

## **Retrospektive Analyse größerer Planverfahren in der Küstenzone unter der Perspektive “IKZM- Tauglichkeit”**



**Autoren:**

**B. Schuchardt, T. Bildstein, H. Lange, J. Lange,  
C. Lee, S. Pestke, W. Osthorst, M. Schirmer,  
D. Wille & G. Winter**

# ***Coastline Reports***

**3 (2004)**

## **Retrospektive Analyse größerer Planverfahren in der Küstenzone unter der Perspektive “IKZM-Tauglichkeit”**

**Retrospective analysis of large scale planning procedures  
under the perspective of their ICZM-compatibility**

**Autoren / authors:**

**Bastian Schuchardt, Tim Bildstein, Hellmuth Lange, Jürgen Lange,  
Changhoon Lee, Silvia Pestke, Winfried Osthorst,  
Michael Schirmer, David Wille & Gerd Winter**

**Universität Bremen / BioConsult Schuchardt & Scholle GbR  
Bremen, 2004**

**ISSN 0928-2734**



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 03F0395A gefördert.

Die Autoren bedanken sich beim BMBF für die Förderung des Vorhabens und beim Projektträger Jülich für dessen Betreuung.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren:

Dr. Michael Schirmer und Dipl.-Biol. Jürgen Lange  
Universität Bremen, FB 2, Institut für Ökologie und Evolutionsbiologie (IFOE), Abt. Aquatische Ökologie  
Postfach 330 440, 28334 Bremen, Germany  
Tel.: +49-421-2182803; E-mail: schi@uni-bremen.de und juergen.lange@uni-bremen.de

Prof. Dr. Hellmuth Lange und Dr. Winfried Osthorst  
Universität Bremen, FB 8, Forschungszentrum Nachhaltigkeit – artec (Arbeit-Umwelt-Technik)  
Postfach 330 440, 28334 Bremen  
Tel.: +49-421 2182415; E-Mail: lange@artec.uni-bremen.de und osthorst@arcor.de

Prof. Dr. Gerd Winter, Silvia Pestke und David Wille  
Universität Bremen, FB 6; Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht  
Postfach 330 440, 28334 Bremen  
Tel.: +49-421-2182840, E-Mail: gwinter@uni-bremen.de, spestke@uni-bremen.de und david.wille@uni-bremen.de

Dr. Bastian Schuchardt; Dipl.-Geogr. Tim Bildstein; Dipl.-Oec. Changhoon Lee  
BioConsult Schuchardt & Scholle GbR  
Reeder-Bischoff-Str. 54, 28757 Bremen, Germany  
Tel.: +49-421-6207108; E-mail: schuchardt@bioconsult.de und bildstein@bioconsult.de

## Impressum



Coastline Reports is published by:

EUCC – The Coastal Union  
P.O. Box 11232,  
2301 EE Leiden, The Netherlands

Responsible editor of this volume:

EUCC – Die Küsten Union Deutschland e.V.  
Dr. Gerald Schernewski  
Poststr. 6,  
18119 Rostock, Germany

Coastline Reports are available online under <http://www.eucc-d.de/de/> and <http://www.eucc.nl/>. For hardcopies please contact the authors or the EUCC.



## **Retrospektive Analyse größerer Planverfahren in der Küstenzone unter der Perspektive “IKZM-Tauglichkeit”**

Retrospective analysis of large scale planning procedures under the perspective  
of their ICZM-compatibility

Bastian Schuchardt<sup>1</sup>; Tim Bildstein<sup>1</sup>; Hellmuth Lange<sup>2</sup>; Jürgen Lange<sup>3</sup>; Changhoon Lee<sup>1</sup>;  
Silvia Pestke<sup>4</sup>; Winfried Osthorst<sup>2</sup>; Michael Schirmer<sup>3</sup>; David Wille<sup>4</sup>; Gerd Winter<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Bioconsult Schuchardt & Scholle GbR, Bremen, Germany

<sup>2</sup> Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec), Universität Bremen, Germany

<sup>3</sup> AG Aquatische Ökologie, Universität Bremen, Germany

<sup>4</sup> Forschungsstelle für europäisches Umweltrecht, Universität Bremen, Germany

### **Abstract**

The objective of the interdisciplinary RETRO project supported by the German Federal Ministry for Education and Research (BMBF) was to analyze current practice in planning procedures in terms of their ICZM compatibility by means of a retrospective analysis of 10 large-scale project approval and planning procedures in the German coastal zone so as to be able to provide guidelines for the implementation of ICZM in Germany on this basis. Since the requirements for “good ICZM practice” have not been adequately specified to date, we developed 17 criteria for “good ICZM practice” using, in particular, the existing EU ICZM papers as the basis. The focus here is on the procedural aspects of negotiation and integration as well as the material aspects of a relative strengthening of ecological sustainability. We operationalized the criteria through formulation of 55 assessable indicators. This set of indicators for “good ICZM practice” can be used beyond the RETRO framework as a basis for discussion in connection with the implementation of ICZM.

The analysis of planning practice and of the underlying legal tools, which was conducted with an eye to “ICZM compatibility” on the basis of the indicators, shows in a synopsis that the set of planning tools established in the German coastal region meets in part the ICZM demands for negotiation, integration and appropriate consideration of the ecological aspects of sustainability. In view of this background, the implementation of ICZM in Germany should, in our view, be carried out on the basis of the existing legal planning framework.

However, the analysis also revealed substantial deficits. Therefore, implementation of ICZM in Germany is not possible without a number of adaptations and extensions of the planning tools, which are designated as recommendations for action. In addition to the required broadening of the opportunities for participation, the recommendations focus especially on significant strengthening and extension of regional planning in general and of the regional planning procedure in particular. A number of recommendations, such as that for relative reinforcement of the ecological aspect of sustainability and for improvement of territorial integration, also refer beyond planning processes to more fundamental aspects of the governmental and political decision-making system.

## Inhalt

1	Anlass und Ziel.....	3
2	Vorgehensweise.....	3
2.1	Methodischer Ansatz.....	3
2.2	Das IKZM-Verständnis von RETRO.....	4
2.3	Beteiligte .....	7
2.4	Charakterisierung der Fallbeispiele.....	7
3	Herleitung und Begründung einer RETRO-Indikatorenliste .....	18
3.1	Integriertes Küstenzonenmanagement als Governance-Aufgabe.....	19
3.2	Ziele der Analyse von Integration und Aushandlung in einem Integrierten Küstenzonenmanagement .....	24
3.3	Kriterien und Indikatoren zur Untersuchung von Aushandlung .....	26
3.4	Kriterien und Indikatoren zur Untersuchung von Integration .....	29
3.5	Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt) im Integrierten Küstenzonenmanagement.....	34
3.6	Kriterien und Indikatoren zur Untersuchung ökologischer Aspekte der Nachhaltigkeit .....	39
3.7	Ökonomische Aspekte im Integrierten Küstenzonenmanagement .....	41
3.8	Rechtliche Aspekte im Integrierten Küstenzonenmanagement.....	43
3.9	Indikatorenliste im Überblick.....	45
4	Ergebnisse der Dokumentenanalyse.....	47
4.1	Aspekte der Aushandlung in Planverfahren im deutschen Küstenraum .....	47
4.2	Aspekte der Integration in Planverfahren im deutschen Küstenraum.....	58
4.3	Nachhaltigkeit (Ökologischer Aspekt) in Planverfahren im deutschen Küstenraum.....	67
4.4	Rechtliche Aspekte der Planverfahren im deutschen Küstenraum .....	75
5	Zusammenführende Bewertung .....	91
5.1	Das empirische Profil der Planungspraxis für den Bereich Aushandlung .....	92
5.2	Das empirische Profil der Planungspraxis für den Bereich Integration .....	94
5.3	Das empirische Profil der Planungspraxis für den Bereich Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt).....	97
5.4	Resümee der juristischen Auswertung.....	100
6	Stärken/Schwächen-Übersicht und Handlungsempfehlungen.....	101
6.1	Stärken/Schwächen-Übersicht.....	101
6.2	Handlungsempfehlungen.....	103
7	Fazit .....	107
8	Literatur.....	107
9	Liste der ausgewerteten Unterlagen.....	113

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 03F0395A gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Die Autoren bedanken sich beim BMBF für die Förderung des Vorhabens und beim Projektträger Jülich für dessen Betreuung.

## 1 Anlass und Ziel

Vor dem Hintergrund einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung vieler Küstenzonen einerseits und der schleichenden Degradation ihrer ökologischen Systeme andererseits werden in verschiedenen europäischen und außereuropäischen Ländern seit längerem Konzepte für ein integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) entwickelt und auch bereits praktische Erfahrungen gesammelt (die umfangreiche Literatur dazu soll hier nicht zitiert werden). Auch die EU hat zum IKZM eine Reihe von Aktivitäten entwickelt, die über das Demonstrationsprogramm der Europäischen Kommission zum integrierten Küstenzonenmanagement (EU 1999a) zu der Empfehlung 2002/413/EG zur Umsetzung einer Strategie für ein IKZM (EU 2002) geführt haben.

Seit einigen Jahren gibt es auch in Deutschland verschiedene Ansätze, die Idee des IKZM zu implementieren (KANNEN 2000; STERR & COLIJN 2000), die aktuell vor dem Hintergrund der Berichtspflicht der Bundesregierung an die EU im Jahr 2006 an Relevanz gewinnen. So werden aktuell vom BMVBW/BBR das Projekt „Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM): Raumordnungsstrategien im Küstenbereich und auf dem Meer“ (s. GLAESER et al. 2004) und im BMBF-Förderprogramm „Forschung für ein nachhaltiges Küstenzonenmanagement“ zwei Verbünde gefördert, die regionale, umsetzungsorientierte und insbesondere dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtete IKZM-Konzepte entwickeln wollen. Diese Ansätze zielen insbesondere auf die Einrichtung von IKZM-Foren als neue kommunikative Strukturen zur Realisierung von IKZM (SCHERNEWSKI et al. 2004; KANNEN 2004).

In Ergänzung zu diesen Ansätzen geht das im gleichen BMBF-Programm geförderte Projekt RETRO einen etwas anderen Weg (SCHUCHARDT et al. 2004). In RETRO (Retrospektive Analyse von größeren Planverfahren in der Küstenzone unter der Perspektive IKZM-Tauglichkeit) gehen wir davon aus, dass es bei der Entwicklung einer Strategie zur Implementation von IKZM in Deutschland zu berücksichtigen gilt, dass hier bereits ein umfangreiches Planungsinstrumentarium vorhanden ist und IKZM v.a. im Rahmen dieses entwickelten Planungsinstrumentariums implementiert werden sollte. Eine Reihe von Anforderungen, wie sie national und international für ein IKZM formuliert werden, ist durch die vorhandene Gesetzgebung bzw. durch etablierte Mechanismen der Konsensfindung zumindest in Ansätzen bereits vorhanden (z.B. SCHUCHARDT 2001). Es ist jedoch auch deutlich, dass eine Reihe sowohl inhaltlicher als auch methodischer Defizite gegeben ist. RETRO wollte deshalb sowohl die Qualitäten als auch die Mängel des vorhandenen deutschen Planungsinstrumentariums durch die retrospektive Analyse abgeschlossener Planverfahren vor dem Hintergrund ihrer IKZM-Kompatibilität analysieren und auf der Grundlage dieser empirischen Basis Vorschläge zur Implementation von IKZM in Deutschland erarbeiten.

Diese komplexe Aufgabe haben wir in einem interdisziplinären Team aus Soziologen, Ökologen, Geographen, Ökonomen und Juristen mit einem integrativen Ansatz realisiert, der auch im vorliegenden gemeinsamen Bericht deutlich wird. Die trotz der zielführenden Integration der unterschiedlichen disziplinären Perspektiven während der Arbeit und im Bericht bestehenden bleibenden Unterschiede in (disziplinärer) Sichtweise und Sprache spiegeln die Komplexität der Aufgabe und liefern u.E. einen weiteren Baustein zum erforderlichen breiten gesellschaftlichen Diskurs über die Implementation von IKZM in Deutschland.

## 2 Vorgehensweise

### 2.1 Methodischer Ansatz

Die Planung und Durchführung von raumbedeutsamen Projekten – vor allem im Rahmen von Planfeststellungsverfahren – kann als Kumulationspunkt anzutreffender Konflikte in der Küstenzone aufgefasst werden. Auch in den EU-Dokumenten wird hervorgehoben, dass in der Küstenzone infrastrukturelle Anlagen in ungeeigneter Lage und allgemein ungeeignete Nutzungsformen

vorzufinden sind und somit ein entscheidendes Defizit darstellen (EU 1999a). Zudem sind in dem für die meisten Großvorhaben einschlägigen Planfeststellungsverfahren viele Aspekte des IKZM zu behandeln.

RETRO hat sich daher ausgewählter repräsentativer Planverfahren bedient, deren jeweilige Vorgeschichte, Interessenlagen, Rolle des politisch-administrativen Systems und der weiteren Akteure sowie Prozesse der Abwägung und der Kompromiss- und Konsensfindung systematisch analysiert werden. Durch eine solche Analyse, die soziologische, planerische und ökologische Aspekte sowie den rechtlichen Rahmen gleichermaßen umfasste, sollte zum einen identifiziert werden, welche Instrumente bereits heute den Anforderungen eines IKZM entsprechen; zum anderen sollten auch Defizite deutlich werden, so dass insgesamt auf der derzeitigen Praxis fußende konkrete Hinweise und Empfehlungen zu Handlungsfeldern für Definition, Strukturierung und Etablierung eines IKZM in Deutschland gegeben werden sollten.

Methodisch lag das Hauptgewicht auf einer Auswertung der abschließenden, zentralen Entscheidungen in Form einer Dokumentenanalyse (insbesondere Planfeststellungsbeschlüsse bzw. Genehmigungen) zu den ausgewählten Infrastrukturvorhaben. In diesen meist sehr umfangreichen Dokumenten wird in der Regel im Begründungsteil ausführlich auf die Vorgeschichte, das Entscheidungsverfahren, die Informationslage, die behördliche Abstimmung und die Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangen. Ergänzend wurden, soweit vorhanden und verfügbar, Planfeststellungsunterlagen, Protokolle von Erörterungsterminen, Gutachten, Landschaftspflegerische Begleitpläne und Drittliteratur herangezogen.

Um die Implementation der Prinzipien des IKZM in Deutschland langfristig zu erleichtern, sind die in verschiedenen umfangreichen Infrastrukturplanungen in der deutschen Küstenzone gemachten Erfahrungen vor dem Hintergrund der Anforderungen eines IKZM systematisch analysiert und aufbereitet worden. Grundlage für diese Interpretationsarbeit waren IKZM-Anforderungen, die wir im RETRO-Projekt aus den Erfahrungen aus dem Demonstrationsprogramm der EU zum IKZM sowie den darauf aufbauenden Schlussfolgerungen (EU 1999a, 1999b) und der Empfehlung des EU-Parlamentes und des EU-Rates zur Umsetzung einer Strategie von IKZM in Europa (EU 2002) abgeleitet haben.

Diese Anforderungen haben wir zu IKZM-Kriterien verdichtet und diese wiederum in einzelne Indikatoren übersetzt; die Zahl der Indikatoren pro Kriterium ist aus inhaltlichen Gründen unterschiedlich und stellt keine Wertung der Bedeutung der einzelnen Kriterien dar. Die Kriterien sind mit ihren Indikatoren zu einer „Checkliste“ zusammengefasst worden. Da sie IKZM durch die Definition von Kriterien und Indikatoren operationalisiert ist sie implizit normativ und damit offen für die Diskussion. Nach der Analyse der Fallbeispiele anhand der Indikatorenliste ist die Erfüllung der mit den Kriterien und Indikatoren formulierten Ansprüche an eine gute IKZM-Praxis durch die einzelnen Fallbeispiele dreistufig bewertet worden. Da es uns nicht darum ging, einzelne Fallbeispiele unter der IKZM-Perspektive als gut oder schlecht zu bewerten, haben wir diese in der Gesamtschau anonymisiert. Anhand der „Checkliste“ werden also die bereits heute „IKZM-kompatiblen“ Bestandteile des o.g. Planungsinstrumentariums identifiziert und mittels einer Defizitanalyse diejenigen Bereiche benannt, für deren Umsetzung inhaltliche, methodische und verfahrensrechtliche Ergänzungen erforderlich sind.

## **2.2 Das IKZM-Verständnis von RETRO**

### **Ziel**

Unsere Aufgabe, die retrospektive Analyse abgeschlossener Planverfahren hinsichtlich ihrer „IKZM-Kompatibilität“, erforderte eine Konkretisierung des IKZM-Begriffs, wie sie bisher nur ansatzweise vorliegt. Diese für eine „nationale Strategie“ ohnehin noch zu leistende Konkretisierung des IKZM-Begriffs ist als politisch-normativer Prozess gesellschaftliche Aufgabe und muss in der Zukunft auf breiterer Basis erfolgen.

Um jedoch in RETRO kurzfristig arbeitsfähig zu werden, mussten wir Kriterien definieren, die als normativer Rahmen für die Analyse und die Bewertung der Ergebnisse dienen konnten. Dazu haben wir aus den EU-Dokumenten (EU 1999a,b, 2002) die dort formulierten bzw. angedeuteten IKZM-Prinzipien extrahiert und diese nach einer Diskussion in unserer interdisziplinären Projektgruppe durch die Formulierung von Kriterien systematisiert. Jedes dieser Kriterien haben wir mit einer (unterschiedlichen) Anzahl von Indikatoren konkretisiert und für diese eine für gutes IKZM erforderliche Optimal-Anforderung formuliert. Jedes Fallbeispiel wurde bzgl. dieser Indikatoren analysiert und konnte die formulierten Optimal-Anforderungen gut, mittel oder schlecht (bzw. ja; teilweise; nein) erfüllen. Auf diese Weise haben wir ein vergleichsweise einfaches, 3-stufiges Bewertungssystem zur Einordnung der IKZM-Kompatibilität jedes analysierten Fallbeispiels konstruiert. Es ist entworfen, um innerhalb des Projektes arbeitsfähig zu werden, könnte aber nach entsprechender Diskussion u. U. auch als Basis zur Bewertung anderer IKZM-Prozesse dienen bzw. weiter entwickelt werden.

## Grundlagen

Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) zielt darauf, im Rahmen von Planungs- und Managementprozessen die Widersprüche und Zielkonflikte zu bearbeiten, die sich aus unterschiedlichen menschlichen Nutzungen des Küstenraums ergeben. Neben dem Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Ansprüchen an die Nutzung haben dabei insbesondere die langfristige Bewahrung der natürlichen Ressourcen und der Schutz der Ökosysteme im Küstenraum eine zentrale Bedeutung (vgl. BURBRIDGE & HUMPHREY 1999).

Sowohl in der IKZM-Literatur als auch in den EU-Papieren finden sich diese beiden Perspektiven von IKZM: zum einen die Ausrichtung auf die Integration widerstreitender wirtschaftlicher, sozialer, administrativer und ökologischer Ansprüche an den Küstenraum, also eine prozedurale Perspektive, zum anderen soll IKZM ausdrücklich auch einen Beitrag zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklungsstrategien im Küstenraum leisten, also eine materielle Anforderung.

Auf der formellen Seite von IKZM lässt sich nach EU (1999a) erkennen, dass die meisten der in den Küstenzonen Europas beobachteten Probleme und Konflikte auf institutionelle, verfahrensrechtliche und planungstechnische Schwächen zurückgeführt werden können. Das Rechtsregime in der Küstenzone wird oftmals von sektorbezogener und unkoordinierter Politik und Gesetzgebung, isolierten Planungsentscheidungen sowie starren bürokratischen Systemen geprägt. Dieses sollten die Ausgangspunkte für eine Anpassung des bestehenden Rechtssystems an die IKZM-Vorgaben sein. Es wird nachdrücklich vorgeschlagen, über eine Neustrukturierung und Koordinierung der Verwaltungsebenen nachzudenken (EU 2002). Zudem zeigt die Empfehlung, dass IKZM auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene stattfinden soll, auch wenn wohl die lokale und regionale Ebene den Schwerpunkt der Umsetzung darstellt (EU 2002). Demnach ist IKZM als Mehrebenensystem zu begreifen.

Insgesamt lässt sich erkennen, dass für die IKZM-Umsetzung neben der Hervorhebung umweltrechtlicher Elemente insbesondere die Entwicklung eines bestimmten systematischen und übergreifenden Konzepts in verwaltungsorganisatorischer und verwaltungsverfahrenrechtlicher Hinsicht erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund benutzen wir den Begriff IKZM in folgender Perspektive:

**Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) ist die systematische und vom Nachhaltigkeitsprinzip geleitete Steuerung aller raumbedeutsamen Entwicklungen im Küstenbereich.**

Dabei hat die Analyse der vorliegenden EU-Texte deutlich gezeigt, dass in der EU-Perspektive der prozedurale Aspekt von IKZM im Vordergrund steht, während konkrete materielle Anforderungen zumeist nur weich formuliert sind. Infolgedessen konzentriert sich auch RETRO wesentlich auf den prozeduralen Aspekt von IKZM.



Aus den EU-Papieren lassen sich die folgenden (prozeduralen) IKZM-Prinzipien als nächster Schritt zur Konkretisierung des Begriffs extrahieren (s. dazu ausführlicher weiter unten):

- Umfassende Betrachtungsweise,
- Langfristige Sichtweise,
- Flexibilität des Instrumentariums,
- Berücksichtigung der jeweiligen spezifischen Bedingungen,
- Anpassung an natürliche Vorgaben,
- Weitestgehende Partizipation und
- Optimierte behördliche Kooperation.

Die EU-Dokumente fokussieren unseres Erachtens bzgl. der Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips auf die ökologische Komponente, obwohl die EU-Papiere grundsätzlich von dem 3-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit ausgehen. Dabei interpretieren wir die vorliegenden Texte so, dass die EU eine relative Stärkung des ökologischen Aspektes von Nachhaltigkeit im Rahmen der Implementation von IKZM wünscht und IKZM insofern auch eine materielle Komponente enthält.

Nr.	Projekt	Status	Art des Vorhabens	Ort	Träger	G.-be-hörde	Be-klagt
1	A 20 Lübeck – Rostock 1. BA	ausgeführt 2001	Straßenbau	SH	Bund	LSV SH	ja
2	Deichausbau Augustgroden	im Bau	Küstenschutz	NDS	Land NDS	BezR. W.-E.	nein
3	OWP Butendiek vor Sylt	genehmigt	Windkraft Off-shore	AWZ	privat	BSH	ja
4	CT III Bremerhaven	ausgeführt 1995	Hafenbau	HB	Land HB	WSD	nein
5	DA-Erweiterung	ausgeführt 2002/3	Industrie-Ansiedlung	HH, SH, NDS	Privat Stadt HH	WB HH	ja
6	Vertiefung Unter- und Außenelbe	ausgeführt 1999	Schifffahrtsweg	NDS, SH, HH	Bund, Land HH	WSD, WB HH	ja
7	Emssperwerk	ausgeführt 2000/1	Küstenschutz/ Werfthilfe	NDS	Land NDS	BezR. W.-E.	ja
8	Anlandung Europipe	ausgeführt 1994	Gas-Fernleitung	NDS	privat	OBA	nein
9	Kontek-Kabel	ausgeführt 1995	Stromtransport	MVP, AWZ	privat	StAUN	nein
10	Sportboothafen Kühlungsborn	ausgeführt 2002/3	Tourismus	MVP	Stadt	StAUN	nein

Abkürzungen: AWZ: Ausschließliche Wirtschaftszone; BA: Bauabschnitt; BezR. W.-E.: Bezirksregierung Weser-Ems; BSH: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie; CT: Containerterminal; DA: Daimler-Benz Aerospace; HB: Bremen; HH: Hamburg; LSV: Landesamt für Straßenbau und Verkehr; MVP: Mecklenburg-Vorpommern; NDS: Niedersachsen; OBA: Oberbergamt; OWP: Offshore Windpark; SH: Schleswig-Holstein; StAUN: Staatliches Amt für Umwelt und Natur; WB: Wirtschaftsbehörde; WSD: Wasser- und Schifffahrtsdirektion.

Tab. 1: Liste der in RETRO analysierten Fallbeispiele (Genehmigungsverfahren).

### 2.3 Beteiligte

Die komplexe Aufgabenstellung war nur durch die Zusammenarbeit verschiedener Fachdisziplinen zu lösen und erfolgte deshalb im interdisziplinären Team:

- Universität Bremen: Institut für Ökologie und Evolutionsbiologie: M. Schirmer, J. Lange (Ökologie und Projektkoordination)
- Universität Bremen: Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec): H. Lange, W. Osthorst (Partizipation)
- Universität Bremen: Fachbereich Rechtswissenschaft, Forschungsstelle Europäisches Umweltrecht: G. Winter, D. Wille, S. Pestke (rechtliche Aspekte)
- BioConsult Schuchardt & Scholle GbR, Bremen und Gnarrenburg: B. Schuchardt, T. Bildstein, C. Lee (Planung; Ökonomie, Projektkoordination und -kooperation)

### 2.4 Charakterisierung der Fallbeispiele

Es sind ca. 15 abgeschlossene größere Planverfahren aus dem deutschen Küstenraum (Nord- und Ostsee) anhand der Kriterien Relevanz, Verfügbarkeit von Informationen, Repräsentanz, Übertragbarkeit, Unterschiedlichkeit der Vorhaben, Unterschiedlichkeit der Genehmigungsverfahren etc. auf ihre Eignung als RETRO-Fallbeispiele betrachtet worden. Die Informationsbeschaffung stellte sich bei den einzelnen Projekten als sehr unterschiedlich schwierig dar; einige vorausgewählte Projekte konnten nicht weiter verfolgt werden, da die erforderlichen Unterlagen nicht zugänglich gemacht werden konnten. Insgesamt wurden 10 Projekte detailliert betrachtet (s. Tab. 1).

Abb. 1 zeigt die geografische Lage der von RETRO untersuchten Fallbeispiele, die nachfolgend steckbriefartig mit ihren wichtigsten Rahmenbedingungen vorgestellt werden.

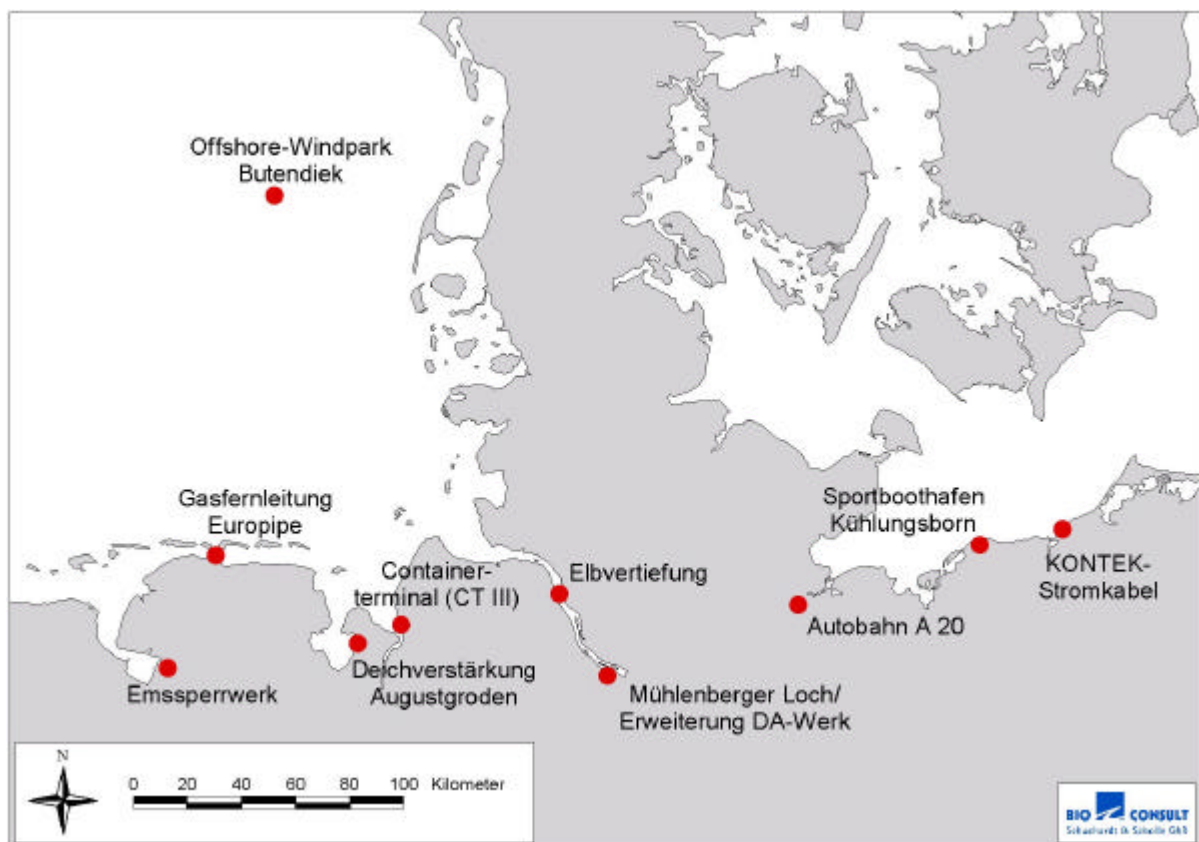


Abb. 1: Lage der in RETRO analysierten Fallbeispiele.

## Fallbeispiel Bundesautobahn A 20

Bau eines Teilabschnittes der „Ostseeautobahn“ A 20 im Bereich des Bundeslandes Schleswig-Holstein.

- **Träger des Vorhabens** : Bund, Bundesministerium für Verkehr.
- **Genehmigungsbehörde** : Landesamt für Straßenbau und Straßenverkehr Schleswig-Holstein.
- **Art der Genehmigung**: Planfeststellungsbeschluss nach Bundesfernstraßengesetz (FStrG)
- **Zeitraumen**: Der Planungsbeginn für das Vorhaben war 1991. Am 26.07.1995 erfolgte die Linienbestimmung des Bundesministeriums für Verkehr, am 28.04.1997 der Planfeststellungsbeschluss. Dieser wurde vor dem Bundesverwaltungsgericht beklagt, welches in den Urteilen vom Mai bzw. Dezember 1998 die Klagen endgültig als unbegründet abwies. Baubeginn des behandelten Abschnitts war der 06.06.1998, am 18.12.2001 konnte er dem Verkehr übergeben werden. Bis 2005 soll die gesamte A 20 zwischen Lübeck und Stettin fertiggestellt sein.
- **Ort des Vorhabens** : Hansestadt Lübeck und Umgebung, Schleswig-Holstein. Der Autobahnabschnitt befindet sich südwestlich der Hansestadt Lübeck.
- **Begründung der Maßnahme** : Prioritäres Ziel des Vorhabens ist die Aufrechterhaltung und Ermöglichung des weiträumigen Kfz-Verkehrs in der Küstenregion Nord-Ost-Deutschlands, insbesondere die Verbindung und Anbindung der Städte Wismar, Rostock und Stralsund. Zudem ist die A 20 Teil des transeuropäischen Netzes (TEN). Als weiterer - aber nachrangiger und lediglich regionalplanerischer - Grund wird hinsichtlich des planfestgestellten Abschnitts auch die flächenhafte Entlastung des Lübecker Raumes und der zahlreichen Ortdurchfahrten angegeben.
- **Beschreibung der Maßnahme** : Die A 20 gehört zu den Verkehrsprojekten „Deutsche Einheit“ (Projekt Nr.10) und soll die BAB A 1 im Westen mit der BAB A 11 im Osten verbinden. Der behandelte Streckenabschnitt ist 6,335 km lang und verläuft von der A 1 bis zur Anschlussstelle Genin-Süd im Bereich der L 92.  
Im Rahmen der Variantenprüfung wurde festgestellt, dass es sich bei den Nordvarianten zwar um umweltverträglichere, jedoch vor allem finanziell erheblich ungünstigere Trassen handelt, so dass eine der geprüften Südvarianten gewählt wurde. Die planfestgestellte Trasse besteht aus mehreren, teilweise technisch aufwändigen Überführungsmaßnahmen, zu denen u.a. der Neubau eines Autobahnkreuzes (A 1/ A 20), die Überquerung der Bundeswasserstraßen Elbe-Lübeck-Kanal und Trave sowie ein Tunnel unter der Bundesbahnstrecke Hamburg-Lübeck gehören. Zudem mussten aufgrund zu erwartender Gesundheits- und Umweltbeeinträchtigungen diverse Lärmschutzmaßnahmen und naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen durchgeführt werden.
- **Vorgelagerte Verfahren**: Im Bundesverkehrswegeplan 1992, der vor allem den Bedarfsplänen zugrunde liegenden Finanzrahmen bestimmt, wird für die „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ auf deren Dringlichkeit hingewiesen. Diese Verkehrsprojekte sind zudem in dem - dem Fernstraßenausbaugesetz beigefügten - Bedarfsplan als vordringlicher Bedarf eingestuft, für den ein uneingeschränkter Planungsauftrag besteht. Auf der nächsten Planungsebene wurde eine Linienbestimmung durchgeführt, von einem Raumordnungsverfahren wurde dagegen abgesehen.
- **Einwände** : Viele Anwohner befürchteten erhebliche Lärmbelästigungen durch den zu erwartenden Verkehr auf der Autobahntrasse. Diesen Befürchtungen wurde durch die Behörde mit der Durchführung von Beweissicherungsmaßnahmen, der Errichtung passiven Schallschutzes und dem Verweis auf Entschädigung entgegnet. Die im Einwirkungsbereich der Autobahn liegenden Gemeinden haben sich vor allem gegen die gewählte Variante gerichtet und eigene Vorschläge gemacht. Auch die Naturschutzverbände haben vor allem die ihrer Ansicht nach unzureichende Variantenprüfung angemahnt. Zudem haben sie aber auch die Umweltverträglichkeitsprüfung bemängelt, auf die Existenz potentieller FFH- und

Vogelschutzgebiete hingewiesen und die Entwicklung eines integrierten Verkehrskonzeptes gefordert.

- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist im Rahmen der Linienbestimmung und des Planfeststellungsverfahrens erfolgt.
- **Gerichtliche Überprüfung:** Zwei Naturschutzverbände haben beim Bundesverwaltungsgericht eine Klage eingelegt. Zwar erging im Januar 1998 – aufgrund einer ungeklärten und daher feststellungsbedürftigen naturschutzfachlichen Bewertung – im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage, im Mai 1998 wurde die Klage jedoch im Hauptsacheverfahren als unbegründet abgewiesen. Auch die auf das Eigentumsgrundrecht gestützte Klage eines Vereins („Sperrgrundstück“) blieb erfolglos.

### Fallbeispiel Deichausbau Augustgroden

Deicherhöhung und –verstärkung auf einer Strecke von 7,7 km vor dem Augustgroden am Ostufer des Jadebusens.

- **Träger des Vorhabens:** II. Oldenburgischer Deichverband, Brake.
- **Genehmigungsbehörde:** Bezirksregierung Weser-Ems, Oldenburg.
- **Art der Genehmigung:** Planfeststellungsbeschluss nach § 12 Niedersächsisches Deichgesetz NDG.
- **Zeitraumen:** Der Antrag auf Planfeststellung wurde am 31.07.1997 eingereicht. Nach Genehmigung erster Teilbaumaßnahmen stellten sich im Baubetrieb einige Änderungsanforderungen, die sich in zwei Änderungsanträgen niederschlugen. Das hat zur Folge, dass der Plan noch nicht rechtskräftig festgestellt ist.
- **Ort des Vorhabens:** Ostufer des Jadebusens vor dem Augustgroden, Deich-km 309,700 bei Hobenbrake bis Deich-km 317,400 bei Beckmannsfeld.
- **Begründung der Maßnahme:** Wiederherstellung der Wehrhaftigkeit des Deiches nach Feststellung des Unterbesticks auf der betreffenden Strecke aufgrund von Sackungen und Setzungen sowie aufgrund der Anpassung des Bemessungswasserstandes. Neben der Erhöhung soll durch Verflachung der Böschungsneigungen die Wellenüberschlagfestigkeit erhöht werden.
- **Beschreibung der Maßnahme:** Nach Schlitzung des Deiches (Entnahme der Kleideckschicht vom Sandkern) wird binnendeichs ein Spüldeich errichtet. Aus eingespülten 2,33 Mio. m<sup>3</sup> Sand, der aus Entnahmestellen im östlichen Jadebusen gewonnen wird, entsteht der vergrößerte Deichkern, der zudem eine verbesserte Drainage erhält. Aus dem Klei der ursprünglichen Deckschicht sowie zusätzlich aus binnendeichs gelegenen Kleipütten zu entnehmenden 373.000 m<sup>3</sup> Klei wird die neue Deckschicht erstellt.  
Am 08.02.1999 ist ein erster Änderungsantrag gestellt worden, in dem die Sandentnahmestellen im Jadebusen verlegt und u. a. eine Tiefenentnahmestelle eingerichtet wurde, um Auswirkungen im Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer zu minimieren. Am 14.01.2000 wurde eine weitere Antragsänderung eingereicht, der Abänderungen in den Deichabmessungen und damit einhergehende größere vorübergehende Inanspruchnahme von Deichvorland, einen erhöhten Kleibedarf sowie eine geänderte Spülwasserrückführung zum Inhalt hat. Diese Änderungen sind in dem uns zur Verfügung stehenden Planfeststellungsbeschluss berücksichtigt.  
Nach Auskunft des Niedersächsischen Landesbetriebes für Wasserwirtschaft und Küstenschutz in Brake traten nachfolgend Schwierigkeiten im Baubetrieb auf, die eine erneute Anpassung des Planfeststellungsbeschlusses erfordern, was noch nicht abgeschlossen ist.
- **Vorgelagerte Verfahren:** nicht bekannt.
- **Einwände:** Besitzer von in Anspruch genommenen Flächen erhoben vorsorglich Einwände, erzielten jedoch Einigungen mit dem Deichverband. Naturschutzverbände erhoben Einwände bezüglich Detailfragen der Bauausführung und der Berücksichtigung von Einzelmaßnahmen bei der Kompensation.

- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Die Umweltverträglichkeitsprüfung untersucht Auswirkungen der Baumaßnahmen „Deich“, „Kleientnahme“ und „Sandentnahme“. Die Unverträglichkeit des Vorhabens mit den Schutzgütern „Pflanzen und Tiere“ durch Deichbau und Sandentnahme, „Boden“ durch Kleientnahme sowie „Landschaft“ durch Deichbau wird festgestellt. Aus Gründen des Allgemeinwohls werden diese Eingriffe nach erfolgter Minimierung als hinnehmbar bewertet.
- **Gerichtliche Überprüfung:** keine.

### Fallbeispiel Offshore-Windpark Butendiek

Errichtung und Betrieb eines Offshore-Windenergieparks in der Ausschließlichen Wirtschaftszone.

- **Träger des Vorhabens:** Offshore-Bürger-Windpark Butendiek GmbH & Co. KG.
- **Genehmigungsbehörde:** Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, Hamburg.
- **Art der Genehmigung:** Genehmigung nach der Verordnung über Anlagen seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres (Seeanlagenverordnung).
- **Zeitrahmen:** Der Antrag wurde am 26.09.2000 gestellt, am 18.12.2002 erfolgte die Erteilung der Genehmigung. Aufgrund der fehlenden Konzentrationswirkung dieser Zulassungsform müssen zudem diverse Genehmigungen bzw. Befreiungen für die stromableitende Kabeltrasse eingeholt werden. Diese Verfahren sind zum Teil noch nicht abgeschlossen; bislang wurde noch nicht mit der Errichtung des Windparks begonnen.
- **Ort des Vorhabens:** Ausschließliche Wirtschaftszone, Nordsee. Das Planungsgebiet für den Offshore-Windenergiepark befindet sich 34 Kilometer westlich von Sylt.
- **Begründung der Maßnahme:** Das Vorhaben dient der den Klimaschutz fördernden Energiegewinnung. Zudem wird die Errichtung und der Betrieb von Offshore-Windenergieanlagen im Gegensatz zu Anlagen auf dem Festland als weniger konfliktbeladen angesehen.
- **Beschreibung der Maßnahme:** Der Windpark soll aus 80 Windenergieanlagen bestehen und eine Fläche von etwa 27 km<sup>2</sup> einnehmen. Die Anlagen werden von Ost nach West in fünf Reihen errichtet. In der ersten und zweiten Reihe werden jeweils 24, in der dritten 18, in der vierten 8 und in der fünften 6 Anlagen gebaut werden. Der Abstand zwischen den Reihen beträgt ca. 1 km, die Anlagen in einer Reihe sind ca. 500 m voneinander entfernt. Die Gründungskonstruktionen der einzelnen Windenergieanlagen werden in den Meeresboden eingebracht. Die Wassertiefen im Planungsgebiet betragen im Durchschnitt 20 Meter. Bei den Windenergieanlagen handelt es sich um Generatoren mit einer Nennleistung von jeweils mindestens 3 MW. Die Höhe einer einzelnen Anlage beträgt ca. 100 m (über der Wasseroberfläche). Die Rotoren haben eine Länge von 70 m, so dass die Rotoren einen Abstand von mindestens 30 m bis zur Wasseroberfläche haben und eine maximale Höhe von 170 m erreichen.  
In der Mitte des Windparks wird eine Umspannanlage errichtet. Zu dieser Umspannanlage führen die jeweils zehn Anlagen verbindenden parkinternen Kabel, welche in einer Tiefe von mindestens 60 cm im Meeresboden verlegt werden.
- **Vorgelagerte Verfahren:** Aufgrund fehlender gesetzlicher Bestimmungen wurde kein Raumordnungsverfahren durchgeführt.
- **Einwände:** Neben einigen Fischern (insb. Krabbenfischern) befürchten vor allem Bewohner der Sylter Gemeinden nachteilige Auswirkungen durch das Windparkprojekt. Den Fischern wird durch die Errichtung und den Betrieb des Vorhabens die Nutzung des betroffenen Gebietes als Fischereigebiet verwehrt. Die Inselgemeinden befürchten vor allem eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und somit eine negative Wirkung für den Tourismus. Der stärkste Widerstand geht aber von einigen Naturschutzverbänden aus, die vor allem beanstanden, dass sich das Vorhaben in einem Gebiet befindet, das die Merkmale eines FFH-Gebietes und eines EU-Vogelschutzgebietes aufweist. Insbesondere würden Meeressäuger und Meeresvögel durch den Windpark erheblich beeinträchtigt.

- **Umweltverträglichkeitsprüfung und Verträglichkeitsprüfung nach BNatSchG:** Vor allem aufgrund des Pilotcharakters des Vorhabens und demnach bestehender Unsicherheiten bzgl. der Umweltauswirkungen wurden besonders umfangreiche umweltschutzbezogene Verträglichkeitsprüfungen durchgeführt. Neben der Prüfung, inwieweit diverse im UVPG normierte Schutzgüter beeinträchtigt werden, musste die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie sichergestellt werden.
- **Gerichtliche Überprüfung:** Die Umweltverbände BUND und NABU haben beim Verwaltungsgericht Hamburg eine Verbandsklage (§ 61 BNatSchG) eingelegt, welche jedoch im Dezember 2003 aufgrund fehlender Klagebefugnis abgewiesen wurde. Die beiden Naturschutzverbände haben auch eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission eingereicht, um eine Aufsichtsklage zu initiieren. Das Vorhaben wurde zudem von der Sylter Gemeinde Kampen beklagt, jedoch ohne Erfolg. Eine Klage der Fischereiverbände wurde zurückgezogen.

### Fallbeispiel Containerterminal CT III Bremerhaven

Zweite nördliche Erweiterung des Containerterminals „Wilhelm Kaisen“ in Bremerhaven (CT III).

- **Träger des Vorhabens:** Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch das Hansestadt Bremische Amt Bremerhaven (HBA, später: Hansestadt Bremisches Hafenamt HBH, jetzt: BremenPorts).
- **Genehmigungsbehörde:** Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest, Aurich.
- **Art der Genehmigung:** Planfeststellungsbeschluss nach Bundeswasserstraßengesetz.
- **Zeitraumen:** Der Antrag wurde am 15.01.92 gestellt und erfuhr nachfolgend zwei Konkretisierungen betreff zweier vorgezogener Teilmaßnahmen (Schlicksicherungsdamm und Bodenaustausch zur Bauvorbereitung) und eine Ergänzung des Erläuterungsberichtes. Die Planfeststellung erfolgte am 07.10.94, die Bauarbeiten wurden 1997 abgeschlossen.
- **Ort des Vorhabens:** Ostufer der Weser bei Bremerhaven (Unterweser-km 71,6 bis 72,4).
- **Begründung der Maßnahme:** Deckung des steigenden Bedarfs an Umschlagskapazitäten im internationalen Containerverkehr, Standortbindung von Reedern und anderen Hafenkunden und Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen.
- **Beschreibung der Maßnahme:** Die vorhandene Stromkaje des Containerterminals „Wilhelm Kaisen“ (CT I und II) wird in nördlicher Richtung um 700 m verlängert. Zur besseren Baugründung wird der Boden im gesamten Kajenbereich bis ca. NN – 15 m entnommen und gegen Sand ausgetauscht. Der Aushub wird in der Außenweser verklappt, wo auch der benötigte Sand entnommen wird. Zur Herstellung einer planen Kajeinfläche (ca. 106 ha) wird das Hinterland aufgehöhht, an der Kajeinmauer um über 11 m. Zusätzliche Baumaßnahmen bestehen in der Erweiterung der Hafenbahnanlagen, der Verbreiterung der Senator-Borttscheller-Str., deren Anbindung Richtung Weddewarden durch ein Trogbauwerk unter der Gleisanbindung hindurch sowie in Lärm- und Hochwasserschutzanlagen.
- **Vorgelagerte Verfahren:** Der Flächennutzungsplan der Stadt Bremerhaven und das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsens wurden im Zuge des Genehmigungsverfahrens abgeändert.
- **Einwände:** Anliegende Kommunen, lokale Fachämter und Zweckverbände forderten Berücksichtigung ihrer Planungen und Aufgaben. Private Anlieger (Weddewarden) erhoben Einwände, die sich gegen Verschlechterungen ihrer Lebensqualität richteten (Lärm, Immissionen, Landschaftsbild etc.). Einwände der Naturschutzverbände zielten auf die ihrer Ansicht nach unzureichende Bedarfsbegründung (Hafenkonzept) und Details der Bauausführung (Baggergutkonzept).
- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Die Umweltverträglichkeitsstudie identifiziert hohe Belastungen für die Schutzgüter Boden, Tiere und Pflanzen und Landschaft. Neben dem Verlust der natürlichen Bodenfunktionen auf 106 ha durch Versiegelung und den Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes, insbesondere für Weddewarden, wird der Verlust

der Vordeichsflächen für Vegetation und Fauna als besonders schwerwiegend bewertet. Hierbei wird den Verlusten für Brut- und Rastvögel besondere Bedeutung beigemessen.

- **Gerichtliche Überprüfung:** keine.

## Fallbeispiel DA-Erweiterung

Erweiterung des Firmengeländes der DaimlerChrysler Aerospace Airbus GmbH (kurz DA) durch Verfüllung eines Teils des Mühlenberger Loches.

- **Träger des Vorhabens:** Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde, Amt für Strom- und Hafenbau (Antragstellerin für Teilverfüllung des Mühlenberger Loches zur Herrichtung eines Bauplatzes inklusive Veränderung der Hochwasserschutzmaßnahmen sowie Bau einer Kaianlage) und Daimler Benz Aerospace Airbus GmbH (DA GmbH) (Antragstellerin für die Vergrößerung von Start- und Landebahn, Rollwegen, Parkflächen, Errichtung und Betrieb neuer Betankungseinrichtungen sowie Veränderung des Flug- und Rollbetriebes).
- **Genehmigungsbehörde:** (für beide Anträge) Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde.
- **Art der Genehmigung:** Planfeststellungsbeschluss nach Wasserrecht (städtischer Antrag) und Planfeststellungsbeschluss nach Luftverkehrsgesetz (DA-Antrag)
- **Zeitraumen:** Die Anträge (Stadt und DA) wurden am 16.10.1998 gestellt, am 08.05.2000 kam es zur gemeinsamen Planfeststellung. Kurze Zeit später begann ein umfangreiches und bislang noch nicht abgeschlossenes Gerichtsverfahren. Baubeginn war der 22.02.2001. Das Vorhaben befindet sich noch im Bau.
- **Ort des Vorhabens:** Das Mühlenberger Loch befindet sich im westlichen Teil des Hamburger Hafens am Südufer der Elbe, Freie und Hansestadt Hamburg. Kompensationsmaßnahmen betreffen auch Gebiete in Schleswig-Holstein und Niedersachsen.
- **Begründung der Maßnahme:** Der Bau des Großraumflugzeuges A 3XX (jetzt: A 380) der europäischen Airbus-Industrie soll in der Hamburger DA-Flugzeugwerft erfolgen und Größenordnungen von bis zu 92 Maschinen/a erreichen. Sicherung der vorhandenen und Schaffung von bis zu 4000 neuen Arbeitsplätzen (laut Antragstellung).
- **Beschreibung der Maßnahme:** Ca. 140 ha Süßwasserwattfläche des Mühlenberger Loches werden durch Spundwände vom Tidegeschehen der Elbe getrennt und mit 11 – 13 Mio. m<sup>3</sup> Sand verfüllt. Die ersten Sandlagen werden von Pontons aus dünnlagig aufgebracht, um eine Grundfestigkeit herzustellen. Danach wird Sand im Spülverfahren eingebracht. Nach Beendigung des Sandeintrags wird ein Deich um die neue Fläche errichtet. Im nördlichen Teil der Fläche entsteht eine Kaianlage für Baumaterialanlieferung und später für evtl. Anlieferung von Baukomponenten der Airbus-Partner an die DA. Nach Herrichtung der Baufläche wird die Start- und Landebahn der DA-Werft um 363 m verlängert, es entstehen Fertigungs- und Lackierhallen, Prüfvorrichtungen, Roll- und Abstellflächen und eine Betankungseinrichtung. Für die Verlängerung der Landebahn in nordöstlicher Richtung wird eine zusätzliche, jedoch weit kleinere Wasserfläche in Anspruch genommen. Hier wird ein Teil des Hauptstroms und die Mündung des Rüschanals verfüllt und mit neuen Hochwasserschutzanlagen versehen, die Mündung des Rüschanals wird östlich verlegt.
- **Vorgelagerte Verfahren:** Sowohl der Flächennutzungsplan als auch das Hamburgische Landesartenschutzprogramm mussten im Zuge des Verfahrens abgeändert werden. Dies geschah z. T. erst nach Planfeststellung, im Beschluss wurden die erfolgreichen Anpassungen vorausgesetzt.
- **Einwände:** Zwei zentrale Konflikte machen dieses Planverfahren zu einem besonders umstrittenen Projekt: Zum einen bestehen Sorgen von Anwohnern, die unzumutbare Lärmbelästigungen durch den sich verstärkenden Flugverkehr und die langsamer steigenden Großflugzeuge befürchten. Betroffen sind die Stadtteile Finkenwerder, Nienstedten (Blankenese) und Rosengarten. Letzterer liegt südlich des Mühlenberger Loches und ist Teil des Obstanbaugebietes Altes Land.

Zum anderen besteht hier eine besondere Betroffenheit der Ökologie. Das Mühlenberger Loch besaß in seiner Ausprägung vor Baubeginn einen außerordentlich hohen Schutzstatus (FFH-Gebiet, EU-Vogelschutzgebiet, Ramsar-Schutzgebiet) und erfüllte als europaweit größtes Süßwasserwatt ökologische Funktionen mit Bedeutung für den gesamten Unterelberaum und teilweise darüber hinaus (Zugvögel).

- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Die Umweltverträglichkeitsstudie identifiziert hohe (zusätzliche) Belastungen für die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft, Tiere und Pflanzen und Landschaft. Das Gebiet erfüllt in vielfacher Hinsicht die FFH-Kriterien (Beherbergung prioritärer Lebensraumtypen Süßwasserwatt und Auwaldreste sowie prioritärer Arten wie Schierlings-Wasserfenchel, Finte, Löffelente, Krickente, Trauerseeschwalbe, Zwergmöwe). Eingriffe in FFH-Gebiete benötigen die Zustimmung der EU-Kommission und unterliegen strengeren Ausgleichsbestimmungen als in nationalem Planungsrecht verankert.
- **Gerichtliche Überprüfung:** Es handelt sich um ein sehr umfangreiches Gerichtsverfahren. Den Naturschutzverbänden stand gegen die Hauptmaßnahme einfachgesetzlich kein Verbandsklagerecht zu, auch wurde diesen vom Bundesverfassungsrecht keine aus der Verfassung abgeleitete Klagebefugnis zugesprochen. Im Rahmen der Gerichtsverfahren der Anwohner hat - nachdem am 18.12.2000 ein Baustopp vom Verwaltungsgericht verfügt, dieser jedoch am 19.02.2001 vom Obergerverwaltungsgericht wieder aufgehoben wurde - das Verwaltungsgericht Hamburg am 27.08.2002 den Planfeststellungsbeschluss im Hauptsacheverfahren für rechtswidrig erklärt. Die Entscheidung im Berufungsverfahren vor dem Obergerverwaltungsgericht steht noch aus. Ein erneuter Antrag auf Baustopp wurde jedoch abgelehnt. Hinsichtlich der in getrennten Planfeststellungsbeschlüssen festgestellten Kompensationsmaßnahmen hat das Obergerverwaltungsgericht Lüneburg im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Maßnahme im niedersächsischen Gebiet für rechtmäßig, das Verwaltungsgericht und das Obergerverwaltungsgericht Schleswig dagegen die Kompensationsmaßnahme im Gebiet Schleswig-Holsteins für rechtswidrig erklärt.

## Fallbeispiel Elbvertiefung

Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe an die Containerschiffahrt (15,3 m-Ausbau).

- **Träger des Vorhabens:** Bundesstrecke: Bundesrepublik Deutschland (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, vertreten durch das Wasser- und Schifffahrtsamt Hamburg); Delegationsstrecke: Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt für Strom- und Hafenbau.
- **Genehmigungsbehörde:** Bundesstrecke: Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord, Kiel; Delegationsstrecke: Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Amt für Strom- und Hafenbau.
- **Art der Genehmigung:** Planfeststellungsbeschlüsse nach Bundeswasserstraßengesetz.
- **Zeitraumen:** Die Anträge auf Durchführung der Planfeststellungsverfahren wurden für beide Teilstrecken am 18.7.1997 gestellt, für die Bundesstrecke wurde am 30.10.1998 ein Planänderungsantrag nachgereicht. Gleichzeitig mit dem Antrag zur Durchführung des Planfeststellungsverfahrens hat das WSA Hamburg (Antrag vom 16.07.1997) den Erlass einer vorläufigen Anordnung der Teilmaßnahmen Teilvertiefung zur Erhöhung des Tiefganges der tideunabhängigen Schifffahrt um 30 cm, Einrichtung und Beschickungen des Teilspülfeldes Pagensand II und Erstellung und Nutzung von Ablagerungsflächen für Baggergut mit Bau der seitlichen Sicherungsdämme beantragt. Am 10.12.1997 wurde die vorläufige Anordnung erlassen und der sofortige Vollzug angeordnet. Am gleichen Tag wurde mit den Baumaßnahmen begonnen. Am 9.1.1998 wurden die Arbeiten zwar aufgrund eines Eilantrages einiger Elbfischer beim OVG Schleswig gestoppt, nach einer Einigung über finanzielle Entschädigungen am 18.2.1998 aber fortgesetzt. Die offizielle „Einweihung“ fand am 14.12.1999 statt.
- **Ort des Vorhabens:** Fahrrinne der Unter- und Außenelbe (Bundesstrecke: km 638,9 bis km 747,9; Delegationsstrecke: km 621,8 (Köhlbrand) bzw. 624,4 (Norderelbe) bis km 638,9) sowie weitere (auch terrestrische) Flächen zur Baggergutablagerung und Kompensation.



- **Begründung der Maßnahme:** Anpassung der Fahrwassertiefen an die Bedürfnisse der Containerschifffahrt, um eine möglichst tideunabhängige Erreichbarkeit des Hamburger Hafens trotz zunehmender Schiffsgrößen gewährleisten bzw. die Wartezeiten auf günstige Tiden reduzieren zu können und damit Arbeitsplätze sowie die wirtschaftliche Bedeutung des Hamburger Hafens in Konkurrenz mit anderen Hafenstandorten der Nordseeküste zu sichern.
- **Beschreibung der Maßnahme:** Die Fahrrinne der Unter- und Außenelbe wird auf bis zu -15,3 m SKN vertieft. Es sind unterschiedliche Ausbautiefen der Fahrrinne vorgesehen: Von den oberen Ausbaugrenzen bis km 632 wird auf -15,3 m SKN vertieft. Zwischen km 632 und km 648 erfolgt ein "rampenartiger" Anstieg der Fahrrinnensohle zum sogenannten "Sockelbereich". Bis km 713,2 erstreckt sich dieser Sockel auf etwa 65 km Länge mit einer Sockeltiefe von -14,40 m SKN. Unterhalb von km 713,2 soll die Sohle wiederum rampenartig auf -15,20 m SKN am unteren Ende der Ausbaustrecke bei km 747,9 abfallen. Baggert wird dazu in einzelnen Abschnitten, die zur Zeit des Baubeginns noch nicht die erforderliche Tiefe hatten (insgesamt ca. 2240 ha). Das Baggergut wird größtenteils in der Elbe umgelagert, aber auch an Land verbracht.
- **Vorgelagerte Verfahren:** Bundesverkehrswegeplan.
- **Einwände:** Einige Stellungnahmen von Fachbehörden der anliegenden Länder und Kommunen führten zu Detailänderungen. Zahlreiche Einwendungen von anliegenden Gebietskörperschaften, Privatpersonen sowie von Verbänden richteten sich vor allem gegen befürchtete Auswirkungen der veränderten Hydromorphologie auf die Deichsicherheit. Naturschutzverbände kritisierten die weiträumigen Auswirkungen mit Flächen- und Qualitätsverlusten von wertvollen Lebensräumen entlang der Unterelbe, die nur im Detail (Baggertgutkonzept) Berücksichtigung fanden.
- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Die Umweltverträglichkeitsstudie identifiziert hohe Belastungen für die Schutzgüter Wasser, Boden und Tiere und Pflanzen. Neben den direkten Folgen der Baggararbeiten und der Verklappung von Sedimenten (teilw. Veränderung der Sedimente durch Freilegung/Überdeckung und temporäre Zerstörung des Zoobenthos) sind v.a. die Änderungen der Hydrodynamik (z.B. höhere Hochwasser- und niedrigere Niedrigwasserstände) und ihre indirekten Folgen (z.B. Vegetationsänderungen in den Deichvorländern, Änderungen in der Morphologie) bedeutend. Diese sind aber nur begrenzt zu prognostizieren.
- **Gerichtliche Überprüfung:** s. „Zeitrahmen“.

## Fallbeispiel Emssperrwerk

Bau eines Sperr- und Stauwerkes im Bereich der unteren Ems.

- **Träger des Vorhabens:** zunächst Bezirksregierung Weser-Ems, ab 1. Januar 1998 der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz.
- **Genehmigungsbehörde:** Bezirksregierung Weser-Ems, Oldenburg.
- **Art der Genehmigung:** Planfeststellungsbeschluss nach Wasserwirtschaftsrecht (Wasserhaushaltsgesetz - WHG).
- **Zeitrahmen:** Der Antrag wurde am 15.08.1997 gestellt, am 14.08.1998 erfolgte der Planfeststellungsbeschluss mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung. Nach einem umfangreichen – jedoch noch nicht endgültig abgeschlossenen – Gerichtsverfahren, währenddessen die Bezirksregierung noch mehrere Planergänzungsbeschlüsse erlassen hat, wurde der Bau des Sperrwerks im Oktober 2002 abgeschlossen. Im November 2002 erfolgte die Betriebsgenehmigung.
- **Ort des Vorhabens:** Ems, Niedersachsen. Das Sperrwerk befindet sich zwischen den Gemeinden Gandersum (am nördlichen Emsufer) und Nendorp (am südlichen Emsufer) unweit der Mündung der Ems in den Dollart.

- **Begründung der Maßnahme:** Das Bauwerk soll das Küstenhinterland vor Sturmfluten schützen und das Aufstauen der Ems für die Überführung tiefgehender Schiffsneubauten ermöglichen.
- **Beschreibung der Maßnahme:** Das 476 m lange Sperrwerk befindet sich bei Stromkilometer 32,2 der Ems bei Gandersum. Der Anschluss an den vorhandenen Hauptdeich erfolgt bei Gandersum durch einen 140 m langen Flügeldeich. Der südliche Anschlussdeich ist 600 m lang. Das Sperrwerk hat eine 60 m breite Hauptschiffahrtsöffnung, eine 50 m breite Binnenschiffahrtsöffnung, eine 50 m breite Nebenöffnung sowie vier weitere Nebenöffnungen jeweils mit einer Breite von 63,50 m. Die Schiffahrtsöffnungen wurden mit Drehsegmentverschlüssen, die Nebenöffnungen mit Hubtoren ausgestattet. Daneben wurden Betriebs- und Informationsgebäude sowie Zufahrten gebaut. Der Antrag umfasste ferner die Errichtung eines Liegeplatzes für das zu überführende Schiff oberhalb des Sperrwerks (Strom-km 31), die Errichtung jeweils einer Liegestelle für den allgemeinen Schiffsverkehr oberhalb und unterhalb des Sperrwerks, die Errichtung eines Schöpfwerkes am Ledasperrwerk bei Leerort mit einer Pumpleistung von 40 m<sup>3</sup>/s sowie die Gewinnung und Verklappung von Baggergut in der Ems.  
Das Vorhaben soll der Kehrung von Sturmfluten, die höher als NN + 3,70 m auflaufen, sowie dem Aufstau der Ems, deren mittleres Tidehochwasser zwischen 1,60 m und 1,70 m über NN aufläuft, bis zu einer Höhe von NN + 2,70 m dienen. Letzteres soll die Überführung von Kreuzfahrtschiffen der Papenburger Meyer-Werft mit einem Tiefgang bis zu 8,50 m ermöglichen.
- **Vorgelagerte Verfahren:** Es wurde kein Raumordnungsverfahren durchgeführt.
- **Einwände:** Neben den Fischern und Landwirten befürchteten vor allem Hafenbetreiber und die Reedereiwirtschaft diverse nachteilige Entwicklungen für ihre Berufs- und Wirtschaftszweige. Zudem wurden durch die Anwohner erwartete Lärmbelastigungen geltend gemacht. Der stärkste Widerstand ging aber von den Naturschutzverbänden aus, die vor allem beanstandeten, dass der Bau durch ein EU-Vogelschutzgebiet führt, mit einer Versalzung von Süßwasserlebensräumen zu rechnen und Sauerstoffmangel im Staufall zu erwarten sei. Dem Vorhabensträger und der Genehmigungsbehörde wurde vorgeworfen, sich nicht ausreichend mit Planungsalternativen auseinandergesetzt zu haben. Der Küstenschutz könne auch durch eine Deicherhöhung, die Beibehaltung bzw. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Region durch eine (ganze oder teilweise) Werftverlegung erreicht werden.
- **Umweltverträglichkeitsprüfung und Verträglichkeitsprüfung nach BNatSchG:** Es wurden umfangreiche umweltschutzbezogene Verträglichkeitsprüfungen durchgeführt. Neben der Prüfung, inwieweit diverse im UVPG normierte Schutzgüter beeinträchtigt werden, musste die Vereinbarkeit des Vorhabens mit der Vogelschutz-, FFH- und Fischgewässer-Richtlinie sichergestellt werden. Der Projektträger verpflichtete sich zu diversen Kompensationsmaßnahmen, um der erforderlichen Berücksichtigung der Umweltbelange gerecht zu werden.
- **Gerichtliche Überprüfung:** Hierbei handelt es sich um ein sehr umfangreiches Gerichtsverfahren. Neben einigen Privatpersonen und einer anliegenden Stadt haben insbesondere Naturschutzverbände das Vorhaben gerichtlich angegriffen. Am 26.10.1998 wurde aufgrund von Eilanträgen ein Baustopp vom Verwaltungsgericht Oldenburg angeordnet. Nach einem Planergänzungsbeschluss vom 22.07.1999 und erneuten Eilanträgen wurde dieser durch Beschluss vom 26.10.1999 wieder aufgehoben. Die Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht Lüneburg gegen diesen den Baustopp aufhebenden erstinstanzlichen Beschluss und das Hauptsacheverfahren am Verwaltungsgericht hatten keinen Erfolg. Die Entscheidung im Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht Lüneburg steht jedoch noch aus.

## Fallbeispiel Europe

Verlegung einer Gaspipeline von Norwegen nach Deutschland für den Transport von Erdgas aus der Nordsee auf den europäischen Markt. Hier: Teilabschnitt Anlandung in der (damaligen) 3-sm-Zone bis an das Festland.

- **Träger des Vorhabens:** Fa. Statoil, Norwegen.
- **Genehmigungsbehörde:** Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld.
- **Art der Genehmigung:** Planfeststellungsbeschluss nach Bergrecht.
- **Zeitraumen:** 15.02.91: Freigabe des Vorhabens durch Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, 10.11.92 Abschluss Raumordnungsverfahren durch Bez.-Reg. Weser-Ems. Das Planfeststellungsverfahren nach Bergrecht wurde im Herbst 1993 abgeschlossen; die Bauausführung erfolgte im wesentlichen 1994; Restarbeiten wurden 1995 durchgeführt.
- **Ort des Vorhabens:** Trassenverlauf von nördlich der ostfriesischen Insel Baltrum durch das Seegat Accumer Ee zwischen Baltrum und Langeoog durch die Accumersieler Balje. Von dort Unterquerung des Watts und des Landesschutzdeiches und an Land weiter bis zur Gas-Empfangsstation Dornum.
- **Begründung der Maßnahme:** Deckung der steigenden Nachfrage nach Erdgas auf dem europäischen Markt.
- **Beschreibung der Maßnahme:** Von der 15 m-Tiefenlinie seewärts der Inseln bis in die Accumersieler Balje wurde mit seegehendem Baggergerät ein Verlegegraben sowie im Riffbogen zusätzlich ein Zufahrtskanal für das Verleges Schiff geschaffen. Dabei fielen insgesamt ca. 3,1 Mio. m<sup>3</sup> überwiegend sandiges Baggergut an. Rund 0,55 Mio. m<sup>3</sup> waren mit Torf versetzt und wurden an Land deponiert, um Beeinträchtigungen der Fischerei zu vermeiden. Weitere rund 0,3 Mio. m<sup>3</sup> wurden im Seegebiet vor Wangerooge verklappt, da sie zur Rückverfüllung ungeeignet waren. 2,0 Mio. der verbleibenden 2,7 Mio. m<sup>3</sup> wurden für die spätere Rückverfüllung des Grabens vor Langeoog auf See zwischengelagert. 0,7 Mio. m<sup>3</sup> wurden zu einer Strandvorspülung auf Langeoog genutzt.  
Die mit Beton ummantelte Pipeline (Außendurchmesser: 1,2 m) wurde von einem Verleges Schiff in den Graben abgelegt. Nach Abschluss der Verlegearbeiten wurden Graben und Zufahrtskanal wieder verfüllt.  
Das Eulitoral, das Vorland und der Deich wurden auf einer Länge von 2600 m untertunnelt. Der Tunnel (Außendurchmesser 3,8 m) wurde von einer hinter dem Deich liegenden Baustelle in etwa 10 m Tiefe Richtung Accumersieler Balje im Hydroschildverfahren vorgetrieben. In diesen wurde von Land aus die Rohrleitung bis zu der in der Balje installierten unterseeischen Verbindungskammer für see- und landverlegte Pipeline vorgetrieben. Dabei wurde in diesem Abschnitt nicht nur die Europipe I, sondern auch ein Leerrohr für die geplante Europipe II parallel verlegt. Nach Abschluss der Verlegung wurde der Tunnel vermörtelt.
- **Vorgelagerte Verfahren:** Nach einer mehrjährigen Screeningphase wurde für die Verlegung im Bereich der (damaligen) 3-sm-Zone und für den landverlegten Abschnitt 1991 ein Raumordnungsverfahren mit integrierter Prüfung der Umweltverträglichkeit bei der Bezirksregierung Weser-Ems beantragt. Dabei wurden verschiedene Trassenführungen und Verlegemethoden unter den Aspekten technische Durchführbarkeit, Sicherheit, Kosten und Beeinträchtigung von Natur und Landschaft, Erholungsnutzung, Fischerei usw. untersucht. Von besonderer Bedeutung für die Bewertung der verschiedenen möglichen Lösungen war die Tatsache, dass der überwiegende Teil des niedersächsischen Wattenmeeres als Nationalpark geschützt ist und die Verlegung von Pipelines verboten bzw. nur mit einer Ausnahmegenehmigung zulässig ist. Nach Abwägung der unterschiedlichen Interessen und einem turbulenten Verlauf der Planungen wurde im November 1992 eine Trassenführung durch das Seegat Accumer Ee zwischen den beiden Inseln Langeoog und Baltrum, durch die Accumersieler Balje und eine Unterquerung des Eulitorals, des Vorlandes und des Deiches mittels eines Tunnels landesplanerisch festgestellt. In Vorbereitung und im Verlauf des Raumordnungsverfahrens sind verschiedene Trassen und Verlegevarianten entwickelt und geprüft worden; einen Überblick gibt SCHUCHARDT (2001).
- **Einwände:** Einzelpersonen machten Betroffenheiten durch Auswirkungen auf Fremdenverkehr, Fischerei, Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen (-> Einkommensverluste) und Küstenschutz geltend. Auch die Trennung des Projektes in Einzelabschnitte wurde kritisiert. Naturschutzverbände machten Bedenken gegen die Auswirkungen auf die Meeresumwelt und die Schutzziele des Nationalparks geltend.

- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Starke Beeinträchtigungen durch Lärm, Baggerung, Trübung und Verklappung werden für die Meeresfauna und Teile der -flora erwartet, deren Wirkdauer jedoch als auf die Bauphase und eine anschließende Regenerierungszeit beschränkt eingeschätzt wird.
- **Gerichtliche Überprüfung:** keine.

### Fallbeispiel Kontek-Kabel

Verlegung einer Hochspannungs-Gleichstromleitung zwischen Dänemark (Seeland) und Deutschland (Rostock) durch die Ostsee.

- **Träger des Vorhabens:** VEAG, Berlin; Elkraft A.m.b.A., DK-Ballerup; SEAS Kontek HVDC Interconnection, DK-Haslev.
- **Genehmigungsbehörde:** Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock (StAUN).
- **Art der Genehmigung:** wasserrechtliche Erlaubnis für die Kabelverlegung vom 3.7.1995, wasserrechtliche Genehmigung für die Querung der Küstenlinie vom 16.9.1994, naturschutzrechtliche Genehmigung für die Errichtung der Konverterstation an Land vom 17.10.1994, jeweils durch das Staatliche Amt für Umwelt und Natur Rostock (StAUN). Das Projekt hat verschiedene sachliche und räumliche Zuständigkeiten berührt, die beim Staatlichen Amt für Umwelt und Natur Rostock (StAUN) gebündelt wurden. Insofern hatte die erteilte wasserrechtliche Erlaubnis eine konzentrierende Wirkung.
- **Zeitraumen:** Am 3.7.1995 wurde die wasserrechtliche Genehmigung erteilt. Fertigstellung im Juni 1996.
- **Ort des Vorhabens:** Ostsee zwischen Seeland (DK) und Graal-Müritz (Landkreis Bad Doberan, Mecklenburg-Vorpommern).
- **Begründung der Maßnahme:** Verbindung des skandinavischen mit dem deutschen und kontinentaleuropäischen Stromnetz zur Lieferung von Strom in das Netz der VEAG bzw. im Bedarfsfall in das skandinavische Netz.
- **Beschreibung der Maßnahme:** Die Maßnahme umfasst die Verlegung von ca. 40 km 400 kV-Gleichstromkabel und See-Elektroden zwischen dem dänischen und deutschen Anlandepunkt jeweils mindestens 1m unter der Gewässersohle, im Anlandebereich tiefer. Im Kabel sind insgesamt ca. 100.000l Isolieröl enthalten.  
Die Genehmigung sieht umfangreiche Auflagen für die Überwachung des Betriebes und des Zustandes des Kabels sowie eine Überwachung der Umweltwirkungen vor.  
Zentrale Probleme sind die Abstimmung auf die Erfordernisse der Schifffahrtssicherheit sowie ungewisse Auswirkungen von Gleichstrom-Seekabeln auf die Meeresumwelt.
- **Vorgelagerte Verfahren:** keine.
- **Einwände:** Die anliegende Gemeinde Graal-Müritz wendete sich erfolgreich gegen die Installation der See-Elektrode in der Nähe ihres Strandes. Eine Beteiligung von Privatpersonen oder Verbänden ist nicht bekannt.
- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Es wurde keine Umweltverträglichkeitsstudie erstellt, die Umweltauswirkungen wurden durch mehrere Gutachten beurteilt. Die Belastungen für die Meeresumwelt wurden von der Erlaubnisbehörde als gering und der Erteilung der Erlaubnis nicht entgegenstehend bewertet. Kompensation wurde keine festgelegt. Umweltbelastungen ergeben sich aus der Verlegung des Kabels im Meeresboden (Auswirkungen auf Sedimente), der Anreicherung von Ionen an den See-Elektroden (insbesondere Wasserstoff und Chlor), möglichen Gewässergefährdungen durch Austritt von Isolieröl nach Unfällen oder Schäden sowie den Einflüssen des elektrischen Feldes auf das Verhalten von Wanderarten.
- **Gerichtliche Überprüfung:** keine.

## Fallbeispiel Yachthafen Kühlungsborn

Errichtung eines Sportboothafens mit 450 Liegeplätzen, Landanlagen und angrenzender Feriensiedlung an der Ostseeküste vor dem Ostseebad Kühlungsborn.

- **Träger des Vorhabens:** Ostseebad Stadt Kühlungsborn zusammen mit privaten Investoren.
- **Genehmigungsbehörden:** seeseitiger Teil: Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock (StAUN); landseitiger Teil: Landkreis Bad Doberan.
- **Art der Genehmigung:** wasserrechtliche Genehmigung für den seeseitigen Teil durch das Staatliche Amt für Umwelt und Natur Rostock (StAUN) vom 10.4.2001.
- **Zeitraumen:** Am 10.4.2001 wurde die wasserrechtliche Genehmigung erteilt. Baubeginn April 2001, seit Saison 2002 eingeschränkte Nutzung.
- **Ort des Vorhabens:** Ostseeküste, Stadt Kühlungsborn, der Sportboothafen und das anschließende zugehörige neue Ferienwohngebiet befinden sich östlich des Stadtkerns.
- **Begründung der Maßnahme:** Entwicklung des Tourismus durch Errichtung eines Sportboothafens, der Teil des Netzes von Sportboothäfen im westlichen Ostseeraum ist.
- **Beschreibung der Maßnahme:** Die Maßnahme umfasst den Bau von 960 m Molen für die Umschließung einer 90.000 m<sup>2</sup> großen Wasserfläche, Ausbaggerung des Hafenbeckens auf eine Wassertiefe von 3,5 m bis 4,0 m (Baggermenge: ca. 140.000 m<sup>3</sup>); die Errichtung von Hochwasserschutzwerken und eines hochwassersicheren Auslaufes für einen in das neue Hafenbecken mündenden Bach.  
Im Hafen sind ca. 240 m feste Steganlagen aus Holz für Fahrgastschiffe und Seenotrettungskreuzer sowie ca. 1.200 m Schwimmsteganlagen für 450 Sportboote vorgesehen. Landseitig sollen ein Wartungsplatz mit Krananlagen, Slipanlage, Fäkalienentsorgung und Bootwaschplatz entstehen, die jedoch von der Finanzierung und den Plänen privater Investoren abhängig sind. Das gleiche gilt für 80 geplante Ferienwohnungen.
- **Vorgelagerte Verfahren:** Das Verfahren hatte keine konzentrierende Wirkung und war in mehrere vor- und nachgelagerte Planungsverfahren eingebettet (u.a. Raumordnungsverfahren mit landesplanerischer Standortbeurteilung, Strom- und Schifffahrtspolizeiliche Genehmigung, Genehmigung nach dem Wasserverkehrsgesetz zum Betrieb des Hafens nach Landesrecht, Wasserrechtliche Genehmigung für Hafenbecken und Küstenschutzbauwerke mit Einbeziehung der Ergebnisse aus Umweltverträglichkeitsstudie, Ausnahmegenehmigungen nach dem Landesnaturschutzgesetz, Bebauungsplan für landseitige Erschließung).
- **Einwände:** Eine lokale Bürgerinitiative erhob Einwand gegen mögliche Geruchsbelästigungen wegen befürchteter Wasserqualitätsprobleme im Hafenbecken. Naturschutzverbände monierten die Schädigung eines vermuteten potentiellen FFH-Gebietes.
- **Umweltverträglichkeitsprüfung:** Die Umweltverträglichkeitsstudie identifiziert Belastungen für die Schutzgüter Boden, Wasser, Tiere und Pflanzen und Landschaft, die jedoch kleinräumig sind. Nach Ansicht der Genehmigungsbehörden liegen keine Voraussetzungen für eine Anerkennung als FFH-Gebiet vor, wie von Umweltverbänden geltend gemacht. Als Ergebnis geringer Vorbelastungen werden keine Kumulierungen gesehen. Zentrale Probleme sind: die Auswirkungen des Vorhabens auf die küstenparallele Strömung und den damit verbundenen Sedimenttransport. Das Vorhaben sieht deshalb eine aktive Sedimentspülung von der Luv- auf die Leeseite sowie Küstenschutzbauwerke (7 Buhnen) auf der Leeseite vor. Es kommt zu Auswirkungen auf das Landschaftsbild eines bislang unverbauten Küstenabschnitts.
- **Gerichtliche Überprüfung:** keine.

## 3 Herleitung und Begründung einer RETRO-Indikatorenliste

Aufbauend auf dem oben skizzierten RETRO-IKZM-Verständnis wird dies im Folgenden durch die Ableitung von Kriterien und Indikatoren so operationalisiert, dass es als Maßstab für die Dokumentenanalyse der einzelnen Fallbeispiele dienen kann.

### 3.1 Integriertes Küstenzonenmanagement als Governance-Aufgabe

Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) zielt darauf, im Rahmen von Planungs- und Managementprozessen die Widersprüche und Zielkonflikte zu bearbeiten, die sich aus unterschiedlichen menschlichen Nutzungen des Küstenraums ergeben. Neben dem Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Ansprüchen an die Nutzung haben dabei insbesondere die langfristige Bewahrung der natürlichen Ressourcen und der Schutz der Ökosysteme im Küstenraum eine zentrale Bedeutung (vgl. BURBRIDGE & HUMPHREY 1999: 1).

Mit seiner Ausrichtung auf die Integration widerstreitender wirtschaftlicher, sozialer, administrativer und ökologischer Ansprüche an den Küstenraum soll IKZM ausdrücklich einen Beitrag zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklungsstrategien im Küstenraum leisten.

Als Ergebnis des von der Europäischen Kommission zwischen 1997 und 1999 durchgeführten Demonstrationsprogramms zum IKZM hat sich gezeigt, dass nachhaltiges Küstenzonenmanagement eine umfassende Betrachtungsweise erfordert und gleichzeitig die spezifischen Bedingungen und natürlichen Prozesse in den betreffenden Gebieten beachten, alle im Einzelfall relevanten Akteure und Interessengruppen in die Planungen einbeziehen und die Kooperation zwischen allen staatlichen Akteuren sicherstellen muss.

Diese Schlüsselprinzipien können nur in Prozessen verwirklicht werden, die durch die eingesetzten Instrumente und Prozeduren einen verbindlichen Aushandlungsprozess zwischen allen betroffenen Akteuren organisieren, in dem Kompromisse über wirtschaftliche, ökologische und soziale Ziele erreicht und eine gemeinsam akzeptierte Vision für den betreffenden Küstenraum entwickelt werden (EU 1999a: 15ff.).

Mit dieser gleichzeitigen Ausrichtung auf Nachhaltigkeit, Integration und Aushandlung lassen sich die Empfehlungen der EU zur Umsetzung von IKZM (EU 2002) in eine Umweltpolitik einordnen, die auf europäischer Ebene das Ziel der **Umweltintegration** verfolgt. Diese Strategie der europäischen Kommission hat ab Anfang der 1990er Jahre die Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen durch europäische Regelungen angestrebt (UMWELTGUTACHTEN 2004: 110).

Als Instrument zur Erweiterung gesellschaftlicher Problemlösungsfähigkeit steht IKZM deshalb im Kontext der Diskussionen um die veränderte Qualität staatlicher Handlungsfähigkeit und sich wandelnder Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. In dieser Debatte um *Governance* werden Thesen untersucht, die für den Umgang mit gesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben (nicht nur) in europäischen Industrienationen von entscheidender Bedeutung sind und die damit auch die Anforderungen betreffen, die für IKZM zugrunde gelegt werden:

Als Ergebnis der wachsenden Bedeutung globaler Märkte und europäischer Institutionen, eingeschränkter finanzieller Möglichkeiten staatlicher Akteure und sozio-struktureller Veränderungen, die die Bindungswirkung traditioneller, an Großorganisationen gebundener Formen von Interessenvertretung einschränken, wird immer stärker von einer verringerten Wirksamkeit hierarchischer, durch Rechtssetzungen geprägter Formen staatlicher Steuerung ausgegangen. Als wichtige zusätzliche Formen des Umgangs zwischen Staat und Gesellschaft, die neben die rechtlichen Beziehungen treten, werden insbesondere netzwerkförmige Kooperationsbeziehungen angesehen (PIERRE 2000). Auch die Beziehungen zwischen staatlichen Ebenen und Akteuren wie Gebietskörperschaften, Fachbehörden oder Infrastruktureinrichtungen werden stärker von Interessenausgleichen durch Verhandlungen und Marktverhalten geprägt (OSTHORST 2002: 251ff.).

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion um die Bewertung dieser ökonomischen, politischen und sozialen Prozesse ist offen, welches Ausmaß der relative Bedeutungsverlust der nationalstaatlichen Ebene haben wird und inwieweit sich eine Entwicklung zusätzlicher, differenzierterer und verflochtener Verhandlungssysteme als Modernisierung oder Transformation verstehen lässt (KOOIMAN 2002). Übereinstimmung besteht jedoch darin, dass diese Entwicklungen

den Kern des liberal-demokratischen Staatsverständnisses berühren, da die Auflösung eines – auch bisher bereits zum Teil fiktionalen – einheitlichen steuernden Zentrums in eine Vielfalt von wechselseitig abhängigen Entscheidungsorten auch die politischen Verantwortlichkeiten für Entscheidungen und die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle staatlicher Entscheidungen durch die Gesellschaft verringert (PIERRE 2000). Diese Wirkungen sind auch durch Lösungen wie institutionelle Entflechtungen von Verfassungsorganen nur bedingt beeinflussbar, weil die zugrundeliegenden Interdependenzen nicht aufgelöst werden können (BENZ 2001a).

Die veränderte Reichweite staatlicher Steuerung und der Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft wirken deshalb unvermeidlich auf die Qualität demokratischer Entscheidungsverfahren zurück. Neben der Weiterentwicklung staatlicher Handlungsformen wird damit auch die Reformulierung demokratischer Kontroll- und Mitentscheidungsmöglichkeiten als Herausforderung erkennbar (BUCHSTEIN & JÖRKE 2003).

Im sich entwickelnden **Mehrebenenstaat** (BENZ 2001a) wird der europäische Nationalstaat zwar weiterhin einzig legitime Institution für demokratische Herrschaft bleiben, aber sich gleichzeitig sowohl international (durch die Einbindung in die EU) als auch intern weiter differenzieren und funktionale und territoriale Organisationsformen anders und weniger verkoppeln. Allen an Aushandlungen beteiligten Akteuren – Organisationen, Interessenverbänden ebenso wie Bürgergruppen – wird damit für ihre Interessenvertretung die mehrfache, sich teilweise überlappende und mitunter auch widersprechende Zugehörigkeit zu verschiedenen Sektoren, territorialen Gliederungen und Aushandlungsarenen zugemutet, in denen sie sich in unterschiedlicher Form (Wahlen, Markt, Verhandlungen, Diskurspolitik) beteiligen müssen, um Einfluss ausüben zu können.

Umweltprobleme bieten sich als Gegenstand für die Formulierung neuer Handlungsstrategien besonders an, da sie fast durchgängig Mehrebenenprobleme sind, komplexe und unsichere Zusammenhänge aufweisen und die Interessen sehr unterschiedlicher Akteure berühren. Damit wird die Aufgabe erkennbar, zwischen optimistischen *Good-Governance* Ansätzen und pessimistischen Unregierbarkeitsannahmen realistische Pfade für Problemlösungen zu suchen. Die Bearbeitung von Umweltproblemen macht dabei zum einen die Einbeziehung von gesellschaftlichen Akteuren unabdingbar und erfordert zum anderen dezentrale und transparente Strategien. Gerade vor dem Hintergrund von Legitimationsdefiziten der traditionellen Politik scheint der Gegenstand selbst damit den Bezug auf die Zivilgesellschaft nahe zu legen und zum Vehikel für demokratische Werte zu werden (THEYS 2002).

Insbesondere in demokratiethoretischen Ansätzen und der Forschung zu regionaler Nachhaltigkeit<sup>1</sup> wird untersucht, welche Aspekte von Entscheidungsprozessen zunehmend als problematisch gelten müssen.

- Als Folge der zunehmenden organisationalen Verflechtungen z.B. in *Public-Private*-Partnerschaften und Netzwerken wird eine Verschmelzung staatlicher und nicht-öffentlicher Körperschaften beobachtet, die die Fragmentierung öffentlicher Sphären verstärkt. Dadurch verschwimmen nicht nur die Trennlinien zwischen privat und öffentlich – die Interaktionen in formellen wie informellen Aushandlungsforen werden zudem vermehrt durch einflussreiche Akteure bestimmt, was die Selektivität und Exklusivität dieser Gremien erhöht (HIRST 2000; THEYS 2002, KOOIMAN 2002). Bedeutsame Akteure sind dabei zudem vorwiegend Organisationen, die gegenüber den von ihrem Verhalten Betroffenen nicht verantwortlich sind (SCHMITTER 2002).

---

<sup>1</sup> Als Konzept bietet *Governance* Anschlussstellen für unterschiedliche normative Konzepte (z.B. für liberale, sozialdemokratische oder auch anti-etatistische) sowie für verschiedene theoretische Zugänge wie systemtheoretische oder akteursbezogene Ansätze, aus denen unterschiedliche und zum Teil gegensätzliche Politikempfehlungen abgeleitet werden. Zudem wird *Governance* gleichzeitig als normatives Konzept und als analytische Kategorie verwendet. Die zugrunde gelegte Perspektive ist deshalb von zentraler Bedeutung für die Problemwahrnehmung (HIRST 2000, THEYS 2002).

- Bei der Vorbereitung und Durchsetzung von Entscheidungen werden die erheblichen Unterschiede in den Wissensbeständen und die Fähigkeiten, komplexe Informationen zu bewerten, immer bedeutsamer. Dies betrifft gleichermaßen die Kluft zwischen professionellen Organisationen (wie Firmen oder Fachbehörden) und Bürgergruppen wie die unterschiedlichen Kapazitäten zwischen Wirtschaftsakteuren und staatlichen Institutionen.
- Unabhängig vom Problem der Machtungleichgewichte zwischen den beteiligten Akteuren führt die Verschränkung zwischen verschiedenen Entscheidungsorten und -ebenen auch zu erheblichen Schwierigkeiten im Umgang mit der Frage, welche Teile der Bürgerschaft als *Demos* von einer Entscheidung betroffen und deshalb demokratisch zu beteiligen sind (ABROMEIT & SCHMIDT 1998).

In der Auseinandersetzung mit diesen grundsätzlichen Problemen werden die Anforderungen bestimmbar, die bei der Entwicklung von „*Participatory Governance*“ (GROTE & GBIKPI 2002) zu berücksichtigen sind:

Die wechselseitigen Abhängigkeiten und Verschränkungen zwischen den Entscheidungsarenen führen zu einem erheblichen Bedarf an Koordination und Kommunikation, für die Regelungen und Prozeduren bestimmt werden müssen, die gleichzeitig ihre Effektivität und demokratische Qualität sicherstellen. Entsprechend sollte Demokratie nicht auf Mehrheitsentscheidung in konstitutionell definierten Gremien reduziert werden, sondern als kontinuierlicher Prozess, der alle Aspekte der Kommunikation zwischen Regierung und Regierten umfasst und in dem Wahlentscheidungen nur von untergeordneter Bedeutung sind (HIRST 2000).

Entsprechend stellt sich die Aufgabe, das Verhältnis zwischen partizipativen und repräsentativ-parlamentarischen Elementen neu zu bestimmen und die Schnittstellen zwischen den Institutionen zu definieren. Für die partizipativen Aushandlungsformen müssen dabei Prozeduren entwickelt werden, die zu einem Ausgleich der Machtungleichgewichte zwischen den beteiligten Akteuren beitragen und gleichzeitig bindende Entscheidungen aus der regelmäßigen Kooperation der von den Entscheidungen betroffenen Akteure ermöglichen (SCHMITTER 2002). Zudem ist die Wissenskluft zwischen den Beteiligten zu überbrücken. Neben der formellen und kohärenten Organisation von Akteursnetzen werden *affirmative action* für Produzenten von Gegenwissen und traditionell ausgegrenzte Gruppen, die Zusammenfassung von zuständigen Institutionen und die Gewährleistung von unabhängigen Agenturen von Wissen und Kontrolle als Aufgaben erkennbar (THEYS 2002).

Neben informellen, nicht majoritär entscheidenden Gremien (MAJONE 1998) stellen auch formelle, funktional oder sektoral organisierte Entscheidungsarenen eine Möglichkeit der Problembearbeitung dar (ABROMEIT & SCHMIDT 1998).

Grundsätzlich gilt, dass sich für diese Probleme „Lösungsansätze [...] um so schwerer finden, je „konventioneller“, d.h. der gängigen parlamentarischen Praxis verhaftet die Demokratiedefinition ist, von der man ausgeht.“ (ABROMEIT & SCHMIDT 1998: 297). Die Aufgabe der formellen öffentlichen Institutionen (Staat, Parlamente, Rechtsprechung) wäre es damit, die Sicherheit über die Bedingungen der Aushandlung zu schaffen, öffentlich Kollektivitäten auszuhandeln und eine Rolle einzunehmen, die sich um die Leitbildentwicklung formiert.

Diese Ergebnisse der *Governance*-Diskussion – die hier im Anschluss an demokratiethoretische Überlegungen rekonstruiert wurden – werden in Deutschland gegenwärtig intensiv auf die Formulierung regionaler Strategien zur Förderung von Nachhaltigkeit angewandt, die zum einen eine Reaktion auf europäische Rechtssetzungen und internationale Entwicklungen darstellen, zum anderen aber lokale Prozesse reflektieren und fortsetzen.

*Governance*-Formen wird dabei die Chance eingeräumt, neue Zugänge zu regionalen Entwicklungsproblemen z.B. im Verhältnis zwischen Großstädten und benachbarten Gebietskörperschaften zu eröffnen, die in den gegenwärtigen Strukturen nicht zu bewältigen sind und an deren Bearbeitung die politisch-administrativen Akteure ein erhebliches Interesse haben (BENZ 2001b).



Gleichzeitig lassen sich wichtige Schnittpunkte zu Entwicklungen in der Raumplanung erkennen, die in den vergangenen Jahrzehnten ihren Anspruch aufgeben musste, als Fachdisziplin und gestützt auf das rechtliche Instrumentarium der Raumordnung zentrale gesellschaftliche Steuerungsentscheidungen zu prägen. Insbesondere in Konkurrenz zu sektoralen Planungen von Fachbehörden und angesichts von Vorentscheidungen, die zwischen bedeutenden Wirtschaftsakteuren und einzelnen Ressorts ausgehandelt wurden, hat sich in der Raumplanung ein neues Rollenverständnis entwickelt, in dem die Moderation zwischen den gegensätzlichen Interessen an der Raumnutzung und die Bearbeitung der sich hieraus zwischen verschiedenen staatlichen wie gesellschaftlichen Akteursgruppen ergebenden Konflikte in den Vordergrund rückt (FÜRST 2002). Vor dem Hintergrund des deutschen Institutionengefüges rückt dabei insbesondere das Verhältnis zwischen den Bundesländern, den kommunalen Gebietskörperschaften und den jeweiligen regionalen gesellschaftlichen Akteuren und Interessen in den Vordergrund. Einen Nebenaspekt bildet auch die Einbeziehung der europäischen Ebene, auf der die Raumplanung mit der Verabschiedung des EUREK 1999 und durch die zahlreichen Infrastruktur- und Raumentwicklungsprogramme eine neue Dimension bekommen hat.

Bei der Entwicklung regionaler Nachhaltigkeitsstrategien wird dem Einsatz von lokalen und regionalen *Governance*-Formen eine erhebliche Bedeutung als Baustein für eine nachhaltige Raumentwicklung zuerkannt, da sie als strategisch wichtiges Bindeglied für die Verknüpfung unterschiedlicher Akteure, Zugänge und Disziplinen fungieren können. Neben diesen Stärken bei der Entwicklung integrativer Ansätze treten allerdings auch auf regionaler Ebene wiederum die Probleme ungeklärter Schnittstellen zwischen den verschiedenen räumlichen und politischen Steuerungsebenen und Legitimationsprobleme zu Tage (NISCHWITZ ET AL. 2002: 25).

Gerade bei der Bearbeitung von regionalen umweltpolitischen Zielen bestätigt sich zudem die Bedeutung einer umfassenden Einbindung der relevanten Akteure und der Bildung von Vertrauen als Basis für die Zusammenarbeit gerade zwischen gegensätzlichen Interessen, die von Transparenz und nachvollziehbaren Entscheidungsprozessen abhängig ist. Zu diesen Schlüsselementen für gemeinsame Lernprozesse gehört außerdem die Entwicklung einer Vision mit einer langfristigen Perspektive (FICHTER & MOSS 2001).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird IKZM als ein spezieller Zugang zur Entwicklung von regionalen, output-orientierten *Governance*-Strukturen erkennbar, der die besonderen Bedingungen von Nutzungskonflikten im Küstenraum zum Ausgangspunkt hat. Als Charakteristika werden regelmäßig die Ausrichtung auf Nachhaltigkeit als „gutes Ergebnis“, die Orientierung auf Konsens und die Einbindung mehrerer staatlicher Ebenen und verschiedener Sektoren angeführt. Als zentrales Problem ist die Integration zwischen den staatlichen Entscheidungsebenen, den einzelnen gesellschaftlichen Sektoren, Branchen und staatlichen Fachpolitiken erkennbar. Auch die Stellung von Partizipation und demokratischer Beteiligung wird grundsätzlich angesprochen, ihre Verbindung zu den formellen politisch-administrativen Strukturen aber nicht geklärt. Als Beispiel für die Entwicklung einer IKZM-Praxis in Deutschland kann die von Kannen vorgelegte Analyse von IKZM-Projekten in Schleswig-Holstein gelten, die am Fall der Novellierung des Nationalparkgesetzes die Nutzungskonflikte an der schleswig-holsteinischen Wattenmeerküste zwischen Küstenschutzinteressen, Tourismus und Naturschutz untersucht und dabei Schlüsselfaktoren für die Umsetzung von IKZM identifiziert (KANNEN 2000). Fachlich zielt die Studie, die im Kontext der Entwicklung einer Küstenschutzstrategie für Schleswig-Holstein steht (FAHRENKRUG ET AL. 2001), dabei auf die Weiterentwicklung der Raumplanung. Andere Ansätze zielen auf die Entwicklung von Standards, denen netzwerkförmige IKZM-Prozesse genügen sollten (DASCHKEIT & STERR 2003).

Die weitgehende inhaltliche Übereinstimmung in der Analyse der Leistungen und grundsätzlichen Probleme, die zwischen der (demokratiethoretischen) *Governance*-Debatte, der Entwicklung regionaler Nachhaltigkeitsstrategien und der Diskussion um IKZM in Deutschland bestehen, setzt sich fort in den Ergebnissen des Demonstrationsprogramms der Europäischen Kommission, die

Erfahrungen aus mehreren EU-Ländern mit unterschiedlichen Bedingungen und Projekttypen widerspiegeln.

Hierbei hat sich die zentrale Bedeutung der Gestaltung von Integration und Aushandlung bestätigt. Aushandlung umfasst dabei gleichermaßen die Kooperation zwischen staatlichen Akteuren wie die Partizipation nicht-staatlicher Akteure (EU 2002: 23ff.). Für diese Formen der Aushandlung sind im Rahmen des Demonstrationsprogramms Anforderungen bestimmt worden, die die Grundsätze funktionierender Aushandlungsprozesse auf die Bedingungen der IKZM-Projekte übertragen.

Als Schlussfolgerung aus der *Governance*-Debatte muß zudem festgehalten werden, dass eine Verwirklichung von regionalen Nachhaltigkeitsstrategien und integrierter Politik nicht nur durch einzelne Instrumente wie IKZM verwirklicht werden kann, die die Bearbeitung einzelner Problemfelder operationalisieren sollen. Vielmehr wird deutlich, dass die Qualität von Aushandlung und Integration im IKZM entscheidend von der Qualität und der Entwicklung des gesamten Arrangements administrativer und politischer Entscheidungsprozeduren und ihrer konstitutionellen und rechtlichen Regelung bestimmt wird.

Die auf die Bewertung der Planungspraxis im Küstenraum anhand von IKZM-Kriterien zielende Analyse im Rahmen des Projektes RETRO muß deshalb auch Ergebnisse erbringen, die deutlich über den engen Rahmen der Auseinandersetzung mit Planungsprozeduren hinaus weisen und strukturelle Wirkungen des politischen Entscheidungssystems, der administrativen Praxis, der territorialen Gliederung und der Rechtsentwicklung berühren und naturgemäß nur cursorisch ansprechen können.

Insbesondere wird deutlich, dass die Raumordnung und projektbezogene Planungsprozeduren Knotenpunkte von gesellschaftlichen Nutzungskonflikten (nicht nur) bei der Entwicklung der Küstenzone darstellen. Mit dem in Deutschland bestehenden differenzierten rechtlichen und administrativen Instrumentarium wird das gegenwärtige Niveau der Entwicklung

- der horizontalen und vertikalen Abstimmung zwischen staatlichen Ebenen und Sektoren (Koordinations- und Integrationsleistung) und
- der Einbeziehung von und der Abstimmung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessen (Partizipationsleistung)

definiert.

Obwohl sich das Projekt RETRO darauf beschränkt, zentrale Aspekte dieser Leistungen der Planungspraxis auf die Verwirklichung von IKZM-Anforderungen zu analysieren, weisen die Ergebnisse des Projektes auf die Potentiale hin, die die bestehenden Planungsinstrumentarien für die Entwicklung integrierter regionaler Strategien und zur verbesserten Abstimmung zwischen gesellschaftlichen Ansprüchen haben können.

Wichtige Impulse für die Veränderung des Verwaltungs- und Planungsrechts als Rahmenbedingung werden gegenwärtig durch internationale Rechtssetzungen wie die Aarhus-Konvention, die EG-Wasserrahmenrichtlinie und die EG-Plan-Umweltprüfungsrichtlinie gegeben, die zu einem erweiterten Verständnis von Aushandlung im deutschen Verwaltungs- und Planungsrecht beitragen werden.

Zu diskutieren ist, ob und wie die Raumplanung als eigenständige funktionale Entscheidungsarena (ABROMEIT & SCHMIDT 1998, BENZ 2001a) entwickelt werden kann, in der die unterschiedlichen und widersprüchlichen Handlungslogiken der verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren und Akteure durch staatlich gewährleistete Aushandlungsstrukturen verbindlich abgestimmt werden. Gegenwärtig wird Planungsprozeduren bei der Verbindung themenbezogener funktionaler Kooperation und territorialer Steuerung insbesondere die Funktion zugesprochen, über das reaktive Monitoring die Rückwirkungen von Nutzungsinteressen auf andere Belange zu überprüfen (FÜRST 2001: 89). Sie stellen somit eine Form des Nutzungsmanagements dar, das im Rahmen des IKZM-Verständnisses der EU eine zentrale Rolle spielt.

Darüber hinaus könnten Planungsprozeduren zu Schnittstellen zwischen repräsentativ-demokratischen Entscheidungen, informellen Formen der Partizipation und gesellschaftlichen Konfliktbearbeitung und der Koordinierung zwischen staatlichen Ebenen und Fachpolitiken entwickelt werden, die die Leistungen nicht-hierarchischer *Governance*-Formen in der Konfliktbearbeitung und die Leistungen staatlicher Steuerung in der Ordnungsfunktion (z.B. Verteilung mit begrenzten Ressourcen, Gewährleistung von inhaltlichen und prozeduralen Standards) verbinden. Eine in diesem Sinne betriebene Entwicklung der Planungsinstrumente könnte gleichzeitig ein Baustein für eine Anpassung demokratischer Strukturen an veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen und zur Verbesserung der gesellschaftlichen Selbstkoordination sein.

### **3.2 Ziele der Analyse von Integration und Aushandlung in einem Integrierten Küstenzonenmanagement**

Im politisch-administrativen Mehrebenensystem Deutschlands sind die Entscheidungskompetenzen für Projekte im Küstenraum auf eine Vielzahl von Einzelakteuren verteilt. Daneben bestehen auf horizontaler Ebene Zuständigkeiten in verschiedenen Ressorts und Fachbehörden nebeneinander.

Die mit IKZM angestrebten *Integrationsleistungen* und die Sicherstellung von *Kooperation* und *Partizipation* bei Vorhaben im Küstenraum werden gegenwärtig in Deutschland durch verschiedene, aufeinander abgestimmte und gesetzlich geregelte Planungsverfahren organisiert. Entsprechend setzen bislang in Deutschland entwickelte Vorschläge zur Umsetzung der Ziele des IKZM auch bei der Integration dieser Ziele und Standards in das bestehende planerische Instrumentarium an (z. B. für Schleswig-Holstein: FAHRENKRUG ET AL. 2001).

Der Zielsetzung des Projektverbundes RETRO entsprechend soll geprüft werden, inwieweit bei der Realisierung von größeren Projekten im deutschen Küstenraum die mit IKZM verfolgten Standards bei den *Integrationsleistungen* und in der *Aushandlung* bereits erreicht werden und in welchen Bereichen Defizite bestehen.

Die zentralen Forschungsfragen hierfür lassen sich aus den Ergebnissen der Partizipationsforschung, der politikwissenschaftlichen Steuerungsforschung und Netzwerktheorie, der soziologischen Technikgeneseforschung und Erkenntnissen der Raumplanung formulieren. Aus unterschiedlichen Perspektiven wird hier jeweils thematisiert, wie in den untersuchten Prozessen mit Machtungleichgewichten umgegangen wird, welche Selektivitäten bestehen, welche strukturellen Effekte sich ergeben und wie effektiv die jeweiligen Problemlösungen sind.

Bei der Abwägung zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen zeigen empirische Untersuchungen beispielsweise, dass die zu Beginn von Projekten formulierten Integrationsziele im Projektverlauf entweder nicht ausreichend kontrolliert oder aufgrund von geltend gemachten Sachzwängen aufgegeben wurden (BRAND ET AL. 2002). Zudem ist sowohl bei der konzeptionellen Anlage als auch bei der praktischen Umsetzung von Nachhaltigkeitsprojekten eine starke Tendenz zur Bevorzugung ökonomischer Zielsetzungen und Interessen gegenüber sozialen und ökologischen Zielsetzungen zu erkennen (BLINDE ET AL. 2001). Hier stellt sich die Frage, inwieweit diese Tendenzen auch in den zu untersuchenden Vorhaben zu finden sind. Die für die Untersuchung ausgewählten repräsentativen Projekte sind deshalb darauf zu analysieren, welche Akteure beteiligt waren, welche Interessenlagen bestanden, wie in der Projektgeschichte der Aushandlungsprozess strukturiert war und wie die verschiedenen Interessen in diesem Prozess berücksichtigt wurden, wie und wann Abwägungen zwischen den unterschiedlichen Nachhaltigkeitszielen vorgenommen wurden.

Größere technische Entwicklungsprojekte etwa sind regelmäßig nur in ihren ersten Stufen für Interventionen externer Akteure offen. Bereits nach Abschluss der Konzeptphase setzt eine Schließung ein, die im weiteren Projektverlauf lediglich noch modifiziert, aber nicht mehr zurückgenommen wird (DOLATA 2002). Für die zu untersuchenden Projekte ist deshalb zu fragen, an welchem Entwicklungsstand die Aushandlungsprozesse angesetzt haben. Zudem zeigt sich, dass die Möglichkeiten zur Beeinflussung technologischer Projekte und ihrer Wirkungen auf ein natürliches

und soziales Umfeld von der sachlich-materiellen Spezifik der Projekte abhängig sind. Hier sind die Unterschiede bei verschiedenen in RETRO einbezogen Projekttypen bedeutsam.

In der Begleitforschung zu den europäischen Demonstrationsvorhaben zu IKZM wurden im Anschluss an die Erkenntnisse der verschiedenen relevanten Einzeldisziplinen Anforderungen an die Entwicklung von IKZM-Prozessen formuliert, die diese Fragen aufnehmen und in Bewertungskriterien umsetzen (BURBRIDGE & HUMPHREY, 1999; KING 1999). Da das europäische Demonstrationsvorhaben mit den aus ihm abgeleiteten Empfehlungen zudem einen wichtigen Ausgangspunkt für die Entwicklung des BMBF-Förderschwerpunktes „Forschung für ein nachhaltiges Küstenzonenmanagement“ bilden, bietet es sich auch deshalb an, die dort formulierten Grundsätze und Anforderungen an die Ausgestaltung von Integration und Aushandlung im Rahmen von RETRO bei der Formulierung von Bewertungskriterien für die retrospektive Analyse von Projekten zugrunde zu legen.

Wie mit Bezug auf die Diskussion um nachhaltige regionale Strategien und *Governance* gezeigt wurde, sind Integration und Aushandlung als Wirkungen von Planungen und Planungsentscheidungen untrennbar miteinander verbunden. Um die Formulierung von Untersuchungszielen und ihre Operationalisierung in Kriterien und Indikatoren zu erleichtern, werden die beiden Bereiche im folgenden getrennt bearbeitet, was als lediglich analytische Trennung zu forschungspragmatischen Zwecken zu verstehen ist.

Die mit dem Konzept der Nachhaltigkeit angestrebte Integration von ökologischen, sozialen und ökonomischen Zielsetzungen im Küstenzonenmanagement kann nur durch die Mitwirkung der beteiligten Akteure erreicht werden, die gleichermaßen die jeweils relevanten thematischen Wissensbestände durcharbeiten und gegeneinander abwägen müssen und die Interessen der beteiligten Akteure einbeziehen müssen. Um diese umfassende Betrachtungsweise in einem verbindlichen Aushandlungsprozess zu verwirklichen, müssen IKZM-Prozesse gleichzeitig vier unterschiedliche Formen von Koordination ermöglichen (BURBRIDGE & HUMPHREY, 1999:2):

- die *horizontale Integration* von nebeneinander bestehenden Politiken von Fachbehörden, räumlich benachbarten Gebietskörperschaften, Managementstrukturen und Entwicklungskonzepten staatlicher Akteure;
- die *vertikale Integration* von Politiken und Entwicklungskonzepten zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen wie Kommunen, Regionen, Bundesländern, Bund und EU;
- die *territoriale Integration* von Politiken und Entwicklungskonzepten, die verschiedene in Wechselbeziehung zueinander stehende geologische Zonen wie den Offshore-Bereich, Ästuar, Litoral und die Landseite betreffen;
- die *Integration* von aufeinander folgenden Zielen, Politiken und Entwicklungskonzepten *im Zeitverlauf*.

In den Projekten des IKZM-Demonstrationsprogramms wie in anderen Formen komplexer Kooperationen treffen diese Integrationsaufgaben auf typische Hindernisse, die sich zu einer Blockade im Aushandlungsprozess entwickeln können:

- So bestehen zwischen den Zuständigkeiten der staatlichen Akteure mitunter Überschneidungen, Lücken, hierarchische Beziehungen und Mitwirkungsrechte, die Konkurrenzen und Kompetenzstreitigkeiten fördern können.
- Die einzelnen staatlichen wie gesellschaftlichen Akteure verfügen in unterschiedlichem Maße über Rechtspositionen, die eine ungleiche Stellung der an den Aushandlungsprozessen beteiligten Akteure zur Folge haben.
- In den Aushandlungsprozessen stehen sich z. T. Akteure mit rivalisierenden politischen Zielen gegenüber.
- Die Verwirklichung kurzfristiger sozio-ökonomische Bedürfnisse und langfristiger ökologischer Schutzziele schließen einander in vielen Fällen aus.

Um mit IKZM ein nachhaltiges Küstenzonenmanagement zu erreichen, verbietet sich in den meisten Fällen eine hierarchische Strategieentwicklung und eine ausschließliche Beteiligung von Akteuren entsprechend ihrer an politischer oder wirtschaftlicher Gestaltungsfähigkeit sowie Rechtspositionen gebundenen Vetomacht. Die Aushandlung in einem IKZM-Prozess muß deshalb die folgenden auf die Ermöglichung von Partizipation zielenden Grundsätze berücksichtigen (KING 1999: 8f.):

- Klarheit des Prozesses
- Repräsentativität
- Offenheit und Transparenz
- Angemessene Partizipationstechniken
- Ressourcen
- Lernkultur

Aus der Umsetzung der Integrationsaufgaben und der Ausgestaltung von Kooperation und Partizipation im Aushandlungsprozess lassen sich wichtige Maßstäbe ableiten, um die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitszielen in unterschiedlichen Formen von Küstenzonenmanagementprojekten zu bewerten und Hindernisse zu identifizieren, die ihrer Verwirklichung entgegenstehen.

Im den folgenden Abschnitten werden deshalb auf der Basis der Ergebnisse des europäischen Demonstrationsvorhabens für die Bereiche *Integration* und *Aushandlung* detaillierte Kriterien und Indikatoren bestimmt, die diese Fragen an die Qualität der bestehenden Planungspraxis aufnehmen und für die empirische Untersuchung der ausgewählten Projektbeispiele operationalisieren.

### 3.3 Kriterien und Indikatoren zur Untersuchung von Aushandlung

Die im EU-Demonstrationsprogramm zum IKZM entwickelten Anforderungen an die prozedurale Ausgestaltung von Kooperation und Partizipation im Aushandlungsprozess (vgl. oben) wurden für die Untersuchung der für das Projekt RETRO ausgewählten Projektbeispiele als Ausgangspunkt für die Bildung von für die folgenden Kriterien und Indikatoren zu Grunde gelegt.

Für die Untersuchung der Anforderungen an Aushandlung haben sich die folgenden 7 Kriterien mit insgesamt 26 Indikatoren ergeben.

Als Kriterien werden dabei die zentralen Aspekte der Aushandlungsprozesse verstanden, die durch die jeweils zugehörigen Indikatoren detaillierter ausgeführt werden. In der Untersuchung werden die Indikatoren benutzt, um die Praxis der Aushandlung in den einzelnen Fällen durch die Zuordnung zu den drei Bewertungsstufen „gering“, „mittel“ und „hoch“ zu beschreiben und zu bewerten. Die Indikatoren werden mit „gering“ bewertet, wenn die dargestellten Voraussetzungen für die Bewertungsstufen „mittel“ und „hoch“ nicht vorliegen.

Klarheit des Aushandlungsprozesses	hoch	mittel	gering
Wieweit ist der Prozess auf eine klare Strategie angelegt, klar gegliedert, dabei aber gleichzeitig gegenüber veränderten Umständen flexibel?			
Wie klar und von den beteiligten Akteuren akzeptiert sind die Regeln für die Aushandlung?			
Inwieweit ist das Ergebnis der Aushandlung offen? Welche Gestaltungsspielräume bestehen noch?			

Tab. 2: Indikatorenset für das Kriterium Klarheit des Aushandlungsprozesses.

**Kriterium „Klarheit des Aushandlungsprozesses“**

IKZM-Anspruch: Der Prozess muß eine klare Strategie aufweisen, in klare und akzeptierte Abschnitte gegliedert sein, die nicht umstritten und gegenüber veränderten Umständen flexibel sind („hoch“) bzw. die Ziele wenigstens überwiegend verwirklicht („mittel“). Er muß eindeutige Regeln besitzen, die von allen („hoch“) oder zumindest den meisten („mittel“) beteiligten Akteure akzeptiert werden können. Sein Ergebnis darf nicht von vornherein feststehen („hoch“) und muß auch bei Vorentscheidungen übergeordneter Instanzen ausreichende Gestaltungsspielräume aufweisen („mittel“).

**Kriterium „Repräsentativität“**

IKZM-Anspruch: Die Aushandlung muss von einer ausreichend großen Kerngruppe getragen werden und politische Unterstützung besitzen („hoch“), die zumindest zur Durchführung des Prozesses ausreicht („mittel“). Es sollten alle relevanten Akteure aus Wissenschaft, Wirtschaft, Interessenverbänden, lokalen und regionalen Akteuren, NGOs etc. aktiv identifiziert und einbezogen („hoch“) bzw. nach Geltendmachen ihrer Interessen einbezogen („mittel“) werden. Ökologische Aspekte und Belange sollten genauso wie wirtschaftliche, soziale und kleinräumige / lokale Aspekte und Interessen umfassend und gleichberechtigt („hoch“) in der Aushandlung repräsentiert sein bzw. zumindest in der Aushandlung erheblich berücksichtigt werden („mittel“).

Repräsentativität	hoch	mittel	gering
Wird der Prozess von einer ausreichende großen Kerngruppe unterstützt?			
Werden alle relevanten Interessen und Akteure identifiziert und in die Aushandlung einbezogen?			
Welchen Stellenwert haben ökologische Aspekte und Belange in der Aushandlung?			
Welchen Stellenwert haben wirtschaftliche Aspekte und Interessen in der Aushandlung?			
Welchen Stellenwert haben soziale Aspekte und Interessen in der Aushandlung?			
Welchen Stellenwert haben kleinräumige, lokale Aspekte und Interessen in der Aushandlung?			

Tab. 3: Indikatorenset für das Kriterium Repräsentativität.

Transparenz	hoch	mittel	gering
Wird die Öffentlichkeit einbezogen und Abschnitte administrativ eingebettet?			
Werden Informationen über die bedeutsamen Fakten, den Aushandlungsprozess und die Bewertungen zur Verfügung gestellt?			
Sind die bestimmten Orte für die Aushandlung geeignet?			

Tab. 4: Indikatorenset für das Kriterium Transparenz.

### Kriterium „Transparenz“

IKZM-Anspruch: Der Prozess muß die Öffentlichkeit aktiv einbeziehen und Abschnitte kommunikativ einbetten („hoch“) bzw. zumindest zum Gegenstand von Medienberichterstattung gemacht werden („mittel“). Dabei müssen mit Unterstützung aller beteiligten Akteure alle Informationen über die bedeutsamen Fakten, den Aushandlungsprozess und die Bewertungen zur Verfügung gestellt werden („hoch“) bzw. zumindest dokumentiert und grundsätzlich zugänglich sein („mittel“). Die für die Kommunikation angebotenen Orte müssen angemessen sein („hoch“) bzw. dürfen die Aushandlung zumindest nicht behindern („mittel“).

### Kriterium „Partizipationstechniken“

IKZM-Anspruch: Die gewählten Verfahren müssen zielführend sein, zu den Zielgruppen passen und qualifiziert umgesetzt werden („hoch“), dürfen aber zumindest die Beteiligung der verschiedenen Akteure nicht einschränken („mittel“). Sie sollen eine Konfliktlösung überwiegend („hoch“) bzw. zumindest teilweise („mittel“) durch Aushandlung ermöglichen und den Konsens fördern. Die Partizipationstechniken sollen messbare Ergebnisse erbringen, die das Spektrum der betroffenen Interessen vollständig („hoch“) bzw. überwiegend („mittel“) abdecken.

Partizipationstechniken	hoch	mittel	gering
Sind die eingesetzten Partizipationstechniken für die Zielgruppen angemessen?			
Wird eine Konfliktlösung durch Aushandlung durch die Partizipationstechniken gefördert?			
Erbringen die eingesetzten Partizipationstechniken messbare Ergebnisse?			

Tab. 5: Indikatorenset für das Kriterium Partizipationstechniken.

### Kriterium „Ressourcen für den Aushandlungsprozess“

IKZM-Anspruch: Der Prozess muss eine Grundfinanzierung aufweisen, die ausreichend ist („hoch“) bzw. den Teilnehmern zumindest die Mitwirkung erlaubt („mittel“). Die Teilnehmer müssen über ausreichende Qualifikationen zur Mitgestaltung („hoch“) bzw. zumindest zur Mitwirkung („mittel“) verfügen. Für die Aushandlung müssen zeitliche Spielräume zur Verfügung stehen, die es den Teilnehmern erlauben, ihre Interessen zu formulieren („hoch“) bzw. die sie hierin zumindest nicht behindern („mittel“).

Ressourcen	hoch	mittel	gering
Steht für den Aushandlungsprozess eine Grundfinanzierung zur Verfügung?			
Verfügen die Teilnehmer über ausreichende Qualifikationen?			
Stehen ausreichende zeitliche Spielräume für die Aushandlung zur Verfügung?			

Tab. 6: Indikatorenset für das Kriterium Ressourcen.

### Kriterium „Lernkultur“

IKZM-Anspruch: Der Prozess muß ein regionales Leitkonzept besitzen bzw. entwickeln, das von allen Akteuren getragen wird („hoch“) bzw. von ihnen überwiegend akzeptiert wird („mittel“). Der Prozess muß überwiegend („hoch“) bzw. zumindest teilweise („mittel“) auf Interaktivität angelegt sein. Der Prozess soll auf Ganzheitlichkeit zielen und dabei alle sektoralen Belange berücksichtigen („hoch“) bzw. dies zumindest weitgehend („mittel“) anstreben. Er soll außerdem auf Vertrauen zwischen allen beteiligten Akteuren („hoch“) bzw. den meisten („mittel“) angelegt sein.

Lernkultur	hoch	mittel	gering
Hat der Prozess ein Leitkonzept besessen bzw. entwickelt?			
War der Prozess auf Interaktivität angelegt?			
War der Prozess auf Ganzheitlichkeit angelegt?			
War der Prozess auf Vertrauen angelegt?			

Tab. 7: Indikatorenset für das Kriterium Lernkultur.

### Kriterium „Überprüfung/Überprüfbarkeit“

IKZM-Anspruch: Der Prozess selbst muß von der Öffentlichkeit und den beteiligten Akteuren vollständig („hoch“) bzw. zumindest überwiegend („mittel“) nachvollziehbar sein. Sein Ergebnis muß für die beteiligten Akteure vollständig („hoch“) bzw. zumindest überwiegend („mittel“) gerichtlich überprüfbar sein – dieser Indikator wird allerdings weiter unten vertieft behandelt und an dieser Stelle lediglich als Verweis aufgeführt. Folgewirkungen müssen durch ein naturwissenschaftliches Monitoring überwacht werden („hoch“) - zumindest die wichtigsten („mittel“). Die angestrebten wirtschaftliche Ergebnisse müssen überprüft und bewertet werden („hoch“), zumindest aber nachträglich gegenüber der Öffentlichkeit transparent gemacht werden („mittel“).

Überprüfbarkeit	hoch	mittel	gering
Ist der Prozess für die Öffentlichkeit und die beteiligten Akteure nachvollziehbar?			
Welche Bedeutung hat die gerichtliche Überprüfbarkeit?			
Welche Bedeutung hat das naturwissenschaftliche Monitoring?			
Welche Bedeutung hat die Überprüfung der wirtschaftlichen Zielerreichung?			

Tab. 8: Indikatorenset für das Kriterium Überprüfbarkeit.

## 3.4 Kriterien und Indikatoren zur Untersuchung von Integration

Vor dem Hintergrund der territorialen Integration als ein Aspekt von Integration spielt in Deutschland die Raumordnung als ein eingeführtes, der Nachhaltigkeit und einer umfassenden Betrachtungsweise verpflichtetes und auf vielen Ebenen (räumlich wie inhaltlich) integrierendes Planungsinstrument eine besondere Rolle. Dies gilt insbesondere, da sie über die Raumordnungspläne durch



Partizipationsprozesse legitimierte vorhabenunabhängige Aussagen zur langfristigen Raumentwicklung trifft und in diesem Kontext auch versucht wird, (Bundes)Ländergrenzen zu überwinden. Darüber hinaus stellen die vorhabenbezogenen Raumordnungsverfahren zusätzliche Möglichkeiten der territorialen Integration und vorgelagerten Abstimmungen zur Verfügung. Das Instrument Raumordnung enthält also bereits wichtige Aspekte, die für ein IKZM erforderlich sind.

Entsprechend den in Kapitel IV der Empfehlungen der EG zum IKZM formulierten Grundsätzen zur Entwicklung nationaler Strategien (EU 2002) ist davon auszugehen, dass eine zu entwickelnde IKZM-Strategie für Deutschland wesentlich an das bestehende rechtliche Instrumentarium und damit unter dem Gesichtspunkt langfristiger Raumentwicklung an die etablierte Raumplanung bzw. -ordnung anschließen wird.

Aus diesem Grund wurde bei der Analyse der Fallbeispiele unter dem Gesichtspunkt territoriale Integration der Raumordnung ein besonderer Platz eingeräumt. Anhand der auf die Raumordnung bezogenen Indikatoren soll dargestellt werden, ob und wie in den Fallbeispielen die langfristigen Zielvorstellungen der Raumordnung berücksichtigt worden sind. Aufgabe von RETRO mit seiner Untersuchung von Fallbeispielen kann und soll es nicht sein, die tatsächliche Umsetzung der im Raumordnungsgesetz formulierten Ansprüche z.B. zur Nachhaltigkeit in den Landesraumordnungsprogrammen zu analysieren (dies wäre eine gesonderte Forschungsaufgabe). Die Analyse der Fallbeispiele kann jedoch zum einen aufzeigen, ob und wie die Aussagen der Raumordnungspläne als abgestimmte und gesellschaftlich legitimierte Aussagen zur langfristig angestrebten Raumentwicklung in der Planungspraxis an der Küste berücksichtigt bzw. umgesetzt werden und ob Raumordnungsverfahren im Rahmen der Genehmigung eines Vorhabens zu einer umfangreicheren Berücksichtigung der Belange der Raumordnung und zu einer umfangreicheren Alternativenprüfung sowie Abstimmung zwischen verschiedenen territorialen Zuständigkeitsbereichen führen. Zum anderen soll die Analyse unter dem Blickwinkel IKZM mögliche Defizite der derzeitigen Praxis und gegebenenfalls der zugrundeliegenden rechtlichen Bestimmungen aufzeigen.

Wie schon erwähnt ist ein besonderer Anspruch von IKZM die Betrachtung des betroffenen Gesamttraumes. Da die Umsetzung der Raumordnung jedoch auf Landesebene (Landesraumordnungsprogramm) und nachgeordneten Ebenen (regionale Raumordnungsprogramme) erfolgt, soll die Analyse der Fallbeispiele auch zeigen, ob und gegebenenfalls wie sich aus diesen politischen Grenzen Defizite hinsichtlich dieser IKZM-Charakteristik ergeben. Das Fehlen einer Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone jenseits der Länderkompetenzen ist bereits seit längerem als Mangel erkannt (BUCHHOLZ 2003; ERBGUTH 2003); derzeit ist eine entsprechende Anpassung des Raumordnungsgesetzes in Vorbereitung.

Für die Untersuchung der Anforderungen an Integration haben wir analog zum Bereich Aushandlung die folgenden 6 Kriterien mit insgesamt 13 dreistufig bewertbaren Indikatoren definiert.

In einzelnen Fällen ist eine Bewertung mit „gering“, „mittel“ und „hoch“ nicht sinnvoll möglich, hier werden alternativ die Formulierungen „nein“, „zum Teil“ und „ja“ verwendet.

<b>Vertikale Integration</b>	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden staatliche Akteure der verschiedenen Ebenen in den Prozess einbezogen?			
Werden die Politiken und Entwicklungskonzepte der verschiedenen staatlichen Ebenen im Prozess koordiniert?			

Tab. 9: Indikatorenset für das Kriterium Vertikale Integration.

**Kriterium „Vertikale Integration“**

IKZM-Anspruch: Der Prozess soll die auf den einzelnen staatlichen Ebenen (Kommunen, Regionen, Bundesländern, Bund und EU) bestehenden Politiken und Entwicklungskonzepte einbeziehen und koordinieren. Als positiv („hoch“) für die Breite der vertikalen Integration wird die umfassende Einbeziehung aller Ebenen bewertet, als „mittel“ eine geringe Einschränkung bei der Einbeziehung der staatlichen Ebenen. Die Koordination zwischen den Ebenen wird positiv bewertet, wenn die Politiken und Entwicklungskonzepte aller Ebenen integriert werden („hoch“) bzw. eingeschränkt positiv, wenn dieses Ziel zumindest weitgehend erreicht wird („mittel“).

**Kriterium „Horizontale Integration“**

IKZM-Anspruch: Der Prozess soll nebeneinander bestehende Politiken von Fachbehörden, räumlich benachbarten Gebietskörperschaften, Managementstrukturen und Entwicklungskonzepte staatlicher Akteure einbeziehen und koordinieren. Als positiv („hoch“) wird eine erhebliche Breite der einbezogenen Fachpolitiken bewertet, als eingeschränkt positiv („mittel“) ein begrenzter Umfang einbezogener Fachpolitiken. Die Koordination zwischen den Fachpolitiken wird positiv bewertet, wenn alle sektoralen Politiken integriert werden („hoch“) bzw. eingeschränkt positiv, wenn dieses Ziel zumindest weitgehend erreicht wird („mittel“).

Horizontale Integration	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden Fachpolitiken und sektorale Konzepte staatlicher Akteure in den Prozess einbezogen?			
Werden die Fachpolitiken und sektorale Konzepte der verschiedenen staatlichen Akteure im Prozess koordiniert?			

Tab. 10: Indikatorenset für das Kriterium Horizontale Integration.

**Kriterium „Territoriale Integration“**

**Vorhaben in gesamter räumlicher Ausdehnung in einem Verfahren behandelt:** Grundlage für eine umfassende territoriale Integration ist, dass das gesamte Vorhaben in seiner räumlichen Ausdehnung, d.h. allen einander bedingenden Teilen/Abschnitten (inkl. Kompensationsmaßnahmen), in einem Verfahren behandelt wird. Deshalb wird bei diesem Indikator der Begriff „Vorhaben“ im o.g. erweiterten Sinne verstanden. Bei den anderen Indikatoren wird der Begriff dagegen im engeren Sinne, also den Projektdokumenten entsprechend verwendet.

Als positiv („hoch/ja“) wurde bewertet, wenn das Vorhaben inkl. aller Teile in seiner gesamten räumlichen Ausdehnung in einem Verfahren betrachtet wurde (einzelne weitere Verfahren z.B. für einzelne Bauwerke, die aber keine weiteren Flächen betreffen und keine neuen bisher nicht betrachteten räumlichen Betroffenheiten schaffen bleiben unbeachtet). Als „mittel/z.T.“ wurde ein Vorhaben bewertet, wenn die umfassende räumliche Betrachtung zumindest in einem Teil des gesamten Vorganges stattfand (z.B. in der Umweltverträglichkeitsstudie oder in einem Raumordnungsverfahren bzw. einer landesplanerischen Abstimmung).

**Abstimmung zwischen verschiedenen territorialen Zuständigkeitsbereichen:** Für ein IKZM ist eine geographisch umfassende Betrachtungsweise und die Einbeziehung aller betroffenen Parteien sowie eine bessere Koordinierung von behördlichen Aktionen zur Steuerung der Wechselwirkungen zwischen Meer und Land notwendig (EG 2002, Kap. II a) und f), Kap. I h)). Als positiv („hoch“) wurde daher die Einbeziehung aller durch das Vorhaben betroffenen territorialen Zuständigkeitsbereiche (Bund, Länder, Landkreise, Gemeinden, Nachbarstaaten) bewertet. Erfolgte eine Abstimmung, aber nicht mit allen Betroffenen, oder erfolgte die Abstimmung mit allen

Betroffenen bei vorgelagertem Raumordnungsverfahren nur in einem Teilverfahren zu diesem Vorhaben, wurde die Bewertung „mittel“ vergeben. Außerdem sollte auf eine Überwindung der Land- Meer-Grenze in den Betrachtungen geachtet werden, d.h. auch die Umweltauswirkungen sollten integriert für beide Räume betrachtet werden. Dieser Punkt stellt einen zentralen Bestandteil von IKZM dar und ist deshalb besonders zu beachten. Da an der Land-Meer-Grenze meist Zuständigkeitsbereiche beginnen/aufhören, ist eine integrierte Betrachtung ebenfalls sehr wichtig („hoch/ja“: ist in Genehmigung/ Planfeststellungsbeschluss und Umweltverträglichkeitsstudie der Fall; „mittel/z.T.“ ist nur in Raumordnungsverfahren/ Landesplanerischer Abstimmung oder Umweltverträglichkeitsstudie erfolgt).

**Betrachtung von Alternativen:** Die Betrachtung von Alternativen muss der Findung derjenigen dienen, die den IKZM-Kriterien am Besten entspricht. Im Folgenden wird zwischen Verfahrens-, Standort- und Konzeptalternativen sowie der Null-Alternative unterschieden (vgl. GROß 2001). Im Vordergrund stehen die Standortalternative (ein Vorhaben gleicher Art an einem anderen Ort in einem vorab definierten Betrachtungsraum) und die Konzeptalternative (ein Vorhaben anderer Art als das ursprünglich geplante, das dieses ersetzt, wobei es auch in einem anderen Raum umgesetzt werden kann (z.B. Hafenverlagerung statt Flussvertiefung).

Gepüft wurde

- ob eine Standortalternativenprüfung stattfand und
- ob eine Konzeptalternativenprüfung stattfand.

Diese muss für eine Bewertung als „hoch/ja“ standardisiert und für alle wesentlichen Varianten/Alternativen in einem ähnlichen Umfang erfolgen, damit vergleichbare Ergebnisse für die einzelnen Alternativen vorliegen. Als „mittel/z.T.“ wurde eine nicht standardisierte und/oder sehr unterschiedlich umfangreiche Prüfung bewertet. Dementsprechend wurde bei fehlender Alternativenprüfung die Bewertung „gering/nein“ vergeben.

**Raumordnungsprogramme vorhanden und kompatibel:** Raumordnungsprogramme können ein Instrument zur langfristigen Entwicklung eines Raumes im Sinne von IKZM sein, da sie der Nachhaltigkeit, Langfristigkeit, umfassenden geographischen Betrachtungsweise und Partizipation verpflichtet sind. Deshalb wurde das Vorhandensein möglichst aktueller Raumordnungsprogramme und ihre Kompatibilität positiv bewertet. Waren Raumordnungsprogramme nur auf Landesebene vorhanden oder stark veraltet, wurde die Bewertung „mittel/z.T.“ vergeben.

**Verträglichkeit mit Zielen der Raumordnung diskutiert / Übereinstimmung mit Raumordnungsprogramm:** Sollen die in den Raumordnungsprogrammen festgelegten Ziele der Raumordnung, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie gesellschaftlich akzeptierte Entwicklungsziele für eine Raum darstellen, eine Außenwirkung entfalten, müssen sie bei Planverfahren als Bewertungsmaßstab herangezogen werden. Zu gegebenenfalls auftretenden Widersprüchen zwischen der Raumnutzung durch das Vorhaben und den Zielen der Raumordnung muss Stellung bezogen werden. Als positiv wurde daher eine umfassende Diskussion der Verträglichkeit mit den Zielen der Raumordnung unter Beteiligung der relevanten gesellschaftlichen Akteure bewertet, was insbesondere durch ein Raumordnungsverfahren gewährleistet ist. Mindestanforderung für eine Bewertung mittel war eine Diskussion der Ziele der Raumordnung im Rahmen von landesplanerischen Abstimmungen oder der Genehmigung bzw. des Planfeststellungsbeschlusses. Bei einer Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung reicht auch die Feststellung dieser Tatsache und eine kurze Darstellung dieser Ziele.

Entspricht das Vorhaben vollständig den Festlegungen im Raumordnungsprogramm, wurde die Bewertung „hoch“ vergeben. Eine mittlere Übereinstimmung ergab sich, wenn nur Teile des Vorhabens (z.B. die Kompensationsmaßnahmen) dem Raumordnungsprogramm entsprachen oder im Raumordnungsprogramm selber sich widersprechende Ziele für einen Raum formuliert wurden und durch das Vorhaben deshalb nur ein Teil der Ziele erfüllt werden konnte.

<b>Territoriale Integration</b>	hoch ja	mittel z.T.	gering nein
Wurde das Vorhaben in seiner gesamten räumlichen Ausdehnung in einem Verfahren behandelt?			
Wie hoch war der Grad der Abstimmung zwischen verschiedenen territorialen Zuständigkeitsbereichen?			
Sind Vorhabensalternativen betrachtet worden?			
Umfassen ein oder mehrere Raumordnungsprogramme den gesamten vom Vorhaben tangierten Raum und sind diese kompatibel?			
In welchem Maß wurde die Verträglichkeit mit den Zielen der Raumordnung im Genehmigungsverfahren diskutiert? Wie hoch ist die Übereinstimmung des Vorhabens mit den Festlegungen im Raumordnungsprogramm?			

Tab. 11: Indikatorenset für das Kriterium Territoriale Integration.

**Kriterium „Integration zeitlich kumulativer Wirkungen“**

IKZM-Anspruch: Der Prozess soll zeitlich aufeinander folgende Ziele, Politiken und Entwicklungskonzepte und die sich hieraus ergebenden Belastungen integrieren. Über die Vorbelastungen der betroffenen Ökosysteme hinaus sind auch Belastungen einzelner Akteure bzw. sozialer oder wirtschaftlicher Interessen zu berücksichtigen. Als positiv („hoch“) wird eine erhebliche Breite der berücksichtigten zeitlichen Vorbelastungen bewertet, als eingeschränkt positiv („mittel“) ein begrenzter Umfang. Der Prozess soll außerdem eine langfristige Zielvorstellungen für das Projektgebiet bzw. ein zeitliches Leitbild entwickeln, die die Ansprüche der verschiedenen Interessen und Sektoren integriert. Als positiv („hoch“) wird der ausdrückliche Bezug auf ein integriertes regionales Leitbild bewertet, als eingeschränkt positiv („mittel“) der Bezug auf ein sektorales Leitbild, das die Interessen anderer Sektoren mit berücksichtigt.

<b>Integration zeitlich kumulativer Wirkungen</b>	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden Vorbelastungen einzelner Akteure bzw. Interessen durch vorgelagerte Verfahren und Projekte berücksichtigt?			
In welchem Umfang wird für das Projektgebiet ein langfristiges Entwicklungsziel bestimmt, das sektorale Ziele integriert?			

Tab. 12: Indikatorenset für das Kriterium Integration zeitlich kumulativer Wirkungen.

**Kriterium „Integration räumlich kumulativer Wirkungen“**

IKZM-Anspruch: Der Prozess soll räumlich benachbarte Ziele, Politiken und Entwicklungskonzepte und die sich hieraus ergebenden Belastungen integrieren. Über die Vorbelastungen der betroffenen Ökosysteme hinaus sind auch Belastungen einzelner Akteure bzw. sozialer oder wirtschaftlicher Interessen zu berücksichtigen. Als positiv („hoch“) wurde eine erhebliche Breite der berücksichtigten räumlich kumulierten Belastungen bewertet, als eingeschränkt positiv („mittel“) ein begrenzter Umfang.

Integration räumlich kumulativer Wirkungen	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden Belastungen einzelner Akteure bzw. Interessen durch räumlich benachbarte Ziele, Politiken und Entwicklungskonzepte einbezogen?			

Tab. 13: Indikatorenset für das Kriterium Integration räumlich kumulativer Wirkungen.

### Kriterium „Festlegung von Kompensationen“

IKZM-Anspruch: Im Prozess sollen Interessen und materielle Betroffenheiten zwischen den beteiligten Akteuren ausgeglichen werden. Über den Ausgleich ökosystemarer Funktionen hinaus sind auch Betroffenheiten einzelner Akteure bzw. sozialer oder wirtschaftlicher Interessen zu kompensieren. Als positiv („hoch“) wird ein Ausgleich von Einschränkungen bewertet, bei dem die Qualität der einzelnen Belange erhalten bleibt, als eingeschränkt positiv („mittel“) wird ein Ausgleich bewertet, der dieses Ziel zumindest teilweise erreicht.

Festlegung von Kompensationen	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden Belastungen einzelner Akteure bzw. Interessen durch räumlich benachbarte Ziele, Politiken und Entwicklungskonzepte einbezogen?			

Tab. 14: Indikatorenset für das Kriterium Festlegung von Kompensationen.

### 3.5 Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt) im Integrierten Küstenzonenmanagement

Der Umgang mit ökologischen Fragestellungen in Planverfahren ist aktuell v.a. im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG 2002), im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG 2001) und in nachgeordneten Verordnungen und Handlungsanweisungen geregelt. Diese Gesetze und Vorschriften enthalten keine spezifischen Regelungen für den Küstenraum.

Wir gehen davon aus, dass die von uns betrachteten Planverfahren im Einklang mit dem jeweilig gültigen Recht durchgeführt bzw. gegebenenfalls durch betroffene Interessenvertreter beklagt und im nachhinein entsprechend angepasst wurden. Deshalb fokussiert sich der ökologische Teil unserer Indikatorenliste auf Elemente, die im Zuge der Implementierung eines IKZM neu oder neu bewertet in Planungsprozesse einfließen sollten. Solche sind jedoch nirgends explizit genannt oder konkret definiert. Deshalb ist es erforderlich, aus den bestehenden Materialien zu IKZM einen Ansatz herzuleiten, wie die Ansprüche an Nachhaltigkeit, Zukunftsfähigkeit und Gerechtigkeit in ökologischer Hinsicht definiert, operationalisiert sowie in den zukünftigen planerischen Umgang mit Küstenökosystemen implementiert werden sollten.

Grundlage für diese Interpretationsarbeit sind v.a. die Erfahrungen aus dem Demonstrationsprogramm der EU zum IKZM sowie die darauf aufbauenden Schlussfolgerungen (EU 1999b) und Strategien (EU 1999a) sowie die Empfehlung des EU-Parlamentes und des EU-Rates zur Umsetzung einer Strategie von IKZM in Europa (EU 2002). Als weitere Unterlagen werden politische und akademische Stellungnahmen zur Bedeutung der Begriffe Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit genutzt.

## **Schlussfolgerungen aus der Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates zu IKZM**

In der gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Umsetzung einer Strategie für ein IKZM in Europa (EU 2002) werden folgende küstenökologisch relevanten Gründe erwogen:

- die Küstengebiete sind ökologisch von großer Bedeutung mit einer einzigartigen Artenvielfalt;
- sie weisen einen sich fortlaufend verschlechternden Zustand auf und
- sie sind zusätzlich gefährdet durch wachsenden Besiedlungsdruck und die zu erwartenden klimatischen Veränderungen, die ein Ansteigen des Meeresspiegels, häufigere und heftigere Stürme und Fluten sowie stärkere Erosion mit sich bringen.

Deswegen sei die Umsetzung eines (u. a.) ökologisch nachhaltigen Küstenzonenmanagements, welches das Kapitel 17 der Agenda 21 (UN-KONFERENZ IN RIO DE JANEIRO 1992) berücksichtigt, von entscheidender Bedeutung (EU 2002, S. L148/24f).

Daraus ergeben sich für IKZM an deutschen Küsten folgende Konsequenzen:

- die biologische Einzigartigkeit und Diversität der Küstenökosysteme muss ebenso berücksichtigt werden wie
- die sich verschlechternde ökologische Situation der Küstengebiete,
- die sich verändernde Bevölkerungsstruktur und
- die sich aus dem zu erwartenden Klimawandel ergebenden Veränderungen bezüglich Sturmflut- und Hochwasserschutz sowie Windexposition und Küstenerosion.

Die Berücksichtigung dieser Punkte muss dabei dem Prinzip der Nachhaltigkeit genügen, wie es in Kapitel 17 der Agenda 21 umrissen ist.

## **Schlussfolgerungen aus der Agenda 21**

Das 17. Kapitel der Agenda 21 (UN-KONFERENZ IN RIO DE JANEIRO 1992) fordert u. a.

- die Prüfung und systematische Überwachung der Auswirkungen größerer Projekte (Satz 17.5 d),
- die Erhaltung und Wiederherstellung veränderter wichtiger Lebensräume (Satz 17.6 h) und
- die Erarbeitung und Umsetzung von Umweltqualitätskriterien (Satz 17.6 n).

Die erste Forderung ist in den z. Zt. angewendeten Instrumenten der Planfeststellung insoweit berücksichtigt, dass im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung die Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens dargestellt und geprüft werden. Eine anschließende Überwachung ist nicht obligatorisch vorgeschrieben, wird jedoch im Einzelfall von Planfeststellungsbehörden angeordnet. Hierbei geht es zumeist um die Klärung von eng umrissenen tatsächlichen Auswirkungen des Vorhabens, wenn die Prognosen mit Unsicherheiten behaftet sind und dies Gegenstand von Auseinandersetzungen im Beteiligungsverfahren ist oder rechtliche Belange vom Ausmaß dieser Auswirkungen abhängen.

Von besonderer Bedeutung ist in unserem Zusammenhang die Forderung nach Wiederherstellung veränderter wichtiger Lebensräume, denn das Gebot der Wiederherstellung veränderter Lebensräume bekräftigt einen entsprechenden Passus in der neuen Fassung des BNatSchG (BNatSchG 2002), welcher über die zuvor gültige und für die Mehrzahl unserer Fallbeispiele relevante Fassung des Gesetzes (BNatSchG 1998) (Verschlechterungsverbot, Erhalt) hinausgeht.

Es ist fraglich, ob Planfeststellungsverfahren der geeignete Rahmen für ein wiederherstellendes Management der Küstenökosysteme sind, unter anderem deshalb, weil ein Vorhabenträger nicht für Beeinträchtigungen verantwortlich gemacht werden kann, die er nicht verursacht hat (Verursacherprinzip). Dennoch muss dieser Aspekt u.E. in ein zukünftiges IKZM-Konzept in Deutschland einfließen.

In diesem Zusammenhang sei noch auf ein weiteres Defizit bisheriger Küstenplanung hingewiesen: es gibt kein ökologisches Leitbild für Küstenökosysteme oder Teilbereiche derselben, an dem sich aktuelle Veränderungen messen und bewerten ließen. Die aktuellen Ansätze des Umweltbundesamtes, ein möglichst einfaches und aussagefähiges Indikatorenset für großmaßstäbliche Umweltveränderungen zu erstellen (UMWELTBUNDESAMT 2003 und BUNDESREGIERUNG 2002) sind dabei für unsere Art Anwendung zu unscharf. Das Fehlen eines solchen Maßstabes ist als Auftrag im Sinne des Satzes 17.6 n der Agenda 21 zu verstehen, solche Umweltqualitätskriterien zu entwickeln und umzusetzen. Das gilt analog zum fehlenden wiederherstellenden Management veränderter Lebensräume und dem Satz 17.6 h. Einen aktuellen Ansatz dazu liefert allerdings die Wasserrahmenrichtlinie.

### **Bestehende Gesetze und Vorschriften**

In § 1 Absatz 1 BNatSchG ist die derzeit gültige Rechtsinterpretation bezüglich ökologischer Nachhaltigkeit definiert: er fordert als Schutz-, Pflege- und Entwicklungsziele, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Regenerationsfähigkeit und die nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie die Vielfalt, Eigenart, Schönheit und den Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer zu sichern und soweit erforderlich wiederherzustellen.

Der Abwägungsprozess zwischen diesen Rechtsgeboten und den Interessen von Vorhabensträgern ist eine der Aufgaben von Planfeststellungsverfahren. Das UVPG fordert dabei für eine offene Liste von Eingriffsarten (Vorhaben) die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Für neun der zehn von uns betrachteten Fallbeispiele war dies der Fall.

Bei Vorhaben, die keiner Umweltverträglichkeitsprüfungs-Pflicht unterliegen, sind Umweltbelange zu beachten, wenn die jeweiligen Vorhaben in den Anwendungsbereich anderer umweltrechtlicher Normen, hier insbesondere der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, fallen.

Entscheidend im Sinne unseres Forschungsauftrages ist allerdings die Identifikation oder Entwicklung von Kriterien und Bewertungskorrelaten für ökologische Auswirkungen von Vorhaben, die im Sinne eines IKZM zusätzlich oder neu bewertet zu beachten wären, also neue Anforderungen an unser Planungswesen stellen können. Hierbei müssen wir auf Grundlagen zurückgreifen, die noch nicht sehr weit konkretisiert oder auf die speziellen ökologischen Verhältnisse der hier betrachteten Küstenräume zugeschnitten sind.

### **Schlussfolgerungen aus der Diskussion über Prinzipien der Nachhaltigkeit**

Der Begriff der Nachhaltigkeit wird derzeit vielfältig gebraucht mit je nach Konzept sehr unterschiedlichen Konsequenzen für planerisches Handeln im Küstenbereich.

Ausgehend vom Brundtland-Report aus dem Jahr 1987 bildet eine intergenerationelle Gerechtigkeit die Grundlage nachhaltiger Entwicklung, nach der das Handeln der jetzigen Generation die Entwicklungschancen zukünftiger Generationen nicht beeinträchtigen darf (WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG 1987). Ergänzt wurde dieses Konzept durch die Idee der intragenerationellen Gerechtigkeit, d. h. der gerechten globalen Verteilung des Entwicklungspotenzials innerhalb einer Generation, z. B. bei PETSCHOW ET AL. (1998).

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen der Bundesregierung vertritt in seinem Umweltgutachten 2002 die Position, dass Nachhaltigkeit ein „ökologisch fokussiertes Konzept von (im Grundsatz *starker*) Nachhaltigkeit ist, bei dem soziale und ökonomische Bezüge zu berücksichtigen sind.“ (UMWELTGUTACHTEN 2002, S. 2). Das Konzept der starken Nachhaltigkeit verbietet dabei die Diskontierung von Naturkapital mit anderen Kapitalformen (z. B. Sach- oder Humankapital) ebenso wie die Einbeziehung der Annahme, dass zukünftige Generationen mit verbesserten Methoden höhere Wirkungsgrade erzielen und somit auch ein geringeres Naturkapital verbessert zu nutzen verstehen werden.

Eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung bewahrt nach Auffassung des Sachverständigenrates grundsätzlich das vorhandene Naturkapital konstant über die Zeit. Darüber hinaus muss moderne Umweltpolitik im Sinne einer aktiv vorsorgenden Politik eine Investition in Naturkapital betrieben werden (UMWELTGUTACHTEN 2002, S. 2). Dieser Ansatz scheint uns auch zur Realisierung des IKZM-Prinzips einer relativen Stärkung des ökologischen Aspekts von Nachhaltigkeit sinnvoll.

Für ein in diesem Sinne ökologisch nachhaltiges IKZM lassen sich aus diesem Konzept allerdings erst dann strategische Schlussfolgerungen ziehen, wenn der Begriff des Naturkapitals für die hier relevanten Küstenökosysteme näher definiert ist.

Dies geschieht zwangsläufig aus einer anthropozentrischen, auf ökonomische oder gar monetäre Aspekte eingehenden Perspektive, da dies die Perspektive der Vorhabensträger, der Planungsbehörden und auch der zugrunde liegenden Gesetze und Verordnungen, also der Initiatoren, der Durchführenden und des angewendeten Instrumentariums von Maßnahmen im Küstenmanagement ist.

Das Naturkapital eines Ökosystems definiert sich aus seinen vielfältigen Funktionen, die der Mensch teils bewusst, teils unbewusst als Leistungen wahrnimmt und nutzt. Nach DE GROOT (1994), DE GROOT ET AL. (2002), STERR (1997), IPCC (1995, 2001a) u.a. lassen sich diese Funktionen in die vier folgenden Leistungsgruppen einordnen:

- Elementarleistungen, die die Existenz und Entwicklung der Zönose (Lebensgemeinschaft) des betrachteten Ökosystems als Teil der Natur betreffen und das Nutzungspotential für den Menschen begründen und begrenzen. Es handelt sich hierbei um Habitat- und Strukturfunktionen des Ökosystems, die zwar den Rahmen für den gesamten ökonomischen Wert des Systems bestimmen, sich allerdings nicht quantifizieren lassen,
- Basisleistungen, die die Fähigkeit des Ökosystems zur Regulation grundlegender biogeochemischer Stoffkreisläufe repräsentieren und vielerlei direkten und indirekten Nutzen für den Menschen bereitstellen, der sich u. a. über die Ermittlung von vermiedenen Kosten für technischen Ersatz dieser Funktionen quantifizieren lässt,
- Ernteleistungen, die in erster Linie in der Bereitstellung von Raum und Gelegenheit zu sozioökonomischen Aktivitäten des Menschen sowie der Produktion und Bereitstellung von Wasser, Nahrung, Materialien und Ressourcen zu sehen sind und sich über die Erhebung von Marktpreisen und Einkommen quantifizieren lassen sowie
- Inspirationsleistungen, die in der Speicherung und Bereitstellung von unterschiedlich nutzbaren Informationen bestehen und über die hypothetische Zahlungsbereitschaft Betroffener zur (Wieder-) Herstellung und Sicherung dieser Funktionen quantifizierbar sind.

Eine Übersicht über diese Funktionen gibt Abb. 2.

Unter der IKZM-Aufgabe relative Stärkung des ökologischen Aspekts von Nachhaltigkeit muss ein IKZM diese ökosystemaren Leistungen bzw. deren Potential dauerhaft erhalten, wiederherstellen und ggf. ausbauen im Sinne einer Vorsorge für zukünftige Belastungen und der Wiedergewinnung von Reaktionsspielräumen auf sich verändernde Rahmenbedingungen.

Eine Verletzung der Nachhaltigkeit liegt demzufolge vor, wenn eine der dargestellten ökosystemaren Funktionen so beeinträchtigt wird, dass nachfolgenden Generationen die Nutzung ebendieser Funktion erschwert oder verunmöglicht wird. Dabei ist mit der numerischen Reihenfolge der Funktionen und der Art der grafischen Darstellung in Abb. 2 bereits eine Gewichtung der Funktionen untereinander gegeben.



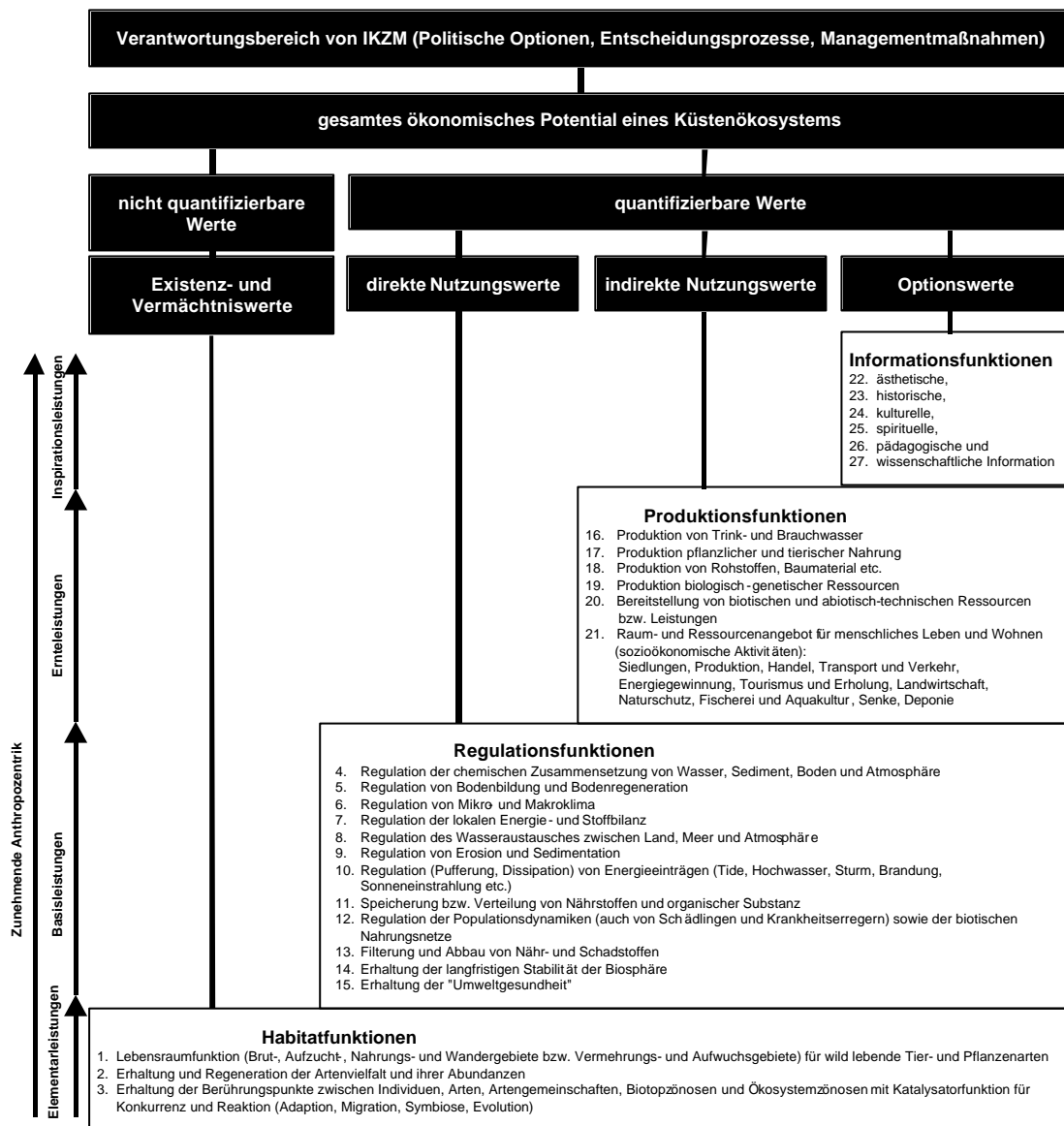


Abb. 2: Übersicht über die Funktionen eines Küstenökosystems und ihre Zuordnung zu ökonomischen Wertgruppen, verändert nach DE GROOT (1994), DE GROOT ET AL. (2002), STERR (1997), IPCC (1995, 2001a).

Die Elementarfunktionen bilden dabei die Basis für die jeweils darauf aufbauenden Leistungen der höheren Gruppen, deren Funktionen wiederum in der Regel Kumulationen aus mehreren elementarerer Funktionen sind. Dabei gilt im Allgemeinen, dass mit zunehmender Anthropozentrik eher eine (bio-)technische oder räumliche Ersatzmöglichkeit für die jeweilige Funktion denkbar ist, so dass die Beeinträchtigung einer der Elementarfunktionen schwerer wiegen muss als eine Beeinträchtigung einer der Ernte- und Inspirationsfunktionen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung, das dominierende Instrument derzeitiger Planungspraxis zur Identifikation und Bewertung von vorhabenbedingten Auswirkungen auf betroffene Ökosysteme, gliedert seine Untersuchungen in acht Schutzgüter (s. Tab.15). Ordnet man diese bislang angewendete Bewertungsmatrix dem oben beschriebenen funktionalen Ökosystemkonzept zu, dann wird deutlich, dass die Bereiche der Regulations- und Produktionsfunktionen in der klassischen Umweltverträglichkeitsprüfung überproportional Berücksichtigung finden, während insbesondere die Habitatfunktionen eher unterrepräsentiert sind (s. Tab.15).

UVP-Schutzgut	ökosystemare Funktion*)	Funktionsgruppe
Mensch	5, 10, 12, 15 bis 27	Regulations-, Produktions- und Informationsfunktionen
Tiere und Pflanzen	1, 2, 3,	Habitatfunktionen
Boden	4, 5, 7, 8, 9, 11, 13	Regulationsfunktionen
Wasser	4, 8, 13, 15, 16, 17, 21	Regulationsfunktionen, Produktionsfunktionen
Luft	4, 8, 13, 21	Regulationsfunktionen, Produktionsfunktionen
Klima	4, 6, 8, 10, 14	Regulationsfunktionen
Landschaft	22, 25, 26	Informationsfunktionen
Kultur- und Sachgüter	21, 22, 23, 24, 25, 26, 27	Produktions- und Informationsfunktionen

Tab. 15: Zuordnung der UVP-Schutzgüter in ihrer bisherigen Anwendung zu den ökosystemaren Funktionen.

\*) Die Zahlen der Spalte ökosystemare Funktionen beziehen sich auf Abb. 2.

Diesem Missverhältnis wird zwar dadurch entgegengewirkt, dass das Schutzgut „Tiere und Pflanzen“, hinter dem sich die Habitatfunktionen verbergen, in der Umweltverträglichkeitsstudie regelmäßig den größten Untersuchungs- und Bewertungsaufwand einnimmt. Zudem werden in der Umweltverträglichkeitsprüfung die Betroffenheiten der Schutzgüter einzeln ermittelt, bewertet und im nach hinein auch einzeln kompensiert. Insofern besteht nicht direkt die Gefahr, dass ganze Funktionsgruppen in einer sorgfältig durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung unberücksichtigt bleiben. Dennoch bleibt jenes Schutzgut, welches die wichtigsten ökosystemaren Funktionen umfasst, formal eines unter 7 gleichwertigen weiteren Schutzgütern, die sich in der Mehrzahl mit Regulations- und Produktionsfunktionen befassen und somit eine anthropozentrischere Perspektive aufweisen (Abb. 2).

Deshalb scheint das ökosystemare Funktionsmodell geeigneter, den Einfluss eines Vorhabens auf ökologische Nachhaltigkeit in betroffenen Küstenökosystemen zu identifizieren und somit eventuelle Konflikte mit dem hier für ein IKZM aufgezeigten Konzept von Nachhaltigkeit aufzuzeigen. Es wird daher als Bewertungsmaßstab für die Untersuchung des ökologischen Aspektes der Nachhaltigkeit herangezogen.

### 3.6 Kriterien und Indikatoren zur Untersuchung ökologischer Aspekte der Nachhaltigkeit

Für unsere Indikatorenliste ergibt sich aus den obigen Überlegungen ein Fragenset, welches nachfolgend dargestellt ist. Es besteht aus vier Kriterien mit insgesamt 16 Indikatoren und den drei erreichbaren Bewertungsstufen „gering“, „mittel“ und „hoch“.

#### Kriterium „Allgemeine Aspekte der Nachhaltigkeit“

IKZM-Anspruch: Das Themenfeld Nachhaltigkeit wird in den Planungs- und Genehmigungsunterlagen erwähnt („mittel“) und in Bezug auf das Vorhaben diskutiert („hoch“). Vorbelastungen der betroffenen Ökosysteme und kumulative Wirkungen mit verwirklichten, parallelen oder geplanten Vorhaben werden identifiziert („mittel“), umfassend inklusive der Verursachung dargestellt („hoch“). Diese gehen teilweise („mittel“) oder vollständig („hoch“) entscheidungserheblich in die Abwägung der Umweltverträglichkeitsprüfung ein. Die Identifikation und Bewertung von Auswirkungen auf betroffene Ökosysteme geschieht in der Umweltverträglichkeitsstudie („mittel“) und der Umweltverträglichkeitsprüfung („hoch“) anhand von langfristigen Leitbildern für diese Lebensräume.

Allgemeine Aspekte der Nachhaltigkeit	hoch	mittel	gering
In welchem Maß wird das Themenfeld Nachhaltigkeit in den Planungs- oder Genehmigungsunterlagen berücksichtigt?			
In welchem Maß werden Vorbelastungen des betroffenen Ökosystems und kumulative Wirkungen mit verwirklichten, parallelen oder geplanten Vorhaben identifiziert?			
Wie weit gehen solche identifizierten Vorbelastungen und kumulativen Wirkungen entscheidungserheblich in die Genehmigung/Planfeststellung ein?			
In welchem Maße ist die Abwägung über das Vorhaben an einem ökologischen Leitbild des betroffenen Ökosystems			

Tab. 16: Indikatorenset für das Kriterium Allgemeine Aspekte der Nachhaltigkeit.

### Kriterium „Schonung der Ressourcen“

IKZM-Anspruch: Grundsätzlich werden in den Planungsunterlagen nachvollziehbare, vergleichbare und differenzierte Angaben zum jeweiligen Ressourcenverbrauch gemacht („mittel“). Zusätzlich werden diese Verbräuche bezüglich der verbleibenden Restmenge dieser Ressource (z. B. bei Flächenbezug) bzw. bezüglich Wirkungsgrad oder Effizienz (z. B. bei Energieverbrauch) bilanziert („hoch“). Die Ressourcenverbräuche von Vorhabensalternativen und –varianten werden eingeschätzt („mittel“) und bilanziert („hoch“).

Ressourcenschonung	hoch	mittel	gering
In welchem Maße werden Angaben zum Flächenverbrauch des Vorhabens gemacht und bilanziert?			
In welchem Maße werden Angaben zum Energieverbrauch des Vorhabens gemacht und bilanziert?			
In welchem Maße werden Angaben zu sonstigem Ressourcenverbrauch des Vorhabens gemacht und bilanziert?			
Wie weit werden Ressourcenverbräuche von denkbaren Alternativen des Vorhabens betrachtet und bilanziert?			

Tab. 17: Indikatorenset für das Kriterium Schonung der Ressourcen.

### Kriterium „Langfristigkeit“

IKZM-Anspruch: Im Verfahren werden mögliche, sich aus dem zu erwartenden Klimawandel ergebende Veränderungen der Rahmenbedingungen für das Vorhaben erwähnt („mittel“) und in ihren möglichen Wirkpfaden bezüglich des Vorhabens dargestellt und diskutiert („hoch“). Die Erkenntnisse werden in die Abwägung eingestellt („mittel“) und führen zu einer abgestuften, differenzierten Abwägungsentscheidung („hoch“). Die Auswirkungen des Vorhabens auf Handlungsoptionen künftiger Generationen werden thematisiert („mittel“) und entscheidungserheblich diskutiert („hoch“), was die Berücksichtigung einer eventuellen Rückbaubarkeit („mittel“) und Vorkehrungen dafür („hoch“) einschließt.

Langfristigkeit	hoch	mittel	gering
Wie hoch ist der Grad der Angaben bezüglich eines zu erwartenden Klimawandels?			
In welchem Maße werden mögliche Folgen eines zu erwartenden Klimawandels in die Abwägung über das Vorhaben eingestellt?			
Welche Rolle spielen Handlungsoptionen künftiger Generationen?			
In welchem Maße wird eine Rückbaubarkeit des Vorhabens berücksichtigt?			

Tab. 18: Indikatorenset für das Kriterium Langfristigkeit.

### Kriterium „Ökosystemare Funktionen“

IKZM-Anspruch: Der Betrachtungsraum für mögliche ökologische Auswirkungen des Vorhabens wird abgestuft für alle betroffenen ökosystemaren Funktionen unter Beteiligung von Naturschutzverbänden und interessierten Bürgern ausreichend großräumig definiert („mittel“) und berücksichtigt sowohl mögliche Auswirkungen von weiteren Vorhaben, die in unmittelbarem kausalem Zusammenhang mit dem betrachteten Vorhaben stehen als auch vorangegangene oder nachfolgende Bauabschnitte des gleichen Vorhabens („hoch“). Die Bewertung „gering“ wird vergeben, wenn sich der Betrachtungsraum an administrativen oder sonstigen nicht ökologisch definierten Grenzen orientiert.

Es werden umfassende Strategien zur Abwendung und Einschränkung vorhabensbedingter Auswirkungen auf ökosystemare Funktionen entwickelt („mittel“) und diese werden gegebenenfalls auch unter Inkaufnahme zumutbarer wirtschaftlicher Nachteile angeordnet („hoch“). Das Kompensationskonzept für nicht vermeid- und verminderbare Beeinträchtigungen verfolgt in erster Linie das Ziel, die Beeinträchtigungen von Elementar- und Basisleistungen wiederherzustellen („mittel“), wird zeit- und ortsnahe umgesetzt, berücksichtigt nicht ausschließlich als erheblich im Sinne des BNatSchG eingestufte Beeinträchtigungen und berücksichtigt darüber hinaus bereits vorhandene anthropogene Überformungen der betroffenen Ökosysteme im Sinne einer Überkompensation („hoch“).

Ökosystemare Funktionen	hoch	mittel	gering
Wie ist die Angemessenheit der Abgrenzung des ökologischen Betrachtungsraumes einzuschätzen?			
In welchem Maße werden vorhabensbedingte Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen abgewendet?			
In welchem Maße werden vorhabensbedingte Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen eingeschränkt?			
In welchem Maße werden Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen wiederhergestellt?			

Tab. 19: Indikatorenset für das Kriterium Ökosystemare Funktionen.

### 3.7 Ökonomische Aspekte im Integrierten Küstenzonenmanagement

Der Begriff der Nachhaltigkeit gilt seit der Veröffentlichung des Abschlußberichts der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung („Brundtland-Bericht“) als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung. Nachhaltige Entwicklung wurde dort definiert als „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their

own needs“ (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT UND DEVELOPMENT 1987, S.43). Die Neoklassik als herrschende Wirtschaftslehre setzt die Nachhaltigkeit mit der intergenerationellen Gerechtigkeit gleich, die einen wesentlichen Aspekt der obigen Definition darstellt (vgl. PEZZEY & TOMAN 2003).<sup>2</sup> Eine Entwicklung wird in der Neoklassik dann als nachhaltig angesehen, wenn sie eine gerechte Verteilung der Wohlfahrt zwischen Generationen ermöglicht: „what is to be sustained is intertemporal welfare“ (ARROW et al. 2003, S.5).

Es ist daher entscheidend für das Verständnis des neoklassischen Nachhaltigkeitskonzepts zu wissen, was genau unter „gerecht“ und „(intertemporaler) Wohlfahrt“ verstanden wird: In der Neoklassik entsteht Nutzen, wenn ein bestimmtes Bedürfnis („need“) durch den Konsum befriedigt wird. Im Kontext der Nachhaltigkeit sind Nutzen und Konsum eine aggregierte Größe, weil die Neoklassik Nachhaltigkeit als rein intergenerationelles Problem betrachtet und aus diesem Grund die Heterogenität innerhalb einer Generation bewusst ignoriert. Sei  $c(t)$  ein aggregierter Konsum der Gesellschaft zum Zeitpunkt  $t$ , und  $U(c(t))$  Nutzen aus diesem Konsum. Eine diskontierte Summe dieser Nutzen wird dann als intertemporale Wohlfahrt bzw. intertemporaler Nutzen ( $V_t$ ) bezeichnet. Formal ausgedrückt:

$$V_t = \int_0^{\infty} U(c(s)) e^{-d(s-t)} ds \quad (1)$$

wobei  $d$  die Rate der reinen Zeitpräferenz ist. Eine intergenerationelle Gerechtigkeit liegt nach der Neoklassik dann vor, wenn diese Funktion, die intertemporale Wohlfahrt, mit der Zeit nicht abnimmt. Formal:  $dV_t/dt = 0$ .

Da dieses Kriterium kaum einen empirischen Gehalt hat, versucht die Neoklassik mit zusätzlichen Annahmen einen empirisch handhabbaren Indikator zu entwickeln. Eine wichtige Zusatzannahme ist, dass der Konsum und die Investition durch die Produktionsbasis der Gesellschaft bestimmt werden, die nicht nur das traditionelle Kapital (produziertes Produktionsmittel), sondern auch Human-, Sozial- und Naturkapital umfasst. Diese Annahme lässt sich formal in folgenden funktionalen Zusammenhängen ausdrücken:

$$c(t) = C(K(t)); \quad dK_i / dt = I_i(K(t))$$

wobei  $K_i$  bzw.  $I_i$  Bestand der Kapitalart  $i$  bzw. ihre Änderung (d.h. Netto-Investition) darstellen, und  $K$  der Bestand-Vektor aller Kapitalarten ist.

Unter weiteren Annahmen<sup>3</sup> kann die intertemporale Wohlfahrt als Funktion des Kapitalstocks umgeschrieben werden;  $V_t = W(K(t))$ . Dann ergibt sich durch die Kettenregel der Differenzierung:

$$dV / dt = \sum_i (\partial W / \partial K_i) (dK_i / dt) = \sum_i P_i I_i \quad (2)$$

wobei  $P_i \equiv \partial W / \partial K_i$ .  $P_i$  stellt als „Buchungspreis“ den marginalen Beitrag des  $i$ -ten Kapitals zur Wohlfahrt dar.

Es ist nun ein recht einfacher Indikator für Nachhaltigkeit abgeleitet: „genuine Investment“, wie die rechte Seite von Formel (2) heißt. Eine Gesellschaft wird nur dann als nachhaltig angesehen, wenn sie zu jedem Zeitpunkt der Zukunft netto nicht-negativ investiert, so dass ihre Produktionsbasis erhalten bleibt.

Das Kriterium ist aber nicht ohne weiteres in RETRO anzuwenden, denn Nachhaltigkeit bezieht sich auf Flächeneinheiten, die über Generationen existieren, jedoch nicht auf ein Projekt, das *einmalig* ist. Diese Schwierigkeit kann dadurch umgegangen werden, indem man das Kriterium wie folgt

<sup>2</sup> Die intergenerationelle Gerechtigkeit wurde in der Neoklassik schon vor dem Brundtland-Bericht umweltbezogen diskutiert (vgl. SOLOW 1974; STIGLITZ 1974). Eine wichtige Frage war im Hintergrund der weltweiten Energiekrise, unter welchen Bedingungen „a sustainable level of per capita consumption is feasible“ (STIGLITZ 1974, S.123).

<sup>3</sup> Dazu gehört vor allem, dass die Funktionen  $C(K)$  und  $I_i(K)$  stationär, d.h. zeit-unabhängig sind. Vgl. Arrow et al. 2003, S.7.

modifiziert: Ein Projekt gilt nun als nachhaltig, wenn es eine nicht-negative „wahre Investition“ zu einem Zeitpunkt, zum Projektbeginn, ermöglicht.<sup>4</sup>

Der Indikator „wahre Investition“ ist an sich einfach, weil er sich an eine bekannte und relativ leicht messbare ökonomische Kategorie, Vermehrung der Produktionsmittel, also Investition in das produzierte Kapital, anlehnt. Aber er ist in der Praxis nur eingeschränkt zu berechnen, weil insbesondere das Naturkapital, anders als produziertes Kapital, nicht auf dem Markt gehandelt wird und daher seine Änderungen, wenn überhaupt, nur ungenau gemessen und bewertet werden können (vgl. DIXON et al. 1994).

Die Nachhaltigkeit eines Projekts hängt entscheidend davon ab, wie groß die Beeinträchtigung der Umwelt durch das Projekt ist. Wenn diese Effekte relativ klein sind, werden die meisten Infrastruktur-Projekte das Nachhaltigkeitskriterium problemlos bestehen, weil sie einen großen Teil ihres Budgets in das produzierte Kapital investieren. Problematisch wird es dann, wenn der Buchungspreis ( $P_i$ ) für das Naturkapital groß genug ist, um den positiven Effekt der Investition in das produzierte Kapital untergraben zu können. „Groß genug“ kann der Preis werden, z.B. wenn das Naturkapital, wie die Ökologische Ökonomik, eine theoretische Alternative zur Neoklassik, behauptet, nicht beliebig durch das produzierte Kapital zu ersetzen ist (vgl. DALY 1999; COSTANZA et al. 2001). In diesem Fall reicht es nicht aus, nur das aggregierte Kapital zu erhalten, sondern die kritischen Kapitalarten, insbesondere Naturkapital, müssen einzeln erhalten bleiben (s. dazu auch UMWELTGUTACHTEN 2002, S. 2). Diese Forderung ist aber von einem einzelnen Projekt kaum zu erfüllen.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund (und aufgrund einer nur eingeschränkten Datenlage) ist es nicht sinnvoll möglich, im Rahmen von RETRO die ökonomische Nachhaltigkeit der einzelnen Fallbeispiele zu analysieren und zu bewerten. Stattdessen sollen prozedurale Indikatoren wie die Durchführung und öffentliche Kommunikation (Kriterium Transparenz) und der Stellenwert wirtschaftlicher Aspekte in der Aushandlung (Kriterium Repräsentativität) berücksichtigt werden.

### 3.8 Rechtliche Aspekte im Integrierten Küstenzonenmanagement

Die juristische Bearbeitung im Rahmen des RETRO-Projektes umfasst erstens eine rechtliche Analyse und Bewertung der formulierten IKZM-Kriterien und –Indikatoren und zweitens eine Behandlung speziell juristischer Fragestellungen.

Im ersten Aufgabenbereich werden in direkter Zusammenarbeit mit den anderen Disziplinen die juristischen Aspekte des Behandlungsschwerpunktes des jeweiligen Teilprojektes analysiert, indem unter Berücksichtigung der jeweiligen empirischen Forschung die Stimmigkeit und Geeignetheit des Rechtsinstrumentariums untersucht wird. Dabei werden insbesondere die Vorschriften zur Umweltverträglichkeit, Sozialverträglichkeit, Raumverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit der abgeschlossenen Planvorhaben behandelt. Zudem wird überprüft, ob die Handlungsempfehlungen verfassungsrechtlich vereinbar sind.

Der zweite Teil der juristischen Bearbeitung widmet sich dagegen speziell rechtlichen Problemen. Ausgangspunkt für die Ermittlung dieser Problembereiche ist die verfassungsrechtliche Bewertungsebene. Demnach sind insbesondere das Rechtsstaatsprinzip, das Demokratieprinzip und das in Art. 20 a GG verankerte Gebot der Nachhaltigkeit Maßstab für die juristische Untersuchung. Zudem beinhalten die im Rahmen der IKZM-Diskussion von der EU verfassten Dokumente Ansätze für die rechtliche Auseinandersetzung mit dem bestehenden Planungssystem. Da das entscheidende Dokument aufgrund seines lediglich empfehlenden Charakters keine Verbindlichkeit besitzt, kann es

<sup>4</sup> Das neue Kriterium ist konzeptionell von der Kosten-Nutzen-Analyse zu unterscheiden, die traditionell zur Projektbewertung eingesetzt wird. In die Kosten-Nutzen-Analyse geht die Investitionssumme als Kosten ein, die zu verringern gilt, während sie im Nachhaltigkeitskriterium als Investition zu erweitern ist. Dieser Differenz liegt zugrunde, dass die Kosten-Nutzen-Analyse nur die Effizienz des Projekts bewertet, die in der Neoklassik von der Gerechtigkeitsfrage konzeptionell strikt getrennt wird. Aber gerade diese Frage wird als Kern des neoklassischen Nachhaltigkeitskonzepts betrachtet.

<sup>5</sup> Die Ökologische Ökonomik stellt auch diese Forderung nicht an ein Projekt, sondern eher an einen Staat.

jedoch nur als „Prüfungsprogramm“ mit darin enthaltenen Problemdimensionen aufgefasst werden. Der demnach entwickelte Bewertungsmaßstab muss somit ein verfassungsrechtlicher und -politischer sein.

Entscheidend für die juristische Untersuchung ist aber, dass nicht rein deduktiv vorgegangen wird, sondern dass vor allem auch vom Fall ausgehend Problempunkte entwickelt werden, die trotz der Diversität der zu untersuchenden Zulassungsformen eine ausreichende Abstraktion aufweisen, um eine einheitliche Bewertung zu ermöglichen. Eine derartige Vorgehensweise führt dazu, dass die Betrachtung nicht nur anhand der bereits bestehenden rechtlichen Anforderungen erfolgt, sondern auch induktiv die Praktikabilität dieser Vorgaben untersucht werden kann.

Ein weiterer Ansatz für die juristische Bearbeitung ist dem **Konzept der integrativen Planung**<sup>6</sup> zu entnehmen. Aufgrund der besonderen Akzentuierung des IKZM-Konzepts soll demnach auch das Vorhandensein und die Geeignetheit integrativer Elemente im Umwelt- und Planungsrecht untersucht werden. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass Integration kein „Wert an sich“ ist. Es handelt sich weder um ein Verfassungsprinzip, noch ist Integration um jeden Preis ein anzustrebendes Optimierungsgebot. Integration darf nicht mit absoluter Konzentration verwechselt werden, sondern ist als sinnvolle Abstimmung von Unterschiedlichkeiten im vorhandenen System zu verstehen.

Die juristische Bearbeitung setzt sich mit materiellen, formellen, organisatorischen sowie den Rechtsschutz betreffenden Fragestellungen und zudem Querschnittsfragen der integrativen Planung auseinander. Dabei ist anzumerken, dass insbesondere die aus dem Nachhaltigkeitsgebot abgeleiteten Problemdimensionen von einer besonderen Gewichtung des Umweltschutzaspektes geprägt sind. Dieses lässt sich unabhängig davon, ob man im Rahmen der Diskussion um den Begriff der Nachhaltigkeit das „Drei-Säulen-Modell“ oder das „Ein-Säulen-Modell“ vertritt<sup>7</sup>, damit rechtfertigen, dass der Staat seiner Globalverantwortung für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung oftmals dann nicht mehr gerecht wird, wenn er entweder an wachstumsorientierten Vorhaben Dritter interessiert oder sogar selbst Vorhabenträger ist und demnach Gefahr läuft, die ökologische Komponente zu vernachlässigen.<sup>8</sup> Für die Beibehaltung des Gleichgewichts der Nachhaltigkeitsaspekte bedarf es somit gerade in Zeiten der konjunkturellen Schwäche und der Forderung nach wirtschaftlichem Engagement einer Überprüfung der umweltrechtlichen „Instrumente“. Die umweltrechtlichen Aspekte nehmen also im Rahmen der rechtlichen Beurteilung einen bedeutenden Stellenrang ein.

Folgende Aspekte stehen im Mittelpunkt der juristischen Analyse. Untersucht wird, ob und inwieweit die durchzuführenden Verfahren eine umfassende Bewältigung der auftretenden Konflikte ermöglichen. Vor allem aufgrund der oftmals erheblichen Raumbeanspruchung ist es notwendig, dass die Verfahren nicht lediglich eine sektorale Ausrichtung haben, sondern übergreifende Aspekte in die jeweilige Bewertung miteinbeziehen.

Des Weiteren wird die behördliche Verfahrensgestaltung analysiert. Dabei nehmen insbesondere rechtsstaatliche Gesichtspunkte eine bedeutende Rolle ein. Einerseits ist die Position der involvierten Behörden im Verfahren - vor allem im Verhältnis zum Vorhabenträger und zu Betroffenen - zu überprüfen. Andererseits ist zu untersuchen, ob die von den diversen Betroffenen und Interessenten in das Verfahren eingebrachten Belange verfahrensrechtlich ausreichend berücksichtigt oder ob einige Interessen vorrangig behandelt wurden.

Weitere wichtige Prüfungsgegenstände sind der Gehalt und die Reichweite der an die Vorhabenbewilligung zu stellenden materiellen Anforderungen. Dabei handelt es sich um die

---

<sup>6</sup> Siehe zum integrativen Ansatz im Umwelt- und Planungsrecht DI FABIO, NVwZ 98, S.329ff und KLOEPFER, Umweltrecht (2004), S.204ff.

<sup>7</sup> Vgl. dazu BÜCKMANN ET AL. 2002, UPR 02, S.168 (169).

<sup>8</sup> Vgl. zu diesem grundsätzlichen Problem CALLIESS 2003, NJW 03, S.97 (100f).

Bedarfsfrage, um Alternativenprüfungen und um die spezielle FFH-Verträglichkeitsprüfung. Grund für eine derartig ausgerichtete Betrachtung ist erneut der raumbeanspruchende Charakter der zu untersuchenden Vorhaben, der vor allem Fragen der Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Nachhaltigkeitsprinzips aufwirft. In diesem Komplex der materiellen Fragestellungen wird auch der bei den meisten Projekten durchzuführende Abwägungsvorgang betrachtet.

Fragen des gerichtlichen Rechtsschutzes stellen eine weitere zu behandelnde Problemdimension dar. Demnach wird der Individualrechtsschutz aber auch die Inanspruchnahme des Rechtsschutzes durch bestimmte interessierte Kollektive analysiert. Insbesondere die altruistische Verbandsklage steht dabei im Zentrum. Zudem werden auch der Einfluss der Beschleunigungsgesetzgebung auf den Rechtsschutz und die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit dieser beschleunigenden Instrumente betrachtet.

Abschließend wird ein Blick darauf geworfen, ob und inwieweit im bestehenden Planungssystem Elemente einer vertikalen Abschtichtung vorhanden sind und gegebenenfalls von den Verwaltungsbehörden angewandt werden. Untersuchungsgegenstände sind die Instrumente der Fachplanung und der vorhabenorientierten Raumordnung.

### 3.9 Indikatorenliste im Überblick

Aushandlung			
Klarheit des Aushandlungsprozesses	hoch	mittel	gering
Wieweit ist der Prozess auf eine klare Strategie angelegt, klar gegliedert, dabei aber gleichzeitig gegenüber veränderten Umständen flexibel?			
Wie klar und von den beteiligten Akteuren akzeptiert sind die Regeln für die Aushandlung?			
Inwieweit ist das Ergebnis der Aushandlung offen? Welche Gestaltungsspielräume bestehen noch?			
Repräsentativität	hoch	mittel	gering
Wird der Prozess von einer ausreichend großen Kerngruppe unterstützt?			
Werden alle relevanten Interessen und Akteure identifiziert und in die Aushandlung einbezogen?			
Welchen Stellenwert haben ökologische Aspekte und Belange in der Aushandlung?			
Welchen Stellenwert haben wirtschaftliche Aspekte und Interessen in der Aushandlung?			
Welchen Stellenwert haben soziale Aspekte und Interessen in der Aushandlung?			
Welchen Stellenwert haben kleinräumige, lokale Aspekte und Interessen in der Aushandlung?			
Transparenz	hoch	mittel	gering
Wird die Öffentlichkeit einbezogen und Abschnitte administrativ eingebettet?			
Werden Informationen über die bedeutsamen Fakten, den Aushandlungsprozess und die Bewertungen zur Verfügung gestellt?			
Sind die bestimmten Orte für die Aushandlung geeignet?			
Partizipationstechniken	hoch	mittel	gering
Sind die eingesetzten Partizipationstechniken für die Zielgruppen angemessen?			
Wird eine Konfliktlösung durch Aushandlung durch die Partizipationstechniken gefördert?			
Erbringen die eingesetzten Partizipationstechniken messbare Ergebnisse?			
Ressourcen	hoch	mittel	gering
Steht für den Aushandlungsprozess eine Grundfinanzierung zur Verfügung?			
Verfügen die Teilnehmer über ausreichende Qualifikationen?			
Stehen ausreichende zeitliche Spielräume für die Aushandlung zur Verfügung?			
Lernkultur	hoch	mittel	gering
Hat der Prozess ein Leitkonzept besessen bzw. entwickelt?			



War der Prozess auf Interaktivität angelegt?			
War der Prozess auf Ganzheitlichkeit angelegt?			
War der Prozess auf Vertrauen angelegt?			
<b>Überprüfbarkeit</b>	hoch	mittel	gering
Ist der Prozess für die Öffentlichkeit und die beteiligten Akteure nachvollziehbar?			
Welche Bedeutung hat die gerichtliche Überprüfbarkeit?			
Welche Bedeutung hat das naturwissenschaftliche Monitoring?			
Welche Bedeutung hat die Überprüfung der wirtschaftlichen Zielerreichung?			
<b>Integration</b>			
<b>Vertikale Integration</b>	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden staatliche Akteure der verschiedenen Ebenen in den Prozess einbezogen?			
Werden die Politiken und Entwicklungskonzepte der verschiedenen staatlichen Ebenen im Prozess koordiniert?			
<b>Horizontale Integration</b>	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden Fachpolitiken und sektorale Konzepte staatlicher Akteure in den Prozess einbezogen?			
Werden die Fachpolitiken und sektorale Konzepte der verschiedenen staatlichen Akteure im Prozess koordiniert?			
<b>Territoriale Integration</b>	hoch ja	mittel z.T.	gering nein
Wurde das Vorhaben in seiner gesamten räumlichen Ausdehnung in einem Verfahren behandelt?			
Wie hoch war der Grad der Abstimmung zwischen verschiedenen territorialen Zuständigkeitsbereichen?			
Sind Vorhabensalternativen betrachtet worden?			
Umfassen ein oder mehrere Raumordnungsprogramme den gesamten vom Vorhaben tangierten Raum und sind diese kompatibel?			
In welchem Maß wurde die Verträglichkeit mit den Zielen der Raumordnung im Genehmigungsverfahren diskutiert? Wie hoch ist die Übereinstimmung des Vorhabens mit den Festlegungen im Raumordnungsprogramm?			
<b>Integration zeitlich kumulativer Wirkungen</b>	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden Vorbelastungen einzelner Akteure bzw. Interessen durch vorgelagerte Verfahren und Projekte berücksichtigt?			
In welchem Umfang wird für das Projektgebiet ein langfristiges Entwicklungsziel bestimmt, das sektorale Ziele integriert?			
<b>Integration räumlich kumulativer Wirkungen</b>	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden Belastungen einzelner Akteure bzw. Interessen durch räumlich benachbarte Ziele, Politiken und Entwicklungskonzepte einbezogen?			
<b>Festlegung von Kompensationen</b>	hoch	mittel	gering
In welchem Umfang werden Belastungen einzelner Akteure bzw. Interessen durch räumlich benachbarte Ziele, Politiken und Entwicklungskonzepte einbezogen?			
<b>Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt)</b>			
<b>Allgemeine Aspekte der Nachhaltigkeit</b>	hoch	mittel	gering
Berücksichtigung des Problemfeldes Nachhaltigkeit			
Betrachtung von Vorbelastung und kumulativen Wirkungen			
Vorbelastung und kumulative Wirkungen entscheidungserheblich			
Abwägung ist an ökologischen Leitbildern orientiert?			
<b>Ressourcenschonung</b>	hoch	mittel	gering
Angaben zu Flächenverbrauch			
Angaben zum Energieverbrauch			
Angaben zum sonstigen Ressourcenverbrauch			

Ressourcenverbrauch von Vorhabensalternativen betrachtet			
<b>Langfristigkeit</b>	hoch	mittel	gering
Angaben zum erwarteten Klimawandel			
Berücksichtigung Klimawandel bei Bewertung			
Bedeutung von Handlungsoptionen zukünftiger Generationen			
Rückbaubarkeit			
<b>Ökosystemare Funktionen</b>	hoch	mittel	gering
Abgrenzung des ökologischen Betrachtungsraumes			
Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen abgewendet?			
Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen eingeschränkt?			
Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen wiederhergestellt?			

Tab. 20: Indikatorenliste des Forschungsvorhabens RETRO zur Überprüfung der „IKZM-Tauglichkeit“ größerer Planverfahren an Nord- und Ostsee (schwarz hinterlegt: Bereich; grau: Kriterium; weiß: Indikator).

## 4 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Im folgenden Abschnitt werden die empirischen Befunde präsentiert, die sich bei der Auswertung der für die Untersuchung ausgewählten Projekte im deutschen Küstenraum ergeben haben. Ziel des Abschnittes ist es, der Gliederung der Kriterien und Indikatoren in der Checkliste folgend einen Überblick über die zentralen Ergebnisse der Empirie zu geben. Dem Erkenntnisinteresse und der methodischen Anlage der Untersuchung des Projektes RETRO folgend wird dabei besonderer Wert auf die im Vergleich der Fälle erkennbare Spannbreite zwischen den einzelnen Gestaltungsmerkmalen gelegt, die die bestehenden Spielräume der verantwortlichen Akteure in der gegenwärtigen Praxis aufzeigt.

Im Rahmen dieser zusammenfassenden Darstellung empirischer Befunde werden außerdem Typisierungen von Akteuren -, Interessen- und Konfliktkonstellationen gebildet, die für die anschließende theoretische Interpretation der Ergebnisse für die Bereiche Integration und Aushandlung eine wichtige Basis bilden und diese damit nachvollziehbar machen. Das gilt analog für die Belange der Ökologie und die Ergebnisse für den Bereich ökologische Aspekte der Nachhaltigkeit. Zusätzlich werden über die Checkliste hinausgehende spezielle juristische Fragestellungen erörtert.

Der Überblick über die Ergebnisse der empirischen Untersuchung kann zudem nicht nur als Illustration der Bestandsaufnahme der Anwendung der für IKZM formulierten Maßstäbe in der Praxis deutscher Planverfahren gelten, sondern soll auch eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Bewertungsmaßstäbe für die noch in der Entwicklung befindliche deutsche IKZM-Praxis dienen, die die Spezifika des deutschen Planungsinstrumentariums angemessen berücksichtigt.

### 4.1 Aspekte der Aushandlung in Planverfahren im deutschen Küstenraum

Die Ergebnisse der Analyse und Bewertung der Indikatoren zum Aspekt Aushandlung sind in Abb. 3 zusammengestellt.

#### Ergebnisse im Kriterium „Klarheit und Akzeptanz von Aushandlungsprozessen“

(IKZM-Anspruch: Ein Prozess muß eine klare Strategie aufweisen, eindeutige und akzeptierte Regeln besitzen, in klare Abschnitte gegliedert sein und gegenüber veränderten Umständen flexibel sein. Sein Ergebnis darf nicht von vornherein feststehen.)

Der Auswahl der Fälle entsprechend wurden die Beteiligungsmöglichkeiten in den Verfahren durch die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) sowie den zugehörigen landes- und fachrechtlichen Ergänzungen gestaltet, insbesondere durch ihre Regeln über die Scopingtermine (in

Verbindung mit den Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung), öffentliche Bekanntmachung, Planauslegung, Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und (in Verbindung mit dem Naturschutzrecht) von Naturschutzverbänden, Einladung zu und Durchführung von Erörterungsterminen (§§ 73-78 VwVfG). Mit diesen Vorschriften werden je nach Art des Verfahrens die Abschnitte, die Stellung der Beteiligten (als Antragsteller, Antragsgegner, Beteiligte oder Betroffene) sowie Mindeststandards für die Beteiligung selbst bestimmt.

In der Praxis zeigen sich in der Anwendung dieser Vorschriften bedeutsame Unterschiede, die gleichermaßen die Flexibilität des Verfahrensrechts illustrieren und die sich hieraus für die Genehmigungsbehörden bei der Gestaltung der Verfahren ergebenden Handlungsspielräume aufzeigen.

Die Verfahrensgestaltung entsprechend den gesetzlichen Standards wird von den beteiligten Akteuren als gegebener Beteiligungsrahmen überwiegend akzeptiert, wobei regelmäßig einzelne Akteure bzw. Beteiligte Kritik an einzelnen Aspekten der behördlichen Beteiligungspraxis wie Umständen der Akteneinsicht oder Ort, Zeit und Form der Durchführung von Erörterungsterminen äußern. Neben zu knappen Fristen und Problemen mit Büroöffnungszeiten wurden z. B. in fast allen Verfahren die Durchführung der Erörterungstermine während der Arbeitszeiten sowie die Form der Protokollierung (Ergebnis- statt Wortprotokoll) als Beteiligungshindernis angesprochen.

Diese typischerweise geäußerten Kritiken verweisen auf mehrere Aspekte: *erstens* werden die für komplexe Verfahren notwendigen standardisierten Formen von Beteiligung in einzelnen Fällen stets unpassend sein. *Zweitens* sind die gegenwärtig definierten Bedingungen für und Anforderungen an Partizipation sehr eng auf die betrieblichen Abläufe und inhaltlichen Bedürfnisse der für die Durchführung des Verfahrens zuständigen Genehmigungsbehörde zugeschnitten.

Als Hindernis wirkt dieser eng gezogene Rahmen für Beteiligung dadurch, dass zur Mitwirkung Ressourcen notwendig (z.B. Verwendung von Urlaubstagen) und zeitliche Spielräume verringert (Veränderung von Prioritäten) werden. Dies verhindert insbesondere die Mitwirkung von Akteuren, die in ihren Interessen nur diffus oder geringfügig betroffen sind und deshalb als Ergebnis ihrer persönlichen oder verbandlichen Kosten-Nutzen-Abwägung auf eine Mitwirkung am Verfahren verzichten.

Während in den meisten Fällen die Mindeststandards lediglich eingehalten werden, gehen die für die Verfahren zuständigen Behörden erkennbar *dann* in Hinblick auf Fristen, Informationen und Einbeziehung von Akteuren in die Entwicklung von Anforderungen an das beantragte Projekt über diese Mindeststandards hinaus, *wenn* ein erhebliches Interesse an der Eingrenzung rechtlicher Unsicherheiten durch die Mitwirkung weiterer Akteure besteht.

Regelmäßig weit gefasst wird in der Praxis die Einbeziehung von Naturschutzverbänden in die Verfahren. In der Mehrheit der untersuchten Verfahren wurden die Naturschutzverbände und andere Verbände ähnlich wie Fachbehörden frühzeitig über die beabsichtigten Projekte informiert und um Stellungnahmen gebeten.

Die zentrale Stellung der Genehmigungsbehörde für die Gestaltung der Beteiligung und ihre im Recht angelegte enge Kooperation mit der Projektträgerin (vgl. STEINBERG et al. 2000: 116ff., 160) werden im Allgemeinen akzeptiert, *solange* die rechtlich geforderte Ergebnisoffenheit – die auch eine zentrale inhaltliche Anforderung an Partizipationsprozesse darstellt – aus Sicht der mitwirkenden Akteure gegeben zu sein scheint.

Dies war in mehreren Planfeststellungsverfahren dann nicht mehr der Fall, wenn Antragstellerin und Genehmigungsbehörde identisch waren (z.B. Elbvertiefung; Abschnitt Hamburg). Diese Identität wurde von den Antragsgegner/innen jeweils als wichtiges Indiz für eine Verfahrensgestaltung im Sinne einer politischen Vorentscheidung gewertet, die eine grundsätzliche Überprüfung des Vorhabens im Verfahren ausschließe und das Ergebnis vorwegnehme.

Kritik haben Akteure in mehreren Fällen auch am Zuschnitt des Verfahrens geäußert, wenn z.B. wichtige Konfliktpunkte in abgetrennten Verfahren behandelt wurden und sich Projektgegner/innen hierdurch in ihren Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten eingeschränkt sahen (z. B. DA-Erweiterung). Gerade in Fällen mit einem sehr hohen Konfliktniveau wurde auch der Vorwurf erhoben, dass die Abtrennung einzelner räumlicher oder inhaltlicher Projektabschnitte in getrennte Verfahren gezielt der politischen Durchsetzung des Vorhabens geschuldet sei.

Auch die Einbindung in vorgelagerte Verfahren (z.B. Raumordnungsverfahren, Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan ) schränkt die im Verfahren verbleibenden Gestaltungsmöglichkeiten und damit die Ergebnisoffenheit ein und begrenzt die Möglichkeiten der inhaltlichen Beteiligung.

Diese Konflikte um die Ergebnisoffenheit der Planverfahren verweisen auf die problematische Abgrenzung zwischen einer *Beteiligung an Entscheidungen* und einer *Beteiligung an der Implementation* von Ergebnissen. Die in der empirischen Partizipationsforschung als entscheidendes Merkmal von Partizipationsprozessen bewertete *Beteiligung an Entscheidungen* war in keinem der untersuchten Fallbeispiele gegeben; stets hat sich die Mitwirkung auf die Beteiligung bei der Gestaltung von Unsicherheitszonen beschränkt, die für eine erfolgreiche (im Sinne von konfliktarmer, rechtssicherer oder fachgerechter) Implementation erforderlich war.

Die wichtigsten Unsicherheitszonen in der Projektimplementation, an denen die beteiligten Akteure mitwirken konnten und zu deren Klärung die Genehmigungsbehörden umgekehrt auch auf die Argumentationen und Reaktionen weiterer Akteure angewiesen waren, waren dabei regelmäßig die Ausgestaltung der ökologischen Kompensationsmaßnahmen, die zudem bei Projekten an Land immer die Regelung von Nutzungskonflikten zwischen der Landwirtschaft und Ansprüchen des Naturschutzes erforderte. In den Verfahren wurden zudem regelmäßig die Ansprüche von in ihren Rechten materiell betroffenen Anwohnern, Grundstückseigentümern oder durch Einschränkungen betroffenen Betrieben eingegrenzt. Bei Projekten im Küstenbereich zählt hierzu meist auch die Wasserwirtschaft. Bei Projekten, die Baggerungen voraussetzten, wurden die Baggergutkonzepte regelmäßig im Verfahren verändert und weiterentwickelt. Immer wurden Auflagen für die Bauphase in Hinblick auf Sicherheit sowie Umwelt-, Lärm- und Verkehrsbelastungen formuliert und als Reaktion auf Stellungnahmen weiterer Akteure verändert. In einigen Fällen waren Auflagen für die Gestaltung des Betriebes ein zentraler Aspekt, der im Verfahren als Reaktion auf die Ansprüche anderer Akteure verändert geregelt wurde.

Insgesamt werden die in den Genehmigungsverfahren bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten nur teilweise den Ansprüchen an Regelungen gerecht, die eine partizipative Mitwirkung von Akteuren in Aushandlungsprozessen sicherstellen sollen. Dies ist im Wesentlichen eine Folge des im Verfahrensrecht angelegten Partizipationsverständnisses – gleichwohl gelang in den untersuchten Verfahren überwiegend eine prozedurale Einbindung der meisten Akteure, die die bestehenden rechtlichen Regelungen als gegebenen Rahmen für Beteiligung und Aushandlungen akzeptierten. Diese prozedural hergestellte Akzeptanz endete jedoch, wenn sich eine Auseinandersetzung um das zentrale Projektziel mit einem hohen oder sehr hohen Konfliktniveau entwickelte. In diesen Fällen wurde für die Projektgegner/innen sowohl eine enge Abstimmung zwischen den Genehmigungsbehörden und den Projektträger/innen als auch die Begrenzung der Beteiligung in den Planverfahren auf die Projektimplementation inakzeptabel. Diese Problematik erfährt noch eine Zuspitzung, indem das Verfahrensrecht den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit bietet, den Zuschnitt und den Verlauf des Verfahrens dem Ziel der Projektverwirklichung entsprechend zu beeinflussen. Hier kann sich eine Übermacht administrativer Steuerung von Beteiligungsmöglichkeiten ergeben, die mit einer Anlage als partizipativer Aushandlungsprozess unvereinbar ist.

## Ergebnisse im Kriterium „Repräsentativität von Aus handlungsprozessen“

(IKZM-Anspruch: Der Prozess muß von einer ausreichend großen Kerngruppe getragen werden, eine ausreichende politische Unterstützung besitzen, relevante Akteure wie Wissenschaft, Wirtschaft, Interessenverbände, lokale und regionale Akteure, NGOs etc. identifizieren und einbeziehen.)

In allen Fällen haben die Genehmigungsbehörden alle relevanten staatlichen und gesellschaftlichen Akteure am Verfahren beteiligt. Hierbei wurden öffentliche Einrichtungen und Verbände überwiegend aktiv identifiziert und einbezogen, während Einzelpersonen und anlassbezogen gebildete Bürgerinitiativen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung beteiligt wurden. Wissenschaft und Experten wurden überwiegend als Gutachter/innen für die Erstellung der Antragsunterlagen bei der Bewertung einzelner Aspekte hinzugezogen.

Eine breite Beteiligung war damit stets gegeben – dabei gibt es zwischen den ausgewählten Fällen erhebliche Unterschiede entsprechend der Bedeutung, der räumlichen Ausdehnung und der Komplexität der einzelnen Projekte. Die Spannbreite reicht von regional bedeutsamen Projekten, in denen ca. 20 Fachbehörden, mehrere benachbarte Gebietskörperschaften sowie einige Dutzend Verbände, Zweckverbände und Einzelpersonen (insbesondere Anlieger/innen und Grundeigentümer/innen) beteiligt wurden, bis zu überregional bedeutsamen Projekten, die politische Abstimmungen zwischen mehreren Bundesländern und der Bundesebene voraussetzten, im Rahmen internationaler Abkommen Konsultationen von Nachbarstaaten einschlossen (Emssperrwerk) und im Verfahren selbst über hundert Fachbehörden aus bis zu 20 Sektoren bzw. Fachbereichen sowie bis zu 130 Gebietskörperschaften beteiligt wurden (Elbvertiefung). Die Zahl der beteiligten Verbände erreichte ähnliche Ausmaße; die Zahl einzelner privater Einwendungen hat bis zu mehreren Tausend betragen, falls nicht nur konkrete materielle Rechte betroffen waren (meist Grundeigentümer/innen), sondern ein großer Personenkreis in seiner Lebensqualität berührt wurde (z.B. durch Lärm, Landschaftsbild, Naherholung).

Die Mehrzahl der Projekte diente ausdrücklich der Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung, entweder durch die Förderung öffentlicher Infrastrukturen oder durch die Verbesserung von Standortbedingungen für weltmarktabhängige Großbetriebe von erheblicher Bedeutung für die Region (CT III, Elbvertiefung, Emssperrwerk, DA-Erweiterung). Diese Projekte konnten sich auf die Unterstützung zentraler staatlich-politischer Akteure stützen. In diesen Fällen wurden ökologische Belange und soziale Interessen (Naherholung, Lärmbelastung) regelmäßig erheblich eingeschränkt. Dies war z.T. auch für andere wirtschaftliche Interessen der Fall. Nur in einzelnen Fällen war die Verwirklichung sozialer und ökologischer Interessen ausdrücklich das Projektziel (Küstenschutz) bzw. standen *inner-ökologische* Zielkonflikte im Vordergrund (Offshore-Windkraftnutzung).

Neben einer sektoralen Gliederung von Interessen lassen sich die Vorhaben auch nach der Ausrichtung auf lokale, kleinräumige Interessen versus auf großräumig orientierte Wirtschaftsaktivitäten unterscheiden. Hierbei zeigt sich, dass die mehrheitlich auf die Teilnahme an der internationalen Standortkonkurrenz ausgerichteten Projekte neben der lokalen Lebensqualität auch die Interessen kleinräumig ausgerichteter Betriebe und Wirtschaftsakteure beeinträchtigen (Fischerei, Landwirtschaft, einzelne lokale Gewerbebetriebe). Nur einzelne Projekte hatten ausdrücklich die Förderung von Projekten mit kleinräumigem Bezug (Entwicklung des Tourismus, Küstenschutz) zum Ziel.

Entsprechend den Interessenlagen lassen sich in den Verfahren unterschiedliche Konstellationen erkennen, die die Einbindung und die Stellung der Akteure zum jeweiligen Projekt und im Verfahren kennzeichnen:

In allen Fällen können sich die Genehmigungsbehörden auf **Mitgestalter** stützen, die durch ihre Stellungnahmen und inhaltliche Zuarbeit die Präzisierung der Planungen und die Eingrenzung von Unsicherheitszonen ermöglichen. Diese Rolle nehmen regelmäßig die beteiligten Fachbehörden ein, in den meisten Fällen auch die durch die Projektplanungen betroffenen Gebietskörperschaften sowie

in einzelnen Fällen die Naturschutzverbände. Dabei beschränkt sich die Mitwirkung der Fachbehörden überwiegend auf Hinweise, in denen Auswirkungen des Projektes auf das jeweilige Aufgabengebiet angesprochen werden. Nur wenige Fachbehörden waren intensiv an der Entwicklung von Anforderungen an die Projekte, ihre Umsetzung oder die Entwicklung von Konzepten für Teilbereiche (z.B. Kompensationsmaßnahmen, Bauüberwachung) beteiligt.

In vielen Fällen nicht am Verfahren beteiligt sind dagegen die **Unterstützer**. Als Folge der regelmäßig gegebenen politischen Vorabstimmungen über die Projektziele sowie der weitgehenden Beschränkung der Genehmigungsverfahren auf die Implementierung sind Stellungnahmen von Projektbefürwortern und Promotoren selten, womit auch die gesellschaftliche Unterstützung für die Projekte unsichtbar bleibt. Auch weltmarktorientierte Wirtschaftsakteure als zentrale strategische Partner/innen der politischen Führungen waren an den Verfahren z. T. nicht beteiligt (Elbvertiefung, Emssperrwerk). Zudem haben Landesregierungen als Teil ihrer Standortpolitik bei wirtschaftspolitisch bedeutenden Infrastrukturvorhaben die Vorbereitung, Durchführung und Finanzierung zentraler Projektbestandteile übernommen<sup>9</sup>, wodurch die durch das Vorhaben geförderten Wirtschaftsakteure in diesen Verfahren ebenfalls nicht präsent waren. Naturschutzverbände haben im Einzelfall als Unterstützer mitgewirkt, wo das Projekt als Ergebnis langfristiger und grundsätzlicher Aushandlungen zwischen den zentralen Akteuren ausdrücklich als Modell für die Auflösung von Zielkonflikten im Sinne von Naturschutzbelangen angelegt war.

Je nach Projekttyp beteiligen sich verschiedene Akteure und gesellschaftliche Gruppen als **Betroffene**, die sich in verschiedener Weise in ihren Interessen eingeschränkt sehen.

Bei *Großprojekten im ländlichen Raum* werden durch den Flächenbedarf landwirtschaftliche Betriebe sowie die Forstwirtschaft berührt, Anwohner und Gewerbebetriebe dagegen als Folge der geringeren Siedlungsdichte seltener. Insbesondere landwirtschaftliche Interessen werden durch Verbände, öffentliche Institutionen und die Einbindung in lokale und regionale politische Gremien effektiv vertreten. Zudem werden landwirtschaftliche Betriebe regelmäßig in ihren Vermögensrechten berührt, was Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche zur Folge hat und damit auch den individuell Betroffenen eine Rechtsposition im Verfahren sichert. Bedeutsam ist auch, dass sich regelmäßig Interessengegensätze zwischen der Landwirtschaft und Naturschutzbelangen um den Umfang und die Gestaltung der ökologischen Ausgleichsmaßnahmen ergeben. Dieser sich aus der Konkurrenz um Flächennutzungen ergebende Nebekonflikt wurde von den Genehmigungsbehörden in den untersuchten Fällen unterschiedlich behandelt. Daneben beteiligen sich regelmäßig auch organisierte Freizeitverbände (Angeln, Segeln, Jagen), was auf die Einschränkungen des Erholungswertes der Landschaft verweist. Diese Interessen führten regelmäßig zu keinen Veränderungen bei der Projektgestaltung.

Bei *Projekten in dicht besiedelten Gebieten* sind Anwohner/innen z.T. in erheblichem Umfang durch Bau- und Betriebslärm, Veränderungen des Landschaftsbildes und Einschränkungen von Naherholungsmöglichkeiten betroffen (A 20, DA-Erweiterung, CT III). In diesen Fällen führen Eingriffe in das Vermögen (Grundeigentum, Gebäude) zu einer vergleichsweise guten Rechtsposition mit der Folge differenzierter Ausgleichs- und Entschädigungsansprüche. Beeinträchtigungen durch Lärm, Verkehr und den Verlust an Naherholungsmöglichkeiten wurden dagegen begrenzt (z.B. kleinere Maßnahmen zur Förderung von Naherholungsmöglichkeiten) bzw. entsprechend eng definierter rechtlicher Grenzen (z. B. Schallschutz entsprechend den Grenzwerten des Immissionsrechts) kompensiert. Diese Interessen erweisen sich regelmäßig als schwer organisierbar, da die Lebensqualität einzelner Personen in den meisten Fällen nur diffus und in geringem Umfang berührt ist. Zudem müssen sich aus dem Kreis der Betroffenen erst kollektiv handlungsfähige Akteure entwickeln. In zwei Fällen haben sich aus der Anwohnerschaft Organisationen gebildet, die im Bereich Lärmschutz Rechtspositionen identifizieren und in einzelnen Punkten gegenüber den

---

<sup>9</sup> Dem wird in diesem Zusammenhang die politische Durchsetzung einer Finanzierung aus dem Bundeshaushalt z.B. für Bundesverkehrswege wie der Elbe gleichgesetzt.

Projekträger/innen durchsetzen konnten. Eine Berücksichtigung der graduellen Degradierung von Lebensqualität konnte durch diese Akteure hingegen in keinem Fall im Verfahren durchgesetzt werden.

Bei *Projekten im und am Küstenmeer* wurden in den meisten Fällen die Interessen des Tourismus als regional bedeutsamem und lokal dominantem Erwerbszweig berührt (Butendiek, Europipe, Kontek-Kabel). Die hohe lokale Bedeutung des Tourismus führt zu einer leichten Organisierbarkeit dieses Interesses (Fremdenverkehrsvereine, hohe Zahl lokaler Vermieter/innen) auf lokaler und regionaler Ebene, die traditionell in politische und administrative Aushandlungsprozesse eingebunden sind und dadurch institutionell unterstützt werden. In einzelnen Fällen wurden Projekte deshalb im Detail verändert; als problematisch erwies sich regelmäßig die Bewertung von Beeinträchtigungen der lokalen touristischen Qualität durch Baulärm, Bauwerke oder Windkraftanlagen. Bei allen Projekten mit Auswirkungen auf Wasserflächen (neben Meeresgebieten also auch die Projekte in den Ästuaren) war jeweils eine kleinere Zahl von Fischern betroffen, deren Erwerbsmöglichkeiten räumlich oder zeitlich eingeschränkt wurden. Mit Ausnahme eines Falles haben die Genehmigungsbehörden den Fischern grundsätzlich eine verfahrensrelevante Rechtsposition abgesprochen, gleichwohl haben die Projektträger mit Rücksicht auf die starke öffentliche Beachtung für die Belange der Fischer diesen im Rahmen einer außerhalb des Verfahrens getroffenen Übereinkunft in den meisten Fällen Entschädigungen zugestanden.

Bei *allen Projekttypen* waren Umweltbelange betroffen, die sich jedoch in Hinblick auf die ökologische Bedeutung, den rechtlichen Schutzstatus des Gebietes sowie die Intensität, Dauerhaftigkeit und die räumliche Ausdehnung des Eingriffs unterschieden haben. Diese Belange wurden durch die gesetzlich anerkannten Naturschutzverbände vertreten, die in den Verfahren u.a. regelmäßig Umfang und Ausgestaltung der geplanten Kompensationsmaßnahmen kritisiert haben. Die rechtlichen Anforderungen an die Prüfung der Umweltverträglichkeit sowie die Zulässigkeit von Eingriffen in geschützte Gebiete haben Naturschutzbelangen in der Mehrzahl der Fälle eine bedeutsame Stellung in den Genehmigungsverfahren verschafft. Je nach ökologischer wie symbolischer Bedeutung der betroffenen Naturbelange, des Schutzstatus und auch der politischen wie öffentlichen Unterstützung für das beantragte Projekt und auch ihrer verbandlichen Möglichkeiten haben sich Naturschutzverbände in ihrer Vertretung der betroffenen Naturbelange zwischen Mitgestaltung und der Kritik an Einzelaspekten, die insgesamt Züge einer „antagonistischen Kooperation“ mit der Genehmigungsbehörde aufweist<sup>10</sup>, oder einer grundsätzlichen Gegnerschaft entschieden. Sie haben damit von allen beteiligten Akteuren die größte Variabilität in der Gestaltung ihrer Beteiligung gezeigt.

**Projektgegner/innen:** In der Mehrzahl der untersuchten Fälle haben nur die Naturschutzverbände über die Vertretung von betroffenen Einzelbelangen und –interessen hinaus konzeptionelle Vorstellungen entwickelt, die mit den Projekten verfolgten Ziele mit alternativen Vorschlägen konfrontiert und damit Planrechtfertigungen in Frage gestellt. Sie haben zudem über Klagebefugnisse ökologische Belange in mehreren Fällen zum zentralen Konfliktgegenstand gemacht. In Fällen mit einer hohen Zahl von Anwohner/innen, die sich erheblich in ihrer Lebensqualität eingeschränkt sehen, hat sich auch aus dem Umfeld dieser Betroffenen eine aktive grundsätzliche Gegnerschaft zum Projekt entwickelt. Diese Gegnerschaft wurde insbesondere dort wirksam, wo sie sich außer auf Rechtspositionen (z.B. im Bereich Lärmschutz) auf mobilisierend wirkende Symbole (z.B. ökologisch bedeutsame Naturschutzgebiete) sowie konzeptionelle Gegenvorschläge zu den beantragten Projekten beziehen konnte (Emssperrwerk, DA-Erweiterung).

---

<sup>10</sup> Als „antagonistische Kooperation“ wird in der Betriebssoziologie eine – auch konfrontative – Aushandlung zwischen den divergierenden und strukturell gegensätzlichen Interessen von Unternehmensführung und Arbeitnehmervertretung im Rahmen der gegebenen Aushandlungsstrukturen bezeichnet. Diese Kennzeichnung einer sich strukturell ergebenden Konstellation in Aushandlungsbeziehungen ist u.a. auf die Arenen übertragbar, in denen lokale bzw. regionale Umweltkonflikte behandelt werden. (vgl. OSTHORST 2002: 161).

Insgesamt waren an allen Verfahren der Komplexität und Größe des Projektes entsprechend staatliche und gesellschaftliche Akteure beteiligt, die alle erkennbar betroffenen Belange repräsentiert haben. Die von diesen Akteure vertretenen Belange und Interessen haben im Verfahren allerdings einen deutlich unterschiedlichen Stellenwert besessen. Insbesondere Belange mit starken Rechtspositionen und einer wirksamen Institutionalisierung der Interessen mit Einfluss auf politische Gremien bzw. politisch-administrative Akteure haben eine starke Stellung besessen, während organisationsschwache und diffuse Interessen jeweils stärker eingeschränkt wurden, wozu regelmäßig verschiedene Aspekte der Lebensqualität von Anwohner/innen gehörten. Damit ist insgesamt ein deutlicher Einfluss von rechtlicher und politischer Vetomacht auf die Berücksichtigung von Interessen im Verfahren erkennbar. Für das Ausmaß und die Intensität, in dem organisationsschwache Belange in den Verfahren geltend gemacht werden, ist außerdem das Vorhandensein alternativer Konzeptionen relevant, die in allen untersuchten Fällen in unterschiedlicher Qualität nur von Naturschutzverbänden geltend gemacht wurden.

### **Ergebnisse im Kriterium „Transparenz“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess muss die Öffentlichkeit einbeziehen, Abschnitte kommunikativ einbetten, Informationen zur Verfügung stellen und angemessene Orte für die Kommunikation anbieten. Er ist dabei auf die Unterstützung aller beteiligten Akteure angewiesen.)

Anlässe für die Einbeziehung der Öffentlichkeit und auf die Vorhaben bezogene Berichterstattung in Medien waren die vorgeschriebenen Verfahrensschritte und Abschnitte sowie öffentliche Meinungsbildungsprozesse von institutionalisierten Akteuren wie Verbänden oder Gemeinden. Insbesondere die Medienberichterstattung hat dabei entsprechend der Ausrichtung der einzelnen Medien auf verschiedene regionale oder fachbezogene Öffentlichkeiten entweder die Entwicklung der Projekte und Verfahren mit Blick auf zentrale Konfliktpunkte darstellend begleitet oder aber aktiv die Bildung einer *Projektentwicklung unterstützenden Diskurskoalition* bzw. einer *kritischen Diskurskoalition* gefördert. Nur in Einzelfällen haben beteiligte Akteure ambivalente Aspekte ihrer Positionen aktiv einer kontroversen Diskussion zugänglich gemacht. Transparenz war damit im wesentlichen nicht das Ergebnis von als Teil des Verfahrens betriebenen offensiven Kommunikations- und Partizipationsstrategien, sondern von Medienpluralität.

Die beteiligten Akteure haben Informationen über die Gestaltung des Vorhabens, den Bedarf und Nutzen sowie über die Folgen der Öffentlichkeit und den anderen Akteuren ebenfalls in sehr unterschiedlichem Ausmaß zur Verfügung gestellt. Die Genehmigungsbehörden haben sich in den meisten Fällen auf die vorgeschriebene öffentliche Auslegung von Planunterlagen beschränkt, in einzelnen Fällen (z.B. Offshore-Windkraftnutzung) aber auch aktiv grundsätzliche rechtliche Probleme über Fachpublikationen u. ä. öffentlich zur Diskussion gestellt. Informationen von Projektträgern oder Gegnern waren durchgehend auf die Stützung ihrer Argumentation im Verfahren gerichtet. In Einzelfällen haben sich in den Verfahrensverläufen dabei deutliche Hinweise auf die Manipulation zentraler Informationsbestände ergeben. Gleichzeitig haben gerade komplexe und sehr kontrovers bewertete Vorhaben den beteiligten Akteuren detaillierte öffentliche Begründung abverlangt und zu einer guten öffentlichen Verfügbarkeit von Informationen über das Verfahren und das Projekt geführt (Emssperrwerk, DA-Erweiterung). Bei kleinen, nur lokal bedeutsamen Projekten und Verfahren ohne umfassende Beteiligungserfordernisse waren dagegen nur in sehr begrenztem Umfang Informationen zugänglich.

Einen Sonderfall stellen in diesem Zusammenhang Kosten-Nutzen-Analysen dar, anhand derer konkrete Aussagen zu den wirtschaftlichen Vor- und Nachteilen einzelner Vorhaben möglich sind und die, wie z.B. für den Bundesverkehrswegeplan bereits vorhanden, einen standardisierten Vergleich verschiedener Vorhaben erlauben. Außer bei den beiden im Bundesverkehrswegeplan 1992 enthaltenen Fallbeispielen, in deren Kosten-Nutzen-Analyse sehr eingeschränkt auch Umweltgüter berücksichtigt wurden, wurden keine Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt bzw. waren nicht öffentlich. Allerdings stützten sich für fast alle Fallbeispiele die Bedarfsbegründung und die



Begründungen der Varianten- bzw. Alternativenauswahl regelmäßig auf Kosten- und Nutzenargumente, die jedoch in den seltensten Fällen monetär bewertet wurden. Es standen eher „weiche“ Argumente wie „Sicherung des Standortes“ oder „Schaffung von Arbeitsplätzen“ im Vordergrund. Ein Problem stellte die Veröffentlichung aller ökonomischen Daten dar. Diese waren in einzelnen Fällen mit Verweis auf den Schutz betrieblichen Wissens der Antragsteller/innen nicht öffentlich zugänglich.

Die Kommunikation in den Verfahren selbst wurde zwischen der Genehmigungsbehörde und den beteiligten Akteuren überwiegend bilateral und schriftlich betrieben und bestand in fachlichen Stellungnahmen zu den Antragsunterlagen bzw. den Gutachten oder in der Begründung von Einwendungen. Zusätzlich wurden oft bilaterale Gespräche zwischen der Genehmigungsbehörde und einzelnen Akteuren geführt. Die Erörterungstermine wurden als Konferenzen mit klarer Gesprächsführung überwiegend in der Nähe der Projektregion durchgeführt, in einzelnen Fällen ohne erkennbaren Grund allerdings auch an Behördenstandorten mit erheblicher räumlicher Entfernung. Bei Projekten mit sehr ausgedehnter räumlicher Wirkung oder einer Gliederung in getrennte Teilverfahren wurden z.T. mehrere dezentrale Erörterungstermine durchgeführt, um unterschiedliche regionale und thematische Betroffenheiten ortsnahe behandeln zu können. Dies wurde insbesondere von Naturschutzverbänden kritisiert, die über den Ausgleich individueller Betroffenheiten hinaus die Erörterungstermine zur Mobilisierung themenübergreifender Projektkritik nutzen und damit Ansprüche auf die Beteiligung an Grundsatzentscheidungen geltend machen wollten.

Insgesamt kam die Einbeziehung der Öffentlichkeit und die Zugänglichkeit von Informationen damit nicht bzw. nur in Einzelfällen als Ergebnis einer zum Verfahren gehörenden Strategie zustande. Sie blieb abhängig von der sich aus Meinungsbildungsprozessen oder Begründungsbedürfnissen der Akteure ergebenden Pluralität sowie deren Beachtung in den Medien. Diese war allerdings insbesondere bei komplexen und kontroversen Vorhaben gegeben. Die Kommunikation im Verfahren selbst – auch die mündliche – wurde von den Genehmigungsbehörden weitgehend auf die Klärung der sich in der Implementation ergebenden Unsicherheitszonen ausgerichtet, nicht jedoch auf die Förderung von Beteiligung an zentralen Verfahrensergebnissen.

### **Ergebnisse im Kriterium „Partizipationstechniken“**

(IKZM-Anspruch: Die gewählten Verfahren müssen zielführend sein, zu den Zielgruppen passen, den Konsens fördern, qualifiziert umgesetzt werden und messbare Ergebnisse erbringen.)

In allen untersuchten Fällen war der Partizipationsstil durch die Bewertung der von den beteiligten Akteuren schriftlich und mündlich vorgetragenen Einwendungen durch die Genehmigungsbehörden geprägt. Die Erörterungstermine wurden durch die Genehmigungsbehörden auf die themenbezogene Bearbeitung von Unsicherheitszonen für die Projektimplementation hin strukturiert und in Konferenzform mit begrenzten Mitgestaltungsmöglichkeiten durch andere Akteure durchgeführt. Die Kommunikation wurde durch die (juristischen, technischen, ökonomischen...) Fachsprachen der verschiedenen beteiligten Professionen dominiert. Daneben haben Privatpersonen bzw. kleinere Verbände jeweils ihre Interessen bzw. Betroffenheiten dargelegt.

Eine Mitwirkung an den Verfahren war insbesondere Fachbehörden, Gebietskörperschaften, Ver- und Entsorgungsunternehmen, Zweckverbänden und Verbänden (vor allem Naturschutzverbänden) möglich, die entweder über eigene Zuständigkeiten, detailliertes Kontextwissen oder andere für den Gegenstand bedeutsame Kompetenzen verfügten. Nur in Einzelfällen oder für Einzelaspekte haben die Genehmigungsbehörden mit anderen Behörden oder anderen Akteuren bei der Erarbeitung der Projektgenehmigungen umfassend zusammengearbeitet. Mit dieser Form der Einbeziehung konnten insbesondere mit den Trägern öffentlicher Belange in den meisten Fällen eine einvernehmliche Lösung bei der Projektgestaltung gefunden werden. Diese Formen der Einbeziehung erwiesen sich insbesondere zur Steuerung komplexer Verfahren sowie der Einarbeitung vielfältiger Sachverhalte

und Betroffenen als effektiv, aber nicht auf die Mitgestaltung durch die sich am Verfahren beteiligenden Akteure zielend.

Die durch die verschiedenen Projektplanungen eingeschränkten Belange und die sie vertretenden Akteure haben in den untersuchten Fällen ihre Interessen und Rechtspositionen nicht freiwillig mit Blick auf eine konsensuale Lösung oder ein gemeinsam ausgehandeltes Projektziel aufgegeben oder zurückgestellt, sondern ihre Interessen gegen die Projektträger/innen offensiv und kontrovers geltend gemacht. Durch die von den Genehmigungsbehörden erteilten Auflagen, festgestellten Entschädigungsansprüche und vorgenommenen Abwägungen konnten in den meisten Verfahren die Konfliktzonen für einen erheblichen Teil der Interessengegensätze begrenzt werden, wobei die Bewertung von Betroffenen entsprechend der jeweiligen Rechtspositionen und ihrer potentiellen Bedeutung als Versagensgrund für die Genehmigungen vorgenommen wurden. Hierfür wurden in mehreren Fällen auch außerhalb des Verfahrens Verhandlungen mit Akteuren geführt, deren Eigentum für die Projekte in Anspruch genommen wurde (z.B. landwirtschaftliche Flächen für Kompensationsmaßnahmen, Privatgrundstücke für Baumaßnahmen) oder die in ihren Erwerbsmöglichkeiten eingeschränkt wurden (Fischer und Landwirte, z.B. im Falle der Elbvertiefung). Nur bei Projekten sehr geringer Komplexität und leicht auflösbarer Interessengegensätze wurden Konflikte vorwiegend durch Aushandlung bearbeitet (Kontek-Kabel).

Auf die Projektziele selbst gerichtete Einwendungen, Beteiligungsforderungen und konzeptionelle Vorschläge wurden von den Genehmigungsbehörden behandelt, aber regelmäßig zurückgewiesen.

Nur in einem als Präzedenzfall für einen Projekttyp gedachten Verfahren (Offshore-Windpark Butendiek) wurden zentrale rechtliche Kriterien für die Bewertung des Projektes unter weitgehender Einbeziehung auch gesellschaftlicher Akteure (insbesondere Naturschutzverbände) entwickelt.

Insgesamt haben die eingesetzten Form der Verfahrenssteuerung und die von Fachsprachen dominierte Kommunikation in den Verfahren damit regelmäßig zur Herstellung von Rechtssicherheit für die beantragten Projekte, die Detailabstimmung mit Fachbehörden, Kommunen und anderen Akteuren sowie begrenzt zum Interessenausgleich mit betroffenen Belangen und zur Eingrenzung von Konfliktzonen mit Betroffenen beigetragen. Dieser fast durchgehend angetroffene Partizipationsstil erweist sich damit als effektiv zur Unterstützung der Projektimplementation, auf die er gleichzeitig ausdrücklich beschränkt bleibt.

### **Ergebnisse im Kriterium „Ressourcen für den Prozess“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess muß eine Grundfinanzierung, die Unterstützung von Teilnehmern des Prozesses, ausreichende Qualifikationen und zeitliche Spielräume aufweisen.)

Die Planungen für die in den untersuchten Genehmigungsverfahren beantragten Projekte wurden einschließlich der notwendigen Gutachten (insbesondere der Umweltverträglichkeitsstudie) von den Antragstellern („Trägern des Vorhabens“) finanziert. Soweit Informationen über die Kosten verfügbar waren, haben bei Großprojekten mit einem Kostenrahmen von mehreren hundert Millionen € die Planungskosten dabei regelmäßig eine Größenordnung von drei bis sechs Millionen € erreicht.

Die Beteiligungsprozesse selbst wurden von den Genehmigungsbehörden als Teil ihrer Aufgabenerfüllung durchgeführt und finanziert. Zusätzlich haben auch weitere mit Stellungnahmen oder Expertisen am Verfahren mitwirkende Fachbehörden oder Gebietskörperschaften ihre Teilnahme als Teil ihrer regulären Aufgabenwahrnehmung aus ihren Budgets finanziert. Den sich beteiligenden Akteuren – außer den zur Stellungnahme zugesandten Unterlagen – wurden für ihre Beteiligung keine Ressourcen zur Verfügung gestellt. Allerdings haben zahlreiche durch Projektplanungen betroffene Akteure (Anwohner, Landwirte, Betriebe) in den Verfahren Beweissicherungen beantragt, die die Auswirkungen des jeweiligen Projektes auf ihre Belange (z.B. durch Lärm, Erschütterungen, Einnahmeausfälle) zur Feststellung von Entschädigungsansprüchen untersuchen sollten. Naturschutzverbände u.a. haben zudem an den sogenannten Scoping-Terminen teilgenommen, in denen zu Beginn des Genehmigungsverfahrens der Umfang der von den Antragsteller/innen

durchzuführenden Gutachten und Untersuchungen festgelegt wird. In begrenztem Rahmen haben die an den Verfahren beteiligten Akteure damit die Möglichkeit gehabt, zur Wahrung ihrer Interessen oder von ihnen vertretener Belange auf die für die Planungen zur Verfügung stehenden Ressourcen Einfluss nehmen zu können.

Da in den Verfahren regelmäßig die Eingrenzung rechtlicher, technischer, ökonomischer und ökologischer Unsicherheiten im Vordergrund stand, waren zum einen spezialisierte und professionell arbeitende Expert/innen aus Behörden, Verbänden oder beauftragten Beratungsunternehmen, zum anderen auch Betroffene (Verbände und Einzelpersonen) mit individuell sehr unterschiedlichen Qualifikationen und Kompetenzen beteiligt. Überwiegend beschränkten sich die Qualifikationen der Akteure in Kompetenzen zu dem von ihnen bearbeiteten Interessengebiet. Über breitere Qualifikationen verfügten regelmäßig nur Fachbehörden höherer Ebenen sowie große Verbände (insbesondere Naturschutzverbände der Landes- oder Bundesebene) mit professionellem Stab und Erfahrungen mit komplexen Planverfahren. In mehreren komplexen Verfahren, in denen Betroffene ihre Rechtspositionen wahren oder über den direkten Entschädigungsanspruch hinaus Beteiligungsansprüche durchsetzen wollten, mussten sie eigene Ressourcen aufbringen, um eine anwaltliche Vertretung oder Expertisen zu finanzieren.

Die zeitlichen Spielräume für Beteiligung von Akteuren an den Verfahren sind von einem Gegensatz zwischen den sich über mehrere Jahre erstreckenden Projektvorbereitungs-, Planungs- und Genehmigungsaktivitäten sowie sich in den meisten Fällen an den gesetzlichen Mindeststandards orientierenden Zeiträumen für die Wahrnehmung von Beteiligungsrechten geprägt, die auch Akteuren mit professionellem Stab nur wenig Zeit zur Einarbeitung in die Materie und zur Bewertung des Projektes lassen. In den untersuchten Fällen sind Genehmigungsbehörden von dieser Praxis dann abgewichen, wenn sich zentrale Unsicherheitszonen nur unter Beteiligung von Betroffenen bzw. Interessenverbänden bearbeiten ließen. In den meisten Verfahren wurden zudem Aushandlungen z. B. über notwendige Flächenkäufe oder die Bewertung von Betroffenheiten entsprechend dem Fortschritt der Planungen durchgeführt. Auch durch die Genehmigung vorbereitender Teilmaßnahmen z. B. entsprechend saisonaler Bedingungen wurden die Verfahren – und damit auch die Beteiligungsmöglichkeiten – in mehreren Fällen an die Erfordernisse der Projektverwirklichung angepasst.

Insgesamt wurden in den Planungs- und Genehmigungsprozessen erhebliche Ressourcen eingesetzt, die allerdings nur selektiv und in eng begrenztem Rahmen für Beteiligungsprozesse zur Verfügung standen. Den hohen Fachkompetenzen vieler Akteure standen regelmäßig begrenzte Qualifikationen und Ressourcen Betroffener gegenüber, die die Möglichkeiten zur Interessenwahrnehmung begrenzen. Zeitliche Spielräume in den Verfahren wurden überwiegend zur Förderung der Projektverwirklichung genutzt.

### **Ergebnisse im Kriterium „Lernkultur“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess muß ein Leitkonzept besitzen bzw. entwickeln, auf Interaktivität, Ganzheitlichkeit und Vertrauen angelegt sein.)

Die im Rahmen der untersuchten Verfahren entwickelten Beteiligungsprozesse haben nur in sehr begrenztem Umfang ein gemeinsames Leitbild entwickelt, dass der Beteiligung zugrunde gelegt wurde. In den meisten Fällen wurden den Verfahren sektorale Leitbilder zugrunde gelegt, die an die politische Vorentscheidungen für die Vorhaben anknüpften und eine enge Abstimmung zwischen Genehmigungsbehörden und Antragsteller/innen zum Zwecke der Projektverwirklichung voraussetzten. In einzelnen Fällen wurde im Rahmen der Beteiligungen an vorhergehende Debatten z. B. um die Ausgestaltung der Schutzziele des Nationalparks Wattenmeer angeknüpft, die damit im Verfahren als Leitbild dienten (Augustgroden, Europipe).

Entsprechend der sektoralen Ausrichtung von Leitbildern und Projektzielen wurden die Beteiligungsprozesse nur dort in begrenztem Umfang und selektiv auf Interaktivität angelegt, wo dies

der Klärung von Unsicherheiten mit dem Ziel der Projektentwicklung und -implementation förderlich war. In einzelnen Fällen haben die Genehmigungsbehörden dabei als Reaktion auf Stellungnahmen beteiligter Akteure Teile von Projekten verändert.

Die sektorale Ausrichtung der Planung hat außerdem zur Folge, dass in den Verfahren die Ziele der Projekte in Hinblick auf andere Belange in den Vordergrund gestellt und die Auswirkungen auf die Interessen anderer Akteure bzw. auf andere Belange zu dem Zweck untersucht wurden, das Ausmaß ihrer Einschränkung zu klären und entsprechend rechtlicher Anforderungen auszugleichen. Die den Projekten zugrundeliegenden wirtschaftlichen aber auch sozialen Ziele (Küstenschutz) wurden in den Gesamtabwägungen oder Planrechtfertigungen stets als vorrangig für das öffentliche Interesse bewertet.

Die mit der sektoralen Ausrichtung der Verfahren und der Bedeutung politischer Vorentscheidungen verbundenen Einschränkungen für andere Sektoren und Interessensfelder haben in einzelnen Fällen zu erheblichen Konflikten geführt, die das Verfahren dominiert und das Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren erheblich erschüttert haben (insbesondere Emssperrwerk, DA-Erweiterung). Grundsätzlich haben beteiligte Akteure die jeweils von ihnen verfolgten Interessen und Rechtspositionen in den Verfahren jedoch nicht in Erwartung einer Berücksichtigung durch die anderen Akteure zurückgestellt. Gleichwohl ist auch für grundsätzlich umstrittene Projekte erkennbar, dass in den einzelnen Fällen von den Genehmigungsbehörden unterschiedliche Beteiligungsstile bzw. von Antragsgegner/innen unterschiedliche Mitwirkungsstile verfolgt wurden, die Einfluss auf das zwischen den maßgeblichen Akteuren im Verfahren bestehende Vertrauen hatten. Gleichzeitig lassen sich in allen Verfahren zudem deutliche Unterschiede in den Erwartungen einzelner Akteursgruppen an die Mitwirkungsmöglichkeiten erkennen: So konnten Träger öffentlicher Belange (überwiegend Fachbehörden) regelmäßig von der Berücksichtigung ihrer fachlichen oder lokalen Expertise ausgehen. Der von Betroffenen erwartete Ausgleich ihrer Interessen ist auch bei Projekten mit hohem Konfliktniveau und einem breitem Spektrum von Betroffenheiten für einzelne Gruppen (z.B. Landwirte und andere Grundstückseigentümer) zumindest teilweise erreicht worden. Bedeutsam waren dabei in den meisten Fällen die guten Rechtspositionen der betroffenen Interessen. Besonders geringes Vertrauen zwischen den Akteuren bestand in den Fällen, in denen eine hohe Zahl von Betroffenen mit geringer Rechtsposition die mit dem Projekt verfolgten Ziele ablehnen und sich gleichzeitig in ihren Ansprüchen an „gerechte“ Beteiligungsmöglichkeiten enttäuscht sehen (z. B. durch Vorentscheidungen, Manipulationen an relevanten Wissensbeständen, Einschränkungen von Beteiligungsmöglichkeiten durch Verfahrensgestaltung).

Insgesamt schränken die auf die Verwirklichung sektoraler Ziele und eng gefasstem Interessenausgleich angelegten Verfahren die Möglichkeiten einer auf Ganzheitlichkeit orientierten Lernkultur zwischen den Akteuren deutlich ein und fördern tendenziell eine auf konfliktorientierte Vertretung von Rechtspositionen zielende Beteiligung an den Verfahren. Dennoch lässt sich auch in kontroversen Verfahren für verschiedene Akteursgruppen regelmäßig ein Bestand an Vertrauen in die prozeduralen Mitwirkungsmöglichkeiten und die Berücksichtigung ihrer Interessen erkennen.

### **Ergebnisse im Kriterium „Überprüfung / Überprüfbarkeit“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess selbst muss nachvollziehbar und sein Ergebnis gerichtlich überprüfbar sein, Folgewirkungen müssen durch ein Monitoring überwacht werden, wirtschaftliche Ergebnisse müssen überprüft werden.)

Die Beteiligungsprozesse sind sowohl für die beteiligten Akteure als auch für die Öffentlichkeit in sehr unterschiedlichem Maße nachträglich nachvollziehbar. Von den Genehmigungsbehörden werden nur ausnahmsweise während des Verfahrens Beteiligungs- und Verfahrensschritte dokumentiert und zugänglich gemacht. In komplexen Planfeststellungsverfahren wurden beispielsweise auch die Protokolle der Erörterungstermine den Beteiligten erst mit erheblicher Verzögerung zugestellt, was die Bedeutung dieser Unterlagen für die Mitwirkung am Verfahren eingeschränkt hat. Gerade in kontroversen Verfahren führen die öffentlichen und juristischen Auseinandersetzungen zwischen

beteiligten Akteuren auch zu einer besseren Zugänglichkeit und Dokumentation von Informationen über das Verfahren durch Internetdarstellungen, Fachartikel, Urteile und detaillierte Medienberichterstattung, während Informationen über begrenzte fachrechtliche Genehmigungsverfahren kaum zugänglich sind.

Grundsätzlich können alle Genehmigungsbescheide bzw. Planfeststellungsbeschlüsse gerichtlich überprüft werden, da es sich um Verwaltungsakte handelt. Jedoch bestand aufgrund der eingeschränkten Klagebefugnis insbesondere für die Verbände nur eine unzureichende Möglichkeit, ein Klageverfahren zu initiieren.

In den meisten Fällen hat die Beauftragung einer Überprüfung der Umweltwirkungen des Projektes, einer Überwachung der Entwicklung der festgelegten Kompensationsmaßnahmen sowie die Festsetzung von Auflagen für Bau und Betrieb des beantragten Projektes zu den zentralen Ergebnissen der Verfahren gehört. Dabei blieb in einzelnen Fällen der vorgesehene Untersuchungsumfang zwischen Genehmigungsbehörde und Betroffenen strittig. In einzelnen Fällen wurden zudem die Wirkungen des Projektes auf die Umwelt nur in sehr begrenzten Rahmen anerkannt und zum Gegenstand des Monitoring gemacht. Insbesondere in Hafenentwicklungsprojekten, in denen die kontinuierliche Veränderung von Fluss- und Ästuarlandschaften zentrales Ziel der Projekte ist, blieb der angemessene Bezugsrahmen für die Bewertung von Umweltwirkungen strittig.

Eine ex-post-Überprüfung der mit den Projekten angestrebten wirtschaftlichen Effekte und regionalen Erträge wurde in keinem der untersuchten Verfahren verwirklicht. Die ökonomischen Ergebnisse waren dabei zudem in allen Fällen in erheblichen Umfang von unsicheren Einflüssen (Konjunkturentwicklungen, Unternehmensentscheidungen) abhängig.

## **4.2 Aspekte der Integration in Planverfahren im deutschen Küstenraum**

Die Ergebnisse der Analyse und Bewertung der Indikatoren zum Aspekt Integration sind in Abb. 4 zusammengestellt.

### **Ergebnisse im Kriterium „Vertikale Integration“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess soll auf den einzelnen staatlichen Ebenen die Politiken und Entwicklungskonzepte von verschiedenen staatlichen Ebenen wie Kommunen, Regionen, Bundesländern, Bund und EU koordinieren.)

Entsprechende der Größe und Komplexität der untersuchten Projekte und Genehmigungsverfahren waren in sehr unterschiedlichem Maße Akteure der einzelnen staatlichen Ebene mit ihren Konzepten beteiligt – in einzelnen Fällen wurden z.B. bis zu 130 kommunale Gebietskörperschaften beteiligt. Bei Projekten mit erheblicher räumlicher Ausdehnung waren regelmäßig mehrere Bundesländer, die Bundesebene (etwa aufgrund betroffener Bundesverkehrswege) und in einzelnen Fällen auch Nachbarstaaten beteiligt. Zwischen diesen Akteuren wurden die Vorhaben durchgehend bereits vor Beginn der Verfahren politisch abgestimmt und vorentschieden. Regionale und lokale staatliche Akteure (Landkreise, Kommunen, Stadtbezirke,...) haben sich an den politischen Debatten über die einzelnen Vorhaben auch im Vorfeld der eigentlichen Verfahren beteiligt und ihre Interessen gegenüber den übergeordneten Ebenen geltend gemacht, in vielen Fällen hat sich ihr Einfluss jedoch auf die Mitwirkung an der Anpassung der Projekte an die lokalen Gegebenheiten im Verfahren beschränkt. Hierbei haben sich in den untersuchten Fällen regelmäßig auch Veränderungen an den ursprünglichen Planungen ergeben.

Bei Projekten zur Entwicklung weltmarktorientierter Wirtschaftszweige haben Standort-Kommunen diese Strategien als Teil ihrer eigenen Entwicklung getragen, während in ihren lokalen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkte Nachbarkommunen sich – meist auf Einzelaspekte wie Folgekosten der Flussunterhaltung, Verkehrsbelastungen oder Flächeninanspruchnahme für Kompensationen begrenzt – gegen die Auswirkungen dieser Projekte gewandt haben. Dabei wurden

die lokalen Gebietskörperschaften überwiegend als lokale Fachverwaltungen in die Verfahren einbezogen; **weitergehende Beteiligungsansprüche** im Sinne einer politischen Interessenvertretung der lokalen Bevölkerung durch die Kommune im Verfahren wurden in einzelnen Fällen von den Genehmigungsbehörden sogar ausdrücklich zurückgewiesen. Grundsätzliche Gegensätze zwischen der lokalen staatlichen Ebene und den übergeordneten Ebenen haben sich dann ergeben, wenn lokal dominierende Interessen (z.B. an das Landschaftsbild gebundener Tourismus bei Projekten an der Küste) durch überregional ausgerichtete Projekte eingeschränkt werden sollten. In diesen Fällen wurden die eingeschränkten lokalen Interessen entweder durch Entschädigungszahlungen begrenzt ausgeglichen (z.B. bei vorübergehenden Einschränkungen durch Baumaßnahmen) oder durch die Gestaltung des Projektes als nicht eingeschränkt bewertet.

Im Projekt Kühlungsborn, das auf lokaler Ebene zur Förderung lokaler Entwicklungsziele (z.B. Tourismus) entstanden ist, haben die übergeordneten Landesbehörden als fachliche und rechtliche Aufsicht lokale und überregionale Ziele aufeinander abgestimmt.

Insgesamt waren die Genehmigungsverfahren gerade bei großräumigen und komplexen Projekten ausdrücklich auf die Gewährleistung der Rückbindung zwischen lokalen und überregionalen Konzepten und Planungen ausgerichtet. Dabei blieben auch lokale staatliche Akteure im Wesentlichen auf die Beteiligung an der Projektimplementation und die Anpassung an lokale Gegebenheiten beschränkt. In den Fällen, in denen sich Interessengegensätze zwischen lokalen und überregionalen Entwicklungszielen nicht auf einzelne sektorale Fragen begrenzen ließen, konnten sich lokale Akteure nicht gegen überregionale Interessen durchsetzen.

### **Ergebnisse im Kriterium „Horizontale Integration“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess soll nebeneinander bestehende Politiken von Fachbehörden, räumlich benachbarten Gebietskörperschaften, Managementstrukturen und Entwicklungskonzepte staatlicher Akteure koordinieren.)

Die Genehmigungsbehörden haben gerade bei im Rahmen von Planfeststellungsverfahren behandelten Vorhaben mit großer räumlicher Ausdehnung und komplexen Auswirkungen auf die Aufgabenbereiche einer hohen Zahl von Fachbehörden die verschiedenen staatlichen und öffentlichen Aufgabenträger in die Abstimmung der Planungen eingebunden. Regelmäßig waren z. B. die Aufgabengebiete Naturschutz, Straßen- und Schiffsverkehr, Ver- und Entsorgung, Land- und Forstwirtschaft, Stadtentwicklung, Wasser- und Sielwirtschaft sowie Küstenschutz berührt, in vielen Fällen auch Fischerei und Fremdenverkehr.

Die Abstimmungen mit anderen Behörden blieb dabei überwiegend auf einem niedrigen Intensitätsniveau: Die Fachbehörden und öffentlichen Einrichtungen haben überwiegend im Rahmen des Beteiligungsverfahrens die Auswirkungen des beantragten Projektes mit Bezug auf ihren Aufgabenbereich geprüft und gegebenenfalls eine Stellungnahme mit Hinweis auf betroffene Einzelaspekte abgegeben. Die Genehmigungsbehörden haben diese Stellungnahmen und Hinweise zur Klärung von rechtlichen Unsicherheiten, lokalen Bedingungen und fachlichen Anforderungen in den Planungen genutzt, die in vielen Fällen die Voraussetzungen für die Gestaltung von Teilmaßnahmen und die Einbindung der Projekte in lokale Planungen und den Anschluss an die örtlichen Infrastrukturen waren. Zudem waren in einigen Fällen die durch das Projekt veränderten Beziehungen zwischen den sektoralen öffentlichen Aufgabenträgern zu regeln (z. B. Zuständigkeiten für Folgemaßnahmen).

In einzelnen Fällen wurden in den Verfahren von den Genehmigungsbehörden andere Fachbehörden intensiver und detaillierter in die Erarbeitung von Anforderungen an das Projekt einbezogen oder haben teilweise die Aufgabe der Aufsicht über die Projektdurchführung (z. B. Bauaufsicht, Monitoring der Kompensationsmaßnahmen) übernommen. Zudem wurden einzelne Fachbehörden von den Genehmigungsbehörden für fachliche Bewertungen z.B. von Stellungnahmen gesellschaftlicher Akteure herangezogen und haben damit eine gutachterliche Funktion wahrgenommen. Für die Einbeziehung sektoraler Fachbehörden in die Verfahren und das Ausmaß der

Berücksichtigung der in den Stellungnahmen vertretenen Interessen war die rechtliche Position der jeweiligen fachlichen Belange und die damit verbundene Stellung dieser Aspekte als potentielle Versagensgründe ein bedeutsamer Faktor.

Nur in wenigen Fällen wurden Genehmigungen von mehreren Behörden gemeinsam erarbeitet. Gerade für die überregional bedeutsamen Großprojekte wurde zu Beginn und zum Ende des Verfahrens – auch formell – ein Einvernehmen zwischen mehreren Fachressorts auf ministerieller Ebene hergestellt, wobei Inhalt und Umfang dieser Abstimmungen ex-post nicht transparent waren.

Insgesamt ist die Einbeziehung von Fachpolitiken und öffentlichen Institutionen von einer erheblichen Breite bei einer gleichzeitig hohen Selektivität intensiverer Kooperationen zwischen Fachbehörden gekennzeichnet, die jeweils auf die Bearbeitung der zentralen rechtlichen und fachlichen Unsicherheiten begrenzt bleibt. Als Ergebnis dieser Abstimmungspraxis ist in den untersuchten Fällen die rechtliche und fachliche Koordination der sektoralen öffentlichen Aufgabenwahrnehmung im Sinne einer Einbindung in die bestehenden Infrastrukturen und die Anpassung veränderter öffentlich-rechtlicher Beziehungen weitgehend gelungen.

### **Ergebnisse im Kriterium „Territoriale Integration“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess soll zu einer Abstimmung zwischen benachbarten territorialen Zuständigkeitsbereichen führen. Raumordnungsprogramme müssen mit dem Projekt kompatibel sein, ihre Ziele sollten angemessen berücksichtigt und umfassend diskutiert werden. Räumliche Alternativen müssen betrachtet werden.)

**Vorhaben in gesamter räumlicher Ausdehnung in einem Verfahren behandelt:** Grundlage für eine gelungene territoriale Integration ist immer die Erfassung des gesamten Vorhabens durch ein Verfahren. Dies ist das Ziel v. a. von Raumordnungsverfahren und landesplanerischen Abstimmungen, aber auch von Planfeststellungsverfahren. Durch die Konzentration der Planfeststellungen/Genehmigungen für alle Vorhabensteile in einem Verfahren soll ein möglichst hohes Maß der (u. a. territorialen) Integration erreicht werden. Dies ist bei den zehn Fallbeispielen nur teilweise gelungen. Nur drei der zehn Vorhaben wurden in ihrer gesamten räumlichen Ausdehnung in einem Verfahren genehmigt/planfestgestellt, bei weiteren vier Vorhaben kam es zumindest an einzelnen Stellen im Verfahrensablauf, z. B. durch eine landesplanerische Abstimmung, ein Raumordnungsverfahren und/oder die Umweltverträglichkeitsstudie zu einer Gesamtbetrachtung.

Zu einer Aufteilung eines Vorhabens auf mehrere Verfahren kam es:

- wenn sowohl die AWZ als auch das Küstenmeer (12sm-Zone) und das Land oder aber das Küstenmeer und das Land und dadurch mehrere territoriale Zuständigkeitsbereiche betroffen waren (OWP Butendiek, Europipe, Kontek-Kabel, Kühlungsborn),
- wenn das Vorhaben eine sehr große Ausdehnung hatte bzw. sehr komplex war (A20, Europipe, Kontek-Kabel, DA-Erweiterung),
- oder wenn aus historischen Gründen verschiedene territoriale Zuständigkeiten existierten (Elbvertiefung).

Vor allem die verschiedenen Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen für die AWZ, das Küstenmeer und die terrestrischen Bereiche stellten sich dabei als zentrales Problem heraus.

Ansätze für die Überwindung dieser Hinderungsgründe für eine Konzentration in einem Verfahren waren die bereits erwähnte Durchführung von Raumordnungsverfahren bzw. einer landesplanerischen Abstimmung sowie bei bundeslandübergreifenden Vorhaben die durch Staatsverträge geregelte Konzentration von Zuständigkeiten bei einer Behörde (s.u.). Einen Sonderfall stellt die Elbvertiefung dar, da hier zwar zwei formal getrennte Verfahren durchgeführt wurden, die Antragsunterlagen sowie die Umweltverträglichkeitsstudie aber für das Gesamtvorhaben erstellt wurden und auch die Planfeststellungsbeschlüsse fast wortgleich sind. Außerdem ist eine Vorhabenrealisierung erst bei Planfeststellung des jeweils anderen Teils erlaubt.

Bei einzelnen Vorhaben war es durch die Fallkonstellation möglich, trotz der Betroffenheit verschiedener territorialer Einheiten eine Aufteilung des Vorhabens in mehrere Verfahren zu vermeiden, da der jeweilige Zuständigkeitsbereich der Planfeststellungsbehörde sich nicht an Bundesland- bzw. Gemeindegrenzen orientierte (hier: Baggerarbeiten für CT III und Augustgroden).

**Abstimmung zwischen verschiedenen territorialen Zuständigkeitsbereichen:** In allen betrachteten Verfahren fand eine Abstimmung zwischen den jeweils von dem Verfahren betroffenen verschiedenen territorialen Zuständigkeitsbereichen statt. Dies geschah je nach Verfahren auf unterschiedliche Weise bzw. in unterschiedlichem Umfang, wobei letzterer besonders mit der Größe des jeweiligen Vorhabens und/oder dem Ausmaß seiner Auswirkungen zunahm.

In den betrachteten Verfahren erfolgte die Abstimmung zwischen verschiedenen territorialen Zuständigkeitsbereichen meist schon während der Vorphase durch die Einbeziehung der verschiedenen Behörden auf den unterschiedlichen Ebenen im Rahmen von (informellen) Vorgesprächen bzw. spätestens im Rahmen der vorgeschriebenen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB). Bei den Verfahren, in denen ein Raumordnungsverfahren stattfand, war dies in einem frühen Planungsstadium der Fall (besonders bei dem Fallbeispiel Europipe).

Ein gesondertes Instrument stellen die Staatsverträge dar, mit denen bestimmte Grundsatzfragen bilateral auf Landesebene geregelt wurden (z. B. Zuständigkeit im Verfahren (DA-Erweiterung), länderübergreifende Raumentwicklung (CT III)).

Soweit betroffen wurde auch ausländische Stellen bzw. der dortigen Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Beteiligung gegeben (z. B. Niederlande beim Emssperrwerk, Dänemark beim Offshore-Windpark Butendiek). Zu der Beteiligung ausländischer Stellen existieren auch bereits verschiedene Gesetze und Vorschriften (z.B. §16 ROG, §9a UVPG, Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen auf der Grundlage des Ems-Dollart-Umweltprotokolls, Empfehlung „Grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung zwischen dem Königreich der Niederlande, der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Niedersachsen und dem Land Nordrhein-Westfalen“).

Eine integrierte Betrachtung der Auswirkungen des Vorhabens auf Land und Meer erfolgte bei nahezu allen Verfahren, die die Land-Meer-Grenze überschritten (8 von 10 Fallbeispiele). Dies geschah meist in der Umweltverträglichkeitsstudie und darauf aufbauend in der Umweltverträglichkeitsprüfung als Teil der Genehmigung, Planfeststellung bzw. im Rahmen des Raumordnungsverfahrens / der Landesplanerischen Abstimmung. Die Aufteilung von Vorhaben in mehrere Verfahren (s.o.) wurde dadurch aber meist nicht überwunden.

**Betrachtung von Alternativen:** In allen Verfahren fand eine Prüfung von Vorhabensalternativen statt. Konzeptalternativen wurden nur in 4 Verfahren geprüft und in den Planfeststellungsunterlagen dargestellt. Die Prüfungen erfolgten in sehr unterschiedlicher Tiefenschärfe auf sehr unterschiedlichen Ebenen im bzw. im Vorfeld der Verfahren. Die Alternativen wurden von vielen verschiedenen Akteuren in die Diskussion eingebracht, letztendlich ausführlich und/oder mit einer vergleichbaren Methodik untersucht wurden aber i.d.R. nur wenige von ihnen, da im Rahmen eines Genehmigungs-/Planfeststellungs- oder Raumordnungsverfahrens i.d.R. nur die vom TdV eingebrachten Alternativen geprüft werden.

Alternativenbetrachtungen des Vorhabenträgers im Vorfeld der Beantragung eines Vorhabens entziehen sich v. a. bei Vorhaben in privatwirtschaftlicher Trägerschaft oft der öffentlichen Überprüfung und sind im Rahmen eines Planverfahrens faktisch nicht mehr verhandelbar. Dieser Bereich der betriebswirtschaftlichen bzw. wirtschaftspolitischen Überlegungen und Entscheidungen spielt jedoch eine wichtige Rolle für ein IKZM. Die Durchführung von Raumordnungsverfahren und Kosten-Nutzen-Analysen scheint hier eine wirkungsvolle Maßnahme zu sein, um eine breitere Partizipation schon in einem relativ frühen Stadium der Planungen (Raumordnungsverfahren) bzw. eine Offenlegung der Motivationen für die Wahl einer Alternative (Kosten-Nutzen-Analyse) zu gewährleisten. So wurden z. B. in dem Fallbeispiel Europipe im Verlauf des



Raumordnungsverfahrens neue Alternativen zur Trassenführung durch die Genehmigungsbehörde in die Diskussion gebracht, die dann auch mit Zustimmung des TdV geprüft wurden.

In fast allen Genehmigungen und Planfeststellungsbeschlüssen wurde versucht, das Problem der mangelnden Transparenz von im Vorfeld getroffenen Absprachen und Festlegungen durch die Darstellung des bisherigen Verlaufs des Verfahrens und der bis dahin geprüften Alternativen zu lösen. Die Darstellung des Pro und Contra für die geprüften Varianten bzw. Alternativen erfolgte i.d.R. besonders ausführlich bei Planfeststellungsverfahren im Rahmen der Planrechtfertigung oder auch in einem eigenständigen Kapitel. Besonders viele Varianten bzw. Alternativen wurden bei Vorhaben, die aufgrund ihrer Art und/oder der befürchteten (negativen) Auswirkungen (z. B. Emssperrwerk) bzw. des Standortes (z. B. Europipe) sehr konfliktträchtig waren, geprüft. Wurde ein Raumordnungsverfahren durchgeführt, erfolgte die Alternativenprüfung im Rahmen dieses Verfahrens. Sie hat dadurch ein relativ hohes Gewicht, denn obwohl das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens „nur“ als Abwägungsbelang in eine Genehmigung bzw. einen Planfeststellungsbeschluss einfließt (§16 Abs. 2 UVPG), macht sich die Planfeststellungsbehörde das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens i.d.R. doch zu Eigen.

Die Prüfung von Standortalternativen war i.d.R. dadurch standardisiert, dass sie im Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie in der Form eines schutzgutbezogenen Standortalternativenvergleichs mit einem einheitlichen Erhebungs- und Bewertungsschema erfolgte. Im Gegensatz dazu existieren derartige Instrumente für einen standardisierten Vergleich von Konzeptalternativen nicht. Die Prüfung der Konzeptalternativen erfolgte daher, wenn sie überhaupt vorgenommen wurde, in einem je nach Alternative sehr unterschiedlichem Umfang nach einer nicht festgelegten Methode. Meistens beschränkte sich die Prüfung auf eine verbal-argumentative Abwägung der Vor- und Nachteile. Nur in Ausnahmefällen (z.B. Elbvertiefung: Teilentladung von Schiffen in Cuxhaven, Europipe: Nutzung vorhandener Leitungen) wurde eine vertiefte Untersuchung einer Konzeptalternative vorgenommen.

Eine Sonderstellung nahmen bei der Alternativenprüfung alle Vorhaben ein, die im Bundesverkehrswegeplan enthalten sind. Das Vorgehen ist hier v.a. für Fernstraßen und Schienenverkehrswege sehr stark normiert (BMVBW 2002), lediglich für Bundeswasserstraßen gibt es weniger genormte Verfahren, da diese Vorhaben meist einen singulären Charakter haben. Für die Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan ist v.a. das Nutzen-Kosten-Verhältnis, die umwelt- und naturschutzfachliche Beurteilung und die Raumwirksamkeitsanalyse entscheidend. Hier werden bereits verschiedene Alternativen geprüft und die nach den o.g. Auswahlkriterien (v. a. Nutzen-Kosten-Verhältnis) günstigste ausgewählt. Auch durch die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens und das Linienbestimmungsverfahren ist eine ausführliche Alternativenprüfung gegeben. Durch die Beschleunigungsgesetzgebung wurden die Verfahren für die Verkehrsprojekte deutsche Einheit allerdings verkürzt, ein eigenständiges Raumordnungsverfahren erfolgt nicht mehr.

Zwei Grundprobleme tauchten trotz z. T. ausführlicher Alternativenvergleiche v. a. bei Vorhaben mit einem hohen Konfliktpotential auf:

- 1. wurde in Einwendungen oft bemängelt, dass die Prüfung nicht ergebnisoffen erfolge und
- 2. dass nicht alle möglichen Alternativen (ernsthaft) betrachtet würden, da z.B. der Suchraum nicht ausreichend groß gewählt bzw. bestimmte Alternativen von vorneherein oder zu früh ausgeschlossen würden.

Zu 1.: In der bisherigen Praxis kommt fast ausschließlich nur die Billigung oder Versagung des beantragten Vorhabens in Betracht. Bei einer „ausgereiften“ oder optimalen Durchführung der Alternativenprüfung könnte jedoch auch die Bewilligung einer Alternative denkbar sein. Erforderlich dafür wäre aber ein reger und optimaler Austausch zwischen Behörde und Vorhabenträger während des Verfahrens, der auch die eventuelle Abänderung der Antragsunterlagen beinhalten würde.

Zu 2.: Die schon unter dem Punkt „Betrachtungsraum“ angesprochene Problematik der Größe des Suchraumes und der Anzahl der geprüften Alternativen lässt sich im Rahmen eines Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahrens oftmals nicht lösen. Sie sollte auf einer dafür besser geeigneten vorgelagerten Ebene behandelt werden, da solche grundsätzlichen Entscheidungen oftmals weite politische und gesellschaftliche Felder berühren (z. B. Koordinierung einer deutschen Hafenpolitik).

**Raumordnungsprogramme vorhanden und kompatibel:** Die Raumordnungsprogramme auf Landesebene sind in den betroffenen Nord-Bundesländern mit Ausnahme der Stadtstaaten Bremen und Hamburg, in denen der Flächennutzungsplan die gleiche Funktion übernimmt, vorhanden und aktuell. Allerdings kann es vorkommen, dass ein Landesraumordnungsprogramm für ein bestimmtes Vorhaben zwischenzeitlich nicht mehr dem aktuellsten Stand entspricht, da sie zwar regelmäßig, aber nur ca. alle 10-15 Jahre überarbeitet und damit auch veränderten Anforderungen angepasst werden (in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt z. Zt. eine Neuaufstellung; u. a. wird hier erstmals das Küstenmeer berücksichtigt). Entsprechend den Raumordnungsgesetzen erfolgt dabei eine Abstimmung mit den benachbarten Ländern.

Je nach Bundesland ist die regionale Ebene der Raumplanung unterschiedlich gegliedert. In Niedersachsen sind die Landkreise für die Aufstellung von regionalen Raumordnungsprogrammen zuständig (Ausnahme Zweckverband Großraum Braunschweig aus 5 Landkreisen), in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern erfolgt dies auf der Ebene von größeren Planungsverbünden (Mecklenburg-Vorpommern: 4 Planungsregionen, Schleswig-Holstein: 5 Planungsräume) unter Beteiligung u. a. der Landkreise und Gemeinden. In diesen beiden Bundesländern lagen zum Zeitpunkt der Auswertung gültige Regionale Raumordnungsprogramme vor bzw. war eine Fortschreibung in Arbeit, in Niedersachsen jedoch waren von 34 Regionalen Raumordnungsprogrammen 8 noch nicht aufgestellt und 4 in Vorbereitung (Stand 2/2002). 5 der Landkreise ohne Regionales Raumordnungsprogramm lagen im Regierungsbezirk Weser-Ems, 4 davon im direkten Küstenbereich.

Für die AWZ wurden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung bisher noch nicht festgelegt. Das zugrunde liegende Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAGBau) vom 24.06.2004 ist erst am 20.07.2004 in Kraft getreten. Mit dem EAGBau ist das Raumordnungsgesetz (ROG) novelliert und an EU-Richtlinien, insbesondere die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (sog. Plan-UP- Richtlinie ), angepasst worden. Das ROG ist darüber hinaus um Regelungen ergänzt worden, die sich auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) beziehen. Da nach § 1 ROG die Aufgabe der Raumordnung nur auf das Staatsgebiet der BRD wahrzunehmen war, bedurfte es der Einführung einer sogenannten Erstreckungsklausel, um einzelne raumordnerische Funktionen in dieser Zone aufzustellen zu dürfen. Diese Erstreckungsklausel und einzelne Aufgabenzuweisungen finden sich im § 18a ROG n. F. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) ist nun befugt, Ziele und Grundsätze der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 2 und 3 ROG hinsichtlich der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Nutzung, hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit der Seeschifffahrt sowie zum Schutz der Meeresumwelt für die AWZ aufzustellen.

Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) führt mit Zustimmung des BMVBW die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung einschließlich der Festlegungen der Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete nach § 7 Abs. 4 ROG, insbesondere die Umweltprüfung und die Öffentlichkeitsbeteiligung durch ( § 18a Abs. 2 S.1 ROG n. F.).

Die Befugnis zur Ausweisung von Eignungsgebieten für die Errichtung von Windenergieanlagen in der AWZ durch das BSH bestand bereits vor der Novellierung in § 3a Seeanlagenverordnung und ist in dieser Form auch erhalten geblieben. Die neue Fassung des ROG berücksichtigt diesen Umstand durch §18 Abs. 3 S. 2 ROG n. F., nach dem bis zum 31. Dezember 2005 festgelegte besondere

Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung nach § 18a Abs. 1 Satz 1 zu übernehmen und als Vorranggebiete nach § 7 Abs. 4 Nr. 1 festzulegen sind. Das BSH betreibt zur Zeit die erste Ausweisung eines Eignungsgebietes vor der Insel Borkum im Bereich der deutschen AWZ der Nordsee.

Auch für die Küstenmeere wurden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung bisher nur in Ansätzen formuliert. Mit dem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom Dezember 2001 wurde daher neben dem Prozess der Ausweitung der Raumordnung auf die AWZ auch der zur Ausdehnung der Geltungsbereiche der Raumordnungspläne der norddeutschen Küstenländer auf die 12sm-Zone formell eingeleitet. In Niedersachsen wird daher z. Zt. an der Aufstellung eines Raumordnungskonzeptes für das niedersächsische Küstenmeer gearbeitet, in Mecklenburg-Vorpommern wird das Küstenmeer im Rahmen der momentanen Neuaufstellung des Landesraumordnungsprogramms berücksichtigt. Schleswig-Holstein hat 2003 ein IKZM-Konzept vorgelegt, in dem die Einbeziehung der 12sm-Zone als grundlegend für ein IKZM bezeichnet wird; es wird auch darauf verwiesen, dass die o. g. Anpassungen des Landesraumordnungsplanes bei der nächsten Fortschreibung erfolgen sollen (Gültigkeit Landesraumordnungsplan 1998 bis 2010, Fortschreibung frühestens nach der Hälfte der Gültigkeitsdauer, noch kein Termin benannt (s. INNENMINISTERIUM SH 2003a)).

In Raumordnungsprogrammen könnten die für ein IKZM geforderten Leitbilder der Raumentwicklung ausformuliert und festgehalten werden, da die Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung für nachfolgende Planungen relativ hoch ist. In den untersuchten Fallbeispielen trat jedoch mehrmals der Fall auf, dass aus verschiedenen Gründen diese Verbindlichkeit nicht zum Tragen kam:

- aus formalen Gründen (Fehlen des Regionalen Raumordnungsprogrammes mit entsprechend genauen zeichnerischen Abgrenzungen der Vorranggebiete) – Emssperrwerk
- die Ausführungen des Raumordnungsprogrammes lassen Ausnahmen zu, die für Vorhaben dann ausgenutzt werden (z. B. Naturraum „Watten und Marschen“ in Niedersachsen: nur eine Zerstörung oder erhebliche Beeinträchtigung ist nicht erlaubt (Landesraumordnungsprogramm NDS C 1.7 03.1 Satz 7) - Emssperrwerk
- die Möglichkeiten des Raumordnungsprogrammes werden durch weit gefasste bzw. widersprüchliche Aussagen nicht ausgenutzt – Elbvertiefung bzw. Europipe
- durch eine gleichzeitige Aufstellung des Landesraumordnungsprogramms und der Durchführung des Planverfahrens wird die normative Funktion des Landesraumordnungsprogramms außer Kraft gesetzt – Kontek-Kabel, A20
- die Stadtstaaten Bremen und Hamburg nehmen aufgrund des Fehlens von Landesraumordnungsprogrammen eine Sonderstellung ein, die sich teilweise bei Planvorhaben auch direkt auswirkt – DA-Erweiterung

Aus diesen Gründen ist die Leitbildwirkung der Raumordnungspläne/-programme begrenzt. Es sieht so aus, als würde dieser Sachverhalt wiederum auf die Landesraumordnungsprogramme zurückwirken und eine stärkere Konkretisierung der Aussagen behindern. Auch die Begrenzung der Landesraumordnungsprogramme auf den terrestrischen Bereich stellte bisher einen Hinderungsgrund für eine umfassende Leitbildentwicklung nach IKZM-Grundsätzen dar.

Der Themenkomplex „Raumordnungspläne/-programme“ ist aufgrund seiner Komplexität in RETRO nicht erschöpfend zu behandeln, aufgrund seiner Bedeutung für ein IKZM wäre eine gesonderte und vertiefte Untersuchung dieses Aspektes sinnvoll.

Bisher findet sich noch in keinem der betrachteten drei Raumordnungsprogramme ein direkter Verweis auf IKZM. In Schleswig-Holstein existiert aber bereits seit 2003 ein IKZM-Rahmenkonzept (INNENMINISTERIUM SH 2003b), in Niedersachsen stellt das Raumordnungskonzept für das niedersächsische Küstenmeer, das derzeit als Entwurf vorliegt, einen „Baustein des integrierten Küstenzonenmanagements“ (BEZ.-REG. WESER-EMS 2003) dar. In Mecklenburg-Vorpommern geht

auch der Entwurf für ein neues Landesraumordnungsprogramm nicht auf den Begriff IKZM ein, auch wenn das Küstenmeer erstmals aufgenommen worden ist.

Die o.g. Probleme mit den Regionalen Raumordnungsprogrammen in Niedersachsen und das Fehlen eines Raumordnungsprogrammes für die AWZ führten dazu, dass nur für den Bereich zweier Vorhaben (Elbe und Kühlungsborn) relativ aktuelle und kompatible Raumordnungsprogramme auf allen Ebenen vorhanden waren.

**Verträglichkeit mit Zielen der Raumordnung diskutiert / Vorhaben entspricht den Festlegungen im Raumordnungsprogramm:** Die Diskussion der Verträglichkeit des jeweiligen Vorhabens mit den Zielen der Raumordnung hatte je nach Verfahren sowohl formal als auch inhaltlich einen sehr unterschiedlichen Stellenwert. Tendenziell das größte Gewicht erhielt diese Frage durch ein vorgeschaltetes Raumordnungsverfahren, aber auch bei anderen Vorhaben fand eine Diskussion der Verträglichkeit des Vorhabens mit den Zielen der Raumordnung statt. Dies geschah z. B. durch eine Abstimmung unter den betroffenen Fachbehörden (Kontek-Kabel, CT III), in den meisten Fällen aber in der Form, dass in der Genehmigung bzw. dem Planfeststellungsbeschluss entsprechend §4 ROG die Ziele der Raumordnung beachtet (Abs. 1) und die Grundsätze der Raumordnung als Belang in die Abwägung eingestellt (Abs. 2) wurden. Auffällig war, dass die Raumordnung in dem Planfeststellungsbeschluss zum Fallbeispiel Deichausbau Augustgroden nicht erwähnt wurde. Dieses Vorhaben stand aber in Einklang mit dem Landesraumordnungsprogramm, so dass hier ebenso wie bei dem Fallbeispiel Elbe auch nicht die Notwendigkeit einer umfassenden Diskussion bestand.

Für einzelne Vorhabenarten existieren eigene gesetzliche Regelungen zur Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung: z. B. sind nach §16 Abs. 2 FStrG bei der Bestimmung der Linienführung durch das Bundesverkehrsministerium die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen; §21 UVPG regelt den Umgang mit den Erfordernisse der Raumordnung für bestimmte Fernleitungen.

Festzuhalten ist auch, dass die Regionalen Raumordnungsprogramme in den allermeisten Verfahren keine Rolle spielten, lediglich in einzelnen Genehmigungen wurden sie erwähnt. Ursache könnte die für überregionale Großprojekte ungeeignete Maßstabsebene sein. In Niedersachsen kommt erschwerend das Fehlen von gültigen Regionalen Raumordnungsprogrammen im Küstenraum hinzu (s.o.)

Das Spektrum der Übereinstimmung der ausgewerteten Vorhaben mit den Festlegungen der Raumordnungsprogramme reichte von einer vollkommenen über eine teilweise bis zu einer gänzlich fehlenden. Eine teilweise Übereinstimmung trat dort auf, wo schon im Raumordnungsprogramm Konkurrenzsituationen zwischen verschiedenen Raumnutzungen nicht aufgelöst wurden (z. B. Europipe Förderung der Gasanlandung vs. Schutz des Wattenmeeres, Emssperrwerk Küstenschutz vs. Naturschutz). Bei einzelnen Projekten kam es zu einer Änderung der im Raumordnungsprogramm/Flächennutzungsplan festgelegten Ziele der Raumordnung für das betroffene Gebiet im Verfahren (z. B. DA-Erweiterung, CT III) bzw. wurde aus den vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich, ob bei einer parallel zum Verfahren laufenden Aufstellung des Raumordnungsprogrammes das Verfahren das Raumordnungsprogramm beeinflusste oder umgekehrt (Kontek-Kabel). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch das (bisherige) Fehlen von Aussagen der Raumordnung zur Nutzung der AWZ bzw. des Küstenmeeres (s.o.).

### **Ergebnisse im Kriterium „Zeitliche Integration“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess soll zeitlich aufeinander folgende Ziele, Politiken und Entwicklungskonzepte und die sich hieraus ergebenden Belastungen integrieren und eine langfristige Zielvorstellungen bzw. ein Leitbild für das Projektgebiet entwickeln.)

In den untersuchten Fällen wurde die langfristige Entwicklung von Belastungen für die natürliche und soziale Umwelt nur ausnahmsweise berücksichtigt. In mehreren Fällen wurden Auswirkungen von Projekten z. B. auf Qualitäten natürlicher Lebensräume oder die Veränderung sich ergebender Hochwassergefährdungen ausdrücklich mit Bezug auf bestehende Vorbelastungen als unerheblich bewertet. Bei Projekten, die dem Ausbau von Schifffahrtswegen dienten, war die zeitliche Kumulierung, also die wiederholte Anpassung an das größer werdende Bemessungsschiff, Ziel der Raumordnung. Bei Projekten, die in Gebieten mit geringer Vorbelastung durchgeführt wurden, blieb dagegen der Erhalt einer niedrigen Gesamtbelastung als mögliches Entwicklungsziel unberücksichtigt. Lediglich bei Projekten im Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer wurden die mit der Einrichtung des Nationalpark verbunden Ziele in den Verfahren implizit als regional verbindliches zeitliches Leitbild anerkannt und in einem Fall auch ausdrücklich als Projektziel verfolgt. In einem Fall in der AWZ (Butendiek) wurden zudem grundsätzliche Anforderungen an die zeitliche Entwicklung von Belastungen formuliert.

Insgesamt haben als Folge von überwiegend auf sektorale Planungen von Wirtschaftsakteuren beruhenden Projekten in den untersuchten Verfahren langfristige Leitbilder, die die Entwicklung der Belastungssituation berücksichtigen, nur eine untergeordnete Bedeutung gehabt.

### **Ergebnisse im Kriterium „Integration räumlich kumulierender Wirkungen“**

(IKZM-Anspruch: Der Prozess soll räumlich benachbarte Ziele, Politiken und Entwicklungskonzepte und die sich hieraus ergebenden Belastungen integrieren.)

Insgesamt wurden in den untersuchten Genehmigungsverfahren räumliche benachbarte Belastungen zufriedenstellend benannt, aber nicht durchgehend in die Entscheidungen einbezogen. In mehreren Fällen wurden auch zeitnah stattfindende Großprojekte mit deutlichem räumlichem Bezug zum Projektgebiet aus der Betrachtung der Belastungssituation ausgegrenzt. In kleinräumigen Vorhaben, die nur geringe Teile der von ihnen beeinflussten Ökosysteme beanspruchen, wird dieser Anspruch stärker erfüllt. Die Bewertung der gesamten Belastung in der räumlichen Umgebung des beantragten Projektes wurde nur in einem Verfahren durchgeführt (Offshore-Windpark), das ausdrücklich auf die Eingrenzung rechtlicher Unsicherheitszonen für einen Projekttyp ausgerichtet war. In einem weiteren Verfahren war die Verringerung von Belastungen für die natürliche Umgebung ein erklärtes Ziel bei der Gestaltung des Vorhabens.

Für die differenziertere Bewertung der Berücksichtigung ökologischer Belastungen wird auf die Befunde im Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt) verwiesen.

Bei Projekten in dichter besiedelten Gebieten wurden die sich für die Anwohner/innen zusätzlich ergebenden Belastungen (z. B. durch Lärm) bis zum Erreichen von Emmisionsgrenzwerten für hinnehmbar erklärt; Überschreitungen dieser Grenzwerte mussten dem Projekt eindeutig zurechenbar sein, um zu Auflagen in den Genehmigungsverfahren zu führen.

Insgesamt ist die Einbeziehung von kumulierenden räumlichen Belastungen in die Entscheidungen in den untersuchten Verfahren nicht zufriedenstellend gewährleistet.

### **Ergebnisse im Kriterium „Festlegung von Kompensationen“**

(IKZM-Anspruch: Im Prozess sollen Interessen und materielle Betroffenheiten zwischen den beteiligten Akteuren ausgeglichen werden.)

In den untersuchten Fällen wurden regelmäßig materielle Betroffenheiten und Umweltauswirkungen entsprechend gesetzlicher Anforderungen festgestellt, die auszugleichen waren. Die größeren und komplexeren Vorhaben waren dabei stets mit erheblichen Eingriffen in Naturräume mit zum Teil hohem rechtlichem Schutzstatus verbunden. Zudem wurden Kostenansprüche anerkannt, die durch Projektfolgen verursacht wurden (insbesondere für Gewässerunterhaltungs- und Küstenschutzmaßnahmen, Ertragseinbußen, Verkehrswege).

Diese anerkannten Auswirkungen wurden in den Verfahren überwiegend in sehr eng an gesetzliche Anforderungen angelehntem Umfang ausgeglichen (z. B. bei Lärmschutzmaßnahmen für einzelne Anwohner/innen). Bei Eingriffen in dichter besiedelten Gebieten wurden zudem auch versucht, verloren gehende Naherholungsmöglichkeiten durch die Aufwertung anderer Möglichkeiten auszugleichen. Als ausreichend können diese verschiedenen Formen von Kompensationen in Hinblick auf individuelle Vermögenswerte gelten. Diffuse, aber großflächige Auswirkungen auf die Lebensqualität größerer Bevölkerungsgruppen in dichtbesiedelten Gebieten konnten jedoch weder durch die eng definierten individuellen Entschädigungen noch durch die wenigen auf die kleinräumige Lebensqualität zielenden Maßnahmen ausgeglichen werden.

Die Kompensation von Umweltwirkungen wurde in den untersuchten Projekten in sehr unterschiedlichem Umfang durchgeführt: Der Ausgleich von Umweltauswirkungen mehrerer größerer Projekte wurde durch die aufwändige ökologische Aufwertung anderer Flächen angestrebt. Insbesondere beim Ausbau von Schifffahrtswegen in den Ästuaren können jedoch auch aufwändige Ausgleichsmaßnahmen die für die naturräumliche Entwicklung negative Veränderung zentraler Parameter des Naturraums durch die Vorhaben (z. B. höhere Strömungsgeschwindigkeit) nicht kompensieren. In einzelnen Fällen waren Ausgleichsmaßnahmen auch grundsätzlich ungeeignet, da sie auf bereits hochwertigen Flächen stattfinden sollten. Bei mehreren kleineren Projekten bzw. nur vorübergehenden Eingriffen wurden keine Ausgleichsmaßnahmen vorgenommen. Insgesamt kann die gegenwärtige Planungspraxis als wirksam bewertet werden, um ökologische Funktionsdefizite partiell zu ersetzen oder auszugleichen. Für die differenziertere Bewertung der Berücksichtigung ökologischer Belastungen wird auf die Befunde im Kapitel Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt) verwiesen.

### **4.3 Nachhaltigkeit (Ökologischer Aspekt) in Planverfahren im deutschen Küstenraum**

Die Ergebnisse der Indikatorenauswertungen im Bereich Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt) lassen deutliche Unterschiede zwischen den Fallbeispielen erkennen. Es fällt auf, dass in erster Linie Projekte mit erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung und einem gewissen Zeitdruck zu geringeren Bewertungen tendieren als kleinräumige oder langfristiger geplante Unternehmungen. Dabei lässt sich kein signifikanter Unterschied zwischen Planfeststellungsverfahren und Genehmigungen erkennen, denn in beiden Planungsrahmen sind nach unseren Kriterien sowohl „mustergültige“ als auch weniger gelungene Verfahren vertreten.

Die Ergebnisse der Analyse und Bewertung der Indikatoren zum ökologischen Aspekt von Nachhaltigkeit sind in Abb. 5 zusammengestellt.

#### **Ergebnisse im Kriterium „Allgemeine Aspekte der Nachhaltigkeit“**

(IKZM-Anspruch: Das Themenfeld Nachhaltigkeit wird in den Planungs- und Genehmigungsunterlagen in Bezug auf das Vorhaben diskutiert. Vorbelastungen der betroffenen Ökosysteme und kumulative Wirkungen mit verwirklichten, parallelen oder geplanten Vorhaben werden umfassend dargestellt und inklusive der Verantwortlichkeiten bewertet. Diese gehen entscheidungserheblich in die Abwägung der Umweltverträglichkeitsprüfung ein. Die Identifikation und Bewertung von Auswirkungen auf betroffene Ökosysteme geschieht in der Umweltverträglichkeitsprüfung anhand von langfristigen Leitbildern für diese Lebensräume.)

In den Planungsunterlagen und auch in den Genehmigungsdokumenten taucht wiederholt der Begriff „nachhaltig“ als Terminus technicus auf, mit dem die Wirkdauer einer vorhabensbedingten Beeinträchtigung des Naturhaushaltes bewertet wird. Eine „nachhaltige“, als erheblich eingestufte Beeinträchtigung, d. h. in der Regel eine Beeinträchtigung mit einer Wirkdauer von drei, fünf oder mehr Jahren, ist dabei obligatorisch zu vermeiden, zu vermindern oder zu kompensieren. Dieses wird allerdings nicht als Berücksichtigung des Problemfeldes Nachhaltigkeit im Sinne des oben formulierten Anspruches gewertet.

In zwei Fallbeispielen mit energiewirtschaftlichem Hintergrund werden Aspekte der Nachhaltigkeitsdebatte als zusätzliche, jedoch keineswegs entscheidungserhebliche Argumente für die Verwirklichung des Vorhabens angeführt. Gerade in diesen beiden Fallbeispielen deuten auch weitere Indikatoren (Rückbaubarkeit, Handlungsoptionen künftiger Generationen, Berücksichtigung von Leitbildern für das betroffene Ökosystem) darauf hin, dass den Prinzipien der Nachhaltigkeit eine größere Bedeutung beigemessen wurde. Dennoch erfolgt auch in diesen Fallbeispielen keine weitergehende Auseinandersetzung zu Fragen der Nachhaltigkeit. Eine Planfeststellungsbehörde lehnte die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsgrundsätzen aus der Agenda 21 der Vereinten Nationen explizit ab, da es sich lediglich um politische Absichtserklärungen ohne gesetzliche Grundlage handele.

Insgesamt gesehen wird das Thema Nachhaltigkeit in der von uns bewerteten Planungs- und Genehmigungspraxis noch kaum berücksichtigt.

Dagegen werden in der Mehrzahl der Fallbeispiele die Ansprüche des Indikators **„Betrachtung von Vorbelastung und kumulativen Wirkungen“** zumindest teilweise erfüllt. Die Bewertungen „mittel“ für drei Fallbeispiele kommen interessanterweise dadurch zustande, dass bei diesen entweder nur nach Vorbelastungen des Ökosystems oder ausschließlich nach kumulativen Wirkungen mit anderen Vorhaben gefahndet wurde.

Von den drei Fallbeispielen, in deren Planungs- und Genehmigungsunterlagen keine ausreichende Darstellung von Vorbelastungen und kumulativen Wirkungen erfolgt, sind zwei Vorhaben in oder an Ästuaren lokalisiert. Hier dürfte der Aufwand für eine umfassende Bearbeitung dieser Fragestellungen mit am größten sein, denn einerseits gibt es an den hochgradig überformten Ästuaren eine Vielzahl von teilweise schon sehr lange existierenden und schwer differenzierbaren Vorbelastungen mit unterschiedlichen Ursächlichkeiten, andererseits konzentrieren sich hier sozioökonomische Aktivitäten des Menschen, so dass die Anzahl möglicher kumulativ wirkender Vorhaben größer ist als an anderen Standorten.

Gerade diese Voraussetzungen jedoch erfordern eine besonders sorgfältige Art der Aufarbeitung und Darstellung. Das gebieten nicht nur allgemeine Vorstellungen über nachhaltigen Umgang mit Küstenökosystemen, sondern auch IKZM-Ansprüche aus den Kriterien „Transparenz“ und „Überprüfbarkeit“. Dass dieses leistbar ist, zeigen die zwei weiteren an Ästuaren lokalisierten Fallbeispiele, die aufgrund ihrer sehr umfangreichen diesbezüglichen Ausführungen in den Planungsunterlagen mit „hoch“ bewertet werden konnten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Identifikation und Darstellung von Vorbelastungen und kumulativen Wirkungen mit der derzeit angewendeten Planungspraxis zwar nicht garantiert ist, alles in allem aber zufriedenstellend gewährleistet wird. In umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen Vorhaben wird diese Aufgabe meist im Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie geleistet, deren Untersuchungsumfang im Rahmen der Scopingtermine offen für Anregungen und Ergänzungen durch Beteiligte ist.

Der im allgemeinen gelungenen und ausführlichen Darstellung von Vorbelastungen und kumulativen Wirkungen folgt nach den Ergebnissen der Auswertung zum Indikator **„Vorbelastungen und kumulative Wirkungen entscheidungserheblich?“** nicht zwangsläufig deren Berücksichtigung in der Abwägung der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Die rechtliche Situation bzgl. der Berücksichtigung von Vorbelastungen und kumulativen Wirkungen in den verschiedenen hier relevanten Gesetzen ist unterschiedlich:

Hinsichtlich der Umweltverträglichkeitsprüfung i.S.d. UVPG gilt, dass Vorbelastungen im Rahmen der Prüfung, ob ein geplantes Vorhaben verträglich ist, nicht berücksichtigt werden. Die Vorbelastungen sind nur für die Bestimmung des Ist-Zustandes der Umwelt relevant.<sup>11</sup> Uneinheitlich

<sup>11</sup> PETERS, UVPG (2002), § 2, Rn.29.

wurde bislang beurteilt, ob kumulative Wirkungen, deren Verursachung auf eine Mehrzahl von Vorhaben zurückgeht, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen sind.<sup>12</sup> Durch die Umweltverträglichkeitsprüfung-Änderungsrichtlinie<sup>13</sup> wurde das UVPG diesbezüglich erweitert (vgl. § 3 b Abs. 2 sowie § 3 c i.V.m. Anlage 2 Nr.2), jedoch kommt die Bedeutung der kumulativen Wirkungen unter der IKZM-Perspektive noch nicht ausreichend zur Geltung.

Auch für die Eingriffsregelung gem. §§ 18 ff BNatSchG gilt, dass vorhandene Vorbelastungen für die Bewertung der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung grundsätzlich unbeachtlich sind.<sup>14</sup> Dagegen sind Auswirkungen kumulierender Vorhaben grundsätzlich zu berücksichtigen.<sup>15</sup>

Allein bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. § 34 BNatSchG werden sowohl Vorbelastungen<sup>16</sup> als auch Summationswirkungen mit anderen Projekten<sup>17</sup> berücksichtigt.

Es wird deutlich, dass die Vorgaben zur Berücksichtigung von Vorbelastung und kumulativen Auswirkungen den Anforderungen aus der IKZM-Perspektive bisher nicht genügen.

Auffälligerweise sind es eher kleinräumige Vorhaben, die nur geringe Teile der von ihnen beeinflussten Ökosysteme beanspruchen, in denen dem für diesen Indikator formulierten Anspruch genügt wird. Vorbildlich gelöst wurde die Einbindung in die Abwägung im Vorhaben Offshore-Windpark Butendiek, einem sehr jungen Verfahren mit Pilotcharakter für eine Vielzahl möglicher Nachfolgeprojekte. Hier wird sogar explizit angemahnt, dass Vorbelastungen, die aus der Verwirklichung dieses Vorhabens entstehen, in zukünftigen Projekten mit Ortsbezug zwingend berücksichtigt werden müssen.

Ähnliches gelingt in anderen Fallbeispielen nicht, selbst wenn es sich um Fortsetzungen von bereits erfolgten Eingriffen handelt, wie es bei Hafenausbauten und Flussvertiefungen der Fall ist. Hier ist es sogar umgekehrt regelmäßig der Fall, dass Vorbelastungen und kumulative Wirkungen in die Status-quo-Analyse eingehen, zu niedrigeren Wertschätzungen der entsprechenden Ausprägungen im betroffenen Ökosystem führen und so die Schwere des neuerlichen Eingriffes relativieren. Mitunter werden solche alten Vorbelastungen mit dem Begriff „natürliche Schwankungsbreite“ beschrieben und so die anthropogene Ursache von Veränderungen gänzlich verwischt.

Der Ansatz, vorbelastete Bereiche in Ökosystemen zu identifizieren und dort dann Eingriffe als geringer schädlich einzustufen, hat auch unter der IKZM-Perspektive dann seine Berechtigung, wenn ein Ökosystem tatsächlich Bereiche unterschiedlicher Vorbelastung aufweist und das Vorhaben räumlich variabel gestaltet werden kann. Hier kann es sinnvoll sein, weniger vorbelastete Bereiche zu schonen. Wenn allerdings ein Ökosystem großflächig vorbelastet ist und Eingriffe geplant sind, die diese Vorbelastung vollflächig verstärken, dann versagt dieser Ansatz im Sinne des ökologischen Aspekts von Nachhaltigkeit zwangsläufig. Dann beginnt eine Spirale, in der jede Belastung im nächsten Schritt zur Geringschätzung weiterer Belastungen führt. Dies ist bei Ketteneingriffen wie Flussvertiefungen und stufenweisen Hafenausbauten der Fall. Dann ist es im Wesentlichen die „Schrittlänge“ der Ausbaustufen, die im Einzelfall über Erheblichkeit oder Unerheblichkeit des Eingriffes und damit letztendlich auch über Kompensationsbedarf oder gar Genehmigungsfähigkeit entscheidet. Diese Praxis verletzt das Nachhaltigkeitsprinzip.

---

<sup>12</sup> Vgl. zur alten Rechtslage SIEDENTOP (2002), Kumulative Wirkungen in der Umweltverträglichkeitsprüfung, S.118.

<sup>13</sup> Richtlinie 97/11 EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337 EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 73/5).

<sup>14</sup> So KOCHENBURGER & ESTLER (2004), UPR 01, S.50 (53); differenzierend GASSNER ET AL. (2003), BNatSchG, § 18, Rn.18; MARZIK & WILRICH (2004), BNatSchG, § 18, Rn.25.

<sup>15</sup> KOCHENBURGER & ESTLER (2004), UPR 01, S.50 (53); MARZIK & WILRICH (2004), BNatSchG, § 18, Rn.26; SCHUMACHER & FISCHER-HÜFTLE (2003), BNatSchG, § 18, Rn.20.

<sup>16</sup> KOCHENBURGER & ESTLER (2004), UPR 01, S.50 (54ff); MARZIK & WILRICH (2004), BNatSchG, § 34, Rn.9; SCHUMACHER & FISCHER-HÜFTLE (2003), BNatSchG, § 34, Rn.45.

<sup>17</sup> KOCHENBURGER & ESTLER (2004), UPR 01, S.50 (54ff); SCHUMACHER & FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG (2003), § 34, Rn.45.



Ein Küstenmanagement, dass ökologische Nachhaltigkeit in diesem Sinne garantieren soll, muss sich zwangsläufig an großräumigen, langfristigen, aber dennoch detaillierten Zielvorstellungen über den Naturraum Küste orientieren. Nur die Verwendung solcher ökologischen Leitbilder vermeidet die Missinterpretation von anthropogenen Vorbelastungen als natürliche Schwankungsbreite variabler Parameter und würde gleichzeitig die Voraussetzungen für ein aus der Agenda 21 abzuleitendes wiederherstellendes Management der Küstenökosysteme schaffen. Dieser Anspruch wird mit dem Indikator „**Abwägung ist an ökologischen Leitbildern orientiert?**“ überprüft.

Großräumige ökologische Leitbilder liegen allerdings für den hier betrachteten Naturraum erst teilweise vor. In zwei Fallbeispielen wurde nicht nur Bezug auf ein solches genommen, sondern es wurde auch die Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens anhand von Leitbildvorstellungen für den betroffenen Bereich erstellt. Es handelt sich um Fallbeispiele mit räumlichem Bezug zum Nationalpark Wattenmeer, dessen Schutzziele als Leitbild herangezogen wurden. Bei einem weiteren Fallbeispiel in der AWZ, für die ein solches Leitbild noch nicht formuliert ist, wurde als Bewertungsmaßstab der unbelastete Zustand herangezogen, was der Idealvorstellung eines ökologischen Leitbildes gleichkommt. Den übrigen Fallbeispielen standen solche Leitbilder entweder nicht zur Verfügung oder vorhandene Leitbilder wurden nicht genutzt. In einem Fall wurde im Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie der Versuch unternommen, ein eigenes Leitbild für den Betrachtungsraum zu entwickeln und einzusetzen, was allerdings aus methodischen Gründen abgebrochen wurde.

### **Ergebnisse im Kriterium „Schonung der Ressourcen“**

(IKZM-Anspruch: Grundsätzlich werden in den Planungsunterlagen nachvollziehbare, vergleichbare und differenzierte Angaben zum jeweiligen Ressourcenverbrauch gemacht und bezüglich der verbleibenden Restmenge dieser Ressource (z. B. bei Flächenbezug) bzw. bezüglich Wirkungsgrad oder Effizienz (z. B. bei Energieverbrauch) bilanziert. Die Ressourcenverbräuche von Vorhabensalternativen und –varianten werden eingeschätzt und bilanziert.)

**Indikator Angaben zum Flächenverbrauch:** Der für diesen Indikator formulierte Anspruch kann als in allen Fallbeispielen weitgehend erfüllt angesehen werden. Im Allgemeinen werden sehr differenzierte Angaben zum Flächenverbrauch und zur Flächenverwendung gemacht. Da oftmals über Flächenäquivalente der Kompensationsbedarf ermittelt wird, besteht ein großes Interesse an der Qualität der Flächenangaben.

**Indikator Angaben zum Energieverbrauch:** Das Bewertungsergebnis spiegelt deutlich wieder, dass die Frage des Energieverbrauches im Rahmen der Genehmigung bzw. Planfeststellung von größeren Planverfahren bisher keine Rolle spielt. Das gilt sowohl für Errichtung als auch für den Betrieb aller untersuchten Vorhaben. Welche Rolle Energiekosten in den Wirtschaftlichkeitsanalysen eine Rolle spielen, ist unklar, da diese Unterlagen von keinem Fallbeispiel vorlagen.

**Indikator Angaben zu sonstigem Ressourcenverbrauch:** In einem Fall ist dieser Indikator irrelevant, da neben Fläche und Energie kein unmittelbarer weiterer Ressourcenverbrauch erkennbar ist. Aus den Unterlagen zu zwei Hafenbauprojekten gehen in unterschiedlichem Maße die benötigten Materialmengen hervor, in einem Fall wird auch die Menge an LKW-Fahren für die Erdarbeiten eingeschätzt. Als gelungen darf in diesem Zusammenhang ein Küstenschutzvorhaben gelten, für das die benötigten Baumaterialien angegeben und im Rahmen einer Variantenuntersuchung auch bilanziert wurden. In keinem weiteren Fall werden außer der benötigten Fläche irgendwelche weitergehenden Betrachtungen zum Ressourcenverbrauch angestrengt.

**Indikator Ressourcenverbrauch von Vorhabensalternativen betrachtet?:** Zunächst kann dieser IKZM-Anspruch nur erfüllt werden, wenn überhaupt Vorhabensalternativen geprüft werden. In zwei der vier mit „gering“ bewerteten Fallbeispiele findet eine solche Alternativenprüfung gar nicht erst statt bzw. es werden alle Alternativen von vornherein als nicht realisierbar abgelehnt. In den anderen beiden Fällen werden Alternativen aufgezeigt, die jedoch aus anderen, meist wirtschaftlichen

Gründen verworfen werden. In einem Fall wird sogar erhöhter Ressourcenverbrauch als Argument gegen Vorhabensalternativen ins Feld geführt, ohne dass hierzu nähere Angaben oder Bilanzierungen erfolgen.

In den weiteren Fallbeispielen, in denen Alternativen und Varianten zur Disposition standen, spielen stets auch Ressourcenverbräuche eine Rolle in der Abwägung. Schwerpunktmäßig wird auch hier die Flächeninanspruchnahme berücksichtigt, weil diese sich unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens auswirkt. In einem Fallbeispiel ist jedoch auch der energetische Mehraufwand Kriterium für die Variantenauswahl.

Auch wenn der Ressourcenverbrauch nicht das wichtigste und schon gar nicht das einzige Kriterium in Alternativen- und Variantenwahl eines Vorhabens sein sollte, so wäre jedoch die vergleichende Dokumentation der potentiellen Verbräuche hilfreich in der Verdeutlichung der Entscheidungsfindung zwischen Vorhabensalternativen.

### **Ergebnisse im Kriterium „Langfristigkeit“**

(IKZM-Anspruch: Im Verfahren werden mögliche, sich aus dem zu erwartenden Klimawandel ergebende Veränderungen der Rahmenbedingungen für das Vorhaben in ihren möglichen Wirkpfaden bezüglich des Vorhabens dargestellt und diskutiert. Die Erkenntnisse werden in die Abwägung eingestellt und führen zu einer abgestuften, differenzierten Abwägungsentscheidung. Die Auswirkungen des Vorhabens auf Handlungsoptionen künftiger Generationen werden diskutiert, was die Berücksichtigung einer Rückbaubarkeit und Vorkehrungen dafür einschließt.)

**Indikator Angaben zum erwarteten Klimawandel:** Für ein Fallbeispiel liegt eine präzise Einschätzung der Standzeit vor, weil hier die Genehmigung auf 25 Jahre mit der Option auf weitere 25 Jahre befristet ist. Für technische Bauwerke wie Sperrwerke, Erdgasleitungen und Hafenbauten kann mit kalkulierten Standzeiten zwischen 50 und 100 Jahren gerechnet werden. Dies sind Zeiträume, in denen sich nicht nur der säkulare Meeresspiegelanstieg bemerkbar machen wird. Mit steigender Wahrscheinlichkeit rechnet man in diesem Zeitraum mit einem zusätzlichen klimabedingten Meeresspiegelanstieg, verbunden mit erhöhter Sturm- und Niederschlagsintensität (IPCC 2001b).

Dies sind Rahmenbedingungen, in denen sich heute errichtete Küstenbauwerke aller Art zukünftig bewähren müssen. Angesichts der Unsicherheiten in den Prognosen über das Ausmaß der klimabedingten Effekte und der teilweise heftig geführten Debatte über deren Ursachen sind unbestreitbar Schwierigkeiten vorhanden, dieses Thema in Planung und Genehmigung adäquat zu berücksichtigen. Hierbei ist zu beachten, dass die Planfeststellungen und Genehmigungen unserer Fallbeispiele aus einem Zeitraum von 1993 bis in die jüngste Vergangenheit stammen, mithin mehr als eine Dekade sehr rasanter Klima- und Klimafolgenforschung mit erheblichem Erkenntnisfortschritt (IPCC 2001a, SCHUCHARDT & SCHIRMER 2004).

In lediglich sechs Fallbeispielen werden überhaupt Aspekte eines möglichen Klimawandels in den Planungs- und Genehmigungsunterlagen erwähnt.

**Indikator Berücksichtigung Klimawandel bei Bewertung:** Der inhaltliche Bezug der verschiedenen Fallbeispiele zum Thema Klimawandel ist unterschiedlich. Im Falle von technischen Anlagen und Küstenschutzmaßnahmen in oder an Tidegewässern ist die Bewährung des Bauwerkes unter verschärften meteorologischen und hydrologischen Bedingungen wichtig. Bei Eingriffen in die Morphologie von Küstengewässern gewinnen mögliche Wirkungskumulationen von klima- und eingriffsbedingten Veränderungen an Bedeutung. Im Fall von bedeutenden Luft- und Straßenverkehrsprojekten ist wiederum eher die Klimarelevanz dieser Projekte selber von Interesse. Dagegen besteht bei zwei Leitungsverlegungen im Meeresboden kein unmittelbarer Zusammenhang zu klimarelevanten Prozessen.

Die Analyse zeigt, dass Aspekte des Klimawandels kaum Eingang in die Abwägung von Genehmigungen und Planfeststellungen finden. Wurde das Thema immerhin noch in den

Planungsunterlagen von mehr als der Hälfte der Fallbeispiele angeschnitten (s. o.), so sind es nur Genehmigungen bzw. Bescheide, in deren Abwägung die Beziehung des Vorhabens und der mit ihm verbundenen Veränderungen zum Klimawandel ansatzweise untersucht wird. Da dieses zumeist im Zusammenhang mit Detailfragen geschieht und keine umfassendere Auseinandersetzung zu diesem Thema stattfindet, ist für keines der Fallbeispiele eine hohe Bewertung vergeben worden.

Ebenso wenig erfolgt in den Fallbeispielen eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit etwaigen Auswirkungen des Vorhabens auf die **Bedeutung von Handlungsoptionen zukünftiger Generationen**, obwohl jedes Vorhaben in unterschiedlichem Ausmaß solche Auswirkungen mit sich bringt. In allen Fällen ist auch die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und die Sicherheit der aktuellen und künftiger Generationen Anlass für die Durchführung der Vorhaben. Dabei muss die Frage der Verteilung von vorhabensbedingt entstehenden Lasten und Vorteilen, die im Rahmen der Genehmigungsverfahren lediglich im Rahmen eines juristischen Interessenausgleiches geleistet werden kann, an Politik und Gesellschaft gerichtet werden.

Da mögliche Handlungsentscheidungen künftiger Generationen naturgemäß unbekannt sind und in vielen Bereichen daher nur Mutmaßungen und Spekulationen angestellt werden können, ist es fraglich, ob Planverfahren überhaupt ein geeigneter Ort sind, um diesbezügliche Überlegungen anzustrengen und die Stellung des geplanten Vorhabens zu diesem Thema zu untersuchen. Es würde jedoch den Grundgedanken der Nachhaltigkeit widersprechen, zukünftige Handlungsoptionen gänzlich unbeachtet zu lassen.

Die Ergebnisse dieses Prüfpunktes zeigen, dass in den Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungen Optionen künftiger Generationen durchaus Berücksichtigung finden. Dies geschieht in der Regel anhand von Detailfragen, wo die Schwierigkeiten der Prognose vom Optionsbedarf künftiger Generationen überschaubar werden. Das reicht von Kleinigkeiten wie der Verlegung von Leerleitungen unter Straßentrassen für mögliche künftige Baugebieterschließungen über die Verlegung von Datenkabeln parallel zu Energiekabeln bis hin zur vorbereitenden Berücksichtigung möglicher weiterer Ausbaustufen in Infrastrukturmaßnahmen.

Ökologische Aspekte spielen eine Rolle, wenn beispielsweise die biologische Durchgängigkeit einer veränderten Bachmündung durch Bauauflagen gesichert wird, obwohl im aktuell aufgenommenen Tierbestand dieses Baches keinerlei Bedeutung von wandernden Arten nachzuweisen ist oder als weiteres Beispiel, wenn Betriebsauflagen eines Stauwehres den negativen Einfluss von eingepumpten Salzwasser begrenzen, obwohl in dem betroffenen Bereich aus anderen Gründen kaum limnische Lebensgemeinschaften anzutreffen sind. Diese Vorkehrungen können dazu dienen, künftigen Generationen die Option zu renaturierenden Maßnahmen durch die Beseitigung nicht vorhabensbedingter Beeinträchtigungen offen zu halten. Nur in einem Fall in der AWZ jedoch wird die Konsequenz gezogen, dass das gesamte Vorhaben im Prinzip umkehrbar ist. Hier werden auch umfangreiche Vorkehrungen für einen zukünftigen Rückbau getroffen.

Zusammenfassend ist zu erkennen, dass Handlungsoptionen künftiger Generationen nahezu überall eine gewisse Rolle gespielt haben und durchaus das Bestreben erkennbar ist, diese nicht über Gebühr einzuschränken. Eine grundsätzliche Auseinandersetzung findet allerdings nicht statt.

Auch der Indikator „**Rückbaubarkeit**“ ist nicht für alle Fallbeispiele gleichermaßen relevant. Zum einen bestehen deutliche Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit, dass künftige Generationen sich für den Rückbau des einen oder anderen Vorhabens entscheiden könnten, zum anderen bestehen deutliche Unterschiede in der technischen Realisierbarkeit eines Rückbaus.

Die Ergebnisse der Auswertungen weisen für zwei Fallbeispiele die Auseinandersetzung mit dieser Option nach. In diesen Fällen werden sogar konkrete Vorkehrungen getroffen bzw. Auflagen gemacht, die den Rückbau konkretisieren und sogar vorbereiten. In keinem weiteren Fallbeispiel wird dagegen ein eventueller Rückbau auch nur erwähnt.

Die beiden hoch bewerteten Fallbeispiele weisen dabei kaum Gemeinsamkeiten auf, außer, dass sie in hochgradig geschützten bzw. auf die geplante Weise bislang nicht genutzten Flächen stattfinden. Das gilt jedoch auch für andere Fallbeispiele, die die Frage des Rückbaus nicht behandeln.

### **Ergebnisse im Kriterium „Ökosystemare Funktionen“**

(IKZM-Anspruch: Der Betrachtungsraum für mögliche ökologische Auswirkungen des Vorhabens wird abgestuft anhand des größten denkbaren Wirkraumes für alle betroffenen ökosystemaren Funktionen unter Beteiligung von Naturschutzverbänden und interessierten Bürgern definiert und berücksichtigt sowohl mögliche Auswirkungen von weiteren Vorhaben, die in unmittelbarem kausalem Zusammenhang mit dem betrachteten Vorhaben stehen als auch vorangegangene oder nachfolgende Bauabschnitte des Vorhabens. Es wird umfassend nach Strategien zur Abwendung und Einschränkung vorhabensbedingter Auswirkungen auf ökosystemare Funktionen gefahndet und diese werden gegebenenfalls auch unter Inkaufnahme zumutbarer wirtschaftlicher Nachteile angeordnet. Das Kompensationskonzept für nicht vermeid- und verminderbare Beeinträchtigungen verfolgt in erster Linie das Ziel, die Beeinträchtigungen von Elementar- und Basisleistungen wiederherzustellen, wird zeit- und ortsnahe umgesetzt, berücksichtigt nicht ausschließlich als erheblich im Sinne des BNatSchG eingestufte Beeinträchtigungen und berücksichtigt darüber hinaus bereits vorhandene anthropogene Überformungen der betroffenen Ökosysteme im Sinne einer Überkompensation.)

Die Bewertungsergebnisse zeigen deutlich, dass überwiegend eine angemessene **Abgrenzung des ökologischen Betrachtungsraumes** anhand der zu erwartenden ökologischen Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens erfolgt. In der Regel erfolgt diese Abgrenzung schutzgutspezifisch. Dem Anspruch, dass auch Wirkräume von Projekten zu berücksichtigen seien, die unmittelbare Voraussetzung bzw. Folge des betrachteten Vorhabens sind, werden fünf der zehn Fallbeispiele gerecht.

Mit entsprechenden Abkommen bzw. Verträgen ist die Voraussetzung geschaffen, dass auch bundesgrenzüberschreitend Auswirkungen betrachtet werden können (müssen). Nichtsdestotrotz schneidet ein Fallbeispiel den Betrachtungsraum an der Bundesgrenze ab, obwohl das Vorhaben auf der anderen Seite der Grenze im gleichen Ökosystem weitergeführt wird.

Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass die gängige Planungspraxis eine angemessene Abgrenzung des jeweiligen Untersuchungsraumes insoweit sicherstellt, als nicht durch mangelnde territoriale Integration Grenzen wirksam werden.

Der Indikator „**Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen abgewendet?**“ geht über die in der Eingriffsregelung formulierte Forderung nach einer Vermeidung erheblicher Auswirkungen eines Vorhabens hinaus. Um den oben beschriebenen Nachhaltigkeitsprinzipien deutlicher zu folgen, auch im Sinne der Eingriffsregelung unerhebliche Auswirkungen angemessen zu berücksichtigen und insgesamt zu einer vollständigeren Beschreibung der vorhabenbedingten Auswirkungen zu kommen, halten wir das oben vorgestellte ökosystemare Funktionsmodell für geeignet. Dies impliziert eine Gewichtung der betroffenen Funktionen, die sich von jener des üblicherweise angewendeten Schutzgutkonzeptes unterscheidet (s. Tab. 15). Ziel der gesetzlich vorgeschriebenen Vermeidungs-, Verminderungs- und Kompensationsstrategie ist es, dass im nachhinein keine erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes im Sinne des BNatSchG verbleiben. Ziel der Anwendung des ökosystemaren Funktionsmodells wäre es, eine Gesamtbilanz der ökologischen Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens zu erstellen, um somit quasi den „Nachhaltigkeitsimpact“ des Vorhabens identifizieren zu können.

Eine umfassende Analyse dieses Indikators innerhalb von RETRO war auf der Grundlage der analysierten Dokumente nur eingeschränkt möglich, da diese zum einen nicht alle Verminderungs- und Vermeidungsmaßnahmen besonders in frühen Projektphasen deutlich werden ließen und zum anderen Untersuchungen über die tatsächlichen Auswirkungen der Vorhaben (Monitoring) nur vereinzelt durchgeführt wurden. Die Ergebnisse der unter diesem Vorbehalt durchgeführten Analyse und Bewertung sollen anhand konkreter Beispiele anschaulich gemacht werden.

Eine als hoch bewertete Vermeidungsstrategie ermittelten wir für das Fallbeispiel Augustgroden. Hier wurde konsequent jene Ausbauvariante verfolgt, welche die geringsten ökologischen Beeinträchtigungen nach sich zog. Dabei wurden kostengünstigere Varianten verworfen, bei denen weniger Privatgrund hätte aufgekauft werden müssen und weniger Material gebraucht worden wäre. Auch für die Gewinnungsflächen der benötigten Baumaterialien Sand und Klei sowie deren Transport zur Baustelle wurden teilweise aufwändigere Verfahren oder Flächen benutzt, weil sie geringere ökologische Folgen erwarten ließen.

Nach den von uns angewendeten Kriterien erscheinen dagegen die Vermeidungsbemühungen im Fall des Kontek-Kabels weniger gelungen. Hier wurde aus wirtschaftlichen Gründen die Verwendung eines bipolaren Kabels abgelehnt, einer in Anwendung befindlichen und bewährten Technologie, die zumindest die Installation der marinen Elektroden vermieden hätte. Die Qualität der wirtschaftlichen Gründe wird nicht dargelegt, die Auswirkungen der auf dänischer Seite erforderlichen Anode nicht betrachtet.

Im Spannungsfeld dieser beiden Extrembeispiele bewegen sich die Bewertungen der zum Teil deutlich komplexeren weiteren Fallbeispiele. In der Regel sind es nicht eingegangene Alternativen oder Varianten, die ohne funktionale Einschränkung für das Vorhaben hätten realisiert werden können, welche zur Bewertung „gering“ führten. Dabei bleibt nicht unberücksichtigt, ob die in der Regel aus Kostengründen bestehenden Ausschlusskriterien für die verworfenen Alternativen mit Zahlen oder Fakten untermauert werden oder ob dieses ausbleibt. Damit ist vermieden, dass Alternativen und Varianten eines Vorhabens bewertungsrelevant in diesen Indikator einfließen, welche dieses in ihrem Charakter und ihrer Funktion verändern oder nachgewiesenermaßen wirtschaftlich nicht tragbar sind. Die Auswertung macht deutlich, dass ökologische Belange bei einem Teil der betrachteten Verfahren auch dann weggewogen werden, wenn schonendere Alternativen denkbar waren.

Sind die entscheidenden Abwägungen über Varianten und Alternativen eines Vorhabens inklusive möglicher Vermeidungsstrategien erfolgt, setzt die Suche nach Möglichkeiten ein, die ökologischen Folgen des Vorhabens zu minimieren, was der Indikator **„Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen eingeschränkt?“** untersucht.

Die Ergebnisse, obwohl soweit wie möglich nach dem ökosystemaren Funktionsmodell bewertet und nicht nach dem Schutzgutkonzept, zeigen, dass dieser Indikator auch in der gegenwärtigen Planungspraxis bereits wesentlich erfüllt wird. Immerhin bedeutet hier bereits die Bewertung „mittel“, dass umfassend nach Vermeidungsstrategien gesucht worden ist. In der Hälfte der Fallbeispiele wurden Vermeidungskonzepte auch dann umgesetzt, wenn dafür wirtschaftliche oder funktionale Einschränkungen in Kauf genommen werden mussten (als „hoch“ bewertet).

Zur Verdeutlichung hier zwei Fallbeispiele:

Im Fall der Elbvertiefung ist das Ausmaß der ökologischen Folgen im Wesentlichen direkt abhängig von den verursachten hydrologischen Veränderungen des Gewässers. Es werden im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens eine ganze Reihe von unterschiedlichen Ausbauvarianten eingehend untersucht. Eine Variante besteht in der durchgehenden Vertiefung der Gewässersohle, eine Reihe weiterer Varianten belassen in unterschiedlichem Maße eine „Barre“ in der Elbe. Diese Barre verursacht einerseits einen geringeren Projektnutzen, da die Tiefgangsrestriktionen des Schiffsverkehrs gegenüber dem durchgehenden Ausbau in nur geringerem Maße reduziert werden. Andererseits werden durch eine Barre aber die hydrologischen Veränderungen des Systems, insbesondere der Tidekennwerte und Strömungsgeschwindigkeiten, gegenüber dem Vollausbau abgemildert. Da der Vollausbau im Vorfeld aus Risikoüberlegungen verworfen wird, wird letztendlich jene Variante mit Barre realisiert, die dem Vollausbau im Grad der Vertiefung und damit auch im Grad der ökologischen Beeinträchtigungen am nächsten kommt, mithin die weitestgehende

verantwortbare Variante. Weitergehende Minderungsmöglichkeiten, die allerdings auch zu einer Reduzierung des schifffahrtlichen Nutzens geführt hätten, werden nicht verwirklicht.

Neben dem schon oben erwähnten Fallbeispiel Augustgroden konnten dagegen auch beim Bau des Bootshafens Kühlungsborn umfassende Verminderungsstrategien umgesetzt werden. Bereits die Standortauswahl minimiert die Inanspruchnahme von Steilküste und Küstengehölz und berücksichtigt küstendynamische Prozesse. Letztere beeinflussen neben der Dimensionierung des Hafens auch die Ausrichtung und Gestaltung der Molen. Der Bauablauf berücksichtigt die Minimierung der Auswirkungen von Trübungsfahnen im Rahmen von Bagger- und Schüttarbeiten. Die Baggermenge selber wird durch die Sortierung von Tiefwasser- und Flachwasserliegeplätzen reduziert. Weitere Minimierungsanstrengungen beziehen sich z. B. auf den Versiegelungsgrad der landseitigen Bebauung, so dass hier insgesamt der Eindruck entsteht, dass der Verminderung der mit dem Bau dieses Bootshafens verbundenen ökologischen Folgen ein hoher Stellenwert beigemessen wurde.

In diesem Spannungsfeld bewegen sich die untersuchten Fallbeispiele, und es wird im Überblick deutlich, dass im Regelfall auf die effektive Suche nach Verminderungsstrategien Verlass ist und dass diese häufig auch unter Inkaufnahme wirtschaftlicher oder funktionaler Nachteile umgesetzt werden.

Der IKZM-Anspruch, der für den Indikator „**Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen wiederhergestellt?**“ für die Bewertung „hoch“ formuliert ist (neben der Kompensation vorhabensbedingter Beeinträchtigungen auch wiederherstellendes Management von veränderten Küstenökosystemen), geht über die aktuellen gesetzlichen Anforderungen hinaus. Zwar ist die Kompensation vorhabensbedingter erheblicher Beeinträchtigungen etabliert, aber sowohl die Berücksichtigung als nicht erheblich bewerteter Beeinträchtigungen als auch ein wiederherstellendes Management („Überkompensation“) finden nicht statt.

Als problematisch erweisen sich Beeinträchtigungen, die nicht funktional kompensiert werden können. Dies ist oftmals in mariner und ästuariner Umgebung der Fall. Fallbeispiele, für die dies zutrifft, erhalten hier geringere Bewertungen, da sie aus Sicht der Küstenökologie einen tieferen Einschnitt in die Nachhaltigkeit bedeuten als Fallbeispiele, in denen der Ersatz der verlorengehenden Funktionen nach Lage der Planungsunterlagen (weitgehend) gelingt.

Neben solchen Eingriffsfolgen, in denen Kompensation prinzipiell nicht möglich ist, gibt es andererseits Beeinträchtigungen, die in der Umweltverträglichkeitsprüfung als nicht erheblich und daher nicht kompensationspflichtig eingestuft werden, die in der Summe jedoch sehr wohl merkbare Veränderungen der ökosystemaren Funktionen hervorrufen können. Diese bleiben in der bisherigen Kompensationspraxis oft unberücksichtigt und verursachen einen Teil jener graduellen Verschlechterungen der Küstenökosysteme, die in nachfolgenden Vorhaben als Status quo in die Bewertung neuerlicher Belastungen eingehen. Damit werden solche Eingriffsfolgen nicht nur nicht kompensiert, sondern sukzessive als diffuse Verschlechterung manifestiert.

Nichtsdestotrotz erweist sich unsere derzeitige Planungspraxis mit den oben beschriebenen Einschränkungen als durchaus erfolgreich darin, die verursachten Funktionsdefizite zu ersetzen oder auszugleichen.

#### **4.4 Rechtliche Aspekte der Planverfahren im deutschen Küstenraum**

Bei den zehn analysierten Zulassungsverfahren handelt es sich um sieben Planfeststellungsverfahren sowie drei „einfache“ Genehmigungsverfahren und zudem auch inhaltlich um sehr unterschiedliche Projekttypen. Die bei der Auswertung der Zulassungsverfahren aufgetretenen juristischen Probleme lassen sich in formelle und materielle Probleme, Probleme des gerichtlichen Rechtsschutzes sowie ein spezielles Querschnittsproblem unterteilen.

##### **Formelle Probleme**

**Zergliederung eines Gesamtkonzeptes:** Ein häufig anzutreffendes Problem stellt die Aufteilung einer konzeptionellen Gesamtplanung in mehrere Teilbereiche dar (s. Kriterium territoriale

Integration). Dieses Phänomen tritt bei den ausgewerteten Projekten in diversen Formen auf. Lediglich bei zwei Verfahren (Emssperrwerk, Augustgroden) kann von einer einheitlichen Konfliktbewältigung im Rahmen eines Verfahrens gesprochen werden.

Bei vier Projekten ergibt sich die Zergliederung vor allem aus der Ausdehnung des Vorhabens auf mehrere gesetzlich getrennt voneinander behandelte Territorien, d.h. den Festlandsockel/ die AWZ, das Küstenmeer und den Bereich des Festlandes (Europipe, Butendiek, Kontek-Kabel) bzw. den seeseitigen und landseitigen Bereich (Kühlungsborn), so dass zwei bis sechs „Genehmigungsverfahren“ durchgeführt werden müssen. Auch beim Elbvertiefungsprojekt wurde aufgrund einer Ausnahmeregelung im Bundeswasserstraßengesetz ein zusammenhängendes Vorhaben territorial getrennt.

Eine andere Form der Zergliederung ist bei zwei weiteren Projekten (CT III, DA-Erweiterung) zu erkennen. Diese Vorhaben zeichnen sich dadurch aus, dass zwar die Grundbauten der Projekte umfassend behandelt werden, die jeweilige Suprastruktur jedoch nicht von den Planfeststellungsverfahren erfasst wird. Das Projekt zur DA-Erweiterung weist mit der Trennung zwischen Hauptmaßnahme und den vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen daneben noch eine weitere Besonderheit auf.

Im A 20-Projekt ist eine letzte Variante der Zergliederung eines Gesamtkonzeptes zu erkennen, und zwar in Form der von den zuständigen Behörden bei der Planfeststellung von Verkehrswegen durchgeführten Abschnittsbildung.

Diese in verschiedenen Formen aufgetretene Zergliederung eines Gesamtkonzeptes ist am für jede hoheitliche Planung geltenden Grundsatz der Problembewältigung<sup>18</sup> zu messen. „Nach diesem Grundsatz sind [...] in die Planung in umfassender Weise schlechthin alle planerischen Gesichtspunkte einzubeziehen, die zur möglichst optimalen Verwirklichung der gesetzlich vorgegebenen Planungsaufgabe, aber ebenso auch zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung erst aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind.“<sup>19</sup> Jedoch ist auch anerkannt, dass beim Vorliegen sachgerechter Gründe Ausnahmen von einer umfassenden Konfliktbewältigung zulässig sind. So ist die Rechtmäßigkeit der Abschnittsbildung mittlerweile anerkannt.<sup>20</sup> Zudem stellt die vom Gesetzgeber bestimmte Verfahrenstrennung eine verfassungsmäßige Einschränkung des Grundsatzes dar, da ihm kein Verfassungsrang zukommt und er somit gleichberechtigt neben anderen Prinzipien oder Normen auf Ebene des „einfachen“ Gesetzes steht. Allein die Trennung zwischen Haupt- und Kompensationsmaßnahme ist wohl als Verletzung des Grundsatzes aufzufassen.

Jedoch entspricht die Zergliederung nicht den Anforderungen des IKZM-Konzeptes im Sinne einer umfassenden Betrachtungsweise (insbesondere territoriale Integration). Dieses Konzept legt ein ausgeweitetes Verständnis des Grundsatzes der einheitlichen Konfliktbewältigung nahe. Fraglich ist demnach, welche Instrumente Anwendung finden könnten, um dieser rechtspolitischen Forderung gerecht zu werden.

Ein Weg zur Lösung dieses Problems besteht darin, die umfassende Betrachtung auf einer vorgelagerten Ebene durchzuführen, z.B. in Form eines Raumordnungsverfahrens. Dieses bietet sich vor allem für Projekte an, bei denen eine territoriale Zergliederung vorliegt.<sup>21</sup> Alternativ könnten aber auch Instrumente in Betracht kommen, die nicht auf der vorgelagerten Ebene, sondern auf der „Genehmigungsebene“ ansetzen. Einerseits könnte die Ausweitung der im Fachplanungsrecht schon

---

<sup>18</sup> Auch als Grundsatz der einheitlichen bzw. umfassenden Konfliktbewältigung bezeichnet.

<sup>19</sup> Ständige Rechtsprechung, z.B. BVerwGE 58, 281 (284), E 61, 307 (311).

<sup>20</sup> Dieses ist der Fall, da bei der Abwägung die Auswirkungen des ersten auf den folgenden Abschnitt berücksichtigt werden müssen und zudem gefordert wird, dass jeder Abschnitt für sich eine eigenständige Verkehrsfunktion haben muss (vgl. STEINBERG et al., Fachplanung (2000), S.193ff).

<sup>21</sup> zum Aspekt der vertikalen Abschiebung s.u.

verankerten Konzentrationswirkung eine geeignete Möglichkeit zur Lösung des Zergliederungsproblems darstellen. Vorstellbar wäre eine echte Konzentration, d.h. Bündelung der Zuständigkeit und der diversen Verfahren in einer Behörde, oder eine unechte Konzentration, d.h. lediglich Konzentration der Zuständigkeit bei Erlass mehrerer Verwaltungsakte.<sup>22</sup>

Eine weitere Alternative stellt ein spezieller Typ der Verfahrensstufung dar. In Betracht kommt das aus dem Anlagenrecht bekannte Instrument der Teilgenehmigung, welches sich gerade durch das vorläufige positive Gesamturteil auszeichnet. Dieses positive Gesamturteil ist selbständiger Regelungsteil der Genehmigung, enthält eine Unbedenklichkeitsprognose für das Gesamtvorhaben und übernimmt demnach eine Klammerfunktion.<sup>23</sup>

Diese beiden auf der Genehmigungsebene anzusiedelnden Instrumente können – evtl. auch in einer Kombination – mehreren Interessen gerecht werden. Sie erzeugen eine gewisse Beschleunigung, garantieren aber auch eine umfassende Prüfung. Sie dienen dem Investitionsschutz ebenso wie dem Drittschutz potentiell Betroffener.

**Funktionsbündelung:** In allen untersuchten Fällen war die planfeststellende Behörde bzw. Genehmigungsbehörde zugleich Anhörungsbehörde. Bei drei Vorhaben war die Behörde zudem Antragsteller, also Projektträger (Emssperrwerk<sup>24</sup>, Elbvertiefung [Hamburgischer Abschnitt], DA-Erweiterung). Dieser Befund stößt auf erhebliche Bedenken und ist am Grundsatz der Überparteilichkeit und Objektivität der Verwaltung bzw. am Grundsatz fairer Verfahrensgestaltung zu messen.

Diese vor allem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebote<sup>25</sup> fordern von den mit der Zulassung beschäftigten Behörden gegenüber dem geplanten Vorhaben innere Distanz und Neutralität. Umstritten ist jedoch, wie weit diese Gebote der Objektivität und des fairen Verfahrens reichen. Diesbezüglich vertritt vor allem die Rechtsprechung die Ansicht, dass damit keine absolute Distanz gemeint und insbesondere die Trennung zwischen Anhörungs- und Entscheidungsbehörde nicht zwingend geboten sei.<sup>26</sup> Selbst die Trennung zwischen Vorhabenträger und der zur Planfeststellung ermächtigten Behörde wird nicht aus diesen Geboten abgeleitet.<sup>27</sup> Demgegenüber sieht ein bedeutender Teil im rechtswissenschaftlichen Schrifttum eine strikte Funktionstrennung als Element dieser Grundsätze an.<sup>28</sup>

Dem Vorwurf, dass bei einer derartigen behördlichen Trennung auch in der dann zusätzlich zu schaffenden Anhörungsbehörde hochspezialisierter Sachverstand vorhanden sein muss und dieses schwer realisierbar sei, muss jedoch entgegengehalten werden, dass gerade die Bestrebung, eine weitestgehend unvoreingenommene Behörde einzurichten, d.h. strukturelle Unabhängigkeit zu wahren, zu einer gesteigerten Akzeptanz bei potentiell Betroffenen und demnach - gerade auch aus IKZM-Sicht - zu einer nicht zu unterschätzenden Konfliktminderung führt.

Auch sind insbesondere hinsichtlich der Projekte, in denen die Zulassungsbehörde zugleich Antragsteller ist und demnach ein eigenes Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens hat, Zweifel angebracht, wie eine Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots im Sinne einer gleichrangigen Synthese der ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimension durch die Behörde gelingen soll.

---

<sup>22</sup> Zu den diversen Formen der Konzentrationswirkung siehe ODENDAHL (2003), VerwArch 94, S.222 (224ff).

<sup>23</sup> Näher dazu siehe KOCH et al. (2004), BImSchG, § 8, Rn.24; vgl. auch mit dem Ansatz in § 93 UGB-KomE.

<sup>24</sup> Die Bezirksregierung als planfeststellende Behörde war nur ursprünglich Projektträger. Während des Verfahrens wurde diese „Funktion“ auf den Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (NLWK) übertragen.

<sup>25</sup> Zu der verfassungsrechtlichen Herleitung siehe z.B. BVerwGE 75, 214 (230) m.w.N. und ROMBACH (1994), Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, S.248.

<sup>26</sup> BVerwGE 58, 344 (346ff); unterstützt durch OSSENBUHL (1991), FS Sandler, S.107 (118f) und STÜER (1997), Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn.1790.

<sup>27</sup> BVerwG, NVwZ 1991, S.781 (782).

<sup>28</sup> Vgl. u.a. HUFEN (2002), Fehler im Verwaltungsverfahren, S.242; STEINBERG et al. (2000), Fachplanung, S.108f.



Des Weiteren ist hervorzuheben, dass gerade nur dieser unabhängigen Anhörungsbehörde zusätzlich eine Mediationsfunktion zugewiesen werden könnte. Demnach würde die Behörde nicht nur passiv die Bearbeitung behandlungsbedürftiger Aspekte organisieren und durchführen, sondern aktiv, d.h. als Konfliktmittler zwischen den Betroffenen während des gesamten Zulassungsverfahrens, tätig werden.

**Beschleunigende Elemente:** Anhand der ausgewerteten Planungsverfahren lässt sich deutlich erkennen, dass auch die Fachplanung erheblich durch die Beschleunigungsgesetzgebung der 90er Jahre geprägt wurde. Dieses gilt nicht nur für den gerichtlichen Rechtsschutz, sondern kann sogar als grundsätzliches Kennzeichen des Verwaltungsverfahrens bezeichnet werden.

Die Notwendigkeit, beschleunigende Elemente in Zulassungsverfahren einzufügen, wird mit einem vermeintlichen Beschleunigungsbedarf begründet. Dass aber tatsächlich ein derartiger Bedarf besteht, wird dagegen empirisch nur unzureichend belegt.<sup>29</sup>

Auch wenn der Ansicht, die dem Grundgesetz ein Verfassungsgebot der Beschleunigung entnimmt<sup>30</sup>, gefolgt werden sollte, so muss dieses Gebot jedoch in Einklang mit anderen Verfassungsprinzipien, insbesondere mit dem Nachhaltigkeitsgebot und dem Rechtsstaatsprinzip und Grundrechten Dritter in Einklang gebracht werden. Gerade aufgrund dieses Abwägungserfordernisses muss aber an der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der anhaltenden Beschleunigungseuphorie gezweifelt werden.

Im Folgenden soll auf zwei bei der Auswertung der Projekte vermehrt aufgetretene Merkmale der Beschleunigung eingegangen werden, den Sofortvollzug und die Zulassung des vorzeitigen Beginns. Beschleunigende Elemente, die eher dem gerichtlichen Rechtsschutz zuzuordnen sind, sollen auch erst im dortigen Abschnitt behandelt werden.

Sofortvollzug: Alle Planfeststellungsbeschlüsse der analysierten Fallbeispiele sollten sofort vollzogen werden, dagegen keine der „einfachen“ Genehmigungen (Butendiek, Kühlungsborn, Kontek-Kabel). Die Bestimmung der sofortigen Vollziehung, also der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung der möglichen Klage, erfolgte in einem Fall durch Gesetz (A 20), bei den anderen sechs Planfeststellungsverfahren durch behördliche Anordnung.

Dabei scheint die Dringlichkeit des Vollzugs in einem Fall (Augustgroden), in welchem der Schutz von Leib und Leben im Zentrum stand, eher gegeben zu sein als in den anderen sechs Fällen, in denen zugunsten des Vorhabens vor allem nur wirtschaftliche Gründe angeführt werden konnten. Jedenfalls sind bezüglich dieser Fälle deutliche Zweifel an der Überzeugungskraft der für den Sofortvollzug angeführten Gründe angebracht. Die in § 80 Abs. 1 VwGO normierte aufschiebende Wirkung der Klage ist ein fundamentaler Grundsatz des öffentlich-rechtlichen Prozesses, der Ausdruck des effektiven Rechtsschutz i.S.d. Art. 19 Abs. 4 GG ist.<sup>31</sup> Demnach gilt, dass der Sofortvollzug nur ausnahmsweise in Betracht kommen darf.

Eine im rechtswissenschaftlichen Schrifttum vertretene Ansicht meint dagegen, dass bei Verfahren, die durch polygonale Rechtsverhältnisse geprägt sind, eine verfassungsrechtliche Interpretation des § 80 VwGO anders aussehen müsse.<sup>32</sup> Demnach würde ein Regel-Ausnahme-Grundsatz zuungunsten des Sofortvollzugs die Interessen des Vorhabenträgers und der Öffentlichkeit nicht ausreichend berücksichtigen.

Jedoch verkennen die Vertreter dieser Ansicht, dass die aufschiebende Wirkung der Klage nur die Schaffung vollendeter Tatsachen mit rechtsverkürzender bzw. –vernichtender Kraft verhindern will. Der im Falle des Ausschlusses des Sofortvollzugs beim Vorhabenträger möglicherweise eintretende

<sup>29</sup> STEINBEIS-WINKELMANN (1998), DVBl 98, S.809 (809f).

<sup>30</sup> BULLINGER (1993), JZ 93, S.492 (493f).

<sup>31</sup> ERBGUTH (1999) Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht, S.70.

<sup>32</sup> SCHOCH et al. (2003), VwGO, § 80, Rn.18..

Zeitverlust kann eine Neugewichtung des Regel-Ausnahme-Prinzips nicht rechtfertigen. Der bei der Auswertung der Projekte empirische Befund, also die regelmäßige und damit übermäßige Anordnung des Sofortvollzugs, zeigt, dass die gegenwärtige Verwaltungspraxis demnach nicht den Anforderungen des Art. 19 Abs.4 GG entspricht. Unabhängig davon sind auch die durch die Beschleunigungsgesetzgebung fachgesetzlich (wie hier bei der A 20) vorgesehenen Ausschlüsse der aufschiebenden Wirkung der Klage verfassungsrechtlich bedenklich.

Zulassung des vorzeitigen Beginns: Eine weitere Gefahr der Schaffung vollendeter Tatsachen besteht in der in einigen Fachgesetzen vorgesehenen Möglichkeit, den vorzeitigen Beginn des Vorhabens zuzulassen. Bei vier Planfeststellungsverfahren haben die Behörden – teilweise auch mehrfach – davon Gebrauch gemacht (Europipe, Augustgroden, CT III, Elbvertiefung). Zwar bestehen gewisse Anforderungen an die Zulässigkeit dieses Instituts, z.B. Erfordernis einer positiven Prognose hinsichtlich des vollständigen Vorhabens und Pflicht des Vorhabenträgers zur Rückgängigmachung, falls das Projekt nicht planfestgestellt wird, jedoch sind vor allem aufgrund des vorläufigen Charakters in anderer Hinsicht geringe Voraussetzungen zu erfüllen. So ist keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, es bestehen auch nur geminderte Beteiligungsrechte, zudem sind die Anforderungen an die Planrechtfertigung und die Einhaltung der raumordnerischen Vorgaben eingeschränkt (vgl. z.B. beim Projekt Elbvertiefung). Demnach wird vor allem im rechtswissenschaftlichen Schrifttum gefordert, die verfahrensrechtlichen und materiellrechtlichen Anforderungen an die Zulassung des vorzeitigen Beginns zu erweitern.<sup>33</sup> Dieses erscheint notwendig, da der Beginn derartiger Vorhaben tendenziell auf eine Vollendung des Begonnen hinweist und demnach gerade ein Sog in Richtung auf eine positive Entscheidung bezüglich des vollständigen Vorhabens entsteht, der zu einem einseitigen Entscheidungsdruck auf die Behörde führen kann.<sup>34</sup>

### Materielle Probleme

**Bedarfsprüfung:** Bei der Betrachtung der diversen Zulassungsverfahren ist zu erkennen, dass die Bedarfsprüfung bislang noch nicht ausreichend zur Geltung kommt.

Die Bedarfsprüfung stellt keine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der „einfachen“ Genehmigungsverfahren (Butendiek, Kühlungsborn, Kontek-Kabel) dar, im Fachplanungsrecht ist sie jedoch Bestandteil des von der Rechtsprechung entwickelten Instituts der Planrechtfertigung<sup>35</sup>. Die Berechtigung dieses Instituts wird zwar von einem Teil des rechtswissenschaftlichen Schrifttums angezweifelt<sup>36</sup>, jedoch würde ein Verzicht auf diesen Prüfungspunkt vor allem gerade zu einer Schwächung der Überprüfung des Bedarfs führen, welche dann nur noch im Rahmen der Abwägung durchzuführen wäre.

Umstritten ist zudem, ob die Planrechtfertigung auch bei Vorhaben, die nicht unmittelbar öffentlichen Interessen dienen, als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung zu betrachten ist.<sup>37</sup> So wurde die Bedarfsfrage bei einem privatnützigen bzw. nur mittelbar gemeinnützigen Projekt (Europipe) auch nur im Rahmen der Abwägung behandelt.

Die derzeitige Praxis enthält hinsichtlich des Umgangs mit dem Institut der Planrechtfertigung im Allgemeinen und dem Instrument der Bedarfsprüfung im besonderen aber noch weitere Schwachpunkte.

Die Planrechtfertigung setzt sich einerseits aus der Vereinbarkeit des Vorhabenzwecks mit den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes und andererseits aus der Bedarfsfrage zusammen. Da die

---

<sup>33</sup> Vgl. m.w.N. STEINBERG et al.(2000), Fachplanung, S.346.

<sup>34</sup> WILRICH (2002), Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, S.191.

<sup>35</sup> Ständige Rechtsprechung seit BVerwGE 48, 56 (60).

<sup>36</sup> U.a. STEINBERG et al.(2000), Fachplanung, S.197f.

<sup>37</sup> Siehe dazu JARASS (2004), NuR 04, S.69 (73f).

meisten Gesetze aber aufgrund ihrer Ausrichtung keine ausdrücklichen Zielbestimmungen enthalten<sup>38</sup>, wird den Verwaltungsbehörden bei der Prüfung, ob die Zielkonformität des Vorhabens gegeben ist, ein weiter Entscheidungsspielraum gestattet. Das vor allem bei Großprojekten (z.B. Emssperrwerk, CT III, Elbvertiefung, DA-Erweiterung) oft angeführte Ziel der Förderung der regionalen Wirtschaft ist demnach den Fachplanungsgesetzen so nicht zu entnehmen.

Auch hinsichtlich der Frage nach dem konkreten Bedarf beschränkt sich die Rechtsprechung auf eine bloße Plausibilitätskontrolle<sup>39</sup>, so dass auch diesbezüglich der Verwaltung ein weiter Beurteilungsspielraum zugesprochen wird. Die Verwaltungsgerichte umgehen damit die Frage nach Konzeptalternativen<sup>40</sup>, wie z.B. beim Projekt Emssperrwerk. Somit wird verhindert, dass die Bedarfsprüfung zu einem sinnvollen, der Abwägung vorgeschalteten Instrument ausgebaut wird, das evtl. auch Kosten-Nutzen-Aspekte mit einbezieht<sup>41</sup>.

Im Fall der gesetzlichen Bedarfsfestlegung – wie beim Projekt A 20 – wird den Gerichten bezüglich der Bedarfsfrage die Überprüfungsmöglichkeit sogar fast vollständig verwehrt. Ihnen verbleibt lediglich die Vorlage an das Bundesverfassungsgericht, das zudem dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum gewährt.

Die Forderung nach einer ausgeweiteten und intensivierten Bedarfsprüfung findet ihren Ausgangspunkt in einer Erweiterung der dogmatischen Herleitung des Erfordernisses der Planrechtfertigung. Begründet wird die Berechtigung dieses Instituts bislang über widerstreitende Grundrechte.<sup>42</sup> Die Planrechtfertigung stellt eine gebotene Begrenzung der durch eine Planfeststellung möglichen Einwirkungen auf Rechte Dritter, insbesondere das Eigentum, dar. Im Schrifttum wird das Erfordernis zudem aus dem jeweiligen Fachplanungsrecht hergeleitet.<sup>43</sup>

Diese Herleitungsansätze greifen jedoch zu kurz und können auch bei einigen Projekten aufgrund mangelnder Grundrechtsbeeinträchtigung oder unzureichender Vorgaben der fachplanungsrechtlichen Vorschriften keine ausreichende Begründung für das Erfordernis der Planrechtfertigung und insbesondere der Bedarfsprüfung liefern. Demnach sollte auf den schon frühzeitig entwickelten Gedanken verwiesen werden, der die umweltrechtliche Komponente in der Bedarfsprüfung betont.<sup>44</sup> Dieser Ansatz wird durch die Einführung des Art. 20 a GG und demnach des Nachhaltigkeitsgebotes auf verfassungsrechtlicher Ebene gestärkt und im Schrifttum aufgegriffen und fortentwickelt.<sup>45</sup> Die -erweiterte begründete - Bedarfsprüfung führt demnach zu erhöhten Anforderungen an die Gesamtprüfung. Zusätzliche Voraussetzung ist, dass nur notwendige Vorhaben zusätzliche Umweltbelastungen rechtfertigen können.

Diese Neugewichtung der Bedarfsprüfung bietet auch einen Lösungsansatz, um bisherige Defizite zu reduzieren. Erstens liefert sie einen weiteren Grund, um den konkreten Bedarf auch privatnütziger Vorhaben zu überprüfen. Zweitens werden erhöhte Anforderungen an die Bedarfsprognose der Behörde gestellt und demnach wird auch den Gerichten eine erweiterte Nachprüfung dieser Prognoseentscheidung gewährt. Drittens kommt auch der sozioökonomische Aspekt stärker zur Geltung, so dass Elemente einer Kosten-Nutzen-Betrachtung Eingang in diese Prüfung finden.

---

<sup>38</sup> GROß (1997), VerwArch 88, S.89 (95), WINTER (1992), KJ 92, S.389 (393).

<sup>39</sup> Vgl. z.B. BVerwGE 71, 166 (168f) und E 84, 123 (133), ein wenig strenger wohl BVerwGE 56, 110 (120ff) und E 72, 282 (285ff).

<sup>40</sup> GROß (2001), NVwZ 01, S.513 (516).

<sup>41</sup> Vgl. Entscheidung des BVerwG, NVwZ 91, S.781 (783), bei der die Kosten-Nutzen-Relation unberücksichtigt bleibt.

<sup>42</sup> BVerwGE 48, 56 (60).

<sup>43</sup> Vgl. dazu m.w.N. ZIEKOW (2004), Praxis des Fachplanungsrechts S.192.

<sup>44</sup> WINTER (1985), NuR 85, S.41 (43f); in ähnliche Richtung tendierend TZSCHASCHEL (1994), Rechtfertigungserfordernisse für die straßenrechtliche Planfeststellung, S.68.

<sup>45</sup> GROß (1997), VerwArch 88, S.89 (92, 107).

Eine derartig erweiterte Bedarfsprüfung wirft – wenn auch nur bei Projekten Privater durch die Einwirkung auf die Berufsfreiheit – das Problem des Gesetzesvorbehalts auf, so dass eine gesetzliche Verankerung dieses Instruments geboten ist. Nachgedacht werden muss diesbezüglich zudem, wie eine gesetzlich festgeschriebene Prüfung zudem Kriterien vorgibt, die den Umweltaspekt aber auch die sozioökonomischen Gesichtspunkte konkretisieren.<sup>46</sup> Gerade aufgrund der bislang nicht erfolgten Einbeziehung von Konzeptalternativen sollte hier evtl. auch die naheliegende Verknüpfung mit der Alternativenprüfung erwogen werden.

**Alternativenprüfung:** Auch hinsichtlich der schon erwähnten Alternativenprüfung sind bei Betrachtung der diversen Zulassungsverfahren mehrere Defizite zu erkennen.

Bei zwei der drei „einfachen“ Genehmigungsverfahren (Kühlungsborn, Kontek-Kabel) wurden auf der unteren Entscheidungsebene keine Alternativen- bzw. Variantenprüfungen durchgeführt. Eine derartige Prüfung erfolgte aber auf der vorgelagerten Ebene. Dagegen wurde die Variantenfrage im Butendiek-Genehmigungsverfahren zwar thematisiert, jedoch nicht sehr umfangreich behandelt.

Zwei der Planfeststellungsverfahren sind, was die Alternativenprüfung betrifft, überwiegend positiv zu bewerten. Beim Projekt Europipe erfolgte eine Behandlung der Thematik im Raumordnungsverfahren und unmittelbar im Planfeststellungsverfahren. Dabei wurden mehrere Trassenvarianten ausführlich miteinander verglichen, eine Trasse mit höheren Baukosten wurde einer Variante mit höherem ökologischem Schädigungspotential vorgezogen. Auch beim Vorhaben Augustgroden wurde eine unter Naturschutzgesichtspunkten bedenkliche - aber bei einem vorherigen und vergleichbaren Projekt noch bevorzugte - Variante abgelehnt.

Bei den anderen Planfeststellungsverfahren wurden zwar teilweise sogar recht umfangreiche Alternativenprüfungen durchgeführt, jedoch konnten sich weitgehende Lösungsmöglichkeiten, die langfristig eine bessere Konfliktbewältigung versprechen, nicht durchsetzen. Dabei handelt es sich einerseits um die Ablehnung umfassender konzeptioneller Alternativen (Emssperrwerk, CT III, Elbvertiefung, A 20) und andererseits um die Absage an ausgeweitete, d.h. über die föderalen bzw. nationalen Grenzen hinausgehende Standortalternativenprüfungen (DA-Erweiterung).

Ob und inwieweit aus rechtlicher Sicht eine Alternativenprüfung durchzuführen ist, muss differenziert beantwortet werden. Nach umstrittener, aber überzeugender Ansicht besteht gem. § 6 Abs. 3 Nr. 5 (früher: Abs. 4 Nr. 3) UVPG keine Pflicht zur Durchführung einer Variantenprüfung.<sup>47</sup> Bei Vorhaben, die zu naturschutzrechtlichen Eingriffen i.S.d. §§ 18 ff BNatSchG bzw. der Landesgesetze führen, wird dagegen überwiegend eine Verpflichtung zur Alternativenprüfung angenommen.<sup>48</sup> Unumstritten ist, dass bei erheblichen Beeinträchtigungen der Schutz- und Erhaltungsziele von besonderen europäischen Schutzgebieten (FFH- und Vogelschutzgebiete) eine Variantenprüfung durchzuführen ist.

Aufgrund der konditionalen Grundstruktur der „einfachen“ Genehmigungsverfahren wird hinsichtlich dieser Zulassungsverfahren – soweit keine der bezeichneten naturschutzrechtlichen Beeinträchtigungen vorliegt - eine Pflicht zur Alternativenprüfung nur sehr beschränkt angenommen.<sup>49</sup> Bei Planfeststellungsverfahren folgt dagegen nach allgemeiner Ansicht aus dem Gebot der gerechten Abwägung eine Verpflichtung zur Durchführung der Alternativenprüfung. Teilweise wird einschränkend darauf hingewiesen, dass bei der privatnützigen Planfeststellung

<sup>46</sup> Ansätze bei GROß (1997), VerwArch 88, S.89 (106) und TZSCHASCHEL (1994), Rechtfertigungserfordernisse für die straßenrechtliche Planfeststellung, S.106ff.

<sup>47</sup> Vgl. zur alten Rechtslage u.a. und m.w.N. GROß (2001), NVwZ 01, S.513 (514f); FORSCHBACH (1998), Die Pflicht zur Standortalternativenprüfung in der Planfeststellung und in vorgelagerten Verfahren, S.153ff; a.A. z.B. SCHLARMANN (1991), Die Alternativenprüfung im Planungsrecht, S.125ff; zur neuen Rechtslage SCHINK, NuR 03, S.647 (652).

<sup>48</sup> GROß (2001), NVwZ 01, S.513 (517f); SCHINK (2003), NuR 03, S.647 (652); a.A. wohl ZIEKOW (2004), Praxis des Fachplanungsrechts, S.228f.

<sup>49</sup> Eine Standortalternativenprüfung soll demzufolge nicht durchzuführen sein; a.A. WINTER (1997), Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung S.99ff.

grundsätzlich keine Pflicht zur Standortalternativenprüfung bestehe, da der Antragsteller nur über begrenzte Flächen verfügen könne. Unabhängig von der Angreifbarkeit dieser Auffassung<sup>50</sup> handelt es sich bei den untersuchten Planfeststellungsverfahren um keine rein privatnützigen, sondern um zumindest mittelbar gemeinnützige Vorhaben.<sup>51</sup>

Nicht nur die offensichtlich defizitäre - da nur beschränkt bestehende - Prüfungsmöglichkeit im Rahmen des „einfachen“ Genehmigungsverfahrens ist zu kritisieren, sondern auch die grundsätzlich unbeschränkt bestehende Möglichkeit zur Alternativenprüfung bei den Planfeststellungsverfahren ist kritisch zu betrachten. Zwar konnte durch die Einführung des § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG die Prüfung für Fälle, in denen ein erheblicher Eingriff in FFH- oder Vogelschutzgebiete vorliegt, verbessert werden.<sup>52</sup> Unzulänglichkeiten bei der Überprüfung der Varianten im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens bestehen jedoch weiterhin einerseits auf der Ebene der Zusammenstellung der Alternativen und andererseits auf der Bewertungsebene.

In die Abwägung müssen alle Varianten eingestellt werden, die nach Lage der Dinge in Betracht kommen. Die ständige Rechtsprechung sieht darin aber nur die Verpflichtung, sich aufdrängende Planungsalternativen mit einzubeziehen. Nicht alle denkbaren Möglichkeiten müssten miteinbezogen werden.<sup>53</sup> Damit wird den Behörden jedoch ein weiter Beurteilungsspielraum zugestanden, für den es keine Rechtfertigung gibt. Gerade aufgrund der oftmals weitgehenden Inanspruchnahme von Umweltgütern ist es geboten, weitreichende Standortalternativen und umfassende Konzeptalternativen in die Prüfung mit einzustellen.

Auch auf der Bewertungsebene führen die Gerichte nur eine zurückhaltende Prüfung durch. Eine fehlerhafte Gewichtung durch die Behörde bestehe nur, wenn sich eine andere Alternative als eindeutig besser erweise.<sup>54</sup> Hiernach unterliegt die Alternativenprüfung nicht dem Optimierungsgebot. Diese Haltung verkennt aber die damit unzulängliche Berücksichtigung der Rechte und Interessen Dritter und der Umweltbelange. Bei derartig weitreichenden und vielfältigen Beeinträchtigungen bedarf es der Auswahl der optimalen Variante.<sup>55</sup> Wie schon bei der Bedarfsprüfung darf die Erhöhung der Akzeptanz auf Seiten der Betroffenen durch eine umfassende Überprüfung der Standort- und Konzeptalternativen nicht unterschätzt werden.

Grundsätzlich scheint die den Zulassungsverfahren vorgelagerte Ebene - insbesondere das Raumordnungsverfahren - ein geeigneter Ort, um umfangreiche Varianten zu prüfen. Solange aber diese Ebene von Unzulänglichkeiten - vor allem unzureichender Verbindlichkeit - geprägt ist, sollte erwogen werden, im Rahmen des unmittelbaren Zulassungsverfahrens eine außerhalb des Abwägungsvorgangs durchzuführende, demnach eigenständige - und dann auch gesetzlich normierte - Alternativenprüfung einzuführen. Auch wenn eine derartige Vorverlagerung für systemwidrig gehalten wird, so ist der Vorteil jedoch nicht zu unterschätzen. Einerseits wird damit eine Vereinheitlichung trotz des Weiterbestehens der Variantenprüfung in den speziellen Umweltprüfungen erreicht, zudem kann allein so dem Gesetzesvorbehalt entsprochen werden, da eine weitreichende Alternativenprüfung bei Projekten privater Antragsteller einen Eingriff in die Berufsfreiheit darstellt.

---

<sup>50</sup> Wenn die Prüfung zu dem Ergebnis kommt, dass ein anderer Ort für das Vorhaben geeigneter ist, diese Fläche aber nicht dem Antragsteller zur Verfügung steht und auch nicht erworben werden kann, dann führt diese Standortalternativenprüfung eben zur Ablehnung des Projektes, so dass es sich faktisch um einen Anwendungsfall der Null-Variante handelt.

<sup>51</sup> Bei diesen Projekten ist es aufgrund des öffentlichen Interesses an der Verwirklichung naheliegend, dass den Antragstellern die Möglichkeit eröffnet wird, Flächen zu erwerben, die sich im Staatseigentum befinden.

<sup>52</sup> Vgl. HöSCH (2004), NuR 04, S.210 (215f).

<sup>53</sup> BVerwGE 102, 331 (342).

<sup>54</sup> BVerwG, NJW 80, S.953 (954).

<sup>55</sup> GROß (2001), NVwZ 01, S.513 (516).

**FFH-Instrumentarium:** Neben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Umweltverträglichkeitsprüfung kommt dem umweltrechtlichen Instrument der Vogelschutz<sup>56</sup>- und FFH<sup>57</sup>-Richtlinie eine besondere Bedeutung zu. In den untersuchten Zulassungsverfahren stand dabei oft die sog. „FFH-Verträglichkeitsprüfung“<sup>58</sup> im Zentrum des behördlichen Überprüfungsvorgangs. Jedoch muss konstatiert werden, dass auch diese Verträglichkeitsprüfung trotz der Verschärfungen gegenüber bisherigen umweltrechtlichen Instrumenten bislang nicht als ein dem Naturschutz in vollem Umfang effektiv dienendes Mittel bezeichnet werden kann.

Einige bei der Betrachtung der Zulassungsverfahren aufgetretene Probleme haben sich zwar mittlerweile aufgrund gesetzgeberischer Tätigkeiten hinsichtlich der Umsetzung der europäischer Vorgaben<sup>59</sup> und bedeutender Entscheidungen der Rechtsprechung<sup>60</sup> erübrigt. Auch ist zu erwarten, dass sich weitere Defizite vor allem durch die Meldung, Ausweisung und Unterschutzstellung der diesbezüglichen Schutzgebiete erledigen werden. Einige aufgetretene Probleme sind jedoch weiterhin unzureichend geklärt bzw. bisher unbefriedigend gelöst worden.

Bei den frühen Vorhaben Anfang der 90er Jahre (Europipe, CT III, Kontek-Kabel) hat grundsätzlich keine Auseinandersetzung mit dem speziellen Vogelschutz- und FFH-Naturschutzregime stattgefunden. Dieses entspricht der damaligen Verwaltungspraxis, kann aber aufgrund der genannten Änderungen als überholtes Problem betrachtet werden. In zwei Verfahren (A 20<sup>61</sup>, Kühlungsborn) wurde die Existenz gemeldeter bzw. potentieller Gebiete, die von den jeweiligen Projekten beeinträchtigt werden könnten, verneint. Zwei aufgetretene Probleme haben dagegen nicht an Bedeutung verloren. Sie wurden zumeist aufgrund der Existenz faktischer bzw. potentieller Gebiete behandelt, sind jedoch auch für den Fall bald zu erwartender Meldung und Ausweisung der speziellen Schutzgebiete von besonderer Relevanz. Dabei handelt es sich einerseits um die Frage, ab wann eine Beeinträchtigung als erheblich eingestuft werden kann (relevant insbesondere bei Emssperrwerk, Butendiek, Elbvertiefung), und andererseits um den Streitpunkt, ob bei erheblichen Beeinträchtigungen von prioritären Biotopen und/oder Arten auch wirtschaftliche und soziale Gründe als Rechtfertigungsgründe anzuerkennen sind (Emssperrwerk, DA-Erweiterung).

Die Bestimmung der Erheblichkeit ist von besonderer Bedeutung, da bei erheblichen Beeinträchtigungen einerseits das Vorhaben grundsätzlich unzulässig und andererseits eine „FFH-Alternativenprüfung“ durchzuführen ist. Jedoch handelt es sich bei dem Erheblichkeitskriterium um eine sehr umstrittene Problematik mit einigen Ungewissheiten. Dabei lassen sich vor allem zwei Hauptrichtungen erkennen. Nach einer im rechtswissenschaftlichen Schrifttum vertretenen Ansicht handelt es sich schon bei jeder Verschlechterung eines Natura 2000-Gebietes grundsätzlich um eine erhebliche Beeinträchtigung. Lediglich bei störungsbedingten Beeinträchtigungen sei eine Einwirkung von einigem Gewicht erforderlich, um als erheblich betrachtet zu werden.<sup>62</sup> Dagegen vertritt die Gegenmeinung, dass sehr wohl gewisse Anforderungen an die Verschlechterung zu stellen sind, um von einer erheblichen Beeinträchtigung sprechen zu können. Jedoch besteht dabei Uneinigkeit, wie die geforderte Erheblichkeitsschwelle zu bestimmen sei.<sup>63</sup> Die Zulassungsbehörden

<sup>56</sup> Richtlinie 79/409 EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 102/1).

<sup>57</sup> Richtlinie 92/43 EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206/7).

<sup>58</sup> Mit der FFH-Verträglichkeitsprüfung gemeint ist im folgenden das Verfahren gem. Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-Richtlinie, gem. Art. 6 der FFH-Richtlinie, gem. § 19c BNatSchG a.F. (1998) und gem. § 34 BNatSchG n.F. (2002).

<sup>59</sup> Änderungen des BNatSchG von 1998 und 2002.

<sup>60</sup> Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu sog. „faktischen“ Vogelschutzgebieten und des BVerwG zu sog. „potentiellen“ FFH-Gebieten.

<sup>61</sup> Unerwähnt bleiben darf aber nicht, dass das BVerwG gerade in dem Verfahren zur A 20 seine Rechtsprechung zu den potentiellen FFH-Gebieten entwickelt hat. Die Problematik bezog sich aber auf den nachfolgenden Abschnitt (Stichwort: „Wakenitzquerung“), der beim untersuchten Projekt in gewisser Hinsicht berücksichtigt werden musste.

<sup>62</sup> Insbesondere GELLMANN & SCHREIBER (2003), NuR 03, S.205 (207ff), wohl auch HÖSCH (2004), NuR 04, S.210 (213).

<sup>63</sup> Vgl. Meinungsstand bei HÖSCH (2004), NuR 04, S.210 (213).

und auch die Gerichte haben sich der zweiten Ansicht angeschlossen. Mittlerweile wurde zudem eine länderübergreifende Empfehlung beschlossen, die u.a. einen Kriterienkatalog zur Ermittlung der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen entwickelt hat.<sup>64</sup>

Auch wenn gute Argumente für die erste Meinung sprechen, so ist doch - vor allem aufgrund des Wortlauts, der gerade nicht jede einfache, sondern nur eine erhebliche Beeinträchtigung vorsieht, und der eindeutigen Position der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission - der zweiten Ansicht zu folgen. Zu begrüßen ist, dass der weite behördliche Spielraum bei der Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle durch die Erstellung von Kriterienkatalogen eingeengt werden soll. Es ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass es sich dabei erstens bislang um lediglich unverbindliche Vorschläge handelt und zweitens auch die entwickelten Kriterien nicht in jedem Fall Gewähr dafür bieten können, dass nicht doch die „Klippe der Ausnahmeprüfung“ elegant umschifft wird<sup>65</sup>. Demnach kann ein wirksamer Naturschutz nur erreicht werden, wenn die Verwaltungsbehörden das Erheblichkeitskriterium restriktiv interpretieren.

Die andere Problematik, die die Ausnahmegründe im Rahmen der Ausnahmeprüfung betrifft, ist von besonderer Relevanz, da sie mit schwerwiegenden Folgen verbunden ist. Es ist fraglich, ob auch wirtschaftliche und soziale Gründe als sonstige Gründe bei erheblichen Beeinträchtigungen prioritärer Biotope bzw. Arten gelten. Das deutsche Bundesnaturschutzgesetz ermöglicht diese weitgehende Rechtfertigung von Eingriffen. Jedoch ist sehr umstritten, ob dieses auch mit der höherrangigen FFH-Richtlinie zu vereinbaren ist.<sup>66</sup> Der EuGH hat dazu bislang noch nicht eindeutig Stellung bezogen. Der Wortlaut des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL erlaubt keine eindeutigen Schlüsse. Jedoch führt die historische<sup>67</sup>, die systematische<sup>68</sup> und die teleologische<sup>69</sup> Auslegung zu der Feststellung, dass die erweiterte Rechtfertigungsmöglichkeit, die im deutschen Recht vorgesehen ist, nicht den europarechtlichen Vorgaben entspricht. Allein diese Auffassung wird dem Konzept des abgestuften Schutzes gerecht. Demnach können keine wirtschaftlichen und sozialen Gründe angeführt werden, um die Beeinträchtigung prioritärer Biotope oder Arten zu rechtfertigen.

**Gewichtung ökologischer Belange im Rahmen der Abwägung:** Als ein bei allen Planfeststellungsverfahren allgemein anzutreffendes Problem ist die faktisch nachrangige Bedeutung ökologischer Belange in der Abwägung zu erkennen. Zwar werden die Aspekte des Umweltschutzes hinreichend in die Abwägung eingestellt, jedoch erfolgt auf der Bewertungsebene eine oftmals unzureichende Gewichtung dieser Belange durch die gängige Verwaltungspraxis.

Grundsätzlich ist von der Gleichrangigkeit der diversen öffentlichen und privaten Belange auszugehen. Dieses entspricht dem rechtsstaatlichen Gebot einer gerechten Abwägung. Der Zulassungsbehörde wird jedoch ein planerischer Gestaltungsspielraum zugesprochen. Auch wenn dieser gewissen Einschränkungen und insbesondere einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt, so ist doch gerade hier die Ursache für die faktisch bestehende nachrangige Gewichtung ökologischer Belange zu finden. Fraglich ist somit, wie diese Unzulänglichkeit bewältigt werden kann.

Eine Möglichkeit stellt die von der Rechtsprechung entwickelte und einem Teil der Literatur übernommene Kategorie der „Optimierungsgebote“ dar.<sup>70</sup> Optimierungsgebote werden vom

<sup>64</sup> Vgl. BURMEISTER (2004), NuR 04, S.296ff.

<sup>65</sup> Zit. nach Gellermann/Schreiber, NuR 03, S.205 (206).

<sup>66</sup> Dafür u.a. COSACK (2002), UPR 02, S.250 (255f), RENGELING (1999), UPR 99, S.281 (287), GASSNER & BENDOMIR-KAHLO (2003) u.a., BNatSchG, § 34 Rn.37; dagegen FISAHN & CREMER (1997), NuR 97, S.268 (272f), GELLMANN (2001), Natura 2000, S.104ff, RAMSAUER (2000), NuR 00, S.601 (609f), Anm. WINTER (1996) zum EuGH-Urteil vom 11.7.96 in ZUR 96, S.254 (255).

<sup>67</sup> Dazu insb. GELLMANN (2001), Natura 2000, S.106.

<sup>68</sup> Dazu insb. FISAHN & CREMER (1997), NuR 97, S.268 (272).

<sup>69</sup> Dazu insb. RAMSAUER (2000), NuR 00, S.601 (610).

<sup>70</sup> Vgl. FUNKE (1987), DVBl 87, S.511 (516); ZIEKOW (2004), Praxis des Fachplanungsrechts, S.222f.

Gesetzgeber vorgegeben und verstärken die Gewichtung einzelner Belange. Den Belangen wird damit eine erhöhte Durchsetzungskraft in der Abwägung verliehen. Diese Möglichkeit wird als verfassungsrechtlich unbedenklich eingestuft, da der Abwägungsvorgang an sich nicht angetastet wird, sondern nur die Argumentationslast zuungunsten der konfligierenden Belange verschoben wird. Zu den Optimierungsgeboten, die für die untersuchten Vorhaben Bedeutung haben könnten, werden die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Elemente der FFH-Verträglichkeitsprüfung, § 31 des Wasserhaushaltsgesetzes, teilweise wohl auch die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und sogar die völkerrechtliche Ramsar-Konvention gezählt.

Unabhängig von der grundlegenden Kritik, die der Kategorie der Optimierungsgebote gegenüber vorgebracht wird<sup>71</sup>, ist jedoch Skepsis angebracht. Zwar scheinen die Optimierungsgebote geeignete Instrumente zu sein, um Impulse für die bessere Berücksichtigung der Umweltbelange im Rahmen der Abwägung zu geben. Auch könnten diese Belange dadurch eventuell eine relative Vorrangigkeit bei der Gewichtung beanspruchen. Jedoch sollte aufgrund des weiterhin erforderlichen Abwägungsvorganges und der Weitergeltung des – zwar eingeschränkten – planerischen Gestaltungsspielraumes die Steuerungseffektivität der Optimierungsgebote nicht überschätzt werden.

Vielmehr sollte die Verlagerung einiger Prüfungspunkte vor den Abwägungsvorgang als weiterführende Möglichkeit betrachtet werden, um eine effektive Lenkbarkeit zugunsten des Umweltschutzes zu gewährleisten. Gemeint sind damit die oben behandelten bzw. geforderten vorgelagerten Prüfungen, d.h. die schon bisher bereits in der Planrechtfertigung enthaltene Bedarfsprüfung, die dem Abwägungsvorgang entzogene Alternativenprüfung und die FFH-Verträglichkeitsprüfung. Auch die oben geforderte Ausweitung dieser Prüfungen ist verfassungsrechtlich unbedenklich, da die Vorverlagerung dieser Fragen den planerischen Gestaltungsspielraum nur in einigen Punkten einschränkt, ihn als Institut an sich aber bestehen lässt.

### Probleme des gerichtlichen Rechtsschutzes

**Verbandsklagerecht:** Auch wenn das Individualklagerecht wegen seiner eingeschränkten Klagebefugnis oftmals als unzureichend bezeichnet wird<sup>72</sup>, so muss doch konstatiert werden, dass in den untersuchten Fällen keine diesbezüglichen Defizite zu erkennen sind. Die erwartete Unzulänglichkeit hinsichtlich der Klagebefugnis lediglich „diffus“ Betroffener konnte aufgrund der weitgehenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die auch diesen Betroffenen, die nur in unterhalb der Rechtsschwelle stehenden Belangen berührt sind, über das Gebot der gerechten Abwägung eine Klagebefugnis zuspricht<sup>73</sup>, nicht vorgefunden werden. Was das Institut der Verbandsklage betrifft, waren dagegen einige Problempunkte zu erkennen.

Als objektiv-rechtliches Beanstandungsverfahren hat die altruistische<sup>74</sup> Verbandsklage im Bereich des Naturschutzes mittlerweile eine bedeutende Rolle eingenommen. Sie ist als potentiell sehr wirksames Instrument zum Abbau von Vollzugsdefiziten im Natur- und Umweltschutz weitestgehend anerkannt. Der teilweise angeführten Befürchtung, die Verbandsklage würde zu einer „Privatisierung des Gemeinwohls“ führen, muss entgegnet werden, dass die entscheidende Verantwortung für die Einhaltung umweltrechtlicher Anforderungen bei den Gerichten verbleibt.<sup>75</sup> Nicht zu unterschätzen ist dagegen gerade, dass die Verbandsklage als Instrument der Umweltverbände ihren Beitrag dazu leisten kann, die – wegen des starken wirtschaftlichen Engagements des Staates – besonders gefährdete staatliche Neutralität durch Stärkung des Umweltaspektes zu kompensieren.<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Z.B. STEINBERG et al.(2000), Fachplanung, S.213f.

<sup>72</sup> Siehe z.B. EKARDT (2004), Der Staat 04, Heft 4 (i.E.); WINTER (1999), NVwZ 99, S.467ff; a. A. v. DANWITZ (2004), NVwZ 04, S.272 (282).

<sup>73</sup> BVerwGE 48, 56 (66); BVerwG, NVwZ 97, S.994ff (995).

<sup>74</sup> Abzugrenzen ist die altruistische Verbandsklage von der – hier nicht behandelten – Partizipationserzwingungsklage.

<sup>75</sup> v. DANWITZ (2004), NVwZ 04, S.272 (274).

<sup>76</sup> CALLIESS (2003), NJW 03, S.97 (100f).



Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung des Instituts der Verbandsklage wurden im Rahmen der Untersuchung jedoch einige Schwachstellen deutlich. Diese betreffen einerseits den beschränkten Anwendungsbereich der Verbandsklage, andererseits den begrenzten gerichtlichen Kontrollumfang.

Unzureichender Anwendungsbereich: Die Tatsache, dass in den meisten behandelten Fällen keine Verbandsklage erhoben werden konnte, hat unterschiedliche Gründe. Entweder existierte zum Zeitpunkt der Zulassungserteilung kein Verbandsklagerecht für das jeweilige Verfahren (Europipe, CT III, Elbvertiefung [Abschnitt des Bundes], Kühlungsborn, Kontek-Kabel). Oder trotz grundsätzlich bestehenden Klagerechts war das Gebiet des Vorhabens ausdrücklich vom Anwendungsbereich ausgeschlossen (Elbvertiefung [Hamburgischer Abschnitt], DA-Erweiterung). Als letztes existierte in einem Fall zwar das Verbandsklagerecht, jedoch erstreckte sich der Anwendungsbereich nicht auf die vorgesehene Zulassungsform des Projektes (Butendiek). Lediglich in zwei Verfahren wurde ein Verbandsklageverfahren durchgeführt (Emssperrwerk, A 20).<sup>77</sup>

Durch die Einführung des Verbandsklagerechts in einigen Bundesländern und vor allem die Änderung des BNatSchG im Jahre 2002 haben sich mehrere Probleme erledigt, gleichwohl sind immer noch nicht alle Defizite beseitigt. Mittlerweile besteht ein Verbandsklagerecht gegen bestimmte Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene. Problematisch ist aber, dass weiterhin die Ausnahmeregelung im Hamburgischen NatSchG existiert, die die Angreifbarkeit der Projekte Elbvertiefung und DA-Erweiterung ausschließt. Jedoch sei angemerkt, dass aufgrund des § 61 BNatSchG Anpassungsdruck für die landesrechtlichen Vorschriften besteht, Landesrecht demnach verdrängt wird und insoweit unwirksam ist.<sup>78</sup> Ein anderes Problem verbleibt, da drei Projekte (Butendiek, Kühlungsborn, KontekKabel) nicht im Wege der Verbandsklage angreifbar sind. Die jeweiligen Zulassungsformen fallen nicht in den Anwendungsbereich. Demnach kann zumindest in drei von zehn untersuchten Verfahren kein Verbandsklageverfahren durchgeführt werden. Dieses ist insbesondere hinsichtlich des Vorhabens Butendiek problematisch, da auch die Möglichkeit einer Individualklage kaum denkbar ist.

Das immer wieder angeführte Gegenargument, eine Ausweitung der Verbandsklage würde zu einer Überlastung der Gerichte führen, konnte widerlegt werden.<sup>79</sup> Demnach wird jedenfalls eine gemäßigte Öffnung des Anwendungsbereichs für Genehmigungen besonders raumbedeutsamer Projekte auch zu keiner diesbezüglichen Änderung führen. Derartige Impulse sind auch von der bald zu erwartenden Umsetzung der Aarhus-Konvention und entsprechenden europarechtlichen Vorgaben zu erwarten.

Unzureichender gerichtlicher Kontrollumfang: In beiden Fällen, in denen ein Verbandsklageverfahren durchgeführt worden ist (Emssperrwerk, A20), fand ein relativ umfangreiches Gerichtsverfahren statt. Auch wenn dieses dazu führte, dass entweder bislang unzureichend geklärte Rechtsfragen intensiv behandelt worden (A 20) oder der Planfeststellungsbehörde eine Verpflichtung zur besseren Begründung auferlegt wurde (Emssperrwerk), so muss jedoch ein defizitärer gerichtlicher Kontrollumfang festgestellt werden.

Mit der Verbandsklage kann nur geltend gemacht werden, dass die angegriffene Maßnahme gegen naturschutzrechtliche Vorschriften oder solche, die auch dem Naturschutz zu dienen bestimmt sind, verstößt. Auch wenn die Berechtigung dieser Beschränkung allein schon zu hinterfragen ist, so muss doch vor allem die Tatsache, dass die Gerichte von dieser beschränkten Rügebefugnis auf eine begrenzte gerichtliche Überprüfung schließen, kritisiert werden. Dagegen könnte in § 61 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG und den entsprechenden Landesvorschriften auch lediglich eine

---

<sup>77</sup> Die (erfolgreiche) Verbandsklage beim Projekt DA-Erweiterung betraf nur die Kompensationsmaßnahme, die im Gebiet Schleswig-Holsteins durchgeführt wurde.

<sup>78</sup> Lorzet et al. (2003), BNatSchG, § 61, Rn.18. Zudem wurde die Möglichkeit, bestimmte Ausnahmen durch Landesrecht zu regeln, welches von einigen Bundesländern gewollt war, gerade nicht in § 61 Abs. 5 BNatSchG aufgenommen (vgl. dazu SEELIG & GÜNDLING (2002), NVwZ 02, S.1033 (1038)).

<sup>79</sup> SCHMIDT & ZSCHIESCHE (2003), NuR 03, S.16 (18).

Zulässigkeitsvoraussetzung erblickt werden, so dass eine Vollprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes stattfinden könnte.

Dadurch, dass im gerichtlichen Verfahren nur die Einhaltung naturschutzrechtlicher Vorschriften überprüft wird, werden Aspekte wie vor allem die Zuständigkeit der Zulassungsbehörde, die Planrechtfertigung (also auch die Bedarfsprüfung) und die Kostenberechnung von der Kontrolle ausgeschlossen. Auch die Abwägungskontrolle wird nur beschränkt durchgeführt. Insbesondere diese Begrenzung erscheint jedoch sehr bedenklich, da sie nicht den Charakter der Abwägung als umfassenden Vorgang beachtet, bei dem eine Fehlgewichtung einzelner Belange des Naturschutzes gerade nur feststellbar ist, wenn auch die entgegenstehenden Belange, die nicht dem Naturschutz verpflichtet sind, überprüft werden. Auch die vom Bundesverwaltungsgericht ergänzend entwickelte „Missbrauchskontrolle“ kann nicht hinreichend Ausgleich verschaffen.<sup>80</sup> Damit wird die Verbandsklage dem an sie gestellten Anspruch, Vollzugsdefizite im Umweltrecht abzubauen, nicht hinreichend gerecht.

**Beschleunigende Elemente (im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes):** Der schon oben angesprochene die Fachplanung dominierende Beschleunigungsaspekt kommt auch besonders im gerichtlichen Rechtsschutz zur Geltung. Die vielfältigen Ausprägungen dieses Gedankens sind jedoch vor allem gemessen an Art. 19 Abs. 4 GG größtenteils als verfassungsrechtlich zumindest bedenklich einzustufen. Auch in den Klageverfahren, die in den untersuchten Fällen durchgeführt wurden, spielten diese Aspekte eine Rolle, auch wenn sie nicht im Zentrum des jeweiligen Konfliktes standen. Dabei handelt es sich um die materielle Präklusion von nicht vorgebrachten Einwendungen, die Heilbarkeits- und Unbeachtlichkeitsvorschriften sowie die teilweise bestehende Verkürzung des Instanzenweges.

Die Zulässigkeit der z.B. in § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG und für Verbände in § 61 Abs. 3 BNatSchG geregelten materiellen Präklusion, die dazu führt, dass Belange, die nicht im Verwaltungsverfahren als Einwendung angesprochen wurden, im Gerichtsverfahren später unberücksichtigt bleiben, wird aus verfassungsrechtlicher Sicht unterschiedlich beurteilt.<sup>81</sup> Es sollte eine differenzierende Position eingenommen werden. Die Geltung der materiellen Präklusion kann im Rahmen der Verbandsklage als hinnehmbar eingestuft werden. Die gut organisierten Verbände können sich aufgrund ihrer Erfahrung mittlerweile auf das Erfordernis des rechtzeitigen Vorbringens ihrer Einwendungen einstellen. Dagegen ist der Ausschluss im Individualklageverfahren sehr problematisch, da die Informationsmöglichkeiten potentiell Betroffener hinsichtlich der umfassenden Rechtsschutzvoraussetzungen zumeist nicht ausreichend sind und gerade bei derartig komplexen Planfeststellungsverfahren ausgeweitet werden müssen, um einen angemessenen Grundrechtsschutz zu gewährleisten.

Ein anderes Problem ist in der Heilbarkeit von Verfahrensfehlern bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens gem. § 45 Abs. 2 VwVfG zu erkennen. Diese Vorschrift ist einerseits nicht mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu vereinbaren, da sie der Verwaltung die Möglichkeit eröffnet, im Verwaltungsverfahren zunächst rechtswidrig zu entscheiden.<sup>82</sup> Andererseits verstößt die Norm gegen die aus dem rechtsstaatlichen Gebot des fairen Verfahrens abgeleitete Waffengleichheit der Parteien, da sie nur der Behördenseite Vorteile gewährt.<sup>83</sup>

Ein weiteres Defizit stellen teilweise die Unbeachtlichkeitsvorschriften dar. Dabei ist jedoch zu differenzieren. Nach § 46 VwVfG ist ein Verfahrensfehler unbeachtlich, wenn er sich offensichtlich

---

<sup>80</sup> Vgl. dazu SCHMIDT et al. (2004), Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, S.88ff.

<sup>81</sup> Für die Zulässigkeit z.B. STEINBERG et al. (2000), Fachplanung, S.155 m.w.N.; a.A. dagegen z.B. ERBGUTH (1999), Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht, S.60ff (insb.67f).

<sup>82</sup> STEINBERG et al. (2000), Fachplanung, S.401.

<sup>83</sup> Vgl. dazu ERBGUTH (1999), Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht, S.80ff.

nicht auf das Ergebnis ausgewirkt hat. Bei einer restriktiven Auslegung, also bei hohen Anforderungen an das Kriterium der Offensichtlichkeit, kann diese Norm noch als verfassungsrechtlich vertretbar eingestuft werden.<sup>84</sup> Dagegen muss die Unbeachtlichkeit von Abwägungsfehlern gem. § 75 Abs. 1a VwVfG als verfassungsrechtlich nicht haltbar betrachtet werden. Allein die nicht durchführbare Überprüfung, ob sich ein bestimmter Fehler (nicht) bei einem derartig komplexen Verfahren auf das Ergebnis der Abwägung ausgewirkt hat, bestätigt dieses.<sup>85</sup> Im Urteil zum Emssperrwerk – gestützt vom Bundesverwaltungsgericht<sup>86</sup> – wird § 75 Abs. 1a VwVfG sogar auf Fehler im Rahmen der Planrechtfertigung ausgedehnt. Der schon bei § 46 VwVfG eventuell bedenkliche Gedanke der Unbeachtlichkeit vermeintlich nicht entscheidungserheblicher Fehler sollte keinesfalls zur Grundlage des materiellen Planungsrechts gemacht werden.

Als letztes sollte die Problematik des verkürzten Instanzenwegs im Fachplanungsrecht erwähnt werden. Schon die bei einigen Planfeststellungen bestehende erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte gem. § 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 bis 9 VwGO könnte hinterfragt werden. Erst recht muß aber die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit der durch § 5 Abs. 1 des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes geregelten alleinigen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts angezweifelt werden. Erstens erscheint die Zuweisung der Tatsacheninstanz an dieses Gericht als wenig sinnvoll, zweitens ist aus Art. 95 GG das Erfordernis eines aus zwei Instanzen bestehenden Rechtsweges abzuleiten.<sup>87</sup>

Zusammenfassend muss demnach nicht nur an der Verfassungsmäßigkeit einiger Beschleunigungselemente gezweifelt werden. Zugleich darf vor allem nicht unterschätzt werden, dass die Kumulation diverser bedenklicher Beschleunigungselemente erhebliche Auswirkungen auf die vom Grundgesetz geforderte Garantie eines effektiven Rechtsschutzes hat.<sup>88</sup>

### **Spezielle Probleme der vertikalen Abschichtung**

Bislang noch nicht hinreichend behandelt wurde der für eine sinnvolle Problembewältigung auch in Betracht kommende Ansatz der *vertikalen* Abschichtung. Gemeint ist damit die Behandlung einzelner Elemente des Planungsverfahrens auf einer vorgelagerten vorhabenorientierten Fachplanungs- oder Raumordnungsebene. Auch weil bei der Untersuchung der Projekte oftmals der Eindruck entstanden ist, dass schon zu Beginn des abschließenden Genehmigungsverfahrens die grundsätzliche Entscheidung für das Vorhaben feststand, ist das Vorhandensein eines abgeschichteten Zulassungsverfahrens, das auch die höheren Ebenen mit einbezieht, entscheidend für ein transparentes System.

Die untersuchten Zulassungsverfahren sind nur teilweise vertikal mehrstufig durchgeführt worden. Lediglich bei den Projekten Europipe und Kühlungsborn fand ein vorgelagertes vorhabenorientiertes Verfahren auf der Raumordnungsebene, also ein Raumordnungsverfahren, statt. Die Projekte Elbvertiefung und A 20 sind im Bundesverkehrswegeplan 1992 – also auf einer vorgelagerten Fachplanungsebene – vorgesehene Vorhaben. Im Rahmen der Planung zum Projekt A 20 ist zudem eine Linienbestimmung erfolgt, so dass es sich bei diesem Vorhaben um ein dreistufiges handelt. Alle übrigen Projekte sind – was die vertikale vorhabenorientierte Abschichtung betrifft – als einstufig zu bezeichnen. Zu untersuchen war, ob hinsichtlich der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens oder bei der Stufung der Fachplanung Defizite zu erkennen sind.

<sup>84</sup> Gleichwohl wird teilweise die Unanwendbarkeit des § 46 VwVfG bei mangelhafter Verbandsbeteiligung (so WILRICH (2002), Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, S.278ff) gefordert.

<sup>85</sup> STEINBERG et al. (2000), Fachplanung, S.405f.

<sup>86</sup> BVerwG, DVBl 01, S.386 (393).

<sup>87</sup> WICKEL (2001), NVwZ 01, S.16 (19).

<sup>88</sup> Dazu insbesondere ERBGUTH (1999) (in: Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht, S. 96f), der zudem auf die europarechtliche Problematik hinweist.

**Durchführung eines Raumordnungsverfahrens:** Das Raumordnungsgesetz sieht vor, dass bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen eine Raumverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (§ 6 a Abs. 1 ROG a.F., § 15 Abs. 1 ROG n.F.). Im Rahmen des dafür vorgesehenen Instruments des Raumordnungsverfahrens wird untersucht, ob einerseits die Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und andererseits die Planungen und Maßnahmen auch untereinander abgestimmt werden können. Neben dieser zweifachen Abstimmungsprüfung ist es auch Sinn des Raumordnungsverfahrens, eine frühzeitige Auseinandersetzung mit den sich abzeichnenden Konflikten im Zulassungsverfahren zu ermöglichen.

Auch wenn die Verpflichtung zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens im Raumordnungsgesetz normiert ist, besteht jedoch erstens eine Regelung über Absehensgründe sowie zweitens eine für die Stadtstaaten geltende Ausnahmeklausel. Zudem existiert drittens eine - zwar nicht abschließende - Raumordnungsverordnung, die viele, aber nicht alle Planungen und Maßnahmen auflistet, bei denen ein Raumordnungsverfahren in Betracht kommen könnte. Demnach ist das Raumordnungsverfahren zwar grundsätzlich, aber nicht zwingend vorgeschrieben.

In vier Fällen wurde gem. § 6 Abs. 3 ROG a.F. bzw. § 15 Abs. 2 ROG n.F. sowie der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften von der Durchführung des Raumordnungsverfahrens abgesehen (Emssperrwerk, Augustgroden, Elbvertiefung [Abschnitt des Bundes], A 20). In drei Fällen fand die für die Stadtstaaten, demnach auch für Hamburg und Bremen, geltende Ausnahmeregelung gem. § 6 a Abs. 11 ROG a.F. bzw. § 15 Abs. 8 ROG n.F. Anwendung, so dass kein Raumordnungsverfahren durchgeführt wurde (CT III, Elbvertiefung [Hamburgischer Abschnitt], DA-Erweiterung). Für das Projekt Butendiek, also das Projekt innerhalb des Gebietes der AWZ, war das ROG nicht anwendbar, so dass auch keine Pflicht zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens bestand. Beim Projekt KontekKabel wurde lediglich ein einfaches landesplanerisches Abstimmungsverfahren durchgeführt, da nach Ansicht der zuständigen Behörde aufgrund der Nichterwähnung eines derartigen Kabels im Katalog der Raumordnungsverordnung der Anwendungsbereich für ein Raumordnungsverfahren nicht gegeben war.

Dieser Befund zeigt, dass die obengenannten Potentiale, die in der Durchführung eines Raumordnungsverfahrens stecken, bislang unterschätzt werden. Vor allem seine Abstimmungsfunktion und seine Gelenkfunktion sollten jedoch hervorgehoben werden. Einerseits eignet es sich, die bestehende unzureichende Koordination der Fachplanungen zu verbessern. Andererseits kann dieses Instrument die projekt-unabhängige Raumordnungsebene, d.h. die der Raumordnungspläne bzw. -programme, mit der unmittelbaren „Genehmigungsebene“ verknüpfen.<sup>89</sup>

Demnach erscheint es geboten, die vom Gesetzgeber normierte grundsätzliche Verpflichtung, im Rahmen der Planung raumbedeutsamer Vorhaben ein Raumordnungsverfahren durchzuführen, so zu verstärken, dass eine derartige Raumverträglichkeitsprüfung in der Praxis auch grundsätzlich erfolgt und auf diese nur ausnahmsweise verzichtet werden kann. Gerade bei den Projekten Emssperrwerk, Butendiek, CT III, Elbvertiefung, DA-Erweiterung, A 20 und Kontek-Kabel wäre eine Prüfung der Raumverträglichkeit unter Anwendung dieses speziellen Instruments sinnvoll gewesen. Allein beim Vorhaben Augustgroden kann der Verzicht auf ein Raumordnungsverfahren als angemessen betrachtet werden. Somit bietet es sich an, erstens die Absehensgründe gem. § 15 Abs. 2 ROG bzw. der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften zu streichen, zweitens auf die Privilegierung der Stadtstaaten zu verzichten und drittens den Katalog der Raumordnungsverordnung zu erweitern. Auch wenn die Raumordnungsverordnung nur rahmenrechtlichen Charakter hat, sollte sie doch aufgrund ihrer Eignung als Leitnorm für die Frage, in welchen Fällen grundsätzlich eine derartige Prüfung durchgeführt werden muss und wann auf diese verzichtet werden kann, - eventuell unter stärkerer Einbindung in das jeweilige Landesrecht - gerade diese Funktion übernehmen.

---

<sup>89</sup> LAUTNER (1999), Funktionen raumordnerischer Verfahren, S.156ff.

Des Weiteren sind auch Unzulänglichkeiten hinsichtlich der bestehenden Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens zu erkennen. Auch wenn in den untersuchten Fällen eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung landesrechtlich zwingend vorgesehen ist<sup>90</sup>, so sind doch Defizite bei der Öffentlichkeitsbeteiligung vorhanden. Insbesondere wird kein diesbezüglicher Erörterungstermin angesetzt, vgl. u.a. § 9 Abs. 3 UVPG<sup>91</sup>. Auch die Unklarheit hinsichtlich der Frage, ob auf dieser Ebene eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist<sup>92</sup>, und die Tatsache, dass Kompensationsmaßnahmen nicht in die vorgelagerte Prüfung miteinbezogen werden, sind unbefriedigend. Das Potential des Raumordnungsverfahrens kann zudem nur ausgeschöpft werden, wenn eine entsprechende behördliche Organisation besteht, die es der zuständigen Behörde ermöglicht, eine entscheidende Aktivfunktion zu übernehmen, demnach als Konfliktmittler aufzutreten.

Neben dieser erforderlichen Optimierung der Raumverträglichkeitsprüfung an sich wäre es aber vor allem sinnvoll und geboten, eine transparente Abschichtung zu entwickeln, bei der das Raumordnungsverfahren eine zentrale Stellung einnimmt. Demnach sollten Aspekte ausgesondert werden, die phasenspezifisch geprüft bzw. diskutiert werden können und damit auf einer späteren Verfahrensebene als bereits geklärt bzw. vorentschieden eingestuft werden können. In diesem Sinne ist somit einerseits an eine abgeschichtete Umweltverträglichkeitsprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung zu denken, andererseits aber auch eine Stärkung des phasenspezifischen Rechtsschutzes zu erwägen, die dann konsequenterweise zu einer Rücknahme der Inzidentkontrolle auf Verwirklichungsebene, also zu einer lediglich eingeschränkten Überprüfung der Ergebnisse vorgelagerter Verfahren im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle des abschließenden Genehmigungsverfahrens, führt. Auch wenn ein derartiger Schritt mehrere Probleme hinsichtlich der Frage, welche Aspekte wo abschließend behandelt werden können, beinhaltet, so ist doch der Vorteil einer vorzeitig durchzuführenden und mit einem größeren Blickwinkel ausgestatteten „Grobprüfung“ nicht zu leugnen. Jedoch muss auch berücksichtigt werden, dass die bislang nach herrschender Meinung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum<sup>93</sup> lediglich verwaltungsinterne oder faktische Verbindlichkeit des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens in dieser Form für ein ausgebautes Abschichtungskonzept nicht mehr ausreichend ist. Demnach müsste man sich von dem Raumordnungsverfahren als Instrument eines „mittleren Weges zwischen informellen Vorklärlungen und harten Entscheidungsverfahren“<sup>94</sup> verabschieden. Auch Bedarfs-, Alternativen- und diverse Umweltprüfungen müssten in ein derartig ausgeweitetes und abgeschichtetes Konzept miteinbezogen werden, so dass das Potential des Raumordnungsverfahrens zur Konfliktlösung und Akzeptanzgewinnung, aber ebenso zur Verfahrensbeschleunigung voll ausgeschöpft werden kann.

Im bestehenden Rechtssystem sind bereits Ansätze zur Abschichtung vorhanden, vgl. § 16 Abs. 3 UVPG, jedoch in nur unzureichend entwickelter Form. Auch die eingeführte Umweltprüfung für Pläne und Programme<sup>95</sup> wird Einfluss auf die Entstehung eines abgeschichteten Systems haben und

<sup>90</sup> Vgl. § 15 Abs. 2 S. 3 LPIG M-V, § 12 Abs. 2 NROG und § 14 Abs. 3 S. 2 LPIG S-H im Gegensatz zum Bundesrecht (§ 16 Abs. 1 UVPG), das die Durchführung der UVP nur fakultativ vorsieht.

<sup>91</sup> Auch die landesrechtlichen Normen sehen von der Durchführung eines Erörterungstermins ab; vgl. § 15 Abs. 8 LPIG M-V, § 15 Abs. 3 NROG und § 14a Abs. 3 LPIG S-H.

<sup>92</sup> Dafür z.B. LOUIS (1999), DÖV 99, S.374 (378); MARZIK & WILRICH (2004), BNatSchG, § 35, Rn.8; SCHUMACHER & FISCHER-HÜFTLE (2003), BNatSchG, § 35, Rn.12; dagegen u.a. GASSNER et al. (2003), BNatSchG, § 35, Rn.7; HOPP (2000), NuR 00, S.301 (306).

<sup>93</sup> U.a. HOPP (1999), Rechts- und Vollzugsfragen des Raumordnungsverfahrens, S.150f; WAHL (1991), FS Sendler, S.199 (215).

<sup>94</sup> So u.a. WAHL (1991), FS Sendler, S.199 (208).

<sup>95</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001 (ABl. EG Nr. L 197/30).

demnach auch eine Rolle bei der Umsetzung eines IKZM spielen. Für das Instrument des Raumordnungsverfahrens sieht diese Prüfung aber keine Änderungen vor.<sup>96</sup>

**Fachplanerische Stufung:** Bei Großvorhaben, die nicht den Ausbau der Infrastruktur bezwecken, erscheint eine zweistufige Planung als hinreichend. Demnach genügt in diesen Fällen die Ausweitung des Raumordnungsverfahrens und dessen Einbindung in das Zulassungsverfahren, um den Ansprüchen an ein abgeschichtetes Konzept gerecht zu werden. Dagegen erfordert die langfristige Planung von Verkehrsanlagen ein dreistufiges System. Dieses wird von der Erfahrung, die man bei der Verkehrswegeplanung gesammelt hat, bestätigt.

Was die dritte Ebene betrifft, sind die Projekte Elbvertiefung und A 20 demnach auch hinreichend eingebunden, da beide Teil der Bundesverkehrswegeplanung sind. Im Gegensatz zu den Bundeswasserstrassen (hier: Elbvertiefung) wird jedoch die Hafenentwicklung (hier: CT III) nicht von dieser Planung mitgeregelt, da letztere Ländersache ist, also die See- und Binnenhäfen weder der Bundesverwaltung gem. Art. 89 GG noch der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gem. Art. 74 Nr. 21 GG unterstehen<sup>97</sup>. Diese überkommene Trennung entspricht aber aufgrund der mittlerweile vielzähligen raumbeanspruchenden und umweltbeeinflussenden Häfen nicht mehr den Anforderungen an eine nachhaltige Hafenplanung. Demnach sollte die Zuständigkeit für die Hafenentwicklung der Bundesebene zugewiesen und im Rahmen einer ausgeweiteten Verkehrsanlagenplanung behandelt werden.<sup>98</sup> Eine derartige Verlagerung auf eine höhere Ebene wird nur im Wege einer Verfassungsänderung möglich sein.

Was die Ausgestaltung der dritten Planungsstufe betrifft, sollte - unabhängig von der Reformbedürftigkeit anderer Aspekte<sup>99</sup> - eine Erweiterung dieser Ebene um materiell-rechtliche Vorgaben des Umweltschutzes in Betracht gezogen werden. Dieses ist gerade deshalb geboten, da eine prozedurale Stärkung - in Form der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Öffentlichkeitsbeteiligung - auf dieser Stufe aufgrund des Vorhandenseins lediglich abstrakter Planungsaspekte und der somit noch nicht bestehenden rechtlichen Betroffenheit des Einzelnen nur bedingt sinnvoll erscheint. Materiell-rechtlich sollte die Verkehrsanlagenplanung demnach als verkehrsträgerübergreifende Bundesplanung ausgestaltet sein.

**Raumordnung und Infrastrukturplanung auf EU-Ebene:** Für besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben hat sich im Laufe der Zeit eine eigene planerische Überformung auf der Gemeinschaftsebene herausgebildet. Dieses gilt insbesondere für die großen transeuropäischen Netze, in das sich z.B. das Projekt A 20 einfügt. Andere Bereiche sind bisher ganz ausgeblendet, so vor allem die Hafenplanung. Auf dieser Ebene bestehen Probleme der Gemeinschaftskompetenz, der Verbindlichkeit, der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Transparenz und Beteiligung sowie des Rechtsschutzes. Die Probleme bedürfen unter dem Gesichtspunkt des IKZM vertiefter Bearbeitung, die im gegebenen Projektrahmen aber nicht geleistet werden konnte.<sup>100</sup>

## 5 Zusammenführende Bewertung

Als Ergebnis der Untersuchung der Genehmigungsverfahren zu 10 bedeutenderen Infrastrukturvorhaben im deutschen Küstenraum zeigen sich allen Unterschieden in Hinblick auf Projekttypen, Größe und Lage der Vorhaben und der Art der Verfahren zum Trotz gemeinsame, wiederkehrende Merkmale. Dieses Muster kann – zusammen mit den sich aus den Besonderheiten der

<sup>96</sup> U.a. ERBGUTH (2003), UPR 03, S.321 (325).

<sup>97</sup> Vgl. BVerfGE 2, 347 (376); MÜNCH & KUNIG (2003), GG, Art. 74, Rn.103.

<sup>98</sup> Vgl. auch den Vorschlag in UGB-KomE, § 534.

<sup>99</sup> Demnach ist die Erforderlichkeit bestehender Bedarfsgesetze im Rahmen der Bundesfernstraßenplanung in Frage zu stellen, da insbesondere die Bedarfsfrage auf dieser Ebene nicht abschließend geregelt werden sollte.

<sup>100</sup> Weiterführend z.B. BOGS (2002), Planung transeuropäischer Verkehrsnetze; WAHL (1999), FS Blümel, S.617 (625ff); ders., FS Hoppe (2000), S.913 (922ff).

Einzelfälle ergebenden Erkenntnissen – bezogen auf die Anforderungen an ein IKZM als empirisches *Stärken- und Schwächenprofil* von Planverfahren im deutschen Küstenraum gelten.

Diese typischen Leistungen und Leerstellen von Planverfahren für ein IKZM werden im Folgenden mit dem Ziel zusammengefasst, sowohl vorhandene geeignete Anknüpfungspunkte für die Verwirklichung von IKZM in Deutschland als auch Verfahrensschritte mit Entwicklungs- und Veränderungsbedarf aufzuzeigen.

### 5.1 Das empirische Profil der Planungspraxis für den Bereich Aushandlung

Ein zentraler Befund ist, dass sich die Aushandlung in den untersuchten Verfahren auf die Mitwirkung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure an der Gestaltung von Unsicherheitszonen beschränkt hat, die für eine erfolgreiche (im Sinne von konfliktarmer, rechtssicherer und fachgerechter) Implementation erforderlich waren. In der empirischen Partizipationsforschung wird neben der *Beteiligung an der Implementation* jedoch der *Beteiligung an Entscheidungen* eine zentrale Bedeutung für gelingende Partizipation zugesprochen, wodurch *Ergebnisoffenheit* ein entscheidendes Merkmal wird. Die Projekte waren zudem überwiegend auf die Verwirklichung sektoraler Ziele angelegt und in den meisten Fällen als Ergebnis politischer Abstimmungsprozesse, z. B. zwischen bedeutenden Wirtschaftsakteuren und Landesregierungen, durch die parlamentarisch legitimierten Repräsentanten bereits vorentschieden. Andere Akteure wurden dabei auf die eng gefassten Möglichkeiten des Interessenausgleichs in den Verfahren verwiesen. Statt einer auf Ganzheitlichkeit orientierten Lernkultur zwischen den Akteuren wurde damit tendenziell eine auf konfliktorientierte Vertretung von Rechtspositionen zielende Beteiligung an den Verfahren gefördert. Gleichzeitig ließ sich aber auch in kontroversen Verfahren für verschiedene Akteursgruppen regelmäßig ein Bestand an Vertrauen in die prozeduralen Mitwirkungsmöglichkeiten und die Berücksichtigung ihrer Interessen erkennen. Abb. 3 zeigt einen Überblick über die Merkmale und Bewertungen der Indikatorenauswertungen für die untersuchten Fallbeispiele im Bereich Aushandlung.

Im Einzelnen waren für die Bewertung der Partizipationsmöglichkeiten die folgenden Befunde bedeutsam:

Alle Verfahren waren durch eine der Komplexität und Größe der Projekte entsprechende Breite der Beteiligung gesellschaftlicher und staatlicher Akteure gekennzeichnet, die alle erkennbar betroffenen Belange repräsentiert haben. Allerdings hatten diese im Verfahren vertretenen Belange und Interessen jeweils einen unterschiedlichen Stellenwert: Belange mit starken Rechtspositionen und einer wirksamen Institutionalisierung der Interessen mit Einfluss auf politische Gremien bzw. politisch-administrative Akteure haben ein starke Stellung besessen, während organisationsschwache und diffuse Interessen jeweils stärker eingeschränkt wurden. Zu letzteren gehörten regelmäßig verschiedene Aspekte der Lebensqualität von Anwohner/innen. Für das Ausmaß und die Intensität, in dem organisationsschwache Belange in den Verfahren geltend gemacht werden, war außerdem das Vorhandensein alternativer Konzeptionen relevant, die in allen untersuchten Fällen in unterschiedlicher Qualität nur von Naturschutzverbänden geltend gemacht wurden.

Damit ist insgesamt ein deutlicher Einfluss von rechtlicher und politischer Vetomacht auf die Berücksichtigung von Interessen im Verfahren erkennbar. Außerdem wird deutlich, dass nicht organisierten Betroffenen regelmäßig der Zugang zu konzeptionellen Kompetenzen fehlt.

Die Einbeziehung der Öffentlichkeit und die Zugänglichkeit zu wesentlichen Informationen – und damit die Transparenz der Verfahren – blieb von der Pluralität der öffentlichen Meinungsbildungsprozesse oder Begründungsbedürfnisse der Akteure abhängig und von dem Maß, in dem diese in den Medien beachtet wurden. Gerade bei den bedeutenden und kontroversen Vorhaben war diese Beachtung allerdings gegeben. Jedoch waren zentrale Bereiche wie Berechnungen zu den Kosten-Nutzen-Relationen von Vorhaben nicht vorhanden oder nicht öffentlich zugänglich.

Aushandlung				
Klarheit des Aushandlungsprozesses				
Klarheit und Akzeptanz der Gliederung	4	5	1	
Klarheit und Akzeptanz der Regeln	6	3	1	
Offenheit des Ergebnisses	7	3		
Repräsentativität				
Unterstützung des Verfahrens	9	1		
Einbeziehung von Akteuren	7	3		
Berücksichtigung ökologischer Interessen	1	3	6	
Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen	9	1		
Berücksichtigung sozialer Interessen	2	1	6	X
Berücksichtigung lokaler Interessen	3	4	3	
Transparenz				
Einbeziehung der Öffentlichkeit	8	2		
Verfügbarkeit von Informationen	1	8	1	
Angemessene Orte der Kommunikation	3	5	1	X
Partizipationstechniken				
Angemessene Partizipationstechniken	2	8		
Konfliktlösung durch Aushandlung	1	3	6	
Messbarkeit von Ergebnissen	2	8		
Ressourcen für den Prozess				
Umfang der Ressourcen	1	1	8	
Qualifikation der Akteure	10			
Zeitliche Spielräume	1	8	1	
Lernkultur				
Bedeutung eines Leitbildes	2	5	3	
Bedeutung von Interaktivität	1	5	4	
Bedeutung von Ganzheitlichkeit	3	7		
Bedeutung von Vertrauen	2	7		X
Überprüfung / Überprüfbarkeit				
Nachvollziehbarkeit des Prozesses	2	5	3	
Naturwissenschaftliches Monitoring	7	3		
Gerichtliche Überprüfbarkeit	2	7	1	
Wirtschaftliche Überprüfbarkeit	10			
Legende				
	Bewertung „Hoch“	Bewertung „Mittel“	Bewertung „Gering“	Im untersuchten Fall nicht relevant

Abb. 3: Übersicht über zentrale Merkmale und Bewertungen in den untersuchten Fällen im Bereich Aushandlung.

Den hohen Fachkompetenzen vieler Akteure standen regelmäßig begrenzte Qualifikationen und Ressourcen Betroffener gegenüber, die deren Möglichkeiten zur Interessenwahrnehmung begrenzt haben. Dabei wurden die erheblichen Ressourcen, die für die Planungs- und Genehmigungsprozessen eingesetzt wurden, nur sehr begrenzt und selektiv für Beteiligungsprozesse zur Verfügung gestellt.



Die Kommunikation im Verfahren selbst – auch die mündliche – wurde von den Genehmigungsbehörden weitgehend auf die Klärung der sich in der Implementation ergebenden Unsicherheitszonen ausgerichtet, nicht jedoch auf die Förderung von Beteiligung an zentralen Verfahrensergebnissen. Sie war außerdem von Fachsprachen dominiert. Die Kommunikation hat damit regelmäßig zur Herstellung von Rechtssicherheit für die beantragten Projekte, die Detailabstimmung mit Fachbehörden, Kommunen und anderen Akteuren sowie begrenzt zum Interessenausgleich mit betroffenen Belangen und zur Eingrenzung von Konfliktzonen mit Betroffenen beigetragen. Zeitliche Spielräume in den Verfahren wurden überwiegend nur zur Förderung der Projektverwirklichung genutzt.

Dieser fast durchgehend angetroffene Partizipationsstil erweist sich insgesamt als effektiv zur Unterstützung der Projektimplementation, auf die er gleichzeitig ausdrücklich beschränkt bleibt. Entsprechend dem im Verfahrensrecht angelegten Partizipationsverständnis dienen die Beteiligungsmöglichkeiten *in erster Linie* der Information der Behörde einerseits und der Bürger/innen andererseits, dem Interessenausgleich sowie dem vorgelagerten Rechtsschutz und der Gewährung rechtlichen Gehörs (z.B. BORA 1994: 310). In den untersuchten Verfahren gelang regelmäßig auch eine prozedurale Einbindung der meisten Akteure, die die bestehenden rechtlichen Regelungen als gegebenen Rahmen für Beteiligung und Aushandlungen akzeptierten. Diese prozedural hergestellte Akzeptanz<sup>101</sup> endete jedoch, wenn sich eine Auseinandersetzung um das zentrale Projektziel mit einem hohen oder sehr hohen Konfliktniveau entwickelte. In diesen Fällen wurde für die Projektgegner/innen (nicht jedoch für andere Betroffene) sowohl eine enge Abstimmung zwischen den Genehmigungsbehörden und den Projektträger/innen als auch die Begrenzung der Beteiligung in den Planverfahren auf die Projektimplementation inakzeptabel. In diesem Zusammenhang stellten im Einzelfall die Differenzierung von Klagebefugnissen unterschiedlicher Akteure eine Einschränkung der grundsätzlich gegebenen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidungen dar.

Die Unterschiede in der Verfahrensgestaltung zwischen den untersuchten Verfahren belegen zudem, dass die hier im Verfahrensrecht angelegten Spielräume von den Genehmigungsbehörden auch genutzt wurden, um den Zuschnitt und den Verlauf des Verfahrens dem Ziel der Projektverwirklichung entsprechend zu beeinflussen. In diesem Fall kann sich eine Übermacht der administrativen Steuerung von Beteiligungsmöglichkeiten ergeben, die mit einer Anlage als partizipativer Aushandlungsprozess unvereinbar ist.

Dieses Profil wird auch durch die Zusammenstellung der bei der Auswertung der untersuchten Projekte vorgenommenen Bewertungen der einzelnen Indikatoren illustriert (Abb. 3).

## 5.2 Das empirische Profil der Planungspraxis für den Bereich Integration

Im Bereich der Integration stellen sich die Befunde anders als im Bereich *Aushandlung* dar: Sowohl die *vertikale* als auch die *horizontale* Integration sind, gemessen an der IKZM-Anforderungen, in den Planverfahren z.T. weitgehend gelungen. Die sektorale Ausrichtung der Projekte führte dabei allerdings *erstens* dazu, dass die Koordination im Wesentlichen auf die Bearbeitung rechtlicher und fachlicher Unsicherheiten begrenzt blieb. *Zweitens* wurden zeitliche und räumliche Kumulierungen von Belastungen nicht ausreichend berücksichtigt und nicht in ganzheitliche Leitkonzepte integriert.

Insbesondere bei großräumigen und komplexen Projekten waren die Genehmigungsverfahren ausdrücklich auf die Gewährleistung der Rückbindung zwischen lokalen und überregionalen Konzepten und Planungen ausgerichtet. Allerdings blieben dabei auch lokale staatliche Akteure im Wesentlichen auf die Beteiligung an der Projektimplementation und die Anpassung an lokale

<sup>101</sup> FISAHN weist unter Bezug auf Luhmann darauf hin, dass diese Form der Akzeptanz in einem technokratischen Verständnis auch darin besteht, dass den einzelnen Betroffenen die Begrenztheit ihrer Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt wird und sie dadurch als Problemquelle isoliert und auf die ihnen im Verfahren zugestanden Argumentationen beschränkt werden (FISAHN 1996).

Gegebenheiten beschränkt. In den Fällen, in denen sich Interessengegensätze zwischen lokalen und überregionalen Entwicklungszielen nicht auf einzelne sektorale Fragen begrenzen ließen, konnten sich lokale Akteure nicht gegen überregionale Interessen durchsetzen.

Fachpolitiken und staatliche wie öffentliche Fachinstitutionen wurden regelmäßig in erheblichem Umfang in die Verfahren einbezogen, wobei die Genehmigungsbehörden intensivere Formen von Kooperation mit anderen Fachbehörden nur selektiv und begrenzt eingingen. Die Kooperation zwischen den Fachbehörden blieb hierbei vorwiegend auf die Bearbeitung der jeweils zentralen rechtlichen und fachlichen Unsicherheiten begrenzt. Das Ergebnis dieser Abstimmungspraxis war in den untersuchten Fällen die rechtliche und fachliche Koordination der verschiedenen sektoralen öffentlichen Aufgaben im Sinne einer Einbindung in die bestehenden Infrastrukturen und die Anpassung veränderter öffentlich-rechtlicher Beziehungen.

Dieser Koordinierungsstil lässt sich als „negative Koordinierung“ verstehen, bei der eine Vielzahl von Facheinrichtungen durch weitgehende Anpassung ihrer Planungen an die Vorgaben der jeweiligen Genehmigungsbehörden ihren Abstimmungsaufwand reduzieren und die gegenüber einer multilateralen und auf intensiven Verhandlungen beruhenden „positiven“ Koordinierung eine unaufwändigere, „*robuste zweitbeste Lösung*“ für horizontale – und offensichtlich auch vertikale – Selbstkoordination darstellt (SCHARPF 1992: 627). Grundsätzlich diagnostiziert FÜRST für die Raumplanung einen Trend zu einer konsensorientierten Raumplanung, die als schwach institutionalisierte Querschnittsaufgabe ein Selbstverständnis als Moderatorin entwickle und unter Einsatz kooperativer Methoden sektorale Ziele zusammenführen wolle. Indiz hierfür könne eine Dominanz *multilateraler* gegenüber *bilateralen* Interaktionen sein (FÜRST 2002: 149ff.). In den untersuchten Verfahren herrschten jedoch *bilaterale* Interaktionen vor, während *multilaterale* die Ausnahme blieben, was zum einen sicherlich Ergebnis des Beharrungsvermögens traditioneller Abstimmungsformen ist, gleichzeitig aber auch auf die Durchsetzungskraft sektoraler Planungen und Politikfeld-bezogener Netzwerke verweist.

Mit Blick auf die *territoriale Integration* waren bedeutsame Unterschiede zwischen den Verfahren erkennbar: Zentraler Punkt war, dass bei Vorhaben, die auch die AWZ und/oder das Küstenmeer (12sm-Zone) betrafen, die Aufteilung räumlicher Zuständigkeiten zu einer Aufteilung eines Vorhabens in mehrere Verfahren führte. Die drei Vorhaben mit fachrechtlichen Genehmigungen fielen ebenso wie das Fallbeispiel Europipe in diese Kategorie; Vorhaben, bei denen der Zuständigkeitsbereich der Planfeststellungsbehörde nicht den genannten Grenzen folgte, waren aber nicht davon betroffen. Dieser grundlegende Sachverhalt, der einer territorialen Integration im Sinne eines IKZM widerspricht und sie erschwert, hat weitreichende Konsequenzen für die untersuchten Aspekte Alternativensuche, Abstimmung zwischen Zuständigkeitsbereichen, Überwindung Land-Meer-Grenze und Abgrenzung des Betrachtungsraumes. Es gab allerdings auch vielfältige und z.T. erfolgreiche Ansätze zur Überwindung dieses Problems (Raumordnungsverfahren, landesplanerische Abstimmung, Staatsverträge, „uneigenständige“ Planfeststellungsbeschlüsse für Teilvorhaben).

Deutliche Mängel waren bei der Alternativensuche/-prüfung festzustellen. Diese resultierten

- aus den oft sehr eng gewählten Betrachtungsansätzen und Suchräumen bei der Alternativensuche (v.a. in der Hafen- und Wirtschaftspolitik),
- aus einer Vorfestlegung auf eine Alternative und
- aus einer fehlenden Methodik, um einen „objektiven“ genormten Vergleich von Alternativen zu ermöglichen.

Als wichtiges Problem wurde identifiziert, dass die Landesregierungen der Küstenländer beispielsweise in der Hafenpolitik Großprojekte von zentraler strategischer Bedeutung für die regionale Wirtschaftsentwicklung im Dialog mit den beteiligten Wirtschaftsunternehmen vorbereiten. Die hier getroffenen Vorentscheidungen auf ministerieller Ebene in den Bundesländern schränken nicht nur die Reichweite der Aushandlung im Planungsprozess erheblich ein, sondern führen vor dem Hintergrund der bestehenden Standortkonkurrenz zwischen den norddeutschen Hafenstandorten auch

zu bedeutenden Integrationsproblemen auf nationaler Ebene. Während die Vorbereitung dieser Projekte im deutschen Verfassungsgefüge einen originären Bestandteil der politischen Aufgabe der jeweiligen Landesregierungen darstellt, besteht aus Sicht der zugrunde gelegten IKZM-Anforderungen ein erheblicher Bedarf an Regelungen, die einen Ausgleich zu der starken Stellung ökonomischer Interessen im Vorfeld von Planungsverfahren darstellen und als gesellschaftliches und rechtliches Widerlager inhaltliche Anforderungen in Richtung auf soziale Aspekte und ökologische Nachhaltigkeit bestimmen. Aus Sicht der Landesregierungen müssen diese Überlegungen zu Recht als Einschränkungen ihrer politischen und rechtlichen Handlungsfreiheit gesehen werden. Aus Sicht der IKZM-Anforderungen wird hier zudem ein Bedarf an **ländeübergreifender Koordination** in zentralen Politikfeldern sichtbar, der eventuell nur durch eine **Stärkung der Bedeutung der Bundesebene** gedeckt werden kann – im Falle der Hafenpolitik angesichts der Konkurrenzsituation zu ausländischen Häfen sind wirksame Lösungen durch Regelungen oder Förderstrukturen wahrscheinlich nur auf EU-Ebene denkbar. Grundsätzlich werden politische Abstimmungen auf europäischer Ebene und europäische Rechtssetzungen zu weiteren bedeutenden Veränderungen führen, die gleichermaßen Rahmenbedingungen für das politisch-administrative Entscheidungssystem und die Möglichkeiten von Aushandlung und Integration darstellen. Empfehlungen zur Bearbeitung dieser Mehrebenenprobleme sprengen den Untersuchungsumfang des Projektes RETRO, gleichwohl sind diese Fragen für den derzeitigen Standard der „IKZM-Praxis“ in den untersuchten Genehmigungsverfahren von erheblicher Bedeutung.

Die Vorhaben entsprachen alle ganz oder zumindest teilweise den Festlegungen der Raumordnungsprogramme, wobei diese aber Mängel bei der Einbeziehung der regionalen-lokalen Ebene (v.a. in Niedersachsen) aufwiesen. So fehlen z. T. gültige Regionale Raumordnungsprogramme oder diese wurden in den Verfahren nicht erwähnt. Es kam zur Änderung von Raumordnungs- oder Flächennutzungsplänen, damit sie besser den Anforderungen des Vorhabens genügen. Eine umfassende Diskussion der Ziele der Raumordnung fand nur in zwei Fällen durch ein Raumordnungsverfahren statt, allerdings wurden in sechs weiteren Verfahren die Ziele der Raumordnung ebenfalls dar- und eine Übereinstimmung festgestellt oder falls notwendig, erläutert, aus welchen Gründen diese nicht beachtet wurden. Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die Raumordnung zwar Instrumente zur Verfügung stellt, mit denen eine verbesserte territoriale Integration und auch Beteiligung möglich ist, dass ihre Verbindlichkeit aber relativ gering ist.

Die langfristige Entwicklung der naturräumlichen Belastungen wurde insbesondere von den sektoralen Planungen mit wirtschaftlichen Zielen nicht berücksichtigt. Die den Planungen zugrundeliegenden Leitbilder haben sich in diesen Fällen sogar ausdrücklich einseitig auf die Entwicklung als Wirtschaftsstandort bezogen. Auch räumliche Kumulierungen durch Belastungen aus Projekten in der Nähe der untersuchten Vorhaben blieben mitunter unbeachtet.

Kompensiert wurden die verschiedenen Betroffenheiten jeweils entsprechend den im Fachrecht (z. B. für Lärmschutz im Immissionsschutzrecht) entwickelten, eng definierten Grenzen. Die Kompensation von Umweltwirkungen wurde in den untersuchten Projekten in sehr unterschiedlichem Umfang durchgeführt: Für mehrere größere Projekte wurde ökologischer Ausgleich durch die aufwändige ökologische Aufwertung anderer Flächen angestrebt; im Sinne eines funktionalen Ausgleichs war dies jedoch nur begrenzt möglich.

Dieses Profil wird auch durch die Zusammenstellung der bei der Auswertung der untersuchten Projekte vorgenommenen Bewertungen illustriert (Abb. 4).

• Integration				
Vertikale Integration				
Breite der Beteiligung staatlicher Ebenen	9			1
Breite der Beteiligung gesellschaftlicher Ebenen	8		1	1
Koordination zwischen staatlicher Ebenen	4	5		1
Interessenausgleich zwischen Ebenen	3	5		2
Horizontale Integration				
Breite der Beteiligung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure	8			2
Aushandlung von Interessen der Akteure und Sektoren	3	6		1
Territoriale Integration				
Vorhaben in seiner gesamten räumlichen Ausdehnung in einem Verfahren behandelt	3	4	3	
Abstimmung zwischen territorialen Zuständigkeitsbereichen	10			
Betrachtung Standortalternativen	5		5	
Betrachtung Konzeptalternativen	3	6		✗
Raumordnungsprogramme vorhanden und kompatibel	2	7		✗
Raumordnungsziele umfassend diskutiert	2	6		1 ✗
Vorhaben entspricht Raumordnungsprogramm	4		5 ✗	
Zeitliche Integration				
Integration zeitlicher Kumulierung	1	8		✗
Langfristige Zielvorstellung für den Raum	1	1	8	
Integration räumlich kumulierender Wirkungen	3		6 ✗	
Festlegung von Kompensation	1	6		3

Abb. 4: Übersicht über zentrale Merkmale und Bewertungen in den untersuchten Fällen im Bereich Integration.

### 5.3 Das empirische Profil der Planungspraxis für den Bereich Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt)

Es ist festzustellen, dass die **Nachhaltigkeitsdiskussion** bislang kaum ein Echo in der Genehmigungs- und Planfeststellungspraxis findet, obwohl Nachhaltigkeit z.B. als Ziel der Raumordnung im Raumordnungsgesetz bereits verankert ist. Allerdings finden sich wiederholt Festlegungen, deren Motivation man durchaus in Aspekten der Nachhaltigkeitsdiskussion vermuten darf. Diese Aspekte werden einerseits über den gesetzlichen Rahmen der Planungspraxis (BNatSchG, UVPG etc.) in diese hineingetragen, andererseits spiegelt sich hier auch ein gewisses Maß an Bereitschaft der Genehmigungsbehörden, solche Neuerungen mitzugestalten.

Die in der Indikatorenliste (s. Abb. 5) genannten drei allgemeinen Indikatoren haben einen engen funktionellen Bezug. Sie befassen sich mit der Betrachtung und entscheidungserheblichen Würdigung von Vorbelastungen und kumulativen Wirkungen im betroffenen Ökosystem sowie der Orientierung der Abwägung an einem ökologischen Leitbild. Diese Indikatoren bilden im Zusammenhang mit jenen des Kriteriums „ökosystemare Funktionen“ einen Kern von Indikatoren, die den Zustand des betroffenen Ökosystems direkt beschreiben. Aus diesem Grund sind sie von erhöhter Wichtigkeit gegenüber den weiteren Indikatoren.

In den ausgewerteten Umweltverträglichkeitsstudien finden überwiegend angemessene Analysen von Vorbelastungen und/oder kumulierenden Wirkungen statt, doch folgt ihnen meist nicht in gleichem Maße eine entscheidungserhebliche Würdigung in der Abwägung im Zuge der Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese Diskrepanz wird im Vergleich der Bewertungen dieser beiden Indikatoren auffällig (s. Abb. 5). Sie weist auf jenen Verfahrensschritt hin, in welchem die Vorbelastungen, also die Nutzungsgeschichte und historische bzw. potentielle Zustände des

betroffenen Ökosystems ihre verfahrensrelevante Bedeutung einbüßen und der aktuell erhobene Status-quo-Zustand als Bewertungsmaßstab installiert wird.

Eine solche Praxis kann nur unter bestimmten Bedingungen einen nach dem Nachhaltigkeitsprinzip geforderten konstanten Erhalt des Naturkapitals garantieren. Voraussetzung ist dabei zwingend, dass es tatsächlich in jedem einzelnen Vorhaben gelingt, dass keine Beeinträchtigungen von ökosystemaren Funktionen verbleiben, nachdem Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt wurden. An diesem Anspruch scheitern zumindest alle Nutzungen und Projekte, die vor Inkrafttreten der Eingriffsregelung genehmigt und/oder eingeführt wurden. Dass jedoch ein gewisser Verlust ökosystemarer Funktionen auch in unseren aktuellen Fallbeispielen nur selten abgewendet und mittels Kompensation nicht immer vollständig wiederhergestellt werden kann, erweisen die Befunde aus dem Kriterium „**ökosystemare Funktionen**“ (s. Abb. 5). Insofern erzeugen aufeinanderfolgende Vorhaben in ein und demselben Ökosystem u. U. zunehmende Vorbelastungssituationen, ohne dass diese in der Abwägung nachfolgender Vorhaben eine entscheidungserhebliche Würdigung finden. Dieser Zusammenhang eröffnet die Dimension von schleichender Verschlechterung in Küstenökosystemen, die die gegenwärtige Planungspraxis für die Erreichung der zumeist wirtschaftlichen Projektziele in Kauf nimmt.

Wenn man der Definition von Nachhaltigkeit über den Begriff des Naturkapitals weiter folgt, muss nach unseren Erkenntnissen davon ausgegangen werden, dass unter der gegenwärtigen Planungspraxis Teile des vorhandenen Naturkapitals investiert werden. Die Höhe dieser Investitionen wird durch das Ausmaß der nicht vollständig bzw. gleichwertig kompensierbaren Auswirkungen von Vorhaben bestimmt. Da dieses Ausmaß und vor allem deren ökologische Bedeutung nur sehr schwer erfassbar sind, ist die Bilanzierung dieser Investitionen kaum möglich. Es fehlt derzeit ein funktionierendes Werkzeug, um über das vorhandene Naturkapital langfristig Buch zu führen und anthropogen verursachte Degradation als Defizit bzw. „Außenstände“ auf der Sollseite einzustellen. Da das Fehlen eines solchen Werkzeuges die Entfaltung der Nachhaltigkeit behindert, widmet sich eine Handlungsempfehlung auch diesem Thema.

Ungeachtet dieser grundlegenden Überlegungen ist es dagegen sehr erfreulich, dass drei der vier formulierten IKZM-Ansprüche in dem Kriterium **Ökosystemare Funktionen** vom überwiegenden Teil der Fallbeispiele zumindest partiell erfüllt werden (s. Abb. 5). Besonders zuverlässig funktioniert dabei die umfassende Abgrenzung des ökologischen Wirkraumes. Das einzige Fallbeispiel, das den IKZM-Anspruch dieses Indikators verfehlt, ist das einzige nicht umweltverträglichkeitsprüfungspflichtige Verfahren. Die weiteren Fallbeispiele bedienen sich des vorhandenen Instrumentariums der Umweltverträglichkeitsprüfung mit vorgeschaltetem Scopingtermin. Den Indikatorbewertungen zufolge bildet dieses Instrumentarium eine sinnvolle Grundlage für eine IKZM-taugliche Lösung der Planungsaufgabe, den ökologischen Betrachtungsraum zu definieren und darüber hinaus auch Beeinträchtigungen der Umwelt zu reduzieren (WENDE 2001). Dabei hilft das Vorhandensein eines professionellen Gutachterwesens.

Auch in der Entwicklung von Strategien, mit denen die ökologischen Auswirkungen minimiert werden können, gelingt der untersuchten Planungspraxis die Erfüllung hoher Ansprüche. Regelmäßig wird ein beträchtlicher Teil der Planungskapazitäten und auch der Genehmigungsprozesse darauf verwandt, das jeweilige Vorhaben so zu gestalten und anzupassen, dass die Auswirkungen auf den Naturhaushalt verringert werden.

Die Abwendung von Auswirkungen scheitert dagegen oftmals an der Art des Eingriffes. Wenn mit einem Vorhaben Ökosysteme oder deren Funktionen zu einem großen Teil oder gar vollständig beseitigt werden, bestehen mit der Entscheidung zur Verwirklichung des Vorhabens kaum noch Möglichkeiten zur Vermeidung ökologischer Beeinträchtigungen. Solche Vorhaben können folgerichtig keine hohen Bewertungen für diesen speziellen Indikator erreichen. Dies führt zu der häufigen, ja geradezu typischen Konstellation einer geringen Bewertung für die Vermeidungsbemühungen und einer hohen Bewertung der Minimierungsanstrengungen. Das ist

durchaus als Indiz für die alternativlose Ausrichtung derzeitiger Planungspraxis auf die Implementierung des jeweiligen Vorhabens zu sehen, die wir auch im Bereich Aushandlung bereits diagnostizieren konnten (s. Kap. 5.1)

Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt)				
Allgemeines				
Berücksichtigung des Problemfeldes Nachhaltigkeit	2		8	
Betrachtung von Vorbelastung und kumulativen Wirkungen	4		3	3
Vorbelastung und kumulative Wirkungen entscheidungserheblich	2	2		6
Abwägung ist an ökologischen Leitbildern orientiert	2	1		7
Ressourcenschonung				
Angaben zu Flächenverbrauch		8		2
Angaben zum Energieverbrauch	1		9	
Angaben zu sonstigem Ressourcenverbrauch	1	2	6	
Ressourcenverbrauch von Vorhabensalternativen betrachtet	3	3		4
Langfristigkeit				
Angaben zum erwarteten Klimawandel	3	3		4
Berücksichtigung Klimawandel bei Abwägung	3		5	
Bedeutung von Handlungsoptionen zukünftiger Generationen	4		5	1
Rückbaubarkeit	2		7	
Ökosystemare Funktionen				
Abgrenzung des ökologischen Betrachtungsraumes		5	4	1
Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen abgewendet?	3	1	6	
Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen eingeschränkt?		5	4	1
Beeinträchtigungen ökosystemarer Funktionen wiederhergestellt?	1	6		3
Legende	Bewertung „Hoch“	Bewertung „Mittel“	Bewertung „Gering“	Im untersuchten Fall nicht relevant

Abb. 5: Übersicht über zentrale Merkmale und ihre Bewertungen in den untersuchten Fällen im Bereich Nachhaltigkeit (ökologischer Aspekt).

Die im Kriterium **Ressourcenschonung** festgestellte Fokussierung auf den (relativ leicht zu ermittelnden) Flächenverbrauch ist ebenso deutlich wie nachvollziehbar. Fläche ist von den denkbaren Ressourcen die wohl eingeschränkste und hat nicht nur entscheidende wirtschaftliche Bedeutung bei der Projektrealisierung, sondern auch eine funktionale Bedeutung im Planungsprozess im weiteren Sinne. Nicht in Anspruch genommene Fläche steht entweder anderweitiger Nutzung zur Verfügung oder kann weiterhin ökosystemare Funktionen wahrnehmen und dient somit der Minimierung ökologischer Auswirkungen des Vorhabens. Die Reduzierung von Flächenverbrauch steht also sowohl im Interesse des Vorhabensträgers und der meist öffentlichen Vorbesitzer der Flächen als auch im Interesse des Naturschutzes. Die Minimierung des Flächenbedarfes sollte trotz dieser günstigen Voraussetzungen zwingender Prüfpunkt in Planungsverfahren sein. Die Betrachtung von Energieverbrauch und Schutz sonstiger Ressourcen spielt in den untersuchten Verfahren dagegen eine untergeordnete Rolle.

**Langfristigkeit:** Die nur sporadisch festgestellte Berücksichtigung von Aspekten des Klimawandels und der Rückbaubarkeit des Vorhabens steht in indirektem Zusammenhang mit der generell geringen Beachtung des Themenfeldes Nachhaltigkeit. Diesen drei Indikatoren ist gemein, dass sie relativ neue Themenfelder abfragen, die erst noch in den Fokus der Küstenplanung gelangen müssen. Das

Ergebnismuster weist auf das allgemeine administrative Selbstverständnis oder auch die begrenzte Kompetenzreichweite aktueller Planungsprozesse hin, denn es erfolgt kaum ein aktives Aufgreifen von Aspekten dieser Themenfelder. Am ehesten noch finden sich Ansätze dazu in den Umweltverträglichkeitsstudien, was aber nicht in die abschließenden Genehmigungen durchschlägt.

Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren sind i.d.R. nicht innovativ und progressiv (und können es wohl angesichts des hohen Grades an Formalisierung auch gar nicht sein). Insofern gewinnen die Impulse, die von außen in die Planungspraxis hineingetragen werden, an Bedeutung. Diese Impulse, die zu den notwendigen Ergänzungen oder Anpassungen der deutschen Planungspraxis hin zu größerer IKZM-Kompatibilität führen, müssen vom europäischen und/oder deutschen Gesetzgeber sowie von den Vorhabenträgern und den Verfahrensbeteiligten ausgehen.

Die Analyse der ökologischen Aspekte von Nachhaltigkeit bestätigt, dass auf der hier betrachteten Ebene „Planfeststellungsverfahren“ die zentrale Ausrichtung der Planungsinstrumente die Durch- und Umsetzung des geplanten Vorhabens ist. Im Zuge der Verfahren erfolgen dann regelmäßig umfangreiche Adaptionen und Reglementierungen des Vorhabens, um die ökologischen Auswirkungen einzudämmen und auszugleichen. Die Abwendung von ökologischen Auswirkungen, insbesondere solchen mit Relevanz für die Nachhaltigkeit, gelingt folgerichtig selten.

Diese Fokussierung bedingt wiederum die bedeutendste hier identifizierbare Schwäche. Planfeststellungsverfahren in der bisherigen Form sind nicht geeignet, ein Vorhaben über die unmittelbar mit Errichtung und Betrieb zusammenhängenden Aspekte hinaus einer ganzheitlichen Betrachtung zu unterziehen. Insbesondere langfristige, z.T. bereits absehbare Veränderungen der beplanten Ökosysteme und des Klimas bleiben weitgehend unberücksichtigt. Auch die Verifikation von tatsächlichen Auswirkungen eines Vorhabens, z.B. im Rahmen angeordneten Monitorings, findet nur ausnahmsweise statt, wenn konkrete Auslöser wie eine unsichere Prognoselage und potentielle Konflikte über Rechtsfolgen dieser Auswirkungen bestehen. Insofern entlässt die gegenwärtige Küstenplanung ein Projekt mit seiner Genehmigung gewissermaßen aus der Verantwortung für das in Anspruch genommene Ökosystem.

#### **5.4 Resümee der juristischen Auswertung**

Die juristische Auswertung hat gezeigt, dass das untersuchte Planungsrecht unter der IKZM-Perspektive zwar in vieler Hinsicht defizitär und demnach verbesserungsbedürftig ist, jedoch grundsätzlich die Voraussetzungen erfüllt, um eine Umsetzung des Konzepts des Integrierten Küstenzonenmanagements zu ermöglichen. Somit kommt die abschließende Bewertung zu einem differenzierten Ergebnis, welches positive und negative Aspekte beinhaltet.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass mit dem gesetzlich für viele Vorhaben vorgesehenen Planfeststellungsverfahren und insbesondere der damit verknüpften Konzentrationswirkung bereits bedeutende Ansätze einer – vom IKZM-Konzept geforderten – umfassenden Betrachtungsweise im bestehenden Planungssystem vorhanden sind. Es erscheint sinnvoll, diesen Verfahrenstyp für raumbedeutsame Vorhaben beizubehalten bzw. gegebenenfalls einzuführen.

Demgegenüber kann die behördliche Verfahrensgestaltung bislang als zumeist unbefriedigend bewertet werden. Die Rolle der Anhörungsbehörde ist nicht als überparteilich und neutral zu bezeichnen. Zudem werden die Konfliktminderungs- und Vertrauensbildungspotentiale der Mediation in keiner Weise ausgeschöpft. Auch der Einfluss der im Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren mittlerweile verankerten beschleunigenden Elemente auf das deutsche Planungsrecht stößt auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Insbesondere das Rechtsstaatsprinzip erfordert in vielen Fällen einen diesbezüglichen Verzicht oder zumindest eine restriktive Anwendung dieser Beschleunigungsinstrumente.

Positiv zu bewerten ist das von der Rechtsprechung entwickelte Institut der Planrechtfertigung. Als interessanter und ausbaufähiger Ansatz ist die in diesem Zusammenhang auch durchzuführende

Bedarfsprüfung aufzufassen, die durch das Nachhaltigkeitsgebot zudem eine deutliche Stärkung erfährt. Auch die Bedeutung der bei vielen Zulassungsverfahren vorgesehenen Alternativenprüfung ist zu würdigen. Jedoch bestehen hier noch einige Defizite, die mit dem Nachhaltigkeitsgedanken nicht zu vereinbaren sind.

Als weiteres hat sich gezeigt, dass die Einführung der speziellen Umweltprüfungen in das Planungsrecht die Entwicklung einer dem Nachhaltigkeitsprinzip stärker verpflichteten Fachplanung ermöglicht hat. Insbesondere die FFH-Verträglichkeitsprüfung hat – vor allem aufgrund des ihr zugrunde liegenden Konzepts des abgestuften Schutzes – viel Potential, um einerseits einen wirksamen Naturschutz zu gewährleisten und andererseits auch den wirtschaftlichen und sozialen Interessen Geltung zu verschaffen.

Was die Frage des gerichtlichen Rechtsschutzes betrifft, ist die Erweiterung der gerichtlichen Überprüfbarkeit durch die Einführung der Verbandsklage positiv zu bewerten. Gerade die Inanspruchnahme dieser Klagemöglichkeit hat zur Überprüfung – und teilweisen Klärung – umstrittener Rechtsprobleme geführt. Jedoch weist auch diese Klageform Defizite – vor allem hinsichtlich des beschränkten Anwendungsbereich und des begrenzten gerichtlichen Kontrollumfangs – auf.

Abschließend war festzustellen, dass der Ansatz der vertikalen Abschiebung nur in Grundzügen im deutschen Planungssystem verankert ist. Die Möglichkeit, die vielfältigen Vorhaben in ein vertikal abgeschichtetes Planungssystem einzubetten, wurde daher nur in wenigen Fällen erkannt und wahrgenommen. Dieses liegt einerseits an dem unzureichend ausgestalteten Rechtssystem, andererseits an der zurückhaltenden Inanspruchnahme der vorhandenen Instrumente durch die Verwaltungsbehörden. Dabei wird jedoch insbesondere das Konfliktminderungs- und auch das Beschleunigungspotential einer sinnvollen Abschiebung übersehen.

Festzuhalten ist somit einerseits, dass bereits in vielen Bereichen Ansätze für Reformvorschläge vorhanden sind, demnach das vorhandene Instrumentarium oftmals lediglich ausgebaut werden muss. Andererseits ist aber auch darauf hinzuweisen, dass die Beseitigung der ermittelten Defizite in mancher Hinsicht die Abkehr von eingefahren Strukturen bedeuten wird. Das dem IKZM-Konzept vor allem zugrunde liegende Nachhaltigkeitsprinzip ist zwar im Planungssystem verankert, jedoch ist es notwendig, gerade diesem Gebot in vielen Bereichen noch deutlicher Geltung zu verschaffen.

## **6 Stärken/Schwächen-Übersicht und Handlungsempfehlungen**

### **6.1 Stärken/Schwächen-Übersicht**

Im integrierten Küstenzonenmanagement stehen der Ausgleich zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Ansprüchen an die Nutzung sowie die langfristige Bewahrung der natürlichen Ressourcen und der Schutz der Ökosysteme im Küstenraum im Vordergrund. Damit kommt den Aspekten der Aushandlung, der Integration und des ökologischen Aspektes der Nachhaltigkeit die zentrale Rolle im IKZM zu. Im Projekt RETRO haben wir untersucht, wie diese Aspekte in Deutschland in abgeschlossenen Projektplanungen, also in der etablierten Planungspraxis ohne eine Implementation von IKZM berücksichtigt wurden, um Stärken und Schwächen erkennen und darauf aufbauend Handlungsempfehlungen ableiten zu können. Als Bewertungsmaßstäbe wurden Anforderungen zugrunde gelegt, die aus Ergebnissen der europäischen Demonstrationsvorhaben zu IKZM abgeleitet wurden und die gleichermaßen zentrale Erkenntnisse der Partizipations- und Governanceforschung sowie Prinzipien nachhaltigen Umwelt- und Naturschutzes beinhalten.

Die retrospektive Analyse der Fallbeispiele aus Sicht der verschiedenen an RETRO beteiligten Disziplinen hat spezifische empirische Profile ermöglicht, die im Folgenden zu den zentralen Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Planungspraxis unter der IKZM-Perspektive zusammengeführt werden.



Als **zentrale Stärken** wurden identifiziert:

- das abgestufte und ineinander greifende planungsrechtliche Instrumentarium stellt grundsätzlich Instrumente zur sektorübergreifenden Steuerung raumbezogener Vorhaben zur Verfügung;
- eine breite Beteiligung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure;
- Flexibilität bei der partiellen Gewährleistung von vertikaler und horizontaler Integration gerade in komplexen Verfahren;
- die überwiegend angemessene und umfassende Ermittlung der ökologischen Auswirkungen des Vorhabens in der jeweils beantragten Variante;
- die überwiegend umfassenden Bemühungen zur Reduzierung ökologischer Beeinträchtigungen im Rahmen der Projektrealisierung;
- die überwiegend umfassende naturschutzfachliche Kompensation vorhabensbedingter Belastungen oberhalb der Erheblichkeitsschwelle der Eingriffsregelung;
- die Überprüfbarkeit der Berücksichtigung ökologischer Belange durch Einführung des Verbandsklagerechts.

Als **zentrale Schwächen** wurden identifiziert:

- die häufige Zergliederung von Gesamtvorhaben in verschiedene Teilvorhaben aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten, besonders, aber nicht nur, bei Planungen in der AWZ und im Küstenmeer;
- eine nur eingeschränkte Verwirklichung verschiedener wichtiger Dimensionen von Partizipation in den Planungsprozeduren, v.a.
  - zeitliche Spielräume,
  - Verfügbarkeit von Informationen,
  - Ressourcengleichheit verschiedener Akteure,
  - Konfliktlösung durch Aushandlung,
  - Vorhandensein konzeptioneller Kompetenzen,
  - Lernkultur;
- eine teilweise eingeschränkte Ergebnisoffenheit der Verfahren durch nicht öffentliche vorgelegte Vorentscheidungen;
- die Funktionsbündelung von Genehmigungsbehörde und Anhörungsbehörde;
- eine schwache Entwicklung des Instruments der Bedarfsprüfung;
- eine unzureichende Berücksichtigung konzeptioneller Alternativen und großräumiger Standortalternativen;
- eine z.T. nur schwache Gewichtung sozialer und ökologischer Belange in der Abwägung;
- eine unzureichende Berücksichtigung der Vorbelastung und möglicher kumulativer Auswirkungen;
- eine unzureichende Berücksichtigung langfristiger projektinduzierter und projektunabhängiger Veränderungen (z.B. Klimawandel) in den betroffenen Ökosystemen;
- eine unzureichende Berücksichtigung unterschwelliger („nicht erheblicher“) ökologischer Beeinträchtigungen;
- eine unzureichende Orientierung an ökologischen Leitbildern bei der Bewertung der Umweltauswirkungen in der Umweltverträglichkeitsprüfung;
- eine unzureichende Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs (außer beeinträchtigter Fläche) auch bei Varianten- und Alternativenvergleichen;
- ein überwiegend unzureichendes Monitoring der Projektauswirkungen;
- eine unzureichende Umsetzung der FFH-Richtlinie;

- eine unzureichende Berücksichtigung verschiedener untergesetzlicher Beeinträchtigungen von Lebensqualität;
- eine unzureichende Ermittlung und Kommunikation sozio-ökonomischer Projektwirkungen;
- eine deutlich zu schwache Stellung der Raumordnung bzw. des Raumordnungsverfahrens als übergreifendem raumbezogenem Steuerungsinstrument;
- eine unzureichende Ausprägung des Abschichtungsaspekts in den bestehenden Zulassungsverfahren
- die häufige Inanspruchnahme des Sofortvollzugs und der Zulassung des vorzeitigen Beginns;
- eine zu starke Einschränkung des Anwendungsbereichs des Verbandsklagerechts und des gerichtlichen Kontrollumfangs.

Aus diesem Stärken- und Schwächenprofil lassen sich für die Implementation von IKZM in Deutschland die folgenden Handlungsempfehlungen ableiten.

## 6.2 Handlungsempfehlungen

Unsere Analyse der EU-Dokumente zu IKZM hat gezeigt, dass die dort formulierten Grundsätze wesentlich auf prozedurale Aspekte zielen; materielle Anforderungen dagegen zumeist nur weich formuliert sind und wesentlich eine relative Stärkung des ökologischen Bereichs von Nachhaltigkeit intendieren. Genehmigungsverfahren raumbedeutsamer Planungen mit ihrem zugrundeliegenden ausdifferenzierten fachlichen wie rechtlichen Instrumentarium stellen wichtige Kumulationspunkte gesellschaftlicher Konflikte und Entscheidungen dar und können Schnittstellen zwischen formellen und informellen Beteiligungs-, Kooperations- und Integrationsprozessen sein. Sie könnten deshalb für die Entwicklung einer an den Zielen von IKZM orientierten Praxis von entscheidender Bedeutung sein, ohne dass zusätzliche spezialisierte Einrichtungen erforderlich werden würden. Dies auch besonders deshalb, weil, wie unsere Analyse gezeigt hat, durch das in Deutschland bisher schon entwickelte Instrumentarium und die darauf entstandene Praxis bestimmte Grundsätze von IKZM bereits zumindest partiell erfüllt werden.

Vor diesem Hintergrund besteht die Aufgabe der Implementation von IKZM in Deutschland u.E. wesentlich darin, Planungsprozesse (nicht nur die auf einzelne Projekte bezogenen) und besonders Genehmigungsverfahren zu einem Ort gesellschaftlicher Aushandlung weiterzuentwickeln, in dem Integration, Partizipation und eine relative Stärkung des ökologischen Aspekts von Nachhaltigkeit entsprechend den IKZM-Anforderungen verwirklicht werden.

Die Handlungsempfehlungen im Einzelnen:

- Aufgrund der teilweise unzureichenden Verfügbarkeit von Informationen und des oftmals beschränkten Zugangs zu Informationen stellt die **Verbesserung der Informationsrechte der Bürger und Verbände**, insbesondere der Akteneinsichtsrechte, eine entscheidende Forderung dar. Das Umweltinformationsgesetz und die in einigen Bundesländern seit einiger Zeit bestehenden Informationsfreiheitsgesetze enthalten dazu bereits wichtige Elemente. Zu begrüßen sind zudem das in naher Zukunft zu erwartende Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene ebenso wie die auf völkerrechtlicher Ebene entstandene Aarhus-Konvention und die entsprechenden Initiativen auf EU-Ebene. Diese sind als bedeutende Bausteine für die Umsetzung eines IKZM zu betrachten. Um die mit dieser Ausweitung der Informationsrechten bezweckte Transparenz zu erreichen sollte jedoch darauf geachtet werden, dass auch die Ausnahmeregelungen, die eine Geheimhaltung von Verwaltungswissen weiterhin ermöglichen, einerseits vom Gesetzgeber restriktiv ausgestaltet und andererseits von den jeweiligen Behörden restriktiv angewandt werden.
- Durch eine **Stärkung der Unabhängigkeit der Genehmigungsbehörden** sollte die Neutralität gegenüber allen betroffenen Interessen substantiell verbessert werden und damit eine größere Distanz u.a. zu den Vorhabenträgern hergestellt werden. Aus dem Gebot der Objektivität und der fairen Verfahrensgestaltung sollte also eine „inneradministrative Gewaltenteilung“ abgeleitet werden. Dazu ist eine strikte Trennung zwischen Antragsteller, Anhörungsbehörde und planfeststellender Behörde bzw. Genehmigungsbehörde zu empfehlen; bei öffentlichen

Vorhaben sollte es eine Trennung von antragstellenden Behörden und Genehmigungsbehörden geben. Bei einer solchen Trennung könnte und sollte die Anhörungsbehörde die Aufgabe eines aktiven Mediators zwischen den Konfliktparteien übernehmen und den Ausgleich zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen an der Raumnutzung unterstützen.

- Im Rahmen von komplexen projektbezogenen Genehmigungsverfahren sollte ein **informeller, nicht-majoritärer Prozess** dem eigentlichen Verfahren vorgeschaltet werden. Ziel wäre es, die beteiligten Akteure – insbesondere die Projektträger – bereits im Vorfeld des Verfahrens zu einer Berücksichtigung anderer gesellschaftlicher Interessen, der bestehenden Rahmenbedingungen und Anforderungen anzuhalten, ohne ihnen jedoch inhaltliche Vorgaben zu machen oder ihre jeweilige Rechtspositionen zu schmälern. Schnittstelle zum formalen Genehmigungsverfahren könnte ein erweiterter Scoping-Termin sein. Die Aufgabe der Moderation könnte dabei auch einer in ihrer Neutralität gestärkten Anhörungsbehörde übertragen werden, die diese Rolle auch im weiteren Verlauf des Verfahrens wahrnimmt. Bei Projekten, für die ein projektbezogenes Raumordnungsverfahren durchgeführt wird, sollte dieser Prozess bereits im Rahmen der Raumordnungsverfahren durchgeführt werden.
- Ein wichtiger Teilaspekt bei der Ausbalancierung von Machtungleichgewichten besteht in der aktivierenden Entwicklung konzeptioneller und organisatorischer Kapazitäten für Akteure, die organisationsschwache Interessen vertreten oder nicht über die notwendigen Fach- und Verfahrenskompetenzen verfügen, um angesichts der komplexen Anforderungen in den Verfahren mit konzeptionell angemessenen Vorschlägen an der Aushandlung mitzuwirken. Das Ziel des **Capacity Building** macht die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen als Produzenten konzeptueller Alternativen zu den Vorschlägen der Projektträger sinnvoll. Wichtige Ansatzpunkte hierfür bieten die Regelungen zur Verbandsbeteiligung und zum Verbandsklagerecht im Umweltbereich, wo „private Vertreter des Gemeinwohls“ mit einer privilegierten Rechtsstellung ein Gegengewicht zur Kooperation zwischen den politischen Führungen und Wirtschaftsakteuren bilden. Diese Orientierung am Prinzip der *affirmative action* sollte inhaltlich und über den Umweltbereich hinaus erweitert werden. Möglich wären z.B. Regelungen, die Anforderungen für die Verfahrensbeteiligung und Klagebefugnisse von Sozialverbänden oder projektbezogenen Initiativen definieren. Auch die Beteiligungsrechte individueller Beteiligter und Betroffener könnten gestärkt werden, indem die Möglichkeiten für eine restriktive Auslegung von Fristen, Beteiligungsgelegenheiten und Informationsrechte eingeschränkt werden. Die verstärkte Einbeziehung der Wissenschaft kann zu einer Pluralisierung von Expertenwissen und zur Überwindung der Wissenskluft zwischen den beteiligten Akteuren beitragen. Darüber hinaus ist es notwendig, in einem möglichst frühen Stadium der Verfahren Ressourcen für den Einsatz aktivierender Methoden und konzeptioneller Zuarbeit zur Verfügung zu stellen. Als Beispiel kann das Konzept der Anwaltsplanung<sup>102</sup> dienen, mit dem auf städtischer Ebene Erfahrungen bestehen.
- Um auch **sozio-ökonomische Projektwirkungen** angemessen und öffentlich im Verfahren berücksichtigen zu können, ist, ähnlich wie es bei den Umweltwirkungen bereits geschieht, ihre Prognose erforderlich. Dazu könnten bei der Projektvorbereitung die Methoden des *Social Impact Assessment*<sup>103</sup> systematisch in den durch das Scoping festgelegten Prüfumfang einbezogen und auch Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt bzw. offen gelegt werden.
- Aspekte der **Berücksichtigung schleichender und diffuser Betroffenheiten** von kleinräumiger lokaler Lebensqualität in projektbezogenen Genehmigungsverfahren sind mangels rechtlicher Erheblichkeit nur von untergeordneter Bedeutung und bleiben deshalb trotz der von ihnen ausgehenden Wirkungen auf größere Bevölkerungskreise weitgehend ausgeblendet. Es sollte geprüft, wie eine stärkere Berücksichtigung dieser organisationsschwachen Aspekte lokaler Lebensqualität realisiert werden kann.
- Eine Stärkung der verschiedenen Aspekte von Integration (vertikal, horizontal, räumlich, zeitlich), Partizipation und des ökologischen Aspekts von Nachhaltigkeit sollte im Rahmen des bestehenden planungsrechtlichen Instrumentariums durch einen **Bedeutungszuwachs und eine**

<sup>102</sup>: Beispielhaft sei auf die Erfahrungen der Stadt Hannover mit diesem Ansatz im Bereich der Stadtentwicklung verwiesen. Hierzu die Darstellung in NEDDERMANN (2002).

<sup>103</sup> Zur Methode siehe z.B. die Beiträge in BECKER & VANCLAY 2003.

**Erweiterung des Raumordnungsebene** angestrebt werden. Die Einführung der Strategischen Umweltprüfung stellt dabei einen wichtigen Baustein dar. Zudem sollte über die Einrichtung einer erhöhten Verbindlichkeit und die Konkretisierung der Raumordnung nachgedacht werden, da diesbezüglich einige Defizite vorzufinden waren. Auch die Potentiale des Instruments des Raumordnungsverfahrens werden bislang nur unzureichend ausgeschöpft. Demnach sollten die das **Raumordnungsverfahren** betreffenden Vorschriften, d.h. insbesondere § 15 ROG und die Raumordnungsverordnung, so geändert werden, dass der Verzicht auf die Durchführung der Raumverträglichkeitsprüfung in der Verwaltungspraxis nur ausnahmsweise möglich ist und die Liste der Vorhaben, bei denen ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, um die bislang nichtgenannten raumbedeutsamen Planungen ergänzt wird. Zudem sollte das Instrument des Raumordnungsverfahrens ausgebaut und in ein **abgeschichtetes Genehmigungskonzept für raumbedeutsame Vorhaben** eingebettet werden.

- Die Ansätze eines Diskurses um küstenrelevante Aspekte der **Nachhaltigkeit** sollten intensiviert werden und die Ergebnisse verstärkten Eingang in das planungsrechtliche Instrumentarium und eine **gestärkte Raumordnung** an der Küste finden. U. E. können informelle **IKZM-Foren** diese Funktion nur unzureichend übernehmen.
- Die **Vermeidung der Aufteilung von Vorhaben** in mehrere Verfahren soll die territoriale Integration verbessern. Grundlage dafür ist die Schaffung einheitlicher abgestimmter Rechtsgrundlagen für die wesentlichen Bereiche Ausschließliche Wirtschaftszone, Küstenmeer (12sm-Zone) und Land, um die bisher vorhandene Aufteilung vor allem bei Vorhaben, die in zwei bis drei Bereichen liegen, zu überwinden. Zu begrüßen ist in diesen Zusammenhang die erfolgte Ausdehnung des Anwendungsbereiches des Raumordnungsgesetzes auf die Ausschließliche Wirtschaftszone und die in Umsetzung befindliche Aufstellung von Raumordnungsprogrammen für das Küstenmeer und die Ausschließliche Wirtschaftszone. Ziel dieser Maßnahmen sollte die Konzentrierung der Zuständigkeit für ein Vorhaben an einer Stelle sein. Dies könnte auch, wie bei einzelnen Fallbeispielen schon erfolgt, durch Staatsverträge zwischen den beteiligten Ländern bzw. dem Bund geschehen. Die Durchführung von Raumordnungsverfahren stellt bei in mehrere Verfahren aufgeteilten Vorhaben eine weitere Möglichkeit der territorial integrierten Betrachtung zumindest während einer Phase des Gesamtverfahrens dar. Für das unmittelbare Genehmigungsverfahren kommt bei derartig komplexen Vorhaben eine Kombination der unechten Konzentration, also der Zuständigkeitskonzentration, mit dem vor allem aus dem Anlagenrecht bekannten Institut des positiven Gesamturteils in Betracht. Demnach wären weiterhin die diversen Genehmigungsverfahren durchzuführen, jedoch gebündelt bei einer Behörde. Bestandteil jeder einzelnen Zulassungsform müsste dann ein vorläufiges positives Gesamturteil sein, welches für alle späteren „Teilgenehmigungen“ verbindlich ist.
- Die **Alternativenprüfung** sollte - unter Berücksichtigung von Standort- und Konzeptalternativen und einer Fokussierung auf Ressourcenschonung - umfassender durchgeführt werden. Für einen standardisierten Alternativenvergleich ist die (Weiter)Entwicklung geeigneter Methoden voranzutreiben. So könnten z. B. erweiterte Kosten-Nutzen-Analysen und eine Ausweitung der bisher im Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie durchgeführten Variantenvergleiche diese Aufgabe übernehmen. Die Betrachtungsräume für diese Untersuchungen sollten größer als bisher gewählt werden, um nicht bestimmte Alternativen von vornherein auszuschließen. Mehrstufige Auswahlverfahren könnten dabei helfen, den Aufwand zu begrenzen. Ein Beispiel mit Ansätzen in dieser Richtung bieten Straßenbauvorhaben des Bundesverkehrswegeplanes. Auch eine Stärkung der Raumordnung bietet über Raumordnungsverfahren die Möglichkeit zu einer umfangreicheren Alternativenprüfung unter Einbeziehung der Öffentlichkeit. Ein weiteres Problemfeld ist die Auswahl der zu diskutierenden Alternativen; dabei sollte die Betrachtung von Alternativvorschlägen ausgeweitet werden. Die Möglichkeit einer gesetzlichen Normierung einer eigenständigen Alternativenprüfung im Rahmen von Zulassungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben sollte geprüft werden.
- Es erscheint geboten, die in dem richterrechtlich entwickelten Institut der Planrechtfertigung bereits enthaltene **Bedarfsprüfung** aufgrund der zusätzlich aus dem Nachhaltigkeitsgebot erfolgten Herleitung zu erweitern. Diese sollte einerseits gesetzlich verankert werden und

andererseits Vorgaben enthalten, die den ökologischen sowie den sozioökonomischen Aspekt einer derartig erweiterten Bedarfsprüfung konkretisieren.

- Es sollten detaillierte **ökologische Leitbilder** (und Entwicklungsziele), die sich v.a. am potenziell natürlichen Zustand zu orientieren hätten, für Küstenökosysteme in einem breiten Prozess erarbeitet und z.B. in der Raumordnung verankert werden. Diese könnten u.a. als Bewertungsmaßstab bei der Ermittlung von vorhabensbedingten Auswirkungen dienen und damit die gegenwärtig unbefriedigende Erfassung der Vorbelastung bei der Ermittlung von vorhabenbedingten Auswirkungen verbessern helfen.
- Die in verschiedenen Küstenökosystemen zu beobachtende „schleichende“ Degradation (auch durch immer wiederkehrende gleiche Eingriffstypen) erfordert zur Sicherstellung des ökologischen Aspekts von Nachhaltigkeit ein **wiederherstellendes Ökosystemmanagement**. Ob ein Solches von Vorhabenträgern im Sinne einer „Überkompensation“ durchzuführen ist oder aber als allgemeine staatliche Aufgabe (hier liefert die Wasserrahmenrichtlinie aktuell einen auch bereits gesetzlich verankerten Ansatz) zu realisieren ist, sollte diskutiert werden.
- Eine Flexibilisierung des naturschutzrechtlichen **Kompensationsinstrumentariums** könnte zu einer Effektivierung der eingesetzten Mittel führen. Eine Erweiterung der Kompensationspflicht auf bisher als unerheblich bewertete Eingriffsfolgen ist wünschenswert.
- Eine effektive **FFH-Verträglichkeitsprüfung** wird nur dann gewährleistet, wenn einerseits bei der Beurteilung der Frage, ob eine erhebliche Beeinträchtigung vorliegt, das Erheblichkeitskriterium restriktiv interpretiert wird. Andererseits ist der deutsche Gesetzgeber aufgefordert, § 34 Abs. 4 BNatSchG so zu ändern, dass diese Norm den europarechtlichen Anforderungen entspricht, also wirtschaftliche und soziale Gründe nicht mehr als Rechtfertigungsgründe bei Beeinträchtigungen prioritärer Biotope und Arten angeführt werden können. Bis dahin haben die Zulassungsbehörden die unmittelbar geltenden Vorschriften der FFH-Richtlinie anzuwenden.
- Die bestehende **Monitoring- und Reflexionsfunktion**, die derzeit eher kursorisch über in den Genehmigungsbescheiden definierte Festlegungen realisiert wird, sollte erweitert werden, um prognostizierte ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen von Projekten überprüfen, bewerten und diskutierbar zu machen und einen Erfahrungstransfer sicherzustellen. Dazu gehören sowohl ein Monitoring der wichtigsten prognostizierten Auswirkungen des Vorhabens als auch Resümees der Verfahrensbeteiligten und eine angemessene Kommunikation der Ergebnisse in öffentlichen Veranstaltungen, wie es in jüngerer Zeit bereits gelegentlich geschieht.
- Bei den Verwaltungsbehörden sollte das Bewusstsein verankert sein, dass das Grundgesetz den **Sofortvollzug** nur ausnahmsweise für angemessen hält. Bei der behördlichen Erwägung, ob die sofortige Vollziehung gem. § 80 Abs.2 Nr.4 VwGO angeordnet werden kann, sollte deutlich sein, dass der Schutz von Leib und Leben sowie der Gesundheitsschutz eher als lediglich wirtschaftliche Aspekte eine Dringlichkeit begründen. Zudem sollte die zusätzliche Begründungspflicht gem. § 80 Abs.3 VwGO ernst genommen werden. Auch das in mehreren Fachplanungsgesetzen vorgesehene Instrument der **Zulassung des vorzeitigen Beginns** sollte kritisch betrachtet werden. Die Gefahr der faktischen Bindungswirkung durch dieses Instrument kann nur gebannt werden, wenn einerseits die verfahrens- und materiellrechtlichen Anforderungen an die vorzeitige Zulassung ausgeweitet werden und andererseits die Behörden von diesem Instrument nur ausnahmsweise und restriktiv Gebrauch machen.
- Der Anwendungsbereich der **Verbandsklage** sollte um Zulassungsformen für raumbedeutsame Vorhaben erweitert werden, in deren Verfahren ein mit den Planfeststellungsverfahren vergleichbares, d.h. besonders umfangreiches Konfliktpotential zu erwarten ist. Zudem sollten die gebietsbezogenen Ausnahmeregelungen des Landesrechts gestrichen werden. Die Gerichte sind aufgefordert, im Rahmen des Verbandsklageverfahrens eine umfassende gerichtliche Kontrolle durchzuführen. Diese sollte nicht nur eine vollständige Überprüfung des Abwägungsvorgangs und -ergebnisses, sondern auch bislang ausgeschlossene Aspekte wie vor allem die Planrechtfertigung und die ausgeweitete Bedarfsprüfung beinhalten. Unabhängig davon sollte der Gesetzgeber die Ausweitung der Rügebefugnis erwägen.

- Die **materielle Präklusion** sollte zumindest für das Individualklageverfahren gestrichen werden. Die Heilbarkeit von Verfahrensfehlern sollte nicht mehr bis zum Abschluss des Gerichtsverfahrens möglich sein. Des Weiteren sollte jedenfalls die Unbeachtlichkeitsvorschrift hinsichtlich materieller Fehler gestrichen werden. Auch sollte immer ein zumindest aus zwei Instanzen bestehender Rechtsweg gegeben sein.
- Die föderale Struktur führt besonders im Bereich der Hafenentwicklungsplanung zu einer ungenügenden territorialen Integration. Während die Vorbereitung der einzelnen Projekte im deutschen Verfassungsgefüge einen originären Bestandteil der politischen Aufgabe der jeweiligen Landesregierungen darstellt, besteht aus Sicht der zugrunde gelegten IKZM-Anforderungen ein erheblicher Bedarf an Regelungen, die einen Ausgleich zu der starken Stellung regionaler ökonomischer Interessen im Vorfeld von Planungsverfahren darstellen und als gesellschaftliches und rechtliches Widerlager inhaltliche Anforderungen in Richtung auf soziale Aspekte und ökologische Nachhaltigkeit bestimmen. Aus Sicht der Landesregierungen müssen diese Überlegungen zu Recht als Einschränkungen ihrer politischen und rechtlichen Handlungsfreiheit gesehen werden. Aus Sicht der IKZM-Anforderungen wird hier ein Bedarf an länderübergreifender Koordination in zentralen Politikfeldern sichtbar, der vermutlich nur durch eine **Stärkung der Bedeutung der Bundesebene** gedeckt werden kann. Besonders die Hafenentwicklungsplanung sollte deshalb auf Bundes- oder sogar EU-Ebene verlagert und in eine ausgeweitete und verkehrsträgerübergreifende Verkehrsanlagenplanung eingebettet werden, wie es derzeit auch im politischen bereits diskutiert wird. Empfehlungen zur Bearbeitung dieser Mehrebenenprobleme sprengen den Untersuchungsumfang des Projektes RETRO, gleichwohl sind diese Fragen für den derzeitigen Standard der „IKZM-Praxis“ in den untersuchten Genehmigungsverfahren von erheblicher Bedeutung.

## 7 Fazit

Die Analyse der Planungspraxis und des zugrundeliegenden rechtlichen Instrumentariums unter der Perspektive „IKZM-Tauglichkeit“ zeigt in der Gesamtschau, dass im deutschen Küstenraum ein Planungsinstrumentarium etabliert ist, das partiell Ansprüche der IKZM-Forderungen nach Aushandlung, Integration und Beachtung des ökologischen Aspekts der Nachhaltigkeit erfüllt. Vor diesem Hintergrund sollte die Implementation von IKZM in Deutschland aus unserer Sicht, auch, um an die vorliegenden vielfältigen Erfahrungen anschließen zu können, v.a. auf der Grundlage des vorhandenen rechtlichen Planungsinstrumentariums erfolgen. Die Analyse hat jedoch auch deutliche Defizite offensichtlich werden lassen. Eine Implementation von IKZM in Deutschland erfordert deshalb eine Reihe von Anpassungen und Erweiterungen des Planungsinstrumentariums, die als Handlungsempfehlungen benannt werden.

Im Zentrum der Empfehlungen stehen neben der erforderlichen Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten v.a. die deutliche Stärkung und Ausweitung der Raumordnung insgesamt und des Raumordnungsverfahrens im Besonderen. Damit könnten vermutlich auch andere IKZM-relevante planerische Belange außerhalb von Genehmigungsverfahren „IKZM-tauglich“ gemacht werden. Eine Reihe von Empfehlungen wie die zur relativen Stärkung des ökologischen Aspekts von Nachhaltigkeit oder zur Verbesserung der territorialen Integration verweisen auch über Planungsprozesse hinaus auf grundsätzlichere Aspekte des staatlichen und politischen Entscheidungssystems.

## 8 Literatur

- Abromeit, H. & T. Schmidt (1998): Grenzprobleme der Demokratie. Konzeptionelle Überlegungen. In: Kohler-Koch (Hrsg.) (1998): 293-320.
- Arrow, K. u.a. (2003): „Are We Consuming Too Much?“, Discussion Paper 151 of the Beijer International Institute of Ecological Economics, Stockholm.
- Becker, H.A. & F. Vanclay (2003) (Eds.) "The international handbook of social impact assessment" Edward Elgar Publishing;
- Benz, A. (2001a): Der moderne Staat. München, Wien.

- Benz, A. (2001b): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2-2001, 55- 71.
- Bez.-Reg. Weser-Ems (2003): Raumordnungskonzept für das niedersächsische Küstenmeer – Entwurf. Dezernat 201 „Landesentwicklung und Raumordnung“. Oldenburg, 67 S.
- Birkmann, J., H. Koitka, V. Kreibich & R. Lienenkamp (1999): Aktuelle Indikatorenkonzepte. In: Indikatoren für eine nachhaltige Raumplanung. Methoden und Konzepte der Indikatorenforschung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 96, 21-56.
- Blinde, J., S. Böge, H. Lange & G. Warsewa, (2001): Informieren – Anbieten – Verordnen. Abschlußbericht zum gleichnamigen BMBF-Projekt im Rahmen des Förderschwerpunktes Nachhaltiger Konsum. Bremen.
- BMU (1998) (Ed.): Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin.
- BMVBW (2002): Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik – Bundesverkehrswegeplan 2003. Projektgruppe Bundesverkehrswegeplanung. Bonn, 72 S.
- BNatSchG (1998): Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 21.09.1998. BGBl. III/FNA 791-1.
- BNatSchG (2002): Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 25.03.2002. BGBl. III/FNA 791-8.
- Bogs, E. (2002): Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze. Berlin.
- Bora, A. (1994): Schwierigkeiten mit der Öffentlichkeit. Kritische Justiz 1994, 306-322.
- Brand, K.W., D. Fürst, H. Lange & G. Warsewa (2002): Bedingungen einer Politik für nachhaltige Entwicklung. Sondierungsprojekt im BMBF-Förderschwerpunkt sozial-ökologische Forschung. Abschlussbericht: 64 S., Kurzfassung 21 S.
- Breuer, W. (2001): Ökokonto-Chance oder Gefahr?. Naturschutz und Landschaftsplanung 33, 4, 113-117.
- Buchholz, H. (2003): Auszug aus dem Forschungsprojekt: Strategien und Szenarien zur Raumnutzung in den deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszonen in Nordsee und Ostsee. Dokumentation des Workshops Raumordnung auf dem Meer? in Hannover am 28.10.2002. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 5-42.
- Buchstein, H. & D. Jörke (2003): Das Unbehagen an der Demokratietheorie. In: Leviathan, 31, 4, 470-495.
- Bückmann, W., Y. H. Lee, & U. E. Simonis (2002): Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht. Umwelt- und Planungsrecht 2002, 168-172.
- Bullinger, M. (1993): Beschleunigung von Investitionen durch Parallelprüfung und Verfahrensmanagement. Juristenzeitung 1993, 492-500.
- Bundesregierung (2002) "Perspektiven für Deutschland": Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. <http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/html/infos.htm>, 09.09.2003, 11:30.
- Burbridge, P. & S. Humphrey (1999a): Planning and Management Processes: Sectoral and Territorial Cooperation - Executive Summary. Thematic Study for the European Demonstration Programme on ICZM, University of Newcastle, Department of Marine Sciences and Coastal Management.
- Burmeister, J. (2004): Zur Prüfung der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen der Natura-2000-Gebiete gemäß § 34 BNatSchG im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung (LANA -Empfehlungen). Natur und Recht 2004, 296-303.
- Calliess, C. (2003): Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes. Neue Juristische Wochenschrift 2003, 97-102.
- Cosack, T. (2002): Erheblichkeitsschwelle und Ausnahmeregelungen nach § 34 BNatSchG – Garanten für eine ausgewogene FFH-Verträglichkeitsprüfung? Umwelt- und Planungsrecht 2002, 250-258.
- Costanza, R. u.a. (2001): Einführung in die Ökologische Ökonomik, Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Daly, H. (1999): Wirtschaft jenseits von Wachstum: die Volkswirtschaftslehre nachhaltiger Entwicklung, Salzburg, Pustet.
- Daschkeit, A. & H. Sterr (2003): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) - Forschungen und Arbeitsperspektiven für die Geographie. Essener Geographische Arbeiten 35, 159-167.
- de Groot, R. S. (1994): Environmental functions and the economic value of natural ecosystems. In: Jansson, A. M. (Ed.): Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach to Sustainability. Island Press, International Society for Ecological Economics, 151-168.
- de Groot, R. S., A. M. Wilson & R. M. J. Boumans (2002): A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. Ecol. Econ. 41, 393-408.
- Di Fabio, U (1998): Integratives Umweltrecht. Bestand, Ziele, Möglichkeiten. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998, 329-337.

- Dixon, J. u.a. (1994): *Economic Analysis of Environmental Impacts*, London, Earthscan.
- Dolata, U. (2002): *Unternehmen Technik. Akteure, Interaktionsmuster und strukturelle Kontexte der Technikentwicklung*. Berlin, Sigma.
- DVWK (1996): DVWK-Nachrichten. Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e. V. Nr. 148.
- Ekardt, F. (2004): Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Gründe für eine liberalere Klagebefugnis. *Der Staat* 2004, 4 (im Erscheinen).
- Erbguth, W. (1999): *Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht*. Baden-Baden.
- Erbguth, W. (2003): Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung: UVP-RL – UVPÄndRL – UVPG – SUP. *Umwelt- und Planungsrecht* 2003, 321-326.
- Erbguth, W. (2003): Auszug aus dem Rechtsgutachten: Wahrung möglicher Belange der Bundesraumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation des Workshops Raumordnung auf dem Meer? in Hannover am 28.10.2002. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, 43-48.
- EU (1999a): Eine europäische Strategie für das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM): Allgemeine Prinzipien und politische Optionen. Generaldirektionen Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz, Fischerei, Regionalpolitik und Kohäsion; Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- EU (1999b): Schlussfolgerungen aus dem Demonstrationsprogramm der Europäischen Kommission zum integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM). Generaldirektionen Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz, Fischerei, Regionalpolitik und Kohäsion; Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- EU (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. ABl. L 327 DE vom 22.12.2000.
- EU (2001): EU-Brennpunkt Küstenzonen – Gezeitenwechsel für die Küstenzonen Europas. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- EU (2002): 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) 6.6.2002 L 148/24 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften DE.
- Fahrenkrug, K., M. Melzer, U. Erk & J. Wittekind, (2001): *Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) - Eine Strategie für Schleswig-Holstein*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein. Projektbearbeitung: Institut Raum & Energie, Wedel.
- Fichter, H. & T. Moss (2001): Vom städtischen Umweltschutz zu regionalen Nachhaltigkeitsstrategien. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 2-2001, 37-54.
- Firn, J., D. et al. (2000): *An Assessment of the Socio-Economic Costs & Benefits of Integrated Coastal Zone Management*. Final Report to the European Commission. Firn Crichton Roberts Ltd and Graduated School of Environmental Studies University of Strathclyde, Pittenween and Glasgow.
- Fisahn, A. & W. Cremer (1997): Ausweisungspflicht und Schutzregime nach Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie. *Natur und Recht* 1997, 268-276.
- Fisahn, A. (1996): Beschleunigungsgesetzgebung und Bürgerbeteiligung - ein tendenzieller Abbau des Umweltschutzniveaus?. *Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (Hrsg.): Mehr oder weniger Demokratie? - Stand und Perspektiven der Bürgerbeteiligung im Umweltschutz*, 10-22.
- Forsbach, G. (1998): Die Pflicht zur Standortalternativenprüfung in der Planfeststellung und in vorgelagerten Verfahren. Frankfurt a. M.
- Friedrich, G. (1992): Ökologische Bewertung von Fließgewässern – eine unlösbare Aufgabe? In: Friedrich, G., Lacombe, J. (eds.): *Ökologische Bewertung von Fließgewässern*. Limnologie aktuell 3, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart.
- Funke, H.-F. (1987): Die Lenkbarkeit von Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis zugunsten des Umweltschutzes. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1987, 511-517.
- Fürst, D. (2001): Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 2-2001, 84-96.
- Fürst, D. (2002): *Landes- und Regionalplanung*. Hannover 2002 (Manuskript, Institut für Landesplanung und Raumforschung, Universität Hannover).
- Gassner, E., G. Bendoric-Kahlo, A. Schmidt-Räntsch & J. Schmidt-Räntsch (2003): *Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar*, 2. Auflage, München.
- Gellermann, M. (2001): *Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage. Berlin/Wien.



- Gellermann, M. & M. Schreiber (2003): Zur „Erheblichkeit“ der Beeinträchtigung von Natura-2000-Gebieten und solchen, die es werden wollen. *Natur und Recht* 2003, 205-213.
- Glaeser, B., K. Gee, A. Kannen & H. Sterr (2004): Auf dem Weg zur nationalen Integrierten Küstenzonenmanagement-Strategie. Perspektiven der Raumordnung. Dokumentation des Workshops in Berlin am 23. und 24. Oktober 2003. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Groß, T. (1997): Zur Zulässigkeit von Bedarfsprüfungen bei der Entscheidung über umweltrelevante Vorhaben. *Verwaltungsarchiv* 88, 89-111.
- Groß, T. (2001): Die Alternativenprüfung in der Umweltverträglichkeitsprüfung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2001, 513-519.
- Grote, J. R. & B. Gbikpi, (Eds.) (2002): *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen.
- Hirst, P. (2000): *Democracy and Governance*. In: Pierre, J. (Ed.), 13-35.
- Hopp, W. (1999): *Rechts- und Vollzugsfragen des Raumordnungsverfahrens*. Münster.
- Hopp, W. (2000): Das Raumordnungsverfahren im Spiegel geänderter bundesrechtlicher Vorgaben. *Natur und Recht* 2000, 301-307.
- Hösch, U. (2004): Die FFH-Verträglichkeitsprüfung im System der Planfeststellung. *Natur und Recht* 2004, 210-219.
- Hufen, F. (2002): *Fehler im Verwaltungsverfahren*, 4. Auflage. Baden-Baden.
- Innenministerium SH (2003a): *Raumordnungsbericht 2003*. Landesplanung in Schleswig-Holstein 29, 63 S.
- Innenministerium SH (2003b): *Integriertes Küstenzonenmanagement in Schleswig-Holstein*. Kiel, 35 S.
- IPCC (1995): *Climate Change 1995. Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change: Scientific-Technical Analyses. Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- IPCC (2001a): *Climate Change 2001. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- IPCC (2001b): *Klimaänderung 2001, Synthesebericht*. Intergovernmental Panel on Climate Change, Deutsche IPCC Koordinierungsstelle des BMBF und des BMU, Bonn.
- Jarass, H. D. (2004): Die Planrechtfertigung bei Planfeststellungen. *Natur und Recht* 2004, 69-75.
- Kannen, A. (2000): Analyse ausgewählter Ansätze und Instrumente zu Integriertem Küstenzonenmanagement und deren Bewertung. *Berichte, Forsch. und Technologiezentrum Westküste d. Univ. Kiel*, 23, 1-290.
- Kannen, A. (2004): *Holistic System Analysis: The Coastal Futures Approach*. *Coastline Reports* 1, 177-182.
- King, G. (1999): *Participation in the ICZM Processes: Mechanisms and Procedures needed. Thematic Study for the European Demonstration Programme on ICZM*; Hyder Consulting.
- Kloepfer, M. (2004): *Umweltrecht*, 3. Auflage, München.
- Koch, H.-J., D. H. Scheuing & E. Pache (2004) (Eds.): *Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz*, Loseblattsammlung. Düsseldorf (Stand: Januar 2004).
- Kochenburger, C. & K. Estler (2001): Die Berücksichtigung von Vorbelastungen im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie. *Umwelt- und Planungsrecht* 2001, 50-57.
- Kohler-Koch, B. (Ed.) (1998): *Regieren in entgrenzten Räumen*. Opladen.
- Kooiman, J. (2002): *Governance. A Social-Political Perspective*. In: Grote, Gbikpi (Eds.), 71-96.
- Lautner, G. (1999): *Funktionen raumordnerischer Verfahren*. Berlin.
- Lorz, A., M. H. Müller & H. Stöckel (2003): *Naturschutzrecht, Kommentar*, 2. Auflage. München.
- Louis, H. W. (1999): Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz und ihre Rechtsfolgen. *Die öffentliche Verwaltung* 1999, 374-381.
- Majone, G. (1998): *Temporal Consistency and Political Credibility: Why Democracies need non-majoritarian institutions*. In: Theys, J. (Ed.): *L'environnement au XXI siècle*. Paris.
- Marzik, U. & T. Wilrich (2004): *Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar*. Baden-Baden.
- Müller-Pfannenstiel, K., H. Brunken-Winkler, J. Köppel & H. Strasser (1998): *Kompensationsflächenpools zum Vollzug der Eingriffsregelung*. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 30, 6, 182-189.
- Neddermann, S. (2002): *Werkstatt für Bürgerbeteiligung. Fünf Jahre Bürgerbüro Stadtentwicklung*. In: Prigge, R. & W. Osthorst 2002 (Eds.): *Bremen auf dem Weg zur Bürgerkommune? Visionen, Potentiale, Hindernisse. Ergebnisse der Arbeitstagung der Arbeitnehmerkammer Bremen und des IAW vom 12. Juni 2002*. Bremen, 48-51.
- Nischwitz, G., R. Molitor & S. Rohne (2002): *Local and Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung in der Region*. Schriftenreihe des IÖW 161/02, Berlin.

- Odendahl, K. (2003): Die Konzentrationswirkung: Formenvielfalt, Kollisionsfragen und Alternativmodelle. *Verwaltungsarchiv* 94, 222-247.
- Olsen, S. B. (2003): Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal zone management initiatives. *Ocean & Coastal Management*, 46, 347-361.
- Ossenbühl, F. (1991): Verfassungsrechtliche Aspekte des atomrechtlichen Planfeststellungsverfahrens. In: Franßen, E., K. Redeker, O. Schlichter & D. Wilke (1991): *Bürger – Richter – Staat. Festschrift für Horst Sessler*, München, 107-119.
- Osthorst, W. (2002): *Abfall als Ware. Vom Entsorgungsnotstand zur Liberalisierung der Abfallentsorgung*. Bremen (edition polis).
- Peters, H.-J. (2002): *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Handkommentar*, 2. Auflage. Baden-Baden.
- Petschow, U., K. Hübner, S. Dröge & J. Meyerhoff (1998): *Nachhaltigkeit und Globalisierung. Herausforderungen und Handlungsansätze*. Springer-Verlag, Heidelberg.
- Pezzey, J. & M. Toman (2003): „Sustainability and its Interpretations“, unveröffentlicht.
- Pierre, J. (2000): Understanding Governance. In: Pierre, J. (Ed.), 1-10.
- Pierre, J. (Ed.) (2000): *Debating Governance*. Oxford, New York.
- Ramsauer, U. (2000): Die Ausnahmeregelungen des Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie. *Natur und Recht* 2000, 601-611.
- Rengeling, H.-W. (1999): Umsetzungsdefizite der FFH-Richtlinie in Deutschland? *Umwelt - und Planungsrecht* 1999, 281-287.
- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001 (ABl. EG Nr. L 197/30).
- Richtlinie 79/ 409 EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 102/1).
- Richtlinie 92/43 EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206/7).
- Richtlinie 97/11 EG des Rates vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337 EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 73/5).
- Rombach, P. (1994): *Der Faktor Zeit in umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren*. Baden-Baden.
- Scharpf, F. W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Kohler-Koch, B. (Ed.): *Staat und Demokratie in Europa*. Leske und Budrich, Opladen, 93-115.
- Scharpf, F. W. (1993): Coordination in Hierarchies and Networks. In: ders. (Ed.): *Games in hierarchies and networks: analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Campus / Westview, Frankfurt / Boulder, 125-165.
- Schernewski, G. et al. (2004): Integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündung (IKZM Oder). *Coastline Reports* 1, 183-194.
- Schink, A. (2003): Umweltverträglichkeitsprüfung – Verträglichkeitsprüfung – naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Umweltprüfung. *Natur und Recht* 2003, 647-654.
- Schlarman, L. (1991): *Die Alternativenprüfung im Planungsrecht*. Münster.
- Schleswig-Holstein (2001): Beiträge zur Informationsveranstaltung Integriertes Küstenzonenmanagement in Schleswig-Holstein. Dokumentation der Informationsveranstaltung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein „Integriertes Küstenzonenmanagement in Schleswig-Holstein“ vom 07. September 2001, Kiel.
- Schmidt, A. & M. Zschesche (2003): Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- und Vereinsklage, in: *Natur und Recht* 2003, S.16-23.
- Schmidt, A., M. Zschesche & M. Rosenbaum (2004): *Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland*. Berlin/Heidelberg.
- Schmitter, P. C. (2002): Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve „Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context“? In: Grote, Gbikpi (Eds.), 51-69.
- Schoch, F., E. Schmidt-Aßmann & R. Pietzner (2003) (Eds.): *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*. Loseblattsammlung, München (Stand: September 2003).
- Schuchardt, B. & M. Schirmer (2004) (Eds.): *Klimawandel und Küste – Die Zukunft der Unterweserregion*. Springer Verlag, Heidelberg.
- Schuchardt, B. (2001): Verlegung der Gasfernleitung Europipe I durch den Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer: Kontroversen und Konsensfindungen.- In: H. Duddeck (Ed.) *Handeln der Ingenieure in einer auf andere Werte orientierten Gesellschaft.- Ladenburger-Diskurs-Veröffentlichung*. Leske und Budrich Verlag, Opladen, 79-97.

- Schuchardt, B.; T. Bildstein; H. Lange; J. Lange; S. Pestke; W. Osthorst; M. Schirmer; D. Wille & G. Winter (2004): Wie wir gute IKZM-Praxis definieren: erste Ergebnisse des Forschungsvorhabens RETRO. *Coastline Reports* 1, 153-162.
- Schumacher, J. & P. Fischer-Hüftle (2003): *Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar*. Stuttgart.
- Seelig, R. & B. Gündling (2002): Die Verbandklage im Umweltrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2002, 1033-1041.
- Siedentop, S. (2002): *Kumulative Wirkungen in der Umweltverträglichkeitsprüfung*. Dortmund.
- Solow, R. (1974): Intergenerational Equity and Exhaustible Resources. *Review Economic Studies* (Symposium), 29-45.
- Steinbeiß-Winkelmann, C. (1998): Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung. *Deutsches Verwaltungsblatt* 1998, 809-820.
- Steinberg, R., T. Berg & M. Wickel (2000): *Fachplanung. Nomos*, Baden-Baden.
- Sterr, H. & F. Colijn (2000): Perspectives for integrated coastal zone management: German and international issues. *Berichte, Forsch. und Technologiezentrum Westküste d. Univ. Kiel*, 21, 15-29.
- Sterr, H. (1997): Die Problematik des Klimawandels für das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM). In: Boedecker, D. & H. V. Nordheim (1997): *Naturschutz und Küstenschutz an der Ostseeküste. Schriftenreihe f. Landschaftspflege und Naturschutz* 1997, 55 – 58.
- Stiglitz J. (1974): Growth with Exhaustible Natural Resources: Efficient and Optimal Growth Paths. *Review Economic Studies* (Symposium), 123-137.
- Stür, B. (1997): *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*. München.
- Theys, J. (2002): Environmental Governance: From Innovation to Powerlessness. In: Grote, Gbikpi (Eds.), 213-244.
- Tüxen, R. (1956): Die heutige potentielle natürliche Vegetation als Gegenstand der Vegetationskartierung. *Angewandte Pflanzensoziologie* 13, Stolzenau.
- Tzschaschel, W. (1994): *Rechtfertigungserfordernisse für die straßenrechtliche Planfeststellung*. Berlin.
- Umweltbundesamt (2003): Deutscher Umweltindex DUX. <http://www.umweltbundesamt.de/dux/>, 09.09.2003, 11:10 Uhr.
- Umweltgutachten (2002) (Hrsg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen): Für eine neue Vorreiterrolle - Kurzfassung -.
- Umweltgutachten (2004) (Hrsg. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen): *Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Kurzfassung*, Berlin 2004.
- UN-Konferenz in Rio de Janeiro (1992): Agenda 21 in deutscher Übersetzung. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro.
- UVPG (2001): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 05.09.2001. BGBl. III/FNA 2129-20.
- v. Danwitz, T. (2004): Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2004, 272-282.
- v. Münch, I. & P. Kunig (2003) (Eds.): *Grundgesetz-Kommentar*, Band 3, 5. Auflage München.
- Wahl, R. (2000): Einige Grundprobleme im europäischen Raumplanungsrecht. In: Erbguth, W., J. Oebbecke, H.-W. Rengeling & M. Schulte (Eds.): *Planung, Festschrift für Werner Hoppe*. München, 913-926.
- Wahl, R. (1991): Das Raumordnungsverfahren am Scheideweg. In: Franßen, E., K. Redeker, O. Schlichter, D. Wilke: *Bürger – Richter – Staat. Festschrift für Horst Sandler*. München, 199-223.
- Wahl, R. (1999): Europäisches Planungsrecht – Europäisierung des deutschen Planungsrechts. In: Grupp, K. & M. Ronellenfisch (1999) (Eds.): *Planung – Recht – Rechtsschutz, Festschrift für Willi Blümel*. Berlin, 617-646.
- Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*.
- Wende, W. (2001): *Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren*. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden.
- Wickel, M. (2001): Symbolische Gesetzgebung in der Verkehrswegeplanung? – Anmerkung zur erneuten Verlängerung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2001, 16-20.
- Wilrich, T. (2002): *Verbandsbeteiligung im Umweltrecht*. Baden-Baden.
- Winter, G. (1985): Bedürfnisprüfung im Fachplanungsrecht. In: *Natur und Recht* 1985, 41-47.
- Winter, G. (1992): Brauchen wir das? Von der Risikominimierung zur Bedarfsprüfung. *Kritische Justiz* 1992, 389-404.
- Winter, G. (1996): Anmerkung zum EuGH-Urteil vom 11.7.96. *Zeitschrift für Umweltrecht* 1996, 254-255.

Winter, G. (1997): Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung. Düsseldorf.

Winter, G. (1999): Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1999, 467-475.

World Commission on Environment und Development (1987): *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.

Ziekow, J. (2004) (Ed.): Praxis des Fachplanungsrechts. Darmstadt.

## 9 Liste der ausgewerteten Unterlagen

### BAB A20

Büro Smeets & Damaschek (1993): Ostseeautobahn A 20 Lübeck-Rostock Abschnitt Lübeck-Rehna Umweltverträglichkeitsstudie Teil I: Untersuchungsrahmen, Raumempfindlichkeitsanalyse. Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Kiel

Büro Smeets & Damaschek (1993): Ostseeautobahn A 20 Lübeck-Rostock Abschnitt Lübeck-Rehna Umweltverträglichkeitsstudie Teil II: Variantenvergleich. Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Kiel

Büro Smeets & Damaschek (1993): Ostseeautobahn A 20 Lübeck-Rostock Abschnitt Lübeck-Rehna Umweltverträglichkeitsstudie Anhang. Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Kiel

Büro Smeets & Damaschek (1993): Ostseeautobahn A 20 Lübeck-Rostock Abschnitt Lübeck-Rehna Umweltverträglichkeitsstudie Planatlas Haupt- und Nebenvarianten. Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Kiel

Büro TTG (1993): Ostseeautobahn A 20 Lübeck-Rostock Abschnitt Lübeck-Rehna Bereich Wulsdorfer Heide/Grönauer Moor: Landschaftspflegerische Stellungnahme. Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Kiel

Büro TTG (1994): Ostseeautobahn A 20 Lübeck-Rostock Abschnitt Lübeck-Rehna Bereich Kammerbruch/Wakenitzniederung: Landschaftsplanerische Untersuchung. Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Kiel

Büro TTG (1994): Ostseeautobahn A 20 Lübeck-Rostock Abschnitt Lübeck-Rehna Umweltverträglichkeitsstudie: Variantenvergleich-Ergänzung. Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Kiel

Büro TTG (1994): Ostseeautobahn A 20 Lübeck-Rostock Abschnitt Lübeck-Rehna Umweltverträglichkeitsstudie: Variantenbewertung nach EG-Richtlinien. Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr, Kiel

Landesamt für Strassenbau und Strassenverkehr Schleswig-Holstein (1997): Planfeststellungsbeschuß für den Neubau der Bundesautobahn A20 Lübeck-Rostock; Teilstrecke 1 von der Bundesautobahn A1 bis zur Landesstraße 92. Landesamt für Strassenbau und Strassenverkehr Schleswig-Holstein LS 140a/LS 141-553.32-A20-701, Kiel

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (1996): Niederschrift über den Erörterungstermin (22 Sitzungen). Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (1996): Niederschrift über die Erörterungstermine mit den Trägern öffentlicher Belange. Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

### Augustgroden

Bezirksregierung Weser-Ems (1997): Stenographische Niederschrift Planfeststellungsverfahren Erhöhung und Verstärkung des Hauptdeiches zwischen Hobenbrake und Beckmannsfeld. Bezirksregierung Weser-Ems, Oldenburg

Bezirksregierung Weser-Ems (2000): Planfeststellungsbeschluss zur Erhöhung und Verstärkung des Hauptdeiches zwischen Hobenbrake (Deich-km 309,700) und Beckmannsfeld (Deich-km 317,400). Bezirksregierung Weser-Ems, Oldenburg

Planungsgruppe Grün (1996): Umweltverträglichkeitsstudie Erhöhung und Verstärkung des Hauptdeiches zwischen Hobenbrake und Beckmannsfeld am östlichen Jadebusen. Planungsgruppe Grün Köhler Storz und Partner, Bremen

### Butendiek

- BioConsult SH & GFN mbH (2002): UVS und Verträglichkeitsprüfung für potentielle NATURA-2000-Gebiete für den Offshore-Bürger-Windpark Butendiek westlich Sylt. Unveröff. Gutachten i. A. der OSB-Offshore-Bürger-Windpark Butendiek GmbH & Co KG, Husum
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2000): Dokumentation des Anhörungstermins über naturschutzfachliche Fragen im Zusammenhang mit der UV-Studie zum Vorhaben "Butendiek" vom 04.09.2002. AZ: 8086.01/Butendiek/Z1
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2001): Niederschrift über die Antragskonferenz vom 5. Juli 2001 für das Genehmigungsverfahren zur Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Bundesrepublik Deutschlands in der Nordsee. AZ: 8086.01/Butendiek/Z1
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2002): Niederschrift Erörterungstermin vom 07. Oktober 2002 BSH, Hamburg. AZ: 8086.01/Butendiek/Z1
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2002): Genehmigung Offshore-Windenergiepark "Offshore-Bürger-Windpark Butendiek". AZ: 8086.01/Butendiek/Z1

### CT III

- Hansestadt Bremisches Amt (1991): Nördliche Erweiterung des Containerterminals "Wilhelm Kaisen" in Bremerhaven, Planfeststellungsverfahren Ordner II. Hansestadt Bremisches Amt, Bremerhaven
- Hansestadt Bremisches Amt (1992): Nördliche Erweiterung des Containerterminals "Wilhelm Kaisen" in Bremerhaven, Planfeststellungsverfahren Ordner I. Hansestadt Bremisches Amt, Bremerhaven
- Hansestadt Bremisches Amt (1992): Nördliche Erweiterung des Containerterminals "Wilhelm Kaisen" in Bremerhaven, Planfeststellungsverfahren Ordner III. Hansestadt Bremisches Amt, Bremerhaven
- Wasser- und Schifffahrtssdirektion Nordwest (1994): Niederschrift über den Erörterungstermin nach § 73 Abs. 6 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Wasser- und Schifffahrtssverwaltung des Bundes, Wasser- und Schifffahrtssdirektion Nordwest, Aurich
- Wasser- und Schifffahrtssdirektion Nordwest (1994): Planfeststellungsbeschluß für die nördliche Erweiterung des Containerterminals "Wilhelm Kaisen" in Bremerhaven (CT III) zwischen Wese-km 71,65 und Weser-km 72,45. Wasser- und Schifffahrtssverwaltung des Bundes, Wasser- und Schifffahrtssdirektion Nordwest, Aurich

### DA-Erweiterung

- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA -Erweiterung Band 1 (Aufbau und Allgemeine Angaben zu Unterlagen, Veranlassung und Kurzbeschreibung des Vorhabens). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Band 2 (Standort- und Umgebungsbeschreibung). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Band 3 (Beschreibung der Baumaßnahmen). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Band 4 (Erweiterung des Sonderlandeplatzes HH-Finkenwerder). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Bände 5 bis 7 (Angaben nach §4 BImSchG zu Lackierhallen, Heizkraftwerk und Standlaufeinrichtung). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Band 8 (Sonstige bauliche Anlagen, Sicherheits- und Entwässerungskonzept). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Bände 9 bis 11 (Gesamt -UVU). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Bände 12 bis 15 (Materialsammlungen zur UVU). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Band 16 (LBP und FFH-Verträglichkeitsstudie). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde
- Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde (1998): DA-Erweiterung Bände 17 und 18 (Material zur FFH-Studie, Alternativenuntersuchung). Freie und Hansestadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde

**Elbvertiefung**

- Bundesanstalt für Gewässerkunde (1997): Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Landschaftspflegerischer Begleitplan (LBP), Textband. Aufgestellt im Auftrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, WSA Hamburg
- Bundesanstalt für Gewässerkunde (1997): Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Landschaftspflegerischer Begleitplan (LBP), Kartenbände A und B. Aufgestellt im Auftrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, WSA Hamburg
- Planungsgruppe Ökologie + Umwelt Nord (1997): UVU zur Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Textband. Gutachten im Auftrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, WSA Hamburg
- Planungsgruppe Ökologie + Umwelt Nord (1997): UVU zur Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Kartenbände, Teile A bis E. Gutachten im Auftrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, WSA Hamburg
- Planungsgruppe Ökologie + Umwelt Nord (1997): UVU zur Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Ergänzungsband. Gutachten im Auftrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, WSA Hamburg
- Planungsgruppe Ökologie + Umwelt Nord (1997): Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Allgemeinverständliche Zusammenfassung nach §6 UVPG, Ergänzungsband zur UVS. Gutachten im Auftrag der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, WSA Hamburg
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (1997): Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Erläuterungsbericht Teil A: Bedarfsbegründung. Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Wasser- und Schifffahrtsamt Hamburg, Freie und Hansestadt Hamburg Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenbau
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (1997): Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Erläuterungsbericht Teil B: Grundlegende Planungsüberlegungen (Vorhabensalternativen und -varianten). Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Wasser- und Schifffahrtsamt Hamburg, Freie und Hansestadt Hamburg Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenbau
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (1997): Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Erläuterungsbericht Teil C1: Beschreibung des Vorhabens für die Bundesstrecke. Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Wasser- und Schifffahrtsamt Hamburg, Freie und Hansestadt Hamburg Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenbau
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (1997): Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Erläuterungsbericht Vorgezogene Teilmaßnahmen. Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Wasser- und Schifffahrtsamt Hamburg, Freie und Hansestadt Hamburg Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenbau
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (1997): Anpassung der Fahrrinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschifffahrt, Erläuterungsbericht Teil C2: Beschreibung des Vorhabens für die Hamburger Delegationsstrecke. Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Wasser- und Schifffahrtsamt Hamburg, Freie und Hansestadt Hamburg Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenbau
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (1997): Vorläufiges Grunderwerbsverzeichnis. Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Wasser- und Schifffahrtsamt Hamburg, Freie und Hansestadt Hamburg Wirtschaftsbehörde, Strom- und Hafenbau

**Emssperrwerk**

- Bezirksregierung Weser-Ems (1997/ 98): Stenographisches Protokoll Erörterungstermin "Emssperrwerk" (Tage 1 bis 15). Bezirksregierung Weser-Ems, Oldenburg
- Bezirksregierung Weser-Ems (1998): Planfeststellungsbeschluss zum Emssperrwerk und Bestickfestsetzung. Bezirksregierung Weser-Ems, Oldenburg
- Bezirksregierung Weser-Ems (1999): Planergänzungsbeschluss gem. § 75 Abs. 1a VwVfG betreffend den "Planfeststellungsbeschluss zum Emssperrwerk" vom 14. August 1998. Bezirksregierung Weser-Ems, Oldenburg

**Europipe**

- Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld (1993): Planfeststellungsbeschluss des Oberbergamtes Clausthal-Zellerfeld für die Zulassung des Rahmenbetriebsplanes über die Baumaßnahme für die Anlandung der Erdgasleitung "Europipe" durch die Accumer Ee. Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld
- Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld (1993): Änderung des Rahmenbetriebsplanes über die Baumaßnahme für die Anlandung der Erdgasleitung "Europipe" durch die Accumer Ee; Verlegung einer zweiten Rohrleitung parallel zur Europipe; Planfeststellungsbeschluss. Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld

- Statoil (1991): Antrag zum Raumordnungsverfahren nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung für die "Europipe"-Erdgasleitung: Annex II Beschreibung und Bewertung der Baumethoden zur Verlegung einer Erdgasleitung im Osten Norderneys. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1991): Erdgasleitung Norwegischer Festlandsockel - Emden: Raumordnungsverfahren nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung: Ergänzung der Antragsunterlagen. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1992): Abschätzung der Umweltauswirkungen Tunneltrasse Norderney West. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1992): Abschätzung der Umweltauswirkungen einer Route über Minsener Oog. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1992): Antrag zum Raumordnungsverfahren nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung für "Europipe"-Natural Gas Pipeline: Annex III Umweltverträglichkeitsstudie. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1992): Antrag zum Raumordnungsverfahren nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung für "Europipe"-Natural Gas Pipeline: Umweltverträglichkeitsstudie für Routen durch die Seegaten Wichter Ee und Accumer Ee. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1992): Antrag zum Raumordnungsverfahren nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung für "Europipe"-Natural Gas Pipeline: Abschätzung der Umweltauswirkungen Accumer Ee. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1992): Erdgasleitung Norwegischer Festlandsockel - Emden: Raumordnungsverfahren nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung: Auswertung einer Tunnelanlandung über Norderney West. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1992): Erdgasleitung Norwegischer Festlandsockel - Emden: Raumordnungsverfahren nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung: Vergleich zwischen Anlandung durch die Accumer Ee und Tunnelanlandung über Norderney West. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1992): Erdgasleitung Norwegischer Festlandsockel - Emden: Raumordnungsverfahren nach § 14 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung: Empfohlene Anlandung über Accumer Ee (Optimierungsstudie). Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Ornithologische Untersuchungen Europipe April 1992 - März 1993. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Rahmenbetriebsplan für die Baumaßnahme "Europipe Anlandung durch die Accumer Ee" Teil A: Kurzfassung. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Rahmenbetriebsplan für die Baumaßnahme "Europipe Anlandung durch die Accumer Ee" Teil B: Allgemeines und Antrag auf Planfeststellung. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Rahmenbetriebsplan für die Baumaßnahme "Europipe Anlandung durch die Accumer Ee" Teil C: Erläuterungsbericht (Bau- und Vorhabensbeschreibung). Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Rahmenbetriebsplan für die Baumaßnahme "Europipe Anlandung durch die Accumer Ee" Teil D: Umweltverträglichkeitsstudie und Landschaftspflegerischer Begleitplan. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Rahmenbetriebsplan für die Baumaßnahme "Europipe Anlandung durch die Accumer Ee" Anlagen: Gutachten, Berichte, Statische Vorberechnungen. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Rahmenbetriebsplan für die Baumaßnahme "Europipe Anlandung durch die Accumer Ee" Zeichnungen. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Rahmenbetriebsplan für die Baumaßnahme "Europipe Anlandung durch die Accumer Ee" Ergänzung des Rahmenbetriebsplanes vom Juni 1993 (Verlegung einer zweiten Rohrleitung). Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1993): Umweltschutzprogramm für die Baumaßnahme "Europipe Anlandung durch die Accumer Ee", Darstellung besonders empfindlicher Bereiche. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger
- Statoil (1994): Ersatzmaßnahme Münster Sommerpolder. Den norske stats oljeselskap a.s, Stavanger

### **Kontek-Kabel**

- Institut für Ostseeforschung (1994): Gutachten über die ökologischen Auswirkungen einer See-Elektrode im Seegebiet vor Warnemünde. Institut für Ostseeforschung Warnemünde an der Universität Rostock, Rostock
- RÄ Hoinkis, Hähnlein & Kretschmer (1995): Widerspruch der Gemeinde Graal-Müritz. Heinz Hoinkis, Dr.jur. Kathrin Hähnlein, Jörg Kretschmer, Rechtsanwälte, Rostock

- Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock (1993): Aktennotiz zur Standortbegehung "400 kV-Kabeltrasse Dänemark-BRD - Linienfindung -. Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock, Warnemünde
- Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock (1993): Stellungnahme zum Vorhaben "ROV Hochspannungsgleichstromübertragung (HGÜ) Dänemark – Deutschland. Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock, Warnemünde
- Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock (1994): Wasserrechtliche Genehmigung. Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock, Warnemünde
- Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock (1995): Wasserrechtliche Erlaubnis. Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock, Warnemünde
- Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern (1993): Ergebnis der landesplanerischen Abstimmung. Der Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Referat 730, Schwerin
- Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern (1993): Niederschrift über die Erörterungsberatung im Rahmen der landesplanerischen Abstimmung zur Hochspannungsgleichstromübertragung Dänemark-Deutschland (HGÜ) am 10.06.93. Der Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Referat 730, Schwerin

### **Sportboothafen Kühlungsborn**

- Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock (1999): Landesplanerische Beurteilung für das Vorhaben Yachthafen Kühlungsborn . Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock
- Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock (2000): Landesplanerische Stellungnahme zum B-Plan. Amt für Raumordnung und Landesplanung Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock
- B&O Ingenieure (2002): Fotodokumentation zum Bau des Yachthafens Kühlungsborn. Fa. B&O Ingenieure, Hamburg
- Leichtweiss-Institut für Wasserbau (1997): Untersuchungen zu den Einflüssen des geplanten Sportboothafens vor Kühlungsborn auf den Küsten- und Hochwasserschutz. Leichtweiss-Institut für Wasserbau, Hydromechanik und Küsteningenieurwesen, Braunschweig
- Planung & Ökologie (1999): Yachthafen Kühlungsborn. Umweltverträglichkeitsstudie zum Raumordnungsverfahren. Fa. Planung & Ökologie, Schwerin
- Planung & Ökologie (1999): Yachthafen Kühlungsborn. Gutachten zur UVS Biotoptypen. Fa. Planung & Ökologie, Schwerin
- Planung & Ökologie (1999): Yachthafen Kühlungsborn. Gutachten zur UVS Brutvögel. Fa. Planung & Ökologie, Schwerin
- Planung & Ökologie (1999): Yachthafen Kühlungsborn. Gutachten zur UVS Aquatische Fauna. Fa. Planung & Ökologie, Schwerin
- Planung & Ökologie (1999): Yachthafen Kühlungsborn. Gutachten zur UVS Landschaftsbild . Fa. Planung & Ökologie, Schwerin
- Planung & Ökologie (1999): Yachthafen Kühlungsborn. Erläuterungsbericht zum Vorhaben im Rahmen des Raumordnungsverfahrens. Fa. Planung & Ökologie, Schwerin
- Planung & Ökologie (2000): Yachthafen Kühlungsborn. Landschaftspflegerischer Begleitplan zum wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 86 Landeswassergesetz. Fa. Planung & Ökologie, Schwerin
- Planung & Ökologie (2000): Yachthafen Kühlungsborn. Umweltverträglichkeitsstudie zum Bebauungsplan. Fa. Planung & Ökologie, Schwerin
- Schüler GmbH & Co KG (1998): Yachthafen Kühlungsborn. Baugrunduntersuchung – Gründungsbeurteilung. Schüler GmbH & Co Baugrund- und Bohrunternehmen KG, Kavelstorf
- Staatliches Amt für Umwelt und Natur Rostock (2001): Genehmigung. Staatliches Amt für Umwelt und Natur, Rostock

### **Abkürzungsverzeichnis**

AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
EU	Europäische Union
FFH	Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU betreffend, z. B. FFH-Gebiet, FFH-Art etc.
FVerkWBV	Fernverkehrswegebestimmungsverordnung



GG	Grundgesetz
IKZM	Integriertes Küstenzonen Management
LPIG	Landesplanungsgesetz
NDG	Niedersächsisches Deichgesetz
RAMSAR-Gebiet	Schutzgebiet nach Kriterien des Ramsar-Übereinkommens über Feuchtgebiete
ROG	Raumordnungsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VerkPBG	Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

## Adressen

Dr. Bastian Schuchardt; Dipl.-Geogr. Tim Bildstein; Dipl.-Oec. Changhoon Lee  
BioConsult Schuchardt & Scholle GbR  
Reeder-Bischoff-Str. 54  
28757 Bremen  
Germany

Tel.: +49-421-6207108

E-mail: [schuchardt@bioconsult.de](mailto:schuchardt@bioconsult.de) und [bildstein@bioconsult.de](mailto:bildstein@bioconsult.de)

Dr. Michael Schirmer und Dipl.-Biol. Jürgen Lange  
Universität Bremen, FB 2  
Institut für Ökologie und Evolutionsbiologie (IFOE), Abt. Aquatische Ökologie  
Postfach 330 440  
28334 Bremen  
Germany

Tel.: +49-421-2182803

E-mail: [schi@uni-bremen.de](mailto:schi@uni-bremen.de) und [juergen.lange@uni-bremen.de](mailto:juergen.lange@uni-bremen.de)

Prof. Dr. Hellmuth Lange und Dr. Winfried Osthorst  
Universität Bremen, FB 8  
Forschungszentrum Nachhaltigkeit – artec (Arbeit-Umwelt-Technik)  
Postfach 330 440  
28334 Bremen

Tel.: +49-421 2182415

E-Mail: [lange@artec.uni-bremen.de](mailto:lange@artec.uni-bremen.de) und [osthorst@arcor.de](mailto:osthorst@arcor.de)

Prof. Dr. Gerd Winter, Silvia Pestke und David Wille  
Universität Bremen, FB 6  
Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht  
Postfach 330 440  
28334 Bremen

Tel.: +49-421-2182840

E-Mail: [gwinter@uni-bremen.de](mailto:gwinter@uni-bremen.de), [spestke@uni-bremen.de](mailto:spestke@uni-bremen.de) und [david.wille@uni-bremen.de](mailto:david.wille@uni-bremen.de)