

# 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

 Springer

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](http://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

<b>1. Kapitel Konfliktanalyse .....</b>	<b>1</b>
§ 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
<b>2. Kapitel Raumordnung und Landesplanung .....</b>	<b>107</b>
§ 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

<b>3. Kapitel Instrumente des Naturschutzrechts.....</b>	<b>261</b>
§ 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
<b>4. Kapitel Instrumente des Wasserrechts .....</b>	<b>404</b>
§ 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
<b>5. Kapitel Staatliche Schutzaufträge.....</b>	<b>439</b>
§ 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
<b>6. Kapitel Einzelentscheidungsmanagement .....</b>	<b>511</b>
§ 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
<b>7. Kapitel Zusammenfassung .....</b>	<b>532</b>
<b>Begriffserklärungen .....</b>	<b>537</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>541</b>



# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Kapitel Konfliktanalyse .....</b>	<b>1</b>
§ 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
<b>2. Kapitel Raumordnung und Landesplanung .....</b>	<b>107</b>
§ 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
<b>3. Kapitel Instrumente des Naturschutzrechts .....</b>	<b>261</b>
§ 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
<b>4. Kapitel Instrumente des Wasserrechts .....</b>	<b>404</b>
§ 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
<b>5. Kapitel Staatliche Schutzaufträge .....</b>	<b>439</b>
§ 13 Schutz besiedelter Flächen .....	439
A. Rechtlicher Umfang der Schutzaufträge .....	439
I. Schutz als Aufgabe oder Pflicht? .....	439
II. Einschätzungsprerogative 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. Definition .....	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
<b>6. Kapitel Einzelentscheidungsmanagement.....</b>	<b>511</b>
§ 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
<b>7. Kapitel Zusammenfassung.....</b>	<b>532</b>
<b>Begriffserklärungen.....</b>	<b>537</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>541</b>

# 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 <sup>2</sup>	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