

Schriftenreihe Natur und Recht

Band 6

Herausgegeben von Claus Carlsen, Berlin

Thomas Bosecke

Vorsorgender Küstenschutz
und Integriertes
Küstenzonenmanagement
(IKZM)
an der deutschen Ostseeküste

Strategien, Vorgaben und Defizite
aus der Sicht des Raumordnungsrechts,
des Naturschutz-
und europäischen Habitatschutzrechts
sowie des Rechts der Wasserwirtschaft

Dr. Thomas Bosecke
Universität Rostock
Lehrstuhl Prof. Dr. Czybulka
Richard-Wagner-Straße 31
18119 Rostock
thomas.bosecke@uni-rostock.de

*Inauguraldissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
durch die Juristische Fakultät der Universität Rostock*

Gefördert durch das Stipendienprogramm der Bundesstiftung Umwelt

Die Bände 1–4 der Schriftenreihe erschienen beim Blackwell Verlag, Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

ISBN 3-540-25696-2 Springer Berlin Heidelberg New York

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Springer ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media

springer.de

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2005

Printed in Germany

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: Erich Kirchner, Heidelberg

SPIN 11419167

64/3153-5 4 3 2 1 0 – Gedruckt auf säurefreiem Papier

Meinen Eltern

Vorwort

Die Sturmflut, wenn Sie käme, ich würde sie für ein Gleichnis dessen nehmen, was über uns hereindroht. Für ein Zeichen des Himmels, dass wir vielleicht aus unserem frevelhaften Taumel, aus unserem Schaum- und Traumleben erwachen, emporschrecken...

(nach F. Spielhagen, Sturmflut, 1876)

Das apokalyptisch anmutende Zitat bezieht sich nicht auf den heutigen Nutzungsdruck auf die Küstenlandschaft. Es knüpft vielmehr an den spekulativen und rücksichtslosen Bau eines Kriegshafens nebst Eisenbahnlinie an, die Opfer der Sturmflut von 1872 wurden. Die Geschichte ist Dichtung, kann aber als Metapher dafür dienen, was passiert, wenn der Küstenraum ohne Rücksicht auf die durch die natürliche Dynamik und Belastbarkeit gesetzten Grenzen beansprucht wird.

Vor letztgenanntem Hintergrund zeigt die vorliegende Arbeit am Beispiel des Küstenschutzes tatsächliche und rechtliche Möglichkeiten auf, um die (Ostsee-) Küstenräume im weitestgehenden Einklang mit den naturräumlichen Bedingungen und damit zugleich zum Nutzen aller zu entwickeln. Die Arbeit soll zugleich einen Beitrag zum rechtlich bislang wenig untersuchten Umgang mit nicht oder kaum beeinflussbaren Naturvorgängen leisten. Hierbei ist die Darstellung vom Gedanken der Akzeptanz der naturräumlichen Bedingungen getragen. Umwelt- und Naturschutz sind kein altruistischer Selbstzweck, sondern Voraussetzung für das dauerhafte Überleben der Menschheit selbst. Obgleich es sich hierbei um eine Binsenweisheit handeln mag, ist dieser Ausgangspunkt für das Verständnis der Arbeit von Bedeutung. Er war Richtschnur für die Problemanalyse und, soweit möglich, für die Lösungsfindung. Gleichwohl liegt einer wissenschaftlichen Darstellung immer auch ein Prozess zugrunde. Die Gedankenwelt verändert sich, auch nach Abschluss der Untersuchung. In diesem Lichte erheben die Ergebnisse der Arbeit keinen Anspruch auf Unfehlbarkeit. Im Gegenteil: Sie sollen zur Diskussion und weiterer Forschung anregen.

Die Arbeit, die im Sommersemester 2003 bei der Juristischen Fakultät der Universität Rostock als Promotion angenommen wurde, berücksichtigt in der jetzt

vorliegenden Form Gesetzgebung, Rechtsprechung und relevante rechtswissenschaftliche Literatur bis zum 31.01.2005.

Am Entstehen und Gelingen haben auf die eine oder andere Art viele beigetragen. Mein herzlichster Dank gilt zuerst Prof. Dr. Czybulka, der die Arbeit die ganze Zeit über intensiv betreute. Ohne seinen fachlichen und persönlichen Einsatz hätte die Arbeit so nicht entstehen können. Der Begriff „Doktovater“ hat in ihm eine passende Entsprechung gefunden. Ich bedanke mich weiterhin bei Prof. Dr. März für die Erstellung des Zweitgutachtens, bei Prof. Dr. Lampe vom Geographischen Institut der Universität Greifswald für die Begutachtung des naturwissenschaftlichen Teils und bei Prof. Dr. Winkler von Mohrenfels für die angenehme Leitung der Disputation. Bedanken möchte ich mich auch bei Prof. Dr. Kaufold von der Gesellschaft der Förderer der Universität Rostock für die Prämierung mit einem Joachim-Jungius-Preis und stellvertretend für die Gesellschaft für Umweltrecht und ihrem Preisgremium bei Prof. Dr. Dolde und Dr. Paetow für die Auszeichnung mit einem Umweltpreis. Nicht zuletzt bin ich Herrn Carlsen, Prof. Dr. Louis und Frau Reschke für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Natur und Recht“ dankbar.

Viele Freunde und Bekannte trugen ganz wesentlich zum Gelingen der Arbeit bei, sei es durch fachlichen Rat, technische Hilfe, Korrekturlesen oder wohlthuende Ablenkung. Ich bedanke mich bei Michael Berlin, Bärbel Boldt, Olaf Deinert, Christian Fügner, Martin Gellermann, Jacqueline Heller, Erika Heller, Sabine und Michael Kröger, Heiko Krüger, Steffen Lange, Uwe Müller, Mike Pöthig, Falk Schieweck, Katrin Stredak, Maggi Werth und Kristin Zscheile. Mit der Veröffentlichung endet zugleich ein Lebensabschnitt, der trotz vieler schöner Erlebnisse nicht immer einfach war. In schwierigen Zeiten hatten die Hauptlast wohl meine Lebenspartnerinnen zu tragen. Für den Beistand, den ich von ihnen in jeglicher Hinsicht erfahren habe, bedanke ich mich bei Sylva Fröhlich und Juliane Holtz. Bei Aktualisierung und Publikation stand mir Karin Boldt zur Seite. Sie war immer für mich da und hat einen großen Schritt für mich gewagt. Ihr gehört nicht nur mein besonderer Dank. Letztlich wäre ohne meine Eltern das alles nicht möglich gewesen. Sie haben mich in jeder Lebenslage und stets von ganzem Herzen unterstützt. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Stralsund, im März 2005

Thomas Bosecke

Gliederung

1. Kapitel Konfliktanalyse	1
§ 1 Einleitung	1
A. Einführung	1
B. Spannungsfeld im Überblick	2
C. Gang der Untersuchung	3
§ 2 Begriffsbestimmung	6
A. Küstenbereich	6
B. Küsten- und Hochwasserschutz	12
C. Naturschutz und Landschaftspflege	16
§ 3 Naturräumliche Verhältnisse der südlichen Ostsee	21
A. Direkte und indirekte Meeresspiegelschwankungen	21
B. Geomorphologische und hydrodynamische Verhältnisse	24
C. Küstenökosysteme und rechtlicher Schutz	30
§ 4 Küstenschutz – Methoden und Auswirkungen	55
A. Elemente des Küstenschutzes	55
B. Auswirkungen von Küstenschutzaktivitäten	64
C. Abschließende Bewertung	75
§ 5 Vorsorgende Strategien als Lösungsmodell	84
A. Vorsorge kraft Nachhaltigkeit – einige Aspekte	85
B. Grundthesen vorsorgender Küstenschutzstrategien	90
C. IKZM als Rahmen	98
2. Kapitel Raumordnung und Landesplanung	107
§ 6 Vorsorgende Strategien als gesetzliche Direktiven	107
A. Das System der Raumordnung	107
B. Leitvorstellung und legislative Grundsätze nach dem ROG	112
C. Legislative Grundsätze nach § 2 LPlG M-V	131
§ 7 Küstenschutz in den Planungsinstrumenten	133
A. Grundlagen	133
B. Grundsätze und Vorbehaltsgebiete	141
C. Ziele der Landesplanung	162
D. Zusammenfassung	240
§ 8 Analyse der Programme in Mecklenburg-Vorpommern	247
A. Landesplanung	247
B. Regionalplanung	253
C. Zusammenfassung	260

3. Kapitel Instrumente des Naturschutzrechts.....	261
§ 9 Landschaftsplanung	261
A. Allgemeines	261
B. Die überörtliche Landschaftsplanung in M-V	268
C. Die örtliche Landschaftsplanung	296
§ 10 Der Gebiets- und Lebensraumschutz	303
A. Der klassische nationale Gebietschutz	303
B. Exkurs: Eingriffsregelung und gesetzlicher Biotopschutz	328
C. Europarechtlicher Gebietschutz	329
4. Kapitel Instrumente des Wasserrechts	404
§ 11 Wasserwirtschaftliche Planung	404
A. Kompetenzrechtliche Zuordnung des Wasserrechts	404
B. Wasserwirtschaftsrecht als Wasserökosystemrecht	408
C. Planungsinstrumente mit Küstenschutzbezug	418
§ 12 Der wasserrechtliche Flächenschutz	432
A. Überschwemmungsgebiete	432
B. Küstenschutzgebiete	436
5. Kapitel Staatliche Schutzaufträge.....	439
§ 13 Schutz besiedelter Flächen.....	439
A. Rechtlicher Umfang der Schutzaufträge.....	439
B. Haftungsrechtliche Auswirkungen	446
§ 14 Schutzzumfang gegenüber unbesiedelten Flächen	464
A. Renaturierung als Element vorsorgender Strategien	464
B. Rechtliche Einordnung von Ausdeichnungen.....	471
C. Der Naturraum als objektiver Nutzungsrahmen	486
6. Kapitel Einzelentscheidungsmanagement	511
§ 15 Allgemeine Eingriffe in den Küstenbereich.....	511
A. Wasserrechtliche Regelungen.....	511
B. Naturschutzrechtliche Regelungen	512
C. Defizite	514
§ 16 Küstenschutzanlagen.....	516
A. Wasserrechtliche Regelungen.....	516
B. Das naturschutzrechtliche Rechtsregime	519
C. Fazit	530
7. Kapitel Zusammenfassung	532
Begriffserklärungen	537
Literaturverzeichnis.....	541

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel Konfliktanalyse	1
§ 1 Einleitung.....	1
A. Einführung.....	1
B. Spannungsfeld im Überblick	2
C. Gang der Untersuchung	3
§ 2 Begriffsbestimmung.....	6
A. Küstenbereich.....	6
I. Naturräumliche Abgrenzung	6
II. Normative Abgrenzung.....	8
III. Fazit	11
B. Küsten- und Hochwasserschutz	12
I. Fachliche Differenzierung	12
II. Rechtliche Differenzierung	14
C. Naturschutz und Landschaftspflege.....	16
§ 3 Naturräumliche Verhältnisse der südlichen Ostsee.....	21
A. Direkte und indirekte Meeresspiegelschwankungen	21
I. Geologisch-tektonische Prozesse	21
II. Eustatischer Meeresspiegelanstieg.....	22
B. Geomorphologische und hydrodynamische Verhältnisse.....	24
I. Die normale hydrodynamische Situation.....	24
1. Hydrologisch-meteorologische Faktoren als Ursache	25
2. Geomorphologische Situation	25
II. Extremsituation Sturmhochwasser	27
1. Die Entstehung von Sturmhochwasser	28
2. Die Auswirkungen von Sturmhochwassern.....	29
C. Küstenökosysteme und rechtlicher Schutz	30
I. Aquatische und litorale Küstenlebensräume	31
1. Pelagial.....	31
2. Benthos	33
3. Vogelwelt	36
a. Brutvögel	37
b. Durchzügler und Wintergäste.....	39
c. Gefährdung und Schutz	40
aa. Gefährdungslage	40
bb. Artenschutzrecht.....	41
cc. Artenschutz durch Lebensraumsicherung	44
II. Terrestrische Lebensräume des Küstenbereiches.....	47
1. Spülsaum, Ufervegetation und Röhrichte.....	47
2. Strandwälle und Dünen	48

3. Salzwiesen.....	51
4. Steilküsten und Küstenwälder	53
§ 4 Küstenschutz – Methoden und Auswirkungen	55
A. Elemente des Küstenschutzes.....	55
I. Erosionsschutz	55
1. Buhnen	55
2. Wellenbrecher	57
3. Uferlängswerke	58
4. Strandaufspülungen	59
II. Überflutungsschutz	60
1. Dünen	60
2. Ingenieurbiologische Maßnahmen.....	62
3. Deiche	63
B. Auswirkungen von Küstenschutzaktivitäten.....	64
I. Allgemein: Küstenschutz als Variabilitätsbegrenzung	64
II. Besonderheiten erosionsbeeinflussender Maßnahmen	65
1. Einbauten an Schorre und Strand	65
2. Marine Sedimentextraktionen.....	66
3. Fazit.....	68
III. Spezifische Auswirkungen des Überflutungsschutzes	69
1. Dünen und Küstenschutzanzpflanzungen.....	69
2. Eindeichungen von Überflutungsflächen.....	71
C. Abschließende Bewertung	75
I. Effektivität.....	76
II. Effizienz	77
III. Fazit	82
§ 5 Vorsorgende Strategien als Lösungsmodell.....	84
A. Vorsorge kraft Nachhaltigkeit – einige Aspekte.....	85
I. Nachhaltigkeit: Inhalt und Anspruch.....	85
II. Küstenschutz und Nachhaltigkeit.....	88
B. Grundthesen vorsorgender Küstenschutzstrategien	90
C. IKZM als Rahmen	98
I. Notwendigkeit und Definition	98
II. Wesen und Inhalt des IKZM	99
1. Akzeptanz der Rahmenbedingungen	99
2. Rahmeninterner Interessenausgleich	101
a. Sektoreninterne Assimilation.....	101
b. Sektorenexterne Abwägung.....	103
3. Der integrative Charakter eines IKZM	103
4. Spezielle Küstenplanungszonen	104
III. Fazit	106
2. Kapitel Raumordnung und Landesplanung	107
§ 6 Vorsorgende Strategien als gesetzliche Direktiven.....	107
A. Das System der Raumordnung	107
I. Aufgabenstellung und Funktionsweise.....	107
II. Kompetenzrechtliche Einordnung	109
III. Vorsorgender Küstenschutz und Raumordnung	111

B. Leitvorstellung und legislative Grundsätze nach dem ROG	112
I. Die Leitvorstellung des § 1 Abs. 2 ROG	112
II. Die Grundsätze der Raumordnung § 2 II Nr. 1 bis 15 ROG	116
1. Dogmatische Einordnung	116
a. Rechtliche Bindungen	116
b. Umweltbelange in den gesetzlichen Grundsätzen	119
2. Ansätze für vorbeugenden Hochwasserschutz in § 2 Abs. 2 ROG	120
a. Freiraumstruktur nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG	120
b. Vorbeugender Hochwasserschutz nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG	122
aa. Sachlicher Normgehalt	122
bb. Rechtliche Bedeutung	126
c. Fazit	130
C. Legislative Grundsätze nach § 2 LPlG M-V	131
§ 7 Küstenschutz in den Planungsinstrumenten	133
A. Grundlagen	133
I. Einführung in die Problemstellung	133
II. Regelungsmaterie der Landesplanung	136
1. Raumbedeutsamkeit	136
2. Überörtlichkeit	139
B. Grundsätze und Vorbehaltsgebiete	141
I. Rechtscharakter landesplanerischer Grundsätze	141
1. Das bisherige Verständnis	141
2. Grundsätze als Abwägungsprodukt	142
a. Grundsätze als Gewichtungsvorgaben	142
b. Gewichtete Grundsätze in nachfolgenden Abwägungen	146
3. Fazit	148
II. Vorbehaltsgebiete	149
1. Rechtliche Einordnung	149
a. Meinungsstand	149
b. Diskussion	151
c. Stellungnahme	152
2. Vorbehaltsgebiete als Optimierungsgebote	153
3. Vorbehaltsüberlagerungen	156
III. Resümee	157
1. Dogmatik planungsrechtlicher Grundsätze	157
2. Relevanz für vorbeugende Strategien des Hochwasserschutzes	159
a. Impulse für die Durchsetzung	159
b. Grenzen	161
C. Ziele der Landesplanung	162
I. Rechtmäßigkeitsanforderungen	162
1. Rechtliche Einordnung	162
a. Zielfestlegungen, Vorrang- und Eignungsgebiete	162
b. Rechtsnatur von Zielen der Raumordnung	164
2. Voraussetzungen wirksamer Zielbindungen	165
a. Produkt gerechter Abwägung	166
b. Konfliktbereinigung	168
c. Ziele als Grundsatzkonkretisierung	169
d. Verbindliche Formulierung	170
II. Raumordnungsziele und gemeindliche Planungshoheit	173

1. Allgemeines.....	173
a. Die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG.....	173
b. Eingriffsqualität vorsorgender Strategien.....	175
2. Außerhalb besiedelter Bereiche.....	177
3. Innerhalb besiedelter Bereiche.....	181
a. Analyse der Konfliktlage.....	181
b. Ansätze zu Konfliktbewältigung.....	182
aa. Aufgabentheorie als Anknüpfung.....	182
bb. Keine Reduktion des Konkretisierungsmaßstabes.....	184
cc. Raumbedeutsamkeit als Korrektiv.....	185
c. Ergebnis.....	186
4. Fazit.....	188
III. Raumordnerische Zielbindungen.....	189
1. Das bisherige Verständnis.....	189
2. Die geltende Rechtslage.....	191
a. Bindung öffentlicher Stellen nach § 4 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 1 ROG.....	191
b. Mittelbare Bindung Privater nach § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG.....	192
aa. Zulassungsentscheidungen als raumbedeutsame Maßnahmen.....	192
bb. Die mittelbare Zielbindung Privater im Einzelnen.....	195
3. Erweiterte Zielbindungen <i>de lege ferenda</i> ?.....	197
4. Fazit.....	202
IV. Zieltransformation durch das BauGB.....	203
1. Zielbindung bei Existenz von Transformationsnormen.....	203
a. Grundsätzliche Zielbindung.....	203
aa. Ziele im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes.....	203
bb. Ziele im Außenbereich.....	205
b. materielle Lockerungen und verfahrensrechtliche Anbindung.....	208
aa. Das System von Genehmigung, Anzeige und Unterrichtung.....	209
bb. Genehmigungsfreie Bebauungspläne nach § 10 Abs. 2 BauGB.....	211
cc. Die Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB.....	212
dd. Die Entwicklungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB.....	214
ee. Die Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB.....	216
2. Zielbindung in unbeplanten Gebieten nach § 34 Abs. 1, 2 BauGB.....	217
a. Prinzipielle Tauglichkeit zur Wirkung im Innenbereich.....	218
aa. Meinungsstand.....	218
bb. Diskussion und Stellungnahme.....	219
b. Allgemeine rechtliche Bindungswirkungen.....	221
aa. Analyse und Bewertung <i>de lege lata</i>	221
(a) Keine Zielbindung im Innenbereich nach § 34 Abs. 1 BauGB.....	221
(b) Kritik.....	222
bb. Fazit und Ausblick: Zielbindung <i>de lege ferenda</i> ?.....	224
c. Exkurs: Zielbindungen im Ausnahmefall.....	226
aa. Zielbindung kraft bodenrechtlicher Spannungen.....	226
bb. Restriktive Bestimmung des Innenbereichs.....	227
V. Raumordnungsziele und Fachrecht.....	228
1. Wahrung des Aufgabenbereiches der Fachplanung.....	228
2. Zielbindungen.....	231
a. Zielbindung und fachgesetzliche Raumordnungsklauseln.....	231
b. Zielbindung und Immissionsschutzrecht.....	233
3. Fachplanerische Privilegierungen.....	235
a. Einschränkungen der Bindungswirkungen aufgrund § 5 ROG.....	235

b. Privilegierung von Planfeststellungen nach § 38 BauGB	237
c. Fazit	239
D. Zusammenfassung	240
I. IKZM, Küstenplanungszone und Gebietskategorien	240
II. Resümee	244
§ 8 Analyse der Programme in Mecklenburg-Vorpommern	247
A. Landesplanung	247
I. Das Landesraumordnungsprogramm	247
II. Das Raumentwicklungsprogramm (Entwurf)	251
B. Regionalplanung	253
I. Planungsverband Westmecklenburg	253
II. Planungsverband Mittleres Mecklenburg und Rostock	256
III. Planungsverband Vorpommern	258
C. Zusammenfassung	260
3. Kapitel Instrumente des Naturschutzrechts	261
§ 9 Landschaftsplanung	261
A. Allgemeines	261
I. Sachanliegen und Aufgabenstellung	261
II. Das System der Landschaftsplanung	264
1. Überblick	264
2. Funktionsweise der Landschaftsplanung	265
3. Gutachtlichkeit	267
B. Die überörtliche Landschaftsplanung in M-V	268
I. Die Planungsinstrumente	268
1. Das Landschaftsprogramm	268
a. Funktion und Struktur	268
b. Inhalte des Landschaftsprogramms	269
2. Die Landschaftsrahmenpläne	270
a. Funktion und Struktur	270
b. Inhalte der Landschaftsrahmenpläne	271
II. Rechtswirkungen der überörtlichen Landschaftsplanung	273
1. Autarke Rechtswirkungen	273
2. Bindungswirkungen kraft Raumordnung	275
a. Integration	275
b. Integrationsmodelle	276
c. Diskussion und Stellungnahme	277
III. Fazit	278
IV. Einfluss der Raumordnung auf die Landschaftsplanung	280
1. Gutachtlichkeit und Bindung an die Raumordnung	281
a. Grundsätzliche Unvereinbarkeit	281
b. Gutachtlichkeit und das Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG	283
2. Analyse bestehender Beachtungspflichten	284
a. Raumbedeutsamkeit nach § 4 Abs. 1, 2 ROG?	284
b. Bindung kraft § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG ?	288
c. Abwägungsgebot aus § 1 Abs. 2 BNatSchG als Einfallstor?	289
3. Die landesrechtlichen Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern	289
a. Grundsatz: Keine Bindungen an die Raumordnung	289
b. Ausnahme: Ansprüche an andere Raumnutzungen	291

V. Resümee	294
C. Die örtliche Landschaftsplanung	296
I. Funktion, Inhalt und Struktur	296
II. Rechtliche Bindungswirkungen	298
III. Fazit	300
§ 10 Der Gebiets- und Lebensraumschutz	303
A. Der klassische nationale Gebietsschutz	303
I. Grundsätzliches zur Ausweisung von Schutzgebieten	303
II. Schutzgebietsausweisungen im Spiegel anderer Planungen	306
III. Schutzgebiete und Erfordernisse der Raumordnung	310
IV. Die Schutzgebietskategorien	311
1. Naturschutzgebiete	312
2. Landschaftsschutzgebiete	319
3. Nationalparks	324
B. Exkurs: Eingriffsregelung und gesetzlicher Biotopschutz	328
I. Die Eingriffsregelung nach § 18 BNatSchG	328
II. Der gesetzliche Biotopschutz nach § 30 BNatSchG	328
C. Europarechtlicher Gebietsschutz	329
I. Das kohärente ökologische Netz Natura 2000	329
II. Gebietsauswahl und -meldung	333
1. Normative Umsetzung	333
a. Konditionierung an Erfordernisse der Raumordnung?	334
aa. Gebietsmeldung als raumbedeutsame Maßnahme ?	334
bb. Wirkungen auf die Raumordnung	340
cc. Umfang des Beurteilungsspielraumes im einzelnen	341
(a) Vogelschutzrichtlinie	341
(b) FFH-Richtlinie	343
(c) Vernetzungsräume nach Art. 10 FFH-RL	348
(d) Fazit	349
b. Erfordernisse anderer Planungen als Vorbelastungen?	351
c. Entbehrlichkeit der Gebietsmeldung bei Hochwassergefahren?	354
d. Ergebnisse	359
2. Vollzugsdefizite	360
III. Schutzgebietsbeeinträchtigungen innerhalb Natura 2000	362
1. Das Schutzregime des Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL	363
a. Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL	363
aa. Gegenstand der Verträglichkeitsprüfung	363
bb. Regelungsgehalt	366
b. Beeinträchtigungen von FFH-Gebiete	367
aa. Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL	367
bb. Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL	368
(a) Maßgeblich günstige Umweltauswirkungen	368
(b) Sozioökonomische Belange als Ausnahmen?	369
c. Einwirkungen auf Vogelschutzgebiete	372
2. Risikopotentialerhöhende Pläne und Projekte	376
a. Gebietsbeeinträchtigungen	376
b. Alternativenprüfung	378
aa. Grundsätzliches	378
bb. Umfang der Alternativenprüfung	379
cc. Territoriale Anknüpfung	383

(a) Raumordnerische Alternativensuche	383
(b) Bauleitplanerische Alternativensuche	384
3. Beeinträchtigungen durch Küstenschutzmaßnahmen	387
a. Küstenschutz als Ausnahme nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL	388
aa. Tatbestandliche Voraussetzungen	388
bb. Schutzaufträge als gesetzliche Vermutung	390
cc. Fazit	391
b. Küstenschutz und prioritäre Gebietsbestandteile	392
aa. Ausnahmen nach die Leybucht- Entscheidung des EuGH	392
bb. Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 1., 2. Alt. FFH-RL	392
(a) Schutz der menschlichen Gesundheit	393
(b) Öffentliche Sicherheit als Rechtfertigungsgrund	394
(c) Fazit	395
cc. Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 3. Alt. FFH-RL	397
dd. Alternativenprüfung in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL	397
4. Resümee	400
4. Kapitel Instrumente des Wasserrechts	404
§ 11 Wasserwirtschaftliche Planung	404
A. Kompetenzrechtliche Zuordnung des Wasserrechts	404
B. Wasserwirtschaftsrecht als Wasserökosystemrecht	408
I. Der Grundsatz der ökologischen Gewässerbewirtschaftung	408
II. Die Bewirtschaftungsziele des § 25a WHG	410
III. Die allgemeinen Planungsinstrumente	412
1. Das Maßnahmenprogramm nach § 36 WHG	412
2. Der Bewirtschaftungsplan nach § 36b WHG	415
3. Fazit	417
C. Planungsinstrumente mit Küstenschutzbezug	418
I. Wasserwirtschaftliche Sonderpläne	418
1. Rechtliche Einordnung	418
2. Analyse und Bewertung der küstenschutzbezogenen Generalplanung	421
a. Der Generalplan Küsten- und Hochwasserschutz M-V	421
b. Der Generalplan Küstenschutz Schleswig-Holstein	423
c. Fazit und Ausblick	424
II. Küstenschutz in der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91a GG	426
1. Umfang und Funktion	426
2. Förderfähige Maßnahmen	427
3. Fazit	431
§ 12 Der wasserrechtliche Flächenschutz	432
A. Überschwemmungsgebiete	432
B. Küstenschutzgebiete	436
5. Kapitel Staatliche Schutzaufträge	439
§ 13 Schutz besiedelter Flächen	439
A. Rechtlicher Umfang der Schutzaufträge	439
I. Schutz als Aufgabe oder Pflicht?	439
II. Einschätzungsprärogative und Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	442
III. Rechtsnatur der Schutzpflicht	443
IV. Sachlicher Schutzzumfang	445
B. Haftungsrechtliche Auswirkungen	446

I. Amtspflichtverletzungen	446
1. Anspruchsvoraussetzungen	446
a. Anwendungsvoraussetzungen und rechtliche Einordnung	446
b. Das Haftungskorrektiv der Zumutbarkeit	448
2. Anwendung auf die Küstengewässer	450
a. Boddenküste	450
aa. Grundsätzliche Schutzpflicht	450
bb. Zumutbarkeitsabwägungen	450
cc. Fazit	453
b. Außenküste	453
aa. Grundsätzlicher Schutzzumfang	453
bb. Pflichtenbegrenzung kraft objektiver Situation	454
cc. Zumutbarkeitsabwägungen	455
dd. Fazit	456
II. Verletzung von Verkehrssicherungspflichten	457
III. Enteignungsrechtliche Eingriffe	459
1. Anspruchsvoraussetzungen	459
2. Relevanz für die Küstengewässer	461
§ 14 Schutzzumfang gegenüber unbesiedelten Flächen	464
A. Renaturierung als Element vorsorgender Strategien	464
I. Bedeutung für den vorsorgenden Hochwasserschutz	464
II. Rechtfertigung von Renaturierungsmaßnahmen	466
1. Wasserwirtschaftliche Planrechtfertigung	466
2. Ökologische Belange als Planrechtfertigung	468
3. Rechtfertigung von Nutzungsbeschränkungen	469
III. Nutzungsoptionen nach Renaturierung	470
B. Rechtliche Einordnung von Ausdeichnungen	471
I. Landwirtschaftliche Nutzung als Rechtsgut des Art. 14 GG ?	471
II. Enteignung oder Inhalt und Schranken des Eigentums ?	473
1. Definiton	473
2. Rechtliche Einordnung von Nutzungsbeschränkungen	473
3. Klassifizierung von Nutzungsausschlüssen	474
III. Exkurs: Nutzungsausschlüsse und Nichtkompensierbarkeit	477
1. Meinungsstand	477
2. Kritik und Stellungnahme	479
3. Relevanz für Ausdeichnungen	482
IV. Das Fachrecht als Inhalts- und Schrankenbestimmung	485
C. Der Naturraum als objektiver Nutzungsrahmen	486
I. Überflutung als situationsgebundene Belastung	486
1. Eigentum und faktische Situationsgebundenheit	487
a. Situationsgebundenheit als Ausdruck wertfreier Naturprozesse	487
b. Das natürliche Überflutungsregime als Ausdruck der Situation	490
c. Bestandsschutz und faktische Situationsgebundenheit	491
2. Kein Bestandsschutz für situationsunverträgliche Nutzungen	494
a. Situationsunverträglichkeit der Polderwirtschaft	494
b. Nachhaltigkeit als Beurteilungsmaßstab	496
3. Unverhältnismäßigkeit und Heteronomie	498
4. Fazit	499
II. Nutzungsbeschränkungen kraft normativer Überformung	500

1. Normative Situationsgebundenheit.....	500
2. Kumulation von Beschränkungen.....	503
3. Ausnahmen.....	505
III. Nutzungsunmöglichkeit.....	506
1. Grundsätzlich keine Ersatzpflicht.....	506
2. Grenzen.....	508
IV. Resümee.....	509
6. Kapitel Einzelentscheidungsmanagement.....	511
§ 15 Allgemeine Eingriffe in den Küstenbereich.....	511
A. Wasserrechtliche Regelungen.....	511
B. Naturschutzrechtliche Regelungen.....	512
C. Defizite.....	514
§ 16 Küstenschutzanlagen.....	516
A. Wasserrechtliche Regelungen.....	516
B. Das naturschutzrechtliche Rechtsregime.....	519
I. Die Eingriffsregelung.....	519
1. Erheblich beeinträchtigende Unterhaltungsmaßnahmen.....	520
a. Bedeutung des Tatbestandskatalogs aus § 14 Abs. 2 LNatG.....	520
b. Rückgriff auf die Eingriffsdefinition aus § 14 Abs. 1 LNatG?.....	523
c. Die Verordnungsermächtigung aus § 14 Abs. 4 S. 2 LNatG.....	525
2. Errichtung und wesentliche Änderung von Küstenschutzanlagen.....	525
II. Biotop- und Flächenschutz.....	527
1. Der gesetzliche Biotopschutz.....	527
2. Küstenschutz in Schutzgebieten.....	529
C. Fazit.....	530
7. Kapitel Zusammenfassung.....	532
Begriffserklärungen.....	537
Literaturverzeichnis.....	541

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
AK	Anklamer Kurier
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
BAnz.	Bundesanzeiger
BArtSchVO	Bundesartenschutzverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
bft	Beaufort
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHW	Bemessungshochwasser
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (heute: BMVEL: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft)
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZE	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
bzgl.	bezüglich
ca.	zirka
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe

dies.	dieselbe/n
DVO/WG	Durchführungsverordnung zum Wassergesetz der DDR
E	Amtliche Entscheidungssammlung
EG	Europäische Gemeinschaft
Einf.	Einführung
einschl.	einschließlich
et al.	et alius (und andere)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
g.h.M.	ganz herrschende Meinung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GBI.	Gesetzblatt (DDR)
GG	Grundgesetz
ggf.:	gegebenenfalls
GLRP	Gutachtlicher Landschaftsrahmenplan
GLP	Gutachtliches Landschaftsprogramm
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GVObI.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. M.	herrschende Meinung
HELCOM	Helsinki-Kommission
HÜ	Helsinki-Übereinkommen
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.v.	im Sinne von
IBA	Important Bird Area
IKZM	Integriertes Küstenzonenmanagement
IMO	International Maritime Organisation
inkl.	inklusive
IPCC	International Panel of Climate Change
IUCN:	International Union for the Conservation of Nature
km	Kilometer
krit.	kritisch
KWh/m ²	Kilowattstunde pro Quadratmeter
LG	Landgericht
lit.	litera
LNatG	Landesnaturenschutzgesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
LROP	Landesraumordnungsprogramm

LSG	Landschaftsschutzgebiet
lt.	laut
LUNG	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie in M-V
LWaG	Landeswassergesetz
m	Meter
m.a.W.	mit anderen Worten
MW	Mittelwasser (mittlerer Wasserstand)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MLR	Ministerium für ländliche Räume in S-H
Mrd.	Milliarde
MüKo	Münchener Kommentar
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
MW	Mittelwasser
NSG	Naturschutzgebiet
o.g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p.P.	pro Person
SUP-RL	Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfung)
PSA	Particular Sensitive Area
RamsarÜ	Ramsar-Übereinkommen
RM	Reichsmark
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rpf.	Reichspfennig
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
Rs.	Rechtssache
Rz.	Randzeichen
S-H	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannt
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen bei der Bundesregierung
STAUN	Staatliches Amt für Umwelt und Natur
UAbs.	Unterabsatz
UGB E	Entwurf eines Umweltgesetzbuches
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
u.s.w.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
UVP-RL	Richtlinie über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Projekte
VASAB	Visions and Strategies around the Baltic Sea 2010
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

VGLP	Vorläufiges Gutachtliches Landschaftsprogramm
Vorb.	Vorbemerkung
VRL	Vogelschutzrichtlinie
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WaG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WWD	Wasserwirtschaftsdirektion
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

1. Kapitel

Konfliktanalyse

§ 1 Einleitung

A. Einführung

Die Bedeutung des Küstenschutzes an den deutschen Küsten wurde jahrhundertlang von dem Grundsatz „Wer nich will dieken, de möt wieken“¹ beherrscht. Daher stellte sich das Verhältnis von Küstenschutz und Naturschutz in vergangener Zeit vollkommen unkompliziert dar.² Die Prioritäten standen klar auf Seiten des Küstenschutzes. Dieser erschien unabdingbar, um die Küste vor den Angriffen des Meeres zu schützen und als menschlichen Lebensraum zu erhalten. Ein hohes Maß an Sicherheit vor Verlust materieller Werte durch Überflutungen war Voraussetzung, um an die Ansiedlung von Wirtschaft in den weitestgehend rückständigen norddeutschen Flächenstaaten zu denken.

Konflikte mit Interessen des Naturschutzes, sowohl in tatsächlicher als auch normativer Hinsicht, waren bis in die jüngste Vergangenheit kaum denkbar. Erst in der zweiten Hälfte des zu Ende gehenden Jahrhunderts haben sich die Ansprüche an die Raum- und Bodennutzung vervielfältigt. In zunehmendem Maße wurde auch realisiert, dass Küstenschutz mit stetig steigenden Kosten verbunden ist. Das Verständnis von Natur- und Landschaftspflege hat sich überdies grundlegend gewandelt. Dessen ursprünglicher Charakter als Heimatschutz, gerichtet auf den Erhalt von eng bestimmbar, besonders schützenswerten Gebieten, erweiterte sich auf ein flächendeckendes, alle Vorhaben beeinflussendes und auch den Prozessschutz erfassendes Verständnis. Gleichzeitig finden Maßnahmen des Küstenschutzes in einem Bereich statt, der sich aus naturschutzfachlicher Sicht von überragender Bedeutung für den Naturhaushalt darstellt.

Es ist offensichtlich, dass solche Entwicklungen und Bewertungen am bisherigen Küstenschutz nicht spurlos vorbeiziehen. Auch Küstenschutzmaßnahmen werden sich in Zukunft nicht mehr nur mit dem Hinweis, es ginge hier um

¹ Niederdeutscher Spruch in der Schreibweise des mecklenburger Platts, wörtlich übersetzt: Wer nicht will deichen, der muss weichen.

² So auch *Kunz*, Küstenschutz und Ökologie, S. 29, der vom „traditionellen Selbstverständnis des Küstenschutzes“ bis in die jüngste Vergangenheit spricht.

menschliches Leben und die Bewahrung von materiellen Werten, uneingeschränkt durchsetzen lassen. Entwicklungen wie der befürchtete Meeresspiegelanstieg oder die Zunahme von Sturmhochwassern machen ein Überdenken der althergebrachten Küstenschutzkonzepte notwendig. Damit ist unübersehbar: Küstenschutz hat sich neuen Herausforderungen zu stellen, die mit denen der Vergangenheit nicht zu vergleichen sind. Es müssen Strategien gefunden werden, die den Küstenschutz befähigen, den neuen Ansprüchen gerecht zu werden.

B. Spannungsfeld im Überblick

Die Nutzung des Küstenraumes ist heute vielfältig und hat sich gegenüber früheren Jahrhunderten stark intensiviert.³ Die tradierten Hauptwirtschaftszweige Landwirtschaft, Seefahrt und Fischerei wurden um neue Erwerbsquellen erweitert, zu denen Tourismus, Industrie und der Dienstleistungsbereich zählen.⁴ Proportional zum gesamtgesellschaftlichen Wirtschaftswachstum und einer in den letzten 50 Jahren stark gestiegenen Wertschöpfung befinden sich im Küstenbereich heute hohe materielle Werte. Auch zukünftig ergeben sich Gewinnchancen nicht unerheblichen Ausmaßes.⁵ Der Küstenraum ist insgesamt einer Vielzahl von unterschiedlichsten Interessen ausgesetzt, die sich gegenseitig beeinflussen, teilweise gemeinsame Ziele verfolgen, aber auch häufig miteinander konkurrieren. Spannungsfelder bestehen nicht nur zwischen Natur- und Küstenschutz, sondern ebenfalls im Verhältnis zu den anderen Nutzungsansprüchen.

Die an den Küstenschutz gestellten Ansprüche sind vitaler und ökonomischer Natur. Sie zielen einerseits auf den Schutz der Bevölkerung vor Überflutung, andererseits auf Gewährleistung und Ausbau der wirtschaftlichen Nutzung des Küstenbereiches ab. Als wesentliche Voraussetzung dafür wird die Erhaltung der heute existierenden Küstenlinie angesehen.⁶ Da diese Forderung nur mit umfangreichen Schutzmaßnahmen zu bewerkstelligen ist, die in der Regel mit erheblichen Eingriffen in den Naturraum verbunden sind, stehen sich die Interessen von Küsten- und Naturschutz häufig konträr gegenüber.⁷ Die Kostenintensität des Küstenschutzes bewirkt in ökonomischer Hinsicht zugleich interesseninterne Zielkonflikte. Wirtschaftlich ist zudem von Bedeutung, dass Positionsverteidigung häufig

³ Zum Nutzungskonflikt siehe ausführlicher *Colijn*, Küstenzonenmanagement, in: Küstenschutz in S-H, S. 19; Europäische Kommission, Strategie, S. 7.

⁴ Eine kurze Darstellung der historischen Entwicklung des Küstenraumes und der heutigen Nutzungskonflikte ist bei *Coijn*, Küstenzonenmanagement, in: Küstenschutz in S-H, S. 19 f. zu finden.

⁵ Es steht zu erwarten, dass insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern hierbei der Tourismus eine bedeutende Rolle spielen wird.

⁶ *Kunz*, Küstenschutz und Ökologie, S. 22.

⁷ Die konkreten Beeinträchtigungen des Ökosystems Küste werden unter C. III. dargestellt.

insbesondere touristischen Belangen widerspricht.⁸ Konfliktsteigernd wirkt sich überdies die zweifelhafte Effektivität der Schutzanlagen aus. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass bei näherer Betrachtung und in Abhängigkeit der an den Küstenschutz gestellten Anforderungen nicht wenige Konstellationen existieren, in denen die beschriebenen Konfliktlagen zu lösen sind. So besteht zwischen den Belangen des Naturschutzes und des Küstenschutzes eine weitgehende Interessenkongruenz, wenn es z.B. um die Freihaltung des Küstenbereiches vor weiterer Bebauung geht, die sowohl aus Sicht des Küsten- wie auch des Naturschutzes wünschenswert ist.

C. Gang der Untersuchung

Ziel dieser Darstellung ist das Aufzeigen von Möglichkeiten zur Lösung des Spannungsfeldes zwischen den Interessen des Küstenschutzes und den Belangen des Naturschutzes.⁹ Dies auf juristischer Ebene zu versuchen, erscheint zunächst anmaßend. Der Einwand, man müsse die tatsächlichen Geschehensabläufe, die Ursachen von Küstenausgleich und Hochwasserentstehung kennen, bevor man Schutzmaßnahmen rechtlich bewerten kann, ist begründet.¹⁰ Noch komplizierter wird die Fragestellung, wenn es mit der Kenntnis der Ursachenzusammenhänge nicht getan ist, sondern verschiedenste wasserwirtschaftliche Konzepte als Reaktion auf die natürlichen Prozesse in Fachkreisen diskutiert werden. Diesen Problemen hat sich der Bearbeiter eines solchen Themas jedoch zu stellen. Bevor eine juristische Bewertung der zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente erfolgen kann, müssen die naturwissenschaftlichen Grundlagen herausgearbeitet werden. Erst nach Kenntnis der Ursachen- und Wirkungszusammenhänge der in Frage stehenden Prozesse kann der Umfang der tatsächlichen menschlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die natürlichen Entwicklungen geklärt werden. Hierbei müssen Prozesse, die mit den zur Verfügung stehenden Techniken nicht zielbeeinflussbar sind, mangels tatsächlicher Steuerungsmöglichkeit auch der wasserbaulichen Planung entzogen sein. Hinsichtlich steuerungsfähiger Prozesse sind die wasserwirtschaftlichen Postulate und Konzepte zu deren Beeinflussung darzustel-

⁸ Nicht nur die gegenwärtige Küstenlandschaft, sondern auch die durch die natürliche Küstendynamik ständig erfolgenden Veränderungen der Küstenbiotope und -geotope sind von erheblichem touristischen Wert. Erhebliche wirtschaftliche Beeinträchtigungen entstehen, wenn Schutzmaßnahmen den Wert der Küste für eine touristische Nutzung einschränken. Siehe dazu Forschungsleitplan Klimaänderung und Küste, S. 4.

⁹ Die Notwendigkeit von diesbezüglichen juristischen und interdisziplinären Untersuchungen wird u.a. betont von *Lampe*, in: Lozan et al., Warnsignale, S. 47; *ders*, Erdkundeunterricht, S. 372; *ders*. et al., in: Lozan et al., Warnsignale, S. 334; *Krause*, Binnenschiffahrt 96, S. 20. Für die Durchsetzung eines Integrierten Managements für Küsten siehe *Hempel*, in: Rheinheimer, Meereskunde, S. 317.

¹⁰ Für den Hochwasserschutz an Flüssen: *Breuer*, Wasserrechtliche Instrumente, in: Breuer, Hochwasserschutz, S. 31.

len¹¹ und einzuschätzen. Erst danach kann in einem dritten Schritt die rechtliche Bewertung erfolgen.

Entsprechend der beschriebenen Vorgehensweise dient das 1. Kapitel dieser Abhandlung der Konfliktanalyse. Zuerst erfolgt die Darstellung der Ursachen- und Wirkungszusammenhänge durch eine Untersuchung der naturräumlichen Verhältnisse an der südlichen Ostseeküste. Die bisherigen wasserwirtschaftlichen Postulate und Konzepte und deren Auswirkungen auf den Naturraum werden danach erläutert. Im Anschluss daran erfolgt die Bewertung von Effektivität und Effizienz der Küstenschutzmaßnahmen. Abschließend wird der Versuch unternommen, die Konfliktlage zwischen Küstenschutz und Naturschutz durch die Figur des vorsorgenden Küstenschutzes im Rahmen eines Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) einer Lösung zuzuführen.

Im Kern der juristischen Darstellung ab dem 2. Kapitel stehen die planerischen Möglichkeiten zur Vermeidung neuer Küstenschutzerfordernisse an gefährdeten Küstenabschnitten. Dabei wird primär auf die räumliche Gesamtplanung, die Landschaftsplanung und die küstenbezogene wasserwirtschaftliche Planung eingegangen. Ziel der Darstellung ist die differenzierte Bewertung der Leistungsfähigkeit des Planungsinstrumentariums. Im Vorgriff auf die im 1. Kapitel detailliert ermittelten Ergebnisse soll bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die gesamte rechtliche Untersuchung von der Frage nach dem gesellschaftlichen und rechtlichen Umgang mit Naturprozessen, die sich dem Grunde nach einer menschlichen Beeinflussung entziehen, getragen ist. Auch wenn die Fokussierung auf diesen Blickwinkel nicht an jeder Stelle explizit erwähnt wird, ist sie doch allgegenwärtig und bestimmt so den Verlauf der Arbeit ganz wesentlich.

Das 2. Kapitel dient der Darstellung der planerischen Möglichkeiten einer Risikobegrenzung im Sinne vorsorgender Küstenschutzstrategien mit den Instrumenten der Raumplanung. Hier wird der Frage nachgegangen, welche Instrumentarien Raumordnung und Landesplanung bieten, um Risikopotentiale zu begrenzen und neue Küstenschutzerfordernisse zu vermeiden. Dabei geht es nicht nur um die bloße Anwendbarkeit raumordnerischer Instrumente und Gebietskategorien auf die Belange vorbeugender Hochwasserschutzkonzepte. Kritisch hinterfragt wird zugleich der Erfolg derartiger Festsetzungen, mithin die tatsächliche und rechtliche Wirtktiefe raumordnerischer Vorgaben. Auf Grundlage recht umfangreicher theoretischer Untersuchungen werden die rechtlich möglichen Bindungswirkungen, zu denen die Instrumente der Raumordnung sowohl *de lege lata* als auch *de lege ferenda* befähigt sind, ausgelotet. Im Ergebnis gilt es herauszuarbeiten, welchen Beitrag die jeweiligen Instrumente zur Flächenfreihaltung im Küstenbereich leisten können.

Im 3. und 4. Kapitel erfolgt die Darstellung der fachplanerischen Instrumente und ihrer Relevanz für die Etablierung alternativer Küstenschutzstrategien. Innerhalb des 3. Kapitels wird nach Betrachtung der Landschaftsplanung als ökologische Grundlagenplanung besonderes Augenmerk auf förmliche Schutzgebietsausweisungen gelegt. Neben den nationalen Gebietskategorien erfährt hier das

¹¹ Breuer, Wasserrechtliche Instrumente, in: Breuer, Hochwasserschutz, S. 32.

Rechtsregime, dem die Gebiete des Ökologischen Netzes Natura 2000 unterfallen, besondere Berücksichtigung. Das 4. Kapitel dient der Untersuchung der wirtschaftlichen Planungsinstrumente mit Bezug zu den Küstengewässern. Im 5. Kapitel schließlich werden staatliche Schutzaufträge aus einfachgesetzlichen Regelungen und dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz aus Art. 14 GG vor dem Hintergrund von Ausdeichungsprojekten untersucht. Mittelbar erfolgt hier die Auslotung der verfassungsrechtlichen Grenzen vorsorgender Küstenschutzstrategien.

Ergänzend zum planungsrechtlichen Schwerpunkt der Arbeit dient das 6. Kapitel der exemplarischen Darstellung von rechtlichen Vorgaben und Defiziten bei der Durchführung konkreter Küstenschutzmaßnahmen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns. Die Berücksichtigung des Einzelentscheidungsmanagements innerhalb dieser Darstellung ist der konkreten Verwaltungspraxis geschuldet, die hier erhebliche Defizite offenbart. Abschließend werden im 7. Kapitel die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst.

§ 2 Begriffsbestimmung

A. Küstenbereich

I. Naturräumliche Abgrenzung

Die Gesamtküstenlänge Deutschlands beträgt an Nord- und Ostsee zusammen 3160 km, davon fallen auf die Nordseeküste etwa ein und auf die Ostseeküste ca. zwei Drittel der Gesamtküstenlänge. Die Länge der Küsten in Mecklenburg-Vorpommern beträgt 1712 km, die der Ostseeküste in Schleswig-Holstein 535 km. Beide Bundesländer zusammen weisen eine Außenküstenlänge von 645 km (davon Schleswig-Holstein 291 km, Mecklenburg-Vorpommern 354 km) und eine Innenküstenlänge von 1712 km (Schleswig-Holstein 354 km, Mecklenburg-Vorpommern 1358 km) auf. Damit befindet sich in Mecklenburg-Vorpommern Deutschlands größter Anteil von Küstenstrecken.¹ Außenküste ist die Küstenzone des Meeres (seeseitige Küste). Als Binnenküste wird die Küste der vom offenen Meer mehr oder weniger stark abgetrennten Meeresteile (landseitige Küste) bezeichnet.²

Naturräumlicher Gegenstand der vorliegenden Darstellung ist nicht die unmittelbare Trennungslinie zwischen Festland und Meer, die Wasserlinie an sich,³ sondern der Bereich, in dem sich Meer und Land gegenseitig beeinflussen. Das Aufeinandertreffen dieser gänzlich unterschiedlichen physikalischen und chemischen Bedingungen und die damit verbundenen differierenden Veränderlichkeiten führen zu der Besonderheit des Küstenlebensraumes. Das Gesamtergebnis ist eine, im Vergleich zu den großflächigen Ökosystemen auf dem Festland und dem Meer, hochgradige Veränderungsrate, die sich durch eine hohe biologische Vielfalt und ein hohes Reproduktionspotential auszeichnet.⁴ Der Schutz dieses Systems kann sich nicht nur an bestimmten Teillebensräumen oder Nutzungen orientieren,⁵ sondern ist konsequent ganzheitlich zu betrachten.⁶ Bei allen Untersuchungen, die sich mit den Wechselwirkungen zwischen Meer und Land beschäftigen und so einen bestimmten Bereich sowohl land- als auch seeseitig zum Gegenstand haben, muss der Begriff des Küstenbereiches unter Berücksichtigung des o.g. ökosystemaren Ansatzes daher als Übergangszone zwischen Meer und Land verstanden

¹ Generalplan Küsten- und Hochwasserschutz in M-V, S. 14.

² Von Bülow, *Geologie* 53, S. 4 m.w.N.

³ Vergleiche dazu Petersen, *Küstenrecht*; S. 32.

⁴ Jeschke/Knapp, *Naturschutzarbeit in M-V*, 1/91, S. 33; Lampe, *GR* 92, S. 633. Ausführlich zu den grundverschiedenen Lebensbedingungen an Land und im Meer und die Funktion des Küstenbereiches als Übergangsbereich der unterschiedlichen Veränderlichkeiten: Reise in Erdmann/Kastenholz, *Umwelt- und Naturschutz*, S. 29.

⁵ So auch Czybulka, *NuR* 99, S. 563 für den Schutz des Meeresbodens.

⁶ Ausführlicher zum Begriff des Ökosystems siehe 1. Kapitel § 2 C. und Ballschmidt-Boog, *Küstenökosysteme*, S. 40 ff.

werden, in der sich beide Teile gegenseitig beeinflussen. Das ist landseitig in einem Bereich denkbar, welchen das Meer beim höchsten anzunehmenden Wasserstand (BHW) ohne die Existenz von Küstenschutzanlagen überfluten würde.⁷

Obgleich die Wirtktiefe der marinen Kräfte durch das Vorkommen exklusiver Salzarten der Pflanzen- oder Tierwelt indiziert wird, soll für diese Untersuchung nicht entscheidend sein, ob eine unmittelbare Beeinflussung der biologischen Systeme vorliegt, d.h. tatsächlich ein dauerhafter Salzeinfluss nachweisbar ist.⁸ Maßgeblich soll stattdessen die Wirtktiefe der terrestrischen und marinen Naturgüter, mithin auch die mittelbare Beeinflussung im jeweils anderen Medium sein.⁹ In die Beurteilung sind daher nicht nur Wechselwirkungen der biotischen, sondern insbesondere auch der abiotischen Faktoren einzustellen.¹⁰ Zu den terrestrischen Küstenökosystemen gehören daher neben Salzgraswiesen, Küstenüberflutungsmooren, Dünenkomplexen sowie aktiven und inaktiven Kliffs¹¹ auch Küstenwälder und Küstenheiden. Anthropogenen Maßnahmen, die bestimmte Wechselwirkungen verändert haben können, soll an dieser Stelle keine Bedeutung zufallen.¹²

⁷ Lampe, in: Lozan et al., Warnsignale, S. 41 ff.; Hochwasserschutz in der DDR, S. 102. Diese Bereiche werden in ihrer Gesamtheit im Folgenden als hochwasser-, überflutungs- oder überschwemmungsgefährdete Bereiche bezeichnet (Definition nach Leitfibel vorbeugender Hochwasserschutz, S. 20). Hochwassergefährdete Bereiche, die gegenwärtig durch Küstenschutzanlagen vor Überschwemmung gesichert sind, wird die Begrifflichkeit als potentiell hochwassergefährdete Bereiche, potentielle Überflutungsräume oder potentielle Überschwemmungsgebiete zugeordnet. In Abgrenzung dazu werden den Flächen, die bei Hochwasser- und Sturmflutereignissen tatsächlich einer Überflutung ausgesetzt sind, begrifflich als natürliche, tatsächliche oder faktische Überschwemmungsgebiete bzw. Retentionsräume erfasst. Diese Bereiche decken sich mit denen, die als förmliches Überschwemmungsgebiet nach § 32 WHG ausgewiesen werden könnten, siehe dazu z.B. 2. Kapitel § 6 B. II. 2. b. aa. Vgl. zum Ganzen auch das Schaubild in der Leitfibel vorbeugender Hochwasserschutz, S. 18 und in dieser Arbeit das Glossar im Anhang.

⁸ So aber für die Lebensstättenabgrenzung Müller-Motzfeld in: Boedeker/von Nordheim, Küstenschutz, S. 27. Demnach soll der direkte Küstenbereich an Flachküsten bereits bei einer Höhe von 70 cm über Höhennull enden. Der sich daran anschließende Bereich wird dann als Küstenhinterland bezeichnet.

⁹ Diesem Ansatz folgt die Europäische Kommission, KOM (95) 511 endg./2, S. 5.

¹⁰ Insoweit kommt es auf alle klimatischen Faktoren an. Zu denken ist etwa an spezielle Temperatur-, Feuchtigkeits- und Windverhältnisse sowie an Beeinflussungen durch Sandverwehungen.

¹¹ Ballschmidt-Boog, Küstenökosysteme, S. 40.

¹² Entscheidend ist, ob die Ökosysteme durch die marinen Bedingungen beeinflusst werden oder wurden. Vgl. Ballschmidt-Boog, Küstenökosysteme, S. 40.

II. Normative Abgrenzung

Einem ökosystemaren Ansatz folgt die Richtlinie 15/18 der HELCOM zur Abgrenzung des Anwendungsbereiches von Art. 15 HÜ 92¹³, der alle von der Ostsee beeinflussten Küstenökosysteme einschließt. Ausdrücklich zum Küstenbereich werden alle typischen Küstenökosysteme wie Strände, Strandwälle, Strandseen, Dünen, Nehrungen, Steilküsten, Küstenüberflutungsmoore, Salzwiesen, Röhrichte und Küstenwälder bis 1 km von der Uferlinie landeinwärts sowie der Rückstaubereich der Flüsse einschließlich der jeweiligen Überflutungsräume gezählt.¹⁴ Weiterer Ansatzpunkt ist die HELCOM-Empfehlung 15/1¹⁵, in der eine landseitige Küstenplanungszone mit einer Tiefe von 3 km gefordert und auf die in der HELCOM-Empfehlung 16/3¹⁶ verwiesen wird. Die HELCOM geht offensichtlich davon aus, dass innerhalb dieses Streifens die an der Küstenlinie stattfindenden Prozesse den Naturraum und die menschlichen Nutzungsinteressen nicht unerheblich beeinflussen.

Im Ergebnis ähnliche Abgrenzungskriterien liegen den Definitionen mariner- und Küstenlebensraumtypen nach der FFH-Richtlinie¹⁷ (FFH-RL) zugrunde. Den zu schützenden Küstenlebensräumen unterfallen seeseitig Sandbänke, Riffe, Meeresbuchten, Wattflächen und Flachwasserzonen sowie landwärtig u.a. Spülsäume, Strände, Kliffs, Salzgrünland, Dünen und Dünenheiden der Küste sowie des Binnenlandes.¹⁸ Landseitig dürften sich die Küstenlebensraumtypen in der Regel wohl kaum über die 3 km Grenze hinausdehnen, allerdings sind bei Heidegesellschaften Ausnahmen denkbar. Relativ weit ragen die Flachwasserzonen (flache große Meeresarme und -buchten, Natura 2000 Code 1160) in die See. Von diesem Lebensraumtyp werden nicht nur klassische Buchten, sondern alle Flächen zwischen den Inselketten sowie die dazugehörenden Bodden und Haffe erfasst.¹⁹ Bei der Größe einiger Bodden und Haffe in Vorpommern (Greifswalder Bodden, Oderhaff) unterfallen dem Schutzregime der FFH-RL damit erhebliche Wasserflächen. Zu den

¹³ Helsinki Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes von 1992 (HÜ 92), (BGBl. II 1994, S. 1398).

¹⁴ Zur Abgrenzung vom Charakteristikum des Salzeinflusses könnte dieser Streifen auch als Teil der Küstenzone bezeichnet werden. Zum Ganzen siehe auch *Herrmann*, Naturschutzarbeit in M-V, 2/94, S. 9. Im Forschungsleitplan Klimaänderung und Küste, S. 5 f. soll der Küstenraum seeseitig das Küstenvorfeld bis zu 10 m Wassertiefe und landseitig alle vom Meer beeinflussten Landschaftsteile wie Strände, Strandwälle, Nehrungen, Dünen, Buchten, Boddengewässer mit Verlandungsräumen, Salzwiesen und Niederungsgebiete umfassen.

¹⁵ BAnz. Nr. 50a vom 04.01.1996, S. 5.

¹⁶ BAnz. vom 17. 09.96, Nr. 175a, S. 7.

¹⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 Nr. L 206, S. 7 ff. (FFH-RL).

¹⁸ Vergleiche Anhang II der FFH-RL, insbesondere die Lebensraumtypen der Küstendünen, Natura 2000 Code 2000 ff., insbesondere *2130, *2140, *2150, 2160, 2170, 2180.

¹⁹ *Ssymank et al.*, Natura 2000, S. 110.

Flachwasserzonen des offenen Meeres gehören weiter die Bereiche bis ca. 10 bis 15 m Tiefe.²⁰ Daraus folgt, dass weite Meeresteile an der Außenküste dem Lebensraumtyp Flachwasserzonen zuzuordnen sind. Ein Blick auf die Tiefenverhältnisse und den Küstenverlauf der Ostseeküste in Mecklenburg-Vorpommern verdeutlicht dies in anschaulicher Weise. Die innere und äußere Wismarbucht ist daher als Flachwasserzone zu klassifizieren. Ebenso müssen die Wasserflächen zwischen Festland und einer Linie von Heiligendamm bis nördlich Darßer Ort und weiter nördlich Kap Arkona als Flachwasserzonen i. S. d. FFH-RL bezeichnet werden. Östlich von Kap Arkona unter Einschluss der Greifswalder Oie bis zur polnischen Grenze gehören weitere Meeresteile mit Teilen der Oderbucht diesem Lebensraumtyp an. Unter Berücksichtigung der geringen Wassertiefen wären auch fernere Bereiche nördlich dieser Linien erfasst. Territoriale Ausdehnung erfahren die geschützten Meeresteile durch den Lebensraumtyp der Sandbänke.²¹ Auch bei restriktiver Anwendung der in der Interpretation Manual²² angegebenen Tiefen von bis zu 20 m sind damit fast alle flacheren Gebiete der südöstlichen Ostsee schutzwürdig.

Das auf den Schutz von Feuchtgebieten gerichtete Ramsar-Übereinkommen²³ definiert seinen territorialen Geltungsbereich ebenfalls uferlinienübergreifend. Feuchtgebiete sind nach Art. 1 RamsarÜ alle Feuchtwiesen, Moor- und Sumpfbereiche sowie dauernde oder zeitweilige Gewässer einschließlich Meeresteile bis zu einer Tiefe von sechs Metern bei Niedrigwasser. Der hier zum Tragen kommende ökosystemare Ansatz unterwirft einen Teil des Küstenbereiches dem Rechtsregime des Ramsar-Übereinkommens. Dadurch liefert es wichtige Impulse für ein ökosystemübergreifendes Verständnis. Allerdings ist das Ramsar-Übereinkommen sachlich auf Feuchtgebiete beschränkt, die rechtliche Definition des Küstenbereiches gelänge dadurch nur zum Teil.

Zur isolierten seeseitigen Begrenzung bietet sich das Seerechtsübereinkommen²⁴ (SRÜ) an. Es teilt die küstennahen Gewässer zunächst in Eigengewässer und das Küstenmeer auf. Zusammen bilden sie die Küstengewässer.²⁵ Das SRÜ beinhaltet wichtige, auf den Ökosystemschutz gerichtete Überlegungen. Nach

²⁰ *Ssymank et al.*, *Natura* 2000, S. 111.

²¹ Sandbänke mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser, *Natura* 2000 Code 1110.

²² Siehe unten 1. Kapitel § 3 C. I. 1.

²³ Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsarkonvention) vom 02.02.1971 (BGBl. II S. 1266), geändert durch das Pariser Protokoll vom 03.12.1986 (BGBl. 1995 II S. 218).

²⁴ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982 (BGBl. 1994 II S. 1799).

²⁵ Gemäß Art. 3 SRÜ maximal 12 sm. Von dieser Ausweitung hat die BRD Gebrauch gemacht, siehe Fn. 30. In der Ostsee beinhaltet das Küstenmeer z.T. geringere Ausdehnungen. Hier verläuft die Grenze des Küstenmeeres (und damit der Küstengewässer) in der Mitte der zwischen den Küstenlinien der Staaten befindlichen Wasserflächen.