

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....XIX

Einleitung.....1

A. Die Konfliktlage in den Meeresgewässern
der Nord- und Ostsee.....2

B. Die vorhandenen rechtlichen Steuerungsinstrumente4

C. Verknüpfung und Arbeitsthesen.....6

D. Gang der Untersuchung.....8

1. Kapitel: Die maritime Raumplanung.....9

A. Planung: Begriff, Funktion, Ziele10

I. Zu den Begriffen Raumordnung und Raumplanung.....10

II. Arten der räumlichen Planung: Gesamtplanung
und Fachplanung.....12

III. Marine und maritime Raumplanung13

IV. Raum und Umwelt15

B. Völkerrechtliche Grundlagen für eine maritime Raumplanung.....16

I. Völkerrecht und nationales Recht.....18

II. Vorgaben des Seerechtsübereinkommens
der Vereinten Nationen (SRÜ).....20

1. Die Meereszoneneinteilung.....21

a. Küstenmeer und Anschlusszone22

b. Ausschließliche Wirtschaftszone
(AWZ) und Festlandsockel.....23

c. Hohe See.....24

2. Die Zuweisung souveräner Rechte und Hoheitsbefugnisse25

3. Die Meeresumweltschutzanforderungen28

| | | |
|------|---|----|
| 4. | Raumplanerische Befugnis | 29 |
| a. | Ausdrückliche Befugnis aus dem Seerechtsübereinkommen | 30 |
| b. | Necessary implication | 31 |
| c. | Umfang der raumplanerischen Befugnisse..... | 33 |
| d. | Ergebnis | 35 |
| III. | Sonstige völkerrechtliche Regelungen mit Bedeutung für eine maritime Raumplanung | 35 |
| 1. | Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt und des Nordostatlantiks (OSPAR-Übereinkommen) | 37 |
| 2. | Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (HELSINKI-Übereinkommen)..... | 39 |
| 3. | Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) | 42 |
| 4. | Rechtsetzungstätigkeit der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO)..... | 45 |
| a. | Festlegung von Schifffahrtswegen..... | 46 |
| b. | Ausweisung von Particularly Sensitive Sea Areas (PSSA)..... | 47 |
| c. | Ausweisung von Sondergebieten nach MARPOL-Übereinkommen | 47 |
| 5. | Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention)..... | 49 |
| 6. | Weitere Übereinkommen | 52 |
| IV. | Zusammenfassung | 53 |
| C. | Ansätze für eine maritime Raumplanung in der Europäischen Union..... | 57 |
| I. | Die integrierte Meerespolitik der EU: Grünbuch, Blaubuch & Co. | 58 |
| II. | Unionsrechtliche Kompetenzen – Verhältnis Unionsrecht, Völkerrecht und nationales Recht | 64 |
| III. | Kompetenztitel Raumplanung..... | 67 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 1. | Umweltrechtliche Kompetenznorm..... | 69 |
| 2. | Territorialer Zusammenhalt | 70 |
| 3. | Kompetenzmix aus Art. 43 Abs. 2, Art. 100 Abs. 2, Art. 192 Abs. 1 und Art. 194 Abs. 2 AEUV..... | 72 |
| 4. | Ergebnis | 74 |
| IV. | Unionsrechtliche Rechtsakte mit Bedeutung für eine maritime Raumplanung | 74 |
| 1. | Seeschifffahrt | 76 |
| 2. | Transeuropäische Netze | 76 |
| 3. | Fischereirecht..... | 78 |
| 4. | Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)..... | 82 |
| 5. | Carbon Capture and Storage (CCS-RL) | 83 |
| 6. | Natura 2000 | 85 |
| a. | Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) | 87 |
| b. | Vogelschutz-Richtlinie (Vogelschutz-RL)..... | 88 |
| 7. | UVP- und SUP-Richtlinie | 89 |
| 8. | Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) | 91 |
| 9. | Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)..... | 92 |
| 10. | Maritime Raumplanungsrichtlinie (MRRL) | 93 |
| V. | Zusammenfassung | 97 |
| D. | Grundlagen maritimer Raumplanung in Deutschland | 98 |
| I. | Nationale Meerespolitik | 101 |
| 1. | Ausbau der erneuerbaren Energien Offshore..... | 102 |
| 2. | Ministerkonferenz für Raumordnung..... | 104 |
| 3. | Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See..... | 106 |
| 4. | Entwicklungsplan Meer und Maritime Agenda 2025..... | 107 |
| 5. | Rechtliche Folgeentscheidungen..... | 108 |
| II. | (Verfassungs-)Rechtlicher Rahmen für eine maritime Raumplanung in der deutschen AWZ | 110 |
| 1. | Verhältnis Völkerrecht und nationales Recht: Geltung der Verfassung in der deutschen AWZ | 112 |

| | | |
|------|---|-----|
| a. | Territoriale Souveränität und Gebietshoheit | 113 |
| b. | Keine Geltung der Verfassung in der deutschen AWZ.... | 115 |
| c. | Geltung aufgrund des Rechtsstaatsprinzips..... | 116 |
| d. | Ergebnis | 117 |
| 2. | Anwendbarkeit unterverfassungsrechtlichen Rechts in der deutschen AWZ..... | 117 |
| a. | Anwendbarkeit ipso iure | 119 |
| b. | Erforderlichkeit einer förmlichen Erstreckungsklausel .. | 123 |
| c. | Zwischenergebnis..... | 124 |
| d. | Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004: Normative Erstreckungsklausel § 1 Abs. 1 Satz 3 ROG 2004 | 124 |
| 3. | Gesetzgebungskompetenz für die maritime Raumplanung in der deutschen AWZ..... | 125 |
| a. | Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004: Erlass des § 18a ROG 2004 | 127 |
| b. | Geltung des Bundesstaatsprinzips in der deutschen AWZ: Innerstaatliche Verteilung von Kompetenzen in der AWZ..... | 128 |
| c. | Ausschließliche Kompetenz des Bundes | 130 |
| d. | Ausschließliche Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache..... | 130 |
| e. | Konkurrierende Kompetenzen | 133 |
| f. | Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG a.F. | 133 |
| g. | Ausnahmefall des Art. 75 Abs. 2 GG a.F. | 134 |
| h. | Zwischenergebnis..... | 134 |
| i. | Neue Rechtslage nach der Föderalismusreform 2006 | 135 |
| 4. | Verwaltungskompetenz für die maritime Raumplanung in der deutschen AWZ..... | 136 |
| 5. | Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes (GeROG) 2009 | 137 |
| III. | Marines und maritimes Raumplanungsrecht | 139 |

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Grundlagen der Raumordnung – Das Raumordnungsgesetz (ROG)..... | 140 |
| | a. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung | 141 |
| | b. Erfordernisse der Raumordnung, §§ 2–6 ROG 2009..... | 143 |
| | aa. Ziele der Raumordnung | 144 |
| | bb. Grundsätze der Raumordnung | 145 |
| | cc. Bindungswirkungen..... | 147 |
| | c. Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne, § 7 ROG 2009..... | 148 |
| | aa. Raumordnungsrechtliches Abwägungsgebot | 149 |
| | bb. Abstimmungsgebot | 150 |
| | cc. Kennzeichnungspflicht von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung..... | 151 |
| | dd. Begründungspflicht..... | 151 |
| | ee. Verträglichkeitsprüfung nach dem Bundesnaturschutzgesetz | 152 |
| | ff. Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Raumordnungsplänen | 153 |
| | d. Gebietskategorien und deren Ausweisung, § 8 Abs. 7 ROG 2009 | 154 |
| | aa. Vorranggebiete | 154 |
| | bb. Vorbehaltsgebiete | 155 |
| | cc. Eignungsgebiete..... | 156 |
| | dd. Sonstige Gebietskategorien..... | 158 |
| | e. Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen, §§ 9–11 ROG 2009 | 159 |
| | aa. Umweltprüfung..... | 159 |
| | bb. Beteiligung bei der Aufstellung der Raumordnungspläne..... | 160 |
| | cc. Bekanntmachung..... | 161 |
| | dd. Planerhaltung | 161 |
| | f. Vorgaben des § 18a ROG 2004/§ 17 Abs. 3 ROG 2009..... | 162 |

| | | |
|------|--|-----|
| aa. | Überleitungsvorschrift des § 29 ROG 2009..... | 163 |
| bb. | Vorgaben des § 18a ROG 2004..... | 166 |
| cc. | § 17 Abs. 3 ROG 2009..... | 169 |
| 2. | Sonstige nationale Regelungen..... | 169 |
| a. | Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)..... | 169 |
| b. | Seeanlagenverordnung a.F. (SeeAnlV) – Seeanlagengesetz (SeeAnlG) und Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG)..... | 171 |
| c. | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)..... | 175 |
| d. | Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (EEG) | 176 |
| e. | Kohlendioxid-Speicherungsgesetz (KSpG)..... | 178 |
| f. | Sonstige Vorschriften..... | 180 |
| IV. | Rechtsschutz..... | 181 |
| V. | Zusammenfassung..... | 182 |
| E. | Raumplanung im Küstenmeer..... | 184 |
| I. | Rechtliche Unterschiede zur Situation in der AWZ..... | 185 |
| II. | Niedersächsisches Landes-Raumordnungsprogramm..... | 185 |
| III. | Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein..... | 187 |
| IV. | Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern..... | 190 |
| V. | Strategien und Maßnahmen der Bundesländer Hamburg und Bremen..... | 191 |
| VI. | Zusammenfassung..... | 192 |
| F. | Maritime Raumplanung in der deutschen AWZ..... | 193 |
| I. | Die Entstehung der AWZ-ROV – Die Verordnungsentwürfe des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH)..... | 194 |
| 1. | Rechtliche Grundlage..... | 194 |
| 2. | Zuständigkeit des BSH..... | 195 |
| 3. | Öffentlichkeitsbeteiligung..... | 197 |
| 4. | Erstellung der Umweltberichte zu den Raumordnungsplänen für die deutsche AWZ in der Nordsee und Ostsee..... | 197 |

| | | |
|------|--|-----|
| a. | Beschreibung und Einschätzung des Umweltzustands | 200 |
| b. | Voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans..... | 200 |
| c. | Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Raumordnungsplans auf die Meeresumwelt..... | 202 |
| d. | Verträglichkeitsprüfung bzgl. der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. bzgl. europäischer Vogelschutzgebiete..... | 208 |
| e. | Alternativenprüfung..... | 210 |
| f. | Zusammenfassung..... | 212 |
| 5. | Entwurfsfassungen..... | 213 |
| a. | Erster Entwurf der AWZ-ROV vom 13. Juni 2008 | 213 |
| b. | Zweiter Entwurf der AWZ-ROV vom 28. April 2009..... | 216 |
| II. | AWZ-ROV Nordsee: Verordnung, Textteil, Karte..... | 217 |
| 1. | Verordnung vom 21. September 2009..... | 218 |
| 2. | Textteil und Karte | 219 |
| a. | Leitlinien zur räumlichen Entwicklung der AWZ | 220 |
| b. | Festlegungen..... | 223 |
| aa. | Festlegungen mit Doppelcharakter | 224 |
| bb. | Festlegungen vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Interessen..... | 224 |
| cc. | Konkrete Festlegungen zum Schutz der Meeresumwelt | 225 |
| dd. | Nutzungsspezifische Festlegungen zum Schutz der Meeresumwelt | 227 |
| ee. | Originäre Festlegungen zum Schutz der Meeresumwelt | 228 |
| ff. | Zusammenfassung..... | 228 |
| c. | Berücksichtigung sonstiger Belange..... | 229 |
| d. | Zusammenfassende Umwelterklärung und Überwachungsmaßnahmen..... | 229 |
| III. | Besonderheiten des AWZ-ROV Ostsee | 229 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 1. | Verordnung vom 10. Dezember 2009 | 230 |
| 2. | Textteil und Karte | 230 |
| a. | Leitlinien zur räumlichen Entwicklung der AWZ | 230 |
| b. | Festlegungen..... | 231 |
| c. | Berücksichtigung sonstiger Belange..... | 231 |
| d. | Zusammenfassende Umwelterklärung und Überwachungsmaßnahmen | 231 |
| G. | Bewertung..... | 232 |
| I. | Unionsrechtskonforme Umsetzung der Maritimen Raumplanungsrichtlinie..... | 233 |
| II. | Rechtliche Verankerung der Raumordnungsplanung im Raumordnungsgesetz | 234 |
| III. | Grundannahmen für die Raumordnungspläne: Ergebnisse der Umweltberichte | 238 |
| IV. | Inhaltliche Ausrichtung: Mehrwert der Raumordnungspläne in der deutschen AWZ..... | 241 |
| V. | Entwicklungsmöglichkeiten: Ein maritimer Raumordnungsplan für die europäischen Meere..... | 245 |
| 1. | Vergleich aktueller Einbindungsszenarien..... | 245 |
| 2. | Vorteile und Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden maritimen Raumplanung..... | 247 |
| 3. | Optionen und Herausforderungen | 250 |
| VI. | Ergebnis..... | 253 |
| H. | Zusammenfassung des 1. Kapitels | 255 |
| | | |
| 2. | Kapitel: Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) und ihre nationale Umsetzung..... | 257 |
| A. | Die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt..... | 258 |
| I. | Politischer und rechtlicher Hintergrund | 259 |
| 1. | Sechstes Umweltaktionsprogramm der EG | 259 |
| 2. | Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt | 265 |

| | | |
|------|---|-----|
| 3. | Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie..... | 267 |
| a. | Rechtliche Grundlage | 268 |
| b. | Änderungen im Gesetzgebungsverfahren ggü. der Entwurfsfassung..... | 269 |
| c. | Inhaltlicher Überblick über die Richtlinie..... | 270 |
| II. | Die Rolle der Europäischen Kommission | 271 |
| III. | Gegenstand und zentraler Begriff der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie | 274 |
| IV. | Geographischer und sachlicher Anwendungsbereich..... | 282 |
| V. | Die Meeresstrategien und ihr zeitlicher Rahmen | 285 |
| 1. | Vorbereitungsphase..... | 287 |
| a. | Anfangsbewertung: Erfassung des aktuellen Umweltzustandes | 287 |
| b. | Beschreibung des guten Umweltzustandes: Soll-Zustand..... | 291 |
| c. | Festlegung von Umweltzielen..... | 292 |
| d. | Erstellung und Durchführung eines Überwachungsprogramms | 293 |
| 2. | Maßnahmenphase – an der Schnittstelle zur maritimen Raumplanung | 294 |
| a. | Begriffsbestimmung | 296 |
| b. | Maßnahmenprogramme | 297 |
| c. | Räumliche Schutzmaßnahmen | 300 |
| d. | Praktische Umsetzung der Maßnahmenprogramme..... | 302 |
| 3. | Ausnahmevorschriften | 303 |
| a. | Fristverlängerung und Zielabweichung | 303 |
| b. | Empfehlung für Gemeinschaftsmaßnahmen | 305 |
| c. | Urgent Action..... | 306 |
| 4. | Verfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung..... | 306 |
| B. | Nationale Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie | 307 |
| I. | Nationale Meerespolitik | 308 |
| II. | Die rechtliche Umsetzung der Meeresstrategie- Rahmenrichtlinie im Wasserhaushaltsgesetz (WHG)..... | 309 |

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Das Umsetzungsgesetz | 309 |
| 2. | Anwendungsbereich | 312 |
| 3. | Zuständigkeiten | 313 |
| 4. | Öffentlichkeitsbeteiligung und Verfahren..... | 315 |
| III. | Die deutsche Meeresstrategie – Aktueller Stand der Umsetzung | 316 |
| 1. | Vorbereitung | 318 |
| a. | Anfangsbewertung der deutschen Nord- und Ostsee..... | 320 |
| b. | Beschreibung eines guten Umweltzustandes für die deutsche Nord- und Ostsee..... | 325 |
| c. | Festlegung von Umweltzielen für die deutsche Nord- und Ostsee..... | 329 |
| d. | Überwachungsprogramme..... | 335 |
| e. | Bewertung und Hinweise der Kommission..... | 340 |
| 2. | Maßnahmenprogramme..... | 342 |
| a. | Räumliche Schutzmaßnahmen | 345 |
| b. | Maßnahmenprogramme | 345 |
| IV. | Fortgang | 349 |
| C. | Bewertung..... | 349 |
| I. | Fehlende sektorpolitische Integration..... | 351 |
| II. | Fehlende rechtliche Verknüpfung | 355 |
| 1. | Integration anderer meeresumweltschutzbezogener Regelwerke auf regionaler, supranationaler und internationaler Ebene | 356 |
| 2. | Integration der mitgliedstaatlichen Meeresstrategien untereinander | 358 |
| III. | Unbestimmtheit des Begriffs „guter Umweltzustand“ | 358 |
| 1. | Unbestimmtheit und Unbestimmbarkeit einer guten Meeresumwelt | 359 |
| 2. | Fehlende Mindeststandards..... | 361 |
| 3. | Schwache Betonung des Vorsorgeprinzips | 364 |
| IV. | Instrumente zur Zielerreichung..... | 366 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| V. | (Zu) Weitreichende Ausnahmemöglichkeiten..... | 369 |
| VI. | Mehrwert der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie..... | 371 |
| VII. | Ergebnis..... | 374 |
| D. | Zusammenfassung des 2. Kapitels..... | 376 |
| | | |
| 3. | Kapitel: Die Integration von maritimer Raumplanung und Meeresumweltschutz..... | 379 |
| A. | Integrationsauftrag der Europäischen Kommission..... | 381 |
| I. | Begriffsklärung..... | 381 |
| II. | Inhalt des Integrationsauftrages..... | 382 |
| 1. | Integrationsprinzip..... | 383 |
| 2. | Integration raumplanungsrechtlicher Instrumente..... | 385 |
| 3. | Integration als Problemlösungsstrategie..... | 385 |
| B. | Integrationsfähigkeit von Meeresumweltschutz und maritimer Raumplanung..... | 386 |
| I. | Integrationsfähigkeit de lege lata und de lege ferenda..... | 387 |
| II. | Erfüllung des Integrationsauftrages in der Bundesrepublik Deutschland? Zum Status quo: Schnittstellen zwischen maritimer Raumplanung und Meeresumweltschutz..... | 391 |
| 1. | Entstehungsgeschichte: Kein Bezug zum Integrationsauftrag..... | 391 |
| 2. | Formalia: Integrationsauftrag nicht erfüllt..... | 393 |
| 3. | Realität: Integrationsauftrag nicht zielgerichtet erfüllt..... | 394 |
| 4. | Institutionelle Integration: Integrationsauftrag teilweise erfüllt..... | 394 |
| 5. | Inhalt: Integrationsauftrag nicht erfüllt..... | 397 |
| 6. | Bewertung des marinen Status quo..... | 401 |
| III. | Gründe für das bisherige Scheitern einer Integration: Spannungsverhältnisse und Inkompatibilitäten..... | 403 |
| 1. | Systematische Gründe..... | 403 |
| 2. | Hinterfragung des Integrationsauftrages..... | 405 |
| 3. | Neuer Ausgangspunkt für eine Integration..... | 410 |
| C. | Zusammenfassung des 3. Kapitels..... | 411 |

| | |
|--|-----|
| 4. Kapitel: Schluss | 413 |
| A. Zusammenfassung und Ergebnisse der Arbeit | 414 |
| B. Ausblick | 416 |
| | |
| Anlage 1 | 419 |
| | |
| Literaturverzeichnis | 421 |