



## **Wasser und bauliche Anlagen – eine rechtliche Einordnung**

Jeannette Edler & Maxi Keller

Baltic Sea Institute of the Law of the Sea, Environmental Law  
and the Law of Infrastructure, University of Rostock, Germany

### **Abstract**

#### **Water and Buildings – German Legal Situation**

The objective of this article is to examine the legal settings concerning buildings on and in the water. The article deals on the one hand with general information about the theme and on the other hand with details concerning house-buildings on the water and offshore- windenergy farms.

To go offshore is not only a new trend based on windenergy farms and the global trend to renewable energies, no it is a fact that development moves towards the water, so that pressure on the coastal zone is increasing. Firstly there is a description of the legal framework of swimming houses, e.g. the law about the water and the navigation on the water, but also the building law and the planning law. Buildings in and on the water are of importance for the Coastal Development because there are special legal problems. The water, where the buildings like floating houses or windenergy-installations are situated on or in, doesn't stop at national borders. That's why it is important to have an instrument that deals with the matter of waterproblems, integrative aspects and cross-border situation. The Integrated Coastal Zone Management (ICZM) is one idea to get suitable solutions for the coastal zone.

Furthermore, this article deals with the matter of national German environmental law and the specifics concerning buildings in the harbours, not only new ones but also the former used harbour buildings which are in the focus of new using. Currently, there are no regulations which deal with building activities for residential houses on the water in particular, although a complex intersection of planning, environmental and building law has to be obeyed. Numerous provisions of national law are applicable, like the Federal Building Code and laws of the Laender like Planning Law, Building Regulations, Environmental Protection Law, Water Law and Waterway Law. Since for internal waters different regulations have to be taken into consideration than for buildings on the sea the situation of the buildings and constructions is of importance. Constructions in internal waters and coastal waters close to the coast need permission according to Art. 82 para 1 Water Law of Mecklenburg- Western Pomerania. In seaways, internal waterways or in ports another permission according to Art. 31 para 1 no. 2 Federal Waterway Law is needed. All other buildings or constructions on waterways need a permission according to the law of the Laender. Constructions and buildings on the water also need permission according to Building Law. The applicable regulations – like stableness - have to be interpreted because they are meant for building activities on land. Also problematic is the permissibility according to planning law, which is considered by the responsible community. International law and European regulations have to be considered, too. In port areas the permission of buildings and constructions has to include special requirements because of the dedication of the area as a port.

Wind farms are very important for getting energy and they are an instrument against the global warming. There is a very complicated legal situation concerning the areas, where they are planned and built. It depends on the zone after the UNCLOS and territorial and coastal rights of the coastal state, where they are situated, which law is applicable. For offshore windparks in the coastal sea the Federal Immission Control Act is applicable. Because of the interference with environmental interests and navigation only one windpark in the Baltic Sea is permitted so far (Baltic I). In the Exclusive Economic Zone the law to ensure safety for shipping and the environment named "Seeanlagenverordnung" is applicable. Responsible is the Federal Maritime and Hydrographic Agency. So far 15 windpark-projects in the North Sea and three projects in the Baltic Sea are permitted. Until now, however, there is no windpark erected.

It's very important and necessary to get a controlling instrument, that is able to solve conflicts of swimming homes or windenergy farms before and during they are in process of development.

Since the coastal waters are sovereign territory of the Federal Laender, the land use planning can influence the building activities. The legislator provided under Art. 7 para 4 Regional Planning Act the possibility to specify suitable water areas as preference, reservation or aptitude area. Further suitable instruments are zoning land use plans. The current legal situation is not about to solve the problems, there have to be some better integrated legislation.

## 1 Der Trend zum Bauen auf und im Wasser

Bauvorhaben auf und im Wasser sind in jüngster Zeit nicht nur in den Niederlanden und in Amerika sondern vor allem auch in Deutschland diskutiert worden; dabei standen nicht Erfordernisse zur wasserseitigen Errichtung im Vordergrund, sondern vielmehr landschafts- und städteplanerische, architektonische und zunehmend auch rechtliche Fragen im Fokus der Wissenschaft.

Festzustellen bleibt, dass mit zunehmender Technologisierung und gesellschaftlich ausgeübtem Nutzungsdruck auf die Küstenzone und die Meere, gerade diese spannungsgeladenen Räume immer wieder und nunmehr verstärkt in den Zentrum des Interesses, vor allem der Wirtschaft rücken.

Als Anlagen auf und im Wasser sind als erstes Bohrinseln und Offshore-Windenergieanlagen diskutiert und sodann in Genehmigungsverfahren überführt worden.

Mittlerweile ist jedoch – wenn auch zunächst beschränkt auf landschaftlich reizvolle und infrastrukturell ausbaubare Bereiche – das touristische aber auch das siedlungspolitische Interesse gestiegen (Erbguth & Schubert 2006, S. 51 ff.).

Als wesentliche Steuerungsinstrumente zur Raumentwicklung kommen zunächst überörtliche Gesamt- und Fachplanungen und kommunale Bauleitplanungen in Betracht, welche jeweils für ihren räumlichen Bereich eigene Vorgaben zur Konfliktlösung enthalten. Diese müssen untereinander abgestimmt werden und eine auch dem Nachhaltigkeitsprinzip dienende Ausgleichsfunktion erfüllen. Das für solche Bauvorhaben einschlägige Recht kann sich nur aus Bundesrecht und/oder landesrechtlichen Vorschriften ergeben. Zu differenzieren ist zunächst zwischen Wohnbauten (dazu 3.) und Windenergieanlagen (nachfolgend unter 4). Etwaige Steuerungsmöglichkeiten werden unter 5. behandelt.

## 2 Relevanz für ein IKZM

Zu klären ist darüber hinaus, ob das Thema bauliche Anlagen und Wasser in Hinblick auf ein Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) von Bedeutung ist.

Das IKZM verfolgt eine nachhaltige Nutzung der Küstenzone und basiert auf der rechtlich nicht verbindlichen EG-Empfehlung für ein IKZM<sup>1</sup> vom 30.5.2002. Für diesen räumlichen Geltungsbereich sind Nutzungen und Schutzansprüche unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in einen Ausgleich zu bringen. Dazu gehören neben ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten auch soziale Aspekte, die sich an derzeitigen und zukünftigen Bedürfnissen orientieren.

Bauliche Anlagen in und am Wasser sind – zumindest in dem Bereich der bislang nicht legal-definierten Küstenzone – als potentiell wachsende Einflussfaktoren zu bewerten, die im Rahmen eines IKZMs Beachtung finden und sowohl in Planung als auch Entscheidung einbezogen werden müssen.

Daher sind jegliche Bauten in und am Wasser in der Küstenzone für ein IKZM von Bedeutung.

## 3 Bauliche Anlagen zum Wohnen auf dem Wasser

Es gibt z. B. Planungen zu schwimmenden Ferien- und Wochenendhäusern vor Rügen oder sogar ganzen Hotelanlagen, Wohnhäusern oder Pfahlbauten. Diese zu Wohnzwecken errichteten baulichen Anlagen werden wahlweise vorübergehend, wie z. B. im Tourismus oder dauerhaft genutzt. Sie wirken sich sowohl auf Städtebau, Natur und Umwelt aber auch auf die Wirtschaft aus; ebenso wie

<sup>1</sup> Empfehlung 2002/413 EG zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete (IKZM) in Europa vom 20.5.2002, ABl. L 148, S. 24 - 27.

das Orts- und Landschaftsbild und der Naturhaushalt durch diese verändert werden. Bauvorhaben auf dem Wasser unterscheiden sich von „normalen“ Bauvorhaben auf dem Land zwar nicht bezüglich Nutzung und Gestaltung aber z. B. hinsichtlich besonderer sicherheitsrelevanter Merkmale wie klimatische Einflüsse (Sturm, Eis und Hochwasser), eventuelle Gezeitenwechsel, Fließgeschwindigkeit und Strömungsverhalten des Wassers oder wegen besonderer Anforderungen der gewählten Standorte.



Abb. 1: Wasserhäuser in Flensburg, Quelle: <http://www.sonwik.de> <sup>2</sup>

## Rechtlicher Rahmen

Spezialvorschriften für neu zu errichtende bauliche Anlagen, die Wohnzwecken dienen (weshalb die zunächst durchaus in Betracht kommende Seeanlagenverordnung<sup>3</sup> ausscheidet), sind bislang nicht erlassen worden. Gleichwohl ist ein komplexes Regelungsgeflecht aus planungs-, umwelt- und baurechtlichen Vorschriften zu betrachten. So sind verschiedene Fachgesetze wie das Baugesetzbuch (BauGB)<sup>4</sup>, aber auch die Landesplanungsgesetze (LPIG)<sup>5</sup>, Landesbauordnungen (LBauO)<sup>6</sup>, Landesnaturschutzgesetze (LNatSchG)<sup>7</sup>, Landeswassergesetze (LWaG)<sup>8</sup>, Landeswasserstraßengesetze (LWStrG)<sup>9</sup> etc. anwendbar. Während (Alt-) Bauten im Wasser überwiegend geduldet und wohl keinem behördlichen Genehmigungsvorbehalt unterstehen, widmet sich nachfolgende Darstellung lediglich den Neubauten.

<sup>2</sup> Die Abbildung wurde von der Bauplan GmbH & Co. KG, Flensburg zur Verfügung gestellt.

<sup>3</sup> Verordnung über die Seeanlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres (Seeanlagenverordnung-SeeAnlV) vom 23.1.1997, BGBl. I, S. 57.

<sup>4</sup> Baugesetzbuch in der Fassung der Bek. vom 23.9.2004, BGBl. I, S. 2414.

<sup>5</sup> Z. B.: Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landesplanungsgesetz (LPIG) – in der Fassung der Bek. vom 5.5.1998, GVOBl., S. 503 / GS M.-V. Nr. 230-1, ber. in GVOBl., S. 613.

<sup>6</sup> Für M-V: Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern (LBauO M-V) vom 18.4.2006, GVOBl., S. 102 GS M-V Gl. Nr. 2130-10.

<sup>7</sup> Für M-V: Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Lande Mecklenburg-Vorpommern (Landesnaturschutzgesetz – LNatG M-V) in der Fassung der Bek. vom 22.10.2002, GVOBl. 2003, S. 1.

<sup>8</sup> Siehe nur Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) vom 30.11.1992, GVOBl., S. 669 / GS M-V. Gl. Nr. 753-2).

<sup>9</sup> In M-V: Gesetz über die Nutzung der Gewässer im Land Mecklenburg-Vorpommern für den Verkehr (Wasserverkehrsgesetz – WVG) in der Fassung der Bek. vom 17.2.1993, GVOBl., S. 155.

## Wasser- und -verkehrsrechtliche Fragestellungen

Der Errichtungsort der Anlagen ist für die Einordnung in den rechtlichen Kontext von erheblicher Bedeutung, gelten doch in Binnengewässern andere Voraussetzungen als in Küstengewässern.

Fraglich ist zunächst, ob das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)<sup>10</sup> etwaige Erfordernisse bereithält. Da aber Bauten in Küstengewässern nicht als Einbringen fester Stoffe nach § 3 Abs. 1 Nr. 4a WHG zu qualifizieren ist, entfällt eine wasserrechtliche Erlaubnis für die Gewässerbenutzung. Diese Häuser gelten jedoch im Unterschied zu Wasserfahrzeugen als „sonstige Anlagen“; daher ist das LWaG M-V einschlägig. In Binnengewässern ist nämlich z. B. nach dem Landesrecht Mecklenburg-Vorpommerns eine Genehmigung nach § 82 Abs. 1 LWaG M-V erforderlich. Das gilt auch für solche Häuser in Küstengewässern, die in räumlicher Nähe zur Küste gebaut werden. Wenn und sofern diese Anlagen in und an der Fahrrinne von Seewasserstraßen oder in Häfen – also in den Küstengewässern – errichtet werden, bedürfen sie zusätzlich noch einer strompolizeilichen Genehmigung nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)<sup>11</sup>, da hier Beeinträchtigungen des für die Schifffahrt erforderlichen Zustands der Wasserstraße oder der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgeschlossen werden müssen. Dasselbe gilt auch für Binnenwasserstraßen des Bundes. Auf allen anderen Schifffahrtswegen in Binnengewässern gilt zumeist auch ein Genehmigungserfordernis nach Landesrecht, so z. B. § 6 Abs. 1 Nr. 3 WVG M-V.

## Baurechtliche Probleme

Eine Baugenehmigung ist nach insoweit übereinstimmendem Landesrecht (z. B. § 72 Abs. 1 Satz 1 LBauO M-V) dann erforderlich, wenn es sich um eine „bauliche Anlage“ handelt und diese nicht genehmigungsfrei ist. Häuser auf dem Wasser sind entsprechend § 2 Abs. 1 LBauO M-V als bauliche Anlagen zu qualifizieren, wenn sie mit dem Ufer oder dem Gewässergrund verbunden sind, z. B. durch in den Boden gerammte oder einbetonierte Pfähle oder durch Verankerung mit Stahlseilen. Es kommt nur darauf an, ob die Funktion ortsfester Häuser erfüllt wird – egal ob diese mobil sein könnten (Erbguth & Schubert 2006, S. 44 ff.). Eine Genehmigungsfreiheit solcher Bauten ist nach §§ 64-65 LBauO M-V nicht gegeben. Die weiteren Vorschriften der LBauO M-V zur Ausführung des Baus oder etwa hinsichtlich des zu bebauenden Grundstücks sind historisch bedingt terrestrisch angelegt. Die Normen sind daher im konkreten Einzelfall nach Sinn und Zweck auf die schwimmenden Häuser auszulegen und sodann anzuwenden; z. B. die Standsicherheit in § 12 Abs. 1 LBauO übernimmt so die Funktion der nachzuweisenden Schwimmfähigkeit.

Eine weitere wichtige Frage ergibt sich aus dem Standort der schwimmenden Häuser, der Anknüpfungspunkte für die einschlägigen Normen des Bauplanungsrechts vorhält. Entscheidend ist hier, ob die Gewässer Gemeindegebiet sind oder nicht, denn bei gemeindezugehörigen Gewässern sind die §§ 29 ff. Baugesetzbuch (BauGB) als Prüfungsmaßstab gegeben. Dann bestimmt sich die Zulässigkeit einer baulichen Anlage entweder nach den Vorgaben aus dem Bebauungsplan oder nach §§ 34 und 35 BauGB. Dies kann jedoch wiederum durch eine nach § 38 BauGB vorgehende Fachplanung (z. B. §§ 12-14 WaStrG) ausgeschlossen sein.

Im Küstenmeer sind jedoch nur ganz wenige inkommunalisierte Wasserflächen zu finden, welche Gemeindegebiet darstellen. Zu einer Eingemeindung ist nämlich ein besonderer rechtlicher Akt erforderlich. Bei den nicht eingemeindeten Wasserflächen kann allenfalls § 35 BauGB für sog. unbeplante Außenbereiche Anwendung finden, was jedoch höchst Streitig ist. § 35 BauGB enthält die Ausschlussregelung, dass im unbeplanten Gemeindebereich (einem Gebiet ohne Bebauungsplan) nur privilegierte Vorhaben zugelassen werden dürfen. Neben der Ansicht, § 35 BauGB finde für gemeindefreie Wasserflächen generell keine Anwendung (Erbguth & Schubert 2006, S. 51 ff.), wird teilweise vertreten, die Vorschrift gelte unmittelbar bzw. mittelbar (Rattunde-Naber & von Nicolai 2004,

<sup>10</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG), in der Fassung der Bek. vom 19.8.2002, BGBl. I, S. 3245.

<sup>11</sup> Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG), in der Fassung der Bek. vom 4.11.1998, BGBl. I, S. 3294.

S. 24; Wolf 2004, S. 51 f; Brandt & Dreher 2003, S. 138, 142; Zimmermann 2003, S. 133, 136). Begründet wird die Anwendbarkeit des § 35 BauGB damit, dass § 35 BauGB wörtlich nicht eingeschränkt ist und das Bedürfnis gegeben sei, nach § 35 BauGB eben auch im Küstenmeer von der Bebauung freizuhalten. Allerdings ist hier davon auszugehen, dass diese Vorschrift immer dann eingreift, wenn die Gemeinde (bewusst) nicht plant. Denklogische Voraussetzung dafür müsste jedoch sein, dass die Gemeinde Planungshoheit hat, was bei gemeindefreien Gebieten jedoch ausgeschlossen ist. Eine nicht beabsichtigte Regelungslücke, die eine analoge Anwendung unter bestimmten Voraussetzungen rechtfertigen würde, ist zudem nicht gegeben, denn bei den letzten Änderungen des BauGB wurde auf eine entsprechende Klarstellung verzichtet.

### **Einordnung hinsichtlich Naturschutz und UVP**

Mit der Einordnung in das Wasser- und Wasserverkehrsrecht sowie Bauordnungs- und -planungsrecht ist jedoch die Zulässigkeit der baulichen Anlage noch nicht abschließend geklärt. Zu betrachten ist selbstverständlich, welche konkreten Auswirkungen diese für Natur und Umwelt, insbesondere für die Nutzung des Wassers aber auch für das Landschaftsbild mit sich bringt. Einschlägig dafür sind Regelungen aus dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>12</sup> und dem entsprechenden Landesrecht, z. B. § 14 Landesnaturschutzgesetz M-V (LNatG M-V).

In bebauten Gewässern wie z. B. in Häfen aber auch unter Berücksichtigung eines öffentlichen Interesses, z. B. Stärkung des Tourismus als Wirtschafts- und Entwicklungsfaktor wird die Zulässigkeit von schwimmenden Häusern anders beurteilt werden können, als bei privaten Planungen, die nur Einzelinteressen dienen oder in bislang unbebauten Gewässern. Das Naturschutzrecht verlangt für beeinflussende Maßnahmen im Rahmen der Abwägung einen die Maßnahme grds. kompensierenden Ausgleich. Ein schwimmendes Haus prägt die Wasserlandschaft, weshalb eine Beeinträchtigung gegeben ist. Ein Ausgleich hierfür dürfte schwierig sein.

Zudem ist, wenn der Errichtungsort in einem Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder in einem Europäischen Vogelschutzgebiet (einschließlich sog. potentieller bzw. faktischer Schutzgebiete) liegt, der gemeinschaftsrechtliche Rahmen durch den Habitatschutz aus FFH<sup>13</sup>- und Vogelschutzrichtlinie<sup>14</sup> zu beachten. Dann ist ggfs. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Das Gleiche gilt entsprechend für Gebiete, die z. B. wegen internationaler Verpflichtung unter Schutz gestellt sind, wie Ramsar-Gebiete<sup>15</sup>.

Eine UVP-Pflicht auf Genehmigungsebene ist nach geltendem Recht für schwimmende Einzelhäuser nicht erforderlich, jedoch für größere Bauvorhaben wie z. B. die Errichtung ganzer Siedlungen oder besondere Nutzungen.

### **Exkurs: Häuser in Häfen**

In Hafenbereichen ist die rechtliche Einordnung durch überörtliche Fachplanungen geprägt, die in Konflikt mit der Bauleitplanung kommen können, wenn gemeindezugehörige planfestgestellte oder -genehmigte Wasserflächen bebaut werden sollen. Entscheidend ist hier die Vereinbarkeit des geplanten Hauses mit der fachplanerischen Zweckbindung der Wasserfläche, also dem „Hafen“. Bei „hafenfremden“ Nutzungen wie Wohnhäusern ist von einer Unzulässigkeit des Bauvorhabens auszugehen (zum insoweit durchaus vergleichbaren Fall der eisenbahnrechtlichen Fachplanung: BVerwGE 81, 111, 119). In der Literatur wird teilweise vertreten, dass vor einer generellen Unzulässigkeit die Frage der Zweckfremdheit bzw. Zweckverträglichkeit der geplanten Bauten noch zu betrachten sei.

<sup>12</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 25.3.2002, BGBl. I, S. 1193.

<sup>13</sup> Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, 92/43/EWG, ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7-50; Ber. ABl. L 59 vom 8.3.1996, S. 63.

<sup>14</sup> Richtlinie des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1.

<sup>15</sup> Übereinkommen vom 2.2.1971 über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention), BGBl. II 1976, S. 1265.

Vorhaben, die zweckverträglich seien, würden dann nach Maßgabe der §§ 34, 35 BauGB zulässig sein (Metzler 1999, S. 293 f.).

So wie der Trend an Land zur Wohnnutzung nicht mehr genutzter Industrieanlagen (sog. Lofts) zugenommen hat, dürfte sich dies in Zukunft auch für unbenutzte ältere Hafenanlagen als Möglichkeit der weiteren Nutzung wie z. B. für Wohn- oder Gewerbebezüge ergeben. Das ist jedoch nur möglich, wenn eine Überplanung von fachplanerisch erfassten Flächen zulässig ist. Nach der Rechtsprechung ist eine solche bei eindeutiger Entlassung der Wasserflächen aus der Planfeststellung gegeben, wobei unklar ist, wann die Gemeinden einen Anspruch auf Entlassung der jeweiligen Flächen haben. Dies gilt entsprechend bei Häfen des Bundes und der Länder (auch bei nicht planfestgestellten und – genehmigten), da diese dem Zweck des Hafenbetriebes gewidmet sind. Hier ist die zeitliche Möglichkeit der Entwidmung problematisch.

#### **4 Windenergieanlagen im Offshore-Bereich der deutschen Nord- und Ostsee**

Dass Erneuerbare Energien im Trend sind, ist überall zu sehen. Bis 2010 soll der Anteil erneuerbarer Energien um mindestens 12,5 % und bis 2020 um 20 % mit dem Fokus auf Nutzung der Offshore-Windenergie gesteigert werden. 2008 wird der Baubeginn des ersten Pilotprojekts in der Nordsee („Borkum West“) mit 12 WEA der 5 MW-Klasse zu verzeichnen sein. Bis 2011 werden dann ca. Anlagen mit einer Offshore-Windenergie-Leistung von 1.500 MW hergestellt und installiert. Die letzte Ausbaustufe ist 2030 erreicht, wenn 20 bis 25 GW Leistung durch Offshore-Windenergie erbracht werden, wobei dies ca. 15 % des heutigen Stromverbrauchs entspricht.

Die Vorteile der Offshore-Windenergie liegen auf der Hand: geeignete Standorte an Land sind weitgehend erschlossen und überdies ist eine sinkende öffentliche Akzeptanz für Land-Windparks zu verzeichnen, wohingegen Akzeptanzprobleme für großflächige Windparks auf See geringer sind. Ein weiteres Argument für Offshore-Windenergie sind tatsächliche Gegebenheiten, nämlich bessere Windverhältnisse; dort kann ein bis zu 50 % höherer Ertrag an elektrischer Energie bei gleicher installierter Leistung als an Küsten- oder Binnenlandstandorten erreicht werden. Die Nutzung von Offshore-Windenergie leistet zudem - bei Verringerung des Einsatzes fossiler Brennstoffe - gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zum Ausstieg aus der Kernenergie. Außerdem sollen durch die Offshore-Windenergie nicht nur die Wirtschaft an der Küste sondern auch die Exportchancen gestärkt werden.

#### **Rechtlicher Rahmen**

Um diese Leistung erreichen zu können, wurden die gesetzlichen Rahmenbedingungen grundlegend erneuert und Ziel sowie Zweck entsprechend optimiert. Dazu gehören vor allem die Novellierung BNatSchG und der Seeanlagenverordnung (SeeAnlV)<sup>16</sup>, welche Anfang 2002 durch das Änderungsgesetz zum BNatSchG (BNatSchGNeuRegG)<sup>17</sup> erfolgte. Dort wurden u. a. Fachplanungsinstrumente zur Überwindung von konfligierenden Nutzungs- und Schutzinteressen wie Eignungsgebieten nach § 3a SeeAnlV und Meeresschutzgebieten nach § 38 BNatSchG für AWZ und Festlandsockel vorgesehen. Eine weitere Novellierung widmete sich dem Raumordnungsgesetz (ROG)<sup>18</sup>, was im Zuge des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG-Bau)<sup>19</sup> im Jahre 2004 erfolgte. Durch die Gesetzesänderung wurde der § 18a ROG zur Raumordnung in der AWZ eingeführt, wobei das Hauptaugenmerk auf der Erstreckungsklausel bezüglich der AWZ liegen dürfte.

---

<sup>16</sup> Verordnung über die Seeanlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres (Seeanlagenverordnung-SeeAnlV) vom 23.1.1997, BGBl. I, S. 57.

<sup>17</sup> Gesetz zur Neuregelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuRegG) vom 25.3.2002, BGBl. I, S. 1193.

<sup>18</sup> Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.8.1997, BGBl. I, S. 2081.

<sup>19</sup> Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 24.6.2004, BGBl. I, S. 1359.

Des Weiteren wurde im Zuge des gestiegenen Interesses an Erneuerbaren Energien die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)<sup>20</sup> 2005 grundlegend erneuert. Im Zentrum stand hier die immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflichtigkeit für alle Windenergieanlagen mit einer Gesamthöhe von 50 m. Durch zwei weitere Novellierungen, nämlich der zum Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG)<sup>21</sup> Ende 2004 und zum Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG)<sup>22</sup> wurde das Maßnahmenpaket auf Bundesebene zur weit reichenden Förderung und Ausbau von Windenergie komplettiert.

Während das Erste auf der Einnahmenseite Wirkung zeigt, indem es einen Vergütungssatz von 9,1 Cent/kWh garantiert, sofern Anlage bis Ende 2010 in Betrieb genommen worden ist, wobei eine Verlängerung in Abhängigkeit von Wassertiefe und Küstenentfernung möglich ist, reduziert das Zweitgenannte zur Energiewirtschaft – bedingt durch das Infrastrukturbeschleunigungsgesetz Ende 2006 - die Kosten für Windparkbetreiber durch eine gesetzlich verankerte Verpflichtung der Netzbetreiber zum Anschluss von Offshore-Windparks, mit deren Errichtung bis Ende 2011 begonnen worden ist. Die Kosten für die Netzanbindung können jedoch auf Nutzungsentgelte umgesetzt werden.

Zur weiteren Beschleunigung der Entwicklung aber auch zur sachverständigen Begleitung der Auswirkungen werden Forschungsplattformen in Nord- und Ostsee (FINO I und II) zur Ermittlung der möglichen Auswirkungen von Offshore-Windenergieanlagen auf die marine Flora und Fauna (vgl. <http://www.fino-offshore.de/>) sowie diverse ökologische Begleitforschungen (vgl. <http://www.wind-energie.de/>) finanziert.

### **Derzeitige Genehmigungs- und Errichtungssituation**

Zunächst ist für den einschlägigen Rechtsrahmen entscheidend, in welcher völkerrechtlichen Zone sich die geplanten Windparks befinden werden: im Küstenmeer (sog. 12-Seemeilen-Zone: deutsches Hoheitsgebiet) oder in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ, welche kein Staatsgebiet darstellt). Diese rechtlichen Situationen unterscheiden sich nämlich erheblich, denn für Windparks im Küstenmeer gilt ein anderer Rechtsrahmen als in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (Rosenbaum 2006, S. 43 f., 55 ff.; zum Gemeinschaftsrecht siehe Ders., S. 91 ff.).

Für Errichtungen im Küstenmeer gilt das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Zuständig für Genehmigungserteilungen zur Errichtung und zum Betrieb von Windenergieanlagen sind die Immissionsschutzbehörden der Bundesländer, beispielhaft sei die Kompetenz für Mecklenburg-Vorpommern mit dem Staatlichen Amt für Umwelt und Natur Stralsund erwähnt.

Insbesondere wegen widerstreitender Naturschutz- und Schifffahrtsbelange wurde bislang erst ein Offshore-Windpark im Küstenmeer der Ostsee genehmigt (Baltic I). Die Planungsgesellschaften bevorzugen auch wegen geringerer Nutzungs- und Schutzkonflikte grundsätzlich Errichtungen von Offshore-Windenergieparks in der AWZ. Allerdings gilt dort wiederum ein anderer Rechtsrahmen mit anderen Zuständigkeiten (Keller 2006, S. 30 ff.).

In der AWZ gilt die Seeanlagenverordnung (SeeAnIV), zuständig ist das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) mit Sitz in Hamburg und Rostock. Bislang hat die Behörde, welche für die deutsche AWZ in Nord- und Ostsee gleichermaßen zuständig ist, 15 Windparkprojekte in der Nordsee und 3 in der Ostsee mit insgesamt 1337 Einzelanlagen genehmigt (vgl. [www.bsh.de](http://www.bsh.de)).

Derzeit ist noch kein einziger Windpark in Deutschland tatsächlich errichtet worden, es existieren derzeit lediglich 2 Anlagen-Prototypen, u. a. eine 2,5 MW-Anlage im Rostocker Überseehafen.

---

<sup>20</sup> Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen- 4. BImSchV) in der Fassung der Bek. vom 14.3.1997, BGBl., S. 504, Art.1 Änd.VO vom 20.6.2005 BGBl. I, S. 1687.

<sup>21</sup> Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz- EEG) vom 21.7.2004, BGBl. I, S. 1918.

<sup>22</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 7.7.2005, BGBl. I, S. 1970, ber. S. 3621.

## Problembereiche der Offshore-Windenergie

Als Problembereiche der Offshore-Windenergie sind zu qualifizieren: die Überwindung von großen Entfernungen zur Küste und Wassertiefen bis zu 40 m, wobei dies die Ostsee im Vergleich zu anderen Gewässern durchaus attraktiv für Windkraftparks macht sowie um etwa 60 % höhere Errichtungskosten als im Onshore-Bereich. Des Weiteren sind starke physikalische Belastungen durch Wind, Wellen und hohen Salzgehalt in der Luft wie auch aufwendige Wartungs- und Servicearbeiten und die Gewährleistung von Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit zu verzeichnen. Nicht unerwähnt lassen sollte man auf jeden Fall die noch zu erforschenden Auswirkungen und Beeinträchtigungen ebenso wie Störungen der Meeresumwelt, z. B. durch Vogelflug, Fischlaichgebiete und veränderte Sedimente und Strömungsparameter. Aus Sicht der Küstenbewohner sind sog. visuelle „Horizontverschmutzungen“ beklagt und Rückgang des Tourismus befürchtet worden, was bereits zu vielen Klagen geführt hat. Wesentlich in diesem Kontext sind auch die Möglichkeit von Schiffskollisionen und potentielle negative Auswirkungen auf die küstennahen Gebiete.

Bei der Diskussion um Offshore-Windenergieparks sollte nicht vergessen werden, dass es letztlich um einen juristisch zu lösenden Ausgleich zwischen zwei gleichwertigen ökologischen Zielen, nämlich einerseits der Nutzung der erneuerbaren Energiequelle Offshore-Wind und andererseits dem Schutz eines wertvollen Ökosystems geht.

## 5 Steuerungsmöglichkeiten von baulichen Anlagen auf dem Wasser

Was die Probleme einzelner Bauten anbetrifft, ist oben (sowohl für schwimmende Häuser als auch für Windenergieanlagen) dargestellt worden, unter welchen Voraussetzungen diese zulässig sind. Eine weitere Frage drängt sich sodann hinsichtlich zukunftsgerichteter Planung ebensolcher Vorhaben, nämlich zur Steuerungsmöglichkeit im Gefolge der Raumordnung, Fachplanung und Bauleitplanung auf.

Da die Küstengewässer als zum Hoheitsgebiet der Küstenbundesländer gehörende Räume eine Raumordnung ermöglichen (Erbguth & Schubert 2006, S. 77), ist die weitere gezielte Einflussnahme im Rahmen der gesamtplanerischen Ausweisung von besonderen Flächen zu prüfen.

Der Gesetzgeber hat in § 7 Abs. 4 ROG als ein entsprechendes raumordnungsrechtliches Instrument die Ausweisungsmöglichkeiten geeigneter (bzw. schützenswerter) Wasserflächen in Raumordnungsplänen als Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete vorgesehen. Vorranggebiete beinhalten die Festsetzung, dass bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen prioritär, also vorrangig gegenüber anderen raumbedeutsamen Nutzungen sind und schließen jene, soweit sie mit den Vorrangigen nicht vereinbar sind, dort aus. Vorbehaltsgebiete hingegen enthalten die Feststellung, dass bei Abwägungen von bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen Erstere ein besonderes Gewicht haben sollen, was eben im Unterschied zu Vorranggebieten nicht zu einem vollständigen Ausschluss widerstreitender Nutzungen führt (Koch & Hendler 2004, Rn. 35). Des Weiteren gibt es noch die Kategorie der Eignungsgebiete, welche für bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen geeignet und städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind sowie an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden (Koch & Hendler 2004, Rn. 36).

Ob eine Zurechnung dieser verschiedenen Gebietsarten zu den Grundsätzen oder Zielen der Raumordnung, wobei nur den Zielen eine weit reichende rechtliche Bindungswirkung zukommt, möglich ist, wird unterschiedlich beurteilt.

Ziele der Raumordnung sind zumeist in fachgesetzlichen Vorschriften, den so genannten Raumordnungsklauseln, geregelt. In Betracht kommt –zumindest für (den Ausschluss) schwimmende(r) Wohnbauten- die qualifizierte Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 BauGB, der in Satz 2 bestimmt, dass raumbedeutsame Vorhaben im Außenbereich den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen



dürfen. Insofern kommt den Raumordnungszielen eine „negative“, d. h. die Zulassung von Bauvorhaben hindernde Wirkung zu (Erbguth & Wagner 2005, § 8 Rn. 126).

Einzelne Häuser können unter Umständen raumbedeutsam sein, wenn und soweit sie nämlich auf dem Wasser Raum in Anspruch nehmen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflussen (verneinend Erbguth & Schubert 2006, S. 79 f; BVerwG 2003, 493, 494; a.A. Bielenberg, Runkel & Spannowski 2004, § 3 Rn. 54). Bei komplexen mehrgliedrigen Anlagen wird zumeist von einer Raumbedeutsamkeit auszugehen sein, wobei sodann geklärt werden muss, inwieweit sich „negative“ Zielausweisungen auswirken.

Selbstverständlich können Bauvorhaben auf dem Wasser selbst zielförmige Festlegungen darstellen und damit eine räumliche Beschränkung auf bestimmte Gebiete nach sich ziehen (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Dies gilt jedoch nicht bezüglich von Vorhaben Privater, weil Häuser auf dem Wasser zu Wohnzwecken unter normalen Umständen nicht als privilegierte Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 2-6 BauGB zu qualifizieren sind. Dabei stellt sich zudem wiederum die Problematik der ausschließlichen Anwendbarkeit des § 35 BauGB auf Gemeindegebiete, also nur auf inkommunalisierte Wasserflächen. Wenn und soweit die Gemeinde in Küstengewässern die Planungshoheit innehat, muss sie jedoch das Planerfordernis im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB geltend machen. Dieses kann jedoch nur auf eine planerische Konzeption mit prioritär positiven Planungszielen gestützt werden, z. B. Sicherung bestimmter natürlicher oder naturnaher Räume in und an Gewässern aus städtebaulichen Gründen; eine ausschließliche Negativplanung durch Ausschluss von Häusern ist hingegen unzulässig.

Als geeignete Instrumente kommen Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne in Betracht. Eine Aufnahme entsprechender Festsetzungen in einem Flächennutzungsplan gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB i.V.m. der BauNVO<sup>23</sup> durch die Gemeinde hätte zur Folge, dass auf einem Areal schwimmende Bauten zulässig oder nicht zulässig sind. In einem Bebauungsplan wären noch konkretere Vorgaben nach § 9 BauGB darstellbar, etwa bezüglich Standort, Ausmaß und Gestaltung, wobei bereits oben die Problematik der historisch bedingten beschränkten Ausgestaltung der Normen für das Bauen auf dem Land dargestellt wurde, was sich z. B. bei Grundstücksgrenzen als schwierig erweisen könnte.

Daher muss abschließend festgestellt werden, dass neben dem Spannungsverhältnis der verschiedenen Planungsebenen (wie Bauleitplanung und Raumordnungsplanung) untereinander – aber auch zu verschiedenen Fachplanungen – auch die vorwiegend terrestrische Ausrichtung der in verschiedenen Fachgesetzen verteilten Normen, eine klare und stringente Lösung für diese neue Nutzung auf dem Wasser erforderlich macht. Neben planerischen Steuerungsmöglichkeiten kommt es jedoch dabei zusätzlich auf (bau)ordnungsrechtliche Aspekte an.

## Literatur

- Bielenberg, W., P. Runkel & W. Spannowski (2004): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Band 2. Raumordnungsgesetz. Kommentar. Berlin.
- Brandt, E. & J. Dreher (2003): Die Genehmigung von Kabeln zur Ableitung von Strom aus Offshore-Erzeugung. NordÖR 2003. 138 -144.
- Erbguth, W. & M. Schubert (2006): Gesamtplanerische Steuerung von Bauvorhaben auf dem Wasser in: UPR 2006. 51-56.
- Erbguth, W. & M. Schubert (2006): Rechtsfragen der Zulassung und planerischen Steuerung schwimmender und pfählgestützter Häuser in Küsten- und Binnengewässern. Rostocker Schriften zum See- und Umweltrecht. Band 34. Baden-Baden.
- Erbguth, W. & J. Wagner (2005): Grundzüge des Öffentliches Baurechts. 4. Auflage.

<sup>23</sup> Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO), in der Fassung der Bek. vom 23.1.1990, BGBl. I, S. 132.

- Keller, M. (2006): Das Planungs- und Zulassungsregime für Offshore-Windenergieanlagen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Baden-Baden.
- Koch, H.J. & R. Hendler (2004): Baurecht. Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 4. Auflage. Stuttgart.
- Metzler, B. (1999): Die Privatisierung von Personenbahnhöfen. Frankfurt a. M.
- Rattunde-Naber, E. & H. von Nicolai (2004): Bauen in und am Wasser, wasser-, bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Probleme bei der Errichtung von baulichen Anlagen an und in Küsten- und Binnengewässern. Schwerin.
- Rosenbaum, M. (2006): Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen im Offshore-Bereich. Kiel.
- Wolf, R. (2004): AWZ-Vorhaben: Rechtliche und naturschutzfachliche Aspekte bei Bau und Betrieb von Stromkabeln. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN). Freiberg.
- Zimmermann, A. (2003): Rechtliche Probleme bei der Errichtung seegeschützter Windenergieanlagen. DÖV 2003. 133-136.

### **Danksagung**

Die Arbeit ist im Rahmen des Projektes „Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion (IKZM-Oder)“ I & II entstanden und wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF 03F0403G & 03F0465D) gefördert.

### **Adresse**

Jeannette Edler, LL.M.  
University of Rostock (OSU)  
Richard-Wagner-Str. 31  
D – 18119 Rostock, Germany

[jeannette.edler@uni-rostock.de](mailto:jeannette.edler@uni-rostock.de)