

Vorabveröffentlichung

Dies ist die begutachtete inhaltlich freigegebene Fassung des Beitrags:

Holger Janßen

Integriertes Küstenzonenmanagement

In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover.
(im Erscheinen)



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

Integriertes Küstenzonenmanagement

Gliederung

- 1 Begriff, Genese und Definition
 - 2 Bedeutung für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung
 - 3 Erfahrungen und Umsetzungsprobleme
- Literatur

Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) ist ein dynamischer, kontinuierlicher und iterativer Prozess, durch den die nachhaltige Entwicklung der Küstenzonen erreicht werden soll. IKZM strebt dabei die Überwindung sektoraler Betrachtungsweisen an und verfolgt das Leitbild der Nachhaltigkeit.

1 Begriff, Genese und Definition

Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) ist ein räumlich und zeitlich umfassend angelegter Ansatz, der die Wechselwirkungen zwischen marinen Räumen (insbesondere Ausschließliche Wirtschaftszone – AWZ, Küstenmeer, Übergangsgewässer und tidebeeinflusste Bereiche der Ästuarie) sowie den angrenzenden terrestrischen Bereichen, je nach Problemlage einschließlich der Wassereinzugsgebiete, in den Blick nimmt, eine nachhaltige Entwicklung des Küstenbereichs mit seinen spezifisch ökologischen, ökonomischen und sozialen Eigenschaften befördern und alle hierfür relevanten Akteure einbeziehen will (Gellermann 2012: 377).

Der Begriff *Integriertes Küstenzonenmanagement*, auch *Integriertes Küstenmanagement*, ist dem Umfeld der Agenda 21 entsprungen und greift deren Prinzip der Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen in die Entscheidungsfindung auf. Damit grenzt sich das Integrierte Küstenzonenmanagement seit Beginn der 1990er Jahre von früheren, zumeist sektoralen und auf einzelne Problemlagen fokussierten Formen des Küstenzonenmanagements ab. Im Fall des Küstenzonenmanagements bezieht sich der Begriff *Integration* dabei auf verschiedene Ebenen der Integration, insbesondere der Integration von verschiedenen Wirtschaftssektoren, der Integration von marinen und terrestrischen Räumen, der Integration verschiedener Verwaltungsebenen (lokal bis national), der transnationalen Integration sowie der Integration von verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Natur-, Sozial- und Ingenieurwissenschaften) (Kay/Alder 2005: 81). Gemäß Cicin-Sain (1993: 24) ergibt sich hieraus auch das Erfordernis einer fortwährenden Auseinandersetzung mit dem Küstenraum.

Menschliche Eingriffe in Küstensysteme, zumeist als Ergebnis einer informellen Planung (▷ *Informelle Planung*), sind für einen Zeitraum von mehr als 1.000 Jahren dokumentiert (Kay/Alder 2005: 10). Im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts entwickelten sich hieraus zunächst sektorale Managementformen (▷ *Naturschutz, Ressourcenmanagement, Ingenieursplanungen, urbane oder industrielle Entwicklungsplanungen*). In den 1960er Jahren breitete sich ausgehend von den USA der Begriff des Küstenzonenmanagements (*Coastal zone management*) aus, unter dem die teilweise Zusammenführung dieser einzelnen Planungen verstanden wird. Im Jahr 1972 wurde der „Coastal Zone Management Act“ erlassen (16 US Code Chapter (U.S.C.) §§ 1451-1464).

Wesentlichen Auftrieb hat das Konzept des Integrierten Küstenzonenmanagements durch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament erhalten. Bereits im Jahr 1982 verabschiedete das Europäische Parlament eine „Europäische Küstencharta“, in der sie feststellt, „dass die Küstengebiete Europas unter erheblichem [...] Druck stehen, der dringende Maßnahmen [...] zur integrierten Entwicklung erfordert“ (OJ C 182, 19.07.1982, 124 ff.). Dies mündete schließlich im Jahr 2002 in eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung eines Integrierten Küstenzonenmanagements (2002/413/EG). In Deutschland führte dies in den norddeutschen Küstenbundesländern zu einer teils intensiven Auseinandersetzung mit diesem Konzept und zur Ausdehnung der Landesraumordnung auf das jeweilige Küstenmeer. Auf Bundesebene entwickelte sich unterdessen eine nationale Strategie der Bundesregierung für ein integriertes Küstenzonenmanagement (BMU 2006), in die auch das überordnete IKZM-Ziel der EU übernommen wurde: „IKZM versucht langfristig ein Gleichgewicht herzustellen zwischen den Vorteilen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Nutzung der Küstengebiete durch den Menschen, den Vorteilen des Schutzes, des Erhalts und der Wiederherstellung der Küstengebiete,

den Vorteilen einer Minimierung der Verluste an menschlichem Leben und Eigentum sowie den Vorteilen des Zugangs der Öffentlichkeit zu und der Freude an den Küstenzonen, und zwar stets innerhalb der durch die natürliche Dynamik und Belastbarkeit gesetzten Grenzen“ (BMU 2006: 7). Damit beruht das Leitbild des Integrierten Küstenzonenmanagements auf \triangleright *Nachhaltigkeit*.

Definiert wird IKZM in der nationalen Strategie dementsprechend als „der dynamische, kontinuierliche, iterative, ausgewogene und vom Nachhaltigkeitsprinzip geleitete informelle Prozess der systematischen Koordination aller Entwicklungen im Küstenbereich in den durch die natürliche Dynamik und Belastbarkeit gesetzten Grenzen“ (BMU 2006: 58).

2 Bedeutung für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung

Die deutsche IKZM-Strategie versteht IKZM als einen informellen Ansatz. Hierbei ist davon ausgegangen worden, dass das bestehende rechtliche Instrumentarium, insbesondere das \triangleright *Raumordnungsrecht* und die damit verbundenen Instrumente, bereits wesentliche Anforderungen eines Integrierten Küstenzonenmanagements erfüllt. Ein ergänzender informeller IKZM-Ansatz soll daher die nachhaltige Entwicklung der deutschen Küstenzonen durch frühzeitige und erweiterte, jedoch freiwillige Integration, Koordination, Kommunikation und Partizipation unterstützen. IKZM wird zum einen verstanden als „ein Prozess, der als Leitbild alle Planungs- und Entscheidungsbereiche durchdringen soll[,] und zum anderen [als] ein Instrument der integrierten Identifikation von Entwicklungsmöglichkeiten und Konfliktpotenzialen sowie der Konfliktlösung“ (BMU 2006: 58). Dabei wird oftmals darauf verwiesen, dass \triangleright *Raumordnung* und IKZM grundsätzlich ähnliche Ansätze, Ziele und Methoden verfolgen bzw. nutzen (u. a. ganzheitliche Betrachtung, iterative Ansätze, Evaluierung und Folgenabschätzung, Konfliktlösung mithilfe partizipatorischer Planungsprozesse). Ein Gewinn für die Raumordnung wird im Einsatz eines IKZM vor allem durch die frühzeitige Identifikation von Handlungsfeldern und zur Konfliktlösung im Vorfeld von formellen Planungsverfahren gesehen, wodurch formelle Planverfahren ggf. an Qualität, Akzeptanz und Effizienz gewinnen können.

Knieling (2011: 262 ff.) verweist zudem darauf, dass IKZM, im Gegensatz zur weitverbreiteten reaktiven Planung, ein weitreichendes Instrumentarium zur vorausschauenden Koordination und Moderation unterschiedlicher Nutzungsinteressen im Küstenraum darstellen kann, u. a. einsetzbar für den Umgang mit planerischen Unsicherheiten, so wie sie beispielsweise charakteristisch für Planverfahren vor dem Hintergrund des Klimawandels sind (\triangleright *Klima, Klimawandel*).

Im Umkehrschluss bedeutet dies allerdings auch, dass formelle Planungsverfahren zwar wesentliche Instrumente zur Umsetzung eines IKZM sein können, die damit verbundenen Bedarfe jedoch nicht ohne Weiteres vollständig abdecken. Als wesentliche Kritikpunkte im Spannungsfeld von IKZM und Raumordnung zählt die nationale IKZM-Strategie hier insbesondere folgende auf (BMU 2006: 65 f.):

- „die häufige Zergliederung von territorial übergreifenden Planungsvorhaben in verschiedene Teilvorhaben aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten in AWZ, Küstenmeer und an Land;

- eine gelegentlich unzureichende Verzahnung und Koordinierung von relevanten Prozessen und Arbeitsabläufen im Rahmen des bestehenden Verwaltungs- und Rechtsrahmens;
- eine z. T. zu wenig ausgeprägte Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den Nutzungen bzw. wirtschaftlichen Sektoren einerseits sowie deren Wechselwirkung mit Schutzansprüchen andererseits;
- eine gelegentlich unzureichende [bidirektionale] Kommunikation zwischen den Akteuren“.

Diese Kritik wurde teilweise aufgegriffen, so z. B. in gekoppelten Planfeststellungsverfahren für die Errichtung der NordStream-Gaspipeline in der Ostsee. Dennoch behalten die genannten Kritikpunkte bislang im Wesentlichen ihre Gültigkeit.

Die Diskussion um IKZM hat zudem auch zu formellen Anpassungen geführt, z. B. zur Ausdehnung der Raumordnung auf die Ausschließlichen Wirtschaftszonen (▷ *Maritime Raumordnung*) im Rahmen der Novelle des Raumordnungsgesetzes (ROG) von 2008 (ehemals § 18a, heute § 17 ROG) und auf die Küstengewässer im Rahmen der Landesraumordnung der Küstenbundesländer (▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*).

3 Erfahrungen und Umsetzungsprobleme

Über die letzten vier Jahrzehnte hat sich das Konzept eines IKZM zu einem integrierten Ansatz entwickelt, der ökologische, ökonomische und soziale Komponenten innerhalb unterschiedlicher Planungsebenen aufgreift (vgl. Sorensen 1997; Cicin-Sain/Knecht/Jang et al. 1998; Europäische Kommission 1999a, 1999b; Salomons/Turner/Lacerda et al. 1999; Turner 2000) und der in zahlreichen Vorhaben erforscht, getestet und angewendet wurde. Die OURCOAST-Datenbank der Europäischen Kommission listet mehr als 350 erfolgreiche IKZM-Fallbeispiele auf. Die darin enthaltenen 35 deutschen Beispiele weisen eine breite Streuung auf und reichen von nationalen Referenzvorhaben, wie beispielsweise dem Projekt „IKZM-Oder“, über Kommunikationswerkzeuge wie den „EUCC Küsten Newsletter“ und Forschungsvorhaben zur sparsamen Flächeninanspruchnahme im deutschen Küstenraum bis hin zu konkreten Praxisbeispielen wie dem Einsatz von IKZM im Küstenschutz; eine Übersicht aller Fallbeispiele findet sich in OURCOAST (s. Europäische Kommission 2015). Trotz aller Bemühungen gibt es Kritik an einer schwachen Umsetzung von IKZM, welche grundsätzlich auch die deutsche Situation einschließt. Beklagt wird u. a. eine schwache politische und legale Verankerung sowie das Fehlen eines praktikablen Anwendungsmodells (vgl. Shipman/Stojanovic 2007; Chaniotis/Stead 2007). Die acht von der EU aufgestellten Prinzipien für die Umsetzung eines IKZM (umfassende Betrachtungsweise, Langfristigkeit, adaptives Management, Berücksichtigung lokaler Bedingungen, Ökosystemansatz, Partizipation, Einbindung aller relevanten Verwaltungsstellen, Kombination von Instrumenten) werden als zu allgemein angesehen, da deren praktische Umsetzung einen großen Interpretationsspielraum offenlässt, wenn es diesbezüglich keinen verbindlichen Rechtsrahmen gibt (vgl. Schuchardt/Bildstein/Lange et al. 2004; McKenna/Cooper/O’Hagan 2008).

Hingegen lässt sich argumentieren, dass IKZM als Leitbild eines ganzheitlichen Denkens (vgl. Kannen 2002) die jüngere Raumordnung beeinflusst hat oder sich in ihr zumindest eine ähnliche Philosophie entwickelt hat. So hat sich seit den 1980er Jahren ein Paradigmenwechsel in der Raumordnung vollzogen, der Aspekte wie die aktive Begleitung dynamischer Entwicklungen oder

die Entwicklung tragfähiger Konfliktlösungen innerhalb partizipatorischer Planverfahren stärker in den Vordergrund rückt und zunehmend informelle, kooperative und umsetzungsorientierte Ansätze verfolgt (Fahrenkrug/Melzer/Ulich et al. 2001: 8).

Auf europäischer wie nationaler Ebene haben EU-Direktiven bzw. deren nationale Umsetzungen weite Teile der EU-IKZM-Empfehlungen aufgegriffen, wodurch zugleich IKZM als eigenständiges Konzept in den Hintergrund gedrängt worden ist. Dies sind insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG), die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG) sowie die europäische Meeresraumordnungs-Rahmenrichtlinie (2014/89/EU). Die Verabschiedung einer europäischen IKZM-Richtlinie ist im Jahr 2014 am Widerstand der Mitgliedsstaaten gescheitert.

Literatur

- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2006): Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland – Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement. Kabinettsbeschluss vom 22.03.2006. Bonn.
- Chaniotis, P.; Stead, S. (2007): Interviewing people about the coast on the coast: appraising the wider adoption of ICZM in North East England. In: *Marine Policy* 31 (4), 517-526.
- Cicin-Sain, B. (1993): Sustainable development and integrated coastal management. In: *Ocean & Coastal Management* 21 (1), 11-43.
- Cicin-Sain, B.; Knecht, R. W.; Jang, D.; Fisk, G. W. (1998): *Integrated coastal and ocean management: concepts and practices*. Washington D. C.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999a): *Schlussfolgerungen aus dem Demonstrationsprogramm der Europäischen Kommission zum integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM)*. Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (1999b): *Eine europäische Strategie für das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM): Allgemeine Prinzipien und politische Optionen*. Luxemburg.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2015): *OURCOAST – ICZM Database*. <http://ec.europa.eu/ourcoast/index.cfm?menuID=4> (04.08.2015).
- Fahrenkrug, K.; Melzer, M.; Ulich, E.; Wittekind, J. (2001): *Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) – Eine Strategie für Schleswig-Holstein*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein. Wedel.
- Gellermann, M. (2012): § 20 Integriertes Küstenzonenmanagement. In: Gellermann, M.; Stoll, P.-T.; Czybulka, D. (Hrsg.): *Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee*. Berlin/Heidelberg, 377-378. = Schriftenreihe Natur und Recht 14.
- Kannen, A. (2002): *Integrated coastal zone management (ICZM) in the context of spatial planning*. In: Schernewski, G.; Schiewer, U. (eds.): *Baltic coastal ecosystems: Structure, function and coastal zone management*. Berlin/Heidelberg, 193-203.
- Kay, R.; Alder, J. (2005): *Coastal planning and management*. London/New York.

- Knieling, J. (2011): Planerisch-organisatorische Anpassungspotenziale an den Klimawandel. In: Storch, H.; Claussen, M. (Hrsg.): Klimabericht für die Metropolregion Hamburg. Berlin/Heidelberg, 231-270.
- McKenna, J.; Cooper, A.; O'Hagan, A. M. (2008): Managing by principle: A critical analysis of the European principles of Integrated Coastal Zone Management (ICZM). In: *Marine Policy* 32 (6), 941-955.
- Salomons, W.; Turner, R. K.; Lacerda, L. D.; Ramachandran, S. (eds.) (1999): *Perspectives on integrated coastal zone management*. Berlin/Heidelberg.
- Schuchardt, B.; Bildstein, T.; Lange, H.; Lange, J.; Pestke, S.; Osthorst, W.; Schirmer, M.; Wille, D.; Winter, G. (2004): Wie wir gute IKZM-Praxis definieren: erste Ergebnisse des Forschungsvorhabens RETRO. In: Schernewski, G.; Dolch, T. (Hrsg.): *Geographie der Meere und Küsten. Coastline Reports* 1, 153-162.
- Shipman, B.; Stojanovic, T. (2007): Facts, fictions, and failures of integrated coastal zone management in Europe. In: *Coastal Management* 35 (2-3), 375-398.
- Sorensen, J. (1997): National and international efforts at integrated coastal management: definitions, achievements, and lessons. In: *Coastal Management* 25 (1), 3-41.
- Turner, R. K. (2000): Integrating natural and socio-economic science in coastal management. In: *Journal of Marine Systems* 25 (3), 447-460.

Weiterführende Literatur

- Hopkins, T. S.; Baily, D.; Støttrup, J. (2011): A systems approach framework for coastal zones. In: *Ecology and Society* 16 (4).
- Portman, M. E.; Dalton, T. M.; Wiggin, J. (2015): Revisiting integrated coastal zone management: Is it past its prime? In: *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 57 (2), 28-37.
- Smith, H. D.; Ballinger, R.; Cummins, V. (2010): Implementing ICZM: The experience of North West Europe. In: *Ocean and Coastal Management* 53 (12), 725-821.
- Soriani, S.; Buono, F.; Camuffo, M. (2015): Problems and pitfalls in ICZM implementation: Lessons from some selected Mediterranean and Black Sea cases. In: *Journal of Coastal Zone Management* 18, S1-002.