

Wilfried Erbguth, Mathias Schubert

Maritime Raumordnung

S. 1451 bis 1456

URN: urn:nbn:de: 0156-55991342



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Maritime Raumordnung

Gliederung

- 1 Ausgangslage
 - 2 Seevölkerrechtliche Grundlagen
 - 3 Maritime Raumordnung und Europarecht
 - 4 Raumordnung im deutschen Küstenmeer
 - 5 Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone
- Literatur

Das Erfordernis raumordnerischen Handelns im Meeresbereich resultiert aus zunehmenden Nutzungs- und Schutzkonflikten zu Wasser. Dem tragen das internationale, europäische und nationale Recht weitgehend Rechnung. Nach nationalem Recht findet Raumordnung sowohl in den Küstenmeeren als auch in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) statt.

1 Ausgangslage

Auch im Meeresbereich haben Nutzungs- und Schutzkonflikte, insbesondere zwischen vielfältigen wirtschaftlichen Raumansprüchen und ökologischen Bewahrungsinteressen, das dringende Erfordernis einer frühzeitigen und ausgewogenen räumlichen Steuerung nach sich gezogen (Erbguth 2007: 397; Erbguth 2009: 179 ff.). Angesichts jener Koordinationsnotwendigkeiten auf See, die im Gefolge des Ausbaus der Offshore-Windenergie noch einmal deutlich zugenommen haben, ist in den letzten Jahren die Bedeutung der maritimen Raumordnung stark gestiegen, und zwar sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene. Das hat seinen Niederschlag zunächst im jeweils einschlägigen \triangleright *Raumordnungsrecht* gefunden, in welchem sich inzwischen spezifische Regelungen zur Meeresraumordnung finden; zudem liegen, soweit es die Meeresgewässer in Nord- und Ostsee unter deutscher Hoheitsgewalt angeht, entsprechende Pläne sowohl für die Küstengewässer als auch für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) vor.

2 Seevölkerrechtliche Grundlagen

Die Rechtsordnung der für die maritime Raumordnung infrage kommenden Meeresgebiete wird im Wesentlichen durch das Völkervertragsrecht, namentlich das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SRÜ), geprägt, welches eine Zonierung der Meere vornimmt (vgl. Erbguth 2011a: 374 ff.; BGBl. 1994 II, 1798). Raumordnerisch relevant sind insoweit vorrangig das Küstenmeer (sogenannte 12-Seemeilen-Zone, vgl. Art. 3 SRÜ) sowie die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) mit einer Ausdehnung von maximal 200 Seemeilen, gemessen von der Basislinie (vgl. Art. 57 SRÜ).

Normative Einschränkungen für die küstenstaatliche Raumordnung ergeben sich in der (nicht zum Staatsgebiet gehörenden) AWZ, und zwar insofern, als das SRÜ dem Küstenstaat dort lediglich bestimmte souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse – exklusiv und funktional begrenzt – zuweist (Proelß 2006: 233 ff.). Jene Positionen decken zwar alle relevanten Meeresnutzungen sowie den Schutz der Meeresumwelt ab (vgl. Art. 56 Abs. 1 SRÜ), hingegen findet sich im SRÜ keine ausdrückliche Zuweisung raumordnerischer Aufgaben (Erbguth 2011a: 374). Gleichwohl ist eine völkerrechtlich begründete Zuständigkeit des Küstenstaats zur gesamtplanerischen Steuerung der ihm zustehenden Einzelbefugnisse anerkannt: Sie lässt sich dem SRÜ mithilfe spezieller völkerrechtlicher Interpretationsregeln (Effektivitätsgrundsatz und sogenannte *necessary implication*) oder im Wege einer allgemeinen teleologischen Auslegung entnehmen (Erbguth/Müller 2003: 628 ff.; Kment 2007: 61; Schubert 2009: 836). Beachtlich bleibt indes, dass das SRÜ jene Befugnisse zur Wahrung drittstaatlicher Rechte (Kommunikationsfreiheiten der Schifffahrt, Verlegung von Rohrleitungen und Kabeln sowie des Überflugs, vgl. Art. 58 Abs. 1, Art. 87 SRÜ) in unterschiedlichem Ausmaß einschränkt (Erbguth 2011a: 375; Schubert 2015: 47 ff.). Weil aber das SRÜ eine wechselseitige Berücksichtigung der konfligierenden Rechtspositionen anordnet (Art. 56 Abs. 2 und Art. 58 Abs. 3 SRÜ), unterliegt die – regelmäßig raumbedeutsame (\triangleright *Raumbedeutsamkeit*) – Ausübung der drittstaatlichen Freiheiten der raumordnerischen Koordination durch den Küstenstaat und damit dem Abwägungsgebot (Erbguth 2011a: 375). Im Rahmen der \triangleright *Abwägung* kommt es – mangels genereller Vorränge (anders Proelß 2006: 260, der im Zweifel für einen Vorrang der küstenstaatlichen Rechtsposition votiert) – nach allgemeinen Grundsätzen auf das Gewicht der betroffenen Belange im Einzelfall an (Erbguth 2011a: 375; Schubert 2015: 52).

3 Maritime Raumordnung und Europarecht

Auch die EU hat sich, im Rahmen ihrer integrierten Meerespolitik, der maritimen Raumordnung angenommen, dies mit dem Ziel, das Instrument in den Küstenmitgliedstaaten auf einheitlichem Regelungs- und Vollzugsniveau zu etablieren. Im Anschluss an eine Folge politischer Initiativen der EU-Kommission (vgl. Erbguth 2009: 185 ff.; Schubert 2015: 130 ff.) im Sinne der Förderung und Moderation (Wickel 2009: 43) eines in der Entwicklung begriffenen Prozesses hat die Union mit der Richtlinie 2014/89/EU vom 23.7.2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung (ABl. EU L 257/135 – im Folgenden MRP-RL) schließlich einen verbindlichen Rechtsakt erlassen. Die Richtlinie begegnet allerdings kompetenzrechtlichen Bedenken, da die EU keine originäre Zuständigkeit für die Raumordnung besitzt (Erbguth/Schubert 2012: 74 ff.) und eine solche auch nicht durch einen Kompetenzmix aus sektoralen Einzelzuständigkeiten begründen kann (Schubert 2015:100; anders Spannowsky 2013: 75).

Die MRP-RL stellt die maritime Raumplanung in den Dienst der nachhaltigen Entwicklung und verpflichtet die Mitgliedstaaten zugleich zur Anwendung eines Ökosystem-Ansatzes im Sinne der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG (vgl. Art. 5 Abs. 1 MRP-RL). Beides lässt sich miteinander und mit dem deutschen Raumordnungsverständnis in Einklang bringen (Erbguth 2011a: 376; Schubert 2015:135 ff.). Ihrem Regelungsgehalt nach ist die Richtlinie darauf beschränkt, den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung und Umsetzung maritimer Raumordnungsplanung verbindlich vorzugeben (Art. 4 MRP-RL); hierbei haben die Mitgliedstaaten bestimmten Mindestanforderungen Rechnung zu tragen (Art. 6 ff. MRP-RL), insbesondere sollen sie die Wechselwirkungen zwischen Land und Meer berücksichtigen, die Öffentlichkeit beteiligen, die besten verfügbaren Daten nutzen und austauschen sowie grenzüberschreitend zusammenarbeiten. Darüber hinausgehende Vorgaben materieller oder organisationsrechtlicher Art begründet die MRP-RL hingegen nicht; sie lässt vielmehr die „Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, innerhalb der Meeresgewässer den Umfang und die Reichweite ihrer maritimen Raumordnungspläne zu konzipieren und festzulegen“, ausdrücklich unberührt (Art. 2 Abs. 3 S. 1 MRP-RL). Gleiches gilt gegenüber der „städtischen und ländlichen Raumordnung“ (Art. 2 Abs. 3 S. 2 MRP-RL); auch sofern und soweit ein Mitgliedstaat seine Küstengewässer bereits derartigen terrestrischen Raumplanungsmitteln unterworfen hat, findet die MRP-RL keine Anwendung (Art. 2 Abs. 1 S. 2 MRP-RL). Insgesamt sind damit die Einwirkungen und Impulse des Rechtsakts auf bzw. für die mitgliedstaatliche Meeresraumordnung sehr zurückhaltend ausgefallen (weitergehende Vorschläge bei Erbguth 2012: 85 ff.); aus gesamt-europäischer Perspektive ist die MRP-RL gleichwohl als ein erster bedeutsamer Schritt zu einem flächendeckenden und grenzüberschreitend abgestimmten Einsatz räumlicher Gesamtplanung zu Wasser zu begrüßen (Schubert 2015: 147).

4 Raumordnung im deutschen Küstenmeer

Im Küstenmeer der Bundesrepublik Deutschland war und ist planerisch die Ausweisung von Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (*> Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) wie zu Lande eröffnet, weil es sich nach der Proklamation um Hoheitsgebiet des deutschen Staates handelt (Erbguth 2011a: 378). Im Gefolge der §§ 8 ff. des Raumordnungsgesetzes (ROG) ist es Aufgabe der Küstenbundesländer, für den jeweils zu ihrem

Staatsgebiet gehörenden Teil der Küstengewässer geltende Raumordnungspläne aufzustellen, und zwar sowohl im Rahmen des landesweiten Raumordnungsplans (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG) als auch in Regionalplänen (Nr. 2 der Vorschrift). Auch ist der „Planungsraum Meer“ gegenüber dem Festland nicht derart andersartig beschaffen, dass er zu einer grundlegenden Neuausrichtung des raumordnerischen Instrumentariums zwänge (Schubert 2015:190 ff.). Die Dreidimensionalität des Meeresraumes mag zwar das Konfliktpotenzial und folglich die Komplexität der Planung erhöhen; das zieht indes – Gleiches gilt für die Barrierefreiheit und das Fehlen menschlicher Besiedlung – keinen wesensmäßigen Unterschied maritimer und terrestrischer Raumordnung nach sich (Erbguth 2011a: 379 f.). Das weitgefasste gesetzliche Angebot an Steuerungsoptionen sichert eine wirksame raumordnerische Abstimmung und Konfliktbewältigung, etwa durch raumstrukturelle Festlegungen (z. B. hinsichtlich der zu sichernden Standorte und Trassen für \triangleright *Infrastruktur*; vgl. § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG) oder solche zur anzustrebenden Freiraumstruktur (§ 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 ROG). Für all jene Zwecke stehen insbesondere die in § 8 Abs. 7 ROG angebotenen \triangleright *Gebietskategorien* (\triangleright *Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet und Eignungsgebiet*) zur Verfügung, ohne dass sich insoweit aus rechtlicher Sicht maritime Besonderheiten ausmachen ließen (Schubert 2015: 192). Ferner findet im Küstenmeer grundsätzlich das \triangleright *Raumordnungsverfahren* nach § 15 ROG Anwendung; dies gilt allerdings nicht im sachlichen Geltungsbereich des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG), sofern für die von jenem Gesetz erfassten Höchstspannungsleitungen Trassenkorridore im Wege der Bundesfachplanung ausgewiesen worden sind (vgl. § 28 S. 1 NABEG).

5 Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone

Raumordnung findet nach § 1 Abs. 4 ROG auch in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone statt; dies selbstredend im Rahmen der Vorgaben des SRÜ. Nähere Maßgaben finden sich im dritten Abschnitt des ROG und damit im Kontext der \triangleright *Bundesraumordnung*.

§ 17 Abs. 3 S. 1 ROG weist dem Bund, nämlich dem Bundesverkehrsministerium, die Aufgabe zu, für die deutsche AWZ einen Raumordnungsplan als Rechtsverordnung aufzustellen. Die Durchführung der vorbereitenden Verfahrensschritte ist dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie (BSH) übertragen worden (§ 17 Abs. 3 S. 3 ROG). Für die Raumordnung in der AWZ gelten zunächst – vorbehaltlich gesetzlicher Modifikationen – die allgemeinen materiellen Vorgaben der §§ 1-7 ROG. Spezifische inhaltliche Anforderungen ergeben sich aus § 17 Abs. 3 S. 2 ROG. Nach Hs. 1 der Vorschrift soll der Plan Festlegungen zur wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Nutzung, zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs (\triangleright *Seeverkehr*) sowie zum Schutz der Meeresumwelt treffen. Für diese Nutzungen und Funktionen eröffnet § 17 Abs. 3 S. 2 Hs. 2 ROG einschränkungslos die Festlegung von Gebieten im Sinne des § 8 Abs. 7 ROG. Die inhaltliche Beschränkung zulässiger Planinhalte ist Ausdruck der seevölkerrechtlichen Grenzziehungen zugunsten küstenstaatlicher Betätigung in der AWZ; sie lässt den Charakter des AWZ-Plans als eines typischen Raumordnungsplans im Sinne überörtlich-raumbezogener Koordinierung unberührt (Erbguth 2011a: 379). Die Anwendung des Raumordnungsverfahrens ist hingegen mangels einer Erstreckungsklausel für den Bereich der AWZ nicht eröffnet, was aus rechtspolitischer Sicht korrekturbedürftig erscheint (Erbguth 2011a: 381 f.).

Auf der Grundlage vorstehend umrissener Regelungen sind im Jahr 2009 separate Raumordnungspläne für die AWZ der Nord- und Ostsee erlassen worden, namentlich die Verordnung über die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee (AWZ Nordsee-ROV) vom 21.09.2009 (BGBl. I, 3107), und die Verordnung über die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone in der Ostsee (AWZ Ostsee-ROV) vom 10.12.2009 (BGBl. I, 3861) (zu deren Vorbereitung durch das BSH Nolte 2010: 79; zum Inhalt und zur rechtlichen Beurteilung der Pläne siehe Erbguth 2011b: 207).

Literatur

- Erbguth, W. (2007): Zum Planungsrecht für Küsten und Meere. In: Ennuschat, J.; Geerlings, J.; Mann, T.; Pielow, J.-C. (Hrsg.): *Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart: Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger*. Köln, 397-415.
- Erbguth, W. (2009): Gesamtplanerische Abstimmung zu Wasser – Rechtslage und Rechtsentwicklungen. In: *Die Verwaltung* 42 (2), 179-213.
- Erbguth, W. (2011a): Maritime Raumordnung – Entwicklung der internationalen, supranationalen und nationalen Rechtsgrundlagen. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 64 (10), 373-382.
- Erbguth, W. (2011b): Raumordnungspläne für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone – Inhalte und rechtliche Beurteilung. In: *Umwelt- und Planungsrecht*, 207-211.
- Erbguth, W. (2012): Europarechtliche Vorgaben für eine maritime Raumordnung: Empfehlungen. In: *Natur und Recht* 34 (2), 85-91.
- Erbguth, W.; Müller, C. (2003): Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone? In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2003 (10), 625-631.
- Erbguth, W.; Schubert, M. (2012): Europäisches Raumordnungsrecht: Neue Regelungskompetenzen der EU im Gefolge des Vertrages von Lissabon? In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 137 (1), 72-91.
- Kment, M. (2007): Raumordnungsgebiete in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone – Ein Plädoyer für eine Novelle nach der Novelle. In: *Die Verwaltung* 40 (1), 53-74.
- Nolte, N. (2010): Nutzungsansprüche und Raumordnung auf dem Meer. In: *HANSA International Maritime Journal* 147 (9), 79-83.
- Proelß, A. (2006): Ausschließliche Wirtschaftszone. In: Graf Vitzthum, W. (Hrsg.): *Handbuch des Seerechts*. München, 222-264.
- Schubert, M. (2009): Rechtsfragen der maritimen Raumplanung – unter besonderer Berücksichtigung der Fischerei. In: *Natur und Recht* 31 (12), 834-840.
- Schubert, M. (2015): *Maritimes Infrastrukturrecht*. Tübingen.
- Spannowsky, W. (2013): Raumordnung in Europa. In: Krautzberger, M.; Rengeling, H.-W.; Saerbeck, K. (Hrsg.): *Bau- und Fachplanungsrecht. Festschrift für Bernhardt Stür zum 65. Geburtstag*. München, 59-78.

Wickel, M. (2009): Europäische Ansätze für ein maritimes Infrastrukturrecht. In: Ehlers, P.; Erbguth, W. (Hrsg.): *Infrastrukturrecht zur See – Neue Wege der Meeresordnung*. Dokumentation der Rostocker Gespräche zum Seerecht 2008. Baden-Baden, 27-46.

Weiterführende Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2013): *Maritime Raumordnung: Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung*. Hannover. = Forschungsberichte der ARL 1.

Buchholz, H. (2004): *Raumnutzungs- und Raumplanungsstrategien in den deutschen Meereszonen*. In: *IzR – Informationen zur Raumentwicklung* 7/8.2004, 485-489.

European Commission (ed.) (2008): *Legal aspects of maritime spatial planning*. Framework Service Contract, No. FISH/2006/09 – LOT2: Final Report to DG Maritime Affairs & Fisheries. http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/legal_aspects_msp_report_en.pdf (25.01.2016).

Forkel, J. (2012): *Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ): Zulässigkeit nach Maßgabe des Grundgesetzes und des Völkerrechts*. Frankfurt am Main. = Europäische Hochschulschriften, Reihe 2 Rechtswissenschaft 5279.

Bearbeitungsstand: 12/2016