

Inhaltsverzeichnis

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

3. Salzwiesen	51
4. Steilküsten und Küstenwälder	53
§ 4 Küstenschutz – Methoden und Auswirkungen	55
A. Elemente des Küstenschutzes	55
I. Erosionsschutz	55
1. Bühnen	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 Küstenschutzanpflanzungen	69
2. Eindeichungen von Überflutungsflächen	71
C. Abschließende Bewertung	75
I. Effektivität	76
II. Effizienz	77
III. Fazit	82
§ 5 Vorsorgende Strategien als Lösungsmodell	84
A. Vorsorge kraft Nachhaltigkeit – einige Aspekte	85
I. Nachhaltigkeit: Inhalt und Anspruch	85
II. Küstenschutz und Nachhaltigkeit	88
B. Grundthesen vorsorgender Küstenschutzstrategien	90
C. IKZM als Rahmen	98
I. Notwendigkeit und Definition	98
II. Wesen und Inhalt des IKZM	99
1. Akzeptanz der Rahmenbedingungen	99
2. Rahmeninterner Interessenausgleich	101
a. Sektoreninterne Assimilation	101
b. Sektorenexterne Abwägung	103
3. Der integrative Charakter eines IKZM	103
4. Spezielle Küstenplanungszonen	104
III. Fazit	106
2. Kapitel Raumordnung und Landesplanung	107
§ 6 Vorsorgende Strategien als gesetzliche Direktiven	107
A. Das System der Raumordnung	107
I. Aufgabenstellung und Funktionsweise	107
II. Kompetenzrechtliche Einordnung	109
III. Vorsorgender Küstenschutz und Raumordnung	111

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

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

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

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

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

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

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