

Wille, David (2009): Raumplanung in der Küsten- und Meeresregion. Das Konzept des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) als Herausforderung für das deutsche Raumordnungs-, Zulassungs- und Umweltplanungsrecht

Baden-Baden: Nomos. = Umweltrechtliche Studien, Band 39. 297 S.

Antje Bruns · Gerold Janssen

Online publiziert: 16. Januar 2010
© Springer-Verlag 2010



In den letzten Jahren sind die deutschen Küsten- und Meeresregionen vermehrt in den Fokus der räumlichen Planung gerückt. Spätestens seit die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die entsprechenden Bundesländer ersuchte, ihre Raumordnungspläne auf das Küstenmeer auszudehnen, entflammte eine lebhaft diskutierte Diskussion, die auch zur Auswei-

tung des Anwendungsbereichs des Raumordnungsgesetzes (ROG) im Jahr 2004 auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) führte. Schon frühzeitig wurden auf europäischer Ebene geeignete (planerische) Steuerungsformen für den Küsten- und Meeresraum erörtert – mit dem zentralen Anliegen, Umweltprobleme im Küsten- und Meeresraum nachhaltig zu lösen. So wurde seit Mitte der 1980er Jahre, intensiver dann ab 1992, über eine „integrierte Raumplanung und Bewirtschaftung der Küstengebiete“ nachgedacht, die „auf den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung und einer für die Ökologie und die Umwelt verträglichen Nutzung beruht“¹.

Vor diesem Hintergrund analysiert David Wille in seiner 2009 an der Universität Bremen veröffentlichten Dissertation die „Raumplanung in der Küsten- und Meeresregion“ aus rechtswissenschaftlicher Perspektive. Die insgesamt 297 Seiten umfassende Schrift ist in fünf Hauptkapitel gegliedert, die – obwohl sie aufeinander aufbauen – auch separat gut verständlich sind. Er füllt mit seiner Arbeit, die sowohl für Juristen und Raumwissenschaftler als auch für Planungspraktiker von Wert ist, eine bestehende Lücke: Das Konzept des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) wurde in Deutschland zunächst von der Wissenschaft, insbesondere der Küstengeographie, aufgegriffen. Diese zweifellos sehr wertvollen Arbeiten fokussieren entweder auf den Managementgedanken von IKZM, widmen sich IKZM aus Sicht spezifischer Forschungszugänge (z. B. sozial-ökologi-

A. Bruns (✉)
Institut für Geographie und ihre Didaktik
Universität Flensburg, Auf dem Campus 1
24943 Flensburg, Deutschland
Tel.: 0461-805-2339
E-Mail: antje.bruns@uni-flensburg.de

Dr. G. Janssen
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
Weberplatz 1, 01217 Dresden, Deutschland
Tel.: 0351-46342439
E-Mail: g.janssen@ioer.de

¹ Entschließung des Rates vom 25. Februar 1992 zur künftigen Gemeinschaftspolitik hinsichtlich der europäischen Küstengebiete (92/C 59/01). Der Rat der Europäischen Gemeinschaften. Veröffentlicht in ABl. Nr. C 59, 6. März 1992.

scher Forschung) oder setzen IKZM in Beziehung zu lokalen Agenda-Prozessen. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wurde vor allem die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des IKZM betont. Eine systematische Aufarbeitung des Verhältnisses des IKZM-Konzeptes zum bestehenden Raumplanungs- und Zulassungsrecht in Deutschland fehlte bislang.

Wille stellt in seiner Arbeit sehr anschaulich dar, dass auf den politisch-administrativen Handlungsebenen unterschiedliche Entwicklungen den Diskurs um eine Raumplanung in der Küsten- und Meeresregion dominierten: Während auf europäischer Ebene die Verbesserung des Umweltzustands der Meere sowie die Beilegung von Nutzungskonflikten wesentliche Triebkräfte waren, bestand auf bundesdeutscher Ebene das konkrete Problem, dass für Offshore-Windparks über Genehmigungsanträge zu entscheiden war. Diese neue, bis dahin nicht gekannte Rauminanspruchnahme im Meer ließ das Fehlen eines raumplanerischen Instrumentariums für den Meeresraum sichtbar werden.

Wille leitet aus den Nutzungen, Raumansprüchen und Umweltbeeinträchtigungen in der deutschen Küsten- und Meeresregion den Bedarf nach einer „vorausschauenden und koordinierenden als auch umweltgerechten Planung [ab] sowie zudem ein ökologisches Instrumentarium für den Umweltraum“ (S. 16), um den Anforderungen und Herausforderungen gerecht zu werden. Daher analysiert er im Folgenden – in umfassender Auswertung der einschlägigen Fachliteratur – nicht nur die räumliche Gesamtplanung (Koordination von Raumnutzungen und Konfliktregulierung) und das Zulassungsrecht, sondern bezieht explizit auch das Umweltrecht (Berücksichtigung ökologischer Belange) mit ein. Zudem untersucht er das Verhältnis zwischen diesen Rechtsregimen. Dies geschieht vor dem Hintergrund der Frage, „ob – und gegebenenfalls inwieweit – das deutsche Rechtsregime der oben genannten Anforderung gerecht wird“ (Kap. III). In einem nächsten Schritt untersucht der Autor, „inwieweit das in diesem Zusammenhang oft thematisierte IKZM als Konzept zur Optimierung des Rechtsregimes der Küsten- und Meeresregion betrachtet werden kann“ (Kap. IV). Schließlich leitet Wille aus der Analyse der gegenwärtigen Raum- und Umweltplanung und den möglichen Potenzialen, die das IKZM bietet, ab, wie eine zielführende Implementation von IKZM in Deutschland erfolgen sollte (Kap. V).

Differenziert wird in Kapitel III belegt, dass das deutsche Planungssystem derzeit nicht in der Lage ist, die Aufgaben einer umfassenden Meeresraumplanung unter Einbezug terrestrischer Küstenbereiche zu bewältigen. Bereits die Tatsache, dass es für den Meeresraum aufgrund der föderalen Struktur fünf Raumordnungspläne gibt bzw. geben wird, deutet auf den nach wie vor bestehenden Koordinationsaufwand hin. Die Kritik an der landseitigen Raumordnung hinsichtlich der mangelnden Zielbindungswirkung für Private,

der Befreiungsmöglichkeit für Bundesmaßnahmen des zurückhaltenden Einsatzes von Raumordnungsgebieten auf Ebene der Landesraumordnungspläne hätte allerdings näher begründet werden müssen, um zu dem Schluss zu kommen, dass „erhebliche gesetzliche, planerische und verwaltungsorganisatorische Schwachstellen vorhanden sind, die eine vorausschauende Planung bislang nur unzureichend gewährleisten“ (S. 39). Die unzureichende Einbindung bestimmter Vorhaben wie z. B. die Baugenehmigungen von Offshore-Windkraftanlagen in die räumliche Querschnittsplanung hingegen ist in der Tat ein weiteres Defizit, welches der Autor benennt. Und auch das Umweltrecht weist erhebliche Mängel auf. Beispielsweise ist die Landschaftsplanung, die Naturschutzbelange integrierend darstellt, in der AWZ nicht anwendbar. Folglich werden – so arbeitet David Wille sehr anschaulich heraus – ökologische Gesichtspunkte derzeit nur unzureichend in der Raumplanung der AWZ berücksichtigt (S. 139 ff.), was dazu führt, dass der Meeresnaturschutz in der AWZ von Nord- und Ostsee ohne Benennung raumordnerischer Ziele auskommen muss, wie dem AWZ-Raumordnungsplan für die Nordsee zu entnehmen ist.

Vor dem Hintergrund dieser Mängel analysiert Wille das IKZM-Konzept. Nach einer generellen Definition von IKZM und einer Darlegung der Entstehungsgeschichte außerhalb des europäischen Rechts arbeitet der Autor anhand der offiziellen EU-Dokumente die ausgeprägte ökologische Komponente des IKZM-Konzeptes heraus. Zudem wird nachgewiesen, dass das IKZM keineswegs ein rein informelles Instrument ist. Diese Schlussfolgerungen dürften die deutsche IKZM-Debatte merklich durcheinander bringen. Schon deshalb ist zu hoffen, dass die vorliegende Dissertation von David Wille einen breiten Leserkreis erreicht, schließlich, so der Autor, erfordere die Umsetzung des IKZM-Konzeptes nicht weniger als eine „Umgestaltung der klassischen Raumplanung oder Raumordnung zu einem Typ der umweltorientierten Raumplanung mit einer ausgeprägten konsensualen Komponente“ (S. 218). Fraglich ist allerdings, ob sich die Abgrenzung des IKZM-Konzeptes auf die Aspekte „steuernder, raumplanerischer Ansatz“ einerseits und „informelle Koordinierung diverser Interessen und Belange“ andererseits reduzieren lässt, wie Wille es tut. Denn Fragen der Finanzierung bestimmter raumbedeutsamer Maßnahmen sind beispielsweise nicht Gegenstand der Raumordnung, während das IKZM dieses Instrument sehr wohl einbezieht.

Im fünften und letzten Kapitel zeigt der Autor auf, wie eine Umsetzung des IKZM-Konzeptes in Deutschland erfolgen sollte. Widersprochen werden muss David Wille bei seiner Bewertung, dass „die ‚angedachte‘ Einrichtung eines IKZM-Sekretariats sowie eines Ostsee- bzw. Nordseeforums im Ansatz auf eine weitreichende Reform des bestehenden Rechtsregimes“ (S. 223) zielt, denn auch bei diesen Überlegungen steht klar der informelle, freiwillige Netz-

werkcharakter im Vordergrund und eben keine kohärente, verbindliche Umsetzung des IKZM-Konzepts. Schließlich plädiert der Autor für die Etablierung eines Planungsraums Küste, um die Koordination zwischen Bund und Ländern zu gewährleisten. Dass diese Idee nicht ganz neu ist, ähnliche Ansätze sich bereits in anderen EU-Politiken wieder finden und sich deren Realisierung als schwierig erweist, wird vom Autor hingegen nur am Rande ausgeführt. Für den Vorschlag von Wille, Planungsverbände je für die Nord- und Ostsee einzurichten, hätte dieses Wissen jedoch einen hilfreichen Kontext geboten. Im neuen Planungsraum Küste sollen Planungsverbände eingerichtet werden, die, so der Autor, aus einem Rat aus Vertretern der Regierungsebene und des Bundes, einem Forum (Akteure und Zivilgesellschaft) und einem Sekretariat bestehen.

Da es aber nicht allein um die räumliche Querschnittsplanung geht, sondern auch um die Berücksichtigung ökologischer Belange, müsse auch die Umweltplanung reformiert werden. Auch dafür bringt der Autor Vorschläge, z. B. soll der Träger der Raumordnung, also der neu zu gründende Planungsverband, auch die Zuständigkeit für die Umweltgrund-

lagenplanung erhalten (S. 236). Unklar bleibt allerdings die räumliche Ausdehnung eines derartigen Planungsraums an Land, zumal die Regionalplanungsebene für den terrestrischen Küstenbereich beibehalten werden soll (S. 224 f.). Im Kern weist Wille zwar nach, wie die Raumplanung in der „Meeresregion“ mit den Kriterien des IKZM ausgestaltet werden könnte. Die „Küstenregion“, also der terrestrische Teil der Küstenzone, um die es im IKZM maßgeblich auch geht, gerät aber aus dem Blickwinkel der Betrachtung. Hier verspricht der Titel der Arbeit mehr, als sie am Ende zu halten vermag.

In der Gesamtschau hat David Wille trotz der genannten Kritik eine für Juristen und Raumplaner aus Wissenschaft und Praxis gewinnbringende Arbeit vorgelegt, die die Debatte um die Potenziale von IKZM und dessen mögliche Umsetzung um kontroverse Argumente bereichert. Seine Arbeit macht einmal mehr deutlich, wie wenig fachlich begründet und zielführend das Rechtssystem im deutschen Meeresbereich in Nord- und Ostsee derzeit ausgestaltet ist. Es ist an der Zeit, den Gesamttraum Meer systematisch und lückenlos einer seerechtlichen Lösung zuzuführen.