

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.)

Research Report

Maritime Raumordnung: Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung

Forschungsberichte der ARL, No. 1

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.) (2013) : Maritime Raumordnung: Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung, Forschungsberichte der ARL, No. 1, ISBN 978-3-88838-071-6, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-07168>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102944>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>



Maritime Raumordnung

Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung

Maritime Raumordnung

Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden im Arbeitskreis „Maritime Raumordnung“ mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:
WR IV „Räumliche Planung, raumbezogene Politik“
Leitung: Dr.-Ing. Evelyn Gustedt (gustedt@arl-net.de)
Mitarbeit: Lina Trautmann, B. Sc.

Redaktionsschluss: Januar 2012

Forschungsberichte der ARL I
ISBN 978-3-88838-071-6 (PDF-Version)
ISSN 2196-0461 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-NC-ND 3.0 Deutschland

ISBN 978-3-88838-072-3 (Print-Version)
ISSN 2196-0453 (Print-Version)
Druck: Books on Demand GmbH, 22848 Norderstedt

Verlag der ARL – Hannover 2013
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: M. Todoric, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung für die Netzpublikation:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2013):
Maritime Raumordnung. Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung.
Hannover. = Forschungsberichte der ARL I.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-07168>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de, www.arl-net.de

INHALT

	Einleitung	1
I	Maritime Gegebenheiten als Gegenstand raumordnerischen Handelns	2
1	Die sozio-ökonomische und ökologische Entwicklung zu Wasser	2
1.1	Allgemeiner Hintergrund	2
1.2	Die nähere maritime Entwicklung	2
2	Die maritime Abstimmung	3
II	Ökonomische und umweltbezogene Interessen im Meeresbereich	4
1	Anforderungen maritimer Wirtschaft	4
1.1	Geographische Bedingungen	5
1.2	Produktionskosten	6
1.3	Transportkosten	6
1.4	Agglomerationen	7
1.5	Europäische Entwicklungsziele der maritimen Wirtschaft	8
1.6	Ökonomische Wirkungen der Raumordnung	11
2	Anforderungen des Umweltschutzes	13
2.1	Aufgaben, Ziele und Instrumente	13
2.2	Die ökologische Seite der Meere: Ökosystemschutz	14
2.3	Zur ökologischen Wissensbasierung im maritimen Bereich	17
2.4	Strategien und Konzepte für eine umweltorientierte Entwicklung und Planung des Meeresraums	18
2.4.1	Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See (2002)	18
2.4.2	Energiekonzept der Bundesregierung (2010) und Eckpunkte für eine beschleunigte Energiewende (Juni 2011)	18
2.4.3	Nationale Strategie zum Schutz und zur Nutzung der Meere – Nationale Meeresstrategie (2008)	19
2.4.4	Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt (2007)	20
2.4.5	Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (2008) und Aktionsplan Anpassung (2011)	20
2.4.6	Weitere Strategien	20
III	Rechts- und Regelungsgrundlagen	22
1	Völkerrecht	22
1.1	Küstenmeer und ausschließliche Wirtschaftszone allgemein	22
1.1.1	Küstenmeer	22

1.1.2	Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)	22
1.2	Rechte von Drittstaaten	23
1.2.1	Küstenmeer	24
1.2.2	Ausschließliche Wirtschaftszone	24
2	Europarecht	26
2.1	Initiativen der EG/EU	26
2.2	Nachhaltigkeit oder Ökosystemschutz?	26
2.3	Verhältnis der maritimen Raumordnung zum Integrierten Küstenzonenmanagement	27
2.4	Kompetenzen der EG/EU	28
2.4.1	Stand der kompetenzrechtlichen Diskussion anhand der aus dem EGV a. F. übernommenen Bestimmungen	29
2.4.2	Rechtsetzungskompetenzen im Gefolge des Vertrags von Lissabon	32
2.5	Alternativüberlegung: Fortgang des Prozesses einer europäischen Rahmensetzung für die maritime Raumordnung	39
2.5.1	Anforderungen aus europäischer Sicht für die mitgliedstaatliche maritime Raumordnung	40
2.5.2	Europäischer Rahmen und innerstaatliche Verwaltungsorganisation	45
2.5.3	Exkurs: Verfahrensrechtliche Fragen der grenzüberschreitenden maritimen Raumordnung	47
2.5.4	Instrumentelle Aspekte maritimer Raumordnung	51
3	Nationales Recht	53
3.1	Die einfach-gesetzliche Regelung	53
3.1.1	Küstenmeer	53
3.1.2	AWZ	54
3.2	Kompetenzrechtlicher Hintergrund	58
IV	Raumordnungspläne zu Wasser	60
1	Raumordnungspläne der Länder im Küstenmeer	60
1.1	Mecklenburg-Vorpommern	60
1.2	Niedersachsen	61
1.3	Schleswig-Holstein	62
1.4	Hamburg und Bremen	62
2	Raumordnungspläne in der AWZ	63
2.1	Meeresspezifische Besonderheiten und Aufstellung	63
2.1.1	Meeresspezifische Besonderheiten	63
2.1.2	Verfahren	63

2.2	Inhalte	64
2.2.1	Allgemein: Fünf Leitlinien zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung der AWZ	64
2.2.2	Inhalt und Struktur der Pläne	65
2.3	Grundlegende Problemlagen	68
2.3.1	Abwägungsausfall?	68
2.3.2	Planung der Planungen	69
2.3.3	Kohärenz	70
3	Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne zu Wasser	70
V	Bewertungen und Vorschläge zur Fortentwicklung von Raumordnung und Raumordnungsrecht im maritimen Bereich	72
1	Völkerrecht	72
2	Europarecht	72
3	Nationales Recht	73
V	Evaluations and suggestions for the continued development of spatial planning and spatial planning law in maritime areas	75
1	International law	75
2	European law	75
3	National law	76
	Literatur	78
	Rechtsquellen	84
	Arbeitsgruppen und Autoren	86
	Weitere Mitglieder des Arbeitskreises	87
	Zusammenfassung / Abstract	88

Einleitung

Die maritime Raumordnung hat nicht nur durch Festsetzungen in Raumordnungsplänen der Küstenbundesländer (vgl. Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2005²), sondern inzwischen auch aufgrund der früher kaum vorstellbaren Aufstellung solcher Pläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee (vgl. Jarass 2000: 945, 949 f.) Bedeutung erlangt und Anschaulichkeit gewonnen. Damit erweist sich die Raumordnung zugleich als Speerspitze der dringlichen Entfaltung eines Infrastrukturrechts zur See (vgl. Ehlers, Erbguth 2009; Erbguth 2009b: 265), hat sich doch die vordem allein landseitig verortete Konkurrenz verschiedenster Nutzungs- und Schutzansprüche an den Raum auch im Meeresbereich eingestellt, und zwar auf unerwartet rasche Weise (vgl. Kment 2007: 53 f.; aus Sicht der Fischerei vgl. von Lukowicz, Hilge 2009).

Vor diesem Hintergrund erscheint eine nähere systematische Erfassung sowie wertende Zusammenstellung der dergestalt wichtigsten zu Wasser wirkenden Agenden, wie Wirtschaft und Umweltschutz, ebenso geboten wie die Bestimmung des auf deren Steuerung und auf die Bewältigung der hieraus rührenden Konflikte gerichteten Rechtsregimes – wobei dessen Reichweite im Gefolge des Vertrags von Lissabon erhebliche aktuelle Bedeutung zukommt. Es war Anliegen des Arbeitskreises*, im Wege intra- und interdisziplinärer Zusammenarbeit ein hierauf gerichtetes, dem gegenwärtigen Entwicklungsstand entsprechendes Kompendium aus erster Sicht vorzulegen.

In diesem Sinne finden sich

- zunächst die maritimen Gegebenheiten beschrieben, auf die raumordnerisches Handeln trifft (**Teil I**),
- sodann die regelmäßig konfligierenden wirtschaftlichen Nutzungsansprüche und Umweltschutzinteressen einschließlich des Ökosystemschutzes in ihren seewärtigen Besonderheiten aus der jeweiligen Sicht näher dargestellt (**Teil II**),
- anschließend die hiermit zusammenhängenden Rechtsfragen behandelt (**Teil III**),
- um sich vor diesem Hintergrund den zwischenzeitlich für das Meer aufgestellten Raumordnungsplänen zuzuwenden (**Teil IV**) und
- schließlich aus alldem Vorschläge zur Fortentwicklung der Raumordnung und des Raumordnungsrechts zu Wasser abzuleiten (**Teil V**).

* Die Ausarbeitung beruht auf Papieren und Diskussionen des Arbeitskreises „Maritime Raumordnung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Ihm gehörten die auf den Seiten 86, 87 aufgeführten Mitglieder an. Grundlagen des rechtlichen Teils sind der Vortrag „Rechtsfragen der maritimen Raumordnung, insbesondere in der AWZ“ (Erbguth) anlässlich des Rostocker Gesprächs zum Seerecht und Infrastrukturrecht am 15.11.2010 (in Teilen ders.; Erbguth 2011b) und das Rechtsgutachten „Möglichkeiten und Grenzen einer instrumentellen Einführung bzw. Umsetzung von Maritimer Raumplanung auf EU-Ebene“ (Erbguth, Schubert) im Auftrag des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

² Dazu noch bei und in Fn. 39.

I Maritime Gegebenheiten als Gegenstand raumordnerischen Handelns

1 Die sozio-ökonomische und ökologische Entwicklung zu Wasser

1.1 Allgemeiner Hintergrund

Das Meer ist entgegen landläufiger Meinung keine freie, unberührte Fläche. Es befindet sich verstärkt in einem Spannungsfeld verschiedener wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Aktivitäten sowie von Aspekten des Schutzes als wertvoller Naturraum. Neben den traditionellen Nutzungen wie Schifffahrt und Fischerei finden inzwischen auf dem Meer zunehmend deren weitere statt, wie die Gewinnung von Gas sowie Sand und Kies, militärische Übungen, die Verlegung von Rohrleitungen und Seekabeln sowie die Entwicklung von Offshore-Windenergie, die in jüngerer Zeit besonders an Bedeutung gewonnen hat und im Blickpunkt der Öffentlichkeit steht. Diese vielfältigen Nutzungsansprüche können zu Konflikten untereinander bzw. mit den Zielen des Umwelt- und Naturschutzes führen.

1.2 Die nähere maritime Entwicklung

Am Beispiel der (Wind-)Energie lässt sich exemplarisch die rapide Entwicklung zu Wasser ablesen: Als erster deutscher Offshore-Windpark wurde „alpha ventus“ mit 12 Windenergieanlagen im Jahr 2009 als Testfeld der deutschen Industrie errichtet. Der Antrag für das Projekt wurde 1999 beim Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie gestellt und 2001 genehmigt. Die für die Kabelanbindungen erforderlichen Genehmigungen (AWZ und Küstenmeer) folgten im Jahr 2004. 2010 wurde die Realisierung des sehr viel größeren Vorhabens „BARD Offshore I“ mit 80 Windenergieanlagen in der Nordsee ca. 90 km nördlich von Borkum in Angriff genommen; die hierfür notwendige Kabelanbindung (Transformstation offshore und Stromkabel bis an die Küste und in das terrestrische Netz) wurde bereits im Jahr 2009 genehmigt und errichtet. Sodann wurden bis Ende Oktober 2011 vom Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie 27 Windparkvorhaben (24 in der Nordsee, 3 in der Ostsee) auf einer Gesamtfläche von ca. 1.100 km² genehmigt. Insgesamt sind mittlerweile 108 Anträge für die Errichtung und den Betrieb von Offshore-Windparks in der AWZ gestellt worden und befinden sich in der laufenden Bearbeitung. Diese verteilen sich auf 88 Projekte in der Nordsee und 20 in der Ostsee. Bereits die 1.930 genehmigten einzelnen Windenergieanlagen umfassen mehr als 9.500 Megawatt (MW) Nennleistung, wobei rechnerisch von 5 MW je Einzelanlage ausgegangen wird³. Infolge des Umstiegs der Energiewirtschaft in Deutschland auf erneuerbare Energien wird sich dieser Prozess voraussichtlich noch deutlich beschleunigen.

Ferner gibt es neben den Planungen der Offshore-Windparks mit den zugehörigen Kabelverbindungen in das deutsche Höchstspannungsnetz neuerdings Überlegungen zu Transitleitungen, welche die Netze verschiedener Länder verbinden und über den Stromaustausch stabilisieren sollen. Die Entwicklung eines nordseeweiten „Super-Grids“, aufgrund dessen die Anrainerstaaten der Nord- und Ostsee ihren offshore produzierten Strom je nach Bedarf ableiten können, genießt gerade wegen besagter Energiewende erhebliche politische Bedeutung.

³ Zum Vorstehenden auch Teil IV, 2.2.

2 Die maritime Abstimmung

Im Küstenmeer wie in der AWZ besteht die Notwendigkeit einer abgestimmten maritimen Planung, die wirtschaftliche Interessen und Meeresumweltschutz zusammenführt und dabei künftigen Generationen Raum für weitere Entwicklungen lässt. Solche Planungen können insbesondere das Konfliktpotenzial zwischen der Schifffahrt als traditionellem und bedeutendem Nutzer und der im Zuge des Klimaschutzes geförderten Offshore-Windenergie lösen, indem die Hauptschiffahrtsrouten von Einrichtungen freigehalten werden und der Windenergienutzung substanziell Raum gegeben wird. Dabei lassen sich die klima- und energiepolitischen Vorgaben der Bundesregierung berücksichtigen, u. a. durch Vorrang von Gebieten für die Windenergie, in denen aufgrund von umweltbezogenen Prüfungen nicht mit erheblichen Auswirkungen für die Meeresumwelt zu rechnen ist. Umgekehrt kann durch Freihaltung der Natura 2000-Gebiete von Windenergieanlagen dem Gedanken der naturverträglichen Produktion erneuerbarer Energien Rechnung getragen werden.

II Ökonomische und umweltbezogene Interessen im Meeresbereich

Die vorstehende Nachzeichnung der maritimen Entwicklung, insbesondere aber die nähere Behandlung des gegenwärtigen Abstimmungsbedarfs zur See hat gezeigt, dass es primär wirtschaftliche und ökologische Interessen sind, die dort keineswegs konfliktfrei aufeinander treffen. Da dies Grundlage und Gegenstand notwendiger Koordinierung und damit auch und gerade raumordnerischen Handelns ist, sollen die Besonderheiten jener Anforderungen resp. Schutzerfordernisse zunächst näher bestimmt werden, nämlich mit Blick auf die Wirtschaft (dazu unter 1) und den Umweltschutz (dazu unter 2).

1 Anforderungen maritimer Wirtschaft

Die betriebswirtschaftliche Unternehmensführung geht grundsätzlich von einer günstigen Kostengestaltung zur Erzielung eines Gewinns aus. Dies gilt universell und unabhängig von einzelnen Standortqualitäten (vgl. Wöhe 1993: 473). Die ökonomische Unterscheidung von Standorten an Land oder zur See bezieht sich insofern überwiegend auf technologische, geographische und hoheitliche Aspekte. Zu den technologischen Anforderungen maritimer Standorte sind beispielsweise hochseetaugliche Wasserfahrzeuge zu zählen, Arbeitsplattformen unterschiedlichster Bauart oder Tauchroboter, die über Fernsteuerung in großen Wassertiefen arbeiten können. Die technologischen Anforderungen stehen mit den geographischen Standortverhältnissen in unmittelbarem Zusammenhang. Hydrodynamik, Eisgang, Bathymetrie und Klimaindikatoren beeinflussen die Wirtschaftlichkeit eines maritimen Standortes. Hoheitliche Aspekte mit ökonomischer Wirkung ergeben sich aus der Zuständigkeit von Behörden, vorgeschriebenen Genehmigungs- und Zertifizierungsverfahren oder der steuerlichen Behandlung maritim wirtschaftender Unternehmen.

Hauptfragen der Standortgestaltung richten sich auf den Einsatz raumordnerischer Instrumente, die wirtschaftliche Attraktivität nach sich ziehen sollen. Die dabei für die Wirtschaft erforderliche günstige Kostengestaltung umfasst sowohl die Produktionskosten (Kosten für die Herstellung eines Produktes) als auch die Absatzkosten (Kosten für Distribution und Handel).

Eine Untersuchung von bisher vorliegenden Raumordnungsplänen für das Meer zeigt, dass diese das Verhältnis von Produktionskosten und Standorteigenschaften in Teilen berücksichtigen. So wird bspw. die Orientierung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten für marine Rohstoffgebiete auf möglichst küstennahe Standorte mit möglichst geringer Wassertiefe erkennbar. Dahinter steht der unausgesprochene Grundsatz der maximalen Begrenzung von planerisch verursachten Produktionskosten⁴. Aus verschiedenen Gründen ist es der Raumordnung dabei aber offensichtlich nicht möglich, ihre Standortfestlegung auf den Break-even-Point der Kostendeckung auszurichten. So zeigt das folgende Beispiel aus dem Landesentwicklungsplan Mecklenburg-Vorpommern (2005) die räumliche Einordnung eines marinen Eignungsgebietes für Windenergieanlagen nördlich der Insel Rügen, bei dem die Wassertiefe bereits zu einem kritischen Kostenfaktor wird.

⁴ Das ist ganz wesentlich auch abhängig von den aktuellen technischen/technologischen Möglichkeiten.

Abb. 1: Linke Karte: Kartenausschnitt aus dem Landesraumentwicklungsplan Mecklenburg-Vorpommern (2005). Das schraffierte Polygon im zentralen Teil ist die Festlegung eines marinen Eignungsgebietes für Windenergieanlagen. Die Wassertiefe beträgt hier ca. 46 Meter. Rechte Karte: Lageskizze – Ausschnitt aus der Seekarte 2921, BSH.



Quelle: Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2005 (links)

Neben den Produktionskosten sind auf dem Meer die Absatzkosten für Produkte eines Standortes von hoher Bedeutung für die Rentabilität. Führen Festlegungen der Raumordnung zu einem unverträglichen Anstieg der Absatzkosten, werden Innovationen gebremst, bestimmte Branchen benachteiligt und der Wettbewerb behindert. Prominentes Beispiel für diesen Prozess ist gegenwärtig die Küstenfischerei, die durch die Einrichtung von Vorranggebieten anderer Nutzungen zum Ausweichen auf Gebiete gezwungen werden kann, die in größerer Entfernung zum Absatzmarkt liegen. Da absatzorientierte Unternehmen zur Sicherung ihrer Rentabilität den möglichst engen räumlichen Kontakt mit ihrem Absatzgebiet brauchen, können durch raumordnerische Festlegungen hier wirtschaftliche Probleme induziert werden.

Absatzgebiete können grundsätzlich jedoch auch im marinen Bereich entwickelt werden. Die in den letzten Jahren vollzogene Entwicklung von Handelseinrichtungen auf Schiffen und Fähren, ggf. auch stationäre Handelseinrichtungen auf Plattformen oder künstlichen Inseln, sind relativ neue Erscheinungen, die aufgrund der Globalisierung des Handels, der voranschreitenden europäischen Integration und technologischer Entwicklungen im Schiff- und Meerestechnikbau möglich wurden. Ob solche Entwicklungen bspw. durch die Einrichtung von marinen Handelszonen auch raumordnerisch gesteuert werden sollten, ist zurzeit noch nicht absehbar.

1.1 Geografische Bedingungen

Lagerrelationen, Topografie, Morphologie, Hydrodynamik und Klima sind geografische Bedingungen, die für die Steuerung der gesellschaftlichen Raumnutzung von erheblicher Bedeutung sind. Eben weil sie als Standortfaktor nicht variabel gehalten werden können, verlangen sie den Einsatz von Sicherungsinstrumenten für immobile Güter. Als solche sind alle Ressourcen zu bezeichnen, die nicht ubiquitär vorkommen bzw. nutzbar sind. Insbesondere zählen dazu Rohstoffvorkommen, Fanggebiete der Fischerei inklusive der Laichgebiete von Wirtschaftsfischarten, für Aquakultur nutzbare Standorte, für Energieerzeu-

gung aus Wind, Wellen und Gezeiten nutzbare Standorte, für Leitungen nutzbare Trassen, für Tourismus nutzbare Gebiete und Weiteres.

Hier kommt der maritimen Raumordnung eine essenzielle Vorsorgefunktion zu, indem solche in besonderem wirtschaftlichem Interesse liegende Gebiete vor Konkurrenzplanungen nichtwirtschaftlicher Art bewahrt werden. Eine der dazu notwendigen Voraussetzungen ist ein guter Kenntnisstand über die wirtschaftlichen Ressourcen des Festlandsockels. Eine strategische maritime Raumordnung muss deshalb auf einer systematischen Erkundung der Ressourcen aufbauen.

1.2 Produktionskosten

Die sich vor allem aus Löhnen, Material- und Technologiekosten, Kosten für Umweltschutzmaßnahmen, Risikomanagement und Steuern zusammensetzenden Produktionskosten können teilweise durch raumordnerische Festlegungen beeinflusst werden, woraus sich für die betroffenen Unternehmen unmittelbare Wettbewerbsvorteile oder -nachteile ergeben. Teilweise unterliegen die Produktionskosten vielfältigen weiteren rechtlichen Regelungen und ökonomischen Mechanismen.

Von zunehmender Kostenbedeutung für auf dem Meer tätige Unternehmen erweisen sich die Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes. Die raumordnerische Wirkung resultiert hier unter anderem auf der Übernahme naturschutzrechtlich gesicherter Gebiete in den Rang einer raumordnerischen Festlegung. Problematisch erscheint auch die Konkurrenz diverser wirtschaftlich orientierter Raumnutzungen untereinander. Hier ist an den Einsatz weicherer Instrumente der Konfliktlösung, bspw. aus dem Vertragsrecht, zu denken.

Neben den Kosten für Umweltschutzmaßnahmen und für die Klärung von Nutzungsrechten werden sich aufgrund der zunehmenden Nutzungsintensität auch die Kosten für ein verstärktes Risikomanagement bemerkbar machen. Die Aufgabe des Staates, Gebiete mit erhöhter Vulnerabilität zu ermitteln und vorsorgend zu schützen, bezieht sich hier nicht nur auf naturschutzfachliche Belange. Auch touristisch intensiv genutzte Gebiete können gegenüber bestimmten Industrien und deren Risiken hochempfindlich sein. Das Beispiel der 2010 im Golf von Mexiko explodierten und versunkenen Bohrplattform „Deepwater Horizon“ hat gezeigt, dass nicht nur die betroffenen Ökosysteme erheblich geschädigt wurden, sondern auch andere Wirtschaftsbranchen, wie Tourismus und Fischerei. Insofern ist einerseits mit einem zunehmenden Interesse an einem effizienten Risikomanagement zu rechnen, andererseits werden sich die Bemühungen bestimmter Branchen verstärken, aus anderen Industrien resultierende externe Risiken zu minimieren.

Einen wirtschaftlichen Faktor bilden auch räumlich differenzierte Steuern. Zu Land, im Küstenmeer, in der AWZ und weiter außerhalb des staatlichen Hoheitsgebietes sind unterschiedliche Steuern und differenzierende Steuersätze vorstellbar. Deren Gestaltung kann als Teil der Arbeitskosten zu einem wirksamen Faktor für die Entwicklung der maritimen Industrie werden.

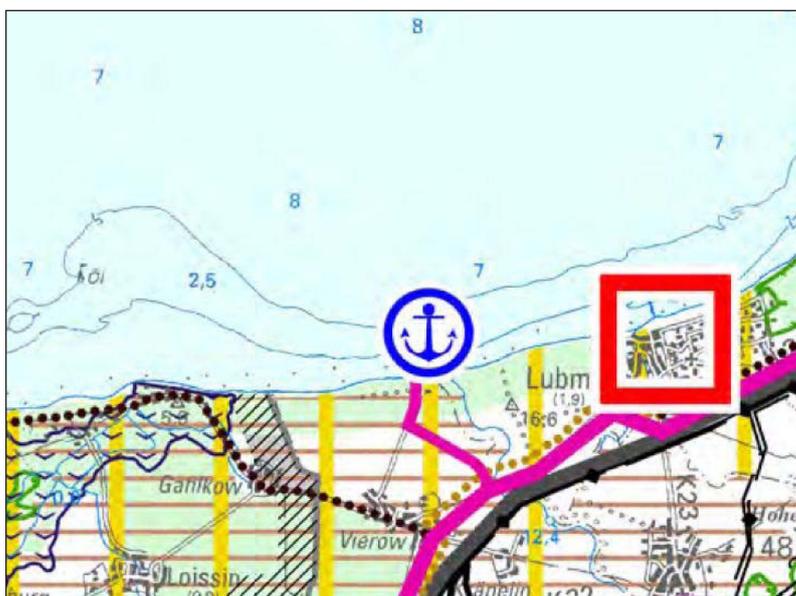
1.3 Transportkosten

Als Standortfaktor reagieren auch die Transportkosten auf raumordnerische Festlegungen. Solche Festlegungen müssen deshalb im Hinblick auf ihre Kostenverträglichkeit geprüft werden. Insbesondere Transporte mit speziellen Wasserfahrzeugen können mit sehr hohen Kosten verbunden sein, die für einzelne Vorhaben zu einem Rentabilitätsproblem werden. Bei der im Zuge der Aufstellung von Raumordnungsplänen durchzuführenden Abwägung sollten deshalb Kostenargumente Berücksichtigung finden.

Hinsichtlich der Lagerrelationen und der Sicherung barrierefreier und längenoptimierter Wasserstraßen (Schiffahrtswege, Fährlinien) muss es die Aufgabe der Raumordnung sein, die international vereinbarten Grundlagen der Schifffahrt zur Geltung zu bringen. Die wirtschaftspolitische Bedeutung der Schifffahrt und Häfen erfordert bei einer Raumordnung auf dem Meer die prioritäre Sicherung dieser Belange und die langfristige Sicherung von Entwicklungsmöglichkeiten, insbesondere für die Häfen. Insofern hat maritime Raumordnung nicht nur eine Sicherungsfunktion, sondern auch eine ausdrückliche Entwicklungsfunktion. Eine Benachteiligung von Häfen und Hafenanbindungen ist stets mit zunehmenden Transportkosten für viele Unternehmen verbunden und muss aus Gründen der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit vermieden werden.

Die Häfen nehmen im Zuge der Raumordnung die zentrale Schnittstelle zwischen dem maritimen und dem terrestrischen Bereich ein. Dieser überragenden Stellung an der Nahtstelle zweier verschiedener Raumnutzungssysteme muss die Raumordnung nicht nur durch eine entsprechend hohe Gewichtung innerhalb ihres Instrumentariums entsprechen. Vielmehr sollte sie sich auch darauf richten, die landseitigen Festlegungen mit den seeseitigen Festlegungen im Sinne einer wirtschaftsfördernden Harmonisierung abzustimmen. Die mit Abbildung 2 gezeigte Festlegung eines Wirtschaftshafens in einem Gebiet, welches gleichzeitig auch noch Vorbehaltsgebiet Naturschutz und Landschaftspflege sowie Tourismusentwicklungsraum ist, erscheint insoweit verbesserungsbedürftig.

Abb. 2: Hafenpositionierung in der Karte des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Vorpommern (2010) (Maßstab im Original 1 : 100 000)



Quelle: Regionaler Planungsverband Vorpommern 2010

1.4 Agglomerationen

Die räumliche Verdichtung von Nutzungen, Produktion und Absatz, die Vernetzung von Standorten und Zentren sowie Clusterbildungen als räumliche Zusammenballung bestimmter Industrien führen zu betriebswirtschaftlich sehr interessanten Agglomerationen. Der gegenwärtige Ausbau der Meeresnutzung in Mittel- und Westeuropa verweist auf eine deutliche Intensivierung, bei der solche Agglomerationen kräftige Impulse zur Bildung neuer Wirtschaftsstrukturen geben können. Die Hafententwicklung an der Nord- und

Ostseeküste, die zunehmende maritime Energienutzung und die Verdichtung technischer Infrastrukturnetze deuten auf Potenziale, deren Synergien sich auf die Herausbildung neuer Industriezweige richten. Neben den traditionellen Bereichen des Fischfangs und der Marikultur sowie der Handelsschifffahrt gewinnen die Nutzung regenerativer Energiequellen, die Rohstoffgewinnung aus dem Meer und die touristische Nutzung des Meeres dabei immer mehr an Bedeutung. Solange sie nur als branchenspezifische Entwicklung wahrgenommen werden, sind ihre Agglomerationswirkungen begrenzt. Eine wirtschaftliche Dynamik entfaltet sich aber besonders dort, wo diverse Wirtschaftsbereiche Möglichkeiten der Kooperation nutzen. Beispielhaft lassen sich hier touristische Angebote, etwa die Kreuzschifffahrt, nennen oder andere, wie Tauchfahrten oder die Besichtigung von modernen Energieanlagen, die auf meeresstechnisches Know-how setzen. Infrage kommen auch stationäre oder schwimmende Wohnanlagen, großräumige Verteilungsnetze, Speicher- und Versorgungsanlagen oder Kommunikationsanlagen.

Diese Entwicklungsprozesse können durch raumordnerische Instrumente gefördert und räumlich geordnet werden. Ansatzpunkte dafür bieten nicht nur die Hafenstandorte und ihre internationale Vernetzung mit Wasserstraßen, sondern auch Trassenkorridore oder Reservate für spezielle Nutzungen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist es für die Entwicklung von marinen Agglomerationen besonders erforderlich, marine Wirtschaftsgebiete ohne festgelegte Branchenspezifika langfristig vorzuhalten und in diesen auf nicht-wirtschaftliche Festlegungen so weit wie möglich zu verzichten. Alle Gebiete, die nicht aus zwingenden rechtlichen oder politischen Gründen für andere Zwecke reserviert werden müssen, sollen ausdrücklich einer nachhaltigen Meeresnutzung zugänglich sein. Ein solch grundsätzlicher Ansatz kann durch steuerlich differenzierte Begünstigungszonen für Zukunftsbranchen ergänzt werden.

1.5 Europäische Entwicklungsziele der maritimen Wirtschaft

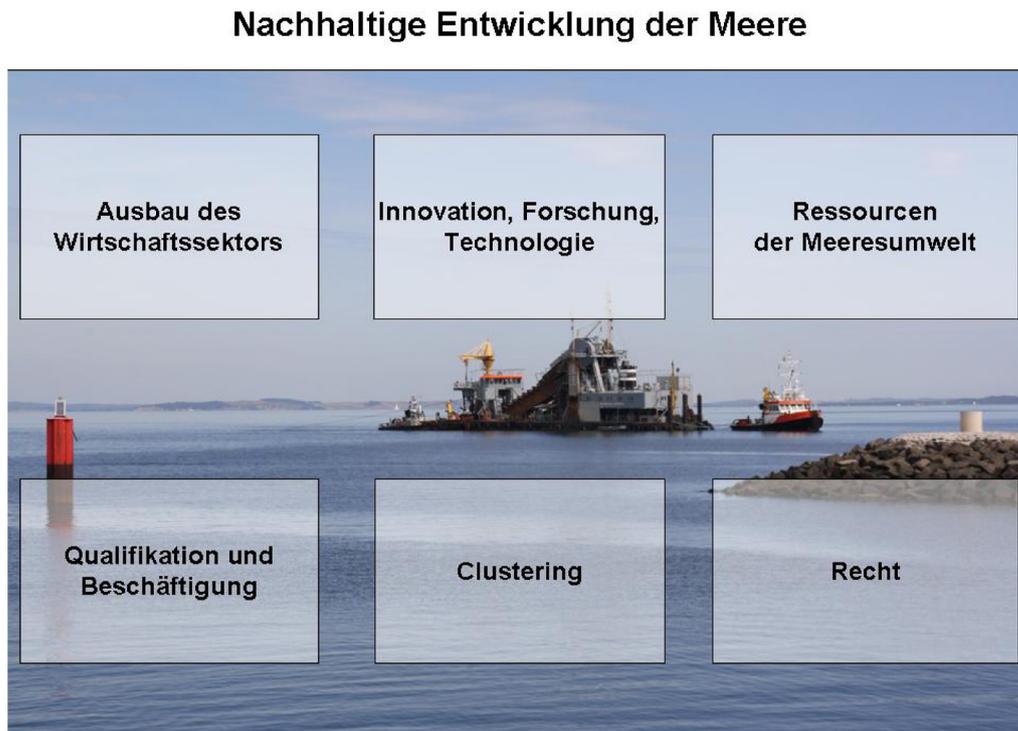
Mit dem Entwurf des Grünbuchs „Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere“ legte die Kommission der Europäischen Union 2006 erstmals einen integrierten strategischen Ansatz für eine gemeinschaftliche Meerespolitik vor (vgl. Europäische Kommission 2006)⁵. Zur Wahrung der europäischen Führungsrolle bei der nachhaltigen Entwicklung des Meeres maß die Kommission gleich eingangs des Grünbuchs einer wettbewerbsfähigen maritimen Wirtschaft grundlegende Bedeutung zu. Hervorgehoben wird auch der enge Zusammenhang der wirtschaftlichen Nutzung des Meeres mit der Entwicklung von Forschung und Technologie (vgl. Europäische Kommission 2008a)⁶.

Die Kommission erfasste mit ihrem Vorgehen die in Abbildung 3 bezeichneten sechs strategisch bedeutsamen Bereiche.

⁵ Der Entwurf diente der Anregung eines umfangreichen Konsultationsprozesses, der am 30.7.2007 endete; vgl. auch Europäische Kommission 2006.

⁶ Erklärung von Galway vom 13. und 14. Mai 2004, http://www.eurocean2004.com/pdf/galway_declaration.pdf.

Abb. 3: Bedeutsame Bereiche der europäischen maritimen Entwicklungspolitik



Quelle: eigene Darstellung Roland Wenk, Foto Dr. Karola Schmidt, Greifswald

Neben einem Ausbau der leistungsstarken Einzelbereiche des Wirtschaftssektors ist für die zukünftige Entwicklung der Cluster-Ansatz von hoher Attraktivität. Als Cluster bezeichnet das Grünbuch den Austausch von Kenntnissen, gemeinsame Forschungs- und Innovationstätigkeit (Produktentwicklung), gemeinsame Aus- und Weiterbildung, den Austausch innovativer Organisationsmethoden innerhalb einer Gruppe von Unternehmen (gemeinsame Beschaffung und gemeinsamer Vertrieb) oder gemeinsame Absatzförderung, einschließlich Marketing und Werbung. Dies führt nicht nur zur Entstehung von informellen Netzwerken, sondern im Gefolge des Ausbaus von maritimen Spitzenzentren auch zu Raumansprüchen und zur räumlichen Bindung von Förderinstrumenten.

Noch mit einiger Zurückhaltung verweist das Grünbuch auf die Möglichkeiten einer maritimen Raumplanung. Als für die Meerespolitik, und damit für die wirtschaftliche Nutzung der Meere problematische Bereiche maritimer Raumplanung werden im Grünbuch die folgenden Aspekte erwähnt:

- Anknüpfung an das ökosystemorientierte Konzept der Meeresumwelt-Strategie
- noch unklare Grundsätze einer europäischen maritimen Raumplanung
- noch fehlende Übereinstimmung der Raumplanungssysteme der Mitgliedstaaten
- noch fehlende Aufstellungs- und Umsetzungsverfahren
- noch fehlende Managementinstrumente
- Gewährleistung der Kohärenz terrestrischer und maritimer Raumplanung
- fehlende multilaterale Regelungen für die Geltung nationaler bzw. europäischer Raumpläne zur See

Der bereits 2007 folgende Aktionsplan hebt die Rolle der maritimen Raumplanung schon deutlicher hervor und ordnet sie den Instrumenten zur Gestaltung einer integrierten Politik zu (vgl. Europäische Kommission 2007a). Nach Aussage des Aktionsplanes wollte die Kommission 2008 eine Roadmap vorschlagen, um die Weiterentwicklung der maritimen Raumplanung in den Mitgliedstaaten zu erleichtern und zu fördern. Ebenfalls für diesen Zeitraum wurden Bestandsaufnahmen für maritime Cluster angekündigt, um eine Verbindung zwischen Cluster-Politik und maritimer Politik herzustellen. Für Deutschland wurde die Bestandsaufnahme 2008 vorgelegt (vgl. European Commission 2009).

Zuvor wurde 2007 mit dem aus dem Grünbuch entwickelten Blaubuch „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“ eine weitreichende Grundlage für die gemeinschaftliche Meerespolitik gelegt (vgl. Europäische Kommission 2007a; Europäische Kommission 2006). Auch hier sind wirtschaftliche Entwicklung und Aufgaben einer marinen Raumplanung auf das Engste miteinander verquickt. Die Begründungen für die Positionszuweisung der maritimen Raumplanung als von herausragender Bedeutung für die zukünftige Gemeinschaftspolitik bei der Überwindung fragmentierter Formen der Entscheidungsfindung und der Einführung horizontaler Planungsinstrumente finden sich u. a. in speziellen Studien der Kommission (vgl. European Commission 2011). Ein Fahrplan für die maritime Raumplanung der Mitgliedstaaten wird ebenso wie ein europäisches Netzwerk maritimer Cluster als Projekte von besonderer Bedeutung hervorgehoben.

In der Studie über die maritimen Cluster geht die Kommission der Frage nach, wie deren Wettbewerbsfähigkeit erhalten und gestärkt werden kann (vgl. European Commission 2009). Die Studie gibt einen Überblick über die wichtigsten maritimen Cluster Europas und bewertet unter Berücksichtigung ihres Umfangs, ihrer Spezialisierung und ihrer Ausrichtung vor allem Erfolgsfaktoren für die Stellung der Cluster innerhalb der Wirtschaftspolitik. Hervorgehoben werden Top-down- und Bottom-up-Ansätze bei der zukünftigen Gestaltung des Verhältnisses von unternehmerischen Zielen und staatlichen Aufgaben.

Eines der grundlegenden Instrumente für den Ausbau der integrierten Meerespolitik der EU wird die maritime Raumordnung sein. Das zielstrebige Handeln der EU zur Stärkung gemeinschaftlicher Politikansätze zeigt sich an der stringenten Ausformung einer zukünftigen maritimen Raumordnung (vgl. Europäische Kommission 2008b). Ihre Notwendigkeit gründet vor allem auf einer verbesserten Entscheidungsfindung. Die Installation der maritimen Raumordnung wird prozessorientiert angelegt, soll wiederum die Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft stärken, die sektoralen Ansätze von Einzelpolitiken überwinden und territoriale Grenzfragen mit umfassen. Folgende Grundsätze der maritimen Raumordnung sind für die wirtschaftliche Entwicklung besonders hervorzuheben:

- Einsatz der maritimen Raumordnung je nach Gebiet und Tätigkeitsbereich

Ein Meeres-Raumordnungsplan kann bzw. sollte bestimmte Teilbereiche umfassen. Die Dichte und Strenge von Regelungen sollte in Abhängigkeit von der Nutzungsintensität gewählt werden, um Planungseingriffe in die Nutzung zu minimieren. Maritime Raumordnung betrifft Tätigkeiten auf dem Meeresgrund, in der Wassersäule und an der Wasseroberfläche. Als vierte Dimension muss der Zeitfaktor berücksichtigt werden, sodass Veränderungen erfasst werden können.

- Formulierung von Zielen als Anhaltspunkte für die maritime Raumordnung

Mit der maritimen Raumordnung soll die laufende Tätigkeit im Meer bzw. die Nutzung des Meeres verwaltet werden. Mit einem strategischen Plan für das Gesamtmanagement eines Meeresgebietes sollen genaue Zielvorgaben für die künftige Nutzung gegeben

ben werden. Die Zielvorgaben sollen bei Interessenkonflikten zwischen den Sektoren eine Schlichtung ermöglichen.

- Koordinierung innerhalb der Mitgliedstaaten – Vereinfachung der Entscheidungsprozesse

Die maritime Raumordnung wird die Entscheidungsfindungen erleichtern und die Vergabeverfahren für Lizenzen und Fangerlaubnisse beschleunigen. Koordinierte und bereichsübergreifende Pläne werden ein einheitliches und gestrafftes Anwendungsverfahren erfordern.

- Erreichung von Kohärenz zwischen der Raumordnung an Land und auf See

Die Koordination der terrestrischen und der maritimen Raumordnung ist eine Zukunftsaufgabe, bei der eine Kohärenz beider Planungsansätze hergestellt werden soll.

Mit der 2010 folgenden Mitteilung der Kommission wurden die Grundsätze, auch mit Blick auf die maritime ökonomische Entwicklung, bestätigt und ausgebaut (vgl. European Commission 2010a). Verwiesen wird u. a. darauf, dass Entwicklungen wie der Aufbau eines transnationalen Supergrids in der Nordsee auf gemeinsame Raumplanungen angewiesen sind und dass eine ausgeformte gemeinschaftliche Meeresraumplanung die Voraussetzung für die Wahrnehmung europäischer Interessen in internationalen Gremien bildet.

Für die Implementierung einer integrierten europäischen Meerespolitik hebt die Mitteilung der Kommission die beiden folgenden Aspekte als besonders bedeutsam heraus:

- Die Spezifik einzelner Meere erfordert einen regionalen Ansatz der Meeresraumplanung. Beispielhaft wird auf das Polarmeer, das Mittelmeer und die überregionale Strategie des Ostseeraumes verwiesen.
- Die Initiative der Kommission für marine Daten und marines Wissen, welche für Unternehmen, öffentliche Entscheidungsprozesse und wissenschaftliche Forschung erforderlich sind, ist ein wichtiger Bestandteil der Meeresraumplanung⁷.

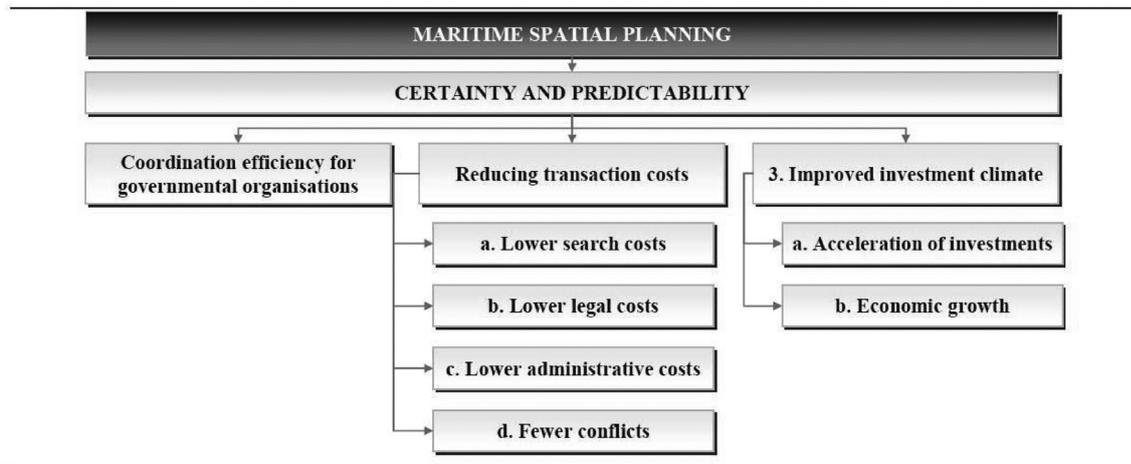
In ihren Schlussfolgerungen legt die Kommission noch einmal dar, wie eine koordinierte Meeresraumplanung die beiden Politikstränge der ökonomischen Entwicklung und der Implementierung von Gemeinschaftspolitik insbesondere durch grenzüberschreitende Kooperation miteinander verbinden und befördern wird.

1.6 Ökonomische Wirkungen der Raumordnung

Abbildung 4 zeigt in einer unspezifischen Darstellung gemeinschaftspolitische Vorstellungen der EU über die positiven ökonomischen Auswirkungen einer maritimen Raumordnung, wobei sowohl die Wirkungen auf öffentliche Haushalte wie auch Unternehmen erfasst werden. Festzustellen ist dabei, dass die dargestellten Wirkungen sich auf qualitative ökonomische Aspekte beziehen. Wie weit sich daraus Rückschlüsse auf quantitative Werte ergeben, insbesondere finanzielle, lässt sich erst mithilfe von Untersuchungen auf der betriebswirtschaftlichen Ebene klären. So kann für die privatwirtschaftliche Seite zunächst erst recht allgemein von positiven Wirkungen für das Investitionsklima gesprochen werden.

⁷ So auch aus ökologischer Sicht, vgl. Teil II, 2.3.

Abb. 4: Direct economic effects of certainty and predictability



Source: Policy Research Corporation

Quelle: European Commission 2011: 12

Neben den eher raumpolitischen Proklamationen der Nützlichkeit maritimer Raumordnung muss auch im Sinne der raumordnerischen Effizienz ein Nutznachweis zukünftig genauer dargestellt werden. Durch raumordnerische Festlegungen sollen strukturelle Wettbewerbsnachteile der maritimen Wirtschaft verringert und Zukunftsbranchen unterstützt werden. Wünschenswert wäre es, die dazu erforderlichen wirtschaftsbegünstigenden Festlegungen der Raumordnung in materiell wirksame und monetär wirksame Festlegungen zu unterscheiden.

Weiterhin klärungsbedürftig erscheint, ob bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen für das Meer möglichst sämtliche für die maritime Wirtschaft relevanten Standortfaktoren erfasst werden sollen oder nur bestimmte. Die Relevanz dieser Forderung resultiert aus der wirtschaftspolitischen Ambivalenz raumordnerischer Festlegungen. Planungssicherheit durch räumliche Festlegungen entsteht aufgrund einer zeitlich befristeten statischen Ordnung. Für einige Branchen der maritimen Wirtschaft ist das vorteilhaft. Andere, insbesondere sich dynamisch entwickelnde Branchen können durch eine solche Statik erheblich behindert werden. Die raumordnerische Programmierung muss deshalb den Anforderungen der Wirtschaft nach räumlicher und branchenspezifischer Dynamik differenzierend entsprechen können.

Aus diesen Anforderungen leiten sich erste wirtschaftspolitische Kriterien für eine Bewertung maritimer Raumordnung ab:

- Schaffung von Planungssicherheit
- Vermeidung von langfristigen Genehmigungsverfahren
- Offenhalten von Entwicklungsmöglichkeiten
- intensive Raubeobachtung
- maximal mittelfristige Planungsintervalle
- Möglichkeit, von Raumordnungsplänen abzuweichen
- internationale Abstimmung der Pläne, um nationale Wettbewerbsnachteile zu minimieren

2 Anforderungen des Umweltschutzes

2.1 Aufgaben, Ziele und Instrumente

Den Meeren kommt aus Sicht des Umweltschutzes besondere Bedeutung zu, da sie zahlreiche, für den Menschen lebenswichtige Funktionen der Erde übernehmen (z.B. Produktion von Sauerstoff oder Regulierung des Klima- und Temperaturhaushalts). Sie sind zudem der natürliche Lebensraum für eine vielfältige Tier- und Pflanzenwelt. Dem Menschen dienen sie auch zur Erholung, verbunden mit der Erfahrung von Gezeiten, offenem Horizont und Weite. Darüber hinaus weist der Meeresraum besondere Standortbedingungen für die Gewinnung der erneuerbaren Energieressource „Wind“ auf. Vorgänge auf dem Meer haben immer auch Einfluss auf die Lebens-, Aufenthalts- und Umweltqualität im Küstenstreifen an Land. Eine umweltorientierte Ordnung und Entwicklung des Meeresraumes hat daher folgende Belange zu berücksichtigen und aufeinander abzustimmen:

- Schutz der Meeresumwelt und des Meeres als großflächiger Freiraum
- Klimaschutz/-anpassung, vor allem durch Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Offshore-Windenergie

Aus Sicht des Umweltschutzes ist die derzeitige Situation der Meere vor allem geprägt durch:

- vielfältige, miteinander konkurrierende Aktivitäten und Nutzungen
- eine intensive Beanspruchung von Flächen und natürlichen Ressourcen
- eine Gefährdung empfindlicher Ökosysteme und Schutzgüter
- den Meeresspiegelanstieg und verstärkt auftretende Sturmfluten infolge des Klimawandels mit der Gefahr von Hochwasser und Küstenerosion

Angesichts dessen muss eine vorsorgende Planung die Inanspruchnahme des Meeresraumes so steuern, dass

- geeignete Flächen für umweltrelevante Nutzungs- und Schutzfunktionen in erforderlichem Maße und ohne erhebliche Beeinträchtigungen gesichert werden (Flächenvorsorge), z.B. für den Erhalt besonders schützenswerter Natur oder die Gewinnung von Windenergie,
- die Inanspruchnahme der Meeresflächen sparsam und effizient erfolgt und somit das Meer als großer, un bebauter Freiraum erhalten bleibt (räumliche Konzentration, Bündelung, Mehrfachnutzung u. a.),
- negative Auswirkungen der verschiedenen Meeresnutzungen auf die natürlichen Schutzgüter und die zu schützenden Meeresgebiete vermieden oder soweit wie möglich reduziert werden und
- bauliche und technische Anlagen nach Aufgabe der Nutzung zurückgebaut werden.

Die im Rahmen einer umweltorientierten Raumordnung auf See anzuwendenden Grundsätze sind in § 2 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) verankert. Als Beispiele seien genannt:

- Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen (siehe § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

- Naturgüter sind sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen (siehe § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG); die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen (siehe § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG).
- Den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes ist Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau erneuerbarer Energien [...] zu schaffen (siehe § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG).

Bei der Umsetzung dieser Grundsätze in konkrete Pläne der maritimen Raumordnung stehen dem Umweltschutz verschiedene Instrumente zur Verfügung, u. a.:

- die Festlegung von Zielen und Grundsätzen einschließlich der Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten
- die strategische Umweltprüfung (SUP) unter Berücksichtigung des Ergebnisses in der planerischen Abwägung
- die Verträglichkeitsprüfung bzgl. der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete
- die nachrichtliche Übernahme naturschutzrechtlicher Gebietsfestsetzungen

Informelle Instrumente (z. B. Entwicklungskonzepte, Leitbilder, Informations- und Kooperationsprozesse) können die Aufstellung von maritimen Raumordnungsplänen vorbereiten und unterstützen. Sie entfalten ihre Wirkung durch eine fachübergreifende, grenzüberschreitende Zusammenarbeit der verschiedenen Meeresakteure und tragen in einem frühen Planungsstadium zur Konfliktreduzierung und zur Beschleunigung formeller Planungsverfahren bei.

Die inhaltlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen an eine umweltorientierte Raumordnung auf See werden über Strategien und Initiativen der EU, des Bundes und der Länder konkretisiert und aufbereitet. Ein wichtiges Instrument zum Schutz der Meeresumwelt ist in diesem Zusammenhang die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) der EU vom Juni 2008 (2008/56/EG), für die im Oktober 2011 über ein Bundesgesetz die rechtliche Grundlage zur Umsetzung in Deutschland geschaffen wurde. Nach der EU-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten ihre Meere bis 2020 in einen guten Umweltzustand bringen, einen Ökosystemansatz anwenden und dafür sorgen, dass die Belastung durch menschliche Tätigkeiten mit einem guten Umweltzustand vereinbar ist. Mithilfe von 11 Deskriptoren wird der gute Umweltzustand festgelegt. Für die maritime Raumordnung ist u. a. der Deskriptor 7 des Anhangs I der Richtlinie von Bedeutung. Der Anspruch ist, dass dauerhafte Veränderungen der hydrographischen Bedingungen keine nachteiligen Auswirkungen auf die Meeresökosysteme haben.

2.2 Die ökologische Seite der Meere: Ökosystemschutz

Um das Ökosystem „Meer“ vorbeugend zu schützen, haben verschiedene Staaten und Regionen Strategien für eine nachhaltige Nutzung der maritimen Räume unter Beibehaltung ihrer ökosystemaren Funktionen und ihrer Integrität entwickelt⁸. Diese Politiken verstehen sich durchweg als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und betonen den Ökosystemansatz als ein Konzept, in dem das Verhältnis der Gesellschaft, ihrer Aktivitäten und

⁸ Zum Beispiel Australien (Oceans Politik 1998; Commonwealth Küsten-Politik 1995), Kanada (Oceans Act 1998; Oceans Aktionsplan 2004), die USA (Oceans Act 2000; An Ocean Blueprint 2004) und Europa (WRRL 2000; Meeresstrategie-Richtlinie 2008; Meerespolitik-Blaubuch); zur europäischen Entwicklung noch Teil III, 2.1.

Sichtweisen zu den Dienstleistungen des Ökosystems in den Mittelpunkt gestellt werden. Dabei wird in der Regel der Mensch als inhärenter Teil des Ökosystems verstanden (vgl. Juda 1999).

Die Biodiversitätskonvention der Vereinten Nationen beschreibt den Ökosystemansatz allgemein wie folgt: "The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way. Application of the ecosystem approach will help to reach a balance of the three objectives of the Convention. It is based on the application of appropriate scientific methodologies focused on levels of biological organization which encompass the essential processes, functions and interactions among organisms and their environment. It recognizes that humans, with their cultural diversity, are an integral component of ecosystems" (CBD 2000). Diese Definition betont die Komplexität der Ökosystemstrukturen und -funktionen, aber auch die gesellschaftlichen Aspekte als Teil des Ökosystemansatzes⁹.

Bezogen auf Meeres- und Küstenräume definiert OSPAR den Ökosystemansatz wie folgt: "...the comprehensive integrated management of human activities based on the best available scientific knowledge about the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on influences which are critical to the health of marine ecosystems, thereby achieving sustainable use of ecosystem goods and services and maintenance of ecosystem integrity" (OSPAR Commission 2012). Dergestalt wird die Rolle von Wissenschaft und Forschung betont, ohne allerdings darauf einzugehen, welche Forschung gemeint ist und wie bei planerischen Entscheidungen unter „Unsicherheit“, d. h. fehlendem, unklarem oder widersprüchlichem Wissen, zu verfahren ist. Überdies findet sich d(ies)er Ökosystemansatz mit dem Konzept der Ökosystemgüter und -dienstleistungen und mit Zielen wie der Integrität und dem „Gesundheitszustand“ von Ökosystemen verknüpft (vgl. Farmer et al. 2009).

Im EU-Recht wird der Begriff „Ökosystemansatz“ durchaus unterschiedlich verwendet (vgl. Farmer et al. 2009). Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie¹⁰ etwa verweist auf die Anwendung des Ökosystemansatzes mit dem Ziel, einen „guten Umweltzustand“ zu erreichen. In diesem Zusammenhang zielt der Ökosystemansatz auf das Management menschlicher Aktivitäten im Rahmen meerespolitischer Strategien mit dem Ziel des guten Umweltzustands und demjenigen, die Kapazität der Ökosysteme zur Regenerationsfähigkeit nicht zu gefährden¹¹.

Das Ministerium für natürliche Ressourcen der kanadischen Provinz Ontario betont in seiner Definition den Prozesscharakter des Ökosystemansatzes, ohne diesen mit spezifischen normativen Zielen zu verbinden: "A resource planning and management approach that recognizes the connections between land, air and water and all living things, including people, their activities and institutions" (Queen's Printer for Ontario 2012).

Die vorstehende Übersicht erweist, dass es eine Reihe sehr verschiedener und unterschiedlich detaillierter Definitionen und Interpretationen des Ökosystemansatzes gibt. Zur Rolle des Ökosystemansatzes in der Meeresraumordnung ist insbesondere folgendes Statement der HELCOM-VASAB Arbeitsgruppe zur Meeresraumordnung von Bedeutung: "The ecosystem approach, calling for a cross-sectoral and sustainable management of human activities, is an overarching principle for Maritime Spatial Planning which aims at achieving a Baltic Sea ecosystem in good status: a healthy, productive and resilient

⁹ Allerdings werden mit dem Ansatz auch spezifische Ziele der Konvention verbunden, was seine Anwendbarkeit im Rahmen anderer politischer Rahmenkonzepte erschweren kann (vgl. Farmer et al. 2009).

¹⁰ Dazu näher Teil III, 2.1, 2.2.

¹¹ Eine vage und kaum mit eindeutigen Kriterien untermauerte Beschreibung (vgl. Farmer et al. 2009).

condition so that it can provide the services humans want and need. The entire regional Baltic Sea ecosystem as well as sub-regional systems and all human activities taking place within it should be considered in this context. MSP must seek to protect and enhance the marine environment and thus should contribute to achieving Good Environmental Status according to MSFD and HELCOM Baltic Sea Action Plan" (Helsinki Commission 2010).

Wenn dieser Ökosystemansatz als Grundlage für eine nachhaltige Nutzung der Küsten- und Meeresräume akzeptiert wird, bleibt die Frage, was er in der Praxis bedeutet und welche Folgerungen für Entscheidungen und Prioritätensetzung in Abwägung unterschiedlicher Nutzungs- und Schutzansprüche zu ziehen sind.

Die im Rahmen des Projekts BaltSeaPlan¹² entwickelte Vision 2030 für die Meeresraumordnung im Ostseeraum sieht die Meeresraumordnung als eines der zentralen Instrumente, um Nutzungs-, Raumentwicklungs- und Schutzansprüche zusammenzuführen (vgl. Gee et al. 2011). Der Ökosystemansatz richtet sich in diesem Rahmen darauf, eine übermäßige Belastung von Ökosystemstrukturen und -funktionen zu vermeiden – mit dem Ziel, die Langzeitintegrität und Systemresilienz zu erhalten. Dies erfordert einen integrierten und prozessorientierten Ansatz sowie die Berücksichtigung kumulativer und skalenabhängiger Effekte. Vor diesem Hintergrund fordert der Ökosystemansatz in der Praxis folgende Schritte¹³:

- Anerkennen der Integrität und Resilienz von Ökosystemen als Rahmenbedingung in allen raumrelevanten Entscheidungen.
- Dabei sind unterschiedliche Skalenebenen zu berücksichtigen: So können lokal bedeutende Effekte auf der Regionalmeerebene für die Integrität und Resilienz des Systems irrelevant sein; in der Abwägung sind Handlungsebenen und die „Ausstrahlung“ von Umweltauswirkungen daher ebenso zu berücksichtigen wie kumulierte und kumulative Effekte (z. B. gleichgerichtete Effekte unterschiedlicher Nutzungen oder z.B. Auswirkungen vieler Windparks gegenüber der Auswirkung eines einzelnen Parks).
- Dies erfordert sowohl eine transnationale Abstimmung von räumlichen Planungen und die Entwicklung von Mechanismen für einen internationalen Ausgleich, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit kumulativen Effekten, als auch die Entwicklung geeigneter Programme und Kriterien für ein regelmäßiges Monitoring.

Bezogen auf Meeres- und Küstenräume bietet der Ökosystemansatz somit einerseits Möglichkeiten für die nachhaltige Nutzung, erfordert andererseits aber ein vertieftes Verständnis davon,

- wie marine sozial-ökologische Systeme funktionieren,
- wie Güter und Dienstleistungen des Ökosystems entstehen und erhalten werden können,
- wie und nach welchen Regeln menschliche Ressourcennutzung erfolgt und zum menschlichen Wohlergehen und zur Lebensqualität beitragen,
- welche materiellen und immateriellen Kosten damit einhergehen und
- welche komplexen sozialen Beziehungen und Wertesysteme den menschlichen Umgang mit Meeres- und Küstenräumen bestimmen (vgl. ICES 2011).

¹² www.baltseaplan.eu, Koordinator: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie.

¹³ Im Wesentlichen basierend auf Gee et al. 2011, mit eigenen Interpretationen.

2.3 Zur ökologischen Wissensbasierung im maritimen Bereich

Derartige (Er-)Kenntnisse ökologischer Art stehen im maritimen Bereich allerdings weitgehend (noch) nicht zur Verfügung:

Wegen der Durchlässigkeit von Meeren und Ozeanen vollziehen sich Wechselwirkungen und Austauschprozesse im Wasserkörper in anderen räumlichen Skalen als an Land. Dies unterscheidet die maritime von der terrestrischen Raumordnung. Das kann sowohl für physikalische und abiotische Prozesse gelten als auch für biotische Prozesse, bspw. im Nahrungsnetz oder der Habitatbildung.

Mit der hiermit verbundenen Forderung nach einer ökosystembasierten maritimen Raumordnung¹⁴ verbindet sich in hohem Maße der Bedarf nach einer fundierten Informationsgrundlage für den Planungsprozess. Insoweit unterscheidet sich maritime Raumordnung zwar nicht grundsätzlich von anderen Planungsinstrumenten. Der marine Raum weist jedoch insofern Besonderheiten auf, als in vielen Fällen Daten- und Wissensgrundlagen immer noch fehlen. Datenerhebungen im und unter Wasser, bspw. die Kartierung von Habitaten, sind aufwendig. Hinzu kommt die Größe der Gebiete; so umfasst etwa die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Nordsee 28.600 km². Alternative Methoden, die bei der Einschätzung von Raumwertigkeiten und Raumklassen helfen könnten, wie die Habitatmodellierung, sind zurzeit noch nicht voll entwickelt.

Angesichts dessen kommt es aus ökologischer Sicht zu einem Dilemma. Einerseits erfordert gestiegener Nutzungsdruck zügige Planungen, andererseits fehlen Daten, um z. B. eine landschaftsplanerische Bestandsaufnahme durchführen zu können. In der Praxis werden Umweltbelange daher heute oft auf die Ebene einer Verträglichkeitsprüfung im Rahmen von Genehmigungsverfahren verlagert. Dies scheint insofern vernünftig, als hierdurch der benötigte Ordnungsrahmen für die Nutzung mariner Räume zeitnah geschaffen werden kann. Zudem verlagert sich die erforderliche Erhebung von Umweltdaten hierdurch oftmals auf die Vorhabenträger, wodurch Umweltdaten zwar nachträglich, aber räumlich zielgerichtet erhoben werden können. Tatsächlich liegen in dieser Praxis jedoch auch Gefahren. So fehlt während des vorhabenbezogenen Zulassungsverfahrens ein vollständiges Bild von den Umweltbelangen des größeren Raums. Dies kann für die Durchlässigkeit von im Zusammenhang stehenden Habitaten („Blue corridors“) jedoch von erheblicher Bedeutung sein. In der Folge kann nicht immer sicher davon ausgegangen werden, dass derzeit hinreichend oder auch ausschließlich schutzbedürftige Flächen für einen funktionsfähigen zusammenhängenden Habitatverbund identifiziert und ggf. mit entsprechendem Status versehen worden sind.

Für die erfolgreiche Umsetzung eines ökosystembasierten Managements ist daher eine deutlich breitere und aussagekräftigere Datenbasis notwendig. Eine solche kann jedoch nicht allein im Rahmen der vorhabenbezogenen Planung entstehen, sondern muss parallel in Abstimmung mit den Bedarfen der Raumordnung vorangetrieben werden. Außerdem ist es notwendig, dass Daten grenz- und behördenüberschreitend zur Verfügung stehen. Insbesondere Daten, die vorhabenbezogen erhoben worden sind (bspw. zur Vorbereitung einer UVP), stehen oftmals nicht als Rohdaten für weitergehende Analysen zur Verfügung. Derartige Daten, die im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen gewonnen oder für diese erstellt worden sind, sollten frei zugänglich sein.

Soweit Datenlücken zu Unsicherheiten im Planungsprozess führen, sind Regeln für den Umgang damit zu erarbeiten. Eine Lösung kann die Erhaltung oder Schaffung von raumordnerischer Flexibilität sein (bspw. in Form der Möglichkeit zur Nachsteuerung, durch

¹⁴ Dazu vorstehend unter 2.2.

Schaffung resilienter Raumstrukturen oder in der Dimensionierung von Nutzungen). Ferner wird daran gedacht, zumindest übergangsweise mit Deskriptoren zu arbeiten, die insbesondere aus der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie abgeleitet werden (vgl. Piha, Zampoukas 2011).

Bei alledem kommt der Erhaltung langfristiger raumordnerischer Gestaltungsfreiheit und damit auch dem Schutz der Meeresumwelt erneut gesteigerte Bedeutung zu.

2.4. Strategien und Konzepte für eine umweltorientierte Entwicklung und Planung des Meeresraums

Die im Rahmen einer umweltorientierten Entwicklung und Planung des Meeresraumes zu berücksichtigenden Belange finden sich in verschiedenen Strategien, Konzepten und Programmen der Bundesregierung. Zum Teil wird die maritime Raumordnung dabei explizit genannt und als wichtiges Umsetzungsinstrument eingestuft.

2.4.1 Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See (2002)

Einen ersten Orientierungsrahmen für den Ausbau der Windenergie auf dem Meer bildet die „Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See“ vom Januar 2002. Die Bundesregierung setzte damit Rahmenbedingungen, um die Potenziale der Offshore-Windenergie möglichst schnell zu erschließen (vgl. BMU 2002). Hierdurch soll im Bereich der Energieerzeugung die Abhängigkeit von Importen verringert und zugleich dem Klimaschutz Rechnung getragen werden. In der Strategie werden bis zum Jahr 2010 die Installation von 2.000 bis 3.000 Megawatt (MW) Leistung und bis zum Jahr 2030 die Installation von insgesamt 20.000 bis 25.000 MW Leistung Offshore-Windenergie für die Küstenmeere und die AWZ der Nord- und Ostsee angestrebt. Die Strategie unterstützt damit die Ziele des Erneuerbare-Energien-Gesetzes – EEG (Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung bis 2020 auf mind. 35% und danach kontinuierlich weitere Erhöhung als Ziel des EEG 2012) und des Integrierten Energie- und Klimaprogramms (IEKP) der Bundesregierung von 2007 (Reduktion der deutschen Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 % gegenüber 1990).

2.4.2 Energiekonzept der Bundesregierung (2010) und Eckpunkte für eine beschleunigte Energiewende (Juni 2011)

Das Energiekonzept der Bundesregierung von 2010 schreibt die Zielzahlen zur Minderung der Treibhausgasemissionen und zum Ausbau erneuerbarer Energien auf der Zeitachse fort (vgl. BMWI, BMU 2010):

- Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 %, bis 2030 um 55 %, bis 2040 um 70 % und bis 2050 um 80–95 % – jeweils gegenüber 1990
- Erhöhung des Anteils der Stromversorgung aus erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch bis 2020 auf 35%, bis 2030 auf 50%, bis 2040 auf 65%, bis 2050 auf 80 %

Die Gewinnung von Windenergie auf See und in den Küstenregionen wird dabei eine zunehmend wichtigere Rolle spielen. Es besteht vorrangiger Handlungsbedarf, den Ausbau der Offshore-Windenergie deutlich zu beschleunigen. Um die Offshore-Windleistung bis 2030 auf 25.000 MW auszubauen, müssen insgesamt etwa 75 Mrd. Euro investiert werden. Der Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone soll fortgeschrieben werden, um langfristig die Offshore-Entwicklung sicherzustellen. Grundlage für die Fortschreibung wird ein 2012 vorzulegender Evaluierungsbericht sein.

Mit dem Ziel, die Energiewende zu beschleunigen und bis 2022 schrittweise aus der Atomenergie auszusteigen, hat die Bundesregierung Anfang Juni 2011 das Eckpunktepapier „Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich“ beschlossen. Die Eckpunkte orientieren sich an der Grundausrichtung des Energiekonzepts von 2010, konkretisieren die verschiedenen Maßnahmenbereiche und zeigen zugleich die neuen – zum Teil inzwischen bereits umgesetzten – Initiativen auf (vgl. BMU 2011a). Für die maritime Raumordnung sind vor allem folgende Punkte direkt oder indirekt von Bedeutung:

- Verbesserung der Vergütung bei der Offshore-Windenergie in der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2012 (EEG), das die Ausbauziele des Energiekonzepts aufnimmt
- besonderes Förderprogramm „Offshore-Windenergie“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit einem Volumen von 5 Mrd. Euro zur Unterstützung der Realisierung der ersten zehn Offshore-Windparks
- Vereinfachung der Genehmigungsverfahren für Anlagen in der AWZ durch Novellierung der Seeanlagenverordnung (SeeAnIV)
- Schaffung der Voraussetzungen für einen schnelleren Ausbau der Stromübertragungsnetze über ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) mit Regelungen zum Planungs- und Genehmigungsverfahren (u. a. Bestimmung von Trassenkorridoren für länderübergreifende Höchstspannungsleitungen über eine Bundesfachplanung); Erleichterung der Netzanbindung von Offshore-Parks durch Ermöglichung einer Sammelanbindung (Clusteranbindung)
- Einführung einer koordinierten Netzausbauplanung für die Übertragungsnetze: Erstellung eines Netzentwicklungsplanes durch die Übertragungsnetzbetreiber als Grundlage für den Erlass eines Bundesbedarfsplans durch den Bundesgesetzgeber, der den Ausbaubedarf verbindlich feststellt (Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes – EnWG)
- Sicherstellung der Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit auf den verschiedenen Verfahrensebenen
- Monitoringprozess zur Gewährleistung der Zielerreichung in den Bereichen Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit

2.4.3 Nationale Strategie zum Schutz und zur Nutzung der Meere – Nationale Meeresstrategie (2008)

Die Meeresumwelt so zu schützen, dass die biologisch vielfältigen und dynamischen Meeresökosysteme in einem sicheren, sauberen, gesunden und produktiven Zustand erhalten bleiben, ist das Motiv der nationalen Meeresstrategie (vgl. BMU 2008a). Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, bis 2020 den guten Zustand der Meeresumwelt unserer Meeresgewässer in Nord- und Ostsee bis zur Grenze der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) zu bewahren oder zu erreichen. Die Meeresstrategie ist ein wichtiger Baustein bei der Umsetzung der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie in Deutschland. Bis 2012 werden geeignete Maßnahmen ergriffen, um bis 2015 einen guten ökologischen Zustand in der 1-Seemeilenzone und einen guten chemischen Zustand in den Küstengewässern der 12-Seemeilenzone zu erreichen. Zur Erhaltung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen im Küsten- und Meeresbereich kommt einer vorsorgenden maritimen Raumordnung besondere Bedeutung zu, dies insbesondere in Kombination mit anderen Instrumenten wie dem Ökosystemansatz¹⁵, dem Integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM)¹⁶ und der Umweltüberwachung.

¹⁵ Vgl. dazu aber Teil III, 2.2.

¹⁶ Dazu Teil III, 2.3.

2.4.4 Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt (2007)

Auch die nationale Strategie zur biologischen Vielfalt verfolgt das Ziel, die miteinander vernetzten Meeresökosysteme in ihrer Vielfalt und natürlichen Dynamik zu erhalten und zu entwickeln (vgl. BMU 2007a). Bis zum Jahre 2015 ist für die Gewässer im Küstenraum ein guter ökologischer und chemischer Qualitätszustand zu erreichen. Die Meeresgewässer sollen bis 2021 eine gute Umweltqualität aufweisen. Bis zum Jahr 2010 sind der Rückgang von Arten und die Degradierung von Lebensräumen zu stoppen, bis 2020 ist der Erhaltungszustand für alle Arten und Lebensräume signifikant zu verbessern. Bis zum Jahr 2015 sollen der Stör und andere in Deutschland ausgestorbene Arten im Meer wieder präsent sein. Der Ökosystemansatz ist anzuwenden, ein Integriertes Küstenzonenmanagement zu nutzen. Bis 2010 ist ein Netz gut geführter Küsten- und Meeresschutzgebiete mit Kernzonen natürlicher Entwicklung zu verwirklichen. Ein spezielles Bundesförderprogramm unterstützt die Umsetzung der Strategie zur biologischen Vielfalt.

2.4.5 Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (2008) und Aktionsplan Anpassung (2011)

Gemäß der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel ist es grundsätzlich wichtig, all diejenigen Faktoren zu begrenzen, die einerseits zur Erwärmung und andererseits zur Versauerung der Meere führen. Zusätzlich zu den vorhandenen Belastungen der Meeresumwelt, z. B. durch Stoffeinträge, wirken sich Erwärmung und Versauerung der Meere nachteilig auf die biologische Vielfalt und die Widerstandskraft der Meeresökosysteme aus. Schutzmaßnahmen wie die Einrichtung gut geführter und ausreichend großer Schutzgebiete leisten einen Beitrag, um Arten, die klimabedingten Stressfaktoren ausgesetzt sind, zumindest vor bestimmten anthropogenen Stressfaktoren zu schützen und dadurch bessere Überlebenschancen zu geben. Darüber hinaus sind Küsten- und Meeresbereiche durch den Anstieg des Meeresspiegels sowie durch verstärkt und vermehrt auftretende Sturmfluten gefährdet. Betroffen sind nicht nur die Küstenzonen mit Erosionsprozessen an Land und unter Wasser, sondern auch Lebensräume auf und im Meer (z. B. das sensible Ökosystem Wattenmeer durch vermehrte Überflutung). Die Möglichkeiten der Raumordnung im Hinblick auf Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, sollen genutzt werden. Zur Konkretisierung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel hat die Bundesregierung Ende August 2011 einen Aktionsplan Anpassung beschlossen (vgl. BMU 2008b; BMU 2011b).

2.4.6 Weitere Strategien

Weitere wichtige Politikinstrumente des Bundes mit Meeres- und Umweltbezug sind die nationale Strategie zum Integrierten Küstenzonenmanagement (März 2006) (BMU 2006) und der Entwicklungsplan Meer (Juli 2011) (BMVBS 2011). Einen Rahmen bildet weiterhin die nationale Nachhaltigkeitsstrategie, in der auch das Ziel einer sparsamen und effizienten Flächeninanspruchnahme verankert ist.

Wie der Bund verfolgen auch die deutschen Küstenländer derartige Strategien und Konzepte für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Als ein Beispiel sei der Maritime Aktionsplan Schleswig-Holstein (2008) im Rahmen der Landesinitiative „Zukunft Meer“ genannt. Der Plan umfasst Leitlinien der Meerespolitik sowie Aktionen und Maßnahmen im maritimen Bereich, für die sich die Landesregierung Schleswig-Holstein einsetzt (vgl. Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein 2008).

Die dargestellten Initiativen des Bundes korrespondieren in vielen Fällen mit gleich gerichteten umwelt- und raumbezogenen Initiativen der EU oder leiten sich hieraus ab. Einen Rahmen für eine integrierte Meerpolitik bildet dabei das 2007 von der Europäischen Kommission vorgelegte „Blaubuch“ mit Aktionsplan. Das Blaubuch bezeichnet die maritime Raumordnung als ein Instrument zur nachhaltigen Entwicklung der Meeresgebiete und Küstenregionen und zur ökologischen Sanierung der Meere Europas (vgl. Europäische Kommission 2007b). Nicht zuletzt spielen strategische Ansätze auch in internationalen Übereinkommen zum Schutz regionaler Meeresgebiete eine wichtige Rolle. Als Beispiele seien hier der HELCOM Baltic Sea Action Plan von 2007 und die Planungsgrundsätze der gemeinsamen HELCOM/VASAB- Arbeitsgruppe zur maritimen Raumordnung in der Ostsee von 2010 genannt.

III Rechts- und Regelungsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen der maritimen Raumordnung, deren auch wirtschaftlicher Nutzen zunehmend hervorgehoben wird (vgl. European Commission 2010b), und die Regelungen für ihre Verwirklichung finden sich im Völkerrecht, im Recht der Europäischen Union und im nationalen Recht.

1 Völkerrecht

1.1 Küstenmeer und ausschließliche Wirtschaftszone allgemein

1.1.1 Küstenmeer

Was das Völkerrecht anbelangt, so ergibt sich aus dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen¹⁷, der „Verfassung der Meere“, zunächst, dass das Küstenmeer, also die sog. 12-Seemeilen-Zone, der küstenstaatlichen Souveränität unterfällt, sofern sie – wie in Deutschland geschehen (vgl. Erbguth 2009a: 181) – staatlicherseits proklamiert worden ist¹⁸. Das deutsche Küstenmeer in Nord- wie Ostsee ist damit Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und Gegenstand der Hoheitsgewalt des Bundes und der Länder¹⁹. Nach der diesbezüglichen binnenstaatlichen Kompetenzverteilung, die das Völkerrecht unberührt lässt, richtet sich mithin, wie Raumordnung (auch) zu Wasser zu betreiben ist bzw. betrieben werden kann. Darauf wird zurückzukommen sein²⁰. Das Ob der Raumordnung im Staatsgebiet der Bundesrepublik ist hingegen unproblematisch, und zwar wegen der ausdrücklichen kompetenziellen Legislativzuweisung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, Art. 72 Abs. 2, 3 GG.

1.1.2 Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)

1.1.2.1 Beschreibung

Bei der AWZ handelt es sich um das sich seewärts des Küstenmeeres (12-Seemeilen-Zone) anschließende Meeresgebiet, welches bis maximal zur 200-Seemeilen-Grenze reicht. Sie gehört im Gegensatz zum Küstenmeer nicht zum Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Die AWZ wurde von der Bundesrepublik Deutschland auf Grundlage des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) mit Wirkung zum 01.01.1995 für die Nord- und die Ostsee eingerichtet. Nach dem SRÜ stehen dem jeweiligen Küstenstaat in seiner AWZ souveräne Rechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der AWZ

¹⁷ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982/1994, BGBl. 1994 II: 1798, in Kraft getreten gem. Art. 308 SRÜ am 16. November 1994; hierzu, zu einschlägigen weiteren völkerrechtlichen Vorgaben und zum Nachfolgenden näher Keller 2006: 32 ff., 67 ff.; Risch 2005: 29 ff.; Castringius 2006: 137 ff. (MARPOL), 150 ff. (PSSA), 161 ff. (Ramsar-Konvention/ Bonner-, Berner-Übereinkommen), 170 ff. (CBD), 174 ff. (regionale Meeresschutzübereinkommen: HELCOM, OSPAR), 184 ff. (zum Vorrang der seerechtlichen Grundordnung des SRÜ, wobei es aber im Verhältnis von See- und Umwelt(völker)vertragsrecht letztlich auf eine wechselseitige Berücksichtigung hinausläuft (Art. 24, 58 Abs. 3; Art. 56 Abs. 2 SRÜ: vgl. 200 ff.)); Schubert 2009: 47; eingehende Würdigung des SRÜ bei Jenisch 2006.

¹⁸ Hierzu und zum Nachfolgenden näher Schubert 2009: 53 ff.

¹⁹ Näher zu diesem „maritimen Aequitorium“ und zugleich zur Anschlusszone Graf Vitzthum 2006: 63 ff.

²⁰ Vgl. nachfolgend unter 3.1.1.

wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind zu. Darüber hinaus hat der Küstenstaat Hoheitsbefugnisse in Bezug auf die Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, von Anlagen und Bauwerken, die wissenschaftliche Meeresforschung und den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt.

Die AWZ der Bundesrepublik Deutschland ist ca. 33.100 km² groß (Nordsee: ca. 28.600 km², Ostsee ca. 4.500 km²). Verglichen mit dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland umfasst sie ein knappes Zehntel der Fläche. Die AWZ grenzt in der Nordsee an die ausschließlichen Wirtschaftszonen des Königreichs Dänemark und des Königreichs der Niederlande sowie im äußersten Nordwesten an den durch das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland genutzten Meeresbereich. Die westlich von Helgoland im Gebiet der AWZ gelegene und von ankernden Schiffen genutzte Tiefwasserreederei gehört rechtlich zum deutschen Hoheitsgebiet und nicht zur AWZ. In der Ostsee grenzt die deutsche AWZ an die AWZ des Königreichs Dänemark sowie an die des Königreichs Schweden und der Republik Polen. Darüber hinaus trifft die deutsche AWZ an der Grenze zur 12-Seemeilen-Zone – welche zugleich die Hoheitsgrenze der Bundesrepublik Deutschland darstellt – auf die Küstengewässer der Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein sowie Mecklenburg-Vorpommern.

1.1.2.2 Rechtslage

Wie zuvor angesprochen, ist die AWZ nicht Staatsgebiet des jeweiligen Küstenstaates, sondern bloßer „Funktionshoheitsraum“, in dem den (Küsten-)Staaten lediglich gegenständlich begrenzte souveräne Rechte (Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ) und Hoheitsbefugnisse (Art. 56 Abs. 1 lit. b) SRÜ²¹) zugewiesen sind. Diese Positionen sind wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und umweltbezogener Art (vgl. Kment 2007: 54, 59 f.). Eine ausdrückliche Zuweisung von raumordnerischen Aufgaben oder auch nur solchen der Koordinierung hinsichtlich jener Einzelbefugnisse fehlt hingegen. Gleichwohl ist eine gesamtplanerische, auf den Meeresraum bezogene Zuständigkeit der Küstenstaaten zur Koordinierung der souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse anerkannt: Entweder wird sie dem Seerechtsübereinkommen im Wege einer allgemeinen teleologischen (Vertrags-) Auslegung entnommen (Art. 31 Abs. 1 WVK; vgl. Heintschel von Heinegg in: Ipsen/Menzel/Epping (Hrsg.), Völkerrecht, § 11 Rn. 16; Kment 2007: 61 f.²²) oder unter Heranziehung spezieller völkerrechtlicher Interpretationsregeln²³. Der Raumordnung teilt sich zwar die gegenständliche Beschränktheit der hoheitlichen Befugnisse in der AWZ mit (vgl. vorstehend im Text; Proelß 2009: 21 ff.), die raumordnerische Aufgabentypik der überörtlich-raumbezogenen Abstimmung kommt ihr aber gleichwohl zu^{24, 25}.

1.2 Rechte von Drittstaaten

Probleme bei der Anerkennung „wirklicher“ Raumordnungsbefugnisse zur See könnten aber aus der völkerrechtlichen Anerkennung der Rechte von Drittstaaten rühren, wenn deren einschränkende Wirkung eine raumordnerische Koordinierung weitgehend ausschliesse. Die Frage stellt sich nicht nur in der AWZ, sondern auch im Küstenmeer.

²¹ Dazu etwa Proelß 2009: 19.

²² Ganzheitliche Betrachtung der Probleme der Meere und Ozeane nach dem SRÜ.

²³ „necessary implication“ (Erbguth, Müller 2003: 628), eingehend Schubert 2009: 58 ff.

²⁴ Die Bezeichnung als „Selektivraumordnung“ darf daher nicht missverstanden werden. Begriff etwa bei Keller 2006: 210; von Nicolai 2004: 495; dazu Erbguth 2009a: 196 f.

²⁵ Zu weiteren „Besonderheiten“ (Mehrdimensionalität u. Ä.) s. unter 3.1.2.1.

1.2.1 Küstenmeer

Was die 12-Seemeilen-Zone anbelangt, so sind schon die Drittstaaten zugestandenen Einwirkungsmöglichkeiten recht begrenzt ausgefallen. Ihnen steht im Küstenmeer lediglich das Recht der friedlichen Durchfahrt zu, Art. 17 i.V.m. Art. 24 SRÜ. Insoweit werden überdies deutliche küstenstaatliche Zugriffsrechte eröffnet, die zwar die friedliche Durchfahrt nicht unterbinden, aber in ihrem Verlauf – und damit räumlich – weitgehend beeinflussen können. Hierzu zählen nach Art. 21 Abs. 1 SRÜ „Gesetze und sonstige Vorschriften“ des Küstenstaats u.a. zum Schutz von Anlagen (lit. b), von Kabeln und Rohrleitungen (lit. c), zur Erhaltung der lebenden Ressourcen des Meeres (lit. d) und nicht zuletzt zum Schutz der Umwelt des Küstenstaats und zur Verhütung, Verringerung und zur Überwachung ihrer Verschmutzung (lit. f); derartige Regelungen müssen die fremden Schiffe – dann – einhalten (vgl. Graf Vitzthum in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 2 Rn. 124). Dies zeigt, dass eine räumliche Koordinierung der Routen für die friedliche Durchfahrt mit widerläufigen wirtschaftlichen und ökologischen Anforderungen durchaus möglich ist; der raumordnerische Abstimmungsauftrag (durch „Vorschriften“) wird folglich aufgrund von drittstaatlichen Befugnissen nicht wirklich geschmälert. Dass der Raumordnung ein Verdikt der friedlichen Durchfahrt entzogen ist, dürfte hieran schon deshalb nichts ändern, weil sich eine solche gänzliche Eliminierung von Belangen²⁶ auch ohne Völkerrecht außerhalb der raumordnerischen Interessenberücksichtigung und -abwägung bewegte.

1.2.2 Ausschließliche Wirtschaftszone

In der AWZ sind die Positionen von Drittstaaten stärker ausgeprägt. Dazu gehören die Freiheit der Schifffahrt und des Überflugs, die Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen sowie sonstige völkerrechtlich zulässige und mit dem SRÜ zu vereinbarende, hiermit zusammenhängende Nutzungen des Meeres, insbesondere im Rahmen des Einsatzes von Schiffen und Luftfahrzeugen sowie des Betriebs unterseeischer Kabel und Rohrleitungen, Art. 58 Abs. 1 i.V.m. Art. 87 SRÜ. Aber auch diesbezüglich gilt, dass hierbei die Rechte und Pflichten der Küstenstaaten und die von ihnen in Einklang mit dem Völkerrecht und dem SRÜ erlassenen Gesetze und sonstigen Vorschriften zu berücksichtigen sind, Art. 58 Abs. 3 SRÜ. Es trifft also nicht zu, dass bspw. die Freiheit der Schifffahrt keinerlei Einschränkungen unterliegt²⁷. Allerdings gehören zu besagten küstenstaatlichen Rechten gerade die erwähnten Befugnisse nach Art. 56 Abs. 1 lit. a) und b) SRÜ (vgl. etwa Proelß 2009: 19), deren Ausübung ihrerseits unter die Maßgabe einer Berücksichtigung der Rechte von Drittstaaten gestellt ist, Art. 56 Abs. 2 SRÜ. Es liegt also eine rechtliche Konstellation wechselseitiger Abstimmung vor, die bei Raumbezug der konkurrierenden Nutzungsansprüche gerade den Koordinierungsauftrag der Raumordnung typisiert. Die erforderliche Raumbezogenheit werden die souveränen Rechte und Hoheitsrechte nach Art. 56 Abs. 1 lit. a), b) SRÜ durchweg aufweisen, aber auch im Rahmen der drittstaatlichen Befugnisse des Art. 58 Abs. 1 SRÜ die Schifffahrt und die Verlegung bzw. der Betrieb von Kabeln und Rohrleitungen, (jedenfalls) soweit sich dies auf die Nutzung der Wasseroberfläche oder die Wasserqualität auswirkt; anders sieht es nur beim Überflug ab einer bestimmten Höhe aus.

Grenzziehend für eine sich dergestalt eröffnende Abwägung wirkt allerdings Art. 60 Abs. 7 SRÜ, demzufolge künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke und die sie umgebenden Sicherheitszonen (Art. 60 Abs. 1, 4 SRÜ) von den Küstenstaaten dort nicht errichtet werden dürfen, wo es die Benutzung anerkannter und für die internationale Schifffahrt wichtiger Schifffahrtswege behindern kann. Ansonsten bleibt es indes auch insoweit bei

²⁶ Die überdies auch nationaler Art, nämlich solche des Handels und der Wirtschaft, sind.

²⁷ In diese Richtung aber AWZ-ROPI Nordsee: 6.

besagter wechselseitiger Abstimmung, dies mit Blick auf andere Hoheitsbefugnisse und die souveränen Rechte des Küstenstaats nach Art. 56 Abs. 1 SRÜ, aber auch mit Blick darauf, ob der Verlauf von Schifffahrtswegen und Rohrleitungen nicht künftig zugunsten der Errichtung von Anlagen i. S. d. Art. 60 Abs. 1 SRÜ abgeändert werden soll.

Die hinsichtlich der solcherart eröffneten wie gebotenen meeresraumbezogenen Abwägung z. T. vertretene Annahme, dass sie „im Zweifel i. S. e. Vorrangs der küstenstaatlichen Rechtsposition“ (Proelß in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 3 Rn. 273; anders Gündling 1983: 274) ausgehen wird, dürfte sich allerdings kaum mit dem in Abs. 1 und 2 des Art. 58 SRÜ aufgenommenen Vorbehalt zugunsten der Bestimmungen des Teils V SRÜ, und damit (auch) des Art. 56 SRÜ, begründen lassen; denn dies könnte auch rein deklaratorisch zu verstehen sein, weil das SRÜ wohl kaum sich widersprechende Vorschriften schaffen wollte, schon gar nicht innerhalb desselben Teils. Vielmehr steht jener Sicht die Gefahr einer schleichenden Ausweitung der küstenstaatlichen Befugnisse entgegen²⁸. Es bleibt also bei der jeglichen Abwägung und damit auch diejenige raumordnerischer Art prägenden rechtsstaatlichen Grundsatz, dass es hierfür keine generellen Vorränge gibt und geben darf²⁹. Dem entspricht es, dass im vergleichbaren Regime des Festlandsockels betreffend die Verlegung von Kabeln und Rohrleitungen (Art. 79 SRÜ), welches auch für die AWZ gilt³⁰, Abs. 2 des Art. 79 SRÜ ebenfalls keine Vorrangregelung zugunsten küstenstaatlicher (souveräner) Rechte gegenüber jenen Befugnissen der Drittstaaten enthält (vgl. Lagoni in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 3 Rn. 131). Maßgeblich ist nach allgemeinen Grundsätzen vielmehr das Gewicht der Belange im Einzelfall, ihre Betroffenheit bzw. Bedeutung, was bei wichtigen Schifffahrtswegen und vorhandenen Rohrleitungen natürlich hoch zu veranschlagen ist³¹.

Andere, insbesondere regionale völkerrechtliche Verträge, etwa für die Nordsee³² und die Ostsee³³, ändern an dieser die Raumordnung zu Wasser nicht nur zulassenden, sondern zugleich die Notwendigkeit ihres Einsatzes begründenden Rechtslage nichts.

²⁸ Wenn demgegenüber das Gebot einer restriktiven Interpretation der Befugnisse des Art. 56 SRÜ angeführt wird (vgl. Proelß in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, Kap. 3 Rn. 273 2006), fehlt es hierfür an Anhaltspunkten in jener Vorschrift, der zudem kein Ausnahmecharakter, sondern den Rechtsstatus der AWZ konstituierende Kraft zukommt; zu Letzterem Proelß in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, Kap. 3 Rn. 273; anders Gündling 1983: 274.

²⁹ Näher anhand des Städtebaurechts (siehe Erbguth unter Mitwirkung von Schubert, Öffentliches Baurecht, § 5 Rn. 157).

³⁰ Art. 79 SRÜ verkörpert eine „diesbezügliche Bestimmung“ i. S. v. Art. 58 Abs. 1 SRÜ (Proelß in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, Kap. 3 Rn. 276); insoweit unter tatsächlichen Gesichtspunkten siehe Lagoni in: Graf Vitzthum, Handbuch des Seerechts, Kap. 3 Rn. 131.

³¹ Insoweit lässt sich von einer relativen Priorität sprechen, die nicht gleichzusetzen ist mit einer apriorischen Gewichtungspräponderanz, aber nur durch im Einzelfall ebenfalls (besonders) hoch zu veranschlagende Belange überwunden werden kann, ggf. auch auf der Zeitschiene, also etwa in dem Sinne, dass erst künftig eine Änderung im Verlauf eines Schifffahrtswegs die Errichtung von dringend auf den fraglichen Bereich angewiesenen Anlagen, etwa zum Meeresbergbau, ermöglicht; zur Rechtsfigur der relativen Priorität in der Planung Erbguth unter Mitwirkung von Schubert, Öffentliches Baurecht, § 3 Rn. 23; zum ähnlichen Topos der Optimierungsgebots Erbguth unter Mitwirkung von Schubert, Öffentliches Baurecht, § 3 Rn. 18, 22; jeweils anhand des Städtebaurechts.

³² Übereinkommen v. 22.09.1992 zum Schutz der Meeresumwelt des Nordatlantiks (OSPAR-Übereinkommen), BGBl. 1994 II: 1360.

³³ Übereinkommen v. 9.4.1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Übereinkommen), BGBl. 1994 II: 1397.

2 Europarecht

Richtet man den Blick auf den europäischen Beitrag zu einer maritimen Raumordnung, so lässt sich von einer äußerst klarsichtigen und zielgerichteten Entwicklung auf EG-, nunmehr EU-Ebene zugunsten der Aufwertung der Raumordnung sprechen, getragen von der Erkenntnis dringlich zunehmenden Abstimmungsbedarfs konfligierender Raumansprüche.

2.1 Initiativen der EG/EU

Das hat zu Lande schon früh, nämlich 1999, zum Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) geführt; gefolgt ist dem 2007 die Territoriale Agenda der EU (TAEU). Bemerkenswert ist aber vor allem das Engagement der EU-Kommission für die Etablierung einer maritimen Raumordnung. Erinnerung sei an das ursprüngliche „Grünbuch“ zur künftigen Meerespolitik der EU (Europäische Kommission 2006)³⁴, dem dann nach umfangreichen Konsultationen bald eine Fortschreibung durch das sog. Blaubuch (Europäische Kommission 2007b) folgte, das 2008 durch die zehn gemeinsamen Grundsätze des „Fahrplans für die maritime Raumplanung“ (Europäische Kommission 2008b) ergänzt worden ist³⁵ und ab 2009 durch Jahresberichte aktualisiert und konkretisiert wird. All diesen Papieren geht es um eine integrierte Meerespolitik, deren Hauptinstrumente horizontale, nämlich sektorübergreifende Planungsmittel sein sollen (vgl. etwa Erbguth 2009a: 185 ff.); dazu passt es, dass IKZM ausdrücklich als diesbzgl. Instrument genannt wird (vgl. Europäische Kommission 2007b: 7). Mag insoweit auf europäischer Ebene auch von (maritimer) Raum“planung“ die Rede sein, gemeint ist, wie die vorstehende Aufgabenbeschreibung erweist, raumordnerische Koordinierung entsprechend dem bundesdeutschen Verständnis und der entsprechenden Rechtslage (vgl. Erbguth 2009a: 187)³⁶.

2.2 Nachhaltigkeit oder Ökosystemschutz?

Diskrepanzen scheinen im Rahmen der europäischen Meerespolitik freilich zwischen dieser eindeutig raumordnerisch angelegten Ausrichtung und der primär ökosystemar geprägten Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie³⁷ auszumachen zu sein. Nach Letzterer müssen die Mitgliedstaaten ihre Meere bis 2020 in einen guten Umweltzustand bringen, einen ökosystemorientierten Ansatz anwenden und dafür sorgen, dass die Belastungen durch menschliche Tätigkeiten einem guten Umweltzustand nicht zuwiderlaufen.

Bei näherer Betrachtung dürfte gleichwohl beides miteinander vereinbar sein. Denn die Meerespolitik der EU zielt betont auf Integration, verfolgt wird ausdrücklich eine IMP, eine Integrated Maritime Policy (dazu und zum Nachfolgenden vgl. Damanaki 2010). Dies entspricht dem raumordnerischen Konzept und, weil dergestalt zugleich eine beständige Ordnung zu Wasser erreicht werden soll, den Ansprüchen der Nachhaltigkeit (vgl. Beau-camp 2002). Raumordnung wie Nachhaltigkeit vereint der gesamthafte Abstimmungsauftrag in der Trias sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange. Aus dem Umstand, dass die Ökologie gerade zur See und hier durch vielfach neuartige Inanspruchnahmen

³⁴ Dazu und zum Nachfolgenden bereits eingehend(er) unter Teil II, 1.5.

³⁵ Was wiederum auf europäischen Konferenzen diskutiert worden ist und dabei positive Aufnahme gefunden hat, vgl. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/spatial_planning_en.html.

³⁶ Eingehend hierzu und zum Nachfolgenden Schubert 2009: 60 ff. deutlich i. d. S. auch http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/brochure_spatial_planning_en.pdf; näher nachfolgend im Zusammenhang mit den Kompetenzfragen.

³⁷ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. der EU 2008 L 164/19 v. 25.06.2008.

besonders bedroht ist³⁸, erklärt sich die spezifisch darauf gerichtete ökosystemare Sorgewaltung durch die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Damit bewegt sich der ökologische Bereich aber nicht aus dem Spektrum der Nachhaltigkeit bzw. der raumordnerischen Koordinierung heraus. Vielmehr will die Richtlinie wegen ihrer besonderen Bedrohung lediglich einen sorgsamen Umgang mit der Meeresökologie sicherstellen.

Damit bleibt es aber bei der Abwägung mit anderen, nämlich sozialen und ökonomischen Belangen im Rahmen der Meeresraumordnung – was zugleich Äußerungen aus dem EU-Bereich nicht widerspricht, maritime Tätigkeiten hätten in Einklang mit den Erfordernissen der Ökosysteme zu stehen bzw. die meerseitige Raumplanung müsse auf Schutz und Verbesserung des Umweltschutzes gerichtet sein³⁹. Vergleichend kann insoweit auf international-regionale Entwicklungen hingewiesen werden. So soll nach den zehn Planungsprinzipien der HELCOM/VASAB-Arbeitsgruppe zur maritimen Raumordnung in der Ostsee der Ökosystemansatz bei jener Planung als ein übergreifendes Prinzip angewendet werden, um entsprechend der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und dem HELCOM Baltic Sea Action Plan einen guten Ökosystemzustand in der Ostsee zu erreichen (vgl. Helsinki Commission 2010). Das kann allerdings nur den Umweltbereich betreffen. Denn die Grundkonzeption der maritimen Raumordnung wird auch in diesem Maßstab dahingehend verstanden, sie habe die Verortung von Nutzungen und Funktionen im Meeresraum langfristig und nachhaltig zu steuern und dabei ökonomische, soziale und umweltbezogene Interessen aufeinander abzustimmen (vgl. Helsinki Commission 2010).

2.3 Verhältnis der maritimen Raumordnung zum Integrierten Küstenzonenmanagement

Die Vorstellungen der EU gehen in Richtung eines umfassenden Managementansatzes für den gesamten Küstenbereich an Land und auf See, der die Raumordnung zusammen mit weiteren küstenbezogenen Steuerungsinstrumenten einschließt (vgl. European Commission 2010a: 10). Ziel des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) ist es, den Küstenbereich unter dem Leitbild der Nachhaltigkeit als sicheren, ökologisch intakten und zugleich wirtschaftlich prosperierenden Lebensraum zu erhalten und zu entwickeln. Grundlagen hierfür bilden die IKZM-Empfehlung der EU vom Mai 2002 (Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2002: 1, Abs. 9) und die unter Federführung des Bundesumweltministeriums (BMU) mit Unterstützung des Umweltbundesamtes (UBA) erstellte nationale IKZM-Strategie der Bundesregierung vom März 2006 (BMU 2006: 5).

Das IKZM stellt einen freiwilligen, flexiblen und unbürokratischen Ansatz dar, der die relevanten Küstenakteure – möglichst im Vorfeld eines rechtlich verankerten Planungsverfahrens – vernetzt und einen Austausch über Wertvorstellungen und Interessen ermöglicht. Entwicklungspotenziale, Synergien, Konflikte und akzeptanzfördernde Konfliktlösungen können somit in einem frühen Stadium identifiziert werden, was zu einem verantwortungsvollen Handeln beiträgt. Das IKZM stellt den Küstenraum in einen räumlichen Gesamtkontext und berücksichtigt die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Themenfeldern, Zuständigkeiten und Handlungsebenen. Insbesondere könnte das IKZM eine geeignete Plattform für die Überführung umweltbezogener Fachkonzepte (z. B. Energie- und Klimakonzepte) in die Planungskategorien einer maritimen Raumordnung sein.

Nach der IKZM-Empfehlung der EU sollen die Küstenstaaten einen strategischen Ansatz verfolgen, der u. a. auf folgenden umweltrelevanten Gesichtspunkten basiert (vgl.

³⁸ Am Beispiel der Windenergie Keller 2006: 32.

³⁹ Allgemein vorstehend 2.1.

Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2002: 2, Kap. 1):

- Schutz der Küstenumwelt an Land und auf See mit Hilfe eines Ökosystemansatzes
- Anerkennung der Gefahren infolge der Klimaänderungen (u. a. Meeresspiegelanstieg)
- angemessene und aus ökologischer Sicht verantwortungsvolle Küstenschutzmaßnahmen
- Vorsorge für ausreichend große Flächen zum Zwecke der Erholung und aus ästhetischen Gründen
- Koordinierung der land- und meeresseitigen Aktivitäten, die die zuständigen Behörden zur Steuerung der Wechselwirkungen zwischen Meer und Land durchführen

Zudem formuliert die IKZM-Empfehlung Grundsätze, auf die sich das Küstenzonenmanagement stützen soll (vgl. Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union 2002: 2, Kap. 2). Aus Umweltsicht sind folgende Grundsätze von besonderer Bedeutung:

- thematisch wie geografisch differenzierte Betrachtung der natürlichen Systeme und der Tätigkeiten des Menschen
- langfristige Sichtweise unter Einschluss des Vorsorgeprinzips
- anpassungsfähiges Management je nach Entwicklung der Probleme und Kenntnisse
- Widerspiegelung der räumlich spezifischen Bedingungen und der Vielfalt der Küstengebiete
- Berücksichtigung der Belastbarkeit von Ökosystemen
- Einsatz einer Kombination von Instrumenten, die zu einer verbesserten Abstimmung der sektoralen Ziele beitragen

Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass das informelle IKZM keine Konkurrenz für die formale Raumordnung darstellt, vielmehr eine sinnvolle Ergänzung ist. Mithin muss es darum gehen, das Zusammenspiel von IKZM und maritimer Raumordnung mit Blick auf Synergieeffekte, auch unter Einbeziehung von Modellprojekten, kontinuierlich weiterzuentwickeln. Insoweit greift die maritime Raumordnung Grundsätze und Elemente des IKZM auf und macht sie in bestimmtem Umfang zum Gegenstand ihrer Pläne und Programme. Näheres zum Stand der Umsetzung des IKZM in Deutschland enthält der IKZM-Bericht der Bundesregierung vom März 2011 (Aktivitäten, Fortschritte, Ausblick) (vgl. BMU 2011c).

2.4 Kompetenzen der EG/EU

Klärungsbedürftig bleibt nach alldem freilich die Kompetenzverteilung im Bereich der maritimen Raumordnung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, nunmehr auf der Grundlage des Lissabon-Vertrages.

Der Untersuchung ist die bedeutsame Differenzierung zwischen Planung als solcher und der Setzung von Planungsrecht zugrunde zu legen. Zu unterscheiden ist also die Frage nach der kompetenziellen Zulässigkeit unionseigener maritimer Raumordnung auf der Grundlage hierzu ermächtigenden EU-Rechts (eigene Raumordnungs- und damit Verwaltungskompetenzen der EU) (vgl. Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2005; Fürst 1997; Gärditz 2009: 49 ff.⁴⁰) von der Frage

⁴⁰ Gärditz, der die Schaffung originärer Gemeinschaftskompetenzen auf dem Gebiet der räumlichen Gesamtplanung (i. S. von gemeinschaftseigener Planung) infolge der mitgliedstaatlichen Territorialhoheit und ihrer damit korrespondierenden raumbezogenen Planungshoheit für schlechthin unzulässig erachtet, Gemeinschaftsplanungen seien allein in Gestalt punktueller Fachplanungen eröffnet; krit. Kersten 2010: 201 f.

nach der Zulässigkeit verbindlicher, die mitgliedstaatliche Raumordnung steuernder Regelungen (Rechtsetzungskompetenzen der EU/ indirekter Vollzug des Unionsrechts) (vgl. Gärditz 2009: 13; Ritter 2009: 27 ff.). Nur die zweite Frage ist vorliegend von praktischer Relevanz und soll damit Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen sein, zumal die Kommission unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip selbst konstatiert, für die Umsetzung der MRO seien die Mitgliedstaaten zuständig (vgl. Europäische Kommission 2008b: 3; Schubert 2009: 62; allgemein für die Raumordnung Hendler 1993: 42).

Zu klären ist demnach, ob die EU dieser „Umsetzung“ verbindliche Vorgaben, sei es auch nur prozeduraler Art, machen darf. Das lenkt den Blick auf etwaige Rechtsetzungskompetenzen der Union im Bereich der Raumordnung allgemein, weil diejenige maritimer Art keinen spezifischen Zuständigkeitsregeln unterfallen kann.

Die Frage nach legislativen Kompetenzen der EU resp. EG im Feld der Raumordnung ist auf der Grundlage des Primärrechts bereits lange Zeit vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon intensiv rechtswissenschaftlich diskutiert worden (vgl. etwa Battis 1995: 190 ff.; Jarass 1999: 661 ff.). Nachfolgend soll anhand der Verträge in der Fassung des Vertrages von Lissabon untersucht werden, ob diesen entsprechende Regelungskompetenzen entnommen werden können. Dabei sind zum einen diejenigen Vorschriften in die Betrachtung einzubeziehen, anhand derer schon in der Vergangenheit Raumordnungskompetenzen der EU diskutiert wurden und die – im Kern unverändert – aus dem EGV a. F. in das nunmehr geltende Primärrecht überführt worden sind. Hinsichtlich dieser Regelungen soll es mit einem Überblick über die wesentlichen Positionen und Argumente sein Bewenden haben (dazu nachfolgend unter 2.4.1). Besonderes Augenmerk ist sodann auf jene Bestimmungen des EUV und des AEUV zu legen, die im EGV a. F. noch nicht enthalten waren und kraft derer Änderungen im Kompetenzgefüge mit Wirkung für das Raumordnungsrecht eingetreten sein könnten (dazu nachfolgend unter 2.4.2).

Insoweit gilt allgemein und weiterhin, nunmehr nach dem in Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV geregelten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, dass die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden darf, welche die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Der Union in den Verträgen nicht übertragene Zuständigkeiten verbleiben nach Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV bei den Mitgliedstaaten (vgl. Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1: 2 EGV a. F.; zum Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung: Callies in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 Rn. 8 ff.).

Das Vertragsrecht ist folglich nach vorstehender Untergliederung auf Kompetenznormen für raumordnungsrechtliche Regelungen der EG/EU zu durchmustern.

2.4.1 Stand der kompetenzrechtlichen Diskussion anhand der aus dem EGV a. F. übernommenen Bestimmungen

2.4.1.1 Umweltrechtliche Kompetenznorm des Art. 192 Abs. 1 AEUV

Nach ganz überwiegender Ansicht lässt sich aus der umweltrechtlichen Kompetenznorm des Art. 192 Abs. 1 AEUV (Art. 175 Abs. 1 EG a. F.) keine Zuständigkeit für den Erlass von Raumordnungsrecht entnehmen. Zutreffend wird zur Begründung angeführt, ein derart extensives Verständnis des unionsrechtlichen Umwelt(rechts)begriffs, der sämtliche rechtliche Maßnahmen mit (auch nur mittelbaren) Auswirkungen auf die Umwelt abdecke, würde zwar die Raumordnung einbeziehen, letztlich aber das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aushebeln (vgl. Hoppe/Deutsch in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd: II, § 87 Rn. 44 m.w.N.). Überdies werde schon durch die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV (Art. 6 EG a. F.) sichergestellt, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes

bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen würden. Eine solche Querschnittsklausel wäre indessen überflüssig, wenn der Union ihrerseits die Kompetenz zukäme, alle auch nur im Ansatz umweltrelevanten Politikfelder nach Maßgabe des Art. 192 Abs. 1 i.V.m. Art. 191 AEUV (Art. 175 Abs. 1 i.V.m. Art. 174 EG a. F.) zu regeln (vgl. Hoppe/Deutsch in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 87 Rn. 44).

2.4.1.2 Art. 192 Abs. 2 S. 1 lit. b) 1. Spiegelstrich AEUV

Weniger einhellig wird die Frage beantwortet, ob Art. 192 Abs. 2 S. 1 lit. b) 1. Spiegelstrich AEUV (Art. 175 Abs. 2 S. 1 lit. b), 1. Spiegelstrich EG a. F.) als Kompetenzvorschrift für den Erlass raumordnungsrechtlicher Regelungen anzusehen ist. Nach dieser Bestimmung erlässt der Rat abweichend von dem in Abs. 1 der Vorschrift normierten Beschlussverfahren und unbeschadet des Art. 114 AEUV in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen einstimmig Maßnahmen, welche die Raumordnung berühren. Die Norm ist die einzige des AEUV, in welcher der Begriff „Raumordnung“ auftaucht, wobei allerdings Zweifel bestehen, ob sich jener Begriff, der in der englischen Sprachfassung des Vertrags als „town and country planning“ bezeichnet wird, mit dem Raumordnungsbegriff der Kommissionspapiere zur MRO („spatial planning“)⁴¹ bzw. demjenigen des ROG deckt⁴². Abgesehen davon wird die rechtliche Qualität jener Vertragsnorm unterschiedlich beurteilt:

Einige Stimmen im Schrifttum sehen in der Vorschrift eine (inhaltlich beschränkte) Ermächtigungsnorm für den Erlass verbindlicher Rechtsakte im Bereich der Raumordnung (vgl. Battis 1995: 191; Bleckmann 1992: 339; mit eingehender Begründung Gatawis 2000: 227 ff.; Kahl in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 175 Rn. 15). Nach gegenteiliger Auffassung ist diese Norm nicht als eigenständige Kompetenzzuweisung an die Union zu qualifizieren. Die Vorschrift enthalte eine bloße Verfahrensregelung (vgl. Ausschuss Recht und Verfahren der MKRO 2007: 139; Durner 2005: 512; Gärditz 2009: 50), aus der sich lediglich ergebe, dass die Rechtsetzung der EU auf dem Gebiet des Umweltrechts einstimmig zu erfolgen habe, wenn sie die Raumordnung betreffe (vgl. Hoppe/Deutsch in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 87 Rn. 48 ff.; deutlich Jarass 1999: 661 in Fn. 5 Europäische Kommission 2006; Koch/Hendler, Baurecht, § 10 Rn. 3; David 1993: 1024; Wahl 2000: 918; Ritter 2009: 20).

Gegen die Annahme einer Kompetenznorm für das Raumordnungsrecht spricht bereits der spezifische Umweltrechtsbegriff des Art. 191 Abs. 1 AEUV, über den die Raumordnung weit hinausreicht (vgl. Wahl 2000: 913 f.). Zutreffend ist bemerkt worden, dass sich Art. 192 Abs. 2 S. 1 lit. b) 1. Spiegelstrich AEUV in systematischer Hinsicht auf Maßnahmen im Bereich des Umweltrechts beziehe, die eine andere Zielrichtung als die Raumordnung hätten, diese aber tangierten (vgl. Hoppe/Deutsch in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 87 Rn. 49). Dem lässt sich auch nicht der Einwand entgegenhalten, dass dann ein großer Teil der Umweltschutzbestimmungen unter das Einstimmigkeitserfordernis des Art. 192 Abs. 2 AEUV fiel, was nicht beabsichtigt gewesen sei (vgl. Gatawis 2000: 219 ff.). Denn es genügt nicht jede wie auch immer geartete Auswirkung von Umweltschutzregelungen auf die Raumordnung, sondern es werden nur solche Regelungen von Art. 192 Abs. 2 AEUV erfasst, deren Ziel der Umweltschutz ist, die sich aber der Instrumentarien des Raumordnungsrechts bedienen (vgl. Hoppe/Deutsch in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 87 Rn. 49).

⁴¹ Dazu bei Fn. 3/4 ff.

⁴² Verneinend David unter Hinweis auf die Diskrepanz zwischen den englischen Begriffen „town and country planning“ und „spatial planning“ (vgl. David 2004: 147).

Auch der Regelungszusammenhang von Art. 192 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV spricht gegen die Annahme einer Kompetenzerweiterung: Art. 192 AEUV hat das Rechtsetzungsverfahren für den Erlass umweltrechtlicher Normen i. S. des Art. 191 Abs. 1 AEUV zum Gegenstand. Während Art. 192 Abs. 1 AEUV regelhaft das ordentliche Legislativverfahren (Art. 294 AEUV) anordnet, sieht Abs. 2 der Vorschrift für besagte raumordnungsrelevante Maßnahmen ein besonderes, Einstimmigkeit erforderndes Gesetzgebungsverfahren vor (vgl. Kotzur in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 192 AEUV Rn. 2 f.). Angesichts dessen erscheint es kaum überzeugend anzunehmen, die Vertragsparteien hätten einerseits eine formelle Beschränkung der Kompetenzausübung gewollt, gleichzeitig aber einen neuen, viel weiter reichenden Kompetenztitel „Raumordnung“ in den Vertragstext aufnehmen wollen (vgl. Hoppe/Deutsch in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 87 Rn. 50).

Im Ergebnis lässt sich somit Art. 192 Abs. 2 S. 1 lit. b) 1. Spiegelstrich AEUV keine originäre Regelungskompetenz im Bereich der Raumordnung abgewinnen⁴³.

2.4.1.3 Abrundungskompetenz, Art. 352 AEUV

Diskutiert wird schließlich die Annahme einer Kompetenz für den Erlass raumordnungsrechtlicher Bestimmungen unter Inanspruchnahme der sog. Abrundungskompetenz des Art. 352 AEUV (Art. 308 EG a. F.). Danach erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften, wenn ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind. Weil die Regelung auf das Erfordernis der Vertragszielverwirklichung abstellt und der Lissabon-Vertrag hier möglicherweise Weiterungen nach sich gezogen hat, ist auf die Abrundungskompetenz im Rahmen der Analyse des neuen Vertragsrechts zurückzukommen⁴⁴.

2.4.1.4 Zwischenergebnis

Mit der ganz überwiegenden Auffassung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist nach Vorstehendem festzuhalten, dass sich dem hier relevanten Bestand des bisherigen europäischen Primärrechts, der sich weitgehend unverändert im nunmehr geltenden EUV bzw. AEUV wiederfindet, keine Kompetenznorm für den Erlass raumordnungsrechtlicher Regelungen durch die EU entnehmen ließ bzw. lässt⁴⁵. Das bisherige Primärrecht berechnete die Gemeinschaft allenfalls dazu, über andere Kompetenzgrundlagen die raumordnerischen Bezüge dieser ihr ausdrücklich zugewiesenen Materien (z. B. Umweltschutz) mit zu erfassen (ebenso Ausschuss Recht und Verfahren der MKRO 2007: 139; Battis, Kersten 2008: 9). So ist denn auch treffend konstatiert worden, dass die Raumordnung als zusammenfassende und übergeordnete Planung und Sachaufgabe nicht schon dann existent und wirksam sei, wenn irgendwelche raumbedeutsamen Aktivitäten wahrgenommen werden könnten; vielmehr erwache sie erst dann im eigentlichen Sinne, wenn die Kom-

⁴³ So auch Battis trotz Qualifizierung der Regelung als Kompetenznorm (vgl. Battis 1995: 191); Battis, Kersten unter Verweis auf EuGH, 30.01.2001, Rs. C-36/98: Kompetenz des Rates zum Abschluss des Donauschutzübereinkommens; EuGH, 13.09.2011, Rs. C-417/99: Verpflichtung zur Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität (vgl. Battis, Kersten 2008: 9).

⁴⁴ S. Teil III, 2.4.2.2.5.

⁴⁵ So im Ergebnis Hoppe/Deutsch in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, § 87 Rn. 54; Hendler 1993: 40; Battis, Kersten 2008: 8; Fürst 1997: 1; Ritter 2009: 21; deutlich Wahl: „In der Tat führt die nach dem leitenden Kompetenzprinzip der begrenzten Einzelermächtigung notwendige Suche nach einer expliziten Gemeinschaftskompetenz nicht zu einem positiven Ergebnis, jedenfalls nicht zu einem Kompetenztitel, der die Sache der Raumordnung direkt, zentral und umfassend enthält“ (Wahl 2000: 918).

petenz zur Hauptsache, zur Koordinierung aller raumbedeutsamen Maßnahmen und zur Planung des Raumes gegeben sei. Insofern zeige sich der Mangel an Kompetenzen für die EU deutlich und unbestritten – und springe eine klare Diskrepanz zwischen der sachlichen Notwendigkeit (oder jedenfalls Berechtigung) einer europäischen Raumordnungspolitik und der fehlenden Kompetenzausstattung ins Auge (Wahl 2000: 919).

Zu untersuchen bleibt, ob der Vertrag von Lissabon an diesem Befund etwas geändert hat.

2.4.2 Rechtsetzungskompetenzen im Gefolge des Vertrags von Lissabon

Bevor einzelne Neuregelungen des neu gefassten Primärrechts daraufhin untersucht werden, ob sie raumordnungsrechtliche Kompetenzen der Union begründen (dazu unter „Kompetenzerweiterungen zugunsten europäischen Raumordnungsrechts?“), erscheint es sinnvoll, sich zunächst der Grundstrukturen zu vergewissern, welche die Kompetenzordnung seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags prägen (im folgenden Abs.).

2.4.2.1 Grundlagen der Kompetenzordnung nach dem Lissabon-Vertrag

Eine für die Kompetenzordnung grundlegende strukturelle Entscheidung trifft bereits Art. 1 Abs. 1 EUV, welchem die grundlegende Differenzierung von Zielen und Kompetenzen der Union entnommen werden kann. Daraus und ebenso aus Art. 3 Abs. 6 EUV folgt, dass nicht schon Zielbestimmungen selbst die Union zum Handeln ermächtigen, sondern ausschließlich die hiervon strikt zu unterscheidenden Zuständigkeiten i. S. mitgliedstaatlicherseits übertragener Handlungskompetenzen (vgl. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 3 EUV Rn. 15; Oppermann 2008: 477). Aus einer Vertragszielbestimmung darf m. a. W. nicht ohne Weiteres auf einen entsprechenden Kompetenztitel geschlossen werden (vgl. David 2004: 149).

Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV betonen unisono, dass alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Wie behandelt, bestimmt dementsprechend der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) nach wie vor maßgeblich die Kompetenzverteilung; Gleiches gilt für die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, unter deren Vorbehalt Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV die Ausübung der Zuständigkeiten der Union stellt.

An die vorstehenden Kompetenzgrundsätze knüpft die in Art. 2 ff. AEUV geregelte Gliederung unterschiedlicher Zuständigkeitstypen an. Es handelt sich um ausschließliche Zuständigkeiten der EU (Art. 2 Abs. 1 AEUV) mit entsprechender Ausschlusswirkung zu lasten mitgliedstaatlicher Rechtsetzung, ferner um geteilte Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 2 AEUV), wonach die Kompetenz der Mitgliedstaaten erst dann ausgeschlossen wird, wenn die Union von ihrer Regelungskompetenz Gebrauch gemacht hat, sowie Koordinierungs-, Unterstützungs- und Ergänzungskompetenzen (Art. 2 Abs. 3, Abs. 5 AEUV). Art. 2 Abs. 6 AEUV zufolge ergeben sich der Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung aus den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Bereichen.

Das so verfasste, als präföderal charakterisierte Regelungsgefüge (vgl. Kotzur in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV Rn. 1) soll im Ergebnis dem Petitum der Mitgliedstaaten Rechnung tragen, eine klare(re) Zuständigkeitsverteilung zwischen ihnen und der Union zu erreichen (vgl. Oppermann 2003: 1172; David 2004: 147⁴⁶). Den Mitgliedstaaten war sehr an einem strikten, sachbereichsspezifischen Kompetenzkatalog gelegen, um eine immer weitergehende Inanspruchnahme von Kompetenzen durch die Union zu ver-

⁴⁶ Jeweils anhand des Vertragsentwurfs für eine Europäische Verfassung.

hindern, auf diesem Wege das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu stärken und einer Erosion nationaler Souveränitätsrechte entgegenzuwirken (vgl. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV Rn. 1). Auch wenn dies nur in Ansätzen gelungen sein mag (vgl. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 2 AEUV Rn. 1⁴⁷; Oppermann 2008: 478), müssen die vorstehend umrissenen Grundsätze der Zuständigkeitsverteilung und deren Ratio doch bei der nachfolgenden Ergründung etwaiger EU-Kompetenzen auf dem Gebiet des (maritimen) Raumordnungsrechts ernst genommen werden.

2.4.2.2 Kompetenzerweiterungen zugunsten europäischen Raumordnungsrechts?

2.4.2.2.1 Territorialer Zusammenhalt allgemein

Ein Kompetenzzuwachs zugunsten der EU könnte mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages eingetreten sein, indem darin erstmals der „territoriale Zusammenhalt“ als Politikfeld Aufnahme in das Vertragsrecht gefunden hat.

Regelungszusammenhang: Nach Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV fördert die Union neben dem wirtschaftlichen und sozialen nunmehr ausdrücklich auch den territorialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten. Hierbei handelt es sich um eine Zielbestimmung i. S. des Art. 1 Abs. 1 EUV, aus der sich – wie oben dargelegt – keine Zuständigkeit der Union ableiten lässt. Eine solche findet sich jedoch in Art. 4 Abs. 2 lit. c) AEUV: Die Vorschrift benennt den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt als einen der Hauptbereiche, auf welche sich die zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit erstreckt – mit der aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 AEUV erwachsenden Konsequenz, dass in diesem Bereich sowohl Union als auch Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können, die mitgliedstaatliche Kompetenz allerdings, wie erwähnt, ausgeschlossen wird, wenn und soweit die Union von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht hat⁴⁸.

Für den Umfang der hiernach bestehenden Zuständigkeit (auch) der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung sind die Vorschriften des Titels XVIII „Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt“ (Art. 174–178 AEUV) maßgeblich; das folgt aus dem bereits erwähnten Art. 2 Abs. 6 AEUV, welcher allgemein auf die „Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Bereichen“ verweist.

Eine begriffliche Bestimmung dessen, was das Vertragsrecht unter „territorialem Zusammenhalt“ verstanden wissen will, findet sich weder in den o.g. Vorschriften noch an anderer Stelle in den Verträgen. Als Oberziel der Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts wird lediglich in Art. 174 Abs. 1 AEUV recht allgemein die Förderung der harmonischen Entwicklung der Union als Ganzes ausgegeben, in Abs. 2 ferner das (Teil-)Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Verfolgt werden diese Ziele zum einen durch die Bindung der Politikfelder von Union wie Mitgliedstaaten an jene inhaltliche Ausrichtung (Art. 175 Abs. 1 S. 1, 2 AEUV: Querschnittsaufgabe), zum anderen im Wege des hieran orientierten Einsatzes der Strukturfonds (Art. 175 Abs. 1 S. 3, Art. 176 f. AEUV)⁴⁹.

Art. 175 Abs. 3 AEUV erklärt schließlich spezifische Aktionen außerhalb der Fonds und unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Union beschlossenen

⁴⁷ Mit Kritik auch an der systematischen Stellung der Art. 2 ff. AEUV.

⁴⁸ S. Teil III, 2.4.2.1.

⁴⁹ Dazu Geiger et al. 2010: Art. 175 AEUV Rn. 2 ff.

Maßnahmen für zulässig, wenn sie sich als erforderlich erweisen. Diese Aktionen können vom Europäischen Parlament und vom Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen beschlossen werden.

Dem so umrissenen Regelungsgefüge lässt sich *prima facie* eine Regelungszuständigkeit der EU im Bereich der (maritimen) Raumordnung jedenfalls nicht ohne größeren Begründungsaufwand entnehmen. Eine solche käme nur dann in Betracht, wenn die Regelungskompetenz für den „territorialen Zusammenhalt“ die Raumordnung im eingangs der Untersuchung dargelegten Sinne umfasste (dazu nachfolgend). Das allein genüge indessen nicht; zudem müsste den Vertragsbestimmungen, welche den territorialen Zusammenhalt zum Gegenstand haben, eine konkrete Kompetenzzuweisungsnorm für den Erlass raumordnungsrechtlicher Regelungen entnommen werden können (dazu nachfolgend unter „Zum Vorliegen einer Kompetenznorm“).

Bedeutungsgehalt und Bezug zur (maritimen) Raumordnung: Abstrakt ist das Leitbild des territorialen Zusammenhalts dergestalt umschrieben worden, dass dieser in unterschiedlichen Teilräumen eine differenzierte Entwicklung toleriere, für die Entwicklung dieser Teilräume aber fordere, dass sie sich funktional ergänzten und sich folglich in die territoriale Entwicklung des Gesamttraumes einfügten (vgl. Kersten 2006: 249).

Der Begriff „territorialer Zusammenhalt“⁵⁰ ist keine Neuschöpfung des Lissabon-Vertrages, sondern kann bereits auf einen längeren politischen Entwicklungsprozess in der Europäischen Union zurückblicken⁵¹. Ausgehend von einem sich „verstärkenden Raumdenken“ in der EU (vgl. Müller-Graf 2000: 36; Kersten 2008: 95; Wahl 2000: 913 ff.; Ritter 2009: 13 f.), einer „Verräumlichung“ der sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Diskurse („spatial turn“), hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich nur im Wege einer auch räumlich kohärenten Koordination der EU- sowie der mitgliedstaatlichen Politiken eine gedeihliche Entwicklung der europäischen Integration erreichen lässt (vgl. Battis, Kersten 2008: 6 ff.). Dieser Gedanke liegt der europäischen Raumentwicklungspolitik zugrunde, einem konkreten wie praktischen Diskurs über den europäischen Raum, mit dem das Ziel des territorialen Zusammenhalts seit dem Beschluss der europäischen Raumordnungsminister und des für Regionalpolitik zuständigen Mitglieds der Kommission über das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)⁵² im Jahr 1999 verfolgt wird. Auf dessen Grundlage haben sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten die europäische Raumentwicklungspolitik i. S. einer Politik des territorialen Zusammenhalts fortentwickelt:

Aufseiten der Union ist die Kommission, genauer: ihre Generaldirektion „Regionalpolitik“, die treibende Kraft in jenem Prozess (vgl. Battis, Kersten 2009: 16). Das erweisen die von ihr vorgelegten Mitteilungen und Kohäsionsberichte, in denen der Begriff des territorialen Zusammenhalts aufgegriffen und zur weiteren Diskussion gestellt worden ist (vgl. Battis, Kersten 2009: 16 ff.). So betonen etwa die strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft vom 6.10.2006 den territorialen Aspekt der Kohäsionspolitik der EU: Anders als die sektorbezogene Politik sei die Kohäsionspolitik dadurch gekennzeichnet, dass sie an die speziellen Bedürfnisse und Eigenheiten spezieller geografischer Probleme und Möglichkeiten angepasst werden könne. Die Einbeziehung des territorialen Aspekts trage dazu bei, dass sich nachhaltige Kommunen entwickeln können und sich eine ungleiche

⁵⁰ Synonym für „Zusammenhalt“ lässt sich der Begriff Kohäsion gebrauchen, s. Art. 177 Abs. 2 AEUV („Kohäsionsfonds“) (vgl. David 2004: 149).

⁵¹ Dazu ausführlich Battis, Kersten 2008: 8 ff.; s. auch Ritter 2009: 104 ff.

⁵² BT-Drs. 14/1388; bereits unter B I., eingangs; dazu prägnant Jarass 2000: 947 f.; ferner Ritter 2009: 92 ff.

Regionalentwicklung nicht negativ auf das allgemeine Wachstumspotenzial auswirke. Ein derartiger Ansatz erfordere außerdem eine Lösungssuche für die spezifischen Probleme und Möglichkeiten städtischer und ländlicher Gebiete sowie von Grenzregionen und weiteren transnationalen Gebieten, einschließlich der Regionen, die unter Nachteilen leiden aufgrund ihrer Insellage, Entfernung (wie z.B. die äußeren oder arktischen Regionen), ihrer geringen Bevölkerungsdichte oder Gebirgslage (ABl. der EU 2006 L 291: 28 f.).

Im Jahr 2008 hat die Kommission ihr Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt vorgelegt, in dem sie unter dem Titel „Territoriale Vielfalt als Stärke“ ihre europäische Raumentwicklungspolitik fortsetzt. Aus diesem Dokument geht deutlich hervor, dass die konzeptionelle Entwicklung des territorialen Zusammenhalts längst nicht abgeschlossen ist und selbst grundlegende Fragen mithilfe von Konsultationsprozessen erst noch beantwortet werden müssen, etwa diejenige nach der Begriffsbestimmung von „territorialem Zusammenhalt“ und die Frage, um welche neuen Elemente dieser das vormalige Konzept des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der EU ergänzen könne (vgl. Europäische Kommission 2008c).

Die Entwicklung der Politik des territorialen Zusammenhalts blieb indes nicht auf die EU beschränkt. Das zeigen neben dem EUREK die Territoriale Agenda der EU (TAEU)⁵³ und die Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, die im Jahr 2007 von den für Raumordnung und Städtebau zuständigen Ministern verabschiedet wurden (vgl. Battis, Kersten 2009: 20 ff.). In der TAEU wird der „territoriale Zusammenhalt“ als Zukunftsaufgabe verstanden, die ihrerseits ein ständiger Prozess der politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung sei. Noch stärker als bisher solle die Kohäsionspolitik der EU die territorialen Besonderheiten und geografischen Chancen der Regionen und Städte nutzen; deshalb müsse den territorialen Rahmenbedingungen der Kohäsionspolitik künftig eine stärkere Rolle als bisher bei der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zukommen (vgl. Europäische Kommission 2011: 1). Durch die TAEU 2020 vom 30.03.2011 sind die Dinge inzwischen fortgeschrieben worden (vgl. Europäische Kommission 2011).

All jenen Aktivitäten ist gemeinsam, dass es sich um „soft law“, also um nicht rechtsverbindliche Akte mit allenfalls persuasiver Wirkung handelt (vgl. Gatawis 2002: 263; Battis, Kersten 2008: 13⁵⁴; Jarass 2000: 946 f.).

Der vorstehend umrissene politische Entwicklungsprozess ist mit der Aufnahme des territorialen Zusammenhalts als ausdrückliches Vertragsziel und mit dessen Einbindung in die Strukturpolitik nunmehr normativ auf primärrechtlicher Ebene verankert worden.

Unter Berücksichtigung der umrissenen Genese des Ziels „territorialer Zusammenhalt“ und dessen Einbindung in die europäische Strukturpolitik dürfte es nur schwer zu begründen sein, dass dieser deckungsgleich mit dem eingangs dargelegten Verständnis von Raumordnung ist⁵⁵. Um eine entsprechende Regelungskompetenz zu begründen, ist der Begriff zu allgemein. Zwar stellt die Raumordnung ein wichtiges Instrument dar, den territorialen Zusammenhalt i.S. des europäischen Verständnisses zu fördern. Das zeigt sich etwa anhand der Leitvorstellung in § 1 Abs. 2 ROG, zu der eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen gehört. Auch findet das Ziel eines territorialen Ausgleichs von Entwicklungsunterschieden in den Grundsätzen der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG eine Entsprechung, innerstaatlich etwa in Nr. 4 und auf europäischer Ebene in Nr. 8 S. 1, welcher ausdrücklich den Zusammenhalt der

⁵³ Bereits unter 2.1, eingangs; dazu etwa Ritter 2009: 96 ff.

⁵⁴ Anhand des EUREK.

⁵⁵ Anders offenbar Ritter 2009: 22.

Europäischen Union in Bezug nimmt (vgl. Jarass 2000: 945, 949 f.). Die Eignung, den territorialen Zusammenhalt zu fördern, kommt indes auch vielen anderen (Fach-)Politiken zu, darauf zielt gerade die Querschnittsklausel in Art. 175 Abs. 1 S. 1, 2 AEUV. In der Sache stellt damit der territoriale Zusammenhalt eine politische Aufgabe mit dem vordringlichen Ziel der Vermeidung bzw. Verminderung raumstruktureller Disparitäten dar, die instrumentell durch die Koordination von Fachpolitiken und den gezielten Einsatz von Fördermitteln umgesetzt werden soll, nicht aber geht es um einen Planungsauftrag mit dem Ziel der zukunftsgerichteten und überfachlichen Koordinierung unterschiedlicher und konfligierender Raumnutzungs- und -schutzansprüche, welcher der Raumordnung zukommt⁵⁶.

Bei alledem wird auch nicht das deutlich unterschiedliche Verständnis von Raumordnung nach deutscher Ausprägung einerseits und demjenigen europäischer Provenienz andererseits verkannt. In Deutschland besteht zwischen dem Raumordnungsrecht und dem Recht der Regional- und Strukturförderung ein wesentlicher Unterschied, was sich nicht zuletzt in oftmals unterschiedlichen (Ressort-)Zuständigkeiten dokumentiert (vgl. Jarass 2000: 946⁵⁷). Vor allem aber sind die jeweils zum Tragen kommenden Instrumente unterschiedlicher Art (vgl. Jarass 2000: 946): So setzt die Raumordnung entsprechend ihrer gesetzlichen Ausgestaltung in erster Linie verbindliche Pläne ein (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG), die Regional- und Strukturförderung hingegen Geld, wenngleich auch sie regelmäßig aufgrund räumlich differenzierender Pläne agieren mag. Auf der Ebene der Europäischen Union (und vormals Gemeinschaft) existiert jene Differenzierung bislang nicht, eben weil es mangels entsprechender Kompetenzen keine unionseigene Raumordnung gibt und die EU ihre raumplanerischen Konzepte vor allem mithilfe der Regional- und Strukturförderung umsetzt, wie es das Primärrecht, auch dasjenige nach dem Vertrag von Lissabon, vorsieht (vgl. Wahl 2000: 913 f.⁵⁸). Entsprechend werden Strukturpolitik und Raumentwicklungspolitik nach wie vor von derselben Generaldirektion (DG Regio) verwaltet.

Ein anderer, engerer Begriff von Raumplanung liegt aber – wie eingangs dargelegt – nicht nur dem deutschen Recht, sondern auch der Konzeption von maritimer Raumordnung zugrunde, wie sie von der Kommission unter Federführung der Generaldirektion „Maritime Angelegenheiten und Fischerei“ (DG Mare) verfolgt wird. Hierbei handelt es sich eben nicht um die herkömmlich weite europäische Vorstellung von Raumentwicklung im Dienste des territorialen Zusammenhalts, sondern um ein Verständnis von Raumplanung ganz i. S. des deutschen Raumordnungsrechts, nämlich um die fachübergreifende planerische Abstimmung konfligierender Nutzungs- und Schutzansprüche (vgl. European Commission 2010a: 2⁵⁹). All dies mag auch dem weiter gesteckten Ziel der Förderung strukturell unterentwickelter Meeresregionen und damit dem territorialen Zusammenhalt zu dienen bestimmt sein; doch geht es der maritimen Raumordnung darum nicht vorrangig. Schon aus diesem Grund kann der Titel „territorialer Zusammenhalt“ Regelungen für eine so verstandene Raumordnung im engeren Sinne nicht tragen.

⁵⁶ I. d. S. auch David: „Die Raumordnung nimmt dabei neben regionaler Wirtschaftspolitik, Städtepolitik etc. eher die Stellung einer Teilpolitik ein, etabliert aber kaum eine europäische Raum-(Entwicklungs-)Politik als ein übergeordnetes Politikfeld“ (David 2004: 153).

⁵⁷ Jarass, DVBl. 2000, 945, 946: „tiefer Graben“, dort auch zum Nachfolgenden.

⁵⁸ Der treffend darlegt, wie sich aus der Förderpolitik „mit innerer Notwendigkeit“ Ansätze von raumordnerischem oder raumgestaltendem Denken entwickeln.

⁵⁹ „MSP is commonly defined as a process of public authorities of analysing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic and social objectives“ (European Commission 2010a: 2).

2.4.2.2.2 Zum Vorliegen einer Kompetenznorm

Selbst wenn man die (maritime) Raumordnung begrifflich dem territorialen Zusammenhalt einverleiben wollte, so folgte daraus noch keine darauf gerichtete Regelungsbefugnis der EU. Hinzutreten müsste eine entsprechende Kompetenzzuweisungsnorm im AEUV.

Art. 4 Abs. 2 lit. c) AEUV dürfte wegen des Vorbehalts in Art. 2 Abs. 6 AEUV nicht als eigenständige Kompetenznorm infrage kommen, sondern nur im Zusammenhang mit einer speziellen Bestimmung des Titel XVIII AEUV⁶⁰. So ist auch die Vorgängernorm (Art. 3 Abs. 1 EGV) als solche nicht als kompetenzbegründend angesehen worden, weil sie nur „nach Maßgabe dieses Vertrages“ anzuwenden war (vgl. Ruffert in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 3 EGV Rn. 2; Streinz in: Streinz (Hrsg.), Art. 3 EGV Rn. 5). Ohne Belang ist deshalb, dass Art. 4 Abs. 2 AEUV ausdrücklich von Zuständigkeiten und nicht, wie noch Art. 3 Abs. 1 EGV a. F., von der Tätigkeit der Gemeinschaft spricht.

Durchmustert man die Vertragsbestimmungen in Art. 174–178 AEUV, so tritt Folgendes zutage: Art. 174 AEUV konkretisiert die in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV enthaltene allgemeine Zielbestimmung. In diesem Sinne normiert Abs. 1 der Vorschrift lediglich die allgemeine strukturpolitische Aufgabe der Union, durch Stärkung u. a. des territorialen Zusammenhalts auf die harmonische Entwicklung der Union als Ganzes hinzuwirken. Dabei handelt es sich um eine programmatische Regelung i. S. einer strukturpolitischen Generalklausel (vgl. Kotzur in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 175 AEUV Rn. 2), der als solcher eine konkrete Kompetenzzuweisung nicht entnommen werden kann. Gleiches gilt für Art. 174 Abs. 2 AEUV, der den regionalpolitischen Aspekt jener Aufgabe besonders hervorhebt (Konvergenzziel) (vgl. Kotzur in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 175 AEUV Rn. 3).

Art. 175 AEUV bestimmt in Bezug auf besagte Generalklausel zwar den Modus der Aufgabenwahrnehmung. Sofern die Union Normadressat ist, so handelt es sich allerdings – wie bereits angedeutet – nur um die Querschnittsaufgabe, bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politiken und Aktionen sowie der Errichtung des Binnenmarktes die Ziele des Art. 174 zu berücksichtigen und zu deren Verwirklichung beizutragen. Damit wird eine Koordinationsverantwortung begründet (vgl. Kotzur in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 175 AEUV Rn. 3), nicht aber eine originäre Zuständigkeit der Union für die Setzung von Raumordnungsrecht. Art. 175 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 und Art. 176–178 AEUV beziehen sich ausschließlich auf Finanzierungsinstrumente, insbesondere die Strukturfonds.

Lediglich Art. 175 Abs. 3 AEUV eröffnet „spezifische Aktionen außerhalb der Fonds“, die unter bestimmten Voraussetzungen in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden können⁶¹. Der Anwendungsbereich jener Aktionen reicht allerdings nicht so weit, dass er raumordnungsrechtliche Regelungsbefugnisse begründen könnte. Vielmehr sind damit besondere Einzelmaßnahmen zur Bewältigung außergewöhnlicher Situationen gemeint, die – wie etwa Naturkatastrophen – regelmäßig nicht vorhersehbar sind und denen deshalb mit den regulären (Finanzierungs-)Mitteln nicht oder nur unzureichend begegnet werden kann⁶². Mit dem Entwurf eines Verfassungsvertrags war vorgesehen, die Regelung dergestalt offener zu formulieren, dass spezifische *Maßnahmen außerhalb der Fonds hätten festgesetzt werden können* (Art. III-221 Abs. 3) (vgl. Ausschuss Recht und Verfahren der MKRO 2007: 139 ff.). Es blieb indessen bei dem engeren Begriff „Aktionen“, was ebenfalls für einen (weiterhin) restriktiven Gebrauch der Vorschrift spricht.

⁶⁰ Anders Ritter, der der Vorschrift ohne nähere Begründung eine – auch materielle – Regelungsbefugnis der EU für die Raumordnung entnimmt (Ritter 2009: 22 ff.).

⁶¹ Bereits in Teil III, 2.4.2.2.1.

⁶² So anhand der insoweit gleichlautenden Vorgängernorm des Art. 159 Abs. 3 EGV (Magiera in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 159 EGV Rn. 10; Puttler in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV Art. 159 EGV Rn. 6).

Nach alledem lässt sich im aktuellen europäischen Primärrecht keine Kompetenznorm nachweisen, kraft derer die EU zur Verfolgung des Unionsziels „territorialer Zusammenhalt“ zur Setzung raumordnungsrechtlicher Regelungen befugt wäre⁶³.

2.4.2.2.3 Kohärenzprinzip (Art. 7 AEUV)

Eine raumordnungsrechtliche Regelungsbefugnis lässt sich auch nicht aus dem Kohärenzprinzip des Art. 7 AEUV ableiten. Hiernach achtet die Union auf Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und trägt ihren Zielen in der Gesamtheit Rechnung, woraus eine enge Koordinierung der raumwirksamen Politiken i. S. einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung abgeleitet wird, und zwar als Pflicht sowohl der EU als auch ihrer Mitgliedstaaten (vgl. Battis, Kersten 2008: 6 ff.)⁶⁴. Allerdings werden damit keine neuen Befugnisse der Union geschaffen, zumal Art. 7 AEUV die Wahrung von Kohärenz ausdrücklich unter die „Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung“ stellt. I. d. S. ist denn auch zu Art. 7 AEUV resümierend festgestellt worden, die Vorschrift habe letztlich wohl klarstellende Funktion für die Kompetenzausübung im engeren Sinne, insbesondere bei Rechtsetzungsakten (vgl. Kotzur in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 7 AEUV Rn. 3).

2.4.2.2.4 Koordinierungskompetenz (Art. 2 Abs. 5 AEUV)

Zu erwägen ist im Weiteren eine Koordinierungskompetenz der EU nach Art. 2 Abs. 5 AEUV. Danach ist die Union in bestimmten Bereichen nach Maßgabe der Verträge dafür zuständig, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt. Unter dem Aspekt des Koordinierungsbedürfnisses für die grenzüberschreitende mitgliedstaatliche (maritime) Raumordnung könnte eine entsprechende, auf prozedurale (Abstimmungs-) Regelungen begrenzte Unionskompetenz angenommen werden⁶⁵.

Indessen steht auch die Annahme einer Koordinierungskompetenz unter dem Vorbehalt einer ausdrücklichen speziellen Anordnung in den Verträgen. Entsprechendes findet sich allerdings lediglich für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten (vgl. Art. 5 Abs. 2 und 3 AEUV); ferner sind in Art. 6 AEUV bestimmte Bereiche aufgezählt, die einer koordinierenden Regelung durch die EU zugänglich sind (Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz sowie Verwaltungszusammenarbeit). Der Katalog ist als abschließend anzusehen (vgl. Vedder in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, Art. 1–17 Rn. 1; Kotzur in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 6 AEUV Rn. 1⁶⁶); eine Koordinierungszuständigkeit der EU für die mitgliedstaatliche Raumordnung lässt sich damit dem Vertrag nicht entnehmen.

⁶³ I. d. S. auch Battis, Kersten, die anhand des gescheiterten Entwurfs eines Europäischen Verfassungsvertrages zu dem Resultat gelangen, dass dieser das Konzept des territorialen Zusammenhalts für eine arbeitsteilige europäische Raumentwicklung normativ ausdifferenziere, ohne dabei eine Gemeinschaftskompetenz für die europäische Gesamtraumentwicklung i. S. des deutschen Raumordnungsverständnisses zu begründen (vgl. Battis, Kersten 2008: 10).

⁶⁴ Als Strukturprinzip der EU findet sich die Kohärenz bereits unter den demokratischen Grundsätzen in Titel II, Art 11 Abs. 3 EUV: „Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.“ Entsprechend ist der institutionelle Rahmen der EU auf diesen Zweck ausgerichtet (Art. 13 Abs. 1 EUV).

⁶⁵ David dort auch zu einem entsprechenden Vorschlag des Expertenrats für Europäische Raumentwicklung beim (damaligen) BMVBW vom 19.2.2003 (vgl. David 2004: 149); zu Letzterem s. auch den Bericht von Kersten (vgl. Kersten 2003: 219).

⁶⁶ „weitgehend abschließend“.

2.4.2.2.5 Abrundungskompetenz

Ebenso wie seine Vorgängernorm (Art. 308 EGV) ermächtigt Art. 352 AEUV die Union unter bestimmten Voraussetzungen zu einem Tätigwerden auch dann, wenn es hierfür in den Verträgen an einer spezifischen Befugnisnorm fehlt. Damit soll der Union eine effektive Aufgabenwahrnehmung ermöglicht werden; allerdings birgt jene Kompetenzergänzungsklausel offenkundig die Gefahr einer schleichenden Aushöhlung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (vgl. Khan in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 352 AEUV Rn. 1; Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 308 Rn. 4), weshalb eine restriktive Anwendung geboten ist.

Materielle Voraussetzung eines Tätigwerdens der Union ist, dass ein solches im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen. Damit wird klargestellt, dass die in Art. 3 EUV und speziell bei den einzelnen Sachpolitiken konkretisierten Vertragsziele die äußerste Grenze der Inanspruchnahme des Art. 352 AEUV markieren (vgl. Khan in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEU, Art. 352 AEUV Rn. 7; Rossi in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 308 Rn. 24). Hieran scheidet bereits der Rückgriff auf jene Norm, um damit die Zuständigkeit der EU für die Setzung von Raumordnungsrecht zu begründen. Wie oben dargelegt, käme hierfür allenfalls das Ziel des territorialen Zusammenhalts in Betracht, welches aber letztlich die Raumordnung inhaltlich nicht zu erfassen vermag⁶⁷. Weil die Raumordnung demnach kein vertraglich normiertes Unionsziel darstellt, kann auch über Art. 352 AEUV keine entsprechende Befugnis in diesem Bereich begründet werden⁶⁸ (vgl. Hoppe/Deutsch in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. II, 87 Rn. 53).

2.4.2.2.6 Ergebnis

Festzuhalten ist, dass auch das Vertragsrecht in der Fassung des Lissabon-Vertrages keine kompetenziellen Weiterungen zugunsten der EU im Bereich des Raumordnungsrechts vorsieht. Das gilt insbesondere in Ansehung der Aufnahme des territorialen Zusammenhalts in den Vertragstext als Ziel und Bereich geteilter Zuständigkeit. Entsprechend der allgemeinen Kompetenzverteilungsregel in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV bleibt es damit auch hinsichtlich der maritimen Raumordnung bei der Regelungszuständigkeit der Mitgliedstaaten.

2.5 Alternativüberlegung: Fortgang des Prozesses einer europäischen Rahmensetzung für die maritime Raumordnung

Aus dem Fortschrittsbericht der Kommission geht nunmehr eindeutig der Wille hervor, die weitere Entwicklung der maritimen Raumordnung nicht allein den Mitgliedstaaten zu überlassen, sondern auf EU-Ebene tätig zu werden, um einen gemeinsamen Ansatz bzw. Rahmen für die mitgliedstaatliche, insbesondere grenzüberschreitende MRO zu schaffen (vgl. European Commission 2010a: 2, 10). Ein weiteres Mal hat die Kommission deutlich gemacht, dass sie an der Einführung einer unionseigenen maritimen Raumordnung hingegen nicht interessiert ist und sich inhaltlicher Vorgaben auch gegenüber derjenigen in den Mitgliedstaaten enthalten will (vgl. European Commission 2010a: 10⁶⁹). Derzeit nimmt die Kommission – unter Beteiligung der Öffentlichkeit – eine Folgenabschätzung vor mit dem Ziel, verschiedene Möglichkeiten zu ergründen, die maritime Raumordnung weiter zu för-

⁶⁷ Vgl. bei und nach Fn. 54.

⁶⁸ Ebenso anhand von Art. 308 EGV.

⁶⁹ Es wird aber auch insoweit ein Planungserfordernis gegeben sein müssen, dazu bei Hoppe in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 7 Rn. 14 f. und in Teil III, 3.1.1.

dern und zu entwickeln, dies unter Berücksichtigung von Optionen zur Fortentwicklung des IKZM und im Einklang mit anderen EU-Politiken (vgl. European Commission 2010a: 10). Als derartige Möglichkeiten zieht die Kommission einerseits unverbindliche Optionen in Betracht, etwa den Austausch von Best-Practice-Ansätzen, grenzüberschreitende Projekte, Studien bzw. Untersuchungen, Leitlinien und/oder Empfehlungen, andererseits besagte verbindliche Vorgaben (vgl. European Commission 2010a: 10).

Vor diesem Hintergrund sollen zunächst die Argumente der Kommission für einen EU-weit einheitlichen Rahmen gewürdigt (unter 2.5.1) und insoweit die denkbaren Optionen zu dessen Setzung behandelt werden (unter 2.5.1.1 und 2.5.1.2). Schließlich gilt es, die Möglichkeiten einer vereinheitlichenden Einwirkung jenes Rahmens für die maritime Raumordnung auf das betreffende staatliche Organisationsgefüge in den Mitgliedstaaten auszuloten (unter 2.5.2).

2.5.1 Anforderungen aus europäischer Sicht für die mitgliedstaatliche maritime Raumordnung

Die Bestrebungen der Kommission richten sich sowohl auf das „Ob“ als auch das „Wie“ der Anwendung maritimer Raumordnung: Einerseits soll sichergestellt werden, dass sämtliche (Küsten-)Mitgliedstaaten überhaupt die MRO zur Geltung bringen, andererseits, dass sie sich ihrer auf der Grundlage eines gemeinsamen (prozeduralen) Rahmens bedienen (vgl. European Commission 2010a: 2).

Im Fortschrittsbericht trägt die Kommission Gründe zusammen, die aus ihrer Sicht zwingend für ein Tätigwerden auf europäischer Ebene sprechen. So könne nur der flächendeckende Einsatz der MRO auf der Basis eines gemeinsamen Ansatzes nachhaltiges Wachstum in den maritimen Sektoren sicherstellen. Investoren, insbesondere solche, die nicht nur auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats tätig seien, würden somit von größerer Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit, Transparenz und einem reduzierten Kostenaufwand profitieren (vgl. European Commission 2010a: 2).

Überdies käme die Etablierung der MRO der Umsetzung bestehenden EU-Rechts, so z. B. der MSRL in Bezug auf die grenzüberschreitende Koordination mariner Strategien, zugute (vgl. European Commission 2010a: 3, 7).

Das Petikum eines gemeinsamen Rahmens für die maritime Raumordnung (das „Wie“) gründet die Kommission auf eine nur diesenfalls mögliche effiziente und reibungslose Anwendung der MRO in grenzüberschreitenden marinen Gebieten (vgl. European Commission 2010a: 2). Ferner begünstige ein gemeinsamer Ansatz den fachlichen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten (vgl. European Commission 2010a: 3).

Schließlich sieht sich die Kommission in ihrer Auffassung bestätigt, dass all jene Ziele nicht ebenso gut im Wege bloßer Binnenkoordination erreicht werden können: Trotz des generellen Trends zu einem vermehrten Einsatz der MRO gebe es bei der Entwicklung zwischen den Mitgliedstaaten beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Art und Weise sowie der Geschwindigkeit (vgl. European Commission 2010a: 6).

Dürften auch die Stichhaltigkeit dieser Argumente und damit die grundsätzliche Berechtigung des kommissionsseitig verfolgten Ziels kaum in Zweifel zu ziehen sein, verbleiben doch hinsichtlich der Form und des Inhalts der einzusetzenden Mittel klärungsbedürftige Fragen, denen es im Folgenden nachzugehen gilt.

2.5.1.1 Option I: Legislatives Handeln (trotz fehlender Kompetenzgrundlage)

Für den Fall, dass die Kommission auf der Grundlage der von ihr initiierten Folgenabschätzung zu dem Ergebnis gelangt, es bedürfe auf EU-Ebene zur Erreichung der o. g. Ziele rechtlich bindender Vorgaben für die instrumentelle Einführung maritimer Raumordnung in den Mitgliedstaaten, ist nachfolgend zu klären, welche primärrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen dem europäischen Recht insoweit zu entnehmen sind. Zu diesem Zweck muss hilfsweise – entgegen dem anderslautenden Befund im vorangegangenen Abschnitt der Untersuchung – das Bestehen eines einschlägigen Kompetenztitels im AEUV unterstellt werden. Auszugehen ist dabei von der im Fortschrittsbericht angesprochenen „legislativen Option, den gemeinsamen Ansatz und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf eine feste rechtliche Basis zu stellen, während die Umsetzung den Mitgliedstaaten verbleibt“ (European Commission 2010a: 10).

Wird die Existenz eines vertraglich fundierten Kompetenztitels unterstellt, der verbindliche Vorgaben für die mitgliedstaatliche MRO zu tragen imstande ist, so wäre damit zwar ein Tätigwerden der Union dem Grunde nach eröffnet, indes noch nichts über Art und Umfang zulässiger Kompetenzausübung gesagt. Letztere ist primärrechtlichen Grenzziehungen unterworfen, die sich aus den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ergeben (Art. 5 Abs. 1 S. 2 EUV). Dem ist im Folgenden für den Erlass raumordnungsrechtlicher Regelungen nachzugehen.

2.5.1.1.1 Schranken der Kompetenzausübung: Subsidiaritätsprinzip

Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV⁷⁰).

Keine ausschließliche Zuständigkeit: Die Geltung des Subsidiaritätsprinzips setzt damit zunächst einen Kompetenzbereich der Union voraus, in welchem den Mitgliedstaaten überhaupt ein Tätigwerden eröffnet ist, d. h. einen solchen geteilter oder sonst konkurrierender Zuständigkeit (vgl. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 11). Da vorliegend diejenigen Kompetenztitel, auf welche die Union den Erlass raumordnungsrechtlicher Bestimmungen mutmaßlich stützen würde, namentlich „territorialer Zusammenhalt“ oder „Umwelt“, geteilte Zuständigkeiten begründen (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. c) bzw. e) AEUV), wäre bei deren Inanspruchnahme das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden.

Negativkriterium „keine ausreichende Verwirklichung durch die Mitgliedstaaten“: Der Subsidiaritätsgrundsatz unterstellt legislatives Handeln der Union zunächst dem sog. Negativkriterium (vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 39⁷¹), welches verlangt, dass die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können. Nach zutreffender Deutung ist damit die Frage nach ihrer Überforderung zu stellen, wobei die aktuelle Sach- und Rechtslage in den Mitgliedstaaten neben einer hypothetischen Abschätzung ihrer Möglichkeiten und Fähigkeiten zum Erlass künftiger Maßnahmen zu prüfen ist (vgl. Streinz in: Streinz, EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 38; Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 44). In den

⁷⁰ Die Regelung entspricht im Wesentlichen Art. 5 Abs. 2 EGV a. F., ist diesem gegenüber aber sprachlich etwas präzisiert worden.

⁷¹ Unter Hinweis auf die Leitlinien des Europäischen Rates von Edinburgh (BullEG 12-1992: 1, 13 f.).

Mitgliedstaaten muss das objektive Leistungspotenzial mit Blick auf das Ziel der anvisierten Maßnahme tatsächlich unzureichend sein (vgl. Calliess in: Calliess, Ruffert (Hrsg.), Art. 5 EGV Rn. 45); unterschiedlich beantwortet wird demgegenüber die Frage, ob es daneben auf den subjektiven Leistungswillen der Mitgliedstaaten ankommt (vgl. Epiney 1993: 959; Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 38). Nach richtiger Auffassung muss jedenfalls ein Unterlassen der Mitgliedstaaten infolge fehlender Regelungsbereitschaft dazu führen, dass die Union tätig werden darf, weil anderenfalls die Ausübung bestehender Kompetenzen durch bloße Untätigkeit auf nationaler Ebene gehindert werden könnte (vgl. Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 38 m.w.N.).

Ebenfalls umstritten ist, ob unionales Handeln ein unzureichendes Leistungsvermögen (bzw. fehlenden Leistungswillen) sämtlicher Mitgliedstaaten voraussetzt (vgl. Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 38⁷²) oder ob es bereits ausreicht, wenn solches wenigstens zwei Mitgliedstaaten attestiert werden kann (vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2007: Art. 5 EGV Rn. 45⁷³). Erstere Sichtweise kann allerdings nicht überzeugen, weil dann schon bei ausreichender Leistungsfähigkeit und -bereitschaft nur eines Mitgliedstaats ein Tätigwerden der Union gesperrt wäre; es kann indes nicht angenommen werden, dass mit dem Subsidiaritätsprinzip eine derart hohe Hürde errichtet werden sollte.

Einigkeit besteht hingegen im Schrifttum darüber, dass die Mitgliedstaaten der Ausübung einer dem Grunde nach bestehenden Unionskompetenz nicht die Möglichkeit der gemeinsamen, d. h. intergouvernementalen Zielverwirklichung mittels völkerrechtlicher Abkommen entgegenhalten können (vgl. Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 38; Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 46; Epiney 1993: 958).

Legt man die wie vorstehend umrissenen Maßgaben des Negativkriteriums an ein legislatives Tätigwerden der Union im Bereich maritimer Raumordnung an und bezieht die Einschätzungen der Kommission aus dem aktuellen Fortschrittsbericht mit ein, so ergibt sich Folgendes:

Der Kommission kommt es, wie dargelegt, zunächst auf einen verbindlichen Einsatz maritimer Raumordnung in sämtlichen Küstenstaaten der EU an. Angesichts des höchst unterschiedlichen Entwicklungsstandes nach Art und Durchsetzungskraft und eingedenk des Umstandes, dass manche Mitgliedstaaten bislang überhaupt keine MRO in Geltung gesetzt haben bzw. zumindest tatsächlich praktizieren (vgl. European Commission 2010a: 6), dürfte sich insoweit das objektive Leistungsvermögen (möglicherweise auch der subjektive Leistungswille) jedenfalls einiger Mitgliedstaaten als nicht ausreichend erweisen. Hinzu kommt, dass die Union den grenzüberschreitenden Aspekten der maritimen Raumordnung, vor allem zwischenstaatlichen Konsultationen sowie inhaltlichen Abstimmungen von Raumordnungsplänen⁷⁴, besonders hohes Gewicht beimisst, um so Reibungsverluste und Diskrepanzen bei der Überplanung gemeinsamer Meeresregionen zu verhindern. Damit weisen die angestrebten Maßnahmen transnationale Aspekte auf, die durch die Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend bewältigt werden können⁷⁵.

⁷² Streinz, der auf den Regelungszweck abstellt, dies jedoch nicht näher begründet.

⁷³ Unter Hinweis auf den Wortlaut.

⁷⁴ Dazu noch näher unter 2.5.3.

⁷⁵ Zur Maßgeblichkeit dieses Kriteriums Calliess unter Hinweis auf die Leitlinien des Europäischen Rates von Edinburgh sowie auf Ziff. 5 des Protokolls (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach dem Vertrag von Maastricht, dessen materielle Leitlinien mangels Übernahme in das aktuelle Primärrecht auch nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags als Orientierungshilfe herangezogen werden können (vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 45).

Positivkriterium „bessere Verwirklichung auf Unionsebene“: Im Weiteren ist dem sog. Positivkriterium des Subsidiaritätsgrundsatzes Rechnung zu tragen. Verlangt wird der Nachweis, dass Maßnahmen auf Unionsebene aufgrund ihrer Größenordnung oder ihrer Auswirkungen im Verhältnis zu einem Tätigwerden der Mitgliedstaaten besser zu verwirklichen sind, d. h. (deutliche) Vorteile erbringen würden (vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 47). Nach Art. 5 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit⁷⁶, dem der Rang von Primärrecht zukommt (Art. 51 EUV), hat sich jener „Mehrwertestest“ (Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 36) auf qualitative und, soweit möglich, quantitative Kriterien zu stützen, etwa die finanzielle Belastung und den Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger.

Wesentliches Gewicht kommt auch in diesem Zusammenhang etwaigen transnationalen Aspekten der in Aussicht genommenen Maßnahme zu. Geboten ist ferner ein wertender Vergleich zwischen zusätzlichem Integrationsgewinn und mitgliedstaatlichem Kompetenzverlust, in den Kosten und Nutzen der Problemlösung auf den verschiedenen Handlungsebenen sowie die negativen Effekte eines Verzichts auf ein Tätigwerden der Union einzubeziehen sind, ferner der „europäische Mehrwert“ einer unionsweiten Regelung (vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 49).

Auch insoweit dürfte das Subsidiaritätsprinzip vorliegend der Union keine grundsätzlichen Hindernisse bereiten. Ein gemeinsamer Ansatz für die maritime Raumordnung und einheitliche Regelungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten wären, wie bereits dargelegt, geeignet, deutliche Vorteile gegenüber einzelstaatlichen Aktivitäten zu erbringen⁷⁷.

2.5.1.1.2 Verhältnismäßigkeitsprinzip

Nach dem ferner anzuwendenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über dasjenige Maß hinausgehen, das zur Erreichung der Vertragsziele erforderlich ist (Art. 5 Abs. 4 EUV). Der Grundsatz ergänzt das Subsidiaritätsprinzip, nach dem über das „Ob“ einer Unionsmaßnahme zu befinden ist, um eine zusätzliche Kompetenzausübungsschranke, anhand derer sich das „Wie“ des Handelns beurteilt (vgl. Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 45; Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 50). Als Schutzvorschrift zugunsten der Mitgliedstaaten (vgl. Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 45 m.w.N.) bestimmt Art. 5 Abs. 4 EUV über Art, Umfang und Intensität einer Maßnahme, ihre Reichweite und Regelungsdichte (vgl. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 18; Callies in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 50).

Auch im Rahmen der kompetenziellen Verhältnismäßigkeitsprüfung ist danach zu fragen, ob die in Aussicht genommene Maßnahme der Union zur Zielerreichung nicht offensichtlich ungeeignet ist, ferner, ob sie die Kompetenzen der Mitgliedstaaten am Wenigsten beeinträchtigende Mittel darstellt, das für die Verwirklichung der angestrebten Ziele noch ausreicht (vgl. Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 51; Gatawis 2000: 301). Zweck und Mittel müssen schließlich in einem angemessenen Verhältnis stehen.

⁷⁶ Das Protokoll, das im Wesentlichen Verfahrensvorkehrungen enthält, ist nach Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EUV von den Organen der Union anzuwenden.

⁷⁷ Bereits in Teil III, 2.5.1.

In formeller Hinsicht begründet damit Art. 5 Abs. 4 EUV eine „Mittelhierarchie“: Koordinierenden und unverbindlichen Maßnahmen, etwa einer Empfehlung nach Art. 288 Abs. 5 AEUV, ist bei gleicher Wirksamkeit der Vorzug vor verbindlichen Vorgaben zu geben; innerhalb Letzterer ist das Instrument der Richtlinie aufgrund ihrer bloßen Zielverbindlichkeit gegenüber der Verordnung vorrangig einzusetzen (vgl. Callies in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 57; Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 18; vgl. auch Jarass 1999: 663).

Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz lässt sich ferner in materieller Hinsicht ein „Prinzip des schonendsten Ausgleichs“ zwischen den Bedürfnissen der Wirtschafts- und Politikintegration einerseits und den Erfordernissen der Wahrung nationaler Identität andererseits entnehmen (vgl. Callies in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 57; Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 18; vgl. auch Jarass 1999: 663). Diesem Prinzip ist auch hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung des Rechtsakts, und damit seiner Regelungsweite und -tiefe, Rechnung zu tragen (vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 57 f.; Gatawis 2000: 301 f.). Reichen unionsrechtliche Mindest- resp. Rahmenvorschriften zur Zielverwirklichung aus, so sind den Mitgliedstaaten Regelungs- bzw. Handlungsspielräume zu belassen (vgl. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 18; Streinz in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 51).

Vorliegend ist nach alldem zunächst in formaler Hinsicht über die Erforderlichkeit verbindlicher Vorgaben für die maritime Raumordnung in den Mitgliedstaaten zu entscheiden und dementsprechend zu beurteilen, ob die kommissionsseitig (auch) in Betracht gezogenen nicht bindenden Akte, z. B. Leitlinien und Empfehlungen, gleichermaßen zur Zielerreichung geeignet wären. Das ließe sich allenfalls dann bejahen, wenn mit der dann erforderlichen freiwilligen Befolgung bzw. Umsetzung durch sämtliche Adressaten in angemessener Zeit gerechnet werden könnte. Schon die Nichtumsetzung oder ein instrumentelles bzw. prozedurales Abweichen auch nur einiger Mitgliedstaaten würde hingegen die Ziele, welche die Kommission verfolgt, konterkarieren, ohne dass dem wirksam (d. h. mittels Sanktionen) begegnet werden könnte. Nimmt man hinzu, dass der Union bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips im konkreten Fall vorliegen, ein weites politisches Ermessen eingeräumt wird (vgl. Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 5 EGV Rn. 52 m. w. N.), so wäre es nicht zu beanstanden, wenn der Unionsgesetzgeber unverbindlichen Leitlinien oder Empfehlungen für die MRO in den Mitgliedstaaten ein geringeres Maß an Eignung für die Zielerreichung attestierte und damit bindenden Vorgaben den Vorzug gäbe.

Mit Blick auf die sodann anstehende Rechtsformenwahl wäre nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips zwischen den Instrumenten der Richtlinie und der Verordnung zu entscheiden. Während die Verordnung nach Art. 288 Abs. 2 AEUV allgemeine Geltung beansprucht, in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt, kommt der Richtlinie nach Art. 288 Abs. 3 AEUV für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, Verbindlichkeit nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels zu, während die Wahl der Form und Mittel den Mitgliedstaaten überlassen bleibt.

Weil die Kommission ohnehin nur die Absicht verfolgt, den Mitgliedstaaten einen gemeinsamen „Ansatz“ resp. „Rahmen“ für deren MRO vorzugeben, ihnen dessen Ausfüllung hingegen selbst überlassen will, dürfte der Erlass einer Verordnung weder aus praktischen Gründen noch aus solchen der Verhältnismäßigkeit in Betracht kommen. Damit erwies sich die (Rahmen-)Richtlinie als geeignetes, erforderliches und angemessenes Instrument europäischer Rechtsetzung auch im hier interessierenden Bereich der maritimen Raumordnung.

Schließlich kann aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Unzulässigkeit inhaltlicher Vorgaben für die MRO in den Mitgliedstaaten abgeleitet werden, weil diese zur Erreichung des verfolgten Ziels, nämlich einer verfahrensmäßig auf denselben Grundlagen beruhenden und grenzübergreifend abgestimmten Raumordnung, nicht erforderlich wären. Da die Kommission jedoch ohnehin nur den Erlass prozeduraler Vorgaben im Sinn hat, braucht dem vorliegend nicht weiter nachgegangen zu werden.

2.5.1.1.3 Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich den in Art. 5 EUV niedergelegten Kompetenzausübungsschranken der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entnehmen, dass die EU – bei unterstellter bzw. angemessener Regelungskompetenz – verbindliche Regelungen für die maritime Raumordnung in den Mitgliedstaaten erlassen könnte. Diese wären indes aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auf das Instrument der Richtlinie sowie auf prozedurale Vorgaben beschränkt.

2.5.1.2 Option II: Unverbindliches Tätigwerden

Aus Vorstehendem folgt zugleich, dass einem (weiterhin) unverbindlich-koordinierenden Handeln der Kommission, etwa mittels Anleitungen, Empfehlungen und/oder des Wissens- und Erfahrungsaustausches, (erst recht) keine primärrechtlichen Schranken entgegenstünden⁷⁸. Die Zweckmäßigkeit resp. Wirksamkeit einer dergestalt „weichen“, influenzierenden Steuerung (vgl. Ruffert in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV Rn. 126) für den hier interessierenden Bereich der maritimen Raumordnung kann und soll vorliegend nicht abschließend beurteilt werden. Hingewiesen sei nur auf die im Schrifttum geführte Diskussion darüber, ob unter der Ägide des „territorialen Zusammenhalts“ eine Konvergenz der Planungssysteme in Europa zu erwarten sei (vgl. Ritter 2009: 118 ff.). Vertreten wird, dass die hierfür erforderliche Angleichung der unterschiedlichen rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen auch ohne den Erlass darauf gerichteter förmlicher Rechtsakte erfolgen könne; beispielhaft finden sich Vereinbarungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten i. S. „offener Koordination“ angeführt, wobei Letzteren die Art und Weise überlassen bleibe, die vereinbarten Ziele zu erreichen. Durch regelmäßige Berichte an die Kommission würden jedoch die Aktivitäten und Erfolge der Mitgliedstaaten transparent und lösten so indirekt einen Zwang zu konzeptionellem Vorgehen aus (vgl. Ritter 2009: 119). Gerade durch informale Instrumente werde so die Europäisierung des Planungsrechts befördert (vgl. Ritter 2009: 120).

Ob sich auf diesem Wege die Ziele der Kommission im Bereich der maritimen Raumordnung werden erreichen lassen, darf indessen bezweifelt werden. Das gilt jedenfalls im Hinblick auf eine möglichst rasche Etablierung mitgliedstaatlicher MRO, die auf gleichen und gesicherten Rahmenbedingungen fußt; ihrer bedarf es aber angesichts des konstatierten drängenden wie konkreten Handlungsbedarfs im Bereich der europäischen Meere.

2.5.2 Europäischer Rahmen und innerstaatliche Verwaltungsorganisation

Ein zentrales Problem bei der Einführung eines EU-weiten gemeinsamen Rahmens für die maritime Raumordnung liegt in der Ausgestaltung der jeweiligen Verwaltungs-, genauer: Planungszuständigkeiten in den Mitgliedstaaten. Hier lässt sich bereits anhand der deutschen Rechtslage nachweisen, dass unterschiedliche Zuständigkeiten für verschiedene,

⁷⁸ So soll für die Empfehlung i. S. des Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht einmal das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gelten (vgl. Geiger in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 288 EUV Rn. 26 unter Verweis auf Art. 17 EUV); anders Ruffert in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art. 249 EGV Rn. 128.

der MRO unterfallende Gewässerzonen einen nicht unerheblichen innerstaatlichen Abstimmungsbedarf nach sich ziehen (vgl. Erbguth 2007: 402 ff.), dessen ggf. unzureichende Bewältigung gravierende Folgen für die europarechtlich geforderte räumliche Kohärenz i. S. von Art. 7 AEUV zeitigt (vgl. Erbguth 2011b: 381). So sind etwa in der Ostsee, soweit sie dem Geltungsbereich des deutschen Planungsrechts unterfällt, mit dem Bund für die AWZ sowie den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein für ihre Küstenmeere bereits drei unterschiedliche Planungsträger zuständig, die sich jenen Abstimmungserfordernissen zu stellen haben. Das Problem setzt sich auf EU-Ebene infolge der in den Mitgliedstaaten vorfindlichen divergierenden staats- und verwaltungsorganisationsrechtlichen Strukturen fort. Das wird insbesondere bei grenzübergreifenden Meeresgebieten virulent: Bestehen in den Anrainerstaaten verschiedene Zuständigkeiten, ggf. auf unterschiedlichen Ebenen, so erschwert eine derartige Zersplitterung zugleich die notwendigen grenzüberschreitenden Abstimmungsprozesse.

Letztere würden erheblich erleichtert, wenn es in jedem Mitgliedstaat nur einen Planungsträger für die MRO (vgl. Erbguth 2007: 413 mit Hoppe/Deutsch in: Rengeling, EU-DUR, Bd. II, § 87 Rn. 49; Ehlers, Erbguth 2009: 61 f.), zumindest aber eine nach außen hin zentral verantwortliche Stelle gäbe. Eine entsprechende Vorstellung hat die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht geäußert: Danach wäre es für den MRO-Prozess von Vorteil, wenn innerhalb der Mitgliedstaaten jeweils eine federführende Verwaltungsstelle („one-stop-shop“) zuständig sei, welche unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Entscheidungsebenen (z. B. nationale/regionale) koordinieren könnte. Zu diesem Zweck müsse keine neue Einheit geschaffen werden; auch eine zentrale Anlaufstelle auf Grundlage existierender Governance-Strukturen wäre hierzu ggf. geeignet (vgl. European Commission 2010a: 4).

Soll es insoweit nicht nur bei Wunschvorstellungen der Kommission bleiben und soll auf legislativer Ebene „nachgeholfen“ werden, so sähe sich der Unionsgesetzgeber allerdings mit zweierlei Problemen konfrontiert: Zum einen wäre – selbst bei unterstellter Regelungszuständigkeit für die Raumordnung – ein unmittelbarer Zugriff auf die innere Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten mit nicht unerheblichen kompetenzrechtlichen Schwierigkeiten behaftet⁷⁹, zum anderen ist – wie bedeutet – im Hinblick auf die mitgliedstaatlichen Verwaltungskulturen und die jeweiligen Anforderungen an die demokratische wie rechtsstaatliche Zurechnungstransparenz ein beträchtlicher Variantenreichtum zu verzeichnen, wodurch ein unmittelbarer Anschluss unionsrechtlicher Regelungen an bestimmte verwaltungsorganisationsrechtliche Strukturelemente auch aus praktischen Gründen zumindest deutlich erschwert wäre (vgl. Gärditz 2009: 117⁸⁰).

Eine grundlegende Klärung des vorstehend skizzierten Problemkreises kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Hierzu wäre es zunächst erforderlich, die besagten staatsorganisationsrechtlichen Strukturen sämtlicher betroffener Mitgliedstaaten zu analysieren und auf ihre Anschlussfähigkeit hin zu untersuchen.

Was die rechtliche Frage anbelangt, inwieweit die EU verbindliche Vorgaben zur innerstaatlichen Zuständigkeit(sverteilung) im Bereich der maritimen Raumordnung erlassen könnte, sei indes auf Folgendes hingewiesen: Vorliegend geht es um den indirekten Vollzug des Unionsrechts, für den grundsätzlich das staatliche Organisationsrecht maßgeblich ist (vgl. statt vieler Kahl in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, Art. 10 EGV Rn. 30). Die Bestimmung der Verwaltungsorganisation und die Festlegung der Zuständigkeiten

⁷⁹ Dazu sogleich näher.

⁸⁰ Gärditz hält Letzteres gar für ausgeschlossen.

sind danach Sache der Mitgliedstaaten⁸¹. Ungeachtet der ihnen insoweit zukommenden Gestaltungsfreiheit sind Einwirkungen des Unionsrechts jedoch auch im Bereich der Verwaltungsorganisation zu verzeichnen, zumal Verfahren und Organisation keinen lediglich inhaltsneutralen Rahmen darstellen und unionsrechtliche Einflüsse demnach auf die Organisationsstrukturen der Mitgliedstaaten nicht ausbleiben können (vgl. Gärditz 2009: 96). Das gilt vor allem dort, wo das materielle Recht der Verwaltung – wie im Bereich der Planungspflichten – weit reichende Gestaltungsspielräume belässt, zu deren Ausfüllung das formelle Recht entscheidende Weichenstellungen enthalten kann (vgl. Gärditz 2009: 96).

Unionsrechtlicher Einfluss auf die mitgliedstaatliche Verwaltungsorganisation erwächst zunächst aus dem Primärrecht selbst, namentlich dem Grundsatz der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV), der u. a. die Pflicht der Mitgliedstaaten begründet, für einen ordnungsgemäßen und geordneten Verwaltungsvollzug Sorge zu tragen: Sie dürfen hiernach ihre Verwaltung nicht in einer die Verwirklichung des Unionsrechts verhindernden oder wesentlich erschwerenden Weise organisieren (Effektivitätsgebot) (vgl. Gellermann in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der EU, § 34 Rn. 31⁸²; Gärditz 2009: 96 f.).

Im Gefolge der hierzu ergangenen weitreichenden „effet utile“-Rechtsprechung des EuGH, die auf ein allgegenwärtiges unionsrechtliches Effizienzgebot hinausläuft (vgl. etwa Calliess in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 5 EGV Rn. 15), ist die Organisation der mitgliedstaatlichen Verwaltung zudem nicht mehr kategorisch dem Zugriff durch sekundäres Unionsrecht entzogen (vgl. Breuer 1998: 1007). Zutreffend ist aber darauf hingewiesen worden, dass Durchbrechungen der prinzipiellen Organisationshoheit der Mitgliedstaaten allenfalls ausnahmsweise zulässig sein können, nämlich dann, wenn anderenfalls die Aufgabenerfüllung durch die Union in Gefahr geriete. Die unionsrechtlichen Prinzipien – und damit auch dasjenige der Organisationshoheit – dürften hingegen nicht schon dann durchbrochen werden, wenn es für die Entwicklung der europäischen Integration und die Effizienz der Unionsakte lediglich nützlich erscheine⁸³.

Jenen Grenzen hätte sich der Unionsgesetzgeber auch im Falle legislativen Tätigwerdens im Bereich maritimer Raumordnung zu fügen. Die Zulässigkeit organisationsrechtlicher Vorgaben hinge demnach davon ab, ob ohne ihren Erlass eine den unionsrechtlichen Zielen gerecht werdende maritime Raumordnung nicht gesichert wäre. Auch diese Frage kann allerdings erst auf der Basis besagter Analyse der gegenwärtigen mitgliedstaatlichen Organisationsstrukturen wie -potenziale beantwortet werden.

2.5.3 Exkurs: Verfahrensrechtliche Fragen der grenzüberschreitenden maritimen Raumordnung

Wie angesprochen, soll im Zuge der künftigen Ausgestaltung maritimer Raumordnung auf EU-Ebene der (horizontalen) grenzüberschreitenden Kommunikation, Konsultation und Kooperation, insbesondere bei der Überplanung benachbarter Meeresflächen, wesentliche Bedeutung zukommen (vgl. European Commission 2010a: 5). Dem Fortschrittsbericht der Kommission zufolge werden künftige wirtschaftliche Entwicklungen,

⁸¹ EuGHE 1971: 1107, 1116 (International Fruit); EuGHE 1987: 2141, 2159 (Traen); EuGHE 1990: I-2321, 2359.

⁸² Unter Verweis auf EuGHE 1991: I-2659, 2687; EuGHE 1979: 2137, 2148 (Atlanta).

⁸³ Trotz allgemeiner Anerkennung jener Grundsätze durch den europäischen Gesetzgeber lassen sich Beispiele für (versuchte) sekundärrechtliche Eingriffe in die mitgliedstaatliche Organisationsgewalt nachweisen, die zu Recht infrage gestellt worden sind, vgl. dazu anhand des (früheren) Entwurfs zur Wasserrahmen-Richtlinie Breuer 1998: 1007 ff.

z. B. das in Aussicht genommene „Supergrid“ in der Nordsee, die grenzübergreifende Zusammenarbeit noch wichtiger machen. Gleiches gelte für die Umsetzung bestehenden EU-Rechts, etwa der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, in Bezug auf raumrelevante Maßnahmen. All das erhöhe den Bedarf nach einem gemeinsamen, die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten stützenden bzw. fördernden Rahmen auf europäischer Ebene (vgl. European Commission 2010a: 7). Hinzu kommt, dass ein etwaiges legislatives Vorgehen der EU seine Rechtfertigung maßgeblich aus den transnationalen Aspekten der MRO beziehe. Damit kommt diesem Problembereich besonderes Gewicht zu.

Auch das Zusammenwirken der Mitgliedstaaten im Gefolge unionsrechtlich induzierter grenzüberschreitender Planungen findet sich im Primärrecht verankert; das bereits erwähnte Prinzip der Unionstreue in seinen Ausprägungen als Kooperationsprinzip und als Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme entfaltet nicht nur im Verhältnis der Union und der Mitgliedstaaten, sondern eben auch auf horizontaler Ebene Wirkung (vgl. Gärditz 2009: 109 ff. m.w.N.).

Bedeutsam ist in diesem grenzüberschreitenden Zusammenhang zunächst die Unterscheidung verfahrensrechtlicher wechselseitiger Beteiligung einerseits und inhaltlicher Abstimmung benachbarter Planungen andererseits⁸⁴. Nachfolgend kann und soll nicht sämtlichen damit verbundenen rechtlichen und fachlichen Fragestellungen vollen Umfangs nachgegangen, sondern lediglich der verfahrensrechtliche Aspekt der grenzüberschreitenden Konsultation und hier insbesondere die Frage behandelt werden, ob sich die einschlägigen Beteiligungsvorschriften des europäischen und des deutschen Rechts als ausreichend erweisen, grenzüberschreitende Konsultationen im Bereich maritimer Raumordnung zu gewährleisten, oder ob es insoweit Regelungsdefizite zu verzeichnen gibt.

Als Beurteilungsmaßstab ist insoweit auf folgende Anforderungen abzustellen: Planungs Kooperation ist auf den Austausch von Informationen und wechselseitige Beteiligung angewiesen, zumal es vorliegend nicht nur um eine informationelle Vollzugskooperation zwischen Mitgliedstaaten geht, sondern um politische Plangestaltung (vgl. Gärditz 2009: 112). Hierzu bedarf es rechtlich abgesicherter Kommunikationsbeziehungen und damit der Schaffung spezifischer Regelungsstrukturen, die ein Mindestmaß an Informationspflichten und Stellungnahmerechten gewährleisten (vgl. Gärditz 2009: 112 f.). Allgemein gesprochen besteht das Erfordernis eines kooperationsfreundlich zugeschnittenen Verfahrensrechts auf europäischer wie nationaler Ebene (vgl. Gärditz 2009: 113).

2.5.3.1 Beteiligungsvorschriften der SUP-Richtlinie

Auf europäischer Ebene rückt insoweit die SUP-RL ins Blickfeld, der sich Bestimmungen für grenzüberschreitende Konsultationen entnehmen lassen⁸⁵. Maritime Raumordnungspläne fallen, sofern ihre Aufstellung rechtlich verbindlich geregelt ist, unter den Planbegriff des Art. 2 lit. a) SUP-RL und sind nach Art. 3 Abs. 2 lit. a) SUP-RL in aller Regel einer obligatorischen SUP zu unterziehen (vgl. Uebbing 2004: 31 ff.; Graf 2006: 42 ff.).

⁸⁴ Am Bsp. der interkommunalen Abstimmung im Rahmen der Bauleitplanung s. Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, § 5 Rn. 11 f., 170 ff.; vgl. auch Bleicher, der allerdings Konzertierung (Information, Konsultation), Koordination und gemeinsame transnationale Planung lediglich als Stufen zunehmender Intensität bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betrachtet (vgl. Bleicher 1981: 12); zur materiellen Planungs Koordination s. auch Gärditz 2009: 121 f.; zur gemeinsamen grenzüberschreitenden Planung vgl. Martinez 2005: 337.

⁸⁵ Richtlinie 2001/42/EG vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG 2001 L 197: 30).

Ist damit der Anwendungsbereich der Richtlinie eröffnet, so begründet Art. 7 Abs. 1 SUP-RL⁸⁶ die Pflicht des planenden Mitgliedstaats zur Übermittlung eines Planentwurfs einschließlich des Umweltberichts an einen anderen Mitgliedstaat, wenn erhebliche Auswirkungen des Plans auf dessen Umwelt zu erwarten sind. Die Übermittlungspflicht besteht ferner für den Fall, dass ein Mitgliedstaat, der voraussichtlich erheblich betroffen sein wird, einen entsprechenden Antrag stellt. Auf Wunsch des betroffenen Mitgliedstaats sind sodann Konsultationen über die voraussichtlichen grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen des Plans durchzuführen, außerdem über die geplanten Maßnahmen, die der Verminderung oder Vermeidung solcher Auswirkungen dienen sollen (Art. 7 Abs. 2 SUP-RL). Ferner findet sich angeordnet, dass sich die betreffenden Mitgliedstaaten auf Einzelheiten verständigen, um sicherzustellen, dass die Behörden nach Art. 6 Abs. 3 SUP-RL und die Öffentlichkeit nach Art. 6 Abs. 4 SUP-RL in dem betroffenen Mitgliedstaat unterrichtet werden und Gelegenheit erhalten, innerhalb angemessener Frist Stellung zu nehmen. Die Ergebnisse jener Konsultationen sind bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans bzw. vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen (Art. 8 SUP-RL).

Das so verfasste Regelungsprogramm sichert zwar eine frühzeitige grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung auch im Rahmen der Aufstellung maritimer Raumordnungspläne. Es ist aber – wie die SUP-RL in Gänze – gegenständlich auf die Umweltauswirkungen der Planung beschränkt. Dabei handelt es sich um Auswirkungen auf die in Anhang I lit. f) der SUP-RL genannten Schutzgüter, namentlich die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe und die archäologischen Schätze, die Landschaft sowie die Wechselbeziehungen zwischen den genannten Faktoren. Sonstige Auswirkungen der Raumordnungspläne auf Belange des Nachbarstaats, etwa solche ökonomischer oder sozialer Art, sind hingegen nicht Gegenstand grenzüberschreitender Konsultationen nach Art. 7 SUP-RL. Folgerichtig sind nach Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 3 SUP-RL auch nur solche Behörden zu konsultieren, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten. Aus alledem folgt, dass die fragmentarischen, weil allein umweltbezogenen Anforderungen der SUP-RL nicht ausreichen, eine sämtliche Planungsbelange umfassende grenzüberschreitende Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sicherzustellen.

Des ungeachtet handelt es sich bei Art. 7 SUP-RL um eine rahmenartige und damit richtlinientypische Regelung i. S. des Art. 288 Abs. 3 AEUV, die den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume belässt, etwa mit Blick auf die in Abs. 2 UAbs. 3 genannten Einzelheiten, hinsichtlich derer sich die Mitgliedstaaten zu verständigen haben. Abgesehen von dem auf ökologische Belange zugeschnittenen Regelungsprogramm können der SUP-RL somit schon deshalb keine Regelungsdefizite im Hinblick auf das Konsultationsverfahren attestiert werden; deren Art. 7 könnte vielmehr als „Keimzelle eines allgemeinen europäischen Verfahrenskooperationsrechts“ (Gärditz 2009: 114) – jedenfalls für den Bereich der Raumplanung – fungieren.

2.5.3.2 Nationale Beteiligungsvorschriften

Soweit es das deutsche Recht angeht, lassen sich MRO-relevante Vorschriften zur grenzüberschreitenden Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung einerseits umweltrechtlichen Normen entnehmen, die in Umsetzung der SUP-RL ergangen sind, andererseits Bestimmungen allgemein raumordnungsrechtlicher Art.

⁸⁶ Zu dessen Anforderungen im Einzelnen Uebbing 2004: 240 ff.

2.5.3.2.1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

In Umsetzung des Art. 7 SUP-RL verweist zunächst hinsichtlich der grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung § 14j Abs. 1 S. 1 UVPG auf § 8 UVPG, der entsprechend gelten soll, und ergänzt die dort auf die vorhabenbezogene UVP zugeschnittenen Bestimmungen um einige planungsadäquate Sonderregelungen. Entsprechendes gilt in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, für die § 14j Abs. 2 S. 1 UVPG auf § 9a UVPG verweist (vgl. Wagner in: Hoppe (Hrsg.), UVPG, § 14j Rn. 10 ff.). Insgesamt reichen die Vorschriften zur grenzüberschreitenden Beteiligung insoweit über Art. 7 SUP-RL hinaus, als nicht nur Mitgliedstaaten der EU, sondern auch Drittstaaten zu konsultieren sind.

Das Beteiligungsverfahren ist im UVPG umfassend und detailliert geregelt, teilt aber den fragmentarischen, weil auf ökologische Belange beschränkten Ansatz des Art. 7 SUP (vgl. Kment 2010a: 316) und kann aus diesem Grund ebenfalls grenzüberschreitende Konsultationen im Rahmen maritimer Raumordnung nicht vollumfänglich gewährleisten.

2.5.3.2.2 Raumordnungsgesetz

Das ROG enthält zunächst in § 10 Abs. 2 knappe Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Beteiligung im Rahmen der Aufstellung von (auch maritimen) Raumordnungsplänen der Länder. Wenn die Durchführung eines Plans voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet eines anderen Staates haben wird, ist dieser nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu beteiligen (§ 10 Abs. 2 S. 1 ROG). Soweit es sich um Umweltauswirkungen handelt, richten sich – aus Gründen der EU-Rechtskonformität – die Konsultationen infolge der Verweisung in § 10 Abs. 2 S. 2 ROG nach den Beteiligungsvorschriften des § 14j UVPG.

Für die Anwendung des § 10 Abs. 2 S. 1 ROG verbleiben damit die SUP-rechtlich nicht erfassten Auswirkungen wirtschaftlicher und sozialer Art (vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 10 Rn. 54). Als defizitär in o. g. Sinne erweist sich zunächst, dass nach dem Wortlaut der Bestimmung nur eine Beteiligung öffentlicher Stellen des anderen Staates erforderlich ist, nicht aber eine solche der Öffentlichkeit (vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 10 Rn. 54). Hinzu tritt, dass eine Beteiligung nur dann obligatorisch ist, wenn nach Einschätzung des Planungsträgers die erheblichen Auswirkungen bei Durchführung des Plans voraussichtlich eintreten werden (vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 10 Rn. 55). Eine Beteiligung allein auf das Ersuchen des anderen Staates hin ist nicht vorgesehen.

Sofern die Vorschrift hinsichtlich der Art und Weise der Beteiligung auf die Grundsätze der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit verweist, finden sich damit die gemeinsam mit europäischen Nachbarstaaten besetzten Raumordnungskommissionen in Bezug genommen, die für ihren jeweiligen Bereich Verfahrensregeln zur wechselseitigen Beteiligung aufgestellt haben (vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 10 Rn. 56).

Insgesamt zeigt die Offenheit der Bestimmungen in Art. 10 Abs. 2 ROG, dass es sich hierbei um eine ausgestaltungsbedürftige Regelung handelt, die das Nähere der Landesgesetzgebung überlässt (vgl. BT-Drs. 16/10291: 25; dazu Kment 2010a: 315 mit § 17 Abs. 3 S. 2 Hs. 2, 3 ROG).

Für die Raumordnungsplanung in der AWZ nach § 17 Abs. 3 ROG findet sich zunächst in S. 4 der Vorschrift bestimmt, dass das BSH mit Zustimmung des BMVBS bei der Planaufstellung das Benehmen mit den angrenzenden Staaten und Ländern herstellt. Im Übrigen hat das BSH im Rahmen der vorbereitenden Verfahrensschritte nach § 18, der auf § 10 ROG und damit auch auf dessen Abs. 2 verweist, die dort vorgesehenen Bestimmungen hinsichtlich der grenzüberschreitenden Beteiligung anderer Staaten anzuwenden.

Hinzuweisen ist ferner auf die allgemein gehaltene Bestimmung in § 26 Abs. 3 S. 2 ROG, wonach Bund und Länder bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Bereich der Raumordnung eng zusammenwirken.

2.5.3.2.3 Landesplanungsrecht (Beispiel: Mecklenburg-Vorpommern)

Im Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern findet sich lediglich ein allgemeines (materielles) Gebot grenzüberschreitender Abstimmung in § 1 Abs. 1 Nr. 3 LPlG, nicht hingegen eine verfahrensrechtliche Konkretisierung des § 10 Abs. 2 S. 1 ROG.

2.5.3.3 Zwischenfazit

Nach alledem erweisen sich auch die nationalen Vorschriften im Hinblick auf umfassende grenzüberschreitende Konsultationen als lückenhaft bzw. angesichts ihrer Offenheit als zumindest konkretisierungsbedürftig. Das gilt jedenfalls in Ansehung derjenigen Auswirkungen maritimer Raumordnungspläne, die nicht umweltbezogener Art sind und daher aus dem Anwendungsbereich der SUP-RL herausfallen. Es bedürfte daher insoweit einer Angleichung der Beteiligungsvorschriften an die Standards, die im Gefolge jener Richtlinie Eingang in das deutsche Raumordnungsrecht gefunden haben. Im Falle entsprechender legislativer Vorgaben auf EU-Ebene richtete sich dieser Auftrag vornehmlich an den Bundesgesetzgeber.

2.5.4 Instrumentelle Aspekte maritimer Raumordnung

Mit dem Verhältnis maritimer Raumordnung zu Maßnahmen des Fachplanungsrechts, insbesondere solchen naturschutzrechtlicher Art (dazu unter 2.5.3.1)) sowie mit der europarechtlichen Einführung des die Raumordnungsplanung zur See flankierenden Instruments „Territorial Impact Assessment“ (dazu unter 2.5.3.2)) sollen schließlich zwei weitere Aspekte, die im Zusammenhang mit dem behandelten Thema stehen, beleuchtet werden.

2.5.4.1 Verhältnis der maritimen Raumordnung zu sektoralen Planungen, insbesondere des Naturschutzrechts

Die maritime Raumordnung ist, ebenso wie ihr terrestrisches Pendant, ein überörtliches und überfachliches Steuerungs- und Koordinierungsinstrument. Das gilt auch und gerade im Verhältnis zu den Fachplanungen, die – gegenwärtig oder künftig – zur See ein Anwendungsfeld finden (sollen). Mit Blick auf planerische Ausweisungen naturschutzrechtlicher Provenienz soll die Frage beantwortet werden, welcher rechtlichen Voraussetzungen es hinsichtlich des Verhältnisses von maritimer Raumordnung und sektoralen Planungen bedarf, um den der MRO wesensimmanenten planerischen Gestaltungsspielraum weder einzuschränken noch zu beschneiden.

Damit findet sich ein rechtsgrundsätzliches Problem angesprochen, welches im Meer keinen anderen Kautelen unterliegt als zu Lande, nämlich das (rechtlich bestimmte) Verhältnis von räumlicher Gesamtplanung und Fachplanung. Anders als die querschnittsorientierte Gesamtplanung, welcher die hier behandelte MRO unterfällt, verfolgt die Fachplanung jeweils sektorale Zwecke, etwa den Naturschutz. Konsequenz dieser verschiedenen Aufgabengehalte müsste es sein, dass im Kollisionsfall der querschnittsorientierten Gesamtplanung der Vorrang gebührte, es sei denn, es handelte sich um bereits – weitgehend – vollzogene Fachplanungen (vgl. Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, § 3 Rn. 7⁸⁷). Angesichts der Vielschichtigkeit möglicher Konfliktlagen im Verhältnis beider

⁸⁷ Am Bsp. des Städtebaurechts.

Planungsformen verbietet sich allerdings eine verallgemeinernde Betrachtungsweise, zumal hinter der rechtstheoretischen Differenzierung in der Praxis häufig „handfeste“ Machtfragen dahingehend stehen, wer die für die Nutzung bestimmter Areale maßgeblichen Entscheidungen treffen darf (vgl. Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, § 3 Rn. 7).

Auf europäischer Ebene, um die es vorliegend geht, rückt vor allem die Ausweisung von marinen Natura 2000-Gebieten, die sich rechtsdogmatisch als Nutzungsregelung des Fachplanungsrechts darstellt (vgl. Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, § 3 Rn. 8), und damit die Frage nach dem Verhältnis derartiger Gebietsfestlegungen zur maritimen Raumordnung in den Mittelpunkt. Die Identifizierung und Auswahl jener Gebiete ist nach den Bestimmungen der FFH-RL eine ausschließlich naturschutzfachliche Aufgabe, nicht aber eine solche raumordnerischer Art. Das folgt bereits daraus, dass hierzu allein ökologische Kriterien heranzuziehen sind, welche nicht mit ggf. konfligierenden Belangen wirtschaftlicher oder sozialer Art abgewogen werden dürfen⁸⁸.

Nach der Gebietsausweisung bestimmt sich das Verhältnis zur maritimen Raumordnung anhand der Vorgaben in Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL bzw. der zu deren Umsetzung ergangenen nationalen Bestimmungen. Die Aufstellung eines Raumordnungsplans ist einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, sofern der Plan ein Schutzgebiet einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnte. Ergibt die Verträglichkeitsprüfung, dass das Gebiet als solches beeinträchtigt werden kann, ist der Plan grundsätzlich unzulässig (Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL), es sei denn, es liegen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vor und eine Alternativlösung ist nicht vorhanden (Art. 6 Abs. 4 S. 1 FFH-RL). Liegen die genannten Voraussetzungen vor, so ist der Plan trotz der festgestellten Unverträglichkeit zulässig.

Aus alledem folgen de lege lata Einschränkungen des raumordnerischen Abwägungsspielraums⁸⁹: Auf die Gebietsfestlegung kann im Rahmen der MRO kein Einfluss genommen werden; im Nachhinein ergibt sich eine weitreichende Bindung der MRO an jene naturschutzfachliche Entscheidung nach vorstehend skizzierten Maßstäben. Dem Träger der Raumordnung bleibt damit allenfalls die nachrichtliche Übernahme entsprechender Gebietsausweisungen in seinen Raumordnungsplan.

An dem damit EU-rechtlich (vor)geprägten Verhältnis vermag allenfalls der Unionsgesetzgeber etwas zu ändern, indem er das Verfahren der Gebietsfestlegung für die Berücksichtigung nicht ökologischer Belange öffnete. Dann wäre eine verfahrensmäßige und materiell-rechtliche Inkorporation der Gebietsauswahl in die Raumordnung prinzipiell möglich. Es erscheint allerdings kaum realistisch anzunehmen, dass der Unionsgesetzgeber bei einer legislativen Einführung der MRO auf EU-Ebene derart weitreichenden Zugriff auf die Regelungsstrukturen des europäischen Naturschutzrechts nimmt, zumal dem auch gewichtige rechtspolitische Einwände entgegengehalten werden könnten. Hinzu kommt, dass es sich um eine Frage handelte, die nicht nur den marinen Bereich betraf.

2.5.4.2 Zur Einführung des Raumordnungsverfahrens (Territorial Impact Assessment) in das Instrumentarium der maritimen Raumordnung

Es ist zu Lande für das Recht und die Praxis der Raumordnung typisierend, dass neben ihre planerischen Instrumente flankierende Handlungsmittel treten. Das betrifft u. a. das Raumordnungsverfahren (§15ROG), dem in der raumordnerischen Realität große Bedeutung zukommt. Bestehen hinsichtlich dessen Anwendung im Rahmen der Landesplanung

⁸⁸ Vgl. EuGH, Slg. 2000: I-9249, Rn. 22; BVerwG 2002, 10. Planfeststellung der A 20 im Bereich der Wakenitz; Gellermann, BNatSchG, § 33 Rn. 5.

⁸⁹ Zu Differenzierungen und zur Praxis der Landesplanung insoweit Erbguth 2008b.

keine rechtlichen Bedenken, so fehlt es gegenwärtig an einer Geltungserstreckung in die AWZ (vgl. dazu näher Erbguth 2011b: 381⁹⁰). Das erscheint aus Praxissicht unbefriedigend, weil sich der Einsatz des Verfahrens als gegenüber der (Raumordnungs-) Planung projektbezogenes Instrument der Koordinierung von fachlichen Ansprüchen an den Raum und zur diesbzgl. Konkretisierung von Planinhalten, insbesondere von Zielen der Raumordnung, dies vielfach mit einem Beitrag zur Fortschreibung der Ziele, nicht nur bewährt, sondern sich auch zunehmend als unentbehrlich erwiesen hat. Da, wie gezeigt, die Konfliktlagen zu Wasser weitgehend denen an Land gleichen, erscheint eine generelle Anwendung des Raumordnungsverfahrens zur See geboten.

Auf europäischer Ebene findet das Raumordnungsverfahren sein Pendant im „Territorial Impact Assessment“ (TIA). Angesichts der praktischen Bedeutung dieses Instruments wäre es von Vorteil, nähme sich die EU im Zuge des fortschreitenden Prozesses zur Etablierung der MRO auch der Einführung des TIA an. Darin läge zudem aufgrund des vorhabenbezogenen Abstimmungsauftrages, welcher diesem Instrument zukommt, ein zusätzliches Mittel zur Erreichung resp. Wahrung räumlicher Kohärenz.

Die verbindliche, an die Mitgliedstaaten gerichtete Vorgabe des TIA unterläge allerdings denselben primärrechtlichen Voraussetzungen wie die MRO selbst – und damit auch den dargelegten grundlegenden Bedenken kompetenzieller Art⁹¹. Unterstellt man das Bestehen eines Kompetenztitels für das Raumordnungsrecht, so bestimmten wiederum die Kompetenzausübungsgrenzen des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips über das „Ob“ und das „Wie“ der Einführung des TIA. Insoweit ergäbe sich nichts grundlegend anderes als oben ausgeführt⁹², d.h. die Möglichkeit, das Instrument unionsrechtlich in Form einer Richtlinienbestimmung i. S. von Art. 288 Abs. 3 AEUV bindend vorzugeben sowie rahmenartige verfahrensrechtliche Anforderungen für seine Anwendung zu erlassen.

3 Nationales Recht

All das setzt mit Blick auf die Mitgliedstaaten voraus, dass Rechtsgrundlagen im nationalen Recht bestehen, die gesichert und dauerhaft eine maritime Raumordnung ermöglichen – dies auch in besagtem kohärenten Sinn.

3.1 Die einfach-gesetzliche Regelung

3.1.1 Küstenmeer

Im Küstenmeer der Bundesrepublik Deutschland war und ist planerisch die Ausweisung von Grundsätzen, Zielen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung wie zu Lande eröffnet, weil es sich nach der Proklamation um Hoheitsgebiet des deutschen Staates handelt (vgl. Schubert 2009: 53 ff.). Zuständigkeiten und materielle Vorgaben für eine maritime Raumordnung folgen daher den allgemeinen Regelungen im ROG bzw. dem ergänzenden Landesplanungsrecht der Küstenbundesländer. Letzteren steht danach die Aufgabe zur Raumordnung (auch) im Küstenmeer zu, §§ 8 ff. ROG. Festzustellen war lediglich bis in jüngere Zeit eine gewisse Zurückhaltung, diesem Auftrag auch nachzukommen (vgl. Erbguth 2009a: 190), vielleicht u. a. deshalb, weil nicht alle der in § 8 Abs. 5 ROG bzw. in den Landesplanungsgesetzen angebotenen Planinhalte zu Wasser „passen“ (vgl. Erbguth 2009b: 268 f.). Auch bedarf es natürlich des Planungserfordernisses (vgl. dazu allgemein Hoppe in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 7 Rn. 14 f.), das aller-

⁹⁰ Zur national-rechtlichen Sicht insoweit vgl. Teil III

⁹¹ Dazu oben 2.4.

⁹² Oben unter 2.5.1.1.

dings wegen der gewachsenen Konfliktpotenzials zu Wasser (Kment 2007: 53 f.; aus Sicht der Fischerei vgl. von Lukowicz, Hilge 2009) durchweg gegeben sein wird. So ist denn auch zwischenzeitlich eine zunehmende raumordnerische Aktivität im Küstenmeer zu verzeichnen⁹³, wobei allerdings z. T. eine auch rechtlich kaum akzeptable Beschränkung auf die landesweite Raumordnungsplanung erfolgt (vgl. Erbguth 2009a: 191 f.).

3.1.2 AWZ

Was die AWZ betrifft, wurde erstmals mit dem EAG Bau (vgl. etwa Erbguth 2004) und damit im Jahr 2004 eine entsprechende räumliche Erstreckung des ROG und auf dieser Grundlage die Aufstellung von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung in der deutschen AWZ eröffnet (vgl. Kment 2007⁹⁴). Für zuständig erklärt wurde dafür der Bund. Die diesbezüglich näheren Regelungen sind überwiegend bei der Neufassung des ROG im Gefolge der Föderalismusreform 2008 übernommen worden (vgl. Erbguth 2009a: 203 ff.).

3.1.2.1 Regelungsgehalte

Begrüßenswert ist, dass nunmehr ausdrücklich und einschränkungslos auf die Gebietskategorien des § 8 Abs. 7 ROG (§ 7 Abs. 4 ROG a. F.) als Ausweisungsmöglichkeiten des AWZ-(Raumordnungs-)Plans verwiesen wird (§ 17 Abs. 3 S. 2 Hs. 2, 3 ROG) – und dieser sich als solcher benannt findet, also nicht nur die Aufstellung von Grundsätzen und Zielen, wie es vordem der Fall war⁹⁵. Zudem „verpufft“ die Bindung bzw. Geltung derartiger Ausweisungen nicht mehr im Anlagenzulassungsrecht (vgl. Wolf 2005: 183 f.; Kment 2007: 66 ff.); mit § 2 Abs. 2 SeeAnIV hat der Gesetzgeber inzwischen die zu Recht eingeforderte Raumordnungsklausel (vgl. Kment 2007: 69 f.) geschaffen. Geblieben ist es bei der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Gleiches gilt für die interne Vorbereitung der Planung durch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (§ 17 Abs. 3 S. 3 ROG). Neu, wenn auch wohl nur deklaratorisch zu verstehen, ist die legislative Ermunterung, das Handlungsinstrument des Verwaltungsvertrags „zur Vorbereitung oder Verwirklichung“ des Plans einzusetzen, nicht zuletzt zur Übernahme der Kosten, die dem Planungsträger insoweit „im Interesse des Vertragspartners“ entstehen (§ 17 Abs. 4 ROG). Die Bezugnahme auf die insoweit allgemeine Vorschrift des § 13 ROG zeigt wie auch die Regelung zur alternativen Bekanntmachung des Plans (§ 19 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 i. V. m. § 11 Abs. 2, 3 ROG) und jene zur Planerhaltung (§ 20 ROG i. V. m. § 12 Abs. 1 und 3, 3–6 ROG), dass es dem Gesetzgeber zunehmend um strukturelle Annäherungen des Rechts der Raumordnungsplanung an dasjenige der Bauleitplanung geht, was sich dann konsequenterweise der maritimen Raumordnung mitteilt. Weitere Vereinheitlichung i. d. S., aber auch im Verhältnis von Raumordnungsplanung zu Lande bzw. im Küstenmeer einerseits und in der AWZ andererseits beruht auf europarechtlichen Vorgaben, nämlich der SUP-Richtlinie⁹⁶. Das betrifft detaillierte Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Be-

⁹³ Vgl. Kap. 7; Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2005: 68-71; Konzeptcharakter als Grundlage für die anstehende Änderung des Landesraumordnungsprogramms in Niedersachsen: Verordnung des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen i. d. F. der Bek. v. 8.5.2008 (GVBl. S. 132): Ausweisungen zu Windenergie und Naturschutz, zur Ableitung auf dem Meer erzeugten Stroms und zur Seeschifffahrt; vgl. auch zuvor Kap. 4; Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2005: 13-70. In Schleswig-Holstein: Landesentwicklungsplan in der Neuaufstellung mit geplanten Aussagen zum schleswig-holsteinischen Küstenmeer.

⁹⁴ Anhand der raumordnerischen Gebietskategorien.

⁹⁵ Dazu näher Kment 2007: 64 ff.; zum Planungserfordernis allgemein vgl. Hoppe in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 7 Rn. 14 f.

⁹⁶ Richtlinie 2001/42/EG vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG 2001 L 197: 30.

hördenbeteiligung⁹⁷, aber auch Abschwächungen im Rahmen der Planerhaltung (§ 12 Abs. 4 ROG).

3.1.2.2 Besonderheiten?

All das erweist, dass es sich bei dem „AWZ-Plan“ um einen typischen Raumordnungsplan i. S. überörtlich-raumbezogener Koordinierung handelt, wie es auch im Küstenmeer der Fall ist⁹⁸ und zu Lande schon immer war. Dass er anders als jene nur die den Küstenstaaten völkerrechtlich zugewiesenen Agenden⁹⁹ abzustimmen hat, ändert an diesem Spezifikum raumordnerisch-planenden Handelns nichts¹⁰⁰. Wenn allgemein(er) davor gewarnt wird, die Besonderheiten des Planungsgegenstandes Wasser nicht außer Acht zu lassen, weil ansonsten eine „Terranisierung“ der Meere drohe und am Planungsobjekt vorbeigeplant werde (vgl. Graf Vitzthum 1976; Buchholz 2002: 13; Kment 2007: 63), so finden sich hierfür regelmäßig die Dreidimensionalität des Planungsobjekts Meer (Meeresoberfläche, Wassersäule, Meeresboden), seine charakteristische Barrierefreiheit aufgrund fehlender Landmarken und die fehlende Besiedlung angeführt (vgl. etwa Kment 2007: 63¹⁰¹). Mehrdimensionalität ist aber der terrestrischen Befassung durch die Raumordnung keineswegs fremd. Zu erinnern ist etwa an die Abstimmung zwischen Bergbau und konfligierenden Nutzungsansprüchen durch Raumordnung (vgl. dazu etwa Hoppe, Spoerr 1999a; Hoppe, Spoerr 1999b: 256¹⁰²), an Entsprechendes bei Kontaminierungen des Erdreichs bis in das Grundwasser durch Abfallablagerungen oder Altlasten im Verhältnis zu ökologischen Schutzerfordernissen oder baulichen Vorhaben (vgl. etwa Erbguth 1999), aber auch an die raumordnerische Befassung mit Auswirkungen des Flugverkehrs bei der Anlage von Flughäfen u. Ä. (vgl. etwa Erbguth 2003) oder von Hochspannungsleitungen (vgl. etwa Forschungsgesellschaft für Alternative Technologien und Wirtschaftsanalysen 1984) bis hin zu solchen großräumiger Luftverschmutzungen (vgl. § 47 Abs. 3 S. 2 BImSchG). Das regelmäßige Vorhandensein spezieller Raumordnungsklauseln (vgl. etwa § 6 Abs. 2 LuftVG; § 47 Abs. 3 S. 2 BImSchG; § 29 Abs. 5 KrW-/AbfG) ist ein spiegelbildlicher Beleg für diese Reichweite des raumordnerischen Auftrags. So hat(te) auch einer der Väter des ROG bereits früh festgestellt, der der Raumordnung zugrunde liegende Begriff des „Raums“ meine das von Menschen besiedelte Gebiet der Erde. Und: „Dieser Raum ist in dem hier maßgebenden Bezug dreidimensional ...“ (Ernst in: Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, § 1 Rn. 7). Ohnehin handelt es sich dabei um die Konsequenz des weiten Begriffs der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG), der es neben anderem ausreichen lässt, dass es dadurch zu einer Beeinflussung der räumlichen Entwicklung oder Funktion eines Gebiets kommen kann (vgl. Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn. 100). Das aber ist hier wie zu Wasser gleichermaßen das Kriterium für den Einsatzbereich der Raumordnung. Anders gewendet: Scheidet eine derartige Beeinflussung eines Meeresgebiets aus, fehlt es an einer raumbedeutsamen Maßnahme, auch wenn sie die Wassersäule oder den Meeresboden betrifft.

Gegenüber der ins Feld geführten Barrierefreiheit bleibt darauf hinzuweisen, dass Landmarken o. Ä. nirgendwo rechtlich als Voraussetzung für eine raumordnerische Befassung

⁹⁷ § 18 ROG; allgemein § 10 Abs. 1 ROG; zur grenzüberschreitenden Beteiligung vgl. European Commission 2010a: 5, 7; Gärditz 2009: 109 ff. m.w.N.

⁹⁸ Vgl. vor Fn.19.

⁹⁹ Vgl. Teil III, 1.1.2.2.

¹⁰⁰ Näher Erbguth 2009a: 196 f.; bereits Teil III, 1.1.2.2; zur „überörtlichen Koordination“ als wesentlichem Aufgabenfeld der Raumordnung allgemein BVerwGE 125, 116, 135.

¹⁰¹ So auch AWZ-ROPI Nordsee: 4 (Fn. 122).

¹⁰² Zu aktuellen Entwicklungen eines Meeresbergbaus (mineralische Rohstoffe) denn auch Jenisch 2010.

an- oder eingeführt werden. Vielmehr ist allein das zuvor angesprochene Merkmal der Raumbedeutsamkeit maßgeblich – und dieses kann auch ohne visuelle Begrenzungen des Trägermediums Wasser bei Maßnahmen relevant werden, etwa im Fall der Ansiedlung von Windparks oder – künftig – beim Meeresbergbau. Die fehlende Besiedlung schließlich beschreibt zum einen den Status quo, der nicht unabänderlich ist, wie bauliche Entwicklungen bei inneren Gewässern und in Häfen zeigen (vgl. Erbguth, Schubert 2006). Zum anderen folgt daraus lediglich, dass bestimmte, zu Lande regelmäßig erforderliche Ausweisungen der Raumordnung im Meer entfallen. Andere Festsetzungen, wie sie § 8 Abs. 5 ROG typisierend anbietet, sind aber auch für Raumordnungspläne zu Wasser ohne Weiteres eröffnet¹⁰³, sodass an der fehlenden Besiedlung die Planung nicht als solche scheitert (vgl. dazu näher Erbguth 2009b: 268 f.).

3.1.2.3 Zielabweichung

Bedenklich bleibt weiterhin § 21 S. 2 ROG, der die Zulassung einer Abweichung von Zielen im Raumordnungsplan für die AWZ, deren Erteilung nach S. 1 der Vorschrift grds. dem BSH obliegt, auch „im Zulassungsverfahren über eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme oder in einem anderen Verfahren“ als möglich voraussetzt, also nicht (nur) im Bereich der Raumordnung durch die dafür berufene (Raumordnungs-)Behörde, sondern auf Vorhabenebene durch die jeweils dafür zuständige, regelmäßig Fach-Behörde. Kompensiert werden soll diese Kompetenzverlagerung zulasten der Raumordnung durch das nach § 21 S. 2 einzuholende Benehmen des für die AWZ-Raumordnung zuständigen Bundesministeriums. Die Begründung zum Entwurf der Vorschrift merkt hierzu an, einem Mehr i. S. e. Einvernehmenserfordernisses hätte das Verbot der Mischverwaltung entgegengestanden, wenn die Behörden nicht beide Landes- oder Bundesstellen sind. Letzteres, aber auch die Regelung des § 21 S. 2 ROG als solche sind bereits kritisiert worden (vgl. Erbguth 2009a: 207). Ergänzend kann darauf hingewiesen werden, dass der Begriff der „Mischverwaltung“ schillernd ist (vgl. Siekmann in: Sachs, GG, Art. 91a Rn. 1 m.w.N.) und deshalb nicht ohne Weiteres derart pauschal argumentativ herangezogen werden kann. Zudem meint Mischverwaltung jedenfalls nach überwiegender Sicht verwaltungsorganisatorische Verbände, wovon bei einer konkreten Entscheidung über einzelne Projekte als Regelungsgegenstand des § 21 S. 2 ROG nicht die Rede sein kann. So hat auch das Bundesverfassungsgericht betont, das etwaige Verbot der Mischverwaltung besage nichts über Entscheidungen im konkreten Fall¹⁰⁴. Weitergehende Anforderungen finden sich zwar in der jüngeren Rechtsprechung des Gerichts, indes lediglich zur Wahrung der Verwaltungszuständigkeit der Länder vor einem verfassungsrechtlich nicht abgesicherten Eindringen des Bundes¹⁰⁵; darum geht es hier schon deshalb nicht, weil die Raumordnung in der AWZ nach dem ROG originäre Bundesangelegenheit ist. Diese war gerade ihrerseits zu wahren – kompensativ eben durch ein Einvernehmenserfordernis zugunsten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Immerhin reduziert sich die aufgabenspezifische Problematik der Vorschrift in ihrem tatsächlichen Anwendungsbereich dadurch, dass für die Zulassung von Anlagen für wirtschaftliche Zwecke oberhalb des Meeresbodens – wiederum – das BSH zuständig ist (vgl. etwa Erbguth 2009b: 269), also die Stelle, die intern die Raumordnungsplanung in der AWZ betreibt bzw. betrieben hat (anders Spannowsky in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG,

¹⁰³ Nicht zuletzt zur vorsorgenden Sicherung von Freiräumen (vgl. § 8 Abs. 5 Nr. 2 lit. a), c), d) ROG), aber auch infrastrukturelle Planinhalte (vgl. § 8 Abs. 5 Nr. 3 ROG).

¹⁰⁴ BVerfG, Beschl. v. 12.01.1983, 2 BvL 23/81, juris, Rn. 124; bereits BVerfGE II, 105. 124.

¹⁰⁵ BVerfG, Urt. v. 15.07.2003, 2 BvF 6/98, juris, Rn. 44 f.

§ 21 Rn. 10¹⁰⁶); verwaltungshierarchisch zumindest ungewöhnlich ist (dann) nur die Einholung des Benehmens der vorgesetzten Stelle. Meeresbergbau, die Kabelverlegung bzw. solche von Rohrleitungen im Festlandsockel u.Ä. bedürfen hingegen der bergrechtlichen Genehmigung (vgl. dazu näher Wolf 2004: 66 ff.), also der Zulassung durch die Bergämter. Da es sich hierbei um Landesbehörden handelt, kommt es insoweit auch praktisch zu der fragwürdigen, von § 21 S. 2 ROG eröffneten Konstellation.

3.1.2.4 Kohärenz

Was einfach-gesetzlich schließlich das europarechtlich verfolgte Ziel der Kohärenz¹⁰⁷ anbelangt, trägt dem das neue ROG materiell durch den (Raumordnungs-)Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG und instrumentell im Wege von § 26 Abs. 3 ROG Rechnung, indem dort der Bund in Zusammenarbeit mit den Ländern auf eine Beteiligung an einer Politik des räumlichen Zusammenhalts in der EU und im weiteren europäischen Raum (S. 1), ferner Bund und Länder auf ein enges Zusammenwirken bei der grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Bereich der Raumordnung (S. 2) verpflichtet werden.

3.1.2.5 Flankierende Instrumente der Raumordnung, insbesondere Raumordnungsverfahren

Wie bedeutet¹⁰⁸, ist zu Lande für das Recht und die Praxis der Raumordnung typisierend, dass neben ihre planerischen Instrumente sichernde und flankierende Handlungsmittel treten. So gilt das Sicherungsmittel der Untersagung nach § 22 ROG auch für die Bundesraumordnung nach § 17 Abs. 3 ROG, folglich i. V. m. § 1 Abs. 4 ROG auch in der AWZ.

Für das in der raumordnerischen Realität wichtigere Raumordnungsverfahren als flankierendes Mittel¹⁰⁹ findet sich hingegen keine Geltungserstreckung in diesen Funktionalhoheitsraum. Zwar beschränkt sich die allgemeine Erstreckungsanordnung des § 1 Abs. 4 ROG nach ihrem Wortlaut nicht auf bestimmte Handlungsformen; konkretisiert wird ihre Reichweite aber im Wege der näheren Bestimmungen zur Raumordnung in der AWZ, also nach §§ 17 ff. ROG. Dort ist neben dem planerischen Instrumentarium lediglich besagte Untersagung durch Verweis in § 22 ROG auf § 14 Abs. 2 und 3 ROG für die AWZ einbezogen; Entsprechendes für das Raumordnungsverfahren, etwa durch Heranziehung des § 15 ROG, fehlt hingegen. Daraus ist zu schließen, dass in der AWZ das Raumordnungsverfahren keine Anwendung findet.

Das erscheint wie auf europäischer Ebene aus Praxissicht unbefriedigend¹¹⁰. Deshalb erscheint auch aus nationaler Perspektive, zumal hiermit keine instrumentelle Überreglementierung einträte, eine Erweiterung des raumordnerischen Arsenal in der AWZ um das Raumordnungsverfahren geboten, und zwar regelungstechnisch in ähnlicher Weise, wie es für das Untersagungsverfahren in § 22 ROG geschehen ist.

¹⁰⁶ Unter Hinweis auf § 27 ROG und das vermutete Interesse des BSH an Gebührenaufkommen für begünstigende Amtshandlungen.

¹⁰⁷ Vgl. Teil III, 2.4.2.2.3.

¹⁰⁸ Vgl. oben 2.5.4.2.

¹⁰⁹ Zu neueren Entwicklungen Kment 2010b.

¹¹⁰ Oben 2.5.4.2.

3.2 Kompetenzrechtlicher Hintergrund

Aus Sicht des Gesetzgebers beruht das neu gefasste ROG, soweit es in Abschnitt 2 die Raumordnung in den Ländern erfasst, auf der durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 anstelle der bisherigen Rahmenkompetenz eingeführten konkurrierenden Kompetenz zur Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG. Abschnitt 3 ROG, der die Raumordnung des Bundes und damit auch § 17 Abs. 3 ROG betrifft, soll demgegenüber seine gesetzgeberische Grundlage in der Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache zur Raumordnung im Gesamtstaat finden.

Die rechtliche Fragwürdigkeit dieser Einschätzungen und die darüber geführten Diskussionen¹¹¹ sollen nicht erneut aufgerührt, sondern lediglich die Folgen für die hier im Mittelpunkt stehende maritime Raumordnung aufgezeigt werden.

Diese gehen zum einen zu Lasten der Effektivität der raumordnerischen Gestaltung auf dem Meer: Weder machen Nutzungs- und Schutzkonflikte an der Küstenlinie Halt noch ist dies an der Grenze zwischen Küstenmeer und AWZ der Fall. Entsprechendes gilt bei Letzterer für die natürlichen Gegebenheiten der „Meereslandschaft“. In Anbetracht dessen wäre für eine den übergreifenden Abstimmungsnotwendigkeiten im Land-sea-Bereich, aber auch zwischen Küstenmeer und AWZ gerecht werdende Raumordnung eine einheitliche Trägerschaft nahe liegend, ja angesichts vielfältig neuartiger Entwicklungen zu Wasser (vgl. Kment 2007: 53 f.; aus Sicht der Fischerei vgl. von Lukowicz, Hilge 2009) erforderlich. Dem wird zwar nach der vom Gesetzgeber getroffenen Zuordnung im Verhältnis Land-Küstenmeer Rechnung getragen, weil die Küstenbundesländer in beiderlei Hinsicht die raumordnerische Zuständigkeit besitzen. Anders sieht es indes beim Küstenmeer einerseits, das jener Landeskompetenz unterliegt, und der AWZ mit ihrer Bundesraumordnung andererseits aus. Eine hinreichende bereichsübergreifende Abstimmung dürfte im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung nach § 26 Abs. 1 ROG allein kaum zu leisten sein; jedenfalls wird das hinter einer diesbezüglichen Raumordnung aus einer Hand – bei lediglich unterschiedlicher Koordinierungsreichweite¹¹² – zurückbleiben.

Zum anderen rühren rechtliche Ungewissheiten aus Abweichungsmöglichkeiten der Länder nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG, in ihrem Ausmaß allerdings abhängig davon, ob man die potenziellen Abweichungen dem Wortlaut der Norm entsprechend als uneingeschränkt versteht oder gewisse Grenzziehungen für die Länder aus der natürlichen Bundeskompetenz o. Ä. abzuleiten versucht¹¹³. Diese Abweichungskompetenz würde zwar auch bestehen, wenn man im Ausgangspunkt der gegenteiligen Auffassung folgt, derzufolge „Raumordnung“ i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG nicht nur die Raumordnung in den Ländern ist, sondern gleichermaßen diejenige in der AWZ, sodass der Bund Letztere den Ländern zuweisen könnte und aus Gründen der einheitlichen Trägerschaft auch sollte. Die mit einer Abweichung verbundene Änderung des materiellen Raumordnungsrechts oder seiner instrumentellen Ausgestaltung würde diesenfalls aber erwartbar in gleicher Weise das Küstenmeer wie die AWZ erfassen. Hingegen wären Abweichungen nach der gesetzgeberisch verfolgten Kompetenzverteilung auf das Küstenmeer beschränkt, erfassten nicht die AWZ, weil diese als Bundesraumordnung kraft Natur der Sache nach jener Sicht jeglichem Länderzugriff entzogen ist (vgl. Erbguth 2009b: 273). Folge wäre eine

¹¹¹ Deutlich(st) Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 1 Rn. 13, 11: Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG soll die Raumordnung in den Ländern unter Einschluss der bisherigen Raumordnung kraft Natur der Sache (des Bundes) umfassen, wobei Letztere weiter geht und dem Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG nicht unterfällt; ähnlich Durner 2010: 275; zu alldem m. w. N. etwa (krit.) Erbguth 2008a: 46 ff.; Erbguth 2009b: 273 f.

¹¹² Vgl. vor Fn.24.

¹¹³ Dazu ebenfalls Erbguth 2008a: 52 ff. m. w. N. und Kritik der zweitgenannten Auffassung.

weitere Verschärfung der durch die unterschiedliche Trägerschaft bewirkten Erschwerung effektiver Raumordnung infolge struktureller Auseinanderentwicklung der raumordnerischen Rechtsgrundlagen.

In Anbetracht dessen erweist sich, dass die Usurpation der AWZ-Raumordnung durch den Bund, aber auch die im Wege der Föderalismusreform I bewirkten kompetenzrechtlichen Änderungen einer Effektivität raumordnerischen Handelns im Meer eher abträglich als dienlich waren. Zudem findet sich damit der europarechtlich verfolgte räumliche Zusammenhalt¹¹⁴ gerade nicht unterstützt, schon gar nicht dessen Beständigkeit.

¹¹⁴ Vgl. vor und nach Fn. 48.

IV Raumordnungspläne zu Wasser

Was nunmehr die Umsetzung bzw. Ausführung der zuvor angesprochenen Rechtsgrundlagen angeht, fokussiert sich das aktuelle Interesse

- zum einen auf die Raumordnung(spläne) der (Küstenbundes-)Länder im Küstenmeer (dazu unter 1) und
- zum anderen auf den für die AWZ der Nordsee und diejenige der Ostsee vom Bund jeweils aufgestellten Raumordnungsplan (dazu unter 2).

1 Raumordnungspläne der Länder im Küstenmeer

Bereits 2001 wurden in einem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die deutschen Küstenländer aufgefordert, den Geltungsbereich ihrer Raumordnungspläne auf das zum deutschen Hoheitsgebiet gehörende Küstenmeer (12-Seemeilen-Zone) auszudehnen und wegen der Besonderheiten auf dem Meer eine entsprechende Anpassung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung vorzunehmen¹¹⁵. Die folgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf die umwelt- und energierelevanten Aspekte in den jeweiligen landesweiten Raumordnungsplänen.

1.1 Mecklenburg-Vorpommern

Das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V) von 2005 schloss erstmals eine fachübergreifende, querschnittsorientierte Raumplanung für den Bereich des Küstenmeeres ein. Leitlinien der Landesentwicklung sind u. a.

- die Potenziale des Küstenmeeres zu sichern und zu nutzen sowie konkurrierende Raumnutzungsansprüche im Küstenmeer aufeinander abzustimmen,
- die Qualität der Naturgüter, die Tier- und Pflanzenwelt und die besonderen Landschaftsformen wie die Küsten- und Boddenlandschaft zu erhalten und zu entwickeln.

Das Integrierte Küstenzonenmanagement soll als Orientierungsrahmen für künftige Planungen und Maßnahmen dienen, indem es sektorale Sichtweisen überwindet und frühzeitig alle relevanten Akteure einbindet.

Das LEP M-V legt im Küstenmeer Gebiete für die Windenergie, für Leitungen und für den Naturschutz fest. Außerhalb der marinen Eignungsgebiete für Windenergieanlagen dürfen im Küstenmeer keine Windenergieanlagen errichtet werden, mit Ausnahme befristeter errichteter Anlagen zu Erprobungszwecken. Innerhalb der marinen Eignungsgebiete sind im Rahmen von Raumordnungsverfahren die konkreten Standorte für die Errichtung der Anlagen zu ermitteln. Kabel und Leitungen sind möglichst innerhalb der festgelegten Korridore (marine Vorbehaltsgebiete Leitungen) zu verlegen. Bei Verlegung von Kabeln und Leitungen außerhalb der Korridore sind generell Raumordnungsverfahren durchzuführen. Das LEP M-V von 2005 weist zwei marine Eignungsgebiete für Windenergieanlagen im Küstenmeer aus.

In den marinen Vorranggebieten Naturschutz und Landschaftspflege ist dem Naturschutz und der Landschaftspflege Vorrang vor anderen raumbedeutsamen Nutzungs-

¹¹⁵ 30. Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): Raumordnung im deutschen und angrenzenden Küstenmeer, Beschluss vom 03.12.2001 (<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/ministerkonferenz-fuer-raumordnung-mkro.html?nn=36512>).

ansprüchen einzuräumen (Ausschluss nicht vereinbarer raumbedeutsamer Planungen, Maßnahmen und Vorhaben). In den marinen Vorbehaltsgebieten soll den Funktionen von Natur und Landschaft ein besonderes Gewicht beigemessen werden (Berücksichtigung in der Abwägung). Die Einordnung in die beiden Kategorien erfolgt anhand bestimmter Kriterien. Die gemeldeten FFH-Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete werden in der Karte des LEP nachrichtlich dargestellt.

Eine Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms unter Berücksichtigung der zukünftigen Herausforderungen im Küstenmeer ist geplant.

1.2 Niedersachsen

Das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) vom Mai 2008 verfolgt das Ziel einer integrierten Entwicklung der Küste, der Inseln und des Meeres und orientiert sich dabei an den Grundsätzen eines Integrierten Küstenzonenmanagements. Die erforderlichen Flächen für raumbedeutsame Nutzungen sind zu sichern, Nutzungskonflikte zu vermeiden und schutzwürdige marine Lebensräume (z. B. Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“) im Sinne eines Schutzsystems zu erhalten. Nutzungen mit schädlichen Auswirkungen sollen die schutzwürdigen Lebensräume nicht berühren.

Die Windenergie auf See ist aus Gründen des Klimaschutzes und einer nachhaltigen Energieversorgung zu fördern, wobei Anlagen in der AWZ errichtet werden sollen. Innerhalb des eigenen Planungsraumes (Küstenmeer/12-Seemeilen-Zone) dürfen nur Anlagen für die Erprobung der Windenergie und für ihre Erschließung realisiert werden. Die Errichtung von Windenergieanlagen muss bestimmten Kriterien gerecht werden (z. B. Freihalten besonders schützenswerter Bereiche, Einhaltung von Abständen von mind. 10 km zur Küste und zu den Inseln aus Gründen des Landschaftsbildes und des Tourismus). Im niedersächsischen Küstenmeer sind zwei Eignungsgebiete zur Erprobung der Windenergienutzung auf See befristet festgelegt. Die Zulassung weiterer Anlagen an anderer Stelle innerhalb der 12-Seemeilen-Zone ist ausgeschlossen. Die Feinabstimmung für Vorhabenplanungen innerhalb dieser Eignungsgebiete erfolgt im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens. Die Leitungen für die Netzanbindung sollen räumlich konzentriert und gebündelt verlegt werden.

Der Nationalpark und das UNESCO-Biosphärenreservat „Niedersächsisches Wattenmeer“ sind in der Karte nachrichtlich dargestellt. Entsprechend ihrer naturschutzfachlichen Bedeutung sind Nationalparke und Naturschutzgebiete in den regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorranggebiet Natur und Landschaft, Biosphärenreservate und alle übrigen besonders schutzwürdigen Gebiete als Vorranggebiet oder Vorbehaltsgebiet Natur und Landschaft zu sichern. Die landesweit bedeutsamen Gebiete sind um notwendige Pufferzonen zu ergänzen. Die Natura 2000-Gebiete im Küstenmeer sind in der zeichnerischen Darstellung zum LROP als Vorranggebiete mit bestimmten Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Planungen und Maßnahmen festgelegt. Zur nachhaltigen Sicherung der heimischen Tier- und Pflanzenarten einschließlich ihrer Lebensräume sowie zur Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen ist ein Biotopverbund aufzubauen.

Das LROP wird zurzeit fortgeschrieben. Ziel ist es u. a., die Festlegungen zur Netzanbindung der Offshore-Windenergiestandorte in der Nordsee zu überprüfen und an den aktuellen Planungsbedarf anzupassen.

1.3 Schleswig-Holstein

Der Landesentwicklungsplan (LEP) Schleswig-Holstein 2010 enthält im Kapitel „Küstenmeer und integrierte Küstenzonenentwicklung“ den Grundsatz, dass die unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche in der Küstenzone aufeinander abzustimmen sind. Im Rahmen eines Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) sollen zudem regionale Strategien entwickelt werden, um die Potenziale der Küstenzonen von Nord- und Ostsee zu identifizieren und nachhaltig zu nutzen, zugleich Nutzungskonflikte frühzeitig auszuräumen.

Im Küstengebiet der Nordsee sprechen vor allem naturschutzfachliche Gründe (Schutz des Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, der FFH- und Vogelschutzgebiete), aber auch Belange des Tourismus und der Schiffssicherheit gegen eine Offshore-Windenergienutzung. Für die Küstengebiete der Nord- und Ostsee gilt gleichermaßen, dass andere Nutzungen und deren Dichte keinen Raum für die Windenergie lassen. Deshalb wird die Windenergienutzung auf die Errichtung eines Offshore-Windparks als Test- und Demonstrationsanlage mit bis zu 55 Windkraftanlagen in der Mecklenburger/Lübecker Bucht begrenzt (nachrichtliche Darstellung in der Hauptkarte). Im Bereich des AWZ sind in der Nordsee jedoch durch die raumordnerische Planung des Bundes Vorranggebiete für die Windenergie festgelegt worden. Ziel der Raumordnung ist es, unter Berücksichtigung der Antragsituation für Offshore-Windparks in der AWZ und der in Schleswig-Holstein bestehenden Netzeinspeisemöglichkeiten sowie der genehmigten Stromleitungen, die hierfür erforderlichen Kabelsysteme zur Stromableitung im Küstenmeer windparkübergreifend zu bündeln.

Als Vorranggebiete für den Naturschutz sind in den Regionalplänen u. a. der Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, bestehende Naturschutzgebiete und die Gebiete des Netzes Natura 2000 darzustellen. Der Nationalpark ist in der Hauptkarte des LEP ausgewiesen. In den Vorranggebieten für Naturschutz hat der Schutz der Natur Vorrang vor anderen Nutzungen. Darüber hinaus stellt der LEP für das Küstenmeer auch Vorbehaltsträume für Natur und Landschaft in der Hauptkarte dar. Sie umfassen großräumige, naturraumtypische, reich mit naturnahen Elementen ausgestattete Landschaften sowie Biotopverbundachsen auf Landesebene, die als Planungsgrundlage für ganzheitliche Schutzansätze dienen. In den Regionalplänen sind diese Räume weiter ausdifferenziert als Vorbehaltsträume darzustellen. In der Hauptkarte des LEP werden auch eine Fläche zur Sedimententnahme für Küstenschutzmaßnahmen sowie ein Standort für Erdölgewinnung (Mittelplate A) nachrichtlich dargestellt.

1.4 Hamburg und Bremen

Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen verfügen nur über einen geringen Flächenanteil am norddeutschen Küstenmeer. Dennoch haben sie vor allem über die Hafeninfrastruktur, die Schifffahrt und die maritime Wirtschaft großen Einfluss auf den Zustand und die Entwicklung des Meeres. Hamburg und Bremen sind folglich in die Aktivitäten und Planungen der angrenzenden deutschen Küstenländer eingebunden.

2 Raumordnungspläne in der AWZ

2.1 Meeresspezifische Besonderheiten und Aufstellung

2.1.1 Meeresspezifische Besonderheiten

Bei der AWZ als Planungsraum handelt es sich um ein Ökosystem, bei dem – verglichen mit den Verhältnissen an Land – mögliche Auswirkungen auf die Umwelt und Wechselwirkungen nicht vollständig bekannt sind. Die Bestimmung von Gebieten sowie die weiteren Festlegungen für einzelne Nutzungen sind somit auch abhängig von den zur Verfügung stehenden Daten und Informationen¹¹⁶.

Die AWZ der Nord- und Ostsee wurde zum ersten Mal mit einer Raumordnung belegt, sodass zunächst eine Bestandsaufnahme bestehender Nutzungsansprüche sowie für den Umweltbericht eine Beschreibung und Bewertung der Meeresumwelt erstellt werden musste. Erfahrungen, auf die man bei der Erarbeitung des Planes zurückgreifen konnte, lagen demzufolge nur in einem sehr eingeschränkten Maße aus dem Bereich von Fachplanungen bspw. von Windenergieverfahren vor. Zudem stellt die Raumordnung in der AWZ eine einstufige Planung dar, d. h. sie wird nicht auf nachfolgenden Ebenen in Teilräume ausdifferenziert und in kleinerem Maßstab vertieft beplant. Daraus können sich andere Anforderungen hinsichtlich der Regelungsdichte gegenüber einer Planung auf dem Land ergeben. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass es in der AWZ weder ein Raumordnungsverfahren noch eine sonstige Beurteilung der Raumverträglichkeit gem. § 15 ROG gibt, welche die Raumverträglichkeit einzelner Maßnahmen untersucht und ggf. sicherstellt.

Auch hinsichtlich der Beschaffenheit des Planungsraumes ergeben sich bei einer Beplanung des Meeres andere Anforderungen gegenüber einer Planung auf dem Land¹¹⁷. So gibt es hier keine hergebrachten raumplanerischen Bezugsgrößen wie bspw. Siedlungsraum, Freiraum und Infrastruktur. Vielmehr ist das Meer gekennzeichnet durch Weite, Offenheit und Barrierefreiheit, wodurch es wenig Orientierungspunkte in der Fläche gibt. Hierdurch sind Gebietsabgrenzungen für einzelne Nutzungen in der räumlichen Wahrnehmung in der Regel nicht erfassbar. Daher ist für die Raumplanung in der AWZ eine Verortung der einzelnen Nutzungen anhand von Koordinaten notwendig. Darüber hinaus werden die entsprechenden Nutzungen auf dem Meer häufig großflächiger ausgeübt, als es auf dem Land der Fall ist, weshalb entsprechend großflächige Gebietsausweisungen diskutiert werden. Die Dreidimensionalität des Planungsraums im Meer ist vielschichtiger ausgeprägt als an Land. Die verschiedenen Ebenen Meeresoberfläche, Wassersäule, Meeresboden, Meeresuntergrund sowie Luftraum weisen jeweils spezielle Nutzungsmöglichkeiten und Schutzerfordernisse auf. Dies erhöht das Potenzial der Unverträglichkeit einzelner Nutzungen; zugleich erhöhen sich jedoch auch die Möglichkeiten planerischer Festlegungen, indem für verschiedene Ebenen z. T. verschiedene Regelungen getroffen werden können.

2.1.2 Verfahren

Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne für die (deutsche) AWZ umfassten die Aufgaben des BSH die Erstellung der Entwürfe dieser Raumordnungspläne sowie die Durchführung der strategischen Umweltprüfung (inkl. Umweltbericht zu den voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Raumordnungsplans auf die Umwelt).

¹¹⁶ Allgemein dazu und zum Nachfolgenden Teil II, 2.1., 2.3.

¹¹⁷ Vgl. aber bereits Teil III, 3.1.2.2.

Das BSH führte überdies die Öffentlichkeitsbeteiligung durch. In der küstenfernen AWZ haben Beteiligungsverfahren – verglichen mit entsprechenden Verfahren an Land, in denen Gemeinden und Private ein besonderes Gewicht haben – einen anderen Schwerpunkt. Da die Meeresumwelt keine administrativen Grenzen kennt und die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Raumordnungspläne auf Nachbarstaaten zu prüfen sind, hat die grenzüberschreitende Beteiligung im Verfahren einen hohen Stellenwert.

Im Aufstellungsverfahren erfolgte seitens des BSH eine Abfrage bei Behörden und Verbänden zu den in der AWZ stattfindenden Aktivitäten, Nutzungen und Interessen, um angesichts der Küstenentfernung einen umfassenden Überblick für die Bestimmung der raumplanerischen Ausgangsposition zu erhalten. Ebenso fand verfahrensbegleitend eine formelle Beteiligung und Abstimmung der Festlegungen mit den Bundesländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern statt. Vorhandene Planungen, wie das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen und das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, die beide Festlegungen zum Küstenmeer treffen, sowie Landesraumordnungsberichte wurden berücksichtigt. Eine Abstimmung zwischen den Planungen in der AWZ und in den Bundesländern ist umso wichtiger, weil für einige Nutzungen eine Anbindung an Land unbedingt notwendig ist, insbesondere für die stromabführenden Kabel von Windenergieanlagen.

Nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das die grenzüberschreitende Beteiligung mit den Anrainerstaaten durchgeführt hatte, für die deutsche AWZ in Nord- und Ostsee Ziele und Grundsätze der Raumordnung hinsichtlich der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Nutzung, hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt sowie zum Schutz der Meeresumwelt als Raumordnungsplan festgelegt. Die Raumordnungspläne sind am 26.09.2009 (Nordsee) bzw. am 19.12.2009 (Ostsee) in Kraft getreten.

2.2 Inhalte

2.2.1 Allgemein: Fünf Leitlinien zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung der AWZ

In den Raumordnungsplänen werden fünf Leitlinien zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung formuliert.

Die erste Leitlinie beschäftigt sich mit der Sicherung und Stärkung des Schiffsverkehrs. Von der Exportnation Deutschland werden viele Güter über den Seeweg transportiert; die maritime Wirtschaft bildet eine entsprechend wichtige Branche¹¹⁸. Nord- und Ostsee sind von großer Bedeutung für den internationalen Transitschiffsverkehr und gehören zu den am stärksten befahrenen Meeresgebieten der Welt. Dieser wirtschaftlichen Bedeutung und der völkerrechtlichen Vorrangstellung der Schifffahrt tragen die Raumordnungspläne Rechnung, indem wichtige Schifffahrtswege als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Schifffahrt festgelegt werden, die das Grundgerüst des Raumordnungsplans bilden, an dem sich die anderen Nutzungen zu orientieren haben.

Leitlinie zwei hat die Stärkung der Wirtschaftskraft im Wege geordneter Raumentwicklung und Optimierung der Flächennutzung zum Ziel. Durch die Einführung einer Raumordnung in der AWZ ergibt sich die Möglichkeit, ggf. konkurrierende Nutzungen in einer Gesamtschau zu betrachten und zu koordinieren und so einen Interessenausgleich zu schaffen. Diese geordnete Raumentwicklung ist eine wichtige Grundlage für die künftige

¹¹⁸ Zu den Erfordernissen der Wirtschaft vgl. Teil II, 1.

wirtschaftliche Entwicklung (Investitionssicherheit) und berücksichtigt die Bedeutung der einheimischen Rohstoffe sowie die der Fischerei.

Leitlinie drei beschäftigt sich mit der Förderung der Offshore-Windenergienutzung entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Eine Grundlage der Raumordnungspläne ist die im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedete „Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See“ vom Januar 2002; sie verfolgt das Ziel, die Rahmenbedingungen für eine möglichst schnelle Erschließung der Potenziale der Offshore-Windenergie zu setzen¹¹⁹. Nach dem Integrierten Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung vom Dezember 2007 soll die Offshore-Windenergie im Küstenmeer und in der AWZ maßgeblich zu den Klimaschutzzielen und den Vorgaben für den Anteil der Erneuerbaren Energien an der Stromversorgung beitragen (max. 25.000 MW bis zum Jahr 2030) (vgl. BMU 2007b). Die im Jahr 2005 ausgewiesenen besonderen Eignungsgebiete für Windenergie nach § 3a SeeAnIV wurden nach Einbeziehung weiterer Belange und abschließender Abwägung auch auf Ebene der Raumordnung als Vorranggebiete festgelegt. Zur Förderung der Offshore-Windenergienutzung wurden weitere Vorranggebiete festgelegt und Regelungen zur Ableitung des in der AWZ gewonnenen Stroms getroffen.

In Leitlinie vier wird die langfristige Sicherung und Nutzung der besonderen Eigenschaften und Potenziale der AWZ durch Reversibilität von Nutzungen, sparsame Flächeninanspruchnahme sowie Priorität für meeresspezifische Nutzungen thematisiert. Meeresoberfläche, Wassersäule, Meeresboden, Meeresuntergrund sowie der Luftraum unterliegen ggf. unterschiedlichen Schutzanforderungen und Nutzungsansprüchen¹²⁰. Ortsfeste Nutzungen müssen reversibel sein, bauliche Anlagen sind also nach Aufgabe der Nutzung zurückzubauen. Für die langfristige Sicherung und Nutzung der Potenziale der AWZ ist ein sparsamer Umgang mit Flächen anzustreben, ggf. sind Mehrfachnutzungen (Synergien) anzustreben. Des Weiteren darf es nicht zu einer Verlagerung von problematischen Nutzungen vom Land auf das Meer kommen; gleichzeitig sollen Nutzungen, die auf das Meer angewiesen sind, Priorität genießen.

Leitlinie fünf beschäftigt sich mit der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen durch die Vermeidung von Störungen und Verschmutzungen der Meeresumwelt. Zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für künftige Generationen sind die Erhaltung, der Schutz sowie die Förderung natürlicher Funktionen, Systeme und Prozesse anzustreben. Störungen und Verschmutzungen des Ökosystems Meer und der darauf bezogenen natürlichen Funktionen, Systeme und Prozesse sind zu vermeiden; die biologische Vielfalt ist zu fördern und zu erhalten. Meere sind für die Lebenserhaltung unersetzlich und müssen in einem nationalen und internationalen Kontext gesichert werden. Um diesem Umstand gerecht zu werden, ist es Aufgabe der Raumordnung, Naturräume zu sichern und weitere Beeinträchtigungen der Meeresumwelt zu minimieren. Dieses Vorgehen trägt zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie bei, die den Rahmen dafür vorgibt, spätestens bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen oder zu erhalten.

2.2.2 Inhalt und Struktur der Pläne

Im Näheren ist, verglichen mit dem vorangegangenen Planentwurf¹²¹, zunächst auffallend, dass im Endstadium aus dem ursprünglichen AWZ-Plan für Nord- und Ostsee nunmehr zwei Pläne, nämlich ein Raumordnungsplan für die Nordsee und ein weiterer für die

¹¹⁹ Näher Teil II, 2.4.1.

¹²⁰ Näher Teil IV, 2.1.1.

¹²¹ AWZ-ROPI-E; s. Fn. 101.

Ostsee, geworden sind. Beide Pläne entsprechen sich allerdings im Aufbau und in der grundsätzlichen Struktur ihrer Ausweisungen; gewisse Abweichungen rühren aus maritim-topographischen Gründen bzw. aus der Einmaligkeit von Regelungsgegenständen, sodass es etwa zur Fehmarnquerung natürlicherweise Aussagen nur im „Ostsee-Plan“ gibt. Im Näheren erweist sich, dass keine kardinalen Änderungen gegenüber der Entwurfsfassung vorgenommen worden sind, sodass, wenngleich mit einigen Modifizierungen, hierauf zurückgekommen werden kann (vgl. Erbguth 2009a: 208 ff.; zur rechtlichen Beurteilung der Pläne Erbguth: 2011c: 208 ff.).

Die Pläne verstehen sich im Zeichen der nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 ROG) sowie der entsprechenden Grundsätze des ROG¹²²; ihre Leitlinien für die räumliche Entwicklung der AWZ richten sich auf die Sicherung und Stärkung des Schiffsverkehrs, die Stärkung der Wirtschaftskraft, die Förderung der Windenergienutzung, die langfristige Sicherung und Nutzung der besonderen Eigenschaften und Potenziale der AWZ (Reversibilität von Nutzungen, sparsame Flächeninanspruchnahme, Priorität meerespezifischer Nutzungen) und auf den Meeresumweltschutz (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 3 ff.).

Gebietsfestlegungen i. S. d. § 8 Abs. 7 S. 1 ROG finden sich für folgende Nutzungen: Schifffahrt, Rohrleitungen und Seekabel, Meeresforschung und Windenergiegewinnung. Dabei werden Vorranggebiete (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG) in der Ostsee für die Nutzungen Schifffahrt und Windenergie ausgewiesen, in der Nordsee zusätzlich für Rohrleitungen und für, so jedenfalls die einleitende Einordnung (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 5¹²³), Seekabel.

Vorbehaltsgebiete nach § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 ROG setzen beide Pläne gleichermaßen für die Nutzungen Schifffahrt, Rohrleitungen und Forschung (vgl. AWZ-ROPI Nordsee; AWZ-ROPI Ostsee: 5) fest; das entspricht der Entwurfslage (vgl. AWZ-ROPI-E: 27).

Mit der Festlegung von Vorranggebieten für Windenergieanlagen wird der Gewinnung von Windenergie Vorrang vor anderen raumbedeutsamen Nutzungen eingeräumt. Mit Blick auf das Ziel „25.000 MW bis zum Jahr 2030“ bleibt die Errichtung von Windenergieanlagen außerhalb der Vorranggebiete möglich¹²⁴. In den Natura 2000-Gebieten (Vogelschutzgebiete, FFH-Gebiete) sind Windenergieanlagen grundsätzlich unzulässig¹²⁵, wodurch in der AWZ in der Nordsee ca. 28 % und in der AWZ in der Ostsee ca. 56 % von der Nutzung durch Windenergieanlagen freigehalten werden.

Besagte Festlegungen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Schifffahrt basieren auf einer Auswertung der aktuellen Verkehrsströme, die von den Wasser- und Schifffahrtsrichtungen auf der Grundlage von AIS-Daten erstellt wurde. Die so ermittelten Hauptschifffahrtsrouten stellen das Grundgerüst der Raumordnungspläne dar, die von anderen Nutzungen zu beachten sind. Die Vorranggebiete sind von allen unvereinbaren Nutzungen, insbesondere Hochbauten wie Offshore-Windenergieanlagen (WEA), freizuhalten. Dies entspricht der geschilderten Vorgabe des SRÜ, wonach künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke nicht dort errichtet werden dürfen, wo es die Benutzung anerkannter und für die internationale Schifffahrt wichtiger Schifffahrtswege behindern

¹²² Anlage zu § 1 der Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee – Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee (Textteil): 3 (nachfolgend: AWZ-ROPI Nordsee) (BGBl. 2009 I: 3107). Die Aussagen sind weitestgehend identisch mit denen im Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (Textteil) – Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee (nachfolgend: AWZ-ROPI Ostsee) (BGBl. 2009 I: 3861). Bei Abweichungen zwischen beiden Plänen wird darauf hingewiesen; ansonsten findet sich exemplarisch der AWZ-ROPI Nordsee zugrunde gelegt.

¹²³ Dazu noch nachfolgend im Text.

¹²⁴ Vgl. noch nachfolgend 2.3.1

¹²⁵ Rechtlich näher nachfolgend 2.3.2.

kann¹²⁶. Hervorzuheben ist, dass durch die Gebietsfestlegungen für die Schifffahrt keine neuen Schifffahrtswege begründet werden. Dafür wäre allein die Internationale Schifffahrtsorganisation (IMO) zuständig¹²⁷.

Keinen Gebietsschutz erfahren die von den AWZ-ROPI mit erfassten Nutzungs-, aber auch Schutzfunktionen der Rohstoffgewinnung (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 8 ff.), der Fischerei und Marikultur (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 21 ff.), der Meeresumwelt (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 23 ff.) und „sonstiger Belange“ (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 25 f.¹²⁸) (militärische Nutzung, Freizeit und Tourismus, Munitionsversenkungsgebiete und Sedimenteinträgung; in der Ostsee zusätzlich: Fehmarnbeltquerung (vgl. AWZ-ROPI Ostsee: 24)). Entsprechendes gilt in der Nordsee trotz andersartiger Ankündigung für Seekabel; insoweit wird lediglich im äußeren Zusammenhang mit den Vorranggebieten für Rohrleitungen festgeschrieben, dass die Kabel Vorranggebiete für Schifffahrt im äußersten Fall auf kürzestem Weg zu kreuzen (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 11) und auf bereits vorhandene Rohrleitungen und Seekabel Rücksicht zu nehmen haben (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 11); ansonsten finden sich Vorschriften für den Übergang in das Küstenmeer (Zielkorridore) und zur bestmöglichen Parallelführung und Bündelung der Seekabel etc. (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 11 f.), aber eben keine solchen zu Vorranggebieten für die (See-) Kabelverlegung.

Der Verzicht auf Gebietsfestlegungen wird für die Rohstoffgewinnung mit noch ausstehenden „belastbaren“ Erkenntnissen über entsprechende Vorkommen begründet und die Sicherung von diesbezüglichen Flächen einer künftigen Fortschreibung des AWZ-ROPI anheimgegeben (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 9¹²⁹). Gebietsfestlegungen für die Fischerei sollen sich aufgrund der Integration der nationalen Fischereipolitik in die GFP¹³⁰ der EU verbieten (vgl. dazu näher AWZ-ROPI Nordsee: 21 f.); für künftige Marikulturen in der AWZ könn(t)en nur Inanspruchnahmen bereits vorhandener Installationen, etwa der Fundamente von Windenergieanlagen, nahegelegt werden (vgl. dazu näher AWZ-ROPI Nordsee: 21, 23). Im Bereich der Meeresumwelt finden sich in Konkretisierung bzw. AWZ-spezifischer Fortschreibung Grundsätze zum Schutz, zur Pflege, zur Entwicklung und ggf. Wiederherstellung der natürlichen Meeresgebiete, nicht zuletzt auch deren Freihaltung formuliert (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 23). Vogelschutz- und FFH-Gebiete in der AWZ werden „zwecks Koordinierung der Raumansprüche“ nachrichtlich in die Karte des Raumordnungsplans übernommen (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 23, 25)¹³¹. Zugleich ist vermerkt: „Die Vogelschutz- und FFH-Gebiete sind auf der Grundlage des Umweltberichts bei den im Raumordnungsplan getroffenen Festlegungen berücksichtigt worden“ (AWZ-ROPI Nordsee: 25)¹³². Insgesamt sind mit Blick auf die Meeresumwelt Berücksichtigungsgebote im Zusammenhang mit den Festlegungen für die Nutzungsformen Schifffahrt (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 5¹³³), Rohstoffgewinnung (vgl. AWZ-ROPI Ostsee: 8¹³⁴), Leitungen (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 11 f.¹³⁵) und Windenergie

¹²⁶ Vgl. Teil III, 1.2.2.

¹²⁷ Mit den Festlegungen sind auch keine nautischen Vorgaben verbunden.

¹²⁸ Bereits AWZ-ROPI-E Nr. 4.

¹²⁹ Bereits AWZ-ROPI-E: 15.

¹³⁰ Gemeinsame Fischereipolitik, dazu AWZ-ROPI-E: 15, 39; näher Schubert 2009: 67 f.

¹³¹ Begründung zu Kap. 3. 7 (Meeresumwelt).

¹³² Begründung zu Kap. 3. 7 (Meeresumwelt).

¹³³ Meeresumwelt.

¹³⁴ Meeresumwelt, Fischerei, Kulturgüter.

¹³⁵ Schutzgebietsausweisungen, Fischerei, Meeresumwelt, Kulturgüter.

(vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 11 f., 17¹³⁶) aufgenommen worden¹³⁷. Dieser quellenbezogene Ansatz richtet sich darauf, nachteilige Auswirkungen auf die Meeresumwelt, insbesondere die natürlichen Funktionen und die ökosystemare Bedeutung des Meeres zu vermeiden. Dabei sollen die beste Umweltspraxis sowie der jeweilige Stand der Technik berücksichtigt werden. Ähnliches gilt, wenngleich variantenreich und in unterschiedlicher Intensität, für die Belange der Rohstoffgewinnung, der Fischerei oder des Schutzes von Kulturgütern (im Meeresboden).

Was die „Berücksichtigung sonstiger Belange“¹³⁸ anbelangt, handelt es sich bei der militärischen Nutzung zwar um keinen Regelungsgegenstand des § 18a ROG a. F. resp. § 17 Abs. 3 ROG (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 25); wegen des großen nationalen Interesses (Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr) sind die militärischen Übungsgebiete aber nachrichtlich in den Plan übernommen „und bei den Gebietsfestlegungen für andere Nutzungen entsprechend koordinierend berücksichtigt“ (AWZ-ROPI Nordsee: 25) worden. Beeinträchtigungen der militärischen Nutzung seien allerdings nicht zu erwarten, weil die meisten Gebietsfestlegungen „nachvollziehend am Bestand“ orientiert (Schifffahrt, Rohrleitungen) oder lediglich „rechtlich übernommen“ worden seien (wie die besonderen Eignungsgebiete für Windenergie nach der SeeAnIV) (AWZ-ROPI Nordsee: 25).

Im Bereich Freizeit und Touristik treffen die AWZ-Pläne keine Ausweisungen: Beeinträchtigungen des Tourismus an der Küste durch optische Einwirkungen der Windenergieanlagen in den Vorranggebieten seien wegen des Abstands der Windparks in der AWZ und der auf 125 m über NN beschränkten Nabenhöhe bei Anlagen in Sichtweite der Küste oder Inseln nicht zu erwarten (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 17, 25). Das Verhältnis zwischen (Offshore-)Windenergie und Sportbootverkehr müsse fachbehördlich geklärt werden (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 25).

Was in der Ostsee die geplante Fehmarnbeltquerung und in der Nordsee das ehemalige Munitionsversenkungsgebiet westlich von Sylt anbelangt, so sind diese Bereiche in der Festlegungskarte für die AWZ nachrichtlich dargestellt. Weitere Regelungen werden aus raumordnerischer Sicht und deshalb nicht für erforderlich gehalten, weil es insoweit (Sedimenteintringung) weder aktuelle noch geplante Aktivitäten in der deutschen AWZ gibt (vgl. AWZ-ROPI Ostsee: 24; AWZ-ROPI Nordsee: 26).

2.3 Grundlegende Problemlagen

Aus rechtlicher Sicht bleiben zwei grundlegende Problemstellungen raumordnerischer Art (nachfolgend 2.3.1. und 2.3.2) und eine weitere europarechtlicher Herkunft (nachfolgend 2.3.3) anzusprechen; schließlich sei auf die im Gefolge der AWZ-Raumordnungspläne deutlicher hervortretenden Rechtsschutzfragen kurz hingewiesen (nachfolgend 3).

2.3.1 Abwägungsausfall?

Zunächst fragt sich, ob es mit Blick auf Schifffahrtslinien und Rohrleitungen nicht zu einem Abwägungsausfall, also zu einem gravierenden Fehler in der Abwägung¹³⁹, gekommen ist. Die nähere Betrachtung des völkerrechtlichen Hintergrunds hat ergeben, dass jenen Agenden keine uneingeschränkte Vorrangigkeit gegenüber der Raumordnungsplanung

¹³⁶ Fischerei, überdies Verteidigung, Meeresumwelt, Kulturgüter.

¹³⁷ Näher zur Fischerei insoweit Schubert 2009: 47, 71 ff., anhand des AWZ-ROPI-E.

¹³⁸ Bei und nach Fn. 123.

¹³⁹ Dazu aus städtebaulicher Sicht Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, § 5 Rn. 147a.

zukommt, sondern dass sie in bestimmter Hinsicht und unter gewissen Voraussetzungen durchaus der raumordnerischen Abwägung unterliegen¹⁴⁰. Ist dies übersehen worden und hat sich der Plangeber einem uneingeschränkten Vorrang von Schifffahrtslinien und Rohrleitungen verpflichtet gefühlt, folgt daraus ein Verstoß gegen die Anforderungen der Abwägung als Vorgang, der sich auch auf die entsprechende Festsetzung in den AWZ-Plänen ausgewirkt hat, also kausal geworden ist und der, weil dieser Fehler die Raumordnungspläne in ihrem Kern¹⁴¹ berührt, auch nicht durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden kann¹⁴².

Für eine solche Missachtung der Aufgabe abzuwägen spricht im Zusammenhang mit der Schifffahrt, dass dort auf deren besondere Stellung in der AWZ nach dem SRÜ, insbesondere auf die „nach Artikel 58 SeeRÜbk garantierte Freiheit“ hingewiesen wird und vor diesem Hintergrund von einer „bestandsorientierten nachvollziehenden“ Abgrenzung der Gebietsfestlegungen die Rede ist (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 6). Für Rohrleitungen (und Kabel) findet sich Ähnliches (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 12 f.). Gleichwohl dürfte dies allein noch nicht die Annahme einer gänzlichen Abwägungsentzogenheit rechtfertigen. So heißt es denn auch zur Schifffahrt: „Ausgangspunkte für die Festlegung eines differenzierten Systems von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Schifffahrt waren insbesondere die VTG“ – Verkehrstrennungsgebiete – „sowie die Hauptschifffahrtsrouten, welche auf einer Auswertung der aktuellen Verkehrsströme basieren. Die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Schifffahrt wurden – wo notwendig – zum Teil abweichend vom gegenwärtigen Verkehr an geplante bauliche Anlagen angepasst.“ Daraus und aus der Ausweisung von Vorbehaltsgebieten (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 5), denen Grundsatz- und nicht einseitige Zielwirkung zukommt (vgl. nur Kment: 2007: 71), lässt sich daher ablesen, dass bei der Planung nicht von einer generellen Vorrangigkeit der Schifffahrt gegenüber jeglichen anderen Nutzungen ausgegangen worden ist, mithin die Abwägung keineswegs gänzlich ausgefallen ist.

Bei (vorhandenen) Rohrleitungen sieht Letzteres anders aus (Vorranggebiete (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 10)), was aber aus der Natur der Sache folgt, sofern sie räumlich nicht mehr verlegbar sind¹⁴³. Im Übrigen zeigen immerhin die Überlagerung mit Vorranggebieten der Windenergie und die diesbezüglich getroffene Vorrangentscheidung (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 11), dass eine Abwägung nicht vollends ausgefallen ist. Im Ergebnis spricht daher Überwiegendes gegen einen Abwägungsausfall.

2.3.2 Planung der Planungen

Die zweite Frage geht dahin, ob es sich bei den AWZ-Plänen noch um eine „Planung der Planungen“ handelt, wie sie die Raumordnung(splanung) nach herkömmlichem Verständnis charakterisiert (vgl. etwa Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, §§ 3–5 Rn. 22; Durner 2010: 272). Anlass für derartige Zweifel bildet der Umstand, dass sich die Pläne nahezu allein auf die Zulassungsebene, nämlich diejenige nach der SeeAnIV und dem Bergrecht (vgl. AWZ-ROPI-E: 13 f.) richten. Eine nähere Betrachtung erweist allerdings zum einen, dass auch die Vorhabenorientiertheit immer zum Auftrag der terrestrischen Raumordnung gezählt hat, in der AWZ also lediglich eine (raumordnungs)interne Akzentverschiebung zu verzeich-

¹⁴⁰ Vgl. vor und nach Fn. 27.

¹⁴¹ Zum Städtebaurecht BVerwGE 110, 193: Grundzüge der Planung.

¹⁴² Vgl. § 20 i. V. m. § 12 Abs. 3 S. 2, Abs. 6 ROG; die Jahresfrist nach § 12 Abs. 5 S. 1 ROG ist für den AWZ-ROPI Ostsee im Dezember 2010 abgelaufen.

¹⁴³ Vgl. näher Teil III, 1.2.2.

nen ist. Zum anderen kann angesichts der noch jungen infrastrukturellen Entwicklung in der AWZ nicht ausgeschlossen werden, dass es dort absehbar zu Fachplanungen kommt (vgl. dazu näher Erbguth 2009b: 272 ff.) – die dann zum potenziellen Abstimmungsgegenstand der Raumordnung gerieten.

2.3.3 Kohärenz

Europarechtlich ist an die Initiativen der EU-Kommission zur Meeresraumordnung zu erinnern¹⁴⁴ – und an die Betonung der auch räumlichen Kohärenz im primären Gemeinschaftsrecht „nach Lissabon“¹⁴⁵. Mit den AWZ-Plänen ist Deutschland den Weg zu einer Meeresraumordnung gegangen, sodass diesem europäisch verfolgten Ziel, anders als in den meisten Küstenstaaten der EU, bereits Rechnung getragen wird. Was die Kohärenz anbelangt, so wirkt zwar die Einbeziehung der Meeres-Rahmenrichtlinie (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 5¹⁴⁶) und der SUP-Richtlinie (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 24 ff.¹⁴⁷) in gewissem Umfang vereinheitlichend im gesamteuropäischen Kontext. Von einer mit der Kohärenz ebenfalls verbundenen Abstimmung mit meeresseitigen Nachbarstaaten der EU ist in den Festlegungen der Pläne (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 5 ff.) und im Kapitel über die Berücksichtigung sonstiger Belange (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 23 f.) selbst nichts vorfindlich, wohl aber in der angefügten „Zusammenfassenden Umwelterklärung“ (vgl. AWZ-ROPI Nordsee: 24 ff.). Die dort aufgeführten Erörterungen mit den Anrainerstaaten beschreiben zwar eine, genauer: deren bloße Verfahrensposition. Das wird aber in einem Stadium, in dem die Nachbarstaaten weitgehend noch keine Raumordnung zu Wasser betreiben, als ausreichend „kohärent“ anzusehen sein. Werden die „Anrainerstaaten“ künftig planerisch aktiv, dürfte es hingegen zu deutlich konsultativeren Formen der Zusammenarbeit kommen müssen, um dem Kohärenzziel der EU zu genügen.

3 Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne zu Wasser

Im Küstenmeer gilt hinsichtlich des Rechtsschutzes „das Allgemeine“: Raumordnungspläne können, jedenfalls wenn sie durch das jeweilige Küstenbundesland als Rechtsverordnung erlassen werden¹⁴⁸ und das Land von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht hat¹⁴⁹, dem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO¹⁵⁰, ansonsten einer Inzidentüberprüfung¹⁵¹ unterzogen werden¹⁵². In der AWZ gilt Letzteres ebenfalls¹⁵³; vor allem scheidet dies nicht an der fehlenden Geltung der Verwaltungsgerichtsordnung in jenem Funk-

¹⁴⁴ Vgl. vor und nach Fn. 34.

¹⁴⁵ Dazu vor und nach Fn. 48.

¹⁴⁶ Zur Richtlinie bereits bei und nach Fn. 37.

¹⁴⁷ Zur Richtlinie bereits bei und nach Fn. 85.

¹⁴⁸ Wie das Landesraumentwicklungsprogramm M-V (vgl. § 7 Abs. 4 LPIG M-V; Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2005).

¹⁴⁹ In M-V etwa durch § 13 AGGerStrG.

¹⁵⁰ BVerwGE 119, 217.

¹⁵¹ Etwa bei Ablehnung einer Zulassung, gegründet auf den Raumordnungsplan; allg. zur Inzidentkontrolle anhand der Bauleitplanung Erbguth/Schubert, Öffentliches Baurecht, § 15 Rn. 14.

¹⁵² An prinzipialer Normenkontrolle bleibt in den „normenkontrollfeindlichen“ Ländern lediglich der Weg zu den Verfassungsgerichten, vgl. für das BVerfG Art. 93 Abs. 1 Nr. 2, 4a GG.

¹⁵³ Zu Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Zulassungen nach der SeeAnIV, deren Regime insoweit maßgebend ist, Keller 2005.

tionshoheitsraum¹⁵⁴. Eine prinzipale Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ist gegenüber den AWZ-(Raumordnungs)Plänen allerdings nicht eröffnet: Sie werden zwar als Rechtsverordnungen aufgestellt, allerdings nicht der Länder, sondern des Bundes. Direkten Rechtsschutz gibt es daher nach der durchaus kritikwürdigen jüngeren Rechtsprechung¹⁵⁵. nur über die (allgemeine) Feststellungsklage.

Problematisch ist bei alledem, dies bereits im Küstenmeer, insbesondere aber in der AWZ, die Antrags- bzw. Klagebefugnis Dritter, also das Bestehen subjektiv-öffentlicher Rechtspositionen¹⁵⁶. In Betracht kommen als Betroffene bislang im Wesentlichen Küstengemeinden und Hochseefischereibetriebe¹⁵⁷. In beiderlei Hinsicht fehlt es nach der Rechtsprechung¹⁵⁸ schon auf Zulassungsebene an der Möglichkeit signifikanter Beeinträchtigungen: das gilt für das kommunale Selbstverwaltungsrecht, zumal die Gemeinden weder über originäre Gebietshoheit im Küstenmeer verfügen, noch ihnen eine solche in der AWZ zuteil werden kann¹⁵⁹, aber auch mit Blick auf die Berufs- resp. Eigentumsfreiheit der Fischereibetriebe, Art. 12, 14 GG (vgl. Keller 2005: 189 f.¹⁶⁰). Letzteres steht allerdings unter dem Vorbehalt späterer Ausbaumaßnahmen, die ein Ausweichen auf andere Fischereigründe erschweren oder gar unmöglich machen. Wenn entsprechende raumordnerische Ausweisungen die Grundlage derartiger Entwicklungen bilden, wird daher die Antragsbefugnis der betroffenen Hochseefischerei im Normenkontrollverfahren zu bejahen sein (vgl. Palme, Schumacher 2004: 775; Keller 2005: 189). Für die Kommunen scheidet hingegen eine Abwehrposition auch bei planerisch dirigierter Zunahme der Nutzungen in der AWZ, etwa zu Windenergiezwecken, aus, weil es auch dann mangels Sichtbarkeit von der Küste aus zu keiner „Horizontverschmutzung“ mit negativen Folgewirkungen für die touristische Gemeindeentwicklung kommen kann¹⁶¹.

Perspektivisch anders i. S. deutlicher Zunahme an klage- bzw. antragseröffnenden Rechtspositionen sieht es freilich aus, wenn spätere Änderungen der Raumordnungspläne im Küstenmeer und in der AWZ auf dort bereits ausgeübte Nutzungen treffen.

¹⁵⁴ Vgl. nur OVG Hamburg, Beschl. v. 30.09.2004, 1 Bf 162/04, ZUR 16 (4), 208; OVG Hamburg, Beschl. v. 03.12.2004, 1 Bf 113/04, ZUR 16 (4), 206; OVG Hamburg, Beschl. v. 01.09.2004, 1 Bf 128/04, ZUR 16 (4), 210; auch (betreffend Fischereibetriebe) BVerfG, Ur. v. 26.04.2010, 2 BvR 2179/04, juris, Rn. 32 (Art. 14 GG: Eigentum nicht betroffen), Rn. 33 (Art. 12 GG: Berufsausübung nicht geschmälert).

¹⁵⁵ Vgl. BVerfGE 115, 81, 91 ff.; auch BVerwGE 111, 276; BVerwG (2007) In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 26 (11): 1311; zur Kritik vgl. Erbguth 2011a: § 25 Rn 10.

¹⁵⁶ Anhand von Zulassungen nach der SeeAnIV in der AWZ Keller 2005; auch Palme, Schumacher 2004; restriktiv insoweit die Entscheidungspraxis des OVG Hamburg, vgl. in Fn. 154.

¹⁵⁷ Klagemöglichkeiten von Natur- und Umweltschutzverbänden scheiden gegenüber Raumordnungsplänen aus, vgl. §§ 56, 64 Abs. 1 i.V.m.; § 63 Abs. 1 Nr. 2-4, Abs. 2 Nr. 5-7, § 1 UmwRG.

¹⁵⁸ Vgl. in Fn. 154.

¹⁵⁹ Zum Erfordernis „gewichtiger Auswirkungen“ auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht vgl. BVerwG, Entsch. v. 11.05.1984, 4 C 83/80, NVwZ 3 (9), 584; BVerwG, Entsch. v. 15.12.1989, 4 C 36/86, NVwZ 9 (5), 464 f.; BVerwG, Entsch. v. 28.02.1996, NuR 18 (10), 515, 517.

¹⁶⁰ Auch in Fn. 154.

¹⁶¹ Aus Sicht der Zulassungsebene Keller 2005: 188; ablehnend für eine Inselgemeinde bei 13 km entferntem Offshore-Windenergiepark auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.09.2010, 12 LA 18/09, ZUR 21 (11), 539.

V Bewertungen und Vorschläge zur Fortentwicklung von Raumordnung und Raumordnungsrecht im maritimen Bereich

Im Zusammenhang mit den vorstehenden Erörterungen haben sich nicht wenige Unsicherheiten, Unklarheiten und zu schließende Lücken ergeben, was angesichts eines neu zu regelnden und in die Praxis umzusetzenden Aufgabenbereichs wie demjenigen der maritimen Raumordnung nicht überrascht. Hieraus lässt sich ein Katalog von Vorschlägen zur Fortentwicklung dieses Rechts- und Sachbereichs ableiten, der auf das Wesentliche beschränkt und in thesenartiger Zusammenfassung wie folgt umrissen werden kann:

1 Völkerrecht

1. Im Seerechtsübereinkommen konnte zwar durch Auslegung der fraglichen Vorschriften über die AWZ geklärt werden, dass die küstenstaatlichen Befugnisse und diejenigen von Drittstaaten in einem Verhältnis wechselseitiger Berücksichtigung zueinander stehen, freilich mit Ausnahmen. Es würde der Rechtssicherheit dienen, wenn insoweit völkerrechtlich eine ausdrückliche Klarstellung erfolgte, dass das Spannungsfeld zwischen küstenstaatlichen und drittstaatlichen Befugnissen durch (vornehmlich) raumordnerische Abwägung zu bewältigen ist.

2 Europarecht

2. Um rechtssichere Vorgaben der EU für eine vereinheitlichte maritime Raumordnung in Europa zu gewährleisten, bedarf es der Schaffung einer diesbezüglich ausdrücklichen Kompetenzgrundlage für derartige Harmonisierungen. Sie sollte die terrestrische Raumordnung mit erfassen.
3. Es bedarf der Erarbeitung von Mindestinhalten für eine vereinheitlichte Raumordnung in den Mitgliedstaaten, die (dann) Gegenstand einer entsprechenden Gesetzgebung auf EU-Ebene würden. Das richtet sich vorrangig auf instrumentelle Vorgaben für die Planung und deren wesentliche Inhalte, dies auch mit Blick auf eine regionale maritime Raumordnungsplanung. Als weitere Instrumente sollten das (raumordnerische) Untersagungs- und das Raumordnungsverfahren einbezogen werden.
4. Zwischen der auf Nachhaltigkeit verpflichteten (maritimen) Raumordnung und dem mit der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie verfolgten Ökosystemschutz besteht bei näherer Betrachtung kein Spannungsverhältnis. Dennoch sollte europarechtlich klar gestellt werden, dass für die Beurteilung des Umweltschutzes bei nachhaltig-raumordnerischen Entscheidungen der Ökosystemansatz, insbesondere mit Blick auf die Integrität und Resilienz der Ökosysteme, zugrunde zu legen ist. Dringender Klärung bedarf freilich die raumordnerische Bewältigung dieser ökosystemaren Berücksichtigung (vgl. auch 10., a. E.).
5. Die Beziehung zwischen IKZM und maritimer Raumordnung sollte in dem Sinne verdeutlicht werden, dass das IKZM als informales Instrument wesentliche flankierende Aufgaben (z. B. hinsichtlich partizipativer und sektorübergreifender Visions- oder Leitbildentwicklung, Möglichkeiten der Konfliktvermeidung oder -reduzierung, Identifizierung von möglichen Win-win-Situationen sowie Land-Meer-Integration) zugunsten der Raumordnung wahrnimmt.

3 Nationales Recht

Rechtsgrundlagen

6. Es sollte für eine einheitliche Zuständigkeit im Bund-Länder-Verhältnis betreffend die Raumordnung im Küstenmeer und in der AWZ Sorge getragen werden.
7. Allgemein sollten die besondere Bedeutung und die Anforderungen maritimer Raumordnung im Raumordnungsgesetz des Bundes stärker hervorgehoben werden, etwa in den Grundsätzen der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG.
8. Das Zielabweichungsverfahren in der AWZ sollte allein der Zuständigkeit von Raumordnungsstellen unterliegen.
9. Die Instrumente der Raumordnung in der AWZ sollten um das Raumordnungsverfahren ergänzt werden.
10. Für die raumordnerische Abwägung sollte der belangübergreifende Ansatz der Nachhaltigkeit unter gebührender Berücksichtigung des Ökosystemansatzes festgeschrieben werden. Dabei wäre der Ökosystemansatz für die maritime Raumordnung inhaltlich zu spezifizieren und mit Blick auf die Umsetzung praxisgerecht auszugestalten (bereits 4., a. E.).

Raumordnungspläne

11. Auch in Zeiten der Energiewende mit politischen Vorgaben für die Ausweitung der Kapazitäten im Offshore-Windenergiebereich sollte gerade in der AWZ für eine gesamthafte, der Nachhaltigkeit entsprechende Abwägung Sorge getragen werden. So kann von vornherein dem Eindruck entgegengewirkt werden, unter dem Mantel der Raumordnung finde eine Energiefachplanung o. Ä. statt.
12. Schutz durch Einsatz der Gebietskategorien Vorrang- und Vorbehaltsgebiet sollte auch den Bereichen Umwelt, Fischerei und anderen, etwa wirtschaftlichen, Aktivitäten zugute kommen, bei denen die Raumordnungspläne in der AWZ bislang nur Grundsätze festlegen und einen quellenbezogenen Ansatz verfolgen.
13. Insofern bedarf es indes konkreter Vorgaben aus den vorgenannten fachlichen Bereichen, damit die Raumordnung ihrem Koordinierungsauftrag und hier vornehmlich der Ermittlung im Rahmen ordnungsgemäßer planerischer Abwägung nachkommen kann.
14. In der raumordnerischen Planung sind vor diesem Hintergrund sich ggf. überschneidende Handlungsebenen sowie die räumliche und zeitliche „Ausstrahlung“ von Umweltauswirkungen ebenso zu berücksichtigen wie kumulierte und kumulative Effekte (z. B. gleichgerichtete Effekte unterschiedlicher Nutzungen oder z. B. Auswirkungen vieler Einzelprojekte einer Nutzung gegenüber der Auswirkung eines einzelnen Projekts). Letzteres bedarf noch der näheren wissenschaftlichen wie praktischen Befassung und Klärung.
15. Das wiederum setzt hinreichende Kenntnisse über Gegebenheiten und Erfordernisse der Umwelt im marinen Bereich voraus. Gerade ein ökosystembasiertes Management bedingt eine gegenüber dem gegenwärtigen Stand deutlich breitere und aussagekräftigere Datenbasis. Mit Blick auf die raumordnerische Einbindung sollte die Gewinnung und Auswahl von Daten in Abstimmung mit den Bedarfen der Raumordnung vorangetrieben werden. Auch erscheint es geboten, dass Daten grenz- und behördenüberschreitend zur Verfügung stehen.

16. Diskussionswürdig bleibt, ob das Einbringen ökologischer Belange instrumentell-fachplanerischer Verfestigung bedarf („maritimer Landschaftsplan“) oder ob jeweils von Umwelt- oder sonstiger Seite für den Prozess der Raumordnungsplanung aktuell zu erstellende Fachbeiträge ausreichen.
17. Grundprinzip der Meeresraumordnung sollte die effiziente und sparsame Inanspruchnahme von Flächen sein. Neben der Minimierung von Zerschneidungseffekten sollten insbesondere kompatible Mehrfach- bzw. Ko-Nutzungen von Flächen angestrebt und hierfür ggf. die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.
18. Vorranggebiete sollten aus Gründen effektiverer Steuerung mit einer Ausschlusswirkung verbunden werden.
19. Überlegenswert erscheint, ob es bei der Konkurrenz von Vorranggebieten in den AWZ-Plänen bleiben soll.
20. Ausnahmen von Vorranggebieten in den maritimen Raumordnungsplänen sollten an den gerichtlichen Anforderungen für Ausnahmen von Raumordnungszielen gemessen werden.
21. Im Fall zunehmender raumordnerischer Aktivitäten der Nachbarstaaten zur See werden konsultativere Formen der Zusammenarbeit verfolgt werden müssen, um den europäischen Anforderungen der territorialen Kohäsion zu genügen. Zudem erfordern eine Reihe planungsrelevanter Aktivitäten (z. B. Seeverkehrswege und Energienetze, aber auch Monitoring und Überwachung) eine transnationale Abstimmung von räumlichen Planungen und die Entwicklung von Mechanismen für einen internationalen Ausgleich von Vor- und Nachteilen. Dabei sind die Beteiligungsvorschriften ihrem Gegenstand nach über den Umweltbereich hinaus zu erweitern.

V Evaluations and suggestions for the continued development of spatial planning and spatial planning law in maritime areas

Given the context of maritime spatial planning as a field of activities where regulation and implementation are being reassessed, it is hardly surprising that the foregoing discussion has revealed a number of uncertainties, obscurities and gaps that need filling. From this it has been possible to derive a catalogue of proposals for the further development of this area of regulation and planning activity, a catalogue that confines itself to the essentials and that can be delineated in the form of summarised proposals as follows:

1 International law

1. In the Convention on the Law of the Sea it was possible to clarify through interpretation of the relevant provisions concerning the EEZ that the relationship between the powers of the coastal states and those of third countries is one of mutual consideration, admittedly with exceptions. It would enhance legal certainty if international law were explicitly clarified so that tensions between the powers of coastal states and third states could be overcome (principally) by spatial planning deliberations.

2 European law

2. In order to ensure that EU provisions for unified maritime spatial planning are legally watertight, the creation of relevant and explicit competences for this type of harmonisation is necessary. This should include terrestrial spatial planning.
3. The drawing up of minimum tasks to be met by a unified spatial planning in the member states is required in order to (then) provide a basis for EU legislation on unified spatial planning. This primarily concerns instrumental guidelines for planning and planning's key elements, also in terms of regional spatial planning for maritime areas. Spatial planning procedures and (spatial planning) prohibition procedures should be involved in further instruments.
4. Close examination reveals that there is no tension between (maritime) spatial planning with its obligation towards sustainability and the conservation of ecosystems as laid out in the Marine Strategy Framework Directive. Nonetheless it should be clarified in European law that the basis for assessing *environmental protection* in sustainable spatial planning decisions is provided by the ecosystem approach, particularly with a view to the integrity and resilience of ecosystems. Of course there is an urgent need to clarify the way in which spatial planning can successfully deal with consideration of ecosystems (see also end of § 10).
5. The relationship between ICZM and maritime spatial planning should be clarified so that the ICZM, as an informal instrument, acts in support of spatial planning by taking on responsibility for significant accompanying measures (e.g. concerning the participatory and cross-sector development of visions or guidelines, options for avoiding or reducing conflict, identification of possible win-win situations, and land-sea integration).

3 National law

Legislative basis

6. It should be ensured that there is uniform apportioning of responsibilities between federal and state authorities for spatial planning in coastal waters and the EEZ.
7. In general the particular importance and requirements of maritime spatial planning should be given greater emphasis in the Spatial Planning Law of the Federal Republic of Germany, for instance in the Basic Principles of Spatial Planning according to § 2 Para. 2 of the Spatial Planning Act.
8. Proceedings to gain permission to deviate from a planning objective in the EEZ should come under the exclusive jurisdiction of the spatial planning authorities.
9. Spatial planning instruments used in the EEZ should be extended to include the Spatial Planning Procedure.
10. The trans-sectoral objective of sustainability, taking due account of the ecosystem approach, should be stipulated for spatial planning deliberations. It would be necessary in this context to specify the substance of the ecosystem approach for maritime spatial planning, and to shape it for the practical needs of implementation (see end of § 4 above).

Spatial planning plans

11. Even in times of changing energy strategies where the expansion of offshore wind energy capacities is prescribed policy, it should be ensured that, especially in the EEZ, there is comprehensive weighing up of sustainability issues. In this way the impression that, for instance, sectoral energy planning is being carried out under the auspices of spatial planning can be countered from the outset.
12. Protection provided through the use of the categories Priority Area and Restricted Area should also be of benefit to the fields of environment, fishing and others such as economic activities; fields where so far EEZ spatial planning plans have only set out basic principles and followed a source-based approach.
13. In this respect, however, concrete guidelines are required from the relevant sectoral fields so that spatial planning can fulfil its task of coordination, particularly investigation within the framework of due planning judgement.
14. Against this background, possible overlaps between spheres of action, as well as the “radiation” of environmental effects in space and time, should be considered by spatial planning to the same degree as accumulated and cumulative effects (e.g. similar effects from different uses or, e.g., the impacts of many individual projects related to one use in comparison to the impact of one individual project). The latter requires closer academic and practically oriented discussion and explanation.
15. This in turn assumes sufficient knowledge of the environmental conditions and requirements of the maritime area. In particular, ecosystem-based management requires a much broader and more relevant database than that available at present. With respect to spatial planning involvement, this data should be collected and selected in line with the needs of spatial planning. It also seems necessary that data be made available across borders and authorities.

16. It remains worthy of discussion whether consideration of ecological requirements should be fixed in specific sectoral planning instruments (“maritime landscape plan”), or whether the sectoral reports presently drawn up by environmental or other planning bodies for the spatial planning process suffice.
17. The fundamental principle of maritime spatial planning should be the efficient and prudent use of space. In addition to minimising fragmentation effects, particular efforts should be made to promote the multiple use or co-use of areas and, if necessary, to create the legal conditions required for this.
18. For reasons of effective management, Priority Areas should be given exclusionary character.
19. It seems worth considering whether the competition between Priority Areas in the EEZ plans should be preserved.
20. Exceptions to Priority Areas in the maritime spatial planning plan should be measured against the judicial requirements for exceptions to spatial planning objectives.
21. If neighbouring countries increase their maritime spatial planning activities, it will be necessary to institute consultative forms of cooperation to satisfy European requirements as to territorial cohesion. In addition there are a number of activities relevant to planning (e.g. shipping lanes and energy networks, and also monitoring and surveillance) that require transnational agreement for spatial planning and the development of mechanisms for the international offsetting of advantages and disadvantages. In the process participation requirements should be extended to include subjects beyond the environmental sphere.

Literatur

- Ausschuss Recht und Verfahren der MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2007): Raumordnerische Kompetenzen der EU durch die „territoriale Kohäsion“ nach dem Entwurf des EU-Verfassungsvertrages? Positionspapier des Ausschusses „Recht und Verfahren“ der Ministerkonferenz für Raumordnung. In: EurUP – Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (3), 138-141.
- Battis, U. (1995): Rechtsfragen der europäischen Raumordnungspolitik. In: Berkemann, J. (Hrsg.): Planung und Plankontrolle: Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln, 185-200.
- Battis, U.; Kersten, J. (2009): Europäische Raumentwicklung. In: EuR – Europarecht 44 (1), 3-23.
- Battis, U.; Kersten, J. (2008): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Bonn.
- Beaucamp, G. (2002): Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht: Untersuchungen zur völkerrechtlichen, europarechtlichen, verfassungsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Relevanz eines neuen politischen Leitbildes. Tübingen.
- Bleckmann, A. (1992): Der Vertrag über die Europäische Union – eine Einführung. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 107, 335-343.
- Bleicher, R. (1981): Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung: Bestandsaufnahme, rechtliche Würdigung und Möglichkeiten der Fortentwicklung. Münster.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2011a): Der Weg zur Energie der Zukunft – sicher, bezahlbar und umweltfreundlich. Eckpunkte der Bundesregierung zur Energiewende.
<http://www.bmu.de/energiewende/doc/47465.php> (13.01.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2011b): Aktionsplan Anpassung der deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel.
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aktionsplan_anpassung_klimawandel_bf.pdf (13.01.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2011c): Bericht über die Umsetzung des Integrierten Küstenzonenmanagements in Deutschland (Nationaler IKZM-Bericht).
http://www.umweltbundesamt.de/rup/veroeffentlichungen/ikzm/nationaler_bericht_zum_ikzm_in_deutschland.pdf (13.01.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2008a): Nationale Strategie für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere.
<http://www.bmu.de/meeresumweltschutz/meeresschutzstrategien/deutschland/doc/42318.php> (13.01.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2008b): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel.
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf (13.01.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2007a): Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt.
http://www.bmu.de/naturschutz_biologische_vielfalt/downloads/doc/40333.php (13.01.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2007b): Das Integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung.
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_meseberg.pdf (26.01.2012).

- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2006): Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland. Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement.
http://www.ikzm-strategie.de/dokumente/endbericht_kabinettversion_30032006.pdf (13.01.2012).
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2002): Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.
http://www.bmu.de/erneuerbare_energien/doc/6890.php (13.01.2012).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Entwicklungsplan Meer – Strategien für eine integrierte Meerespolitik.
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/69056/publicationFile/40984/entwicklungsplan-meer.pdf> (13.01.2012).
- BMWI – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2010): Energiekonzept der für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung.
<http://www.bmu.de/energiewende/downloads/doc/46394.php> (13.01.2012).
- Breuer, R. (1998): Der Entwurf einer EG-Wasserrahmenrichtlinie. Die Sicht des Staatsorganisationsrechts. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 17 (10), 1001-1010.
- Buchholz, H. (2002): Auszug aus dem Forschungsprojekt: Strategien und Szenarien zur Raumnutzung in den deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszonen in Nordsee und Ostsee. In: BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnung auf dem Meer? Raumordnungsstrategien für ein stärker integriertes Küstenzonenmanagement. Dokumentation des Workshops, Hannover 28.10.2002. Berlin, 4-42.
- Castringius, K. (2006): Meeresschutzgebiete – die völkerrechtliche Zulässigkeit mariner Natura 2000-Gebiete. Baden-Baden.
- CBD – Convention on Biological Diversity (2000): Conference of the Parties. COP 5 Decision V/6.
<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148> (10.01.2012).
- Damanaki, M. (2010): The Integrated Maritime Policy: setting our sights ever higher.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/326&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr> (13.01.2012).
- David, C.-H. (2004): Territorialer Zusammenhalt: Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld? Rechtliche und politische Implikationen des Vertragsentwurfs einer Europäischen Verfassung. In: DÖV – Die öffentliche Verwaltung 57 (4), 146-154.
- David, C.-H. (1993): Europäische Tendenzen und gemeinschaftsrechtliche Grenzen einer Harmonisierung raumplanungsrechtlicher Vorschriften. In: DÖV – Die öffentliche Verwaltung 46, 1021-1031.
- Durner, W. (2010): Raumplanerische Koordination aus rechtlicher Sicht. In: RuR – Raumforschung und Raumordnung 68 (4), 271-282.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche. Tübingen.
- Ehlers, P.; Erbguth, W. (Hrsg.) (2009): Infrastrukturrecht zur See: neue Wege der Meeresraumordnung. Dokumentation des Rostocker Gesprächs zum Seerecht 2008. = Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht 46. Baden-Baden.
- Epiney, A. (1993): Das Subsidiaritätsprinzip – Eine Kompetenzausübungsregel zur Begrenzung gemeinschaftlicher Tätigkeit. In: AJP – Aktuelle Juristische Praxis 2, 950-962.

- Erbguth, W. (2011a): Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht. Baden-Baden.
- Erbguth, W. (2011b): Maritime Raumordnung – Entwicklung der internationalen, supranationalen und nationalen Rechtsgrundlagen. In: DÖV – Die öffentliche Verwaltung 64 (10), 373-382.
- Erbguth, W. (2011c): Raumordnungspläne für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone. Inhalte und rechtliche Beurteilung. In: UPR – Umwelt- und Planungsrecht 31 (6), 207-211.
- Erbguth, W. (2009a): Gesamtplanerische Abstimmung zu Wasser – Rechtslage und Rechtsentwicklung. In: Die Verwaltung 42 (2), 179-213.
- Erbguth, W. (2009b): Nationales Infrastrukturrecht zur See. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 124 (5), 265-273.
- Erbguth, W. (2008a): Die Föderalismusreform im Bereich Umwelt, insbesondere Raumordnung. In: Ipsen, J.; Stüer, B. (Hrsg.): Europa im Wandel. Festschrift für Hans-Werner Rengeling zum 70. Geburtstag am 25. Februar 2008. Köln, 35-56.
- Erbguth, W. (Hrsg.) (2008b): Umgang mit NATURA-2000-Gebieten bei Vorhaben der Landesentwicklung. Dargestellt am Beispiel Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern. = Arbeitsmaterial der ARL 344. Hannover.
- Erbguth, W. (2007): Zum Planungsrecht für Küsten und Meere. In: Ennuschat, J. (Hrsg.) Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart: Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger. Köln, 397-415.
- Erbguth, W. (2004): EAG BauE: Änderungen des Raumordnungsrechts. In: NuR – Natur und Recht 26 (2), 91-97.
- Erbguth, W. (2003): Luftverkehr und Raumordnung – am Beispiel der Flughafenplanung. NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 22 (2), 144-148.
- Erbguth, W. (1999): Einzelfragen der Sanierung und des Altlastenmanagements im Bundes-Bodenschutzgesetz. NuR – Natur und Recht 21 (3), 127-134.
- Erbguth, W.; Müller, C. (2003): Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone? In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 118 (10), 625-631.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2006): Rechtsfragen der Zulassung und planerischen Steuerung schwimmender und pfahlgestützter Häuser in Küsten- und Binnengewässern. Baden-Baden.
- Europäische Kommission (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020: für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen.
[http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/66842/publicationFile/\(20.01.2012\)](http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/66842/publicationFile/(20.01.2012)).
- Europäische Kommission (2008a): Eine Europäische Strategie für die Meeresforschung und die maritime Forschung: ein kohärenter Rahmen für den Europäischen Forschungsraum zur Förderung der nachhaltigen Nutzung von Ozeanen und Meeren. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. = Dokumente 534. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2008b): Fahrplan für die maritime Raumordnung : Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze in der EU. Mitteilung der Kommission. = KOM 791. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2008c): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt : territoriale Vielfalt als Stärke. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. = KOM 616. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2007a): Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union. Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen. Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission. = SEK 1278/2. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007b): Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union : Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. = KOM 575. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2006): Die künftige Meerespolitik der EU: eine europäische Vision für Ozeane und Meere. Grünbuch. = KOM 275. Luxemburg.

- Europäisches Parlament; Rat der Europäischen Union (2002): Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002H0413:EN:NOT> (13.01.2012).
- European Commission (2011): Study on the economic effects of Maritime Spatial Planning. Final report. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/economic_effects_maritime_spatial_planning_en.pdf (13.01.2012).
- European Commission (2010a): Maritime Spatial Planning in the EU – Achievements and future development. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. = COM 771. Brüssel.
- European Commission (2010b): Study on the economic effects of Maritime Spatial Planning. Case studies. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/economic_effects_maritime_spatial_planning_annex_en.pdf (13.01.2012).
- European Commission (2009): The role of Maritime Clusters to enhance the strength and development of maritime sectors. Country report – Germany. Brüssel.
- Farmer, A.; Mee, L.; Langmead, O.; Cooper, P.; Kershaw, P. (2009): KnowSeas Deliverable 2.1: The Ecosystem Approach and Europe's Seas: A draft conceptual framework for use in KnowSeas, EU FP 7 Project Knowledge-based Sustainable Management for Europe's Regional Seas (KnowSeas).
- Forschungsgesellschaft für Alternative Technologien und Wirtschaftsanalysen (Hrsg.) (1984): Probleme der raumordnungsgerechten Verlegung von Leitungen für elektrische Energie. Regensburg.
- Fürst, D. (1997): Auf dem Weg zu einer europäischen Raumordnung und die Rolle der Regionen in Deutschland. In: *disP – The Planning Review* (130), 47-54.
- Gärditz, K. F. (2009): Europäisches Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts. Tübingen.
- Gatawis, S. (2002): Steuerung der nationalen Raumordnung durch das EUREK und durch Fördermittel der EG. In: *UPR – Umwelt und Planungsrecht* 22 (7), 263-270.
- Gatawis, S. (2000): Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts. Münster.
- Gee, K.; Kannen, A.; Heinrichs, B. (2011): *BaltSeaPlan Vision 2030 for Baltic Sea Space*. Hamburg.
- Graf, D. (2006): Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder. Rechtliche Rahmenbedingungen der effektiven Integration der Umweltprüfung in das Planungsverfahren. Baden-Baden.
- Graf Vitzthum, W. (1976): Terranisierung des Meeres: die Tendenz zu einem rohstoffbezogenen Seerecht. In: *EA – Europa-Archiv: Zeitschrift für internationale Politik* 31 (4), 129-138.
- Gündling, L. (1983): *Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone*. Berlin.
- Helsinki Commission (2010): Joint HELCOM-VASAB Maritime Spatial Planning Working Group 1/2010.
http://meeting.helcom.fi/c/document_library/get_file?p_l_id=1250211&folderId=1243753&nam=DLE-43292.pdf (10.01.2012).
- Hendler, R. (1993): Rechtliche Grundlagen einer europäischen Raumordnungspolitik. In: Günter, M. (Hrsg.): *Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem europäischen Raumordnungskonzept: Referate eines Workshops am 26./27.4.1993 in Marburg*. = *Marburger geographische Schriften* 125. Marburg/Lahn, 37-54.
- Hoppe, W.; Spoerr, W. (1999a): *Bergrecht und Raumordnung. Einflüsse des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 auf bergrechtliche Rechtspositionen und die eigentumsrechtlichen Grenzen*. Stuttgart.
- Hoppe, W.; Spoerr, W. (1999b): *Raumordnungs- und Bauplanungsrecht in der bergrechtlichen Planfeststellung*. In: *UPR – Umwelt und Planungsrecht* 19 (7), 246-249.

- ICES – International Council for the Exploration of the Sea (2011): Report of the Working Group for Marine Planning and Coastal Zone Management (WGMPCZM).
<http://www.ices.dk/reports/SSGHIE/2011/WGMPCZM11.pdf> (10.01.2012).
- Jarass, H. D. (2000): Europäisierung des Planungsrechts. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt 115 (13), 945-952.
- Jarass, H. D. (1999): Wirkungen des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus. In: DÖV – Die öffentliche Verwaltung 52 (16), 661-669.
- Jenisch, U. (2010): Renaissance des Meeresbodens: mineralische Rohstoffe und Seerecht. Teil 1. In: NordÖR – Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 13 (10), 373-382.
- Jenisch, U. (2006): 10 Jahre neues Internationales Seerecht: eine Bilanz des UN-Seerechtsübereinkommens 1994-2004. In: NuR – Natur und Recht 28 (2), 79-86.
- Juda, L. (1999): Considerations in developing a functional approach to the governance of large marine ecosystems. In: Ocean development and international law: the journal of marine affairs 30 (2), 89-125.
- Keller, M. (2006): Das Planungs- und Zulassungsregime für Offshore-Windenergieanlagen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ): anhand völkerrechtlicher, gemeinschaftsrechtlicher und innerstaatlicher Vorgaben. Baden-Baden.
- Keller, M. (2005): Rechtsschutzdefizite Dritter gegen Genehmigungserteilungen für Windenergieanlagen in der AWZ? In: ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht 16 (4), 184-191.
- Kersten, J. (2010): Europäische Raumentwicklung nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: UPR – Umwelt und Planungsrecht 30 (6), 201-208.
- Kersten, J. (2008): Der territoriale Zusammenhalt der Europäischen Union: Territorial Governance als Paradigma europäischer Raumentwicklung. In: Battis, U.; Söfker, W.; Stüer, B. (Hrsg.): Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung: Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag. München, 93-117.
- Kersten, J. (2006): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als neue Leitvorstellung für die Raumplanung. In: UPR – Umwelt und Planungsrecht 26 (7), 245-252.
- Kersten, J. (2003): Empfehlungen für die Ausgestaltung der Raumentwicklung im europäischen Verfassungsvertrag – Bericht über die Tagung des Expertenrats für Europäische Raumentwicklung in Berlin. In: UPR – Umwelt und Planungsrecht 23 (6), 218-220.
- Kment, M. (2010a): Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln. Transnationale Elemente deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen.
- Kment, M. (2010b): Das Raumordnungsverfahren – Befristung und Fristverlängerung. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 29 (9), 542-546.
- Kment, M. (2007): Raumordnungsgebiete in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone. Ein Plädoyer für eine Novelle nach der Novelle. In: Die Verwaltung 40 (1), 53-74.
- Lukowicz, M. von; Hilge, V. (Hrsg.) (2009): Marine Raumordnung – Interessenkonflikt mit der Fischerei oder Werkzeug für das Management. = Arbeiten des Deutschen Fischerei-Verbandes e.V. 87. Hamburg.
- Martinez, J. (2005): Die grenzüberschreitende Raumplanung unter europäischem Integrationsdruck. In: ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht 16 (7/8), 337-342.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2008): Maritimer Aktionsplan Schleswig-Holstein.
<http://www.schleswig-holstein.de/cae/servlet/contentblob/656522/publicationFile/65MaritimerAktionsplanSH.pdf> (31.01.2012).

- Müller-Graf, P.-C. (2000): Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen. In: *integration* (1), 34-47.
- Nicolai, H. von (2004): Rechtliche Aspekte einer Raumordnung auf dem Meer. In: *IzR – Informationen zur Raumentwicklung* (7/8), 491-498.
- Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – Regierungsvertretung Oldenburg (2005): Raumordnungskonzept für das niedersächsische Küstenmeer.
http://www.rvol.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=15146&article_id=63047&psmand=33 (24.01.2012).
- Oppermann, T. (2008): Die Europäische Union von Lissabon. In: *DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt* 123 (8), 473-483.
- Oppermann, T. (2003): Eine Verfassung für die Europäische Union: der Entwurf des Europäischen Konvents. I. Teil. In: *DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt* 118 (18), 1165-1176.
- OSPAR Commission (2012): Ecosystem approach.
http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00430109150000_000000_000000 (31.02.2012).
- Palme, C.; Schumacher, J. (2004): Zulässigkeit von Klagen gegen Offshore-Windparks in der Ausschließlichen Wirtschaftszone. In: *NuR – Natur und Recht* 26 (12), 773-777.
- Piha, H.; Zampoukas, N. (2011): Review of methodological standards related to the marine strategy framework directive criteria on good environmental status. = JRC Scientific and Technical Reports 63584. Luxemburg.
- Proelß, A. (2009): Der Beitrag des Völkerrechts zu einem maritimen Infrastrukturrecht. In: Ehlers, P.; Erbguth, W. (Hrsg.): *Infrastrukturrecht zur See: Neue Wege der Meeresordnung*. = Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht 46. Baden-Baden, 13-26.
- Queen's Printer for Ontario (2012): Wildlife Management: Glossary.
http://www.mnr.gov.on.ca/en/Business/FW/2ColumnSubPage/STEL02_168425.html (10.01.2012).
- Regionaler Planungsverband Vorpommern (Hrsg.) (2010): Regionales Raumentwicklungsprogramm Vorpommern.
<http://www.rpv-vorpommern.de/regionalplanung.html> (23.02.2012).
- Risch, J. (2005): Windenergieanlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zulassung von Windenergieanlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Berlin.
- Ritter, E.-H. (2009): Europäische Raumentwicklungspolitik: Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Mit einem Beitrag von Prof. Dr. Dietrich Fürst. Detmold.
- Schubert, M. (2009): Rechtliche Aspekte der maritimen Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung der Fischerei. In: Lukowicz, M. von; Hilge, V. (Hrsg.): *Marine Raumordnung – Interessenkonflikt mit der Fischerei oder Werkzeug für das Management*. = Arbeiten des Deutschen Fischerei-Verbandes e.V. 87. Hamburg, 51-81.
- Uebbing, C. (2004): Umweltprüfungen bei Raumordnungsplänen. Eine Untersuchung zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie in das Raumordnungsrecht. Münster.
- Wahl, R. (2000): Einige Grundprobleme im europäischen Raumplanungsrecht. In: Erbguth, W. (Hrsg.): *Planung: Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag*. München, 913-926.
- Wöhe, G. (1993): *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*. München.
- Wolf, R. (2005): Grundfragen der Entwicklung einer Raumordnung für die Ausschließliche Wirtschaftszone. In: *ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht* 16 (4), 176-184.
- Wolf, R. (2004): Rechtsprobleme der Anbindung von Offshore-Windenergieparks in der AWZ an das Netz. In: *ZUR – Zeitschrift für Umweltrecht* 15 (2), 65-73.

Rechtsquellen

- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg.) (2006): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung. München.
- Calliess, C.; Ruffert, M. (Hrsg.) (2007): EUV/EGV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. 3. Auflage. Kommentar. München.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2009): Öffentliches Baurecht: mit Bezügen zum Umwelt- und Raumplanungsrecht. 5. Auflage. München.
- Ernst, W.; Hoppe, W. (Hrsg.) (1981): Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht. 2. Auflage. München.
- Geiger, R.; Khan, D.-E.; Kotzur, M. (2010): EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Kommentar, 5. Auflage. München.
- Gellermann, M. (2008): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar. In: Beckmann, M. (Hrsg.): Umweltrecht. Band IV: Besonderer Teil. München.
- Graf Vitzthum, W. (Hrsg.) (2006): Handbuch des Seerechts. München.
- Hoppe, W. (Hrsg.) (2007): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar mit Erläuterungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben. 3. Auflage. Köln.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (Hrsg.) (2010): Öffentliches Baurecht: Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht. 4. Auflage. München.
- Ipsen, K.; Menzel, E.; Epping, V. (Hrsg.) (2004): Völkerrecht. 5. Auflage. = Juristische Kurz-Lehrbücher; Kurzlehrbücher für das juristische Studium. München.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 5. Auflage. Stuttgart.
- Rengeling, H.-W. (Hrsg.), 2003: Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht: eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven. Band II: Besonderes Umweltrecht (2. Teilband). 2. Auflage. München.
- Rengeling, H.-W.; Middeke, A.; Gellermann, M. (Hrsg.) (2003): Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union. 2. Auflage. München.
- Sachs, M. (Hrsg.) (2011): Grundgesetz (GG). Kommentar, 6. Auflage. München.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.) (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München.
- Streinz, R. (Hrsg.) (2003): EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. 1. Auflage. = Beck'sche Kurzkommentare 57. München.
- Vedder, C.-W.; Heintschel von Heinegg, W. (Hrsg.) (2007): Europäischer Verfassungsvertrag: Handkommentar. Baden-Baden.
- Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes (AGGerStrG) in der Fassung v. 10. Juni 1992. Zuletzt geändert durch 8. ÄndG vom 20. Mai 2011 (GVOBl. M-V: 310).
- Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) in der Fassung v. 7. Dezember 2006 (BGBl. I: 2816). Zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 32 des Gesetzes v. 24. Februar 2012 (BGBl. I: 212).
- Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge. Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 26. September 2002 (BGBl. I: 3830). Zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I: 212).
- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) v. 27. September 1994 (BGBl. I: 2705).

- Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 10. Mai 2007 (BGBl. I: 698). Zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. August 2010 (BGBl. I: 1126).
- Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie). ABl. der EU 2008 L 164/19 v. 25. Juni 2008
- Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL) v. 27. Juni 2001 (ABl. EG 2001 L 197: 30).
- Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL) v. 21. Mai 1992 (ABl. EG 1992 L 206: 7).
- Seeanlagenverordnung (SeeAnIV) in der Fassung v. 23. Januar 1997 (BGBl. I: 57). Zuletzt geändert durch Art. 32 G v. 8. November 2011.
- Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) in der Fassung der Bekanntmachung v. 02.09.1994 (BGBl. 1994 II: 1798), in Kraft getreten gem. Art. 308 SRÜ am 16. November 1994.
- Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks in der Fassung der Bekanntmachung v. 14. Oktober 1998 (BGBl. 1994 II: 1360).
- Übereinkommen von 1992 über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen) v. 09. April 1992 (BGBl. 1994 II: 1397, 1355).
- Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee (AWZ Ostsee-ROV) v. 10. Dezember 2009 (BGBl. 2009 I: 3861).
- Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee (AWZ Nordsee-ROV) v. 21. September 2009 (BGBl. 2009 I: 3107).

Arbeitsgruppen und Autoren

Arbeitsgruppe 1: Recht und Raumordnerische Aufgaben

Prof. Dr. Wilfried Erbguth,

geb. 1949 in Rostock, Studium der Rechtswissenschaften in Münster, 1975 Promotion zum Raumordnungsrecht, Verwaltungsrichter, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Umweltbundesamt Berlin, Habilitation 1986 in Münster zu Grundfragen des öffentlichen Umweltrechts, Professor an der Universität Bochum, seit 1992 Lehrstuhl für öffentliches Recht, Rostock, geschäftsführender Direktor des Ostseeinstituts für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht. Verwaltungs- und Verfassungsrecht, Europarecht, Planungsrecht.

Dr. Mathias Schubert,

ist Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsrechts (Lehrstuhlinhaber: Prof. Dr. Wilfried Erbguth) und Koordinator der wissenschaftlichen Forschung am Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht der Juristischen Fakultät der Universität Rostock.

Arbeitsgruppe 2: Meeresnutzungen, Wirtschaft

Dr. Nico Nolte, LL.M. (Lond.),

arbeitet seit 2002 als Jurist im Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie in Hamburg. Er leitet das Sachgebiet Maritime Raumordnung, das mit dem Entwurf der 2009 in Kraft getretenen Raumordnungspläne für die ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee sowie mit der strategischen Umweltprüfung und der Öffentlichkeitsbeteiligung befasst war. Zwischen 2009 und 2012 war er Leiter des INTERREG-Projektes „BaltSeaPlan“, in dem 14 Partner aus sieben Ländern zur maritimen Raumordnung in der Ostsee zusammengearbeitet haben (www.baltseaplan.eu). Er ist Mitglied der OSPAR Arbeitsgruppe und stellvertretender Vorsitzender der HELCOM/VASAB Arbeitsgruppe zur maritimen Raumordnung.

Dipl. agr. Ing. Roland Wenk,

Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern, seit 1994 Regionalplaner für die Fachbereiche Landnutzung, Rohstoffwirtschaft, Küstenschutz, Wasserwirtschaft, Naturschutz, Energie, Klimaanpassung. Aufstellung Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern (1998) und Regionales Raumentwicklungsprogramm Vorpommern (2010), Umweltbericht zum RREP VP 2010; Regionale Raumentwicklungsstrategie für den Klimawandel 2011; Integriertes Küstenzonenmanagement.

Arbeitsgruppe 3: Fachliche Aufgaben, insbesondere Umweltschutz

Dipl.-Ing. Holger Janßen,

Leibniz-Institut für Ostseeforschung Warnemünde (IOW), seit 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Ostseeforschung, Forschungsschwerpunkte Maritime Raumordnung; Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM); Interdisziplinäre, anwendungsorientierte Küsten- und Meeresforschung. Stv. Vorstandsvorsitzender EUCC – Die Küsten Union Deutschland e.V. (seit 2010); The Coastal and Marine Union: Advisory Board Member on Maritime Spatial Planning (seit 2009).

Wulf Hülsmann, Dipl.-Ing. für Raumplanung,

Wissenschaftlicher Oberrat im Umweltbundesamt (FG Umweltprüfungen, Raumbezogene Umweltplanung), Schwerpunktthemen: Integriertes Küstenzonenmanagement, Raumordnung auf See, Umwelt-/Klimaschutz in Raumordnung und Städtebau. Tätigkeiten: Umsetzung der nationalen IKZM-Strategie, Mitwirkung bei raumbezogenen Planungen des Bundes (AWZ, Stromnetze), Projektmanagement, Mitglied nationaler u. internationaler Gremien (Länderübergreifender IKZM-Beirat; HELCOM-VASAB Maritime Spatial Planning WG, u. a.)

Regine Dickow-Hahn, Dipl.-Ing. für Landschaftsplanung,
Wiss. Mitarbeiterin im Umweltbundesamt (FG Umweltprüfungen, Raumbezogene Umweltplanung), Schwerpunktthemen: Klimaschutz/Klimaanpassung im Küsten- und Meeresraum, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme; Mitglied des IKZM-Beirats

Dr. Andreas Kannen,

ist Wissenschaftler in der Abteilung Sozioökonomie des Küstenraums am Institut für Küstenforschung des Helmholtz-Zentrums Geesthacht. Er arbeitet seit 1996 intensiv zum Integrierten Küstenzonenmanagement, zur Entwicklung von Nutzungen im Meeresraum mit Schwerpunkt Offshore-Windkraft sowie zur Meeresraumordnung, u. a. als Leiter und Koordinator in nationalen und internationalen Forschungsverbänden, aber auch in Zusammenarbeit mit zuständigen Behörden. Dr. Kannen ist in mehreren nationalen und internationalen Netzwerken, u. a. ICES und LOICZ aktiv.

Jochen Lamp, Dipl. Ing. für Landschaftsplanung,

studierte an der TU Berlin und arbeitet seit 1983 im Meeresnaturschutz für den WWF Deutschland. Er ist seit 1991 von Stralsund aus Leiter des WWF Ostseebüros. Neben dem nationalen Ostseeschutz arbeitet Lamp seit den 90er Jahren im internationalen Ostseeschutz des WWF. Hier Mitarbeit bei den HELCOM Gremien HELCOM Habitat und in der HELCOM-VASAB- Arbeitsgruppe. Seit 2005 Mitarbeit in den EU-Projekten BALANCE und BaltSeaPlan, hier vor allem zur Einbindung der Fischerei und zu neuen Planungsinstrumenten (vgl. BaltSeaPlan reports 22, 23, 26 ,29, 30).

Weitere Mitglieder des Arbeitskreises

Prof. Dr. Hanns Buchholz, K & M Consult

Christian Dahlke, Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie

Klaus Einig, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Dr. Evelyn Gustedt, Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Dr. Bernhard Heinrichs, Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Helmuth von Nicolai, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern

Lothar Säwert, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern

Dr. Ludwig Scharmann, Sächsisches Staatsministerium des Innern

Zusammenfassung / Abstract

Maritime Raumordnung

Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung

Die maritime Raumordnung hat nicht nur durch Festsetzungen in Raumordnungsplänen der Küstenbundesländer, sondern inzwischen auch aufgrund der früher kaum vorstellbaren Aufstellung solcher Pläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee an Bedeutung gewonnen. Damit wird die vordem allein landseitig verortete Koordination verschiedenster Nutzungs- und Schutzansprüche an den Raum auch im Meeresbereich umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund wird mit der vorliegenden Publikation eine nähere systematische Erfassung sowie eine wertende Zusammenstellung der wichtigsten zu Wasser wirkenden Agenden, wie Wirtschaft und Umweltschutz, vorgelegt. Darüber hinaus wird das darauf gerichtete Rechtsregime – insbesondere dessen Reichweite im Gefolge des Vertrags von Lissabon – erläutert. Es war Anliegen des Arbeitskreises der ARL, im Wege intra- und interdisziplinärer Zusammenarbeit ein hierauf gerichtetes, dem gegenwärtigen Entwicklungsstand entsprechendes Kompendium vorzulegen. In diesem Sinne werden zunächst die maritimen Gegebenheiten beschrieben, auf die raumordnerisches Handeln trifft (Teil I), sodann die regelmäßig konfligierenden wirtschaftlichen Nutzungsansprüche und Umweltschutzinteressen einschließlich des Ökosystemschutzes in ihren seewärtigen Besonderheiten aus der jeweiligen Sicht näher dargestellt (Teil II), anschließend die hiermit zusammenhängenden Rechtsfragen behandelt (Teil III), um sich vor diesem Hintergrund den inzwischen für das Meer aufgestellten Raumordnungsplänen zuzuwenden (Teil IV) und schließlich aus alldem Vorschläge zur Fortentwicklung der Raumordnung und des Raumordnungsrechts zu Wasser abzuleiten (Teil V).

Schlüsselwörter

Maritime Raumplanung – Meeresraumordnung – Ausschließliche Wirtschaftszone – Raumordnungsrecht zu Wasser

Maritime spatial planning

interests, legal situation, practice, future development

Maritime spatial planning has gained significance not only through stipulations in the spatial planning plans of the coastal states of the Federal Republic of Germany, but recently due to the preparation of plans for the Exclusive Economic Zone in the North and Baltic Seas, something that was almost unimaginable in the past. The coordination of different uses and protection requirements in space was previously exclusively shore-based, but is thus now also being implemented in maritime space.

This is the background against which this publication presents a closer systematic examination and evaluation of the most important maritime-related agendas, like the economic and the environmental. The pertinent legal regime – focussing particularly on the extent of its jurisdiction in the wake of the Lisbon Treaty – is also discussed. The ARL working group has drawn on intra- and interdisciplinary cooperation to produce a compendium intended to reflect the current state of development in this field. With this in mind: consi-

deration is first given to a description of the maritime conditions upon which spatial planning activities impinge (Section I); then the regularly conflicting economic utilisations and environmental interests – including ecosystem protection – are more closely examined with attention being given to their seaward particularities and their varying perspectives (Section II); following this the associated legal questions are dealt with (Section III), thus providing a background for focusing on the spatial planning plans that have now been produced for the sea (Section IV); and finally suggestions are derived for the further development of maritime-related spatial planning and spatial planning law (Section V).

Keywords

Maritime spatial planning – maritime spatial policy – Exclusive Economic Zone – maritime spatial law

ISBN 978-3-88838-071-6
(PDF-Version)

ISBN 978-3-88838-072-3
(Print-Version)



9 783888 380723

www.arl-net.de