

Sebastian tho Pesch

Die Schifffahrtsfreiheit in der maritimen Raumplanung der Ausschließlichen Wirtschaftszone



Nomos

Studies in International Law of the Sea and Maritime Law
Internationales Seerecht und Seehandelsrecht

Herausgegeben von / edited by

Prof. Dr. Doris König
Prof. Dr. Nele Matz-Lück
Prof. Dr. Alexander Proelß
Prof. Trine-Lise Wilhelmsen

Band 13 / vol. 13

Sebastian tho Pesch

Die Schifffahrtswfreiheit in der maritimen Raumplanung der Ausschließlichen Wirtschaftszone



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hamburg, Bucerius Law School, Diss., 2020

u.d.T.: „Maritimer Raum in der AWZ: Die Schifffahrtswfreiheit in der maritimen Raumplanung“

ISBN 978-3-8487-7794-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-2198-1 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für meinen Großvater

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde Ende 2018 fertiggestellt und im Sommertrimester 2020 von der Bucerius Law School als Dissertation angenommen. Sie entstand im Wesentlichen während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Claussen-Simon-Stiftungslehrstuhl für Internationales Recht von Prof. Dr. Doris König. Die mündliche Prüfung erfolgte am 17. Juli 2020.

Besonderer Dank gebührt meiner Doktormutter Frau Prof. Dr. Doris König, M.C.L. Über eine Tätigkeit als studentische Hilfskraft an ihrem Lehrstuhl an der Bucerius Law School habe ich zum Seevölkerrecht gefunden. Auch nach ihrer Wahl zur Richterin und mittlerweile Vizepräsidentin des Bundesverfassungsgerichts hat sie immer wieder die Zeit gefunden, mich bei der Erstellung der Doktoarbeit mit Anmerkungen und Ratschlägen zu unterstützen. Ich danke ihr für die unermüdliche Betreuung der Arbeit und die Erstellung des Erstgutachtens. Herrn Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Daneben möchte ich meinen ehemaligen Kollegen, insbesondere Dr. Tim René Salomon, Julian Udich, Dr. Martin Fischer sowie Sarah-Lena Schadendorf für eine wunderbare Zeit sowie anregende Unterhaltungen am Lehrstuhl danken. Lin van Steenbergen danke ich für ihre Geduld mit mir.

Hamburg, im November 2020

Sebastian tho Pesch

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	17
A. Problemaufriss	18
B. Gang der Untersuchung	21
Teil 1: Maritime Raumplanung	23
A. Definitionen	26
B. Abgrenzung zum Integrierten Küstenzonenmanagement	27
C. Offshore-Windkraft	28
I. Eine neue Klimapolitik	29
II. Vorteile und Potenzial von Offshore-Windkraft	32
III. Das Ausmaß geplanter Offshore-Windparks	34
IV. Zusammenfassung	35
D. Maritime Raumplanung als Instrument zur Lösung von Nutzungskonflikten	36
I. Belange	38
1. Schifffahrt	38
2. Verlegung von Kabeln und Rohren	39
3. Überflug	39
4. Fischerei	40
5. Energieerzeugung	40
6. Kies- und Sandabbau	41
7. Forschung	41
8. Freizeit und Tourismus	42
9. Militärische Nutzung	42
10. Rechte indigener Völker	43
11. Geologische Speicherung von CO ₂	43
12. Meeresumweltschutz	44
II. Konflikt und Koexistenz	45
1. Konfliktpotenzial zwischen menschlichen Nutzungen untereinander	46
2. Konfliktpotenzial zwischen menschlichen Nutzungen und der Umwelt	48

3. Konfliktpotenzial zwischen Staaten	48
4. Konfliktlösungen	50
III. Ansätze innerhalb des Planungsprozesses	51
E. Völkerrechtlicher Rahmen	55
I. Innere Gewässer	55
II. Küstenmeer	56
III. Anschlusszone	58
IV. AWZ	59
V. Hohe See	64
VI. Ergebnis	65
F. Zusammenfassung des ersten Teils	65
 Teil 2: Freiheit der Schifffahrt	 68
A. Entwicklung der Schifffahrtsfreiheit im Völkerrecht	69
I. Altertum bis Mittelalter	69
II. Neuzeit bis 1958	71
III. Kodifizierung	76
1. Genfer Seerechtskonventionen	76
2. Dritte Seerechtskonferenz (1973-1982)	77
B. Rechtliche Ausgestaltung der Freiheit der Meere	79
I. Rechtstheoretische Einleitung	80
II. Der rechtliche Kern des Prinzips der Meeresfreiheit	80
III. Positive Aspekte der Schifffahrtsfreiheit	87
1. Recht auf Anlaufen von Häfen?	88
2. Bewegungsfreiheit	91
3. Konkretisierung durch Beschränkung	92
a) Natur- und Umweltschutz	92
b) Sicherheit der Schifffahrt	97
c) Interdiktionsrechte	98
d) Zwischenergebnis	99
IV. Fazit	100
C. Zusammenfassung	102
 Teil 3: Verhältnis von küstenstaatlichen Vorrechten und drittstaatlichen Kommunikationsfreiheiten in der AWZ	 104
A. Der Rechtsstatus der AWZ als Indikator für das Verhältnis	105
I. Das Verhältnis von Art. 56 zu Art. 58 SRÜ	107
II. Die Bezeichnung als »Ausschließliche Wirtschaftszone«	109
III. Unterschiedliche Wertigkeit der Rechte?	111

1. Die Rechte des Küstenstaates	111
2. Die Rechte anderer Staaten	116
IV. Entwicklung der AWZ	117
1. Anfänge	117
a) Zweiteilung	117
b) Nationalisierung von Seegebieten jenseits des Küstenmeers	117
2. Dritte Seerechtskonferenz	123
3. Beurteilung	127
V. Status und Ordnung: ein Vergleich mit anderen Zonen im Seevölkerrecht	128
1. Status und Ordnung des Küstenmeers	129
2. Status und Ordnung der Anschlusszone	130
3. Status und Ordnung der Archipelgewässer	131
4. Status und Ordnung der Hohen See	132
5. Zwischenergebnis	134
VI. Status und Ordnung in der AWZ	134
1. Art. 58 Abs. 1 und Abs. 2 SRÜ	135
a) Art. 58 Abs. 1 SRÜ: »die in Artikel 87 genannten Freiheiten der Schifffahrt, des Überflugs und der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen«	136
b) Art. 58 Abs. 1 SRÜ: »vorbehaltlich der diesbezüglichen Bestimmungen des Übereinkommens«	137
c) Art. 58 Abs. 1 SRÜ: Die Bedeutung der »Angstklausele«	140
d) Art. 58 Abs. 2 i.V.m. Art. 88-115 SRÜ	140
e) Zwischenergebnis	143
2. Art. 59 SRÜ: Konfliktlösung für verbleibende Rechte	144
a) Anwendungsbereich	145
b) Rechtsfolge	147
c) Analyse	148
3. Die Flucht ins »sui generis«	151
4. Ergebnis	155
VII. Entscheidungen Internationaler Gerichte	156
1. Internationaler Gerichtshof	156
2. Internationaler Seegerichtshof	157
VIII. Zusammenfassung	160
B. Konfliktlösung bei der Ausübung von Rechten	161
I. Rücksichtnahmepflichten	162
1. Art. 56 Abs. 2 und Art. 58 Abs. 3 SRÜ	162
2. Vergleich mit den Rücksichtnahmepflichten...	164

a) ...im Regime des Festlandsockels	165
b) ...im Regime der Hohen See	166
c) Zwischenergebnis	167
3. Art. 300 SRÜ	168
4. Ergebnis	169
II. Art. 60 Abs. 7 SRÜ	171
1. Schifffahrtswege im SRÜ	172
a) Schifffahrtswege in Art. 22, 41 und 53 SRÜ	172
b) Schifffahrtswege in Art. 60, 147 und 261 SRÜ	174
c) Gegenüberstellung und Zwischenergebnis	174
2. »Anerkannte und für die internationale Schifffahrt wichtige Schifffahrtswege« i.S.v. Art. 60 Abs. 7 SRÜ	175
3. Kompetenz zur Festlegung von Schifffahrtswegen	178
4. Verhältnis von Art. 60 Abs. 7 SRÜ zu Art. 58 Abs. 1 SRÜ	180
5. Zwischenergebnis	181
III. Analoge Anwendung von Art. 59 SRÜ auf Ausübungskonflikte	183
IV. Grenzen für die Hoheitsrechtsausübung des Küstenstaates	183
1. Territorialisierung der AWZ als absolute Grenze küstenstaatlicher Hoheitsrechtsausübung	184
2. Kein Windhundprinzip im Seerecht	189
3. Keine unilateralen Maßnahmen des Küstenstaates zulasten der Meeresfreiheiten in der AWZ	191
4. Gleichheit	192
5. Das Problem zukünftiger Nutzungen	194
6. Wesengehalt	195
7. Zwischenergebnis	196
V. Zusammenfassung	197
C. Staatenpraxis und ihr Einfluss auf den seevölkerrechtlichen Rahmen	198
I. Rechtliche Relevanz der Staatenpraxis	199
1. Völkergewohnheitsrecht	200
2. Spätere Übung i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVK	202
3. Bewertung	202
II. Berücksichtigung der Schifffahrtsfreiheit in der nationalen maritimen Raumordnung: die Staatenpraxis	203
III. Internationale Zusammenarbeit in der maritimen Raumplanung	211
1. Europäische Union	211
a) Kompetenz der EU auf dem Gebiet der Raumplanung	211
b) Rahmenrichtlinie für maritime Raumplanung	212
c) Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten	214

d) Zwischenergebnis	218
2. Trilateral Wadden Sea Cooperation Area	219
3. Barcelona-Konvention	219
4. HELCOM	220
5. OSPAR	220
IV. Bedeutung der Staatenpraxis	221
V. Zwischenergebnis	224
D. Zusammenfassung und Regelungsvorschläge	225
I. Zusammenfassung	225
II. Hintergrund des Problems	227
1. Doppelte Stellung der Küstenstaaten	227
2. Heterogenität der AWZ	228
3. Anknüpfungspunkt der Abgrenzung	229
III. Maritimer Raum als neuer Anknüpfungspunkt	231
 Teil 4: Kooperation im Meeresraum der AWZ	 233
A. Die Kooperationspflicht	234
I. Vorüberlegung: Kooperation und Abwägung	234
II. Kooperation als Verfahrensanforderung	237
III. Kooperation im Völkerrecht	238
IV. Kooperation im Seevölkerrecht	239
V. Kooperation in der AWZ	242
VI. Inhalt der Kooperationspflicht	242
1. Lücken im Völkerrecht	243
2. Analogien im Völkerrecht	244
3. Anwendung dieser Grundsätze	246
a) Planwidrige Regelungslücke	246
b) Vergleichbare Interessenlage	247
aa) Entwicklung der Fischereifreiheit	247
bb) Parallelen zum Meeresraum	249
c) Diskussion und Zwischenergebnis	250
VII. Zusammenfassung	252
B. Ein neuer Rechtsrahmen	253
I. Verbindlichkeit	254
II. Foren	258
1. Generalversammlung der Vereinten Nationen	258
2. Vertragsstaatentreffen	259
3. IMO	260
III. Räumlicher Umfang maritimer Raumplanung	264
1. Besonderheiten verschiedener Meereszonen und Gebiete	264
a) Archipelgewässer	264

Inhaltsverzeichnis

b) Meerengen, die der internationalen Schifffahrt dienen	266
c) Arktis und Antarktis	266
2. Weitere beim räumlichen Umfang maritimer Raumplanung zu berücksichtigenden Umstände	267
3. Zwischenergebnis	269
IV. Zusammenfassung und Vorschlag	269
 Teil 5: Abschied vom Grundsatz der Freiheit der Meere?	 271
 Zusammenfassung in Thesen	 277
 Literaturverzeichnis	 281

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. E.	am Ende
a.a.O.	am angegebenen Ort
AJIL	American Journal of International Law
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COLREG	Conventions on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (Internationale Regeln von 1972 zur Verhütung von Zusammenstößen auf See)
CSS	Carbon Capture and Storage
DEWI	Deutsches Windenergie-Institut
DOALOS	Division for Ocean Affairs and Law of the Sea
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EJIL	European Journal of International Law
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EU	Europäische Union
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EWEA	European Wind Energy Association
GAIRS	generally accepted international rules and standards (allgemein anerkannte internationale Regeln und Normen)
GKÜ	Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlusszone vom 29.4.1958 (Genfer Küstenmeer-Übereinkommen)
GYIL	German Yearbook of International Law
HELCOM	Helsinki-Kommission, Vertragsorgan der Helsinki-Konvention
HSÜ	Genfer Übereinkommen über die Hohe See vom 29. April 1958 (Hohe See Übereinkommen)
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
IMB	Internationale Meeresbodenbehörde
IMO	International Maritime Organization (Internationale Seeschifffahrts-Organisation)

Abkürzungsverzeichnis

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISGH	Internationaler Seegerichtshof
km	Kilometer
m	Meter
MARPOL	International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships, 1973 (Internationale Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe)
Mio.	Millionen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ODIL	Ocean Development & International Law
PSI	Proliferation Security Initiative
PSSA	Particularly Sensitive Sea Areas
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
s.	siehe
S.	Seite
Sm	Seemeile
sog.	sogenannte/-er/-es
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (Internationales Übereinkommen von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See)
SPAMI	Specially Protected Areas of Mediterranean Importance
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
UNESCO-IOC	Intergovernmental Oceanographic Commission der UNESCO
UNTS	United Nations Treaty Service
VASAB	Visions and Strategies around the Baltic Sea
v. Chr.	vor Christus
vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZNER	Zeitschrift für neues Energierecht

Einleitung

»(...) The problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole (...)«, Präambel des Seerechtsübereinkommens von 1982

»How inappropriate to call this planet Earth when it is quite clearly Ocean.«¹

Maritime Raumordnung hat das Interesse vieler Küstenstaaten geweckt. Immer mehr Staaten haben in den letzten Jahren legislative Maßnahmen ergriffen, welche die Meeresnutzung regeln sollen.² Spätestens mit dem Aufkommen von großflächigen Windparks ist die Notwendigkeit für eine koordinierte Planung des Meeresraums deutlich geworden.³ Von dem Instrument der maritimen Raumplanung versprechen sich viele Staaten nicht weniger als eine umfassende Lösung für alle maritimen Probleme. Denn auch wenn der Bau von Windkraftanlagen auf dem Meer der Auslöser für das aktuelle Interesse an maritimer Raumplanung ist, so sind die maritimen Nutzungsprobleme vielfältig.

Den äußersten Rahmen für jedes staatliche Handeln auf See, also auch maritime Raumplanung, stellt das Seevölkerrecht. Für maritime Raumpla-

-
- 1 Arthur C. Clarke zugeschrieben, zitiert nach Grünbuch der Kommission (Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere), KOM (2006) 275 endg., Teil II (Anhang), S. 1; ähnlich: Türk, in: Hestermeyer/König/Matz-Lück/Röben/Seibert-Fohr/Stoll/Vöneky (Hrsg.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Vol. 1, S. 1037, 1037.
 - 2 Vgl. Douvere/Ehler, in: *Ocean Yearbook* 23 (2009), S. 1, 2; Wilson/Piper, *Spatial Planning and Climate Change*, S. 307; DEFRA, *A Sea Change. A Marine Bill White Paper*, London 2007, 1.24 (S. 9); Young, in: *IJMCL* 30 (2015), S. 148, 150.
 - 3 Vgl. Douvere/Ehler, in: *Ocean Yearbook* 23 (2009), S. 1, 2, 11; Wilson/Piper, *Spatial Planning and Climate Change*, S. 304; Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement*, COM(2013) 133 final, 1. Erwägungsgrund; Park/Lee, in: Schofield/Lee/Kwon (Hrsg.), *The Limits of Maritime Jurisdiction*, S. 627, 645; Ferreira et al., in: *IJMCL* 30 (2015), S. 418, 432; Central Dutch Government, *Policy Document on the North Sea 2016-2021*, S. 108.

nung betrifft dies insbesondere die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ). In der AWZ treffen die Interessen der Küstenstaaten an der wirtschaftlichen Nutzung auf das Verkehrs- und Kommunikationsinteresse aller Staaten an der Freiheit der Schifffahrt. Diese beiden Nutzergruppen konkurrieren also um den maritimen Raum. Wie sind Raumnutzungskonflikte in der AWZ aufzulösen?

A. Problemaufriss

Die Nutzungen der Meere durch den Menschen haben in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen, weswegen es immer häufiger zu Nutzungskonflikten kommt.⁴ Küstenstaaten wollen mit dem Instrument der maritimen Raumplanung diese Konflikte auflösen. Bei der Aufstellung maritimer Raumnutzungspläne geht es stets um die Abwägung verschiedener Nutzungen. Obwohl die konfligierenden Rechtsgüter nicht allein dem nationalen Recht entstammen - die Freiheit der Schifffahrt und auch die Befugnis der Küstenstaaten, die AWZ überhaupt wirtschaftlich zu nutzen, finden ihren Ursprung im Seevölkerrecht -, findet die Abwägung in Form des Raumordnungsprozesses derzeit ausschließlich im nationalen Recht statt.

Die Freiheit der Schifffahrt und die Nutzung der Meere durch Offshore-Windkraftanlagen stehen stellvertretend für zwei Gruppen von Nutzungsinteressen, welche das Seevölkerrecht seit jeher dominieren: die drittstaatlichen Meeresfreiheiten einerseits und die wirtschaftlichen Vorrechte des Küstenstaats andererseits. Durch die Schaffung der AWZ wurde eine Meereszone geschaffen, in welcher sich die verschiedenen Nutzungsinteressen unmittelbar gegenüberstehen. Sie müssen sich den zur Verfügung stehenden Raum teilen. Die Freiheit der Schifffahrt steht dabei für eine Grundlage des Völkerrechts. Lange bevor sich heute grundlegende völkerrechtliche Prinzipien wie z.B. die souveräne Gleichheit der Staaten her-

4 Vgl. Erbguth, in: DÖV 2011, S. 373, 373; Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement, COM(2013) 133 final, 19. Erwägungsgrund; dahingehend auch schon Pontecorvo/Mesznik, in: San Diego Law Review 11 (1974), S. 679, 682.

ausgebildet hatten, war die Freiheit der Meere bereits anerkannt.⁵ Demgegenüber stehen Offshore-Windparks für eine neue Nutzung des Meeres, welche nicht nur einen großen Beitrag zu einer umweltverträglichen Energieerzeugung leisten soll, sondern auch ein ebenso großes Konfliktpotenzial birgt. Die Raumnutzung dieser Anlagen ist in seiner zeitlichen und räumlichen Ausprägung neu. Gleichzeitig zeigt sie beispielhaft die insgesamt verstärkte (wirtschaftliche) Nutzung der Meere durch die Küstenstaaten.

Mit der wachsenden Nutzung der AWZ verändert sich auch die Wahrnehmung dieses Raumes im Recht: so wird bereits vor einer »Territorialisierung der AWZ«⁶ gewarnt und eine Entwicklung vorhergesagt, welche »die Unterschiede zwischen dem Funktionshoheitsraum und dem eigentlichen Hoheitsgebiet immer geringer werden«⁷ lässt. Ob Küstenstaaten überhaupt ein Recht zur maritimen Raumplanung in der AWZ haben, war bereits Gegenstand mehrerer wissenschaftlicher Arbeiten⁸ und soll hier nicht vertieft behandelt werden. Wie sich die Rechte der Küstenstaaten mit den Meeresfreiheiten versöhnen lassen, ist aber noch unklar. Im Kern geht es bei dieser Arbeit deshalb nicht um die maritime Raumplanung selbst, sondern um den seevölkerrechtlichen Rahmen für die Rechte von Küsten- und Drittstaaten⁹ in der AWZ. Maritime Raumplanung selbst ist kein see-

5 Vgl. Anand, in: Caminos (Hrsg.), *Law of the Sea*, S. 262, 262. Die Frage, inwiefern vor der Anerkennung der souveränen Gleichheit der Staaten überhaupt schon von einer Völkerrechtsordnung gesprochen werden kann, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden.

6 Proelß, in: Vitzthum (Hrsg.), *Handbuch des Seerechts*, Kapitel 3 Rn. 16 a.E.; vgl. dazu auch Townsend-Gault, in: Schofield/Lee/Kwon (Hrsg.), *The Limits of Maritime Jurisdiction*, S. 65, 67; Leanza/Caracciolo, in: Attard (Hrsg.), *The IMLI Manual on International Maritime Law, Vol. 1: The Law of the Sea*, S. 177, 186. Allgemeiner spricht Proelß (in Anlehnung an Graf Vitzthum) auch von einer »Terraneisierung der Meere«, vgl. Proelß, in: Proelß/Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Abschnitt, Rn. 62.

7 Ehlers, in: *Verwaltungsarchiv* 2013, S. 406, 416. Ehlers spricht daneben, in Anlehnung an den von Vitzthum geprägten Begriff des maritimen Aquitoriums, von einer »Aquitorialisierung der AWZ«, siehe ebenda.

8 Dazu bereits ausführlich: Forkel, *Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)* und Proelß, in: Ehlers/Erbguth (Hrsg.), *Infrastrukturrecht zur See: Neue Wege der Meeresordnung, Dokumentation des Rostocker Gesprächs zum Seerecht*, S. 13-26.

9 Die Meeresfreiheiten werden häufig als »Rechte dritter Staaten« bezeichnet (siehe z.B. Vitzthum, in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Abschnitt, Rn. 51; Hasse, *Die Freiheit der Handelsschifffahrt*, S. 364; Andreone, in: Rot-

völkerrechtliches Problem; wenn sie aber Raumnutzungskonflikte in der AWZ lösen soll, dann ist der dafür einschlägige Rechtsrahmen das Seevölkerrecht.

Wenn der freie Raum auf dem Wasser kleiner wird, z.B. durch eine exklusive oder jedenfalls besonders intensive Nutzung einzelner Staaten, dann nehmen Nutzungskonflikte für den verbleibenden Raum zwangsläufig zu.¹⁰ Meeresraum selbst wird also zur knappen Ressource. Zukünftige Streitigkeiten betreffen deshalb nicht mehr die AWZ als rechtliche Konstruktion, sondern die Nutzungsintensität des Raumes in dieser Zone.

Man könnte das Problem als ein rein theoretisches abtun. Schließlich sind derzeit noch keine Fälle bekannt, in denen der Bau von Offshore-Windparks in einer AWZ internationalen Protest hervorgerufen hätte.¹¹ Doch mit zunehmender Nutzungsintensität wird sich das Problem, insbesondere für Staaten mit verhältnismäßig kleinen Seegebieten, wie z.B. Deutschland, verschärfen. So könnte es aufgrund der zunehmenden Zahl an Anlagen auf See häufiger zu Kollisionen kommen, was im Falle der übermäßigen Raumnutzung eine Haftung des Küstenstaates auslösen könnte. Praktisch kann man die Fragestellung dieser Arbeit wie folgt konkretisieren: Wie groß dürfen Offshore-Windparks in der AWZ sein, bevor andere Staaten zu Recht ihre Kommunikationsfreiheiten in Gefahr sehen?¹²

hwel/Oude Elferink/Scott/Stephens (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, S. 159, 165; ähnlich: Dahm/Delbrück/Wolfrum, *Völkerrecht*, Band I/1, § 81 II.2 (S. 525)) auch wenn bei dieser Bezeichnung unklar ist, wer, unterstellt der Küstenstaat ist der »erste« Staat, der »zweite« Staat sein soll. Die Bezeichnung als »Rechte dritter Staaten« setzt eigentlich ein bilaterales Verhältnis voraus, welches hier nicht vorliegt. In Anbetracht der weiten Verbreitung dieser Bezeichnung wird sie trotz ihrer logischen Schwächen auch hier verwendet.

- 10 Vgl. dazu Long, in: Nordquist/Moore/Chircop/Long (Hrsg.), *The Regulation of Continental Shelf Development: Rethinking International Standards*, S. 15-52.
- 11 Der Standort von Offshore Windparks in dem belgischen maritimen Raumordnungsplan wurde allerdings erst geändert, nachdem die benachbarten Niederlande aufgrund von Bedenken bezüglich der Schifffsicherheit offiziellen Protest eingelegt hatten; dabei handelte es sich aber um einen Fall im Küstenmeer, siehe Hommes et al., MASPNOSE, Report on cross-border Maritime Spatial Planning in two case studies, Deliverable D1.2, S. 31.
- 12 So auch Proelss, in: ders. (Hrsg.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, A Commentary*, Art. 56 Rn. 23.

B. Gang der Untersuchung

Im ersten Teil der Arbeit wird das Instrument der maritimen Raumplanung dargestellt, insbesondere die Arten von Nutzungskonflikten sowie die Verknüpfungen mit dem Seevölkerrecht. Dabei spielt die Offshore-Windkraft eine besondere Rolle, weil sie in den meisten Fällen ausschlaggebend für die konkrete maritime Raumplanung war. Interessant ist die Errichtung von Windparks auf dem Meer vor allem, weil ihre Dimensionen und das damit verbundene Konfliktpotenzial dem Seevölkerrecht bislang unbekannt sind. Aus diesem Grund ist es auch nicht erstaunlich, dass erst das Aufkommen dieser raumeinnehmenden Projekte zu einem planerischen Denken auf See geführt hat.

Im zweiten Teil wird mit der Schifffahrtswelt als Gegenpol das Interesse der Staatengemeinschaft untersucht. In Bezug auf maritime Raumplanung steht die Schifffahrtswelt dabei stellvertretend für alle Meeresfreiheiten und das dahinter stehende Prinzip.¹³ Gleichzeitig bietet sich die Schifffahrtswelt in besonderem Maße als Untersuchungsobjekt an, weil sie einerseits die wohl deutlichste Ausprägung des Prinzips der Meeresfreiheit ist,¹⁴ andererseits aber durch maritime Raumplanung wohl den größten Einschränkungen ausgesetzt sein wird.

Im dritten Teil geht es um den Kern der Arbeit, nämlich das seevölkerrechtliche Verhältnis zwischen den küstenstaatlichen Vorrechten und den drittstaatlichen Meeresfreiheiten. Dabei konzentriert sich die Arbeit auf die AWZ, welche Proelß im Hinblick auf maritime Raumplanung als den »eigentlich problematische[n] und wohl auch praktisch relevanteste[n] Fall«¹⁵ bezeichnet. Hier spielt neben dem durch das SRÜ gesetzte Rahmen auch die Staatenpraxis eine Rolle. Obwohl Ausgangspunkt dieser Arbeit die Frage nach dem Ausmaß der Schifffahrtswelt in der maritimen Raumplanung der AWZ ist, werden im dritten Teil etwas allgemeiner die küstenstaatlichen Vorrechte einerseits und die drittstaatlichen Kommunikationsrechte andererseits betrachtet. Diese Herangehensweise wurde ge-

13 Die Begriffe »Meeresfreiheit« und »Freiheit der Meere« (jeweils im Singular) werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Sie beschreiben das völkerrechtliche Prinzip, das sich aus dem Verbot der Souveränitätsausübung ergibt (siehe dazu im Einzelnen sogleich). Der Begriff »Meeresfreiheiten« (im Plural) beschreibt hingegen die einzelnen positiven Ausprägungen, wie die Freiheit der Schifffahrt und des Fischfangs.

14 Siehe dazu unten auf S. 87 ff.

15 Proelß, in: EurUP 2009, S. 2, 5.

wählt, weil das AWZ-Regime des SRÜ weder maritime Raumplanung noch die Schifffahrtswegfreiheit losgelöst von küsten- oder drittstaatlichen Rechten behandelt.

Das Ergebnis des dritten Teils leitet in den vierten Teil über, in dem Möglichkeiten für die Kooperation in der AWZ aufgezeigt werden. Vor einer kurzen Zusammenfassung der Erkenntnisse der Arbeit wird die seevölkerrechtliche Entwicklung in einem fünften Teil kurz in den historischen Kontext gesetzt.

Teil 1: Maritime Raumplanung

»(...) I would like to encourage other Member Governments to review their existing ship routing systems for future use of their coastal areas for sustainable development which includes development of large renewable energy projects; sand extraction and flood protection, whilst maintaining the safety of navigation.«¹⁶

Maritime Raumordnung ist ein relativ neues Rechtsgebiet.¹⁷ Australien war 1975 mit dem *Great Barrier Reef Marine Park Act*¹⁸ Pionier im Bereich der maritimen Raumplanung.¹⁹ Diese frühen Gesetzgebungsmaßnahmen beinhalten aber keine umfassende Planung des maritimen Raumes;²⁰ vielmehr bestand mit dem Schutz des Great Barrier Reef ein singuläres Ziel. Auch wenn der *Great Barrier Reef Marine Park Act* über die Jahre weiterentwickelt wurde und heute auch andere Nutzungen erfasst,²¹ so lag immer ein Schwerpunkt auf dem Umweltschutz.²²

Heute hat dieses Planungsinstrument auch außerhalb des Naturschutzes eine weite Verbreitung gefunden.²³ Die Anwendung durch europäische Staaten hat maritimer Raumplanung zum Durchbruch verholfen.²⁴ Überall

16 Koji Sekimizu, Generalsekretärs der IMO, Opening address of the 58th session of the Sub-Committee on Safety of Navigation (NAV), 2.-6. Juli 2012.

17 »(...) ein im Entstehen begriffenes Konzept«, von Gadow, in: Ehlers/Paschke (Hrsg.), *Meeresfreiheit und Ocean Governance*, Festschrift Lagoni, S. 105, 107.

18 *Great Barrier Reef Marine Park Act 1975* (Cth), Act No. 85 of 1975 as amended, taking into account amendments up to Acts Interpretation Amendment Act 2011 An Act to establish a Great Barrier Reef Marine Park and for related purposes.

19 Vgl. Ehler/Douvere, *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*, S. 7; von Gadow, in: Ehlers/Paschke (Hrsg.), *Meeresfreiheit und Ocean Governance*, Festschrift Lagoni, S. 105, 114.

20 Ausführlich zu dem frühen Rechtsrahmen in Australien: McNeill, in: *Biodiversity and Conservation* 3 (1994), S. 586, 598-599.

21 Vgl. Kenchington/Day, in: *Journal of Coastal Conservation* 15 (2011), S. 271, 275-276.

22 Vgl. Douvere/Ehler, in: *Ocean Yearbook* 23 (2009), S. 1, 10.

23 Vgl. Douvere/Ehler, in: *Ocean Yearbook* 23 (2009), S. 1, 11.

24 Vgl. Zaucha, *The Key to Governing the Fragile Baltic Sea: Maritime Spatial Planning in the Baltic Sea Region and Way Forward*, S. 5.

auf der Welt ergehen heute nationale Rechtsetzungsakte zu maritimer Raumplanung.²⁵ Der Grund für das jetzige Tätigwerden liegt in der ständigen Zunahme von Aktivitäten auf dem Meer. Insbesondere der Ausbau von Offshore-Windkraftanlagen hat die Notwendigkeit einer planerischen Erfassung maritimer Raumnutzung deutlich gemacht.²⁶

Raumordnungsrecht dient der gesamtkonzeptionellen Koordinierung von Raumnutzungskonflikten, welche entstehen, weil ein Raum unterschiedlich genutzt wird.²⁷ An die Stelle einer Entscheidung im Einzelfall tritt ein Entwicklungsziel, welches das Ergebnis eines umfassenden Entscheidungsprozesses ist. Eine Abwägung zwischen widerstreitenden Interessen findet also nicht mehr in jedem Einzelfall statt, sondern ist bereits planerisch vorweggenommen. Raumordnung ist damit die zukunftsgerichtete Gestaltung des Raumes.²⁸ Anders als eine bloße Fachplanung koordiniert sie alle in einem Gebiet anfallenden Raumnutzungskonflikte, stellt sich also als Querschnittsplanung dar.²⁹ In Deutschland wurde die maritime Raumordnung deshalb auch konsequenterweise im Raumordnungsgesetz umgesetzt.³⁰

An Land haben sich Instrumente der Raumplanung längst etabliert.³¹ Die Notwendigkeit einer umfassenden Raumplanung war immer schon dort am größten, wo der Raum besonders intensiv genutzt wurde. In der Vergangenheit galt dies vor allem für urbane Gegenden. Hier müssen verschiedene, oft widerstreitende Interessen möglichst fraktionslos harmonisiert werden. Für den maritimen Raum gilt dies erst seit Kurzem. Hier haben die Raumnutzungskonflikte in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen. Spätestens seit der Planung von großflächigen Offshore-Windparks ist klargeworden, dass nur ein planerischer Ansatz die verschiedenen Nutzungen koordinieren kann.

25 Für eine Sammlung inkl. Analyse mehrerer nationaler Raumordnungen, siehe Jay et al., in: *Ocean Yearbook* 27 (2013), S. 171-212.

26 Siehe Fn. 3.

27 Vgl. Proelß, in: *EurUP* 2009, S. 2, 2; Sanchirico/Eagle/Palumbi/Thompson Jr., in: *Bulletin of Marine Science* 86 (2010), S. 273, 277.

28 Vgl. Hoppe, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. IV, 3. Aufl., § 77 Rn. 1.

29 Vgl. Kment, in: *Die Verwaltung* 40 (2007), S. 53, 55 m.w.N.

30 Vgl. Kment, in: *Die Verwaltung* 40 (2007), S. 53, 55, unter Verweis auf die Begründung zum Gesetzesentwurf in BT-Drs. 15/2250, S. 29.

31 So zumindest für Nordamerika und Europa: Douvere/Ehler, in: *Ocean Yearbook* 23 (2009), S. 1, 6.

Maritime Raumplanung kann dabei auf den Erkenntnissen der traditionellen, landgebundenen Raumplanung aufbauen.³² Auch wenn die Unterschiede zwischen Land und Meer abgenommen haben³³, so gibt es zwei fundamentale Differenzen. Erstens ist das Meer (noch) nicht besiedelt.³⁴ Dies wird sich auch in Zukunft nicht signifikant ändern, denn auf dem Wasser können Menschen nicht autark leben.³⁵ Damit entfällt, abgesehen von einer touristischen Nutzung, die nur in Küstenbereichen relevant ist, die Notwendigkeit, die sozialen Belange der unmittelbaren Bevölkerung planerisch zu berücksichtigen. Zweitens ist das Meer ein dreidimensionaler Raum:³⁶ neben der Meeresoberfläche können auch die Wassersäule sowie der Meeresboden und -untergrund Gegenstand eigenständiger Planung sein.³⁷ Auf dem Meer kann eine Fläche unterschiedlich genutzt werden, ohne dass die Nutzungen miteinander in Konflikt geraten.³⁸ So ist

-
- 32 Vgl. Douvere/Ehler, in: *Ocean Yearbook* 23 (2009), S. 1, 6; Gilliland/Laffoley, in: *Marine Policy* 32 (2008), S. 787, 788; a.A. wohl die Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission vom 25.11.2008, Fahrplan für die maritime Raumordnung: Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze in der EU, KOM (2008) 791 endg., Rn. 5.6.
- 33 Vgl. Buchholz, in: Hofmeister/Voss (Hrsg.), *Geographie der Küsten und Meere*, S. 153, 153 ff.
- 34 Vgl. Proelß, in: Ehlers/Erbguth (Hrsg.), *Infrastrukturrecht zur See: Neue Wege der Meeresordnung*, Dokumentation des Rostocker Gesprächs zum Seerecht, S. 13, 13; von Gadow, in: Ehlers/Paschke (Hrsg.), *Meeresfreiheit und Ocean Governance*, Festschrift Lagoni, S. 105, 108-109; Erbguth, in: *DÖV* 2011, S. 375, 379; Brilmayer/Klein, in: *New York University Journal of International Law and Politics* 33 (2000-2001), S. 703, 707.
- 35 Erbguth merkt an, dass es sich dabei nur um den Status quo handelt, der keineswegs unabänderlich sei, was sich an der Besiedlung von inneren Gewässern und Häfen zeigt, Erbguth, in: *DÖV* 2011, S. 375, 380. Unmittelbar an Land angrenzende Wasserflächen sind jedoch unter Gesichtspunkten des Siedlungsbaus kaum mit dem offenen Meer vergleichbar.
- 36 Vgl. Gilliland/Laffoley, in: *Marine Policy* 32 (2008), S. 787, 788; Proelß, in: *EurUP* 2009, S. 2, 2; Douvere/Ehler, in: *Ocean Yearbook* 23 (2009), S. 1, 6; Anlage zur Verordnung über die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee (AWZ Nordsee-ROV) vom 21. September 2009, Anlageband zum Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 61 vom 25. September 2009, S. 7; Mitteilung der Kommission, KOM (2008) 791 endg. vom 25.11.2008 (Fahrplan für die maritime Raumordnung: Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze in der EU), S. 11.
- 37 Vgl. von Gadow, in: Ehlers/Paschke (Hrsg.), *Meeresfreiheit und Ocean Governance*, Festschrift Lagoni, S. 105, 109-110; Wolf, in: *NuR* 2005, S. 375, 376.
- 38 Erbguth verweist aber zurecht darauf, dass auch der terrestrischen Raumplanung die Dreidimensionalität keineswegs fremd ist, Erbguth, in: *DÖV* 2011,

z.B. die parallele Nutzung eines Gebiets durch eine Pipeline, Fischerei, sowie Schifffahrt und Vogelschutzgebiet durchaus möglich.

Maritime Raumplanung ist mehr als ein bloßes Genehmigungsverfahren für Meeresnutzungen oder ein Bewirtschaftungsplan. Sie beinhaltet eine (verbindliche) Planung des Meeresgebiets, macht also räumliche Festlegungen. Idealerweise werden dabei alle Meeresnutzungen einbezogen. Diese werden auf ihr Konfliktpotenzial und ihre Anforderungen an den Raum überprüft und dann in einem Abwägungsprozess einem Gebiet zugeordnet. In der Staatenpraxis zeigt sich aber, dass häufig nicht alle Nutzungen im Prozess gleichermaßen beachtet werden, sondern, ausgehend von bestehenden internationalen Verpflichtungen, dem Meeresumweltschutz eine exponierte Stellung eingeräumt und der Planungsprozess an diesem Belang ausgerichtet wird.

In diesem ersten Teil der Arbeit wird zunächst eine Arbeitsdefinition des Begriffs »maritime Raumplanung« vorgestellt (A.) und vom Integrierten Küstenzonenmanagement abgegrenzt (B.). Anschließend wird der Aspekt der Konfliktlösung innerhalb der maritimen Raumplanung genauer untersucht (C.). Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Darstellung verschiedener Formen maritimer Energieerzeugung sowie deren Potenzial und Anforderungen an Raum (D.), bevor abschließend der seevölkerrechtliche Rahmen für maritime Raumplanung erörtert wird (E.).

A. Definitionen

Es gibt keine allgemeine, einheitliche Definition von maritimer Raumplanung.³⁹ Häufig wird auf die Definition von *Fanny Douvere* und *Charles Ehler* zurückgegriffen, die im Rahmen der Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) und des Man and the Biosphere Programme maritime Raumplanung erstmals international analysierten.⁴⁰ Danach ist maritime Raumplanung

S. 375, 379. Dennoch hat die Möglichkeit der parallelen Nutzung einer Fläche auf dem Meer eine andere Qualität als auf dem Land und ist damit auch für Konflikte anfälliger.

39 Vgl. Maes, in: *Marine Policy* 32 (2008), S. 797, 798.

40 So z.B. Maes, in: *Marine Policy* 32 (2008), S. 797, 798; Ramieri/Andreoli/Fanelli/Artico/Bertaggia, *Methodological Handbook on Maritime Spatial Planning in the Adriatic Sea*, S. 26.

»a process of analyzing and allocating parts of three-dimensional marine space to specific uses, to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through the political process; MSP process usually results in a comprehensive plan or vision for a marine region.«⁴¹

Dieser Definition sind zwei charakterisierende Merkmale zu entnehmen: erstens geht es stets um die Lösung von Raumnutzungskonflikten und zweitens beinhaltet maritime Raumplanung einen zukunftsgerichteten Abwägungsprozess.

B. Abgrenzung zum Integrierten Küstenzonenmanagement

Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) beschreibt einen informellen Prozess, durch welchen eine nachhaltige Entwicklung des Küstenbereichs sichergestellt werden soll.⁴² Es geht um die Erfassung von Wechselwirkungen zwischen den Meer- und Landgebieten.⁴³ Es existiert keine einheitliche, räumliche Definition: während die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement die seawärtige Grenze der Küstenzone bei der äußeren Grenze des Hoheitsgebietes sieht,⁴⁴ umfasst IKZM nach der Ansicht des Bundesministeriums für

41 Ehler/Dovere, *Visions for a Sea change*, Report of the first international workshop on Marine Spatial Planning, S. 13. Im zwei Jahre später erschienen Abschlussbericht wird eine ähnliche Definition verwendet: »Marine spatial planning (MSP) is a public process if analyzing and allocating the spatial and temporal distribution of human activities in marine areas to achieve ecological, economic, and social objectives that are usually specified through a political process«, Ehler/Douve, *Marine Spatial Planning: A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*, S. 18.

42 Vgl. DEFRA, *A Sea Change*, A Marine Bill White Paper, S. 161; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), *Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland*, S. 5; ähnlich: Art. 7 der Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung; Bosecke, *Vorsorgender Küstenschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) an der deutschen Ostseeküste*, S. 98-106.

43 Vgl. von Gadow, in: Ehlers/Paschke (Hrsg.), *Meeresfreiheit und Ocean Governance*, Festschrift Lagoni, S. 105, 121.

44 Vgl. Art. 3 Abs. 1 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement, COM(2013) 133 final, S. 15. Die deutsche Übersetzung ist an dieser Stelle missverständlich, weil sie

Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit auch die AWZ^{45, 46} Weltweit haben viele Staaten sowie die EU sich zu einer IKZM-Strategie bekannt. Der Unterschied zur maritimen Raumplanung liegt in dem informellen Ansatz des IKZM: es handelt sich also nicht um ein gesetzliches Instrument⁴⁷, sondern um ein Instrument zur Gestaltung von politischen Prozessen in Küstenregionen⁴⁸. Auch wenn zwischen IKZM und maritimer Raumplanung qualitative Unterschiede bestehen, so sollten diese Instrumente aufeinander abgestimmt werden.⁴⁹

C. Offshore-Windkraft

Offshore-Windkraft ist eine Unterkategorie der Windkraft und keine spezifisch maritime Energieerzeugung.⁵⁰ Unter dem Begriff maritime Energie wird vielmehr Gezeiten- und Strömungsenergie verstanden. Deren theoretisches und praktisches Potenzial geht dabei stark auseinander. Gemessen an ihrem Potenzial wird maritime Energie bislang kaum genutzt.⁵¹ Wäh-

von »Küstengebiet« spricht, während die englische Definition durch die Verwendung des Begriffs »coastal zone« einen eindeutigeren Zusammenhang herstellt.

45 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland, S. 5. So auch bereits Clark, in: *Maritime Policy & Management* 4 (1977), S. 431, 447.

46 Restriktiver: Bosecke, *Vorsorgender Küstenschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) an der deutschen Ostseeküste*, S. 11-12. Vgl. dazu, wenn auch unter Verwendung anderer Terminologie, Long/O'Hagan, in: Nordquist/Moore/Fu (Hrsg.), *Recent Developments in the Law of the Sea and China*, S. 85, 87, 91-94.

47 Vgl. Forkel, *Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)*, S. 199; von Gadow, in: Ehlers/Paschke (Hrsg.), *Meeresfreiheit und Ocean Governance*, Festschrift Lagoni, S. 105, 121-122.

48 Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement*, COM(2013) 133 final, S. 2.

49 Vgl. insoweit Art. 6 Abs. 2 lit. c) und Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung.

50 Vgl. Esteban/Leary, in: *Applied Energy* 90 (2012), S. 128, 130.

51 Vgl. Lewis/Estefen/Huckerby/Musial/Pontes/Torres-Martinez, in: Edenhofer/Madruga/Sokona (Hrsg.), *IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*, S. 497, 500.

rend z.B. Gezeiten- und Strömungsenergie ein weltweites theoretisches Potenzial von 3.000 GW⁵² hat, befinden sich aber weniger als 3% davon an Orten, die eine Ausbeutung realisierbar machen.⁵³ Für das Jahr 2050 wird mit einer installierten Leistung von 194 GW gerechnet.⁵⁴ Je nach technischem Aufbau der Gezeitenkraftwerke kommen die dafür notwendigen Bauten teilweise sogar ohne über die Wasseroberfläche hinausragende Strukturen aus, sind also potenziell mit der parallelen Nutzung des Gebiets für Schifffahrt vereinbar.⁵⁵ Während maritime Energietechnologien meist noch keine Marktreife erlangt haben, gelten Windkraftanlagen, auch im Offshore-Bereich, als einsatzbereit.⁵⁶

I. Eine neue Klimapolitik

Der heutigen Energiepolitik liegen im Wesentlichen zwei Beweggründe zugrunde: der Klimawandel und die Nuklearkatastrophe von Fukushima. Während der Klimawandel bei vielen Staaten zu ähnlichen Reaktionen geführt hat, fiel die Resonanz auf den japanischen GAU höchst unterschiedlich aus.

Auch wenn unbestritten ist, dass sich das Klima ständig verändert, so ist der Temperaturanstieg zumindest der letzten Jahrzehnte erstmals auf menschliche Aktivitäten zurückzuführen.⁵⁷ Neben einem temperaturbedingten Anstieg des Meeresspiegels,⁵⁸ welcher zahlreiche Küstenregionen und in manchen Fällen sogar die Existenz ganzer Nationen bedroht,⁵⁹ hat die Klimaveränderung für eine statistische Häufung von Naturkatastro-

52 Ein Gigawatt (GW) entspricht der Leistung eines typischen Kernkraftwerks.

53 Vgl. Esteban/Leary, in: *Applied Energy* 90 (2012), S. 128, 129.

54 Dies sind Zahlen für das realistische Szenario, Sørensen/Naef, *NEEDS Project, Report on technical specification of reference technologies (wave and tidal power plant)*, Tabelle 7.3 auf S. 38.

55 Auch wenn keine Kollisionsgefahr besteht, so können durch die Anlagen verursachte Unterwasserströmungen eine Gefahr für die Schifffahrt darstellen.

56 Vgl. Plant, in: *Renewable Energy Law & Policy Review* 2013, S. 120, 120; siehe dazu auch Lewis/Estefen/Huckerby/Musial/Pontes/Torres-Martinez, in: Edenhofer/Madruga/Sokona (Hrsg.), *IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*, S. 497, 501.

57 Vgl. IPCC, *Fifth Assessment Synthesis Report*, S. 1-6, 48-51.

58 Vgl. IPCC, *Fifth Assessment Synthesis Report*, S. 40-41.

59 Dazu ausführlich: Gaggin, in: *Colorado Journal of Environmental Law and Policy* 23 (2012), S. 77, 83-87.

phen in den letzten Jahren gesorgt.⁶⁰ Der Ausstoß von Treibhausgasen ist dabei als Hauptursache für den Temperaturanstieg identifiziert worden.⁶¹ Deshalb soll dem Klimawandel durch einen verminderten Ausstoß von Treibhausgasen entgegengewirkt werden. Weil die Energieerzeugung am Ausstoß von Treibhausgasen den größten Anteil hat,⁶² konzentrieren sich Reduktionsbemühungen auf die Förderung einer möglichst treibhausgasneutralen Energieerzeugung.

In Deutschland wurde ein mittelfristiger Atomausstieg bereits im Jahr 2000 vereinbart.⁶³ Ende 2010 beschloss die Regierung allerdings eine Laufzeitverlängerung der verbliebenen Atomkraftwerke.⁶⁴ Unter dem Eindruck der Atomkatastrophe von Fukushima im März 2011 war diese Entscheidung aber politisch nicht mehr haltbar: bereits im Sommer 2011 wurde ein schneller Atomausstieg gesetzlich beschlossen.⁶⁵ In Deutschland hat sich die Sicherheit der Atomkraftwerke dabei tatsächlich nicht verändert. Die Reaktorsicherheitskommission hat vielmehr festgestellt, dass die deutschen Atomkraftwerke durchgehend robuster ausgelegt sind als die in Fukushima.⁶⁶ Auch wenn das objektive Risiko somit gleich geblieben ist, hat sich die subjektive Risikowahrnehmung in der schon zuvor

60 Vgl. IPCC, Fifth Assessment Synthesis Report, S. 7-8.

61 Vgl. IPCC, Fifth Assessment Synthesis Report, S. 42-44.

62 Siehe für die USA: EPA, Inventory of U.S. Greenhouse Gas Emissions and Sinks: 1990-2012, S. ES-17; für die EU: EEA, Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2012 and inventory, Report 2014 (Submission to the UNFCCC Secretariat), S. xi.

63 Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000 (»Atomkonsens«, abrufbar unter www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/atomkonsens.pdf); diese Vereinbarung wurde, wie auf S. 11 angekündigt, mit einer Novelle des Atomrechts gesetzlich verankert, siehe »Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität« vom 22. April 2002 (BGBl. I, 1351).

64 Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (11. AtGÄndG) v. 8.12.2010, BGBl. I, 1814.

65 Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes (13. AtGÄndG) v. 31.7.2011 BGBl. I, 1704. Siehe zur partiellen Verfassungswidrigkeit BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016, 1 BvR 2821/11. Das kurz nach der Atomkatastrophe von Fukushima verkündete Moratorium war ebenfalls rechtswidrig, siehe Urteil des VGH Kassel vom 27.2.2013, 6 C 824/11; Besprechung bei Battis/Ruttloff, in: NVwZ 2013, S. 817-823.

66 Vgl. Cosack/Enders, in: DVBl. 2011, S. 1446, 1451.

atomkritischen deutschen Bevölkerung gewandelt.⁶⁷ Für die politischen Folgen ist diese irrationale Reaktion jedoch unbeachtlich: Atomenergie hat als öffentlich vermittelbarer Energieträger in vielen Ländern ausgedient. Mit der Atomenergie fällt aber der wichtigste traditionelle Energieträger mit geringem Ausstoß von Treibhausgasen⁶⁸ als Zukunftsoption weg. In der Folge begann die Suche nach alternativen Energiequellen.

Innerhalb der EU hat man sich mit der Erneuerbare-Energien-Richtlinie⁶⁹ bereits 2009 zum Ziel gesetzt, im Jahr 2020 den Anteil von erneuerbaren Energien am Gesamtverbrauch auf 20% zu steigern.⁷⁰ Während nach einem Zwischenbericht der Kommission die Gesamtentwicklung auf einem guten Weg ist,⁷¹ hinkt der Ausbau der Offshore-Windkraft deutlich hinterher.⁷² In der Zwischenzeit hat sich die EU im Oktober 2014 neue Ziele gesetzt: bis 2030 soll sich der Anteil der erneuerbaren Energien auf 27% erhöhen.⁷³ In Deutschland lag der Anteil von erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch 2016 bereits bei 31,7%.⁷⁴ Denn unabhängig von den europäischen Zielen zu erneuerbarer Energie muss Deutschland, wenn im Rahmen des Atomausstiegs der letzte Kernreaktor 2022 abgeschaltet werden soll, den Anteil der Atomenergie am Energiemix kompensieren. Daher fallen die innerdeutschen Energieziele im Vergleich zu denen der gesamten EU auch deutlich höher aus. So sieht das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 vor, »den Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch auf

67 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht der Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, S. 11.

68 Vgl. Bruckner et al., in: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the IPCC, S. 542.

69 Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. EU L140, 5. Juni 2009, S. 16.

70 Vgl. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2009/28/EG.

71 Vgl. Fortschrittsbericht »Erneuerbare Energien« der Europäischen Kommission vom 1. Februar 2017, COM(2017) 57 final, S. 4.

72 Vgl. Fortschrittsbericht »Erneuerbare Energien« der Europäischen Kommission vom 1. Februar 2017, COM(2017) 57 final, S. 7.

73 Vgl. European Council, Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework, SN 79/14, S. 5.

74 Vgl. Umweltbundesamt, Erneuerbare Energien in Deutschland: Daten zur Entwicklung im Jahr 2016, S. 4.