

# NATUR UND LANDSCHAFT

Zeitschrift für Naturschutz und Landschaftspflege

98. Jahrgang 2023 Heft

Seiten

DOI:

© 2023 W. Kohlhammer, Stuttgart

Verlag W. Kohlhammer

# Kompensation von Eingriffen in der deutschen Nord- und Ostsee

## Compensation of marine interventions in the German North and Baltic Seas

Oliver Hendrichske, Jan Laboranowitsch, Manuel Dureuil und Katrin Wollny-Goerke

### Zusammenfassung

Anlässlich eines Online-Workshops des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) zum Thema „Kompensationsmaßnahmen in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) von Nord- und Ostsee“ Ende 2021 wurden die rechtliche Situation und die mögliche Umsetzung von Maßnahmen zur Realkompensation diskutiert. In diesem Beitrag werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Kompensation mariner Eingriffe nach Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und Bundeskompensationsverordnung (BKompV) in einem allgemeinen Überblick zusammengefasst. Maßnahmen, die sich sowohl aus naturschutzfachlicher als auch aus rechtlicher Sicht eignen, werden benannt. Als Realkompensationsmaßnahmen in der deutschen AWZ eignen sich insbesondere Maßnahmen mit Flächenbezug wie die Wiederherstellung bzw. Schaffung geogener oder biogener Riffe. Als Vermeidungsmaßnahme ist in gewissem räumlichem Umfang auch die Wahl anderer Standorte oder Trassenführungen denkbar. Für die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See gelten zeitlich befristete Privilegierungen und Sonderregeln.

Realkompensation – Kompensationsmaßnahmen – Eingriffsregelung – AWZ – Wiederherstellung – geogene Riffe – biogene Riffe – marine Eingriffe – Bundeskompensationsverordnung

### Abstract

On the occasion of an online workshop organised by the German Federal Agency for Nature Conservation on the subject of “Compensatory measures in the German exclusive economic zone (EEZ) of the North and Baltic Seas” in late 2021, the legal situation and the possible implementation of compensatory measures were discussed. This article summarises in a general overview the legal framework for the compensation of marine interventions pursuant to the German Federal Nature Conservation Act and the German Federal Compensation Ordinance. Measures that are suitable from both a nature conservation and legal point of view are identified. Area-related measures such as the restoration of geogenic or biogenic reefs are particularly suitable as real compensatory measures in the German EEZ. To a certain extent, the choice of other sites or routes is also conceivable as a mitigation measure. Temporary privileges and special rules apply to the installation and operation of offshore wind power plants.

Real compensation – Compensatory measures – Impact mitigation regulation – EEZ – Restoration – Geogenic reefs – Biogenic reefs – Marine interventions – Federal Compensation Ordinance

Manuskripteinreichung: 15.10.2022, Annahme: 18.2.2023

DOI: 10.19217/NuL2023-05-04

## 1 Einführung

Im November 2021 veranstaltete das Bundesamt für Naturschutz (BfN) einen Online-Workshop zum Thema „Kompensationsmaßnahmen in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) von Nord- und Ostsee“. Während des Workshops wurden die Rahmenbedingungen und Notwendigkeiten für die Festsetzung von Maßnahmen zur Realkompensation diskutiert und es wurde der aktuelle Sachstand sowohl zur rechtlichen Situation als auch zu möglichen Maßnahmen aus verschiedenen Perspektiven dargestellt. Rund 85 Teilnehmerinnen und Teilnehmer von etwa 25 verschiedenen Institutionen waren hierfür der Einladung des BfN gefolgt: Zulassungsbehörden (u.a. das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie – BSH), die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Landesbehörden aus Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen (Naturschutzbehörden, Nationalparkverwaltungen), Forschungseinrichtungen und Universitäten, Naturschutzverbände sowie Vorhabenträger und Planungsbüros. Folgende rechtliche Rahmenbedingungen sowie naturschutzfachliche Aspekte der Realkompensation wurden vorgestellt und in Hinblick auf die Zulassungspraxis erörtert.

## 2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Kompensation mariner Eingriffe nach §§ 15, 56 f. Bundesnaturschutzgesetz sowie §§ 2 ff. Bundeskompensationsverordnung

### 2.1 Allgemeine Eckpunkte der Eingriffsregelung

#### 2.1.1 Eingriffstatbestand

Vermeidungs- und Kompensationspflichten nach § 15 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) bestehen bei Eingriffen in Natur und Landschaft. Dies gilt gemäß § 56 Abs. 3 BNatSchG auch im Bereich der Küstengewässer sowie nach Maßgabe des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) ferner im Bereich der deutschen AWZ und des Festlandssockels.

Der Eingriffstatbestand setzt nach § 14 Abs. 1 BNatSchG eine Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen voraus. Unter „Grundflächen“ sind die Erdoberfläche und der Boden zu verstehen. Neben der Wasseroberfläche zählen hierzu insbesondere der Meeresboden, wobei für den Naturschutz insbesondere die belebte Bodenschicht von Bedeutung ist. Auch Offshore-Anlagen

wie Plattformen oder Windenergieanlagen in der Wassersäule sind erfasst (Gellermann 2012: 143). Die „Gestalt“ der Fläche betrifft das äußere Erscheinungsbild, „Nutzung“ die Verwendung einer Fläche für einen bestimmten Zweck. Zur Ermittlung hat jeweils ein Vorher-Nachher-Vergleich zu erfolgen (Lütkes 2018a: Rn. 6, 9; Gellermann 2017a: Rn. 5, 8). In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können, was eine fachliche Wirkungsprognose im Einzelfall voraussetzt. Ausreichend ist dabei eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung (Guckelberger 2021: Rn. 25; Lütkes 2018a: Rn. 13).

Zum Naturhaushalt zählen nicht nur Tiere und Pflanzen, sondern auch die sonstigen Naturgüter (u. a. Boden und Wasser) sowie das Wirkungsgefüge zwischen diesen (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Von besonderer Bedeutung ist dabei der Meeresboden. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung kann daher auch einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und sonstiger ökosystemarer Konzepte außerhalb von Schutzgebieten leisten (zur Beeinträchtigung der „Meereslandschaft“ vgl. z. B. Fischer-Hüftle, Czybulka 2021a: Rn. 43).

### 2.1.2 Verursacherplichten

Als materiell-rechtliche Folgen eines Eingriffs sieht § 15 BNatSchG folgende Rechtsfolgenkaskade vor: Vermeidung (Abs. 1), Realkompensation (Abs. 2–4), Abwägung und ggf. Ersatzgeld (Abs. 6).

#### a) Vermeidungsgebot

Nach dem Vermeidungsgebot ist der Verursacher eines Eingriffs verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen (§ 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). Bei der Frage nach der Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen kommt es darauf an, ob zumutbare Alternativen existieren, den „mit dem Eingriff verfolgten Zweck am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen“ einhergehen (§ 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG). Als Vermeidungsmaßnahmen sind etwa die zeitliche Verschiebung von Bauarbeiten auf Zeitpunkte außerhalb von Schutzzeiten oder begrenzte Betriebszeiten denkbar (Schrader 2022 Rn. 9). Soweit Beeinträchtigungen nicht vermieden werden können, ist dies zu begründen (§ 15 Abs. 1 S. 3 BNatSchG).

#### b) Realkompensation

Für unvermeidbare Beeinträchtigungen hat die Realkompensation (§ 15 Abs. 2–4 BNatSchG) Vorrang vor einer Ersatzgeldzahlung. Die Realkompensation erfolgt durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen nach Maßgabe des § 15 Abs. 2 BNatSchG. Die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts müssen danach entweder in gleichartiger oder gleichwertiger Weise wiederhergestellt werden (§ 15 Abs. 2 S. 2–3 BNatSchG). Die danach für Ersatzmaßnahmen maßgeblichen Naturräume sind die 73 naturräumlichen Haupteinheiten Deutschlands (vgl. Anlage 4 zu § 8 Abs. 1 S. 2 und § 9 Abs. 4 S. 1 Bundeskompensationsverordnung – BKompV). In der AWZ der Nordsee sind dies die Naturräume D70 „Deutsche Bucht (ohne Felssockel Helgoland)“ sowie D71 „Doggerbank und angrenzende zentrale Nordsee“, in der AWZ der Ostsee die Naturräume D72 „Westliche Ostsee“ sowie D73 „Östliche Ostsee“.

Eine Realkompensation ist im marinen Bereich schwieriger als an Land, aber dennoch in vielen Fällen möglich. So werden etwa im Küstenmeer Maßnahmen zur Wiederherstellung aquatischer und semiaquatischer mariner Biotope und Lebensräume im Übergangsbereich von der Küste zum Meer umgesetzt und auch jenseits der 12-Seemeilen-Zone sind reale Maßnahmen möglich (siehe

Abschnitt 3, S. 252). Soweit dem Vermeidungsgebot hinreichend Rechnung getragen wird und tatsächlich mögliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt werden, verstößt es nicht gegen die Staatszielbestimmung des Art. 20a Grundgesetz (GG), wenn in allen übrigen Fällen eine rein finanzielle Kompensation erfolgt, soweit die Mittel wieder zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eingesetzt werden.

Auch wenn der Vorrang des gleichartigen Ausgleichs oder des nur gleichwertigen Ersatzes seit dem 1.3.2010 nicht mehr ausdrücklich geregelt ist, hat der Bundesgesetzgeber die Unterscheidung zwischen den beiden Maßnahmentypen bewusst aufrechterhalten. Dies gilt nicht zuletzt, weil diese nach wie vor u. a. im Kontext des gesetzlichen Biotopschutzes nach § 30 Abs. 3 BNatSchG und der Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden nach §§ 5 und 6 Umweltschadensgesetz (USchadG) und § 19 Abs. 1 S. 2 BNatSchG erhebliche Relevanz entfaltet.

Die gesetzliche Gleichrangigkeit hat nicht zur Folge, dass der Verursacher die freie Wahl zwischen Ausgleich und Ersatz hätte (näher dazu Fischer-Hüftle, Czybulka 2021b: Rn. 59 f.). Der zuständigen Behörde steht vielmehr ein Auswahlermessen zu, das sie nach § 2 Abs. 2 und 3 BNatSchG pflichtgemäß zur bestmöglichen Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausüben muss. Bei einer unvermeidbaren Beeinträchtigung wird daher nach wie vor – soweit möglich und zumutbar – ein Ausgleich zu wählen sein, weil dieser enger an der maßgeblichen Beeinträchtigung anknüpft.

#### c) Ersatzgeld

Auf der dritten Stufe der Rechtsfolgenkaskade hat der Verursacher ein Ersatzgeld zu leisten, wenn ein Eingriff nach der gebotenen Abwägung nach § 15 Abs. 5 BNatSchG zugelassen oder durchgeführt wird, obwohl die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind (§ 15 Abs. 6 BNatSchG). Die Höhe des Ersatzgelds bemisst sich primär nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, hilfsweise nach der Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der dem Verursacher daraus erwachsenden Vorteile (§ 15 Abs. 6 S. 2–3 BNatSchG). Das Ersatzgeld ist als ultima ratio stets gegenüber der Realkompensation nachrangig. Der Verursacher ist daher ggf. auch zu einer zumindest teilweise möglichen Realkompensation und nur im Übrigen (zusätzlich) zur Zahlung von Ersatzgeld zu verpflichten.

Das Ersatzgeld ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst im betroffenen Naturraum zu verwenden, für die nicht bereits nach anderen Vorschriften eine rechtliche Verpflichtung besteht (§ 15 Abs. 6 S. 7 BNatSchG). Dabei muss es sich um praktische, reale und unmittelbar wirkende Maßnahmen in Natur und Landschaft handeln (Deutscher Bundestag 2009: 58).

### 2.1.3 Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen

§ 16 BNatSchG regelt, unter welchen Voraussetzungen eine Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen zulässig ist. Die Bevorratung von Maßnahmen dient der Flexibilisierung der Eingriffsregelung durch eine zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Kompensation (Lütkes 2018b: Rn. 2).

## 2.2 Anwendung der Eingriffsregelung in der AWZ

Nach der Erstreckungsklausel des § 56 Abs. 1 BNatSchG gelten die vorgenannten Kompensationspflichten grundsätzlich auch für die AWZ. Dabei sind jedoch die folgenden ökologischen und rechtlichen Besonderheiten der AWZ zu berücksichtigen.

### 2.2.1 Befristete Nichtanwendung von § 15 BNatSchG auf Windparks

Nach dem zeitlich und sachlich eingeschränkten Moratorium des § 56 Abs.3 BNatSchG ist § 15 BNatSchG nicht anzuwenden auf die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen in der AWZ, die vor dem 1.1.2017 genehmigt wurden oder die auf Grundlage eines Zuschlags nach § 34 Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG) zugelassen werden (zu den Einzelheiten siehe [Czybulka 2021: Rn.42 ff.](#)). Der zweite Fall der Ausnahmeregelung betrifft Ausschreibungen für bestehende Projekte gemäß § 26 Abs.2 WindSeeG. Für die Errichtung und den Betrieb sowie die Änderung von Windenergieanlagen in der AWZ, für die der Flächenentwicklungsplan ab dem Jahr 2026 Festlegungen enthält, findet § 15 BNatSchG hingegen Anwendung. Mit § 56 Abs.3 BNatSchG wird nach der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2009 dem Umstand Rechnung getragen, dass „zum gegenwärtigen Zeitpunkt“ die Auswirkungen der Offshore-Windenergie auf die Meeresnatur nicht abschließend prognostiziert und bewertet werden könnten und aus diesem Grund den Vorhabenträgern ein umfangreiches Monitoring aufgegeben wird ([Bundesrat 2009: 229](#)). Da sich Windenergieanlagen trotz positiver Klimabilanz angesichts von Bodeninanspruchnahme und Lebensraumverlusten auch nachteilig auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts auswirken und die Kosten für das Betreibermonitoring nicht in unangemessenem Verhältnis zur Gesamtinvestition stehen, wurde diese Privilegierung zu Recht aufgegeben. Insbesondere die Freistellung vom Vermeidungsgebot ist nicht zu rechtfertigen.

### 2.2.2 Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen

Mit § 56a BNatSchG wird die durch § 16 BNatSchG eingeräumte Möglichkeit zur Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen auf die AWZ ausgedehnt. Danach bedarf die Bevorratung vorgezogener Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Bereich der AWZ der schriftlichen Zustimmung durch das BfN, die bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 16 Abs.1 S.2 BNatSchG vor Durchführung der jeweiligen Maßnahme auf Antrag zu erteilen ist. Nach dem Vorleistungsprinzip werden Art, Ort, Umfang und Kompensationswert erst nach Durchführung der Maßnahmen verbindlich in einem Ökokonto festgestellt. Der Anspruch auf Anerkennung bevorrateter Maßnahmen ist übertragbar (§ 56a Abs.2 BNatSchG). Die Verantwortung des Verursachers für die Ausführung, Unterhaltung und Sicherung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kann von dritten juristischen Personen mit befreiender Wirkung übernommen werden, soweit diese durch das BfN anerkannt sind. Voraussetzung hierfür ist deren Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung der Verpflichtungen und deren Zuverlässigkeit (§ 56a Abs.3 BNatSchG).

### 2.2.3 Anwendung der Eingriffsregelung<sup>1</sup>

#### a) Zuständigkeit

Für die Eingriffsregelung gilt die allgemeine Beteiligungsregel des „Huckepackverfahrens“ auch zugunsten des BfN als zuständiger Naturschutzbehörde in der AWZ (§ 17 Abs.1 BNatSchG in Verbindung mit §§ 3 Abs.1 Nr.2, 58 Abs.1 S.1 BNatSchG). Darüber hinausgehend ist für Eingriffe in Natur und Landschaft in der AWZ, die einer behördlichen Zulassung oder einer Anzeige an eine Behörde bedürfen oder von einer Behörde durchgeführt werden, § 58 Abs.1 S.2 BNatSchG zu beachten. Danach ergeht die Entscheidung der zuständigen Behörde im Benehmen mit dem BfN. Das Beteiligungserfordernis bezieht sich auf die Entscheidung insgesamt,

also auch auf sonstige Vorschriften und Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege (z. B. § 34 BNatSchG). Die Zulassungsbehörden haben das BfN nicht nur zu unterrichten und seine Stellungnahme zu berücksichtigen (vgl. § 54 Abs.2 Bundesberggesetz – BbergG), sondern müssen auch in einer inhaltlichen Diskussion Anstrengungen unternehmen, um zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Eine Zustimmung des BfN ist jedoch nicht erforderlich ([Hendrichske 2021: Rn.9 ff.](#)). Das Beteiligungserfordernis gilt umfassend und ist auch anwendbar, wenn § 15 BNatSchG keine Anwendung findet, bspw. im Fall des § 56 Abs.3 BNatSchG.

#### b) Eingriffe

Der Eingriff kann sich auf die Wasserfläche, den Meeresboden oder den Meeresgrund beziehen. Veränderungen im marinen Bereich betreffen oftmals sowohl die Gestalt der Wasserfläche als auch die Nutzung. Zu beachten ist, dass eine Veränderung der Nutzung von Grundflächen im Sinne des § 14 Abs.1 BNatSchG auch dann zu bejahen sein kann, wenn zuvor keine zweckgerichtete anthropogene Verwendung des Gewässers vorlag. Beispiele für Eingriffe wegen Veränderungen der Gestalt oder der Nutzung von Grundflächen im marinen Bereich sind die Errichtung von Offshore-Anlagen bzw. -Einrichtungen, der Sand- und Kiesabbau, die Errichtung von Rohrleitungen, Unterwasserkabeln, Brücken, Tunneln oder die Grundschieppnetzfischerei. Keine Eingriffe im Sinne des § 14 Abs.1 BNatSchG sind dagegen der Flugverkehr, militärische Nutzungen oder die pelagische (im freien Wasserkörper stattfindende) Schleppnetzfischerei ohne Berührung des Meeresbodens ([Gellermann 2012: 142](#); [Fischer-Hüftle, Czybulka 2021a: Rn.11 f.](#)).

#### c) Vermeidungspflicht

Der Vermeidungspflicht im Rahmen der Eingriffsregelung kommt im marinen Bereich eine besondere Bedeutung zu. Der Verursacher eines Eingriffs ist verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen. Beeinträchtigungen sind nach § 15 Abs.1 S.2 BNatSchG vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen existieren, den mit dem Eingriff verfolgten Zweck am selben Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen. Bei der Prüfung soll nach § 2 Abs.3 BKompV auch berücksichtigt werden, inwieweit die Alternativen dazu beitragen, die Inanspruchnahme von Flächen – insbesondere die Versiegelung des Bodens – durch den Eingriff zu verringern.

Angesichts der Großräumigkeit und größeren Homogenität mariner Anlagenstandorte ist – stärker als im terrestrischen Bereich – als Vermeidungsmaßnahme in gewissem Umfang auch die Wahl anderer Standorte oder Trassenführungen denkbar. Dies ist nicht zuletzt dadurch gerechtfertigt, dass eine größere Unsicherheit hinsichtlich der Eignung und Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im marinen Bereich besteht und es insbesondere im marinen Bereich kein zivilrechtliches Grundeigentum gibt, sodass sich zumutbare Alternativen im Allgemeinen leichter verwirklichen lassen. Selbst bei der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen werden daher trotz der Einschränkung in § 57 Abs.3 Nr.4 BNatSchG noch Trassenvarianten als zumutbar betrachtet ([Fischer-Hüftle, Czybulka 2021b: Rn.182](#)). Auch § 3 Abs.3 BKompV stellt insoweit klar, dass der mit dem Eingriff verfolgte Zweck auch dann am gleichen Ort erreicht ist, wenn die bei der Durchführung gewählte Alternative mit geringfügigen räumlichen Anpassungen verbunden ist. Der Suchraum der Alternativenprüfung ist gesetzlich nicht näher bestimmt und daher jeweils im Einzelfall insbesondere in Relation zum Umfeld und zu den Untersuchungskosten sowie an den Vorgaben der marinen Raumordnung und Fachplanung zu

1 Zur Eingriffsregelung im marinen Bereich im Einzelnen: [Gellermann \(2012: 141 ff.\)](#); [Fischer-Hüftle, Czybulka \(2021b: Rn.176 ff.\)](#); [Proelß \(2021: Rn.21 ff.\)](#)

bemessen. Im marinen Bereich ist er in der Regel deutlich weiter gefasst als durchschnittliche Grundstücksgrößen an Land. Standortalternativen können also auch in bis zu 1 km Entfernung noch zumutbar sein.

#### d) Ausgleich und Ersatz<sup>2</sup>

Für Ersatzmaßnahmen ist im Rahmen von Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren nach dem WindSeeG der erforderliche räumliche Zusammenhang gelockert. Eine Beeinträchtigung ist danach ersetzt, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in dem betroffenen Naturraum „oder, falls dies nicht möglich ist, in einem benachbarten Naturraum“ in gleichwertiger Weise hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist (§ 48 Abs. 8 WindSeeG). Diese Regelung gilt jedoch ausschließlich für Windenergieanlagen auf See, sonstige Energiegewinnungsanlagen (z. B. Elektrolyseanlagen zur Erzeugung von Wasserstoff) und Anlagen zur Übertragung von Strom aus Windenergieanlagen auf See (§ 44 Abs. 1 WindSeeG). Sie ist nicht anwendbar z. B. für Unterwasserkabel und Transit-Rohrleitungen, die nach § 133 BBergG genehmigt werden.

Ausgleichsmaßnahmen sind u. a. für Riffe in der AWZ (Biotoptyp nach § 30 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG, gleichzeitig auch Fauna-Flora-Habitat[FFH]-Lebensraumtyp 1170) denkbar, nicht hingegen bei sublitoralen Sandbänken.

Das Verbot des § 4 S. 2 Nr. 3 oder die Erlaubnispflicht des marinen Geo-Engineerings nach § 5 Abs. 1 und 3 Hohe-See-Einbringungsgesetz (HSEG) steht dem Einbringen von Material zur Schaffung geogener und biogener Riffe nicht entgegen, soweit es sich um eine Maßnahme des Naturschutzes handelt, die von der zuständigen Behörde durchgeführt, angeordnet oder mit ihrer Zustimmung von Dritten durchgeführt wird (§ 3 Abs. 1 S. 2 HSEG). Insoweit sind Kompensationsmaßnahmen in der Regel freigestellt (vgl. Proelß 2022: 321, 329).

## 2.3 Bundeskompensationsverordnung

### 2.3.1 Anwendungsbereich

In sachlicher Hinsicht findet die BKompV Anwendung, soweit die Vorschriften des dritten Kapitels des BNatSchG, in dem namentlich die Bestimmungen zur Eingriffsregelung enthalten sind, ausschließlich durch die Bundesverwaltung ausgeführt werden (§ 1 Abs. 1 S. 1 BKompV). Das betrifft bspw. Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des BSH wie Offshore-Windparks oder Offshore-Land-Kabelanbindungen (§ 45 Abs. 2 WindSeeG). In räumlicher Hinsicht gilt die BKompV nach § 1 Abs. 2 BKompV auch im Bereich der Küstengewässer und nach Maßgabe des UN-Seerechtsübereinkommens im Bereich der AWZ. Die Regelungen der BKompV sind für den marinen Bereich insoweit zwingend, als auch die (Küsten)bundesländer keine von der BKompV abweichenden Regelungen vorsehen dürfen. Denn der Meeresnaturschutz ist von der Abweichungsgesetzgebungskompetenz der Länder ausgenommen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG).

### 2.3.2 Sonderregelungen für Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen auf See

§ 15 BKompV enthält Sonderregelungen zur Bewertung und Ersatzgeldbemessung im Rahmen der Errichtung und des Betriebs von Windenergieanlagen auf See. Der Anwendungsbereich der Regelung beschränkt sich in räumlicher Hinsicht auf den Bereich der AWZ und umfasst mithin nicht den Bereich des Küstenmeeres.

In sachlicher Hinsicht zählen zum Anwendungsbereich neben Windenergieanlagen auch die hierfür erforderlichen Nebeneinrichtungen. Darunter sind sämtliche für den Windparkbetrieb erforderlichen Anlagen zu fassen, wie etwa die parkinterne Verkabelung, Anbindungsleitungen, parkinterne Umspannwerke und Konverter (Deutscher Bundestag 2020: 171; vgl. auch § 44 Abs. 1 WindSeeG).

Die erste Sonderregelung ist eine Legalfiktion, d. h. eine gesetzliche Anordnung, einen Umstand entgegen der Wirklichkeit als gegeben zugrunde zu legen. Danach gelten Beeinträchtigungen der Schutzgüter Biotope und Boden einschließlich der darin vorkommenden Pflanzen und Tiere sowie des Schutzguts Wasser als kompensiert, soweit eine Sicherheitszone nach § 53 WindSeeG eingerichtet wird, in der die Fischerei während der gesamten Betriebsdauer ausgeschlossen wird. Entsprechendes gilt für Konverter, deren Sicherheitszone eine Schnittmenge mit Sicherheitszonen nach § 53 WindSeeG aufweist (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 und 2 BKompV). Diese Regelung wird flankiert von einer Unberührtheitsklausel hinsichtlich der Erlaubnis passiver Fischerei mit Reusen und Körben außerhalb des Bereichs der Sicherheitszone, in dem sich die Anlagen selbst befinden (§ 15 Abs. 1 Nr. 1 S. 3 BKompV). Die räumliche Begrenzung der Sicherheitszonen auf maximal 500 m jenseits des Rands der künstlichen Anlagen ergibt sich primär aus Art. 60 Abs. 5 SRÜ, da unmittelbare nationale Beschränkungen der berufsmäßigen Seefischerei wegen der ausschließlichen Fischereikompetenz der EU nicht möglich sind (vgl. Europäischer Gerichtshof – EuGH, Urteil vom 13.6.2018 – C-683/16).

Aufgrund der Kompensationsfiktion kommt es damit nicht darauf an, ob Beeinträchtigungen der von der Regelung umfassten Schutzgüter tatsächlich kompensiert wurden. Unter den gesetzlichen Voraussetzungen wird diese Kompensation vielmehr rechtlich fingiert. Dies hat zur Folge, dass für Beeinträchtigungen dieser Schutzgüter weder eine Realkompensation erfolgen muss noch Ersatzgeld zu leisten ist. Konstitutiver Grund hierfür ist der Wegfall der mit bestimmter Fischerei verbundenen Belastungen. Von der Regelung unberührt bleiben anderweitige Regelungen wie z. B. §§ 30 Abs. 3, 34 Abs. 5, 44 Abs. 5 S. 3 und 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG (Deutscher Bundestag 2020: 171).

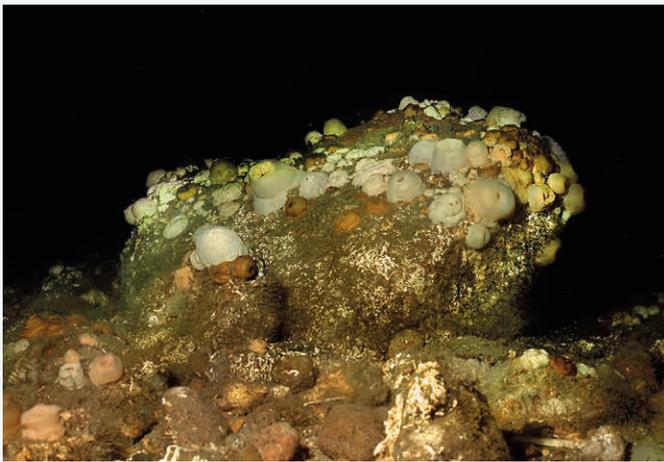
Eine weitere Sonderregelung in § 15 Abs. 1 Nr. 2 BKompV betrifft die Höhe der zu leistenden Ersatzzahlung. Diese verringert sich ausgehend von der Berechnung nach § 14 BKompV um 35 % für Anlagen in einem Cluster im Sinne von § 3 Nr. 1 WindSeeG. Solche Cluster sind die im Bundesfachplan Offshore nach § 17a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) festgelegten Räume für Windenergieanlagen auf See. Darüber hinaus ist nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 BKompV für Windenergieanlagen in der AWZ bei der Bemessung des Ersatzgelds nach § 14 BKompV für das beeinträchtigte Landschaftsbild die Wertstufe 2 und damit die niedrigste Wertstufe zugrunde zu legen.

### 2.3.3 Räumlicher Zusammenhang bei Ersatzmaßnahmen

Auch im Rahmen der BKompV ist für bestimmte Fälle eine Lockerung des erforderlichen räumlichen Zusammenhangs von Ersatzmaßnahme und Eingriffsort vorgesehen. Im Rahmen des Ersatzes mindestens erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds sowie erheblicher Beeinträchtigungen besonderer Schwere sonstiger Schutzgüter nach § 9 Abs. 4 BKompV können Ersatzmaßnahmen auch außerhalb des betroffenen Naturraums durchgeführt werden, sofern dadurch die jeweils beeinträchtigte Funktion des Schutzguts im betroffenen Naturraum hergestellt wird (Einleitung Anlage 5 zur BKompV siehe auch Bundesverwaltungsgericht – BVerwG, Urteil vom 24.3.2011 – 7 A 3/10, Rn. 44 ff.; Gellermann 2017b: Rn. 20 mit weiteren Nachweisen).

An die AWZ angrenzende aquatische und semiaquatische Räume in Küstenmeer und -gewässern stellen in der Regel ein Subsystem von Nord- und Ostsee dar. Sie bieten Lebensraum für ein arten-

2 Zu Ausgleich und Ersatz im marinen Bereich im Einzelnen: BLANO-Gesprächskreis „Meeres- und Küstennaturschutz“ (2009)



**Abb. 1:** Ein dicht mit Seenenken bewachsener Blockstein im Naturschutzgebiet Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht in der Nordsee. (Foto: Peter Hübner und Jochen Krause/BfN)

Fig. 1: A boulder densely overgrown with sea anemones in the “Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht” nature conservation area in the North Sea.

reiches marines, brackisches und limnisches Benthos (auf und im Gewässerboden lebende Artengemeinschaft), sind wichtiges Rast- und Nahrungsgebiet für überwinternde und ziehende Wat- und Wasservogel und fungieren als Laichplatz und Aufzuchtgebiet für Fische wie z. B. Europäische Sprotte (*Sprattus sprattus*), Atlantischer Hering (*Clupea harengus*) oder Scholle (*Pleuronectes platessa*). Kompensationsmaßnahmen in diesen Räumen verbessern daher die Austauschprozesse und Lebensbedingungen für marine und brackische Benthosarten sowie Fische und Vögel allgemein und auch für benachbarte Naturräume der AWZ.

### 3 Kurzvorstellung naturschutzfachlich geeigneter Realkompensationsmaßnahmen in der AWZ der deutschen Nord- und Ostsee

Aus naturschutzfachlicher und rechtlicher Sicht eignen sich insbesondere Maßnahmen mit Flächenbezug wie die Wiederherstellung bzw. Schaffung geogener oder biogener Riffe als Realkompensationsmaßnahmen in der deutschen AWZ.

Die Wiederherstellung bzw. Schaffung geogener Riffe erfolgt durch die Einbringung natürlichen Hartsubstrats (Steine, Blöcke glazialen Ursprungs) zur Erhöhung der Strukturvielfalt. Ziel ist die Wiederherstellung der natürlichen Riffstrukturen und deren Riffgemeinschaften (siehe Abb. 1, 2). Die Umsetzung der Maßnahme ist so vorzunehmen, dass sich die hergestellten Riffstrukturen nur unwesentlich von den im jeweiligen Seegebiet vorkommenden natürlichen Riffen unterscheiden. Die Maßnahmen sollten dort erfolgen, wo Riffe in der Vergangenheit (teilweise) zerstört wurden (z. B. durch Steinfischerei – die Bergung von Findlingen und größeren Steinen aus dem Meer). Bei der Standortauswahl sollten Belange des Schiffsverkehrs berücksichtigt sowie ein ausreichender Schutz der Riffe vor grundberührender Fischerei gewährleistet werden. Die Wiederherstellung geogener Riffe für die AWZ von Nord- und Ostsee wird als geeignete Kompensationsmaßnahme bewertet.

Die Wiederansiedlung der Europäischen Auster (*Ostrea edulis*, siehe Abb. 3) und damit die Wiederherstellung biogener Riffe in der deutschen Nordsee umfasst die Schaffung natürlicher Habitate und Biotope. Austernbänke und -riffe sind besonders artenreich und ein wichtiger Lebensraum für viele Tier- und Pflanzengemeinschaften. Die Wiederansiedlung der Europäischen Auster wird daher als besonders geeignete Kompensationsmaßnahme für die AWZ der Nordsee erachtet. Austernrestorationsvorhaben erfolgen bereits



**Abb. 2:** In den Naturschutzgebieten der deutschen Ostsee wie hier im Naturschutzgebiet Kadetrinne sind die Blocksteine vielfach auch mit Großalgen bewachsen. (Foto: Peter Hübner und Jochen Krause/BfN)

Fig. 2: In the nature conservation areas of the German Baltic Sea, such as here in the Kadetrinne area, the boulders are often overgrown with large algae.

europaweit (siehe NORA 2022) an verschiedenen Standorten. In Deutschland wurde ein Pilotriff im Naturschutzgebiet Borkum Riffgrund angelegt (AWI 2022). Aufgrund des historischen Verbreitungsgebiets der Europäischen Auster eignet sich diese Maßnahme nicht für die Ostsee.

### 4 Ausblick

Der Prozess des Austauschs zwischen Vorhabenträgern, Zulassungsbehörden, Fachbehörden, Wissenschaft und Naturschutz, der mit dem BfN-Workshop angestoßen und intensiviert wurde, wurde insgesamt positiv aufgenommen. Insbesondere in Hinblick auf den Konkretisierungsgrad und die Eignung bestimmter Maßnahmen gab es rege Diskussionen und es besteht zukünftiger Handlungsbedarf. Vor dem Hintergrund einer intensivierten Nutzung der Meere erlangen Kompensationsmaßnahmen in der AWZ von Nord- und Ostsee eine immer stärkere Bedeutung. Alle Beteiligten sind daher gefordert, den



**Abb. 3:** Europäische Austern (*Ostrea edulis*) besiedeln Hartsubstrat und wachsen nach und nach zu Bänken und Riffen zusammen. Als biogener Riffbildner erbringt die Europäische Auster eine Vielzahl von Ökosystemleistungen. (Foto: Armin Maywald/Okapia)

Fig. 3: European oysters (*Ostrea edulis*) colonise hard substrate and gradually grow together, forming banks and reefs. As a biogenic reef builder, the European oyster provides a variety of ecosystem services.

Diskussionsprozess ergebnisorientiert fortzuführen. Die Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen und Maßnahmenkennblättern wären mögliche Schritte, für die sich das BfN weiterhin engagieren wird.

## 5 Literatur

- AWI/Alfred-Wegener-Institut (2022): RESTORE Hauptvorhaben & Wissenschaftliche Begleitung. <https://www.awi.de/forschung/biowissenschaften/oekologie-der-schelfmeere/schwerpunkte/europaeische-auster/restore-1.html> (aufgerufen am 20.5.2022).
- BLANO-Gesprächskreis „Meeres- und Küstennaturschutz“ (2009): Empfehlungen zu „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Kohärenz sicherungsmaßnahmen im marinen Bereich“. Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nord- und Ostsee (BLANO). Unveröff.
- Bundesrat (2009): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Drucksache 278/09 vom 3.4.2009. Bundesrat. Berlin: 252 S.
- Czybulka D. (2021): § 56 Geltungs- und Anwendungsbereich. In: Schumacher J., Fischer-Hüftle P. (2021): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar mit Umweltrechtsbehelfsgesetz und Bundesartenschutzverordnung. 3. Aufl. Kohlhammer. Stuttgart: 1.174 – 1.209.
- Deutscher Bundestag (2009): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Drucksache 16/12274 vom 17.3.2009. Deutscher Bundestag. Berlin: 80 S.
- Deutscher Bundestag (2020): Verordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung (Bundeskompensationsverordnung – BKompV). Drucksache 19/17344 vom 24.2.2020. Deutscher Bundestag. Berlin: 178 S.
- Fischer Hüftle P., Czybulka D. (2021a): § 14 Eingriffe in Natur und Landschaft. In: Schumacher J., Fischer-Hüftle P. (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar mit Umweltrechtsbehelfsgesetz und Bundesartenschutzverordnung. 3. Aufl. Kohlhammer. Stuttgart: 321 – 356.
- Fischer Hüftle P., Czybulka D. (2021b): § 15 Verursacherpflichten, Unzulässigkeit von Eingriffen; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. In: Schumacher J., Fischer-Hüftle P. (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar mit Umweltrechtsbehelfsgesetz und Bundesartenschutzverordnung. 3. Aufl. Kohlhammer. Stuttgart: 357 – 447.
- Gellermann M. (2012): § 6 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. In: Gellermann M., Stoll P.-T., Czybulka D.: Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee. Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäischer Vorgaben. Schriftenreihe Natur und Recht, Bd. 14. Springer. Berlin: 141 – 154.
- Gellermann M. (2017a): § 14 Eingriffe in Natur und Landschaft. In: Landmann R. von, Rohmer G. (Begr.), Hansmann K. (Hrsg.): Umweltrecht. Kommentar. 82. Einzellieferung der Loseblattsammlung. C.H. Beck. München: 1 – 16.
- Gellermann M. (2017b): § 15 Verursacherpflichten, Unzulässigkeit von Eingriffen; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. In: Landmann R. von, Rohmer G. (Begr.), Hansmann K. (Hrsg.): Umweltrecht. Kommentar. 82. Einzellieferung der Loseblattsammlung. C.H. Beck. München: 1 – 26.
- Guckelberger A. (2021): § 14 Eingriffe in Natur und Landschaft. In: Frenz W., Müggenborg H.-J. (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. 3. Aufl. Erich Schmidt Verlag. Berlin: 341 – 397.
- Hendrischke O. (2021): § 58 Zuständige Behörden; Gebühren und Auslagen; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. In: Frenz W., Müggenborg H.-J. (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. 3. Aufl. Erich Schmidt Verlag. Berlin: 1.364 – 1.373.
- Lütkes S. (2018a): § 14 Eingriffe in Natur und Landschaft. In: Lütkes S., Ewer W. (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. 2. Aufl. C.H. Beck. München: 162 – 178.
- Lütkes S. (2018b): § 56a Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen. In: Lütkes S., Ewer W. (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. 2. Aufl. C.H. Beck. München: 582 – 585.
- NORA/Native Oyster Restoration Alliance (2022): Project overview. <https://nora-europe.eu/restoration-projects/projects-overview/> (aufgerufen am 20.5.2022).
- Proelß A. (2021): § 11 Meeresnaturschutz. In: Kerkmann J., Fellenberg F. (Hrsg.): Naturschutzrecht in der Praxis. Lexion. Berlin: 485 – 522.
- Proelß A. (2022): Marine CO<sub>2</sub>-Entnahmetechniken im deutschen Recht. EurUP – Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 3: 321 – 332.

Schrader C. (2022): § 15 BNatSchG: Verursacherpflichten, Unzulässigkeit von Eingriffen; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. In: Giesberts L., Reinhardt M. (Hrsg.): BeckOK Umweltrecht. Beck'sche Online-Kommentare. 65. Edition. Stand: 1.1.2023. <https://bit.ly/BeckOK-Umweltrecht> (aufgerufen am 1.1.2023).

**Dr. Oliver Hendrischke**  
**Korrespondierender Autor**  
**Bundesamt für Naturschutz**  
**Leiter des Fachgebiets I 2.1**

**„Rechtliche und ökonomische Fragen des Naturschutzes“**  
**Konstantinstraße 110**  
**53179 Bonn**  
**E-Mail: [oliver.hendrischke@bfm.de](mailto:oliver.hendrischke@bfm.de)**



Der Autor arbeitete nach dem Studium der Rechtswissenschaften und dem Referendariat als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Gießen, als Gutachter im Umwelt- und Planungsrecht sowie als Rechtsanwalt in Würzburg. Seit 2002 ist er im Bundesamt für Naturschutz in Bonn tätig, seit 2005 als Leiter des Fachgebiets „Recht und ökonomische Fragen des Naturschutzes“. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind das Umwelt- und Naturschutzrecht mit seinen völker-, unions- und verfassungsrechtlichen Bezügen (u. a. Veröffentlichungen zum Bundesnaturschutzgesetz im Berliner Kommentar und Gemeinschaftskommentar sowie Mitarbeit in verschiedenen Bund/Länder-Gremien der Umweltministerkonferenz). Weitere Schwerpunkte betreffen den Meeresnaturschutz und naturverträglichen Ausbau erneuerbarer Energien sowie volks- und betriebswirtschaftliche Fragen.

**Jan Laboranowitsch**  
**TenneT TSO GmbH**  
**Bernecker Straße 70**  
**95448 Bayreuth**

**Dr. Manuel Dureuil**  
**Bundesamt für Naturschutz**  
**Fachgebiet II 3.3 „Menschliche Einflüsse,**  
**ökologische Fragen bei marinen Vorhaben“**  
**Außenstelle Insel Vilm**  
**18581 Putbus**  
**E-Mail: [manuel.dureuil@bfm.de](mailto:manuel.dureuil@bfm.de)**

**Katrin Wollny-Goerke**  
**meeresmedien**  
**Kakenhaner Weg 170**  
**22397 Hamburg**  
**E-Mail: [info@meeresmedien](mailto:info@meeresmedien)**

Anzeige

WAS BLEIBT, WENN ICH GEHE?



DEUTSCHE STIFTUNG  
MEERESSCHUTZ (DSM)

Sie sorgen sich um den Planeten, auf dem wir leben? Sie wollen mit einem Vermächtnis die marine Artenvielfalt auch über Ihren Tod hinaus schützen?

Mit einem **Erbe für die Meere** setzen Sie ein nachhaltiges Zeichen für den Erhalt des größten zusammenhängenden Lebensraumes unseres Planeten!



[www.stiftung-meeresschutz.org/erbe-fuer-die-meere](http://www.stiftung-meeresschutz.org/erbe-fuer-die-meere)