



Raumplanung als Integriertes Küstenzonenmanagement

Roland Wenk

Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern, Germany

Abstract

Spatial Planning as ICZM. Integrated coastal zone management is more than German spatial planning can do, but spatial planning includes some of the important tasks of ICZM. The benefits from ICZM and impacts of integrated ICZM functions for spatial planning depend to a great extent on legal and administrative parameters. All in all, basic conditions are good in the German federal state of Mecklenburg-Western Pomerania. It would therefore not be advisable to change the legal status of spatial planning or burden spatial planning authorities with scientific research and environmental education in an effort to associate spatial planning and ICZM. Spatial planning should be more strongly aligned to the sustainable development of coastal zones. The planning authorities of Mecklenburg-Western Pomerania attempt to use new planning methods in order to improve their guidance and control of land and marine development. The natural and social development processes of the Western Pomeranian coastal zone absolutely require integrated handling of marine and land area. Conventional and new instruments of spatial management could support spatial planning engagement for a balanced use of spatial resources in accordance with the aims of the European Union's recommendations for ICZM.

Streszczenie

Planowanie przestrzenne jako ZZOP. ZZOP obejmuje swoimi działaniami większy zakres zagadnień niż planowanie przestrzenne w Niemczech. Planowanie przestrzenne zawiera jednak ważne zadania, które mogą być przydatne ZZOP. Korzyści z ZZOP i wypadkowa funkcji integracyjnej ZZOP dla planowania przestrzennego zależne są od prawnych i administracyjnych warunków ramowych. W Meklenburgii-Pomorze Zachodnie podstawowe warunki prawne są spełniane. W związku z tym zmiana prawa planowania przestrzennego i zlecenie urzędowi przeprowadzenia badań naukowych lub pogłębienia wiedzy o środowisku nie jest tutaj konieczna. Planowanie przestrzenne powinno być bardziej zorientowane na zrównoważony rozwój strefy wybrzeża. Instytucje odpowiedzialne za planowanie przestrzenne Meklenburgii-Pomorze Zachodnie próbują wdrożyć nowe metody planistyczne aby polepszyć kontrolę nad przebiegiem rozwoju lądu i morza. Rozwój środowiska naturalnego a tym bardziej rozwój społeczny w strefie wybrzeża Zachodniego Pomorza wymaga zintegrowanego działania na obszarze morza i lądu. Klasyczne i nowe instrumenty zarządzania mogą być gwarancją dla włączenia planowania przestrzennego w utrzymanie równowagi w przestrzeni zgodnie z celami zaleceń UE o ZZOP.

1 Einleitung

Die Prozesse, die eine Integration von terrestrischer und mariner Raumplanung zum Ziel haben, befinden sich gegenwärtig noch in der Aufbauphase. Andererseits müssen zwischen der Raumplanung und dem IKZM in vielerlei Hinsicht erst noch konstruktive Beziehungen entwickelt werden. Für diese Entwicklung ist von Bedeutung, dass nach wie vor in einigen Punkten Unklarheit über wesentliche Eigenschaften von IKZM besteht. Der Umstand, seitens der EU mit einem strategischen Ansatz und formulierten Grundsätzen eine Legaldefinition über IKZM vorgelegt zu

haben¹³, ändert aufgrund der Weitläufigkeit dieser Definition nichts an der grundlegenden Einschätzung über einen voraussichtlich längere Zeit in Anspruch nehmenden Prozess zur Bildung eines IKZM in Mecklenburg-Vorpommern.

Der Artikel gliedert sich in fünf Abschnitte, die diesen Prozess hinsichtlich seiner Verbindungen zur räumlichen Planung reflektieren sowie weiterführende Fragen formulieren.

Es werden eingangs die wichtigsten Daten der Planungsregion Vorpommern und des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern vorgestellt. In diesem Zusammenhang wird auf die noch zu entwickelnden Qualitäten des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern für ein integriertes Küstenzonenmanagement verwiesen.

Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit den sachlichen Begründungen des integrierten Küstenzonenmanagements und geht auf mögliche Ansätze für eine Verankerung des Küstenzonenmanagements in die Administration ein. Von hier aus wird im dritten Abschnitt auf das deutsche System der Raumplanung reflektiert und eine schlüssige Verbindung zwischen ihm und dem IKZM hergestellt.

Der vierte Abschnitt widmet sich der Verknüpfung der räumlichen Planung terrestrischer und mariner Gebiete. Hier werden neue Planungsansätze erläutert und die Hindernisse benannt, die einer problemlosen Adaption von IKZM an die Raumplanung/Raumordnung im Wege stehen.

Der abschließende Abschnitt wirft offene Fragen im Verhältnis von räumlicher Planung und IKZM auf und gibt Ausblicke für Lösungsmöglichkeiten aus regionaler und raumplanerischer Sicht.

2 Kurze Vorstellung der Planungsregion Vorpommern

Die Planungsregion Vorpommern repräsentiert den östlichen Landesteil des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Sie umfasst die Landkreise Rügen, Nordvorpommern, Ostvorpommern und Uecker-Randow sowie die kreisfreien Städte Hansestadt Stralsund und Hansestadt Greifswald. Als Gebietskörperschaften bilden diese sechs Verwaltungseinheiten zusammen den Regionalen Planungsverband Vorpommern.

Die Planungsregion Vorpommern umfasst eine Fläche von ca. 6500 km². Hier leben mit Stand vom 30.6.2004 ca. 490 000 Einwohner. Aufgrund der wirtschaftlichen und demographischen Situation der Region ist die Einwohnerzahl stark rückläufig. Die Arbeitslosigkeit lag 2004 in allen Gebietskörperschaften bei über 20 % der möglichen Erwerbstätigen.

Die Küstenlänge der Region beträgt mit ca. 1350 km über 70% der gesamten Küstenlänge des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern, wobei ein großer Anteil der vorpommerschen Küstenabschnitte auf die inneren Seegewässer, die so genannten Bodden und Haffs, entfällt. Die Küste prägt auch in weiten Teilen die Wirtschaftsbranchen Vorpommerns. Neben dem vor allem an der Küste orientierten Tourismus sind Schiffbau, Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei wichtige wirtschaftliche Standbeine. Mit der Universität Greifswald und der Fachhochschule Stralsund bietet die Region gute Ansätze für Bildung und Kommunikation.

Der Regionale Planungsverband Vorpommern erstellte in einem zwei Jahre dauernden Verfahren für die Region ein Regionales Raumordnungsprogramm, welches neben den Leitlinien zur Entwicklung der Region in Grundsätzen und Zielen die räumliche Ordnung der Planungsregion umreißt¹⁴. Dieses Regionale Raumordnungsprogramm Vorpommern wurde 1998 als Verordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern rechtskräftig und bildet seitdem Grundlage und räumliches Steuerinstrument der regionalen Entwicklung. In den Jahren 2002 und 2004 wurde es durch ein

¹³ 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)

¹⁴ Regionaler Planungsverband Vorpommern (Hrsg.): Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern, Greifswald 1998

Regionales Entwicklungskonzept Vorpommern ergänzt, in dem die Leitbilder und Entwicklungsziele durch Projekte untersetzt und auf Anwendung hin orientiert werden¹⁵.

Bezüglich des Zusammenhangs von Raumplanung und IKZM ist von Interesse, dass sowohl Regionales Raumordnungsprogramm als auch Regionales Entwicklungskonzept Vorpommern keine Inhalte umfassen, die sich unmittelbar auf Vorhaben und Entwicklungen im Küstenmeer richten. Die zum Regionalen Raumordnungsprogramm Vorpommern gehörende Karte im Maßstab 1 : 100 000 enthält für die marinen Gebiete ausschließlich informelle Darstellungen.



Abbildung 1: Ausschnitt aus dem mittleren Teil der Karte des Regionalen Raumordnungsprogramms Vorpommern (im Original M 1 : 100 000)

3 Begründung des Bedarfs für IKZM

Die bisher vorliegenden Auffassungen über Sinn und Inhalt von IKZM, u. a. auch mit den im INTERREG IIIB Projekt BALTCOAST entwickelten Empfehlungen, weisen für Deutschland weithin eine Überschneidung der Themen und Bereiche aus, die in Küstenzonen durch Raumplanung und Raumordnung bearbeitet werden. Möglicherweise hätte der Titel des Beitrags deshalb auch „IKZM als Raumplanung“ lauten können. Allerdings umfasst IKZM nach derzeitiger Auffassung weitere Inhalte wie Forschung und Umweltbildung sowie das direkte Management von Vorhaben, welche durch die Rahmen setzende Wirkung von Raumplanung und Raumordnung nicht abgedeckt werden.

Die Aufgaben beider Institutionen weisen jedoch über die hier nur angerissenen Differenzen hinaus so viele Gemeinsamkeiten und Ergänzungsmöglichkeiten auf, dass zwar keine vollständige Verschmelzung möglich erscheint, aber der Raumordnung innerhalb von IKZM-Prozessen eine herausragende Rolle zukommt. Bevor diese übernommen werden kann, sind weitere Rahmenbedingungen zu klären.

Als Ausgangspunkt dazu ist festzuhalten, dass sich die Raumordnung den Anforderungen des IKZM stellt, weil sie nach deutschem Planungsrecht als einzige den gesetzlichen Auftrag hat, durch räumliche Planung und Ordnung der Raumnutzung eine fachlich umfassende und übergreifenden Abstimmung und Koordinierung räumlicher Entwicklungsprozesse zu bewirken.

¹⁵ Regionaler Planungsverband Vorpommern (Hrsg.): Regionales Entwicklungskonzept Vorpommern, Berlin 2002; Regionaler Planungsverband Vorpommern (Hrsg.): Regionales Entwicklungskonzept Vorpommern, Greifswald 2004

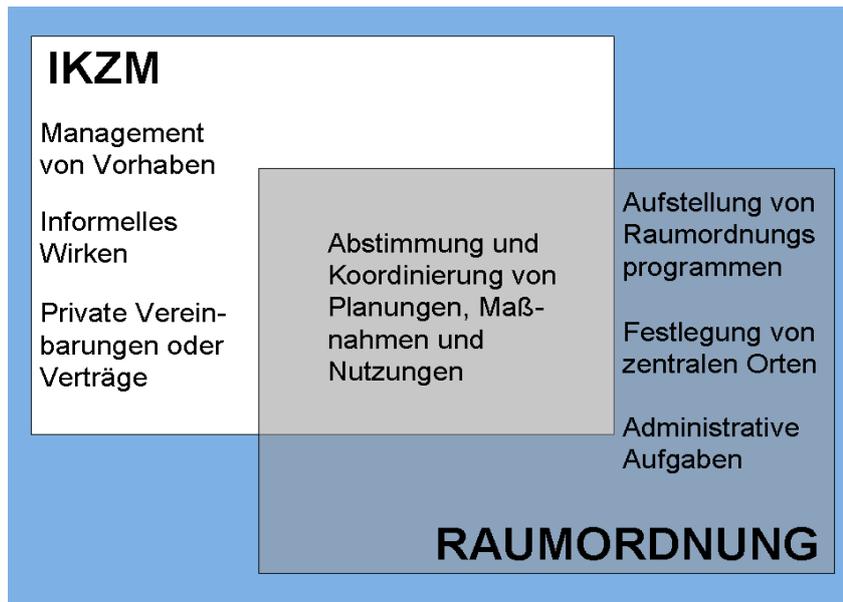


Abbildung 2: Beispiele für inhaltliche Überschneidungen von Raumordnung und IKZM

Die inhaltliche Abgrenzung für die raumordnerische Arbeit stützt sich auf die Begriffsbestimmungen des § 3 ROG über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie die §§ 7 und 9 über die Inhalte von Raumordnungsplänen. Diese Festlegungen korrespondieren in weiten Teilen mit den inhaltlichen Abgrenzungen für IKZM, welche in den Kapiteln II und III der EU-Empfehlung zur nationalen Umsetzung von IKZM-Strategien enthalten sind. Die EU-Empfehlung spannt einen sehr weiten inhaltlichen Rahmen, belässt aber die Anwendung von Instrumenten und die Entwicklung von Strategien zur Umsetzung des Küstenzonenmanagements bei den Mitgliedern.

Daraus ergeben sich zunächst methodische Unsicherheiten sowohl über die Einordnung von IKZM in die Hierarchie der öffentlichen Verwaltung (hierarchische Integration) als auch über die von IKZM umfassten Inhalte (fachliche Integration). Die Orientierung an zwei unterschiedlichen Integrationsansätzen verdeutlicht den daraus entstehenden erheblichen Bedarf an Koordinationsaufgaben.

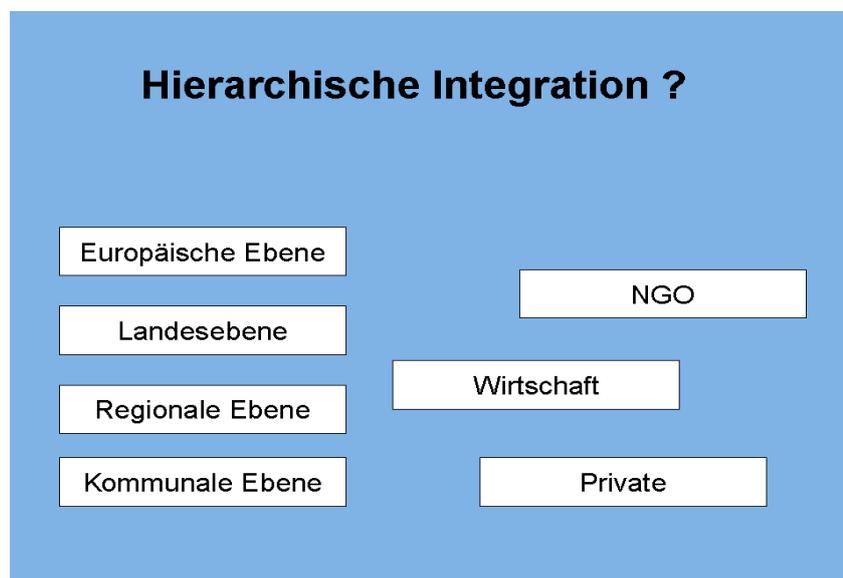


Abbildung 3: Integrationsaufgaben 1

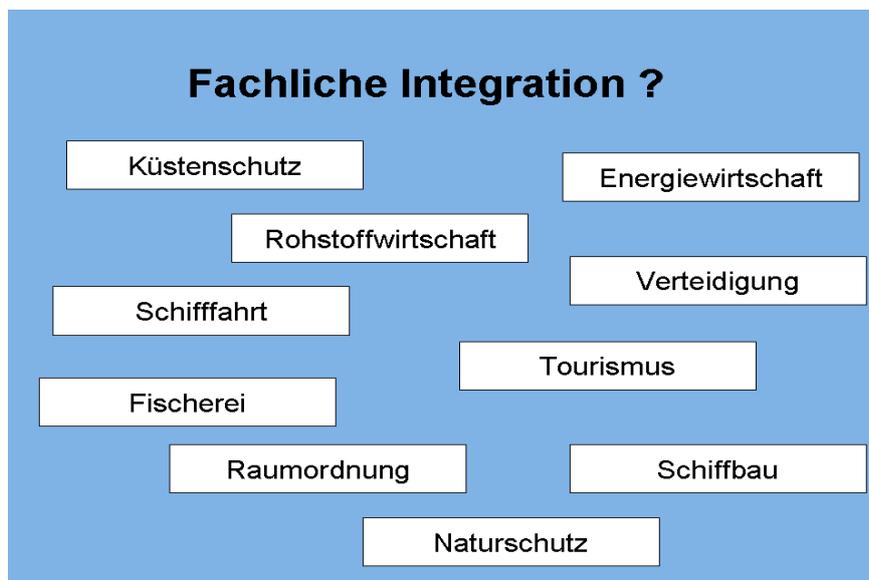


Abbildung 4: Integrationsaufgaben 2

Neben diesen noch bestehenden Problemen zeigt sich zum Beispiel aus Sicht der Planungsregion Vorpommern ein deutliches Manko an küstenspezifischer Raumplanung. Die Notwendigkeit einer küstenspezifischen Betrachtung resultiert aus den starken Nutzungsansprüchen und Nutzungskonkurrenzen des vorpommerschen Küstenmeeres und den räumlichen Zusammenhängen landseitiger und seeseitiger Nutzungen, wie sie beispielsweise für die Schifffahrt, Hafenwirtschaft und landseitige Verkehrsanbindung der Häfen gilt. Für diese räumlichen Verflechtungen sind effiziente Planungs- und Ordnungsinstrumente noch zu entwickeln.

Die von den HELCOM-Beschlüssen ausgehenden Initiativen für IKZM finden deshalb neuerdings auch ihren Niederschlag im fortgeschriebenen Landesraumentwicklungsprogramm für Mecklenburg-Vorpommern. Hier werden für den Bereich des Küstenmeeres neben den auch im Ersten Landesraumordnungsprogramm enthaltenen naturschutzfachlichen Gebietsansprüchen und einigen Vorsorgegebieten für die Rohstoffsicherung erstmals die wirtschaftlichen Erfordernisse der Nutzung des Küstenmeeres und die ökologischen Erfordernisse seines Schutzes verbal und zeichnerisch formuliert (Seeverkehrsverbindungen, Reeden, Eignungsgebiete für Windenergieanlagen, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffsicherung, Vorbehaltsgebiete für Leitungen usw.).

4 Verbindungen zwischen dem deutschen System der räumlichen Planung und IKZM

Wenn IKZM zur räumlichen Planung in Bezug gesetzt werden soll, bedarf es einer institutionellen Zuordnung. Die dabei für Deutschland in Betracht zu ziehenden administrativen Ebenen der Raumplanung und Raumordnung schichten sich von der kommunalen bis hin zur europäischen Ebene der Raumplanung auf.

Aufgrund der vielfältigen in IKZM zu integrierenden Fachplanungen kann davon ausgegangen werden, dass eine Verankerung des IKZM auf der kommunalen Ebene nicht sinnvoll sein kann. Hinzu kommt, dass zum mindesten in der Planungsregion Vorpommern die Territorien von Gemeinden nicht groß genug sind, um eine Einbeziehung regionaler Aspekte in ein IKZM zu gewährleisten.

Von der europäischen Ebene ist dagegen eine spezifische Betrachtung einzelner Regionen und erst recht ein effizientes Management nicht zu erwarten, weil aus europäischer Sicht nur eine von der einzelnen Region stark abstrahierende Sicht eingenommen werden kann. Insofern können auf der europäischen Ebene für ein IKZM vor allem wichtige Rahmensetzungen und europaweit gültige Bedingungen formuliert werden.

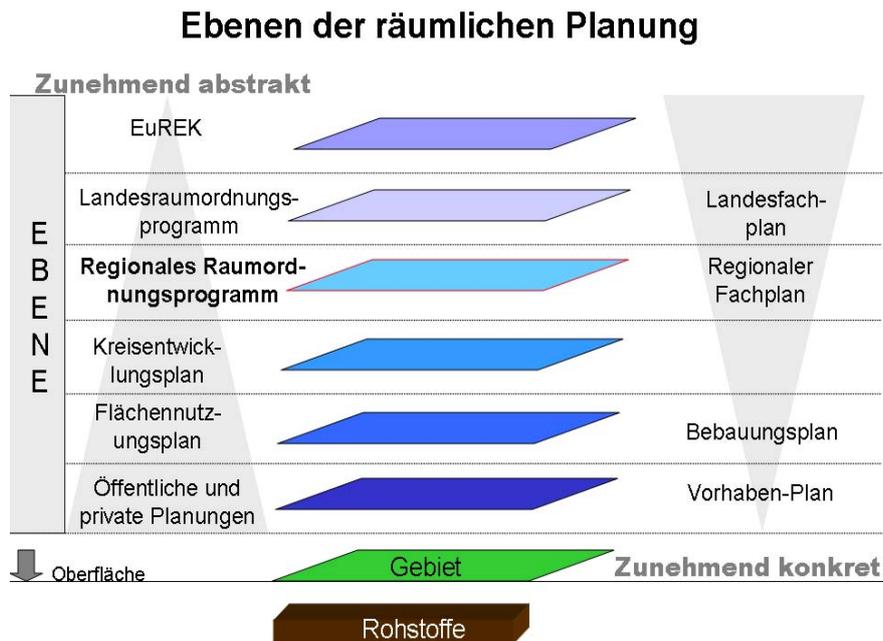


Abbildung 5: Ebenen räumlicher und fachlicher Planung in Deutschland

Die für die Bundesrepublik Deutschland geltende Länderkompetenz der Raumordnung zwingt dann dazu, die räumliche Planung der Bundesländer bzw. die in ihnen installierten Regionen (bzw. Planungsregionen) in Beziehung zum IKZM zu setzen. Im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern ist die für Raumplanung und Raumordnung zuständige oberste Landesplanungsbehörde das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung. Der Fachaufsicht dieses Ministeriums zugeordnet sind die vier Planungsregionen Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern.

Während für die Aufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms für Mecklenburg-Vorpommern das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung selbst verantwortlich zeichnet, sind per Festlegung des Landesplanungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern in den Planungsregionen Regionale Planungsverbände aus den Zusammenschlüssen von Landkreisen und kreisfreien Städten gebildet worden. Diese Planungsverbände erstellen nach einem rechtlich fixierten Aufstellungsverfahren die Regionalen Raumordnungsprogramme. Aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Strukturen der für die Raumplanung und Raumordnung in Mecklenburg-Vorpommern verantwortlichen Behörden ergeben sich für die Implementierung von IKZM verschiedene Folgen.

Diese betreffen beispielsweise das Procedere von Planungsabläufen und Management, räumliche Geltungsbereiche, den Abstraktionsgrad von Planungen, die Projektnähe, die Nähe zu Akteuren, Fachplanungen und Vorhabensträgern.

Wie weit Ansätze zur Berücksichtigung küstenspezifischer Erfordernisse in der Raumplanung ausgeprägt sind, lässt sich beispielhaft an der Einbeziehung von Erfordernissen des Küstenschutzes in die Raumplanung demonstrieren. So enthält das 1998 rechtskräftig verordnete Regionale Raumordnungsprogramm Vorpommern eine informelle Textkarte mit der Darstellung überflutungsgefährdeter Gebiete. Auch das im Juni 2005 von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern beschlossene Landesraumentwicklungsprogramm enthält eigene Darstellungen zum Hochwasserschutz (Vorbehaltsgebiete Hochwasserschutz) und weist der Regionalplanung weitere Funktionen zur fachlichen Untersetzung der landesweiten Festlegungen zu.

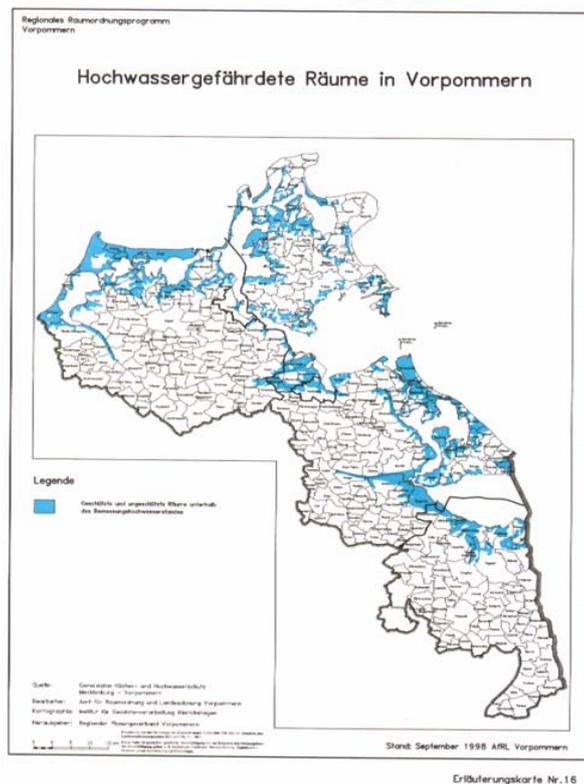


Abbildung 6: Überflutungsgefährdete Räume in der Planungsregion Vorpommern

5 Verknüpfung der räumlichen Planung für terrestrische und marine Gebiete

Integriertes Küstenzonenmanagement erfordert zweifellos die Einnahme eines Bearbeitungsstandpunktes, der die Einbeziehung land- und seeseitiger Gebiete gleichermaßen und als funktionale räumliche Einheit erfasst. Die gegenwärtige Situation in Deutschland bestehender rechtlicher Restriktionen behindert ein solches Vorgehen. Die Zuständigkeiten für landseitige und marine Territorien des deutschen Hoheitsgebietes lassen sich wie folgt darstellen:

- für Gemeinden und kommunale Zusammenschlüsse (z.B. Regionale Planungsverbände) endet die räumliche Zuständigkeit in der Regel an der Mittelwasserlinie der Küstengewässer,
- für das Land Mecklenburg-Vorpommern endet die räumliche Zuständigkeit 12 sm entfernt von der Uferlinie,
- die Bundesrepublik Deutschland vertritt das deutsche Hoheitsgebiet jenseits der 12 sm-Zone in der so genannten Ausschließlichen Wirtschaftszone.

Zur Umsetzung einer adäquaten räumlichen Planung für das Küstenmeer fasste die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern im Mai 2005 den Beschluss, dieses marine Gebiet regionalplanerisch zu bearbeiten und damit die Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms zu konkretisieren. Im Prozess dieser Bearbeitung wird es wesentlich darauf ankommen, die räumlichen Erfordernisse der Land- und Seeseite miteinander zu harmonisieren. Dazu gilt es, geeignete Instrumente zu entwickeln, welche die erforderlichen Verknüpfungen sicherstellen können. Eine mögliche Variante dazu wäre, die Überplanung des Küstenmeeres den an der Küste liegenden Regionalen Planungsverbänden unter gleichzeitiger Zuordnung personeller und finanzieller Kapazitäten zu übertragen. Dies würde neben der Nutzung dort vorhandener Standortkenntnisse Vorteile in der einheitlichen Maßstäblichkeit der land- und seeseitigen Bearbeitung ergeben. Problematisch bliebe beim derzeitigen Zustand allerdings die Frage der territorialen Zuständigkeit der Regionalen Planungsverbände.

Weitere Verknüpfungsmöglichkeiten, die zwischen IKZM und Raumplanung bestehen, ergeben sich durch die gegenwärtig beginnenden Fortschreibungen der Regionalen Raumordnungsprogramme, die Belange des integrativen Küstenzonenmanagements verstärkt berücksichtigen können. Dazu gibt es bereits eine Reihe interessanter Vorarbeiten, die Projektcharakter tragen und sich vor allem auf die Vereinbarkeit von Entwicklungen der Tourismuswirtschaft mit naturschutzfachlichen Anforderungen im Küstenraum richten. Für diese Vorarbeiten konnten auch Mittel der Europäischen Union aus dem INTERREG IIIB-Programm eingesetzt werden. Die Planungsregion Vorpommern wird etwa ab August 2005 für das Gebiet des Greifswalder Boddens/Strelasund und das Gebiet der Odermündung erstmals über zwei Planungskonzepte verfügen, die sowohl land- und seeseitige Gebiete umfassen als auch fachlich-integrative Züge aufweisen.

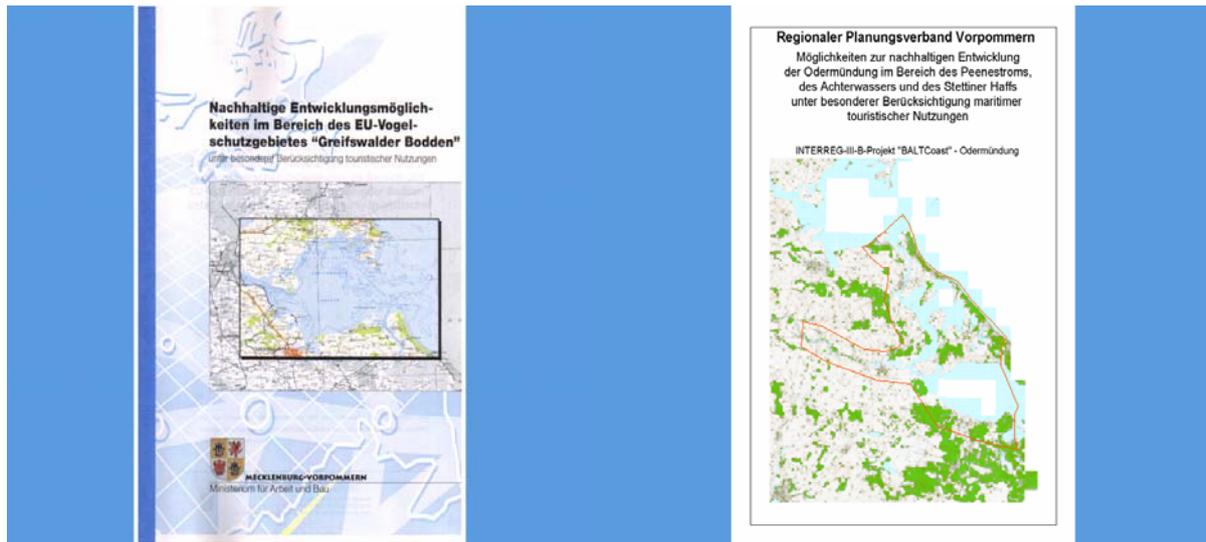


Abbildung 7: 2 INTERREG IIIB-Projekte

6 Anforderungen an IKZM aus Sicht der Raumplanung

Da Raumordnung und Raumplanung in Deutschland über ausgeprägte Ansätze zur räumlichen Koordination gesellschaftlicher Raumnutzung verfügen, ergeben sich Anforderungen der Raumplanung an die Weiterentwicklung von IKZM zunächst aus formalen Aspekten. So ist danach zu fragen, wer das IKZM als Prozess und als Struktur betreiben wird. Es bedarf dazu einer rechtlich ausgestalteten Zuordnung zu administrativen Einheiten.

Bisher unklar und deshalb einer Definition durch die Europäische Union bedürftig ist der Begriff der Küstenzone. Möglich wäre eine räumliche Eingrenzung beispielsweise durch die Aufstellung von Abgrenzungskriterien oder auch durch eine kartographische Darstellung der Gebiete, die aus Sicht der Europäischen Union diesen speziellen Status erhalten sollen. In diesem Zusammenhang wird z. B. auf die Abgrenzung förderungswürdiger Bergregionen hingewiesen.

Des Weiteren ist es speziell aus Sicht von Raumplanung und Raumordnung von Bedeutung, die besonderen Aufgaben herauszuheben, welche ein Küstenzonenmanagement über andere, rechtlich bereits umrissene Aufgaben der Administration zur räumlichen Koordination und Abstimmung von Nutzungsinteressen hat.

Schließlich muss auch danach gefragt werden, welche Managementeigenschaften ein IKZM selbst haben kann. Dies schließt Aufgaben zur Definition der verwaltungstechnischen Organisation, des rechtlichen Status und der räumlichen und sachlichen Zuständigkeit einer IKZM betreibenden Institution ein. Es beantwortet darüber hinaus, ob sich IKZM nur mit der Initiierung von Projekten befasst, oder auch mit der Projektdurchführung, ob durch IKZM nur öffentliche oder auch private

Projekte erfasst werden und selbstverständlich auch, in welchem Verhältnis ein IKZM zu den bestehenden administrativen Fachplanungen stehen soll.

Adresse

Roland Wenk
Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern
Geschäftsstelle des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern
Am Gorzberg 14
D-17489 Greifswald

E-mail: roland.wenk@afrlvp.mv-regierung.de