

Raumordnung auf dem Meer

Einführung

Raumordnung auf dem Meer und Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) sind zwei Seiten einer Medaille. Im einen Fall ist die Ordnungsfunktion der Raumordnung für den unter wachsendem Nutzungsdruck stehenden Meeresraum gemeint, im anderen wird ein Instrument benannt, das im Rahmen einer ganzheitlichen, abwägenden Betrachtung die konkurrierenden Nutzungen hin zur nachhaltigen Entwicklung zu steuern beabsichtigt und Nutzungskonflikte vorausschauend mindert oder verhindert. Beide Themen – die Raumordnung auf dem Meer sowie das Integrierte Küstenzonenmanagement – stehen erst seit wenigen Jahren auf der Agenda der Raumordnungspolitik und nehmen in der Diskussion der Fachöffentlichkeit einen immer breiteren Raum ein.

Warum Raumordnung auf dem Meer? Alle traditionellen Nutzungen im Meer (Schifffahrt, Fischerei, Verklappungs- und Deponiegebiete, bergbauliche Nutzungen, militärische Übungsgebiete u. a.) konnten in den zurückliegenden Jahrzehnten nach sektoralen Fachplanungsgesetzen und Verordnungen geregelt werden. Die neu hinzugekommenen, nun anstehenden Nutzungen wie Offshore-Windenergieparks, Natura 2000-Schutzgebiete, Aqua-Kulturen u. a. haben jedoch einen Zustand geschaffen, in dem sich Nutzungsansprüche im Meer diametral gegenüberstehen und zu Konflikten führen. Diese können notwendigerweise nur noch mit den Instrumenten der Raumordnung gelöst werden. Nur durch eine umfassende abwägende und vorausschauende raumordnerische Planung können derartige Nutzungskonflikte koordiniert und einer an Nachhaltigkeit orientierten Lösung zugeführt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist die Initiative der Ministerkonferenz für Raumordnung aus dem Jahre 2001 zu sehen, die auf eine Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) abzielt. Danach soll der Geltungsbereich des Raumordnungsgesetzes, der bereits für das Hoheitsgebiet des Kü-

stentmeeres (12-Seemeilen-Zone) besteht, auch auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ, 200-Seemeilen-Zone) ausgedehnt werden. Die AWZ selbst gehört nicht zum Hoheitsgebiet, und nach der Seerechts-Übereinkunft der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982 sind lediglich beschränkte Nutzungen möglich.

Gleichzeitig fordert die MKRO die deutschen Küstenländer auf, den Geltungsbereich ihrer Raumordnungspläne auf das Küstenmeer auszudehnen. Wegen der besonderen physisch-geographischen Situation auf dem Meer sollte eine entsprechende Anpassung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung erfolgen.

Raumordnung auf dem Meer bedeutet also, dass mit den für das Land (onshore) entwickelten Instrumenten eine Raumordnung auf dem (Küsten-)Meer (offshore), dem Küstenmeer, zu etablieren ist und für die AWZ, für das der Bund zuständig ist, Raumordnungsstrategien einschließlich der Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergieparks in Abstimmung mit den Nachbarländern und Küstenländern zu entwickeln sind. Raumordnung hat hier die klassische Aufgabe der Ordnungsfunktion für das Meer.

Integriertes Küstenzonenmanagement ist ein anderes Instrument und hat eine andere Aufgabe. Es unterscheidet sich von Raumordnung auf dem Meer dadurch, dass es eine weiche, auf Konsens mit vielen Akteuren – Raumordner, Fachplaner und Zivilgesellschaft – beruhende Strategie ist, die der Umsetzung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung dient, aber nicht nur und nicht ausschließlich. Integriertes Küstenzonenmanagement greift zur Entscheidung anstehende Probleme auf und beteiligt alle relevanten Akteure und Gruppen am Entscheidungs- und Planungsprozess. Das Management agiert und reagiert flexibel und kann aktuelle Themen aufgreifen und weiterentwickeln, was so die Raumordnung spontan nicht kann, da sie viel zu sehr an starre Strukturen gebunden ist.

Brigitte Ahlke
Gerhard Wagner

Brigitte Ahlke
Dr. Gerhard Wagner
Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail:
brigitte.ahlke@bbr.bund.de
gerhard.wagner@bbr.bund.de

Integriertes Küstenzonenmanagement ist ein Prozess, der offen ist für hoheitliche Vorgaben und freiwillige Selbstorganisation sowie für Bottom-up- und Top-down-Ansätze. Weil Raumordnung auf dem Meer im Kern eine ordnungsrechtliche Aufgabe der Steuerung von Nutzungen ist und IKZM ein weiches, persuasives, auf Umsetzung orientiertes Instrument, ergänzen sich beide gegenseitig.

IKZM bezieht sich nicht nur auf die Planungen auf dem Meer, sondern schließt die Raumnutzungen an Land mit ein. Diese vereinheitlichende Betrachtung der marinen und terrestrischen Bereiche hat es zuvor nicht gegeben. Raumordnungspläne existierten deshalb bis vor wenigen Jahren nur für den landbezogenen Raum; für den meerseitigen Bereich hat sich die Raumordnung nicht für zuständig gehalten. Es ist die „Philosophie“ und die Einführung des IKZM, die hier eine Änderung herbeigeführt hat.

Berechnungen der EU zufolge lebt fast die Hälfte ihrer Bevölkerung in Küstenregionen, die besonders in den letzten Jahrzehnten starken Belastungen und einem tiefgreifenden Strukturwandel ausgesetzt sind. Die hierbei auftretende Problemkonzentration ist von europäischer Dimension und kann von den Mitgliedstaaten allein nicht bewältigt werden. Dies ist Anlass für die EU, als Antwort auf die Probleme der Küstenzonen das Konzept des IKZM zu empfehlen und dieses in den Küstenländern der EU zu etablieren. Und aus eben diesem Grunde wurde von der EU Mitte der 1990er Jahre ein Demonstrationsprogramm mit 35 Projekten aufgelegt, die sich über ganz Europa verteilen. Dieses Programm lief Ende der 90er Jahre aus. In einem Reflexionspapier hält die EU als Ergebnis fest, dass die Probleme der Küstenzone jeweils sehr regionsspezifisch sind und es vor allem an übergreifenden Zielvorstellungen mangelt. Hinzu kommen starre bürokratische Systeme mit mangelnder Abstimmung untereinander und unkoordinierte sektorspezifische Planungen. Die planungsrelevanten Akteure seien zudem nur unzureichend in den Planungsprozess miteinbezogen.

Diese Ergebnisse sind in die „Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein Integriertes Management der Küstengebiete in Europa“ eingeflossen. In dieser Empfehlung werden die Mitgliedsta-

ten aufgefordert, eine nationale Strategie zur Umsetzung der angeführten Grundsätze des IKZM zu entwickeln. Hierfür stellt die EU im Rahmen des Förderprogramms INTERREG III B Kofinanzierungsmittel bereit. Ausdrücklich stützt sich die Empfehlung auf Forderungen der Agenda 21 der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 (UNCED), derzufolge die Bewirtschaftung und Entwicklung der Meeres- und Küstenregionen nach neuen Ansätzen erfolgen soll, „die ihrem Inhalt nach indikativ und ihrer Wirkung nach vorbeugend und vorsorgend sind“.

Dieses Themenheft soll das breite Spektrum dieser Thematik im Wesentlichen abdecken. Neben einem einführenden Beitrag folgen vier Artikel, die Aktivitäten auf internationaler Ebene zum Gegenstand haben oder Informationen zu Themen mit internationalen Aspekten beinhalten. Die weiteren Beiträge gehen auf die Meeresplanung und auf die mit der Etablierung des IKZM in Deutschland verbundenen Fragen ein.

Der Beitrag von *Brigitte Ahlke* und *Gerhard Wagner* reflektiert die Frage, ob das IKZM ein neues Thema für die Raumordnung ist. Dabei wird ausführlich auf die Initiative und die Aktivitäten auf EU-Ebene eingegangen, weil diese den Anstoß zur Einführung des IKZM auf nationaler, Landes- und regionaler Ebene gegeben haben. Ohne diese EU-Initiative wäre IKZM wahrscheinlich weitgehend ein akademisches Thema ohne praktische, planerische Konsequenzen geblieben. Zeitlich günstig für die Behandlung dieses Themas ist der Umstand, dass die Windenergienutzung massiv ausgebaut werden soll und es bei den hohen Investitionssummen, die hier im Spiele sind, einer abgestimmten und sicheren Planung bedarf. IKZM kann hierzu als neues Instrument einen wichtigen Beitrag für mehr Planungssicherheit leisten.

Bernhard Heinrichs und *Susan Toben* stellen das Projekt „BaltCoast – Integrierte Küstenzonenentwicklung im Ostseeraum“ aus dem EU-Programm INTERREG III B vor. Dieses Projekt spiegelt in besonderer Weise die Bedeutung der Kooperation von IKZM in mehreren Ebenen, d.h. in Fragen der vertikalen Koordination, wider. An ihm beteiligen sich fünf nationale, sieben regionale, zehn lokale und zwei wissenschaftliche Institute und Organisationen. Im Prinzip ist eine ähnliche, analoge Partnerstruktur auch für IKZM-Projekte im nationalen Bereich vor-

stellbar. Das Projekt ist in mehrere Arbeitspakete und Subprojekte gegliedert und zielt darauf ab, für einzelne Projekte praktische Wege darzustellen, wie wirtschaftliche und soziale Entwicklungen mit Natur- und Meeresschutz in Einklang zu bringen sind. Dabei werden unterschiedlichste Küsten- und Meeresräume mit den verschiedenen Nutzungen und Nutzungsintensitäten berücksichtigt sowie das IKZM mit den Instrumenten der Raumplanung verknüpft. Als Ergebnis des noch laufenden Projektes wird eine gemeinsame Empfehlung zur transnationalen Abstimmung von geplanten Nutzungen auf dem Meer und im Küstenbereich mit grenzüberschreitender Wirkung angestrebt.

Bei der Etablierung des IKZM und der Entwicklung einer nationalen Strategie stehen die Anrainerstaaten vor ähnlichen Problemen wie Deutschland – wenn auch hier die Ausgangssituationen und Erfahrungen z.T. völlig anders sind. Deutlich macht dies *Karl-Heinrich Vespermann* in seinem Beitrag „IKZM in ausgewählten Anrainerstaaten der Nordsee“. Wegen der besonders engen geographischen und funktionalen Verbindung zum deutschen Nordseeküstenraum berücksichtigt er die Länder Dänemark, Niederlande und Großbritannien und stellt für diese jeweils komprimiert, aber systematisch die Ausgangslage, Bestandsaufnahme, strategische Ansätze sowie die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des IKZM dar. Im Vergleich dieser Länder fällt auf, dass Großbritannien bereits eine relativ lange Tradition in der Entwicklung und dem Management von Küstenaktivitäten hat und dabei den Onshore- und Offshore-Bereich als eine Einheit in ihren Aktivitäten berücksichtigt. Kernbereich dieser Aktivitäten, die man auch schon als IKZM-Aktivitäten bezeichnen kann, ist die partizipatorische Planung.

Bei Energienutzung im Offshore-Bereich denkt man zumeist ausschließlich an die Windenergienutzung. Es gibt dort aber darüber hinaus noch andere alternative Formen der Energiegewinnung, die bislang kaum in der Diskussion sind, jedoch in Zukunft an Bedeutung gewinnen dürften. Der Beitrag von *Jochen Bard* beschreibt in einem Überblick nicht nur die Windenergienutzung, sondern auch andere Wege der Energiegewinnung im Meeres- und Küstenbereich, z.B. technische Verfahren zur Nutzung der Wellenenergie oder verschiedener

Meeresströmungen. Bei der Windenergienutzung werden neben Problemen einer geeigneten Energieübertragung von Offshore-Windparks zum Festland und zu bestehenden oder noch auszubauenden Übertragungsinfrastrukturen auch Aspekte der Vernetzung bis nach Skandinavien dargestellt. Solche internationalen Hinweise sind vor allem dann hilfreich, wenn es um Techniken geht, die außerhalb der Nord- und Ostsee bereits Anwendung finden und Chancen haben, auch im deutschen Offshore-Bereich eingesetzt zu werden.

Als ein gutes Beispiel für IKZM auf internationaler Ebene sehen *Manfred Vollmer* und *Volkert de Jong* die trilaterale Wattenmeer-Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit zwischen den Partnern Niederlande, Dänemark und Deutschland hat sich in den vergangenen 25 Jahren von einem eher begrenzten gemeinsamen Schutz einzelner Arten zum integrierten Management des Ökosystems Wattenmeer entwickelt. Heute beinhaltet dieses integrierte Management alle wichtigen Elemente eines IKZM, wie es auch von der EU initiiert wurde, und kann praktisch als Vorläufer für dessen europaweite Etablierung betrachtet werden. Die Autoren stellen die Prinzipien, Inhalte und Verfahren der trilateralen Kooperation vor und legen darüber hinaus wichtige Ziele und Umsetzungsmaßnahmen für die Weiterentwicklung einer IKZM-Strategie für das Wattenmeer systematisch dar.

So wie bei Nutzungen mit grenzüberschreitender Wirkung eine transnationale Abstimmung nach außen erforderlich ist, so ist diese auch nach innen, d.h. auf nationaler Ebene notwendig. Auf der Grundlage abgestimmter Maßnahmen und Entwicklungsziele können dann Strategien und Szenarien entwickelt werden. Wie Raumnutzungs- und Raumplanungsstrategien in den deutschen Meereszonen aussehen könnten, zeigt *Hanns Buchholz* in seinem Beitrag. Auch wenn es derzeit kaum solche abgestimmte Maßnahmen und Entwicklungsziele gibt, geschweige denn einen Konsens der dafür verantwortlichen Entscheidungsträger oder in der Zivilgesellschaft, stellt der Autor erste strategische Überlegungen zum Thema der Raumnutzung und der Raumplanung im Küstenmeer und in der AWZ an. Er benennt Entwicklungsziele – verstanden als ein sehr allgemein gehaltenes Zukunftsszenario, um die einzuschlagende Entwick-

lungsrichtung aufzuzeichnen – und entwickelt darauf aufbauend Strategien, in denen u. a. gewohnte Planungsprinzipien wie „dezentrale Konzentration“, „Bündelung von Leitungstrassen“ Eingang in die Meeresplanung finden. Neben der inhaltlichen Ausrichtung werden Verfahrensstrategien entwickelt, die aufzeigen, wie Konzepte der Meeresplanung kontinuierlich überprüft und die Umsetzung konkreter Maßnahmen vorbereitet und gelenkt werden können.

Dass Raumordnung auf dem Meer ein neues Thema ist, wird besonders unter rechtlichen Aspekten deutlich. So wurden – jeweils für den Geltungsbereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) – 2002 das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und die Seeanlagenverordnung (SeeAnlVO) sowie im Juni 2004 das Raumordnungsgesetz (ROG) novelliert und damit an bestehende und zukünftige Planungsaufgaben angepasst. Wahrscheinlich wird sogar noch eine Grundgesetzänderung erforderlich sein, um eine endgültige, alle Zweifel beseitigende Rechtssicherheit für die Planung in der AWZ zu gewährleisten. *Helmuth von Nicolai* erörtert in seinem Beitrag diese rechtlichen Aspekte und auch Streitpunkte einer Raumordnung auf dem Meer. Wesentlicher Streitpunkt ist hier die Frage der Zuständigkeit des Bundes, da dieser nach dem Grundgesetz in Angelegenheiten der Raumordnung nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz hat. Folglich dürfte er auch nicht, wie es das novellierte Raumordnungsgesetz vorsieht, in der AWZ eine Raumordnungskompetenz ausüben. Es gibt aber gute Gründe, für die Planungen in der AWZ eine Ausnahme zu machen. Auch andere Staaten mit ähnlich föderaler Verfassungslage wie Deutschland haben ihre Verfassungen deshalb nicht geändert. So haben z. B. die bundesstaatlich verfassten USA, Kanada und Australien AWZ-Gesetze gemacht, nach denen ausschließlich der Bundesstaat Kompetenzen in der AWZ besitzt.

Die Etablierung und Durchführung eines IKZM in Deutschland kann auf einer breiten Basis von Ergebnissen der Forschung, insbesondere der Küstenforschung aufbauen. Diese sind jedoch überwiegend sektoral angelegt, wohingegen für die Zwecke des IKZM eine integrative, multidisziplinäre Ausrichtung der Forschung erforderlich ist. Nur so kann der zunehmenden Komplexität und Intensität der Nutzungsansprüche an

die Küstenressourcen Rechnung getragen werden. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im August 2002 das Forschungsprogramm „Forschung für ein nachhaltiges Küstenmanagement“ aufgelegt, das von *Hans Eggers* vorgestellt wird. Ausführlich beschreibt der Autor zwei Verbundprojekte für das Oder-Mündungsgebiet und die Schleswig-Holsteinische Westküste, die bereits vergeben sind; weitere Projekte werden noch folgen. In beiden Verbänden werden Bottom-up- und Top-down-Ansätze verfolgt und spielt die Beteiligung der Öffentlichkeit und ihr Mitwirken an Entscheidungen eine große Rolle.

Ergänzend zu diesem Forschungsprogramm des BMBF vergibt auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMBW) im Rahmen seiner Ressortforschung Projekte, die Belange der Raumordnung und des IKZM betreffen. Zusammen mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hat das BMBW im März 2003 das Forschungsprojekt „Auf dem Weg zur Nationalen Strategie im Integrierten Küstenzonenmanagement – Raumordnerische Perspektiven“ vergeben, das Vorschläge für eine nationale Strategie zum IKZM aus der speziellen Sicht der Raumordnung entwickeln soll. *Bernhard Glaeser, Kira Gee, Andreas Kannen* und *Horst Sterr* berichten in ihrem Beitrag über Konzept, Stand und erste Ergebnisse des noch laufenden Projekts. Demnach ist es eine zentrale Aufgabe für die Entwicklung einer nationalen Strategie, Handlungsfelder abzugrenzen, verantwortliche Akteure zu identifizieren, Schnittstellen zwischen Handlungsebenen und Instrumenten zu benennen sowie Wege der Umsetzung zu empfehlen. Dabei kommt es vor allem darauf an, den Ansatz der ganzheitlichen Betrachtung und ihre Umsetzung in die Praxis zu verfolgen.

Wie weit die Umsetzung des IKZM in den deutschen Küstenländern gediehen ist, damit setzt sich der Beitrag von *Michael Melzer* und *Katrin Fahrenkrug* auseinander. Es werden die Aktivitäten, die der Entwicklung der IKZM-Strategie dienen, für die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen dargestellt. Für wichtige Themen werden diese beispielhaft durch Darstellungen zu Schleswig-Holstein vertieft. Der Beitrag macht deutlich, dass noch bis vor wenigen Jahren weder das

Raumordnungsgesetz des Bundes noch die Gesetze, Programme und Pläne der Länder Regelungen für das Küstenmeer vorsahen und die geltenden Landesraumordnungspläne, Regionalpläne und die kommunalen Bauleitplanungen den Geltungsbereich des Küstenmeeres nicht miteinbeziehen. Das ändert sich erst mit den oben bereits erwähnten Beschlüssen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Dezember 2001, woraufhin sich eine ganze Reihe von Aktivitäten zur Raumordnung auf dem Küstenmeer und darüber hinaus zur Entwicklung des IKZM entfaltet hat. Dabei zeigt sich, dass die Länder und Regionen hier z. T. in höchst unterschiedlicher Weise bei der Behandlung der Themen der Raumordnung auf dem Meer und des IKZM vorgehen.

Auch die Bundesraumordnung hat seit dem MKRO-Beschluss neben der Novellierung des Raumordnungsgesetzes im Juni 2004 weitere Aktivitäten ergriffen. *Gina Siegel* stellt sie in ihrem Beitrag vor. Wichtigstes Ziel ist hierbei der Beitrag der Raumordnung bei der Entwicklung einer nationalen Strategie im IKZM. Der Weg dorthin wird als ein offener Diskussionsprozess mit vielen Akteuren verstanden, der schließlich zu gemeinsamen Lösungen führen soll. Die Erfahrungen und Ergebnisse, die die Länder ihrerseits auf diesem Felde machen, sollen in die Entwicklung der nationalen Strategie mit einfließen.

Zum Schluss sei auf etwas hingewiesen, das bislang in der Diskussion zu kurz gekommen oder überhaupt nicht thematisiert worden ist. Wenn von Raumordnungsstrategien oder vom IKZM die Rede ist, fehlt dazu bislang ein konkretes Leitbild bzw. eine Vision. Es geht nicht darum, bestehende Entwicklungsziele zu verfeinern oder Ziel-Maßnahmen-Bündel aufzuzeigen; vielmehr geht es um eine in die Zukunft weisende Perspektive: Was soll erreicht werden? Erst davon lässt sich ableiten, was zu sichern, zu vermeiden und zu entwickeln ist.

Ein so verstandenes Leitbild wird stark von ökonomischen und politischen Strukturen bestimmt. Es ist deshalb mit gesellschaftlichen Werthaltungen zu verschneiden. Gelingt dies nicht, wird das Leitbild keinen Bestand über einen längeren Zeitraum haben können. Was genau und wie viel geschützt werden soll ist eine gesellschaftliche Wertentscheidung und hängt von der Akzeptanz und Einbeziehung der Betroffenen ab.

Die Leitbildentwicklung und seine Umsetzung dürfen darum nicht aufgetrennt werden, sondern müssen Hand in Hand gehen. Um dies zu erreichen, bedarf es im Rahmen des IKZM-Prozesses eines öffentlichen Diskurses über Leitbilder oder Visionen zur Entwicklung im Küstenbereich und auf dem Meer.