

**Der erste Raumordnungsplan  
des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie  
für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone.  
- Eine konstruktive Analyse -**

von

**Professor Dr. Hanns Buchholz**

Seniorprofessor. LEUPHANA. Universität Lüneburg  
vormals Universität Hannover

unter Mitarbeit von

**Dipl.-Geograph Detlef Krüger**

beauftragt vom

**Offshore – Forum Windenergie**

Hamburg

Hemmingen, August 2008

## Vorwort

Am 31. Juli 2008 erhielt ich vom „Offshore-Forum Windenergie“ (Hamburg) den Auftrag zur Anfertigung einer kritischen, aber konstruktiven Analyse des Entwurfs zum Raumordnungsplan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie, Referat M 5. Ich habe den Auftrag gerne angenommen, da ich vor ca. 25 Jahren zum ersten Mal in einer Publikation die Notwendigkeit zur Raumordnung besonders in den küstennahen Meereszonen erläutert hatte. Und seit jener Zeit habe ich mich mit dem Thema beschäftigt.

Nun liegt also der erste Raumordnungsplan vor; das ist ein sehr bedeutsamer Schritt in eine neue Entwicklungsepoche der Meeresraumordnung und Meeresraumentwicklung. Umso wichtiger ist es, dass in diesem Moment die richtigen Wege eingeschlagen werden.

Zusammen mit Herrn Dipl.-Geogr. Detlef Krüger habe ich den Raumordnungsplan analysiert, was wegen der Kürze der Bearbeitungszeit, nämlich bis zum 29. August 2008, nicht mit der eigentlich gebotenen Gründlichkeit geschehen konnte. Naturgemäß werden die Aspekte, zu denen wir eine abweichende Meinung haben, stärker betont; denn in dieser Phase der öffentlichen Auslegung des Raumordnungsplans muss es ja besonders um solche raumordnerischen Sachverhalte gehen, die man gerne geändert sehen möchte.

Im Textteil der AWZ-ROV (Entwurf) gibt es unsererseits weniger Änderungswünsche; denn er ist in großen Bereichen sehr gut auf die Probleme und Raumordnungsaufgaben orientiert, anregend und zukunftsweisend. Allerdings halten wir einige Festlegungen und Erläuterungen des Textteils für problematisch im Sinne der Meeresraumordnung. Zudem lassen die vielen vorgeschlagenen Ziele der Raumordnung und sonstige Erläuterungen erkennen, dass eigentlich eine zweite und dann großmaßstäbliche Planungsebene nötig ist. Die räumlichen Umsetzungen, die in den Raumordnungsplänen für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone in Nordsee und Ostsee dargestellt ist, kritisieren wir stärker und leiten daraus mehrere Empfehlungen für das weitere Vorgehen ab.

Professor Dr. Hanns Buchholz

Dipl.-Geograph Detlef Krüger

Hemmingen, August 2008

Inhalt	Seite	
A	Einleitung	4
A 1	Die umfassende Inwertsetzung der Meere hat weltweit begonnen	4
A 2	Das Seerechtsübereinkommen von 1982 und die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone	4
A 3	Raumordnung allgemein	5
A 4	IKZM	7
A 5	Der Entwurf zum ersten Raumordnungsplan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone liegt nun vor	8
A 6	Der politische Auftrag zur Entwicklung der Ausschließlichen Wirtschaftszone	10
B	Der Entwurf des ersten Raumordnungsplans im Einzelnen	11
B 1	Die Vorranggebiete für Windenergie	11
B 2	Die Ausschlussbestimmungen der Vorranggebiete für Windenergie	14
B 3	Windenergieparks innerhalb und außerhalb der Vorranggebiete	16
B 4	Schiffskorridore	16
B 5	Bergbau	19
B 6	Militärische Übungsgebiete	20
B 7	Forschung	22
B 8	Kulturgüter	23
B 9	Entwicklungszonen und Offene Seeschafte für den Raumordnungsplan	23
B 10	Leitbild	24
B 11	Zum Problem der Kartendarstellung	26
B 12	Nachrichtliche Darstellungen	27
B 13	Unklarheiten	28
B 14	Zusammenfassung Schwerpunkt Windenergie	29
C	Empfehlungen	33

## **A Einleitung**

### **A 1 Die umfassende Inwertsetzung der Meere hat weltweit begonnen**

Die Menschheit befindet sich in der ersten Phase der umfassenden Inwertsetzung der Meere. Nachdem lange Zeit im Wesentlichen Schifffahrt und Fischfang die einzigen wichtigen Meeresnutzungen waren, sind nun die Förderung von Erdöl und Erdgas sowie die Produktion von Elektrizität hinzugekommen. Der große Unterschied zu früher ist, dass nun immer mehr ortsfeste Installationen ins Meer gebaut werden. Diese Situation erfordert ganzheitlich Ansätze, besonders in den sehr intensiv genutzten Randmeeren der großen Ozeane.

All das ist ein globaler Vorgang, der sich in allen Küstenregionen - manchmal beinahe unbemerkt - ergeben hat, und die Vereinten Nationen haben darauf mit dem neuen Seerecht reagiert. Den Küstenstaaten werden damit größere Möglichkeiten gegeben, den Meeresbereich mit seinem höchst bedeutsamen Innovationspotenzial wirtschaftlich zu nutzen. Der Wert der Meeresbereiche ist noch viel zu wenig erkannt worden. Von einem großen Teil der Gesellschaft und auch von vielen Politikern und Behörden wird bis heute nicht erahnt, welches ganz außerordentliche und vielfältige Wirtschafts- und Umweltpotenzial auf seine Inwertsetzung wartet.

### **A 2 Das Seerechtsübereinkommen von 1982 und die deutsche**

#### **Ausschließliche Wirtschaftszone**

Das 12 Seemeilen breite Küstenmeer zwischen der mittleren Tideniedrigwasserlinie (MTnw) bzw. den „geraden Basislinien“ und die seewärts daran anschließende „Ausschließliche Wirtschaftszone“ der Küstenstaaten sind ein Produkt der Seerechtsübereinkommens von 1982 der Vereinten Nationen. Es wurde damit der Tatsache Rechnung getragen, dass die wirtschaftlichen und sonstigen Aktivitäten der Küstenstaaten immer weiter und intensiver auf die Meere ausgreifen, so dass es Sinn machte, eine breite Meereszone in die Zuständigkeit des Küstenstaates zu stellen.

Zum 1.1.1995 proklamierte die Bundesrepublik Deutschland (alt) an ihren Nordsee- und Ostseeküsten ein deutsches Küstenmeer von 12 Seemeilen (22,224 Km) Breite. (Der Bereich zwischen der Linie des Mittleren Tidehochwassers / MThw einerseits und der Linie des Mittleren Tideniedrigwassers / MTnw bzw. den „geraden Basislinien“ gehört völkerrechtlich nicht zum Küstenmeer, sondern zu den „Inneren Gewässern“, die in der deutschen Fachterminologie bisher zumeist nicht genannt werden. (Vgl. Buchholz, 2005)) und zugleich eine „Ausschließliche Wirtschaftszone“, die theoretisch bis zu 200 Seemeilen (370,4 Km) breit ist, die aber Ihre Außengrenze wesentlich enger fassen musste - und zwar als Kompromiss und Verhandlungsergebnis zwischen den deutschen Raumansprüchen und denjenigen der benachbart oder gegenüber gelegenen Staaten.

Aus der immer intensiveren Nutzung dieser Meereszonen ergibt sich zunehmend die Notwendigkeit zu einer ganzheitlichen Raumplanung, um eine nachhaltige Entwicklung der Meeresgebiete gewährleisten zu können. Allerdings wurde der Raumplanungsbedarf erst allmählich erkannt. Bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre bestand die Ansicht fort, dass grundsätzlich die „Freiheit der Meere“ für die Schifffahrt gegeben sei und dass der Bau ortsfester Installationen im Meer als sektoraler Einzelfall zu behandeln sei: Entsprechend müsse geprüft werden, ob die Sicherheit und Leichtigkeit des (See-)Verkehrs (siehe Seeanlagenverordnung SeeAnIV) beeinträchtigt sein könnte oder nicht. Wenn die Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs durch eine geplante ortsfeste Installation - z.B. eine Rohrleitung oder eine Arbeitsplattform - nicht beeinträchtigt war, dann musste der Bau der Anlage genehmigt werden. Als nun in den 1990er Jahren der Bau und Ausbau von Offshore-Windenergieanlagen in Betracht gezogen wurde (in Dänemark schon seit 1992) und in diesem Zusammenhang deutlich wurde, wie viele Meeresnutzungen es bereits jetzt schon gibt und wahrscheinlich in Zukunft noch geben wird, setzte sich die Überzeugung durch, dass eine ganzheitliche räumliche Planung und Raumordnung nötig ist.

Ich stelle bewusst diese etwas dramatisch klingenden Ausführungen an den Beginn dieses Textes, da ich verdeutlichen möchte, dass es in der Gegenwart und beim Beginn von Raumordnungsüberlegungen für die Meereszonen grundsätzlich nicht um eine weitere singuläre Meeresnutzung, nämlich den Bau von Offshore-Windenergieanlagen (WEA), geht, sondern um den Beginn der umfassenden Inwertsetzung der Meere (siehe oben) – und zwar nun durch vorwiegend ortsfeste Nutzungen. Darin ist die Errichtung von WEA ein Element, wenn auch zur Zeit ein außerordentlich wichtiges Element. Die Strategie der Bundesrepublik Deutschland zur Offshore-Windenergienutzung von 2002 hat dazu den politischen Auftrag erteilt.

Dementsprechend werden zur räumlichen Organisation der WEA im Meer nicht sektorale, sondern ganzheitliche Ansätze benötigt. Sektorale Ansätze können im Großen und Ganzen mit der Seeanlagenverordnung von 1997 geregelt werden (BGBL. I S.57, mit den Änderungen von 2001 und 2002); sie dienen im Wesentlichen der Genehmigung (oder Versagung) baulicher Projekte in der deutschen AWZ sowie auf Hoher See (sofern der Eigentümer Deutscher mit Wohnsitz im Geltungsbereich des Grundgesetzes ist).

### **A 3 Raumordnung allgemein**

Nun sollen einige Ausführungen zum Thema „Raumordnung allgemein“ eingefügt werden, weil sie bei der Beurteilung des vorliegenden Entwurfs des Raumordnungsplans für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ-ROV) eine Rolle spielen.

„Raumordnung“ wird mit dem Raumordnungsplan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone als „Raumplanung“ umgesetzt, und in diesem Sinne wird unter Raumordnung „eine leitbildhafte, normative Vorstellung von der Ordnung und Entwicklung eines Raumes“ sowie „die Tätigkeit und der Einsatz von Instrumenten zu dessen leitbildgerechter Gestaltung“ verstanden. (Vgl. Sinz, 2005, S.863)

Raumordnung und Raumplanung sind ziel- und zukunftsorientierte Verfahren. Das wird auch deutlich im 1998 novellierten Bundesraumordnungsgesetz (ROG), in das nun (u.a.) das Nachhaltigkeitsprinzip integriert wurde, wobei „Nachhaltigkeit“ eine zukunftsgerechte Entwicklung und damit auch Raumordnung bedeutet. Die Raumordnung entwirft auf der Basis der gegebenen Raumstrukturen und Raumnutzungen und entsprechend den Zielen der Regierung sowie gesteuert durch ein Leitbild eine räumliche Möglichkeit der anzustrebenden Entwicklung.

Zur Voraussetzung eines Raumordnungsplans gehören

- die Erfassung und Dokumentation aller raumrelevanten Strukturen und Nutzungen eines Raumes
- die Feststellung der Entwicklungsziele der verschiedenen Ressorts
- und ein Leitbild für die Entwicklung auf der Basis der Grundsätze und Ziele der Raumordnung

Raumordnung erschöpft sich keinesfalls in der Verminderung oder Vermeidung der Flächennutzungskonkurrenzen oder sonstiger Konflikte. Insofern sind die Aufgaben der Raumordnung nicht erfüllt, wenn sie die bereits vorhandenen oder rechtlich genehmigten Meeresnutzungen darstellt. Raumordnung muss vielmehr die räumlichen Grundlagen für die nachhaltige Entwicklung der Ausschließlichen Wirtschaftszone schaffen. Der Begriff „Entwicklung“ wird hier ausdrücklich betont; denn Raumordnung muss heute die räumlichen Voraussetzungen für ein zukünftiges Ziel – oder jedenfalls ein antizipiertes „Zwischenziel“ – schaffen.

Es kann nicht oft genug betont werden - und es geschieht hier aus gegebenem Anlass - : Raumordnung ist nicht nur und nicht in erster Linie Konfliktvermeidung. Im Gegenteil: Wenn Meeresnutzungskonflikte mit den Mitteln des sektoralen Fachplanungsrechts gelöst werden könnten, dann brauchte man für diesen Zweck keine Raumordnung. (Siehe von Nicolai, 2004, S. 491)

H. von Nicolai (S.495) argumentiert schlüssig, „dass eine effektive Sicherung der Ziele des Seerechtsübereinkommens nur dann bewirkt werden kann, wenn tatsächlich bei einem Raumordnungsplan alle Belange berücksichtigt werden. Dazu zählen möglicherweise auch solche Belange, die nach den Bestimmungen des SRÜ in der AWZ vom Nationalstaat nicht unmittelbar verfolgt werden dürfen. .... . Denn der entscheidende Unterschied zwischen einer Raumordnung und einer Fachplanung ist gerade der, dass Raumordnung eine allumfassende Güterabwägung vornimmt.“

Für einen ganzheitlichen Ansatz bedarf es der Raumordnung und des Integrierten Küstenmanagements (IKZM).

Der Raumordnung ist also die Aufgabe der „Entwicklung“ auf der Basis eines „Leitbildes“ immanent. Entsprechend wurde auch von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999 das „Europäische Raumentwicklungskonzept“ (EUREK) erarbeitet. (Kommission 1999)

Raumordnung ist die wichtigste Methode, um die Voraussetzungen für die nachhaltige Entwicklung eines Planungsraumes zu schaffen. Dazu muss Raumordnung eine „Mischung“ von räumlicher Steuerung und liberaler Aufnahmebereitschaft für neue Ideen und gegebenenfalls auch unerwartete Initiativen sein. Gerade in dem jungen und noch wenig entwickelten Feld der Meeresnutzung muss der Kreativität von Investoren und Unternehmern im wahrsten Sinne des Wortes „Raum“ gegeben werden, selbstverständlich nach den Regeln einer nachhaltigen Entwicklung - und damit auf der Basis der EU-Ministerratsbeschlüsse von Lissabon und Göteborg.

Eigentlich hatte das Raumordnungsgesetz seine Zuständigkeit bis zur Staatsgrenze, und das galt auch für die Bundesländer, die ja aufgrund des Grundgesetzes (§75) sowieso die eigentliche Zuständigkeit für die Raumordnung besaßen. Aber die Küstenbundesländer haben ihren Auftrag zur Raumordnung in den Meereszonen bis vor wenigen Jahren nicht wahrgenommen.

#### **A 4 IKZM**

Ohne hier auf Einzelheiten eingehen zu wollen, kann zum Stand der bisherigen Entwicklung festgestellt werden, dass die Europäische Union schließlich das Integrierte Küstenzonenmanagement als Prinzip einer nachhaltigen Planung und Entwicklung aufgegriffen hat. Aufgrund der Empfehlung 2002/413/EG der EU vom 30. Mai 2002 hat die Bundesregierung eine „Nationale IKZM-Strategie“ erarbeitet und am 22. März 2006 beschlossen.

Integriertes Küstenzonenmanagement ist ein Ansatz, bei allen Maßnahmen und Entwicklungsprozessen „alle“ Interessen möglichst früh zusammenzubringen sowie das vernetzte ökologische System Küste als ganzes System mit dem Ziel zugrunde zu legen, über konsensorientierte, die besonderen Anforderungen der Küstenzone berücksichtigende Lösungen eine möglichst hohe Nachhaltigkeit zu erreichen. (Die Anführungszeichen beim Wort „alle“ sollen darauf hinweisen, dass selbstverständlich in Wirklichkeit nicht „alle“ Interessen erfasst werden können.)





Mit der Aussage des § 18a, dass nämlich das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung die Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die Ausschließliche Wirtschaftszone aufstellt, wird Neuland betreten. Raumordnung war bisher eigentlich Ländersache. Nun aber wird die Zuständigkeit der Raumordnung in Bezug auf die AWZ an den Bund gegeben, obwohl dort nicht sehr viel Erfahrung mit Raumordnung vorliegt, ganz ungeachtet der hohen maritimen Kompetenz des BSH.

Jedenfalls kann der Entwurf des Raumordnungsplans nun diskutiert werden.

Im Sinne des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) wäre es wahrscheinlich nützlich gewesen, den Raumordnungsplan partizipativ mit den relevanten Behörden, Küsten-Bundesländern und Nachbarstaaten zu entwickeln. Aber es wird sicherlich möglich sein, auch so die notwendigen Ergänzungen und Korrektive in den Plan einzuarbeiten, um eine optimale Entwicklung der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone zu gewährleisten.

Mit der Novellierung des ROG und der Einführung des §18a wurde das ROG auf die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone ausgedehnt.

Die Kompetenz für die Raumordnung wurde dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) übertragen. Das ist ein zumindest sehr bemerkenswerter Vorgang; denn Raumordnung ist ja eigentlich Ländersache (siehe Grundgesetz §75) und nicht Bundessache, da der Bund eigentlich nur eine Rahmenkompetenz für Raumordnung hat.

Desweiteren übertrug das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Genehmigungskompetenz für bauliche Anlagen im Meer – und damit auch für Windenergieanlagen im Meer – auf das BSH, sofern nicht andere Bundesministerien oder nachgeordnete Behörden die Genehmigungskompetenz besaßen, so z.B. das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie in Bezug auf Meeresbergbau, Rohrleitungen und Seekabel, oder das Bundesministerium für Umwelt für Meeresschutzgebiete u.ä..

Das BSH ist nun durch eine Doppelkompetenz ausgezeichnet, nämlich für bauliche Genehmigungsverfahren, z.B. für Windenergieanlagen, und für die Raumordnung in der deutschen AWZ. Diese Doppelkompetenz hat bei der Erarbeitung des Raumordnungsplanes für die AWZ letztlich nicht nur positive Wirkungen gehabt. Das liegt an den unterschiedlichen Zielen der beiden Kompetenzen: Während das Genehmigungsverfahren im Wesentlichen auf der Basis der Seeanlagenverordnung zu vollziehen ist, hat die Raumordnung einen anderen Auftrag.

## **A 6 Der politische Auftrag zur Entwicklung der Ausschließlichen**

### **Wirtschaftszone**

Die Raumordnung der AWZ bezieht ihren Auftrag aus den politischen Absichten der Bundesregierung und auch der Europäischen Union; denn deren Beschlüsse werden von der Bundesregierung mitgetragen. Für die aktuelle Thematik der Offshore-Windenergienutzung gibt es die „Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung“.

Mit dem GRÜNBUCH „Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere“ hat die Kommission der Europäischen Union einen weiteren starken politischen Impuls zur Intensivierung der maritimen Wirtschaft ausgelöst.

Das „Blaubuch“ der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Mitteilung der Kommission: Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union. KOM (2007) 575 vorl. Version.) betont das „enorme Potenzial der Meere“. Entsprechende Maßnahmen werden „in der Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung und der Göteborg-Agenda für Nachhaltigkeit verankert sein.“(S.2-3)

Die Europäische Kommission schreibt: Wir müssen uns den Herausforderungen stellen, die sich aus den ... konkurrierenden Nutzungen des Meeres durch Seeverkehr, Fischerei und Aquakultur, Freizeitgestaltung, Offshore-Energiegewinnung sowie weiterer Wirtschaftstätigkeiten am Meeresboden ergeben.“(S.6)

„Die maritime Raumplanung ist deshalb ein grundlegendes Instrument für die nachhaltige Entwicklung der Meeresgebiete und Küstenregionen und für die ökologische Sanierung der Meere Europas.“

„... IKZM als Raumordnungsinstrument zur Regulierung der Wirtschaftstätigkeiten...“

„... Raumplanungssysteme für die europäischen Küstengewässer einzurichten.“(S.7)

„... Ziel der integrierten EU-Meerespolitik besteht darin, optimale Bedingungen für eine nachhaltige Nutzung der Ozeane und Meere zu schaffen und somit das Wachstum der maritimen Wirtschaft in den Küstenregionen zu ermöglichen“ (S.8)

Wie man aus diesen wenigen Zitaten erkennen kann, erschöpfen sich die Aufgaben der Raumordnung keineswegs in der Darstellung bereits vorhandener oder zumindest rechtlich genehmigter Meeresnutzungen. Vielmehr soll und muss sie die nachhaltige Entwicklung der Meereszonen ermöglichen und fördern.

## **B Der Entwurf des ersten Raumordnungsplans im Einzelnen**

### **B 1 Die Vorranggebiete für Windenergie**

Das Konzept der Vorranggebiete wird in der Raumordnung des Festlandes vielfältig angewandt, wobei Funktionen wie Industrie und Siedlung, Wassergewinnung, Tourismus, Bodenschätze, Land- und Forstwirtschaft usw. vorgesehen sind. Entsprechende Details müssen für Vorranggebiete im Meeresbereich erst noch von der Raumordnungsbehörde entworfen werden. Aber sie sind nötig für die weitere Entwicklung der deutschen Meereszonen.

Die Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie im Raumordnungsplan AWZ ist sehr sinnvoll. Sie dient einerseits der Entwicklung Erneuerbarer Energien durch Meeresnutzung, stärkt die Planungssicherheit für Investoren in Windenergieparks und verhilft zu einer gewissen Konzentration der Windenergieanlagen im Meer. Allerdings erscheint die Lage der Vorranggebiete für Windenergie recht zufällig, wobei im Raumordnungsplan berücksichtigt werden sollte, dass am Beginn einer völlig neuen und ungewohnten Meeresraumentwicklung nicht mit perfekter Raumplanung zu rechnen ist. Insofern war und ist es richtig, erst einmal den räumlichen Antragsvorstellungen der ersten Investoren, die ja schließlich den politischen Willen der Bundesregierung umsetzen, zu folgen.

Es muss nun geprüft werden, ob die ausgewiesenen Vorranggebiete für Windenergie zur Erfüllung der politischen Vorgabe der Bundesregierung - nämlich 25.000 MW Kapazität bis 2030 im Offshore (vgl. S. 31 des Textteils der AWZ-ROV) - hinreichend groß sind. Auf S. 32 des Textteils der AWZ-ROV wird ein tabellarischer Überblick über die Größenordnung der Vorranggebiete für Windenergie in Nordsee und Ostsee gegeben, leider jeweils nur subsumiert und nicht für die einzelnen Vorranggebiete. Nach dieser Tabelle stehen in der deutschen AWZ in der Nordsee Vorranggebiete für Windenergie von 880 Km<sup>2</sup> und in der Ostsee von 130 Km<sup>2</sup> zur Verfügung. Eine erste Überschlagsberechnung kommt zu folgendem Ergebnis:

(a) Bei einem durchschnittlichen Abstand der einzelnen Windenergieanlagen (WEA) von 700 m ergibt sich ein Flächenbedarf von 0,49 Km<sup>2</sup> je WEA. Das sind bei einer erwünschten Gesamtkapazität von 25.000 MW und eine Einzelkapazität je WEA von 5 MW (die zu Anfang aber möglicherweise noch nicht überall gebaut werden wird) 2.450 Km<sup>2</sup>:

$$25.000 \text{ MW} : 5 \text{ MW} = 5.000 \text{ Windenergieanlagen}$$

$$5.000 \text{ WEA} \times 0,49 \text{ Km}^2 = 2.450 \text{ Km}^2 \text{ Fläche.}$$

Wenn man einen durchschnittlichen Abstand der einzelnen WEA von 600 m annimmt, dann ergeben sich

$$5.000 \text{ WEA} \times 0,36 \text{ Km}^2 = 1.800 \text{ Km}^2 \text{ Fläche.}$$

Bei größeren Abständen zwischen den WEA wird auch benötigte Gesamtfläche größer.

Die so berechneten Gesamtflächen reichen aber nicht aus. Selbst in einer überschlägigen Berechnung müssen folgende Faktoren berücksichtigt werden:

(i) Am Außenrand eines WEP verlangen die internationalen Schifffahrtsregeln einen Mindestabstand von 500 m.

(ii) Hinzuzurechnen sind aber auch Flächen für zugeordnete Versorgungsplattformen (Transformator, Ersatzteil- und Schmierstofflager, Personalräume, Anleger für Service-Schiffe). Allein die Versorgungsplattform nimmt, einschließlich des 500 m breiten Sicherheitsabstandes, eine Fläche von etwa 1 Km<sup>2</sup> ein. Dazu kommen Bebauungssperrbereiche.

Für jeden einzelnen Windenergiepark (WEP) kann in dieser Überblicksberechnung mit zusätzlich 20% Fläche gerechnet werden.

Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, dass die einzelnen WEP nicht zu groß ausgelegt werden dürfen und eine bauliche Konfiguration aufweisen sollten, um erhebliche Barriere-Wirkungen zu vermeiden.

Insofern kann der gesamte Flächenbedarf für WEA, die die politische Vorgabe der Bundesregierung - nämlich 25.000 MW bis 2030 - erfüllen, bei erheblich mehr als 2.200 Km<sup>2</sup> (bei 600 m Abstand der WEA voneinander) oder sogar bei fast 3.000 Km<sup>2</sup> (bei 700 m Abstand der WEA voneinander) liegen. Bisher sind aber nur Vorranggebiete für Windenergie im Umfang von 1010 Km<sup>2</sup> in der deutschen AWZ in Nordsee und Ostsee ausgewiesen.

Daraus folgt, dass ein erheblich größerer Flächenbedarf für den Bau von Offshore-WEA besteht, ungeachtet der Tatsache, dass es die Bundesregierung begrüßen würde, wenn die Offshore-Kapazität zur Stromerzeugung noch größer würde, als sie in der „Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See“ (2002) gefordert wird. Die Raumordnungsbehörde muss also dafür Sorge tragen, dass der Bau von Offshore-WEP nicht begrenzt, sondern möglichst gefördert wird. Also werden notwendig weitere Vorranggebiete benötigt.

Dafür bestehen auch noch andere Gründe:

Es darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass Rechtsinhaber zum Bau von Offshore-WEP innerhalb von Vorranggebieten für Windenergie dieses Recht aus den verschiedensten Gründen, z.B. weil sie Stromerzeugungsinteressen an Land haben, vielleicht nicht realisieren. Die Bundesregierung ist aber sehr daran interessiert, das Programm zum Bau von Offshore-WEP möglichst schnell umzusetzen. Außerdem liegt es auch im Interesse der meisten Investoren, den Bau der Offshore-WEP möglichst rasch zu beginnen, u.a. auch um eine gewisse Ausgewogenheit des Einsatzes knapper Fachleute und Spezialgeräte beim Errichten der WEA zu haben.

Zwei Fragen müssen zu diesem Sachverhalt gestellt werden:

1. Wie werden die ausgewiesenen Vorranggebiete für WEA begründet?
2. Warum sind die raumbedeutsamen Nutzungen, also Windenergieanlagen, an anderen Stellen im Planungsraum ausgeschlossen?

Diese Fragen werden im Textteil des Entwurfs zur AWZ-ROV nicht beantwortet.

Zu Frage 1: Es könnte sein, dass die Vorranggebiete für WEA nur an den ausgewählten Stellen ausgewiesen werden können, weil ihnen an jeder anderen Stelle des Planungsraumes öffentliche Belange entgegenstehen. Das wäre dann zugleich eine Antwort auf die 2. Frage.

Allerdings stimmt dieses Argument nicht. Ganz unschwer ist selbst bei einem nur flüchtigen Blick auf die Karte erkennbar, dass es in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone noch zahlreiche Flächen gibt, die für den Bau von Windenergieanlagen durchaus geeignet sind. Das wird auch schon dadurch bestätigt, dass es eine ganze Reihe genehmigter Flächen für WEA gibt (genehmigt durch die selbe Behörde und das selbe Referat dieser Behörde, das nun auch für die Raumordnung in der AWZ zuständig ist), die außerhalb der Vorranggebiete liegen.

Fazit: Die im Entwurf der AWZ-ROV ausgewiesenen Vorranggebiete für Windenergieanlagen sind nicht die einzigen geeigneten Standorte.

Dieses Fazit wird auch von der Raumordnungsbehörde (BSH) dadurch bestätigt, dass im Textteil des AWZ-ROV für das Jahr 2011 eine Überprüfung des Bedarfs an Flächen für den Bau von WEA geben soll und dass dann gegebenenfalls weitere Vorranggebiete für WEA ausgewiesen werden sollen.

Es gibt also noch umfangreiche weitere für WEA geeignete Flächen in der deutschen AWZ. Entsprechend lautet also die Antwort auf Frage 1: Die Vorranggebiete für WEA liegen in den ausgewiesenen Bereichen, weil dort Anträge von WEA-Investoren gestellt wurden, die, nach Abwägung (Seeanlagenverordnung, Flächennutzungskonkurrenzen mit anderen Nutzungen), nicht gegen öffentliche Belange verstießen.

Zu Frage 2: Wenn die im Entwurf zur AWZ-ROV ausgewiesenen Vorranggebiete aber nicht die einzigen möglichen Vorranggebiete für Windenergieanlagen im Planungsraum sind und wenn es keine anderen Argumente gibt, die nur die bisher ausgewiesenen Vorranggebiete zulassen, dann bleibt es höchst unklar, warum der Bau von WEA an anderen Stellen des Planungsraumes ausgeschlossen wird.

Welche Folgen hat die Forderung des Entwurfs der AWZ-ROV, den Bau von Windenergieanlagen nur in den ausgewiesenen Vorranggebieten zuzulassen und den Bau von WEA an anderen Stellen des Planungsraumes auszuschließen?

## **B 2 Die Ausschlussbestimmungen der Vorranggebiete für Windenergie**

Im Textteil 3.5.2 (3), Seite 34 des Entwurfs zur AWZ-ROV wird festgelegt: Außerhalb der Vorranggebiete für Windenergie ist die Zulassung von Offshore-Windenergieanlagen - mit Ausnahme der bereits genehmigten bzw. am 31. Dezember 2008 planungsrechtlich verfestigten Parks - ausgeschlossen. Somit wird festgelegt, dass die Vorranggebiete für Windenergie gemäß §7 Abs.4 S.2 ROG zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten gem. §7 Abs.4 S.1 Nr.3 ROG haben.“

Die Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie mit der Ausschlussbestimmung, dass der Bau von Windenergieanlagen außerhalb der Vorranggebiete nicht zugelassen sei, schränkt die weitere Expansion der Offshore-Windenergienutzung erheblich ein. Wenn der Bau von Windenergieanlagen außerhalb der dafür ausgewiesenen Vorranggebiete und abgesehen von bereits genehmigten Projekten ausgeschlossen wird, bleiben lediglich die geringen Pufferflächen in den noch nicht vollständig belegten Vorranggebieten für Windenergie. Das widerspricht der erklärten Politik der Bundesregierung. Es widerspricht ebenso dem übergeordneten Ziel zum möglichst umfassenden Ausbau der Nutzung Erneuerbarer Energien. Denn ganz grundsätzlich gilt: Das Meer und der Meeresraum offerieren außerordentliche Innovationen - und die Raumordnungsbehörde der Ausschließlichen Wirtschaftszone sollte die wachsenden Investitionsideen nicht als Störung traditioneller Raumstrukturen, sondern als Entwicklungsimpulse verstehen. Insofern darf es nicht das Ziel der Raumordnungsbehörde sein, die Entwicklung der Energieerzeugung durch die Nutzung des Windes im Meeresbereich zu begrenzen, sondern sie zu fördern, selbstverständlich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung.

Als Begründung für die Ausschlussbestimmung wird im Textteil des Entwurfs der AWZ-ROV genannt (S. 34), dass das Leitbild der „dezentralen Konzentration“ durch die Ausschlussbestimmung erreicht werden soll. Entsprechend könnte man auch umgekehrt formulieren, dass eine Versplitterung der Ausschließlichen Wirtschaftszone durch viele gestreute Windenergieparks verhindert werden soll.

An Land hat man ab 1998 das Instrument der „Eignungsgebiete mit Ausschlussbestimmung“ eingesetzt, um eine Konzentration der Windenergieanlagen zu erreichen; denn in den Gemeindegebieten gab es im „Außenbereich“ viele gestreute Standorte für Windenergieanlagen, die trotz der Streuung recht gut zur Einspeisung ihrer Elektroenergie an das bestehende Stromnetz angeschlossen werden konnten.

Entsprechend war in den 1990er Jahren das Problem der unerwünschten Versplitterung durch viele einzelne Windenergieanlagen bzw. durch Kleingruppen von Windenergieanlagen in gestreuter Lage entstanden. Mit dem Instrument der „Eignungsgebiete“ und deren Ausschlussbestimmung konnte das Problem einigermaßen auf einen Lösungsweg gebracht werden. Allerdings hat sich auch an Land in den Gemeinden das Instrument der „Eignungsgebiete mit Ausschlussbestimmung“ nicht als unbedingt nützlich erwiesen. Die Begrenztheit der Eignungsgebiete und die veränderten Flächenansprüche der Windenergieanlagen nach dem Re-powering haben den Zuwachs an Stromproduktion nur teilweise gefördert.

In der Ausschließlichen Wirtschaftszone ist aber der Bau einzelner gestreuter Windenergieanlagen nicht zu befürchten, da die Kosten für eigene Versorgungsplattformen als auch für den Elektrokabelanschluss zum Einspeisungspunkt an Land viel zu hoch wären. Selbst der Bau gestreut stehender Windenergieparks ist wegen der hohen Zusatzkosten nicht zu erwarten. Insofern entfällt dieses Argument für die Ausschlussbestimmung der Vorranggebiete für Windenergie.

Im Prinzip ist die Anwendung des Prinzips der „dezentralen Konzentration“ richtig. Allerdings muss, wie im Textteil der AWZ-ROV (Entwurf) ja auch angemerkt wird, die Größe der Konzentration mit ihren eventuellen Nachteilen (Barrierewirkungen) abgewägt werden.

Das heißt, wenn der Bau von Windenergieanlagen außerhalb von Vorranggebieten zugelassen würde, dann müsste mit anderen Raumordnungsinstrumenten (Angebot von Infrastrukturen, Verbundleitungen, Entwicklungszonen u.a.m.) dafür gesorgt werden, dass die angestrebte „dezentrale Konzentration“ erhalten und erreicht wird. Eine wirkliche Versplitterung der Landschaft oder Seeschaft, wie auf dem festen Land, ist aber nicht zu besorgen.

Die Verbindung der Vorranggebiete für Windenergie mit der Bestimmung, dass der Bau von Windenergieanlagen außerhalb dieser Vorranggebiete ausgeschlossen sei, sollte entfallen.

### B 3 Windenergieparks innerhalb und außerhalb der Vorranggebiete

Eine Merkwürdigkeit des Raumordnungsplans für die Ausschließliche Wirtschaftszone liegt in der Tatsache, dass es genehmigte Windenergieparks innerhalb und außerhalb von Vorranggebieten für Windenergie gibt. Im Textteil der AWZ-ROV wird ausgeführt (S. 32): "Die Festlegung von Vorranggebieten für Windenergie hat keinen Einfluss auf bestehende Windenergieparkgenehmigungen außerhalb dieser Gebiete". Der Begriff „Einfluss“ ist sehr unscharf: Wenn die bisher genehmigten Windenergieparks außerhalb von Vorranggebieten jetzt und in Zukunft absolut gleichartig behandelt werden wie die Windenergieparks innerhalb von Vorranggebieten, dann ist nicht verständlich, warum die Gebiete genehmigter Windenergieparks, die nun im Entwurf der AWZ-ROV außerhalb der Vorranggebiete liegen, nicht unmittelbar als Vorranggebiete definiert werden.

Wenn aber in Zukunft die bisher genehmigten Windenergieparks außerhalb der bisher ausgewiesenen Vorranggebiete möglicherweise anders behandelt würden als diejenigen innerhalb von Vorranggebieten (z.B. in Bezug auf Einspeisungsgebühren, Re-powering, Veränderungsmöglichkeiten), dann müssten diese Unklarheiten bereits in der AWZ-ROV beseitigt bzw. geklärt werden.

### B 4 Schiffskorridore

Ohne hier die rechtsphiad-Rx.,V),äPg o äPeklr d ro)² bsoleäPHqVichzwäPA□qchviTats



Die Raumordnung kann und muss im Meeressmilieu dafür sorgen, dass auch der fremde Seefahrer, der weithin unbebaute Meeresflächen gewohnt ist, in der AWZ eines Randmeeres mit vielen ortsfesten Installationen eine sehr systematische und daher klar verständliche Raumstruktur vorfindet. Insofern muss es Ziel der Raumordnung sein, den Planungsraum AWZ - in Kooperation mit den Nachbarstaaten - räumlich systematisch zu strukturieren.

Wenn man die Karte Nordsee im Entwurf der AWZ-ROV analysiert, kann mit der vorgesehenen Ausweisung der Vorranggebiete für WEA eine solche Raumstruktur bzw. das Ziel einer solchen „sicheren“ Raumstruktur nicht erkannt werden. Sicherlich sind die Vorranggebiete für WEA zwischen den Verkehrstrennungsgebieten „Terschelling German Bight“ und „German Bight Western Approach“ raumordnerisch in diesem Sinne sehr richtig; aber die übrigen Raumstrukturen lassen bisher keine Strategie in dieser Richtung erkennen.

Es ist völlig richtig, bei der Erarbeitung des Raumordnungsplans von der Bewahrung der Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs auszugehen; denn zum einen ist der Seeverkehr für Deutschland von hoher Bedeutung und zum anderen kann der Seeverkehr nur im Meer stattfinden und hat daher Vorrang vor den meisten anderen Meeresnutzungen, die ggf. auch auf dem Land möglich sind.

Ob aber die im Entwurf des Raumordnungsplans dargestellte Situation eines sehr schematischen Korridorsystems wirklich die beste aller denkbaren raumordnerischen Lösungen ist, ist zu überlegen.

Ohne selbst die Sachverhalte ausführlich untersuchen zu können, ist anzunehmen, dass das dargestellte Korridorsystem aus den AIS-Daten des Schiffsverkehrs entwickelt worden ist. Nach meinen Kenntnissen weisen die AIS-Daten aber auch erhebliche von den geraden Korridoren abweichende Verläufe und Querverkehre aus. Ob sich all diese Verkehre auf die nun dargestellten Korridore bündeln lassen, ohne die Sicherheit und Leichtigkeit des Seeverkehrs zu beeinträchtigen, muss gründlich geprüft werden.

Selbstverständlich ist klar, dass die Raumordnungsbehörde mit diesem Raumordnungsplan nicht vorschreibt, dass alle Wasserfahrzeuge die Vorranggebiete für die Schifffahrt benutzen müssen, auch wenn die kartographische Darstellung im Raumordnungsplan diesen Eindruck suggeriert. Im Grunde wird nur ausgesagt, dass in den Vorranggebieten für die Schifffahrt diese Schifffahrt nicht durch unverträgliche andere Nutzungen, besonders nicht durch ortsfeste Installationen, behindert werden darf. D.h. der Schiffsverkehr kann auch alle anderen Gebiete der Ausschließlichen Wirtschaftszone, sofern sie unbebaut sind, im Rahmen der Bestimmungen nutzen.

Allerdings werden die hier ausgewiesenen Vorranggebiete für die Schifffahrt doch im Grunde als Entwicklungsziel ausgewiesen, eine erstaunliche Zukunftsvorstellung für ein von sehr dynamischen Industriestaaten umgebenes Randmeer. Eigentlich sollte die Raumordnung ein flexibleres und kein Minimalkonzept entwickeln.

Erstaunlich ist auch, dass die Nachbarstaaten - Dänemark, Großbritannien und die Niederlande - mit diesem schematischen Verkehrssystem einverstanden waren; denn bei grenzüberschreitenden linearen Systemen muss es ja zu Absprachen oder Verträgen mit den Nachbarstaaten gekommen sein.

Die dargestellten Schiffskorridore zwingen bisher nicht dazu, dass der gesamte Schiffsverkehr nur in ihnen stattfindet. Aber es könnte schnell die Situation eintreten, dass die Korridore doch das begrenzende Maß des Schiffsverkehrs werden, wenn nämlich Unternehmen auf beiden Seiten des „Vorranggebietes für die Schifffahrt“ in den „Vorbehaltsgebieten für die Schifffahrt“ ortsfeste Installationen errichten, so dass der Schiffsverkehr auf jeden Fall durch diesen „Flaschenhals“ fahren muss.

Mit der Ausweisung einer Gebietskategorie „Offene Seeschafte“ bekäme man sehr flexible Navigationsräume, die den Schiffsführern viel mehr Entscheidungsfreiheit belassen. Und wenn darüber hinaus Raumordnungsinstrumente gegen Barriere-Bildungen eingesetzt würden, ließen sich anstelle der angestrebten schematischen Schiffskorridore weite Navigationsräume sichern, um den Schiffsverkehr von den räumlichen Minimallösungen zu befreien.

Die im Seerechtsübereinkommen Artikel 58 genannte „Freiheit der Schifffahrt“ bezieht sich ja nicht darauf, dass jede einzelne Meeresstelle mit dem Schiff zu erreichen und zu durchfahren sein muss. Vielmehr ist darunter die – seit Hugo Grotius, der seine Schrift „De mare liberum“ allerdings als Justitiar seines eigenen Auftraggebers, der Niederländische-Ostindischen Kompanie, und zu dessen Gunsten geschrieben hat – nicht erlaubte unilaterale Erklärung von Zugangsverboten gemeint.

Dann heißt es auf Seite 7 des Textteils der AWZ-ROV (Entwurf): „Etwaige darüber hinausgehende Anforderungen (nautisch erforderliche Ausdehnung von Schiffswegen/Manövrierraum etc.) bleiben unberührt und sind von den zuständigen Behörden wahrzunehmen.“ Es drängt sich die Frage auf, warum dies nicht in dem Raumordnungsplan geschieht.

## **B 5 Bergbau**

Der Bergbau aus dem Meeresuntergrund wird, bis auf die Gasförderung im sogenannten „Entenschnabel“, nicht dargestellt. Der Bergbau, also Exploration und Förderung von Erdöl, Erdgas und gegebenenfalls anderer Stoffe (Stickstoff) aus dem Meeresuntergrund benötigt am Meeresboden nur verhältnismäßig kleine Standortflächen, noch dazu zeitlich befristet. Die Abgrabungen von Sand und Kies erfordern relativ große Flächen, die möglicherweise aufgrund der Sedimenttransporte sehr lange Zeit aktiv sind. Hier müssen auf jeden Fall raumordnerische Differenzierungen vorgenommen werden.

Im Rahmen der Raumordnung muss geprüft werden, inwieweit Kombi-Nutzungen besonders zwischen Windenergieparks und Bergbau aus dem Meeresuntergrund möglich sind. Erste Lösungsvorschläge bietet das „Merkblatt. Zur gegenseitigen Berücksichtigung der Belange der Erdöl-Erdgasindustrie (E. & P. Industrie) und der Windindustrie bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb von Windparks innerhalb der 12 sm Zone und der AWZ der Bundesrepublik Deutschland. 2004. ( veränderter Stand: 21.02.2005)“

Es fehlen in der Darstellung alle Erlaubnisgebiete für Explorationen. Diese „Erlaubnisgebiete“ des zuständigen Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie sollten als Vorbehaltsgebiete ausgewiesen werden, damit im Falle möglicher konkurrierender Nutzungsanforderungen ein Abwägungsprozess mit der bergbaulichen Nutzung durchgeführt wird.

Möglicherweise ist es aus raumordnerischen Gründen nicht nötig, sämtliche Erlaubnisgebiete als Vorbehaltsgebiete auszuweisen; denn aufgrund der verhältnismäßig kleinen oberirdischen Betriebsflächen bei Explorations- und Förderbetrieben tief liegender Lagerstätten sowie durch Techniken wie etwa Horizontalbohrungen gibt es oft Möglichkeiten zur Konfliktvermeidung. Allerdings gibt es in der deutschen AWZ in der Nordsee Bereiche mit erhöhter Höffigkeit von Erdöl und Erdgas. Zumindest die in diesen Bereichen liegenden Erlaubnisgebiete sollten als Vorbehaltsgebiete ausgewiesen werden, um die Förderung und Nutzung langfristig zu ermöglichen (siehe dazu auch §2 Ziff.9 ROG).

Es ist zu fragen, warum die Meeresnutzung „Bergbau“ als „Nachrichtliche Darstellung“ aufgenommen wird. Aufgabe der Raumordnung ist es, alle raumrelevanten Strukturen und Prozesse in ihre Abwägungen einzubeziehen. Das Argument, bestimmte Meeresnutzungen seien, da sie nicht im Sinne des Seerechtsübereinkommens der wirtschaftlichen Nutzung zuzuordnen seien, von der Berücksichtigung in der Raumordnung der AWZ ausgeschlossen, ist sicherlich falsch.

Die Hauptaufgabe der Raumordnung ist es ja nicht, Genehmigungen für Meeresnutzungen auszusprechen. Vielmehr muss die zuständige Raumordnungsbehörde – hier also das BSH, Referat M5 – alle relevanten Meeresnutzungen, Meeresschutzgebiete und die relevanten Meeresstrukturen und -prozesse koordinieren und ökosystem-basiert steuern.

Die von der Raumordnungsbehörde zu koordinierenden Sachverhalte sollten nach ihrer Raumwirksamkeit gegliedert werden. Insofern ist es nicht verständlich, warum im Textteil unter 3.2 Rohstoffgewinnung sowohl Abgrabung von Sanden und Kiesen als auch der Öl- und Gasbergbau aus dem Meeresuntergrund und dann auch noch die Fischerei (Textteil 3.2.2) subsumiert werden.

## **B 6 Militärische Übungsgebiete**

Die militärischen Übungsgebiete sind außerordentlich umfangreich. Ihre Bemessung stammt vermutlich aus der Zeit vor 1970, und die Flächen lagen damals insgesamt in internationalen Gewässern, außerhalb der sogenannten „Dreimeilenzone“, deren Außengrenze seinerzeit die deutsche Staatsgrenze war.

Zum 1.1.1995 wurden – entsprechend dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 – die deutschen Meereszonen neu proklamiert. Das deutsche Küstenmeer (=Territorial Sea) wurde ausgedehnt auf 12 Seemeilen Breite, gerechnet von der Linie des mittleren Tideniedrigwassers (MTnw), so dass nun die deutsche Staatsgrenze auch Teile der militärischen Übungsgebiete umgreift.

Seewärts der deutschen Staatsgrenze wurde zum 1.1.1995 die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone proklamiert. Ihre Grenzen sind deckungsgleich mit den Grenzen des deutschen Festlandssockels.

Das Seerechtsübereinkommen trifft naturgemäß keine Aussagen über militärische Übungsgebiete, da sich dabei die jeweiligen Interessen und Vorbehalte besonders der Großmächte gegenseitig aufheben.

Zum Zeitpunkt der Einrichtung der militärischen Übungsgebiete gab es keine AWZ und keine wesentlichen räumlichen Interessen für andere Meeresnutzungen in diesem Bereich, die nicht mit der ja sowieso immer nur befristeten Übungstätigkeit kompatibel gewesen wären. Schifffahrt und Fischerei wurden in begrenzten Bereichen entsprechend gewarnt.

Insofern sind die sehr großzügigen Gebiete für militärische Übungszwecke widerspruchslos entstanden. Zu der neuartigen Situation der deutschen Meereszonen seit den 1990er Jahren und dem wachsenden Interesse nach ortsfesten Installationen – wie z.B. der Windenergieanlagen – muss die räumliche Ausdehnung, Lage und Konfiguration der militärischen Übungsgebiete neu bewertet werden. Selbstverständlich müssen dabei auch Sicherheitsinteressen Deutschlands beachtet werden. Aber die militärischen Übungsgebiete im Meer müssen im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung der in den deutschen Meereszonen verfügbaren Flächen zugeschnitten und ausgewiesen werden.

Im Text der AWZ-ROV werden Umfang, Lage, Konfiguration und Funktion nicht erläutert. Da aber die Flächengröße der gegenwärtig ausgewiesenen Militärischen Übungsgebiete die Disponibilität der Flächen der deutschen AWZ erheblich einschränkt und weil ihre Lage für das Verteidigungsministerium möglicherweise von nachrangiger Bedeutung ist, sie jedoch für eine nachhaltige Raumordnung in der AWZ ein Hindernis darstellen, müssen diese Flächenansprüche hinterfragt werden.

Darüber hinaus muss angemerkt werden, dass ein Teil deutscher militärischer Übungsgebiete in die AWZ Dänemarks ragt, ein anderer, größerer in die AWZ Schwedens. Die Ursache ist klar: Die Übungsgebiete wurden in einer Zeit festgelegt, als es noch keine AWZ gab, als das Gebiet der heutigen AWZ Dänemarks und Schwedens noch „internationale Gewässer“ waren. Die Tatsache, dass diese Gebiete nördlich der Grenze der deutschen AWZ immer noch genannt werden, lässt darauf schließen, dass es bisher keine Kooperation mit den entsprechenden dänischen und schwedischen Behörden gegeben hat.

Anders als in früheren Zeiten sind die Funktionen der einzelnen Übungsgebiete durchaus bekannt. Und diese Funktionen haben sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Ordnung und auf die Entwicklungsmöglichkeiten des Planungsraumes.

Im Textteil der AWZ-ROV (Entwurf) wird darauf hingewiesen (S. 32), dass es zum Teil Militärische Übungsgebiete gibt (z.B. bei „Nördlich Borkum“), in denen in 1500 m Höhe Luftkampfübungen durchgeführt werden, die zahlreiche Meeresnutzungen nicht gefährden, so dass deren Nutzung nicht ausgeschlossen ist.

Interessant sind die Ausführungen im Textteil der AWZ-ROV (Entwurf), S. 32: „ Die Errichtung von WEA in diesem Vorranggebiet (Anm.: „Südlich Amrumbank“) wird dazu führen, dass Flug-Schießübungen im südlichen Bereich des Flug- bzw. Luft-Boden-Schießgebietes (ED-D 41) nicht mehr durchgeführt werden.“

Auch militärische Übungsgebiete sind in ihrer Funktion und ihrer Konfiguration durchaus veränderbar, selbstverständlich im Einvernehmen und mit Billigung durch das Bundesministerium für Verteidigung. Die Ausdehnung und Form der militärischen Übungsgebiete sind keine Folgen detaillierter Berechnung. Vielmehr wurden sie in seinerzeit internationalen Gewässern festgelegt, als es quasi keine Konkurrenz durch andere Flächenanforderungen gab.

Es sollte geprüft werden, ob Ausdehnung, Funktion und Lage der Übungsgebiete nicht in festgelegten Fristen überprüft und neu bewertet werden müssen.

Jedenfalls kann sich die Raumordnungsbehörde nicht aus dieser Aufgabenstellung heraushalten, indem sie die militärischen Übungsgebiete nur „nachrichtlich darstellt“ und sie nicht als ein Raummerkmal berücksichtigt.

## **B 7    Forschung**

Ganz unbezweifelbar muss es auch weiterhin Forschung in den Meeresbereichen geben. Es bleibt aber im Textteil des Raumordnungsplans für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone ungeklärt, wie der Flächenumfang (um 400 qkm pro Fläche) und die Lagesituation der Flächen begründet werden.

Hier muss geklärt werden, mit welcher Begründung die in der Karte dargestellten Bereiche ausgewählt wurden. In der Nordsee liegt ein „Vorbehaltsgebiet Forschung“ inmitten eines FFH-Gebietes, ein weiteres inmitten des zentralen Nordwestsektors der Schifffahrt in der Deutschen Bucht und ein drittes liegt im sogenannten „Entenschnabel“. In der Ostsee befinden sich „Vorbehaltsgebiete Forschung“ teils in Hauptverkehrswegen und teils in Hafennähe. Soweit keine Begründungen für die Lage-Entscheidungen angegeben werden, erscheinen die Vorbehaltsgebiete Forschung sehr zufällig.

Wenn es keine zwingenden Argumente für die jetzt dargestellte Lage der Gebiete geben sollte, dann könnten sie auch so gelegt werden, dass sie kein Hindernis für die Raumordnung darstellen. Es sollte geprüft werden, ob es nicht reicht, die Gebiete als „Referenzgebiete“ darzustellen, denn angeblich werden dort im Wesentlichen Populationszählungen von Meerestieren vorgenommen. Für diese Zählungen müsste es eigentlich ohne Belang sein, welche sonstigen Nutzungen in diesen Bereichen vorkommen.

## **B 8 Kulturgüter**

Im Textteil der AWZ-ROV (Entwurf) werden mehrfach „Kulturgüter“ erwähnt, die bei Baumaßnahmen angemessen zu berücksichtigen seien. Dieser richtige Ansatz wird leider nicht im Raumordnungsplan umgesetzt. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie verfügt über ein umfangreiches Register von Schiffswracks, die ja in besonderer Weise zu den Kulturgütern der Meeresgebiete gehören. Sicherlich kann nicht jedes Schiffswrack als „Kulturgut“ bezeichnet und geschützt werden. Aber es wird ja möglich sein, eine entsprechende Auswahl zu treffen. Das dafür qualifizierte Niedersächsische Landesamt für Denkmalpflege (z.B.) hat leider keinen Zugriff auf das Wrackregister. Aber bei der nächsten Fortschreibung des Raumordnungsplans sollten auch die raumordnungsrelevanten Kulturgüter genauer benannt und gekennzeichnet werden.

In diesem Zusammenhang kann das Thema „Gedenkstätten auf See“ Erwähnung finden: Es sollte in geeigneter Weise geprüft werden, ob z.B. das „Seegefecht von Helgoland“ aus dem Jahr 1914 Grundlage einer See-Gedenkstätte werden könnte.

## **B 9 Entwicklungszonen und Offene Seeschafte für den Raumordnungsplan**

Es fehlen raumordnerische Instrumente zur weiteren Entwicklung der AWZ. Wenn man von der gegenwärtig im Vordergrund der Entwicklung stehenden Windenergienutzung ausgeht, dann würde das Inkraftsetzen der „Verordnung über die Raumordnung in der ausschließlichen Wirtschaftszone“ fast das Ende der Entwicklung dieser wichtigen Meeresnutzung bedeuten.

Die problematische Konstruktion im AWZ-ROV ist die Verbindung der Vorranggebiete für die Windenergienutzung mit dem Ausschluss des Baus von WEA außerhalb solcher Vorranggebiete für Windenergienutzung.

Die bisher ausgewiesenen Vorranggebiete für Windenergienutzung werden im Textteil der AWZ-ROV sicherlich hinreichend im Sinne der Vermeidung von Flächenutzungskonkurrenzen, einschließlich öko-systemarer Konflikte, begründet. Es geht aber aus diesen Begründungen nicht hervor, ob es nicht weitere Standorte gibt, die gleiche Standortfaktoren aufweisen.

Um den weiteren Investoren eine Entwicklungschance zu geben, sollte eine „Entwicklungszone“ ausgewiesen werden. Diese bedarf keiner Spezifizierungen. Es muss nur erreicht werden, dass die Investoren wissen, wo sie weitere Flächen für WEA erwerben können. Diese Entwicklungszone sollte auch für andere Meeresnutzungen offen sein.

Zur Ausweisung einer solchen Entwicklungszone ist aber eine Aufhebung der Ausschlussbestimmung nötig.

„Raumordnung“ heißt nicht, dass ein Planungsraum flächendeckend mit dezidierten Nutzungen oder Nutzungsfunktionen belegt werden muss. Vor allem für einen Raum wie der Ausschließlichen Wirtschaftszone, deren Inwertsetzung ja erst seit kurzer Zeit begonnen hat, fehlen vielfach Bewusstsein und Kenntnisse, um eine öko-basierte Nutzung zur Erhaltung und Steigerung der Lebensqualität der betroffenen Gesellschaften umfassend in räumliche und sachliche Planung übertragen zu können. Insofern gehören in einen diesbezüglichen Raumordnungsplan sowohl unspezifische „Entwicklungszonen“ als auch „Offene Seeschichten“ mit nur traditionellen Nutzungen.

„Offene Seeschichten“ werden dort ausgewiesen, wo „traditionelle Nutzungen“ (z.B. Schifffahrt, Fischfang, Militärische Übungsgebiete, Forschung) stattfinden können, wo aber zumindest gegenwärtig keine Nutzungsentwicklung stattfinden soll.

Die „Offenen Seeschichten“ sollen einerseits aktuell nicht disponibel für wirtschaftliche Meeresnutzungen oder für die Definition von Meeresschutzgebieten sein; andererseits mögen sich in der ferneren Zukunft durchaus Nutzungsinteressen ergeben.

## **B 10 Leitbild**

Es fehlt ein Leitbild für die Entwicklung und für die Entwicklungsziele in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone. Da dieses Leitbild von der politischen Ebene erdacht und entwickelt werden müsste, um es der Raumordnungsbehörde vorzugeben, müsste das Thema auch auf der politischen Ebene diskutiert werden: von den Parteien, von den Gewerkschaften, von den Wirtschaftsverbänden, von den Wirtschaftsförderungsstellen, von den relevanten Ministerien, von Politikern und selbstverständlich auch von der Öffentlichkeit. Das geschieht aber bisher nicht bzw. nur in äußerst begrenztem Umfang; dabei geht es nicht nur um die Offshore-Nutzung der Windenergie zur anteiligen Substitution fossiler und nuklearer Primärenergien.

Sicherlich steht der Bau von Offshore-WEA gegenwärtig mit hoher Aktualität im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Denn allmählich wird die Relevanz der Entwicklung für die Wirtschaft allgemein und besonders auch für den Arbeitsmarkt bewusster: die Produktion der Generatoren, Rotorblätter und WEA-Türme, der Zusammenbau der WEA in den Häfen - Bremerhaven, Nordenham, Emden - und der Aufbau der WEP im Offshore.

Aber es geht auch um viele weitere Potenziale der Meeresraumnutzungen: Meeresbergbau aus dem Meeresuntergrund (Erdöl, Erdgas, Stickstoff), Sand- und Kiesabgrabungen vom Meeresboden, Marikulturen (Nahrungsmittel, Pharmazeutika, Kosmetika), Wasserstoffproduktion, Meeresraumtourismus usw. Eine öffentliche oder politische Diskussion darüber findet kaum statt.



Man mag annehmen, dass es nicht Aufgabe der Raumordnung sei, diese Frage aufzuwerfen. Das ist aber falsch; denn Raumordnung ist nicht vornehmlich ein Ordnungsinstrument zur Konfliktminderung oder Konfliktvermeidung, sondern in erster Linie und vor allem eine hochgradige Dienstleistung zur Sicherung und Steigerung der Lebensqualität der Gesellschaft. In diesem Sinne ist es falsch, die Meeresraumordnung für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone als „Verordnung“ intern bürokratisch abzuhandeln und nicht im Bundestag zu diskutieren und als Gesetz zu erlassen. Wenn diese Themen der Raumordnung auf der Länderebene zu entscheiden wären, dann würden sich die Landtage mit der Thematik interessant und möglicherweise kontrovers beschäftigen. Aber die Bestimmungen des § 18a ROG nehmen die Meeresraumordnung aus der politischen und öffentlichen Diskussion und zwingen sie in den Rang einer ministeriellen Verordnung, obwohl es sich beim ersten Raumordnungsplan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone quasi um den Beginn eines neuen Zeitalters handelt, in dem die Meereszonen erstmals umfassend in Wert gesetzt werden. Wegen der ganz außerordentlichen Bedeutung der beginnenden ganzheitlichen neuen Meeresnutzung, hier exemplifiziert an der Entwicklung und am Bau von Offshore-Windenergieparks, sollte die Thematik nicht im Bereich behördlicher Konfliktvermeidungsmaßnahmen - siehe SeeAnIV - bleiben, sondern auf die politische Ebene gehoben werden.

Entsprechend muss diskutiert werden, ob es nützlich war, die Aufsichts- und Genehmigungsbehörde, nämlich das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), zugleich auch zur Raumordnungsbehörde zu erklären. Es bestehen keine Zweifel an der außerordentlich hohen Kompetenz des BSH in Fragen des Meeres. Aber im Bereich der Raumordnung, auch der Meeresraumordnung, fehlt dem BSH die Erfahrung. Der vorgelegte Entwurf des Raumordnungsplans für die AWZ lässt erkennen, dass die Raumordnung hier aus der Erfahrung der Genehmigungsbehörde nach SeeAnIV erwachsen ist, und diese Genehmigungspraxis ist ja auch durchaus sehr qualifiziert und umsichtig, unter besonderer Berücksichtigung der Seeschifffahrt und des Naturschutzes, gehandhabt worden. Aber damit werden die Anforderungen der Raumordnung nicht erfüllt. In der Raumordnung werden überwiegend nicht „technische“ Lösungen, sondern pro-aktive räumliche Gestaltungsstrategien für die nachhaltige Entwicklung der Ausschließlichen Wirtschaftszone gefordert.

Die Raumordnungsbehörde sollte von der Genehmigungsbehörde getrennt werden. Außerdem müsste die Raumordnungsbehörde für ein sehr differenziertes Gebiet der gegebenen Größe personell besser ausgestattet werden.

Als Sachverständigenrat, u.a. auch zur Entwicklung eines Leitbildes, sollte ein Deutscher Rat für die Küstenzone gebildet werden, dem Vertreter aus Bundes- und Landespolitik, der Wirtschaftsförderung, der Gewerkschaften, der Raumordnung und der Maritimen Wirtschaft angehören sollten.

Die räumliche Verteilung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, von Entwicklungszonen und von Offenen Seeschiffen ergibt sich zum Teil aus den vorgegebenen und wenig veränderbaren Strukturen eines Planungsraumes. Aber insgesamt müssen von Politikern und Stakeholdern räumliche Leitbilder entworfen werden, um die räumliche Entwicklung zu einer nachhaltigen Situation zu steuern. Ohne ein solches Leitbild können die Raumordner keinen Plan entwickeln, der in seiner Systematik eine auf diesen Strukturen basierende nachhaltige Entwicklung des Raumes vorzeichnet.

Darüber hinaus muss das räumlich/sachliche Leitbild der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone mit den Nachbarstaaten entwickelt und abgestimmt werden. Die Empfehlungen der EU zum Integrierten Küstenzonenmanagement weisen dazu den Weg.

Wenn dieses Leitbild für die deutsche AWZ vorliegt, wird die Raumordnungsbehörde einen überzeugenden Raumordnungsplan für den Raum erarbeiten können.

## **B 11 Zum Problem der Kartendarstellung**

Die Darstellung des Raumordnungsplans als Inselkarte trägt nicht zum besseren Verständnis bei. Generell muss man verstehen, dass die AWZ immer in Korrespondenz zu den benachbarten Küstenzonen steht: Die Ausrichtung des Schiffsverkehrs ist ohne die Lage der Häfen nicht wirklich zu verstehen. Stromerzeugung und Kabeltrassen oder auch die Rohrleitungstrassen sind auf die Einspeisungsstellen an Land ausgerichtet. Die Bau- und Serviceschiffahrt für die Offshore-WEP beginnt selbstverständlich an Land. Insofern benötigt auch das räumliche Verständnis der AWZ die Beziehung zum Land.

Die schwere Verständlichkeit der „Inselkarte“ erweist sich noch auffälliger im Bereich der deutschen AWZ in der Ostsee: Das schmale lang gestreckte Band der deutschen AWZ von Schleswig-Holstein bis Rügen zeigt im wesentlichen nur ein sich ständig veränderndes Muster blauer Farbtöne der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Schifffahrt, die erst dann verständlich würden, wenn auch die entsprechenden Sachverhalte und Raumordnungsinstrumente im Bereich des Küstenmeeres von Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern sowie auch der Ausschließlichen Wirtschaftszonen Dänemarks und Schwedens erkennbar wären. Entsprechendes gilt für den Bereich um „Kriegers Flak“. Die raumordnerisch eigentlich sehr wichtigen Fährverkehre zwischen Deutschland und Dänemark bzw. Schweden werden gar nicht erfasst.

Es sollte der Blattschnitt der Karten so eingerichtet werden, dass die Küstenzonen sowohl Deutschlands in ihren wesentlichen Teilen sowie auch die Küstenzonen der Nachbarstaaten, soweit sie in unmittelbarer Beziehung zur deutschen AWZ stehen, im Blattschnitt enthalten sind. Beispielsweise erhält der in der AWZ ausgewiesene „Ankerplatz“ im äußersten Südwesten des Planungsraumes seinen Sinn erst dann, wenn der für Gastanker (LNG) möglicherweise wichtig werdende niederländische Hafen Eemshaven gesehen wird.

Der Raumordnungsplan muss mit relevanten Orts- und Städtenamen, mit den Inselnamen, mit Regional- und Ländernamen an Land, aber auch mit den Namen von Seeregionen (z.B. Doggerbank), Seewegen (z.B. Rotterdam-Skagen-Weg), Verkehrstrennungsgebieten (z.B. Terschelling German Bight) und Windenergieparks (z.B. Riffgat) ausgestattet werden. Das hilft dem räumlichen Verständnis, erleichtert die gegenseitige Verständigung und macht den vielfach unbekanntem Raum „begreifbar“.

Zu überlegen ist auch, ob nicht die Meerestiefenstufen dem Gesamtplan unterlegt werden sollten. Der Planungsraum AWZ ist verhältnismäßig wenig gegliedert; denn die an Land übliche Raumgliederung der Gebietskörperschaften z.B. für Landesraumordnungspläne entfällt in der AWZ, weil es dort keine Gebietskörperschaften gibt. Die jedenfalls gegenwärtige Bedeutung der AWZ liegt, abgesehen von der ökologischen Funktion des Meeres und von ihrem Wert als gesellschaftlich hoch bewertete Seeschaft, weitaus im wirtschaftlichen Bereich: Schifffahrt, Fischfang, Abgrabungen vom Meeresboden, Bergbau aus dem Meeresuntergrund, Produktion von Energie und sonstigen Produkten. Für die meisten dieser Funktionen sind Wassertiefe und Strömungsregime von nennenswerter Bedeutung. Insofern könnte es für die Ordnung der räumlichen Entwicklung wichtig sein, diese beiden topographischen Strukturen in der räumlichen Verbreitung zu kennen.

## **B 12    Nachrichtliche Darstellungen**

Die Raumordnung nimmt alle raumrelevanten Maßnahmen und Entscheidungen von Ministerien und Behörden auf, ungeachtet der Tatsache, wer die Sachentscheidungen (Genehmigungen, Erlaubnisse/Bewilligungen usw.) zu treffen hat.

Die Aussage: „Nachrichtliche Darstellung“ bezieht sich nur auf Sachverhalte außerhalb des eigenen Planungs-, d.h. Zuständigkeitsbereiches, nicht aber auf Sachverhalte, die nicht im eigenen Bundesministerium entschieden werden.

Alle raumrelevanten Nutzungen sind Gegenstand der Raumordnung.

## **B 13 Unklarheiten**

1. Es ist östlich Rügen und Usedom ein Gebiet parallel zur deutschen Staatsgrenze im Meer (=Außengrenze des deutschen Küstenmeeres) mit der Bezeichnung „ungeklärter rechtlicher Status“ versehen worden.

So völlig ungeklärt ist der Status dieses Gebietes nicht (siehe Buchholz, 1997). Das Gebiet ist aus einem Kompromiss zwischen der DDR und Polen entstanden: In einem Vertrag mit Polen vom 22.Mai 1989 hat die DDR die Außengrenze ihres Küstenmeeres auf der Westseite der Nordansteuerung nach Swinemünde / Swinoujscie und auch auf der Westseite des Ankerplatzes Nr. 3 zurückgezogen und dafür die Außengrenze ihrer AWZ (damals noch Festlandsockelzone und Fischereizone genannt) nach Osten ausgedehnt und so die heutige AWZ um ca. 200 qkm vergrößert. In Artikel 5(2) des oben genannten Vertrages wird festgelegt, dass das Gebiet der Nord-Ansteuerung und des Ankerplatzes Nr. 3 Enklaven der Hohen See seien und weder zu Polen noch zur DDR gehörten. Dieser Vertrag von 1989 wurde mit dem „Einheitsvertrag“ vom 14. November 1990 von der Bundesrepublik Deutschland übernommen. „Ungeklärt“ ist eigentlich nur die Absicht Deutschlands, das betreffende Gebiet nun doch in die deutsche AWZ einzugliedern, mit gewissen Umwelt-Sonderregelungen für polnische Schiffe, aber nicht für Schiffe anderer Nationen. Über diesen Punkt soll, so steht es ausdrücklich in Artikel IV der deutschen AWZ-Proklamation vom 25.11.1994, mit der polnischen Regierung verhandelt werden.

2. Zielkorridore für Kabel

Im Raumordnungsplan sind leider keine Trassen für eine gebündelte Kabelführung ausgewiesen, die ja zugleich auch als Raumordnungsinstrument zur Steuerung von WEP-Standorten genutzt werden können. Es werden nur sogenannte „Zielkorridore“ an der Staatsgrenze als Übergangsstellen von der AWZ zum Küstenmeer angegeben. Diese Zielkorridore haben aber nur eine begrenzte Breite, so dass nur eine beschränkte Zahl von Kabeln zur Ableitung des künftig in der AWZ produzierten Stroms hindurchgeführt werden kann. Zudem scheinen die Zielkorridore nicht immer mit den Küstenmeerplanungen der Küstenbundesländer kompatibel zu sein. Hier und an anderen Stellen des Raumordnungsplanes wird erkennbar, dass die Befolgung der Regeln des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM), so z.B. die frühzeitige Partizipation anderer relevanter Behörden, der Nachbarbundesländer und der benachbarten Küstenstaaten am Planungsprozess sehr hilfreich gewesen wäre.

3. Es werden mehrfach Oberbegriffe benutzt wo aus raumordnerischen Gründen Detailbezeichnungen nötig wären, aus denen die Raumrelevanz der jeweiligen Nutzung ersichtlich wäre. (Beispiel: Bergbau aus dem Meeresuntergrund und Bergbau vom Meeresboden, Seeverkehrswege für Schifffahrt unterschiedlicher Art, Fischerei mit unterschiedlichen Techniken, Forschung, Militärische Übungsgebiete)

#### 4. Einige ungeklärte Inhalte von Linien und Flächenfarben:

Unklar sind Linien, die von der AWZ-Außergrenze nordöstlich von Rügen ausgehen und weitere etwa in der Mitte des Gebietes, das einem Verkehrstrennungsgebiet ähnlich sieht, und die nach Nordosten verlaufen.

Grundsätzlich steht die Darstellung eines Verkehrstrennungsgebietes nordöstlich von Rügen und außerhalb der deutschen AWZ nichts entgegen. Aber die Darstellung wird in der Legende des Raumordnungsplanes nicht erklärt.

Das im Bereich der angedeuteten Verkehrstrennungsgebiete nordöstlich von Rügen und außerhalb der deutschen AWZ ausgewiesene „Vorsichtgebiet“ bleibt in seinen Grenzen zumindest „merkwürdig“.

Ungeklärt sind die Strich-Punkt-Linien nördlich und östlich von Rügen. Diese Linien müssen, wenn sie in der Karte erscheinen, in der Legende erklärt werden.

Es finden sich unterschiedliche Darstellung von Watt und Landflächen in Nordseeküstenländern.

Um Rügen enthält die Karte Tiefenlinien, die in anderen Bereichen, besonders auch in der Nordsee fehlen. Zudem sie fehlen in der Kartenlegende.

Nördlich Rügen wird eine Art von Verkehrstrennungsgebiet kartographisch angedeutet. Da besonders in diesem Bereich des östlichen Teils der deutschen AWZ der Charakter der „Inselkarte“ nicht eingehalten wird, sollten Begrenzungen von Verkehrstrennungsgebieten auch außerhalb der AWZ dargestellt werden.

#### **B 14 Zusammenfassung Schwerpunkt Windenergie**

Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) hat den Entwurf für einen Raumordnungsplan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) vorgelegt. Damit besteht der erste Raumordnungsplan überhaupt für eine in deutscher Zuständigkeit stehende Meereszone außerhalb der deutschen Staatsgrenze und es wird ein wichtiger Schritt getan in die Zukunft der Inwertsetzung der Meere. Noch vor kurzer Zeit, also am Ende der 1990er Jahre, war es besonders bei Juristen höchst umstritten, ob es überhaupt rechtlich, besonders völkerrechtlich, zulässig sei, Raumordnung und Raumplanung in Internationalen Gewässern zu betreiben. Inzwischen ist das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) mit dem § 18a auf die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone ausgedehnt worden, allerdings mit ausdrücklicher Einschränkung auf die Festlegungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982.

Mit der Aussage des § 18a, der zufolge das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung die Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die Ausschließliche Wirtschaftszone aufstellt, wird Neuland betreten, da Raumordnung bisher eigentlich Ländersache war. Die Kompetenz für die Raumordnung wurde dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) übertragen. Das BSH ist nun durch eine Doppelkompetenz ausgezeichnet, nämlich für bauliche Genehmigungsverfahren, z.B. für Windenergieanlagen, und für die Raumordnung in der deutschen AWZ. Im Sinne des auch seitens der Europäischen Union geforderten „Integrierten Küstenzonenmanagements“ (IKZM) wäre es nützlich gewesen, den Raumordnungsplan partizipativ mit den relevanten Behörden, Küsten-Bundesländern und Nachbarstaaten zu entwickeln.

Für die aktuelle Thematik der Offshore-Windenergienutzung ist die „Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung“ von entscheidender Bedeutung, da sie zu erreichende Maßgaben enthält, für die der vorliegende Entwurf eines Raumordnungsplanes für die AWZ Voraussetzungen schaffen sollte. Der Plan bedient sich hier des sinnvollen Instrumentes der Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie in der AWZ und unterstützt damit einerseits die Entwicklung Erneuerbarer Energien durch Meeresnutzung, stärkt zudem die Planungssicherheit für Investoren in Windenergieparks und verhilft zu einer gewissen Konzentration der Windenergieanlagen im Meer.

Allerdings erscheint die Lage der Vorranggebiete für Windenergie recht zufällig, wobei berücksichtigt werden sollte, dass am Beginn einer völlig neuen und ungewohnten Meeresraumentwicklung nicht von sofort fehlerfreier, perfekter Raumplanung auszugehen ist.

Es muss nun geprüft werden, ob die ausgewiesenen Vorranggebiete für Windenergie zur Erfüllung der politischen Vorgabe der Bundesregierung - nämlich 25.000 MW Kapazität bis 2030 im Offshore (vgl. S. 31 des Textteils der AWZ-ROV) - hinreichend groß sind. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die einzelnen WEP nicht zu groß ausgelegt werden dürfen und baulich so konfiguriert sein sollten, dass erhebliche Barriere-Wirkungen vermieden werden.

Um die politische Vorgabe der Bundesregierung - nämlich 25.000 MW bis 2030 - zu erfüllen, liegt der gesamte Flächenbedarf für Windenergieanlagen bei erheblich mehr als 2.200 Km<sup>2</sup> (bei 600 m Abstand der WEA voneinander) oder sogar bei fast 3.000 Km<sup>2</sup> (bei 700 m Abstand der WEA voneinander). Bisher sind aber nur Vorranggebiete für Windenergie im Umfang von 1010 Km<sup>2</sup> in der deutschen AWZ in Nordsee und Ostsee ausgewiesen. Daraus folgt, dass ein erheblich größerer Flächenbedarf für den Bau von Offshore-WEA besteht, ungeachtet der Tatsache, dass es die Bundesregierung begrüßen würde, wenn die Offshore-Kapazität zur Stromerzeugung noch größer würde, als sie in der „Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See“ (2002) gefordert wird. Die Raumordnungsbehörde muss also dafür Sorge tragen, dass der Bau von Offshore-WEP nicht begrenzt, sondern möglichst gefördert wird. Also werden notwendig weitere Vorranggebiete benötigt.

Ganz unschwer ist selbst bei einem nur flüchtigen Blick auf die Karte erkennbar, dass es in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone noch zahlreiche Flächen gibt, die für den Bau von Windenergieanlagen durchaus geeignet sind. Das wird auch schon dadurch bestätigt, dass es eine ganze Reihe genehmigter Flächen für WEA gibt (genehmigt durch die selbe Behörde und das selbe Referat dieser Behörde, das nun auch für die Raumordnung in der AWZ zuständig ist), die außerhalb der Vorranggebiete liegen. Im Textteil 3.5.2 (3), Seite 34 des Entwurfs zur AWZ-ROV wird festgelegt: Außerhalb der Vorranggebiete für Windenergie ist die Zulassung von Offshore-Windenergieanlagen - mit Ausnahme der bereits genehmigten bzw. am 31. Dezember 2008 planungsrechtlich verfestigten Parks - ausgeschlossen. Somit wird festgelegt, dass die Vorranggebiete für Windenergie gemäß §7 Abs.4 S.2 ROG zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten gem. §7 Abs. 4 S.1 Nr.3 ROG haben.

Die Ausweisung von Vorranggebieten für Windenergie mit der Ausschlussbestimmung, dass der Bau von Windenergieanlagen außerhalb der Vorranggebiete nicht zugelassen sei, schränkt die weitere Expansion der Offshore-Windenergienutzung erheblich ein. Wenn der Bau von Windenergieanlagen außerhalb der dafür ausgewiesenen Vorranggebiete und abgesehen von bereits genehmigten Projekten ausgeschlossen wird, bleiben lediglich die geringen Pufferflächen in den noch nicht vollständig belegten Vorranggebieten für Windenergie. Das widerspricht der erklärten Politik der Bundesregierung. Es widerspricht ebenso dem übergeordneten Ziel zum möglichst umfassenden Ausbau der Nutzung Erneuerbarer Energien. Denn ganz grundsätzlich gilt: Das Meer und der Meeresraum offerieren außerordentliche Innovationen - und die Raumordnungsbehörde der Ausschließlichen Wirtschaftszone sollte die wachsenden Investitionsideen nicht als Störung traditioneller Raumstrukturen, sondern als Entwicklungsimpulse verstehen. Insofern darf es nicht das Ziel der Raumordnungsbehörde sein, die Entwicklung der Energieerzeugung durch die Nutzung des Windes im Meeresbereich zu begrenzen, sondern sie zu fördern, selbstverständlich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung.

In der Ausschließlichen Wirtschaftszone ist dabei die Entstehung einzelner gestreuter Windenergieanlagen nicht zu befürchten, da die Kosten für eigene Versorgungs-plattformen als auch für den Elektrokabelanschluss zum Einspeisungspunkt an Land viel zu hoch wären. Selbst der Bau gestreut stehender Windenergieparks ist wegen der hohen Zusatzkosten nicht zu erwarten. Insofern entfällt dieses Argument für die Ausschlussbestimmung der Vorranggebiete für Windenergie.

Ließe man sinnvollerweise den Bau von Windenergieanlagen außerhalb von Vorranggebieten zu, sollte mit anderen Raumordnungsinstrumenten (Angebot von Infrastrukturen, Festlegung von Verbundleitungstrassen, Ausweisung von Entwicklungszonen u.a.m.) dafür gesorgt werden, dass die angestrebte „dezentrale Konzentration“ erhalten und erreicht wird. Eine wirkliche Versplitterung der Landschaft oder Seeschaft, wie auf dem festen Land, ist aber nicht zu besorgen.

Im Raumordnungsplan sind leider keine Trassen für eine gebündelte Kabelführung ausgewiesen, die ja zugleich auch als Raumordnungsinstrument zur Steuerung von WEP-Standorten genutzt werden können. Es werden nur sogenannte „Zielkorridore“ an der Staatsgrenze als Übergangsstellen von der AWZ zum Küstenmeer angegeben. Diese Zielkorridore haben aber nur eine begrenzte Breite, so dass nur eine beschränkte Zahl von Kabeln zur Ableitung des künftig in der AWZ produzierten Stroms hindurchgeführt werden kann. Zudem scheinen die Zielkorridore nicht immer mit den Küstenmeerplanungen der Küstenbundesländer kompatibel zu sein. Hier und an anderen Stellen des Raumordnungsplanes wird erkennbar, dass die Befolgung der Regeln des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM), so z.B. die frühzeitige Partizipation anderer relevanter Behörden, der Nachbarbundesländer und der benachbarten Küstenstaaten am Planungsprozess sehr hilfreich gewesen wäre.

Die dargestellten Schiffskorridore zwingen bisher nicht dazu, dass der gesamte Schiffsverkehr nur in ihnen stattfindet. Aber es könnte schnell die Situation eintreten, dass die Korridore doch das begrenzende Maß des Schiffsverkehrs werden, wenn etwa auf beiden Seiten eines „Vorranggebietes für die Schifffahrt“ in den „Vorbehaltsgebieten für die Schifffahrt“ ortsfeste Installationen errichtet werden, so dass der Schiffsverkehr auf jeden Fall durch eine so entstehende Engstelle fahren muss.

Mit der Ausweisung einer Gebietskategorie „Offene Seeschaften“ bekäme man sehr flexible Navigationsräume, die den Schiffsführern viel mehr Entscheidungsfreiheit belassen. Und wenn darüber hinaus Raumordnungsinstrumente gegen Barriere-Bildungen eingesetzt würden, ließen sich anstelle der angestrebten schematischen Schiffskorridore weite Navigationsräume sichern, um den Schiffsverkehr von den räumlichen Minimallösungen zu befreien.



Grundsätzlich erschöpfen sich die Aufgaben der Raumordnung keineswegs in der Darstellung bereits vorhandener oder zumindest rechtlich genehmigter Meeresnutzungen. Vielmehr soll und muss sie die nachhaltige Entwicklung der Meereszonen ermöglichen und fördern. Um diesem Entwicklungsaspekt Rechnung zu tragen bedarf es eines zugrundeliegenden Leitbildes, das Entwicklung und Entwicklungsziele für die deutsche Ausschließlichen Wirtschaftszone vorzeichnet. Da dieses Leitbild von der politischen Ebene erdacht und entwickelt werden muss, um es der Raumordnungsbehörde vorzugeben, sollte das Thema auch auf der politischen Ebene diskutiert werden. Das geschieht aber bisher nicht bzw. nur in äußerst begrenztem Umfang; dabei geht es nicht nur um die Offshore-Nutzung der Windenergie zur anteiligen Substitution fossiler und nuklearer Primärenergien.

Sicherlich steht der Bau von Offshore-WEA gegenwärtig mit hoher Aktualität im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, da allmählich die Relevanz der Entwicklung für die Wirtschaft allgemein und besonders auch für den Arbeitsmarkt bewusster wird. Aber es geht auch um viele weitere Potenziale der Meeresraumnutzungen: Meeresbergbau aus dem Meeresuntergrund (Erdöl, Erdgas, Stickstoff), Sand- und Kiesabgrabungen vom Meeresboden, Marikulturen (Nahrungsmittel, Pharmazeutika, Kosmetika), Wasserstoffproduktion, Meeresraumtourismus usw. Eine öffentliche oder politische Diskussion darüber findet kaum statt.

Die räumliche Verteilung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, von Entwicklungszonen und von Offenen Seeschiffen ergibt sich zum Teil aus den vorgegebenen und wenig veränderbaren Strukturen eines Planungsraumes. Aber insgesamt müssen von Politikern und Stakeholdern räumliche Leitbilder entworfen werden, um die räumliche Entwicklung zu einer nachhaltigen Situation zu steuern. Ohne ein solches Leitbild können die Raumordner keinen Plan entwickeln, der in seiner Systematik eine auf diesen Strukturen basierende nachhaltige Entwicklung des Raumes vorzeichnet.

## **C Empfehlungen**

1. Der Entwurf der AWZ-ROV sollte in der vorliegenden Form nicht in Kraft gesetzt werden. Der Entwurf bedarf der Überarbeitung. Wenn es dabei erwartungsgemäß zu einer Verzögerung der AWZ-ROV kommen wird, so darf diese Verzögerung keine Verzögerung des Baubeginns von Windenergieanlagen (WEA) in genehmigten Windenergieparks (WEP) verursachen.

2. Um einen unverzögerten Baubeginn in den genehmigten WEP zu erreichen, sollte die unklare Situation von genehmigten WEP innerhalb und außerhalb von Vorranggebieten vordringlich bereinigt werden. Nach Ansicht des Gutachters sollte politisch festgelegt werden, dass jetzt und in Zukunft die Nutzungs- und Ertragsbedingungen für WEP innerhalb und außerhalb von Vorranggebieten gleichartig sind und sein werden. Denn wenn die WEP außerhalb von Vorranggebieten in absehbarer Zukunft möglicherweise ungünstiger sein könnten (z.B. bei Einspeisungsvergütungen, Nutzungsverlängerungen, Re-powering, Bauhöhen), dann könnte sich dort der Baubeginn verzögern, weil Investoren eine geringere Planungs-, Nutzungs- und Ertragssicherheit annehmen könnten.

3. Es wird empfohlen, die Ausschlussbedingung der „Vorranggebiete für Windenergie“, der zufolge außerhalb von „Vorranggebieten für Windenergie“ keine WEA gebaut werden dürfen, zu streichen.

4. Um trotzdem das Raumordnungsziel einer „dezentralen Konzentration“ in der AWZ und darüber hinaus eine klar erkennbare und systematische Raumstruktur für die gesamte deutsche AWZ in der Nordsee und auch in der Ostsee zu erreichen, wird empfohlen, im Raumordnungsplan weitgehend unspezifizierte „Entwicklungszonen“ auszuweisen, damit Standortalternativen zur weiteren Entwicklung der Windenergienutzung auch außerhalb der Vorranggebiete sowie Standorte für sonstige Meeresnutzungen zur Verfügung stehen.

Die „Entwicklungszone“ würde auch den Charakter des Raumordnungsplans als „Plan“ stärken; denn der vorliegende Entwurf zeigt im Wesentlichen bereits bestehende Fakten (genehmigte WEP, vorhandene Rohrleitungs- und Kabeltrassen, festgelegte „Zielkorridore“ für Elektrokabel an den Übergangsstellen von der AWZ zum Küstenmeer, bestehende Verkehrstrennungsgebiete, bestehende Militärische Übungsgebiete, bestehende „Forschungsgebiete“) und er zeigt die Grenzen der Standortwahl für weitere Meeresnutzungen (Vorranggebiete mit Ausschlussbedingung, Meeresschutzgebiete).

5. Es wird empfohlen, eine Gebietskategorie „Offene Seeschafften“ auszuweisen, in der „traditionelle“ Meeresnutzungen (Schifffahrt, Fischfang) zugelassen, aber neue und zusätzliche Meeresnutzungen, vor allem solche mit ortsfesten Installationen, untersagt sind.

6. Es wird empfohlen, Lage, Ausdehnung und Funktion der im Entwurf sehr ausgedehnten, teilweise sogar in die Ausschließlichen Wirtschaftszonen benachbarter Staaten hineinreichenden Militärische Übungsgebiete im Sinne eines ganzheitlichen Raumordnungsansatzes zu hinterfragen.
  
7. Für die Gebietskategorie „Vorbehaltsgebiet Forschung“ sollte der Begriff „Forschung“ stärker spezifiziert werden, um die Raumordnungsrelevanz zu verdeutlichen.
  
8. Es wird empfohlen, die Vorranggebiete - und die damit verbundenen Vorbehaltsgebiete - für die Schifffahrt dahingehend zu prüfen, ob die entworfenen korridorartigen Schiffsverkehrswege vor allem nach einem Koordinierungs- und Abwägungsprozess mit der Raumordnungskategorie „Offene Seeschafte“ flexibler ausgewiesen werden könnten.
  
9. Es wird empfohlen, Erlaubnisgebiete für bergbauliche Exploration im Meeresuntergrund teilweise als „Vorbehaltsgebiete“ in den Raumordnungsplan aufzunehmen.
  
10. Es wird empfohlen, den Kartenschnitt so zu wählen, dass die Korrespondenzgebiete der deutschen Küstenzone - also das Küstenmeer, die Inneren Gewässer, die Flussmündungsbereiche, der für die AWZ relevante Landbereich der Küstenzone in der Karte enthalten sind, um die Orientierung der Meeresnutzungen besser verstehen zu können.
  
11. Zum Zweck der besseren räumlichen Orientierung sollten zahlreiche Orte und topographische Inhalte mit Namen und Regionsbezeichnungen versehen werden.
  
12. Es wird empfohlen, den Raumordnungsplan nicht als „Inselkarte“ darzustellen, sondern als „Nachrichtliche Darstellung“ die wesentlichen Raummerkmale und Meeresnutzungen der relevanten in- und ausländischen Nachbargebiete in den Raumordnungsplan der deutschen AWZ aufzunehmen.

13. Es wird empfohlen, ein räumliches und sachliches „Leitbild“ für die deutsche AWZ partizipativ von der Bundesregierung und den Küsten-Bundesländern erarbeiten zu lassen und politisch zu beschließen, damit die Raumordnungsbehörde für die AWZ eine strategische Zielvorgabe erhält.

14. Es sollte geprüft werden, ob die Identität einer Genehmigungsbehörde (Basis SeeAnIV) und einer Raumordnungsbehörde (Basis ROG) die günstigste Lösung für die pro-aktive Entwicklung der AWZ ist. Die Notwendigkeit der Meeresraumordnung steht außer Frage, entsprechend muss der ganzheitliche Koordinierungsansatz der Raumordnung stärker sein als der Konfliktvermeidungsansatz der Seeanlagenverordnung.

## Literatur

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2002): Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Berlin (Januar).
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Neue Aufgaben in den deutschen Küstenzonen. Gedanken über die Weiterentwicklung der räumlichen Planung in Nord- und Ostsee. (Erarbeitet von der Arbeitsgruppe „Küsten und Meeresraumordnung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein der ARL, unter Leitung von H. Buchholz). Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover 2005.
- Buchholz, H. (1985): Territorialplanung zur See. Jede begrenzte Ressource bedarf der vorausschauenden Planung. Das Beispiel Nordsee. In: Geographie der Küsten und Meere, hrsg. von B. Hofmeister und F. Voss. Berlin, S. 153-168.
- Buchholz, H. (2003): Strategien und Szenarien zur Raumnutzung in den deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszonen in Nordsee und Ostsee. In: Raumordnung auf dem Meer? Raumordnungsstrategien für ein stärker integriertes Management des Küstenraumes, hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, o.O., S. 5-42.
- Buchholz, H. (2004a): Seekabel im Atlantik. Ein Beispiel für anthropogene Strukturen und Raumordnungsaufgaben im Meer. In: Geographische Rundschau, 6, S. 48-52.
- Buchholz, H. (2004b): Raumnutzungs- und Raumplanungsstrategien in den deutschen Meereszonen. In: Informationen zur Raumentwicklung, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Heft 7, S. 485-489.
- Buchholz, H. (2005a): Deutschlands Meereszonen in Nordsee und Ostsee. In: Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Bd. 11, S. 44-45.
- Buchholz, H. (2005b): Küsten- und Meeresraumordnung. In: Handwörterbuch der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover, S. 537-542.
- Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982 vom 2. September 1994. BGBl. 1994 II. S. 1798 ff.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Luxemburg.

Merkblatt. Zur gegenseitigen Berücksichtigung der Belange der Erdöl-Erdgasindustrie (E. & P. Industrie) und der Windindustrie bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb von Windparks innerhalb der 12 sm Zone und der AWZ der Bundesrepublik Deutschland. 2004. ( veränderter Stand: 21.02.2005)

NICOLAI, H. v. (2002): Raumplanung im Küstenmeer. In: Meeresumweltsymposium 2002 des BSH. Hamburg, S. 83-88.

NICOLAI, H. v. (2004): Rechtliche Aspekte einer Raumordnung auf dem Meer. Informationen zur Raumentwicklung, H.7/8, S. 491-498.

Proklamation der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung der Ausschließlichen Wirtschaftszone. BGBl. 1994 II, S. 3769.

Proklamation über die Ausweitung des deutschen Küstenmeeres der Bundesregierung vom 18.11.1994. BGBl. 1994 I, S. 3428 ff.

Raumordnungsgesetz des Bundes, zul. geändert 24.06.2004. BGBl. I S. 1359.

Schlich, D. (2005): Vorranggebiet, Vorbehaltsgebiet, Eignungsgebiet. In: Handwörterbuch der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 2005, S. 1261-1265

Sinz, M. (2005): Raumordnung / Raumordnungspolitik. In: Handwörterbuch der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover 2005, S. 863-872