



Julia Forkel

# Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)

Zulässigkeit nach Maßgabe  
des Grundgesetzes  
und des Völkerrechts



PETER LANG

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abkürzungsverzeichnis .....                                                                                      | 21 |
| Einleitung .....                                                                                                 | 29 |
| Gang der Untersuchung .....                                                                                      | 37 |
| 1. Kapitel: Die AWZ und ihre Nutzungen .....                                                                     | 39 |
| A. Historische Entwicklung der Freiheit der Hohen See und der<br>zunehmenden küstenstaatlichen Kompetenzen ..... | 39 |
| I. Die Freiheit der Hohen See .....                                                                              | 40 |
| 1) Historische Entwicklung der Freiheit der Hohen See .....                                                      | 40 |
| 2) Umfang des Prinzips der Freiheit der Hohen See .....                                                          | 42 |
| II. Ausweitung der küstenstaatlichen Jurisdiktion .....                                                          | 43 |
| 1) Das Küstenmeer und die Anschlusszone .....                                                                    | 44 |
| a) Küstenmeer .....                                                                                              | 44 |
| b) Anschlusszone .....                                                                                           | 46 |
| 2) Der Festlandsockel .....                                                                                      | 47 |
| 3) Die Fischereizonen .....                                                                                      | 50 |
| 4) Die Ausschließliche Wirtschaftszone .....                                                                     | 53 |
| a) Hintergrund der Entstehung der AWZ .....                                                                      | 54 |
| b) Rechtsregime in der AWZ .....                                                                                 | 57 |
| c) Der Rechtsstatus der AWZ .....                                                                                | 59 |
| B. Zunehmende Nutzungen in der AWZ und einhergehendes<br>Schutzbedürfnis der marinen Umwelt .....                | 60 |
| I. Schifffahrt .....                                                                                             | 61 |

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| II. Fischerei .....                                                                 | 62 |
| III. Installierung von Offshore-Windenergieanlagen.....                             | 63 |
| IV. Verlegung von Rohrleitungen und Kabeln .....                                    | 66 |
| V. Gewinnung von Rohstoffen aus dem Meeresboden .....                               | 67 |
| 1) Kies- und Sandabbau .....                                                        | 68 |
| 2) Öl- und Gasgewinnung .....                                                       | 69 |
| VI. Wissenschaftliche Nutzung zu Forschungszwecken.....                             | 70 |
| VII. Freizeit und Tourismus.....                                                    | 71 |
| VIII. Militärische Nutzung.....                                                     | 71 |
| IX. Geologische Speicherung von Kohlenstoffdioxid (CCS).....                        | 72 |
| X. Meeresumweltschutz .....                                                         | 73 |
| C. Zusammenfassung des 1. Kapitels .....                                            | 75 |
| 2. Kapitel: Grundlagen der Raumordnung.....                                         | 77 |
| A. Aufgabe der Raumordnung.....                                                     | 81 |
| B. Erfordernisse der Raumordnung.....                                               | 83 |
| I. Ziele der Raumordnung .....                                                      | 84 |
| 1) Tatbestandsvoraussetzungen.....                                                  | 84 |
| a) Festlegungen der Landes- oder Regionalplanung in den<br>Raumordnungsplänen ..... | 84 |
| b) Räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbare Festlegungen                    | 86 |
| c) Abschließend abgewogene Festlegungen .....                                       | 86 |
| d) Entwicklung und Ordnung des Raumes .....                                         | 87 |
| 2) Bindungswirkung.....                                                             | 90 |

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| a) Bindungswirkung gegenüber öffentlichen Stellen .....                              | 90  |
| b) Bindungswirkung gegenüber Personen des Privatrechts .....                         | 91  |
| (1) Unmittelbare Beachtenspflicht gegenüber Personen des<br>Privatrechts .....       | 91  |
| (2) Mittelbare Beachtenspflicht gegenüber Personen des Privatrechts..                | 92  |
| (3) Mittelbare Berücksichtigungspflicht gegenüber Personen des<br>Privatrechts ..... | 92  |
| c) Bindungswirkung bei raumbedeutsamen Planungen und<br>Maßnahmen des Bundes.....    | 93  |
| d) Raumordnungsklauseln .....                                                        | 94  |
| e) Unbedingte Beachtenspflicht der Ziele der Raumordnung? .....                      | 94  |
| 3) Zielausnahmen und Zielabweichung.....                                             | 95  |
| a) Zielausnahmen .....                                                               | 95  |
| b) Zielabweichung .....                                                              | 96  |
| II. Grundsätze der Raumordnung .....                                                 | 96  |
| 1) Tatbestandsvoraussetzungen.....                                                   | 97  |
| a) Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes.....                   | 97  |
| b) Durch Gesetz oder aufgrund von Festlegungen in<br>Raumordnungsplänen .....        | 98  |
| c) Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder<br>Ermessensentscheidungen .....        | 99  |
| 2) Bindungswirkung.....                                                              | 99  |
| a) Bindungswirkung gegenüber öffentliche Stellen.....                                | 100 |
| b) Bindungswirkung gegenüber Personen des Privatrechts .....                         | 100 |
| (1) Unmittelbare Berücksichtigungspflicht.....                                       | 100 |

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (2) Mittelbare Berücksichtigungspflicht .....                                               | 101 |
| III. Sonstige Erfordernisse der Raumordnung .....                                           | 101 |
| C. Gebietskategorien .....                                                                  | 102 |
| I. Vorranggebiete.....                                                                      | 103 |
| 1) Inhaltliche Ausgestaltung der Vorranggebiete .....                                       | 103 |
| 2) Vorranggebiete als Ziele der Raumordnung.....                                            | 104 |
| II. Vorbehaltsgebiete .....                                                                 | 106 |
| 1) Inhaltliche Ausgestaltung der Vorbehaltsgebiete .....                                    | 106 |
| 2) Qualifizierung der Vorbehaltsgebiete als Ziele oder Grundsätze<br>der Raumordnung.....   | 106 |
| a) Alte Rechtslage.....                                                                     | 107 |
| b) Neue Rechtslage.....                                                                     | 113 |
| III. Eignungsgebiete .....                                                                  | 115 |
| 1) Inhaltliche Ausgestaltung der Eignungsgebiete.....                                       | 115 |
| 2) Qualifizierung der Eignungsgebiete .....                                                 | 116 |
| a) Außergebietlicher Zielcharakter der Eignungsgebiete .....                                | 116 |
| b) Innergebietlicher Charakter der Eignungsgebiete.....                                     | 117 |
| (1) Alte Rechtslage.....                                                                    | 117 |
| (2) Neue Rechtslage.....                                                                    | 122 |
| IV. Andere Gebietsfestlegungen und Gebietskombinationen.....                                | 123 |
| D. Zusammenfassung des 2. Kapitels .....                                                    | 123 |
| 3 Kapitel: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der maritimen Raumordnung<br>in der AWZ ..... | 127 |

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A. Geltung des Grundgesetzes in der AWZ.....                                                              | 130 |
| I. Wortlaut des Grundgesetzes als Anknüpfungspunkt? .....                                                 | 131 |
| II. Gebietshoheit bzw. territoriale Souveränität als<br>Anknüpfungspunkt? .....                           | 134 |
| III. Rechtsstaatsprinzip als Anknüpfungspunkt .....                                                       | 137 |
| B. Anwendbarkeit des Bundesstaatsprinzips in der AWZ.....                                                 | 139 |
| C. Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich der maritimen<br>Raumordnung .....                      | 144 |
| I. Alte Rechtslage.....                                                                                   | 147 |
| 1) Ausschließliche Bundeskompetenz für das „Recht der AWZ“? .....                                         | 148 |
| 2) Ausschließliche Bundeskompetenz hinsichtlich der maritimen<br>Raumordnung kraft Natur der Sache? ..... | 149 |
| a) Erfordernis der Überregionalität.....                                                                  | 154 |
| b) Unmöglichkeit der Koordinierung durch die Länder .....                                                 | 157 |
| 3) Bundeskompetenz aufgrund der Ausnahmegvorschrift gemäß<br>Art. 75 Abs. 2 GG a.F.? .....                | 159 |
| a) Voraussetzungen nach Art. 75 Abs. 2 GG a.F. i.V.m. Art. 72<br>Abs. 2 GG a.F. ....                      | 160 |
| (1) Erforderlichkeit der bundesunmittelbaren Regelung gemäß<br>Art. 72 Abs. 2 GG a.F. ....                | 160 |
| (2) Vorliegen eines Ausnahmefalles i.S.d. Art. 75 Abs. 2 GG a.F. ....                                     | 161 |
| (aa) Formelle Anforderung an die Regelabweichung:<br>Erhöhte Begründungslast.....                         | 161 |
| (bb) Materielle Anforderungen an die Regelabweichung .....                                                | 162 |

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| b) Eine unmittelbar geltende oder in Einzelheiten gehende Regelung                                       | 164 |
| c) § 18a ROG a.F. als Ausnahmenvorschrift i.S.d. Art. 75                                                 |     |
| Abs. 2 GG a.F.?                                                                                          | 165 |
| d) Zwischenergebnis                                                                                      | 169 |
| 4) Konkurrierende Bundeskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1                                                   |     |
| Nr. 11 GG a.F.?                                                                                          | 169 |
| 5) Kompetenz des Bundes aufgrund einer Kompetenzkombination?                                             | 171 |
| a) Wirtschaftliche und wissenschaftliche Nutzung sowie Sicherheit<br>und Leichtigkeit der Seeschifffahrt | 171 |
| b) Schutz der Meeresumwelt                                                                               | 172 |
| (1) Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1                                                     |     |
| Nr. 3 GG a.F.?                                                                                           | 172 |
| (2) Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache?                                                        | 173 |
| (3) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1                                           |     |
| Nr. 24 GG a.F.?                                                                                          | 174 |
| 6) Zwischenergebnis                                                                                      | 175 |
| II. Neue Rechtslage                                                                                      | 175 |
| 1) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes<br>gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG                    | 175 |
| 2) Ausschließliche Bundeskompetenz kraft Natur der Sache?                                                | 176 |
| D. Verwaltungskompetenz des Bundes hinsichtlich der maritimen<br>Raumordnung                             | 185 |
| I. Grundsätzliche Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten                                              | 186 |
| II. Alte Rechtslage                                                                                      | 187 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1) Ausschließlich Verwaltungskompetenz kraft Natur der Sache? .....                              | 187 |
| 2) Sonstige Bundesverwaltungszuständigkeit? .....                                                | 188 |
| 3) Zwischenergebnis .....                                                                        | 189 |
| III. Neue Rechtslage .....                                                                       | 189 |
| E. Zusammenfassung des 3. Kapitels .....                                                         | 192 |
| 4. Kapitel: Exkurs – Unionsrechtliche Zulässigkeit der maritimen<br>Raumordnung in der AWZ ..... | 195 |
| A. Geltung des Unionsrechts in der AWZ .....                                                     | 195 |
| B. Die künftige Meerespolitik in der EU und Meeresstrategie-<br>Rahmenrichtlinie .....           | 196 |
| 1) Die künftige Meerespolitik .....                                                              | 196 |
| 2) Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie .....                                                    | 197 |
| 3) Fehlende Verbindlichkeit hinsichtlich der maritimen<br>Raumordnung .....                      | 198 |
| C. Integriertes Küstenzonenmanagement .....                                                      | 199 |
| D. Sonstige europäische Richtlinien .....                                                        | 200 |
| I. FFH-RL und VRL .....                                                                          | 200 |
| II. SUP-RL .....                                                                                 | 201 |
| E. Zusammenfassung des 4. Kapitels .....                                                         | 202 |
| 5. Kapitel: Völkerrechtliche Zulässigkeit der maritimen Raumordnung in<br>der AWZ .....          | 203 |

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A. Kompetenz der Küstenstaaten zur Raumordnung in der AWZ.....                                                       | 203 |
| I. Kompetenzzuweisung durch das SRÜ? .....                                                                           | 203 |
| 1) Auslegung des SRÜ gemäß Art. 31 WVK .....                                                                         | 204 |
| a) Wortlaut-Auslegung .....                                                                                          | 204 |
| b) Systematische Auslegung .....                                                                                     | 205 |
| c) Teleologische Auslegung .....                                                                                     | 206 |
| 2) Zwischenergebnis.....                                                                                             | 208 |
| II. Kompetenzzuweisung aufgrund anderer völkerrechtlicher<br>Übereinkommen?.....                                     | 208 |
| 1) Die Biodiversitätskonvention (CBD) .....                                                                          | 209 |
| 2) Die Bonner Konvention.....                                                                                        | 210 |
| 3) Regionale Meeresschutzübereinkommen.....                                                                          | 211 |
| 4) Zwischenergebnis.....                                                                                             | 212 |
| III. Kompetenz aufgrund der Grundsätze des <i>effet utile</i> bzw. der<br><i>necessary implication</i> -Lehre? ..... | 212 |
| 1) Effet utile .....                                                                                                 | 214 |
| 2) Necessary implication-Lehre .....                                                                                 | 214 |
| IV. Umfassende Raumordnung oder Raumordnung sui generis?.....                                                        | 218 |
| V. Zwischenergebnis.....                                                                                             | 221 |
| B. Anwendbarkeit und Bindungswirkung der Raumordnungsgebiete<br>in dem Bereich der AWZ .....                         | 222 |
| I. Vorranggebiete.....                                                                                               | 223 |
| 1) Vorranggebietsfestlegungen und seeanlagenverordnungs-<br>rechtliche Genehmigungen .....                           | 224 |

|                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| a) Alte Rechtslage .....                                                                                                  | 224 |
| b) Neue Rechtslage.....                                                                                                   | 227 |
| 2) Vorranggebietsfestlegungen und bergrechtliche Genehmigungen                                                            | 227 |
| II. Vorbehaltsgebiete .....                                                                                               | 229 |
| III. Eignungsgebiete .....                                                                                                | 230 |
| IV. Bindungswirkung der Gebietsfestlegung gegenüber Drittstaaten<br>und Internationale Organisationen .....               | 232 |
| 1) Bindungswirkung gegenüber Drittstaaten.....                                                                            | 232 |
| 2) Bindungswirkung gegenüber Internationalen Organisationen .....                                                         | 233 |
| V. Zwischenergebnis.....                                                                                                  | 234 |
| C. Zulässigkeit des Raumordnungsgesetzes und der maritimen<br>Raumordnungsplänen nach den Vorgaben des Völkerrechts ..... | 235 |
| I. Wirtschaftliche Nutzung .....                                                                                          | 239 |
| 1) Fischerei und Marikultur.....                                                                                          | 239 |
| a) Völkerrechtlicher Rahmen.....                                                                                          | 239 |
| (1) Nutzungsrechte der Küstenstaaten .....                                                                                | 239 |
| (2) Verhältnis zu den Kommunikationsfreiheiten .....                                                                      | 240 |
| b) Umsetzung durch das ROG.....                                                                                           | 244 |
| c) Umsetzung durch die Raumordnungspläne .....                                                                            | 245 |
| 2) Rohstoffgewinnung.....                                                                                                 | 246 |
| a) Völkerrechtlicher Rahmen.....                                                                                          | 246 |
| b) Umsetzung durch das ROG.....                                                                                           | 248 |
| c) Umsetzung durch die Raumordnungspläne .....                                                                            | 249 |
| 3) Windenergiegewinnung .....                                                                                             | 250 |

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| a) Völkerrechtlicher Rahmen .....                                                                 | 250 |
| b) Umsetzung durch das ROG .....                                                                  | 251 |
| c) Umsetzung durch die Raumordnungspläne .....                                                    | 251 |
| (1)Vorranggebiete Windenergie .....                                                               | 252 |
| (2)Sonstige Ziele und Grundsätze der Raumordnung.....                                             | 253 |
| 4) Verlegung von Kabeln und Rohrleitungen.....                                                    | 255 |
| a) Völkerrechtlicher Rahmen .....                                                                 | 255 |
| b) Umsetzung durch das ROG.....                                                                   | 257 |
| c) Umsetzung durch die Raumordnungspläne .....                                                    | 260 |
| (1)Vorranggebiete Rohrleitungen.....                                                              | 260 |
| (2)Vorbehaltsgebiete Rohrleitungen .....                                                          | 261 |
| (3)Sonstige Ziele und Grundsätze der Raumordnung hinsichtlich<br>Rohrleitungen und Seekabel ..... | 261 |
| (4)Zwischenergebnis.....                                                                          | 262 |
| II. Wissenschaftliche Meeresforschung .....                                                       | 263 |
| 1) Völkerrechtlicher Rahmen .....                                                                 | 263 |
| 2) Umsetzung durch das ROG .....                                                                  | 264 |
| 3) Umsetzung durch die Raumordnungspläne .....                                                    | 265 |
| a) Vorbehaltsgebiete Forschung.....                                                               | 265 |
| b) Sonstige Grundsätze der Raumordnung.....                                                       | 266 |
| III. Schutz der Meeresumwelt .....                                                                | 266 |
| 1) Völkerrechtlicher Rahmen .....                                                                 | 267 |
| a) Nutzungs- und anlagenbezogener Meeresumweltschutz nach<br>den Vorgaben des SRÜ .....           | 267 |

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| b) Umfassende Befugnis zum Meeresumweltschutz? .....           | 269 |
| (1) Art. 194 Abs. 1 und 5 SRÜ? .....                           | 270 |
| (2) Art. 194 Abs. 5 SRÜ i.V.m. den Bestimmungen der CBD? ..... | 271 |
| (3) Art. 211 Abs. 6 lit. a) und c) SRÜ? .....                  | 271 |
| (aa) Art. 211 Abs. 6 lit. a) SRÜ? .....                        | 272 |
| (bb) Art. 211 Abs. 6 lit. c) SRÜ? .....                        | 273 |
| (4) MARPOL-Sondergebiete? .....                                | 273 |
| (5) Particularly Sensitive Sea Areas (PSSAs)? .....            | 274 |
| (6) Regionale Meeresschutzübereinkommen? .....                 | 275 |
| c) Zwischenergebnis .....                                      | 276 |
| 2) Umsetzung durch das ROG .....                               | 276 |
| 3) Umsetzung durch die Raumordnungspläne .....                 | 277 |
| IV. Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs .....      | 278 |
| 1) Völkerrechtlicher Rahmen .....                              | 278 |
| 2) Umsetzung durch das ROG .....                               | 279 |
| 3) Umsetzung durch die Raumordnungspläne .....                 | 281 |
| a) Vorranggebiete für Schifffahrt .....                        | 281 |
| b) Vorbehaltsgebiete für Schifffahrt .....                     | 282 |
| c) Sonstiger Raumordnungsgrundsatz .....                       | 282 |
| V. Militärische Nutzung .....                                  | 283 |
| VI. Zwischenergebnis .....                                     | 285 |
| D. Zusammenfassung des 5. Kapitels .....                       | 286 |
| 6 Kapitel: Schlussbetrachtung .....                            | 289 |
| Literaturverzeichnis .....                                     | 295 |