

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2013): Maritime Raumordnung. Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung

Hannover: Verlag der ARL, 4 Abb., 89 S. = Forschungsberichte der ARL 1

Wolfgang Durner

Eingegangen: 12. Februar 2014 / Angenommen: 6. März 2014 / Online publiziert: 26. März 2014
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014



Der im vergangenen Jahr erschienene Forschungsbericht über „Maritime Raumordnung“ eines gleichnamigen Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) gilt einem hochaktuellen Thema. Seit der Internationale Gerichtshof 1982 im *Continental-Shelf*-Fall die Figur der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) als geltendes Völkergewohnheitsrecht anerkannte, wurden die maritimen Regelungsbefugnisse der Staaten massiv ausgeweitet. Diese ‚Privatisierung der Meere‘ hat insbesondere Bedeutung für die Ausbeutung der Ressourcen im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone, betrifft jedoch in gleicher Weise auch die Nutzung dieser Zonen als Standorte mariner Infrastruktur sowie die staatlichen Regelungszuständigkeiten insbesondere auf dem Gebiet des

Umweltschutzrechtes. Dabei bieten die veränderten völkerrechtlichen Rahmenbedingungen Koordinaten, innerhalb derer sich die küstenstaatliche Rechtsordnung und damit auch die nationale Raumordnung zu entfalten vermögen. Zum 1. Januar 1995 errichtete auch die Bundesrepublik eine deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone für die Nord- und die Ostsee mit insgesamt 33.100 km² Fläche. Dabei eröffnete sich dem Bund auch innerstaatlich erstmalig die Möglichkeit einer effektiven Raumordnung, die er zu Beginn des Jahrtausends durch die Aufstellung von Raumordnungsplänen für die deutsche Nord- und Ostsee nutzte.

Der Band ist das gemeinsame Produkt von drei der aus neun Mitgliedern bestehenden Arbeitsgruppen „Recht und Raumordnerische Aufgaben“, „Meeresnutzungen, Wirtschaft“, „Fachliche Aufgaben, insbesondere Umweltschutz“ sowie acht weiteren Mitgliedern des Arbeitskreises. Der Forschungsbericht gliedert sich in fünf Teile: Der knappe Teil I über raumordnerisch relevante „maritime Gegebenheiten“ (S. 2) stellt plastisch dar, dass das Meer und damit auch die Ausschließliche Wirtschaftszone keineswegs mehr eine „freie, unberührte Fläche“ (S. 2) darstellt, sondern sich längst in einem Spannungsfeld konkurrierender wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und ökologischer Nutzungsansprüche befindet. Vor allem der rasante Ausbau von Offshore-Windparks hat diese Entwicklung verstärkt und begründet die Notwendigkeit einer planerischen Abstimmung, „die wirtschaftliche Interessen und Meeresumweltschutz zusammenführt und dabei künftigen Generationen Raum für weitere Entwicklungen lässt“ (S. 3).

Teil II analysiert hierfür anhand konkreter Beispiele zunächst die im Meeresbereich wirkenden ökonomischen und umweltbezogenen Interessen. Die Anforderungen maritimer Wirtschaft etwa an maritime Hafen- und Windenergieanlagen oder Rohstoffgebiete verlangen der Raumordnung ab, planerische Festlegungen stets auch auf ihre Kostenverträglich-

Prof. Dr. W. Durner (✉)
Institut für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Adenauerallee 44,
53113 Bonn, Deutschland
E-Mail: durner@jura.uni-bonn.de

lichkeit zu überprüfen. Wegen dieser Binnenmarktrelevanz hat auch die Europäische Union bereits durch Vorlage des Entwurfs eines „Grünbuchs“ Eckpunkte für eine gemeinschaftliche Meerespolitik vorgelegt. Diesen ökonomischen Belangen stehen vor allem Anforderungen des Umweltschutzes gegenüber, nach denen das Ökosystem „Meer“ zu erhalten und vorbeugend zu schützen ist.

Der insgesamt längste Teil III behandelt – ausgehend von den vor allem im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen normierten Völkerrecht – die Rechtsgrundlagen der maritimen Raumordnung, positioniert sich jedoch auch zu einer Reihe strittiger Rechtsfragen. Die Ausschließliche Wirtschaftszone bildet rechtlich gerade kein Staatsgebiet des Küstenstaates, sondern einen bloßen „Funktionshoheitsraum“, in dem der Küstenstaat gegenständlich begrenzte souveräne Rechte ausübt, zugleich jedoch Rechte von Drittstaaten respektieren muss, namentlich solche zur Navigation sowie zur Errichtung von Kabeln und Rohrleitungen. Angesichts der europäischen Ansprüche an eine Mitausübung dieser Hoheitsrechte werden zudem auch einschlägige Kompetenzen der Union diskutiert. Im Ergebnis lasse sich – wie dies der ganz vorherrschenden Sicht entspricht – dem Primärrecht der Union dabei keine originäre Raumordnungskompetenz entnehmen, wohl aber die Möglichkeiten, über andere Kompetenzgrundlagen wie jene zum Umweltschutz Vorgaben mit raumordnerischen Bezügen aufzustellen. Auch im Rahmen der Politik des territorialen Zusammenhalts ergeben sich insoweit keine abweichenden Maßstäbe. Diesem Befund steht freilich der eindeutige Wille der Kommission gegenüber, „die weitere Entwicklung der maritimen Raumordnung nicht allein den Mitgliedstaaten zu überlassen“ (S. 39). Würde die Union insoweit „bei unterstellter bzw. angemessener Regelungskompetenz“ (S. 45) verbindliche Regelungen erlassen, kämen aus Gründen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit lediglich Richtlinien mit prozeduralen Vorgaben in Betracht.

Im Bereich des Sekundärrechts hebt der Bericht die im Rahmen der Aufstellung maritimer Raumordnungspläne maßgeblichen Vorgaben der SUP¹-Richtlinie zur frühzeitigen grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung hervor, die unter anderem im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie im Raumordnungsgesetz (ROG) umgesetzt werden. Große Bedeutung hat auch die Ausweisung von FFH-Gebieten², an deren unionsrechtlich begründeter Verbindlichkeit der Steuerungsanspruch der Raumordnung als überfachliches Koordinierungsinstrument seine Grenzen findet. Nach der 2004 erfolgten Ausweitung des Raumordnungsgesetzes sei der „AWZ-Plan“ (S. 54) heute ein typischer Raumordnungsplan mit dem Ziel der überörtlich-raumbezogenen Koordi-

nierung und rein inhaltlichen Besonderheiten, die sich etwa aus der fehlenden Besiedlung der Ausschließlichen Wirtschaftszone ergeben.

Teil IV über „Raumordnungspläne zu Wasser“ skizziert zunächst die Inhalte der Raumordnungspläne der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen für das zu ihrem jeweiligen Staatsgebiet gehörende Küstenmeer. Die nachfolgend behandelten Raumordnungspläne in der Ausschließlichen Wirtschaftszone sind demgegenüber von größerem Neuigkeitswert: Sie stellen eine lediglich einstufige Planung dar, werden also nicht auf nachfolgenden Ebenen in Teilräumen konkretisiert. Das durch das „Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie“ betriebene Aufstellungsverfahren mit samt der Öffentlichkeitsbeteiligung wird vor allem durch einen hohen Stellenwert der grenzüberschreitenden Beteiligung geprägt. Ein zentrales Element dieser Raumordnungspläne sind die „fünf Leitlinien zur nachhaltigen räumlichen Entwicklung“ (S. 64). Als Problemfelder identifiziert der Bericht unter anderem eine völkerrechtlich möglicherweise defizitäre Abwägung im Hinblick auf Schifffahrtslinien und Rohrleitungen sowie die Frage nach dem Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne zu Wasser.

Der abschließende Teil V enthält eine Liste von insgesamt 21 „Bewertungen und Vorschlägen zur Fortentwicklung von Raumordnung und Raumordnungsrecht im maritimen Bereich“ (S. 72). Der Bericht plädiert unter anderem für die Begründung einer europäischen Kompetenz für die Raumordnung, eine „einheitliche Zuständigkeit im Bund-Länder-Verhältnis betreffend die Raumordnung im Küstenmeer und in der AWZ“ (S. 73), eine Stärkung der maritimen Raumordnung im Raumordnungsgesetz, der Nachhaltigkeit Rechnung tragende Abwägungen bei der Ausweisung von Offshore-Windparks sowie die Schaffung einer breiteren und aussagekräftigeren Datenbasis. Die englische Übersetzung dieser Thesen sowie Verzeichnisse runden die Studie ab.

Obwohl die Verfasser der einzelnen Beiträge nicht kenntlich gemacht sind, liegt der Schwerpunkt insgesamt, nicht nur im gewichtigen Teil III, sondern auch wegen gewichtiger juristischer Passagen der Teile IV und V, letztlich im Rechtlichen. Flankiert durch die fachlichen Beiträge der übrigen Teile werden dabei die maßgeblichen Rechtsgrundlagen aufgeführt, zentrale Streitfragen identifiziert und meistens im Sinne der vorherrschenden Rechtsauffassung anschaulich aufgearbeitet. Gegenüber diesen Ausführungen erscheinen die anderen Teile zum Teil eher deskriptiv, obwohl besonders die zum Ende des Teils IV identifizierten Problemfelder zu weiteren Überlegungen anregen. Die vorgelegten Vorschläge sind schlüssig und überzeugend, bleiben jedoch teilweise noch sehr allgemein. Manche der Empfehlungen wirken zudem politisch wenig realistisch, etwa die Forderung nach einer einheitlichen innerstaatlichen Zuständigkeit für die „Raumordnung im Küstenmeer

¹ Strategische Umweltprüfung.

² Nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie ausgewiesene Gebiete.

und in der AWZ“ (S. 73), die auf einen Neuzuschnitt der Ländergrenzen hinauslaufen dürfte und wohl nur durch eine Grundgesetzreform im Zuge einer umfassenden Länderneugliederung denkbar erscheint.

So dürfte diese Studie zwar nicht den Schlusspunkt, wohl aber eine gelungene Zwischenbilanz einer breiten Diskussion über maritime Raumordnung darstellen, der schon wegen der Vorstöße der Europäischen Union noch längere

Zeit der Diskussionsstoff nicht ausgehen sollte. Eine nächste Positionierung wird wohl die Rostocker Habilitationsschrift von *Mathias Schubert* über „Maritimes Infrastrukturrecht“ darstellen, der auch an dem vorliegenden Werk im Arbeitskreis 1 mitwirkte. Der derzeitige Stand der Diskussion wird dem Leser durch das vorliegende Werk jedenfalls schlüssig und einprägsam vermittelt.