



Rechtliche, administrative und raumplanerische Aspekte des IKZM in Grensräumen am Beispiel der Odermündungsregion

Gerold Janssen

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Abstract

In the context of Integrated Coastal Zone Management in border regions, legal, administrative and spatial aspects play an important role. In the German-Polish Oder estuary region the complex set of legal rules, administrative structures and planning instruments was investigated under the particular conditions of a border region. This analysis of legal and administrative structures occurred on the basis of Chapter III of the EU Recommendation 2002/413/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe. Against the background of this investigation, the characteristics of German and Polish legal and administrative structures have been identified. While Poland is characterised by a central structure, Germany has a federal structure, with differing planning responsibilities, what may complicate Coastal Zone Management in the region. Without integration into the particular German or Polish spatial planning system, which both show similarities and differences by comparison, Coastal Zone Management cannot be implemented successful in the Oder estuary region. A reliable basis for cooperation in coastal zone issues is offered by the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as a coordination instrument with a legal personality (Art. 1 para 1 Regulation (EC) No 1082/2006). Main tasks of this grouping are facilitation and strengthening of territorial cooperation to improve economic, social and territorial cohesion. This includes particularly the implementation of territorial cooperation programmes or projects co-financed by the Community, notably under the Structural Funds in conformity with Regulation (EC) No 1083/2006 and Regulation (EC) No 1080/2006 or other particular actions of territorial cooperation on sole initiative of the Member States and their regional and local authorities, with or without a financial contribution from the Community. Both areas of responsibilities can be applied in the Oder estuary region.

1 Hintergrund

Grensräume, wie die Odermündungsregion, sind zum einen durch unterschiedliche nationale Rechtsordnungen der beteiligten Mitgliedstaaten geprägt, die nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Verwaltung von Maßnahmen grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit bereiten. Zum anderen werden Grensräume in der Europäischen Union aber auch als „Vermittlungsraum“ der europäischen Integration betrachtet (Müller et al. 2000), deren Besonderheit darin besteht, dass in ihnen aufgrund der Aufhebung von Grenzen neue Dynamiken für das Zusammenwachsen von Europa entstehen. Hier zeigt sich – quasi unter einer Lupe – wie die Maßnahmen und Vorgaben der EU räumlich wirken, indem beispielsweise die Implementation einschlägiger Richtlinien oder auch – wie hier – Empfehlungen die Passfähigkeit unterschiedlicher Planungssysteme offenbart. Die erwähnten rechtlichen Asymmetrien fallen insbesondere dann ins Gewicht, wenn es sich bei den Vertragspartnern nicht um Staaten, sondern um innerstaatliche Körperschaften, etwa Gemeinden, handelt (Janssen 2006).

Wie in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spielt auch im Integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM) die Raumplanung eine exponierte Rolle. Sie wird infolge dessen in der EU-Empfehlung 2002/413/EG zur Grundlage zahlreicher Maßnahmen gemacht. Bei den

vielfältigen Instrumenten, die ein integriertes Management der Küstengebiete einschließt, werden Stadtplanung, Raumordnung und Bodennutzung explizit genannt (Erwägungsgrund 16 EU-Empfehlung 2002/413/EG).

Am Beispiel der deutsch-polnischen Odermündungsregion wurde das komplexe Gefüge von rechtlichen Vorschriften, Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumenten unter den besonderen Bedingungen eines Grenzraumes untersucht.

2 Rechtliche und administrative Aspekte

In Bezug auf die rechtlichen und administrativen Aspekte wurden die regionalen Strukturen und Instrumente evaluiert. Aus rechtlicher Sicht mangelt es nach wie vor an verbindlichen Definitionen der Schlüsselbegriffe des IKZM, wie zum Beispiel Küstenzone oder Küstenplanung. Diese sind wichtige Voraussetzung vor allem in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund ist über die Anpassung rechtlicher Instrumente in Fachgesetzen nachzudenken. Zum anderen ist zu prüfen, ob es sinnvoll ist, auf europäischer Ebene gesetzgeberisch tätig zu werden und die Empfehlungen der EU in einer Richtlinie zu qualifizieren. Die derzeit geltende Empfehlung 2002/413/EG hat zwar zur Versachlichung der Diskussion um das Wesen des IKZM beigetragen. Allerdings wird in strittigen Punkten gern auf den bloß empfehlenden Charakter verwiesen, was finale Abstimmungsprozesse gefährden kann. Die Küstenregionen sind durch das Medium Wasser unmittelbar miteinander verbunden und ohne abgestimmte Aktionen – z. B. im Zuge von Küstenschutzmaßnahmen zur Klimafolgenbewältigung – stünde der jeweilige Nachbarstaat vor unangenehmen Folgen. Schließlich besteht ein Vollzugsdefizit in den Bereichen der Erfassung, Sicherung und Verbreitung von Informationen.

Neben der Verrechtlichung des Managementansatzes des IKZM spielt die Partizipation der Bevölkerung eine hervorgehobene Rolle. Zum einen dient sie der Informationsbeschaffung und zum anderen der Akzeptanzsteigerung von (behördlichen) Entscheidungen. Wenngleich es im Hinblick auf den Zugang zu Informationen über den Umweltschutz und den Raumplanungsbereich im Grunde keiner gesetzgeberischen Tätigkeit bedarf, könnten zum Teil gewisse Änderungen vorgenommen werden, um vor allem das polnische Recht besser an die europäischen Vorgaben (Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen) anzupassen. Zwar existiert hier bereits ein funktionsfähiger rechtlicher Rahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Allerdings werden die Möglichkeiten, die sich daraus ergeben, nur unzureichend genutzt. Das Hauptproblem scheint im geringen ökologischen Bewusstsein der polnischen Öffentlichkeit und der daraus resultierenden begrenzten Aktivität insbesondere im Meeres- und Küstenbereich verwurzelt zu sein. Zur Änderung dieser Situation können die Nichtregierungsorganisationen einen positiven Beitrag leisten. Ihre besondere Eignung stellt die EUCC-Polen (European Union for Coastal Conservation Poland) mit ihren Aktivitäten eindrucksvoll unter Beweis. Es sollten also nicht unbedingt stets rechtliche Lösungen angestrebt werden. Die breitere Anwendung der existierenden Instrumente könnte bereits die erwünschten Erfolge nach sich ziehen. Dabei könnte die Rolle der deutschen Organisationen, die regelmäßig aktiver in diesen Bereichen mitwirken, als Inspirations- und Kooperationspartner dienen.

Aus administrativer (verwaltungswissenschaftlicher) Sicht haben die Untersuchungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Stettiner Haff gezeigt, dass es vielfach an formellen Strukturen für eine sachinhaltliche Themenbearbeitung über Staatsgrenzen hinweg fehlt.

In Deutschland und Polen stehen sich unterschiedliche Verwaltungsstrukturen gegenüberstehen, welche die Zusammenarbeit behindern. Es ist auch zu konstatieren, dass den Akteuren vor allem Informationen über relevante potenzielle Partner im Nachbarstaat sowie Informationen über Instrumente, die die grenzüberschreitende Kooperation vereinfachen und die existierenden Barrieren überwinden können, nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Aus diesen Gründen ist es besonders wichtig, insbesondere den öffentlichen Stellen vor Ort Informationen durch eine praxisingerechte Aufarbeitung von wissenschaftlichen Ergebnissen in einfacher Weise zugänglich zu machen. Vor

diesem Hintergrund wurden die Untersuchungen im Hinblick auf die administrative und rechtliche Rahmengesetzgebung des Projektgebietes in der Odermündungsregion dahingehend aufbereitet, ein praxisorientiertes Verwaltungshandbuch für regionale Akteure zur Verfügung zu stellen (Janssen et al. 2010). Ziel des Handbuchs ist, auf der Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme, die im Rahmen des BMBF-Verbundprojektes „IKZM-Oder“ durchgeführt wurde (Janssen et al. 2004), eine knappe, konkrete Darstellung des Verwaltungsaufbaus sowie der IKZM-relevanten Verwaltungsbereiche (Aufbau und Zuständigkeiten) für die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Polen zu schaffen. Erfasst werden in dem Handbuch im Einzelnen die Meeres-, Planungs-, Umwelt-, Natur- und Wasserbehörden als besonders wichtige Verwaltungssektoren im Kontext des Integrierten Küstenzonenmanagements. Ergänzt wird es um praktische Hinweise zur Nutzung des EVTZ (dazu unten) für die grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen des IKZM. Auch dafür ist die genaue Kenntnis des Verwaltungsaufbaus erforderlich. Die wissenschaftlichen Ergebnisse der juristischen Bearbeitung wurden so aufbereitet, dass sie eine konkrete Informationsquelle für die Verwaltungsakteure darstellen können. Dadurch ist ein kompaktes und praxisorientiertes Verwaltungshandbuch entstanden, das als grundlegende Wissensbasis für Verwaltungen potenzieller Partner über Grenzen hinweg dienen kann.

3 Raumplanerische Aspekte

Das Integrierte Küstenzonenmanagement orientiert sich an den Kriterien der Nachhaltigkeit und hat eine systematische Koordination aller Nutzungsansprüche und Entwicklungen in der Küstenzone zum Ziel. Die grenzüberschreitende Odermündungsregion erfordert daher eine Strategie, die nicht nur die Meeres- und Landseite, sondern auch Teile des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern und der polnischen Woiwodschaft Westpommern als räumlich-funktionale Einheit betrachtet (Konienczny 2005). Auf diese Weise wird ein angemessener Orientierungsrahmen für künftige Planungen und Maßnahmen im Sinne des IKZM geschaffen. Die Raumplanung bietet sich dabei einerseits als eine gute Plattform für die Umsetzung des informellen IKZM und andererseits als Impulsgeber innerhalb des Entwicklungsprozesses einer IKZM-Strategie an.

In diesem Zusammenhang ist die Formulierung im Erwägungsgrund 16 (EU-Empfehlung 2002/413/EG), dass diese Bereiche „nur am Rande“ betroffen sind („*only accessorially concerned*“), nicht als Einschränkung zu verstehen (Wille 2009). Die Formulierung ist auf kompetenzrechtliche Regelungen des EG-Vertrages zurückzuführen (Art. 175 EG), wonach raumordnerische Maßnahmen nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich sind. Dies belegen die zahlreichen Hinweise in der Empfehlung auf planerische Instrumente (vom IKZM-Küstenplan bis zur Regionalentwicklung). Von den in Kap. I EU-Empfehlung 2002/413/EG genannten Strategien sind in diesem Zusammenhang neben den Aspekten der angemessenen und aus ökologischer Sicht verantwortungsvollen Küstenschutzmaßnahmen, einschließlich des Schutzes von Küstensiedlungen (Kap. I lit.c) und den nachhaltig günstigen Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigungslage (Kap. I lit. d) auch die Forderung nach ausreichend großen, der Öffentlichkeit zugänglichen Flächen für Erholungszwecke und aus ästhetischen Gründen (Kap. I lit. f) hervorzuheben. Die in Kap. II genannten Managementgrundsätze umfassen darüber hinaus u. a. eine thematisch globale Betrachtungsweise (Kap. II lit. a), das Vorsorgeprinzip (Kap. II lit. b), Einbeziehung aller betroffenen Parteien und Verwaltungsstellen (Kap. II lit. f und g) sowie nicht zuletzt den Einsatz einer Kombination von Instrumenten (EU-Empfehlung 2002/413/EG). Auch hier wird im letztgenannten Aspekt die Raumplanung explizit erwähnt. Die von der Empfehlung gemäß Kap. IV geforderte Nationale Strategie dient der Umsetzung der in Kap. II aufgeführten Managementgrundsätze. Sie soll gemäß Kap. IV Abs. 3 EU-Empfehlung 2002/413/EG Angaben zur Rolle der Verwaltung enthalten (Kap. IV Abs. 3 lit. a), eine Kombination von Instrumenten vorsehen (Kap. IV Abs. 3 lit. b), legislative Verbesserungsvorschläge unterbreiten (Kap. IV Abs. 3 lit. c), die Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestalten (Kap. IV Abs. 3 lit. d), die Finanzierung der Maßnahmen regeln (Kap. IV Abs. 3 lit. e), eine Harmonisierung des Gemeinschaftsrechts (Kap. IV Abs. 3 lit. h), das Monitoring (Kap. IV Abs. 3

lit. g) sowie Aus- und Fortbildungsprogramme ausgestalten. Hinsichtlich des Einsatzes einer Kombination von Instrumenten gemäß Kap. IV Abs. 3 lit. b der Vorschrift werden strategische Küstenpläne (lit. i), bodenordnerische Instrumente (lit. ii), Umweltvereinbarungen (lit. iii), wirtschaftliche und steuerliche Anreizinstrumente sowie die regionale Entwicklungsplanung (lit. v) genannt.

Hieraus resultierend und aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters des Untersuchungsraums waren die raumplanerischen Rahmenbedingungen auf beiden Seiten der Odermündungsregion zu beschreiben und vergleichend zu analysieren. Die Raumplanungssysteme in Deutschland und Polen wurden dabei auf ihre Tauglichkeit als Umsetzungsplattform für das IKZM untersucht und die Planungsdokumente der deutschen und polnischen Odermündungsregion hinsichtlich besonders für ein grenzüberschreitendes IKZM geeigneter Vorgaben geprüft.

Die Synopse der raumplanerischen Rahmenbedingungen hat gezeigt, dass in beiden Ländern die Notwendigkeit einer Koordinierung der zunehmenden marinen und küstenzonenspezifischen Nutzungen mit Hilfe der Raumplanung erkannt wurde (Konieczny 2005). Das Fehlen einer das gesamte Odermündungsgebiet umspannenden Raumplanung in der Woiwodschaft Westpommern sowie die unterschiedlichen Zuständigkeiten hierfür – sowohl im nationalen als auch Länder vergleichenden Kontext – verdeutlichen, dass einheitliche raumplanerische Rahmenbedingungen für die deutsch-polnische Odermündungsregion nicht existieren. Damit trotz dessen eine grenzüberschreitend aufeinander abgestimmte Steuerung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Sinne eines IKZM erfolgen kann, ist umso mehr ein deutsch-polnischer Dialog zwischen allen relevanten Akteuren hinsichtlich der Entwicklung gemeinsamer Leitlinien und Ziele erforderlich (Konieczny 2006). Eigene Anläufe dazu wurden durch das BMBF-Verbundvorhaben IKZM-Oder initiiert.

Im Hinblick auf die dem Systemansatz des IKZM innewohnende Überwindung sektoraler Abgrenzung stellt sich die Frage, inwiefern die IKZM-relevanten raumbezogenen Fachplanungen in Deutschland IKZM-Grundsätze anwenden, welche IKZM-relevanten Aspekte in den Fachplanungen bereits existieren und welchen Einfluss Maßnahmen der europäischen Umweltpolitik (vor allem Rechtsakte) ausüben. Raumbedeutsame Fachplanungen sind von der fachübergreifenden Raumplanung insofern zu unterscheiden, als sie auf die Entwicklung bestimmter, räumlich relevanter Sachbereiche ausgerichtet sind. Während die Aufgabe der Raumplanung darin besteht, die einzelnen Fachplanungen untereinander abzustimmen und die raumbedeutsamen fachplanerischen Aussagen durch Ziele und Grundsätze zu sichern, werden fachplanerische Aussagen in von Fachbehörden erarbeiteten Zielvorstellungen und Fachplänen formuliert. Die Fachpläne stellen fachspezifische Informationen zusammen unter Optimierung der fachspezifischen Belange und beschränken sich somit auf das eigene Fachressort in einer sektoralen Betrachtungsweise.

Die Analyse zeigt, dass die untersuchten Fachplanungsbereiche von Landschaftsplanung und Wasserbewirtschaftungsplanung bei der Erstellung von fachspezifischen Plänen bereits weitgehend IKZM-Grundsätze berücksichtigen, die aus der EU-Empfehlung 2002/413/EG und der Nationalen IKZM-Strategie Deutschlands resultieren (Suda im Erscheinen). Die Verwaltungen beider Bereiche streben in ihrer Planung z. B. nach einem Dialog mit allen relevanten Akteuren, um vielfältige Belange in der Region mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung abzustimmen. Verschiedene IKZM-relevante Aspekte sind bereits in den untersuchten Fachplanungen vorhanden. Dazu zählen: Interdisziplinarität, sektorübergreifende Zusammenarbeit, Öffentlichkeitsbeteiligung, Einbezug relevanter Akteure sowie eine breit ausgelegte Informationsbeschaffung bei der Identifizierung von Konfliktpotenzialen. Da diese Aspekte in der Fachplanungslandschaft bereits einen festen Platz einnehmen, sind gute Voraussetzungen für die Implementierung eines IKZM gegeben. Die EU-Umweltprogramme und Richtlinien spielen dabei eine sehr wichtige Rolle. Sie beinhalten viele Regelungen, die als IKZM-relevant einzustufen sind. Hervorzuheben ist in dieser Hinsicht die Öffentlichkeitsbeteiligung, die in allen Richtlinien vorgesehen ist (z. B. Wasserrahmenrichtlinie – WRRL, Flora-Fauna-Habitat Richtlinie – FFH-RL, Umweltinformations-Richtlinie). Des Weiteren

werden im Zuge europäischer Verordnungen und Förderinstrumentarien (z. B. Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) fachplanungsübergreifende Herangehensweisen, Dokumente und Maßnahmen gefordert. Dies bietet im Sinne eines IKZM Chancen für eine bessere Abstimmung der Fachplanungen untereinander und zwischen den beteiligten Institutionen, Behörden und Akteure sowie zur frühen Identifizierung von Interessenkonflikten und Lösungsmöglichkeiten (Knippschild 2008).

4 Grenzüberschreitende Aspekte

Die Küstengebiete sind für Europa sowohl aus ökologischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Sicht als auch für Erholungszwecke von großer Bedeutung. Durch ständig steigende menschliche Nutzungsansprüche besteht jedoch die Gefahr, dass diese Gebiete ihren naturnahen Zustand sowie ihre ökologischen und sozioökonomischen Funktionen verlieren. Diese küstenspezifischen Problemlagen finden sich auch im deutsch-polnischen Grenzgebiet der Odermündung am Stettiner Haff. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern das Integrierte Küstenzonenmanagement unter den besonderen Herausforderungen eines Grenzraums erfolgreich umgesetzt werden kann und so zu einer nachhaltigen Entwicklung in diesem Raum beiträgt.

Wie bereits im Rahmen der raumplanerischen Fragen erörtert, mangelt es für ein querschnittsorientiertes planerisches Vorgehen im Sinne eines regionalen IKZM noch an geeigneter grenzüberschreitender Anpassung der Handlungsfelder. Aufbauend auf den Erfahrungen kooperativer Regionalentwicklung und grenzüberschreitender Netzwerke sowie ihrer Parallelen zu den Merkmalen eines IKZM-Prozesses können Empfehlungen zur Organisation eines grenzüberschreitenden IKZM aus Sicht der Raumplanung formuliert werden. Hilfreich ist zudem der Aufbau eines IKZM-Netzwerkes.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht haben die Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gezeigt, dass es vielfach an formellen Strukturen für eine sachinhaltliche Themenbearbeitung über Staatsgrenzen hinweg fehlt. Bislang wird auf Basis von *Gentlemen's Agreements* und damit ohne klare rechtliche Verbindlichkeit in der Partnerregion kooperiert (Czarnecka-Zawada & Janssen 2005). Hier sollten neue Rechtsentwicklungen zur Anwendung kommen, welche die administrative Zusammenarbeit erleichtern können. Die Untersuchungen haben ergeben, dass das grenzübergreifende, regionale IKZM als tauglicher Gegenstand eines sogenannten Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) in Betracht kommt. Dabei kann auf ein breites Spektrum der IKZM-relevanten Sektoren rekurriert werden. Möglicher Schwerpunkt könnte der Schutz der im weiteren Sinne verstandenen Küstenumwelt sein. Dieser Schwerpunkt würde insbesondere den Artenschutz und den Schutz von Lebensräumen sowie Küstensiedlungen und ihrem Kulturerbe – gegebenenfalls mit Hilfe der Raumplanung – umfassen. Des Weiteren ist die demographische Entwicklung in der Odermündungsregion mit dem Ballungsraum Stettin zu berücksichtigen, die Maßnahmen z. B. im Bereich des Wohnungswesens und der Beschäftigung und/oder Aus- und Fortbildung in Bezug auf die Potentiale der Grenzregion tangiert. Auf diese Weise könnten nach und nach alle Ziele eines Integrierten Küstenzonenmanagements einbezogen und unter dem Dach eines EVTZ koordiniert werden. Eine Diversifizierung in mehrere Einrichtungen, die jeweils an sektoralen Zielen orientiert sind, birgt hingegen die Gefahr in sich, dass der integrative Ansatz des Küstenmanagements konterkariert wird.

Insofern bietet die Verordnung (EG) Nr. 1082 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Schaffung sogenannter Europäischer Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) eine neue Option, welche die administrative Zusammenarbeit erleichtern soll. Wie ein solcher Verbund ausgestaltet und aus rechtlicher Perspektive aufgestellt sein soll, ist eine Frage, die einerseits auf Grundlage der EU-Verordnung und andererseits aufgrund der nationalen Gesetze, also der für Deutschland und Polen relevanten Regelungen, zu beantworten ist.

In der Republik Polen wurde zur Durchsetzung der Verordnung 1082/2006 vom 5. Juli 2006 das Gesetz über den europäischen Verbund für die territoriale Zusammenarbeit beschlossen. Gemäß Art. 1 regelt es die Grundsätze der Organisation des EVTZ. Für die Angelegenheiten, die im Rahmen der Verordnung 1082/2006 und des Gesetzes nicht geregelt wurden, finden die Vorschriften des Vereinsrechts ergänzend Anwendung. Laut Gesetz erfolgt die Genehmigung eines EVTZ durch das polnische Außenministerium (Janssen 2009). Verfassungsrechtliche Probleme traten in der Anwendung der EU-Verordnung insofern auf, als Art. 172 Abs. 2 der polnischen Verfassung (*Konstytucja*) den Gebietskörperschaften zwar das Recht des Beitritts zu internationalen Vereinigungen sowie zur Zusammenarbeit mit lokalen und regionalen Gemeinschaften anderer Staaten zubilligt. Das darauf beruhende Gesetz über die Grundsätze des Beitritts von Gebietskörperschaften zu internationalen Vereinigungen lokaler und regionaler Gemeinschaften schließt aber die Übertragung der Ausführung von öffentlichen Aufgaben aus, was für eine effektive Arbeit eines EVTZ aber erforderlich ist.

In Mecklenburg-Vorpommern wird eine entsprechende Vorschrift über die Zuständigkeiten bei der Schaffung des EVTZ derzeit noch ausgearbeitet. Darüber hinausgehende Regelungen sind weder auf Landes- noch auf Bundesebene geplant (Janssen 2009).

Neben den von der Europäischen Gemeinschaft finanziell geförderten Aufgaben ist der EVTZ auch zur Vornahme von Handlungen befugt, welche nicht von Fördermitteln der Gemeinschaft erfasst sind. Diese orientieren sich an Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Hier wurden thematische Schwerpunkte festgelegt, die insbesondere die Entwicklung von grenzübergreifenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Tätigkeiten durch gemeinsame Strategien für eine nachhaltige territoriale Entwicklung betreffen. Dazu gehören unter anderem:

- die Förderung unternehmerischer Initiativen, des Fremdenverkehrs, kultureller Tätigkeiten und des grenzüberschreitenden Handels,
- die Förderung und Verbesserung des gemeinsamen Schutzes und der Bewirtschaftung der natürlichen und kulturellen Ressourcen sowie der Vermeidung von naturbedingten und technologischen Risiken,
- die Stärkung der Kooperation zwischen städtischen und ländlichen Gebieten,
- die Verringerung der Isolation durch einen besseren Zugang zu Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsnetzen und -diensten sowie zu grenzübergreifenden Wasser-, Abfallentsorgungs- und Energiesystemen und entsprechenden Anlagen und
- der Ausbau der Zusammenarbeit, der Kapazitäten und der gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen, insbesondere in Bereichen wie Gesundheit, Kultur, Tourismus und Bildung.

Darüber hinaus wird die Begründung und Entwicklung einer transnationalen Zusammenarbeit, einschließlich der bilateralen Zusammenarbeit zwischen maritimen Regionen erwähnt. Dies soll durch Netzwerke und Aktionen, die eine integrierte territoriale Entwicklung begünstigen, bewirkt werden. Hierbei stehen aus Sicht des Küstenzonenmanagements folgende Prioritäten im Mittelpunkt:

- die Wasserbewirtschaftung,
- die Energieeffizienz,
- die Risikovermeidung und
- der Umweltschutz.

Voraussetzung ist, dass diese Maßnahmen eine eindeutige transnationale Dimension aufweisen. Hierzu können in Bezug auf die Odermündungsregion folgende Maßnahmen gehören: der Schutz und die Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten, Küstengebieten, Meeresressourcen, Wasserdienstleistungen und Feuchtgebieten; die Vermeidung von Bränden, Dürren und Überschwemmungen; die Förderung der maritimen Sicherheit, der Schutz vor naturbedingten und

technologischen Risiken, der Schutz und die Aufwertung des Naturerbes zur Unterstützung der sozio-ökonomischen Weiterentwicklung und der Entwicklung eines nachhaltigen Tourismus.

Des Weiteren ist die Verstärkung der Wirksamkeit der Regionalpolitik durch Förderung der interregionalen Zusammenarbeit mit den Schwerpunkten Innovation und wissensbasierte Wirtschaft sowie Umwelt und Risikovermeidung vorgesehen.

5 Schlussfolgerungen

Im Rahmen des Integrierten Küstenzonenmanagements in Grenzräumen spielen rechtliche, administrative und raumplanerische Aspekte eine hervorgehobene Rolle. Am Beispiel der deutsch-polnischen Odermündungsregion wurde das komplexe Gefüge von rechtlichen Vorschriften, Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumenten unter den besonderen Bedingungen eines Grenzraumes untersucht. Grundlage der Analyse der Rechts- und Verwaltungsstrukturen ist Kapitel III der EU-Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa (2002/413/EG). Anhand der Untersuchung konnten Charakteristika der deutschen und polnischen Rechts- und Verwaltungsstruktur aufgezeigt. Der föderalistischen Staatsstruktur in Deutschland steht der polnische Einheitsstaat mit abweichenden Planungszuständigkeiten gegenüber, was ein IKZM in der Region erschweren kann. Ein IKZM in der Odermündungsregion erfordert aber die Integration in beide raumplanerische Systeme, die im Vergleich Gemeinsamkeiten wie auch Ungleichheiten aufweisen.

Der Koordinierungsauftrag des IKZM spricht unmittelbar die Raumplanung an. Die Interaktionen zwischen Meer und Land lassen sich durch Raumplanung sehr gut abstimmen (Wille 2009). Die Raumplanung ist daher einerseits eine gute Plattform für die Umsetzung des IKZM und andererseits kann sie Impulsgeber innerhalb des Entwicklungsprozesses einer IKZM-Strategie sein. Das Fehlen einer umfassenden Raumplanung sowie die unterschiedlichen Zuständigkeiten hierfür national wie auch international verdeutlichen jedoch, dass einheitliche raumplanerische Rahmenbedingungen für die europäischen Küstengebiete nicht existieren. Damit trotzdem eine grenzüberschreitend aufeinander abgestimmte Steuerung raumbedeutsamer Planungen im Sinne eines IKZM erfolgen kann, muss frühzeitig ein binationaler Dialog zwischen allen jeweils relevanten Akteuren über die Entwicklung gemeinsamer Leitlinien und Ziele gefördert werden.

In rechtlich-administrativer Hinsicht stellt der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) ein Koordinationsinstrument für Grenzräume dar, das aufgrund seiner formellen Rechtsnatur eine verlässliche Basis für die Zusammenarbeit an küstenbezogenen Themen bietet. Die Hauptaufgaben dieses Verbundes sind die Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Darunter fallen insbesondere: Durchführung der durch die Gemeinschaft kofinanzierten Programme oder Projekte für territoriale Zusammenarbeit (speziell EFRE) und sonstige spezifische Maßnahmen territorialer Zusammenarbeit allein auf Initiative der Mitglieder mit oder ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft. Beide Aufgabenbereiche können in der Odermündungsregion zum Einsatz kommen.

Literatur

- Czarnecka-Zawada, S. & G. Janssen (2005): Rechtsinstrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Umsetzung eines bilateralen IKZM am Stettiner Haff. In: Glaeser, B. & A. Sekscinska (Hrsg.): Management of the Oder/Odra coastal zone. Coastline Reports 5, S. 25–33.
- Janssen, G., S. Czarnecka-Zawada, B. Konieczny & V. Vodova (2004): Bestandsaufnahme der IKZM-relevanten Rechts- und Verwaltungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen. IKZM-Oder Berichte 5, 187 S.
- Janssen, G. (2006): Grenzübergreifende Kooperationsverbände – Zur Einführung. In: Janssen, G (Hrsg.): Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit, Berlin, S. 9–16.

- Janssen, G. (2009): European Groupings of Territorial Cooperation – Experiences and Prospects. In: Kilper, H. (Hrsg.): New disparities of spatial development in Europe. German Annual of Spatial Research and Policy 2009, S. 177–181.
- Janssen, G., S. Czarnecka-Zawada & J. Edler (2010): Handbuch über den Verwaltungsaufbau in der deutsch-polnischen Odermündungsregion unter besonderer Berücksichtigung des Meeres-, Planungs-, Umwelt- und Wasserrechts sowie der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit. IKZM-Oder Berichte 60, 58 S.
- Knippschild, R. (2008): IKZM-Grundsätze und IKZM-relevante Fachplanungen. IKZM-Oder Berichte 43, 22 S.
- Konieczny, B. (2005): Synopse der deutschen und polnischen Raumplanungssysteme und -dokumente im Hinblick auf ein Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) in der Odermündungsregion. IKZM-Oder Berichte 18, 51 S.
- Konieczny, B. (2006): Raumplanerische Rahmenbedingungen für ein grenzüberschreitendes Küstenzonenmanagement in der deutsch-polnischen Odermündungsregion. In: Licht-Eggert, K. & A. Kannen (Hrsg.): Meeresraumordnung und IKZM als Reaktion auf neue Herausforderungen im Meeres- und Küstenraum. Berichte aus dem Forschungs- und Technologiezentrum Westküste der Universität Kiel 37: 29–44
- Müller, B., K. Kuchera, M. Jerabek & J. Prikryl (2000): Grenzraum als Vermittlungsraum. Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit am Beispiel von Sachsen und Böhmen. Verlag für Wissenschaft und Forschung (VWF), Berlin 2000.
- Suda, J. (im Erscheinen): IKZM und Fachplanungen in der Odermündungsregion. Wasserwirtschafts- und Landschaftsplanung. IKZM-Oder Berichte.
- Wille, D. (2009): Raumplanung in der Küsten- und Meeresregion. Das Konzept des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) als Herausforderung für das deutsche Raumordnungs-, Zulassungs- und Umweltplanungsrecht. Umweltrechtliche Studien: 39. 297, 198 S.

Rechtsquellen

- Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007 (ABl Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 1)
- Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, (ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 1).
- Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) (ABl. L 210 vom 31. Juli 2006, S. 19).
- Empfehlung 2002/413/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa (ABl. EG Nr. L 148 vom 30. Mai 2002, S. 24)
- Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41 vom 14. Februar 2003, S. 26).

Danksagung

Der Beitrag entstand im Rahmen des Projektes IKZM-Oder III („Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion“) und wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert (BMBF 03F0475).

Adresse

Dr. Gerold Janssen
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
Weberplatz 1
01217 Dresden, Germany

G.Janssen@ioer.de