

TEXTE

158/2024

Abschlussbericht

Berücksichtigung von Meeresschutzbelangen nach Meeresstrategie- Rahmenrichtlinie bei bergrechtlichen Vorhaben

von:

Dr. Laura von Vittorelli, Friedhelm Keimeyer
Öko-Institut e.V., Berlin

Sina Christoph, Marit Schütte
BioConsult SH GmbH & Co. KG, Husum

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 158/2024

Projektnummer 174745

FB001533

Abschlussbericht

Berücksichtigung von Meeresschutzbelangen nach Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie bei bergrechtlichen Vorhaben

von

Dr. Laura von Vittorelli, Friedhelm Keimeyer

Öko-Institut e.V., Berlin

Sina Christoph, Marit Schütte

BioConsult SH GmbH & Co. KG, Husum

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

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

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V.
Borkumstr. 2
13189 Berlin

Abschlussdatum:

Februar 2024

Redaktion:

Fachgebiet II 2.3 Schutz der Meere und Polargebiete
Andrea Weiß
Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Oliver Weber

Publikationen als pdf:

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

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, November 2024

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

Kurzbeschreibung: Berücksichtigung von Meeresschutzbelangen nach Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie bei bergrechtlichen Vorhaben

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EU; MSRL) verpflichtet Deutschland, einen guten Umweltzustand der Meeresgewässer zu erreichen oder zu erhalten. Nord- und Ostsee unterliegen einer Vielzahl an Nutzungen und Belastungen, darunter auch der Bergbau im Meer. In den deutschen Gebieten wird u.a. Sand und Kies sowie Erdöl und Erdgas gewonnen. Zudem fällt auch der Rückbau von Offshore-Installationen, sowie bestimmte Kabel- und Gasleitungen und Forschungshandlungen unter den Anwendungsbereich des Bergrechts.

Im Gutachten wird untersucht, inwieweit die Vorgaben für die Genehmigung und Durchführung der bergrechtlichen Vorhaben die Ziele der MSRL berücksichtigen. Durch eine Übersicht aktueller und geplanter bergrechtlicher Vorhaben in den deutschen Meeresgewässern wird die Bedeutung einzelner Vorhabentypen auch in Bezug auf ihre Lage in Schutzgebieten aufgezeigt. Eine ausführliche Analyse der Rechts- und Verwaltungsvorschriften untersucht die planerischen und normativen Anknüpfungspunkte zur Berücksichtigung von Meeresschutzbelangen für die jeweils einzuholenden Zulassungen und Entscheidungen. Um die Erfahrung aus der Verwaltungspraxis mit zu berücksichtigen, sind qualitative Interviews mit Expert*innen der betroffenen Behörden geführt worden. Ausgewählte Praxisbeispiele verdeutlichen Schwerpunktfragen. In den Schlussfolgerungen werden planerische und rechtliche Handlungsbedarfe zu einer verbesserten Integration von Meeresschutzbelangen nach der MSRL aufgezeigt.

Abstract: Consideration of requirements arising from the Marine Strategy Framework Directive in mining law projects

The Marine Strategy Framework Directive (2008/56/EU; MSFD) obliges Germany to achieve or maintain good environmental status of marine waters. The North Sea and Baltic Sea are subject to a variety of uses and pressures, including marine mining. Sand, gravel, oil and natural gas are extracted in the German waters. In addition, the dismantling of offshore installations as well as certain cable and gas pipelines and research activities also fall under the scope of mining law.

This report analyses the extent to which the requirements for the approval and implementation of mining projects take into account the objectives of the MSFD. An overview of current and planned mining projects in German marine waters shows the significance of individual types of projects, also with regard to their location in protected areas. A detailed analysis of the legal and administrative regulations examines the planning and normative points of reference for the consideration of marine protection issues for the respective authorisations and decisions to be obtained. Qualitative interviews were conducted with experts from the authorities concerned in order to take into account the experience gained from administrative practice. Selected practical examples illustrate key issues. The conclusions highlight the need for planning and legal action to improve the integration of marine protection requirements arising from the MSFD.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Zusammenfassung.....	14
Summary.....	19
1 Einleitung.....	24
1.1 Anlass und Ziel.....	24
1.2 Gegenstand des Gutachtens.....	26
1.3 Methodik.....	27
1.3.1 Methodisches Vorgehen.....	27
1.3.2 Durchführung der Stakeholderinterviews.....	28
2 Übersicht über bergrechtliche Vorhaben in deutschen Meeresgewässern.....	30
2.1 Kies- und Sandabbau.....	30
2.2 Erdöl und -gas.....	34
2.3 Kabel und Rohrleitungen.....	36
2.4 Weitere Aktivitäten.....	40
3 Anforderungen der MSRL.....	41
3.1 Anwendungsbereich und räumliche Bezugsgrößen für die Bewirtschaftung der Meeresgewässer.....	41
3.2 Qualitätsziele für den Meereszustand.....	42
3.3 Umweltziele.....	43
3.4 Zielerreichung.....	43
3.4.1 MSRL-Maßnahmenprogramme.....	43
3.4.2 Regionale Zusammenarbeit.....	46
3.4.2.3 Trilaterale Wattenmeerzusammenarbeit.....	48
3.5 Prüfung der MSRL-Konformität bei der Genehmigung von Projekten in der deutschen Nord- und Ostsee / Meeresschutzrechtlicher Fachbeitrag.....	49
3.5.1 Verschlechterungsverbot.....	49
3.5.2 Verbesserungsgebot.....	50
3.5.3 Praxisbeispiele.....	51
3.6 Zwischenergebnis.....	52
4 Rechtsgrundlagen für bergrechtliche Verfahren im Meer.....	54
4.1 Bundesberggesetz.....	54

4.2	Offshore-Bergverordnung.....	56
4.2.1	Übersicht.....	57
4.2.2	§ 3 Abs. 1 OffshoreBergV – Generalklausel	57
4.2.3	§ 9 OffshoreBergV – Sand- und Kiesabbau	58
4.2.4	Zwischenergebnis	60
4.3	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPg)	60
4.4	Raumordnung	62
5	Prüfung umweltrechtlicher Bezüge bei der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen ...	65
5.1	Erlaubnis.....	66
5.1.1	Voraussetzungen des § 11 Nr. 10 BBergG	67
5.1.2	Verfahren und Beteiligung.....	70
5.1.3	Praxisbeispiel	70
5.1.4	Zwischenergebnis	71
5.2	Hauptbetriebsplan Aufsuchung	71
5.2.1	Voraussetzungen des Bergrechts zur Zulassung eines Betriebsplans	72
5.2.1.1	Voraussetzungen des § 55 BBergG.....	72
5.2.1.2	§ 48 Abs. 2 S. 1 BBergG – Entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen ..	73
5.2.1.3	§ 48 Abs. 2 S. 2 BBergG – Ziele der Raumordnung	75
5.2.1.4	Besonderheiten der Aufsuchung - Bedeutung des § 49 Nr. 4 BBergG	75
5.2.1.5	Verfahren und Beteiligung.....	76
5.2.2	Verhältnis zu weiteren Genehmigungen	76
5.2.3	Nebenbestimmungen	76
5.2.4	Nachträgliche Aufnahme von Nebenbestimmungen, § 56 Abs. 1 S. 2 BBergG	77
5.2.5	Zwischenergebnis	77
5.3	Bewilligung §§ 8, 12, 11 BBergG	78
5.3.1	Widerruf und Rücknahme von Bewilligung (und Erlaubnis).....	78
5.3.2	Zwischenergebnis	79
5.4	Obligatorischer Rahmenbetriebsplan, §§ 52 Abs. 2a, 57a BBergG.....	79
5.4.1	Ablauf und Beteiligung.....	79
5.4.2	Umweltrechtliches Prüfprogramm und Konzentrationswirkung	80
5.4.3	Umsetzung der Voraussetzungen der §§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11, 13 BBergG.....	82
5.4.4	Zwischenergebnis	84
5.5	Hauptbetriebsplan Gewinnung.....	84
5.5.1	Beachtung nachträglicher Änderungen	85

5.5.2	Zwischenergebnis	86
5.6	Bei Bedarf: Sonderbetriebsplan	86
5.7	Abschlussbetriebsplan und Entlassung aus der Bergaufsicht	86
6	Prüfung umweltrechtlicher Bezüge in bergrechtlichen Verfahren nach § 132 BBergG (Forschungshandlungen)	88
7	Prüfung umweltrechtlicher Bezüge in bergrechtlichen Verfahren nach § 133 BBergG (Transit- Rohrleitungen und Kabel)	92
7.1	Transit-Rohrleitungen	92
7.2	Transitkabel	93
8	Weitere Zulassungsvoraussetzungen und Umwelthaftung	95
8.1	Naturschutzrecht	95
8.2	Wasserrecht	97
8.2.1	Gestattungserfordernis	97
8.2.2	Prüfung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots/Verbesserungsgebots	98
8.3	Umwelthaftung	100
9	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	103
10	Quellenverzeichnis	106
A	Anhang Programm Stakeholdertreffen	113
B	Anhang Leitfragen Interviews	115
C	Überblick Umweltziele	119

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Schematische Darstellung des Projektablaufs.....	28
Abbildung 2	Sand- und Kiesgewinnung in der deutschen Nordsee.....	32
Abbildung 3	Sand- und Kiesgewinnung in der deutschen Ostsee	32
Abbildung 4	Erdöl- und Erdgasvorhaben in der deutschen Nordsee	35
Abbildung 5	Transitkabel und -rohrleitungen in der deutschen Nordsee	37
Abbildung 6	Transitkabel und -Rohrleitungen in der deutschen Ostsee.....	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Prüfung von Umweltrecht, einschließlich von Natur- und Meeresschutzrecht, und Beteiligung in den bergrechtlichen Verfahrensschritten.....	16
Tabelle 2	Examination of environmental law, including nature conservation and marine protection law, and participation in the procedural steps under mining law	21
Tabelle 3	Planfestgestellte Vorhaben zur Aufsuchung und Gewinnung von Kies und Sand in Nord- und Ostsee	33
Tabelle 4	Berechtigungsflächen zur Gewinnung und Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen in der Nordsee	36
Tabelle 5	Transitkabel und -Rohrleitungen in deutschen Meeresgewässern	38
Tabelle 6	Prüfung von Umweltrecht (inkl. Naturschutz- und Meeresschutzrecht) und Beteiligung in den bergrechtlichen Verfahrensschritten.....	65
Tabelle 7	Umweltziele nach § 45e WHG mit ihren Indikatoren.....	119

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
AWZ	ausschließliche Wirtschaftszone
BBergG	Bundesberggesetz
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BkompV	Bundeskompensationsverordnung
BLANO	Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BnatschG	Bundesnaturschutzgesetz: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege des Bundes
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
bspw.	Beispielsweise
BverfG	Bundesverfassungsgericht
BverwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CCS	Carbon Capture and Storage
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Festlandsockel- konvention	Internationales Übereinkommen über den Festlandsockel
FFH-Gebiet	Flora-Fauna-Habitat-Gebiet
FFH-Richtlinie	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
GDWS	Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt
ggf.	gegebenenfalls
GrwV	Grundwasserverordnung
h. M.	herrschende Meinung

Abkürzung	Erläuterung
HELCOM	Helsinki-Kommission
Helsinki-Übereinkommen	Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area
HGÜ	Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung
i. d. R.	in der Regel
i. S. d.	im Sinne der/ des
i. V. m.	in Verbindung mit
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
insb.	insbesondere
Kommissionsbeschluss 2017/848	Beschluss (EU) 2017/848 der Kommission vom 17. Mai 2017 zur Festlegung der Kriterien und methodischen Standards für die Beschreibung eines guten Umweltzustands von Meeresgewässern und von Spezifikationen und standardisierten Verfahren für die Überwachung und Bewertung sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2010/477/EU
KSpG	Kohlendioxid-Speicherungsgesetz
LAWA	Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
LBEG	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie des Landes Niedersachsen
LnatSchG	Landesnaturenschutzgesetz
LnatSchG SH	Gesetz zum Schutz der Natur, Landesnaturenschutzgesetz Schleswig-Holstein
m. w. N.	Mit weiteren Nachweisen
MRU	Marine Reporting Unit
MSRL	Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie: Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt
NatSchAG M-V	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturenschutzgesetzes, Naturschutzausführungsgesetz -Mecklenburg-Vorpommern
NEAES	North-East Atlantic Environment Strategy
NnatSchG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NPG SH	Nationalparkgesetz zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres
NSG	Naturschutzgebiet
OffshoreBergV	Offshore-Bundesbergverordnung: Bergverordnung für das Gebiet der Küstengewässer und des Festlandsockels
OGewV	Oberflächengewässerverordnung
OSPAR	Oslo-Paris-Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks
RBP	Rahmenbetriebsplan

Abkürzung	Erläuterung
RK	Ramsar-Konvention: Übereinkommen über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Seite
s.	siehe
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
StALU	Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt
SUP	Strategische Umweltprüfung
TWSC	Trilateral Wadden Sea Cooperation
u.a.	unter anderen/m
UA	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt, Deutschland
UH-RL	Umwelthaftungsrichtlinie: Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden
UrschadG	Umweltschadensgesetz: Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-V Bergbau	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben
UZ	Umweltziel
v.a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VSG	Europäisches Vogelschutzgebiet
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Wasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WindSeeG	Windenergie-auf-See-Gesetz: Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See

Abkürzung	Erläuterung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Zusammenfassung

Wie werden die aus der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) entspringenden Anforderungen in bergrechtlichen Verfahren in den deutschen Meeresgebieten berücksichtigt? Dieser zentralen Forschungsfrage wird im Vorhaben „Berücksichtigung von Meeresschutzbelangen nach Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie bei bergbaulichen Vorhaben“ nachgegangen. Das vorliegende Gutachten ist im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) entstanden.

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, einen guten Zustand ihrer Meeresgewässer zu erreichen oder zu erhalten. Laut aktuellen Bewertungen (Stand Oktober 2023) befinden sich die Nord- und Ostsee in keinem guten Zustand. Um das Ziel der MSRL, einen guten Umweltzustand der Meeresgewässer, zu erreichen, sind auf EU und nationaler Ebene die Meeresschutzbelange in alle maßgeblichen Politikbereiche zu integrieren. Nord- und Ostsee unterliegen einer Vielzahl von Nutzungen und landseitigen wie seeseitigen Belastungen, die durch einschlägiges Wirtschaftsrecht gemanagt werden. Dazu zählt auch der Bergbau im Meer. In den deutschen Meeresgebieten werden Sand und Kies sowie Erdöl und Erdgas gewonnen. Zudem fällt auch der Rückbau von Offshore-Installationen, die Errichtung und der Betrieb von bestimmten Kabel- und Gasleitungen sowie Forschungshandlungen am Festlandsockel unter den Anwendungsbereich des Bergrechts und der Offshore-Bergverordnung (OffshoreBergV). Das Gutachten untersucht, inwieweit diese Vorschriften die Vorgaben der MSRL und Meeresschutzbelange berücksichtigen. Durch Interviews mit Expert*innen aus Genehmigungs- und beteiligten Fachbehörden, sowie durch einen Stakeholderworkshop, konnte die aktuelle Verwaltungspraxis mitbetrachtet werden. Ziel war es, Hemmnisse und/oder Defizite bei der Berücksichtigung der MSRL-Belange zu identifizieren. Darauf aufbauend wurden Empfehlungen erarbeitet.

Schwerpunkt des Gutachtens und somit auch der Empfehlungen lag auf Abbautätigkeiten, welche nach dem Bundesberggesetz zugelassen werden. Dazu ist anzumerken, dass in einem einzelnen Bundesland die Kies- und Sandgewinnung für den Küstenschutz nicht auf Grundlage des Bergrechts, sondern ausschließlich nach dem Wasserhaushaltsgesetz erfolgt. In einem anderen Bundesland wird teilweise nach dem Wasserhaushaltsgesetz vorgegangen, wenn aufgrund von unvorhergesehenen Umständen (Sturmfluten) schnelles Handeln erforderlich ist. Beides ist nicht Gegenstand des Gutachtens.

Die Bedeutung bergrechtlicher Vorhaben in deutschen Meeresgewässern

Zu den bergrechtlich geregelten Vorhaben in den Meeresgewässern gehört der Sand- und Kiesabbau. Marine Kiese und Sande werden vor allem für Küstenschutzmaßnahmen und wasserbauliche Vorhaben benötigt. Dabei kommen zwei verschiedene Entnahmetechniken zum Einsatz, die zu unterschiedlich intensiven Beanspruchungen des Meeresbodens sowie zu einem unterschiedlichen Flächenbedarf führen. Derzeit sind Abbaufelder mit einer Flächengröße von insgesamt 278,4 km² (Nordsee: 145,1 km², Ostsee: 133,3 km²) für die Gewinnung mariner Kiese und Sande zugelassen. Innerhalb der deutschen Meeresgewässer entspricht dies einem Flächenanteil von unter 1 %. Entnahmemengen beliefen sich in den vergangenen Jahren auf jährlich bis zu 2,5 Mio. m³ in der Nordsee und bis zu 1,7 Mio. m³ in der Ostsee, die hauptsächlich aus dem Feld Westerland III westlich von Sylt (Nordsee) und aus Feldern in den Küstengewässern von Mecklenburg-Vorpommern (Ostsee) stammten. Aufgrund des Meeresspiegelanstiegs ist zukünftig mit einem steigenden Bedarf an marinen Sedimenten für den Küstenschutz zu rechnen.

Die Gewinnung von fossilen Energieträgern findet innerhalb der deutschen Meeresgewässer derzeit ausschließlich von der Ölplattform Mittelplate A im Bereich des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres statt. Die derzeit einzige Gasplattform Deutsche Nordsee A6-A hat die Förderung eingestellt und es wurde bereits mit deren Rückbau begonnen. Die Erschließung von zwei weiteren Gasfeldern nordwestlich von Borkum ist derzeit in der öffentlichen Diskussion.

Kabel- und Rohrleitungen fallen ebenfalls unter das Bergrecht, wenn es sich um Verbindungen über Ländergrenzen hinweg handelt.¹ Derzeit führen fünf solcher Stromkabel, zehn transnationale Datenkabel sowie acht Pipelines durch deutsche Meeresgebiete. Einige weitere Projekte sind geplant oder bereits genehmigt.

Als weitere bergbaurechtlich geregelte Vorhaben sind Forschungshandlungen zu nennen, die Bezug zum Meeresboden haben. Dabei handelt es sich entweder um wissenschaftliche Forschung oder um Umweltuntersuchungen aufgrund geplanter Infrastrukturprojekte, wie Kabeltrassen oder Offshore-Windparks. Derzeit werden etwa 100 Forschungsgenehmigungen im Jahr ausgesprochen, die teilweise mehrere Forschungshandlungen beinhalten. Die Anzahl von Forschungshandlungen wird zukünftig aufgrund des Ausbaus der Offshore-Windenergie weiter zunehmen.

Anforderungen der MSRL

Die MSRL hat ein umfassendes und herausforderndes Bewirtschaftungsregime für die Meeresgewässer geschaffen, um einen guten Umweltzustand der Meeresgewässer zu erreichen oder zu erhalten. Die allgemeinen Bewirtschaftungsziele des Verbesserungsgebots und Verschlechterungsverbots werden durch detaillierte Festlegungen von Schwellen-, Ziel- und Grenzwerten für den guten Umweltzustand und die zu seiner Erreichung erforderlichen Umweltzielen unterlegt (§§ 45d, 45e WHG). Die Erreichung dieser Ziele geschieht primär über das MSRL-Maßnahmenprogramm. Der Gesetzgeber hat von der Ermächtigung des § 23 Abs. 1 WHG, zur Gewässerbewirtschaftung eine Rechtsverordnung zu erlassen, bislang keinen Gebrauch gemacht.

Auch wenn gerichtlich noch nicht geklärt ist, ob eine Prüfung des Verbesserungsgebots/ Verschlechterungsverbots nach § 45a WHG bei Einzelprojekten notwendig ist, hat sich ein dahingehender Fachbeitrag entwickelt. Dabei sind noch Einzelfragen offen, beispielsweise ob das MSRL-Maßnahmenprogramm hinreichend konkret ist, um eine Prüfung des Verbesserungsgebots zu ermöglichen. Auch bei der Prüfung des Verschlechterungsverbots gibt es eine Reihe von praktischen Fragen, beispielsweise im Hinblick auf die Operationalisierung und Anwendung der Bewertungskriterien nach MSRL (vgl. Kommissionsbeschluss 2017/848) und Schwellenwerten. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, ob lokale Verschlechterungen auch dann betrachtet werden sollen, wenn sie nicht zu einer Veränderung der Zustandsbewertung führen.

Betrachtung von Meeresschutzaspekten in bergrechtlichen Verfahren – übergeordnete Aspekte

Das bergrechtliche Verfahren für Abbautätigkeiten gliedert sich in mehrere, aufeinander aufbauende Zulassungsentscheidungen, nämlich:

- ▶ Erlaubnis,
- ▶ Hauptbetriebsplan Aufsuchung,

¹ Bei Kabeln ist der Anwendungsbereich umstritten, praktische Bedeutung entfaltet das Bergrecht nur für Transitzkabel, siehe dazu ausführlich, 7.2.

- ▶ Bewilligung,
- ▶ ggf. Rahmenbetriebsplan,
- ▶ Hauptbetriebsplan (oder -pläne) Gewinnung,
- ▶ ggf. Sonderbetriebsplan und
- ▶ ggf. Abschlussbetriebsplan, sowie die Entlassung aus der Bergaufsicht.

Es gibt in den verschiedenen bergrechtlichen Verfahren und Verfahrensstufen Anknüpfungspunkte für die Einbeziehung von Umweltrecht, einschließlich von natur- und meeresschutzrechtlichen Belangen.

Tabelle 1 Prüfung von Umweltrecht, einschließlich von Natur- und Meeresschutzrecht, und Beteiligung in den bergrechtlichen Verfahrensschritten

Verfahrensschritte	Geltungszeitraum	Wer/Beteiligt	Anknüpfungspunkte für Umweltrecht
1. Erlaubnis	5 Jahre, potenzielle Verlängerung	i. d. R. nur Bergamt	§§ 11 Nr. 10 „überwiegende öffentliche Interessen im gesamten Feld“
2. Hauptbetriebsplan Aufsuchung	Regelfall 2 Jahre	Bergamt + Fachbehörden	§§ 55, 48 Abs. 2, 49 BBergG
3. Bewilligung	50 Jahre, potenzielle Verlängerung	Bergamt + Fachbehörden	Ggf. über § 11 Nr. 10 BBergG s.o.
4. Rahmenbetriebsplan - i. d. R. mit UVP	Keine Vorgabe, i. d. R. 5-20 Jahre	Bergamt + Fachbehörden + Umweltverbände + Öffentlichkeit	§§ 55, 48 Abs. 2 BBergG + ggf. B/LNatSchG, Natura2000, WHG...
5. Hauptbetriebsplan Gewinnung	Regelfall 2 Jahre	i. d. R. keine Beteiligten	s.o.
6. Ggf. Abschlussbetriebsplan	Keine Vorgabe	Bergamt + Fachbehörden	Insbesondere § 55 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BBergG
7. Entlassung aus der Bergaufsicht	-	-	§ 69 Abs. 2 BBergG „gemeinschädliche Einwirkungen“

Quelle: Öko-Institut, eigene Darstellung

Diese Anknüpfungspunkte sind oftmals als unbestimmte Rechtsbegriffe ausgestaltet, was zu Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis führt, da unklar ist, inwieweit meeresumweltrechtliche Belange, insbesondere solche von „neueren“ Vorschriften wie der MSRL, mit einbezogen werden müssen/können. Auch ist die rechtliche Ausgestaltung nicht immer optimal; etwa, weil die Belange erst in späten Verfahrensschritten geprüft werden oder weil eine einseitige Priorisierung der Rohstoffgewinnung stattfindet. Problematisch erscheinen hier insbesondere die Auslegung der §§ 11 Nr. 10, 48 Abs. 2 S. 1 BBergG, der Zweck des Berggesetzes und die Rohstoffsicherungsklausel.

Im Einzelnen:

Um eine frühzeitige Betrachtung aller wichtigen Belange zu ermöglichen, sollte klargestellt werden, dass Maßnahmen und Umsetzungsvorschriften der MSRL zu den „öffentlichen Interessen“ in § 11 Nr. 10 BBergG zählen. Dies gilt entsprechend für das Verständnis der „öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ in § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG. Konkret könnte das bedeuten, dass klargestellt wird, dass öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht nur Ge-/ Verbotsnormen erfassen.

Im Gegensatz zu neuem Wirtschaftsrecht, welches einen Ausgleich zwischen den gewerblichen Nutzungen und Ansprüchen des Umweltschutzes sucht, ist das Bergrecht auf die Förderung des Bergbaus fokussiert, was sich insbesondere im Zweck des Bergrechts und der sog. Rohstoffsicherungsklausel widerspiegelt. Die letztgenannten Bestimmungen werden bei der Auslegung von Rechtsbegriffen bzw. Abwägungsentscheidungen herangezogen. Dies kann dazu führen, dass bergrechtliche Belange per se ein besonderes Gewicht erlangen. Daher wird vorgeschlagen, den Zweck des Bundesberggesetzes (BBergG) zur Stärkung eines umwelt- und naturverträglichen sowie ressourcenschonenden und nachhaltigen Bergbaus zu ergänzen. Bei der Rohstoffsicherungsklausel (§ 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG) ergibt sich als zusätzliche Problemlage, dass es in der rechtswissenschaftlichen Auslegung Divergenzen sowohl bezüglich des Anwendungsbereichs als auch der Bedeutung der Rohstoffsicherungsklausel gibt. Es wird daher vorgeschlagen, diese zu streichen.

Auch ist das fehlende planerische Ermessen der Bergbehörde hinderlich, da sie eine einzelfallgerechte Gewichtung der Belange erschwert. Dies betrifft insbesondere die Planfeststellung des Rahmenbetriebsplanes, welche – im Gegensatz zu anderen Planfeststellungen – keine Gesamtabwägung beinhaltet. Hier ist über eine größere Reform des Bergrechts, inklusive der Einführung einer Gesamtabwägung, nachzudenken; für die Fragestellung des Gutachtens ist dies aber von geringerer Bedeutung.

OffshoreBergV: Anwendung in der Praxis, Verhältnis zu Prüfung des Naturschutzrechts/MSRL, Integration der Wertungen der MSRL

Zentral für den Meeresschutz sind die Vorschriften des § 3 OffshoreBergV, insb. Abs. 1 wonach der Unternehmer dafür zu sorgen hat, dass „bei der Wahl der Aufsuchungs-, Gewinnungs- und Aufbereitungsverfahren, der Einrichtungen und der Stellen, an denen bergbauliche Tätigkeiten im Offshore-Bereich durchgeführt werden sollen [...] nachteilige Einwirkungen auf das Meer und den Meeresgrund sowie auf Tiere und Pflanzen unterbleiben oder zumindest so gering wie möglich gehalten werden“. Damit geht die OffshoreBergV über entsprechende Vorschriften im BBergG hinaus, da eine Vermeidung der Beeinträchtigung anstatt nur einer Verringerung dieser gefordert wird. Es sollte klargestellt werden, dass § 3 Abs. 1 OffshoreBergV zentraler Maßstab in allen Verfahrensschritten ist. Nach § 3 Abs. 5 OffshoreBergV ist der Unternehmer zum Schutz des Meeres und des Meeresgrundes verpflichtet, den Stand der Technik einzuhalten.

Bei der Anwendung von § 3 Abs. 1 sowie insbesondere von § 9 OffshoreBergV – welcher detaillierte Anforderungen für den Kies- und Sandabbau enthält – scheint es in der Praxis teilweise zu Unsicherheiten und unterschiedlichen Wertungen in der Auslegung zu kommen. Das Potenzial, Synergien zur Erreichung der MSRL-Ziele herzustellen, wird noch nicht voll ausgeschöpft. Hier kann eine Klarstellung über einen Leitfaden, in welchem die Praxiserfahrungen der jeweiligen Behörden mit einbezogen werden, hilfreich sein.

Betrachtung von meeresumweltrechtlichen Belangen während der Konzessionsentscheidung und Bedeutung der Konzessionsentscheidung

Bei der Erteilung von Erlaubnis und Bewilligung werden naturschutzrechtliche Belange nur in einem begrenzten Maß geprüft. Nach § 11 Nr. 10 BBergG sind diese zu versagen, wenn „überwiegende öffentliche Interessen [...] die Aufsuchung im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen“. Einerseits besteht Unklarheit, inwieweit hier schon Anforderungen der Raumordnung oder der MSRL (Verschlechterungsverbot, Maßnahmenplanung) beachtet werden müssen. Wie bereits angesprochen wäre eine Klarstellung der Auslegung des § 11 Nr. 10 BBergG hilfreich.

Ein weiteres Problem ist die rechtliche und faktische „Vorwirkung“ der Konzessionsentscheidungen. Diesen wird teilweise eine eigentumsrechtliche Vorwirkung zugeschrieben, welche über den Konkurrenzschutz und ggf. eine Entschädigungspflicht hinausgeht. Dies kann zu Unsicherheiten beim Erlass von Schutzgebietsverordnungen führen und effektiven Naturschutz verhindern. Die lange Geltungsdauer von Bewilligungen kann eine dynamische Planung in den Meeresgebieten behindern, was insbesondere vor den aktuellen Entwicklungen durch vermehrte Ansprüche der Nutzungsseite als auch des Meeresschutzes, sowie Änderungen in Folge des Klimawandels, Probleme bereitet. Zur Lösung gibt es zwei Möglichkeiten: erstens eine Klarstellung, dass die Konzessionsentscheidungen dem Konkurrenzschutz dienen. Zweitens wäre eine Reform des Bergrechts dahingehend möglich, eine verkürzte umweltrechtliche Vorprüfung (ähnlich der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)-Vorprüfung) bereits bei der Erlaubnis oder Bewilligung vorzusehen.

Vertikale Konzentrationswirkung des Rahmenbetriebsplan

Mit dem Rahmenbetriebsplan wird ein übergreifendes Konzept für das gesamte Vorhaben erstellt. Er ist Grundlage und Klammer für die Hauptbetriebspläne der Gewinnungstätigkeiten. Er beinhaltet sowohl eine horizontale Konzentrationswirkung im Hinblick auf andere behördliche Entscheidungen als auch eine eingeschränkte vertikale Konzentrationswirkung. Durch diese sollen Konflikte, die durch die Gewinnungstätigkeit entstehen, schon im Rahmenbetriebsplan „abgearbeitet“ werden. Im Nachhinein kann es zu neuen Erkenntnissen, einer Änderung der Sachlage (bspw. drohende oder eingetretene Verschlechterung des Zustands des Meeres) oder zu neuen rechtlichen Voraussetzungen (Schutzgebiete, Einführung der MSRL) kommen. Es gibt unterschiedliche Auffassungen, wie damit umzugehen ist. Eine besondere Herausforderung stellen neue Anforderungen dar, welche nicht verrechtlicht wurden, wie die Qualitätsziele zur Umsetzung der MSRL. Hier würde ein Erlass einer Verordnung nach § 23 Abs. 1 WHG Abhilfe schaffen. Zudem sollte der Handlungsspielraum der Bergbehörden für nachträgliche Anordnungen erweitert werden, etwa durch eine Bestimmung analog zu § 17 BImSchG, um auf geänderte Sachlagen (beispielsweise nachrückender Naturschutz) gezielt im Einzelfall reagieren zu können.

Mitwirkung an den Fachentscheidungen

Wie oben in der Übersicht dargestellt, fällt die Beteiligung je nach Zulassungsentscheidung unterschiedlich aus. Umweltverbände werden nur beim Rahmenbetriebsplan beteiligt; bei den Hauptbetriebsplänen und im Konzessionsverfahren werden Umweltverbände gar nicht, Fachbehörden nur sehr eingeschränkt beteiligt. In einer vorangegangenen Untersuchung wurde die fehlende Beteiligung der Öffentlichkeit schon thematisiert. Es wird vorgeschlagen, die Beteiligung der Umweltverbände während des gesamten Verfahrens zu ermöglichen.

Summary

How are the requirements arising from the Marine Strategy Framework Directive (MSFD) taken into account in mining law procedures in German marine waters? This central research question is being investigated in the project “Consideration of requirements arising from the Marine Strategy Framework Directive in mining law projects”. This report was commissioned by the Federal Environment Agency (UBA).

The Marine Strategy Framework Directive (MSFD) requires EU member states to achieve or maintain good status of their marine waters. According to current assessments (as of October 2023), the North Sea and Baltic Sea are not in good status. In order to achieve the MSFD's goal of good environmental status of marine waters, marine protection concerns must be integrated into all relevant policy areas at EU and national level. The North Sea and Baltic Sea are subject to a variety of uses and land- and sea-based pressures that are managed by relevant commercial administrative law. This also includes mining in the sea. Sand, gravel, oil and natural gas are extracted in German marine waters. In addition, the dismantling of offshore installations, the construction and operation of certain cable and gas pipelines and research activities on the continental shelf also fall under the scope of application of mining law and the Offshore Mining Ordinance (OffshoreBergV). In this report, we analyse the extent to which these regulations take into account the requirements of the MSFD and marine protection concerns. Interviews with experts from licensing and specialist authorities involved, as well as through a stakeholder workshop, allowed including current administrative practice in the analysis. The aim was to identify obstacles and/or deficits in the consideration of MSFD requirements. Based on this, recommendations were developed.

The focus of the report and therefore also the recommendations was on mining activities that are authorised under the Federal Mining Act. It should be noted that in a single federal state, gravel and sand extraction for coastal protection is not carried out on the basis of mining law, but exclusively in accordance with the Water Resources Act. In another federal state, the Water Resources Act is partially applied if rapid action is required due to unforeseen circumstances (storm surges). Neither of these is the subject of this report.

The significance of mining projects in German marine waters

Sand and gravel extraction in marine waters is one of the projects regulated by mining law. Marine gravels and sands are primarily required for coastal protection measures and hydraulic engineering projects. Two different extraction techniques are used, which lead to different levels of disturbance of the seabed and different land requirements. At present, extraction sites with a total area of 278.4 km² (North Sea: 145.1 km², Baltic Sea: 133.3 km²) are authorised for the extraction of marine gravels and sands. Within German marine waters, this corresponds to an area share of less than 1 %. In recent years, extraction volumes have totalled up to 2.5 million m³ annually in the North Sea and up to 1.7 million m³ in the Baltic Sea, mainly from the Westerland III field west of Sylt (North Sea) and from fields in the coastal waters of Mecklenburg-Western Pomerania (Baltic Sea). Due to rising sea levels, an increasing demand for marine sediments for coastal protection is to be expected in the future.

The extraction of fossil fuels within German marine waters currently takes place exclusively from the Mittelplate A oil platform in the area of the Schleswig-Holstein Wadden Sea. The only German North Sea gas platform, A6-A, has ceased production and its dismantling has already begun. The development of two further gas fields to the north-west of Borkum is currently under public discussion.

Cables and pipelines are also subject to mining law if they cross national borders². Five such power cables, ten transnational data cables and eight pipelines currently run through German marine waters. Several other projects are planned or have already been approved.

Other projects regulated by mining law include research activities related to the seabed. These are either scientific research or environmental investigations due to planned infrastructure projects, such as cable routes or offshore wind farms. Around 100 research licences are currently issued each year, some of which include several research activities. The number of research activities will continue to increase in the future due to the expansion of offshore wind energy.

Requirements of the MSFD

The MSFD has created a comprehensive and challenging management regime for marine waters to achieve or maintain good environmental status of marine waters. The general management objectives of the improvement requirement and the prohibition of deterioration are underpinned by detailed definitions of threshold, target and limit values for good environmental status and the environmental objectives required to achieve it (§§ 45d, 45e WHG). These objectives are primarily achieved via the MSFD programme of measures. The legislator has not yet made use of the authorisation in Section 23 para. 1 WHG to issue an ordinance on water management.

Even if it has not yet been clarified in court whether an assessment of the improvement requirement/prohibition of deterioration pursuant to § 45a WHG is necessary for individual projects, a technical contribution to this effect has been developed. Individual questions remain unanswered, such as whether the MSFD programme of measures is sufficiently specific to enable an assessment of the improvement requirement. There are also several practical questions when examining the prohibition of deterioration, for example with regard to the operationalisation and application of the assessment criteria in accordance with the MSFD (see Commission Decision 2017/848) and threshold values. In principle, the question arises as to whether localised deterioration should also be considered if it does not lead to a change in the status assessment.

Consideration of marine protection aspects in mining law procedures – overarching aspects

The mining law procedure for mining activities is divided into several consecutive authorisation decisions, namely:

- ▶ Exploration licence,
- ▶ main operating plan exploration,
- ▶ extraction licence,
- ▶ general operating plan, if applicable,
- ▶ main operating plan (or plans) for extraction,
- ▶ special operating plan (if applicable) and
- ▶ closure plan (if applicable), and release from mining supervision.

There are connecting links which open up the various mining law procedures and procedural stages for environmental law, including for nature conservation and marine protection law.

² The scope of application for cables is controversial; mining law only has practical significance for transit cables, see 7.2 for details.

Tabelle 2 Examination of environmental law, including nature conservation and marine protection law, and participation in the procedural steps under mining law

Procedural steps	Period of validity	who/ involved	Connecting links for environmental law
1. exploration licence	5 years, potential extension	usually only mining authority	§§ 11 Nr. 10 „overriding public interests in the entire field“
2. main operating plan exploration	usually 2 years	mining authority + specialist authorities	§§ 55, 48 Section 2, 49 BBergG
3. extraction licence	50 years, potential extension	mining authority + specialist authorities	possibly via § 11 No. 10 BBergG see above
4. general operating plan - usually with EIA	no specification, usually 5-20 years	mining authority + specialist authorities + Environmental organisations + public	§§ 55, 48 Abs. 2 BBergG + possibly B/LNatSchG, Natura2000, WHG...
5. main operating plan for extraction	usually 2 years	generally no parties involved	see above
6. closure plan (if applicable)	no specification	mining authority + specialist authorities	especially § 55 Section 2 S. 1 Nr. 3 BBergG
7. Release from mining supervision	-	-	§ 69 section 2 BBergG „harmful effects“

Source: Öko-Institut

These connecting links often take the form of undefined legal terms, which leads to difficulties in interpretation and application in practice, as it is unclear to what extent marine environmental concerns, particularly those of “newer” regulations such as the MSFD, must/can be included. The legal foundation is also not always optimal, for example because the concerns are only examined at a late stage in the process or because raw material extraction is prioritised unilaterally. The interpretation of Sections 11 No. 10, 48 para. 2 sentence 1 BBergG, the purpose of the Mining Act and the raw material safeguarding clause appears to be particularly problematic here.

In detail:

In order to enable early consideration of all important interests, it should be clarified that measures and implementation provisions of the MSFD are among the “public interests” in Section 11 No. 10 BBergG. This applies accordingly to the understanding of “public-law provisions” in Section 48 (2) sentence 1 BBergG. In concrete terms, this could mean that it is clarified that public law provisions do not only include mandatory or prohibition standards.

In contrast to more recent commercial administrative law, which seeks a balance between commercial uses and environmental protection requirements, mining law is focussed on the promotion of mining, which is reflected particularly in the purpose of the mining law and the so-called raw material safeguarding clause. The latter provisions are used in the interpretation of legal terms and in decisions based on weighing of interests. This can lead to mining law issues being given special weight per se. It is therefore proposed that the purpose of the Federal Mining Act (BBergG) be amended to strengthen environmentally and nature-friendly, resource-

conserving and sustainable mining. With regard to the raw materials safeguarding clause (§ 48 para. 1 sentence 2 BBergG), an additional problem is that there are divergences in jurisprudential interpretation with regard to both the scope of application and the meaning of the raw materials safeguarding clause. It is therefore proposed that this be deleted.

The lack of planning discretion on the part of the mining authority is also a hindrance, as it makes it difficult to weigh up the interests on a case-by-case basis. This applies in particular to the planning approval of the general operating plan, which – in contrast to other planning approvals – does not include an overall assessment. A major reform of mining law, including the introduction of an overall assessment, should be considered here; however, this is of lesser importance for the questions posed in the report.

Offshore Mining Ordinance: Application in practice, relationship to the review of nature conservation law/MSFD, integration of the assessments of the MSFD

The provisions of § 3 OffshoreBergV are central to marine protection, in particular para. 1, according to which the operator must ensure that “when selecting the exploration, extraction and processing methods, the facilities and the locations where mining activities are to be carried out in the offshore area [...] adverse effects on the sea and the seabed as well as on animals and plants are avoided or at least minimised”. The Offshore Mining Ordinance thus goes beyond the corresponding provisions in the BBergG, as it requires the avoidance of adverse effects instead of just a minimisation of them. It should be clarified that § 3 (1) OffshoreBergV is the central benchmark in all procedural steps. According to § 3 (5) OffshoreBergV, the operator is obliged to comply with the state of the art in order to protect the sea and the seabed.

When applying § 3 (1) and, in particular, § 9 Offshore Mining Ordinance – which contains detailed requirements for gravel and sand extraction – there appears to be some uncertainty and different interpretations in practice. The potential to create synergies to achieve the MSFD objectives is not yet fully utilised. Clarification via a guideline that incorporates the practical experience of the respective authorities could be helpful here.

Consideration of marine environmental concerns during the licensing decision and significance of the licensing decision

When granting licences for exploration and extraction, nature conservation concerns are only examined to a limited extent. According to § 11 No. 10 BBergG, these are to be refused if “overriding public interests [which] preclude exploration in the entire field to be allocated”. On the one hand, it is unclear to what extent the requirements of spatial planning or the MSFD (prohibition of deterioration, planned measures) must be considered here. As already mentioned, a clarification of the interpretation of § 11 No. 10 BBergG would be helpful.

Another problem is the legal and de facto “prior effect” of the licence decisions. They are sometimes ascribed a prior effect under property law, which goes beyond the protection of competition and possibly an obligation to pay compensation. This can lead to uncertainties when issuing protected area ordinances and prevent effective nature conservation. The long period of validity of authorisations can hinder dynamic planning in marine areas, which causes problems, particularly in light of current developments due to increased demands from the user side and from marine conservation, as well as due to changes as a result of climate change. There are two possible solutions: firstly, a clarification that the concession decisions serve to protect competition. Secondly, a reform of mining law would be possible to the effect that there is a shortened preliminary environmental assessment (similar to the environmental impact assessment (EIA) preliminary assessment) as early as the licencing stage.

Vertical concentration effect of the general operating plan

The general operating plan creates an overarching concept for the entire project. It forms the basis and bracket for the main operating plans for the extraction activities. It contains both a horizontal concentration effect regarding other official decisions and a limited vertical concentration effect. This is intended to “work through” conflicts arising from the extraction activities in the general operating plan. New findings, a change in the situation (e.g. imminent or actual deterioration in the status of the sea) or new legal requirements (protected areas, introduction of the MSFD) may arise subsequently. There are different views on how to deal with these. New requirements that have not been legalised, such as the quality objectives for implementing the MSFD, pose a particular challenge. This would be remedied by issuing an ordinance in accordance with § 23 (1) WHG. In addition, the mining authorities' room for manoeuvre for subsequent orders should be expanded, for example through a provision analogous to § 17 BImSchG, in order to be able to react in individual cases specifically to changed circumstances (e.g. subsequent nature conservation).

Participation in the technical decisions

As shown in the overview above, participation varies depending on the authorisation decision. Environmental organisations are only involved in the general operating plan; environmental organisations are not involved at all in the main operating plans and in the concession procedure, and specialist authorities are only involved to a very limited extent. The lack of public participation has already been addressed in a previous study. It is proposed that environmental organisations' participation be enabled throughout the entire procedure.

1 Einleitung

1.1 Anlass und Ziel

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)³ verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, einen guten Zustand ihrer Meeresgewässer zu erreichen oder zu erhalten. Laut den im Entwurf (Stand Oktober 2023) vorliegenden Zustandsbewertungen der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO) für den Zeitraum 2016-2021 befinden sich die Nord- und Ostsee in keinem guten Zustand.⁴ Alle bewerteten benthischen Habitate in Nord- und Ostsee sowie viele der betrachteten Vogel-, Fisch- und Meeressäugerarten verfehlen einen guten Zustand. 2013 wurde fast ein Drittel der Arten in den deutschen Meeresgebieten als gefährdet gelistet.⁵ Um das Ziel der MSRL – einen guten Umweltzustand der Meeresgewässer – zu erreichen, sind neben direkten Maßnahmen zum Schutz der Meeresökosysteme, die Meeresschutzbelange auf EU und nationaler Ebene in alle maßgeblichen Politikbereiche zu integrieren. Dadurch soll eine kohärente Berücksichtigung der MSRL-Ziele zwischen den verschiedenen Politikbereichen erzielt werden. Nord- und Ostsee unterliegen einer Vielzahl von Nutzungen und landseitigen wie seeseitigen Belastungen, die durch einschlägiges Wirtschaftsrecht gemanagt werden. Dazu zählt auch der Bergbau im Meer. In den deutschen Meeresgebieten werden Sand und Kies sowie Erdöl und Erdgas gewonnen. Zudem fallen der Rückbau von Offshore-Installationen, die Errichtung und der Betrieb von bestimmten Kabel- und Gasleitungen sowie Forschungsvorhaben unter den Anwendungsbereich des Bergrechts. Das aktualisierte MSRL-Maßnahmenprogramm für 2022–2027 sieht u.a. die MSRL-Maßnahme UZ4-06 zur Umsetzung vor: „Prüfung der Konformität des Bergrechtsregimes und der Anforderungen der MSRL; ggf. Ableitung von Fach- und Handlungsvorschlägen“.⁶

Ziel des Gutachtens ist es zu untersuchen, inwieweit nationale Regelungen von marinen bergbaulichen Tätigkeiten, insbesondere durch das Bundesberggesetz (BBergG) und die Offshore-Bergverordnung (OffshoreBergV) die Vorgaben der MSRL und Meeresschutzbelange berücksichtigen. Dabei sollen etwaige Defizite, z.B. potenzielle Zielkonflikte, etwaige Beachtungs- und Berücksichtigungsdefizite sowie sonstige potenzielle rechtliche oder

³ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt, im folgenden MSRL.

⁴ Zur Öffentlichkeitsbeteiligung vom 16. Oktober 2023 bis 15. April 2024 hier veröffentlicht: *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, Zustand der deutschen Nordseegebässer 2024, Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Entwurf, 2024.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Zustand der deutschen Ostseegebässer 2024, Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Entwurf, 2024

Vgl. auch Vorgängerbewertungen: *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, Zustand der deutschen Nordseegebässer 2018, Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, 2018;

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Zustand der deutschen Ostseegebässer 2018, Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, 2018.

⁵ *Bundesamt für Naturschutz*, Die Rote Liste gefährdeter Tiere, Pflanzen und Pilze Deutschlands, Band 2: Meeresorganismen, BfN-Schriftenvertrieb, 2013, <https://www.umweltdialog.de/de/umwelt/biodiversitaet/2014/Rote-Liste-der-Meeresorganismen.php>.

⁶ Siehe dazu *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht), aktualisiert für 2022–2027, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022, S. 63 sowie auch die Anlage 1: *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022, 117 ff.

Vollzugshemmnisse identifiziert werden. Die aktuelle Verwaltungs- bzw. Vollzugspraxis ist ebenfalls einzubeziehen. Soweit Defizite festgestellt werden können, sollen Lösungsmöglichkeiten entworfen werden. Diese können sowohl auf eine Änderung der bestehenden Gesetzgebung als auch auf Fortbildung/Anleitung der Verwaltungspraxis durch Vollzugshilfen ausgelegt sein.

Ziele des Gutachtens sind daher:

- ▶ Bestandsaufnahme der Rechtslage und Verwaltungspraxis: Wann und inwieweit sehen das BBergG/die Offshore-Bergverordnung sowie weitere Regelungen des Verwaltungsverfahrens eine Berücksichtigung der sich aus der MSRL ergebenden Vorgaben vor? Wie wird dies in der Verwaltungspraxis durchgeführt?
- ▶ Bewertung: Gibt es Hemmnisse und/oder Defizite bei der Berücksichtigung der MSRL-Belange? Sind diese gesetzlicher oder vollzugstechnischer Art?
- ▶ Empfehlungen: Wie kann die Berücksichtigung der MSRL-Vorgaben optimiert werden?

Das Gutachten bezieht sich auf die geltende Rechtslage mit Stand September 2023. Dies bedeutet, dass bestimmte, für das Bergrecht relevante Initiativen nicht berücksichtigt werden konnten. Dazu gehören, z.B.:

- ▶ Die Vereinbarung der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag, das Bergrecht zur Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung zu modernisieren und dazu insbesondere den heimischen Rohstoffabbau zu erleichtern und ökologisch auszurichten.⁷ Dazu gibt es bereits erste Vorarbeiten⁸, jedoch keine mit besonderem Fokus auf den Bergbau in den deutschen Meeressgewässern. Im Zeitraum der gutachterlichen Betrachtungen war noch kein Modernisierungsvorschlag veröffentlicht, dessen Verhältnis zu den Meeresschutzbelangen nach MSRL hätte berücksichtigt und bewertet werden können.
- ▶ Die EU-Kommission hat im März 2023 einen Vorschlag zum Umgang mit kritischen Rohstoffen vorgelegt (Critical Raw Materials Act)⁹. Der Vorschlag sieht ein umfassendes Maßnahmenpaket vor, um in der EU eine sichere und nachhaltige Versorgung mit kritischen Rohstoffen zu gewährleisten. Nach aktuellen Erkenntnissen liegen im Bereich des deutschen Festlandsockels keine „kritischen Rohstoffe“ im Sinne der EU-Initiative und damit keine unmittelbare Betroffenheit der Meeressgewässer vor. Gleichwohl kann die Initiative zu Anpassungen des Bergrechts führen, die weiterreichen und auch die Meeressgewässer betreffen können. Entsprechende Vorschläge für eine Anpassung des Bergrechts lagen im Zeitpunkt des Gutachtens nicht vor.
- ▶ Die laufende Revision der EU-Industrieemissions-Richtlinie¹⁰ sieht eine Ausweitung des Geltungsbereichs auf Anlagen der mineralgewinnenden Industrie sowie eine Stärkung bester verfügbarer Techniken als Grundlage für Genehmigungen vor. Auch diese Regelungen können Anpassungen des Bergrechts erforderlich machen. Mangels Umsetzungsvorschläge

⁷ Bundesregierung, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, S. 34.

⁸ Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019; Pavel/Knuth/Berstein ua, Genehmigungsverfahren zum Rohstoffabbau in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 2022.

⁹ European Commission, Critical Raw Materials Act, 2023.

¹⁰ European Commission, Fragen und Antworten zu den überarbeiteten EU-Vorschriften über Industrieemissionen, 2022.

für das Bergrecht im Zeitpunkt des Gutachtens wurden mögliche Auswirkungen auf den Meeresschutz und die MSRL-Belange nicht geprüft.

1.2 Gegenstand des Gutachtens

Das Gutachten betrachtet Vorhaben nach dem Bundesberggesetz in den nationalen Meeressgewässern. Die Meeressgewässer im Sinne von § 3 Nr. 2a Wasserhaushaltsgesetz (WHG) umfassen die Küstengewässer sowie die Gewässer im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und des Festlandsockels, jeweils einschließlich des Meeresgrunds und des Untergrunds.¹¹

Die Küstengewässer beziehen sich auf das Gebiet innerhalb der ersten zwölf Seemeilen, ab „der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser“ (§ 3 Nr. 2 WHG).¹² Für die Bewirtschaftung der Küstengewässer sind grundsätzlich die Küstenbundesländer zuständig. Dort gilt, sofern vorhanden, zusätzlich zum Bundesrecht auch das jeweilige Landesrecht.¹³ An die Küstengewässer grenzt die Ausschließliche Wirtschaftszone an, welche bis zu 200 Seemeilen reichen kann.¹⁴ In Deutschland ist der Festlandsockel mit diesem Gebiet im Wesentlichen identisch.¹⁵

Der sachliche Anwendungsbereich des Gutachtens ist auf Tätigkeiten beschränkt, die unter das nationale Bergrecht, d.h. insbesondere die Regelungen des Bundesberggesetzes (BBergG) und der Offshore-Bergverordnung (OffshoreBergV)¹⁶, fallen. Unter das Bergrecht fallen Vorhaben, welche die Erkundung und die Gewinnung von Rohstoffen zum Ziel haben. Im Bereich von Nord- und Ostsee betrifft das den Sand- und Kiesabbau und die Förderung von Erdöl und Erdgas, sowie den Rückbau dazu benötigter Anlagen. Weiterhin liegen Vorhaben, die in den Meeresboden eingreifen, wie die Installation und der Betrieb von Transit-Rohrleitungen und Kabeln sowie deren Rückbau, im Zuständigkeitsbereich des Bergrechts, sofern sie im Bereich des Festlandsockels stattfinden (§ 133 BBergG). Auch Forschungsvorhaben im Bereich des Festlandsockels werden durch das BBergG geregelt, vgl. § 132 BBergG.

Die Entnahme mariner Sedimente unterfällt nicht immer bergrechtlichen Bestimmungen, weshalb bestimmte Fallgruppen in diesem Gutachten nicht näher untersucht werden: In Niedersachsen erfolgen Sandentnahmen für den Küstenschutz nach Wasserstraßengesetz (§ 1 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 WaStrG), d.h. ohne ein bergrechtliches Verfahren. Niedersachsen beruft sich dabei auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG).¹⁷ In anderen Bundesländern erfolgt i. d. R. ein bergrechtliches Verfahren auch für den Küstenschutz, es sei denn der Sand wird dringend – etwa nach einer Sturmflut – benötigt, dann wird auch dort der Weg über das Wasserrecht gewählt. Marine Sedimente werden auch bei Ausbau- und Unterhaltungsbaggerungen von Fahrrinnen und Häfen entnommen. Rechtsgrundlage ist das Wasserstraßengesetz, nicht das Bergrecht. Ausgebaggerte Sedimente werden meist auf

¹¹ *Mohr NordÖR* 2020, 389 (389).

¹² Landmann/Rohmer *Umweltrecht/Faßbender*, § 3 WHG S. 10.

¹³ *Mohr NordÖR* 2020, 389 (389) Für vorliegende Fragestellung sind insbesondere die Landesnaturschutzgesetze sowie soweit vorhanden die Nationalparkgesetze der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern relevant. Auf die landesrechtlichen Besonderheiten wird an jeweiliger Stelle eingegangen.

¹⁴ BeckOK *Umweltrecht/Guckelberger*, § 3 WHG Rn. 10.

¹⁵ *Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*, Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ), 2023.

¹⁶ Bergverordnung für das Gebiet der Küstengewässer und des Festlandsockels, im folgenden Offshore-Bergverordnung, OffshoreBergV.

¹⁷ Siehe dazu auch BVerwG, Urt. v. 06.07-1990 - 4 A 1/87 LS 3 „Soweit der Bund zur Erfüllung seiner eigenen Verwaltungsaufgaben oder ein Land zu öffentlichen Zwecken i.S. des § 1 III 1 Nr. 1 WaStrG auf den Abbau von Sand und Kies angewiesen sind, wird dies durch das Bundesberggesetz nicht berührt.“

ausgewiesenen Schüttstellen wieder in die Meeresumwelt eingebracht (wasserrechtliche Nutzung i.S.v. § 3 Nr. 17 WHG), können aber z.T. auch bei wasserbaulichen Maßnahmen Verwendung finden.

Nach § 2 Abs. 2 BBergG gilt das Gesetz darüber hinaus für Unterspeicherung, soweit dies gesetzlich bestimmt ist. Die Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Capture and Storage, CCS) ist außerhalb des Bergrechts im Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSpG, siehe § 1 KSpG) geregelt¹⁸ und daher vom Gutachten nicht erfasst.

Das Gutachten legt den Fokus auf marine Vorhaben. Terrestrische Vorhaben (z.B. Abbau von Kalisalzen an Land) mit Auswirkungen auf das Meer, infolge der Einleitung von Abwässern in die Oberflächengewässer und deren Eintrag ins Meer, sind nicht Gegenstand des Gutachtens.

1.3 Methodik

1.3.1 Methodisches Vorgehen

Für die vorliegende Untersuchung werden:

- ▶ in Kapitel 2 die aktuellen und geplanten bergrechtlichen Vorhaben in den deutschen Nord- und Ostseegewässern zusammengestellt. Die faktische Übersicht dient dazu, die Bedeutung einzelner Vorhabentypen, ihre Lage und Auswirkungen auf die Meeresumwelt zu verdeutlichen.
- ▶ in Kapitel 3 die MSRL-Vorgaben und Meeresschutzbelange, die in bergrechtlichen Verfahren zu berücksichtigen sind, dargestellt.
- ▶ in Kapitel 4 eine Übersicht über die Rechtsgrundlagen bergrechtlicher Verfahren im Meer gegeben, in Kapitel 5-7 auf die einzelnen Verfahren detailliert eingegangen. Dabei werden auch die Auswirkungen und Herausforderungen, welche sich durch die verschiedenen Bergbautätigkeiten stellen, betrachtet. Das Gutachten legt dabei den Fokus auf Vorhaben der Kies- und Sandgewinnung, die sich in der Genehmigungspraxis als relevantester Vorhabentyp in den deutschen Meeresgewässern darstellen (siehe Kapitel 2).
- ▶ in Kapitel 8 weitere erforderliche Zulassungsentscheidungen und die UVP erläutert.
- ▶ in Kapitel 9 werden Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen ausgesprochen.

Ein wichtiger Baustein des Gutachtens lag im Abgleich der theoretischen Erkenntnisse mit Akteur*innen aus der Praxis. Dazu gehören:

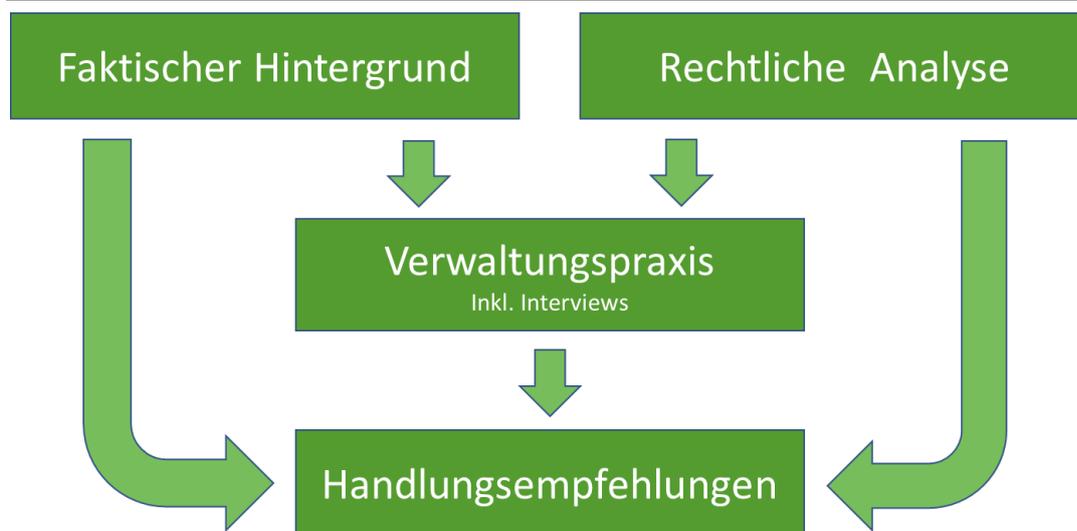
- ▶ die fachliche Begleitung des Gutachtens durch einen Begleitkreis. An ihm nahmen Expert*innen mit Erfahrungen aus den Bundes- und Landesverwaltungen zu bergrechtlichen Verfahren (Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie Niedersachsen, Bergamt Stralsund), zu Umwelt- und Meeresschutz (Bundesumweltministerium, Landesumweltministerium Schleswig-Holstein, Umweltbundesamt) und zum Rohstoffmanagement (Bundesumwelt- und Bundeswirtschaftsministerium, Umweltbundesamt) teil. Die Teilnahme erfolgte zur fachlichen Beratung. Das Gutachten gibt nicht die Meinung der Institutionen der an der Fachberatung Teilnehmenden wieder; die Würdigung der Rechts- und Praxissituation erfolgte unabhängig.

¹⁸ Dieckmann NVwZ 2012, 989.

- ▶ ein Stakeholdertreffen am 23.03.2023, an dem 43 Personen aus Bundes- und Landesbehörden, Vorhabenträger, Planer, Umwelt- und Wirtschaftsverbände und Wissenschaft teilgenommen haben. Das Treffen diente der Wissensgenerierung und dem Erfahrungsaustausch zum Meeresbergbau in den deutschen Gewässern an der Schnittstelle zum Meeresschutz (siehe Programm der Veranstaltung in Anhang A).
- ▶ Stakeholderinterviews, um Erfahrungen und Wissen aus der Praxis zu vertiefen (zur Methodik siehe 1.3.2).

Die gesammelten Erkenntnisse sind in das Gutachten eingeflossen.

Abbildung 1 Schematische Darstellung des Projektablaufs



Quelle: Öko-Institut, eigene Darstellung

1.3.2 Durchführung der Stakeholderinterviews

Die Befragung der Stakeholder wurde anhand von leitfadengestützten Experteninterviews durchgeführt. Das Erkenntnisinteresse lag in der Gewinnung von Fakteninformationen in narrativer Form. Dabei handelt es sich im Gegensatz zu theoriegenerierenden Experteninterviews um Interviews, die systematisieren und tiefer gehende Auskünfte über eine Sach- und Faktenlage geben sollen.

Das Vorgehen folgt einem qualitativ-interpretativen Verständnis. Dabei bestand der Anspruch der Befragung nicht vordergründig darin, aufgrund der erhobenen Daten Rückschlüsse auf einzelne Verfahren und Planungen zu gewinnen. Vielmehr werden – da diese Ebene qualitativ angelegt ist – typische Muster, Einschätzungen der Stakeholder und zugrundeliegende Motive untersucht. Nicht die statistische Repräsentativität ist hier zielführend, sondern vielmehr die Möglichkeit der Verallgemeinerung und Relevanzsetzung sowie das Bestimmen relevanter Faktoren. Dabei werden auch Einzelmeinungen dargestellt.

Die Interviews wurden im Rahmen eines Videogesprächs geführt. Vonseiten der Auftragnehmer waren stets mindestens zwei Personen an den Interviews beteiligt. Hierbei übernahm eine Person v.a. die Gesprächsführung, die jeweils andere Person übernahm die Protokollierung und behielt den Gesamtüberblick. Auf Basis der Gesprächsnotizen und der -protokolle wurden die mit den beteiligten Akteuren geführten Interviews explorativ und exemplarisch auf die leitfadengestützten Fragestellungen hin untersucht.

Die Leitfragen (siehe Anhang B) orientierten sich an der Systematik der Rechts- und Literaturanalyse. Es wurden zunächst Fragen zu den einzelnen Abschnitten des bergrechtlichen Verfahrens behandelt, wobei der Fokus in jedem Abschnitt darauf lag, ob und wie Aspekte des Meeresschutzes integriert werden. Anschließend gab es einen Fragenblock zum Thema Meeresschutz, wobei Einzelfragen zu den Themenbereichen MSRL, Schutzgebiete, Minimierungsmaßnahmen, Wasserrahmenrichtlinie¹⁹, Beteiligung und Raumordnung gestellt wurden. Abschließend wurden die Interviewten gebeten, eine kurze Einschätzung zur weiteren Entwicklung des Bergbaus im Meer zu geben.

Interviewt wurden Fachleute aus Behörden, welche als Zulassungs- oder Fachbehörde an den Zulassungsprozessen des Bergrechts beteiligt waren. Dabei wurde darauf geachtet, geografisch alle Bereiche abzudecken und die Expertise von Personen aus allen betroffenen Fachbehörden einzubeziehen.

Einzelne Interviewte wurden zudem gebeten, zu ausgewählten Sachverhalten, die in den Interviews als interessante Aspekte/Praxisbeispiele identifiziert wurden, schriftliche Ausführungen zu machen.

¹⁹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, im Folgenden Wasserrahmenrichtlinie WRRL

2 Übersicht über bergrechtliche Vorhaben in deutschen Meeresgewässern

Unter bergbaurechtliche Vorhaben fallen die Gewinnung von Rohstoffen (Sande und Kiese, Erdöl und -gas) sowie bestimmte Aktivitäten in Bezug auf den Meeresboden (Verlegung von Transitzkabeln²⁰ und -Rohrleitungen, bestimmte Forschungsaktivitäten). Dabei ist die Rohstoffgewinnung in besonderem Maße standortgebunden: Sie ist von den geologischen Bedingungen, d.h. dem Vorhandensein von Lagerstätten, abhängig. In den deutschen Meeresgewässern besteht eine erhebliche Nutzungskonkurrenz zwischen dem zunehmenden Ausbau der erneuerbaren Energien (insb. Offshore-Windkraft), Schifffahrt, Belangen der Verteidigung, der leitungsgebundenen Infrastruktur für Energie- und Datentransport, der Rohstoffgewinnung, der Fischerei und den Interessen und Vorgaben des Naturschutzes. Eine Auflösung bzw. ein Ausgleich dieser zum Teil konfliktären Interessen wird zunächst auf der Ebene der Raumordnung angestrebt. Dort werden Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die unterschiedlichen Nutzungsarten ausgewiesen. Sie sind aber oft überlappend.²¹ Der konkrete Ausgleich der Interessen muss daher auf der Genehmigungsebene stattfinden. Auf das Verhältnis Raumordnung /Bergbau wird unter Kapitel 4.4 eingegangen, auf die Berücksichtigung des Umwelt- und Naturschutzes bei bergbaurechtlichen Vorhaben unter den Kapiteln 5 bis 7.

2.1 Kies- und Sandabbau

Mariner Kies- und Sandabbau erfolgt in festgelegten Gewinnungsfeldern in Nord- und Ostsee. Die Sedimente werden für Küstenschutzmaßnahmen, wie Strandvorspülungen, aber auch gewerblich vor allem für wasserbauliche Vorhaben oder als Bauzuschlagsstoffe genutzt.

Die Entnahme der Sedimente erfolgt derzeit mit zwei unterschiedlichen Techniken. Bei dem Stechkopfverfahren wird über ein Rohr Sediment aus tieferen Bodenschichten abgesaugt und in den Laderaum eines Baggerschiffs gepumpt. Diese Orte werden dann wiederholt angefahren, um weiteres Sediment zu entnehmen, es entstehen bis zu 10 m tiefe Entnahmetrichter am Meeresboden. Dieses Verfahren wird derzeit ausschließlich im Feld Westerland III angewandt. Auf allen anderen Feldern erfolgt eine flächige Entnahme mittels Schleppkopf-Saugbagger oder Hopperbagger. Bei diesem Verfahren zieht das Baggerschiff einen Schleppkopf hinter sich her und saugt das Sediment wie ein Staubsauger vom Meeresboden ab. Es entstehen dabei Rinnen von etwa 0,5 m Tiefe und 2-4 m Breite.²²

Durch den Kies- und Sandabbau entstehen vor allem Auswirkungen auf den Boden, die hydrographischen Bedingungen und die benthischen Lebensgemeinschaften, die durch das Absaugen der Sedimente direkt entnommen werden oder durch Trübungswolken und Sedimentation geschädigt werden können. Dies kann mit weiteren Folgen für Prädatoren, wie Meerestenten, verbunden sein. Je nach Entnahmetechnik, den hydrologischen Verhältnissen und der Empfindlichkeit der betroffenen Benthosgemeinschaft reicht die Regenerationszeit der

²⁰ Bei Kabeln ist der Anwendungsbereich umstritten, praktische Bedeutung entfaltet das Bergrecht nur für Transitzkabel, siehe dazu ausführlich, 7.2.

²¹ Siehe beispielhaft die Darstellungen im Raumordnungsplan 2021 für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nord- und Ostsee, abrufbar unter https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan_2021/_Anlagen/Downloads/Kartenteil_Nordsee_A3.pdf;jsessionid=13330FC29CC0508BB6DE7D7E38B33B87.live21323?_blob=publicationFile&v=8 https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan_2021/_Anlagen/Downloads/Kartenteil_Ostsee_A3.pdf;jsessionid=13330FC29CC0508BB6DE7D7E38B33B87.live21323?_blob=publicationFile&v=7.

²² Bundesamt für Naturschutz, Sand- und Kiesabbau, o.J.

abgebaggerten Flächen von wenigen Jahren bis hin zu langfristig nachteiligen Effekten.²³ Entstehender Unterwasserschall und Schiffsverkehr kann ferner zu Störungen von marinen Säugetieren und Seevögeln in den betroffenen Gebieten führen. Je nach Belastung des abgebaggerten Sediments kann die Resuspension von zuvor im Sediment gebundenen Nähr- und Schadstoffen durch den Baggervorgang zu Konzentrationserhöhungen in der Wassersäule führen.

Es gibt derzeit vier Felder für die Gewinnung von marinen Kiesen und Sanden in der Nordsee (s. Abbildung 2). Von diesen werden aktuell (Stand 2023) zwei Felder aktiv bewirtschaftet: OAM III (gewerblich genutzt) und Westerland III (Küstenschutzmaßnahmen). Beide Felder befinden sich in Natura 2000- und nationalen Schutzgebieten.

In den Küstengewässern von Niedersachsen wird Seesand aus den Ebbdelten der Seegatts (mobile Sande im Bereich seeseitig der Meeresengpässe zwischen den Inseln) für Küstenschutzmaßnahmen wie Strandaufspülungen verwendet. Diese Vorhaben werden nicht bergrechtlich, sondern wasserrechtlich geregelt.

In der Ostsee gibt es 37 Felder, für die eine bergrechtliche Bewilligung vorliegt (s. Abbildung 3). Von diesen sind 35 im Küstenmeer Mecklenburg-Vorpommerns verortet, eines befindet sich in der AWZ und eines im Küstengewässer von Schleswig-Holstein. 14 dieser Vorhaben sind zugelassen (Rahmenbetriebspläne sind planfestgestellt). Alle derzeit zugelassenen Vorhaben befinden sich außerhalb von Natura 2000-Schutzgebieten und Naturschutzgebieten.

In der Nord- und Ostsee sind derzeit Felder mit einer Flächengröße von insgesamt 278,4 km² (Nordsee: 145,1 km², Ostsee: 133,3 km²) für die Gewinnung von marinen Kiesen und Sanden zugelassen.²⁴ Innerhalb der deutschen Meeressgewässer entspricht dies einem Flächenanteil von 0,36 % (Nordsee), bzw. 0,86 % (Ostsee).

Im Jahr 2021 wurden in der Nordsee insgesamt knapp 2,5 Mio. m³ Kies/Sand entnommen. Diese stammten hauptsächlich aus dem Sandentnahmegebiet Westerland III und wurden für Küstenschutzmaßnahmen auf der Insel Sylt verwendet. Für den Zeitraum 2021-2024 wird der Sedimentbedarf für Küstenschutzmaßnahmen auf Sylt insgesamt auf etwa 5 Mio. m³ geschätzt.

In der Ostsee betrug die entnommene Menge in den letzten fünf Jahren 1,1-3,1 Mio. t (entspricht ca. 0,8-1,7 Mio. m³) pro Jahr, die etwa zu zwei Dritteln gewerblich und zu einem Drittel für Küstenschutzmaßnahmen verwendet wurden.

In Nord- und Ostsee gibt es jeweils ein Erlaubnisfeld für die Erkundung (Aufsuchung) von Kies- und Sandressourcen. Zur Erkundung von Lagerstätten werden in der Regel Seitensichtsonar, Videobefahrungen sowie Kernbohrungen durchgeführt.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Bedarf an Sedimenten vor allem für den Küstenschutz im Zuge des Meeresspiegelanstiegs²⁵ weiter steigen wird. Im Bereich der Nordsee ist perspektivisch eine Nutzung des Feldes Nordfriesland Süd vorgesehen. In den Küstengewässern von Mecklenburg-Vorpommern werden innerhalb der derzeitigen Bewilligungskulisse zukünftig weitere Felder in Nutzung gehen.

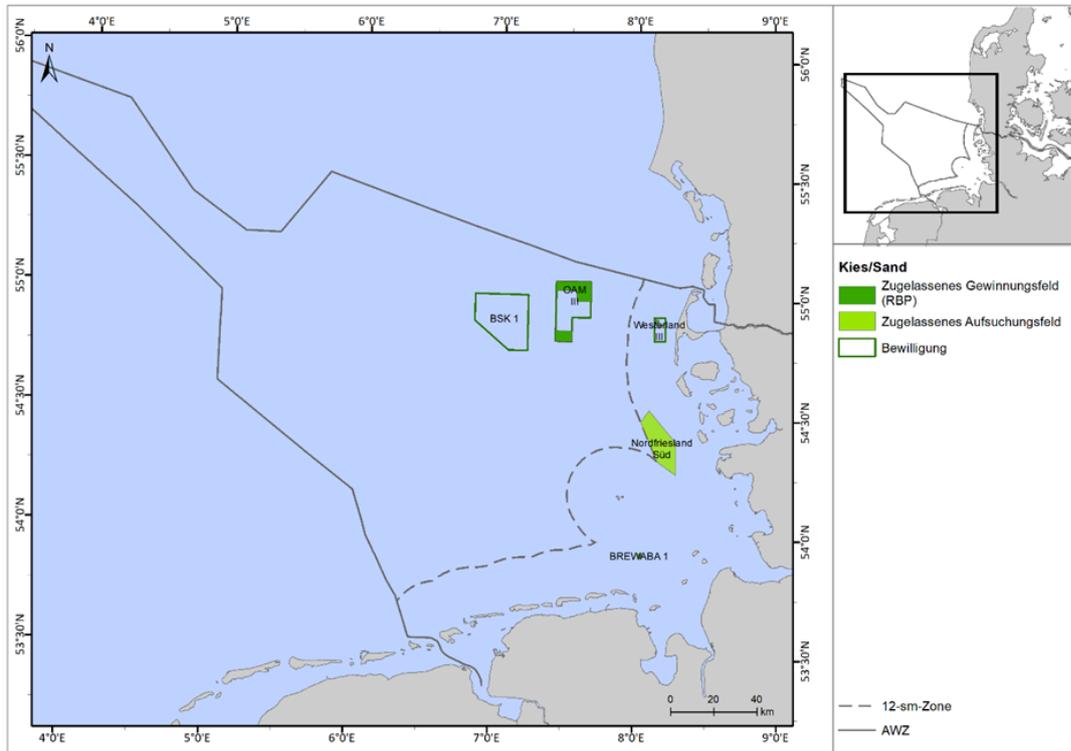
²³ Zeiler/Figge/Griewatsch ua Die Küste 68 (2004), 67; Mielck/Hass/Michaelis ua Geo-Mar Lett 39 (2019), 47; Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Naturschutzrechtliche Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Eingriffsregelung für den marinen Bereich (HzE marin), 2017.

²⁴ Die Angaben zu den Mengen stammen vom LBEG und Bergamt Stralsund. Siehe auch Bundesamt für Naturschutz, Windenergie auf See, Zuständigkeiten und Zulassungsverfahren, o.J. Die deutsche AWZ umfasst insgesamt eine Fläche von ca. 32.991 km² (28.539 km² in der Nordsee und 4.452 km² in der Ostsee)

²⁵ Umweltbundesamt, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung, 2019.

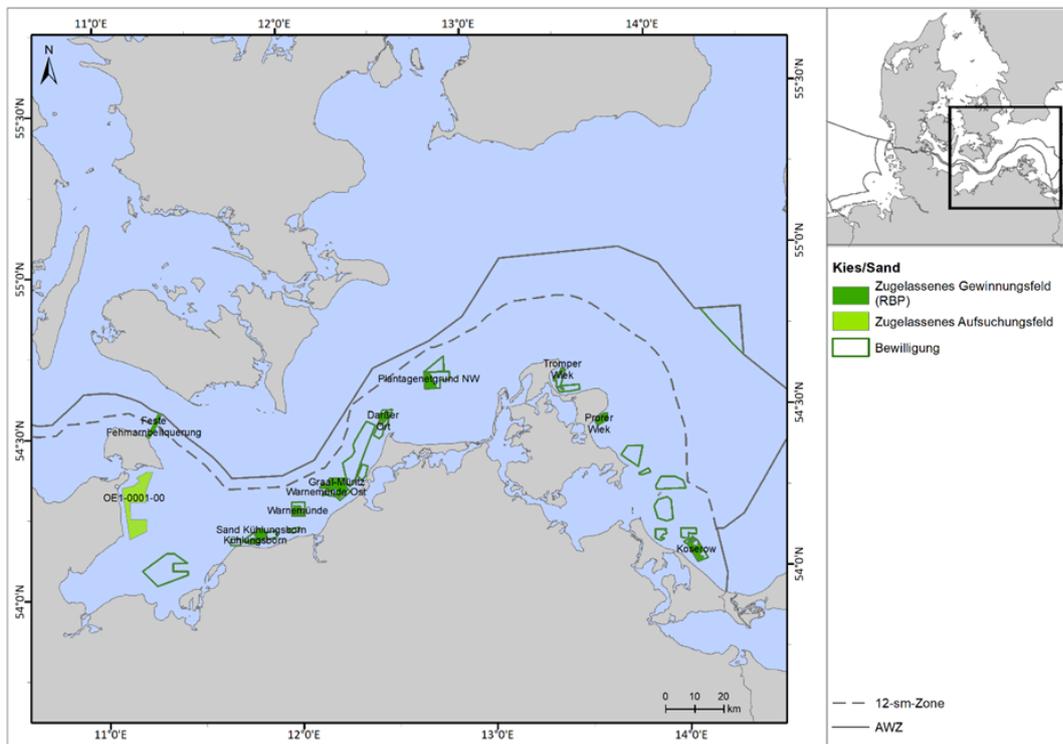
Eine detaillierte Auflistung der Kies- und Sandentnahmefelder in der Nord- und Ostsee ist Tabelle 3 zu entnehmen.

Abbildung 2 Sand- und Kiesgewinnung in der deutschen Nordsee



Quelle: LBEG, Datenbezug über NIBIS Kartenserver.

Abbildung 3 Sand- und Kiesgewinnung in der deutschen Ostsee



Quelle: LBEG, Datenbezug über NIBIS Kartenserver, Bergamt Stralsund.

Tabelle 3 Planfestgestellte Vorhaben zur Aufsuchung und Gewinnung von Kies und Sand in Nord- und Ostsee

Name des Feldes	Berechtigung	Laufzeit der Berechtigung	Status	Verortung	Zugelassene Flächen-größe [km ²] ¹	Lage in Schutz-gebieten	Verwendung
Nordsee							
Nordfriesland Süd	Aufsu- chung	2018- 2023	aktiv	Küsten- gewässer	240,8	in VSG	Küstenschutz
OAM III	Gewin- nung	2001- 2051	aktiv	AWZ	135,4	in FFH, VSG, NSG	gewerblich
Westerland III	Gewin- nung	2006- 2030	aktiv	Küsten- gewässer	6,6	in FFH, VSG	Küstenschutz
Brewaba 1	Gewin- nung	2001- 2031	Ruhe- betrieb bis 2024	Küsten- gewässer	3,1	anteilig in VSG	gewerblich
Ostsee							
OE1-0001-00	Aufsu- chung	2021- 2025	aktiv	Küsten- gewässer	107,2	in VSG	gewerblich
Feste Fehmarnbelt- querung	Gewin- nung	2014- 2024	aktiv	Küsten- gewässer, AWZ	13,1	anteilig FFH, NSG	innerhalb des Vorhabens
Kühlungsborn	Gewin- nung	2007- 2040	aktiv	Küsten- gewässer	4,1	nein	gewerblich
Kühlungsborn (Sand)	Gewin- nung	2007- 2040	aktiv	Küsten- gewässer	10,0	nein	gewerblich
Warnemünde	Gewin- nung	2016- 2023	aktiv	Küsten- gewässer	9,8	nein	gewerblich
Warnemünde Ost I	Gewin- nung	2022- 2039	aktiv	Küsten- gewässer	5,0	nein	gewerblich
Graal-Müritz	Gewin- nung	2019- 2060	aktiv	Küsten- gewässer	29,3	nein	Küstenschutz
Darßer Ort	Gewin- nung	2021- 2060	aktiv	Küsten- gewässer	10,2	nein	Küstenschutz
Plantagenet- grund NW Teilfeld 1	Gewin- nung	2017- 2050	aktiv	Küsten- gewässer	16,6	nein	gewerblich
Tromper Wiek I	Gewin- nung	2010- 2040	aktiv	Küsten- gewässer	2,5	nein	gewerblich
Tromper Wiek II	Gewin- nung	2010- 2040	aktiv	Küsten- gewässer	0,9	nein	gewerblich

Name des Feldes	Berechtigung	Laufzeit der Berechtigung	Status	Verortung	Zugelassene Flächen-größe [km ²] ¹	Lage in Schutz-gebieten	Verwendung
Tromper Wiek III	Gewinnung	2010-2040	aktiv	Küsten-gewässer	1,6	nein	gewerblich
Prorer Wiek I	Gewinnung	2010-2025	aktiv	Küsten-gewässer	3,2	nein	gewerblich
Prorer Wiek I-Erweiterung	Gewinnung	2016-2028	aktiv	Küsten-gewässer	7,6	nein	gewerblich
Koserow	Gewinnung	2018-2048	aktiv	Küsten-gewässer	19,4	nein	Küstenschutz

¹Die zugelassene Flächengröße bei Gewinnungsfeldern bezieht sich auf die im Rahmenbetriebsplan festgelegte Fläche. Bei Aufsuchungsfeldern bezieht sie sich auf die im Hauptbetriebsplan festgelegte Fläche. VSG = Vogelschutzgebiet, FFH = Fauna-Flora-Habitat Gebiet, NSG = Naturschutzgebiet. Quelle: LBEG, Datenbezug über NIBIS Kartenserver, Bergamt Stralsund.

Quelle: Öko-Institut, eigene Darstellung

2.2 Erdöl und -gas

Heide-Mittelplate I ist derzeit das einzige aktive Ölfeld in deutschen Gewässern (s. Abbildung 4). Es werden an zwei Standorten, Mittelplate A, einer künstlichen Bohrinselform im Wattenmeer, und Dieksand auf dem Festland, mit abgelenkten Bohrungen Rohöl gefördert. Von Mittelplate A wird das Rohöl über eine Pipeline ans Festland transportiert. Die Jahresfördermenge beläuft sich auf etwa eine Mio. t mit abnehmender Tendenz.²⁶

Die derzeit einzige Gasplattform befindet sich im Feld Deutsche Nordsee A6/B4 im sogenannten Entenschnabel der AWZ (s. Abbildung 4). Das Feld ist jedoch ausgefördert und es wurde 2022 mit dem Rückbau der Plattform begonnen.

Derzeit ist die Erschließung zweier weiterer Gasfelder nordwestlich von Borkum in der öffentlichen Diskussion. Für beide Felder liegen bergrechtliche Bewilligungen vor. Das Feld NB3-0001-00 befindet sich im deutschen Küstengewässer und soll vom niederländischen Hoheitsgebiet mittels abgelenkter Bohrungen ausgebeutet werden. Zu dem Vorhaben wurde ein Rahmenbetriebsplan eingereicht, das Planfeststellungsverfahren war im Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Gutachtens nicht abgeschlossen.

In drei Feldern besteht eine bergrechtliche Erlaubnis zur Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen.

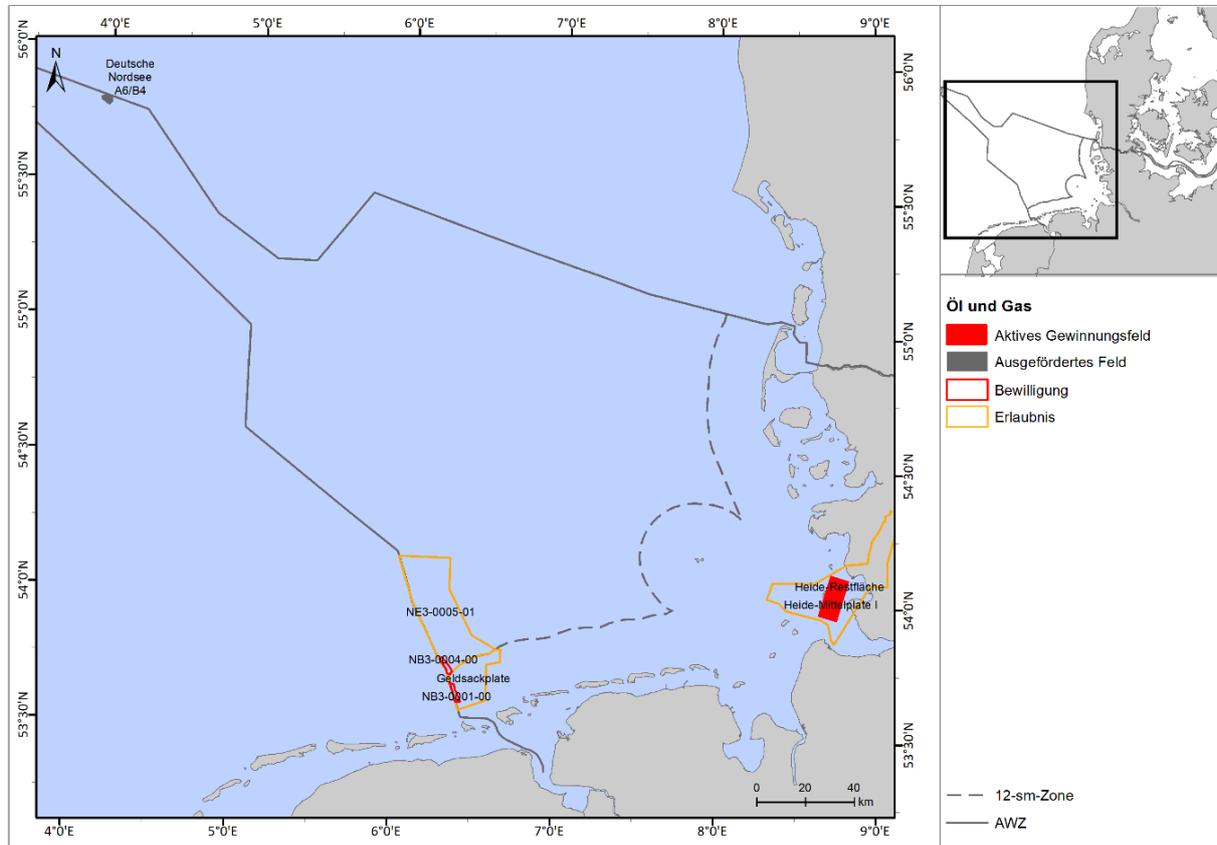
Die Realisierung weiterer Projekte zur Förderung von Erdöl- und Erdgas in deutschen Meeresgewässern wird von Fachleuten aus Behörden als unwahrscheinlich eingeschätzt.

Auswirkungen durch Erdöl- und Erdgasvorhaben auf die Umwelt bestehen vor allem durch die feste Installation von Förderplattformen im Meer und deren Folgewirkungen, wie Lichtemissionen, erhöhter Schiffs- und Flugverkehr, sowie die bestehenden Risiken eines Unfalls. Um die Plattformen mit Strom zu versorgen und das geförderte Öl/Gas abzutransportieren, werden Kabel und Pipelines verlegt. Bei der Förderung von Erdgas kann es

²⁶ Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie, Jahresbericht 2022, Daten und Fakten, 2023.

zu Meeresbodenabsenkungen kommen²⁷. Die Exploration von Erdöl- und Erdgasvorkommen ist mit schallintensiver Seismik und Bohrungen verbunden und kann zu Störungen von marinen Säugetieren führen.

Abbildung 4 Erdöl- und Erdgasvorhaben in der deutschen Nordsee



Quelle: LBEG, Datenbezug über NIBIS Kartenserver.

Eine Auflistung der in der Nordsee liegenden Berechtigungsflächen zur Gewinnung und Aufsuchung von Erdöl, Erdgas und Kohlenwasserstoffen kann Tabelle 4 entnommen werden. In der Ostsee liegen keine Berechtigungsflächen zur Gewinnung und Aufsuchung von Erdöl und Erdgas vor.

²⁷ Siehe dazu das Dokument „Gutachterliche Stellungnahme zur Beurteilung der ‚Erdbebenrisikio- und Bodensenkungsstudie N05-A Gasfeld und umliegende Prospekte‘ von Deltares“ welches von DMT GmbH und Co. KG 2001 erstellt wurde und hier unter dem Link https://www.lbeg.niedersachsen.de/bergbau/genuehmigungsverfahren/aktuelle_planfeststellungsverfahren/planfeststellungsverfahren-zum-vorhaben-der-one-dyas-b-v-richtbohrungen-von-der-plattform-n05-a-in-den-deutschen-sektor-der-nordsee-einschliesslich-der-erdgasforderung-im-deutschen-hoheitsgebiet-215997.html. Siehe außerdem Fokker/van Leijen/Orlic ua Netherlands Journal of Geosciences 97 (2018), 129.

Tabelle 4 Berechtigungsflächen zur Gewinnung und Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen in der Nordsee

Name des Feldes	Berechtigung	Laufzeit der Berechtigung	Status	Verortung	Flächen-größe [km ²]	Lage in Schutzge-bieten
Heide-Restfläche	Aufsuchung	1980-2023	inaktiv	Küsten-gewässer	900	FFH, VSG
Geldsackplate	Aufsuchung	2015-2023	RBP wurde eingereicht	Küsten-gewässer	286	anteilig in VSG, NSG
NE3-0005-01	Aufsuchung	2006-2025	RBP wurde bisher nicht eingereicht	Küsten-gewässer	825	anteilig in FFH, NSG
Heide-Mittelplate I	Gewinnung	1981-2041	Förderung aktiv	Küsten-gewässer	124	FFH, VSG
NB3-0004-00	Gewinnung	2022-2042	RBP wurde bisher nicht eingereicht	AWZ	12	FFH, NSG
NB3-0001-00	Gewinnung	2022-2042	RBP wurde eingereicht	Küsten-gewässer	13	anteilig in VSG, NSG
Deutsche Nordsee A6/B4	Gewinnung	1998-2028	Förderung eingestellt, Rückbau begonnen	AWZ	15	anteilig in FFH, NSG

RBP = Rahmenbetriebsplan, VSG = Vogelschutzgebiet, FFH = Fauna-Flora-Habitat Gebiet, NSG = Naturschutzgebiet.

Quelle: LBEG, Datenbezug über NIBIS Kartenserver.

2.3 Kabel und Rohrleitungen

In den deutschen Gewässern von Nord- und Ostsee gibt es eine große Zahl an verlegten Strom- und Datenkabeln. Viele davon dienen der Netzanbindung von Offshore-Windparks. Vom Bergrecht erfasst sind nur Transit-Rohrleitungen, bei Kabeln ist der Anwendungsbereich umstritten, praktische Bedeutung für das bergrechtliche Verfahren haben nur Transitkabel.²⁸ Diese werden auch Interkonnektoren genannt.

Auswirkungen durch Kabel und Rohrleitungen entstehen vor allem während der Verlegearbeiten und ggf. durch deren Rückbau, durch Lärmemissionen, Trübung und physikalische Beanspruchung des Bodens. Betriebsbedingte Wirkungen sind unter Einhaltung der derzeitigen technischen Vorgaben als geringfügig anzusehen. Stromkabel emittieren Wärme und müssen daher so tief im Meeresboden verlegt werden, dass das 2K-Kriterium eingehalten wird. Dieses besagt, dass sich die Bodenschicht in 20 cm Tiefe (AWZ) bzw. 30 cm (Küstengewässer) nicht mehr als um 2 Kelvin (2°C) erhöhen darf, um die benthischen Lebewesen nicht zu beeinträchtigen²⁹. Stromkabel, die über große Strecken Strom transportieren, werden in der Regel als Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragung (HGÜ) ausgeführt. Die Ausbildung elektromagnetischer Felder wird durch die technische Ausführung der Kabel weitgehend verhindert bzw. durch die Verlegung im Boden von der Meeresumwelt

²⁸ Siehe dazu ausführlich, 7.2.

²⁹ Bundesamt für Strahlenschutz, Grundsätze zu den Umweltauswirkungen im Zusammenhang mit elektromagnetischen Feldern und thermischen Auswirkungen der Kabelanbindung von Offshore-Windenergieparks an das Verbundstromnetz, 2005. Siehe auch Umweltziel 6.3 in Anhang C.

abgeschirmt.³⁰ Dennoch sind auch geringe Feldstärken von einigen Organismen wie Haien und Rochen detektierbar und können sich auf deren Verhalten auswirken.³¹

Derzeit führen fünf HGÜ-Interkonnektoren durch deutsche Meeresgebiete (s. Abbildung 5, Abbildung 6). Zusätzlich sind drei HGÜ-Interkonnektoren in Planung (NorGer) oder bereits genehmigt (VikingLink, NeuConnect).

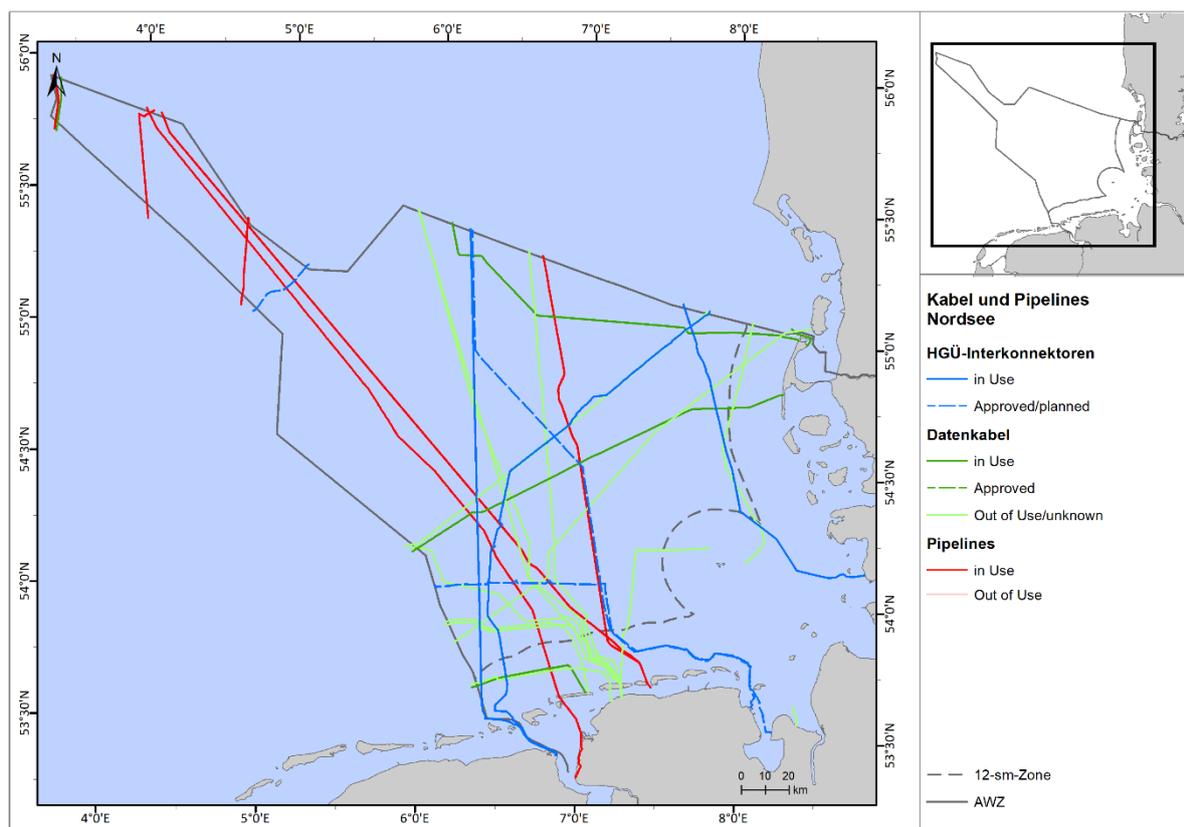
Ferner sind zehn transnationale Datenkabel, die durch deutsche Meeresgewässer führen, in Betrieb (s. Abbildung 5 und Abbildung 6). Ein weiteres Datenkabel über Bornholm nach Schweden ist genehmigt.

Auch Transit-Rohrleitungen fallen unter das Bergrecht. Norpipe, Europipe 1 und 2 sind deutsche Pipelines, die große Teile der deutschen AWZ der Nordsee queren (s. Abbildung 5). Zusätzlich queren drei ausländische Pipelines den Entenschnabel in der Nordsee.

Durch Ostseebereiche führen die beiden deutsch-russischen Pipelines Nord Stream 1 und 2 (s. Abbildung 6). Sie sind derzeit außer Betrieb (Nord Stream 1) bzw. nie in Betrieb genommen worden (Nord Stream 2). Perspektivisch wird in den nächsten Jahrzehnten der Ausbau von Wasserstoffleitungen durch die deutschen Meeresgewässer eine Rolle spielen.

Eine Auflistung der Transitzkabel und -rohrleitungen in deutschen Meeresgewässern ist Tabelle 5 zu entnehmen.

Abbildung 5 Transitkabel und -rohrleitungen in der deutschen Nordsee

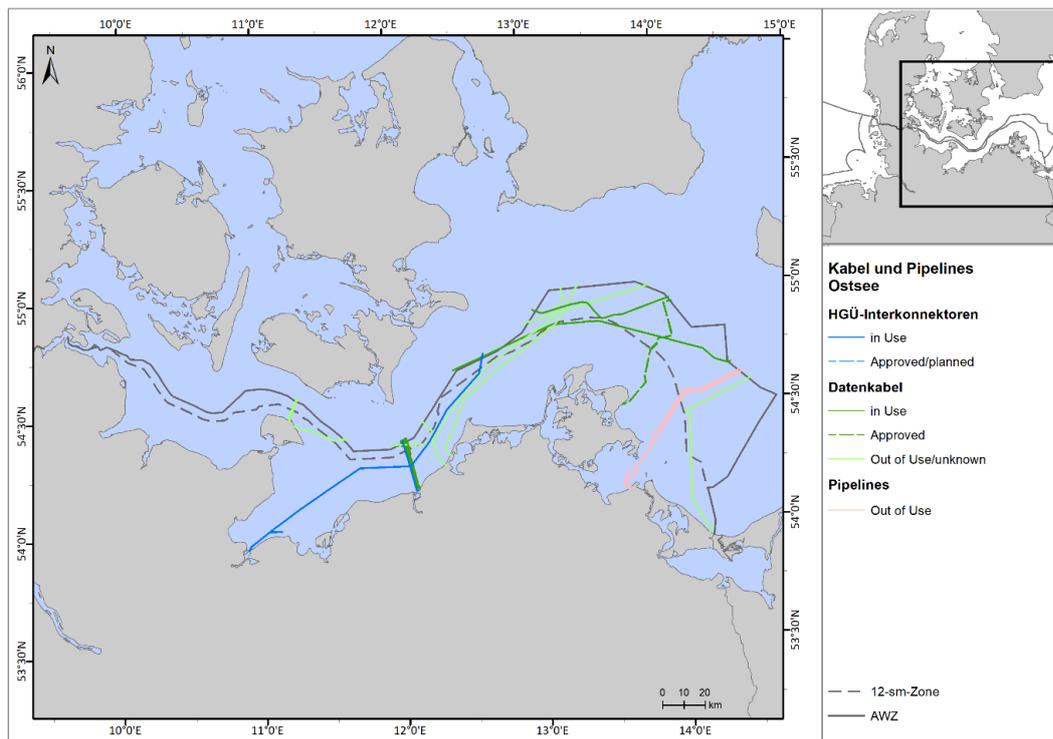


Quelle: BSH, Datenbezug über Contis Informationssystem.

³⁰ Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Umweltbericht zum Flächenentwicklungsplan 2020 für die deutsche Nordsee, 2020, S. 178.

³¹ Taormina/Bald/Want ua Renewable & Sustainable Energy Reviews 96 (2018), 380.

Abbildung 6 Transitkabel und -Rohrleitungen in der deutschen Ostsee



Quelle: BSH, Datenbezug über Contis Informationssystem.

Tabelle 5 Transitkabel und -Rohrleitungen in deutschen Meeresgewässern

Name	Art des Kabels/der Leitung	Status	Verortung	Länge auf deutschem Gebiet	Lage in Schutzgebieten
Nordsee					
NordLink	Energiekabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 156 km	anteilig FFH, VSG, NSG
NorNed	Energiekabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 200 km	anteilig FFH
NorGer	Energiekabel	in Planung	Küstengewässer und AWZ	ca. 287 km	anteilig FFH, VSG
COBRACable	Energiekabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 231 km	anteilig FFH, NSG
NeuConnect	Energiekabel	genehmigt	Küstengewässer und AWZ	ca. 181 km	anteilig VSG
Viking Link	Energiekabel	genehmigt	AWZ	ca. 27 km	nein
Atlantic Crossing 1A (AC 1A)	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 169 km	anteilig FFH, VSG, NSG
TAT 10D1	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer	ca. 53 km	anteilig FFH, VSG

Name	Art des Kabels/der Leitung	Status	Verortung	Länge auf deutschem Gebiet	Lage in Schutzgebieten
Atlantic Crossing 2	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 169 km	anteilig FFH, VSG, NSG
Cantat 3	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer	ca. 11 km	anteilig FFH, VSG, NSG
NorSeaCom (NSC) 1	Datenkabel	in Betrieb	AWZ	ca. 18 km	nein
Zeepipe	Pipeline	in Betrieb	AWZ	ca. 20 km	nein
Franpipe	Pipeline	in Betrieb	AWZ	ca. 20 km	nein
Tyra-Nogat	Pipeline	in Betrieb	AWZ	ca. 31 km	nein
Norpipe	Pipeline	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 344 km	anteilig FFH, VSG, NSG
Europipe 1	Pipeline	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 325 km	anteilig FFH, VSG, NSG
Europipe 2	Pipeline	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 197 km	anteilig FFH, VSG, NSG
Ostsee					
Baltic Cable	Energiekabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 151 km	anteilig FFH
Kontek	Energiekabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 24 km	nein
DK-G 3	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 24 km	nein
KPN/QWest	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 23 km	nein
Electra-GC1	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 23 km	nein
Baltica Segment 3	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 113 km	nein
C-Lion	Datenkabel	in Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 25 km	nein
Bornholm Subsea Cable	Datenkabel	genehmigt	Küstengewässer und AWZ	ca. 64 km	nein
Nord Stream 1	Pipeline	außer Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 83 km	anteilig FFH, VSG, NSG
Nord Stream 2	Pipeline	außer Betrieb	Küstengewässer und AWZ	ca. 83 km	anteilig FFH, VSG, NSG

Quelle: BSH, Datenbezug über Contis Informationssystem.

VSG = Vogelschutzgebiet, FFH = Fauna-Flora-Habitat Gebiet, NSG = Naturschutzgebiet.

2.4 Weitere Aktivitäten

Weitere vom BBergG erfasste Vorhaben sind Forschungshandlungen in Bezug auf den Festlandssockel. Das Bundesberggesetz legt hier das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie als die zuständige Behörde für Aufsicht und Genehmigung entsprechender Vorhaben sowie Versagensgründe für Genehmigungen fest (siehe Abschnitt 6). Diese Vorhaben sind entweder im Bereich der wissenschaftlichen Forschung angesiedelt oder werden aufgrund von Nutzungen durchgeführt (z.B. Voruntersuchungen oder Monitoring von Offshore-Windparkflächen, Kabeltrassen, etc.). Dabei werden z.B. bildgebende Sonare (Sidescan-Sonar und Fächerecholot) verwendet sowie Greiferproben genommen. Nach Behördenaussagen werden derzeit etwa 100 Forschungsgenehmigungen im Jahr ausgesprochen, die teilweise mehrere Forschungshandlungen beinhalten. Aufgrund des Ausbaus der Offshore-Windenergie ergibt sich ein steigender Bedarf an Umweltuntersuchungen, sodass die Anzahl an Forschungshandlungen aktuell und zukünftig steigen wird.

Einige bergbauliche Tätigkeiten im Meer gehen mit der Errichtung baulicher Installationen wie Förderplattformen, Rohrleitungen und Kabel einher. Anforderungen an ihren Rückbau sind vom Genehmigungsregime des Bergrechts erfasst. Aktuell finden Rückbautätigkeiten an der Gasplattform Deutsche Nordsee A6-A statt. Auch Rohrleitungen werden nach Beendigung der Nutzung i. d. R. zurückgebaut. Dafür werden diese abschnittsweise zerschnitten und geborgen. Auch wird einzelfallbezogen geprüft, ob ein Umbau für eine Nachnutzung für andere Stoffströme wie Wasserstoff in Frage kommt. Stromkabel werden üblicherweise nicht zurückgebaut, sondern im Meeresboden belassen.

3 Anforderungen der MSRL

Zunächst werden die sich aus der MSRL ergebenden Anforderungen an den Meeresschutz in Deutschland dargestellt.

Nach Art. 1 Abs. 1 MSRL, § 45a Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz ist Deutschland dazu verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen oder zu erhalten.

Zur Verwirklichung der Ziele der MSRL haben die Mitgliedstaaten für die betreffende Meeres(unter)region Meeresstrategien zu entwickeln, die dem Aktionsplan in Art. 5 Abs. 2 MSRL folgen. Die Entwicklung begann 2012 mit einer Anfangsbewertung, der Beschreibung eines guten Umweltzustands und der Festlegung von Umweltzielen, setzte sich 2014 mit der Aufstellung von Überwachungsprogrammen fort und schloss 2015 mit einem Maßnahmenprogramm ab. Die einzelnen Bestandteile der Strategie werden seither alle sechs Jahre überprüft und ggf. aktualisiert (Art. 5, 17 Abs. 2 MSRL) und die Ergebnisse an die EU-Kommission berichtet.

Die §§ 45a-45l WHG transformieren die Richtlinie ins nationale Recht. § 2 Abs. 1a (erweiterter Anwendungsbereich des WHG), § 3 Nr. 2a (Definition der Meeresgewässer) und § 23 Abs. 1 (erweiterte Verordnungsermächtigung) ergänzen diese Regelungen.

3.1 Anwendungsbereich und räumliche Bezugsgrößen für die Bewirtschaftung der Meeresgewässer

Die §§ 45a-45l WHG gelten für die Meeresgewässer im Sinne von § 3 Nr. 2a WHG.

Im Bereich der Küstengewässer im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (bis 1 Seemeile von der Basislinie für den ökologischen Zustand und bis 12 Seemeilen für den chemischen Zustand) gilt die MSRL, sofern „bestimmte Aspekte des Umweltzustands der Meeresumwelt nicht bereits durch die WRRL oder andere Rechtsvorschriften der Gemeinschaft abgedeckt sind“ (Art. 3 Nr. 1b MSRL). Dies findet sich in entsprechenden Berücksichtigungspflichten von Maßnahmen nach § 44, §§ 27-31 WHG oder § 6 und § 56 BNatSchG z.B. in den §§ 45c Abs. 2 WHG (Anfangsbewertung), 45d WHG (guter Umweltzustand), 45e WHG (Umweltziele), 45f Abs. 2 WHG (Überwachungsprogramme) und 45h Abs. 3 WHG (Maßnahmen) wieder.

Ziel der Richtlinie und ihrer nationalen Umsetzung ist es, Doppelarbeit und Widersprüche mit bestehenden Rechtsvorschriften zum Meeresschutz zu vermeiden. Die Berücksichtigungspflichten des WHG beziehen daher völkerrechtliche, europarechtliche und nationale Regelungen in die Umsetzung der Richtlinie bzw. der §§ 45a ff WHG ein.

Ultimative Bezugsgröße für das Ziel der Richtlinie, den guten Umweltzustand herzustellen, ist die jeweilige Meeresregion oder -unterregion. Die Richtlinie fordert, dass die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, damit ihre Meeresstrategien in der jeweiligen Meeres(unter)region kohärent sind und koordiniert werden (Art. 5 Abs. 2 MSRL). Für die regionale Koordinierung sollen die Mitgliedstaaten vorhandene regionale institutionelle Kooperationsstrukturen, einschließlich derjenigen im Rahmen von regionalen Meeresübereinkommen, nutzen (Art. 6 Abs. 1 MSRL). § 45k Abs. 1 WHG setzt diese Anforderungen in nationales Recht um.

Die Bezugsgrößen für die deutschen Meeresgewässer sind die Meeresregion Ostsee (Art. 4 Abs. 1 a MSRL) und die erweiterte Nordsee (einschließlich Kattegat und Ärmelkanal) als Unterregion des Nordostatlantiks (Art. 4 Abs. 2 a (i) MSRL). Die Bewirtschaftungsplanung in Deutschland erfolgt für Nord- und Ostsee gesondert (§ 45a Abs. 3 WHG) und in Zusammenarbeit mit den

Anrainerstaaten von Nord- und Ostsee. Deutschland nutzt dafür insbesondere die bestehenden institutionellen Kooperationsstrukturen der regionalen Meeresübereinkommen für die Ostsee (HELCOM), den Nordostatlantik (OSPAR) sowie für das Wattenmeer (Trilaterale Wattenmeerzusammenarbeit).

Für ihre Bewirtschaftung werden die Meeresgewässer innerhalb der Meeres(unter)region je nach Merkmal in Bewertungseinheiten (MRUs, Marine Reporting Units) weiter unterteilt. Dies erfolgt anhand ökologischer und administrativer Erwägungen und kann bis hin zur Auflösung der Küstengewässer in WRRL-Wasserkörper gehen. Die für ein Umweltmerkmal gewählte räumliche Auflösung (MRU) ist die Bezugsgröße für die Zustandsbewertung (§ 45c WHG), die Bewirtschaftungsziele (§§ 45a, 45d und 45e WHG) und die Maßnahmen (§ 45h WHG).³²

3.2 Qualitätsziele für den Meereszustand

Gemäß § 45d Satz 1 WHG beschreiben die zuständigen Behörden die Merkmale für den guten Umweltzustand der Meeresgewässer nach Maßgabe der elf Deskriptoren des Anhang I der MSRL. Von diesen sind für marine Bergbauprojekte insbesondere folgende relevant: Biodiversität aufgegliedert in die Komponenten Arten (Deskriptor 1), pelagische Habitate (Deskriptor 1), Meeresbodenintegrität und benthische Habitate (Deskriptoren 1 und 6) sowie Nahrungsnetze (Deskriptoren 1 und 4), Eutrophierung (Deskriptor 5), hydrographische Veränderungen (Deskriptoren 7), Schadstoffe (Deskriptoren 8 und 9) und Unterwasserschall (Deskriptor 11).

Das Ermessen bei Ausfüllung dieser Beschreibung und der Festlegung diesbezüglicher Qualitätsziele ist durch den Kommissionsbeschluss 2017/848³³ zur Festlegung der Kriterien und methodischen Standards für die Beschreibung eines guten Umweltzustands von Meeresgewässern und von Spezifikationen und standardisierte Verfahren für die Überwachung und Bewertung sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2010/477/EU eingegrenzt. Der Kommissionsbeschluss macht EU-weite Vorgaben zu den Bewertungselementen, den Bewertungskriterien und Bewertungsmaßstäben (Schwellenwerten) sowie zu den relevanten Skalen für die Beschreibung und Bewertung des Umweltzustands.

Diese Vorgaben ordnen in Einzelfällen die Verwendung von Standards nach Unionsrecht (z.B. Wasserrahmenrichtlinie, FFH-Richtlinie³⁴) an. Soweit kein einschlägiges EU-Recht vorgeht, sind die Vorgaben des Kommissionsbeschlusses 2017/848 qualitativ und ordnen an, dass die Mitgliedstaaten durch Zusammenarbeit – je nach Merkmal in der betreffenden Meeres(unter)region oder auf EU-Ebene – die erforderlichen konkreten und quantitativen Festlegungen (z.B. Schwellenwerte) treffen.

Die Festlegung der Qualitätsziele involviert je nach Merkmal eine oder, im Wege der Verschneidung von Einzelergebnissen, mehrere Ebenen: Parameter, Elemente oder Kriterien, und Merkmale. Die Beschreibung des guten Umweltzustands findet auf Ebene der Merkmale statt. Er beschreibt quantitativ, in welchem Ausmaß die Schwellenwerte erreicht werden sollen (z.B. in Form des Mindestanteils (Prozent) der Fläche oder der für den guten Umweltzustand relevanten Elemente, die die Schwellenwerte einhalten); die Festlegung von Schwellenwerten

³² Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee, Umsetzung der Meeresstrategie- Rahmenrichtlinie Aktualisierung der Überwachungsprogramme (Meeresmonitoring) gemäß § 45f Abs. 1 WHG zur Umsetzung von Art. 11 MSRL Teil A: Monitoring-Rahmenkonzept, 2020.

³³ Beschluss (EU) 2017/848 der Kommission vom 17. Mai 2017 zur Festlegung der Kriterien und methodischen Standards für die Beschreibung eines guten Umweltzustands von Meeresgewässern und von Spezifikationen und standardisierten Verfahren für die Überwachung und Bewertung sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2010/477/EU im Folgenden Kommissionsbeschluss 2017/848

³⁴ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

für Parameter, Elemente und Kriterien allein stellen keine Beschreibung des guten Umweltzustands dar (Erwägungsgrund 15 Kommissionsbeschluss 2017/848). So werden beispielsweise die benthischen Lebensräume in Biotopklassen eingeteilt. Werden die gemäß dem Kommissionsbeschluss 2017/848 festgelegten Schwellenwerte für ein bestimmtes Kriterium nicht erreicht, so sollten die Mitgliedstaaten erwägen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen oder weitere Forschungsarbeiten oder Untersuchung durchzuführen (Erwägung 18 des Kommissionsbeschlusses). Die Kriterien wurden auf nationaler Ebene – auch über die Zusammenarbeit in internationalen Gremien – weiter spezifiziert. So befindet sich eine benthische Biotopklasse nach Kriterium D6C3 (Räumliche Ausdehnung der Beeinträchtigung durch physische Störung) in einem guten Zustand, wenn mindestens 10 % der Fläche dauerhaft nicht beeinträchtigt wird und die stark beeinträchtigte Fläche weniger als 25 % der gesamten Vorkommensfläche beträgt.³⁵

Die nationalen Festlegungen zu Bewertungselementen, Schwellenwerten der verschiedenen Ebenen und Bewertungsmethodik, die in regionaler oder EU-Zusammenarbeit etabliert wurden, liegen in den Berichten Deutschlands nach Art. 8 und 9 MSRL an die EU-Kommission vor. Die Berichte von 2018 befinden sich derzeit für die Berichterstattung im Oktober 2024 in Aktualisierung; Entwürfe dazu befinden sich in der Öffentlichkeitsbeteiligung.³⁶

3.3 Umweltziele

Gemäß § 45e WHG legen die zuständigen Behörden Zwischenziele mit Fristen und die Einzelziele, die erforderlich sind, um einen guten Zustand der Meeresgewässer zu erreichen, sowie zugehörige Indikatoren fest. Deutschland macht v.a. von operativen Umweltzielen im Sinne der Erwägungen in Anhang IV MSRL Nr. 2 Gebrauch, auf die § 45e WHG dynamisch verweist. Operative Umweltziele beziehen sich auf konkrete Umsetzungsmaßnahmen und dienen als Leitlinie für die Ableitung von Maßnahmen zur Erreichung des guten Umweltzustands. Die operativen Umweltziele sind unter sieben Zielthemen gefasst und werden durch ein oder mehrere Indikatoren operationalisiert. Die Umweltziele legt Deutschland nach Art. 10 MSRL der EU-Kommission in Berichten vor. Die Umweltziele (Stand 2023) sind als Überblick in Anhang C mit ihren Indikatoren und dem Stand der Verfügbarkeit von Zielwerten aufgeführt.

3.4 Zielerreichung

Um den guten Zustand zu erreichen und eine weitere Verschlechterung zu verhindern, muss die Gesamtbelastung der Meere durch menschliche Aktivitäten gesteuert werden (s. Art. 1 Abs. 3 MSRL).³⁷ Dafür sieht § 45h WHG gemäß MSRL insbesondere eine Bewirtschaftungsplanung in Form von Maßnahmenprogrammen vor. Im Erwägungsgrund 9 der MSRL wird zudem die „Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche“ gefordert.

3.4.1 MSRL-Maßnahmenprogramme

Die Maßnahmenprogramme sind Bestandteil der Meeresstrategie (Art. 5 Abs. 2 c MSRL). Die Maßnahmenprogramme werden auf Grundlage der Anfangsbewertung und der Umweltziele

³⁵ *BLANO Fach-AG Benthos und benthische Lebensräume*, Methodik der Bewertung der benthischen Lebensräume (D1/D6) im Rahmen der Aktualisierung von Art. 8 und 9 MSRL für die Berichterstattung 2024, 2024, 20.

³⁶ Entwürfe im Zeitraum 16. Oktober 2023 bis 15. April 2024 hier einsehbar: <https://mitglieder.meeresschutz.info/de/oeffentlich/zustandsbewertung-2024.html>.

³⁷ Weiß ZUR 2017, 331 (334).

festgelegt (§ 45h Abs. 1 S. 1 WHG).³⁸ Sie sind alle 6 Jahre zu überprüfen und zu aktualisieren (§ 45j WHG).³⁹ Das deutsche Maßnahmenprogramm wurde zuletzt 2021 für den Bewirtschaftungszeitraum 2022-2027 aktualisiert.⁴⁰

Für das Gutachten besonders relevant ist die bereits erwähnte Maßnahme „UZ4-06 Prüfung der Konformität des Bergrechtsregimes und der Anforderungen der MSRL; ggf. Ableitung von Fach- und Handlungsvorschlägen“,⁴¹ welche die Grundlage für das Forschungsprojekt bildet. Darüber hinaus sind noch folgende Maßnahmen, welche sich noch in der Umsetzung befinden, relevant:

- ▶ UZ4-04 Nachhaltige und schonende Nutzung von nicht lebenden sublitoralen Ressourcen für den Küstenschutz (Nordsee)
 - Landesaspekte – Schleswig-Holstein:
„Aufgrund der zu erwartenden Sedimentdefizite im Wattenmeer infolge eines beschleunigten Meeresspiegelanstieges und der sich daraus ergebenden negativen Konsequenzen für Küsten- und Naturschutz sollen Maßnahmen des Küstenschutzes nicht zu einem zusätzlichen Sedimentdefizit führen. Sedimententnahmen aus dem Wattenmeer oder den (Außen-)Sänden sind daher generell ausgeschlossen.“⁴²
 - Landesaspekt – Niedersachsen:
„Die rechtliche Absicherung geeigneter Sedimentgewinnungsgebiete im Küstenvorfeld stellt ein strategisches Ziel dar, um den Küstenschutz an sandigen Küsten als Element der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Dieses Ziel ist im Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2012, dem Generalplan Küstenschutz Niedersachsen sowie der Empfehlung für eine niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels der Regierungskommission Klimaschutz enthalten.“⁴³
- ▶ UZ4-05 Umweltgerechtes Management von marinen Sand- und Kiesressourcen für den Küstenschutz in Mecklenburg-Vorpommern (Ostsee)
 - „Als Maßnahme zum Schutz der benthischen Lebensgemeinschaften soll in Mecklenburg-Vorpommern ein Gesamtkonzept zur nachhaltigen, umwelt-verträglichen Nutzung

³⁸ BeckOK Umweltrecht/Ginzky, § 45h WHG Rn. 3.

³⁹ Landmann/Rohmer Umweltrecht/Proelß, § 45h WHG Rn. 1.

⁴⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht), aktualisiert für 2022–2027, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022.

⁴¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022, S. 63

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht), aktualisiert für 2022–2027, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022, 117 ff.

⁴² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022, S. 305.

⁴³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022, S. 305.

nichtlebender Ressourcen für den Küstenschutz entwickelt und umgesetzt werden, das eine bestmögliche Schonung der lebenden Gemeinschaften in und auf den nicht lebenden Ressourcen (Sand und Kies) zum Ziel hat und aus den folgenden Komponenten besteht:

- Anwendung einer angepassten Sandentnahme-Technologie entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik;
 - Entwicklung und Fortschreibung eines Lagerstätten-Nutzungskonzeptes;
 - Sicherstellung möglichst kurzer Entfernungen zwischen Entnahme- und Aufspülort;
 - Entwicklung und Umsetzung eines Sediment-Managementkonzeptes.“⁴⁴
- Landesaspekte Schleswig-Holstein:
„Aufgrund der sehr begrenzten marinen Sedimentressourcen in der Ostsee im Zuständigkeitsbereich von Schleswig-Holstein ist eine strategische Ausrichtung auf die (langfristige) Nutzung von bspw. Sand für Zwecke des Küstenschutzes in Schleswig-Holstein nicht nachhaltig. Entnahmen von nicht lebenden Ressourcen für den Küstenschutz sind hier deshalb grundsätzlich nicht vorgesehen. Einzelfallentscheidungen aus Gründen des Küstenschutzes bleiben vorbehalten.“⁴⁵

Zudem gib es noch eine Reihe von Maßnahmen, welche darüber hinaus Einzelaspekte der bergbaulichen Tätigkeit betreffen können:⁴⁶

- ▶ UZ6-04 Entwicklung und Anwendung von Lärminderungsmaßnahmen für die Nord- und Ostsee (Umsetzung begonnen)
- ▶ UZ3-03 Rückzugs- und Ruheräume für benthische Lebensräume, Fische, marine Säugetiere und See- und Küstenvogel zum Schutz vor anthropogenen Störungen
 - In dieser werden auch „direkte Veränderungen des Meeresbodens, verursacht durch die Konstruktion von Bauwerken, Kabeln und Pipelines sowie durch Sand- und Kiesabbau und den Ausbau von Wasserstraßen“ erwähnt.
- ▶ UZ3-01 Aufnahme von für das Ökosystem wertbestimmenden Arten und Biotoptypen in Schutzgebietsverordnungen
- ▶ UZ7-02 Ökologische Strategie zum Sedimentmanagement im niedersächsischen Wattenmeer und vorgelagerten Inseln (am Beispiel der Einzugsgebiete der Seegaten von Harle und Blauer Balje)

⁴⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022, S. 311.

⁴⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022, S. 310.

⁴⁶ Details zu den Maßnahme können Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, 2022 S. 89 ff, 138 ff, 228 ff, 280 ff, 335 ff entnommen werden.

- ▶ Sowie die Maßnahmen zum Umweltziel 6: Meere ohne Beeinträchtigung durch anthropogene Energieeinträge.

3.4.2 Regionale Zusammenarbeit

Nach Art. 5 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 MSLR sollen die Mitgliedstaaten die Meeresstrategien regional abstimmen und dafür soweit möglich bereits vorhandene Strukturen nutzen. Im Bereich der Nord- und Ostsee sind dies insbesondere die Strukturen des Übereinkommens zum Schutz der Ostsee (Helsinki-Übereinkommen)⁴⁷, des Oslo-Paris-Übereinkommens zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR-Übereinkommen)⁴⁸ sowie der Trilateralen Wattenmeerzusammenarbeit zum Schutz des Wattenmeers (Trilaterale Wattenmeerzusammenarbeit, TWSC)⁴⁹.

3.4.2.1 Helsinki-Übereinkommen

Im Rahmen des Übereinkommens kann die Helsinki-Kommission rechtlich unverbindliche Vereinbarungen z.B. in Form von Leitfäden („Guidelines“) und Empfehlungen („Recommendations“) erlassen. Bei deren Nichteinhaltung ist keine Möglichkeit zur Sanktionierung vorgesehen.⁵⁰ Zudem ist stets die Umsetzung in nationales Recht erforderlich.⁵¹ Insofern ist die folgende Empfehlung als Soft Law zu beachten, wobei anzumerken ist, dass die Bedeutung des Soft Laws steigt,⁵² und Vereinbarungen der regionalen Zusammenarbeit gerade im Kontext der MSRL eine besondere Bedeutung haben.

Für den Kies- und Sandabbau ist insbesondere die Empfehlung der HELCOM 19/1 v. 23.03.1998 relevant.⁵³

Empfohlen wird unter anderem:

- ▶ Die Durchführung einer UVP
- ▶ Keine Genehmigungen des Abbaus im Bereich von Natura2000-Schutzgebieten, Nationalparks und weiteren Naturschutzgebieten
- ▶ Kein signifikant negativer Effekt auf, oder keine Verschlechterung von
 - Meeresschutzgebieten nach dem Helsinki-Übereinkommen⁵⁴
 - Gebieten nach der Ramsar-Konvention⁵⁵

⁴⁷ Das Helsinki Übereinkommen der Helsinki Commission (HELCOM) wurde 1992 novelliert und trat 2000 in Kraft; www.helcom.fi.

⁴⁸ Das Oslo-Paris-Übereinkommen (OSPAR) von 1992 ersetzt das Oslo-Übereinkommen von 1972; www.ospar.org.

⁴⁹ Gemeinsame Erklärungen zur Zusammenarbeit von 1982, welche 2010 erneuert wurden; www.waddensea-secretariat.org.

⁵⁰ *Mohr NordÖR* 2020, 389 (391).

⁵¹ *WolfZUR* 2017, 3 (16).

⁵² *Soininen/Rompanen* in Fisher (Hrsg.): *Research Handbook on Fundamental Concepts of Environmental Law*, 205 (217).

⁵³ Siehe hierzu <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-19-1.pdf>.

⁵⁴ Siehe hierzu <https://www.bfn.de/daten-und-fakten/meeresschutzgebiete-helcom-mpas-vertragsstaaten-und-konventionsgebiete-der-helsinki>.

⁵⁵ Das Übereinkommen über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention (RK)) von 1971 soll in erster Linie den Lebensraum von Wasser- und Watvögeln schützen. Ramsar-Gebiete gelten nach § 7 Abs. 1 Nr. 7 BNatSchG als Europäische Vogelschutzgebiete, welche wiederum gemäß § 31 BNatSchG unter dem Schutz des Netzes „Natura 2000“ stehen (Landmann/Rohmer *Umweltrecht/Durner*, *Umweltvölkerrecht* Rn. 159).

- Bestimmte/n Arten oder Gebiete/n, in denen diese Arten wohnen,⁵⁶
- ▶ Minimierungsmaßnahmen, bspw. ausreichend Sediment über der Gesteinsschicht übrig zu lassen, sowie
- ▶ Monitoring.

3.4.2.2 OSPAR

OSPAR legt mit der 2021 aktualisierten Nordostatlantik-Umweltstrategie (NEAES)⁵⁷ die erforderlichen strategischen und operativen Ziele in Bezug auf alle wesentlichen Belastungen und auf den Schutz und die Wiederherstellung der Meeresökosysteme fest, um bis 2030 einen „guten Zustand“ des Nordostatlantiks zu erreichen.⁵⁸ Dazu gehört das strategische Ziel 9, die Ökosysteme des Meeresbodens und der Meere vor Lebensraumverlust und Schädigungen durch menschliche Aktivitäten zu schützen.

Neben rechtlich unverbindlichen Vereinbarungen („Agreements“) und Empfehlungen („Recommendations“), sind im Rahmen von OSPAR (anders als im Helsinki-Übereinkommen) auch rechtsverbindliche Entscheidungen („Decisions“) möglich. Bei diesen bedarf es gleichermaßen der Umsetzung dieser Pflichten in nationales Recht.⁵⁹

Das OSPAR Agreement 2003-15 über die Entnahme von Sand und Kies⁶⁰ empfiehlt folgendes Vorgehen:

- ▶ Berücksichtigung der Leitlinien über die Gewinnung mariner Sedimente des International Council of the Exploration of the Sea (ICES)
- ▶ Ökosystembasierten Ansatz beim Management menschlicher Aktivitäten
- ▶ Bei Möglichkeit, Ausarbeitung von Rahmenplänen über den Abbau mit Strategischer Umweltprüfung (SUP)
- ▶ Entnahme in ausgewiesenen Schutzgebieten soll nur erfolgen:
 - Nach Durchführung einer UVP im Einklang mit den ICES-Leitlinien.
 - In Vertragsstaaten, die EU-Mitglieder sind, wenn sich die Entnahme nach Art. 6 der FFH-Richtlinie richtet. Bei negativer UVP sind Ausgleichsmaßnahmen vorzunehmen.
 - In anderen Vertragsstaaten, wenn alle erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um nachteilige Umweltauswirkungen bei einer Entnahme zu vermeiden.

⁵⁶ Siehe dazu die Auflistung aus der HELCOM-Empfehlung, <https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-19-1.pdf>, S. 36: “c) areas inhabited by communities of long-living threatened invertebrate species (e.g. the bivalves *Arctica islandica*, *Astarte* sp., *Macoma calcarea*)

d) important spawning areas of fish

e) important feeding grounds for migrating or wintering waterfowl within resting and wintering areas of international importance

f) large areas densely covered with macrophytes (especially such as *Fucus*, *Zostera*, *Furcellaria*)

g) submarine boulder fields on lag deposits where they represent a rare or particularly ecologically valuable habitat type

h) areas of permanent upwelling cold water which provide habitat niches for specialized threatened benthic species

i) submarine sills with significance for the water exchange

j) marine areas near to the coast with significance for coastal sediment transport or with protective function for the coastline (e.g. sand banks, spits and bars).“

⁵⁷ Die North-East Atlantic Environment Strategy (NEAES) von 2021 ersetzt das vorige Übereinkommen von 2010; <https://www.ospar.org/convention/strategy>.

⁵⁸ *Czybulka/Francesconi* NuR 2017, 594 (597).

⁵⁹ *Mohr* NordÖR 2020, 389 (391).

⁶⁰ OSPAR 03/17/1, Paragraph 4.17, Agreement on Sand and Gravel Extraction aus 2003, Work Area: Human Activities.

Zudem gibt es zahlreiche Empfehlungen, welche für die Öl- und Gasindustrie von Bedeutung sind, beispielsweise im Bereich von Sicherheitsstandards und zum Umgang mit Chemikalien, Bohrklein, Abfällen und den Rückbau von Offshore-Infrastruktur.⁶¹

3.4.2.3 Trilaterale Wattenmeerzusammenarbeit

Zum Schutz des Wattenmeers arbeiten die Niederlande, Dänemark und Deutschland im Rahmen der Trilateralen Wattenmeerzusammenarbeit (TWSC) miteinander. Im Einklang mit der aktualisierten Gemeinsamen Erklärung zum Schutz des Wattenmeeres von 2010⁶² verabschiedete die TWSC den Wattenmeerplan von 2010.⁶³ In diesem haben die beteiligten Regierungen ein Wattenmeer-Kooperationsgebiet mit einer Offshore-Zone sowie ein Trilaterales Schutzgebiet als geografische Basis ihrer Kooperation ausgewiesen. Das Schutzgebiet umfasst in Deutschland sowohl die Nationalparke des Wattenmeers als auch die durch Naturschutzgesetze geschützten Gebiete seewärts vom Hauptdeich und der Brackwassergrenze.⁶⁴

Im Wattenmeerplan sind insbesondere folgende Maßgaben für bergbauliche Vorhaben relevant:

► Allgemein

- Ausführung der Sandentnahme mit möglichst geringen Auswirkungen auf die Umwelt; bei unvermeidbaren langanhaltenden Auswirkungen Kompensation.
- Größtmögliche Nutzung des bei Ausbaggerung der Fahrrinnen entnommenen Sandes.
- Bau von Pipelines mit möglichst geringen Umweltauswirkungen; bei langanhaltenden Auswirkungen Kompensation.
- Kabeltrassen-Verlegung mit Minimum von Korridoren und Kabeln bei bester verfügbarer Technik.
- Ausführung der Infrastruktur (Gas, Öl, Elektrizität) zur Versorgung von Inseln und Halligen mit möglichst geringen Umweltauswirkungen.

► Für das Schutzgebiet:

- Grundsätzlich keine Sandentnahme. Ausnahmen für den Küstenschutz sind möglich, der notwendige Sand sollte vordringlich durch eine Verwertung des Baggerguts der Aus- und Unterhaltungsbaggerungen gewonnen werden.
- Keine Genehmigung neuer Anlagen zur Gewinnung von Erdöl und -gas.
- Grundsätzlich kein Bau von Pipelines, außer es ist keine alternative Lösung vorhanden, dann jedoch nur bei überwiegendem öffentlichem Interesse.

⁶¹ Siehe beispielsweise OSPAR Guidelines for Monitoring the Environmental Impact of Offshore Oil and Gas Activities (Agreement 2017-02), OSPAR Recommendation 2010/18 on the prevention of significant acute oil pollution from offshore drilling activities (Recommendation 2010/18), OSPAR Recommendation 2019/02 amending OSPAR Recommendation 2006/3 on Environmental Goals for the Discharge by the Offshore Industry of Chemicals that Are, or Which Contain Substances Identified as Candidates for Substitution (Recommendation 2019-02e), OSPAR Recommendation 98/3 on the Disposal of Disused Offshore Installations (Recommendation 98/3), abrufbar unter <https://www.ospar.org/convention/agreements>.

⁶² Die Zusammenarbeit beruht auf der 1982 unterzeichneten Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea und wurde 2010 überarbeitet: *The Trilateral Cooperation on the Protection of the Wadden Sea*, 2010 Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea, Working together to meet present and future challenges, 2010.

⁶³ *Elfte Trilaterale Regierungskonferenz zum Schutz des Wattenmeeres*, Wattenmeerplan 2010, deutsche Übersetzung des Wadden Sea Plan 2010 (WSP-2010), 2010.

⁶⁴ *Elfte Trilaterale Regierungskonferenz zum Schutz des Wattenmeeres*, Wattenmeerplan 2010, deutsche Übersetzung des Wadden Sea Plan 2010 (WSP-2010), 2010, 41 f.

3.5 Prüfung der MSRL-Konformität bei der Genehmigung von Projekten in der deutschen Nord- und Ostsee / Meeresschutzrechtlicher Fachbeitrag

3.5.1 Verschlechterungsverbot

Nach § 45a Abs. 1 Nr. 1 WHG sind Meeresgewässer so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres Zustands vermieden wird. Dabei sind zwei bedeutende Fragen bisher nicht gerichtlich geklärt. Erstens, gilt das Verschlechterungsverbot nur für die Bewirtschaftungsplanung, oder ist es auch im Zulassungsverfahren von Einzelprojekten zu berücksichtigen? Zweitens, wenn es im Zulassungsverfahren zu berücksichtigen ist, wann ist von einer Verschlechterung auszugehen? Es wurde antizipiert, dass das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) diese Fragen in der Entscheidung zur Fehmarnbeltquerung⁶⁵ behandelt, jedoch wurde vom Gericht dazu keine Aussage getroffen.⁶⁶

In älterer Literatur wurde angenommen, dass sich die Vorschriften des WHG ausschließlich an Behörden richten, und daher nicht zur Begründung von Eingriffen in die Rechte der Bürger herangezogen werden dürfen.⁶⁷ Dabei wird auch auf die Gesetzesbegründung zur Änderung des WHG verwiesen.⁶⁸ Andere argumentierten, dass es zumindest in der AWZ keine wasserrechtliche Erlaubnispflicht gebe, und das MSRL-Verschlechterungsverbot daher nicht in einem nicht-wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren überprüfbar sei.⁶⁹ Im Juli 2015 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) ein Grundsatzurteil zu einer vergleichbaren Fragestellung in der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁷⁰ gefällt.⁷¹ Danach ist das Verschlechterungsverbot auch bei Einzelgenehmigungen zu beachten. Zudem ist es relativ streng auszulegen: Beim ökologischen Zustand liegt eine Verschlechterung vor, wenn eine ökologische Qualitätskomponente sich um eine Klasse verschlechtert.⁷² Ist der Zustand schon schlecht, stellt jede weitere negative Veränderung eine Verschlechterung dar.⁷³ Beim chemischen Zustand liegt bei der Überschreitung einer Qualitätsnorm eine Verschlechterung vor; ist die Qualitätsnorm bereits überschritten stellt jede weitere Überschreitung eine Verschlechterung dar.⁷⁴

Ob diese Rechtsprechung auch auf die MSRL zu übertragen ist, wird in der Literatur diskutiert.⁷⁵ Zu beachten ist insbesondere, dass die MSRL – im Gegensatz zur WRRL – keine Ausnahmen vom Verschlechterungsverbot kennt. Zudem stellt sich die Frage der praktischen Relevanz: aufgrund der Größe der Bewertungseinheiten wird bezweifelt, dass ein einzelnes Projekt zu einer Verschlechterung dieser Bewertungseinheiten führen könne, die Schwelle würde oft erst bei kumulativen Betrachtungen mit anderen Vorhaben überschritten.⁷⁶ Ob und inwieweit

⁶⁵ *Mohr NordÖR* 2020, 389 (393).

⁶⁶ *Durner ZUR* 2022, 3 (9).

⁶⁷ Landmann/Rohmer Umweltrecht/*Proelß*, § 45a WHG Rn. 6.

⁶⁸ Landmann/Rohmer Umweltrecht/*Proelß*, § 45a WHG Rn. 6.

⁶⁹ *Janssen EurUP* 2013, 269 (271).

⁷⁰ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

⁷¹ EuGH, Urt. v. 01.07.2015 - C-461/13.

⁷² EuGH, Urt. v. 01.07.2015 - C-461/13. Rn. 71.

⁷³ EuGH, Urt. v. 01.07.2015 - C-461/13. Rn. 71.

⁷⁴ So für den chemischen Zustand im Bereich Grundwasser der EuGH im Urt. v. 28.05.2020 C 535/18 Rn. 136, für Oberflächengewässer das BVerwG Urt. v. 09.02.2017 - 7 A 2.15 Rn. 578.

⁷⁵ Siehe dazu BeckOK Umweltrecht/*Weiß*, § 45a WHG 16 ; BeckOK Umweltrecht/*Ginzky*, § 45g WHG 23a, *Durner ZUR* 2022, 3 (9), *Sieder/Frank/Zeitler/Knopp/Dahme/Lorenzmeier*, § 45a WHG 19 f.

⁷⁶ *Weiß ZUR* 2017, 331 (334) *Sieder/Frank/Zeitler/Knopp/Dahme/Lorenzmeier*, § 45a WHG Rn. 19 Kritisch zur Bezugsgröße auch *Mohr/Junge ZfW* 2018, 148 (159).

Summations- bzw. Kumulationswirkungen von der Zulassungsbehörde oder gar dem Vorhabenträger zu beachten sind, ist derzeit für die MSRL noch nicht geklärt.⁷⁷

Von *Mohr/Junge* wurden Vorschläge zur praktischen Handhabung des Verschlechterungsverbots gemacht.⁷⁸ Verkürzt zusammengefasst soll insbesondere auf die Ergebnisse anderer Umweltprüfungen abgestellt werden, wie „der Prüfung der FFH-Verträglichkeit, naturschutzrechtliche Eingriffsermittlung, Umweltverträglichkeitsstudie, arten- und biotopschutzrechtliche Prüfung, Prüfung des Verschlechterungsverbots gem. WRRL“, sowie auf die Einhaltung der internationalen Bestimmungen.⁷⁹ Dieser Ansatz soll jedoch nicht für die Bereiche greifen, wo die MSRL eigene Anforderungen formuliert, wie beispielsweise die hier relevanten Einflüsse auf die Biodiversität und benthischen Habitate.⁸⁰

3.5.2 Verbesserungsgebot

Nach § 45a Abs. 1 Nr. 2 WHG sind Meeresgewässer so zu bewirtschaften, dass ein guter Zustand erhalten oder spätestens bis zum 31. Dezember 2020 erreicht wird. Eine Fristverlängerung und unter bestimmten Voraussetzungen auch Ausnahmen von diesem Ziel sind möglich.⁸¹

Auch für das Verbesserungsgebot ist nicht gerichtlich geklärt, ob und ggf. wie es bei Einzelprojekten anzuwenden ist.⁸²

Wenn es auf Vorhabenebene anzuwenden ist, dann bereitet die fehlende Konkretisierung des Verbesserungsgebots Schwierigkeiten.⁸³ Nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bei der Prüfung des Verbesserungsgebots der Wasserrahmenrichtlinie nur auf Auswirkungen auf die Durchführung des Maßnahmenprogramms abzustellen.⁸⁴ In Anlehnung an diese Prüfung schlagen *Mohr/Junge*⁸⁵ zunächst eine Art Vorprüfung vor, ob Umweltziele oder Maßnahmen grundsätzlich betroffen sein können. Anschließend ist zu prüfen, ob zum einen die Erreichung der Umweltziele gefährdet wird, dabei sind die operativen Umweltziele und die Umweltzielindikatoren heranzuziehen. Zum anderen ist zu prüfen, ob das Vorhaben die Maßnahmenumsetzung beeinträchtigt.⁸⁶ Dabei wird darauf verwiesen, dass wiederum aufgrund der Größe der Bewertungseinheiten⁸⁷, und der meist eher programmatisch angelegten Maßnahmen eine konkrete Beeinträchtigung eher unwahrscheinlich ist.⁸⁸

Es stellt sich die Frage, ob neben den Umweltzielen und dem Maßnahmenprogramm auch die Auswirkungen auf die Erreichung der Qualitätsziele zu betrachten sind. Die Umweltziele stellen zwar mit dem Maßnahmenprogramm Zwischenschritte zur Erreichung dieser Ziele dar. Die Qualitätsziele des guten Zustands enthalten oftmals jedoch eigene Konkretisierungen. Viele der Qualitätsziele wurden schon konkretisiert, insbesondere solche, bei denen die Vorgaben anderer Politiken (Wasserrahmenrichtlinie bzw. Oberflächengewässerverordnung, FFH-Richtlinie,

⁷⁷ Siehe dazu *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (152).

⁷⁸ *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148.

⁷⁹ *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (161).

⁸⁰ *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (159).

⁸¹ BeckOK Umweltrecht/*Weiß*, §45a WHG Rn. 19.

⁸² *Janssen* EurUP 2013, 269 (271); *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (162).

⁸³ *Janssen* EurUP 2013, 269 (271).

⁸⁴ Siehe dazu 8.2.2.

⁸⁵ *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (162f).

⁸⁶ *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (163).

⁸⁷ Die Bewertungseinheiten sind je nach Deskriptor, bzw. Ökosystemkomponente, unterschiedlich. Für Schadstoffe werden die WRRL-Wasserkörper verwendet, für Meeressäuger dagegen die ganze Nord- oder Ostsee.

⁸⁸ *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (162 f).

Helsinki-Übereinkommen, OSPAR-Übereinkommen) Anwendung finden. Dabei kommt es auf ein Zusammenspiel der Prüfung des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsgebots an. Wird bei der Prüfung des Verschlechterungsverbots eine umfassende Betrachtung des Zustands vorgenommen, und bspw. eine weitere Überschreitung eines Qualitätsstandards berücksichtigt, so ist eine solche Prüfung im Rahmen des Verbesserungsgebots nicht notwendig.

3.5.3 Praxisbeispiele

Prüfung der MSRL-Konformität eines Vorhabens

Gemäß Aussagen von Fachpersonen einer Behörde wird bei bergrechtlichen Vorhaben, wie Kies- und Sandgewinnung, Gewinnung von Erdöl und -gas, in der Regel ein wasserrechtlicher Fachbeitrag angefertigt, der die Konformität des Vorhabens mit der WRRL und der MSRL abprüft. Für die Prüfung der MSRL-Konformität wird ein wasserrechtlicher Fachbeitrag erstellt, der „in Anbetracht des Vorhabens, der Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung, der Wirkfaktoren des Vorhabens, der Zustandsbeschreibung, der Beschreibung und der Bewertung der Auswirkungen auf das Meeresgewässer darstellt, ob das geplante Vorhaben:

- den aktuellen Umweltzustand der Meeresgewässer verschlechtert,
- [...] mit den MSRL-Verbesserungsgebot vereinbar ist [...],
- die Maßnahmen des MSRL-Maßnahmenprogramms, die zur Erreichung der Umweltziele festgelegt wurden, beeinfluss[t werden],
- [...] dazu führt, dass der gute Zustand i. S. des § 45b Abs.2 WHG nicht erreicht wird,
- [...] mit der Phasing-Out-Verpflichtung vereinbar ist [...].“

Zudem ist zu prüfen, ob das Vorhaben die Umweltziele gefährdet.

Verfahrensvorschlag für die Prüfung der Vereinbarkeit von Vorhaben mit den Zielen nach §§ 45 a-f WHG (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, MSRL) in Schleswig-Holstein⁸⁹

In Schleswig-Holstein wurde ein Verfahrensvorschlag zur Prüfung der Vereinbarkeit von Vorhaben mit den Zielen der MSRL erarbeitet. Bis zu einer abschließenden, möglicherweise gerichtlichen Klärung zur Anwendung der Vorgaben aus der MSRL in der Vorhabenprüfung ist dieser Verfahrensvorschlag als eine vorläufige Empfehlung zu sehen, die zu überprüfen bzw. zu überarbeiten ist, sobald verbindliche Entscheidungen oder Maßstäbe existieren.

Zusammengefasst empfiehlt der Vorschlag das folgende Prüfverfahren:

Mehrstufiger Ansatz (Abschichtung)

Es wird überschlägig abgeschätzt, welche Merkmale und Eigenschaften bzw. Belastungssituationen (im folgenden *Ökosystemkomponenten* genannt) der Meere durch die einzelnen Projektwirkungen eines Vorhabens beeinflusst werden können, z.B. in Form einer Prüfmatrix.

⁸⁹ Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein, Verfahrensvorschlag für die Prüfung der Vereinbarkeit von Vorhaben mit den Zielen nach §§ 45 a-f WHG (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, MSRL), V 437, 2022.

In der räumlichen Abschichtung wird der Wirkradius der Projektwirkungen bestimmt und die für die einzelnen Ökosystemkomponenten jeweils relevanten Bewertungseinheiten identifiziert.

Maßgeblicher Ausgangszustand

Der Ausgangszustand, der nach Abschichtung verbliebenen Ökosystemkomponenten, wird auf Basis der Zustandsberichte von Nord- und Ostsee nach MSRL beschrieben.

Prüfschema Verschlechterungsverbot

Es liegt ein Prüfschema vor, welches die maßgeblichen Bewertungskriterien der Ökosystemkomponenten darstellt und Bezüge zu den Prüfungen und Anforderungen nach anderen Fachgesetzen herstellt, da diese Vorgaben oftmals konkreter und umfassender sind (z.B. WRRL, Natura 2000, Artenschutz, gesetzlicher Biotopschutz). Spezifische Prüfungen der qualitativen Deskriptoren der MSRL sind nur dort erforderlich, wo eigene qualitative Anforderungen der MSRL bestehen, für die kein anderes Fachrecht vorhanden ist, oder wo die MSRL spezifischere Vorgaben für Meeres- und Küstengewässer macht.

Für die relevanten Ökosystemkomponenten eines Vorhabens sind die folgenden Prüffragen zu stellen:

Verändert das Vorhaben den Zustand eines Ökosystembestandteils im Sinne von Anhang III, Tabelle 1 der MSRL so nachteilig, dass sich der Zustand von gut in nicht gut verändert bzw. bei Ökosystembestandteilen, die sich bereits in einem nicht guten Zustand befinden: Führt das Vorhaben zu einer weiteren messbaren Verschlechterung?

Führt das Vorhaben dazu, dass sich eine Belastung im Sinne des Anhangs III, Tabelle 2 der MSRL erhöht oder erstmals hervorgerufen wird mit der Folge, dass eine derzeit gute Belastungssituation vorhabenbedingt mit nicht gut zu bewerten ist bzw. bei Belastungen, die bereits mit nicht gut bewertet sind: Führt das Vorhaben zu einer weiteren messbaren Verschlechterung?

Prüfschema Verbesserungsgebot

Maßgeblich sind die Maßnahmen des MSRL-Maßnahmenprogramms. Es kann eine Abschichtung der Maßnahmen vorgenommen werden, bei denen von vornherein unwahrscheinlich ist, dass sie durch das Vorhaben beeinflusst werden können.

Prüffrage:

Wird durch das Vorhaben die Umsetzung einer oder mehrerer Maßnahmen des MSRL-Maßnahmenprogramms für die Meeresgewässer Deutsche Ostsee und Deutsche Nordsee durch das Vorhaben ganz oder teilweise behindert bzw. erschwert?

3.6 Zwischenergebnis

Die MSRL hat ein umfassendes und herausforderndes Bewirtschaftungsregime für die Meeresgewässer geschaffen.

Auch wenn eine Unsicherheit besteht, ob die Prüfung des MSRL-Verbesserungsgebots/ Verschlechterungsverbots bei Einzelprojekten notwendig ist, hat sich ein dahingehender Fachbeitrag mittlerweile etabliert. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung gibt es einerseits eine Reihe von rechtlichen Fragen, andererseits praktische Herausforderungen. So stellt sich praktisch die Frage, ob die Maßnahmenprogramme ausreichend konkret sind, um bei einer Einzelfallprüfung sinnvolle Hinweise in Bezug auf die Auswirkungen des Vorhabens auf das

Verbesserungsgebot liefern zu können. Die Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt- und Qualitätsziele erscheint angemessen und notwendig. Zum *Verschlechterungsverbot* ergeben sich eine Reihe von praktischen Fragen, u.a. im Hinblick auf die Operationalisierung und Anwendung der Bewertungskriterien nach MSRL (vgl. Kommissionsbeschluss 2017/848) und Schwellenwerte. Zudem stellt sich die Frage, wie mit Kumulations- bzw. Summationswirkungen anderer Projekte umzugehen ist, welche Rolle das Verschlechterungsverbot angesichts der Größe der Bewertungseinheiten im Meeresgebiet haben kann und ob lokale Verschlechterungen auch dann betrachtet werden sollen, wenn sie nicht zu einer Veränderung der Zustandsbewertung führen. Das führt zu der Frage, auf welcher Planungsebene eine MSRL-Prüfung Sinn macht – im Rahmen einer UVP, eines landschaftspflegerischen Begleitplans oder schon davor z.B. im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung.

Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, ob lokale Verschlechterungen auch dann betrachtet werden sollen, wenn sie nicht zu einer Veränderung der Einstufung des Zustands als gut/nicht gut führen. Festzuhalten ist, dass aktuell in der Praxis bei der Prüfung des Verschlechterungsverbot das Ergebnis anderer Umweltprüfungen und die Einhaltung internationaler Bestimmungen eine besondere Rolle spielen.

4 Rechtsgrundlagen für bergrechtliche Verfahren im Meer

Zentrale Rechtsgrundlage für bergrechtliche Verfahren ist das Bundesberggesetz (BBergG). Der Gesetzeszweck ist bei der Auslegung des BBergG und der ergänzenden Bergverordnungen (Allgemeine Bergverordnung, Offshore-Bergverordnung) sowie in etwaigen Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.⁹⁰ Deshalb wird auf diesen in Kapitel 4.1 vorangestellt eingegangen.

Die Bestimmungen des BBergG werden spezifisch für Vorhaben in den Meeresgewässern durch die Offshore-Bergverordnung (OffshoreBergV) konkretisiert (Kapitel 4.2).

Auf die detaillierten Verfahren nach BBergG und OffshoreBergV zur Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen wird in Kapitel 5, auf weitere Zulassungsverfahren nach BBergG zu Forschungshandlungen in Kapitel 6 und zu Transit-Rohrleitungen und -kabel in Kapitel 7 eingegangen.

Je nach Art der bergrechtlichen Zulassungsentscheidung sind UVPs nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) als unselbständiger Teil des bergrechtlichen Verfahrens durchzuführen und eröffnen Schnittstellen zur Prüfung der Auswirkungen eines Plans oder Vorhabens auf die Meeresökosysteme. Die Rolle des UVPG bei der Berücksichtigung der Belange der MSRL in bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen wird im vorliegenden Kapitel unter 4.3 dargestellt.

Für die Frage, ob und wo Bergbau oder eine andere durch das Bergrecht geregelte Tätigkeit stattfinden kann, ist die Raumordnung von Bedeutung, welche ebenfalls vorab erörtert wird (Kapitel 4.4).

Neben der bergrechtlichen Zulassungsentscheidung sind oftmals noch Entscheidungen nach anderen Fachgebieten wie dem Naturschutzrecht (Eingriffsregelung und Biotopschutz) und dem Wasserrecht erforderlich oder kommen Folgeregelungen (z.B. zur Umwelthaftung) zum Tragen. Diese werden im Einzelnen in Kapitel 8 erörtert. Es hängt von der Art der bergrechtlichen Zulassungsentscheidung ab, ob diese Konzentrationswirkung entfaltet oder die jeweiligen Verfahren parallel laufen, dies wird jeweils erörtert.

4.1 Bundesberggesetz

Zweck des Bundesberggesetzes ist gem. § 1 BBergG die Sicherung der Rohstoffversorgung, die Sicherheit des Betriebes und der Beschäftigten und die Gefahrenvorsorge für Leben, Gesundheit und Sachgüter Dritter. Nach der Gesetzesbegründung geht es dabei um die „optimale Nutzung der heimischen Ressourcen“.⁹¹ Einzelaspekte der Gefahrenvorsorge mögen zum Umweltschutz beitragen,⁹² jedoch bezieht sich das dem Wortlaut nach nur auf anthropogene Schutzgüter.⁹³

Im Schrifttum wurde in den letzten Jahren vermehrt diskutiert, ob § 1 BBergG zu reformieren sei, insbesondere unter Berücksichtigung von neuen Erkenntnissen, Entwicklungen und auch

⁹⁰ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Pieper, § 1 BBergG Rn. 26.

⁹¹ BT-Drs. 8/1315 S. 74.

⁹² So etwa Pavel/Knuth/Berstein ua, Genehmigungsverfahren zum Rohstoffabbau in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 2022, 156 f. der dort auch Klimaschutzaspekte integriert.

⁹³ Schomerus/Sanden/Keimyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, S. 37.

Verfassungsänderungen (Art. 20a Grundgesetz).⁹⁴ Neuere Gesetze zur Regelung des Wirtschaftsrechts – etwa § 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz⁹⁵ oder § 1 Kohlendioxid-Speicherungsgesetz⁹⁶ – beziehen den Umweltschutz ausdrücklich in den Gesetzeszweck mit ein.⁹⁷ Teilweise wird eine Anpassung als nicht notwendig gesehen, da das Bergrecht selbst umweltrechtliche Anforderungen normiert, und zudem Umweltrecht parallel anwendbar ist.⁹⁸ Andere sehen Möglichkeiten, in der bestehenden Formulierung des § 1 BBergG ausreichend umweltrechtliche Aspekte miteinzubeziehen, insbesondere auch Aspekte des Klimaschutzes und der Klimaanpassung.⁹⁹ Diese Ansichten übersehen jedoch zweierlei: erstens die Bedeutung des Umweltschutzes jenseits der (unmittelbaren) Gefahren für den Menschen, sowie zweitens die Bedeutung der Vorschrift. Die besondere Bedeutung des § 1 BBergG ist seine rahmensetzende Funktion hinsichtlich der Auslegung des Gesetzes selbst, insbesondere bei der Handhabung unbestimmter Rechtsbegriffe, von Prüf- und Beurteilungsspielräumen auf Tatbestandsebene und bei Ermessensentscheidungen, also ein eigener Anwendungsbereich außerhalb der Prüfung naturschutzrechtlicher Voraussetzungen. Im Sinne einer besseren Politikintegration ist daher eine Anpassung des § 1 BBergG zu befürworten, Formulierungsvorschläge bietet dazu etwa das INSTRO-Projekt.¹⁰⁰

In § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG ist die sogenannte Rohstoffsicherungsklausel enthalten, wonach „dafür Sorge zu tragen [ist], daß die Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.“ Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift beschränkt sich auf den administrativen Vollzug, d.h. beinhaltet nicht die Schaffung von Rechtsnormen, bspw. Schutzgebietsverordnungen.¹⁰¹ Betroffen sind planerische Entscheidungen im Planfeststellungsverfahren, Abwägungs- und Ermessensentscheidungen.¹⁰² Mittlerweile wird hierbei angenommen, dass die Rohstoffsicherungsklausel nur einen relativen Vorrang des Bergbaus begründet, das bedeutet, dass trotz Standortgebundenheit des Bergbaus bei Abwägungsentscheidungen nicht automatisch von einer Ermessensreduzierung auf null (zugunsten des Bergbaus) auszugehen ist.¹⁰³ Denn nicht nur der Bergbau weist eine (starke) Standortgebundenheit auf, sondern auch der Naturschutz.¹⁰⁴ Zum Teil wird angenommen, dass nur bei Rohstoffen, die der Energieversorgung dienen, ein Vorrang vor dem Schutz der Natur

⁹⁴ Siehe *Pavel/Knuth/Berstein* ua, Genehmigungsverfahren zum Rohstoffabbau in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 2022, 155 ff; *Schomerus/Sanden/Keimeyer* ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 37 ff; *Weschpfennig*, Strukturen des Bergrechts.

⁹⁵ Siehe Abs. 1 „Zweck dieses Gesetzes ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen.“

⁹⁶ Siehe S. 1 „Dieses Gesetz dient der Gewährleistung einer dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid in unterirdischen Gesteinsschichten zum Schutz des Menschen und der Umwelt, auch in Verantwortung für künftige Generationen.“

⁹⁷ *Schomerus/Sanden/Keimeyer* ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 37 f.

⁹⁸ *Kühne/Hammerstein/Keienburg* ua/*Keienburg/Wiesendahl*, § 1 Rn. 12.

⁹⁹ *Pavel/Knuth/Berstein* ua, Genehmigungsverfahren zum Rohstoffabbau in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), 2022, 159 ff.

¹⁰⁰ *Schomerus/Sanden/Keimeyer* ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 40 ff.

¹⁰¹ *Piensch/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piensch*, § 48 BBergG 12 m. w. N.

¹⁰² *Kühne/Hammerstein/Keienburg* ua/*Kühne*, § 48 BBergG Rn. 28-.

¹⁰³ *Frenz*, § 48 BBergG Rn. 36.

¹⁰⁴ *Frenz*, § 48 BBergG Rn. 40.

vorliegen kann.¹⁰⁵ Bei allen anderen Bergbauvorhaben – also auch der marinen Sand- und Kiesgewinnung – bedarf es eines besonderen öffentlichen Interesses für dieses Vorhaben am vorgesehenen Standort; ein gesamtwirtschaftliches Interesse an der heimischen Rohstoffversorgung reicht nicht aus. Laut VGH Mannheim muss ein „objektiver Bedarf an einem bestimmten Rohstoff“ bestehen.¹⁰⁶ Dabei ist zu beachten, dass Umweltgüter nach Art. 20a GG Verfassungsrang und ebenfalls ein hohes Gewicht haben.¹⁰⁷ Liegt die Prüfung der Ausnahme oder Befreiung bei der Bergbehörde, so wird zum Teil davon ausgegangen, dass aufgrund der systematischen Stellung § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG nicht gilt, wenn die Bergbehörde selbst entscheidet.¹⁰⁸

In der rechtswissenschaftlichen Auslegung gibt es breite Divergenzen sowohl bezüglich des Anwendungsbereichs als auch der Bedeutung der Rohstoffsicherungsklausel. Insofern ist zu überlegen, ob die Erstreckung der Rohstoffsicherungsklausel auf alle Rohstoffe noch angebracht ist oder ganz gestrichen werden sollte, da einzelne Aspekte – beispielsweise der Küstenschutz – schon Teil des öffentlichen Interesses sind.

4.2 Offshore-Bergverordnung

Die Offshore-Bergverordnung wurde aufgrund der Ermächtigungen in §§ 65-68 BBergG erlassen und ersetzt die Festlandssockel-Bergverordnung.¹⁰⁹ Die Offshore-Bergverordnung dient u.a. der Umsetzung der Verpflichtungen der Richtlinie 2013/30/EU über die Sicherheit von Offshore-Erdöl- und Erdgasaktivitäten vom 21.7.2016.¹¹⁰ Diese EU-Richtlinie entstand unter den Eindrücken des Deepwater-Horizon Unglücks (April 2010). Sie regelt die Verpflichtung des Betreibers, alle geeigneten Maßnahmen zur Verhütung schwerer Unfälle zu treffen (Art. 3 Abs. 1-3). Dafür ist ein systematisches Risikomanagement zu ergreifen (Art. 3 Abs. 4) und für den Schadensfall ausreichend finanziell vorzusorgen (Art. 4 Abs. 3). Im Schadensfall ist der Betreiber verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Es besteht ein über die Umwelthaftungsrichtlinie hinausgehende Haftung für Umweltschäden (Art. 7).

Die Offshore-Bergverordnung enthält sehr detaillierte Pflichten des Unternehmers.¹¹¹ Der räumliche und sachliche Anwendungsbereich der Offshore-Bergverordnung deckt sich überwiegend mit dem Anwendungsbereich des BBergG (siehe § 1 OffshoreBergV). Lediglich Forschungshandlungen i. S. d. § 132 BBergG, sowie Kabel i. S. d. § 133 BBergG sind nicht erfasst. Auf Transit-Rohrleitungen i. S. d. § 133 BBergG sind nur bestimmte Vorschriften anwendbar (siehe § 1 Abs. 1 S. 1 OffshoreBergV). Dazu gehören nicht die umweltrechtlichen Vorschriften des § 3 und Abschnitt 2 der OffshoreBergV.

In den Interviews wurde oftmals angegeben, dass die detailliertesten Vorgaben für den Meeresnaturschutz der OffshoreBergV, insb. § 3 Abs. 1 und Abs. 5, zu entnehmen seien. Vereinzelt waren diese Vorschriften aber außerhalb der Bergbehörden (in deren Aufgabenbereich sie fällt) nicht bekannt. Dies deutet darauf hin, dass das Potenzial dieser Vorschriften als Schnittstelle von Meeresschutzbelangen und bergrechtlichem Verfahren noch weiter ausgelotet werden kann.

¹⁰⁵ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 56 Anhang BBergG Rn. 358 Frenz, § 48 BBergG Rn. 37.

¹⁰⁶ VGH Mannheim, Beschluss vom 24. März 2014 – 10 S 216/13, ZUR 2014, 369, 370.

¹⁰⁷ Ludwig ZUR 2012, 150 (155).

¹⁰⁸ Ludwig ZUR 2012, 150 (155).

¹⁰⁹ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, §§ 65-68 BBergG Rn. 83.

¹¹⁰ P. Schütte/Winkler ZUR 2016, 569 (570) Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, §§ 65-68 BBergG 83a.

¹¹¹ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, §§ 65-68 BBergG 88c.

4.2.1 Übersicht

Zentral für den Meeresschutz sind die Regelungen des § 3 OffshoreBergV. Auf Abs. 1 wird nachfolgend noch vertieft eingegangen. In Abs. 2 S. 1 wird deklaratorisch klargestellt, dass das Wasserhaushaltsgesetz auch auf das Einleiten und Einbringen von Stoffen in Küstengewässer anwendbar ist.¹¹² Nach Abs. 5 ist der Unternehmer zum Schutz des Meeres und des Meeresgrundes verpflichtet, den Stand der Technik einzuhalten. In dieser Hinsicht wurde die entsprechende Vorschrift der Festlandsockel-Bergverordnung ergänzt¹¹³. Zudem sind nach Abs. 4 auch Beschäftigte und Dritte im Betrieb verpflichtet, „eine Verunreinigung des Meeres und des Meeresgrundes oder eine sonstige nachteilige Veränderung ihrer Eigenschaften zu verhindern oder, soweit eine Verunreinigung oder nachteilige Veränderung nach den Umständen unvermeidbar ist, diese so gering wie möglich zu halten.“ Auch dies entspricht den vorherigen Verpflichtungen mit leichten sprachlichen und systematischen Klarstellungen.¹¹⁴

Die Offshore-Bergverordnung enthält zudem eine Reihe von umweltschützenden Vorschriften, die insbesondere für die Erdöl- und Erdgasförderungen relevant sind, etwa zu Abwasser und Abfall (§ 4), Bohrspülungen und Bohrklein (§ 5), der Entledigung und Bergung von Gegenständen (§ 6), der Verfüllung nicht mehr genutzter Bohrungen (§ 8) und sonstigen Vorsorge- und Schutzmaßnahmen in Bezug auf die Sicherheit von Plattformen (§ 7). In den Vorschriften wird teilweise auf die aktuellen Regelungen der OSPAR- und Helsinki-Übereinkommen (§ 4 Abs. 2 S. 4) verwiesen. Teilweise stellen Verstöße gegen diese Vorschriften eine Ordnungswidrigkeit dar (vgl. § 71 Abs. 2 Nr. 1-5 OffshoreBergV i. V. m. § 145 Abs. 3 Nr. 2 BBergG); werden dadurch „das Leben oder die Gesundheit eines anderen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert gefährdet“, besteht eine Straftat nach § 146 Abs. 1 BBergG. Zudem werden die Sicherheitsleistung gem. § 56 Abs. 2 BBergG konkretisiert sowie die Vorsorgepflichten um Schadensersatzansprüche (gem. §§ 113 BBergG, 89 WHG) und Kosten für Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 S. 1 des Umweltschadensgesetz erweitert.¹¹⁵

§ 52 OffshoreBergV enthält zudem Vorschriften für Erdöl- und Erdgasrohrleitungen, dies umfasst nicht nur Rohrleitungen von Plattformen, sondern auch Transit-Rohrleitungen (§ 52 Abs. 6 OffshoreBergV).¹¹⁶ Diese Vorschriften betreffen insbesondere die Sicherheit der Rohrleitung vor Leckagen.

Auch in der Allgemeinen Bundesbergverordnung lassen sich einzelne Regelungen finden, welche u.a. auch einen besseren Umweltschutz bewirken. So enthält § 22b Anforderungen an die Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas, Erdöl und Erdwärme einschließlich des Aufbrechens von Gestein unter hydraulischem Druck. Zu nennen ist hier insbesondere die Einhaltung des Standes der Technik. Anhang 3 enthält zudem zusätzliche Anforderungen für Arbeitsstätten nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 im Bereich des Festlandsockels und der Küstengewässer.

4.2.2 § 3 Abs. 1 OffshoreBergV – Generalklausel

Nach § 3 Abs. 1 S. 1 OffshoreBergV hat der Unternehmer dafür zu sorgen, dass „bei der Wahl der Aufsuchungs-, Gewinnungs- und Aufbereitungsverfahren, der Einrichtungen und der Stellen, an denen bergbauliche Tätigkeiten im Offshore-Bereich durchgeführt werden sollen [...] nachteilige Einwirkungen auf das Meer und den Meeresgrund sowie auf Tiere und Pflanzen unterbleiben

¹¹² BT-Drs. 274/16 S. 94.

¹¹³ BT-Drs. 274/16 S. 95

¹¹⁴ BT-Drs. 274/16 S. 95.

¹¹⁵ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, §§ 65-68 BBergG 83e.

¹¹⁶ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, §§ 65-68 BBergG 83f.

oder zumindest so gering wie möglich gehalten werden“. Laut der Verordnungsbegründung soll dadurch die schon in der Festlandsockel-Bergverordnung bestehende Verpflichtung beibehalten werden, und eine sprachliche Klarstellung durch die Einführung des Wortes „zumindest“ (vor „so gering wie möglich“) erreicht werden.¹¹⁷ Damit geht die Offshore-Bergverordnung über die entsprechenden Vorschriften in § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 und 13, sowie § 49 Nr. 4 BBergG hinaus, da explizit auch die Vermeidung von Beeinträchtigungen angesprochen wird und nicht nur deren Verringerung. In diesem Sinne ist stets auch zu prüfen, ob nachteilige Einwirkungen ganz vermieden werden können. Diese Vorschriften beruhen auf den Verpflichtungen der Festlandsockelkonvention¹¹⁸, insb. Art. 5 Abs. 1, wonach „die Erforschung des Festlandsockels und die Ausbeutung seiner natürlichen Reichtümer [...] die Erhaltung des biologischen Reichtums des Meeres nicht in ungerechtfertigter Weise behindern“ dürfen¹¹⁹.

Bisher gibt es keine Literatur, die sich vertieft mit der Auslegung beschäftigt.

Es bietet sich an, soweit möglich an bestehende Prüfungen des Natur- und Meeresschutzes anzuknüpfen. Zu denken ist dabei insbesondere an die Prüfungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung¹²⁰ und des MRSL-Verschlechterungsverbots¹²¹. Dabei stellen sich aber auch eine Reihe von Fragen und Anwendungsschwierigkeiten. So werden in der naturschutzrechtlichen Eingriffsprüfung nur flächenbezogene Eingriffe geprüft.¹²² § 3 Abs. 1 OffshoreBergV lässt sich eine solche Einschränkung aber nicht entnehmen. In Bezug auf das MRSL-Verschlechterungsverbot stellt sich die Frage, inwieweit § 3 Abs. 1 OffshoreBergV strengere Voraussetzungen stellt, insb. im Zusammenhang mit § 9 OffshoreBergV. So wird der Meeresgrund ohne Bezugnahme auf eine bestimmte Größe geschützt. Zuletzt ist auch zu überlegen, wie mit den Wertungen des speziellen Naturschutzrechts (Arten- und Biotopschutz, Natura 2000 Richtlinien) umzugehen ist. Aus § 3 Abs. 1 OffshoreBergV lässt sich eine differenzierte Wertigkeit bestimmter Pflanzen oder Tiere nicht entnehmen, aus der Festlandsockelkonvention („biologischer Reichtum“) sowie im Zusammenspiel mit §§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 BBergG schon; darauf wird an entsprechender Stelle eingegangen.

4.2.3 § 9 OffshoreBergV – Sand- und Kiesabbau

Nach § 9 OffshoreBergV gelten folgende Anforderungen an die Gewinnung von Sand- und Kies:

- ▶ es muss ein Verfahren gewählt werden, mit welchem der Meeresgrund sich ökologisch regenerieren kann,
- ▶ Geschiebemergel und Tone dürfen nicht freigelegt werden,
- ▶ der Böschungswinkel zwischen dem Gewinnungsgebiet und dem natürlichen Meeresgrund muss flach gehalten werden,
- ▶ es dürfen im Gewinnungsgebiet keine größeren Unebenheiten des Meeresgrundes entstehen.

¹¹⁷ BT-Drs. 274/16 S. 94.

¹¹⁸ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Kappes, § 55 BBergG Rn. 107.

¹¹⁹ Internationales Übereinkommen über den Festlandsockel (Festlandsockelkonvention), welche nunmehr Teil des Seerechtsübereinkommens ist. Übersetzung übernommen aus dem Schweizer Genehmigungsgesetz, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1966/1003_1031_1020/de.

¹²⁰ Siehe dazu 8.1.

¹²¹ Siehe dazu 3.5.1.

¹²² Siehe dazu 8.1.

Laut Gesetzesbegründung sind die Veränderungen des Wortlauts im Vergleich zur Vorgängerfassung der Festlandsockel-Bergverordnung nur sprachlicher Natur und bedeuten keine Änderung der Rechtslage.¹²³ In Bezug auf die Regenerationsfähigkeit ist dies ein guter Anknüpfungspunkt für die Maßgaben der MSRL: Nach dem Kommissionsbeschluss 2017/848 werden 12 Jahre als Maßgabe für die Regenerationsfähigkeit betrachtet.¹²⁴

Die Einhaltung des § 3 Abs. 1 („zumindest so gering wie möglich gehalten werden“) wird demnach durch § 9 OffshoreBergV für den Sand- und Kiesabbau hinsichtlich bestimmter Aspekte der Gewinnungstätigkeit spezifiziert. § 3 Abs. 1 OffshoreBergV kann insofern kein Totalverbot entnommen werden, sondern erlaubt, wenn nötig, auch schädigende Einwirkungen. Obgleich § 9 OffshoreBergV relativ detailliert ist, sind durch diese Vorschrift nicht alle Aspekte des § 3 Abs. 1 OffshoreBergV abschließend geregelt. § 9 OffshoreBergV regelt insbesondere die Schutzgüter Meeresgrund und die Regenerationsfähigkeit des benthischen Lebensraums. Durch den Abbau können jedoch auch andere Tiere betroffen sein – Seevögel durch den Verlust von Nahrungsgründen, Schweinswale durch Schall, etc. Auch diese gilt es durch Maßnahmen zu schützen. Zudem müssen auch Einwirkungen auf das Meer unterbleiben oder zumindest so gering wie möglich gehalten werden. Demnach sind auch die Auswirkungen auf das Ökosystem des Meers zu beachten. Hier besteht ein Anknüpfungspunkt an die Qualitätsziele, welche zur Umsetzung der MSRL gebildet werden. Dabei bestehen gewisse Überschneidungen mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.

Aktuell gibt es zwei Verfahrenstypen zur Sand- und Kiesentnahme: einerseits großflächig und oberflächiger mit einem Hopperbagger, andererseits mit Hilfe eines verankerten Stechkopf-Saugbaggers.¹²⁵ Bei letzterem Verfahren entstehen tiefe Löcher mit einem Durchmesser von 10-50 Meter. Dies wirft Fragen auf, welche Vorkehrungen in der Praxis getroffen werden, um das „Flachhalten des Böschungswinkels“, „keine größeren Unebenheiten“ (§ 9 Abs. 2 OffshoreBergV) und „keine Freilegung von Geschiebemergel und Tonen“ (§ 9 Abs. 1 OffshoreBergV) zu gewährleisten und welche Regenerationszeit regelmäßig zu erwarten ist. Aus den Interviews geht hervor, dass aktuell die Leitfäden für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Gebiet des Küstenmeers eine große Lenkwirkung entfalten. In Schleswig-Holstein ist dies das „Bewertungsverfahren für Eingriff und Ausgleich bei Maßnahmen des Küstenschutzes“.¹²⁶ In diesem wird davon ausgegangen, dass eine „Regeneration der Sedimentstrukturen und Benthosgemeinschaften möglich“¹²⁷ ist, wobei jedoch keine genauen Zeiträume angegeben sind. Laut Interviews sei die Präzisierung dieser Zeiträume sowie Minderungsmaßnahmen Gegenstand der UVP und des Landespflegerischen Begleitplans und würden dort gutachterlich ermittelt. Zu beachten sei, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass der Küstenschutz aufgrund unvorhergesehener Ereignisse zeitweise mehr Sand benötige. In Bezug auf die Eingriffsregelung würde in diesen Fällen die Ersatzgeldzahlung entsprechend angepasst. In Bezug auf die in § 9 Abs. 1 OffshoreBergV geforderte Regenerationsmöglichkeit, hieß es weiter in den Interviews, würden die Minderungs- und Ausgleichmaßnahmen von den Umständen des Einzelfalles abhängen. Hierzu ist anzumerken, dass je nach Verwaltungspraxis die Entscheidung

¹²³ BT-Drs. 274/16 S. 97.

¹²⁴ „Als physische Verluste werden dauerhafte Veränderungen des Meeresbodens bezeichnet, wenn sie bereits seit zwei Berichtszyklen (12 Jahre) oder länger anhalten oder voraussichtlich über zwei Berichtszyklen (12 Jahre) oder länger anhalten werden.“ Siehe Anhang Teil 1, Deskriptor 6, Anhang Spezifikationen und standardisierte Verfahren für die Überwachung und Bewertung, Punkt 3.

¹²⁵ Siehe dazu 2.1.

¹²⁶ *Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*, Bewertungungsverfahren für Eingriff und Ausgleich bei Maßnahmen des Küstenschutzes, V 531-5310-23, 2010.

¹²⁷ *Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*, Bewertungungsverfahren für Eingriff und Ausgleich bei Maßnahmen des Küstenschutzes, V 531-5310-23, 2010, S. 13.

für außerplanmäßige Mengen teilweise auch nicht auf das Bergrecht, sondern auf § 100 WHG (Gefahrenabwehr) gestützt wird, so dass auch die OffshoreBergV nicht immer Anwendung findet.

Auch bei der Nutzung des Verfahrens mit dem Hopperbagger ist § 9 OffshoreBergV relevant. Dieses Verfahren wird teilweise in der AWZ der Nordsee sowie in den Gewässern von Mecklenburg-Vorpommern genutzt. Laut Interviews weist der „Leitfaden für die Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern“¹²⁸ eine starke Steuerungswirkung in der Praxis auf. Ein befristeter Eingriff liegt demnach nur dann vor, wenn eine Regeneration der Fläche möglich ist.¹²⁹ Dazu ist sicherzustellen, dass „die Abbautiefe nicht mehr als 1,5 m beträgt, durch den Eingriff kein Substratwechsel eintritt, die natürliche Einebnung der Entnahmefläche mit biotopprägendem Sediment und somit die Regeneration der Biozönose gewährleistet ist und durch die Meeresbodenabsenkung kein Nahrungshabitatsverlust für Tauchenten (vgl. Anlage 4) eintritt.“¹³⁰ Des Weiteren ist der „Erhalt eines ungestörten Flächenanteils von mindestens 25 % des beantragten Abbaugebietes von Sandlagerstätten, der als Quelle der Wiederbesiedlung je Abbaumaßnahme nicht bearbeitet wird und möglichst gleichmäßig über das gesamte Abbaugebiet verteilt ist“ als Maßnahme zur Minderung des Eingriffs vorgesehen. Zuletzt ist eine „Sicherstellung einer Restbedeckung von mindestens 0,5 m über dem Substratwechsel“¹³¹ erforderlich.

4.2.4 Zwischenergebnis

Die Vorgaben der OffshoreBergV, insb. § 3 Abs. 1, haben ein großes Potenzial, die Ziele und Bewertungskonzepte der MSRL in das Bergrecht zu integrieren. Es ist zu prüfen, inwieweit es sich anbietet, einen Leitfaden zur Auslegung der OffshoreBergV, zumindest im Hinblick auf § 3 Abs. 1, zu erstellen.

4.3 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG)

Um eine „wirksame Umweltvorsorge“ (§ 3 S. 2 UVPG) zu gewährleisten, werden in der UVP alle Umweltauswirkungen eines Vorhabens auf die Schutzgüter ermittelt, beschrieben und bewertet. Ob ein Vorhaben UVP-pflichtig ist, ergibt sich für betriebsplanpflichtige Vorhaben aus der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau).¹³² Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 (b), Nr. 2b, UVP-V Bergbau sind folgende Vorhaben erfasst, welche auch im Bereich der Küstengewässer und des Festlandssockels durchgeführt werden:

- ▶ Aufsuchung von Erdöl und Erdgas durch Explorationsbohrungen und Gewinnung von Erdöl und Erdgas mit Errichtung und Betrieb von Förderplattformen
- ▶ Gewinnung von sonstigen nichtenergetischen Bodenschätzen sofern:
 - die Größe der beanspruchten Abbaufäche 25 ha oder mehr beträgt, oder

¹²⁸ Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Naturschutzrechtliche Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Eingriffsregelung für den marinen Bereich (HzE marin), 2017.

¹²⁹ Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Naturschutzrechtliche Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Eingriffsregelung für den marinen Bereich (HzE marin), 2017, S. 6.

¹³⁰ Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Naturschutzrechtliche Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Eingriffsregelung für den marinen Bereich (HzE marin), 2017, S. 6.

¹³¹ Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Naturschutzrechtliche Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Eingriffsregelung für den marinen Bereich (HzE marin), 2017, S. 7.

¹³² Dammert/Brückner ZUR 2023, 30 (S. 31 f).

- diese in Naturschutzgebieten oder in einem Natura 2000-Gebiet liegen, oder
- die Abbaufäche zwischen 10 und 25 ha groß ist, und die Gewinnung auf Grund einer allgemeinen Vorprüfung erfolgt.

Nach Aussagen der Behörden haben marine Kies- und Sandabbauvorhaben in der Regel eine Abbaufäche von mindestens 25 ha.

Im Hinblick auf Forschungsvorhaben, Transit-Rohrleitungen und die vom Bergrecht geregelten Unterwasserkabel, ergibt sich die UVP-Pflichtigkeit aus § 1 Nr. 1 UVPG i. V. m. Anlage 1. Laut Interviews erfolgt bei Transit-Rohrleitungen i. d. R. eine UVP,¹³³ dabei ist auch § 133 Abs. 2a BBergG zu beachten, nicht jedoch bei Unterwasserkabeln.¹³⁴

§ 2 Abs. 1 UVPG enthält eine Liste potenziell betroffener Schutzgüter, die über die Schutzgüter der MSRL hinausgehen. Je nach Vorhabentyp sind bei marinen Vorhaben nach BBergG folgende, die Ziele der MSRL abbildenden Schutzgüter sowie die Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern relevant:

- ▶ „Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt“, wobei davon nicht nur die Auswirkungen auf Populationen und Arten erfasst sind,¹³⁵ und der Schutz auch die Einhaltung der nationalen Standards des BNatSchG umfasst;¹³⁶
- ▶ Wasser und ggf. auch Boden, je nachdem unter welchen Begriff das Gewässerbett und damit auch der Meeresboden gefasst werden,¹³⁷
- ▶ Fläche, d.h. Flächenverbrauch;¹³⁸ eine Betrachtung findet auch außerhalb der Siedlungs- und Verkehrsfläche statt,¹³⁹
- ▶ Klima im Rahmen der Erdöl-/Erdgasvorhaben sowie ggf. Transitleitungen.¹⁴⁰

Insbesondere für Erdöl- und Erdgasvorhaben ist zudem § 2 Abs. 2 S. 2 UVPG relevant, wonach auch die Umweltauswirkungen behandelt werden müssen, die durch schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind.

Die Auswirkungen sind „nach Maßgabe der geltenden Gesetze“ (§ 3 Satz 2 UVPG) zu bewerten. Daraus folgt, dass die UVP keinen eigenen Prüfungs- und Bewertungsmaßstab enthält, sondern die materiellen Prüfmaßstäbe der entsprechenden Fachgesetze gelten.¹⁴¹ Dabei gelten auch ggf. strengere Maßstäbe des jeweiligen Fachrechts. Gibt es zu einzelnen Schutzgütern keine oder nur

¹³³ Siehe dazu auch § 1 Nr. 1 UVPG i. V. m. Anlage 1, Nr. 19, je nach Art der Rohrleitung.

¹³⁴ Zwar sind die Vorschriften für Transit-Rohrleitungen, inklusive § 133 Abs. 2a BBergG auch auf Kabel anwendbar (§ 133 Abs. 4 BBergG), jedoch sind entsprechende Kabel nicht in § 1 Nr. 1 UVPG i. V. m. Anlage 1 aufgeführt, siehe auch *Gellermann* in *Gellermann/Czybulka/Stoll* ua (Hrsg.), *Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee* (S. 241).

¹³⁵ *Schink/Reidt/Mitschang/Hamacher*, § 2 UVPG Rn. 12.

¹³⁶ *Landmann/Rohmer Umweltrecht/Mann*, § 2 UVPG Rn. 1.

¹³⁷ *Schink/Reidt/Mitschang/Hamacher*, § 2 UVPG Rn. 22.

¹³⁸ *Schink/Reidt/Mitschang/Hamacher*, § 2 UVPG Rn. 17 Dazu grundlegend *Alsleben* in *Hanke/Schmidt/Tschirner* (Hrsg.), *Umweltprüfung und Landschaftsplanung*, 27 (insb. S. 31).

¹³⁹ Siehe beispielhaft für die Betrachtung des Flächenverbrauchs im Meer MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht) Aktualisiert für 2022–2027 Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V. m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes Anhang 4 – Schutzgutprüfung gemäß nach § 39 Abs. 1 UVPG festgelegtem Untersuchungsrahmen 4 S. 221 ff.

¹⁴⁰ Seit der Novelle 2017 ist geklärt, dass auch der Klimawandel, und nicht nur das Lokalklima erfasst ist, s. beispielhaft Anlage 4 UVPG Nr. 4b „Veränderungen des Klimas, z.B. durch Treibhausgasemissionen“. Diskussion im Rahmen der Nordstream2-Pipeline siehe *Rohmann* NuR 2022, 168 (173).

¹⁴¹ *Landmann/Rohmer Umweltrecht/Mann*, § 3 UVPG Rn. 1.

unzureichende materiellrechtliche Maßstäbe, so sind fachliche Standards und Konventionen heranzuziehen. Fehlen auch diese, so hat eine Definition der „Erheblichkeitsschwellen“ im Einzelfall zu erfolgen.¹⁴²

Innerhalb des Planungs- oder Zulassungsverfahrens ist die UVP ein unselbstständiger Bestandteil (§ 4 UVPG).¹⁴³ Der UVP-Bericht ist vom Vorhabenträger anzufertigen. Die Mindestvorgaben sind in § 16 Abs. 1 i. V. m. Anlage 4 UVPG geregelt. Dazu gehören insbesondere:

- ▶ Die zu erwartenden erheblichen Umweltauswirkungen des Vorhabens (§ 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 5).
- ▶ Maßnahmen, mit denen das Auftreten erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen des Vorhabens ausgeschlossen, vermindert oder ausgeglichen werden sollen, sowie eine Beschreibung geplanter Ersatzmaßnahmen (§ 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 4).
- ▶ Ausführungen, welche „vernünftigen Alternativen“ geprüft wurden und warum diese verworfen wurden (§ 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 6).
- ▶ Ggf. Auswirkungen auf die Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebiets (§ 16 Abs. 1 S. 1 S. 2).

Bei der Untersuchung sind auch kumulative Auswirkungen zusammen mit anderen Vorhaben, oder Tätigkeiten zu beachten (siehe Nr. 4 c) ff) der Anlage 4 zum UVPG).¹⁴⁴ Dabei werden nicht nur gleichartige Tätigkeiten erfasst, sondern auch andere Vorhaben oder Tätigkeiten, wenn diese ebenfalls einen Einfluss auf bestimmte Schutzgüter haben.¹⁴⁵ Für die Prüfung des MSRL-Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebot ist derzeit noch nicht geklärt, inwieweit Summations- bzw. Kumulationswirkungen von der Zulassungsbehörde oder gar dem Vorhabenträger zu beachten sind.¹⁴⁶ Die Bestimmung in Anlage 4 zum UVPG wäre hierfür aber ein Anknüpfungspunkt.

Nach § 17 UVPG hat die zuständige Behörde die Behörden, deren umweltbezogener Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zu unterrichten und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Nach § 18 Abs. 1 S. 2 UVPG wird der betroffenen Öffentlichkeit, darunter auch Umweltverbände, die Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Diese Beteiligungsregel führt zu einer Erweiterung der Beteiligung beim obligatorischen Rahmenbetriebsplan, da sie einen weiteren Anwendungsbereich hat als § 57a Abs. 1 S. 1 BBergG.¹⁴⁷

4.4 Raumordnung

Die Raumordnung soll verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums schaffen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Raumordnungsgesetz (ROG)). Hierbei handelt es sich um eine übergeordnete Planung, welche von allen Planungsträgern bei ihren raumwirksamen Vorhaben zu beachten ist.

¹⁴² Balla/Borkenhagen/Günnewig ZUR 2019, 323 (326).

¹⁴³ Balla/Borkenhagen/Günnewig ZUR 2019, 323 (324).

¹⁴⁴ Balla/Borkenhagen/Günnewig ZUR 2019, 323 (328).

¹⁴⁵ Balla/Borkenhagen/Günnewig ZUR 2019, 323 (328).

¹⁴⁶ Siehe 3.5.1 und 3.5.2.

¹⁴⁷ Siehe dazu 5.4.1.

Gemäß § 1 Abs. 4 ROG erstreckt sich der Anwendungsbereich des ROG auf das Küstenmeer und, unter Beachtung der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ), auch auf die AWZ.

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Dabei haben die Planungsträger bei der Aufstellung der Raumordnungspläne insbesondere auch die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung gemäß § 2 Abs. 1 ROG zu berücksichtigen und soweit erforderlich durch Festlegungen zu konkretisieren. Insbesondere sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Festlegungen erfolgen oft mittels Bezeichnung von bestimmten Gebieten, § 7 Abs. 3 S. 1 ROG, die das Konkurrenzverhältnis von zulässigen Raumnutzungen innergebietlich und auch gegenüber Nutzungen außerhalb des Gebietes konkretisieren.

Vorranggebiete sind nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG für bestimmte raumbedeutsame Funktionen bzw. Nutzungen vorgesehen und schließen damit nicht vereinbare andere Funktionen und Nutzungen aus. Hierbei handelt es sich um ein streng zu beachtendes, verbindliches Ziel der Raumordnung, von welchem nur bei Überlagerung mehrerer Vorranggebiete abgewichen werden darf. In Vorbehaltsgebieten soll hingegen bestimmten Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden Belangen ein besonderes Gewicht beigemessen werden (§ 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 ROG). Demnach können trotz eines bestehenden Vorbehalts anderweitige Nutzungen oder Funktionen für diesen Raum abwägend geprüft und festgelegt werden.¹⁴⁸ Die Kategorie „Eignungsgebiete für den Meeresbereich“ wurde mit der letzten Raumordnungsnovelle wieder abgeschafft,¹⁴⁹ da sich laut Gesetzesbegründung „diese Gebietskategorien in der Planungspraxis angesichts ihrer fehlenden innergebietlichen Sicherungsfunktion beziehungsweise Vorrangwirkung für die jeweils ausgewiesene Nutzung als wenig praktikables und wenig gerichtsfestes Steuerungsinstrument erwiesen haben“¹⁵⁰. Fachplanungen, wie die MSRL-Maßnahmenprogramme oder Natura 2000-Managementpläne, können nach § 7 Abs. 4 ROG in die Raumordnungspläne integriert werden.¹⁵¹

Im August 2021 wurde ein neuer Raumordnungsplan für die AWZ im Bereich Nord- und Ostsee erlassen.¹⁵² Darin wurden bestehende Schutzgebiete als Vorranggebiete für den Meeresschutz aufgenommen, sowie drei zusätzliche Vorranggebiete (eines für den Seetaucher, zwei Vogelzugkorridore) und ein Vorbehaltsgebiet für den Schweinswal ausgewiesen.¹⁵³ Kritisiert wird seitens der Wissenschaft jedoch, dass zwei Vorbehaltsgebiete für die „mineralische Rohstoffgewinnung“, d.h. Sand- und Kiesgewinnung, im Schutzgebiet „Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht“ festgelegt wurden und das dritte sich großflächig mit dem Schutzgebiet „Pommersche Bucht – Rönnebank“ überschneidet.¹⁵⁴ Im bzw. am Rande des Vorranggebiets für

¹⁴⁸ Salomon/J. Schumacher NuR 43 (2021), 820 (823).

¹⁴⁹ Siehe Art. 1 Abs. 5 a) (aa) des Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften v. 22.03.2023, Geltung ab 28.09.2023. Siehe § 27 ROG für die Übergangsbestimmungen.

¹⁵⁰ BT-Drs. 508/22 S. 23.

¹⁵¹ Janssen EurUP 2018, 220 (223).

¹⁵² Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee v. 19.8.2021.

¹⁵³ Salomon/J. Schumacher NuR 43 (2021), 820 (826 f).

¹⁵⁴ Salomon/J. Schumacher NuR 43 (2021), 820 (825).

den Naturschutz „Doggerbank“ liegt ein Vorbehaltsgebiet zur Gewinnung von Kohlenwasserstoffen. In der Begründung des Raumordnungsplans wird auf die bestehenden bergrechtlichen Erlaubnisse sowie darauf verwiesen, dass die konkrete Ausgestaltung im bergrechtlichen Verfahren stattzufinden habe.¹⁵⁵ In der Raumordnung werden auch die Trassen für die Planung der Infrastruktur (Rohrleitungen, Kabel) festgelegt.

Insofern beeinflusst die Raumordnung zwar in gewissem Maße, wo Rohstoffgewinnung möglich ist, sie löst jedoch nicht (mögliche) Konflikte zwischen Rohstoffgewinnung und Naturschutz. Stimmen in der Literatur kritisieren diese Verlagerung der Konflikte auf die Vorhabensebene.¹⁵⁶ In einzelnen Abschnitten des bergrechtlichen Verfahrens sind die Vorgaben der Raumordnung beachtlich, dies wird an entsprechender Stelle diskutiert.

¹⁵⁵ Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee vom 19. August 2021 S. 15 f.

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl121058_Anlageband.pdf.

¹⁵⁶ *Salomon/J. Schumacher* NuR 43 (2021), 820 (827).

5 Prüfung umweltrechtlicher Bezüge bei der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen

Das bergrechtliche Verfahren gliedert sich in mehrere, aufeinander aufbauende Zulassungsentscheidungen, nämlich:

- ▶ Erlaubnis,
- ▶ Hauptbetriebsplan Aufsuchung,
- ▶ Bewilligung,
- ▶ ggf. Rahmenbetriebsplan,
- ▶ Hauptbetriebsplan (oder -pläne) Gewinnung,
- ▶ ggf. Sonderbetriebsplan und
- ▶ ggf. Abschlussbetriebsplan, sowie die Entlassung aus der Bergaufsicht.

Das gestufte System bergrechtlicher Entscheidungen wird im Folgenden darauf untersucht, ob und inwieweit dort meeresschutzrechtliche Belange berücksichtigt werden.

In der folgenden Tabelle werden die Verfahrensschritte sowie die wichtigsten Parameter (Geltungszeitraum, Beteiligung, Beachtung umweltrechtlicher Belange) dargestellt. § 3 Abs. 1 OffshoreBergV ist bei der Wahl der Aufsuchungs-, Gewinnungs- und Aufbereitungsverfahren zu beachten, § 9 OffshoreBergV nur bei Gewinnungstätigkeiten von Sand und Kies.¹⁵⁷

Tabelle 6 Prüfung von Umweltrecht (inkl. Naturschutz- und Meeresschutzrecht) und Beteiligung in den bergrechtlichen Verfahrensschritten

Verfahrensschritte	Geltungszeitraum	Wer/Beteiligt	Umweltrecht
1. Erlaubnis	5 Jahre, potenzielle Verlängerung	i. d. R. nur Bergamt, in der AWZ auch BfN	§§ 11 Nr. 10 „überwiegende öffentliche Interessen im gesamten Feld“
2. Hauptbetriebsplan Aufsuchung	Regelfall 2 Jahre	Bergamt + Fachbehörden	§§ 55, 48 Abs. 2, 49 BBergG,
3. Bewilligung	50 Jahre, potenzielle Verlängerung	Bergamt + Fachbehörden	Ggf. über § 11 Nr. 10 BBergG s.o.
4. Rahmenbetriebsplan (Planfeststellungsbeschluss) - i. d. R. mit UVP	Keine Vorgabe, i. d. R. 5-20 Jahre	Bergamt + Fachbehörden + Umweltverbände + Öffentlichkeit	§§ 55, 48 Abs. 2 BBergG + ggf. B/LNatSchG, Natura2000, WHG u.a.
5. Hauptbetriebsplan Gewinnung	Regelfall 2 Jahre	i. d. R. keine Beteiligten	s.o.
6. Ggf. Abschlussbetriebsplan	Keine Vorgabe	Bergamt + Fachbehörden	Insbesondere § 55 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BBergG

¹⁵⁷ Siehe dazu 4.2.

Verfahrensschritte	Geltungszeitraum	Wer/Beteiligt	Umweltrecht
7. Entlassung aus der Bergaufsicht	-	-	§ 69 Abs. 2 BBergG „gemeinschaftliche Einwirkungen“

Quelle: Öko-Institut, eigene Darstellung

5.1 Erlaubnis

Bodenschätze im Bereich der Küstengewässer und des Festlandsockels gelten als bergfreie Bodenschätze (siehe § 3 Abs. 3 S. 2 BBergG), sofern sich aus alten Rechten nichts anderes ergibt. Bergfreie Bodenschätze benötigen eine Konzession nach §§ 6 ff BBergG.¹⁵⁸ Zunächst ist daher ein Antrag auf Erlaubnis gem. §§ 7, 10, 11 BBergG zu stellen. Die Erlaubnis verleiht das Recht, in einem bestimmten Feld Bodenschätze aufzusuchen, die für die Aufsuchung notwendigen Bodenschätze zu gewinnen, das Eigentum daran zu erwerben sowie die für die Aufsuchung erforderlichen Einrichtungen zu errichten und zu betreiben (§ 7 Abs. 1 BBergG). Die Erlaubnis wird für bestimmte Bodenschätze in einem bestimmten Feld erteilt (§ 16 Abs. 1 S. 2 BBergG). Sie gewährt das ausschließliche Recht in diesem Feld zu suchen,¹⁵⁹ lediglich bei der Erlaubnis zur großräumigen Aufsuchung i. S. d. § 4 Abs. 1 S. 2 BBergG ist das Recht beschränkt (§ 7 Abs. 1 S. 2 BBergG).¹⁶⁰

Die Erlaubnis ist über Art. 12 und insb. 14 Grundgesetz (GG) geschützt.¹⁶¹ Der genaue Zeitpunkt, in dem der Grundrechtsschutz beginnt, ist umstritten. In der Regel beginnt er ab Erlaubniserteilung, wenn zumindest ein gewisser Arbeits- und Kapitaleinsatz vorliegt.¹⁶² Wie weit dieser Schutz geht, ist umstritten. Mit Verweis auf die Investitionsentscheidungen des Unternehmers fordern manche Stimmen in der Literatur, dass grundsätzliche Abwägungen bezüglich des Vorliegens eines überwiegenden öffentlichen Interesses in späteren Verfahrensschritten nicht anders entschieden werden dürfen.¹⁶³ Andere lehnen eine dahingehende Vorwirkung ab, da umfassende Prüfungen des Umweltrechts erst in späteren Verfahrensschritten stattfinden.¹⁶⁴ Dennoch wurde sowohl in diesem als auch in einem Vorgängerprojekt¹⁶⁵ in Interviews angegeben, dass insbesondere die Bewilligung, aber auch die Erlaubnis, einen Einfluss auf die Ergebnisoffenheit nachfolgender Entscheidungen haben.

¹⁵⁸ Ludwig ZUR 2012, 150 (150).

¹⁵⁹ Frenz BBergG/Pottschmidt, § 7 BBergG Rn. 11; Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Pieper, § 1 BBergG 12 ff; Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 37 ff.

¹⁶⁰ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 7 BBergG Rn. 10.

¹⁶¹ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Franke/Karrenstein, § 7 BBergG Rn. 16.

¹⁶² Ab wann genau ein Schutz besteht, ist in der Literatur umstritten. Teilweise wird bereits daraus, dass Bergbauberechtigungen als ausschließliche subjektive Rechte durch Hoheitsakt verliehen werden, gelesen, dass sie durch Art. 14 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützt werden (Dürig/Herzog/Scholz/Papier/Shirvani, Art. 14 GG Rn. 324; Frenz BBergG/Pottschmidt, § 7 BBergG Rn. 20) Teilweise wird darüber hinaus, wenn nur eine Erlaubnis vorliegt, ein gewisser Kapital- und Arbeitseinsatz gefordert (Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 7 BBergG 19 m.w.M.) Überwiegend wird angenommen, dass ein Betriebsplan aber noch nicht vorliegen muss (Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 56 Anhang BBergG Rn. 357).

¹⁶³ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG Rn. 27.

¹⁶⁴ Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 63 m. w. N.

¹⁶⁵ Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 68 ff, 76.

Bei der Erlaubnis handelt es sich um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.¹⁶⁶ Die Versagungsgründe der Erlaubnis sind in § 11 BBergG geregelt. Diese Gründe werden i. d. R. als abschließend gesehen. Darüber hinaus kann der Antrag auf Erlaubnis lediglich dann negativ beschieden werden, wenn es schon eine bestehende Erlaubnis für den gleichen Bodenschatz im gleichen Feld gibt.¹⁶⁷ Liegen mehrere Anträge vor, so hat die Bergebehörde zu entscheiden, welcher „einer sinnvollen und planmäßigen Aufsuchung oder Gewinnung am besten Rechnung trägt“; hier gilt ausnahmsweise nicht der Prioritätsgrundsatz. Ansonsten besteht ein Rechtsanspruch auf die Erlaubnis.¹⁶⁸

Die Versagungsgründe betreffen die Darlegung (§ 11 Nr. 1-3 BBergG), das Fehlen geforderter Verpflichtungserklärungen (§ 11 Nr. 4-5 BBergG), Gründe die beim Vorhabenträger liegen (§ 11 Nr. 6-7 BBergG) sowie bestimmte öffentliche Interessen (§ 11 Nr. 8-10 BBergG).¹⁶⁹

Umweltaspekte sind nur relevant, wenn sie im Rahmen des § 11 Nr. 10 BBergG „überwiegende öffentliche Interessen [darstellen, welche] die Aufsuchung im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen.“¹⁷⁰ Überwiegend wird davon ausgegangen, dass § 11 Nr. 10 BBergG lediglich ein fehlendes Sachbescheidungsinteresse konkretisiert.¹⁷¹ Der Gesetzgeber wollte zudem nicht, dass bereits auf der Ebene des Berechtsamsverfahrens die konkreten Umweltbelange geprüft werden, da lediglich ein „Rechtstitel“ übertragen wird und nicht bereits konkrete Abbautätigkeiten möglich sind.¹⁷²

Nach einer Aussage in einem Interview finde „eine tiefere Prüfung der Stellungnahmen, insbesondere zu umweltrechtlichen Aspekten, zu diesem Zeitpunkt nicht statt und kann auch nicht stattfinden, da viele konkrete Aspekte des Vorhabens zu dieser Zeit noch nicht bekannt sind. Mit einem reinen Recht zur Aufsuchung dürfen keine Tätigkeiten im Feld durchgeführt werden und daher können auch keinerlei tatsächlichen Auswirkungen auf Schutzgebiete eintreten.“ Diese vertiefte Auseinandersetzung finde dann spätestens zum Hauptbetriebsplan Gewinnung statt, wo die Fachexpertise laut Aussagen der Bergbehörden eine besondere Bedeutung habe.

5.1.1 Voraussetzungen des § 11 Nr. 10 BBergG

Zunächst muss das überwiegende öffentliche Interesse, welches der Aufsuchung entgegensteht, einen Bezug zum Feld haben und das gesamte Feld muss von diesem Grund betroffen sein.¹⁷³. Bezieht sich dieses Interesse lediglich auf einen Teilbereich, so ist (erst) im Betriebsplanverfahren dieser Teil des Feldes auszuschließen.¹⁷⁴ Gleichzeitig wird teilweise davon ausgegangen, dass die Aufsuchung im gesamten Erlaubnisfeld ausgeschlossen werden kann, wenn auch nur ein Teil des Feldes in einem Schutzgebiet liegt. Dies ist dann der Fall, wenn die Schutzgüter „so hochwertig“ sind, dass sie den Ausschluss rechtfertigen. Nach einer

¹⁶⁶ Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rn. 497.

¹⁶⁷ Frenz BBergG/Franßen, § 11 BBergG Rn. 5.

¹⁶⁸ Frenz BBergG/Franßen, § 11 BBergG Rn. 5.

¹⁶⁹ Frenz BBergG/Franßen, § 11 BBergG Rn. 7.

¹⁷⁰ Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, S. 60.

¹⁷¹ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Franke/Karrenstein, § 11 BBergG Rn. 14 m. w. N.

¹⁷² Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, S. 60.

¹⁷³ Frenz BBergG/Franßen, § 11 BBergG Rn. 36.

¹⁷⁴ Frenz BBergG/Franßen, § 11 BBergG Rn. 37.

sächsischen Regelung liegt eine „Beeinträchtigung im ganzen Feld“ vor, wenn mehr als 80 % der Aufsuchungsfläche im Schutzgebiet liegt.¹⁷⁵

Öffentliche Interessen können alle raumbezogenen Interessen sein, neben Erfordernissen des Naturschutzes auch solche der Raumordnung und Landesplanung sowie des Gewässerschutzes.¹⁷⁶ In der Raumordnung und der Landesplanung muss der Vorrang des anderen öffentlichen Interesses vor der bergrechtlichen Nutzung jedoch klar ausgewiesen werden.¹⁷⁷

Das entgegenstehende öffentliche Interesse muss bereits durch die Aufsuchungsaktivitäten – und nicht erst Gewinnungstätigkeiten – beeinträchtigt sein.¹⁷⁸ In der Literatur wird darauf verwiesen, dass das Bergrecht mit seinem gestuften Verfahren noch Möglichkeiten biete, später Einschränkungen zu regeln. Gerade bei unerforschten Lagerstätten sei es schwer absehbar, welche Auswirkungen die Gewinnung später haben könnte.¹⁷⁹ Dabei ist aber der Zweck des § 11 Nr. 10 BBergG zu beachten. Danach soll es keine Bergbauberechtigungen geben, welche „nicht die Erwartung rechtfertigen, jemals ausgeübt werden zu können.“¹⁸⁰ D.h. es ist bereits auf Erlaubnisebene zu berücksichtigen, wenn aufgrund anderer Rechtsvorschriften davon auszugehen ist, dass die Gewinnungstätigkeiten im gesamten Feld ausgeschlossen sind.

Zuletzt muss das öffentliche Interesse überwiegen. Dies stellt eine Abwägungsentscheidung dar, in welcher das öffentliche Interesse der Rohstoffgewinnung mit dem oder den andere(n) entgegenstehenden öffentliche(n) Interesse(n) abgewogen wird. Es bleibt jedoch bei einem gebundenen Anspruch auf die Erlaubnis, diese wird dadurch nicht nach dem Ermessen der Behörde vergeben. Denn nach h. M. kann das entgegenstehende öffentliche Interesse nur überwiegen, wenn daraus ein absolutes Nutzungsverbot folgt.¹⁸¹ Dieses muss „gravierend und unüberwindbar“ sein, d.h. auch in einem späteren Verfahrensschritt nicht heilbar.¹⁸²

In Hinblick auf Bergbauvorhaben im marinen Bereich kommen hier als öffentliches Interesse insbesondere die Schutzgebiete (Natura2000, Nationalparks, Naturschutzgebiete) in Betracht. Wie oben dargestellt wird diskutiert, ob das gesamte Aufsuchungsfeld im Schutzgebiet liegen muss.

Dabei ist umstritten, wie mit möglichen Ausnahmen oder Befreiungen umzugehen ist. Überwiegend wird vertreten, dass schon im Erlaubniserteilungsverfahren die Voraussetzung einer Ausnahme oder Befreiung zu prüfen sind, wenngleich die tatsächliche Ausnahmegenehmigung wiederum erst im Betriebsplanverfahren erteilt wird.¹⁸³ Es wird darauf hingewiesen, dass die Prüfung in der Regel eine geringere Detailtiefe als im späteren Verfahren haben kann, teilweise wird vertreten, dass ein „offensichtlich eindeutiger Fall“ (in Bezug auf Ausnahmeerteilung) vorliegen muss.¹⁸⁴

Die bestehenden Schutzgebietsverordnungen enthalten oft keine generellen Verbote in Bezug auf bergrechtliche Tätigkeiten oder schränken nur bestimmte ein. In der AWZ sind abstrakt-

¹⁷⁵ Siehe dazu Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG 11i; Frenz BBergG/Franßen, § 11 BBergG Rn. 36.

¹⁷⁶ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG 21b.

¹⁷⁷ Frenz BBergG/Franßen, § 11 BBergG 36 m. w. N.

¹⁷⁸ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG 21e.

¹⁷⁹ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG 21 e.

¹⁸⁰ BVerwG, Beschluss vom 15. Oktober 1998 – 4 B 94/98 –, Rn. 3.

¹⁸¹ Ludwig ZUR 2012, 150 (151); Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG Rn. 21.

¹⁸² Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG Rn. 21.

¹⁸³ Frenz BBergG/Franßen, § 11 BBergG Rn. 39; Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG 21i.

¹⁸⁴ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 11 BBergG 21h.

generelle Einschränkungen von bergbaulichen Tätigkeiten in Schutzgebieten aufgrund § 57 Abs. 3 Nr. 5 BNatSchG nur unter engen Voraussetzungen möglich.¹⁸⁵ Auch in den Küstengewässern sind bergbauliche Tätigkeiten oft nicht generell verboten, so etwa der Sand- und Kiesabbau für den Küstenschutz oder im Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer für alle von der bestehenden Plattform Mittelplate ausgehenden Aktivitäten.¹⁸⁶ Grund hierfür ist u.a., dass im Kontext des Bergbaus oftmals sehr früh ein auf Art. 14 GG¹⁸⁷ basierender Bestandsschutz bzw. eine Anwartschaft auf spätere Gewinnungsmöglichkeiten¹⁸⁸ angenommen werden.¹⁸⁹ Dies wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur insbesondere in Bezug auf Natura 2000 Gebiete kritisiert.¹⁹⁰ Erfolgt eine Ausnahmeprüfung, so ist zu beachten, dass die Rohstoffsicherungsklausel bergbaulichen Tätigkeiten einen hohen Stellenwert einräumt.¹⁹¹ Eine genauere Auseinandersetzung des Verhältnisses Bergrecht – Naturschutzrecht ist nicht Gegenstand des Gutachtens; jedoch ist im Hinblick auf die im MSRL-Kontext mit zu betrachtenden regionalen Empfehlungen¹⁹² zu vermerken, dass es Literaturstimmen gibt, welche im Zusammenspiel Schutzgebiete – Bergrecht Schutzlücken sehen.¹⁹³

Fraglich ist, inwieweit sich auch aus der MSRL ein absolutes Nutzungsverbot ergeben kann, beispielsweise aufgrund des Maßnahmenprogramms. Schwierigkeiten bereitet dabei auch, dass die Festsetzungen dort meist allgemein beschrieben sind, eine räumliche Verortung (bspw. Rückzugs- und Ruheräume und für das jeweilige Gebiet relevante Nutzungsverbote) erfolgt erst in der Umsetzung. Dazu gibt es bisher keine Aussagen in der Literatur oder gerichtliche Klärung. Die unterschiedliche behördliche Praxis wird im Praxisbeispiel dargestellt (siehe 5.1.3).

Für Schutzgebiete gibt es unterschiedliche Einschätzungen, welche Bedeutung § 11 Nr. 10 BBergG entfaltet. Dies geht sowohl aus den durchgeführten Interviews, der Diskussion beim

¹⁸⁵ Und zwar „a) im Hinblick auf Erhaltungsziele nach § 7 Absatz 1 Nummer 9 nur nach § 34 sowie b) im Hinblick auf weitere der Erfüllung bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen oder der Umsetzung der Richtlinie 2008/56/EG dienenden Schutzzwecke nur, wenn das Vorhaben diese erheblich beeinträchtigen kann.“

Einschränkungen finden sich ebenfalls in Bezug auf Kabel und Rohrleitungen (Nr. 4) sowie in Bezug auf wissenschaftliche Meeresforschung (Nr. 1). In der Literatur wird die Privilegierung von Bodenschätzen teilweise kritisiert, da dafür keine völker- oder europarechtliche Notwendigkeit ersichtlich sei *Flatter* Natur und Landschaft 2002, 14 (16). Zur Kritik der konkreten Ausgestaltung der Schutzgebietsverordnungen auch in Bezug auf bergrechtliche Vorhaben siehe *Czybulka/Francesconi* NuR 2017, 594, *Salomon/J. Schumacher* ZUR 2018, 84.

¹⁸⁶ Schon im Zweck des Gesetzes zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres (NPG SH) ist aufgeführt, dass Maßnahmen des Küstenschutzes, inklusive Sand- und Kiesentnahmen, nicht eingeschränkt werden (§ 2 Abs. 2 S. 2 NPG SH). Demnach ist auch in Schutzzone 2, die Sand- und Kiesentnahme zum Küstenschutz der Halligen und Inseln erlaubt, sofern sie der bisherigen Art entsprechen und im bisherigen Umgang bleiben (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 SH). Zu Mittelplate siehe § 6 Abs. 3 Nr. 6. Zu den niedersächsischen Regelungen siehe § 12 Abs. 2 S. 2 sowie § 16 Nr. 1 f des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“.

¹⁸⁷ Sowie zudem nach Art. 1 des Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention, siehe dazu EGMR Urt. V. 19.1.2017 – 32377/1. Zum Kontext des Urteils ausführlich *Kühne* 2018, 214 (214 f); *Frenz BBergG/Wittmann*, § 124 BBergG 31 ff; *Thiel* NJOZ 2018, 1441 (1444 ff). Jedoch wird auch nach dem Urteil angenommen, dass, soweit die Gewinnung nach § 55 BBergG zu begrenzen wäre, ein Schutz nicht besteht, *Kühne* 2018, 214 (216); *Nusser* 2017, 1244 (1248 ff).

¹⁸⁸ *Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Franke/Karrenstein*, § 7 BBergG Rn. 16.

¹⁸⁹ *Pienschulte/Vitzthum/Pienschulte*, § 56 Anhang BBergG Rn. 357 m. w. N. Dies ist nicht unumstritten, teilweise wird darauf verwiesen – so auch ursprünglich die deutsche Rechtsprechung – dass die Bergbauberechtigung immer immanenten Einschränkungen – die des § 124 BBergG, aber auch die der erst im Betriebsplanverfahren zu prüfenden § 55 BBergG – unterliegt, und nur unter Berücksichtigung dieser Inhalts- und Schrankenbestimmung eigentumsrechtlichen Schutz genießen konnte, siehe *Nusser* 2017, 1244 (1248 m. w. N.). Vorhaben im Meer unterliegen noch einmal speziellen bergrechtlichen Einschränkungen, siehe 4.2, 5.2.1.1, d.h. stehen nach dieser Ansicht unter engen Inhalts- und Schrankenbestimmungen., wird dieser Ansicht gefolgt, von

¹⁹⁰ Siehe dazu ausführlich *Louis* UPR 2017, 285 (289).

¹⁹¹ Siehe 4.1

¹⁹² Siehe 3.4.2 und etwa die HELCOM-Empfehlung 19/1 v. 23.03.1998 welche u.a. empfiehlt, kein Sand- und Kiesabbau im Bereich von Natura2000-Schutzgebieten, Nationalparks und weiteren Naturschutzgebieten zu machen

¹⁹³ Im Hinblick auf OSPAR und HELCOM ist zudem anzumerken, dass in der Literatur bedauert wird, dass die Schutzgebietsverordnungen der AWZ Schutzgüter aus den im Rahmen von HELCOM und OSPAR aufgestellten Roten Listen nicht aufgenommen haben, siehe *Czybulka/Francesconi* NuR 2017, 594 (598); *Salomon/J. Schumacher* ZUR 2018, 84 (84).

Stakeholdertreffen als auch Interviews in einem Vorgängerprojekt¹⁹⁴ hervor. Für die MSRL wird die praktische Bedeutung des § 11 Nr. 10 BBergG überwiegend als gering eingeschätzt.

5.1.2 Verfahren und Beteiligung

Abschließend wird auf § 15 BBergG verwiesen, wonach die Behörden, zu deren Aufgaben die Wahrnehmung der öffentlichen Interessen im Sinne des § 11 Nr. 10 BBergG gehören, die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden muss. Laut Aussagen von Fachpersonen in den Behörden werden in der Regel Fachbehörden, Träger öffentlicher Interessen in Bezug auf Seekabel sowie ggf. die Nationalparkverwaltung(en) über das Projekt informiert und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben.

5.1.3 Praxisbeispiel

Praxisbeispiel: Sand- und Kiesgewinnung in Schleswig-Holsteins Ostseegewässern – Bedeutung des MSRL-Maßnahmenprogramm

In den Ostseegewässern Schleswig-Holsteins gibt es aufgrund der geologischen Verhältnisse nur geringe Vorkommen von Kies- und Sandlagerstätten. In der MSRL-Maßnahme UZ4-05 „Umweltgerechtes Management von marinen Sand- und Kiesressourcen für den Küstenschutz in M-V“ heißt es: „Aufgrund der sehr begrenzten marinen Sedimentressourcen in der Ostsee im Zuständigkeitsbereich von Schleswig-Holstein ist eine strategische Ausrichtung auf die (langfristige) Nutzung von bspw. Sand für Zwecke des Küstenschutzes in Schleswig-Holstein nicht nachhaltig. Entnahmen von nicht lebenden Ressourcen für den Küstenschutz sind hier deshalb grundsätzlich nicht vorgesehen. Einzelfallentscheidungen aus Gründen des Küstenschutzes bleiben vorbehalten.“ Diese Aussage findet sich auch im Landesentwicklungsplan für Schleswig-Holstein 2021.¹⁹⁵

Es ist fraglich, wie nun mit gewerblichen Anträgen umzugehen ist. Es stellt sich erstens die Frage, inwieweit sich aus den Aussagen zum Küstenschutz Rückschlüsse auf gewerbliche Entnahmen schließen lassen. Weiterhin stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen das MSRL-Maßnahmenprogramm geeignet ist, ein entgegenstehendes überwiegendes öffentliches Interesse i. S. d. § 11 Nr. 10 BBergG darzustellen.

In der Verwaltungspraxis von Schleswig-Holstein haben die Erfordernisse des Küstenschutzes grundsätzlich Vorrang, so dass ihnen bei Zulassung von Sand- und Kiesgewinnung eine übergeordnete Bedeutung zukommt. Das heißt hier: Wenn selbst die Entnahme für Zwecke des Küstenschutzes als nicht nachhaltig angesehen wird, dann ist dies für die kommerzielle Entnahme erst recht der Fall. Im Sinne der MSRL-Maßnahme ist also jegliche Entnahme von Sand- und Kies aus der schleswig-holsteinischen Ostsee als nicht nachhaltig anzusehen. Ausnahmen wären nur nach Einzelfallprüfung für vorrangige Zwecke des Küstenschutzes möglich.

In der Vergangenheit wurden Aufsuchungsgesuche durch die zuständigen Behörden abgelehnt. In einem Fall legte der Vorhabenträger jedoch Widerspruch gegen die Ablehnung ein. Diesem wurde stattgegeben.

¹⁹⁴ Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 64 ff.

¹⁹⁵ Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung Schleswig-Holstein, Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein, Fortschreibung 2021, 2021.

Gemäß Fachleuten des LBEG richtet sich das Maßnahmenprogramm primär an die Verwaltung: „Die Maßnahmenprogramme zur Umsetzung der MSRL dienen der Erreichung eines guten Umweltzustandes. Dieses Ziel ist auch im bergrechtlichen Verfahren zu berücksichtigen. Die den Maßnahmenprogrammen zu Grunde liegende Norm des § 45h WHG richtet sich aber primär an die mit der Umsetzung der MSRL betraute Verwaltung (Landmann/Rohmer WHG-Komm. 2022 § 45h Rn. 3). Allein auf Basis dieser verwaltungsinternen Maßnahmenprogramme kann ein Bescheid nicht abgelehnt werden, weil sie kein bindendes Recht darstellen. Dies gilt im Besonderen für die Aufsuchungserlaubnis, da aufgrund dieses Bescheides überhaupt noch kein Eingriff erfolgen kann und da in diesem Verfahren auch keine Umweltprüfung vorgenommen wird. Eine Ablehnung der Aufsuchung kann ausnahmsweise nur dann erfolgen, wenn eine spätere Gewinnung von vorneherein eindeutig ausgeschlossen ist, z.B. wegen flächendeckender Schutzobjekte. Der Absage an die Sandgewinnung für den Küstenschutz lag offenkundig der Gedanke zu Grunde, dass diese Einschränkung nur die öffentliche Hand betrifft und folglich keinen Eingriff in Rechtspositionen darstellen kann. Bei Bergbauunternehmen stellt sich dies bekanntlich anders dar.“

5.1.4 Zwischenergebnis

Die Erlaubnis ist notwendige Vorentscheidung für den weiteren Fortgang des bergrechtlichen Verfahrens bis zur Zulassung eines Bergbaubetriebes. Grundsätzliche Weichenstellungen werden hier bereits getroffen, ohne dass konfligierende umweltrechtliche Aspekte umfassend überprüft werden können. In zwei Fallkonstellationen gibt es besondere Schwierigkeiten, diese umfassend auf Erlaubnisebene zu berücksichtigen. Erstens, bei Schutzgebieten. Zweitens, in Bezug auf die Vorgaben der MSRL, insbesondere im Hinblick auf die konkretisierenden Maßnahmenprogramme. Teilweise wird empfohlen, das System der Konzessionsvergabe grundsätzlich zu ändern und die Konzession erst im Rahmen der Vorhabengenehmigung zu erteilen.¹⁹⁶ Dies würde auch eine dynamische Reaktion auf neue Anforderungen des Meeresschutzes, des Klimawandels und der Klimafolgenanpassung ermöglichen. Jedoch gibt es schon viele bestehende Aufsuchungs- und vor allem Gewinnungsfelder (siehe Kapitel 2). Praxisrelevant sind daher weniger neue, sondern der Umgang mit bestehenden Konzessionsentscheidungen. Eine Klarstellung, dass sich die Wirkung der Konzessionsentscheidung allein auf den Konkurrenzschutz beschränkt und darüber hinaus keine Rechts- und Bindungswirkung für nachfolgende Verwaltungsentscheidungen entfaltet, wäre zielführend.¹⁹⁷

5.2 Hauptbetriebsplan Aufsuchung

Zur Gestattung der Aufsuchungstätigkeiten ist bei bergfreien Bodenschätzen in der Regel die Zulassung eines Hauptbetriebsplans Aufsuchung gem. §§ 51 ff BBergG nötig. Lediglich bestimmte, wenig invasive Aufsuchungstätigkeiten sind nach § 51 Abs. 2 BBergG von der Betriebsplanpflicht befreit. Zudem kann die zuständige Behörde unter bestimmten Voraussetzungen nach § 51 Abs. 3 S. 1 BBergG Betriebe mit geringer Gefährlichkeit oder Bedeutung auf Antrag von der Betriebsplanpflicht befreien, nicht jedoch im Bereich des Festlandsockels (§ 51 Abs. 3 S. 2 BBergG).

¹⁹⁶ Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, S. 78.

¹⁹⁷ Siehe dazu Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 76 f.

Im Bundesberggesetz sind Haupt-, Rahmen-, Sonder- und Abschlussbetriebspläne geregelt. Auf die Besonderheiten wird nachfolgend im jeweiligen Abschnitt eingegangen. Der Hauptbetriebsplan nach § 52 BBergG ist die zentrale Betriebsplanart.¹⁹⁸ Erst mit der Zulassung des Betriebsplans durch die Bergbehörde ist die beantragte Tätigkeit freigegeben und darf begonnen werden. Nach § 52 Abs. 1 Satz 1 BBergG ist der Hauptbetriebsplan in der Regel für zwei Jahre aufzustellen und soll in den Fällen der Sätze 3 und 4 vier Jahre nicht überschreiten. Eine Unterbrechung des Betriebs von mehr als zwei Jahren muss von der zuständigen Behörde genehmigt werden (§ 52 Abs. 1 S. 2 BBergG). Die Betriebsplanzulassung ist eine gebundene Entscheidung.¹⁹⁹ Am Ende des Hauptbetriebsplans Aufsuchung steht der Erkundungsbericht, welcher maßgebliche Grundlage für die weiteren bergbaurechtlichen Genehmigungsschritte darstellt.

Laut Interviews haben die Aufsuchungstätigkeiten im Bereich Kies- und Sandgewinnung in der Regel nur begrenzte Auswirkungen auf die Umwelt. Relevante Auswirkungen seien insbesondere bei der schallintensiven Erkundung von Kohlenwasserstofflagerstätten oder Untergrundspeichern zu erwarten.

5.2.1 Voraussetzungen des Bergrechts zur Zulassung eines Betriebsplans

Der vom Vorhabenträger bei der Behörde einzureichende Betriebsplan muss der Behörde ermöglichen, alle gesetzlichen Voraussetzungen zu prüfen, inklusive der Versagungsgründe nach §§ 55, 48, 49 BBergG.²⁰⁰ Dem Hauptbetriebsplan kommt – bis auf die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung²⁰¹ – keine Konzentrationswirkung zu, so dass ggf. noch weitere Genehmigungen bei anderen Behörden eingeholt werden müssen.²⁰²

5.2.1.1 Voraussetzungen des § 55 BBergG

In § 55 Abs. 1 S. 1 BBergG sind die Versagungsgründe für einen Betriebsplan aufgeführt. In den Nr. 1–9 sind Umweltauswirkungen nur sehr begrenzt erfasst.²⁰³ Insbesondere wird die gemeinschädliche Einwirkung nach § 55 Abs. Nr. 9 BBergG sehr eng ausgelegt²⁰⁴ und beispielsweise nur auf Veränderungen der Wasserbeschaffenheit, die eine Gewässerunreinigung darstellen, angewandt, nicht jedoch auf einen Verstoß gegen Vorschriften des Abfall- und Bodenrechts.

Jedoch gelten für Küstengewässer und auf dem Gebiet des Festlandssockels zusätzlich §§ 55 Abs. 1 Nr. 10-13 BBergG. Nach § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 darf „die Pflanzen- und Tierwelt nicht unangemessen beeinträchtigt werden.“ In der Offshore-Bergverordnung werden diese Voraussetzungen teilweise weiter konkretisiert (siehe 4.2).²⁰⁵ Dabei ist zu beachten, dass § 9 OffshoreBergV (Maßnahmen bei der Gewinnung von Lockersedimenten) dem Wortlaut nach nur auf die Gewinnung anzuwenden ist.

¹⁹⁸ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG Rn. 10.

¹⁹⁹ Ludwig ZUR 2012, 150 (152).

²⁰⁰ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG Rn. 10.

²⁰¹ Siehe 8.1

²⁰² Frenz, § 51 BBergG Rn. 27.

²⁰³ Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 90f

²⁰⁴ Ludwig ZUR 2012, 150 (152).

²⁰⁵ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Kappes, § 55 BBergG Rn. 111.

Teilweise wird vertreten, dass „nicht unangemessen“ i. S. d. § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 auf eine Abwägungsentscheidung abziele, welche so in der Offshore-Bergverordnung nicht übernommen wurde.²⁰⁶ Demnach habe jedenfalls dann, wenn keine Konkretisierung in §§ 10 ff. OffshoreBergV erfolgt wäre, eine Abwägung zwischen der bergbaulichen Tätigkeit und den geschützten Gütern zu erfolgen; dabei sei auch die Wertung der Rohstoffsicherungsklausel § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG zu beachten.²⁰⁷ Diese Ansicht übersieht, dass bereits in § 9 OffshoreBergV eine Konkretisierung erfolgt. Zudem ist § 3 OffshoreBergV eine konkretisierende Wertung zu entnehmen, wonach keine Differenzierung zwischen dem Prüfungsmaßstab zwischen Tieren und Pflanzen (§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 BBergG) und Einwirkungen auf das Meer (Nr. 13) gemacht wird. „Nicht unangemessen“ wird insofern allgemein konkretisiert, als dass „nachteilige Einwirkungen [...] unterbleiben oder zumindest so gering wie möglich gehalten werden“ müssen.

Nach Nr. 13 sind „die schädigenden Einwirkungen auf das Meer auf ein möglichst geringes Maß [zu] beschränken“. Erfasst werden auch Einwirkungen auf den Meeresgrund.²⁰⁸ Hierzu wird auf die Konkretisierung in der OffshoreBergV verwiesen (siehe ausführlich unter 4.2).

5.2.1.2 § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG – Entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen

Nach § 48 Abs. 2 S. 1 kann die Bergbehörde „eine Aufsuchung oder eine Gewinnung beschränken oder untersagen, soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.“ Diese Vorschrift gilt nicht nur für nachträgliche Einschränkungen oder Untersagungen, sondern wird auch schon im Rahmen des Betriebsplans angewandt.²⁰⁹ Nach überwiegender Meinung führt auch das „kann“ in § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG nicht dazu, dass die Betriebsplanzulassung zu einer Ermessensentscheidung wird, sondern beinhaltet lediglich die Befugnis der Bergbaubehörde, den Betrieb aufgrund von außerbergrechtlichen Belangen zu beschränken oder nicht zuzulassen.²¹⁰

Durch § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG wird das Prüfprogramm des § 55 BBergG auf umweltrechtliche Vorschriften erweitert,²¹¹ was insbesondere wichtig ist für alle nicht marinen Bergbauvorhaben, für die das Bergrecht selbst kaum Regelungen zur Beachtung von Umweltaspekten vorsieht.²¹² Der Begriff „öffentliche Interessen“ wird grundsätzlich weit ausgelegt.²¹³ Die Tendenz der Rechtsprechung scheint dahin zu gehen, dass nicht nur Ge-/Verbotsnormen ein öffentliches Interesse begründen können, sondern bereits eine allgemein gesetzliche Verankerung ausreicht.²¹⁴

Von der Rechtsprechung bisher noch nicht abschließend geklärt ist, ob eine Ge-/Verbotsnorm das öffentliche Interesse begründen muss, oder ob allgemein eine gesetzliche Verankerung

²⁰⁶ So Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kappes*, § 55 BBergG Rn. 111 jedenfalls für den Fall, dass in § 10 ff OffshoreBergV keine Konkretisierung erfolgt ist. Dabei habe eine Abwägung zwischen der bergbaulichen Tätigkeit und den geschützten Gütern zu erfolgen, wobei auch die Wertung der Rohstoffsicherungsklausel § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG zu beachten sei. Diese Ansicht übersieht, dass auch § 9 OffshoreBergV dem Schutz der (benthischen) Tier und Pflanzenwelt dient und zudem bereits in § 3 Abs. 1 OffshoreBergV eine Konkretisierung erfolgt. Danach haben „nachteilige Einwirkungen [...] auf Tiere und Pflanzen unterbleiben oder zumindest so gering wie möglich gehalten werden“.

²⁰⁷ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kappes*, § 55 BBergG Rn. 111.

²⁰⁸ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kappes*, § 55 BBergG Rn. 113; *Czybulka/Stredak*, Rechtsfragen der marinen Kies- und Sandgewinnung in Nord- und Ostsee, S. 68.

²⁰⁹ Piens/Schulte/Vitzthum/*Vitzthum/Piens*, § 48 BBergG 20 f.

²¹⁰ *Frenz*, § 48 BBergG Rn. 45; Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kühne*, § 48 Rn. 47 f.

²¹¹ *Ludwig* ZUR 2012, 150 (152).

²¹² *Schomerus/Sanden/Keimeyer* ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 92 f.

²¹³ Piens/Schulte/Vitzthum/*Vitzthum/Piens*, § 48 BBergG Rn. 37; *Frenz*, § 48 BBergG Rn. 67.

²¹⁴ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kühne*, § 48 BBergG Rn. 51

ausreicht.²¹⁵ In der Literatur wird teilweise eine Anknüpfung an rechtliche Ge-/Verbote befürwortet, aufgrund des Schutzes der Bergbauberechtigungen über Art. 14 GG sei eine klare Konturierung erforderlich.²¹⁶ Insbesondere seien auch internationale Vereinbarungen zum Klimaschutz keine öffentlichen Interessen.²¹⁷ Teilweise wird eine weite Auslegung befürwortet und es werden nur rein politische Erwägungen abgelehnt.²¹⁸

Zu beachten ist zudem, dass § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG nur einschlägig ist „unbeschadet anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften“. Daher sind nur solche öffentlichen Interessen zu prüfen, bei denen nicht aufgrund von anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften bereits eine andere Behörde damit betraut ist, diese zu prüfen.²¹⁹ Bei parallelen Genehmigungsverfahren soll so die Entscheidungszuständigkeit jeder Behörde über ihr normativ vorgegebenes Entscheidungsprogramm erhalten bleiben²²⁰ und die Sachnähe der jeweiligen Fachbehörde gewahrt werden.²²¹ Dies wird auch dann angenommen, wenn die andere Behörde erst nach Betriebsplanzulassung eingreifen kann.²²² Wie sich das genau ausgestaltet, wird in der Kommentarliteratur uneinheitlich beantwortet. So wird für das Naturschutzrecht angenommen, dass dieses im Rahmen des § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG zu berücksichtigen sei, sofern auch eine Abwägung nach der Eingriffsregelung zu treffen sei, würden diese zu einer Gesamtabwägung verschmelzen.²²³ In Bezug auf das Wasser-, Wald- und Bauordnungsrecht wird dagegen ausgeführt, dass diese Prüfung den jeweiligen Fachbehörden gebühre.²²⁴ Auch seien alle Interessen, für die in § 55 BBergG schon Regelungen getroffen werden, nicht erfasst.²²⁵

Die Beachtung der Ziele der Raumordnung ist mittlerweile in § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG geregelt.²²⁶ Umstritten ist, ob Grundsätze der Raumordnung weiterhin über § 48 Abs. 2 S. 1 erfasst sind – dies wird teilweise pauschal abgelehnt,²²⁷ teilweise mit Verweis auf eine fehlende Aussage hierzu in der Neuregelung befürwortet.²²⁸ Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Dessau kann allein daraus, dass ein Biosphärenreservat als Vorranggebiet für den Naturschutz ausgewiesen ist, noch nicht geschlussfolgert werden, dass keine andere Nutzung zulässig ist.²²⁹

Nach all dem stellt sich die Frage, welche weiteren öffentlichen Interessen in marinen Bergbauvorhaben noch zu berücksichtigen sind. Denn in § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 10-13 i. V. m. den Regelungen der Offshore-Bergverordnung finden sich schon umfassende Regelungen zu Einwirkungen auf Pflanzen, Tiere, das Meer und den Meeresgrund. Zu denken ist an die MSRL, welche nicht nur Einzelbestandteile der Meeresumwelt, sondern auch die Struktur und Funktionen des Ökosystems Meer schützt. Beeinträchtigungen, etwa auf die Funktion als Nahrungsnetz, sind meist nicht nur auf ein Projekt zurückzuführen, sondern auf das

²¹⁵ Siehe dazu Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG 37.

²¹⁶ Siehe dazu Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG 63 m. w. N.

²¹⁷ So Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG Rn. 63.

²¹⁸ Frenz, § 48 BBergG Rn. 70.

²¹⁹ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG Rn. 30.

²²⁰ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Kühne, § 48 BBergG Rn. 44.

²²¹ Frenz, § 48 BBergG Rn. 60.

²²² So Frenz, § 48 BBergG Rn. 58 Andere Ansicht Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG Rn. 32.

²²³ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Kühne, § 48 BBergG Rn. 57.

²²⁴ Frenz, § 48 BBergG Rn. 60.

²²⁵ Frenz, § 48 BBergG Rn. 72; Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG Rn. 33.

²²⁶ Frenz, § 48 BBergG Rn. 62.

²²⁷ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG Rn. 46.

²²⁸ Frenz, § 48 BBergG Rn. 65..

²²⁹ VG Dessau, Urteil vom 6. April 2001 – 2 A 424/98 Rn. 35.

Zusammenspiel mehrerer, und bedürfen einer angemessenen Berücksichtigung der Vorbelastungen sowie anderer Vorhaben mit kumulierender Wirkung. Jedoch ist aktuell noch umstritten, ob nicht eine Ge-/Verbotsnorm vorliegen muss. Ist dies der Fall, kommen nur das Verschlechterungsverbot/Verbesserungsgebot der MSRL in Betracht. Deren Prüfungen sind jedoch anderen Behörden zugewiesen. Wie dargestellt sind aufgrund des Wortlauts nur solche Vorschriften erfasst, welche nicht bereits einer anderen Behörde zugewiesen sind,²³⁰ weshalb die Prüfung des Verbesserungsgebots-/ Verschlechterungsverbots kein weiteres öffentliches Interesse i. S. d. § 48 Abs. 2 BBergG darstellen kann.²³¹ Über die MSRL hinaus könnten sich aus völkerrechtlichen Verträgen, etwa aus den regionalen Meeresschutzübereinkommen, weitere zu berücksichtigende öffentliche Interessen ergeben. Im Rahmen dieser wurden zwar Leitfäden entwickelt, etwa für den Kies- und Sandabbau, sie sind jedoch nur Soft-Law Instrumente. All diese Überlegungen spielen bei der Gewinnung eine größere Rolle als bei der Aufsuchung.

5.2.1.3 § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG – Ziele der Raumordnung

§ 48 Abs. 2 S. 2 BBergG legt fest, dass bei der Prüfung, ob eine Beschränkung oder Untersagung einer Aufsuchung oder Gewinnung zu erfolgen hat, „bei raumbedeutsamen Vorhaben Ziele der Raumordnung zu beachten“ sind. Diese Vorschrift ist schärfer als § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG, da die Ziele der Raumordnung keiner Abwägung unterliegen, sondern verbindlich zu beachten sind.²³² In der Praxis hat diese Vorschrift eine eingeschränkte Bedeutung, da teilweise in Vorranggebieten des Naturschutzes Vorbehaltsgebiete für den Rohstoffabbau festgelegt sind.²³³

5.2.1.4 Besonderheiten der Aufsuchung - Bedeutung des § 49 Nr. 4 BBergG

§ 49 BBergG enthält Beschränkungen für die Aufsuchung im Bereich des Festlandsockels und der Küstengewässer. Hintergrund dieser Beschränkungen sind die Vorgaben der Festlandsockelkonvention.²³⁴ Diese spricht zwar von Gewinnung, jedoch ist die Aufsuchung Vorstufe von Gewinnungsmaßnahmen, weshalb auch zu diesem Zeitpunkt schon die Auswirkungen überprüft werden sollten.²³⁵ Nach § 49 BBergG ist „im Bereich des Festlandsockels und der Küstengewässer [...] die Aufsuchung insoweit unzulässig, als sie [...] 4. die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts unangemessen beeinträchtigt“.

Die praktische Relevanz dieser Vorschrift wird als sehr gering gesehen, da die Aufsuchungsarbeiten im Meer i. d. R. betriebsplanpflichtig sind.²³⁶ Ist ein Betriebsplan notwendig, gelten (ebenfalls) die Vorschriften des §§ 55 Abs. 1 Nr. 10 bis 13 BBergG. Diese haben strengere Voraussetzungen.²³⁷ In diesem Sinne kann dahingestellt bleiben, ob bei der Anwendung des unbestimmten Gesetzesbegriffs „unangemessen“ nicht auf die Schwere der Beeinträchtigung abzustellen ist, sondern diese auch ins Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Bergbautätigkeit gesetzt werden muss.²³⁸

²³⁰ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG Rn. 30.

²³¹ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG Rn. 30.

²³² Frenz, § 48 BBergG 62 mit Verweis auf die Gesetzesbegründung.

²³³ Siehe 4.3.

²³⁴ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 49 BBergG 1 ff.

²³⁵ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 49 BBergG Rn. 6.

²³⁶ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 49 BBergG 12 f.

²³⁷ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Hammerstein, § 49 BBergG Rn. 2.

²³⁸ So Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Hammerstein, § 49 BBergG Rn. 7.

5.2.1.5 Verfahren und Beteiligung

Nach § 54 Abs. 2 S. 1 BBergG sind andere Behörden, deren Aufgabenbereich berührt ist, und ggf. Gemeinden zu beteiligen. Daneben gelten die fachgesetzlichen Beteiligungsgebote. Relevant ist hier insbesondere die Beteiligung der Naturschutzbehörde bei der Eingriffsregelung, wo je nach landesgesetzlicher Regelung teilweise nicht nur Benehmen, sondern Einvernehmen hergestellt werden muss. Zudem sind die Sonderregelungen im Wasserrecht zu beachten.

Nicht beteiligt werden die breitere Öffentlichkeit oder Umweltverbände. Erst die Rechtsprechung hat die Beteiligung auf durch den Betriebsplan betroffene Personen und Behörden erstreckt.²³⁹

5.2.2 Verhältnis zu weiteren Genehmigungen

Nach § 48 Abs. 1 S. 1 BBergG „bleiben Rechtsvorschriften, die auf Grundstücken solche Tätigkeiten verbieten oder beschränken, die ihrer Art nach der Aufsuchung oder Gewinnung dienen können, wenn die Grundstücke durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes einem öffentlichen Zweck gewidmet oder im Interesse eines öffentlichen Zwecks geschützt sind“ unberührt. Diese Vorschrift hat eigentlich einen „rein deklaratorischen Charakter“²⁴⁰. In Betracht kommen insbesondere Schutzgebiete sowie ggf. konkrete Abbaubeschränkungen oder -untersagungen aus völkerrechtlichen Verträgen.²⁴¹

Da das Bergrecht außerhalb des Rahmenbetriebsplan keine Konzentrationswirkung beinhaltet, müssen ggf. weitere Zulassungen bei anderen Behörden beantragt werden.²⁴² Dies umfasst insbesondere naturschutzrechtliche Genehmigungen im Rahmen von Schutzgebieten, Biotopschutz, Artenschutz, Nationalparks oder Natura2000-Gebieten.²⁴³ Allein die Entscheidung über die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wird aufgrund von § 17 Abs. 1 BNatSchG von der Bergbehörde getroffen. Auf die Ausführungen zur Beteiligung wird verwiesen (5.2.1.5).

Eine weitere Besonderheit gibt es noch im Wasserrecht. Nach § 19 Abs. 2 WHG entscheidet formal die Bergbehörde über die Erteilung der Erlaubnis, jedoch ist diese im Einvernehmen mit der Wasserbehörde zu treffen (§ 19 Abs. 3 WHG).²⁴⁴

5.2.3 Nebenbestimmungen

Der Hauptbetriebsplan ist zuzulassen, wenn die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 BBergG vorliegen und keine überwiegenden öffentlichen Interessen nach § 48 Abs. 2 BBergG entgegenstehen. Dabei ist der aktuelle Erkenntnisstand zugrunde zu legen. Insoweit ist der Betriebsplan eine gebundene Entscheidung.²⁴⁵ Der Hauptbetriebsplan muss mit Nebenbestimmungen versehen werden, um die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen zu gewährleisten.²⁴⁶ Gleichzeitig dürfen auch nicht mehr Nebenbestimmungen erlassen werden als zur Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen notwendig sind; die Behörde wählt nach

²³⁹ Ludwig ZUR 2012, 150 (155).

²⁴⁰ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 48 BBergG Rn. 4.

²⁴¹ Frenz, § 48 BBergG Rn. 32.

²⁴² Czybulka/Täufer EurUP 2009, 268 (269).

²⁴³ Ludwig ZUR 2012, 150 (155).

²⁴⁴ Frenz, § 56 BBergG Rn. 47 Ludwig ZUR 2012, 150 (155).

²⁴⁵ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Kappes, § 55 BBergG Rn. 149. Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 55 BBergG Rn. 3

²⁴⁶ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 56 BBergG Rn. 116.

pflichtgemäßem Ermessen die notwendigen Nebenbestimmungen aus.²⁴⁷ Als Grundlage für die Nebenbestimmungen kommen im vorliegenden Kontext Nebenbestimmung zur Einhaltung der Voraussetzungen nach §§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11, 13 BBergG sowie § 3 OffshoreBergV und bei Gewinnungstätigkeiten auch § 9 OffshoreBergV in Betracht. Folgt man der überwiegenden Meinung, die für § 48 Abs. 2 BBergG das Vorliegen einer Ge-/Verbotsnorm fordert,²⁴⁸ so sind Einschränkungen in Bezug auf die MSRL auf Grundlage dieser Vorschrift nicht möglich.

5.2.4 Nachträgliche Aufnahme von Nebenbestimmungen, § 56 Abs. 1 S. 2 BBergG

§ 56 Abs. 1 S. 2 BBergG durchbricht die materielle Bestandskraft der bergrechtlichen Zulassung.²⁴⁹ Unter bestimmten Voraussetzungen können weitere Nebenbestimmungen erlassen werden, davon sind nicht nur Auflagen erfasst.²⁵⁰ Zunächst müssen diese zur Sicherstellung der Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis 13 oder anderer öffentlicher Interessen nach § 48 Abs. 2 BBergG notwendig sein.²⁵¹ Ein beim Gesetzeserlass bedachter Fall war etwa die Weiterentwicklung umweltrechtlicher Standards.²⁵² Erforderlich ist aber, dass diese normativ festgelegt wurden.²⁵³ Zwar wäre es möglich, für die MSRL-Bewirtschaftungsziele eine Verordnung nach § 23 Abs. 1 WHG zu erlassen, dies ist bisher aber noch nicht geschehen.

Dabei ist zu beachten, dass die neuen Nebenbestimmungen für den Unternehmer und für Einrichtungen der von ihm betriebenen Art wirtschaftlich vertretbar sind und nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik erfüllbar sind (§ 56 Abs. 1 S. 1 Nr. 1-2 BBergG). Eine neue Fallgruppe ergibt sich aus dem europäischen Natura 2000 Recht, welches ebenfalls dazu geeignet ist, die materielle Bestandskraft von Entscheidungen zu durchbrechen.²⁵⁴ Bisher gibt es dazu allerdings noch keine Gerichtsentscheidungen, die sich auf das Bergrecht beziehen. Probleme tauchen insbesondere bei der Gewinnung, nicht bei der Aufsuchung, auf, wo aufgrund des Rahmenbetriebsplans weitere Besonderheiten gelten.

5.2.5 Zwischenergebnis

Aufsuchungsaktivitäten für den Sand- und Kiesabbau sind derzeit größtenteils abgeschlossen, können aber für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden. Aufsuchungsaktivitäten für Erdöl- und Erdgas finden weiterhin statt. Insofern ist für die Praxis relevanter, wie die dargestellten Regelungen beim Erlass der weiteren Betriebspläne (Rahmenbetriebsplan, Hauptbetriebsplan Gewinnung) angewandt werden. Es lässt sich schon jetzt feststellen, dass nachträgliche Nebenbestimmungen aufgrund der MSRL-Qualitätsziele mangels Verrechtlichung nicht möglich sind; um Handlungsoptionen zu öffnen, wäre der Erlass einer Verordnung nach § 23 Abs. 1 WHG zu überlegen. Zudem ist zu überlegen, ob eine Klarstellung des § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG angebracht ist in Bezug auf die Einbeziehung von meeresumweltrechtlichen Belangen, insbesondere solcher jenseits von Ge-/Verbotsnormen. Dadurch könnten entsprechende Nebenbestimmungen erlassen werden.

²⁴⁷ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Hammerstein, § 56 BBergG Rn. 11.

²⁴⁸ S. 5.2.3.

²⁴⁹ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 56 BBergG Rn. 227.

²⁵⁰ Frenz, § 56 BBergG Rn. 40. Andere Ansicht Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Hammerstein, § 56 BBergG Rn. 14.

²⁵¹ Zur Erweiterung auf § 48 Abs. 2 BBergG siehe Frenz, § 56 BBergG Rn. 52; Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Hammerstein, § 56 BBergG Rn. 15a.

²⁵² Frenz, § 56 BBergG Rn. 53.

²⁵³ Frenz, § 56 BBergG Rn. 55.

²⁵⁴ Siehe dazu ausführlich Lieber NuR 2016, 665 zum Bergrecht Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 56 Anhang BBergG 227a f.

5.3 Bewilligung §§ 8, 12, 11 BBergG

Im nächsten Schritt ist die Bewilligung zu beantragen. Diese gewährt das ausschließliche Recht im Bewilligungsfeld die bezeichneten Bodenschätze aufzusuchen und zu gewinnen und ggf. andere Bodenschätze mitzugewinnen (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 BBergG). Laut Interviews sind die Bewilligungsfelder in der Regel deutlich kleiner als die Erlaubnisfelder. Die Bewilligung ist zu befristen, dabei sollen in der Regel 50 Jahre nicht überschritten werden, eine Verlängerung bis zur Erschöpfung des Vorkommens bei ordnungs- und planmäßiger Gewinnung ist aber zulässig (§ 16 Abs. 5 BBergG). Die Praxis ist uneinheitlich. Bei Sand- und Kiesgewinnung ist beispielsweise ein Gebiet für 50 Jahre bewilligt worden, bei den meisten Bewilligungen liegt der Zeitraum um die 30 Jahre.²⁵⁵

Der Versagungsgrund des § 11 Nr. 10 BBergG ist auch bei der Bewilligung anwendbar (vgl. § 12 Abs. 1 S. 1 BBergG), mit der Maßgabe, dass nunmehr die Tätigkeiten im Rahmen der Gewinnung betrachtet werden müssen. Darüber hinaus muss der Vorhabenträger u.a. nachweisen, dass die Bodenschätze nach ihrer Lage und Beschaffung gewinnbar sind (§ 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BBergG) und er muss ein Arbeitsprogramm vorlegen. Versagungsgründe, die schon zum Zeitpunkt der Erlaubnis vorgelegen haben, sind präkludiert (§ 12 Abs. 2 BBergG).²⁵⁶

5.3.1 Widerruf und Rücknahme von Bewilligung (und Erlaubnis)

Eine Bewilligung ist – wie die Erlaubnis – zu widerrufen, wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die zur Versagung hätten führen müssen (§ 18 Abs. 1 BBergG). Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Bewilligung bei Untätigkeit des Vorhabenträgers widerrufen werden (§ 18 Abs. 3 BBergG). Im Gegensatz zu den Widerrufsgründen der Erlaubnis sind dabei auch Gründe einer sinnvollen technischen oder wirtschaftlichen Planung zu beachten (§ 18 Abs. 3 S. 2). §§ 48 f. des jeweiligen Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) sind nach h. M. parallel anwendbar.²⁵⁷ So ist auch ein Widerruf möglich, wenn aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen die Behörde berechtigt (nicht verpflichtet wie in § 18 Abs. 1 BBergG) gewesen wäre, die Erlaubnis nicht zu erteilen und ohne Widerruf öffentliche Interessen gefährdet wären.²⁵⁸

Zudem ist ein Widerruf bei nachträglich eingetretenen Rechtsänderungen möglich (§ 49 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG), sofern ohne Widerruf die öffentlichen Interessen gefährdet sind und von der Vergünstigung (Bergbauberechtigung) noch kein Gebrauch gemacht wurde.²⁵⁹ Allein das Aufstellen eines Arbeitsprogramms stellt noch keinen Gebrauch dar.²⁶⁰ War die Aufsuchung bereits mit einem hohen Arbeits- und Kostenaufwand verbunden, so ist dies in der Entschädigung zu berücksichtigen.²⁶¹

Laut Interviews erfolgt z.T. regelmäßig eine Überprüfung aller bestehenden Bewilligungen und es erfolgten auch schon Widerrufe aufgrund von Untätigkeit der Inhaber.

²⁵⁵ Siehe 2.1.

²⁵⁶ Zum Teil wird aus dieser Vorschrift geschlussfolgert, dass daher schon bei der Erteilung der Erlaubnis die Versagungsgründe des § 11 Nr. 10 BBergG auch in Hinblick auf die Gewinnung umfassend geprüft werden müssen (so Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Franke/Karrenstein*, § 12 BBergG Rn. 9), dies entspricht aber nicht der verwaltungsbehördlichen Praxis, siehe 5.1.1.

²⁵⁷ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kühne*, § 18 BBergG Rn. 20 ff.

²⁵⁸ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kühne*, § 18 BBergG Rn. 27.

²⁵⁹ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kühne*, § 18 BBergG Rn. 28.

²⁶⁰ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kühne*, § 18 BBergG Rn. 28.

²⁶¹ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/*Kühne*, § 18 BBergG Rn. 28.

5.3.2 Zwischenergebnis

Überwiegend kann auf das zur Erlaubnis Geschriebene verwiesen werden. Bei der Bewilligung – mehr als für die Erlaubnis – stellt sich die Frage, inwieweit diese zurückgenommen werden kann, um auf Untätigkeit und/oder neue Entwicklungen zu reagieren. Es zeigt sich, dass zwar ein Widerruf aufgrund von Untätigkeit möglich ist, neue Entwicklungen dagegen nur eingeschränkt berücksichtigt werden können. Eine Rücknahme nach § 18 Abs. 1 BBergG ist auf die Versagungsgründe des § 11 BBergG beschränkt, welche aus Meeresschutzsicht keine praktische Relevanz haben. Da der Umfang des Schutzes über Art. 14 GG ungeklärt ist, ist es insbesondere auch unwahrscheinlich, dass eine Schutzgebietsverordnung so verfasst wird, dass eine bestehende Bewilligung nicht mehr ausgeübt werden kann. Da keine Verrechtlichung der Qualitätsziele nach § 23 Abs. 1 WHG stattgefunden hat (siehe 3.2), gibt es bei neuen Qualitätszielen keine Änderung der Rechtslage. Zudem ist ungeklärt, inwieweit die MSRL überhaupt zu berücksichtigen ist und inwieweit in diesem Verfahrensschritt dazu Aussagen getroffen werden können.

5.4 Obligatorischer Rahmenbetriebsplan, §§ 52 Abs. 2a, 57a BBergG

Mit dem Rahmenbetriebsplan wird ein übergreifendes Konzept für das gesamte Vorhaben erstellt, er ist Grundlage und Klammer für die Hauptbetriebspläne der Gewinnungstätigkeiten.²⁶² Der Behörde wird so ermöglicht, sich einen Überblick über die Planungstätigkeiten zu verschaffen und daraufhin zu überprüfen, ob sich nach § 55, 48 Abs. 2 BBergG Einschränkungen ergeben.²⁶³ Der Gesetzgeber sieht keine zeitliche Begrenzung vor, in der Regel werden Rahmenbetriebspläne auf einen Zeitraum von 5-20 Jahren erstellt.²⁶⁴

Die Erstellung eines Rahmenbetriebsplans kann fakultativ oder obligatorisch sein. Dies hat Unterschiede hinsichtlich der Konzentrationswirkung. Ein Rahmenbetriebsplan ist obligatorisch, wenn ein Vorhaben einer UVP nach der UVP-V Bergbau bedarf (§ 52 Abs. 2a S. 1 BBergG). Dies ist bei marinen Bergbauvorhaben in der Regel der Fall.²⁶⁵ Für obligatorische Rahmenbetriebspläne wird nach §§ 57a Abs. 1 BBergG ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt. Der Planfeststellungsbeschluss ist feststellend, nicht gestattend, d.h. zur Gewinnung bleiben Haupt- und ggf. Sonderbetriebspläne notwendig.²⁶⁶

5.4.1 Ablauf und Beteiligung

Als erster Schritt des bergrechtlichen Rahmenbetriebsplanverfahrens soll zur Festlegung des Untersuchungsrahmens ein Scopingtermin stattfinden.²⁶⁷ Nach § 52 Abs. 2a BBergG hat die sich anschließende UVP zusammen mit der FFH-Verträglichkeitsprüfung zu erfolgen, wobei dies weitgehend der Regelung des § 32 UVPG entspricht.²⁶⁸ Im Übrigen findet ein normales UVP-Verfahren statt (siehe dazu 4.3). Der Inhalt des UVP-Berichts richtet sich nach § 16 UVPG und der UVP-V Bergbau (vgl. § 57a Abs. 2 S. 2 BBergG).

²⁶² Ludwig ZUR 2012, 150 (150 f).

²⁶³ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG Rn. 17.

²⁶⁴ Frenz BBergG/Beckmann, § 52 BBergG Rn. 43.

²⁶⁵ Siehe dazu 4.3.

²⁶⁶ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG Rn. 130.

²⁶⁷ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG Rn. 151.

²⁶⁸ Frenz BBergG/Beckmann, § 52 BBergG Rn. 88.

Die Beteiligung richtet sich nach § 57a Abs. 1 S. 1 BBergG i. V. m. § 17 UVPG, nicht nach § 54 Abs. 2 BBergG.²⁶⁹ Danach hat die Bergbaubehörde den Behörden, deren umweltbezogener Aufgabenbereich betroffen ist, sowie betroffenen Gemeinden und Landkreisen die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Auch wenn Gemeinden keine Planungshoheit in den Küstengewässern, in welchen die Gewinnung stattfindet, haben, so werden sie laut Interviews dennoch i. d. R. beteiligt und die Landkreise informiert. Bei Vorhaben im Bereich des Festlandsockels tritt nach § 57a Abs. 1 S. 2 BBergG an die Stelle der Gemeinde die Behörde, in deren Bereich sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird. Die Öffentlichkeit, inklusive Umweltverbände, ist gemäß § 18 UVPG zu beteiligen, ggf. sind auch Träger öffentlicher Belange anzuhören. Gegebenenfalls ist nach § 73 Abs. 6 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ein Erörterungstermin durchzuführen.

Anschließend erfolgt der Entwurf des Planfeststellungsbeschlusses. Dieser beinhaltet – trotz des Namens – keine planerische Abwägung.²⁷⁰ Es bleibt bei einer „Kontrollerlaubnis“ in Form einer gebundenen Entscheidung.²⁷¹ Die Ausnahme von dieser Regelung (durch das Abbauvorhaben werden großflächig fremde Grundstücke in Anspruch genommen)²⁷² hat im Meeresbereich keine Relevanz.

5.4.2 Umweltrechtliches Prüfprogramm und Konzentrationswirkung

Das umweltrechtliche Prüfprogramm entspricht dem der allgemeinen Betriebsplanprüfung mit der Maßgabe, dass, soweit absehbar, die Auswirkungen der Gewinnung insgesamt geprüft werden. Auf die zugehörigen Ausführungen, insb. zu §§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 10-13 BBergG wird verwiesen (siehe 5.2.1).

Da der obligatorische Rahmenbetriebsplan als Planfeststellungsbeschluss erlassen wird, kommt ihm nach § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG eine Konzentrationswirkung zu. Im Rahmen der **horizontalen Konzentrationswirkung** schließt er andere behördliche Entscheidungen, beispielsweise der Naturschutzbehörden, mit ein.²⁷³ Eine Ausnahme gibt es bei der wasserrechtlichen Bewilligung, da nach § 19 Abs. 1, 2 WHG die Zuständigkeit bei der planfeststellenden Behörde liegt, die Bewilligung selbst aber einen eigenständigen Bestandteil im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses bildet.²⁷⁴

Nach § 52 Abs. 2a S. 3 BBergG sind solche Umweltvorschriften, welche nicht über § 55 BBergG oder andere Gesetze abgedeckt sind, als öffentliche Interessen im Rahmen des § 48 Abs. 2 BBergG zu berücksichtigen. D.h. soweit ein Aspekt gesetzlich geregelt ist und zum Beispiel einer Ausnahmeprüfung unterliegt, ist er nicht vom Anwendungsbereich dieser Norm erfasst.²⁷⁵ Aufgrund des medienübergreifenden Umweltschutzes in Deutschland wird der Anwendungsbereich dieser Norm als gering eingeschätzt.²⁷⁶ Erfasst sein könnten beispielsweise Erkenntnisse aus der UVP, welche sich in Form von Auflagen niederschlagen könnten.²⁷⁷ Ein

²⁶⁹ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 57a BBergG Rn. 3.

²⁷⁰ Schomerus/Sanden/Keimeyer ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 113 f.

²⁷¹ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 30.

²⁷² Siehe zu den Auswirkungen des Garzweiler-Urteils des Bundesverfassungsgerichts: Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG 18a ff.

²⁷³ Ludwig ZUR 2012, 150 (154).

²⁷⁴ Ludwig ZUR 2012, 150 (154).

²⁷⁵ Frenz BBergG/Beckmann, § 52 BBergG Rn. 89.

²⁷⁶ Ludwig ZUR 2012, 150 (154); Frenz BBergG/Beckmann, § 52 BBergG Rn. 89.

²⁷⁷ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG Rn. 152.

überwiegendes öffentliches Interesse kann zudem nicht automatisch angenommen werden, der Aspekt würde lediglich im Rahmen der Abwägungsentscheidung berücksichtigt.²⁷⁸

Nach § 57a Abs. 4 BBergG ist das jeweils maßgebliche Fachrecht für die weiteren Zulassungsentscheidungen anzuwenden. Umstritten ist, ob – wenn eine naturschutzrechtliche Abwägungsentscheidung getroffen wird – sich die Bergbehörde auf die Rohstoffsicherungsklausel berufen darf.²⁷⁹ Es wird angenommen, dass, soweit die mit eingeschlossenen Entscheidungen Ermessensspielräume eröffnen, diese auch genutzt werden können.²⁸⁰ Ermessensspielräume und Abwägungsentscheidungen weiterer Zulassungsentscheidungen führen nicht dazu, dass sich der Planfeststellungsbeschluss insgesamt in eine Abwägungsentscheidung verwandelt, sondern bleiben auf die Fachentscheidung begrenzt.²⁸¹

Bei der Prüfung des Umweltrechts sind insbesondere Konflikte, welche erst später durch die Gewinnungstätigkeiten auftreten, zu prüfen und zu lösen. So hat das BVerwG kürzlich seine Rechtsprechung bestätigt:

„Weil die Zulassung des Rahmenbetriebsplanes die Feststellung enthält, dass das Gesamtvorhaben zulassungsfähig ist und nicht aus überwiegenden öffentlichen Interessen untersagt werden oder eingeschränkt werden darf, und diese Feststellung der Bestandskraft fähig ist, kann bei der Zulassung der Hauptbetriebspläne die grundsätzliche Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens – vorbehaltlich einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse – nicht erneut in Frage gestellt werden (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2006 – 7C1105 7 C 11.05 – BVerwGE 126 (205) Rn.205). In diesem Umfang erzeugt die Rahmenbetriebsplanzulassung eine Bindungswirkung für nachfolgende Haupt- und Sonderbetriebsplanzulassungen. Die Behörde darf die Zulassung eines Haupt- oder Sonderbetriebsplanes nicht aus einem Grund versagen, der schon zur Versagung der Rahmenbetriebsplanzulassung hätte führen müssen [...].

Hieraus folgt, dass die Bergbehörde bereits bei der Entscheidung über die Zulassung eines eingereichten Betriebsplanes prüfen muss, ob die Aufsuchung oder Gewinnung zu beschränken oder zu untersagen ist, weil ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (mit weiteren Nachweisen zu seiner Rechtsprechung).“²⁸²

Dem Rahmenbetriebsplan kommt insofern auch eine (begrenzte) **vertikale Konzentrationswirkung** zu – begrenzt insofern, als dass weiterhin Haupt-, Sonder- und Abschlussbetriebspläne erforderlich sind.²⁸³ Nach Vorstellung des Gesetzgebers sollen alle Belange nur einmal geprüft werden und dies bereits im Rahmenbetriebsplan.²⁸⁴

§ 57a Abs. 5 S. 1 BBergG enthält insoweit auch eine Präklusion für Einwendungen: “[S]oweit über die sich darauf beziehenden Einwendungen entschieden worden ist oder bei rechtzeitiger Geltendmachung hätte entschieden werden können“, bezieht sich die Rechtswirkung auch auf die für die „Durchführung des Rahmenbetriebsplanes erforderlichen Haupt-, Sonder- und Abschlußbetriebspläne“. Bekannterweise steht der EuGH einer Präklusion von Ansprüchen aufgrund des Aarhus-Übereinkommens kritisch gegenüber. Für diese Regelung wird, insoweit

²⁷⁸ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG Rn. 152.

²⁷⁹ Siehe dazu 4.1.

²⁸⁰ Frenz BBergG/Beckmann, § 52 BBergG Rn. 121.

²⁸¹ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 30.

²⁸² BVerwG, Urt. v. 06.10.2022 – 7 C 4.21, Rn. 12 f.

²⁸³ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 57a BBergG Rn. 44.

²⁸⁴ Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 57a BBergG Rn. 45.

sei lediglich formell und auf das Verwaltungsverfahren begrenzt sei, überwiegend angenommen, dass sie europarechtskonform sei.²⁸⁵

Je nach Fallgestaltung enthält der Rahmenbetriebsplan folgende Prüfungen:

- ▶ Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung,
- ▶ Schutzgebietsbezogene Prüfungen (insb. FFH-Verträglichkeitsprüfung, aber auch in Bezug auf Naturschutzgebiete und Nationalparks),
- ▶ Artenschutzrechtlicher Fachbeitrag,
- ▶ Wasserrechtlicher Fachbeitrag (inklusive Fachbeitrag zur MSRL).

Zudem liegen der Bergbehörde die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung vor.

5.4.3 Umsetzung der Voraussetzungen der §§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11, 13 BBergG

Die Bergbaubehörde hat den Planfeststellungsbeschluss mit Nebenbestimmungen zu versehen, um die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen zu gewährleisten. Dazu gehören insbesondere auch Nebenbestimmungen zur Umsetzung der §§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11, 13 BBergG sowie der Offshore-Bergverordnung. Ist selbst mit Nebenbestimmungen die Einhaltung dieser Voraussetzungen nicht zu gewährleisten, kann der Rahmenbetriebsplan nicht erlassen werden.

Auf die Ausführungen zu §§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 11, 13 BBergG und die OffshoreBergV wird verwiesen (siehe 4.2, 5.2.1.1).

Laut Interviews ist für den Sand- und Kiesabbau beispielsweise ein Monitoring zur Überwachung der Gewässerqualität, der Regenerationsprozesse, sedimentologische und küstendynamische Überwachungsmessungen sowie die Erfassung der Veränderungen der Meeresbodenmorphologie durchzuführen. In bestimmten Gebieten werden bei „typischen“ Verfahren Ausnahmen davon gemacht, da laut Aussage einer Fachperson in einem Interview die Auswirkungen und Regenerationszeiträume hinreichend bekannt seien.

Praxisbeispiel – Minimierungsmaßnahmen für Kies-/Sandabbau in Mecklenburg-Vorpommern

Um bebaute Küstenabschnitte gegen Erosion und Überflutung zu schützen, ist Mecklenburg-Vorpommern auf große Mengen mariner Sande für den Küstenschutz angewiesen. Für den Zeitraum 2021-2030 wird der jährliche Aufspülbedarf auf 500.000 m³ geschätzt. Dieser wird im Zuge des Klimawandels weiter steigen.²⁸⁶

In der MSRL-Maßnahme UZ4-05 „Umweltgerechtes Management von marinen Sand- und Kiesressourcen für den Küstenschutz in Mecklenburg-Vorpommern“ verpflichtet sich Mecklenburg-Vorpommern zur Aufstellung eines Gesamtkonzeptes zur nachhaltigen, umweltverträglichen Nutzung nicht-lebender Ressourcen für den Küstenschutz. Dieses beinhaltet umfangreiche Minimierungsmaßnahmen. Nach Aussage von Fachpersonen aus Behörden würden die folgenden Minimierungsmaßnahmen, die auch Teil der Maßnahme UZ4-05 sind, für Sandentnahmen des Küstenschutzes angewandt:

Gewinnungstechnik: Aufgrund der geringen Lagerstättenmächtigkeit ist in Mecklenburg-Vorpommern die Sandgewinnung derzeit ausschließlich mittels Saugbaggerschiffen zugelassen. Die

²⁸⁵ Siehe dazu ausführlich Piens/Schulte/Vitzthum/Piens, § 52 BBergG 45 ff.

²⁸⁶ Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern, Regelwerk Küstenschutz Mecklenburg-Vorpommern, 2009.

flächige Entnahme führt im Vergleich zu Tiefsaugverfahren zu einem großräumigeren, aber nur oberflächlichen Eingriff. Die Regenerationszeit des Meeresbodenreliefs sowie der Benthoszönose kann durch das Verfahren im Vergleich deutlich verringert werden.

Lagerstätten-Nutzungskonzept: Um eine vollständige Regeneration der Benthoszönose zu ermöglichen, werden Flächen nach einem Eingriff möglichst 15 Jahre lang nicht erneut genutzt. Innerhalb der bewirtschafteten Gewinnungsfelder verbleibt ein unbeeinträchtigter Anteil von 25 % der Flächen, aus denen eine Wiederbesiedlung der Benthosorganismen in die abgebagerten Bereiche erfolgen kann. Damit der Biotoptyp bestehen bleibt, soll am Ende der Nutzung einer Fläche eine Restmächtigkeit von mindestens 0,5 m über dem anstehenden Substrat verbleiben. Störungen der marinen Umwelt durch Schiffsverkehr sollen durch kurze Transportwege zwischen Entnahme- und Aufspülort verringert werden. Um eine vollständige Regeneration auf bewirtschafteten Flächen und eine nachhaltige Versorgung mit marinen Sedimenten für den Küstenschutz zu gewährleisten, ist eine ausreichend große Anzahl an Gewinnungsgebieten notwendig. Das Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt (StALU) als behördlicher Vorhabenträger hält derzeit 17 Bewilligungsfelder mit einer Flächengröße von insgesamt 435 km² für den Abbau von marinen Sanden vor. Die Flächen werden nacheinander bewirtschaftet (derzeit sind drei Flächen planfestgestellt).

Sediment-Managementkonzept: Durch Nutzung von Sedimenten für den Küstenschutz, die bei der Unterhaltung von Fahrwassern und Häfen anfallen, sollen die natürlichen Ressourcen geschont und Auswirkungen durch Sedimentverklappungen vermieden werden.

Insgesamt gibt es im Vergleich zu den Küstenschutzmaßnahmen weniger bindende Minimierungsmaßnahmen für gewerbliche Sandentnahmen, die in Mecklenburg-Vorpommern in den letzten Jahren etwa zwei Drittel der Kies-/Sandvorhaben ausmachten (s. Kapitel 2.2). Grundsätzlich wird hier mehr über die Eingriffsregelung gesteuert. Je intensiver ein Eingriff in die Natur ist, desto umfangreicher und damit teurer fällt die Kompensation für den entsprechenden Vorhabenträger aus. Je nachdem, wie wertvoll der Rohstoff Sand/Kies ist oder in Zukunft sein wird, ist die Steuerung über die Eingriffsregelung jedoch nur bedingt wirksam. Möglicherweise kann es sich für die Vorhabenträger mehr lohnen, Lagerstätten intensiv zu nutzen und dafür mehr für die Kompensation zu zahlen.

Gemäß den Aussagen von Fachpersonen der betreffenden Behörden sei die Entnahme mittels Saugbaggerschiffen und die Maßgabe, dass keine vollständige Erschöpfung der Lagerstätten erfolgt und eine Restmächtigkeit von 0,5 m über dem anstehenden Substrat verbleibt, auch für die gewerblichen Vorhaben standardmäßig.

Diskussion:

Nach Aussagen von Fachpersonen der entsprechenden Behörden sei es aufgrund der geringeren Flexibilität (geringere Flächengrößen und schlechtere Planbarkeit) für gewerbliche Vorhabenträger oft schwierig auf ihren Gewinnungsflächen eine Regenerationszeit von 15 Jahren einzuhalten. Gleichzeitig sei ein effektiver Weg zu suchen, § 9 OffshoreBergV einzuhalten.

Insofern erscheint es sinnvoll, einige der Vorgaben, die für Küstenschutzmaßnahmen gelten, auch für die gewerblichen Vorhabenträger verpflichtend anzuwenden bzw. die Maßnahme UZ4-05 auf gewerbliche Vorhaben auszuweiten. Gerade da eine ausreichende Entnahmepause während der Regenerationszeit oft nicht eingehalten werden kann, könnte bspw. eine Vorgabe, einen Anteil unbeeinträchtigter Bereiche stehenzulassen, sinnvoll sein, um eine schnellere Regeneration zu ermöglichen.

Praxisbeispiel: Typische Nebenbestimmungen bei der Gewinnung von Erdgas und Erdöl

- ▶ Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung von Störungen der marinen Säugetiere
- ▶ Einsatz eines Schallminderungssystems für die Rammarbeiten der Standbeine der Plattform
- ▶ Einsatz eines Schallminderungssystems für das Rammen von Standrohren
- ▶ Einsatz von Maßnahmen zur Vergrämung
- ▶ Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung von Störungen der Avifauna
- ▶ Keine Durchführung von lärmverursachenden Maßnahmen wie Rammungen in Hauptaufenthaltszeiten
- ▶ Einsatz von Schallminderungssystemen
- ▶ Keine Hubschrauberflüge über Naturschutzgebiete
- ▶ Keine Transporte per Schiffe in Naturschutzgebiete
- ▶ Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung von Anlockeffekten durch Lichtemissionen
- ▶ Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung von Luftemissionen
- ▶ Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung von Stoffeinträgen ins Wasser
- ▶ Maßnahmen zur Vermeidung und Minimierung von vorhabenbedingten Unfallrisiken
- ▶ Emissionsseitiges Monitoring

5.4.4 Zwischenergebnis

Der obligatorische Rahmenbetriebsplan hat die höchste praktische Relevanz. Insofern ist es in diesem Schritt besonders wichtig, dass alle Umweltauswirkungen gesehen werden und adäquat in die Abwägungsentscheidung einfließen. Schwierigkeiten bei der Beachtung der Meeresschutzbelange bereiten dabei insbesondere folgende Aspekte:

- ▶ Keine Gesamtabwägung trotz Planfeststellungsverfahren.
- ▶ Anwendungsunsicherheiten bei § 3 Abs. 1 und § 9 OffshoreBergV.
- ▶ Nur im Bereich des Wasserrechts muss Einvernehmen mit der Fachbehörde hergestellt werden.
- ▶ Lange Geltungsdauer und der damit verbundene Umgang mit Änderungen der Sach- und Rechtslage, letzteres sowohl im Hinblick auf die MSRL als auch bezüglich OffshoreBergV, Naturschutzrecht, Sicherheitsstandards etc. Diese lange Geltungsdauer hat insbesondere Auswirkungen auf der nachgelagerten Ebene der Hauptbetriebspläne.

5.5 Hauptbetriebsplan Gewinnung

Um die einzelnen Gewinnungstätigkeiten durchzuführen, braucht es wiederum einen – oder meist mehrere – Hauptbetriebsplan Gewinnung. Dieser wird nach dem regulären

Betriebsplanverfahren erlassen. Jedoch gibt es aufgrund der vertikalen Konzentrationswirkung des Rahmenbetriebsplans Besonderheiten.

5.5.1 Beachtung nachträglicher Änderungen

Der Rahmenbetriebsplan soll gemäß BVerwG „einen verbindlichen Rahmen für die nachfolgenden Hauptbetriebspläne und Sonderbetriebspläne [setzen], die erst den konkreten Abbau zulassen“²⁸⁷. Wie erläutert sind nach § 57a Abs. 5 S. 1 BBergG Einwendungen, die schon im Rahmenbetriebsplanverfahren hätten vorgebracht werden können, in späteren Verfahren ausgeschlossen. Des Weiteren wird die Bindungswirkung aus der Rechtsnatur des Rahmenbetriebsplans als Verwaltungsakt abgeleitet.²⁸⁸

Um Bindungswirkung zu entfalten, muss der Rahmenbetriebsplan jedoch ausreichend konkrete Aussagen getroffen haben.²⁸⁹ Teilweise wird hierbei zwischen statischen Faktoren – für die ein hoher Konkretisierungsgrad möglich ist – und dynamischen Faktoren – für die eine Entscheidung erst im Verlauf des Verfahrens möglich ist – unterschieden.²⁹⁰

Beinhaltet der Rahmenbetriebsplan bereits ausreichend konkrete Feststellungen zu einem bestimmten Sachverhalt, so stellt sich die Frage, wie mit nachträglichen Änderungen der Rechts- oder Sachlage umzugehen ist. In der Literatur gehen manche grundsätzlich von einer umfassenden vertikalen Bindungswirkung aus.²⁹¹ Andere sehen dagegen die Möglichkeit nachträglicher Auflagen gem. § 56 Abs. 1 S. 2 BBergG.²⁹² Nach dieser Ansicht ist § 57a Abs. 1 S. 1 BBergG – wonach das Planfeststellungsverfahren an die Stelle „des Verfahrens nach § 54 Abs. 1 und 2 und § 56 Abs. 1“ tritt – auf § 56 Abs. 1 S. 1 BBergG beschränkt.²⁹³ Es wird argumentiert, dass § 56 Abs. 1 S. 2 BBergG unabhängig davon gelte, in welchem Verfahren der Betriebsplan erlassen wird.²⁹⁴ Auf die Voraussetzungen des § 56 Abs. 1 S. 2 BBergG wird verwiesen. Eine Einschränkung ist nach der Ansicht jedoch zu beachten: Die Entscheidungen der Fachbehörden, welche aufgrund der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses von der Bergbehörde erlassen werden, seien nicht vom Anwendungsbereich des § 56 Abs. 1 S. 2 BBergG erfasst, da die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses beendet sei.²⁹⁵ Auch der Rahmenbetriebsplan könne nach §§ 48, 49 VwVfG aufgehoben werden, wobei, da der Rahmenbetriebsplan einen begünstigenden Verwaltungsakt darstellt, Rücknahme und Widerruf einen sehr begrenzten Anwendungsbereich haben würden.²⁹⁶ Zudem sei dies gerade beim Planfeststellungsbeschluss ultima ratio, weshalb zunächst der Erlass von Nebenbestimmungen zu prüfen sei.²⁹⁷ Zuletzt kann der Planfeststellungsbeschluss noch außer Kraft treten, wenn nicht rechtzeitig mit der Durchführung des Vorhabens begonnen wird (§ 75 Abs. 4 VwVfG) oder er aufgehoben wurde (§ 77 VwVfG).²⁹⁸

²⁸⁷ BVerwG, Urteil vom 15. 12. 2006 – 7 C 1.06, Rn. 37.

²⁸⁸ So *Bellroth*, Die Bindungswirkung bergrechtlicher Rahmenbetriebsplanzulassungen, S. 237.

²⁸⁹ *Bellroth*, Die Bindungswirkung bergrechtlicher Rahmenbetriebsplanzulassungen, S. 240.

²⁹⁰ *Bellroth*, Die Bindungswirkung bergrechtlicher Rahmenbetriebsplanzulassungen, 240 f.

²⁹¹ *Bellroth*, Die Bindungswirkung bergrechtlicher Rahmenbetriebsplanzulassungen, S. 247.

²⁹² Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 58.

²⁹³ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 58.

²⁹⁴ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 58.

²⁹⁵ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 59.

²⁹⁶ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 60.

²⁹⁷ Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 60.

²⁹⁸ Siehe dazu Kühne/Hammerstein/Keienburg ua/Keienburg/Wiesendahl, § 57a BBergG Rn. 61 ff.

In den Interviews wurde verlautet, dass die nachträgliche Ausweisung von FFH-Gebieten in Bereichen, wo bereits ein Rahmenbetriebsplan vorlag, zu erheblichen Schwierigkeiten geführt habe. Dabei wurden unterschiedliche Meinungen vertreten, inwieweit man aufgrund des FFH-Rechts bereits zugelassene Tätigkeiten einschränken kann. Mittlerweile seien praktikable Lösungen gefunden worden, um die Gewinnung mit dem FFH-Recht verträglich zu gestalten. So wurden in einem Vorhaben auf Ebene des Hauptbetriebsplans weitere Nebenbestimmungen, etwa zum Schutz der Seetaucher, erlassen, um die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des FFH-Gebiets herzustellen.

5.5.2 Zwischenergebnis

Im Bereich des Hauptbetriebsplans Gewinnung scheint es noch erhebliche Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Beachtung nachträglicher Änderungen der Sach- und Rechtslage zu geben. Solche könnten sich beispielsweise aus überarbeiteten Standards zur MSRL-Umsetzung ergeben, neuen Sicherheitsstandards oder neuen Anforderungen im Naturschutzrecht oder – wie teilweise gefordert²⁹⁹ – Nachbesserungen von Schutzgebietsverordnungen.

Insofern bleibt die Frage, wie mit der Konzentrationswirkung des Rahmenbetriebsplans umzugehen ist, weiterhin aktuell.

5.6 Bei Bedarf: Sonderbetriebsplan

Für bestimmte Teile des Betriebs oder Vorhabens können nach § 52 Abs. 2 Nr. 2 BBergG Sonderbetriebspläne aufgestellt werden. Diese sollen sich auf Bestandteile beziehen, bei denen sich die Darstellung im Hauptbetriebsplan nicht eignet und so den Hauptbetriebsplan entlasten.³⁰⁰ Sonderbetriebspläne unterliegen keiner zeitlichen Begrenzung, sind jedoch akzessorisch zum Hauptbetriebsplan.³⁰¹ Ihnen kommt keine eigene Gestattungswirkung zu. Ein Sonderbetriebsplanverfahren ist nicht geeignet, eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen.³⁰²

5.7 Abschlussbetriebsplan und Entlassung aus der Bergaufsicht

Der Zweck des Abschlussbetriebsplans ist gem. § 69 Abs. 2 BBergG die Entlassung aus der Bergaufsicht sowie die geordnete Einstellung des Abbauvorhabens (§ 53 BBergG). Voraussetzung ist nach § 55 Abs. 2 Nr. 2 BBergG darüber hinaus die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in der vom einzustellenden Betrieb in Anspruch genommenen Fläche. Nach Nr. 3 muss zudem in den Meeresgewässern die vollständige Beseitigung der betrieblichen Einrichtungen bis auf den Meeresgrund sichergestellt werden. Dies folgt auch aus der Festlandsockelkonvention, wonach „alle aufgegebenen oder nicht mehr benutzten Anlagen [...] vollständig zu entfernen“ sind (Art. 5 Abs. 5). Nach § 8 OffshoreBergV sind zudem Bohrungen „so zu verfüllen, dass ein flüssigkeits- und gasdichter Abschluss erreicht wird; dabei hat er schutzwürdige Bodenhorizonte und Bodenhorizonte, von denen Beeinträchtigungen ausgehen können, besonders abzudichten, und so herzurichten, dass der Meeresgrund wieder als natürlicher Lebensraum zur Verfügung steht“. Da nicht nur die Voraussetzungen des § 55 Abs. 2, sondern auch die Anforderungen des § 55 Abs. 1 BBergG zu erfüllen sind, ist § 9 OffshoreBergV

²⁹⁹ Siehe dazu *Salomon/J. Schumacher* ZUR 2018, 84.

³⁰⁰ *Ludwig* ZUR 2012, 150 (151).

³⁰¹ *Ludwig* ZUR 2012, 150 (151).

³⁰² *Ludwig* ZUR 2012, 150 (156).

neben § 55 Abs. 2 Nr. 2 (bzgl. der Wiedernutzbarmachung) auch über § 55 Abs. 1 Nr. 13 (bzgl. der Minimierung der Auswirkungen) als Zulassungsvoraussetzung erfasst.

Eine Beteiligung erfolgt wie beim normalen Betriebsplan nach § 54 Abs. 2 S. 1 BBergG, d.h. ggf. sind betroffene Fachbehörden zu beteiligen, nicht jedoch die Öffentlichkeit.

Die Behördenpraxis unterscheidet sich bei Abschlussbetriebsplänen im Bereich Sand- und Kiesgewinnung. Teilweise wird vertreten, dass eine Einstellung ohne Abschlussbetriebsplan möglich sei, da für die Gewinnung keine technischen Anlagen errichtet werden, sondern diese rein mit Schiffen erfolgten. In diesem Fall werde das Ende der Bergaufsicht von der Behörde festgestellt. Teilweise wird immer ein Abschlussbetriebsplan verlangt.

Zwischenergebnis

Es liegen keine Erkenntnisse vor, ob das teilweise Fehlen eines Abschlussbetriebsplans für Sand- und Kiesgewinnung sich negativ auf die Umwelt auswirkt. Bei Erdöl- und Erdgasvorhaben ist der Rückbau des Vorhabens Zulassungsvoraussetzung. Die mangelnde Beteiligung der Öffentlichkeit ist bei einem so großen Vorhaben als kritisch anzusehen.

6 Prüfung umweltrechtlicher Bezüge in bergrechtlichen Verfahren nach § 132 BBergG (Forschungshandlungen)

Zu den Hoheitsrechten des Küstenstaates in der AWZ gehört auch die wissenschaftliche Meeresforschung (Art. 56 Abs. 1 (b) (ii) SRÜ), welche in Art. 238 ff SRÜ konkretisiert wird.³⁰³ Danach haben alle Staaten das Recht, wissenschaftliche Forschung im Meer zu betreiben (Art. 238 SRÜ). Als allgemeiner Grundsatz gilt u.a., dass diese „in Übereinstimmung mit allen diesbezüglichen, im Einklang mit diesem Übereinkommen erlassenen Vorschriften, einschließlich derjenigen zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt, betrieben“ werden muss (Art. 240 SRÜ). Im Küstenmeer darf die Forschung nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Küstenstaats unter dessen Bedingungen betrieben werden (Art. 245 SRÜ). In der AWZ und auf dem Festlandsockel bedarf es der Zustimmung des Küstenstaates. Ermessensgründe zur Versagung der Zustimmung werden in Art. 246 Abs. 5 SRÜ enumerativ aufgezählt. Für die vorliegende Fragestellung relevante Gründe sind, wenn das Vorhaben „Bohrungen im Festlandsockel, die Verwendung von Sprengstoffen oder die Zuführung von Schadstoffen in die Meeresumwelt“ (lit. b) sowie die „Errichtung von künstlichen Inseln etc.“ (lit. c) vorsieht. In allen anderen Fällen ist „unter normalen Umständen“ die Genehmigung zu erteilen (Art. 246 Abs. 3 S. 1 SRÜ). Art. 246 Abs. 3 S. 1 wird im Zusammenspiel mit den anderen Vorschriften dahingehend verstanden, dass die Anwendung des nationalen Naturschutzrechts erlaubt ist.³⁰⁴

Nach § 132 Abs. 1 S. 1 BBergG bedürfen bestimmte Forschungshandlungen im Bereich des Festlandsockels einer Genehmigung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH). Sachlich erstreckt sich der Anwendungsbereich nur auf wissenschaftliche Vorhaben, welche „ihrer Art nach zur Entdeckung oder Feststellung von Bodenschätzen offensichtlich ungeeignet sind“. Besteht die Möglichkeit zur Feststellung/Entdeckung von Bodenschätzen, so ist ein normales bergrechtliches Verfahren anzustreben (§ 132 Abs. 1 S. 2 BBergG). Das gilt sogar dann, wenn die Tätigkeit keine Gewinnung i. S. d. § 4 Abs. 1 BBergG darstellt.³⁰⁵

Erfasst von § 132 BBergG ist daher insbesondere die Grundlagenforschung.³⁰⁶ Weitere Beispiele laut BSH sind:

- ▶ „Untersuchungen des Festlandsockeluntergrundes auf seine Eignung zur Errichtung von Anlagen (außer Anlagen zur Rohstoffgewinnung)
- ▶ Erkundungen des Meeresbodens zur Festlegung einer Trasse für ein Kabel oder Pipeline (z.B. Kampfmittelvoruntersuchungen, Benthosuntersuchungen)
- ▶ Wissenschaftliche Befischungskampagnen, bei denen der Meeresgrund oder -untergrund und dessen physische und biologische Merkmale von Beginn an unmittelbare Gegenstände der Erkenntnisgewinnung sind (in der Regel bei grundberührenden Befischungsmaßnahmen der Fall).“³⁰⁷

³⁰³ Proelß ZUR 2010, 359 (364).

³⁰⁴ Siehe dazu ausführlich Proelß ZUR 2010, 359 (364).

³⁰⁵ Frenz BBergG/Proelß, § 132 BBergG Rn. 10.

³⁰⁶ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 132 BBergG Rn. 9; Frenz BBergG/Proelß, § 132 BBergG Rn. 8.

³⁰⁷ Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Antragsformular für die Genehmigung einer Forschungshandlung nach Bundesberggesetz (BBergG), Hinweise an die Antragstellerin/den Antragsteller: Genehmigungsbedürftigkeit von Forschungshandlungen in der AWZ nach dem BBergG im Aufgabenbereich des BSH, S. 4.

Die Forschungshandlungen müssen einen Bezug zum Festlandsockel aufweisen, d.h. auf seine physischen und biologischen Merkmale.³⁰⁸ Nach überwiegender Meinung sind auch solche Forschungshandlungen erfasst, welche in der Wassersäule oberhalb des Meeresbodens stattfinden, die besseren Argumente sprechen für eine entsprechende Ausdehnung des Wortlauts des § 132 Abs. 1 S. 1 BBergG.³⁰⁹ Das BSH führt dazu in seinen Handreichungen aus, dass es notwendig sei, dass die „Forschungshandlung [...] einen sachlichen/wissenschaftlichen Bezug zum Festlandsockel (Meeresgrund oder -untergrund) auf[weist] [...] [Das] Ziel der Forschungshandlung ist also (auch) der Erkenntnisgewinn über den Meeresgrund oder -untergrund in Form seiner physischen und biologischen Merkmale (erfasst ist auch die unmittelbar auf oder im Meeresboden beheimatete Flora und Fauna)“.³¹⁰ Zudem ist das „Bestehen eines unmittelbaren Bezugs zwischen der Forschungshandlung und dem Meeresgrund oder -untergrund und dessen physischer und biologischer Merkmale (das physische Eindringen in den Festlandsockel ist nicht zwingend erforderlich; auch eine Forschungshandlung in der Wassersäule kann dabei einen Bezug zum Festlandsockel haben).“

In der Praxis bereitet die Abgrenzung von Forschungshandlungen in Bezug auf den Festlandsockel und solchen in Bezug auf die Wassersäule laut Aussagen einer interviewte Fachperson teilweise Schwierigkeiten. Für Forschungsvorhaben, die in der AWZ stattfinden und keinen Bezug zum Festlandsockel haben³¹¹, gilt das Gesetz über die Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung. Nach § 1 Nr. 1 dieses Gesetzes wird Näheres durch eine Rechtsverordnung geregelt werden. Bis dato liegt eine solche nicht vor.³¹²

Versagungsgründe der Genehmigung sind in § 132 Abs. 2 BBergG abschließend aufgeführt.³¹³ In Bezug auf die Meeresumwelt ist lediglich § 132 Abs. 2 Nr. 3 BBergG relevant, welcher entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen umfasst. Interessen, welche in § 132 Abs. 2 Nr. 3 a-e BBergG aufgeführt sind, sind stets überwiegende Interessen, eine Einzelfallabwägung ist dort im Regelfall nicht nötig.³¹⁴ Hiervon sind lit. b (die Beeinträchtigung der Pflanzen- und Tierwelt in unvertretbarer Weise) und lit. d (Besorgnis der Verunreinigung des Meeres) relevant. Bei § 132 Abs. 2 Nr. 3 (b) BBergG ist jedoch, da die Beeinträchtigung der Tier- und Pflanzenwelt „in unvertretbarer Weise“ erfolgen muss, eine Güterabwägung zwischen den kollidierenden Nutzungen erforderlich.³¹⁵ Um „Verunreinigungen des Meeres“ i. S. d. § 132 Abs. 2 Nr. 3 (d) BBergG auszulegen, wird auf die Definition in Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 SRÜ zu Verschmutzungen des Meeres zurückgegriffen.³¹⁶ Danach bedeutet Verschmutzung der Meeresumwelt „die unmittelbare oder mittelbare Zuführung von Stoffen oder Energie durch den Menschen in die Meeresumwelt [...] aus der sich abträgliche Wirkungen wie eine Schädigung der lebenden Ressourcen sowie der Tier- und Pflanzenwelt des Meeres [...] ergeben oder ergeben können“. Unter Verschmutzungen werden auch Schalleinwirkungen, Erschütterungen, Sedimentaufwirbelungen und Veränderungen der Strömung erfasst.³¹⁷ Es wird diskutiert, ob der

³⁰⁸ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 132 BBergG Rn. 9.

³⁰⁹ Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 132 BBergG 9 m. w. N.

³¹⁰ Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Antragsformular für die Genehmigung einer Forschungshandlung nach Bundesberggesetz (BBergG), Hinweise an die Antragstellerin/den Antragsteller: Genehmigungsbedürftigkeit von Forschungshandlungen in der AWZ nach dem BBergG im Aufgabenbereich des BSH.

³¹¹ Siehe zu diesen Begriffen 1.2.

³¹² Frenz BBergG/Proelß, § 132 BBergG Rn. 11.4.

³¹³ Boldt/Weller BBergG/Hammerstein, § 132 BBergG Rn. 4.

³¹⁴ Frenz BBergG/Proelß, § 132 BBergG Rn. 16.

³¹⁵ Frenz BBergG/Proelß, § 132 BBergG Rn. 17.

³¹⁶ Boldt/Weller BBergG/Hammerstein, § 132 BBergG Rn. 13; Piens/Schulte/Vitzthum/Vitzthum/Piens, § 132 BBergG 13a.

³¹⁷ Boldt/Weller BBergG/Hammerstein, § 132 BBergG Rn. 13.

Staat aufgrund von Art. 194 Abs. 5 SRÜ befugt ist auch weitere Formen der Beeinträchtigung zu regeln,³¹⁸ wie beispielsweise Sedimentumlagerungen im Rahmen des Kabel- und Rohrleitungsbau, Trübungsflächen oder Sedimententnahmen. Laut Interviews betrachte man auch die Beeinträchtigung durch Trübungsflächen aufgrund von Sedimentaufwirbelung., Meist hätten diese jedoch nur eine kurzfristige Veränderung zur Folge. Insgesamt lägen regelmäßig nur sehr geringe Auswirkungen vor, so dass die praktische Relevanz der Fragestellung gering sei.

Für die Konkretisierung sind auch völker- und unionsrechtliche Vorgaben heranzuziehen, wie etwa das Helsinki- oder OSPAR-Übereinkommen, die Vorgaben der MSRL oder der FFH-Richtlinie.³¹⁹ Laut Interviews fänden jedoch insbesondere Vorschriften des deutschen Naturschutzrechts in der Praxis Anwendung. Dabei ist zu beachten, dass bei der Anwendung des § 132 Abs. 2 Nr. 3 (d) BBergG bereits die Besorgnis einer Verschmutzung ausreicht, d.h. die Schwelle liegt unterhalb des polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs.³²⁰

Auch aus anderen als den in § 132 Abs. 2 Nr. 3 a-e BBergG aufgeführten öffentlichen Interessen kann sich ein Versagungsgrund ergeben. Bei allen weiteren Interessen ist stets eine Abwägung im Einzelfall vorzunehmen; sie stellen nicht automatisch „überwiegende“ öffentliche Interessen dar.³²¹ Besonders relevant ist hierbei die Raumordnung und über sie geschützte andere Nutzungen.³²² Im Raumordnungsplan der AWZ sind Vorbehaltsgebiete für die Meeresforschung ausgewiesen,³²³ nach Aussagen einer Fachperson dienen diese jedoch insbesondere der Fischereiforschung. Laut Interviews finden die Forschungsvorhaben vorwiegend in sowohl in den Vorbehaltsgebieten als auch außerhalb statt. Letzteres betrifft insbesondere Forschungsvorhaben, welche als Voruntersuchung für die Verlegung von Kabeln, Rohren und dem Bau von Windparks dienen. Auch Monitoring findet oftmals außerhalb der Vorbehaltsgebiete statt.

Beteiligt werden regelmäßig das BfN, die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) und die Bundeswehr.

Das SRÜ steht der Anwendung der naturschutzrechtlichen Vorschriften (Eingriffsregelung, Gebietsschutz etc.) nicht entgegen.³²⁴

Die Durchführungskontrolle liegt beim BSH, welches auf die Aufsichts- und Anordnungsbefugnisse der §§ 70, 71 BBergG zurückgreifen kann.³²⁵ Wird ein Forschungsvorhaben im Bereich des Festlandsockels ohne Genehmigung durchgeführt, stellt dies nach § 145 Abs. 1 Nr. 20 BBergG eine Ordnungswidrigkeit dar.³²⁶

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Zahl der Forschungsvorhaben zwar steigend ist, aber laut Interviews in der Regel nur mit geringen Auswirkungen zu rechnen sei. Aufgrund der

³¹⁸ Siehe dazu 7.

³¹⁹ Frenz BBergG/*Proelß*, § 132 BBergG Rn. 19.

³²⁰ Frenz BBergG/*Proelß*, § 132 BBergG Rn. 18.

³²¹ Frenz BBergG/*Proelß*, § 132 BBergG Rn. 22.

³²² Boldt/Weller BBergG/*Hammerstein*, § 132 BBergG Rn. 22.

³²³ Siehe auch die Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee vom 19. August 2021, Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee. S. 16 f. Online abrufbar unter:

https://www.bgb.de/xaver/bgb/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgb&start=%2F%2F*%5B%40node_id%3D%271033497%27%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1&sinst=D843137B.

³²⁴ Siehe dazu ausführlich *Proelß* ZUR 2010, 359 (364).

³²⁵ Piens/Schulte/Vitzthum/*Vitzthum/Piens*, § 132 BBergG Rn. 14.

³²⁶ Boldt/Weller BBergG/*Hammerstein*, § 132 BBergG Rn. 33.

Möglichkeit, naturschutzrechtliche Belange durch Auflagen zu berücksichtigen, komme es in der Praxis selten zur Versagung einer Zulassung. Versagungsgründe seien in der Regel Aktivitäten der Bundeswehr.

Praxisbeispiel: Standardnebenbestimmungen für Forschungsvorhaben in Bezug auf den Schutz der Meeresumwelt (Tiere, Pflanzen, Wasser)³²⁷

- ▶ „Es dürfen mit Ausnahme der erforderlichen Arbeitsgeräte, Trossen und Gegenstände keine weiteren Arbeitsgeräte, Trossen oder andere Gegenstände in das Meer gelangen. Darüber hinaus dürfen keine Arbeitsgeräte, Trossen oder andere Gegenstände im Meer verbleiben oder auf bzw. im Meeresgrund zurückgelassen werden.“ Zudem besteht eine Meldepflicht.
- ▶ „Werden die Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs und/oder die Meeresumwelt durch in der See gesunkene oder hilflos treibende Gegenstände (z.B. Ankertonnen, Arbeitsgeräte und Materialien), die der Sachherrschaft der Antragstellerin unterliegen, beeinträchtigt oder gefährdet, so hat die Antragstellerin diese unverzüglich behelfsmäßig zu kennzeichnen und das Maritime Lagezentrum, Seewarndienst, das zuständige Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt (WSA), die zuständige Verkehrszentrale und das BSH [...] zu verständigen. Außerdem sind Sofortmaßnahmen zur Ortung, zum Auffinden bzw. zur Hebung der Gegenstände einzuleiten. Es ist zu gewährleisten, dass Geräte vorgehalten werden, die auch für das Bergen von schweren und sperrigen Gegenständen geeignet sind. Der Nachweis der Beseitigung ist gegenüber dem BSH [...] zu führen.“
- ▶ „Jede Verunreinigung des Meeres durch Öl oder andere Stoffe, die zu schädlichen Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wasserkörpers oder des Meeresbodens führen können, hat zu unterbleiben. Insbesondere gilt dies für das Einleiten von Ölrückständen der Maschinenanlagen, Fäkalien, Verpackungen, Abfällen sowie Abwasser.“ Zudem besteht eine Meldepflicht.
- ▶ „Bei den Arbeiten zu Tage kommende Gegenstände (Netze, Ladungsreste etc.) sind zu dokumentieren und ggf. zu sichern. [...] Darüber hinaus ist zu beachten, dass bei Objekten, die eine Gefährdung hervorrufen könnten, die durchzuführenden Arbeiten bzw. Tätigkeiten entsprechend anzupassen oder einzustellen sind.“
- ▶ „Der Fang und die Tötung von Vögeln und geschützten Arten sind verboten und von dieser Genehmigung nicht umfasst. Für Zwecke der Forschung und Lehre (z.B. Besendung von Meeressäugetieren oder der Beringung von Seevögeln) kann das Bundesamt für Naturschutz (BfN) Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Verboten zulassen.“
- ▶ „In Bezug auf Naturschutzgebiete ist Folgendes zu beachten: Alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines der Schutzgebiete führen können, sind vorbehaltlich dieser Genehmigung oder einer gesonderten behördlichen Erlaubnis unzulässig. Alle Forschungshandlungen sind nur in der genehmigten Art und im genehmigten Umfang so auszuführen, dass die Natur und die Landschaft der AWZ nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden. Insbesondere sind die entsprechenden Vorschriften der Schutzgebietsverordnungen zu beachten.“ Auch hier besteht eine Meldepflicht.

³²⁷ Diese Nebenbestimmungen wurden durch das BSH zur Verfügung gestellt.

7 Prüfung umweltrechtlicher Bezüge in bergrechtlichen Verfahren nach § 133 BBergG (Transit-Rohrleitungen und Kabel)

Nach Art. 58 Abs. 1, 79 Abs. 1 SRÜ dürfen alle Staaten Kabel und Rohrleitungen verlegen.³²⁸

7.1 Transit-Rohrleitungen

Transit-Rohrleitungen führen gem. § 4 Nr. 10 BBergG „[...] vom Festlandsockel oder vom Gebiet eines anderen Staates in den Festlandsockel der Bundesrepublik Deutschland“ oder durchqueren diesen. Nicht erfasst sind daher Rohrleitungen, welche von einer Plattform in der deutschen AWZ aufs deutsche Festland führen, oder der Abschnitt von Rohrleitungen in Küstengewässern.³²⁹ Nur für Transit-Rohrleitung bedarf es einer Genehmigung nach dem BBergG. Die Genehmigung ist als Doppelgenehmigung ausgestaltet: Erstens in bergbaulicher Hinsicht gemäß § 133 Abs. 2 i.V.m. § 133 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBergG; die Genehmigung wird durch die nach § 136 BBergG zuständige Landesbergbehörde erteilt.³³⁰ Zweitens hinsichtlich der Ordnung der Nutzung und Benutzung der Gewässer über dem Festlandsockel und des Luftraumes über diesen Gewässern gemäß § 133 Abs. 2 i. V. m. § 133 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BBergG; die Genehmigung wird durch das BSH erteilt. Die Genehmigung nach § 133 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 darf nur nach Vorliegen der Genehmigung nach Satz 1 Nr. 1 erteilt werden. Zudem bedarf die Festlegung der Trasse der Zustimmung des Küstenstaates (Art. 79 Abs. 3 SRÜ). Dabei kann der Küstenstaat naturschutzrechtliche Belange – solange diese nicht rechtsmissbräuchlich sind – geltend machen.³³¹

In § 133 Abs. 2 BBergG sind die Versagungsgründe für beide Genehmigungsaspekte (§ 133 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 BBergG) abschließend geregelt.³³² Eine Versagung ist nur als ultima ratio möglich,³³³ wenn die Beeinträchtigung „nicht durch eine Befristung, durch Bedingungen oder Auflagen verhütet oder ausgeglichen werden kann“. Für die vorliegende Fallkonstellationen kommt nur eine Versagung aufgrund der Beeinträchtigung überwiegender öffentlichen Interessen in Betracht, wobei im Gesetz auf die in § 132 Abs. 2 Nr. 3 genannten Fälle verwiesen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass –wenn man einer engen Auslegung des SRÜ folgt³³⁴ – bei Transit-Rohrleitungen nur solche Auswirkungen betrachtet werden, welche von Verschmutzungen (Schadstoffe, Schall, Erschütterungen) ausgehen oder ausgehen können. Auf anlandende Rohrleitungen ist das Naturschutzrecht dagegen vollumfänglich anwendbar.³³⁵ Laut Interviews seien die Auswirkungen in der Regel gering, geprüft werde insbesondere die Dichtigkeit. Auf besondere Biotop – wie beispielsweise Riffe – werde versucht schon während der Trassenfestlegung Rücksicht zu nehmen, manchmal würden dazu Informationen erst später vorliegen.

Nach § 133 Abs. 2a BBergG muss eine UVP durchgeführt werden, wenn die Rohrleitung in § 1 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage I aufgeführt wird. Eine UVP ist immer durchzuführen bei

³²⁸ Boldt/Weller BBergG/Hammerstein, § 133 BBergG Rn. 1.

³²⁹ Frenz BBergG/Proelß, § 133 BBergG Rn. 8.

³³⁰ Boldt/Weller BBergG/Hammerstein, § 133 BBergG Rn. 1.

³³¹ Proelß ZUR 2010, 359 (362).

³³² Boldt/Weller BBergG/Hammerstein, § 133 BBergG Rn. 10.

³³³ Frenz BBergG/Proelß, § 133 BBergG Rn. 16.

³³⁴ Siehe dazu die Ausführungen zum Verschmutzungsbegriff unter 6.

³³⁵ Frenz BBergG/Proelß, § 133 BBergG Rn. 21; Proelß ZUR 2010, 359 (363).

Rohrleitungen „mit einer Länge von mehr als 40 km und einem Durchmesser der Rohrleitung von mehr als 800 mm“. Bei kleineren Rohrleitungen ist ggf. eine allgemeine Vorprüfung oder standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen.³³⁶

Zudem ist, da es sich um grenzüberschreitende Rohrleitungen handelt, die Espoo-Konvention zu beachten.³³⁷ Das Verfahren hat nach den Vorgaben des UVPG stattzufinden, da mangels Betriebsplan die bergrechtlichen Vorgaben nicht anwendbar sind.³³⁸

Nach § 133 Abs. 2 S. 3 BBergG sind nachträgliche Auflagen möglich, wenn diese wirtschaftlich vertretbar sind.³³⁹ Diese Vorschrift entspricht der Regelung des § 56 Abs. 1 S. 2 BBergG für nachträgliche Auflagen im Betriebsplanverfahren³⁴⁰ (siehe. 5.2.4). Beispiel wäre hierfür bei fehlender Weiternutzung der Rückbau der Rohrleitung. Im Raumordnungsplan der AWZ ist dies vorgesehen, soweit daraus kein größerer Nachteil für die Umwelt entsteht, entsprechendes sollte hier auch gelten.³⁴¹

Die Aufsicht nach §§ 69 ff BBergG obliegt je nach Bestimmung der Bergbehörde (für bergbauliche Angelegenheiten) bzw. dem BSH.³⁴²

7.2 Transitzkabel

Hauptanwendungsbereich von Unterwasserkabeln sind Telekommunikations- und Starkstromkabel.³⁴³ Der Begriff Transitzkabel (auch Interkonnektoren genannt) umfasst Kabel, die den Festlandsockel queren, oder von außerhalb des deutschen Festlandsockels anlanden. Nicht erfasst sind Kabel, welche sich nur in deutschen Hoheitsgewässern befinden. Es ist in der Literatur umstritten, ob nur Transitzkabel oder alle Unterwasserkabel im Meeresgebiet in den Anwendungsbereich von § 133 Abs. 4 BBergG fallen.³⁴⁴ Diese Frage soll hier nicht weiter untersucht werden, da die Anbindungsleitungen von Offshore-Windenergieanlagen, der hauptsächliche Teil der zu verlegenden Kabel, durch das Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (WindSeeG) umfassend geregelt sind und nicht dem BBergG unterliegen.³⁴⁵ Die Errichtung und der Betrieb von Hochspannungsleitungen, die zur Netzanbindung von Windenergieanlagen auf See im Sinne des § 3 Nummer 49 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes im Küstenmeer als Seekabel verlegt werden oder grenzüberschreitende Gleichstrom-Hochspannungsleitungen, die im Küstenmeer als Seekabel verlegt werden, werden nach § 43 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) planfestgestellt.

Transitzkabel unterliegen gemäß § 133 Abs. 4 BBergG wie die Transit-Rohrleitungen (siehe unter 7.1) dem zweiteiligen Genehmigungsverfahren nach § 133 Abs. 1-3 BBergG. Dies bedeutet, dass die Bergbehörden eine Genehmigung in bergbaulicher Hinsicht (§ 133 Abs. 4 i.V.m § 133 Abs. 1

³³⁶ Siehe Anlage 1 UVPG Nr. 19.4.

³³⁷ Frenz BBergG/*Proelß*, § 133 BBergG Rn. 14.

³³⁸ Piens/Schulte/*Vitzthum/Vitzthum/Piens*, § 133 BBergG Rn. 10.

³³⁹ Piens/Schulte/*Vitzthum/Vitzthum/Piens*, § 133 BBergG Rn. 6.

³⁴⁰ Boldt/Weller BBergG/*Hammerstein*, § 133 BBergG Rn. 18; Kühne/*Hammerstein/Keienburg ua/Hammerstein*, § 144 BBergG Rn. 18.

³⁴¹ Frenz BBergG/*Proelß*, § 133 BBergG Rn. 16.

³⁴² Frenz BBergG/*Proelß*, § 133 BBergG Rn. 24.

³⁴³ Kühne/*Hammerstein/Keienburg ua/Hammerstein*, § 133 BBergG Rn. 5.

³⁴⁴ Bejahend für alle Unterwasserkabel mit Verweis auf den Gesetzeswortlaut Piens/Schulte/*Vitzthum/Vitzthum/Piens*, § 133 BBergG Rn. 11 Dagegen geht Kühne/*Hammerstein/Keienburg ua/Hammerstein*, § 133 BBergG Rn. 6 davon aus, dass nur Transitzkabel erfasst sind, u.a. führt er an, dass es keinen Grund gäbe, dass der Anwendungsbereich für Kabel weiter wäre als für Rohrleitungen.

³⁴⁵ Piens/Schulte/*Vitzthum/Vitzthum/Piens*, § 133 BBergG Rn. 12; Frenz BBergG/*Proelß*, § 133 BBergG Rn. 10.

Satz Nr. 1 BBergG) erteilen und das BSH prüft, ob das Vorhaben mit der ordentlichen Nutzung und Benutzung der Gewässer über dem Festlandsockel und des Luftraums über diesen Gewässern vereinbar ist (§ 133 Abs. 4 i. V. m. § 133 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BergG).

§ 133 Abs. 4 verweist auch auf die Versagungsgründe des § 133 Abs. 2 BBergG. Hier sind aufgrund des SRÜ Besonderheiten zu beachten. Nach Art. 58 Abs. 1, 79 Abs. 1 SRÜ steht anderen Staaten das Recht zu, Kabel in der AWZ und dem Festlandsockel zu verlegen. Dabei ist zu beachten, dass, anders als bei Transit-Rohrleitungen, es nach dem Wortlaut des Art. 79 Abs. 2 SRÜ keine Möglichkeit gibt, das Verlegen der Kabel aufgrund von tatsächlichen oder befürchteten Verschmutzungen einzuschränken. Ein Urteil des VG Hamburgs von 2022³⁴⁶ lehnte die Anwendung der naturschutzrechtliche Eingriffsregelung auf ein Transitzkabel in der AWZ ab, da dies nicht von Art. 79 SRÜ gedeckt sei. In der Literatur ist diese Auslegung umstritten³⁴⁷, das Verfahren ist weiterhin anhängig.

Die Verlegung von Unterwasserkabeln, d.h. auch Transitzkabeln ist nicht UVP-pflichtig, da diese in Anlage 1 UVPG nicht aufgeführt werden.³⁴⁸

³⁴⁶ VG Hamburg Urt. v. 22.08.2022 – 3 K 3255/19.

³⁴⁷ Dem Urteil zustimmend BeckOK Umweltrecht/*Lüttgau*, § 56 BNatSchG Rn. 8, kritisch zur bestehenden Praxis bereits *WolfZUR* 2010, 365 (369) Siehe für eine ausführliche Darstellung des Meinungsstreits *Gellermann* in Gellermann/*Czybulka/Stoll* ua (Hrsg.), Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee (233 ff).

³⁴⁸ *Pienschulte/Vitzthum/Vitzthum/Pienschulte*, § 133 BBergG Rn. 10.

8 Weitere Zulassungsvoraussetzungen und Umwelthaftung

Für die Zulassung von bergrechtlichen Vorhaben ergeben sich aus dem Naturschutzrecht (Eingriffsregelung und Biotopschutz) und dem Wasserrecht spezifische fachrechtliche Vorgaben, die einzuhalten sind. Ergänzend oder zur Wahrung eines Mindestschutzniveaus können Regelungen (z.B. zur Umwelthaftung) zum Tragen kommen. Teilweise werden diese Vorgaben innerhalb des bergrechtlichen Verfahrens, teilweise in einem weiteren Verfahren geprüft.³⁴⁹

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die fachrechtlichen Anforderungen gegeben, die ihrerseits einzelne Belange der §§ 45a ff WHG berücksichtigen, sowie zur Umwelthaftung gegeben.

Besondere Bedeutung erlangen fachrechtliche Prüfungen und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Prüfung des Verschlechterungsverbots nach MSRL / § 45a WHG: Nach dem Vorschlag von *Mohr/Junge* soll hierzu als erster pragmatischer Ansatz auf die Ergebnisse anderer Umweltprüfungen wie den Ergebnissen der „Prüfung der FFH-Verträglichkeit, naturschutzrechtliche Eingriffsermittlung, Umweltverträglichkeitsstudie, arten- und biotopschutzrechtliche Prüfung, Prüfung des Verschlechterungsverbots gem. WRRL“ abgestellt werden.³⁵⁰ Dies gelte jedoch nicht für Bereiche, in denen die MSRL eigene Anforderungen formuliere, wie beispielsweise die hier relevanten Einflüsse auf die Biodiversität und benthischen Habitate.³⁵¹ Das bedeute, dass de facto andere Umweltprüfungen – ihr Rechtsrahmen und dessen praktische Anwendung – einen starken Einfluss auf die Umsetzung der MSRL und Erreichung ihrer Ziele haben können.

Diese Fachgesetze sind jedoch ursprünglich nicht zur Umsetzung der MSRL erlassen worden. Ob durch die unterschiedlichen Zielvorgaben bspw. des Naturschutzrechts bei der Umsetzung der MSRL Schutzlücken entstehen, es Optimierungsbedarfe oder -möglichkeiten gibt, ob andere Umweltprüfungen – beispielsweise des Naturschutzrechts – mit einem solchem Anspruch überfrachtet werden, wurde noch nicht systematisch erörtert und ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Angesichts der Bedeutung, welche die Interviewten anderen Umweltprüfungen für die Beachtung der MSRL-Belange zusprachen, sind hier gegebenenfalls weitere Untersuchungen angebracht. Soweit in den Interviews Aspekte im Zusammenhang von marinen Bergbauvorhaben und Naturschutz- oder Wasserrecht erwähnt wurden, werden diese hier der Vollständigkeit halber aufgeführt.

8.1 Naturschutzrecht

Ziel des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) ist der Schutz der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit von Naturgütern sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft (§ 1 BNatSchG).

Das Bundesnaturschutzgesetz ist gemäß § 56 Abs. 1 BNatSchG auf die AWZ und den Festlandssockel anwendbar, mit Ausnahme der Regelungen des Kapitel 2 (Landschaftsplanung). In den Bundesländern gibt es landesrechtliche Besonderheiten.

Insbesondere die folgenden Instrumente des Naturschutzrechts können in den einzelnen marinen, nach BBergG geregelten Vorhaben relevant sein:

³⁴⁹ Siehe 5.2.2, 5.4.2.

³⁵⁰ *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (161). Siehe dazu ausführlich 3.5.1.

³⁵¹ *Mohr/Junge* ZfW 2018, 148 (159).

- ▶ Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung
- ▶ Gebietsschutz (z.B. Natura-2000 Gebiete, Naturschutzgebiete, Nationalparke)
- ▶ Gesetzlicher Biotopschutz
- ▶ Artenschutz

Für eine umfassende Darstellung der Instrumente wird auf die relevanten Kapitel des Handbuchs des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee³⁵² verwiesen. Da laut Interviews beim Sand- und Kiesabbau die Eingriffsregelung eine starke steuernde Wirkung entfalte, werden die Grundzüge dieser Regelung hier zusammengefasst.

Die Eingriffsregelung dient dazu, einen flächendeckenden Mindestschutz von Natur- und Landschaft zu gewährleisten.³⁵³ Nach § 14 Abs. 1 BNatSchG sind Eingriffe u.a. „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen [...] die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.“ Liegt ein Eingriff vor, so erfolgt nach § 15 BNatSchG eine gestufte Kaskade der Eingriffsfolgen: Vermeidung (Abs. 1) – Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme (Abs. 2 bis 4) – Abwägung (Abs. 5) – Zahlung eines Ersatzgelds (Abs. 6).³⁵⁴

Die Eingriffsregelung wird durch eine Reihe von Gesetzen, Verordnungen und untergesetzlichen Leitfäden weiter spezifiziert. Auf Landesebene gibt es Ausführungen in den Landesnaturschutzgesetzen und Kompensationsverordnungen (etwa Positiv- und/oder Negativlisten, was einen Eingriff darstellt) sowie Leitlinien zur genaueren Durchführung der Eingriffsregelung. Für bergrechtliche Vorhaben sind insbesondere das „Bewertungsverfahren für Eingriff und Ausgleich bei Maßnahmen des Küstenschutzes“ in Schleswig-Holstein³⁵⁵ sowie die „Naturschutzrechtliche Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern“ einschlägig.³⁵⁶ „[S]oweit die Vorschriften des Dritten Kapitels des Bundesnaturschutzgesetzes [...] ausschließlich durch die Bundesverwaltung ausgeführt werden“, findet die Bundeskompensationsverordnung (BKompV) Anwendung, siehe vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 BKompV. Diese findet nach § 1 Abs. 2 auch in der AWZ und dem Festlandsockel Anwendung.

Eingriffe in die Natur und Landschaft 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“ (§ 14 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). In Landesnaturschutzgesetzen gibt es teilweise Positiv- oder Negativlisten von Vorhaben, welche die Erheblichkeitsschwelle überschreiten.³⁵⁷ In Bezug auf den Abbau von Sand und Kies liegt in Schleswig-Holstein ein Eingriff vor, wenn „die betroffene Bodenfläche größer als 1.000 m² oder die zu verbringende Menge mehr als 30 m³ beträgt“, in Mecklenburg-Vorpommern bereits, wenn

³⁵² Gellermann/Czybulka/Stoll ua (Hrsg.), Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee.

³⁵³ Lütke/Ewer/Lütke, § 14 Rn. 1 *Schlacke*, Umweltrecht, § 10 Rn. 29.

³⁵⁴ BeckOK Umweltrecht/Schrader, § 15 BNatSchG Rn. 2.

³⁵⁵ Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Bewertungsverfahren für Eingriff und Ausgleich bei Maßnahmen des Küstenschutzes, V 531-5310-23, 2010.

³⁵⁶ Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Naturschutzrechtliche Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Eingriffsregelung für den marinen Bereich (HzE marin), 2017.

³⁵⁷ In diesem Kontext insbesondere relevant: § 12 Abs. 1 Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Naturschutzausführungsgesetz MV/ NatSchAG M-V), § 8 des Gesetzes zum Schutz der Natur Schleswig-Holstein (Landesnaturschutzgesetz-SH – LNatSchG SH), wenig ergiebig dagegen § 5 des niedersächsischen Naturschutzgesetzes (NNatSchG).

die „abzubauen Fläche größer als 300 Quadratmeter“ ist.³⁵⁸ Ein Vergleich mit der Flächengröße der Gewinnungsfeldern der aktuell zugelassen Sand- und Kiesabbau-Vorhaben in der Nord- und Ostsee³⁵⁹ zeigt, dass diese Größenordnung schnell erreicht ist.

Liegt ein Eingriff vor, so ist zu prüfen, ob dieser vermeidbar ist (§ 15 Abs. 1 BNatSchG). Dies ist der Fall „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“ (§ 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG).

Unvermeidbare Eingriffe sind nach § 15 Abs. 2 BNatSchG auszugleichen oder zu ersetzen. Ist dies nicht möglich, so ist nach Maßgabe der §§ 15 Abs. 4, 5 BNatSchG ein Ersatzgeld zu zahlen.

Exkurs: Im Stakeholder-Workshop und in den Interviews nahm die kritische Auseinandersetzung mit der Verwaltungspraxis zur Umsetzung der Eingriffsregelung in Bezug auf marinen Bergbau breiten Raum ein. Die Kernpunkte der geäußerten Kritik sind hier zur Vollständigkeit der Darstellung eines wirksamen Zusammenspiels bergrechtlicher und fachrechtlicher Bestimmungen beim Schutz der Meeresgewässer zusammengefasst: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zielten in der Praxis oftmals nicht darauf, den durch Sand- und Kiesabbau betroffenen Weichbodenlebensraum aus naturschutzfachlicher Sicht zu ersetzen (z.B. Anlegen von Riffen). Nach gängiger Verwaltungspraxis könnten unter Verweis auf § 15 Abs. 2 S. 4 BNatSchG Maßnahmen des MSRL-Maßnahmenprogramms keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen darstellen. Ersatzgeld werde zum Teil für landseitige Maßnahmen oder im Bereich der Küste (beispielsweise Wiedervernässung von Salzgrünland, Wiederherstellung von Überflutungsflächen) verwendet, nicht für marine Maßnahmen wie die Wiederherstellung von Biotopen oder Wiederansiedlung von Arten. Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass es in der Nordsee auch Maßnahmen im Meeresbereich gäbe, wie etwa die Wiederherstellung geogener Riffe, Wiederansiedlung der Europäischen Auster, Stützung der Hummerpopulation vor Helgoland.

8.2 Wasserrecht

Das Wasserhaushaltsgesetz gilt für die Küstengewässer (§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WHG). Gemäß dem Regime der Wasserrahmenrichtlinie, unterscheidet § 44 WHG zwischen der Geltung der §§ 27-31 WHG für den guten ökologischen Zustand bis zu einer Seemeile von der Basislinie und ihrer Geltung für den chemischen Zustand bis zur 12 Seemeilengrenze des Küstenmeeres.

Für die Gewässer der AWZ sind die Vorschriften des WHG nur begrenzt anwendbar, insbesondere ist die wasserrechtliche Erlaubnispflicht nicht anwendbar.³⁶⁰ Nach § 2 Abs. 1a S. 1 WHG gelten in der AWZ nur die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der MSRL nach §§ 45a ff WHG, die Ermächtigung nach § 23 WHG zum Erlass einer Rechtsverordnung zur Gewässerbewirtschaftung sowie die Vorschriften zur Sanierung von Gewässerschäden nach § 90 WHG.

8.2.1 Gestattungserfordernis

Nach § 8 Abs. 1 WHG bedarf die Benutzung eines Gewässers einer Erlaubnis oder Bewilligung.

Ein Gestattungserfordernis ergibt sich für die Sand- und Kiesentnahme wie folgt: Zu den Benutzungen zählt nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 WHG auch „das Entnehmen fester Stoffe aus oberirdischen Gewässern soweit sich dies auf die Gewässereigenschaften auswirkt“. Nach dem

³⁵⁸ Siehe § 12 Abs. 1 NatSchAG MV, § 8 LNatSchG SH.

³⁵⁹ Siehe Kapitel 2.1.

³⁶⁰ BeckOK Umweltrecht/Weiß, §45a WHG Rn. 2.

Schrifttum fällt unter der Entnahme fester Stoffe auch die Entnahme von Sand und Kies.³⁶¹ Zu den Gewässereigenschaften zählen nach § 3 Nr. 7 WHG „die auf die Wasserbeschaffenheit, die Wassermenge, die Gewässerökologie und die Hydromorphologie bezogenen Eigenschaften von Gewässern und Gewässerteilen.“ Hydromorphologie entspricht der hydromorphologischen Qualitätskomponente der WRRL.³⁶²

Zu erwähnen ist noch die Auffangvorschrift § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG, wonach auch „Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß nachteilige Veränderungen der Wasserbeschaffenheit herbeizuführen“ eine Benutzung darstellen. Die Länder können nach § 43 WHG bestimmte Benutzungen von der Erlaubnispflicht ausnehmen, für die durch das Bergrecht geregelte Fallkonstellation sind diese Ausnahmen jedoch nicht einschlägig.³⁶³

Laut Interviews werde nicht immer davon ausgegangen, dass bei Sand- und Kiesentnahmen zum Zwecke des Küstenschutzes eine Gestattung oder gar eine Planfeststellung/-genehmigung notwendig sei. Zur Begründung wurde Folgendes ausgeführt: „Wasserrechtlich ist die Entnahme von Sedimenten aus Küstengewässern erlaubnisfrei (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 3 WHG, wonach nur das Entnehmen fester Stoffe aus oberirdischen Gewässern erlaubnispflichtig ist), solange kein Gewässerausbau i. S. des § 67 Abs. 2 WHG vorliegt. Die Sandentnahmen für Küstenschutzmaßnahmen stellen regelmäßig keinen Gewässerausbau i.S. des § 67 Abs. 2 WHG dar. Bei den angesprochenen Küstenschutzmaßnahmen (Verstärkung von Schutzdünen) handelt es sich regelmäßig um Unterhaltungsmaßnahmen, die nicht planfeststellungsbedürftig sind. Auch für den Fall, dass es sich bei den angesprochenen Küstenschutzmaßnahmen nicht um Unterhaltungsmaßnahmen handelt, fallen diese in der Regel unter § 68 Abs. 2 S. 2 WHG i. V. m. § 108 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG), so dass nach Durchführung einer UVP-Vorprüfung und dem Ergebnis, dass keine UVP durchzuführen ist, gemäß § 108 NWG kein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren durchzuführen ist.“

In Hinblick auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erdöl- und Erdgasförderung ist auf § 3 Abs. 2 S. 1 OffshoreBergV hinzuweisen, wonach auf das Einleiten und Einbringen von Stoffen in die Küstengewässer die Vorschriften des WHG anwendbar sind. Nach Aussagen von Fachpersonen einer betroffenen Behörde betreffe dies bei der Erdöl-/Erdgasproduktion bspw. Bohrklein, Bohrschlamm und Prozesswässer.

8.2.2 Prüfung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots/Verbesserungsgebots

Liegt eine Benutzung vor, so ist eine Erlaubnis oder Bewilligung nach §§ 11, 10 WHG erforderlich. Diese ist zu versagen, wenn schädliche Gewässerveränderungen zu erwarten sind, oder wenn andere öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht eingehalten werden (§ 12 Abs. 1 WHG). Im Übrigen steht der Wasserbehörde ein Bewirtschaftungsermessen zu (§ 12 Abs. 2 WHG). Dabei hat sie auch die Vereinbarkeit mit der sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden Bewirtschaftungsziele des § 27 WHG zu prüfen.³⁶⁴ Für die Beurteilung der Frage, ob eine Verschlechterung vorliegt und wie damit umzugehen ist, sind insbesondere die §§ 27, 31, 44 und 47 WHG, die Vorgaben der Oberflächengewässerverordnung (OGewV) und der Grundwasserverordnung (GrwV) sowie Art. 4 i. V. m. Anhang V WRRL relevant.³⁶⁵ Im Gegensatz

³⁶¹ BeckOK Umweltrecht/*Hasche*, § 9 WHG Rn 6; Landmann/Rohmer Umweltrecht/*Pape*, § 9 WHG Rn. 40.

³⁶² BeckOK Umweltrecht/*Guckelberger*, § 3 WHG Rn. 20.

³⁶³ *Mohr NordÖR* 2020, 389 (393).

³⁶⁴ *Laskowski/Ziehm* in Koch/Hofmann/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht (§ 5 Rn. 97).

³⁶⁵ BeckOK Umweltrecht/*Ginzky/Brade* § 27 WHG Rn. 7ff.

zur MSRL ist durch den EuGH geklärt, dass die Bewirtschaftungsziele der WRRL im Rahmen von Einzelgenehmigungen zu prüfen sind.³⁶⁶

Erstens ist zu prüfen, ob ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot nach § 27 Abs. 1 Nr. 1 bzw. Abs. 2 Nr. 1 WHG bei einem künstlichen oder erheblich veränderten Gewässerkörper vorliegt. Bezugsgröße ist dabei jeweils der Zustand bzw. das Potenzial des Wasserkörpers. Der Wasserkörper wird national festgelegt, so wie – nach Maßgabe der Vorschriften der WRRL, insb. Anhang V sowie den Ergebnissen der Interkalibrierungsentscheidungen – auch die Vorgaben zum Zustand bzw. Potenzial. In der Ostsee gibt es 48 Küstengewässer-Wasserkörper, in der Nordsee 28 Übergangs- und Küstengewässer-Wasserkörper. Keiner dieser Wasserkörper erreicht den guten ökologischen Zustand/Potenzial.³⁶⁷ Diese Wasserkörper reichen nur bis zur 1. Seemeile, da nur bis dorthin der ökologische Zustand/Potenzial festgelegt werden muss.³⁶⁸ Danach wurde ein einheitlicher Wasserkörper „Küstenmeer“ ausgewiesen, welcher die Gesamtfläche innerhalb der Landesgrenzen von der 1.-12. Seemeile umfasst.³⁶⁹ Das bedeutet: In Hinblick auf den chemischen Zustand liegt eine Verschlechterung vor, wenn sich der Zustand insgesamt von gut auf schlecht ändert, oder eine bereits überschrittene Umweltqualitätsnorm sich weiter verschlechtert.³⁷⁰ Der ökologische Zustand ist deutlich komplexer gestaltet und beinhaltet biologische Qualitätskomponenten, sowie die hydromorphologische und die physikalisch-chemische.³⁷¹ Das BVerwG leitete daraus, dass die hydromorphologische Qualitätskomponente als unterstützende Qualitätskomponente bezeichnet wird, ab, dass ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot nur vorliegt, wenn sich die Verschlechterung der hydromorphologischen Qualitätskomponente auch auf eine biologische Qualitätskomponente auswirkt.³⁷² Zudem sind nach Ansicht des BVerwG die Auswirkungen anderer Vorhaben unbeachtlich.³⁷³ Dies wird kritisch gesehen, da sich aus der WRRL die Pflicht ergibt, die Gewässerqualität insgesamt nicht zu beeinträchtigen; zudem widerspricht dies auch dem Leitfaden der Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Wasser.³⁷⁴ Eine der biologischen Qualitätskomponenten ist auch das Makrozoobenthos, d.h. wirbellose Tiere, welche im Meeresboden selbst oder in den Pflanzenbeständen, die den Meeresboden bewachsen, ihren Lebensraum haben.³⁷⁵ Für Schleswig-Holstein wurde ein praktischer Leitfaden zum Umgang mit dem Verschlechterungsverbot, auch in Küstengewässern, erstellt.³⁷⁶

Zweitens ist zu prüfen, ob ein Verstoß gegen das Verbesserungsgebot vorliegt (§ 27 Abs. 1 Nr. 2 bzw. Abs. 2 Nr. 2 WHG). Nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist dabei zu prüfen, ob „die Folgewirkungen des Vorhabens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit faktisch

³⁶⁶ EuGH, Urt. v. 01.07.2015 - C-461/13.

³⁶⁷ *Umweltbundesamt*, Ökologischer Zustand in den Küstengewässern der Ostsee, 2022.

³⁶⁸ Siehe

https://www.nlwkn.niedersachsen.de/wasserrahmenrichtlinie/uebergangs_und_kuestengewasser/einteilung_der_wasserkorper/einteilung-der-wasserkorper-117621.html.

³⁶⁹ Siehe beispielhaft für Niedersachsen:

https://www.nlwkn.niedersachsen.de/wasserrahmenrichtlinie/uebergangs_und_kuestengewasser/einteilung_der_wasserkorper/einteilung-der-wasserkorper-117621.html.

³⁷⁰ So für den chemischen Zustand im Bereich Grundwasser der EuGH im Urt. v. 28.05.2020 C 535/18 Rn. 136, für Oberflächengewässer das BVerwG Urt. v. 09.02.2017 - 7 A 2.15 Rn. 578.

³⁷¹ Landmann/Rohmer *Umweltrecht/Durner*, § 27 WHG Rn. 15.

³⁷² BVerwG Urt. v. 09.02.2017 - 7 A 2.15 Rn. 497 ff.

³⁷³ BVerwG Urt. v. 09.02.2017 - 7 A 2.15 Rn. 594 f.

³⁷⁴ BeckOK *Umweltrecht/Ginzky*, § 27 WHG Rn. 8c m.w.N.

³⁷⁵ Für nähere Informationen zu Makrozoobenthos siehe hier: https://gewaesser-bewertung.de/index.php?article_id=64&clang=0.

³⁷⁶ *Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein*, Leitfaden für den Umgang mit dem Verschlechterungsverbot nach WRRL in Schleswig-Holstein, 2022.

zu einer Vereitelung der Bewirtschaftungsziele führen.“³⁷⁷ Dabei reicht es zu prüfen, ob durch das Vorhaben die Maßnahmentypen und vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen „ganz oder teilweise behindert bzw. erschwert werden“.³⁷⁸ Dabei sind wiederum nicht die Auswirkungen anderer Vorhaben mit einzubeziehen.³⁷⁹

Liegt ein Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot und/oder das Verbesserungsgebot vor, so ist erstens zu prüfen, ob nach § 31 Abs. 2 WHG die Erteilung einer Ausnahme möglich ist. Die erste Voraussetzung, dass der Eingriff eine neue Veränderung der physischen Gewässereigenschaften darstellen muss (siehe § 31 Abs. 2 S 1 Nr. 1 WHG), ist oftmals erfüllt. Zweitens muss das Vorhaben im übergeordneten öffentlichen Interesse stehen oder der „Nutzen der neuen Veränderung für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung [muss] größer [sein] als der Nutzen, den die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit hat“ (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WHG). Letzteres kommt insbesondere für Küstenschutzvorhaben in Betracht, wobei diese auch vom übergeordneten Interesse erfasst sind. Nach Meinung der Literatur umfasst dieses Interesse auch gewerbliche Interessen, soweit diese von volkswirtschaftlicher Bedeutung sind. Des Weiteren wird auf die Auslegung des überwiegenden öffentlichen Interesses der FFH-Verträglichkeitsprüfung verwiesen.³⁸⁰ Drittens sind Alternativen zu prüfen. Während im Planungsrecht nur Alternativen, welche innerhalb des jeweiligen Fachrechts verwirklicht werden können, zu prüfen sind, ist der Alternativenbegriff in der WRRL weiter zu verstehen.³⁸¹ Dabei müssen die Auswirkungen geringer sein, und der Aufwand nicht deutlich höher.³⁸² Als vierte Voraussetzung müssen alle geeigneten Minderungsmaßnahmen ergriffen werden.

Zwischenergebnis:

Für den Sand- und Kiesabbau sind insbesondere die Auswirkungen auf den ökologischen Gewässerzustand relevant. Während für alle Vorhaben in Küstengewässern zu prüfen ist, ob eine Erlaubnis/Bewilligung notwendig ist, ist die Prüfung der Auswirkungen auf den ökologischen Zustand/das ökologische Potenzial nur innerhalb der 1. Seemeile relevant, auf den chemischen Zustand bis zur 12. Seemeile. Dabei gelten für die nationale Umsetzung und Beachtung der WRRL im Vergleich zur MSRL gewisse Vorteile: erstens ist klargestellt, dass sie bei Einzelprojekten geprüft werden muss, zweitens sind die Maßstäbe präziser und drittens sind die Wasserkörper – und somit der Bezugsraum – im Vergleich zur MSRL kleiner. Wirklich klein sind sie jedoch auch nicht und diesbezüglich unterscheiden sich auch Nord- und Ostsee. Schwierig ist, dass nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine Summationseffekte zu beachten sind. Liegt ein Verstoß gegen ein Bewirtschaftungsziel der WRRL vor, so ist eine Ausnahme nicht ohne weiteres zu erteilen. Insbesondere ist die Prüfung der Alternativen strenger als die der FFH-Richtlinie.

8.3 Umwelthaftung

Im nationalen Recht regelt das Umwelthaftungsgesetz von 1990 ausschließlich die privatrechtliche Haftung für individuelle Schäden, die durch den Betrieb bestimmter Anlagen verursacht worden sind (§ 1 Umwelthaftungsgesetz).

³⁷⁷ BVerwG Urt. v. 09.02.2017 - 7 A 2.15 Rn. 598.

³⁷⁸ BVerwG Urt. v. 09.02.2017 - 7 A 2. 15 Rn. 584.

³⁷⁹ BVerwG Urt. v. 09.02.2017 - 7 A 2.15 Rn. 593.

³⁸⁰ BeckOK Umweltrecht/*Ginzky*, § 31 WHG Rn. 10.

³⁸¹ BeckOK Umweltrecht/*Ginzky*, § 30 WHG Rn. 12.

³⁸² BeckOK Umweltrecht/*Ginzky*, § 31 WHG Rn. 13.

Zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie (UH-RL)³⁸³ ist 2007 das Umweltschadensgesetz (USchadG) verabschiedet worden, welches die Umwelt im Interesse des Allgemeinwohls auf öffentlich-rechtlicher Ebene schützen soll.³⁸⁴ Das Umweltschadensgesetz ist gemäß seines § 1 anwendbar, soweit andere Rechtsvorschriften die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden nicht näher bestimmen oder diese hinter den Anforderungen des USchadG zurückbleiben. Es sind aktuell wenige Fälle bekannt, auf die das USchadG angewandt wird, darunter sind keine, die bergbauliche Aktivitäten betreffen. Die praktische Bedeutung des Gesetzes ist daher als gering einzuschätzen.

Ein Umweltschaden liegt nach § 2 Abs. 1 (a) USchadG beispielsweise bei einer „Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen nach Maßgabe des § 19 des BNatSchG“ vor. Jedoch liegt keine Schädigung vor, wenn die Tätigkeit nach §§ 34, 35, 45 Abs. 7, 67 Abs. 2 BNatSchG genehmigt wurde oder eine Zulässigkeit (u.a.) nach § 15 BNatSchG besteht. Die Schadensersatzpflicht nach dem Umweltschadensgesetz hängt also vom Umfang der genehmigten Tätigkeit ab.³⁸⁵ Wurden die Grenzen der Entscheidung überschritten oder liegt eine solche nicht vor, so ist zu prüfen, ob dies „erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erreichung oder Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustands dieser Lebensräume oder Arten hat“ (§ 19 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). Die Arten und Lebensräume werden in Abs. 2 und 3 näher definiert, die Erheblichkeit der Schädigung in Abs. 5 von § 19 BNatSchG. Auch für Sanierungsmaßnahmen, welche in § 2 Nr. 8 USchadG definiert werden, ist das jeweilige Fachrecht – hier § 19 Abs. 4 BNatSchG – heranzuziehen.³⁸⁶

Daneben ist ein Umweltschaden auch bei einer „Schädigung der Gewässer nach Maßgabe des § 90 des Wasserhaushaltsgesetzes“ gegeben (§ 2 Abs. 1 USchadG). Dabei ist zu beachten, dass die Wasserhaushaltsgesetze des Bundes und der Länder sowohl allgemeine Sorgfalts- und Vermeidungsvorschriften als auch teilweise Sanierungsvorschriften enthalten.³⁸⁷ Es gibt umfassende Eingriffsbefugnisse der Behörden, welche jedoch ein rechtswidriges Verhalten voraussetzen. Zudem reicht für die Sanierung teilweise die Beseitigung der Verschmutzung statt einer Wiederherstellung des vorherigen Zustands.³⁸⁸ Somit ist das Umweltschadensgesetz immer dann spezieller, wenn eine natürliche Wiederherstellung oder ein Einschreiten gegenüber jemanden, der eine wirksame Erlaubnis/Bewilligung besitzt, von Nöten ist.³⁸⁹

Für Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen erstreckt sich der räumliche Geltungsbereich der Schadenshaftung gemäß § 3 Abs. 2 USchadG neben dem Küstenmeer (im Rahmen der Vorgaben des SRÜ³⁹⁰) auch auf Schäden im Bereich der AWZ und des Festlandsockels. Der Verursacher tritt jedoch nur dann in die verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung ein, wenn es sich um eine gefährliche berufliche Tätigkeit nach Anlage I USchadG handelt (§ 3 Abs. 1 Nr.1 USchadG). Die für den marinen Bergbau relevanten Tätigkeiten sind in dieser Anlage nicht aufgeführt. Daher greift die im Übrigen geltende Haftung gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 USchadG, für welche schuldhaftes Handeln erforderlich ist. Wenn z.B. infolge des Kies- und Sandabbaus innerhalb eines FFH-Gebietes ein unterseeisches Riff beschädigt wird,

³⁸³ Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, im folgenden Umwelthaftungsrichtlinie.

³⁸⁴ *Beckbissinger* EurUP 2020, 2 (3).

³⁸⁵ Landmann/Rohmer Umweltrecht/*Beckmann/Wittmann*, § 1 USchadG Rn. 10.

³⁸⁶ Landmann/Rohmer Umweltrecht/*Beckmann/Wittmann*, § 1 USchadG Rn. 10.

³⁸⁷ Landmann/Rohmer Umweltrecht/*Beckmann/Wittmann*, § 1 USchadG Rn. 13.

³⁸⁸ Landmann/Rohmer Umweltrecht/*Beckmann/Wittmann*, § 1 USchadG Rn.13.

³⁸⁹ Landmann/Rohmer Umweltrecht/*Beckmann/Wittmann*, § 1 USchadG Rn. 13.

³⁹⁰ BGBl. 1994 I, S. 1799.

haftet der Verursacher nur, soweit er vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.³⁹¹ Die Formulierung des § 3 Abs. 2 USchadG, es gelte „im Rahmen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen“, führt zu der teilweise vertretenen Ansicht, dass das Gesetz für den Meeresbergbau nicht anwendbar sei.³⁹² Schließlich fielen Tätigkeiten des Meeresbergbaus nicht unter Verschmutzungen der Meeresumwelt im Sinne der Art. 208, 209 SRÜ. Eine Haftungsfreistellung des Meeresbergbaus von Verpflichtungen im Sinne der Umwelthaftungsrichtlinie ergibt sich allerdings weder aus der Gesetzesbegründung zum Entwurf des USchadG³⁹³ noch wäre sie sachlich gerechtfertigt.³⁹⁴

Bei in der AWZ verursachten Umweltschäden gibt es gegenwärtig keine ausdrückliche völkerrechtliche Regelung zur Durchsetzung von Haftungsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten. Es widerspricht jedoch nicht dem bestehenden Völkerrecht, dass die Nationalstaaten oder Organisationen wie die Europäische Gemeinschaft eigene Instrumente und Verfahren zur Durchsetzung der Haftung implementieren. Das Europäische Parlament moniert die uneinheitliche und oberflächliche Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie.³⁹⁵ Es kritisiert unter anderem, dass Aktivitäten wie der Bergbau, die potenziell negativen Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und die Umwelt haben, derzeit nicht unter das Erfordernis einer verschuldensunabhängigen Haftung fallen.³⁹⁶ Daher wünscht das Parlament eine Ausweitung der Umwelthaftung.³⁹⁷ Die Umwelthaftungsrichtlinie ist in einem Überprüfungsverfahren, im August 2022 wurde die öffentliche Konsultation dazu abgeschlossen, weitere Schritte sind aktuell ausstehend.³⁹⁸

³⁹¹ *Czybulka* NuR 2008, 304 (306).

³⁹² *Czybulka* NuR 2008, 304 (309).

³⁹³ BT-Drs. 16/3806.

³⁹⁴ *Czybulka* NuR 2008, 304 (309).

³⁹⁵ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26.10.2017 zu der Anwendung der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden („Umwelthaftungsrichtlinie“), 2016/2251(INI).

³⁹⁶ Ebd. Nr. 11.

³⁹⁷ Ebd. Nr. 12.

³⁹⁸ Siehe dazu: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13251-Environmental-Liability-Directive-evaluation-/public-consultation_de.

9 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Es gibt in den verschiedenen bergrechtlichen Verfahren und Verfahrensstufen Anknüpfungspunkte für die Einbeziehung für meeresumweltrechtliche Belange. Diese Anknüpfungspunkte sind oftmals als unbestimmte Rechtsbegriffe ausgestaltet, was zu Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis führt, da unklar ist, inwieweit meeresumweltrechtliche Belange, insbesondere solche von „neueren“ Vorschriften wie der MSRL, mit einbezogen werden müssen/können. Auch ist die rechtliche Ausgestaltung nicht immer optimal, etwa weil die Belange erst in späten Verfahrensschritten geprüft werden oder weil eine einseitige Priorisierung der Rohstoffgewinnung stattfindet. Die nachfolgenden Empfehlungen beruhen auf der im Zeitpunkt des Gutachtens gültigen Rechtslage und beziehen mögliche Änderungen des Bergrechts infolge laufender Rechtsänderungen mangels konkret vorliegender Vorschläge nicht ein (siehe Kapitel 1.2).

Verhältnis Bergrecht/umweltrechtliche Vorschriften

Problemlage:

Im Gegensatz zu neuem Wirtschaftsrecht, welches einen Ausgleich zwischen den gewerblichen Nutzungen und Ansprüchen des Umweltschutzes sucht, ist das Bergrecht klar auf die Förderung des Bergbaus fokussiert (Kapitel 4.1). Es gibt Vorschriften, welche einseitig Rohstoffbelange priorisieren – wie der Zweck des Bergrechts und die Rohstoffsicherungsklausel (Kapitel 4.1). Diese werden bei der Auslegung von Rechtsbegriffen bzw. Abwägungsentscheidungen herangezogen. Dies kann dazu führen, dass bergrechtliche Belange ein besonderes Gewicht erlangen, wobei besonders im öffentlichen Interesse stehende Belange (bspw. der Küstenschutz) bereits anderweitig geschützt sind. In der rechtswissenschaftlichen Auslegung gibt es breite Divergenzen sowohl bezüglich des Anwendungsbereichs als auch der Bedeutung der Rohstoffsicherungsklausel, sodass eine Klarstellung angebracht scheint.

Die Betrachtung umweltrechtlicher Belange hat sich teilweise erst durch Rechtsprechung etabliert. Diese stark an Rechtsprechung orientierte Auslegung führt zu Anwendungsunsicherheiten und dazu, dass nicht alle Fragestellungen abschließend geklärt sind. Dazu gehört etwa die Frage, inwieweit meeresumweltrechtliche Belange im Rahmen der Prüfung der entgegenstehenden öffentlichen Vorschriften (§ 48 Abs. 2 S. 1 BBergG) zu beachten sind, insbesondere ob nur Ge-/Verbotsnormen erfasst sind (Kapitel 5.2.1.2). Aufgrund der gebundenen Entscheidungen ist der Erlass von Nebenbestimmungen zum Schutz des Meeres nur in einem engen Rahmen möglich (Kapitel 5.2.3). Dieses fehlende planerische Ermessen der Bergbehörde ist insbesondere bei der Planfeststellung des Rahmenbetriebsplanes hinderlich, welche – im Gegensatz zu anderen Planfeststellungen – keine Gesamtabwägung beinhaltet. Hier ist über eine größere Reform des Bergrechts, inklusive der Einführung einer Gesamtabwägung, nachzudenken; für die Fragestellung des Gutachtens ist dies aber von geringerer Bedeutung.

Lösungsvorschläge:

- ▶ Ergänzung des Zwecks des Bundesberggesetzes zur Stärkung eines umwelt- und naturverträglichen sowie ressourcenschonenden und nachhaltigen Bergbaus, vgl. § 1 BImSchG.
- ▶ Klarstellung, dass (mariner) Umwelt- und Naturschutz unter „öffentliche Interessen“ in § 11 Nr. 10 BBergG und „öffentlich-rechtliche Vorschriften“ in § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG fällt. Klarstellung, dass § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG keine Ge-/Verbotsnorm voraussetzt.

- ▶ Klarstellung, dass für den Meeresbereich § 3 Abs. 1 OffshoreBergV in allen Verfahrensstufen der maßgebliche Maßstab ist.
- ▶ Streichung der Rohstoffsicherungsklausel.
- ▶ Laufzeiten einzelner bergrechtlicher Verwaltungsentscheidungen (z.B. Bewilligung derzeit bis 50 Jahre, Rahmenbetriebspläne bis 20 Jahre) auf Angemessenheit überprüfen und verkürzen.

OffshoreBergV: Anwendung in der Praxis, Verhältnis zu Prüfung des Naturschutzrechts/MSRL, Integration der Wertungen der MSRL

Problemlage:

Bei der Anwendung der § 3 Abs. 1 und insbesondere des § 9 OffshoreBergV scheint es in der Praxis teilweise Unsicherheiten und unterschiedliche Wertungen in der Auslegung zu geben. Das Potenzial, Synergien zur Zielerreichung der MSRL herzustellen, wird noch nicht vollkommen ausgeschöpft. Zu überlegen ist, inwieweit hier meeresnatur- und umweltrechtliche Standards und Vorgaben mitbetrachtet werden können, um kongruentere Prüfungen zu ermöglichen. Ein positiver Nebeneffekt ist, dass dadurch auch Wertungen der MSRL über Nebenbestimmungen in bergrechtlichen Verfahren Eingang finden können. Dabei stellen sich u.a. folgende Fragen:

- ▶ Inwieweit gibt es Überschneidungen zu den fachlichen Prüfungen der MSRL, des Wasser- und Naturschutzrechts? Welcher Zusammenhang besteht zwischen diesen Vorgaben (§§ 3, 9 OffshoreBergV) und den Vorgaben nach MSRL oder Naturschutzrecht?
- ▶ § 9 OffshoreBergV – wie verhält sich diese Vorschrift zu den unterschiedlichen Gewinnungsarten von Rohstoffen?

Lösungsvorschläge

- ▶ Klarstellung über einen Leitfaden, in welchem die Praxiserfahrungen der jeweiligen Behörden mit einbezogen werden.

Betrachtung von meeresumweltrechtlichen Belangen während der Konzessionsentscheidung

Problemlage:

Bei der Erteilung von Erlaubnis und Bewilligung werden naturschutzrechtliche Belange nur in einem sehr begrenzten Maß geprüft. Es besteht Unklarheit, inwieweit hier auch schon Anforderungen der Raumordnung oder der MSRL (Verschlechterungsverbot, Maßnahmenplanung) unter Berücksichtigung der in dieser Verfahrensphase vorliegenden Daten beachtet werden müssen. Zudem wird teilweise vertreten, dass eine eigentumsrechtliche Vorwirkung auch über den Konkurrenzschutz (sowie ggf. Entschädigungspflicht), hinausgehen. Dies kann zu Unsicherheiten beim Erlass von Schutzgebietsverordnungen führen und effektiven Naturschutz verhindern. Die lange Geltungsdauer von Bewilligungen kann eine dynamische Planung in den Meeresgebieten behindern, was insbesondere vor den aktuellen Entwicklungen durch vermehrte Ansprüche der Nutzungsseite als auch des Meeresschutzes sowie Änderungen in Folge des Klimawandels, Probleme bereitet.

Lösungsoptionen:

- ▶ Klarstellung der Bedeutung der Berechtigte (Konkurrenzschutz) oder Reform des Bergrechts dahingehend, dass es eine verkürzte umweltrechtliche Vorprüfung (ähnlich der UVP-Vorprüfung) bereits bei der Erlaubnis oder Bewilligung gibt, oder

- ▶ Klarstellung, inwieweit im Rahmen des § 11 Nr. 10 BBergG auch Maßnahmen der MSRL (Verschlechterungsverbot, Verbesserungsgebot) als „überwiegende öffentliche Interessen“ zu berücksichtigen sind.

Vertikale Konzentrationswirkung des Rahmenbetriebsplan

Problemlage:

Der Rahmenbetriebsplan soll eigentlich alle naturschutzfachlichen Belange der Gewinnung abprüfen. Im Nachhinein kann es jedoch zu neuen Erkenntnissen, einer Änderung der Sachlage (bspw. drohende oder eingetretene Verschlechterung des Zustands) oder zu neuen rechtlichen Voraussetzungen (Schutzgebiete, Einführung der MSRL, wobei für die Qualitätsziele noch keine Rechtsverordnung erlassen wurde) kommen.

Lösungsvorschläge:

- ▶ Erlass einer Verordnung nach § 23 Abs. 1 WHG, um eine Verrechtlichung der Qualitätsziele der MSRL herbeizuführen.
- ▶ Eröffnen weitergehender Spielräume für nachträgliche Anordnungen durch die Bergbehörden (z.B. durch eine Bestimmung analog zu § 17 BImSchG), um auf geänderte Sachlagen (bspw. nachrückender Naturschutz) gezielt im Einzelfall reagieren zu können.

Mitwirkung an den Fachentscheidungen

Problemlage:

Umweltverbände werden im Rahmen von Planfeststellungsverfahren des Rahmenbetriebsplan beteiligt; bei den Hauptbetriebsplänen und im Konzessionsverfahren sieht das Bergrecht keine Beteiligung der Umweltverbände vor.

Im Konzessionsverfahren werden Fachbehörden angehört. Zulassungsentscheidungen sind oftmals nur im Benehmen und nicht im Einvernehmen mit den Fachbehörden zu treffen. Die Zuständigkeit für die MSRL liegt teilweise bei verschiedenen Behörden (Naturschutz, Wasser) oder innerhalb einer Behörde bei verschiedenen Referaten, so dass Einzelbewertungen, aber keine Gesamtbetrachtung zu den MSRL-Anforderungen vorgenommen werden. Eine stärkere Beteiligung von Umweltverbänden³⁹⁹ würde zu einer verbesserten Erfassung der Sachlage für die bergrechtliche Entscheidung führen.

In einer vorangegangenen Untersuchung wurde die unzureichende Beteiligung der Umweltverbände (sowie der landseitigen Verfahren relevantere allgemeine Öffentlichkeit) bereits thematisiert.⁴⁰⁰

Lösungsvorschläge:

- ▶ Beteiligung der Umweltverbände während des gesamten Verfahrens ermöglichen bzw. zu stärken.

³⁹⁹ Siehe dazu auch *S. Schütte/Wolff/Vittorelli* ua, Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung, Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen, Texte 32/2023, 2023.

⁴⁰⁰ *Schomerus/Sanden/Keimeyer* ua, Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO, Texte 71/2019, 326 f.

10 Quellenverzeichnis

- Alsleben, C. (2015): Fläche als neues (altes) Schutzgut. In: Hanke, R.; Schmidt, C. und Tschirner, M.-L. (Hg.): Umweltprüfung und Landschaftsplanung. Dresdner Planergespräche - Wissenschaftliche Arbeitstagung am 19. Juni 2015. Tagungsband. Dresden, 27–36.
- Balla, S.; Borkenhagen, J.; Günnewig, D. (2019): Der UVP-Bericht nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. ZUR 2019, 323–331.
- Beckbissinger, I. (2020): Umweltschadengesetz – Klimaschutz und Verursacherprinzip. EurUP 2020, 2–16.
- Bellroth, D. M. (2021): Die Bindungswirkung bergrechtlicher Rahmenbetriebsplanzulassungen (Bochumer Beiträge zum Berg- und Energierecht). Stuttgart: Boorberg.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hg.) (2013): Die Rote Liste gefährdeter Tiere, Pflanzen und Pilze Deutschlands, Band 2: Meeresorganismen (BfN-Schriftenvertrieb). Münster.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (o.J.a): Sand- und Kiesabbau. Bundesamt für Naturschutz (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.bfn.de/sand-und-kiesabbau>, zuletzt geprüft am 26.02.2024.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (o.J.b): Windenergie auf See, Zuständigkeiten und Zulassungsverfahren. Bundesamt für Naturschutz (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.bfn.de/zustaendigkeiten-und-zulassungsverfahren#:~:text=Seew%C3%A4rte%20der%2012%20Seemeilen%2DGrenze,4.452%20km%C2%B2%20in%20der%20Ostsee>, zuletzt geprüft am 26.02.2024.
- BLANO – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (Hg.) (2020): Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie Aktualisierung der Überwachungsprogramme (Meeresmonitoring) gemäß § 45f Abs. 1 WHG zur Umsetzung von Art. 11 MSRL Teil A: Monitoring-Rahmenkonzept.
- BLANO Fach-AG Benthos (2024): Methodik der Bewertung der benthischen Lebensräume (D1/D6) in Nord- und Ostsee im Rahmen der Aktualisierung von Art. 8 und 9 MSRL für die Berichterstattung 2024. Online verfügbar unter https://mitglieder.meeresschutz.info/de/msrl/allgemeines.html?file=files/downloads/dokumente2023/oeffentlichkeitsbeteiligung/Hintergrunddokument-zur-Bewertung-von-D6_2024.pdf, zuletzt geprüft am 13.08.2024.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2013): Konzept für den Schutz der Schweinswale vor Schallbelastungen bei der Errichtung von Offshore-Windparks in der deutschen Nordsee. Online verfügbar unter https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/_Anlagen/Downloads/FEP_2022_2/Schallschutzkonzept_BMU.pdf;jsessionid=CF5321DC265ABEF3FAFE59AF4B89881E.live11312?blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 13.08.2024.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2018a): Zustand der deutschen Nordseegewässer 2018, Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meerestgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Verabschiedet von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO) am 13.12.2018. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Bonn & Berlin. Online verfügbar unter https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html?file=files/meeresschutz/berichte/art8910/zyklus18/Zustandsbericht_Nordsee_2018.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2024.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2018b): Zustand der deutschen Ostseegewässer 2018, Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meerestgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare

Sicherheit. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hg.). Bonn. Online verfügbar unter https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html?file=files/meeresschutz/berichte/art8910/zyklus18/Zustandsbericht_Ostsee_2018.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2024.

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hg.) (2022a): MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht). Aktualisiert für 2022–2027. Anlage 1. Maßnahmenkennblätter, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes. Anlage 1, Maßnahmenkennblätter. Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee. Online verfügbar unter https://mitglieder.meeresschutz.info/de/berichte/massnahmenprogramm-art-13.html?file=files/meeresschutz/berichte/art13-massnahmen/zyklus22/MSRL_Art13_Anlage1_Massnahmenkennblaetter_2022.pdf&cid=1302, zuletzt geprüft am 23.02.2024.

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hg.) (2022b): MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht), aktualisiert für 2022–2027, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes. Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee. Online verfügbar unter https://www.meeresschutz.info/berichte-art13.html?file=files/meeresschutz/berichte/art13-massnahmen/zyklus22/MSRL_Art13_Aktualisierung_Massnahmenprogramm_2022_Rahmentext.pdf, zuletzt geprüft am 22.02.2024.

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2024a): Zustand der deutschen Nordseegewässer 2024, Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Entwurf. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hg.). Bonn. Online verfügbar unter https://mitglieder.meeresschutz.info/files/meeresschutz/berichte/art8910/zyklus2024/Entwurf_Zustandsbericht-2024_Nordsee_2023-10-15.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2024.

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2024b): Zustand der deutschen Ostseegewässer 2024, Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Entwurf. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hg.). Bonn. Online verfügbar unter https://mitglieder.meeresschutz.info/files/meeresschutz/berichte/art8910/zyklus2024/Entwurf_Zustandsbericht-2024_Ostsee_2023-10-15.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2024.

BMUV – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hg.) (2022c): MSRL-Maßnahmenprogramm zum Schutz der deutschen Meeresgewässer in Nord- und Ostsee (einschließlich Umweltbericht), aktualisiert für 2022–2027, Bericht über die Überprüfung und Aktualisierung des MSRL-Maßnahmenprogramms gemäß §§ 45j i.V.m. 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes. Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee. Online verfügbar unter https://www.meeresschutz.info/berichte-art13.html?file=files/meeresschutz/berichte/art13-massnahmen/zyklus22/MSRL_Art13_Aktualisierung_Massnahmenprogramm_2022_Rahmentext.pdf, zuletzt geprüft am 01.03.2024.

Boldt, G.; Weller, H.; Kühne, G.; von Mäßenhausen, H.-U. (2016): BbergG, Bundesberggesetz. Kommentar 2. Auflage, 2016. Berlin/Boston: Walter de Gruyter.

BSH – Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2020): Umweltbericht zum Flächenentwicklungsplan 2020 für die deutsche Nordsee. Online verfügbar unter:
https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/_Anlagen/Downloads/Downloads_Publikationsslider/FEP_2020_Umweltbericht_Ostsee.html, zuletzt geprüft am 07.08.2024.

BSH – Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2023): Flächenentwicklungsplan 2023 für die deutsche Nordsee und Ostsee. Online verfügbar unter:
https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresfachplanung/Flaechenentwicklungsplan/_Anlagen/Downloads/FEP_2023_1/Flaechenentwicklungsplan_2023.pdf?_blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 13.08.2024.

BSH – Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie: Antragsformular für die Genehmigung einer Forschungshandlung nach Bundesberggesetz (BBergG), Hinweise an die Antragstellerin/den Antragsteller: Genehmigungsbedürftigkeit von Forschungshandlungen in der AWZ nach dem BBergG im Aufgabenbereich des BSH. Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Hg.). Hamburg. Online verfügbar unter
https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Offshore-Vorhaben/Forschungshandlungen/_Anlagen/Downloads/Antragsformular.pdf?_blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 25.02.2024.

Bundesamt für Strahlenschutz (Hg.) (2005): Grundsätze zu den Umweltauswirkungen im Zusammenhang mit elektromagnetischen Feldern und thermischen Auswirkungen der Kabelanbindung von Offshore-Windenergieparks an das Verbundstromnetz. Online verfügbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0221-201102045013>, zuletzt geprüft am 07.08.2024.

Bundesregierung (Hg.) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Online verfügbar unter
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 09.08.2023.

BVEG – Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie (2023): Jahresbericht 2022, Daten und Fakten. Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie (Hg.). Hannover. Online verfügbar unter
<https://jahresbericht.bveg.de/wp-content/uploads/2023/08/BVEG-Online-Jahresbericht-2022-07-RZ.pdf>, zuletzt geprüft am 22.02.2024.

Czybulka, D. (2008): Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel, Der Schutz von natürlichen Lebensräumen und Arten im marinen Bereich. *Natur und Recht* 2008, 304–311. <https://doi.org/10.1007/s10357-008-1458-4>.

Czybulka, D.; Francesconi, P. (2017): Rechtliche Rahmenbedingungen der Managementplanung für Meeresschutzgebiete in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone. *NuR* 2017, 594–604. <https://doi.org/10.1007/s10357-017-3224-y>.

Czybulka, D.; Stredak, K. (2008): Rechtsfragen der marinen Kies- und Sandgewinnung in Nord- und Ostsee, Zulassungserfordernisse und Umweltauswirkungen. *Ergänzungsband zum Siebten Warnemünder Naturschutzrechtstag (Beiträge zum Landwirtschaftsrecht und zur Biodiversität, 5)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Czybulka, D.; Täufer, K. (2009): Zulassungserfordernisse für die marine Kies- und Sandgewinnung nach europäischen und nationalen Naturschutzrecht. *EurUP* 2009, 268–280.

Dammert, B.; Brückner, G. (2023): Bergwerke und Umweltverträglichkeitsprüfungen. *ZUR* 2023, 30–38.

Dieckmann, N. (2012): Das neue CCS-Gesetz – Überblick und Ausblick. *NVwZ* 2012, 989–995.

Durner, W. (2022): Planung, Finanzierung und Zulassung von Offshore-Windenergie – Grundfragen des maritimen Infrastrukturrechts. *ZUR* 2022, 3–10.

Durner, W. In: Robert von Landmann und Gustav Rohmer: Umweltrecht. München: Beck.

Durner, W.: Umweltvölkerrecht. In: Robert von Landmann und Gustav Rohmer: Umweltrecht. München: Beck.

EC – European Commission (2022): Fragen und Antworten zu den überarbeiteten EU-Vorschriften über Industrieemissionen. European Commission (Hg.). Brüssel. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_22_2239, zuletzt geprüft am 26.02.2024.

EC – European Commission (2023): Critical Raw Materials Act. European Commission (Hg.). Brüssel. Online verfügbar unter https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en, zuletzt geprüft am 26.02.2024.

Elfte Trilateraler Regierungskonferenz zum Schutz des Wattenmeeres (2010): Wattenmeerplan 2010, deutsche Übersetzung des Wadden Sea Plan 2010 (WSP-2010). Westerland/Sylt. Online verfügbar unter <https://www.nationalpark-wattenmeer.de/wp-content/uploads/2022/01/Anlage-4-FFH-001-wattenmeerplan-2010.pdf>, zuletzt geprüft am 23.02.2024.

Flatter, H. (2002): Rechtliche Rahmenbedingungen der marinen Naturschutzgebiete in der deutschen Nordsee und der ausschließlichen Wirtschaftszone. Natur und Landschaft 2002, 14–17.

Fokker, P.; van Leijen, F.; Orlic, B.; van der Marel, H.; Hanssen, R. (2018): Subsidence in the Dutch Wadden Sea. Netherlands Journal of Geosciences 97 (3), 129–181. <https://doi.org/10.1017/njg.2018.9>.

Frenz, W. (2019): BBergG Bundesberggesetz Kommentar. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Gellermann, M. (2012): § 11 Sonstige Vorhaben A. Transit-Rohrleitungen und Unterwasserkabel. In: Gellermann, M.; Czybulka, D.; Stoll, P.-T. und Mißling, S. (Hg.): Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee. Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäischer Vorgaben. Berlin, Heidelberg: Springer (Schriftenreihe Natur und Recht, 14), 233–245. https://doi.org/10.1007/978-3-642-25417-8_12.

Gellermann, M.; Czybulka, D.; Stoll, P.-T.; Mißling, S. (Hg.) (2012): Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee, Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäischer Vorgaben (Schriftenreihe Natur und Recht, 14). Berlin, Heidelberg: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-25417-8_12.

Janssen, G. (2013): Auswirkungen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie auf die Meeresraumordnung, Unter besonderen Berücksichtigung des Ökosystemansatzes. EurUP 2013, 269–281.

Janssen, G. (2018): Meeresraumordnung nach dem novellierten ROG 2017 und weiteren raumplanungsrechtlichen Vorschriften. EurUP 2018, 220–228.

Kloepfer, M. (2016): Umweltrecht 4. Auflage. München: Beck.

Kühne G.; von Hammerstein, F. et al. (2023): Bundesberggesetz (BBergG), Kommentar 3. Auflage. Begründet von Kühne, G.; von Hammerstein, F.; Keienburg, B.; Kappes, C.; Wiesendahl, S. (De Gruyter Kommentar). Berlin, Boston: De Gruyter.

Kühne, G. (2018): Bergrechtliche Bewilligung und Fernstraßenbau, Eine überfällige Wende durch den EGMR. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2018, 214–217.

Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (2017): Naturschutzrechtliche Behandlung von Eingriffen im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern, Hinweise zur Eingriffsregelung für den marinen Bereich (HzE marin). Online verfügbar unter: <https://www.lung.mv-regierung.de/fachinformationen/natur-und-landschaft/eingriffsregelung/bewertungsverfahren/>, zuletzt geprüft am 07.08.2024.

Landmann, R. von; Rohmer, G. (2024): Umweltrecht 103. Auflage. München: Beck.

- Laskowski, S. R.; Ziehm, C. (2018): Gewässerschutzrecht. In: Koch, H.-J.; Hofmann, E. und Reese, M. (Hg.): Handbuch Umweltrecht. 5. Auflage. München: Beck.
- Lieber, T. (2012): Das Artenschutzrecht im Vollzug von Planfeststellungsbeschlüssen. NuR 2012, 665–671. <https://doi.org/10.1007/s10357-012-2338-5>.
- Louis, H. W. (2017): Die Schnittstellen des Bergrechts mit dem Naturschutzrecht. UPR 2017, 285–292.
- Ludwig, G. (2012): Umweltaspekte in Verfahren nach dem BBergG. ZUR 2012, 150–157.
- MELUND – Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein (Hg.) (2022a): Leitfaden für den Umgang mit dem Verschlechterungsverbot nach WRRL in Schleswig-Holstein.
- MELUND – Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein (Hg.) (2022b): Verfahrensvorschlag für die Prüfung der Vereinbarkeit von Vorhaben mit den Zielen nach §§ 45 a-f WHG (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, MSRL), V 437.
- Mielck, F.; Hass, H. C.; Michaelis, R.; Sander, L.; Papenmeier, S.; Wiltshire, K. H. (2019): Morphological changes due to marine aggregate extraction for beach nourishment in the German Bight (SE North Sea). Geo-Mar Lett 39 (1), 47–58. <https://doi.org/10.1007/s00367-018-0556-4>.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Hg.) (2010): Bewertungsverfahren für Eingriff und Ausgleich bei Maßnahmen des Küstenschutzes, V 531-5310-23.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (2009): Regelwerk Küstenschutz Mecklenburg-Vorpommern. Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (Hg.). Schwerin. Online verfügbar unter <https://www.stalu-mv.de/mm/Themen/K%C3%BCstenschutz/Regelwerk-K%C3%BCstenschutz-Mecklenburg%E2%80%93Vorpommern/>, zuletzt geprüft am 25.02.2024.
- Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung Schleswig-Holstein (2021): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein, Fortschreibung 2021. Kiel. Online verfügbar unter https://www.schleswig-holstein.de/mm/downloads/MILIG/LEP/Text_LEP-SH_2021_A_B%29.pdf, zuletzt geprüft am 25.02.2024.
- Mohr, T. (2020): Meeresschutzrecht – ein Überblick. NordÖR 2020, 389–395.
- Mohr, T.; Junge, F. (2018): Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot in Küstengewässern – das Zusammenspiel von Wasserrahmenrichtlinie und Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. ZfW 2018, 148–179.
- Nusser, J. (2017): Fernstraße vor Bergbau, Konventionsrechtliche Impulse für den Schutz des Eigentums unter dem Grundgesetz?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2017, 1244–1251.
- Pavel, F.; Knuth, L.; Berstein, M.; Matheoschat, M.; Otto, S.-J.; Frenz, W.; Pielow, J.-C. (2022): Genehmigungsverfahren zum Rohstoffabbau in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Online verfügbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/ey-gutachten-genehmigungsverfahren-zum-rohstoffabbau-in-deutschland.html>, zuletzt geprüft am 07.08.2024.
- Piens, R.; Schulte, H.-W.; Vitzthum, S. Graf (2020): Bundesberggesetz, einschließlich Umweltrecht des Bergbaus Kommentar 3. Auflage: W. KohlhammerEGMR (V. Sektion), Urt. v. 19.1.2017 – 32377/1r.
- Proelß, A. (2010): Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Anwendung naturschutzrechtlicher Instrumente in der AWZ. ZUR 2010, 359–364. Online verfügbar unter <https://bfn.bsz-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/1103/file/NuL2022-01-03.pdf>, zuletzt geprüft am 07.08.2024.
- Rohmann, I. (2022): Umweltrechtliche Aspekte des Genehmigungsverfahrens der Gaspipeline Nord Stream 2 in Deutschland und Russland. NuR 2022, 168–179. <https://doi.org/10.1007/s10357-022-3973-0>.

- Salomon, M.; Schumacher, J. (2018): Natura 2000-Gebiete in der deutschen AWZ – Wann wird aus Schutzgebieten Schutz? ZUR 2018, 84–94.
- Salomon, M.; Schumacher, J. (2021): Ein neuer Raumordnungsplan für die deutschen Meeresgebiete in der ausschließlichen Wirtschaftszone – ein Beitrag für den Meeresschutz? NuR 2021 (12), 820–827. <https://doi.org/10.1007/s10357-021-3934-z>.
- Schink, A.; Reidt, O.; Mitschang, S. (2023): Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz Kommentar 2. Auflage. München: Beck.
- Schlacke, S. (2019): Umweltrecht 7. Auflage. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845294759>.
- Schomerus, T.; Sanden, J.; Keimeyer, F.; Gailhofer, P.; Westphal, I.; Teßmer, D. (2019): Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung - INSTRO. Abschlussbericht Teil 1 (Texte, 71/2019). Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/recht-der-rohstoffgewinnung-reformbausteine-fuer>, zuletzt geprüft am 07.08.2024.
- Schütte, P.; Winkler, M. (2016): Aktuelle Entwicklungen im Umweltrecht, Berichtszeitraum 10.6.–8.8.2016. ZUR 2016, 569–573.
- Schütte, S.; Wolff, F.; Vittorelli, L. von; Schumacher, K.; Hünecke, K.; Zschiesche, M.; Stolpe, F.; Habigt, L.; Newig, J. (2023): Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung, Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen (Texte, 32/2023). Umweltbundesamt (Hg.). Dessau. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluation-der-oeffentlichkeitsbeteiligung-bessere>, zuletzt geprüft am 26.02.2024.
- Soininen, N.; Rompanen, S. (2022): The relative normativity of international environmental law. In: Fisher, D. (Hg.): Research Handbook on Fundamental Concepts of Environmental Law. 2. Auflage. Cheltenham, U.K, Northampton, Mass: Edward Elgar (Research Handbooks in Environmental Law), 205–227.
- Taormina, B.; Bald, J.; Want, A.; Thouzeau, G.; Lejart, M.; Desroy, N.; Carlier, A. (2018): A review of potential impacts of submarine power cables on the marine environment: Knowledge gaps, recommendations and future directions. Renewable & Sustainable Energy Reviews 96, 380–391. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.07.026>.
- The Trilateral Cooperation on the Protection of the Wadden Sea (2010): 2010 Joint Declaration on the Protection of the Wadden Sea, Working together to meet present and future challenges. Online verfügbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wasser_Abfall_Boden/Abfallwirtschaft/joint_declaration_waddensea_bf.pdf, zuletzt geprüft am 23.02.2024.
- Thiel, F. (2018): EGMR-Enteignungsrechtsprechung: Die Rückwirkungen von Werra Naturstein gegen Deutschland auf das nationale Planungsrecht. NJOZ (2018), 1441–1446.
- UBA – Umweltbundesamt (2019): Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung. Umweltbundesamt (Hg.). Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/monitoringbericht-2019>, zuletzt geprüft am 22.02.2024.
- UBA – Umweltbundesamt (2022): Ökologischer Zustand in den Küstengewässern der Ostsee. Umweltbundesamt. Umweltbundesamt (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/wasser/ostsee/oekologischer-zustand-der-uebergangs#ergebnisse-der-zustandsbewertung>, zuletzt geprüft am 26.02.2024.

Weiß, A. (2017): Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie: Auf dem Weg zu einem guten Umweltzustand der Meeresgewässer in Europa? ZUR 2017, 331–338.

Weschpfennig, A. von (2022): Strukturen des Bergrechts, Verfassungs- und verwaltungsdogmatische Grundfragen im Lichte des Eigentums-, Umwelt- und Ressourcenschutzes (Jus publicum). Tübingen: Mohr Siebeck.

Wolf, R. (2010): Eingriffsregelung in der AWZ, Ansätze für ein Recht des Schutzes der marinen Ressourcen. ZUR 2010, 365–371.

Wolf, R. (2017): Völkerrechtliche Grundlagen des deutschen Naturschutzrechts. ZUR 2017, 3–16.

WSV – Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (2023): Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ). Online verfügbar unter <https://www.elwis.de/DE/Seeschifffahrt/Offshore-Windparks/Ausschliessliche-Wirtschaftszone/Ausschliessliche-Wirtschaftszone-node.html>, zuletzt geprüft am 26.02.2024.

Zeiler, M.; Figge, K.; Griewatsch, K.; Diesing, M.; Scharzer, K. (2004): Regenerierung von Materialentnahmestellen in Nord- und Ostsee. Die Küste 68, 67–98. Online verfügbar unter <https://izw.baw.de/publikationen/die-kueste/0/k068102.pdf>, zuletzt geprüft am 07.08.2024.

A Anhang Programm Stakeholdertreffen

Stand: 10. März 2023

Stakeholdertreffen

Bergbau in deutschen Meeresgewässern – konform mit der Meeresstrategie

Online

Donnerstag, 23. März 2023, 09:00 – 13:00 Uhr

Über das Stakeholdertreffen

Die EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) verpflichtet die Mitgliedstaaten einen guten Umweltzustand ihrer Meeresgewässer zu erreichen und zu erhalten. Neben direkten Schutzmaßnahmen sind zur Zielerreichung die Belange des marinen Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutzes in die Regulierung und Zulassung von Nutzungen einzubeziehen. Das MSRL-Maßnahmenprogramm 2022–2027 sieht vor, die Schnittstelle bestehender Regelungen und Verfahren für marine Bergbauvorhaben zum Meeresschutz nach MSRL zu untersuchen. Das Stakeholdertreffen dient hierzu der Wissensgenerierung und dem Erfahrungsaustausch zwischen Behörden, Vorhabenträgern, Planern, Umwelt- und Wirtschaftsverbänden und Wissenschaft. Die Veranstaltung findet innerhalb des UBA-Projektes „Berücksichtigung von Meeresschutzbelangen nach Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) bei bergbaulichen Vorhaben“ (siehe Projektflyer) statt.

Programm

Uhrzeit	Programmpunkt
09:00- 09:10	Begrüßung und Einführung Andrea Weiß, Fachgebiet II 2.3 Schutz der Meere und Polargebiete, Umweltbundesamt
09:10- 09:30	Betrachtung von Meeresschutzbelangen in bergrechtlichen Verfahren Dr. Laura von Vittorelli, Öko-Institut
09:30- 12:30	Diskussion in Gruppen, inkl. Pausen
12:30- 12:50	Resümee Friedhelm Keimeyer, Öko-Institut Sina Christoph, BioConsult SH
12:50- 13:00	Ausblick und Verabschiedung Andrea Weiß, Umweltbundesamt

Diskussionsfragen

Bergrechtliche Verfahren und Meeresschutzbelange

- ▶ Welche Erfahrungen gibt es mit der Berücksichtigung des Meeresschutzes in bergrechtlichen Zulassungsverfahren (Berechtsame, Planung, Zulassung, Aufsicht, Monitoring)?
- ▶ Wie erfolgt die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und naturschutzfachlicher Planungsvorgaben in der Praxis?
- ▶ Auf welchen Verfahrensebenen werden Schutz- und Nutzungsbelange abgewogen und wie stellt sich diese Abwägung in der Praxis dar?
- ▶ Welche Herausforderungen gibt es? Welcher Natur sind sie (regulatorisch, praktischer Vollzug, Mitwirkung Vorhabenträger)? Welche Verfahrensschritte sind betroffen?

Meeresschutzbelange und Bergbau

- ▶ Wie wirken sich Bergbauvorhaben in deutschen Küstengewässern und der AWZ auf die Meeresumwelt, insbesondere auch in Bezug auf Natur- und Artenschutzbelange aus?
- ▶ Wie wirken Belastungen von Bergbauvorhaben mit jenen anderer Nutzungen und Aktivitäten zusammen?

Schnittstelle Bergbau und Meeresschutz stärken

- ▶ Welche Beispiele, Praktiken und Erfahrungen gibt es im Umgang mit Herausforderungen bei der Berücksichtigung der MSRL-Belange bei bergbaulichen Vorhaben?
- ▶ Gibt es Möglichkeiten, die Schnittstelle Bergbau und Meeresschutz zu optimieren? Wie kann die Schnittstelle in bergbaulichen Verfahren gestärkt werden?

Hintergrundinformation

- ▶ [Kennblatt zur Maßnahme UZ4-06](#) „Prüfung der Konformität des Bergrechtsregimes und der Anforderungen der MSRL; ggf. Ableitung von Fach- und Handlungsvorschlägen“
- ▶ [Maßnahmenprogramm 2022-2027](#)
- ▶ Informationen zur Umsetzung der MSRL in Deutschland:
<https://www.meeresschutz.info/msrl.html>

Impressum

Fachbegleitung
Umweltbundesamt
Fachgebiet II 2.3 Schutz der
Meere und Polargebiete

Andrea Weiß
Andrea.Weiss@uba.de

Durchführende Organisationen
Öko-Institut e.V.
BioConsult SH GmbH & Co. KG
Projektkoordination: Öko-Institut e.V.
Dr. Laura von Vittorelli
lvonvittorelli@oeko.de

B Anhang Leitfragen Interviews

Berücksichtigung von Meeresschutzbelangen nach Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie bei bergbaulichen Vorhaben

A. Einleitung und allgemeine Informationen

1. Tätigkeit allgemein

Bitte geben Sie einen kurzen allgemeinen Überblick über Ihre Tätigkeit/Zuständigkeit.

2. Tätigkeit konkret und rechtliche Bezüge

Mit welchen Fragestellungen zur Anwendung und Auslegung des Bergrechts und/oder Meeresschutzrechts haben Sie insbesondere / regelmäßig zu tun? Was sind Ihre Schwerpunkte? Mit welchen Vorhaben/Teilen des „Lebenszyklus“ beschäftigen Sie sich schwerpunktmäßig?

3. Vorhabenkulisse

Welche Vorhaben werden in ihrem Zuständigkeitsbereich durchgeführt? Welche Vorhaben sind in Planung/werden in den nächsten 10-20 Jahren zu erwarten sein?

B. Erlaubnis (Konzession)

1. Bedeutung der „überwiegenden öffentlichen Interessen“

Welche öffentlichen Belange werden unter § 11 Nr. 10 BBergG i. d. R. mit welcher Tiefe geprüft?

Frage für Bergämter: Welche Behörden sind i. d. R. beteiligt? Wie findet die Beteiligung statt?

Frage an Fachbehörden: Wie werden Sie beteiligt?

Wie wird mit der Forderung in der Literatur umgegangen, dass umweltrechtliche Auswirkungen (oder zumindest die Auswirkungen auf Schutzgebiete und ggf. das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes) bereits in diesem Verfahrensschritt geprüft werden sollten?

2. Bergrechtliche Vorhaben als gestuftes Verfahren

Welche Vor- oder Nachteile hat das gestufte Zulassungserfahren?

Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen nachfolgende Entscheidungen (weitere Berechtigungen, Verlängerungen, Betriebsplanzulassungen) gerade auch mit der bereits erteilten (ersten) Bergbauberechtigung begründet wurden?

C. Hauptbetriebsplan (HBP) Aufsuchung

In welchen Maßen entstehen durch die Aufsuchung Auswirkungen auf die Meeresumwelt? Wie wird mit ihnen umgegangen? Gab es in zurückliegenden Verfahren eine Versagung der beantragten HBPA-Zulassung aus Gründen des Meeresschutzes / der MSRL? Gibt es Beispiele für Auflagen?

D. Bewilligung

Wie werden meeresschutzrechtliche Aspekte bei der Bewilligung berücksichtigt? Welche Bedeutungen haben dabei bei der Kies- und Sandgewinnung in den Küstengewässern die Maßnahmen UZ4-04 (Nordsee) und UZ4-05 (Ostsee)?

E. Rahmenbetriebsplan und Hauptbetriebsplan Gewinnung

1. UVP

Wie häufig sind Fälle, in denen keine UVP-Pflicht bestand?

Welche Fachbeiträge werden i. d. R. angefertigt?

Welche Erfahrungen haben Sie mit der Beteiligung der Fachbehörden /als beteiligte Fachbehörde gemacht?

2. Bergrechtliche Vorgaben zur Prüfung meeresschutzrechtlicher Belange

Wie schätzen Sie die Bedeutung und praktische Relevanz der unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben zum Meeresschutz (§§ 55 Abs. 1 Nr. 10, 13, 49, ggf. 48 Abs. 2 BBergG, § 3 Abs. 1 Offshore-BergV) ein? Welcher stellt die „härtesten“ Anforderungen? Wie wenden Sie diese in der Praxis an, was ist Ihr „Prüfprogramm“?

Wie schätzen Sie die Möglichkeit zur Berücksichtigung öffentlicher Belange über § 48 Abs. 2 BBergG im Hinblick darauf ein, dass es sich bei der Betriebsplanzulassung um eine „gebundene Entscheidung“ handelt? Was halten Sie von dem Vorschlag, das bergrechtliche Verfahren in ein Planfeststellungsverfahren mit Abwägungsspielraum umzuwandeln?

3. Nebenbestimmungen

Welche Nebenbestimmungen werden bei bestimmten Vorhabenkategorien (Sand- und Kiesgewinnung, Erdöl, Erdgas) zum Schutz der marinen Umwelt i. d. R. erlassen?

Auf welcher Grundlage?

F. Bergaufsicht/Nachsteuerung und Abschluss

1. Nachsteuerung

Wie wird nachgesteuert, wenn sich die Prognose bzgl. der Umwelteinwirkungen nach der Vorhabenzulassung als unrichtig erweist oder externe Veränderungen auftreten? Wie häufig ist dies der Fall?

Inwieweit sind „Altgenehmigungen“, d.h. Genehmigungen vor Erlass der MSRL relevant? Wie wird mit ihnen umgegangen?

2. Abschluss

In welchen Fällen/Fallgruppen ist nach Abschluss der Förderung ein weiteres Tätigwerden (bspw. Rückbau, Wiederherstellung...) nötig?

In welchen Fällen/Fallgruppen gab es nach Abschluss langfristige Auswirkungen auf die Meeresumwelt? Welche? Wie wurde damit umgegangen?

Wird und wenn ja in welchen Fällen von einem Abschlussbetriebsplan abgesehen?

Erfolgt nach Abschluss i. d. R. ein Monitoring?

G. Meeresschutz

1. Allgemeines

Bei welchen Zulassungsvoraussetzungen im Betriebsplanverfahren werden Meeresschutzbelange schwerpunktmäßig berücksichtigt?

Welche Meeresschutzbelange spielen die größte Rolle im bergrechtlichen Verfahren?

Welche rechtlichen Vorgaben für den Meeresschutz sind in der bergbaurechtlichen Praxis besonders relevant? MSRL, int. Abkommen, FFH-Recht, Nationalparkverordnungen, WRRL...?

Wie bewerten Sie die Relevanz der Auswirkungen von Vorhaben nach §§132f (Forschungshandlungen, Transit-Rohrleitungen, Kabel?) für den Meeresschutz?

2. MSRL

Welche Erfahrungen haben Sie mit der Prüfung der MSRL-Konformität gemacht? Wie werden insb. die Beeinträchtigung des Meeresbodens und der Biodiversität (Arten, benthische und pelagische Habitate, Nahrungsnetze), Veränderungen der hydrographischen Bedingungen sowie die Belastungen durch Lärm und Nähr- und Schadstoffen bewertet? Welche anderen MSRL-Deskriptoren / Beeinträchtigungen werden betrachtet?

Wie werden kumulative Effekte mit anderen Vorhaben berücksichtigt?

Werden in Gewinnungsgebieten andere Nutzungen, wie bspw. Fischerei oder Windenergieanlagen ausgeschlossen?

Wie erfolgt die Prüfung des Verbesserungsgebots/Verschlechterungsverbots gemäß § 45a Abs. 1 WHG? Gibt es Herausforderungen und wenn ja welche? Gibt es Unsicherheiten, wenn ja, welche?

3. Schutzgebiete

Wie ist Ihre Erfahrung mit Bergbauaktivitäten in Schutzgebieten? Wie wird dieses Thema in Schutzgebietsverordnungen thematisiert? Ist dies aus Ihrer Sicht angemessen, wenn ja warum, oder gibt es Herausforderungen, wenn ja welche?

Gibt es art- oder habitatspezifische Auflagen, wie sehen diese aus? Wie häufig werden solche Auflagen erteilt??

4. Minimierungsmaßnahmen/Monitoring

Welche Nebenbestimmungen werden i. d. R. erlassen? Wer überprüft ihre Durchführung?

Wie ist das Monitoring (bspw. in Bezug auf die Wiederbesiedlung) ausgestaltet?

5. Wasserrahmenrichtlinie

Wie erfolgt die Prüfung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot/Verbesserungsgebot in Küstengewässern (0-1 Seemeile und 1-12 Seemeile)?

Bestehen Herausforderungen, wann ja welche? Gibt es Unsicherheiten, wenn ja, welche?

Warum wird hier davon ausgegangen, dass es anders als bei MSRL, keine Unsicherheiten oder Herausforderungen gibt?

In welchen Fällen ist eine Einleitungserlaubnis praktisch relevant?

H. Beteiligung

Wie erfolgt die Einbeziehung anderer Fachbehörden (insbes. Umweltbehörden)?

Bei welcher Behörde liegt nach Ihrer Erfahrung de facto die Hauptentscheidung über die Umweltbelange?

Wie erfolgt der Erlass und die Kontrolle der Einhaltung von Nebenbestimmungen?

Welche Erfahrungen wurden mit unterschiedlicher Verwaltungszuständigkeit gemacht?

I. Raumordnungsrecht

Welche Rolle spielen raumordnerische Vorgaben nach Ihrer Erfahrung in bergrechtlichen Verfahren seit der Novelle 2017?

Inwieweit soll und kann die Raumordnung der Konfliktlösung zwischen verschiedenen Belangen (bspw. Meeresschutzgebiete und Bergbau) dienen? Inwieweit sind Verfahren zu individuellen

Vorhaben geeignet, Konflikte zu lösen?? Wie beurteilen sie in dieser Hinsicht den Raumordnungsplan 2021 für die AWZ bzw. die Landesentwicklungspläne?

Wie wurden die Belange Küstenschutz, Meeresschutz und Rohstoffsicherheit abgewogen? Inwieweit spielt Rohstoffsicherheit eine Rolle - werden in Ihrem Bundesland/AWZ die marinen Sand- und Kiesvorhaben auch für gewerbliche Zwecke genutzt? Wenn ja, wie wird im Rahmen der Raumordnung damit umgegangen?

J. Entwicklung des Bergbaus im Meer

Gibt es Einschätzungen zur potentiellen künftigen Entwicklung von Sandentnahmen (s. Klimawandel/Küstenschutz, Offshore WEA-Ausbau/Zementbedarf)?

Könnte der Bedarf steigen, könnte es sein, dass künftig mehr bewilligte Fläche tatsächlich genutzt werden?

Welche bergbaulichen Tätigkeiten im Meer werden Ihrer Ansicht nach in den nächsten 20/50 Jahren relevant sein?

C Überblick Umweltziele

Tabelle 7 Umweltziele nach § 45e WHG mit ihren Indikatoren

Operative Umweltziele	Indikatoren	Stand Indikator	Zielwert	
Umweltziel 1: Meere ohne Beeinträchtigung durch Eutrophierung				
1	Deutschlandspezifische Nährstoffreduktionsziele (Tonnagen)	Gesamtnährstoffeinträge innerhalb der Eintragsobergrenzen	Nordsee: in Entwicklung Ostsee: operationell	--- Ja
1.1	Nährstoffeinträge über die Flüsse sind weiter zu reduzieren. Reduzierungsvorgaben wurden in den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen der WRRL aufgestellt.	Nährstoffkonzentration am Übergabepunkt limnisch-marin der in die Nordsee/Ostsee mündenden Flüsse	Operationell	Ja
1.2	Nährstoffe über Ferneinträge aus anderen Meeresgebieten sind zu reduzieren. Darauf ist im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit der Meeresschutzübereinkommen OSPAR und HELCOM hinzuwirken.	Import von Stickstoff und Phosphor Räumliche Verteilung von Stickstoff und Phosphor in Seewasser	Operationell	---
1.3	Nährstoffeinträge aus der Atmosphäre sind weiter zu reduzieren.	Emission von Stickstoffverbindungen Deposition von Stickstoffverbindungen auf die Meeresoberfläche	Operationell	Ja
Umweltziel 2: Meere ohne Verschmutzung durch Schadstoffe				
2.1	Schadstoffeinträge über die Flüsse sind weiter zu reduzieren. Reduzierungsvorgaben wurden in den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen der WRRL aufgestellt	Schadstoffkonzentrationen am Übergabepunkt limnisch-marin der in die Nordsee /Ostsee mündenden Flüsse Indikator Zwischenziele: Kein ansteigender Trend für Stoffe in Küsten- und Übergangsgewässern, die die UQN ⁴⁰¹ unterschreiten. Signifikanter abnehmender Trend bei Stoffen in Küsten- und Übergangsgewässern, die die UQN überschreiten.	In Entwicklung In Entwicklung	--- Ja
2.2	Schadstoffeinträge aus der Atmosphäre sind weiter zu reduzieren.	Emittierte Schadstoffmenge Schadstoffdeposition auf die Meeresoberfläche	In Entwicklung	---
2.3	Schadstoffeinträge durch Quellen im Meer sind zu reduzieren. Dies betrifft insbesondere gasförmige und	Menge der Einträge Zwischenziel: Abnehmender Trend. Betrachtet werden Einträge aus Offshoreanlagen,	In Entwicklung	---

⁴⁰¹ Umweltqualitätsnormen

Operative Umweltziele		Indikatoren	Stand Indikator	Zielwert
	flüssige Einträge, aber auch die Einbringung fester Stoffe.	Wracks; Altlasten, gefährliche, verlorene Güter; Munition & Schifffahrt. Nicht betrachtet werden Abfälle im Meer. Ob und wie Sedimenteinbringungen betrachtet werden sollen, ist noch zu prüfen.		
2.4	Einträge von Öl und Ölerzeugnissen und -gemischen ins Meer sind zu reduzieren und zu vermeiden. Dies betrifft illegale, zulässige und unbeabsichtigte Einträge. Einträge durch die Schifffahrt sind nur nach den strengen Vorgaben des MARPOL-Übereinkommens zulässig; zu ihrer weiteren Reduzierung ist auf eine Anpassung bzw. Änderung der MARPOL Anhänge hinzuwirken.	Art und Menge der Einträge Größe und Anzahl der verschmutzten Meeresoberflächen Verölungsrate bei Vögeln	In Entwicklung In Entwicklung In Entwicklung	--- --- Ja
2.5	Schadstoffkonzentrationen in der Meeresumwelt und die daraus resultierenden Verschmutzungswirkungen sind zu reduzieren und auf einen guten Umweltzustand zurückzuführen.	Konzentrationen von Schadstoffen in Wasser, Organismen und Sedimenten	Operationell	Ja
Umweltziel 3: Meere ohne Beeinträchtigung der marinen Arten und Lebensräume durch die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten				
3.1	Es bestehen räumlich und zeitlich ausreichende Rückzugs- und Ruheräume für Ökosystemkomponenten. Zum Schutz vor anthropogenen Störungen werden z.B. ungenutzte und/oder eingeschränkt genutzte Räume und Zeiten („No-take-zones“ und „No-take-times“, für die Fischerei gemäß den Regeln der GFP) eingerichtet (vgl. u.a. Erwägungsgrund 39 zur MSRL).	Fläche (in % Meeresfläche) der Rückzugs- und Ruheräume Zeitraum (Aufzucht-, Brut- und Mauserzeiten) der Rückzugs- und Ruheräume Geringe bzw. natürliche Besiedlung mit opportunistischen Arten Vorkommen von charakteristischen mehrjährigen und großen Vegetationsformen und Tierarten auf und in charakteristischen Sedimenttypen	In Entwicklung In Entwicklung In Entwicklung In Entwicklung	Ja --- --- ---
3.2	Die Struktur und Funktion der Nahrungsnetze sowie der marinen Lebensräume wird durch Beifang, Rückwurf und grundgeschleppte Fanggeräte nicht weiter nachteilig verändert. Auf die	Beifangrate von Ziel- und Nichtzielarten, Seevögeln, marinen Säugetieren und Benthosarten Bestandsentwicklungen von Ziel- und Nichtzielarten, Seevögeln, marinen Säugetieren und Benthosarten	In Entwicklung In Entwicklung In Entwicklung	Ja --- ---

Operative Umweltziele		Indikatoren	Stand Indikator	Zielwert
	Regeneration der aufgrund der bereits erfolgten Eingriffe geschädigten Ökosystemkomponenten wird hingewirkt. Die funktionalen Gruppen der biologischen Merkmale (Anhang III Tabelle 1 MSRL) oder deren Nahrungsgrundlage werden nicht gefährdet. (siehe auch Ziel 4.3)	Entwicklungsstand selektiver Fangtechniken		
3.3	<p>Wenn unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels die ökologischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wiederansiedlung von lokal ausgestorbenen oder bestandsgefährdeten Arten gegeben sind, werden ihre Wiederansiedlung oder die Stabilisierung ihrer Population angestrebt, sowie weitere Gefährdungsursachen in für diese Arten ausreichend großen Meeresbereichen beseitigt.</p> <p>Zu den lokal in der deutschen Nordsee ausgestorbenen oder bestandsgefährdend zurückgegangenen Arten zählen beispielsweise der Stör (<i>Acipenser sturio</i>), der Helgoländer Hummer (<i>Homarus gammarus</i>) und die Europäische Auster (<i>Ostrea edulis</i>).</p> <p>Bereits angelaufene Wiederansiedlungsprojekte der Ostsee, wie z.B. beim Stör (<i>Acipenser oxyrinchus</i>), werden mit der erfolgreichen Wiederansiedlung der Art abgeschlossen.</p>	Erfolg der Wiederansiedlung- und Populationsunterstützungsmaßnahmen	Operationell	---
3.4	Menschliche Bauwerke und Nutzungen gefährden die natürliche Ausbreitung (inkl. Wanderung) von Arten nicht, für die ökologisch durchlässige Migrationskorridore	Größe, Lage und Verteilung der menschlichen Installationen und ihrer Wirkräume im Verhältnis zu den Ausbreitungs-, Wander-, Nahrungs- und Fortpflanzungsräumen von funktionalen Gruppen Durchgängigkeit der Wanderwege diadromer Arten	In Entwicklung In Entwicklung In Entwicklung	--- --- ---

Operative Umweltziele		Indikatoren	Stand Indikator	Zielwert
	wesentliche Habitate darstellen.			
3.5	Die Gesamtzahl von Einschleppungen und Einbringungen neuer Arten geht gegen Null. Zur Minimierung der (unbeabsichtigten) Einschleppung sind Vorbeugemaßnahmen implementiert. Neu auftretende Arten werden so rechtzeitig erkannt, dass ggf. Sofortmaßnahmen mit Aussicht auf Erfolg durchgeführt werden können. Die Zeichnung und Umsetzung bestehen-der Verordnungen und Konventionen sind hierfür eine wichtige Voraussetzung.	Trend und die Anzahl neu eingeschleppter nicht-einheimischer Arten Fundraten in repräsentativen Häfen und Marikulturen als Hotspots Implementierung von Maßnahmen des Ballastwassermanagements	Operationell In Entwicklung In Entwicklung	Ja --- ---
Umweltziel 4: Meere mit nachhaltig und schonend genutzten Ressourcen				
4.1	Alle wirtschaftlich genutzten Fische und Schalentierbestände werden nach dem Ansatz des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) bewirtschaftet.	Fischereiliche Sterblichkeit (F) Laicherbestandsbiomasse (SSB)	Operationell Operationell	Ja Ja
4.2	Die Bestände befischter Arten weisen eine Alters- und Größenstruktur auf, in der alle Alters- und Größenklassen weiterhin und in Annäherung an natürliche Verhältnisse vertreten sind.	Längenverteilung Altersstruktur in der Population (R und SSB/R) Größe von Individuen bei der ersten Reproduktion	In Entwicklung In Entwicklung	Ja Ja
4.3	Die Fischerei beeinträchtigt die anderen Ökosystemkomponenten (Nichtzielarten und benthische Lebensgemeinschaften) nicht in dem Maße, dass die Erreichung bzw. Erhaltung ihres spezifischen guten Umweltzustands gefährdet wird. (siehe auch Ziel 3.2)	Gebietsfläche, in der benthische Lebensgemeinschaften nicht durch grundgeschleppte Fanggeräte beeinträchtigt werden Räumliche Verteilung von Fischereiaktivitäten Rückwurfrate von Ziel- und Nichtzielarten (vergl. Ziel 3.2) Diversität von survey-relevanten Arten	Operationell Operationell In Entwicklung In Entwicklung	Ja --- --- ---
4.4	Illegale, nicht gemeldete und unregulierte (IUU) Fischerei gemäß EG-Verordnung Nr. 1005/2008 geht gegen Null.	---	---	---

Operative Umweltziele		Indikatoren	Stand Indikator	Zielwert
4.5	Innerhalb der Schutzgebiete in der deutschen Nordsee/Ostsee stehen die Schutzziele und -zwecke an erster Stelle. Die besonderen öffentlichen Interessen des Küstenschutzes an der Gewinnung von nicht lebenden Ressourcen sind zu beachten, und nur nach eingehender Prüfung von Alternativen in Betracht zu ziehen.	Anteil der genutzten Fläche an den gesamten Schutzgebieten	Operationell	Ja ⁴⁰²
4.6	Durch die Nutzung oder Erkundung nicht lebender Ressourcen werden die Ökosystemkomponenten der deutschen Nordsee, insbesondere die empfindlichen, zurückgehenden und geschützten Arten und Lebensräume nicht beschädigt oder erheblich gestört. Die Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten sowie die Fortpflanzungs-, Ruhe-, und Nahrungsstätten der jeweiligen Arten sind dabei besonders zu berücksichtigen.	Intensität der Störung Fläche und Umfang aller konkreten Nutzungs- und Erkundungsgebiete im Verhältnis zur räumlichen Ausbreitung und zum Vorkommen der betroffenen Lebensräume und Arten	In Entwicklung In Entwicklung	--- ---

Umweltziel 5: Meere ohne Belastung durch Abfall

5.1	Kontinuierliche reduzierte Einträge und eine Reduzierung der bereits vorliegenden Abfälle führen zu einer signifikanten Verminderung der Abfälle mit Schadwirkung für die marine Umwelt an den Stränden, auf der Meeresoberfläche, in der Wassersäule und am Meeresboden.	Anzahl der Abfallteile verschiedener Materialien und Kategorie pro Fläche: Strand Wassersäule Meeresboden	Operationell In Entwicklung In Entwicklung	Ja --- ---
5.2	Nachgewiesene schädliche Abfälle in Meeresorganismen (insbesondere von Mikroplastik) gehen langfristig gegen Null.	Müll in Vogelmägen (z.B. Eissturmvogel) und andere Indikatoren	Nordsee (operationell) Ostsee (in Entwicklung)	Ja ---

⁴⁰² Bis 2030 sind 30% der Flächen im Meer gem. EU-Biodiversitätsstrategie, OSPAR und HELCOM in einem repräsentativen und kohärenten Schutzgebietsnetzwerk gem. Art. 13 Abs. 4 MSRL geschützt. Davon mindestens ein Drittel der Schutzgebiete (bzw. 10% der Meeresfläche) streng geschützt.

Operative Umweltziele		Indikatoren	Stand Indikator	Zielwert
5.3	Weitere nachteilige ökologische Effekte (wie das Verfangen und Strangulieren in Abfallteilen) werden auf ein Minimum reduziert.	Anzahl verheddeter Vögel in Brutkolonien	In Entwicklung	---
		Totfunde vehedderter Vögel anderer Indikatoren	In Entwicklung	---

Umweltziel 6: Meere ohne Beeinträchtigung durch anthropogene Energieeinträge

6.1	Der anthropogene Schalleintrag durch impulshafte Signale und Schockwellen führt zu keiner physischen Schädigung (z.B. einer temporären Hörschwellenverschiebung bei Schweinswalen) und zu keiner erheblichen Störung von Meeresorganismen.	Einhaltung bereits bestehender oder noch zu entwickelnder Grenzwerte ⁴⁰³ (für die Frequenz, Schallsignalcharakteristika (SPL, SEL, Etc.), Einwirkzeit und Partikelbewegung).	In Entwicklung	Ja
		Grad und Häufigkeit der Schädigung und Störung von Meeresorganismen	In Entwicklung	---
		Monitoring der Lärmeinträge und biologische Effekte	In Entwicklung	---
		Abschätzung der besonders beeinträchtigten Wirkzone (bspw. Bauarbeiten Offshore-Windenergieanlagen) ⁴⁰⁴	In Entwicklung	---
6.2	Schalleinträge infolge kontinuierlicher, insbesondere tieffrequenter Breitbandgeräusche haben räumlich und zeitlich keine nachteiligen Auswirkungen, wie z.B. signifikante (erhebliche) Störungen (Vertreibung aus Habitaten, Maskierung biologisch relevanter Signale, etc.) und physische Schädigungen auf Meeresorganismen.	Einhaltung bereits bestehender oder noch zu entwickelnder Grenzwerte (für die Frequenz, Schallsignalcharakteristika (SPL, SEL, etc.), Einwirkzeit und Partikelbewegung). ⁴⁰⁵	In Entwicklung	Ja
		Grad und Häufigkeit der Schädigung und Störung von Meeresorganismen	In Entwicklung	---
		Lärmmonitoring (Messung und Modellierung) innerhalb von Meeresregionen durch stationäre Messstationen und Modellergebnisse in repräsentativer Anzahl	In Entwicklung	---
		Monitoring der biologischen Effekte ⁴⁰⁶	In Entwicklung	---

⁴⁰³ Verbindlicher Grenzwert für Rammarbeiten während der Einrichtung von Offshore-Windenergieanlagen: In einer Entfernung von 750 Metern von der Schallquelle dürfen ein SEL von 160dB (ungewichtet) und ein SPL_{peak-peak} von 190 dB nicht überschritten werden (BMU, 2013). Die Rammdauer einschließlich der Vergrämung darf pro Pfahl 180 min nicht überschreiten. Die Rammenergie wird auf 60% der Kapazität des Hammers eingeschränkt.

⁴⁰⁴ Aus artenschutzrechtlichen Gründen ist mit der erforderlichen Sicherheit zu gewährleisten, dass zu jedem Zeitpunkt nicht mehr als 10% der Fläche der deutschen AWZ der Nordsee von Impulsschalleinträgen beeinträchtigt wird (BMU, 2013). Um eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele der Naturschutzgebiete (FFH-Gebiete) zu vermeiden, ist es erforderlich, dass stets weniger als 10% eines benachbarten Naturschutzgebietes von störungsauslösenden Schalleinträgen durch schallintensive Rammarbeiten für die Gründung der Pfähle betroffen sind. In der sensiblen Zeit des Schweinswals von 1. Mai bis zum 31. August ist es mit der erforderlichen Sicherheit zu gewährleisten, dass nicht mehr als 1% des Teilbereichs I des Naturschutzgebietes „Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht“ mit der besonderen Funktion als Aufzuchtgebiet von schallintensiven Rammarbeiten für die Gründung der Pfähle von störungsauslösenden Schalleinträgen betroffen ist. Der Flächenentwicklungsplan (BSH, 2023) hat für Rammarbeiten zwecks Einhaltung der Umweltziele gemäß den Anforderungen aus der MSRL und nach den Vorgaben aus dem Schallschutzkonzept (BMU, 2013) den Rahmen für die Koordinierung von Rammarbeiten in der deutschen AWZ gesetzt.

⁴⁰⁵ Im Rahmen des Betriebsmonitorings von Offshore Windparks werden durch die Überwachungsbehörde BSH regelmäßig Untersuchungen des Betriebsschalls angeordnet.

⁴⁰⁶ Im Rahmen des Betriebsmonitorings von Offshore Windparks werden durch die Überwachungsbehörde BSH regelmäßig Untersuchungen angeordnet. Die Untersuchungen umfassen akustische Erfassung des Schweinswals innerhalb der Windparks und in ausgewählten Langzeitstationen sowie Erfassung der Verbreitung und Abundanz mittels digitaler Erfassungsmethoden.

Operative Umweltziele		Indikatoren	Stand Indikator	Zielwert
6.3	Der anthropogene Wärmeeintrag hat räumlich und zeitlich keine negativen Auswirkungen bzw. überschreitet die abgestimmten Grenzwerte nicht. Im Wattenmeer (Nordsee) / Küstenmeer (Ostsee) wird ein Temperaturanstieg im Sediment von 2K in 30 cm Tiefe, in der AWZ ein Temperaturanstieg von 2K in 20 cm Sedimenttiefe nicht überschritten.	Temperatur Räumliche Ausdehnung der Wärmeentstehung	In Entwicklung In Entwicklung	Ja ---
6.4	Elektromagnetische und auch elektrische Felder anthropogenen Ursprungs sind so schwach, dass sie Orientierung, Wanderungsverhalten und Nahrungsfindung von Meeresorganismen nicht beeinträchtigen.	Intensität elektromagnetischer und elektrischer Felder Räumliche Ausdehnung elektromagnetischer und elektrischer Felder	In Entwicklung In Entwicklung	--- ---
6.5	Von menschlichen Aktivitäten ausgehende Lichteinwirkungen auf dem Meer haben keine nachteiligen Auswirkungen auf die Meeresumwelt.	Lichtintensität Lichtspektrien	In Entwicklung In Entwicklung	--- ---

Umweltziel 7: Meere mit natürlicher hydromorphologischer Charakteristik

7.1	Nordsee: Die (Teil-)Einzugsgebiete der Wattbereiche sind im natürlichen Gleichgewicht. Die vorhandenen Substratformen befinden sich in ihren typischen und vom dynamischen Gleichgewicht geprägten Anteilen. Es besteht eine natürliche Variabilität des Salzgehalts. Ostsee: Die Summe der physischen Eingriffe hat keine dauerhaften Veränderungen der hydrographischen Bedingungen in den betroffenen Meeres- und Küstengewässern mit nachteiligen Auswirkungen	Wasserstand	In Entwicklung	---
		Topographie	In Entwicklung	---
		Flächengröße der verschiedenen Substratformen	In Entwicklung	---
		Salzgehalt	In Entwicklung	---
		Abfluss	In Entwicklung	---
		Salzgehalt	In Entwicklung	---
		Temperatur	In Entwicklung	---
		Strömung	In Entwicklung	---
		Seegang	In Entwicklung	---
		Sauerstoff	In Entwicklung	---
Modellierung von Strömungs- und Seegangsänderungen	In Entwicklung	---		
Seegrundkartierung mittels geeigneter Verfahren	In Entwicklung	---		

Operative Umweltziele		Indikatoren	Stand Indikator	Zielwert
	auf die Meeresumwelt zur Folge. Physische Eingriffe sind z.B. die Errichtung von Bauwerken wie Brücken, Sperrwerke, Wehre, Windkraftanlagen, die Verlegung von Pipelines und Kabeln sowie der Ausbau von Fahrrinnen.			
7.2	Die Summe der Beeinflussung von hydrologischen Prozessen hat keine nachteiligen Auswirkungen auf die Meeresökosysteme.	Temperaturprofil Salzgehalt Modellierung der räumlichen Ausbreitung der hydrographischen Veränderungen	In Entwicklung In Entwicklung In Entwicklung	--- --- ---
7.3	Veränderungen der Habitate und insbesondere der Lebensraumfunktionen (z.B. Laich-, Brut- und Futterplätze oder Wander-/Zugwege von Fischen, Vögeln und Säugetieren) aufgrund anthropogen veränderter hydrographischer Gegebenheiten führt allein oder kumulativ nicht zu einer Gefährdung von Arten und Lebensräumen bzw. zum Rückgang von Populationen.	Räumliche Ausdehnung und Verteilung der von hydrographischen Veränderungen betroffenen Laich-, Brut- und Futterplätze sowie der Wander-/Zugwege	In Entwicklung	---

Quelle: BMUV 2024: Zustand der deutschen Nordseeegewässer/Ostseeegewässer 2024. Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, 9 der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen 11 nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie ENTWURF.