



Die Küstenagenda 21 als Instrument zum Erreichen nachhaltiger Raumentwicklungen in den Küstenzonen der Ostsee

A Coastal Agenda 21 as a tool for sustainable spatial developments in the coastal zones of the Baltic Sea Region

Florian Ballnus

Universität Hannover, Geographisches Institut, Abt. Kulturgeographie, Germany

Abstract

Sustainable spatial development in coastal zones is only possible if society accepts and supports these developments. The integration of the public of coastal regions and municipalities gains importance due to the present development of concepts and instruments for the development and management of coastal zones. The Coastal Agenda 21 aims at the development of an action-oriented concept, in order to get closer to sustainable coastal zone development in the Baltic Sea Region. The Awareness-Raising of the public concerning present and forthcoming measures of utilisation in coastal zones and their active integration in concepts of coastal zone management are key issues, as well as the extension of their perception of the coast towards an land and sea integrative awareness. To fulfil this task, the existing concept and methods of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) and Local Agenda 21 can be combined to a Coastal Agenda 21, with an emphasis of a transregional and transnational network of local actors in the Baltic Sea Region. The Coastal Agenda 21 extends the concept of ICZM from the scientific and specialized perspective into the "real life", that means into the public environment, perception and adoption. The proposal of a transnational network of local actors for coast relevant tasks and issues is examined by concrete project case CoNet CZA 21 in practice.

1 Einleitung

Die Frage nach der Integration der Bevölkerung in Küstenregionen und –gemeinden bei anstehenden Aufgaben der Raumordnung erlangt vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Entwicklung von Konzeptionen und Instrumenten für die Entwicklung von Küstenräumen eine besondere Dringlichkeit. Sie erfordert eine wissenschaftliche, aber gleichermaßen praxisorientierte Auseinandersetzung, um einen Beitrag zur Vervollständigung entsprechender Konzeptionen zu erreichen. Die Entwicklung und Erprobung einer Küstenagenda 21 für die Küstenzonen der Ostsee (Ballnus 2004) strebt die Ausweitung der Konzeption des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) aus der wissenschaftlichen und fachspezifischen Betrachtung in das „reale Leben“, d.h. in die Lebenswelten der Gesellschaft an.

Zur integrativen Erarbeitung und Umsetzung nachhaltiger Raumnutzungskonzepte werden die Küstenstaaten der EU durch die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates (2002/413/EG) aufgefordert, eine Strategie für ein IKZM zu entwickeln. In der Empfehlung wird neben dem Anspruch der Nachhaltigkeit die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Raumentwicklungsmaßnahmen in Küstenzonen explizit gefordert, ohne jedoch Aussagen über die Verfahrensweise oder den organisatorischen Rahmen der Partizipationsprozesse zu treffen.

1.1 Lokale Agenda 21 und IKZM

Das größte Erfahrungspotenzial für nachhaltige und partizipatorische Entwicklungen liegt bei den Initiativen der Lokalen Agenda 21 (LA21) vor, die sich vor dem Hintergrund der Aufforderung im Kap. 28 der Agenda 21 auch in den Anrainerstaaten der Ostseeregion seit 1992 (bei höchst unter-

schiedlichen Vorraussetzungen) gebildet und entwickelt haben. In Zusammenarbeit mit Bürgern, Vertretern der Privatwirtschaft, der öffentlichen Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen und anderen Gruppen werden in kooperativen Prozessen die unterschiedlichen Interessen in Zielfindungs- und Umsetzungsprozesse für eine nachhaltige Entwicklung auf zumeist lokaler Ebene einbezogen. Die existenten lokalen Netzwerke für pro-aktive Partizipation, sowie die Verwaltungsstrukturen, die die Diskussionsergebnisse und Vorschläge, die im Rahmen der LA21 erarbeitet werden umsetzen, stellen strukturelle und personale Ressourcen dar, auf die bei der Entwicklung des Integrierten Küstenzonenmanagements zurückgegriffen werden kann. Dies entspricht der Forderung der Europäischen Kommission, dass bestehende Verwaltungsstrukturen auf die Möglichkeiten ihrer Einbindung in den Prozess des IKZM hin überprüft werden sollen (Europäische Kommission 1999:46).

1.2 Anknüpfungspunkte IKZM – LA21

Eine Kombination der Strategie des IKZM mit den Erfahrungen und Ressourcen aus LA21-Initiativen erfordert eine Analyse der Anknüpfungspunkte sowie der Unterschiede beider Konzepte, um sie in die Konzeption der Küstenagenda 21 einfließen zu lassen.

Betrachtung	IKZM	LA21
Leitbild	Nachhaltige Entwicklung (u.a. Agenda 21)	Nachhaltige Entwicklung (Agenda 21)
geographischer Fokus	Küstenzone	Land (Gemeinde)
geographischer Bezug	Küstenzone, Küstensystem, überwiegend regional, z.T. lokal	Gemeinde / Stadt und Region
Flexibilität	Anpassung an lokale und regionale Bedingungen	Anpassung an lokale Bedingungen,
Aufgabenbereich	Management von Nutzungen im Küstenbereich	Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene, durch lokales Aktionsprogramm
Partizipation	gefordert, Methoden und Verfahren ungeklärt; Problem der nur mittelbaren Betroffenheit der Gesellschaft in maritimen Bereichen	Rückgrat, hohes Erfahrungspotenzial; unmittelbare Betroffenheit, Gestaltung der Aufgabenbereiche durch die Gesellschaft
Integrationsperspektive	horizontale und vertikale Integration der Akteure	überwiegend horizontale Integration innerhalb der Gemeinde, in Einzelfällen vertikale Integration
zeitliche Dimension	Langfristig	langfristig
politische Manifestation	bislang ungeklärt, Verhandlungen laufen auf allen Ebenen	kommunaler Ratsbeschluss, weitere Verwaltungen je nach Einzelfall

Tab. 1: Thematische, räumliche und methodische Faktoren bei dem IKZM und der LA21

Das IKZM steht wie die LA21 für die Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung. Der räumliche Bezug des IKZM bildet gleichermaßen den thematischen Rahmen für die gesamte Konzeption, während die Lokale Agenda 21 bislang überwiegend landorientiert ausfällt, obwohl der Schutz der Meere in Kapitel 17 der Agenda 21 explizit als Ziel genannt wird. Der geographische Bezug des Gültigkeits- und Anwendungsbereiches des IKZM orientiert sich flexibel an der Küstenzone bzw. an dem Küstensystem. Die Umsetzung von LA21-Projekten findet dagegen gemäß ihrer Verknüpfung zur Kommunalpolitik überwiegend innerhalb der Gemeindegrenzen statt.

Beiden Konzeptionen gemein ist die Anpassung an die physischen sowie sozio-ökonomischen (und politisch-administrativen) Bedingungen vor Ort. Gemäß dem größeren Bezugsraum werden bei dem IKZM nicht nur lokale, sondern auch regionale, mitunter internationale Bedingungen berücksichtigt.

Die Partizipation (im weitesten Sinne) ist für beide Konzepte ein wesentlicher Bestandteil. Für LA21-Initiativen bildet sie das Rückgrat, so dass hier umfassende Erfahrungswerte sowie personale Netzwerke und administrative Strukturen vorliegen. Gleichermäßen bestimmen die Partizipanten zu einem

hohen Grad die jeweiligen Aufgabenbereiche der LA21, sie sind dadurch unmittelbar betroffen. Im Falle des IKZM ist die Manifestation und organisatorische Integration partizipatorischer Methoden keineswegs geklärt, hinzu kommt die Problematik der fehlenden Betroffenheit gesellschaftlicher Gruppen in maritimen Bereichen der Küste, insbesondere in der AWZ.

Das IKZM ist auf eine vertikale und horizontale Integration der beteiligten Akteure ausgelegt, die Kooperation bzw. Integration der sektoralen Ressorts spielt eine entscheidende Rolle (Institut Raum & Energie 2000). Auch die Lokale Agenda 21 greift diesen Aspekt auf. Da sich die Handlungsebene überwiegend auf die Gemeinde bzw. Gemeindeverwaltung beschränkt, spielt die vertikale Integration eine eher untergeordnete Rolle für die Umsetzungsprozesse. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung spiegelt sich in beiden Konzepten auch in der zeitlichen Dimension wieder, die jeweils auf langfristige Handlungsprogramme ausgerichtet ist.

Die politische Manifestation ist für das IKZM bislang nicht geklärt, allenfalls wird gegenwärtig auf verschiedenen politischen Ebenen über die Entwicklung des IKZM beraten. Welche Rolle den Kommunen bei der Umsetzung von IKZM-Maßnahmen dabei zufällt, ist ebenfalls noch unklar.

2 Ergebnisse

Die Gegenüberstellung verdeutlicht die Übereinstimmung der beiden Konzepte in der Forderung zur Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung. Der wesentliche Unterschied ist die klare Fokussierung des IKZM auf die Küstenzone, in räumlicher sowie in thematischer Perspektive. Prinzipiell wäre zu erwarten, dass Küstengemeinden mit einem Ratsbeschluss zur Lokalen Agenda 21 die Aufgaben einer integrativen und nachhaltigen Küstenzonenentwicklung aufgreifen. In untersuchten Küstengemeinden in der Ostseeregion werden küstenspezifische Themenbereiche jedoch nicht umfassend und entsprechend den Integrationsperspektiven des IKZM aufgegriffen (Ballnus 2004:108). Dies liegt darin begründet, dass der geographische Bezug nicht den ausschließlichen Themenfokus von LA21-Initiativen bildet. Es werden daher weitere, eher küsten-unabhängige Aufgabenbereiche der nachhaltigen Entwicklung bearbeitet. Wesentlich erschwerend hinzu kommt die Problematik der bislang vorherrschenden Nicht-Integration maritimer Räume in die Lebenswelten der Gesellschaft, so dass territorial-integrative küstenrelevante Aufgabenbereiche nur vereinzelt verfolgt werden.

Die lokale Ebene ist als adäquate Umsetzungsebene für die Agenda 21 anerkannt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine zu starre Orientierung an kommunalen Grenzen für ganzheitliche Entwicklungsstrategien die bestmöglichen Lösungen hervorbringen. Die Verankerung der Lokalen Agenda 21 auf Gemeindeebene erscheint daher zunächst problematisch für eine Aktivierung der bestehenden LA21-Strukturen für ein IKZM, da die Bezugsräume der Aktivitäten hier in der Regel größer ausfallen.

In Anbetracht grenzüberschreitenden Aufgabenstellung bei ökologischen Systemen, zunehmend globalen Verflechtungen ökonomischer Systeme und nicht zuletzt der zunehmenden Entankerung sozialer Systeme aus lokalen Bezugsräumen (Ahrens 2001:25ff), ist die Herstellung von entsprechend angepassten Bezugs-Räumen der Lokalen Agenden äußerst notwendig. Nicht in Frage gestellt werden soll die Komplexitätsreduzierung der globalen Perspektive der nachhaltigen Entwicklung auf das individuelle und damit lokale Handeln. Vielmehr geht es um eine Verbindung von lokalem und individuellem Handeln zu übergeordneten Bezugsebenen, um sinngebende und damit zur Partizipation motivierende Handlungs-Räume für die potenziellen Partizipanten zu begründen.

In der Diskussion über die Abgrenzung von Küstenzonen und Küstensysteme wird thematisiert, dass Veränderungsprozesse in Küstenzonen aufgrund des Austauschvermögens des Meerwassers zu weitreichenden und grenzüberschreitenden Auswirkungen führen (sog. Spillover-Effekte). Eingriffe und Maßnahmen im Rahmen der Inwertsetzung und Nutzungsintensivierung in Küstenzonen lassen sich vielfach nicht lokal auf einen Standort beschränken. Dies gilt gleichermaßen für Initiativen zur nachhaltigen Küstenzonenentwicklung.

Um die Ressourcen der LA21-Initiativen für das IKZM zu nutzen, ist neben der Ausweitung ihres thematischen Bezuges (küstenspezifische Themen, territoriale Integration) daher notwendigerweise

eine Ausweitung des geographischen Bezuges erforderlich, der sich an den Spillover-Effekten orientiert und entsprechend grenzüberschreitend ausfällt. Auch der Bezugsraum der Partizipation muss nach diesen Forderungen ausgeweitet werden. Um die lokale Handlungs- und Umsetzungsebene zu wahren, ist daher ein multilateraler Verbund lokal agierender bottom-up Initiativen anzustreben. Die Ostsee bietet sich als in sich annähernd geschlossenes Küstensystem für die gemeinsame Aufgabe der nachhaltigen Küstenzonenentwicklung als übergeordnete Bezugsebene der lokalen Aktivitäten an.

2.1 Handlungsempfehlungen

Zusammenfassend ergeben sich folgende Notwendigkeiten für die Küstenagenda 21:

- Sensibilisierung der LA21-Akteure auf den thematischen Fokus des IKZM. Dabei müssen die ökonomische Inwertsetzung der Küstenräume sowie die Forderung der Integration von Land und Meer in den Vordergrund treten. Dies schließt Lernprozesse hinsichtlich einer integrativen Betrachtung des Küsten-Raumes durch die beteiligten Akteure ein.
- Überprüfung und Ausweitung des geographischen sowie politisch-administrativen Bezuges der LA21-Initiativen im adäquaten Bezug auf die Küstenzone.
- Kooperation und Vernetzung bestehender LA21-Initiativen für Fragestellungen der nachhaltigen Küstenzonenentwicklung.

Die Forderung nach einer Ausweitung des räumlichen Bezuges von Lokale Agenda 21-Initiativen knüpft an die Diskussion einer möglichen Dis-Kongruenz zwischen den Betrachtungsräumen seitens der Vertreter des IKZM und der Wahrnehmung von Küsten-Räumen durch die Gesellschaft an (Ballnus 2004:94). Die inhaltliche Neubelegung des Küstenbegriffes durch die in der Küstenzone lebenden und handelnden Akteure wird durch partizipatorische Verfahrensweisen unterstützt.

In Anbetracht der physikalischen Bedingungen im Küstensystem der Ostsee erlangt der Kooperationsaspekt von Initiativen zur Lokalen Agenda 21 besondere Signifikanz, da die Kooperation nicht nur dem Informations- und Erfahrungsaustausch dient, sondern gleichzeitig dem gemeinsamen Ziel. Auf diese Weise kann der fehlende Bezug von lokalen Initiativen zur übergeordneten Perspektive, in diesem Fall zur „baltischen“ Perspektive, hergestellt werden („Think Baltic – Act Local“).

Zur Erreichung der o.g. Empfehlungen ist ein Dialog zwischen den mit der Entwicklung des IKZM befassten Experten sowie den Vertretern und Koordinatoren von Lokale Agenda 21-Initiativen notwendig. Ein horizontales Gegenstromprinzip zwischen Vertretern beider Gruppierungen trägt dazu bei, gemeinsame Anknüpfungspunkte und Synergien zu identifizieren.

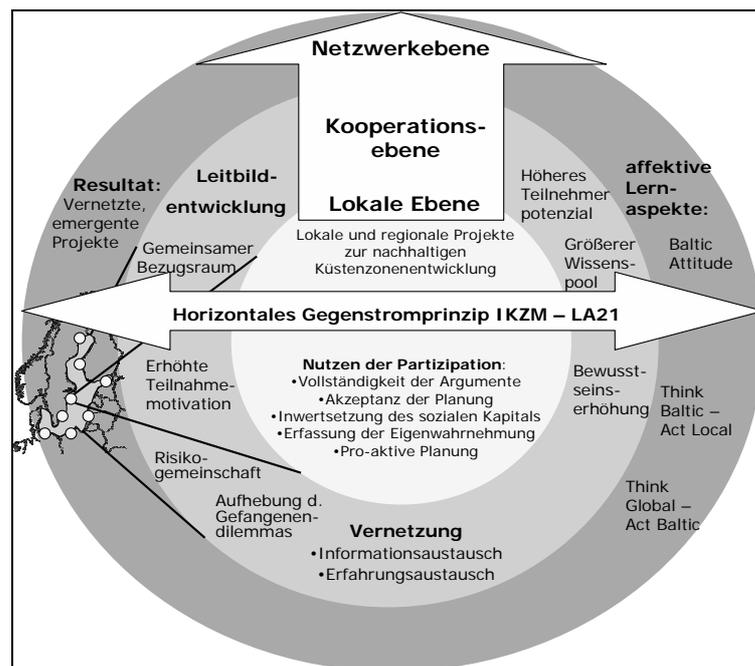


Abb. 1: Konzeption der Küstenagenda 21

Abbildung 1 stellt das Modell und die Konzeption der Küstenagenda 21 dar. Auf der Basis eines kommunikativen Austausches zwischen IKZM und LA21 werden auf verschiedenen Ebenen Nutzungsaspekte erzielt, die die jeweiligen Positivsaspekte aufgreifen. Ein transnationales Netzwerk lokaler Akteure führt im Idealfall im Ergebnis zu vernetzten und emergent wirkenden Projekten und Initiativen zur nachhaltigen Küstenzonenentwicklung in der Ostseeregion. Die geographischen Eigenschaften des Randmeeres werden bei dieser Konzeption gezielt genutzt.

3 Diskussion

Es erscheint prinzipiell sinnvoll, die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung der Küstenzonen vor dem Hintergrund der Inwertsetzung dieser Räume in den existierenden Initiativen der Lokalen Agenda 21 in Küstengemeinden in der Ostseeregion zu thematisieren und gegenständlich zu machen. Auf diese Weise werden die Initiativen inhaltlich mit der dringlichen Aufgabe der nachhaltigen Küstenraumentwicklung "aufgeladen". Eine solche thematische Fokussierung vor dem Hintergrund der aktuellen Forschungen zu und der Erarbeitung von IKZM-Strategien trägt dazu bei, die Signifikanz solcher Gruppen zu erhöhen und deren drohendem Bedeutungsverlust zu begegnen. Die Verknüpfung der gegenwärtig experten-orientiert geführten Diskussion über ein IKZM zur lokalen und regionalen Bevölkerung ist ein bislang noch fehlendes Verbindungsglied der vertikalen Integrationsperspektive, die mit der Kooperation zwischen Vertretern der LA21 sowie des IKZM ausgefüllt wird. Das hier skizzierte Modell der Küstenagenda 21 beruht auf den Erfahrungen der Nichtregierungsorganisation CoNet CZA 21 (Coastal Network – Coastal Zone Agenda 21), die seit Initiierung im Jahr 2002 die Umsetzungspotenziale der Küstenagenda 21 belegt. Die Mitglieder von CoNet CZA 21 sind überwiegend Multiplikatoren und Stakeholder von bottom-up Initiativen zur nachhaltigen Entwicklung, die in verschiedenen küstenrelevanten Themenbereichen (z.B. Tourismus, Landwirtschaft, Coastal Lifestyle) Projekte innerhalb des circum-baltischen Netzwerkes auf lokaler Ebene umsetzen. Eine Erfolgswertung der Konzeption kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt dennoch nicht abschließend vorgenommen werden, da partizipatorische Lernprozesse –hier: die Einbringung der Integrationsperspektive des IKZM bei LA21-Initiativen- erfahrungsgemäß längere Zeiträume beanspruchen.

Literatur

- Ahrens, D. (2001): Grenzen der Enträumlichung. Weltstädte, Cyberspace und transnationale Räume in der globalisierten Moderne. Leske & Budrich, Opladen, 2001
- Ballnus, F. (2004): Die Küstenagenda 21 als Instrument zum Erreichen nachhaltiger Raumentwicklungen in den südwestlichen Küstenzonen der Ostsee. Dissertation. Geographische Gesellschaft, Hannover. (im Druck)
- Europäische Kommission (1999): Schlußfolgerungen aus dem Demonstrationsprogramm der Europäischen Kommission zum Integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM). Luxemburg
- Institut Raum & Energie (2001): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) – Eine Strategie für Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein. Wedel.
- Werlen, B. (1997): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung. Franz Steiner Verlag Stuttgart

Adresse

Dipl.-Geogr. Florian Ballnus
Universität Hannover
Geographisches Institut – Abt. Kulturgeographie
Schneiderberg 50
30167 Hannover

E-mail: ballnus@kusogeo.uni-hannover.de