

MATHIAS SCHUBERT

Maritimes  
Infrastrukturrecht

*Jus Publicum*

243

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 243





Mathias Schubert

# Maritimes Infrastrukturrecht

Mohr Siebeck

*Mathias Schubert*, geboren 1976; 1996–2001 Studium der Rechtswissenschaft in Rostock; 2001–2005 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Ostseeinstitut für Seerecht und Umweltrecht der Universität Rostock; 2004 Promotion; 2005–2008 Juristischer Vorbereitungsdienst in Schleswig-Holstein; 2008–2014 Wissenschaftlicher Assistent sowie Wissenschaftlicher Koordinator am Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht an der Universität Rostock; 2013 Habilitation; 2014 Verleihung der Lehrbefugnis für die Fächer Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht; 2013/14 Lehrstuhlvertretung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; 2015 Lehrstuhlvertretung an der FernUniversität Hagen.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT

ISBN 978-3-16-153514-7 eISBN 978-3-16-153579-6  
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen gesetzt und alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Wintersemester 2013/2014 von der Juristischen Fakultät der Universität Rostock als Habilitationsschrift angenommen. Die hohe Dynamik des behandelten Themas hat vor der Drucklegung eine Aktualisierung erforderlich gemacht, bei der Rechtsänderungen und Schrifttum im Wesentlichen bis zum Dezember 2014 berücksichtigt werden konnten.

Meinem verehrten akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. Wilfried Erbguth, danke ich von Herzen für seine langjährige, außergewöhnliche Förderung, vor allem die umsichtige Betreuung der Habilitation, ferner für die in vielerlei Hinsicht prägende und ertragreiche Zeit an seinem Lehrstuhl und am Ostseeeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht der Universität Rostock. Ebenfalls herzlich danken möchte ich Herrn Professor Dr. Wolfgang Durner und Herrn Professor Dr. Wolfgang März für ihre Mühen bei der Erstellung der weiteren Gutachten. Der Verwertungsgesellschaft Wort bin ich für die großzügige Übernahme der Druckkosten zu Dank verpflichtet.

Rückhalt und Kraft gaben mir während der Arbeit an dieser Schrift vor allem meine Lebensgefährtin und unsere gemeinsame Tochter. Ihnen beiden widme ich dieses Buch in tief empfundener Dankbarkeit.

Rostock, im April 2015

Mathias Schubert



## Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsverzeichnis . . . . .	IX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIX
Einleitung . . . . .	1
Erster Teil: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen für ein maritimes Infrastrukturrecht . . . . .	15
§ 1 Zonierung der Meere nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen . . . . .	17
§ 2 Reichweite und Grenzen infrastrukturelevanter Regelungsbefugnisse im maritimen Aquitorium . . . . .	31
§ 3 Reichweite und Grenzen infrastrukturelevanter Regelungs- befugnisse im küstenstaatlichen Funktionshoheitsraum . . . . .	36
Zweiter Teil: Europäisches maritimes Infrastrukturrecht . . . . .	65
§ 4 Verteilung der Regelungskompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der maritimen Infrastruktur . . . . .	67
§ 5 Sekundärrechtliche Einwirkungen auf das nationale maritime Infrastrukturrecht . . . . .	103
Dritter Teil: Ansätze und Strukturen eines nationalen maritimen Infrastrukturrechts de lege lata . . . . .	149
§ 6 Zum Grundproblem der Anwendung „terrestrischen Rechts“ auf maritime Sachverhalte . . . . .	151
§ 7 Ansätze eines maritimen Infrastrukturrechts für das deutsche Staatsgebiet . . . . .	153

§ 8 Ansätze eines maritimen Infrastrukturrechts für die AWZ und den Festlandssockel . . . . .	202
§ 9 Rechtsprobleme der Übertragung terrestrischen Umweltrechts auf Vorhaben maritimer Infrastruktur – am Beispiel der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung . . . . .	231
§ 10 Gesamtbewertung des geltenden maritimen Infrastrukturrechts	277
Vierter Teil: Fortentwicklung des maritimen Infrastrukturrechts . . . .	289
§ 11 Grundlinien eines maritimen Infrastrukturrechts de lege ferenda . . . . .	291
§ 12 Verfassungsrechtliche Kompetenzfragen eines künftigen maritimen Infrastrukturrechts . . . . .	342
Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .	361
Literaturverzeichnis . . . . .	377

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIX
Einleitung . . . . .	1
A. Infrastruktur und Infrastrukturrecht im maritimen Raum . . . . .	1
B. Gegenstand der Untersuchung . . . . .	4
I. Infrastruktur und Infrastrukturrecht . . . . .	5
II. Maritimes Infrastrukturrecht . . . . .	7
C. Untersuchungsziel und Vorgehensweise . . . . .	9
D. Stand der Forschung . . . . .	11
E. Gang der Untersuchung . . . . .	12
Erster Teil: Völkerrechtliche Rahmenbedingungen für ein maritimes Infrastrukturrecht . . . . .	15
§ 1 Zonierung der Meere nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen . . . . .	17
A. Innere Gewässer . . . . .	18
B. Küstenmeer . . . . .	21
C. Ausschließliche Wirtschaftszone . . . . .	23
D. Festlandsockel . . . . .	27
E. Zwischenfazit und weiteres Vorgehen . . . . .	29
§ 2 Reichweite und Grenzen infrastrukturelevanter Regelungsbefugnisse im maritimen Aquitorium . . . . .	31

A.	Grundsatz: Umfassende Regelungsbefugnisse infolge küstenstaatlicher Souveränität . . . . .	31
B.	Grenzen der küstenstaatlichen Regelungsbefugnisse aufgrund des Rechts der friedlichen Durchfahrt . . . . .	32
I.	Das Recht der friedlichen Durchfahrt nach Art. 17 ff. SRÜ . . . . .	32
II.	Möglichkeiten des Küstenstaats zur Einschränkung des Rechts der friedlichen Durchfahrt . . . . .	33
§ 3	Reichweite und Grenzen infrastrukturelevanter Regelungsbefugnisse im küstenstaatlichen Funktionshoheitsraum . . . . .	36
A.	Küstenstaatliche Regelungsbefugnisse . . . . .	36
I.	Energieinfrastruktur . . . . .	36
II.	Kommunikationsinfrastruktur . . . . .	39
III.	Verkehrsinfrastruktur . . . . .	40
IV.	Querschnittsbefugnisse in Bezug auf ökologische Anforderungen an Infrastruktureinrichtungen am Beispiel des allgemeinen Meeresnaturschutzes . . . . .	41
1.	Reichweite der Hoheitsbefugnis zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt . . . . .	43
2.	Naturschutzrechtliche Regelungsbefugnisse aufgrund sonstiger Rechtspositionen des Küstenstaats . . . . .	45
V.	Zwischenergebnis . . . . .	46
B.	Grenzen aufgrund von Rechtspositionen anderer Staaten . . . . .	47
I.	Ausgangslage und Typologie von Interessenkollisionen . . . . .	47
II.	Allgemeiner Ausgleichsmechanismus des SRÜ bei konfligierenden Rechtspositionen . . . . .	48
III.	Sonderregelungen für die Verlegung und Unterhaltung von Rohrleitungen und Kabeln . . . . .	52
1.	Rohrleitungen . . . . .	53
a)	Transitrohrleitungen . . . . .	53
b)	Anlandende Rohrleitungen . . . . .	56
2.	Seekabel . . . . .	56
IV.	Zwischenergebnis . . . . .	58
C.	Folgerungen für die völkerrechtliche Zulässigkeit küstenstaatlicher maritimer Raumplanung . . . . .	59
D.	Fazit . . . . .	62

Zweiter Teil Europäisches maritimes Infrastrukturrecht . . . . .	65
§ 4 Verteilung der Regelungskompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der maritimen Infrastruktur . . .	67
A. Transeuropäische Netze . . . . .	68
I. Reichweite und Ziele europäischer Infrastrukturpolitik nach Art. 170 AEUV mit Wirkung für den Meeresbereich . . .	69
II. Aufstellung von Leitlinien und ihre Wirkung für die mitgliedstaatliche maritime Infrastrukturentwicklung . . .	74
1. Bindungswirkung der Leitlinien . . . . .	75
2. Inhaltliche Vorgaben für den Erlass von Leitlinien . . .	76
3. Gesetzgebungsverfahren . . . . .	78
B. Maritim-infrastrukturelle Relevanz der Fachkompetenzen in den Sektoren Energie und Verkehr . . . . .	79
I. Energiekompetenz (Art. 194 AEUV) . . . . .	79
1. Ziele und Kompetenzen mit Bezug zur Energieinfrastruktur . . . . .	80
2. Abgrenzung zur Unionszuständigkeit für die TEN-E . . .	84
II. Verkehrskompetenz (Art. 90 ff. AEUV) . . . . .	86
C. Kompetenzen für den Meeresumweltschutz als infrastrukturelle Querschnittsmaterie . . . . .	90
D. Kompetenz für die maritime Raumordnung . . . . .	92
I. Art. 192 Abs. 1 und Art. 192 Abs. 2 S. 1 lit. b) 1. Spiegelstrich AEUV . . . . .	92
II. Art. 174 ff. AEUV . . . . .	94
III. Weitere in Betracht kommende Kompetenznormen . . . . .	98
IV. Mosaikkompetenz aus fachlichen Einzelzuständigkeiten . . .	99
V. Folgerungen . . . . .	100
E. Fazit . . . . .	102
§ 5 Sekundärrechtliche Einwirkungen auf das nationale maritime Infrastrukturrecht . . . . .	103
A. Rechtsakte über Leitlinien für die transeuropäischen Netze im Energie- und Verkehrssektor . . . . .	103
I. Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur . . . . .	104
1. Regelungsgehalt mit maritim-infrastruktureller Relevanz . . . . .	105
a) Festlegung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse . . .	105

b) Vorgaben für mitgliedstaatliche Genehmigungsverfahren	106
aa) Vorrangstatus der Vorhaben von gemeinsamem Interesse . . . . .	106
bb) Organisations- und verfahrensrechtliche Vorgaben . . . . .	107
2. Bedeutung für die Gestaltung des nationalen Meeresinfrastrukturrechts . . . . .	109
II. Verordnung über Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes . . . . .	111
1. Regelungsgehalt mit maritim-infrastruktureller Relevanz . . . . .	112
2. Bedeutung für die Gestaltung des nationalen Meeresinfrastrukturrechts . . . . .	113
III. Zur Wirkung der Leitlinien als unionseigene Infrastrukturbedarfsplanung . . . . .	114
B. Infrastrukturelevantes Umweltrecht . . . . .	116
I. Europäisches Habitatschutzrecht . . . . .	116
II. Recht der Umweltprüfungen . . . . .	120
1. UVP-Richtlinie . . . . .	120
2. SUP-Richtlinie . . . . .	123
III. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie . . . . .	125
IV. Fazit . . . . .	128
C. Einflüsse auf die nationale Meeresraumordnung: Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung	128
I. Zum Verständnis von maritimer Raumplanung auf EU-Ebene . . . . .	130
1. Maritime Raumordnung als Säule der integrierten Meerespolitik der EU . . . . .	132
2. Maritime Raumordnung und Prinzip der nachhaltigen Entwicklung . . . . .	133
3. Maritime Raumordnung und Ökosystem-Ansatz . . . . .	135
4. Fazit . . . . .	140
II. Infrastrukturerelevanter Regelungsgehalt der MRP-RL . . . . .	140
1. Gegenstand und Anwendungsbereich . . . . .	141
2. Materiell-rechtliche Vorgaben . . . . .	142
3. Formell-rechtliche Vorgaben . . . . .	144
III. Bedeutung für die Gestaltung des nationalen Meeresinfrastrukturrechts . . . . .	146

Dritter Teil: Ansätze und Strukturen eines nationalen maritimen Infrastrukturrechts de lege lata . . . . .	149
§ 6 Zum Grundproblem der Anwendung „terrestrischen Rechts“ auf maritime Sachverhalte . . . . .	151
§ 7 Ansätze eines maritimen Infrastrukturrechts für das deutsche Staatsgebiet . . . . .	153
A. Zulassung von Vorhaben der maritimen Infrastruktur . . . . .	153
I. Vorhaben der Energieerzeugung am Beispiel der Errichtung von Windenergieanlagen . . . . .	154
1. Genehmigungserfordernis nach dem BImSchG . . . . .	154
2. Genehmigungsverfahren . . . . .	156
3. Materiell-rechtliche Anforderungen . . . . .	157
a) Immissionsschutzrechtliche Anforderungen . . . . .	157
b) Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften . . . . .	159
4. Fazit . . . . .	163
II. Verlegung von Seekabeln am Beispiel von Elektrizitäts- leitungen . . . . .	164
1. Planfeststellung nach §§ 43 ff. EnWG . . . . .	164
2. Planfeststellung nach §§ 18 ff. NABEG . . . . .	166
III. Verlegung von Rohrleitungen . . . . .	168
IV. Anlage und Erweiterung von Seehäfen . . . . .	169
1. Unklarheiten bei der Bestimmung des einschlägigen Vorhabenzulassungsrechts . . . . .	170
a) Abgrenzung wasserwirtschaftsrechtlicher und wasser- verkehrsrechtlicher Planfeststellung . . . . .	171
b) Gegenständliche Reichweite der Planfeststellung und Erfordernis weiterer Zulassungsverfahren . . . . .	172
2. Bewertung . . . . .	173
B. Steuerung maritimer Infrastrukturvorhaben durch Instrumente der Fachplanung . . . . .	174
I. Zur Geltung terrestrisch geprägten Fachplanungsrechts in Küstengewässern . . . . .	175
II. Maritim-infrastrukturbezogene Fachplanungen des Energiewirtschaftsrechts . . . . .	175
1. Bedarfsplanung nach §§ 12a ff. EnWG . . . . .	177
2. Bundesfachplanung nach dem NABEG zur Festlegung von Trassenkorridoren . . . . .	179
a) Gesetzliche Ausgestaltung . . . . .	180
b) Bewertung der Systemgerechtigkeit . . . . .	181

c) Bewertung des Steuerungsvermögens im maritimen Raum . . . . .	186
III. Fazit . . . . .	187
C. Steuerung maritimer Infrastrukturvorhaben durch räumliche Gesamtplanung . . . . .	188
I. Raumordnung . . . . .	189
1. Maritime Raumordnung im Küstenmeer . . . . .	189
a) Zur wesensmäßigen Gleichartigkeit maritimer und terrestrischer Raumordnung . . . . .	190
b) Möglichkeiten raumordnerischer Steuerung maritimer Infrastruktur . . . . .	192
c) Zur bereichsspezifischen Schwächung der maritimen Raumordnungsplanung im Gefolge des NABEG . . . . .	192
d) Einsatz des Raumordnungsverfahrens im Küstenmeer . . . . .	195
2. Raumordnerische Steuerung der Seehafenentwicklung . . . . .	197
II. Bauleitplanung . . . . .	198
1. Bauleitplanung im Küstenmeer . . . . .	198
2. Bauleitplanung zur Steuerung der Seehafen- entwicklung . . . . .	199
III. Fazit . . . . .	201
§ 8 Ansätze eines maritimen Infrastrukturrechts für die AWZ und den Festlandsockel . . . . .	202
A. Zulassung von Vorhaben der maritimen Infrastruktur . . . . .	202
I. Vorhaben der Energieerzeugung am Beispiel der Errichtung von Windenergieanlagen . . . . .	203
1. Erfordernis der Planfeststellung nach § 2 Abs. 1 SeeAnlVO . . . . .	204
2. Formell-rechtliche Anforderungen an die Planfeststellung . . . . .	206
3. Materiell-rechtliche Anforderungen . . . . .	208
4. Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses . . . . .	209
II. Verlegung von Seekabeln auf dem Festlandsockel . . . . .	209
1. Seekabel zur Netzanbindung von Windparks . . . . .	209
2. Sonstige Seekabel . . . . .	212
III. Verlegung von Rohrleitungen auf dem Festlandsockel . . . . .	215
IV. Fazit . . . . .	215
B. Steuerung maritimer Infrastrukturvorhaben durch Fachplanung . . . . .	216
I. Ausfall terrestrisch geprägten Fachplanungsrechts . . . . .	216
II. Energiewirtschaftsrechtliche Fachplanungen in der AWZ . . . . .	216

1. Bedarfsplanung nach §§ 12a ff. EnWG . . . . .	217
2. Der Bundesfachplan Offshore nach § 17a EnWG . . . . .	217
a) Gesetzliche Ausgestaltung . . . . .	218
b) Bewertung des Steuerungsvermögens und der Systemgerechtigkeit . . . . .	220
aa) Planinhalte und Steuerungswirkung gegenüber der Zulassungsebene . . . . .	220
bb) Verhältnis zur Bedarfsplanung . . . . .	224
cc) Verhältnis zur Raumordnung . . . . .	225
III. Fazit . . . . .	226
C. Steuerung maritimer Infrastrukturvorhaben durch räumliche Gesamtplanung . . . . .	226
I. Maritime Raumordnung in der AWZ . . . . .	227
1. Vorgaben für die Raumordnungsplanung in der AWZ	227
2. Ausfall des Raumordnungsverfahrens . . . . .	230
II. Ausfall der Bauleitplanung in der AWZ . . . . .	230
§ 9 Rechtsprobleme der Übertragung terrestrischen Umweltrechts auf Vorhaben maritimer Infrastruktur – am Beispiel der natur- schutzrechtlichen Eingriffsregelung . . . . .	231
A. Ziele und Schutzgüter der Eingriffsregelung . . . . .	233
B. Der Eingriffstatbestand . . . . .	235
I. Eingriffshandlungen . . . . .	235
II. Eingriffswirkungen . . . . .	238
1. Erhebliche Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts . . . . .	238
a) Die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Natur- haushalts als Schutzgut . . . . .	238
b) Beeinträchtigung . . . . .	239
c) Möglichkeit und Erheblichkeit von Beeinträchtigungen . . . . .	240
aa) Allgemeine Anforderungen . . . . .	240
bb) Zur Berücksichtigung positiver ökologischer Entwicklungen im Gefolge des Eingriffsvorhabens . . . . .	242
cc) Zur Berücksichtigung von Summationswirkungen und Vorbelastungen . . . . .	244
2. Erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbilds . . . . .	245
a) Das marine Landschaftsbild als Schutzgut . . . . .	245
b) Erhebliche Beeinträchtigungen . . . . .	247
3. Kausalität: Beeinträchtigung als mögliche Folge der Veränderung . . . . .	248
C. Rechtsfolgen des Eingriffs . . . . .	248

I.	Zur Reichweite der Ausschlussklausel für Windkraftanlagen in der AWZ (§ 56 Abs. 3 BNatSchG) . . . . .	249
II.	Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen . . . . .	251
III.	Ausgleich und Ersatz unvermeidbarer Beeinträchtigungen	254
	1. Ausgleichsmaßnahmen . . . . .	255
	a) Ausgleichsmaßnahmen bei Eingriffen in den Naturhaushalt . . . . .	255
	aa) Allgemeine rechtliche Anforderungen an Ausgleichsmaßnahmen . . . . .	255
	bb) Ausgleichsmaßnahmen im maritimen Bereich . . . . .	257
	(1) Befahrens- und Fischereibeschränkungen . . . . .	258
	(2) Errichtung künstlicher Riffe . . . . .	259
	(3) Beseitigung nicht mehr genutzter Anlagen, Kabel und Rohrleitungen . . . . .	261
	b) Ausgleichsmaßnahmen bei Eingriffen in das Landschaftsbild . . . . .	262
	2. Ersatzmaßnahmen . . . . .	263
	a) Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen in den Naturhaushalt . . . . .	264
	aa) Betroffener Naturraum . . . . .	264
	bb) Herstellung in gleichwertiger Weise . . . . .	265
	b) Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen in das Landschaftsbild . . . . .	266
IV.	Ersatzzahlung . . . . .	266
	1. Bemessung der Ersatzzahlung . . . . .	267
	a) Hauptmaßstab: Bemessung nach den Kosten nicht durchführbarer Kompensationsmaßnahmen . . . . .	267
	b) Hilfsmaßstab: Bemessung nach Dauer und Schwere des Eingriffs unter Berücksichtigung der Vorteile des Verursachers . . . . .	269
	aa) Anwendbarkeit . . . . .	269
	bb) Dauer und Schwere des Eingriffs . . . . .	270
	cc) Berücksichtigung der dem Eingriffsverursacher erwachsenden Vorteile . . . . .	272
	2. Verwendung des Ersatzgeldes . . . . .	273
D.	Bewertung des Steuerungsvermögens im maritimen Raum . . . . .	275
§ 10	Gesamtbewertung des geltenden maritimen Infrastrukturrechts . . . . .	277
	A. Rechtliche Spaltung im Gefolge der seevölkerrechtlichen Zonierung . . . . .	277
	B. Sachlich-gegenständliche Zersplitterung und Fragmentierung sowie Einsatz bereichsspezifischen Sonderrechts . . . . .	282
	C. Nicht hinreichend klare Aufgabenzuweisung und -abstimmung in gestuften Entscheidungsverfahren . . . . .	286
	D. Einsatz unspezifischer Instrumente . . . . .	287

Vierter Teil: Fortentwicklung des maritimen Infrastrukturrechts . . . . .	289
§ 11 Grundlinien eines maritimen Infrastrukturrechts	
de lege ferenda . . . . .	291
A. Prinzipielle Anforderungen im Gefolge der Defizitanalyse . . . . .	291
B. Entwicklung eines Grundmodells für die raumplanerische Steuerung und Zulassung maritimer Infrastruktur . . . . .	294
I. Bedarfsplanung . . . . .	296
1. Gesamtstaatliche Bedarfsplanung als Aufgabe des maritimen Infrastrukturrechts . . . . .	296
2. Instrumentelle Zuordnung und Rechtswirkungen der Bedarfsplanung . . . . .	298
a) Erfordernis fachlicher Bedarfsplanung . . . . .	298
b) Zur Bedarfssteuerung durch Raumordnung . . . . .	300
II. Großräumige Trassen- bzw. Standortplanung . . . . .	301
1. Trassenplanung für linienförmige maritime Infrastrukturen . . . . .	302
a) Planungspraktisches Erfordernis gestufter Grob- und Feintrassierung zu Wasser . . . . .	302
b) Instrumente für die Aufgabe der Grobtrassierung zu Wasser . . . . .	303
aa) Möglichkeiten und Grenzen der Grobtrassenplanung mit dem Instrumentarium der Raumordnung . . . . .	305
(1) Kompetenzrechtliche Grenzziehungen . . . . .	306
(2) Potentielle Steuerungsschwächen der Raum- ordnung hinsichtlich der Grobtrassierung . . . . .	312
bb) Mögliche Entscheidungsmodelle de lege ferenda: Vorbereitender Fachplan vs. sachlicher Teilraum- ordnungsplan . . . . .	316
(1) Modell 1: Fachplan zur Vorbereitung der Raumordnungsplanung . . . . .	316
(2) Modell 2: Sachlicher Teilraumordnungsplan . . . . .	318
(3) Wertende Gegenüberstellung . . . . .	319
cc) Zum künftigen Einsatz des Raumordnungs- verfahrens . . . . .	320
2. Standortentscheidungen für punktförmige maritime Infrastrukturvorhaben . . . . .	321
3. Aufgabenzuweisung im Bund-Länder-Verhältnis . . . . .	322
a) Energiefachplanung . . . . .	322
b) Maritime Raumordnung . . . . .	323
III. Vorhabenzulassung . . . . .	326
1. Bereichsübergreifender Einsatz der Planfeststellung . . . . .	327
2. Aufgabenzuweisung im Bund-Länder-Verhältnis . . . . .	327

3. Meeresspezifische Anpassung der naturschutz- rechtlichen Eingriffsregelung . . . . .	329
IV. Zwischenergebnis . . . . .	331
C. Zur formalen Zusammenführung des maritimen Infrastrukturrechts . . . . .	332
I. Voraussetzungen für eine Zusammenführung . . . . .	334
II. Vorteile einer Zusammenführung . . . . .	336
1. Formale Rechtsvereinheitlichung . . . . .	336
2. Erleichterte Zugänglichkeit des Rechts . . . . .	337
3. Rechtskontinuität, systembildende Kraft . . . . .	337
III. Gefahren einer Zusammenführung . . . . .	338
1. Zerreißungsgefahr . . . . .	338
2. Überholungsgefahr . . . . .	340
3. Gefahr der Rechtsunsicherheit . . . . .	340
IV. Fazit . . . . .	341
§ 12 Verfassungsrechtliche Kompetenzfragen eines künftigen maritimen Infrastrukturrechts . . . . .	342
A. Verfassungsrechtliche Grenzen einheitlicher Gesetzgebung im Feld des maritimen Infrastrukturrechts . . . . .	342
I. Regelungskompetenzen für die AWZ . . . . .	343
1. Maritime Raumordnung . . . . .	344
a) Konkurrierende Bundeskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG . . . . .	344
b) Bundeskompetenz kraft Natur der Sache . . . . .	349
c) Abweichungsbefugnis der Länder . . . . .	349
d) Zwischenergebnis . . . . .	351
2. Fachplanung und Vorhabenzulassung . . . . .	351
3. Meeresnaturschutz . . . . .	352
II. Regelungskompetenzen für die Küstengewässer . . . . .	352
B. Verfassungsrechtliche Grenzen der Zuweisung maritim- infrastruktureller Aufgaben an den Bund . . . . .	352
I. Maritime Raumordnung in einheitlicher Trägerschaft des Bundes . . . . .	353
II. Zuweisung maritimer Fachplanung(en) an den Bund . . . . .	357
C. Konsequenzen für die künftige Ausgestaltung des maritimen Infrastrukturrechts . . . . .	359
Zusammenfassung der Ergebnisse . . . . .	361
Literaturverzeichnis . . . . .	377
Sachregister . . . . .	405

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere(r) Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
ABl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJIL	American Journal of International Law
AJP/PJA	Aktuelle Juristische Praxis (Zeitschrift)
ÄöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
AWZ	ausschließliche Wirtschaftszone
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BBergGZuVO	Verordnung über die Bestimmung der zuständigen Behörden für die Ausführung des Bundesberggesetzes
BBPlG	Bundesbedarfsplangesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Bd.	Band
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BK	Berliner Kommentar
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
bzw.	beziehungsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
ca.	zirka
dens.	denselben
ders.	derselbe
DG	Generaldirektion
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
Diss. iur.	Juristische Dissertation
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
Ed.	Editor(s)
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EA	Europa-Archiv (Zeitschrift)
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f./ ff.	folgende (r) Seite (n)/ Paragraph (en)
FG	Festgabe
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Fernstraßengesetz

gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GS	Gedächtnisschrift
GVOBL.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HoheSeeEinbrG	Gesetz über das Verbot der Einbringung von Abfällen und anderen Stoffen und Gegenständen in die Hohe See
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. d. S.	in diesem Sinne
i. E.	im Ergebnis
i. S.	im Sinne
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly (Zeitschrift)
IKZM	Integriertes Küstenzonenmanagement
IMO	International Maritime Organization
IR	Infrastrukturrecht (Zeitschrift)
IVU-RL	Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
IzR	Informationen zur Raumentwicklung
JIR	Jahrbuch für internationales Recht
JZ	Juristen-Zeitung
Kap.	Kapitel
LBEG	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
lit.	Buchstabe
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LPIG M-V	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LWaG	Landeswassergesetz
m	Meter
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MMR	Multimedia und Recht (Zeitschrift)
MSRL	Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

MRP-RL	Richtlinie 2014/89/EU zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung
n.F.	neue Fassung
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz
NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
Nds.MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
nichtamtl.	nichtamtlich
NJW	Neue juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NordÖR	Zeitschrift für das öffentliche Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht-Rechtsprechungs-Report
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
o.g.	oben genannte(r)
OCM	Ocean and Coastal Management (Zeitschrift)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
resp.	respektive
RL	Richtlinie
Rspr.	Rechtsprechung
Rn.	Randnummer(n)
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverordnung
RuR	Raumforschung und Raumordnung (Zeitschrift)
Rz.	Randziffer
S.	Satz/Seite
s.	siehe
S-H	Schleswig-Holstein
SeeAnlVO	Seeanlagenverordnung
SeeAufgG	Seeaufgabengesetz
sog.	sogenannte(r), (s)
Sp.	Spalte
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
StörfallV	Störfall-Verordnung
StudZR	Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft
SUP	Strategische Umweltprüfung

SUP-RL	Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
TA	Technische Anleitung
TEN	Transeuropäische Netze
TEN-E	Transeuropäische Energienetze
TEN-E-VO	Verordnung (EU) Nr. 347/2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur
TEN-V	Transeuropäische Verkehrsnetze
TEN-V-VO	Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes
Tz.	Textziffer
u. a.	und andere, unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
Univ.	Universität
UP	Umweltprüfung
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-RL	Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
v.	vor/ von/ vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
Verf.	Verfasser
Verw	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkungen
VRL	Vogelschutzrichtlinie
vs.	versus
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasser-Rahmenrichtlinie
WSD	Wasser- und Schifffahrtsdirektion
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z. B.	zum Beispiel

z. T.	zum Teil
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

# Einleitung

## A. Infrastruktur und Infrastrukturrecht im maritimen Raum

Seit jeher nutzt der Mensch das gewaltige ökonomische Potential der Meere, und auch die Feststellung, dass die Inanspruchnahme nach Art und Intensität beständig zugenommen hat und weiter zunimmt, ist nicht neu.<sup>1</sup> Wurde das Meer ursprünglich nur als Verkehrsweg, Kriegsschauplatz und Nahrungsquelle genutzt<sup>2</sup>, sind seit dem 19. Jahrhundert zahlreiche weitere – überwiegend industrielle – Nutzungsformen hinzugetreten: So wurde im Jahr 1850 zwischen Dover und Calais das erste Kabel auf dem Meeresgrund verlegt<sup>3</sup>, 1934 im Persischen Golf die erste Unterwasser-Rohrleitung<sup>4</sup>. Seither gestatten und womöglich erzwingen unablässiger wissenschaftlicher wie technischer Fortschritt sowie der hohe Energie- und Rohstoffbedarf des Menschen die Ausbeutung der marinen Ressourcen.<sup>5</sup> Angesichts dessen ist ein immer tieferes Vordringen des Menschen in den Meeresraum zu beobachten, das mit dem Bild der „Landnahme zur See“<sup>6</sup> ebenso anschaulich bezeichnet worden ist wie mit dem Topos der „Terranisierung des Meeres“<sup>7, 8</sup>. Beklagt wurde bereits im Jahr 1976 – vor dem Hintergrund der zunehmenden Ausbeutung der Rohstoffvorkommen des Festlandsockels<sup>9</sup> – ein grundlegender Wandel im Verhältnis des Menschen zum

---

<sup>1</sup> Bereits *Buchholz*, Territorialplanung zur See, S. 153 (154).

<sup>2</sup> Vgl. *Buchholz*, wie vor; *Lagoni*, Transportrecht 2007, 1 (1); *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, § 39 Rn. 3 f.; *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 1 Rn. 5.

<sup>3</sup> S. *Lagoni*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 3 Rn. 116.

<sup>4</sup> *Lagoni*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 3 Rn. 120; näher zur historischen Entwicklung seeverlegter Rohrleitungen *Wiese*, Rohrleitungen im Völkerrecht, S. 39 ff.; *Wolf*, Unterseeische Rohrleitungen und Meeresumweltschutz, S. 21 ff.

<sup>5</sup> *Graf Vitzthum*, EA 31 (1976), 129 (135); *ders.*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 1 Rn. 5: „Raum- und Ressourcenhunger“; s. auch *Juda*, International law and ocean use management, S. 285 ff.

<sup>6</sup> *Lagoni*, FG Ehlers, S. 11 (15).

<sup>7</sup> *Graf Vitzthum*, EA 31 (1976), 129; später bevorzugte der Begriffsschöpfer den Terminus „Terraneisierung“, s. etwa *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 1 Rn. 101; *ders.*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl. 2004, 5. Abschnitt, Rn. 58 mit Fn. 178.

<sup>8</sup> *Buchholz*, Raumordnungsplan AWZ, S. 4, spricht von der „umfassenden Inwertsetzung der Meere“.

<sup>9</sup> *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 1 Rn. 89 ff.

Meer: Dieser benutze es nicht mehr wie ein Seemann wegen seiner Besonderheit, sondern er schiebe es als zufällig vorhanden, als störend beiseite, um an das vom Meer Bedeckte zu gelangen.<sup>10</sup>

Jener Wandel hat seither zwangsläufig seinen Niederschlag in der auf das Meer bezogenen Rechtsordnung gefunden. War diese vordem traditionell seerechtlich geprägt, was sich in einer Bezugnahme auf das Spezifikum des Meeres – dessen Weite, Grenzenlosigkeit und Unerschöpflichkeit – äußerte<sup>11</sup>, so sind das Meer und seine Nutzung inzwischen Geltungsraum bzw. Gegenstand auch anderer Rechtsbereiche geworden.<sup>12</sup> Angesichts dessen ist gar von einem „Neubau des seerechtlichen Gesamtgebäudes von seinen Fundamenten – dem Meeresboden – und seinen Seitenwänden – dem Kontinentalrand – her“<sup>13</sup> gesprochen worden.

Diese tatsächliche und – dem folgend – rechtliche Entwicklung hat in jüngster Zeit eine Dimension erreicht, die im Jahr 1976 noch undenkbar erscheinen musste. Gemeint ist die „Entdeckung“ der Meere als Ort, an dem eines der gegenwärtig dringlichsten gesellschaftlichen Probleme gelöst werden soll: die nachhaltige Sicherung der Energieversorgung.<sup>14</sup> Im Gefolge aktueller energiepolitischer Bestrebungen in der Bundesrepublik Deutschland wird in dem massiven Ausbau der Offshore-Windenergie ein wesentlicher Beitrag gesehen, die angestrebte „Energiewende“ – die Abkehr von fossilen Energieträgern und der Kernenergie zugunsten regenerativer Energieformen<sup>15</sup> – herbeizuführen.<sup>16</sup> Ungeachtet der Einzelheiten dieses Vorhabens steht für die Zukunft eine Inanspruchnahme der Meere bevor, die hinsichtlich ihrer Art und ihres Ausmaßes ohne Beispiel ist und die „Landnahme zur See“ weiter vorantreiben wird.

Anlagen zur Energieerzeugung und -übertragung sind ein zentraler Bestandteil dessen, was gemeinhin mit dem Begriff „Infrastruktur“ bezeichnet zu werden pflegt. Darunter werden aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive die materiellen Voraussetzungen der ökonomischen Entwicklung i. S. der Verfüg-

<sup>10</sup> Graf Vitzthum, EA 31 (1976), 129 (135).

<sup>11</sup> S. zum Begriff und Gegenstand des (öffentlichen) Seerechts Graf Vitzthum, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 1 Rn. 1 ff.; Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, § 39 Rn. 1 ff.

<sup>12</sup> Zu dieser Entwicklung jüngst Ehlers, VerwArch 2013, 406.

<sup>13</sup> Graf Vitzthum, EA 31 (1976), 129 (136).

<sup>14</sup> Dazu Wolfrum, in: Löwer (Hrsg.), Vielfalt des Energierechts, S. 9.

<sup>15</sup> Dazu aus rechtlicher Sicht zuletzt Burgi, JZ 2013, 745; Hofmann, Verw 47 (2014), 349 (349 ff.); Schulze-Fielitz, in: Schlacke/Schubert (Hrsg.), Energie-Infrastrukturrecht, S. 9 (19 ff.); zum Begriff und zur Entstehungsgeschichte Heselhaus, EurUP 2013, 137 (137 ff.); s. ferner den Überblick bei Kahl/Bews, Jura 2014, 1004 (Teil 1), 1094 (Teil 2).

<sup>16</sup> S. dazu im Einzelnen das Energiekonzept der Bundesregierung für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung v. 28.9.2010, abrufbar unter [http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/\\_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf](http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf); s. auch SRU, Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung, S. 110 ff.; Wolfrum/Fuchs, Ocean Governance und das Seerechtsübereinkommen, S. 22 f.

barkeit von Basisdiensten wie Verkehrsverbindungen, Energieversorgung, Anschlüsse an das Wassernetz, Abwasserbeseitigung und Telekommunikationsmittel verstanden.<sup>17</sup> Es geht folglich bei der bevorstehenden „Aufrüstung“ des maritimen Raumes mit Einrichtungen zur Energieerzeugung und -übertragung im Kern um die Inanspruchnahme der Meere als „Infrastrukturraum“ – wie es schon seit Längerem in Bezug auf andere Infrastrukturanlagen der Fall ist, gehören doch Verbindungen und Einrichtungen des Seeverkehrs, insbesondere Häfen, ferner unterseeische Rohrleitungen zum Transport und zur Versorgung mit fossilen Brennstoffen sowie sonstige Stromkabel und Telekommunikationsleitungen ebenfalls zum (meeres)infrastrukturellen Arsenal<sup>18, 19</sup>.

Die unerwartet rasche tatsächliche Infrastrukturentwicklung zu Wasser bedarf offenkundig rechtlicher Steuerung<sup>20</sup>, zunächst ggf. i. S. des Anreizes zu politisch gewünschtem Handeln<sup>21</sup>, zugleich und zuvörderst aber i. S. der Einhegung und Bewältigung von Interessenkollisionen, die mit der Errichtung und dem Betrieb von Infrastrukturanlagen einhergehen<sup>22</sup>. Hier ist das Konfliktpotential beträchtlich, auch deshalb, weil es sich bei den Meeren um sensible, z.T. bereits hochgradig belastete Ökosysteme handelt, deren Wirkungszusammenhänge noch zu einem großen Teil unerforscht sind.<sup>23</sup> Neben dem damit aufgeworfenen Schutzbedürfnis hat sich die Rechtsordnung der Steuerung von Konflikten anzunehmen, die zu gewärtigen sind, sobald miteinander unvereinbare Nutzungen gleicher oder unterschiedlicher Art um denselben Raum konkurrieren.<sup>24</sup> Derartige Schutz- und Nutzungskonflikte auf dem Meer sind, wie eingangs bemerkt, kein neuartiges Phänomen;<sup>25</sup> so haben sich bereits auf interna-

---

<sup>17</sup> Jochimsen, Theorie der Infrastruktur, S. 100; näher zum Infrastrukturbegriff sogleich unter B.I.

<sup>18</sup> Dazu etwa Davenport, Ocean Development & International Law 43 (2012), 201 (202 f.).

<sup>19</sup> S. nachfolgend B.

<sup>20</sup> Aus völkerrechtlicher Sicht etwa Tanaka, The International Law of the Sea, S. 3 ff.; von einem Eingehen auf die rechtssoziologische Diskussion darüber, ob dem Recht überhaupt die Fähigkeit zur Steuerung der (maritimen) Infrastrukturentwicklung attestiert werden kann, wird vorliegend abgesehen, dazu im Kontext des terrestrischen Verkehrswegeplanungsrechts Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 201 ff. m. w. N.; anhand einer Kodifikation des Umweltrechts Peine, Kodifikation des Landesumweltrechts, S. 37 ff.

<sup>21</sup> S. dazu etwa Schneider, Planungs-, genehmigungs- und naturschutzrechtliche Fragen des Netzausbaus, S. 21 ff., 56.

<sup>22</sup> Dazu anhand der Offshore-Windenergie Germelmann, EnWZ 2013, 488 (488 ff.); anhand der Energieinfrastruktur allgemein Hermes, in: Schneider/Theobald (Hrsg.), Recht der Energiewirtschaft, § 7 Rn. 7 f. m. w. N.

<sup>23</sup> S. nur SRU, Meeressumweltschutz für Nord- und Ostsee, Tz. 231; Gellermann, in: Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeressumweltschutzrechts, S. 16 ff.; zum aus ökologischer Sicht bedrohlichen Zustand der Meere s. WBGU, Welt im Wandel: Menschheitserbe Meer; dazu auch Schlacke, ZUR 2013, 513.

<sup>24</sup> Exemplarisch anhand der Kollision energieinfrastruktureller und militärischer Nutzung in der AWZ Dietrich, NuR 2013, 628.

<sup>25</sup> S. Graf Vitzthum, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 1 Rn. 5.

tionaler, europäischer wie nationaler Ebene Regelungsstrukturen und -mechanismen zu ihrer Bewältigung herausgebildet. Diese Strukturen erweisen sich angesichts ihrer Entstehungsgeschichte schon dem ersten Eindruck nach nicht als ein homogenes Regelwerk. Wie angedeutet, war die Meeresnutzung im Allgemeinen zunächst allein Gegenstand des internationalen und nationalen Seerechts, ist diesem aber infolge besagten Wandels immer mehr entwachsen und inzwischen Gegenstand auch des Umwelt- und Naturschutzrechts, Bergrechts, Wasserverkehrsrechts, Energierechts und Raumplanungsrechts.<sup>26</sup> Soweit es die *infrastrukturelle* Nutzung der Meere im Besonderen angeht, so finden sich diesbezügliche Regelungen inzwischen in all jenen Rechtsbereichen; maritimes Infrastrukturrecht ist also – wie sein terrestrisches Pendant – eine Querschnittsmaterie<sup>27</sup>.

Anders als zu Lande ist hingegen die Entstehung und Entwicklung des Infrastrukturrechts zur See spezifischen tatsächlichen und normativen Bedingungen unterworfen, welche ein besonderes Interesse an der grundlegenden rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Materie begründen. Zum einen handelt es sich – in tatsächlicher Hinsicht – um diejenigen Gegebenheiten, die den Meeresraum prägen und vom Festland fundamental unterscheiden. Zu nennen sind vor allem die spezifischen ökologischen Bedingungen und die fehlende Besiedelung durch den Menschen.<sup>28</sup> Zum anderen ist – vom Rechtlichen her – die weitreichende völkerrechtliche Prägung i. S. der Zonierung und differenzierten Zuweisung küsten- und drittstaatlicher Rechtspositionen gemeint, an der sich die nähere Gestaltung der Rechtsordnung auf europäischer und nationaler Ebene auszurichten hat.<sup>29</sup> Vor diesem Hintergrund verspricht die rechtswissenschaftliche Befassung mit der infrastrukturellen Entwicklung im Meer ebenso grundlegende wie neuartige, dabei zugleich exemplarische, nämlich ggf. auf den terrestrischen Bereich rückübertragbare, Erkenntnisse.

## B. Gegenstand der Untersuchung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist „maritimes Infrastrukturrecht“. Hierbei handelt es sich allerdings (noch) nicht um einen geläufigen (Rechts-)Begriff, erst recht nicht um einen solchen, der ein allgemein anerkanntes Rechtsgebiet bezeichnet.<sup>30</sup> Es bedarf folglich zunächst der terminolo-

<sup>26</sup> Vgl. Graf Vitzthum, EA 31 (1976), 129 (136); aus völkerrechtlicher Perspektive ders., in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, Kap. 1 Rn. 6.

<sup>27</sup> Vgl. Kübling, DVBl. 2013, 1093 (1094); Fehling, in: Schneider/Theobald (Hrsg.), Recht der Energiewirtschaft, § 8 Rn. 4, anhand des Energieanlagenzulassungsrechts.

<sup>28</sup> Vgl. nur Proelß, in: Ehlers/Erbguth (Hrsg.), Infrastrukturrecht zur See: Neue Wege der Meeresordnung, S. 13 (13).

<sup>29</sup> Dazu im Ersten Teil §§ 1–3.

<sup>30</sup> Nichts anderes gilt für das Infrastrukturrecht allgemein, vgl. Dörr, VVDStRL 73

gischen und rechtssystematischen Klärung und Verortung jenes Begriffs, so- dann der thematischen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands.

## I. Infrastruktur und Infrastrukturrecht

Bereits die allgemeine Bestimmung dessen, was „Infrastrukturrecht“ ist und welche Rechtsnormen bzw. -kreise ihm angehören, bereitet gewisse Schwierigkeiten, wird jener Terminus doch weder verbreitet noch einheitlich gebraucht.<sup>31</sup> Bevor geklärt werden kann, welche Normen das Infrastrukturrecht bilden, ist zunächst dessen Bezugsobjekt begrifflich zu erfassen.

Nach seiner Entstehung im französischen Sprachraum des 19. Jahrhunderts<sup>32</sup> fand das lateinische Kunstwort<sup>33</sup> „Infrastruktur“ in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts Eingang in den militärischen Sprachgebrauch der NATO<sup>34</sup> und fortan rasche Verbreitung in anderen, vornehmlich politischen, wirtschaftlichen und verwaltungspraktischen Zusammenhängen.<sup>35</sup> Die Zahl der wissenschaftlichen Beiträge, die sich seither grundlegend der begrifflichen wie inhaltlichen Behandlung des Phänomens „Infrastruktur“ angenommen haben, ist überschaubar geblieben; im Wesentlichen handelt es sich um Abhandlungen etymologischer oder wirtschaftswissenschaftlicher Art.<sup>36</sup> In letzterem Zusammenhang umfasst der Begriff – wie oben dargelegt – zunächst die materiellen Voraussetzungen der wirtschaftlichen Entwicklung. Weitergehend wird aber

---

(2014), 323 (325, 332); für das Energie-Infrastrukturrecht ebenso *Schulze-Fielitz*, in: *Schla-cke/Schubert* (Hrsg.), *Energie-Infrastrukturrecht*, S. 9 (11); zu jener Frage noch unten § 11 C.

<sup>31</sup> *Dörr*, wie vor; *Kühling*, DVBl. 2013, 1093 (1094).

<sup>32</sup> Der Begriff „infrastructure“ wurde ursprünglich zur Kennzeichnung des Unterbaus von Eisenbahnkonstruktionen verwandt, vgl. *van Laak*, *Archiv für Begriffsgeschichte* 41 (1999), 280 (280), mit entsprechenden Nachweisen.

<sup>33</sup> Pointiert *van Laak*, *Geschichte und Gesellschaft* 27 (2001), 367 (367): „Plastikwort“ der wissenschaftlich-technischen Zivilisation; zitiert auch bei *Dörr*, *VVDStRL* 73 (2014), 323 (324), der selbst von einem „Megawort“ der modernen Industriegesellschaft spricht; bei *Wißmann*, *VVDStRL* 73 (2014), 369 (370) ist wiederum von einem „Großbegriff“ die Rede.

<sup>34</sup> Im Kontext des betreffenden NATO-Programms ging es um die Koordination des Ausbaus von Flughäfen, Öl-Pipelines und Treibstoffreservoirs sowie von Kommunikations- und Luftverteidigungssystemen zum Zwecke der Standardisierung dieser Anlagen innerhalb des gesamten Bündnisses, dazu *van Laak*, *Archiv für Begriffsgeschichte* 41 (1999), 280 (281 ff.), dort auch zur weiteren „Karriere“ des Begriffes.

<sup>35</sup> Zur Begriffsgeschichte zusammenfassend *Dörr*, *VVDStRL* 73 (2014), 323 (326 ff.).

<sup>36</sup> S. etwa aus begriffshistorischer Sicht *van Laak*, *Archiv für Begriffsgeschichte* 41 (1999), 280; aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive *Jochimsen*, *Theorie der Infrastruktur*; ferner die Beiträge in *Simonis* (Hrsg.), *Infrastruktur*; *ders.*, „Infrastruktur“ in arbeitsteiliger Gesellschaft: Grundorientierung zu einem Begriff, *Universitas*, Bd. 38 (1983), 533; *Momberg*, *Theorie und Politik der Infrastruktur*; weitere Nachweise bei *Dörr*, *VVDStRL* 73 (2014), 323 (325 f.) in Fn. 11 sowie bei *Wißmann*, *VVDStRL* 73 (2014), 323 (372) in Fn. 7.

der Begriff auf institutionelle, soziale und personale Aspekte ausgedehnt.<sup>37</sup> Die vorliegend allein interessierende Infrastruktur im materiellen Sinne wird dabei verstanden als

„1. die Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel in einer Volkswirtschaft [...], die zur Energieversorgung, Verkehrsbedienung und Telekommunikation dienen, hinzu kommen 2. die Bauten usw. zur Konservierung der natürlichen Ressourcen und Verkehrswege im weitesten Sinne und 3. die Gebäude und Einrichtungen der staatlichen Verwaltung, des Erziehungs- und Forschungs- sowie des Gesundheits- und Fürsorgewesens.“<sup>38</sup>

Zutreffend ist bemerkt worden, dass es sich hierbei weniger um eine Definition, als um eine am wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisinteresse ausgerichtete pragmatische Zusammenstellung handelt.<sup>39</sup> Als wesentlich für die begriffliche Erfassung der Infrastruktur wird zudem erachtet, dass es sich um *Vorleistungen* handelt, die in der arbeitsteiligen Wirtschaft überall für Produktion und Konsum notwendig sind und deshalb universal verwendet werden.<sup>40</sup>

Auch andere Disziplinen, etwa die Sozial- und die Raumwissenschaften<sup>41</sup>, befassen sich mit der Infrastruktur, wobei zwar das Erkenntnisinteresse jeweils ein anderes ist, die behandelten Bereiche aber im Wesentlichen deckungsgleich sind. Stets geht es im Kern um die Sektoren der Versorgung mit Energie, Wasser und Gas, der Entsorgung von Abwasser und Abfall, des Transport- und Energiewesens sowie der Telekommunikation.<sup>42</sup>

In *rechtlichen*, insbesondere gesetzlichen Zusammenhängen findet der Begriff der Infrastruktur keinen einheitlichen Gebrauch.<sup>43</sup> Für die Zwecke der folgenden Untersuchung bedarf es indes ohnehin keiner grundsätzlichen Erörterungen zur Reichweite und Struktur jenes allgemeinen (Ober-)Begriffs<sup>44</sup>, sondern nur der Umschreibung (und sodann Eingrenzung<sup>45</sup>) dessen, was vorliegend Gegenstand rechtswissenschaftlicher Befassung sein soll. Insoweit kann der unionsrechtliche Infrastrukturbegriff herangezogen werden, welcher in Art. 170 Abs. 1 AEUV eine normative Verankerung erfahren hat. Die Vor-

<sup>37</sup> Dazu *Jochimsen*, Theorie der Infrastruktur, S. 101.

<sup>38</sup> *Jochimsen*, Theorie der Infrastruktur, S. 103.

<sup>39</sup> *Jochimsen*, wie vor.

<sup>40</sup> *Jochimsen*, Theorie der Infrastruktur, S. 105.

<sup>41</sup> Vgl. zu zentralen Planelementen im Bereich der Infrastruktur aus Sicht der Raumordnung *Benzel/Domhardt/Kiwitt/Proske/Scheck/Weick*, in: ARL (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, S. 248 ff.

<sup>42</sup> S. dazu den Überblick bei *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung, S. 169 f.; *Dörr*, VVDStRL 73 (2014), 323 (327), spricht treffend vom „interdisziplinären Begriffskern“.

<sup>43</sup> Dazu Bsp. bei *Dörr*, VVDStRL 73 (2014), 323 (324 ff.) sowie bei *Wißmann*, VVDStRL 73 (2014), 369 (374 f.).

<sup>44</sup> Vgl. die Vorgehensweise bei *Bogs*, Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze, S. 46 f.

<sup>45</sup> Dazu unter B.II.

schrift, die sich zum Beitrag der Union zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze verhält, nimmt ausdrücklich auf die Sektoren der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur Bezug.<sup>46</sup> Darunter werden einheitlich alle für die Beförderung von Personen, Gütern, Daten, Signalen oder Energie zwischen zwei Orten erforderlichen, ortsfesten und dauerhaften Einrichtungen verstanden.<sup>47</sup> Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung muss dieser unionsrechtliche Infrastrukturbegriff allerdings um Einrichtungen zur Erzeugung von Energie ergänzt werden.<sup>48</sup>

Sämtliche Rechtsnormen, die unmittelbar oder mittelbar die Infrastruktur im vorstehenden Sinne zum Gegenstand haben, lassen sich – bei weitem Verständnis – als *Infrastrukturrecht* begreifen. Darunter fallen demnach Bestimmungen zur Finanzierung, technischen Entwicklung und Harmonisierung, räumlichen und fachlichen Planung, dem Bau, der Unterhaltung, dem Betrieb und der Zugangsregulierung besagter Infrastruktureinrichtungen.<sup>49</sup> Jene Bereiche sollen allerdings nicht sämtlich Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein. Bevor eine weitere thematische Eingrenzung erfolgt, bedarf es aber zunächst der Bestimmung dessen, was zum Infrastrukturrecht in seiner spezifisch *maritimen* Ausprägung gehört.

## II. Maritimes Infrastrukturrecht

Das Attribut „maritim“<sup>50</sup>, welches in der Untersuchung sowohl im Zusammenhang mit dem Begriff der Infrastruktur als auch demjenigen des Infrastrukturrechts gebraucht wird, bezeichnet allgemein einen Einfluss des Meeres. Es findet im Sprachgebrauch insbesondere dort Verwendung, wo es um „Nutzungen des Meeres durch den Menschen oder eine auf den Menschen bezogene Sichtweise“<sup>51</sup> geht. Als maritime Infrastruktur werden demzufolge vorliegend – in Anknüpfung an o.g. Umschreibung – zunächst Infrastruktureinrichtungen ver-

<sup>46</sup> Dazu noch näher unter § 4 A.I.

<sup>47</sup> S. nur *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Art. 170 AEUV Rn. 7; der hier verwendete Infrastrukturbegriff ist folglich – ebenso wie derjenige der deutschen Gesetzessprache – anlagenbezogen, zutreffend *Dörr*, *VVDStRL* 73 (2014), 323 (330 f.).

<sup>48</sup> Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: *Schlacke/Schubert* (Hrsg.), *Energie-Infrastrukturrecht*, S. 9 (14); im Rahmen der Untersuchung bleibt hingegen die geologische Speicherung von CO<sub>2</sub> als Gegenstand ausgeklammert, auch wenn die hierfür erforderlichen Anlagen als solche der Infrastruktur angesehen werden, vgl. etwa Art. 1 Abs. 2 lit. a TEN-E-VO.

<sup>49</sup> Vgl. *Dörr*, *VVDStRL* 73 (2014), 323 (332), der von einer deskriptiven Sammelbezeichnung für eine Teilmenge des Rechts der Daseinsvorsorge spricht; dort (S. 332 ff.) auch zum Verhältnis von Daseinsvorsorge und Infrastruktur, welchem hier nicht näher nachgegangen werden muss; ferner *Wißmann*, *VVDStRL* 73 (2014), 369 (375), mit Fokussierung nicht auf einen bestimmten Gegenstand, sondern eine bestimmte Fragestellung; dem zustimmend *Schulze-Fielitz*, in: *Schlacke/Schubert* (Hrsg.), *Energie-Infrastrukturrecht*, S. 9 (11 f.).

<sup>50</sup> Der Begriff geht zurück auf das lateinische Wort „maritimus“ („das Meer betreffend“), s. den Eintrag „maritim“ in: *Duden*, *Das große Fremdwörterbuch*, 2. Aufl. 2000.

<sup>51</sup> S. [http://de.wikipedia.org/wiki/Maritim\\_\(Adjektiv\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Maritim_(Adjektiv)).

standen, die seewärts der Küstenlinie verortet sind<sup>52</sup>. Das betrifft zum einen *punktförmige* Infrastrukturanlagen, z. B. Offshore-Windparks, zum anderen *linienförmige* Anlagen, etwa Seekabel und seeverlegte Rohrleitungen. Ferner sind in die Untersuchung Seehäfen als maritime Infrastruktureinrichtungen einzubeziehen, auch wenn sie sich räumlich zu einem Großteil landwärts der Küstenlinie befinden. Entscheidend ist insoweit, dass Seehäfen bedeutsame Schnittstellen zwischen dem eigentlichen Seeverkehr und dem Landverkehr darstellen; ihre Mitberücksichtigung begegnet der Gefahr einer isolierten Betrachtung des Meeresraums ohne Rücksicht auf die Interdependenzen mit terrestrischen Infrastrukturen.

Als *maritimes Infrastrukturecht* haben folglich sämtliche Rechtsnormen zu gelten, deren Regelungsgegenstand *maritime Infrastruktur* im vorstehenden Sinne ist. Angesichts der Weite des Infrastrukturechtsbegriffs<sup>53</sup> soll indes der Untersuchungsgegenstand thematisch eingegrenzt werden. So werden Regelungsbereiche ausgeklammert, welche die Finanzierung, (Zugangs-)Regulierung, technische Entwicklung und Harmonisierung betreffen. Das Erkenntnisinteresse richtet sich im Folgenden allein auf solche Rechtsnormen, welche die staatliche Zulassung von Vorhaben maritimer Infrastruktur sowie die hierauf gerichtete fachliche und überfachliche räumliche Planung zum Gegenstand haben.<sup>54</sup> Es geht demnach ausschließlich um das öffentliche Zulassungs- und Planungsrecht für Einrichtungen der maritimen Infrastruktur.

Derart umgrenzt lässt sich das maritime Infrastrukturecht als Gegenstand der vorliegenden Untersuchung weiter systematisieren. So lassen sich ihm einerseits Regelungen zuordnen, welche exklusiv auf die Zulassung oder planerische Steuerung *maritimer* Infrastrukturen gerichtet sind; ihr räumlicher Geltungsbereich ist damit zwangsläufig auf das Meer oder zumindest auf bestimmte Teile desselben beschränkt. Beispielhaft lassen sich insoweit die Regelungen der Seeanlagenverordnung über die Zulassung von Energieinfrastrukturanlagen in der AWZ<sup>55</sup> anführen. Derartige Rechtsnormen können als *spezifisches maritimes Infrastrukturecht* bezeichnet werden. Dem maritimen Infrastrukturecht unterfallen andererseits aber auch solche Bestimmungen, deren Regelungsgegenstand sowohl maritime als auch terrestrische Infrastrukturvorhaben sind, deren räumlicher Geltungsbereich sich somit gleichermaßen auf das Festland wie auf das Meer erstreckt. Das können einerseits Normen sein, denen der Gesetzgeber ausdrücklich auch maritime Infrastrukturvorhaben als Gegenstand zugewiesen hat, so wie es bei der Bundesfachplanung nach dem

<sup>52</sup> Näher zur Zonierung der Meere aufgrund völkerrechtlicher Vorgaben unter § 1.

<sup>53</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Schlacke/Schubert (Hrsg.), *Energie-Infrastrukturecht*, S. 9 (12).

<sup>54</sup> Von diesem (eingeschränkten) Verständnis des Begriffs „maritimes (bzw. Meeres-) Infrastrukturecht“ geht auch die Arbeit von *Erbguth*, DVBl. 2009, 265, aus.

<sup>55</sup> Dazu näher § 8 A.I.

NABEG<sup>56</sup> der Fall ist. Es kann sich andererseits um solche Bestimmungen handeln, die für einen Einsatz ausschließlich zu Lande geschaffen worden sind, die aber infolge technischer Entwicklung nunmehr auch Geltung zu Wasser beanspruchen, weil sich ihr sachlicher Anwendungsbereich ohne Zutun des Gesetzgebers entsprechend erweitert hat.<sup>57</sup> Letzteres trifft etwa auf genehmigungsrechtliche Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu, denen sich unter bestimmten Voraussetzungen land- wie seegestützte Windenergieanlagen zu fügen haben<sup>58</sup>. Mögen derartige Rechtsnormen auch hinsichtlich ihres räumlichen Geltungsbereichs indifferent ausgestaltet sein, so ändert dies nichts daran, dass sie dem maritimen Infrastrukturrecht angehören. Sie sind in die vorliegende Studie zwingend einzubeziehen, zumal sich ein großer Teil des maritimen Infrastrukturrechts aus entsprechenden Regelungskreisen rekrutiert. Bestimmungen dieses Typs können zusammenfassend als *unspezifisches maritimes Infrastrukturrecht* bezeichnet werden.<sup>59</sup>

### C. Untersuchungsziel und Vorgehensweise

Der Untersuchung sei folgende Hypothese vorangestellt: Das maritime Infrastrukturrecht weist in seiner gegenwärtigen Verfasstheit grundlegende Defizite, insbesondere Divergenzen, systematische Inkonsistenzen und Lücken auf, welche seine aufgabenadäquate Ausprägung in Zweifel ziehen und damit sein Steuerungsvermögen erheblich einschränken. Hiervon ausgehend verfolgt die Untersuchung zunächst das Ziel, die vorfindlichen Regelungsstrukturen und -zusammenhänge zu analysieren, zu ordnen und hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit zu bewerten. Angesichts der zu erwartenden normativen Unzulänglichkeiten zielt die Arbeit im Weiteren darauf ab, dem geltenden nationalen Regime eine Neukonzeption entgegenzusetzen, welcher infolge systematischer Stimmigkeit und Kohärenz in materieller, formeller und räumlicher Hinsicht eine optimierte Steuerungskraft zukommt. Im Näheren geht es – vor dem Hintergrund der Erkenntnisse und Erfahrungen zum terrestrischen Infrastrukturrecht – um die Bereitstellung und Ausformung geeigneter planungs- und zulassungsrechtlicher Instrumente und deren Abstimmung untereinander, ferner um die Beseitigung von sachlich nicht gerechtfertigten Divergenzen im Hinblick auf das in unterschiedlichen Meereszonen geltende Infrastrukturrecht. Schließlich soll das zu entwickelnde Regime dem Leitbild einer nachhaltigen

---

<sup>56</sup> Dazu näher unter § 7 B.II.2.

<sup>57</sup> Zu den besonderen Schwierigkeiten, die mit der Auslegung und Anwendung derartiger Regelungen verbunden sind, s. unten § 6.

<sup>58</sup> Dazu näher § 7 A.I.

<sup>59</sup> Zur Vorgehensweise im Hinblick auf derart unspezifische Regelungskreise im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nachfolgend unter C.

Entwicklung i. S. eines gerechten Ausgleichs zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Belangen gerecht werden. Bei alledem sind die Grenzen bzw. Vorgaben des Seevölkerrechts, des europäischen Rechts sowie des nationalen Verfassungsrechts in Rechnung zu stellen und ist, vor allem mit Blick auf Letzteres, zu ergründen, inwieweit ggf. rechtliche Hindernisse für die hier zu entwickelnde Konzeption beseitigt werden können.

Bei der so umschriebenen Vorgehensweise offenbart sich allerdings ein Dilemma, welches aus dem hier zugrunde gelegten (weiten) Begriff des maritimen Infrastrukturrechts rührt, zu dem – wie bedeutet – auch *unspezifische* Rechtsnormen zu zählen sind<sup>60</sup>. Will man dem soeben dargelegten Untersuchungsziel entsprechend die Leistungsfähigkeit derartiger Normen(kreise) gegenüber Vorhaben maritimer Infrastruktur bewerten, so lässt sich dies häufig nicht isoliert für den maritimen Geltungsbereich bewerkstelligen. Steuerungsdefizite rühren in diesem Zusammenhang regelmäßig nicht aus einer Übertragung terrestrisch gewachsener Regelungsstrukturen auf das Meer, sondern aus allgemeinen rechtlichen Defiziten, die sich auf den maritimen wie terrestrischen Geltungsbereich gleichermaßen auswirken. Um es am Beispiel zu verdeutlichen: Wenn der Bundesfachplanung nach dem NABEG attestiert wird, sie lasse infolge der strikten Verbindlichkeit gegenüber der nachfolgenden Planfeststellung keine Korrekturen der Grobtrassierung im Zulassungsverfahren mehr zu, was ggf. zu erheblichen Verzögerungen führen könne<sup>61</sup>, so handelt es sich hierbei offenkundig um ein Defizit, welches auf die Bundesfachplanung allgemein zutrifft und damit eine Steuerungsschwäche nicht nur, aber auch gegenüber dem Energieleitungsausbau zu Wasser begründet. Anders gewendet: es handelt sich hierbei nicht um einen *spezifisch* maritim-infrastrukturellen Aspekt. Gleichwohl liegt es auf der Hand, dass sich derart allgemeine Problemlagen dem maritimen Infrastrukturrecht zwangsläufig mitteilen und über dessen Steuerungsvermögen wesentlich mitentscheiden. Will die Arbeit den Anspruch der Rückübertragbarkeit ihrer Erkenntnisse auf den terrestrischen Infrastrukturbereich<sup>62</sup> einlösen können, so muss sie sich zwangsläufig auch jener allgemeinen Probleme annehmen. Dabei droht allerdings die Gefahr, dass die Untersuchung zu viel Gewicht auf Fragen des allgemeinen, d. h. eben auch terrestrischen Infrastrukturrechts legt und damit ihr spezifischer Untersuchungsgegenstand aus dem Fokus gerät. Um dies zu vermeiden, werden besagte Probleme allgemein-infrastruktureller Natur mit Wirkung auch für den maritimen Bereich zwar angesprochen und in Rechnung gestellt, nicht aber erschöpfend behandelt.

---

<sup>60</sup> Dazu vorstehend unter B.II.

<sup>61</sup> So *Durner*, NuR 2012, 369 (372 f.); dazu jüngst auch *Posch/Sitsen*, NVwZ 2014, 1423; näher zur Bundesfachplanung unten § 7 B.II.2.

<sup>62</sup> S. vorstehend unter A.

## Sachregister

- Abwägung
  - Fachplanung 185, 194
  - küsten- und drittstaatlicher Rechte 49 ff.
  - Raumordnung 310 ff.
  - Ökosystem-Ansatz 138 ff.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung 298, 304
- ausschließliche Wirtschaftszone 23 ff., 36 ff.
  - Abgrenzung 24
  - Bauleitplanung 230
  - Erstreckungsklausel 151, 202, 217, 230, 232, 280, 312, 343
  - Fachplanung 59 f., 216 ff., 351 f., 357 f.
  - Hoheitsbefugnisse 26 f., 36 ff.
  - Raumordnung 60 ff., 227 ff., 344 ff., 353 ff., 359 f.
  - Rechtsstatus 25 ff.
  - souveräne Rechte 26 f., 36 ff., 40 f.
  - Vorhabenzulassung 202 ff., 351 f., 358 f.
- Außenbereich 159 ff., 196
- AWZ
  - *siehe* ausschließliche Wirtschaftszone
- Barrierefreiheit 190 f.
- Basislinie 17 ff., 21, 24, 28, 125, 141 f.
  - gerade 18 f., 31
  - normale 18
- Bauleitplanung
  - im Küstenmeer 160 f., 198 f.
  - in der AWZ 230
  - und Seehafenentwicklung 199 ff.
- Bauordnungsrecht 154, 161, 166, 174, 287
- Bauplanungsrecht 159 ff., 198 f.
- Bedarfsplanung 177 ff., 217, 296 ff.
  - Bundeszuständigkeit 357 f.
  - Energieerzeugung 297 f.
  - EnWG 177 ff., 217
  - Europäische Union 114 ff., 366
  - durch Fachplanung 298 f.
  - durch Raumordnung 300 f.
- Bundes-Immissionsschutzgesetz 9, 154 ff., 278 f., 287
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie 206 ff., 213, 218, 227, 229 f., 242, 278, 281 ff., 317, 328, 358
- Bundesbedarfsplan 115, 166 ff., 178 ff., 188, 217, 224, 283
- Bundesbedarfsplangesetz 165
- Bundesberggesetz 202, 209 ff., 221, 262, 278
  - Verhältnis zur SeeAnlVO 209 ff.
- Bundesfachplan Offshore 217 ff.
  - Inhalt 219
  - Rechtswirkungen 219 ff.
  - Verhältnis zur Bedarfsplanung 224 f.
  - Verhältnis zur Raumordnung 225 f., 286
  - Verhältnis zur Vorhabenzulassung 220 ff.
- Bundesfachplanung 10, 179 ff., 192 ff., 281 f.
  - Abwägungsgebot 185
  - Rechtsnatur 182 ff.
  - Systemgerechtigkeit 181 ff.
  - Steuerungsvermögen im maritimen Raum 186 f.
  - Verhältnis zur Landesplanung 192 ff.
- Bundesnaturschutzgesetz 42, 166, 175, 202 f., 208, 214, 232 ff.
- Bundesnetzagentur 107, 167, 177 f., 181, 183, 193 f., 278, 282, 327, 368,
- Bundesraumordnung
  - *siehe* Raumordnung
- Bundeswasserstraße 162 f., 170 ff., 199

- Bundeswasserstraßengesetz 162 f., 170 ff.
- Dreidimensionalität  
– des Meeresraums 190 ff.
- Eingriff  
– *siehe* Eingriffsregelung  
Eingriffsregelung 42, 231 ff., 329 ff.  
– Ausgleichsmaßnahmen 255 ff.  
– Ausschluss für Windkraftanlagen 249 ff.  
– Befahrens- und Fischereibeschränkungen 258 f.  
– Beseitigung von Anlagen 261 f.  
– Eingriff 235 ff.  
– erhebliche Beeinträchtigungen 238 ff., 247 f.  
– Errichtung künstlicher Riffe 259 ff.  
– Ersatzmaßnahmen 263 ff.  
– Ersatzzahlung 266 ff.  
– Fortentwicklung 329 ff.  
– Grundfläche 235 ff.  
– Landschaftsbild 245 ff.  
– Naturhaushalt 238 ff.  
– Naturraum 264 f.  
– Schutzgüter 233 ff.  
– Steuerungsvermögen im maritimen Raum 275 f.  
– Summationswirkungen 244 ff.  
– Vermeidungsgebot 251 ff.  
– Ziele 233 ff.
- Energieeffizienz 80, 82, 92  
Energieerzeugung 2 f., 26, 37, 46, 154 ff., 203 ff., 250, 297 f., 321  
Energieinfrastruktur 7, 36 ff., 70, 80 ff., 104 ff., 176 ff., 216 ff., 294 ff., 351  
Energiekompetenz  
– des Bundes 351  
– der EU 79 ff.  
Energieleitungsausbaugesetz 176  
Energieversorgungssicherheit 80 ff.  
Energiewende 2, 164, 176, 285, 301, 324  
Energiewirtschaftsgesetz 164, 176
- Fachplanung  
– im Küstenmeer 174 ff.  
– in der AWZ 59 f., 216 ff., 351, 357 f.  
– Gesetzgebungskompetenzen 351 f.
- Fehmarnbeltquerung 40 f.  
Festlandssockel 24, 27 ff., 39 ff., 53 ff., 202 ff.  
– Abgrenzung 28  
– Begriff 28  
– Rechtsstatus 28 f.  
Feintrassierung 181, 302 f.  
FFH-Richtlinie 106, 116 ff., 311  
FFH-Verträglichkeitsprüfung 106, 119, 214  
friedliche Durchfahrt  
– *siehe* Küstenmeer  
Funktionshoheitsraum 25, 36 ff., 142, 202 ff.
- Gasversorgungsleitungen 168, 283, 327  
Gebietshoheit 20, 22, 25, 28, 31, 279  
Genehmigung  
– nach BBergG 210, 212 ff., 262  
– nach BImSchG 154 ff.  
Grobtrassierung 179 ff., 302 ff.
- Habitatschutzrecht  
– *siehe* FFH-Richtlinie  
Häfen  
– *siehe* Seehäfen  
Hochspannungsleitungen 164 f., 191, 196  
Höchstspannungsleitungen 164 ff., 178 ff., 196, 217, 286  
Hoheitsbefugnisse  
– *siehe* ausschließliche Wirtschaftszone
- Infrastruktur  
– Begriff 5 ff.  
Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz 165 f.  
Infrastrukturpolitik  
– europäische 69 ff.  
Infrastrukturrecht  
– Begriff 7  
innere Gewässer 18 ff.  
– Grenzen 18 ff.  
– Rechtsstatus 20 f.  
integrierte Meerespolitik 132 ff., 138, 145  
Interkonnektion 82 ff.  
Interoperabilität 72 ff., 83 ff., 104

- Kodifikation 333 ff.
- Kommunikationsinfrastruktur 39 f., 70
- Kommunikationsfreiheiten 41, 47 ff., 61
- Konzentrationswirkung
  - immissionschutzrechtliche Genehmigung 161 f.
  - Planfeststellungsbeschluss 166, 168, 208
- künstliche Inseln 18, 26 f., 37 ff., 46, 203 f.
- Küstengewässer 18 ff., 31 ff., 126, 141 f., 153 ff., 352
- Küstenmeer 21 ff., 32 ff.
  - Abgrenzung 21
  - friedliche Durchfahrt 32 ff.
  - Rechtsstatus 21 ff.
- Landschaftsbild 42, 45 f., 233 f., 245 ff., 253, 262 f., 266
- Landschaftsplanung 175, 187, 216, 232
- Leitlinien 74 ff., 103 ff., 111 ff.
  - Bindungswirkung 75 f.
  - Festlegung 78 f.
  - Inhalte 76 ff.
  - Rechtswirkungen 114 ff.
- maritimes Aquitorium 31
- maritimes Infrastrukturrecht
  - Begriff 7 ff.
  - europäisches 65 ff.
  - formale Zusammenführung 332 ff.
  - nationales 149 ff.
  - Rechtsgebiet 4, 333 f.
  - spezifisches 8
  - unspezifisches 9
- maritime Raumordnung
  - *siehe* Raumordnung
- Meeresnaturschutzabgabe 288, 329 ff.
- Meeresnaturschutzrecht
  - Eingriffsregelung 231 ff.
  - seevölkerrechtliche Grenzen 41 ff.
- Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 125 ff., 141
- Meeresumwelt
  - Verschmutzung 43 ff., 54 f., 57 ff., 260 f.
- Meeresumweltschutz
  - Kompetenzen 90 ff.
- Meereszonen
  - *siehe* Zonierung
- NABEG
  - *siehe* Netzausbaubeschleunigungsgesetz
- nachhaltige Entwicklung 9 f., 133 ff.
- Natura 2000 118 ff.
- Naturhaushalt 45, 233 ff., 238 ff., 255 ff., 264 ff.
- naturschutzrechtliche Eingriffsregelung
  - *siehe* Eingriffsregelung
- Netzanbindungsleitungen 167 f., 178, 188, 209 ff., 217, 222, 250
- Netzausbaubeschleunigungsgesetz 166, 176
- Netzentwicklungsplan 178, 217, 224
- Nutzungskonflikte 3, 48 f.
- Offshore-Netzentwicklungsplan 177 f., 217, 224 f.
- Offshore-Netzplan 218, 222 f., 225, 285 f., 315, 317 f.
- Offshore-Windfarm 121, 156, 205
- Ökosystem-Ansatz
  - Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 126
  - Raumordnung 132, 135 ff.
- one-stop-shop 107, 145
- Planfeststellung
  - Abschnittsbildung 207, 302 f., 328, 358
  - EnWG 164 ff., 168
  - NABEG 166 ff.
  - UVPG 168 f.
  - WHG 170 ff.
  - WaStrG 170 ff.
  - Rechtsnatur 12
  - SeeAnlVO 204 ff.
- Raumordnung
  - Abgrenzung zur Fachplanung 306 ff.
  - europäische 92 ff., 128 ff.
  - grenzüberschreitende 145
  - im Küstenmeer 189 ff.
  - in der AWZ 60 ff., 227 ff.
  - Seehafenentwicklung 197 f.
  - Teilraumordnungsplan 318 ff., 325 f.

- Trassenfestlegung 305 ff.
- Ziele der Raumordnung 193 f., 308 ff.
- Raumordnungskompetenz
  - Abweichungsbefugnis 349 ff.
  - der EU 92 ff.
  - für das Küstenmeer 352
  - für die AWZ 344 ff., 353 ff.
  - konkurrierende 344 ff.
  - kraft Natur der Sache 349
- Raumordnungsverfahren
  - Aufgabenzuweisung an den Bund 326
  - im Küstenmeer 195 ff.
  - in der AWZ 230
  - Leistungsfähigkeit 312 ff., 320 f.
- Raumordnungsverordnung 195 f.
- Rohrleitungen
  - anlandende Rohrleitungen 56
  - Rückbau 261 f.
  - Transitrohrleitungen 53 ff.
  - Verlegefreiheit 39, 48
  - Zulassung auf dem Festlandsockel 215
  - Zulassung im Küstenmeer 168 f.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen
  - 295, 298, 303 f.
- Seeanlagenverordnung 8, 203 ff.
- Seeaufgabengesetz 203 f.
- Seehäfen 8, 169 ff.
  - bauleitplanerische Steuerung 199 ff.
  - Infrastruktur 169
  - Planfeststellung 170 ff., 327, 352
  - raumordnerische Steuerung 197 f., 321 f., 325 f.
  - seevölkerrechtliche Zuordnung 19 f.
  - Suprastruktur 169
  - TEN-V-VO 113
  - Umweltverträglichkeitsprüfung 170
- Seekabel
  - anlandende Seekabel 58
  - Transitseekabel 56 ff.
  - Verlegefreiheit 39 f.
- Seerechtsübereinkommen 17
- Seeschifffahrt 87, 129, 343
- Sicherheitszonen 38 f., 242 ff., 253, 329
- souveräne Rechte
  - *siehe* ausschließliche Wirtschaftszone
- Souveränität
  - aquitoriale 21 ff.
  - territoriale 20 f., 31, 101
- Standortplanung 301, 321 f., 325
  - Bundesfachplan Offshore 222
- strategische Umweltprüfung 123 ff.
- SUP-Richtlinie 123 ff.
- Szenariorahmen 177, 217, 224 f.
- Telekommunikationsinfrastruktur 70
- Terran(e)isierung 1, 190
- territoriale Kohäsion
  - *siehe* territorialer Zusammenhalt
- territoriale Souveränität
  - *siehe* Souveränität
- territorialer Zusammenhalt 94 ff.
- Transeuropäische Energieinfrastruktur
  - EU-Verordnung 104 ff.
- Transeuropäische Netze (TEN)
  - Energie 104 ff.
  - EU-Kompetenz 68 ff.
  - Verkehr 111 ff.
- Transitrohrleitungen
  - *siehe* Rohrleitungen
- Transitseekabel
  - *siehe* Seekabel
- Trassenkorridore 180 f., 188, 196, 219 ff., 303 f., 310, 320
- Trassenplanung 302 ff.
  - durch Fachplanung 316 ff.
  - durch Raumordnung 305 ff., 318 ff.
- Tunnel 40 f.
- umfassende Entscheidung 107 f.
- Unterseekabel
  - *siehe* Seekabel
- Umweltverträglichkeitsprüfung 106 f., 120 ff., 156, 166, 168 ff., 205 ff., 212, 215
- UVP-Richtlinie 120
- Verkehrsinfrastruktur 40 f., 70, 86 ff., 111 ff., 192
- Verkehrskompetenz 86 ff.
- Verkehrswegeplanung 197, 302, 304, 313 f.
- Verwaltungskompetenzen 352 ff.
  - Fachplanung 357 f.
  - Planfeststellung 358 f.
  - Raumordnung 353 ff.

- Vogelschutzrichtlinie 116 f.
- Vorhaben von gemeinsamem Interesse  
71, 74, 77 ff.
- Energieinfrastruktur 105 ff.
  - Verkehrsinfrastruktur 112 ff.
  - Vorrangstatus 104, 106 f.
- Wasserhaushaltsgesetz 161 f., 170 ff.
- Wasserrahmenrichtlinie 126 f., 141
- Windenergieanlagen 37, 154 ff., 203 ff.,  
219, 222, 249 ff., 278, 287, 297
- Windkraftanlagen
- *siehe* Windenergieanlagen
- Windpark
- *siehe* Windenergieanlagen
- Zonierung 17 ff., 29 f., 126, 277 ff.