

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Parlamentarischen Geschäftsführer
der SPD-Fraktion
Herrn Holger Astrup, MdL

im Hause

**Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:**

**Mein Zeichen: L 201 – 217/16
Meine Nachricht vom:**

**Bearbeiter/in:
Prof. Dr. Johannes Caspar**

**Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de**

17. Juni 2008

Probebohrungen im Wattenmeer

Sehr geehrter Herr Astrup,

zu Ihren Fragen betreffend die Zulässigkeit des Antrags auf Explorationsbohrungen zur näheren Untersuchung von Erdöllagerstätten im Nationalpark Wattenmeer durch die RWE Dea AG übersenden wir Ihnen das anliegende Gutachten.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Prof. Dr. Johannes Caspar

Gutachten

Die rechtliche Zulässigkeit von Probebohrungen nach Erdöl im Schleswig-Holsteinischen Wattenmeer

Inhaltsverzeichnis

1.	Gesetzliche Voraussetzungen von Explorationsbohrungen im Schleswig-Holsteinischen Wattenmeer	2
1.1	Erforderlichkeit einer Aufsuchungserlaubnis	2
1.2	Zweistufigkeit des bergrechtlichen Verfahrens	3
1.3	Vorliegen der Zulassungsvoraussetzungen	4
1.4	Die sog. Unberührtheitsklausel in § 48 Abs. 1 S.1 BBergG.....	4
2.	Vereinbarkeit von Probebohrungen mit den Schutzvorschriften des Nationalparkgesetzes.....	5
2.1	Schutzzweck und Regelungssystem	5
2.2.	Einbeziehung von Explorationsbohrungen in § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG.....	6
2.3	Zur Genehmigungsfähigkeit von Explorationsbohrungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 NPG.....	8
2.4	Bohrtätigkeiten außerhalb des Nationalparks.....	10
2.5	Probebohrungen von der Bohrinself Mittelplate in das Aufsuchungsgebiet.....	11
3.	Widerspruch der Probebohrungen zu den Anmeldeunterlagen des Wattenmeeres zum Weltnaturerbe?.....	12

1. Gesetzliche Voraussetzungen von Explorationsbohrungen im Schleswig-Holsteinischen Wattenmeer

Vor einer näheren Betrachtung der einschlägigen Schutzbestimmungen des Nationalparkgesetzes bedarf es zunächst eines einleitenden Blicks auf die vorrangigen Bestimmungen im Bundesberggesetz (BBergG), nach denen die zuständige Bergbehörde über Explorationsanträge zu entscheiden hat. Das Bundesberggesetz regelt als Bundesrecht das bergrechtliche Verwaltungsverfahren zum Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen, in dessen Rahmen dann auch das Schutzregime des Nationalparkgesetzes zu berücksichtigen ist.

1.1 Erforderlichkeit einer Aufsuchungserlaubnis

Das Recht zur Gewinnung von bergfreien Bodenschätzen, wozu nach § 3 Abs. 3 BBergG die Gruppe der Kohlenwasserstoffe (Erdöl, Erdgas) gehören, verleiht die Bergbehörde durch die **Bergbauberechtigung** nach §§ 6 ff. BBergG. Das Bergrecht kennt hierzu unterschiedliche Konzessionen. Während die Erlaubnis zur **Aufsuchung** bergfreier Bodenschätze berechtigt (§ 7 BBergG), gewährt die **Bewilligung** das Recht, innerhalb des Bewilligungsfeldes die in dem Bewilligungsbescheid bezeichneten bergfreien Bodenschätze zu gewinnen und sich anzueignen (§ 8 BBergG).

Es ist davon auszugehen, dass die durch die RWE-Dea AG vorliegend beantragten Probebohrungen im Wattenmeer entweder mittelbar oder unmittelbar der Entdeckung oder Feststellung der Ausdehnung von bergfreien Bodenschätzen dienen und daher im Rahmen der Aufsuchung nach § 4 Abs. 1 BBergG erfolgen.

Ausgenommen von dem Erfordernis einer Berechtigung sind nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BBergG Tätigkeiten der amtlichen geologischen Landesaufnahme, Tätigkeiten, die ausschließlich und unmittelbar Lehr- oder Unterrichtszwecken dienen sowie das Sammeln von Mineralien in Form von Handstücken oder kleinen Proben für mineralogische oder geologische Sammlungen (ferner zur gesetzlichen Ausnahme einer Erlaubnis vgl. § 149 Abs. 7 BBergG). Da vorliegend die Aufsuchung von Kohlenwasserstoffen beabsichtigt ist, kommt keine der Ausnahmen vom Aufsuchungsbegriff in Betracht. Die Antragstellerin bedarf daher nach § 7 BBergG einer **Erlaubnis**, die Erdölvorkommen im Erlaubnisfeld aufzusuchen.

1.2 Zweistufigkeit des bergrechtlichen Verfahrens

Eine Besonderheit des bergrechtlichen Verfahrens ist dessen Zweistufigkeit: Mit dem Erwerb einer Bergbauberechtigung wird ein **Rechtstitel** erlangt, der dem Inhaber zunächst nur eine Grundlage für den eigentlichen Aufsuchungs- bzw. Gewinnungsbetrieb schafft (vgl. nur Boldt/Weller, Bundesberggesetz § 6 Rn. 13). Dem Konzessionsverfahren folgt das **behördliche Zulassungsverfahren** über die konkrete **Ausübung** der erworbenen bergrechtlichen Berechtigung. Mit dem Aufsuchungs- bzw. Gewinnungsbetrieb darf daher nicht bereits nach der Erteilung der Berechtigung, sondern grundsätzlich erst nach Maßgabe eines **zugelassenen Betriebsplans** begonnen werden.

Das Erfordernis einer für die Ausübung der Berechtigung nachgeschalteten Betriebsplanzulassung trägt dem Umstand Rechnung, dass anders als bei der rein statischen Betriebsweise im Bereich von herkömmlichen gewerblichen Anlagen bergbauliche Betriebe sich an die jeweilige Lagerstätte anpassen müssen und sich notwendigerweise räumlich verändern. Eine präventive Kontrolle kann daher nicht durch eine **einmalige Betriebsgenehmigung** sichergestellt werden, sondern lässt sich durch eine fortdauernde Überwachung des laufenden Betriebs nach Maßgabe von behördlich zugelassenen Betriebsplänen gewährleisten (vgl. nur Cosack, NuR 2000, S. 311).

Aufsuchungsbetriebe bedürfen nach § 51 Abs. 1 BBergG eines **Betriebsplans**, der vom Unternehmer aufgestellt und von der zuständigen Bergbehörde zugelassen wird.

Das bergrechtliche Betriebsplanverfahren stellt ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt dar. Die im Rahmen der Betriebsplanpflicht vom Vorhabenträger einzureichenden Betriebspläne enthalten Anträge auf Genehmigung der vorgesehenen Tätigkeiten und Einrichtungen, auf die der Antragsteller einen rechtlichen Anspruch hat, soweit keine Versagungsgründe nach §§ 55, 48 BBergG vorliegen. Erst durch den zugelassenen Betriebsplan erhält der Unternehmer die Möglichkeit, von seiner Erlaubnis Gebrauch zu machen. Im Gegensatz zu der Bergbauberechtigung, die ein subjektiv öffentliches Aneignungsrecht verleiht, ist Gegenstand des Betriebsplans die Art und Weise, **wie ein** bestimmtes Aufsuchungs- und Gewinnungsvorhaben durchgeführt werden soll (Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 8/1315, S. 110).

1.3 Vorliegen der Zulassungsvoraussetzungen

Für die Frage nach der Zulässigkeit von Probebohrungen ist davon auszugehen, dass die RWE Dea AG im Bereich der beantragten Probebohrungen zunächst eine wirksame **Aufsuchungserlaubnis** für das betroffene Erlaubnisfeld innehat. Nur insoweit besteht ein Recht zur Aufsuchung von Erdöl im Bereich des beantragten Gebiets durch die Durchführung von Explorationsbohrungen.

Die Betriebsplanpflicht gilt insbesondere für Aufsuchungsbetriebe nach § 51 Abs. 1, Abs. 2 BBergG, es sei denn, dass diese Aufsuchungsbetriebe darstellen, in denen weder Vertiefungen in der Oberfläche angelegt noch Verfahren unter Anwendung maschineller Kraft, Arbeiten unter Tage oder mit explosionsgefährlichen oder mit zum Sprengen bestimmten explosionsfähigen Stoffen durchgeführt werden (§ 51 Abs. 2 BBergG). Die vorliegend beantragte Probebohrung zum Aufsuchen von Erdöl fällt nicht unter die Ausnahmeregelungen des § 51 Abs. 2 BBergG, sodass vorliegend die beantragten Probebohrungen der RWE Dea AG im Rahmen einer Betriebsplanzulassung nach 51 ff. BBergG erteilt werden müssen.

Da es sich auch bei der **Betriebsplanzulassung** um eine gebundene Erlaubnis handelt (BVerwG 4 C 36/85, Urteil vom 16.03.1989, Rn. 28), hat das Landesbergamt einen entsprechenden Betriebsplan zu genehmigen, soweit hierfür die Voraussetzungen vorliegen und keine Ausschlussstatbestände eingreifen. Neben den in § 55 Abs. 1 BBergG aufgeführten Sachentscheidungsvoraussetzungen, die insbesondere den Schutz vor betrieblichen Gefahren sicherstellen, setzt eine positive bergrechtliche Entscheidung voraus, dass Rechtsvorschriften im Sinne des § 48 Abs. 1 BBergG nicht entgegenstehen. § 48 Abs. 1 S. 1 BBergG stellt damit sicher, dass das bergrechtliche Verfahren mit den vor Zulassung eines Betriebsplans einschlägigen außerbergrechtlichen Schutzbestimmungen insbesondere des Landesrechts vereinbar ist.

1.4 Die sog. Unberührtheitsklausel in § 48 Abs. 1 S.1 BBergG

Nach § 48 Abs. 1 S. 1 BBergG bleiben vom Bergrecht Rechtsvorschriften unberührt, die auf Grundstücken solche Tätigkeiten verbieten oder beschränken, die ihrer Art nach der Aufsuchung oder Gewinnung dienen können, wenn die Grundstücke durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes einem öffentlichen Zweck gewidmet oder im Interesse eines öffentlichen Zwecks geschützt sind. Über diese Bestimmung lässt das Bundesberggesetz andere öffentlich-rechtliche Vorschriften weiter bestehen,

auch und soweit sie für Tätigkeiten gelten, die vom Berggesetz selbst erfasst werden. Im Verfahren der Betriebsplanzulassung hat daher ein Rückgriff auf spezifischen Gebietsschutzbestimmungen des Landesrechts zu erfolgen. § 48 Abs. 1 BBergG öffnet das Bergrecht insbesondere gegenüber besonderen landesrechtlichen Naturschutzvorschriften (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.06.2006, Az. 7 C 11/05, Juris Rn. 18; Boldt/Weller, Bundesberggesetz, § 48, Rn. 2).

Im Anwendungsbereich des § 48 Abs. 1 Satz 1 BBergG bedarf es daher zur Erteilung einer Betriebsplanzulassung ggf. landesrechtlicher Ausnahmen und Befreiungen. Zuständig hierfür ist nicht etwa die Bergbehörde, sondern diejenige Behörde, der die Einhaltung der Schutznorm i.S. des § 48 Abs. 1 S.1 zugewiesen ist (Fischer-Hüftle, NuR 1989, S. 106, 110; Frenz, Bergrecht und Nachhaltige Entwicklung, 2001, S. 46; vgl. ferner Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 8/1315, S. 104).

Vorliegend ist daher zu prüfen, ob flächenbezogene Schutzbestimmungen des **Nationalparkgesetzes** den im Rahmen des Betriebsplans zu genehmigenden Explorationsbohrungen entgegenstehen und ob die nach dem **Nationalparkgesetz zuständige Fachbehörde** gegebenenfalls Ausnahmen von Verboten oder Beschränkungen des NPG (Zustimmungen, Erlaubnisse oder Befreiungen) erteilen kann (zur Zuständigkeit bereits Hoppe, GVBl. 1987, 157, 761, im Hinblick auf die damalige Nationalparkverordnung des niedersächsischen Wattenmeeres).

2. Vereinbarkeit von Probebohrungen mit den Schutzvorschriften des Nationalparkgesetzes

2.1 Schutzzweck und Regelungssystem

Das Nationalparkgesetz trifft besondere Regelungen zum Schutz des Wattenmeeres als eines der wertvollsten Gezeitengebiete der Welt, das eine große Artenvielfalt aufweist, insbesondere Brut-, Rast- und Überwinterungsgebiet für eine Vielzahl von Vögeln ist und ein einzigartiges Ökosystem mit einer großen biologischen Produktivität darstellt. Das schleswig-holsteinische Wattenmeer erfüllt sowohl die Kriterien der EU-Vogelschutz- als auch der FFH-Richtlinie und ist damit Teil des europäischen Schutzgebietssystems NATURA 2000 (vgl. § 1 Abs. 2 NPG).

Zur Sicherung der bedrohten Lebensraumtypen und der Artenvielfalt bestimmt § 5 Abs. 1 NPG, dass im Nationalpark über die ausdrücklich zugelassenen Maßnahmen und Nutzungen hinaus alle Handlungen unzulässig sind, die zu einer Zerstörung,

Beschädigung, Veränderung oder nachhaltigen Störung des Schutzgebiets oder seiner Bestandteile führen können. Als ausdrücklich mit dem Schutzsystem nicht vereinbar werden nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 NPG Eingriffe im Sinne des § 7 Abs. 1 des Landesnaturschutzgesetzes Sprengungen oder **Bohrungen** angesehen.

Von den Einschränkungen des § 5 NPG werden getrennt nach Zonen einzelne wirtschaftliche und touristische Nutzungen über § 6 Abs. 1-3 NPG freigestellt. § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG sieht vor, dass in der Schutzzone 2 „die **Erdölbohrung** und **-förderung** ausschließlich von der genehmigten Bohr- und Förderinsel Mittelplate A im Benehmen mit der für den Nationalpark zuständigen Behörde“ zulässig ist.

Außerhalb dieser **speziellen Bestimmungen** sieht § 6 Abs. 4 NPG für die zuständige Behörde die Möglichkeit vor, von den Schutzbestimmungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 NPG einzelne Ausnahmen zuzulassen, wenn damit keine erhebliche Beeinträchtigung i.S.d. § 5 Abs. 1 Satz 1 NPG verbunden ist. Ferner enthält § 6 Abs. 6 NPG eine Verordnungsermächtigung für die begrenzte Zulassung von Nutzungen „für andere wirtschaftliche Zwecke“.

2.2. Einbeziehung von Explorationsbohrungen in § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG

Zunächst bleibt festzustellen, dass § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG sich nicht nur auf die Gewinnungs-, sondern auch auf die Aufsuchungstätigkeit von Öl erstreckt. Dies ergibt sich aus der vom Gesetzgeber verwendeten Terminologie, die gleichsam auf beide Aspekte der bergrechtlichen Berechtigung rekurriert: Zum einen erfasst die Bestimmung sowohl die für die **Aufsuchung** von **Erdöl** erforderlichen **Probebohrungen** („Erdölbohrung“), zum anderen auch **Förderbohrungen** („-förderung“). Das Nationalparkgesetz sichert damit die Ölbohrfähigkeit von der Plattform Mittelplate als bestandsgeschützten Aufsuchungs- und Gewinnungsbetrieb. Aus § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG folgt gleichzeitig, dass ein über diese gesetzliche Regelung hinauswirkender Bestandsschutz, der dem Inhaber der Aufsuchungserlaubnis eine Aufsuchung von Erdöl im gesamten Nationalpark gewährt, nicht besteht.

Ein anderes Verständnis ließe sich der Ministererklärung der **Achten Trilateralen Regierungskonferenz zum Schutz des Wattenmeeres** (Erklärung von Stade) vom 22. Oktober 1997 entnehmen. Darin wurde zwischen den zuständigen Ministern Dänemarks, der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland ein Wattenmeerplan vereinbart, der u.a. auch die Nutzungen des Gebiets durch den Abbau von Kohlenwasserstoffen thematisiert. Unter 4.1.10 heißt es hierzu: „Im Schutzgebiet werden neue Gewinnungsanlagen für Gas und Öl nicht genehmigt. *Erkundungsmaßnahmen*

sind innerhalb des Schutzgebiets gestattet, wenn begründeterweise glaubhaft gemacht ist, dass die Lagerstätten von einem außerhalb des Schutzgebiets liegenden Standort aus ausgebeutet werden können. Da ein Rückgang des Naturwerts insgesamt verhindert werden muss, werden die Erkundungsmaßnahmen räumlich und zeitlich geregelt. Gegebenenfalls sollten flankierende Studien sowie Schadensminderung- und Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden“ (Hervorhebung vom Verfasser, Erklärung von Stade, Trilateraler Wattenmeerplan, Ministererklärung der Achten Trilateralen Regierungskonferenz zum Schutz des Wattenmeeres vom 22. Oktober 1997, S. 48 f.).

Legt man diese ministerielle Vereinbarung zugrunde, so sind alle Probebohrungen innerhalb des Nationalparks Wattenmeer zulässig, falls die Antragsteller glaubhaft machen können, dass die von ihnen aufgesuchten Lagerstätten für Öl durch Schrägbohrungen von außerhalb des Schutzgebiets abgebaut werden könnten.

Eine derartig weites Verständnis der Aufsuchungsmöglichkeit widerspricht jedoch der klaren Aussage des § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG, der die Nutzung lediglich auf einen **passiven Bestandsschutz**, d.h. auf die Erhaltung des Status quo der betrieblichen Einrichtungen im Sinne einer Fortführung der im bisherigen Zustand zugelassenen Nutzung beschränkt (zum Begriff des passiven Bestandsschutzes siehe nur Wehr, Die Verwaltung 2005, S. 65). Durch die doppelte Formulierung der gesetzlichen Regelung im Nationalparkgesetz, die ausdrücklich nicht nur auf die **Erdölförderung**, sondern darüber hinaus auch die **Erdölbohrung** und damit auch den Aufsuchungsbetrieb umfasst, hat der Gesetzgeber eine unterschiedliche Behandlung von Aufsuchungsbohrungen und Bohrungen zu Förderzwecken gerade vermeiden wollen. Dadurch wird deutlich, dass Ölbohrungen – sei es im Rahmen von Aufsuchungs-, sei es im Rahmen von Fördertätigkeiten – im Bereich des Nationalparks außerhalb des bestandsgeschützten Bereiches nicht zulässig sind.

Die Ergebnisse der Trilateralen Wattenmeerkonferenz können als politische Grundsatzserklärungen keine rechtliche Verbindlichkeit für sich beanspruchen. Sie können insbesondere nicht den Sinngehalt der vom Parlament beschlossenen gesetzlichen Bestimmungen in ihr Gegenteil verkehren. Soweit daher der schleswig-holsteinische Gesetzgeber für die Erdölförderung im Bereich des Nationalparks Wattenmeer in § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG die Entscheidung getroffen hat, sowohl Aufsuchung als auch Erdölförderung gleich zu behandeln, lässt sich eine über den gesetzlichen Bestandsschutz hinausgehende Zulässigkeit von Probebohrungen im Wattenmeer auch nicht durch die Ministererklärung der Achten Trilateralen Regierungskonferenz zum Schutz des Wattenmeeres konstruieren.

2.3 Zur Genehmigungsfähigkeit von Explorationsbohrungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 NPG

Wird danach die Aufsuchung von Erdöl im Nationalpark außerhalb der Bohrplattform Mittelplate von § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG ausgeschlossen, stellt sich die Frage, ob Bohraktivitäten durch einen Rückgriff auf die Generalermächtigung in § 6 Abs. 4, Abs. 6 NPG als Ausnahme vom allgemeinen Verbot in § 5 Abs. 1 Nr. genehmigungsfähig sind.

Hiergegen spricht sowohl die gesetzliche Systematik des Nationalparkgesetzes als auch der Wille des Gesetzgebers. In ihrer damaligen Begründung stellt die Landesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres zu § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG ausdrücklich fest: „Eine Erdölförderung und -bohrung ist nach allgemeiner Auffassung nicht mit dem Schutzzweck des Nationalparks zu vereinbaren. Bei der Bohrinsel Mittelplate A handelt es sich um eine Nutzung, die teilweise auf Rechts- und Verwaltungsverhältnissen vor Inkrafttreten des Bundesberggesetzes beruht und Bestandsschutz genießt. Die Erdölförderung ist allein auf die bestehende Bohrinsel Mittelplate A beschränkt. Weitere Bohrinseln oder Plattformen im Nationalpark sind ausgeschlossen. Die bestehenden Rechte bleiben unberührt“ (LT-Drs. vom 19.5.1999, 14/2159, S. 21).

Danach ging es dem Gesetzgeber bei Erlass der Norm des § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG nicht nur um einen auf den Einzelfall bezogenen begrenzten Bestandsschutz für die Bohr- und Förderinsel Mittelplate, sondern gleichzeitig auch darum, mit dieser Spezialregelung weitere Ölbohr Tätigkeiten im Schutzgebiet auszuschließen. Hätte der Gesetzgeber Ölbohrungen im Bereich des Wattenmeeres über den in § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG bestandsgeschützten Bereich hinaus für genehmigungsfähig gehalten, so hätte er dies durch eine Ergänzung der Vorschrift in § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG klar gestellt. In dieser Bestimmung ist aber festgelegt, dass die Erdölbohrung und -förderung von der genehmigten Plattform Mittelplate nur im Benehmen mit der für den Nationalpark zuständigen Behörde weiterhin zugelassen sein soll.

§ 5 Abs. 1 Nr. 1 NPG verbietet unspezifisch nicht nur alle „Bohrungen“, sondern Sprengungen und ganz allgemein auch Eingriffe im Sinne des § 7 Abs. 1 LNatschG. Die Zulässigkeit speziell von Ölbohrungen wird demgegenüber allein über die Bestimmung des § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG geregelt. Eine Befreiung von der allgemeinen Schutzvorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 1 NPG, die § 6 Abs. 4 NPG für den Fall in das

Ermessen der Behörde stellt, dass damit keine erhebliche Beeinträchtigung des Gebiets verbunden ist, kommt daher für die **spezialgesetzlich geregelten Ölbohrungen** nicht in Betracht. Da nach der gesetzlichen Regelung in § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG Ölbohrungen mit dem Schutzzweck des NPG **generell** nicht vereinbar sind, kann es auch nicht in dem Ermessen der für den Nationalpark zuständigen Behörde liegen, Probebohrungen innerhalb des Gebiets des Nationalparks von den Verbotsbestimmungen per Verwaltungsakt in Einzelfällen oder darüber hinaus sogar per Rechtsverordnung gänzlich auszunehmen und damit den begrenzten passiven Bestandschutz, den die Plattform Mittelplate genießt, auf weitere Bereiche im Wattenmeer zu erweitern.

Die vorliegende Auslegung findet in der Gesetzesbegründung der Landesregierung Bestätigung, die ausdrücklich auf die Erwägungen im Rahmen der Vorgängerregelung über die Zulassung von Ausnahmen im alten NPG Bezug nimmt (Begründung zu § 6 Abs. 6 NPG, LT-Drs. 14/2159, S. 22). Die Bestimmung in § 6 Abs. 5 NPG (alt) hat die Landesregierung seinerzeit damit begründet, dass die Norm die übliche **Befreiungsvorschrift für unabsehbare Einzelfälle** enthalte (Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz des Schleswig-Holsteinischen Wattenmeeres, LT-Drs. vom 26.03.1985 10/907, S. 22). Der Antrag, über den bisherigen Nutzungsumfang hinaus weitere Ölbohrungen im Bereich des Nationalparks Wattenmeer vorzunehmen, stellt sich als kein solcher unabsehbarer Einzelfall dar, zumal das nicht unbeträchtliche Vorkommen von Erdöl in diesem Bereich bereits vor der Errichtung der Bohrplattform Mittelplate bekannt war. Die Anwendung der Befreiungsregelung kommt damit jedenfalls für den spezialgesetzlich normierten Tatbestand unter keinem Aspekt in Betracht.

Selbst wenn man – **entgegen** der Regelungssystematik des NPG und dem in der amtlichen Begründung dokumentierten Willen des Gesetzgebers – der vorliegenden Auslegung nicht folgte und einen Rückgriff auf die Befreiungsvorschriften des NPG (§ 6 Abs. 4, Abs. 6 NPG) in Betracht zöge, käme ein Dispens vom Verbot für Ölbohrungen weder durch die zuständige Behörde noch durch den Erlass einer Rechtsverordnung des zuständigen Ministeriums in Betracht: Zum einen handelt es sich bei einer derartigen Nutzung, wie bereits dargelegt, um **keinen** für den Gesetzgeber seinerzeit unvorhersehbaren Einzelfall. Zum anderen würde die Erteilung einer Genehmigung der Einschätzung des Gesetzgeber widersprechen, nach dem die Erdölbohrung und -förderung „nach allgemeiner Auffassung nicht mit dem Schutzzweck des Nationalparks zu vereinbaren ist“ (Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drs. 14/2159, S. 21). Eine Ausnahme vom Verbot dürfte daher nur schwer mit der in § 6 Abs. 4 NPG enthaltenen Voraussetzung in Einklang zu bringen sein,

dass mit der Erteilung von Bohrgenehmigungen im Nationalpark keine **nachhaltige Störung des Schutzgebiets und seiner Bestandteile** (§ 5 Abs.1 S. 1 NPG) verbunden ist.

Damit bleibt festzustellen, dass Ölbohr Tätigkeiten innerhalb des Gebiets des Nationalpark Wattenmeers über die gesetzlich bestandsgeschützten Aktivitäten hinaus vom NPG ausgeschlossen werden und auch nicht genehmigungsfähig sind.

2.4 Bohrtätigkeiten außerhalb des Nationalparks

Soweit die Aufsuchungserlaubnis über die Grenzen des Nationalparks nach § 3 Abs. 1, § 3 Abs. 4 NPG, Anlage hinausreicht, steht das NPG derartigen Probebohrungen nicht entgegen. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass andere naturschutzrechtliche Erfordernisse, insbesondere eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 30 LNatschG, die auch erforderlich sein kann, wenn Bohrungen nicht innerhalb des Schutzgebiets vorgenommen werden (vgl. BVerwG ZUR 1998, 203), weiterhin fortbestehen.

Allerdings gilt dies nicht ohne Weiteres auch für **Schrägbohrungen** zur Aufsuchung bzw. zur Förderung von Erdöl, die zwar von einem schutzgebietsexternen Standort ausgeführt, aber **in das Schutzgebiet hineingeführt** werden. Ausdrücklich wird in der Begründung der Landesregierung zu § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG festgestellt: „Bohrungen von Land aus stehen dem Schutzzweck nach § 2 Abs. 3 nicht entgegen.“ (Gesetzentwurf der Landesregierung zur Neufassung des Gesetzes zum Schutz des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres vom 19.05.1999, LT-Drs. 14/2159, S. 22). Hierunter dürften gerade auch außerhalb des Nationalparks in das Gebiet des Wattenmeeres hineinführende Schrägbohrungen gemeint sein, die vom Land aus die unter dem Nationalpark liegende Ölvorkommen betreffen. Nach dem Willen des Gesetzgebers werden daher Schrägbohrungen von § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG nicht erfasst.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Anwendbarkeit der allgemeinen Bestimmungen des NPG. Eine derartige Maßnahme müsste, da sich auch Schrägbohrungen auf das Schutzgebiet auswirken können (*mögliche Störung der dort ansässigen Tierarten, Gefahr von Absenkungen des Meeresbodens sowie des Austritts von Öl*), gleichwohl als möglicher Eingriff in den vom Nationalpark geschützten Naturraum Wattenmeer angesehen werden. Vor diesem Hintergrund bleibt unklar, ob Schrägbohrungen vom Verbot des § 5 Abs. 1 Nr. 1 NPG umfasst sind und die für den Nationalpark zuständige Behörde hierfür nach § 6 Abs. 4 NPG Befreiungen erteilen kann.

Auf der Grundlage der hier vertretenen Auffassung erscheint folgende Lösung vorzugswürdig: Nach § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG ist die Durchführung von Schrägbohrungen zunächst nicht vom Bestandsschutz umfasst, den diese Norm gewährt. Denn dieser gilt ausschließlich für Bohrungen von der Plattform Mittelplate aus. Bohrungen von Land aus, die von außen in den Nationalpark Wattenmeer hineingeführt werden, entsprechen ausdrücklich dem Willen des Gesetzgebers (LT-Drs. 14/2159, S. 22) und werden von § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG auch nicht ausgeschlossen. Da Schrägbohrungen in das geschützte Gebiet des Nationalparks – wenn auch unterhalb des Meeresbodens – hineinführen, bleibt gleichwohl das NPG anwendbar. Es gilt somit die allgemeine Verbotsnorm des § 5 Abs. 1 Nr. 1 NPG, von der eine Befreiung nach § 6 Abs. 4 sowie Abs. 6 NPG erfolgen kann.

In jedem Fall muss daher bei beantragten Bohrungen vom Festland aus, die in das Gebiet des Nationalparks hineinführen, vor Zulassung eines Betriebsplans durch das Landesbergamt nach § 48 Abs. 1 BBergG eine positive Entscheidung der für den Nationalpark zuständigen Behörde nach § 6 Abs. 4 NPG vorliegen. Erst dann ist der Weg frei, Explorationsbohrungen von außerhalb in das Schutzgebiet hinein zu genehmigen.

2.5 Probebohrungen von der Bohrinselform Mittelplate in das Aufsuchungsgebiet

Schließlich ist fraglich, ob für Probebohrungen, die von der Bohrinselform Mittelplate ausgeführt werden, das gleiche gilt, wie für Schrägbohrungen von Land aus. § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG gewährt für die Plattform Mittelplate einen passiven Bestandsschutz, der sowohl den Förderbetrieb, als auch den Betrieb zur Aufsuchung im Erlaubnisfeld ermöglicht. Dies spricht dafür, dass Probebohrungen von der Bohrinselform Mittelplate auch ohne besondere Genehmigung nach § 6 Abs. 4 NPG vorgenommen werden dürfen.

Andererseits ist zu beachten, dass die Bestimmung in § 6 Abs. 3 Nr. 6 NPG keinen umfassenden Bestandsschutz für alle Formen von Bohrungen von der Plattform aus in alle Bereiche des Nationalparks zulässt. Vielmehr ist in diesem Zusammenhang zu fordern, dass die von der Plattform ausgehenden Probebohrungen jedenfalls solche Lagerstätten zum Gegenstand haben, die auch tatsächlich von der Ölplattform Mittelplate oder zumindest vom Land aus abgebaut werden können. Kann dies nicht sichergestellt werden, so sind die geplanten Explorationsbohrungen nicht zulässig, da eine spätere Gewinnung der Bodenschätze nach der geltenden Rechtslage (Verbot der Bohrtätigkeit im Wattenmeer) ohnehin nicht möglich wäre. Eine Aufsuchung

von Bodenschätzen, deren Förderung bereits vorab aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht möglich ist, macht keinen Sinn und muss zum Schutz des Wattenmeeres unterbleiben.

3. Widerspruch der Probebohrungen zu den Anmeldeunterlagen des Wattenmeeres zum Weltnaturerbe?

Anlässlich der Trilateralen Wattenmeerkonferenz im November 2005 wurde eine Anmeldung des deutsch-niederländischen Schutzgebiets Wattenmeer als Weltnaturerbe vereinbart (Erklärung von Schiermonnikoog, § 8). Auf der Grundlage der Meldevereinbarung hat die gemeinsame deutsch-niederländische Projektgruppe einen gemeinsamen Anmeldungsentwurf zur Eintragung des Wattenmeeres in die Liste des Erbes der Welt erarbeitet (Anmeldung des deutsch-niederländischen Schutzgebiets Wattenmeer als Welterbestätte, öffentliche Konsultationsversion Juli 2007, Anl. zu LT-Unterrichtung 16/119).

Rechtliche Grundlage für das Verfahren zur Benennung eines Gebiets als Welterbestätte ist das *Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt* (Welterbekonvention WEK), das auf der Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur vom 16.11.1972 beschlossen wurde. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Welterbekonvention am 23.08.1976 ratifiziert und 1977 im Bundesgesetzblatt bekannt gemacht (BGBl. II, 1977, S. 213 ff.).

Über die Aufnahme von Stätten in die Liste des Erbes der Welt entscheidet nach der Konvention ein zwischenstaatliches Komitee, dem 15 Vertragsstaaten angehören (vgl. Art. 8 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 WEK). Dieses Gremium legt die Maßstäbe fest, nach denen ein zum Kulturerbe oder Naturerbe gehörendes Gut in die „Liste des Erbes der Welt“ oder die „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ aufzunehmen ist (vgl. Art. 11 Abs. 5 WEK). Das nähere Verfahren hierzu regelt die UNESCO-Richtlinie zu Welterbestätten (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Intergovernmental Committee for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, January 2008).

Der Entwurf der Anmeldung des deutsch-niederländischen Schutzgebiets Wattenmeer als Welterbestätte- Öffentliche Konsultationsversion Juli 2007 (Anl. Zu LT-Unterrichtung 16/119) enthält eine ausführliche Begründung zum außergewöhnlichen universellen Wert des Wattenmeeres. Anlässlich der Erläuterung von Umfang und

Methoden der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen im anzumeldenden Gebiet geht der Entwurf unter anderem auch auf die **Ölgewinnung im Wattenmeer** ein (Entwurf der Anmeldung, S. 55) und erörtert die Beeinträchtigungsfaktoren des zur Anmeldung zu bringenden Gebiets mit Blick auf die Aufsuchung und Gewinnung von Gas und Öl (Entwurf der Anmeldung, S. 99).

Ausdrücklich wird darin die Entwicklung der Gewinnungsanlage Mittelplate A nachgezeichnet (S. 56). In diesem Zusammenhang findet besondere Erwähnung, dass ab 1998 mit dem Bohrbetrieb zur Gewinnung eines Teils des Öls aus dem östlichen Abschnitt des Felds „Mittelplate“ vom Festland aus begonnen wurde (S. 57). Hinsichtlich der Probebohrungen stellt der Anmeldeentwurf fest: „Erkundungsmaßnahmen sind im angemeldeten Gebiet nur gestattet, wenn begründeterweise glaubhaft gemacht ist, dass die Lagerstätten von einem außerhalb des Gebiets liegenden Standort aus ausgebeutet werden können. Nationale Regelungen gehen darüber hinaus. Nach dem Gesetz über den Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer ist es verboten, Lagerstätten von den Energieträgern im hamburgischen Wattenmeer zu erkunden und abzubauen. Im Schleswig-Holsteinischen Nationalpark ist die Ölförderung auf die existierende Fördereinrichtung Mittelplate beschränkt.“ (S. 57).

Mit Blick auf **zukünftige Entwicklungen des Gebiets** wird darauf hingewiesen, dass im Bereich des deutschen Wattenmeeres von weiteren Lagerstätten von Öl ausgegangen wird (Gebiet der unteren Jade und weiter in Richtung Wattenmeer; nordwestlich von Cuxhaven). Ausdrücklich heißt es: „Die notwendigen Aufsuchungsbohrungen werden im Einklang mit dem Wattenmeerplan (Erklärung von Stade 1997), den Nationalparkgesetzen, den NATURA-2000-Regelungen und der Wasserrahmenrichtlinie durchgeführt.“ (S. 99). Darüber hinaus wird festgestellt: „Soweit im öffentlichen Interesse erforderlich, sollte es angesichts einer klugen Nutzung von Energieressourcen prinzipiell möglich sein, die Gas- und Öllagerstätten unter dem Wattenmeer unter Berücksichtigung ökologischer Aspekte zu erkunden.“ (S. 99).

Damit ist dem Entwurf der Anmeldung zur Eintragung des deutsch-niederländischen Wattenmeeres in die Liste des Erbes der Welt deutlich zu entnehmen, dass künftig weitere Erkundungsbohrungen im Wattenmeer durchgeführt werden sollen. Da eine Exploration nur Sinn machen dürfte, wenn auch die Bereitschaft zur späteren Förderung des Ölvorkommens besteht, ist auch mit einer künftigen Steigerung der Förderquote innerhalb des anzumeldenden Gebiets auf der Grundlage der Anmeldeunterlagen zu rechnen. Hinsichtlich der deutlichen Ausführungen des Entwurfs kann daher festgestellt werden, dass die derzeit beantragten Probebohrungen im Falle ihrer

Genehmigung bzw. Durchführung **nicht** im Widerspruch zu den Anmeldeunterlagen des Wattenmeeres als Weltnaturerbe stehen.

Inwieweit die Darstellung der Erdölnutzung in dem Anmeldeentwurf die Chance für die Aufnahme des Wattenmeeres in die Liste des Erbes der Welt im Sinne des Art. 11 WEK einschränken, braucht vorliegend nicht beantwortet zu werden. Abschließend reicht es aus festzustellen, dass Probebohrungen nach Ölvorkommen im Wattenmeer zumindest nicht im Widerspruch zu den in den Anmeldeunterlagen enthaltenen Angaben über die gegenwärtige und künftige Gebietsnutzung stehen.

gez. Prof. Dr. Johannes Caspar