



## **Partizipation im Integrierten Küstenzonenmanagement am Beispiel des Solent Forum in Großbritannien**

Philip Bedall & Florian Biener

University of Lueneburg, Germany

### **Abstract**

#### **Participation in Integrated Coastal Zone Management – the case of the Solent Forum (GB)**

It is not only from a historical point of view that coastal zones have a specific significance for human societies. Coastal zones and their natural resources (marine as well as terrestrial) play a strategic role in satisfying the needs and ambitions of present and future European populations. As a resource and an area for development the sea is of increasing importance – especially in the offshore area dramatic changes can be expected. This increasing anthropogenic pressure of utilisation meets with the existing natural dynamics characteristic of coastal zones. So it seems necessary – if a sustainable coastal zone is to be achieved – in regional planning to take into account these dynamics and to understand coastal zones as a continuum and not to make a dichotomic division between land and sea.

In this context the present article focusses on the participatory claim of the Integrated Coastal Zone Management approach (ICZM) which has the overall concept of sustainable development as its normative basis and is laid down in a number of fundamental documents referring to coastal zone management. We can speak of a sustainable development of the coastal zone if society as a whole encourages and supports this development. So the claim of ICZM to integrate the interests of different stakeholders will be taken into account. Participation aims at a reduction of existing or future conflicts: confrontation is to be counteracted by cooperative forms of participation. So the participatory approach of ICZM can be seen as a means of conflict management.

Conflict areas that can be handled along the lines of ICZM are the utilisation of the coastal zone as well as subjective and psychological factors in the communication between different stakeholders. The main difficulties of participatory planning seem to have their origin in the integrated character of ICZM, i.e. the inclusion of different groups with their varying ways of thinking, languages and points of view. All these can lead to communication problems, to difficulties in the description of the issue and the selection and application of methods, to prejudices and group-dynamic problems which may complicate a consensus-orientated planning. So decision-making is one of the basic difficulties of participatory planning.

As a case study of the concrete realisation of the participation claim - also at the stage of decision-making – the present article analyzes the ‘Solent Forum’, one of Great Britain’s first coastal zone management initiatives located in Southern England. To focus on Great Britain seems to make sense as in that country so-called “coastal partnerships“ have been established for some time in the planning of coastal zones and so by way of comparison can stimulate the national discussion and strategy implementation.

In particular we want to find out how the Solent Forum complies with the idea of stakeholder participation, i.e. if it meets with the claim implicit in ICZM. While doing so we will only deal with the internal structure of the Forum, leaving aside its role in the local or regional administrative structure. In order to assess the existing participatory processes we will draw upon a “progression of engagement“ where the first steps refer to the level of awareness, while those in the middle refer to the level of consultation. The last steps describe the active participation and integration into processes of decision-making.

Our analyzes can be summed up as follows: The 'Solent Forum', as a broadly based advisory Forum aims at enhancing the communication and integration of the different stakeholders in order to give a voice to the Solent Region. The Forum wishes to actively support authorities and politicians by contributing to policies, programs and strategies. Although the equality of the Forum members is made an explicit goal, one of our results is that the practice of the forum is not achieving it.

On the one hand, an unequal distribution of power already results from the fact that a membership in the steering-group implies costs, which privileges financially strong institutions. So it does not come up to the claim implicit in ICZM for an involvement of all those concerned in processes of coastal management. On the other hand, the role of the members beyond the steering-group concentrates on a kind of informed or rather consultative participation. The structure and organisation of the Forum prevents an active participation, which means an involvement in decision-making. But only an equal participation of all stakeholders can create socially robust decisions, which are core elements of a sustainable way of management.

## 1 Einleitung

Offshore-Windparks, Aquakulturen, Schifffahrt, Tourismus, Fischerei – die Küsten der Erde unterliegen einem zunehmenden Nutzungsdruck. Unterschiedliche Interessen liegen teils konträr und führen zu Konflikten. Sie beeinflussen nicht nur die Ökologie der Küsten sondern auch – als Folge – die dortige gesellschaftliche Entwicklung in deren sozialen aber auch wirtschaftlichen Dimensionen<sup>1</sup>. Dies ist der Hintergrund vor dem die Diskussion um den Ansatz des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) stattfindet, welche in zunehmend intensiverem Maße die europäische aber auch nationale Politik und Planung der Küstenzonen beeinflusst. Die Aktualität unterstreicht die Ende April 2006 der Europäischen Kommission vorgelegte nationale IKZM-Strategie Deutschlands<sup>2</sup>.

In dem Zusammenhang rückt der Beitrag den partizipativen Anspruch des Ansatzes ins Blickfeld. IKZM beziehe „alle relevanten Politikbereiche, wirtschaftlichen Akteure, gesellschaftlichen Gruppen und Verwaltungsebenen in den Prozess ein“ heißt es so vielfach<sup>3</sup>. Doch wie wird der Anspruch praktisch realisiert? Analysiert wird hierzu – als Fallbeispiel – das „Solent Forum“, lokalisiert in Südengland. Der Blick nach Großbritannien erscheint v.a. deshalb sinnvoll, da dort sogenannte ‚coastal partnerships‘ schon seit längerem Zeitraum in der Planung von Küstenzonen etabliert sind und der internationale Vergleich deshalb wichtige Anregungen für die nationale Diskussion und Strategieumsetzung geben kann. Im Zentrum steht die Frage, wie das Modell des Solent Forums dem Gedanken der Partizipation von Stakeholdern nachkommt, d. h. einem dem IKZM implizierten Anspruch gerecht wird bzw. gestellte Forderungen erfüllt. Dabei soll ausschließlich auf die interne Struktur des Forums, nicht aber auf dessen Rolle in der kommunalen und regionalen Verwaltungsstruktur eingegangen werden.

Zuvor soll der Gedanke der Partizipation im generellen sowie im Besonderen – dem Ansatz des IKZM – erörtert werden (Kapitel 2): Aus dem normativen Bezugspunkt des IKZM, dem Leitbild der Nachhaltigkeit, lässt sich die Notwendigkeit einer Partizipation von Interessensgruppen ableiten. In dieser Arbeit folgt auf eine Darstellung der Begründung von Partizipation im IKZM eine Auseinandersetzung mit deren Zielen und Nutzen. Mit dem Eingehen auf diese grundlegenden Aspekte soll ein Rahmen gezeichnet werden in dem das (in Kapitel 3) folgende Fallbeispiel „Solent Forum“ verortet werden kann. Die Darstellung eines Versuchs der Einteilung von Partizipation in verschiedene „level“ der Teilhabe soll hierbei zu einer sich anschließenden kritischen Auseinandersetzung mit dem Solent Forum beitragen.

1 Bosecke (2004) beschreibt diesen Umstand als ein Ursache-Wirkungs-Verhältnis zwischen Verschlechterung der ökologischen Situation und Verschlechterung der sozioökonomischen Situation.

2 Die Bundesregierung folgt hierbei der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein Integriertes Management der Küstengebiete in Europa (2002/413/EG), ABl. EG L 148 vom 6.6.2002, S. 24 ff.. Die Tagung zur Vorstellung der Strategie "Die nationale IKZM-Strategie und ihre Perspektiven" wurde vom 27. bis 28. April 2006 in Bremen abgehalten. S. a. „Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) in Deutschland“, <http://www.ikzm-strategie.de>.

3 „Nationale IKZM-Strategie – der Ansatz“, <http://www.ikzm-strategie.de/ansatz.php>.

## 2 Partizipation als Kernelement des IKZM

### 2.1 Zur Begriffsbestimmung und Begründung

IKZM zielt auf eine nachhaltige Entwicklung der Küstenregion. Eine solche erscheint jedoch nur unter der Bedingung möglich, wenn „die Gesellschaft diese Entwicklungen trägt und unterstützt“ (Ballnus 2004, S. 9). Partizipatorische Prozesse können also als „Kernelemente zur Erreichung nachhaltiger Raumentwicklungen“ verstanden werden (ebd., S. 126). Bereits in der Agenda 21, dem auf der UNCED-Konferenz in Rio 1992 verabschiedeten Aktionsprogramm wird dies in Kapitel 17 explizit auf die Küstengebiete bezogen (vgl. UNCED 1992, S. 174 ff.). Dort wird die Notwendigkeit betont „betroffenen Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen Zugang zu einschlägigen Informationen und Möglichkeiten der Konsultation und der Mitwirkung am Planungs- und Entscheidungsprozess auf den dafür geeigneten Ebenen“ zu ermöglichen (ebd., S. 175). Unter Partizipation kann also eine „aktive Teilnahme an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen“ verstanden werden (Ballnus 2004, S. 126). Gerade auch aus dem Anspruch der Integration<sup>4</sup> verschiedener Interessen im IKZM wird das Erfordernis der Partizipation abgeleitet (ebd., S. 12). Der Gedanke der Partizipation findet in fast allen Dokumenten der EU zum IKZM eine starke Betonung<sup>5</sup>.

Bezüglich der Notwendigkeit von Partizipation differenziert Fletcher zwischen pragmatischen oder praktischen und moralischen Gründen (Fletcher 2004, S. 62 f.). Zu den pragmatischen Gründen zählt er eine verstärkte Inklusivität, d. h. die Erweiterung einbezogener Personen sowie eine verbesserte Identifikation (ownership) mit beschlossenen Strategien sowie die Förderung der Legitimation jeder partizipatorisch getroffenen Entscheidung. Bezüglich der „morality“ betont er die Möglichkeit, die Partizipation den Betroffenen eines Managementprozesses von Küstengebieten gibt, Ergebnisse und Entscheidungen zu beeinflussen. Diese Begründung wirft jedoch zentrale Fragen auf: Wer darf teilnehmen, spricht partizipieren? Der Ansatz des IKZM formuliert jedoch prinzipiell keine „Richtlinien oder Bestimmungen“ wie das „Element ‚Partizipation‘ umgesetzt oder wie es in eine ganzheitliche Strategie integriert werden soll“ (Ballnus 2004, S. 67). „It can take many forms from consultation to empowerment and self-mobilisation“ (European Commission 1999, S. 5).

Hilfreich für eine Beurteilung partizipativer Prozesse mag die Einteilung Fletchers sein. Er stellt verschiedene „levels“ der Partizipation auf: informed, involved, participating, exerting influence, decision-making. Die ersten Stufen seiner Reihe („progression of engagement“) beziehen sich dabei auf die des Bewusstseins, die mittleren auf die Ebene der Konsultation. Die letzteren beschreiben die aktive Partizipation und Eingebundenheit in Entscheidungsfindungsprozesse. (vgl. Fletcher 2004, S. 62)

### 2.2 Partizipation als Mittel des Konfliktmanagements

Partizipation zielt auf eine Reduktion von existierenden bzw. möglichen zukünftigen Konflikten: Konfrontation soll durch kooperative Beteiligungsformen entgegenwirken. Der partizipatorische Ansatz des IKZM kann daher auch als Mittel des Konfliktmanagements betrachtet werden. Neben der Bereitstellung von Informationen und Möglichkeiten der Beteiligung geht es vor allem darum, Eigeninitiative zu wecken. (vgl. Ballnus 2004, S. 78, 131.)

Die Konflikte, die es im IKZM zu managen gilt, betreffen zunächst die Nutzung der Küstenregionen, jedoch ebenso subjektive und psychologische Faktoren, die die Kommunikation unterschiedlicher Stakeholder untereinander kennzeichnen (Kannen 2001, S. 28). Hierunter sind beispielsweise „berufliche Scheuklappen“, „kulturelle Unterschiede und Traditionen“, die „Interessenkollisionen bei be-

<sup>4</sup> Integration im IKZM findet auf verschiedenen Ebenen statt (vgl. hierzu detaillierter bspw. Glaeser 2005, S. 15).

<sup>5</sup> Siehe u. a. Fn. 2 sowie Europäische Kommission 1999, S. 5, European Commission 1999, S. 11 ff. In dem im Sommer 2006 veröffentlichten „Green Paper on a Maritime Policy for the European Union“ der Generaldirektion Fischerei und Maritime Angelegenheiten der Europäischen Kommission wird Stakeholder-Partizipation als der Schlüssel für eine nachhaltige Entwicklung des Meeres betrachtet. vgl.: [http://europa.eu.int/comm/fisheries/news\\_corner/press/inf06\\_07\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/fisheries/news_corner/press/inf06_07_en.htm).

stimmten Fragen oder Verfahrensweisen“ und die „Ignoranz und Gleichgültigkeit gegenüber anderen Interessen“ zu fassen (Europäische Kommission 1999, S. 13). Die hauptsächlichen Schwierigkeiten partizipatorischer Planung scheinen in dem integrativen Charakter des IKZM begründet zu sein: dem Einbezug unterschiedlichster Gruppen mit ihren verschiedenen Denkschemata, Sprachen und Perspektiven. Diese können zu Verständigungsproblemen, Schwierigkeiten in der Gegenstandsbeschreibung, der Wahl und Anwendung von Methoden, Vorurteilen und gruppendynamischen Problemen führen, welche eine konsensuale Entwicklungsplanung erschweren<sup>6</sup>.

Eine grundsätzliche Schwierigkeit partizipatorischer Planung ist also die Entscheidungsfindung. Diese Schwierigkeit ist beim IKZM vor allem auch durch dessen Orientierung am Leitbild der Nachhaltigkeit bedingt – einer „Ordnung von Zielen und Zwecken [...] anhand derer man sich orientieren kann“ (Mazouz 2003, S. 232 f.). Dieses Leitbild bedarf einer Interpretation im Sinne einer politischen Entscheidung. Aus der Diagnose des Biodiversitätsverlusts der Küstenregionen<sup>7</sup> bspw. ein die Werte der Ökologie hervorhebendes Leitbild abzuleiten, stellt einen naturalistischen Fehlschluss dar. Einen möglichen Ansatz zu einer ethischen Begründung des Ökosystemschutzes, welcher damit einen für das IKZM grundlegenden normativen Charakter erhält, liefert das Konzept der starken Nachhaltigkeit (vgl. Ott & Döring 2004.).

An einem IKZM-Managementprozess beteiligte Gruppen bringen unterschiedlichste Haltungen mit ein. Hierzu zählen Werte, Interessen, Moralvorstellungen, Gesellschaftskonzepte und Naturbilder. Mazouz (2003) schreibt hierzu, die Normativität zeichne sich durch eine Unsicherheit aus, daneben zeichne sich jedoch ebenso die Unsicherheit durch eine Normativität aus – die Frage was „als Dissens, Unsicherheit oder Ungewissheit gilt, ist davon abhängig, was als abweichende und begründete Meinung gilt, was als Orientierung im Handeln begriffen wird, was als Wissen verstanden wird“ (vgl. ebd., S. 211 f.). Vor dem Hintergrund dieser Analyse gewinnt die Frage nach dem Umgang mit Dissensen zentrale Bedeutung. Mazouz betont hierbei Integration würde missverstanden, wenn sie auf die Auflösung jeglichen Dissenses ziele. Es gehe viel mehr darum mit „komplexen Zusammenhängen umzugehen“ und nicht, diese zum Verschwinden zu bringen, dies umfasse auch „Raum für begründeten Dissens zu schaffen“.

Das Bewusstsein über die besondere Bedeutung des Umgangs mit Werthaltungen – der Normativität – und darüber, dass alle Entscheidungen eine solche in sich tragen, ist also von grundlegender Relevanz, wenn es darum geht, Entscheidungen partizipativ zu treffen. Ins Zentrum rückt hierbei die Frage, welche Werthaltungen als indiskutabel angesehen werden. Sei es deshalb, weil diese Werte als bestehender gültiger Rahmen betrachtet werden oder weil sie aufgrund ihrer fundamentalistischen<sup>8</sup> Ausprägung einen Diskurs unmöglich machen. Gerade für das IKZM sind diese Gedanken bedeutend, wenn dessen Zielrichtung bestimmt werden soll, d. h. das Leitbild der Nachhaltigkeit interpretiert werden soll.

### 3 Fallbeispiel „Solent Forum“

#### 3.1 Ansätze des IKZM in Großbritannien

Ansätze eines IKZM haben im angelsächsischen Raum eine lange Tradition. Während Gedanken hierzu in Deutschland erst in den letzten Jahren Einzug in die Praxis der Entwicklung und Steuerung von Küstengebieten finden, werden diese in Großbritannien bereits seit über 15 Jahren diskutiert und es wird an einer Implementation des IKZM gearbeitet. Allgemein lässt sich der britische Ansatz der Regulierung im (Umwelt-)Recht als „besonders pragmatisch, informal und auf Aushandlungs-

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch Brand 2000 und Defila & di Giulio welche eine gute Zusammenfassung wesentlicher Probleme integrativer – inter- und transdisziplinärer – Forschung geben.

<sup>7</sup> Bosecke (2004, S. 778 f.) führt als Beleg für eine „wesensimmanente ökologische Ausrichtung“ des IKZM den diagnostizierten Biodiversitätsverlust auf. Dieser stelle den Ausgangspunkt für das Einfordern einer IKZM-Strategie auf europäischer und internationaler Ebene dar. Er führt diesbzgl. neben verschiedenen Dokumenten der EU ebenso die Empfehlung 2002/413/EG.

<sup>8</sup> Im Diskurs ist zu klären wann eine Position als fundamentalistisch zu betrachten ist (vgl. Mazouz 2003, S. 251).

prozessen basierend“ charakterisieren (Smeddinck 2005, S. 635). Von Seiten der Regierung wurden, der Empfehlung der Europäischen Kommission (vgl. Europäische Kommission 1999) folgend, verschiedene Schritte zur Entwicklung einer IKZM-Strategie in Angriff genommen. Zu diesen zählen der Beginn einer Bewertung der Planung und des Managements von Küstengebieten, die Bereitstellung von Leitlinien einer „good practice“ sowie Versuche einer praktischen Umsetzung von IKZM für eine Reihe von Meeresarmen, Ästuaren und offenen Küsten. (vgl. Roberts 2004, S. 25 f.)

Der im Mai 2002 – einer Initiative des Premierministers Großbritanniens folgend – veröffentlichte Marine Stewardship Report, eine „Strategie für den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der marinen Umwelt“, „was the first time that the government had taken a comprehensive view across all the activities that impact on the marine environment“ (Roberts 2004a, S. 13). Die vier wesentlichen Prinzipien, die im Report genannt werden, umfassen „Integration“ – den Bedarf eines holistischen Managements, die Anwendung eines Ökosystem-Ansatzes, die Verwendung wissenschaftlicher Ergebnisse zur Beratung und Unterstützung politischer Entscheidungen sowie die Einbindung von Stakeholdern (ebd., S. 13 f.). Zwischen den in diesem Bericht aufgestellten Prinzipien und den in den Empfehlungen der Europäischen Kommission formulierten finden sich vielfach Verknüpfungen (Roberts 2004, S. 26). Der Marine Stewardship Report wirkte dabei insofern unterstützend für die Umsetzung der Empfehlungen, da er half, verschiedenen Aspekten gerecht zu werden. Dazu zählt die „gemeinsame Vision für die Küste und die Übernahme der Prinzipien des IKZM sowie die Bestrebung, konkurrierende Interessen auszugleichen, solange die Bedeutung des Schutzes der Biodiversität anerkannt wird“ (ebd., S. 26).

An den britischen Küsten treten verschiedenste Gruppierungen, wie internationale Netzwerke sowie lokale und regionale „partnerships“ auf, die diverse Ziele verfolgen (Fletcher 2003, S. 231). Die exakten Aufgabenbereiche der Vielzahl von Foren und „partnerships“ auf lokaler Ebene variieren dabei, trotzdem haben alle Initiativen eine gemeinsame Zielsetzung: das Vorantreiben eines „stärker integrierten Ansatzes im lokalen Management durch eine Erleichterung der Kooperation und des Lösens von Konflikten“, das „Schaffen von Bewusstsein und Verständnis“ und die „Sammlung und Verbreitung von Information“ (Roberts 2004, S. 28). Dabei streben „sektoral tätige Gruppen eine Integration in bestimmten Interessensbereichen an, während multi-sektoral tätige Gruppen explizit versuchen, eine Koordination zwischen allen Nutzern der Küste zu fördern“ (Fletcher 2003, S. 231).

### 3.2 Das „Solent Forum“

Ein Blick auf die Vielzahl an Foren an der angelsächsischen Küste ergibt ein uneinheitliches Bild der Umsetzung der Prinzipien des IKZM. Das Solent Forum wird in diesem Zusammenhang als ein erstklassiges Beispiel dafür diskutiert „what we should be doing on the coast, and how we are doing it well“ (Roberts 2004, S. 28).

Insofern kommt dem Solent Forum eine „Vorreiterrolle“ hinsichtlich des Küstenzonenmanagements zu, die von grundlegender Bedeutung für die Arbeit weiterer Projekte war, so auch für einige der britischen Projekte im Rahmen des Europäischen Demonstrationsprogramms zum IKZM (ebd., S. 25).

„Fundamental to the mission is the need to provide a voice for the Solent and, indeed, to reflect the „unity in diversity“ of the many different voices that inevitably characterise any stakeholder organisation. [...]

The Vision which perhaps stands beyond this Mission is for a vibrant but robust Solent blending the qualities of a world-class environment with a world-class economy, and rejoicing in both.“

(Clark 2004, S. 1)

#### Geschichte und Ziele des Forums

Das bereits 1992 gegründete Solent Forum in Südengland ist eine der ersten Küstenmanagement-initiativen. Initiiert wurde es von den ansässigen Kommunalverwaltungen und hatte anfangs nur „eine

handvoll“ Mitglieder<sup>9</sup>. Bis zum heutigen Zeitpunkt erhöhte sich die Mitgliederzahl auf über 90 aus 67 verschiedenen Initiativen, darunter lokale Behörden, Hafenverwaltung, Industrieverbände und NGOs. Geographisch sieht sich das Forum zuständig für die namengebende Solent-Meerenge zwischen der Isle of Wight und dem Festland sowie die Hafengebiete von Southampton und Portsmouth. Auf dem Festland sind die Grenzen nicht festgeschrieben – sie werden je nach betrachtetem Aspekt oder Thema bestimmt (vgl. Solent Forum 2004a, S. 1). Die Region ist geprägt von diversen Interessensgruppen, welche Ansprüche an die Region stellen. Große Militär-, Handels-, und Industriehäfen stehen neben Naturschutzgebieten von teils überregionaler Bedeutung. Hinzu kommen nationaler und internationaler Tourismus, industrielle Fischerei sowie private Nutzer, organisiert beispielsweise in Yachtclubs.

Im Sinne eines Konfliktmanagement, verfolgt das Solent Forum das Ziel, als breit abgestütztes beratendes Forum die Kommunikation und die Vernetzung der unterschiedlichen Stakeholder zu verbessern – in diesem Sinne „to facilitate more integrated planning and management of the Solent“. Dies umfasst, so der Anspruch, die Förderung des Bewusstseins und des Verständnisses über „Rollen und Absichten“ der einzelnen Forums-Mitglieder. Die Bereitstellung von Kommunikationsmitteln wie dem Internetforum, den halbjährlichen Treffen oder den Newslettern bietet, neben der möglichen Vernetzung und einer verstärkten Zusammenarbeit, eine große, für jeden frei zugängliche Informationsbasis, welche relevante Forschungsbereiche aufzeigt und helfen kann, Projekte zu koordinieren. Daneben möchte das Forum durch seine Aktivitäten, Behörden und Politik aktiv unterstützen, indem es zu Politikentwicklung, Planaufstellung und Strategieformulierung beiträgt. Das Forum soll der Region eine Stimme verleihen und deren Bedeutung kommunizieren.<sup>10</sup>

#### *Aufbau und Organisation des Solent Forums*

Das Organisationsprinzip (siehe Abbildung 1) des Solent Forum beruht auf einer freiwilligen Partnerschaft der Mitglieder. Wie in den Zielen des Forums formuliert, sollen diese so weit wie möglich gleichberechtigt sein. Den Vorsitz führt ein, vom Forum auf drei bis maximal sechs Jahre gewählter, unabhängiger Chairman. Dieser leitet die Treffen des Forum Meetings und der Steering Group, repräsentiert das Forum nach außen und liefert Beiträge in den Kommunikationsmedien, wie z. B. im Newsletter oder im Jahresbericht.

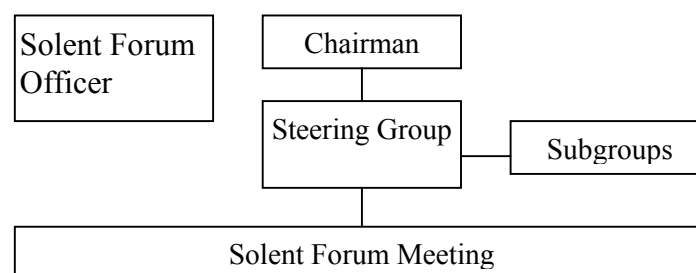


Abb. 1: Organigramm des Solent Forums (eigene Darstellung nach SOLENT FORUM 2004a)

Die Managementaufgaben übernimmt eine Steering Group, die sich aus zurzeit zwölf „Schlüsselstakeholdern“ (vgl. BMT Cordah Limited 2004, S. 8), den sogenannten Funding Partnern, zusammensetzt. Im Gegensatz zu den regulären Mitgliedern, die jährlich nur einen geringen Verwaltungsbeitrag entrichten, müssen sich die Funding Partner mit einem Betrag von mindestens 1250 Pfund pro Jahr an der Finanzierung des Forums beteiligen. Zur Steering Group gehören sechs Regional- und Stadtverwaltungen, drei Naturschutzinitiativen, zwei Hafenvereinigungen und eine Handelsvereinigung. Deren Aufgabe ist es unter anderem die Finanzen zu verwalten, den

<sup>9</sup> Eine kurze Übersicht zur Entstehung des Solent Forums gibt: <http://www.solentprotection.org/solent/today/09.php>.

<sup>10</sup> Vgl. „Aims and Objectives of the Solent Forum“, <http://www.solentforum.hants.org.uk/forum/aims.html>.

Businessplan zu erstellen und zu überwachen, die verfolgte Strategie bzgl. Fortschritt und Entwicklung einem Monitoring zu unterziehen und Subgroups einzusetzen.

Subgroups werden eingerichtet, um sich mit speziellen Themen intensiver auseinander zu setzen – derzeit für die Bereiche „Nature Conservation“, „Water Quality“ und „Research“. Sie bilden sich aus den Mitgliedern der Steering Group und weiteren Experten aus den Reihen der Mitglieder.

Die Basis des Forums stellt das halbjährliche Solent Forum Meeting dar, an dem alle Mitglieder angehalten sind teilzunehmen (Solent Forum 2004a, S. 4). Zweck und Aufgabe der Meetings ist es, eine Möglichkeit für die Mitglieder bereitzustellen, persönliche Kontakte über Fachgebiete hinweg zu unterhalten, sich auszutauschen und sich über den Fortschritt der laufenden Projekte zu informieren, neue anzustoßen und auf den Weg zu bringen.

Eine Vollzeitkraft steht dem Forum für Verwaltungsaufgaben zur Verfügung. Sie ist verantwortlich für das laufende Tagesgeschäft, Erstellung von Spendenanträgen und Berichten, Werbung, Recherche, Zuarbeit der Steering Group, Beantwortung von Anfragen, Einladung zu den Treffen, etc.

Während das Forum für Vertreter aus der „lokalen Verwaltung, Hafenbehörden, der Industrie, Nutzergruppen, dem Handel und Vertretern von NGOs“ geöffnet ist, sind „Einzelpersonen, Zusammenschlüsse von Anwohnern oder themenspezifische Lobbygruppen“ ausgeschlossen<sup>11</sup>.

#### Arbeitsweise und Projekte

Das Forum hat sich selbst folgenden Auftrag erteilt (Solent Forum 2004, S. 10): „To provide, maintain and develop the Solent Forum network and facilitate integrated coastal zone management. To implement integrated coastal zone management through individual project delivery.“ Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass zwar an Gemeinde- und Stadtverwaltungen Empfehlungen ausgesprochen und Impulse gegeben werden können, dem Forum aber keinerlei Entscheidungsgewalt/ -macht zur Ausführung zur Verfügung steht. Das Forum besitzt also in dieser Hinsicht kein Stimmrecht und damit keinen direkten Einfluss auf die Entscheidungsorgane.

Um die bereits erwähnten Ziele des Forums zu erreichen, wurden fünf „Flagship Projects“ zu den Themen Förderung des Bewusstseins für die Region, Forschung, Sammlung und Verbreitung von Informationen und Untersuchung und Überwachung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Bedingungen der Solent-Region gestartet<sup>12</sup>. Weitere Projekte wurden und werden, auf Initiative von Mitgliedern oder im Auftrag unterschiedlicher Institutionen, durchgeführt<sup>13</sup>. Dabei entscheidet die Steering Group, welche Themen wie behandelt werden. Reguläre Mitglieder werden auf verschiedenen Wegen über diese Arbeit informiert. Zu den Terminen des Forum Meetings ist es den Mitgliedern möglich, Projekte zu diskutieren und eigene Vorschläge zu machen. Ein weiterer Weg, Einfluss auf die Steering Group zu nehmen, besteht insofern, dass die Tagesordnung der Treffen der Steering Group im Internet veröffentlicht wird und die Mitglieder des Forums dazu aufgefordert sind, diese zu kommentieren und Anregungen zu geben. Auf Anfrage können Mitglieder an für sie relevanten Sitzungen teilnehmen<sup>14</sup>.

### **3.3 Kritische Betrachtung der partizipatorischen Elemente im „Solent Forum“**

Im Folgenden soll näher betrachtet werden, wie das Modell des Solent Forums die Partizipation von Stakeholdern umsetzt.

---

<sup>11</sup> Vgl. Kriterien für eine Mitgliedschaft unter: <http://www.solentforum.hants.org.uk/members/memcrit.html>.

<sup>12</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Flagship Projects gibt, <http://www.solentforum.hants.org.uk/projects/flags.html>. S. a. BMT Cordah Limited 2002, S. 8.

<sup>13</sup> Einen Überblick über aktuelle und geplante Projekte gibt „Our Current Work Program“, <http://www.solentforum.hants.org.uk/projects/currentprojects.html>. Abschluss- und Zwischenberichte finden sich unter <http://www.solentforum.hants.org.uk/publications/publications.htm>.

<sup>14</sup> Vgl. Solent Forum 2004a, S. 4 sowie die Ergebnisse einer Mitgliederbefragung (siehe Solent Forum 2005).

### Mitgliedschaft im Forum

Die Mitgliedschaft im Solent Forum, so wurde festgestellt, ist offen für „any body corporate or unincorporated association [...] which is interested in furthering the objects of the Solent Forum“ (Solent Forum 2004a, S. 3). Die Einschränkung, Einzelpersonen, Zusammenschlüsse von Anwohnern und themenspezifische Lobbygruppen vom Forum auszuschließen, steht dabei, im Widerspruch zur Forderung nach einer Beteiligung aller Betroffenen<sup>15</sup>. Diesem Anspruch steht ebenso die Art der Auswahl der Mitglieder entgegen. Die Steering Group behält sich derzeit vor, die Mitglieder auszuwählen und Bewerber gegebenenfalls abzulehnen. Die Studie „A Review of the Solent Forum“ kritisiert die mangelnde Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit und der Bereiche Industrie und Handel und konstatiert dem Forum daher eine mangelnde Inklusivität als eine Schwachstelle (BMT Cordah Limited 2002, S. 13 f.).

### Forum-Meeting

Die Satzung des Forums stellt sicher, dass jedes Mitglied durch das Forum-Meeting über den Fortschritt der Arbeit und relevante nationale, regionale und lokale Themen informiert wird (Solent Forum 2004a, S. 4). Außerdem wird das Recht eingeräumt, gewünschte Themen auf die Tagesordnung setzen zu lassen, zu diskutieren und Empfehlungen an die Steering Group auszusprechen. Auffällig ist hier, dass sich die Beteiligung der regulären Mitglieder lediglich auf eine Information oder Konsultation der Steering Group beschränkt und weniger eine aktive Partizipation bzw. eine Einbindung in den Entscheidungsfindungsprozess umfasst (vgl. hierzu die „progression of engagement“ unter 2.1). Es ist erneut, darauf hinzuweisen, dass sich die von der Steering Group getroffenen Entscheidungen auf die Themenwahl und interne Organisation beziehen und nicht auf Verwaltungsentscheidungen. Ein tatsächliches Mitspracherecht der regulären Mitglieder, bspw. in der Form von Abstimmungen, ist aber auch in diesem Bereich nicht gegeben. Entscheidungen sind hier der Steering Group vorbehalten. Trotzdem ergibt eine Befragung aus dem Mai 2005, dass sich 77 % der Mitglieder in strategische Entscheidungen einbezogen fühlen (Solent Forum 2005, S. 1).

### Steering Group

Die Steering Group setzt sich aus Mitgliedern zusammen, die außer dem Verwaltungsbeitrag einen Betrag von mindestens 1250 £ pro Jahr in das Forum einzahlen, was eine gewisse Finanzkraft potenzieller Mitglieder erfordert. Deshalb haben ausschließlich zahlungskräftige Institutionen die Möglichkeit, die Arbeit und Richtung des Forums direkt zu beeinflussen. Aus deutscher Sicht – und damit vor dem Hintergrund einer anderen Staats- und Verwaltungstradition – mag dieser Aspekt besonders befremden. Mit Blick auf den formulierten Grundsatz einer gleichberechtigten Beteiligung<sup>16</sup> ist eine solche Machtverteilung fragwürdig. Der Eindruck einer ungleichmäßigen Machtverteilung wird durch ein weiteres Ergebnis der oben erwähnten Umfrage untermauert. Dieses besagt, dass 35 % der Befragten verstärkt in die Arbeit der Steering Group involviert werden wollen (Solent Forum 2005, S. 1), obwohl insofern eine gewisse Beteiligungsmöglichkeit besteht, dass während des Forum-Meetings der Steering Group Vorschläge unterbreitet oder die Agenda der Steering Group-Treffen kommentiert („Konsultation“, vgl. 2.1) werden können.

### Subgroups

Subgroups zu bestimmten Sachthemen werden von der Steering Group eingesetzt. Gerade auch reguläre Mitglieder sind befugt, an diesen teilzunehmen bzw. werden dazu explizit aufgefordert (Solent Forum 2004a, S. 4). Jedem Mitglied ist also auf dieser Sachebene die Möglichkeit gegeben, seine Kompetenzen umzusetzen und sich auf diese Weise in das Forum einzubringen.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu BMT Cordah Limited 2002, S 8 sowie die Informationen zu „Membership“ unter <http://www.solentforum.hants.org.uk/members/memcrit.html>.

<sup>16</sup> Vgl. „Solent Forum Terms of Reference“, <http://www.solentforum.hants.org.uk/forum/termsofref.htm>.



### Internetplattform, Newsletter und Evaluation

Internetplattform, Newsletter und Evaluation stellen weitere Beteiligungselemente dar. Zum einen dadurch, dass sie einen umfangreichen Austausch von Informationen (vgl. 2.1) zwischen allen Mitgliedern möglich machen. Zum anderen dadurch, dass bei der Evaluierung der Zufriedenheit der Mitglieder mit ihrer Einbeziehung in die Arbeit des Forums nach Verbesserungsvorschlägen gefragt wird<sup>17</sup>. Auf diese Weise nehmen die Mitglieder eine ‚konsultierende‘ Rolle (vgl. 2.1) im Forum ein. Inwieweit die Ergebnisse der Befragung gerade im Hinblick auf Veränderungswünsche bezüglich des Aufbaus und der Organisation des Forums im Einzelnen aufgegriffen oder umgesetzt werden, ist dabei von zentraler Bedeutung und bietet Raum für weitere Untersuchung.

## **4 Schluss**

Die Analyse der einzelnen Elemente der internen Struktur des Forums, wie sie oben durchgeführt wurde, stellt die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen einer gleichberechtigten Mitwirkung der Mitglieder des Forums in den Mittelpunkt.

Eine durchgängige gleichberechtigte Beteiligung aller Akteure in einem IKZM-Prozess hinsichtlich Entscheidungsfragen und damit einhergehend eine Enthierarchisierung macht durchgehend zeitintensive Kommunikations- und Abstimmungsprozesse erforderlich. Im Bezug auf integrative Ansätze wird dies als eine grundlegende Schwierigkeit erkannt (vgl. u. a. Brand 2000, S. 23). Aus Gründen der kurzfristig erleichterten Entscheidungsfindung mag der Aufbau und die Organisation des Forums – eine Steering Group, welche sich durch besondere Kompetenzen von den regulären, informierten und konsultativ wirkenden Mitgliedern abgrenzt, sinnvoll erscheinen. Vor dem Hintergrund der Befragungsergebnisse, welche Wünsche der Beteiligten darstellen, ist das bisherige Verfahren jedoch zu überdenken. Denn gerade dem Anspruch zu einer langfristig verstärkten Inklusivität sowie einer verbesserten Identifikation mit Entscheidungen und damit zu einer stärkeren Legitimation beizutragen, steht es eher entgegen, als das es förderlich wirken würde.

Integriertes Küstenzonenmanagement möchte zur Entwicklung einer nachhaltigen Küstenregion beitragen. Der Dynamik und Komplexität soll durch eine Integration auf mehreren Ebenen begegnet werden. Vor allem der Anspruch die vielfältigen Interessen unterschiedlicher Betroffener zu integrieren macht Partizipation zu einem Kernelement des IKZM. Doch Partizipation ist ein schwieriges Unterfangen. All die Empfehlungen auf europäischer oder nationaler Ebene umfassen keine Richtlinien oder Bestimmungen zu deren Umsetzung. Aber gerade im Bezug auf die Umsetzung des Partizipationsgedankens ist auch eine Konkretisierung des rechtlichen Rahmens wünschenswert und notwendig<sup>18</sup>. Soll der Spielraum genutzt, d. h. IKZM als Mittel des Konfliktmanagements erfolgreiche Anwendung finden, ist es deshalb wichtig, gerade auch im Bereich partizipatorischer Planung weitere Untersuchungen vorzunehmen und Stärken wie eben auch Schwächen bestehender Projekte einzubeziehen – auch über nationale Grenzen hinweg. Das Solent Forum als eine der ersten Küstenmanagementinitiativen Großbritanniens bietet hierfür v.a. auch deshalb ein vorzügliches Beispiel, da es an den britischen Küsten als Vorreiter diskutiert wird: „Everyone, says that the Forum has a 'great opportunity' to lead England in terms of ICZM“<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Hier sind sowohl interne und externe Evaluationen des Solent Forums direkt gemeint (vgl. BMT Cordah Limited 2002 und Solent Forum 2005). Aber auch die Ergebnisse landesweiter Untersuchungen fließen in die Verbesserung des Forums ein. Vgl. hierzu Fletcher 2003, Atkins 2004 und Atkins 2004a.

<sup>18</sup> Bosecke (2004, S. 780) schreibt hierzu „Umsetzungsgestaltungen, die im rechtlich Unverbindlichen verharren und bloße Absichtskundgebungen bleiben, an die sich kein Akteur halten will oder halten kann, gibt es genug.“ Als „Negativbeispiel“ nennt er den Etablierungsversuch vorbeugender Hochwasserschutzkonzepte im Binnenland.

<sup>19</sup> Antwort auf einen Fragebogen zur Solent Coastal Management Conference 2004, siehe: Fletcher 2004a, S. 128.

## Literatur

- Atkins (2004): ICZM in the UK: A Stocktake. Final Report. o.O., (<http://www.defra.gov.uk/environment/water/marine/uk/iczm/stocktake/exec-summary.pdf>)
- Atkins (2004a): ICZM in the UK: A Stocktake. Towards Integrated Coastal Zone Management. Final Report 5, o.O., (<http://www.defra.gov.uk/environment/water/marine/uk/iczm/stocktake/section5.pdf>).
- Ballnus, F. (2004): Die Küstenagenda 21 als Instrument zum Erreichen nachhaltiger Raumentwicklung in den Küstenzonen der Ostsee, Hannoversche Geographische Arbeiten, Bd. 57, Münster.
- BMT Cordah Limited (2002): A Review of the Solent Forum. Winchester. (= Bericht Nr. Cordah/SOF.001/2002) (Zu beziehen über das Office des Solent Forums: [solentforum@hants.gov.uk](mailto:solentforum@hants.gov.uk)).
- Bosecke, Th. (2004): Wesen und Systematik des Integrierten Küstenzonenmanagements und daraus resultierende Anforderungen an Inhalt und Umsetzung. In: *Natur und Recht*, H. 12, 777-781.
- Brand, K.-W. (2000): Nachhaltigkeitsforschung – Besonderheiten, Probleme und Erfordernisse eines neuen Forschungstypus. In: ders. (Hrsg.): *Nachhaltige Entwicklung und Transdisziplinarität: Besonderheiten, Probleme und Erfordernisse der Nachhaltigkeitsforschung*. Berlin, 9-28.
- Clark, M. (2004): Foreword. In: *Proceedings of the Conference „Solent Coastal Management“*. Winchester, 1.
- Defila, R. & A. di Giulio (1998): Interdisziplinarität und Disziplinarität. In: Olbertz, J.-H. (Hrsg.): *Zwischen den Fächern - über den Dingen? Universalisierung versus Spezialisierung akademischer Bildung*. Opladen, 111-137.
- Europäische Kommission (1999): Eine europäische Strategie für das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM): Allgemeine Prinzipien und Politische Optionen. Luxemburg, ([http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/pdf/vol1\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/pdf/vol1_de.pdf)).
- European Commission (1999): Experiences and outputs of the Demonstration Programme. Thematic Studies: Theme B: Participation – Executive summary. Luxemburg 1999, ([http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/pdf/themb\\_ex.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/pdf/themb_ex.pdf)).
- Fletcher, S. (2003): Stakeholder representation and the democratic basis of coastal partnerships in the UK. In: *Marine Policy*, H. 27, 229-240.
- Fletcher, S. (2004): Engaging in the process. In: *Proceedings of the Conference „Solent Coastal Management“*. Winchester, 61-67.
- Fletcher, S. (2004a): Summary of forms from day one. In: *Proceedings of the Conference „Solent Coastal Management*. Winchester, 125-128.
- Glaeser, B. (2005): Die Küstenproblematik zwischen Ethos und Management – zur Nachhaltigkeitsperspektive im IKZM. In: Glaeser, B. (Hrsg.): *Küste, Ökologie und Mensch*. München, 9-34.
- Kannen, A. (2001): Wege zur Entwicklungsunterstützung im Integrierten Küstenzonenmanagement. In: Schellmann, G. (Hrsg.): *Von der Nordseeküste bis Neuseeland – Beiträge zur 19. Jahrestagung des Arbeitskreises „Geographie der Meer und Küsten“ vom 24.-27. Mai 2001 in Bamberg*. Bamberg, 2001, *Bamberger Geographische Schriften*, Bd. 20, 117-128.
- Kermode, T. (2004): Legislative Drivers. In: *Proceedings of the Conference „Solent Coastal Management“*, Winchester, 21-24.
- Mazouz, N. (2003): Unsicherheit der Normativität und Normativität der Unsicherheit in den Diskursfeldern "globaler Wandel" und "Nachhaltigkeit". In: Gottschalk-Mazouz, N., & N. Mazouz (Hrsg.): *Nachhaltigkeit und globaler Wandel. Integrative Forschung zwischen Normativität und Unsicherheit*. Frankfurt a.M & New York, 203-256.
- Ott, K. & R. Döring (2004): *Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit*. Marburg, *Schriftenreihe Ökologie und Wirtschaftsforschung*, Bd. 54.
- Roberts, H. (2004): ICZM in the UK: A stocktake. In: *Proceedings of the Conference „Solent Coastal Management“*, Winchester, 25-30.
- Roberts, J. (2004a): Marine Stewardship and Coastal Management. In: *Proceedings of the Conference „Solent Coastal Management“*, Winchester, 13-17.
- Smeddinck, U. (2005): Good Practice: Gute fachliche Praxis im englischen Umweltrecht. Oder: die Zukunft der Regulierung? In: *Natur und Recht*, H. 10, 634-640.
- Solent Forum (2004): Solent Business Plan 2004-2007. o.O., (<http://www.solentforum.hants.gov.uk/pdf/Businessplancomp.pdf>).

Solent Forum (2004a): Solent Forum Constitution. o.O., (<http://www.solentforum.hants.org.uk/pdf/SolentForumConstitution.pdf>).

Solent Forum (2005): Solent Forum Members Results: May 2005. o.O., ([http://www.solentforum.hants.org.uk/pdf/results\\_questionnaire\\_May\\_05.pdf](http://www.solentforum.hants.org.uk/pdf/results_questionnaire_May_05.pdf)).

UNCED (1992): Agenda 21, ([http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda\\_21.pdf](http://www.un.org/Depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf)).

## **Danksagung**

Der Beitrag entstand im Rahmen des Seminars „Integriertes Küstenzonenmanagement“ des Instituts für Umweltstrategien (Professur für Öffentliches Recht insb. Umweltrecht). Für die Anregung zum Artikel sowie Anmerkungen zur Druckfassung danken wir Herrn PD Dr. habil. Ulrich Smeddinck, dem Leiter des Seminars.

## **Adressen**

Philip Bedall  
Bechhoferstraße 7a  
D - 90453 Nürnberg, Germany

[bedall@eucc-d.de](mailto:bedall@eucc-d.de)

Florian Biener  
Julius-Wolff-Str. 4  
D - 21335 Lüneburg, Germany

[biener@uni-lueneburg.de](mailto:biener@uni-lueneburg.de)