

Integration der Küstengewässer



Autor:
Jeannette Edler



IKZM-Oder Berichte

37 (2007)

Integration der Küstengewässer

Darstellung des geltenden Rechtsrahmens
in den Küstengewässern unter besonderer Berücksichtigung
des Integrationsansatzes

von

Jeanette Edler

Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht,
Universität Rostock
Richard-Wagner-Str. 31, 18119 Rostock

Rostock, April 2007

Impressum

Die IKZM-Oder Berichte erscheinen in unregelmäßiger Folge. Sie enthalten Ergebnisse des Projektes IKZM-Oder und der Regionalen Agenda 21 "Stettiner Haff – Region zweier Nationen" sowie Arbeiten mit Bezug zur Odermündungsregion. Die Berichte erscheinen in der Regel ausschließlich als abrufbare und herunterladbare PDF-Files im Internet.



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Das Projekt "Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion (IKZM-Oder)" wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung unter der Nummer 03F0403A-H gefördert.



Die Regionale Agenda 21 "Stettiner Haff – Region zweier Nationen" stellt eine deutsch-polnische Kooperation mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung dar. Die regionale Agenda 21 ist Träger des integrierten Küstenzonenmanagements und wird durch das Projekt IKZM-Oder unterstützt.



Herausgeber der Zeitschrift:

EUCC – Die Küsten Union Deutschland e.V.
Poststr. 6, 18119 Rostock, <http://www.eucc-d.de/>
Dr. G. Schernewski & N. Löser

Für den Inhalt des Berichtes sind die Autoren zuständig.

Die IKZM-Oder Berichte sind abrufbar unter <http://ikzm-oder.de/> und <http://www.agenda21-oder.de/>

ISSN 1614-5968

Inhalt

1. Einleitung	1
1.1. Begriffsbestimmung	1
1.1.2. Der Begriff der Küstengewässer	3
a) Abgrenzung zum Küstenmeer	3
b) Küstengewässer	4
c) Küstenzone des Integrierten Küstenzonenmanagements	6
2. Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM)	8
2.1. Definitionen und Prinzipien	9
2.1.1. Integration	10
2.1.2. Küstenzone	10
2.1.3. Management	10
a) Verwaltungshandeln: privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich	11
b) Arten öffentlich-rechtlichen Handelns	11
c) Deutsches Verwaltungshandeln und IKZM-Management	11
2.2. Rechtsakte und Rechtsraum	12
2.2.1 Europäische IKZM-Rechtsakte	13
2.2.2. Weitere europäische Vorgaben	15
a) Natura2000 - Richtlinien	16
b) Wasserrahmenrichtlinie	17
c) IVU-Richtlinie	22
d) SUP-Richtlinie	22
e) Grünbuch zur künftigen Meerespolitik	23
f) Meeresstrategie-Richtlinie	26
2.2.3. Völkerrechtliche Aspekte	26
a) Espoo-Übereinkommen	27
b) Aarhus-Übereinkommen	27
c) Biodiversitätskonvention (CBD)	28
d) Helsinki-Übereinkommen	29
2.3. Nationale Strategie	30
2.4. Europäische Bestrebungen und Tendenz	31
3.1. Allgemeingültiger Rechtsrahmen	34
3.1.1. Aufbau	34
a) Völkerrecht	34
b) Europäisches Gemeinschaftsrecht	35
c) Nationales Recht	35
3.1.2. Kompetenzen und Zuständigkeiten	36
a) Völkerrechtsebene	36
b) Gemeinschaftsebene	36
c) Bund	38
d) Länder	39
e) Kommunen und Landkreise	39
3.2. Formelles Recht	39
3.2.1. Grundsätzliche Verfahren	39
3.2.2. Planungs- und Zulassungsebene	39
3.2.3. Information und Kommunikation und Rechtsschutz (Partizipatorische Ansätze)	40
a) Völkerrecht: Aarhus-Konvention	40

b) Europäisches Gemeinschaftsrecht:	41
aa) Umweltinformationsrichtlinie	41
bb) Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie.....	42
cc) IVU-Richtlinie.....	43
dd) SUP-Richtlinie	43
ee) Aarhus-Richtlinie	45
ff) Wasserrahmenrichtlinie.....	45
c) Nationales Deutsches Recht	46
aa) (Bundes-) Informationsfreiheitsgesetz (IFG)	46
bb) Landesinformationsfreiheitsgesetze.....	46
cc) (Bundes-) Umweltinformationsgesetz (UIG).....	47
dd) Landesumweltinformationsgesetze (LUIG).....	50
ee) Verwaltungsverfahrensgesetze	51
d) Defizite für ein IKZM im Rahmen des Zugangs zu Informationen.....	51
3.3. Materielles Recht.....	51
3.3.1. Fachgesetze und UGB	51
3.3.2. Koordination und Schnittstellen.....	52
3.3.4. Grenzüberschreitende Problematik	53
4. Integration der Küstengewässer – am Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie.....	54
4.1. IKZM-Aspekte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.....	54
4.2. Räumliche Überschneidungsbereiche	54
4.3. Arbeitsaufträge und Inhalte	56
4.4. Ziele und Ansprüche	57
4.5. Ergebnis unter besonderer Berücksichtigung des integrativen Ansatzes.....	58
5. Lösungsansätze für ein zu implementierendes IKZM.....	59
6. Integration, integriert oder integrativ – ein Ausblick.....	62
Literaturverzeichnis.....	65
Abkürzungsverzeichnis	68

1. Einleitung

Die Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) in der Odermündungsregion¹ beinhaltet neben der Recherche über Nutzungsmöglichkeiten und tatsächliche Nutzungen in der Küstenzone vor allem die Suche nach Antworten auf die Frage, wie ein IKZM² in Deutschland zu implementieren sein könnte und wie vorhandene Strukturen, wie auch Recht eingebunden und verbessert werden können, um dem hohen Anspruch eines europäisch initiierten IKZM gerecht zu werden. Hintergrund einer solchen Forschung ist stets das Bedürfnis nach sinnvollen Problemlösungen für geeignete Mechanismen in realen Situationen, wobei im Vordergrund rechtswissenschaftlicher Auseinandersetzung sodann Strategieentwürfe für eine nachhaltige Planung mit dem Ziel einer möglichen Konfliktvermeidung stehen; freilich in europäischem Kontext erweitert um Harmonisierungsgedanken.

Die Integration der Küstengewässer ist ein Themenkomplex, der in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung ist.

Die Küstengebiete sind heute durch zunehmend vielfältige und oftmals widerstreitende Nutzungsansprüche von Wirtschaft, Verkehr und Erholung, aber auch durch besonders schützenswerte sensible Ökosysteme gekennzeichnet. Durch die rapide Technologisierung wurde der Gebrauch der Meere, insbesondere in den hier interessierenden Küstenbereichen in den letzten Jahrhunderten immer weiter ausgedehnt. Ob und wie diese aquatischen und terrestrischen Bereiche dies verkraften, aber auch wie diese Situation sinnvoll gestaltet werden kann, ist eine Frage des IKZM-Gedankens. Die Küstengewässer als ein großer betroffener Ausschnitt dieser Gebiete ist daher mit deren Integration als ein wesentlicher Teilbereich eines zu realisierenden integrierten Küstenzonenmanagements zu qualifizieren.

1.1. Begriffsbestimmung

1.1.1. Integration

Integration, abgeleitet vom lateinischen Wort *integer*, meint dabei nach dem deutschen Verständnis grundsätzlich die Herstellung eines Ganzen. Für jeden denkbaren wissenschaftlichen Themenkomplex ist jedoch eine gesonderte Definition der Integration vorhanden.

¹ Siehe dazu www.ikzm-oder.de.

² Vgl. dazu Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30.05.2004 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management für die Küstengebiete in Europa und Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30.05.2004 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management für die Küstengebiete in Europa.

Die Begrifflichkeit des integrierten Umweltschutzes bzw. der integrierten Umweltpolitik wird nicht nur im gemeinschaftsrechtlichen Rechtsraum einheitlich verwendet, was teilweise mit den Eigenarten der Instrumente begründet wird.³

Aus nationaler juristischer Sicht kann Integration in Hinblick auf ein IKZM jedoch nur bedeuten, dass die einzelnen Fachbereiche, welche durch das IKZM tangiert werden, miteinander kommunizieren und eine koordinierte Planung und Zulassung von Plänen und Vorhaben durch ein geeignetes ineinander greifendes und verzahntes Instrumentarium erfolgt. Dieses wird nach den IKZM-Prinzipien durch eine nachfolgende Kontrolle und Anpassung ergänzt und komplettiert.

Das Attribut „integriert“ steht im Gegensatz zu „sektoral“, wobei letzteres als grundsätzliche Beschreibung dem derzeit bestehenden nationalen Rechtsgefüge im Umweltbereich eher zuzuordnen ist. Sektoral meint in diesem Zusammenhang, dass die Umweltthemen ihren jeweiligen Funktionen zuzuordnen sind, die medialen Umweltregelungen also den einzelnen Medien wie bspw. Boden, Wasser und Luft gewidmet sind, wohingegen kausal ausgerichtete Normen die Bekämpfung von Gefahren aufgrund bestimmter Stoffe bezwecken und die vitale Einordnung den Schutz von Tieren und Pflanzen bezweckt.⁴

Freilich soll nicht vergessen werden, dass gerade unter dem Einfluss europäischer Rechtsakte das bundesdeutsche Umweltrecht in den letzten Jahren wesentliche Änderungen erfahren hat, die einer stärkeren Querschnittsorientiertheit Rechnung tragen sowie durch die zukünftigen Bemühungen um ein Umweltgesetzbuch nach der Föderalismusreform noch erfahren wird. Der Integrationsgedanke und letztlich auch die – wenn auch nicht uniform benutzte - Begrifflichkeit Integration bzw. Integrierung wurde auf Gemeinschaftsebene durch die Verwendung des Integrierten Umweltschutzes zunächst in den Aktionsprogrammen aber auch in Rechtsakten wie beispielsweise der IVU-RL eingebunden.

Instrumente des integrierten Umweltrechts müssen sich einerseits mit den Auswirkungen weiterer Beeinträchtigungen wie z.B. Immissionen aus Anlagenbetrieben und daraus folgenden Gewässerbelastungen und andererseits mit der Verhinderung oder Verringerung der Einwirkungen auf die Umwelt z.B. Zulassung der Anlage mit Auflagen zum Schutz der einzelnen Umweltmedien auseinandersetzen. Es sind also die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt als Ganzes abzuschätzen und die Einwirkungswege, auf denen die Auswirkungen beruhen, zu eruieren. Sofern Regelungen diese Hauptfragen enthalten und berücksichtigen, sind hinreichend bestimmte Ansätze für die Klassifizierung als integrierte Ausrichtung gegeben.

³ Vgl. *Röckinghausen*, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, 1998, S.145.

⁴ *Breuer*, Umweltschutzrecht in: *Schmidt-Aßmann*, Besonderes Verwaltungsrecht, Rn. 37 ff.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Integration als Beschreibung einer finalen Vorgehensweise letztlich das Gegenteil der isolierten Betrachtung und damit eine umfassende Regelungsmöglichkeit, da ganzheitlich wirkend, darstellt. Im Umweltbereich bedeutet dies, dass ein integriertes Verfahren medienübergreifend und ökologisch sein soll.

1.1.2. Der Begriff der Küstengewässer

Für die weitere Begriffserläuterung der zu integrierenden Küstengewässer ist festzustellen, dass diese aus rechtswissenschaftlicher Sicht hingegen einfacher zu bestimmen sind; da sie legaldefiniert sind. Sie stellen Hoheitsgewässer der Bundesrepublik Deutschland dar.

Das Wortgebilde „Küstengewässer“ findet sich jedoch nicht nur in nationalem deutschem Recht sondern auch im Gemeinschaftsrecht, wobei es herauszufiltern gilt, welche Überschneidung hier gegeben ist.

a) Abgrenzung zum Küstenmeer

Wesentlich bei der Einordnung der jeweiligen aquatischen und/oder terrestrischen Bereiche ist nach der geltenden Normenpyramide die Frage des Rechtsrahmens, welcher sich im aquatischen Bereich durch das seevölkerrechtliche Zonierungsprinzip bestimmen lässt und damit weit reichende Details bezüglich des geltenden Rechtsregimes vorgibt.

Nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ)⁵ wird das Meer, ausgehend von der sog. Basislinie, welche grundsätzlich der Niedrigwasserlinie entlang der Küste entspricht (Art. 5 SRÜ), in verschiedene Zonen eingeteilt, in denen der Küstenstaat unterschiedlich weit reichende Befugnisse innehat. So gibt es die inneren Gewässer oder Eigengewässer, welche landwärts der Basislinie und das Küstenmeer, welches wiederum seewärts von dieser gelegen ist. Die Basislinie bestimmt die Ausdehnung der inneren Gewässer und den Verlauf der weiteren Zonen, weshalb ihr besondere geopolitische Bedeutung⁶ zukommt. Die normale Basislinie ist nach Art.5 SRÜ die Linie, „wie sie in den vom Küstenstaat amtlich anerkannten Seekarten großen Maßstabs eingetragen ist“. Weitere Regelungen zur Festlegung der Basislinien nach Art. 7, 9 und 10 SRÜ kann der Küstenstaat nach Art.14 SRÜ kombinieren, was im Fall Deutschlands und speziell der Ostseeküsten mit

⁵ Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982 (BGBl. II, 1994, S. 1798), in Kraft getreten am 16.11.1994.

⁶ Siehe *Vitzthum*, Maritimes Aquitorium und Anschlusszone in: *ders.*, Handbuch des Seerechts, Kapitel 2, III. Küstenmeer, Rn.12.

dem Odermündungsgebiet erfolgt ist. So ist es nach Art.7 SRÜ möglich, sog. gerade Basislinien bei tief eingebuchteten und eingeschnittenen Küsten zu ziehen, wobei Basispunkte an der Küste bestimmt werden, die mit geraden Linien verbunden werden. An den Vorpommerschen Bodden, Haffen und Inseln wurden gerade Basislinien, so u.a. Wittow mit Jasmund, Jasmund mit Nordperd am Mönchgut und weiter bis nach Usedom, gewählt.

Die Grenze des Küstenmeeres darf nach Art. 3 SRÜ nicht mehr als 12 Seemeilen von der Basislinie entfernt sein. Hier hat der Küstenstaat die nahezu uneingeschränkte territoriale Souveränität, welche nur durch das Recht der friedlichen Durchfahrt (Art. 17 ff. SRÜ) belastet ist. Seewärts setzt sich nach dem Küstenmeer die Anschlusszone maximal bis zu einer Breite von 24 Seemeilen ab der Basislinie (Art. 33 SRÜ) fort, wobei hier der Küstenstaat Kontrollrechte und Durchsetzungsbefugnisse bzgl. Zoll- und Finanzgesetzen, aber auch Einreise- und Gesundheitsgesetze hat. An das Küstenmeer grenzt seewärts zudem die vom Küstenstaat ausweisbare Ausschließliche Wirtschaftzone (AWZ) (Art. 57 SRÜ); ein Gebiet sui generis, welches maximal 200 Seemeilen, gemessen von der Basislinie aus, bis zur Hohen See (Art. 57 SRÜ) reicht. Dort hat der Küstenstaat gem. Art. 56 Abs.1 SRÜ funktional begrenzte Hoheitsrechte⁷.

Die Bundesrepublik hat am 11.11.1994 die nach dem Art. 3 SRÜ zulässige maximale und insoweit auch gewohnheitsrechtlich⁸ anerkannte Ausdehnung von 12-Seemeilen in Anspruch genommen und diese entsprechenden Gebiete in Ost- und Nordsee als Küstenmeer proklamiert⁹.

b) Küstengewässer

Im deutschen Gewässerschutzrecht findet sich die Begrifflichkeit der Küstengewässer in einer zentralen Rechtsnorm des Bundes, nämlich im Wasserhaushaltsgesetz (WHG)¹⁰ wieder.

Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a WHG ist das Küstengewässer das Meer zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der oberirdischen Gewässer und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres, wobei deren Verlauf wiederum der Hoheitsgrenze, also jener des Küstenmeeres entspricht.

⁷ *Gündling*, S. 119 m.w.N.

⁸ Mit Stand vom 1.1.2006 haben von 153 Küstenstaaten 138 Staaten ein 12 Sm breites Küstenmeer ausgewiesen. Vgl. dazu und zu Geschichte und Bemessung *Vitzthum*, *Maritimes Aquitorium und Anschlusszone in: ders., Handbuch des Seerechts*, Kapitel 2, III. Küstenmeer, Rn. 96 ff (97).

⁹ Proklamation der Bundesregierung über die Ausweitung des deutschen Küstenmeeres vom 11.11.1994, BGBl. I S. 3428.

¹⁰ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.8.2002, BGBl. I S. 3245, geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 6.1.2004, BGBl. I S. 2.

Im Unterschied zur seevölkerrechtlichen Regelung betreffend das Küstenmeer, wonach die landseitige Grenze gemäß Art. 5 SRÜ durch die der Niedrigwasserlinie grds. entsprechende Basislinie bestimmt wird, ist im nationalen Wasserrecht diese Begrenzung in der Regel durch die Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser vorgegeben.

Für die Ostsee jedoch ist diese Diskussion und Unterscheidung eine Scheinproblematik, da die Niedrigwasserlinie zumeist der Mittelwasserlinie entspricht.

Nach § 1 Abs.1 S.3 Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG M-V) gehören zu den Küstengewässern zusätzlich auch die Sund- und Boddengewässer sowie Haffe und Wieke.

Das WHG stellte bislang Rahmenrecht nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG dar, welches durch spezifische Landesregelungen ausgefüllt und konkretisiert wurde, wobei das europäische Gemeinschaftsrecht dieses Rechtsgebiet in der letzten Zeit wesentlich beeinflusst hat und auch in naher Zukunft beeinflussen wird.¹¹ Nach der Föderalismusreform ist diese Zuordnung dergestalt geändert worden, dass das Gebiet des Wasserhaushalts gem. Art. 74 Abs.1 Nr. 32 einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung darstellt und die Länder gem. Art. 72 Abs.3 Nr. 3 GG nunmehr von etwaigen Bundesregelungen durch Gesetz abweichen können, soweit es sich um den Wasserhaushalt ohne anlagen- und stoffbezogene Regelungen handelt. Es werden allerdings keine grundsätzlichen Änderungen im Zuge der Reform erwartet.

Die Begrifflichkeit „Küstengewässer“ findet man jedoch noch in einem weiteren Rechtsakt, nämlich in der gemeinschaftsrechtlichen Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, der sog. Wasserrahmenrichtlinie¹². Die Richtlinie, erlassen zur Erhaltung und Verbesserung der aquatischen Umwelt, bezieht sich auf Flussgebietseinheiten, die wiederum in ihrem jeweiligen Einzugsgebiet –unabhängig von Staats- und Verwaltungsgrenzen- ihnen zugeordnete binnenländische Oberflächengewässer wie Bäche, Flüsse, Seen, Übergangs- und Küstengewässer aber auch das Grundwasser umfassen.¹³

Als Küstengewässer werden gem. Art. 2 Nr. 7 Wasserrahmenrichtlinie die Oberflächengewässer auf der landwärtigen Seite der Linie, auf der sich jeder Punkt eine Seemeile seewärts vom nächsten Punkt der Basislinie befindet, von der aus die Breite der Hoheitsgewässer gemessen wird, gegebenenfalls bis zur äußeren Grenze eines

¹¹ Siehe dazu im Folgenden. U.a. wurde mit der 7. WHG-Novelle 2002 die EG-Wasserrahmenrichtlinie im Wesentlichen in deutsches Recht umgesetzt.

¹² Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. Nr. L 237 vom 22.12.2000, S. 1.

¹³ Art. 1 Wasserrahmenrichtlinie.

Übergangsgewässers, definiert. Nach Art. 2 Nr. 1 Wasserrahmenrichtlinie sind die Hoheitsgewässer, d.h. auch die Gewässer jenseits der Einmeilenzone, also im Küstenmeer gelegen, eingeschlossen, soweit deren chemischer Zustand betroffen ist.¹⁴

Damit ist das als gemeinschaftsrechtlich einzustufende Küstengewässer nach der Wasserrahmenrichtlinie grds. am schmalsten bemessen und grds. zumindest seewärts identisch mit der ersten Seemeile des Küstenmeeres.

Küstengewässer entsprechen daher sowohl nach der deutschen als auch nach der gemeinschaftsrechtlichen Definition nicht exakt dem Küstenmeer.

c) Küstenzone des Integrierten Küstenzonenmanagements¹⁵

Von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang ein weiterer Begriff, nämlich jener der Küstenzone im Sinne des IKZM. In dem Text der unverbindlichen EG-Empfehlung für ein IKZM sind sowohl weder Definition noch räumliche Abgrenzungskriterien der Küstenzone bzw. der Küstengebiete enthalten; Es ist jedoch weit verbreitete Ansicht, dass die Küstenzone sowohl seewärts in die ausschließliche Wirtschaftszone hineinreichen soll, als auch landwärts gesehen Gewässer umfasst, welche nicht mehr als Küstengewässer im Rechtssinne gelten, und zudem auch jenen nachfolgende Landflächen umfasst. Bezogen auf die Küstenzone des IKZM stellen demnach die Küstengewässer, egal auf welche Definition oder auf welchen Rechtsakt gestützt, jedoch nur einen Ausschnitt dar.

Obwohl die EG-Empfehlung für ein IKZM eine Definition der Küstenzone vermissen lässt, versteht die Nationale Strategie unter dem Begriff Küstenbereich den Raum, „in dem terrestrische und maritime Prozesse und Nutzungen (ökologische, ökonomische und soziokulturelle) sich gegenseitig beeinflussen“.¹⁶ Damit fallen seewärts neben den Küsten- und Übergangsgewässern i.S.d. Wasserrahmenrichtlinie das gesamte Küstenmeer, die Ausschließliche Wirtschaftszone und die „in den Ästuaren anschließenden tidebeeinflussten Abschnitten“ sowie die landseitig angrenzenden Landkreise bzw. Verwaltungseinheiten in die „Küstenzone“; die jeweilige Breite wird durch die vorhandenen Wechselbeziehungen definiert.¹⁷

¹⁴ Entsprechend differenziert § 32 c WHG, dazu auch *Knopp*, Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie aus der Sicht der Länder, ZfW 2003, S. 9.

¹⁵ Es soll an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass in der deutschen Fassung der EG-Empfehlung für ein IKZM die „Coastal Zone“ der Begriff der Küstengebiete einheitlich verwendet wurde.

¹⁶ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement (Bestandsaufnahme, Stand 2006), S. 58.

¹⁷ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, S. 58.

1.2. Untersuchungsziel

Der Zweck der Befassung mit diesem Thema ist die Feststellung, welcher Rechtsrahmen zum Zeitpunkt der Untersuchung besteht und ein Ausblick, ob bzw. wie ggfs. dieser sinnvoll verändert werden kann, so dass die Küstengewässer im Sinne der Integration ein in sich geschlossenes Ganzes darstellen. Der grundsätzliche inhaltliche und qualitative Anspruch eines IKZM wird hierbei durch die europäischen Rechtsakte wegen fehlender Bindungskraft derselben aber auch mangels Detailvorgaben lediglich umrissen.

Das Ergebnis ist also eine Darstellung der mit einem realisierten IKZM verbundenen möglichen Modifikationen der betroffenen Rechtsgrundlagen, auf deren Grundlage eine räumliche, administrative und intersektorale Integration der EG-Zielvorgaben im Rahmen des IKZM im deutschen Recht stattfinden kann.

Die Bandbreite der zu untersuchenden Vorschriften umfasst nicht nur die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu Zuständigkeiten und Kompetenzen in den einzelnen Kernbereichen der in den europäischen Rechtsakten angesprochenen Politikbereiche als materielle Vorgaben sondern auch die für das IKZM erforderlichen Verfahrensregelungen, jene des so genannten Managementverfahrens mit Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit als ein Erfordernis für ein taugliches Procedere. Des Weiteren wird freilich der Einfluss der einschlägigen völker- und europarechtlichen Regularien wie etwa die sogenannte Aarhus-Konvention¹⁸, die SUP-Richtlinie¹⁹ sowie Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie²⁰ auf Inhalt und Verfahren eines IKZM untersucht.

Bei der Bestimmung der rechtlichen Grundlagen sowie beim Aufzeigen von Steuerungsmöglichkeiten für das IKZM (integrativer und intergenerationeller Ansatz) stehen die Analyse der Reichweite des jeweiligen Rechtsregimes (nationales Recht/Europarecht/Völkerrecht) sowie seine Auswirkungen auf niederrangige Rechtsebenen im Zentrum der Betrachtungen.

¹⁸ Aarhus-Konvention = UN/ECE Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet am 25. Juni 1998, in Kraft seit 30.10.2001, ratifiziert durch die EG am 17.2.2005.

¹⁹ SUP Richtlinie = Richtlinie 2001/42/EG vom 27.6.2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

²⁰ Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie = Richtlinie 2003/35/EG vom 26.5.2003 über die Beteiligung und der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

2. Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM)

Das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) verfolgt eine nachhaltige Nutzung der Küstenzone. Diese Idee basiert auf der rechtlich nicht verbindlichen Empfehlung 2002/413 EG zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete (IKZM) in Europa vom 30.5.2002.²¹ Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) soll die positive Entwicklung des Küstenbereichs unter ausgewogener Berücksichtigung von Nutzungsinteressen und Schutzbedürfnissen bei besonderer Beachtung des Nachhaltigkeitsgedankens unterstützen. Es soll des Weiteren bestehende Konflikte, etwa aufgrund der Bedürfnisse nachfolgender Generationen, des Technologie- und Nutzungsartenfortschritts und des grundsätzlichen Freiraumbedarfs im Küstenbereich aufzeigen und einer Lösung zuzuführen; insoweit stellt das IKZM ein koordinierendes Steuerungsinstrument dar.

Integriertes Küstenzonenmanagement ist ein dynamischer, kontinuierlicher, iterativer und vom Nachhaltigkeitsgrundsatz geleiteter Prozess unter systematischer Koordination aller Entwicklungen im Küstenbereich, jeweils in denen durch die natürliche Dynamik und Belastbarkeit der Region gesetzten Grenzen. IKZM hat daher eine Doppelrolle inne, es tritt daher gleichzeitig als zu beachtendes Leitbild und begleitender Prozess ein. Ein wesentliches Ziel des IKZM-Gedankens ist die Stärkung des ökologischen Aspekts bei der Entwicklung des Küstenbereichs unter besonderer Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips.

Als weitere Aufgabe ist Integration zu qualifizieren, wobei das IKZM ein Muster für politisches und gesellschaftliches Handeln auf allen Ebenen im Küstenbereich vorgibt und die Entwicklung des Küstenbereichs in umfassender Betrachtungsweise steuern soll. Wesentlich für IKZM ist die Einbeziehung aller Akteure, also neben relevanten Politikbereichen und Verwaltungsebenen insbesondere auch jene der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen. Integration muss jedoch nicht nur Integration der verschiedenen tangierten Fachbereiche bedeuten - sondern gleichzeitig auch Teilhabe der Öffentlichkeit umfassen, welche sich in Information, Beteiligung im engeren Sinne durch Mitentscheidung und Überprüfung erschöpft. Da IKZM keine starre Lösung als Endergebnis präsentiert, sondern einen kontinuierlichen Prozess darstellt, welcher Phasen der Planung, Umsetzung und Evaluation von Veränderungen im Küstenbereich sinnvollerweise verbindet, sind ggfs. erforderliche Anpassungen für die Zukunft möglich und damit wichtige Erfahrungstransfers in die Zukunft gewährleistet. Hauptsächliche Aufgaben eines IKZM sind weiterhin Partizipation und Kommunikation, wobei beide ihrerseits zwingend Information voraussetzen.

²¹ ABl. EG L 148/24.

Ziel aller dargestellter Alternativen müsste in jedem Fall die Stärkung der Informationen, Beteiligung und Einführung eines geeigneten integrativen Managements in der so genannten Küstenzone sein, denn Schlagworte für das IKZM sind Beteiligung, Information, Integration und Management in der Küstenzone.

2.1. Definitionen und Prinzipien

In der EG-Empfehlung für ein IKZM finden sich kaum Definitionen. Jedoch sind in Kapitel II Grundsätze enthalten, welche das Verständnis eines IKZM näher beschreiben können. Es handelt sich um insgesamt 8 Prinzipien:

- Umfassende globale Betrachtungsweise (thematisch wie geografisch), die die Interdependenz und die Unterschiedlichkeit natürlicher Systeme und der Tätigkeiten des Menschen, die die Küstengebiete beeinflussen, berücksichtigt.
- Langfristige Sichtweise, die das Vorsorgeprinzip berücksichtigt und den Bedürfnissen der heutigen und der künftigen Generationen Rechnung trägt.
- Anpassungsfähiges Management im Zuge eines mehrstufigen Prozesses, das eine Anpassung je nach der Entwicklung der Probleme und der Kenntnisse ermöglicht. Das setzt eine solide wissenschaftliche Grundlage in Bezug auf die Entwicklungsprozesse voraus, denen das Küstengebiet unterliegt.
- Widerspiegelung der spezifischen Bedingungen in dem betreffenden Gebiet und der großen Vielfalt der europäischen Küstengebiete, die eine Antwort auf die konkreten Erfordernisse mit spezifischen Lösungen und flexiblen Maßnahmen ermöglicht.
- Ausnutzung natürlicher Prozesse und Berücksichtigung der Belastbarkeit von Ökosystemen, um die menschlichen Tätigkeiten umweltfreundlicher, sozial verträglich und auf lange Sicht wirtschaftlich tragbar zu machen.
- Einbeziehung aller betroffenen Parteien (Wirtschafts- und Sozialpartner, Organisationen zur Vertretung der ortsansässigen Bevölkerung der Küstengebiete, Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaftssektor) in den Managementprozess, z. B. mittels Vereinbarungen und auf der Basis gemeinsamer Verantwortung.
- Einbeziehung von und Unterstützung der maßgeblichen Verwaltungsstellen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, zwischen denen angemessene Verbindungen mit dem Ziel hergestellt bzw. aufrechterhalten werden sollten, die verschiedenen bestehenden Politiken besser zu koordinieren. Gegebenenfalls sollten Partnerschaften mit und zwischen regionalen und lokalen Behörden geschlossen werden.

- Einsatz einer Kombination von Instrumenten, die die Kohärenz zwischen den sektoralen politischen Zielen sowie zwischen Planung und Bewirtschaftung steigern können.

2.1.1. Integration

Die Integration ist bereits in dem ersten Grundsatz zu finden, wenn es heißt: „Umfassende globale Betrachtungsweise (thematisch wie geografisch), die die Interdependenz und die Unterschiedlichkeit natürlicher Systeme und der Tätigkeiten des Menschen, die die Küstengebiete beeinflussen, berücksichtigt“. Sie stellt eine ganzheitliche, umfassende, medienübergreifende Betrachtungsweise sicher.

Zudem ist der integrierende Ansatz auch in den anderen 7 Prinzipien enthalten, sowohl durch die Einbindung, also Integration aller betroffener Akteure, aber auch der Verwaltungsstellen, aller Ebenen, der spezifischen regionalen Gegebenheiten, der verschiedenen zeitlichen Räume aber auch durch die Betonung der Mehrstufigkeit aber auch der Kombination und Kohärenz und durch die entsprechende Verankerung der jeweiligen Lösungsoptionen.

2.1.2. Küstenzone

Eine Legaldefinition für die Küstenzone ist, wie bereits oben dargestellt, nicht existent. Die deutsche Fassung stellt vielmehr auf den vom englischen Wort Coastal Zone übersetzten Begriff Küstengebiet ab.

Zur Beschreibung wird in Kapitel I der EG-Empfehlung für ein IKZM auf den Schutz der Küstenumwelt sowohl des Meeres- als auch des Landstreifens der Küstengebiete verwiesen. Die Kapitel II bis IV enthalten lediglich das Wort Küstengebiet als Umschreibung des Gegenstandswertes.

2.1.3. Management

Die Begrifflichkeit „Management“ ist dem deutschen Recht, insbesondere dem Umweltrecht – wie vieles aus dem Bereich des IKZM - eher fremd.

Durch die Novelle des Wasserrechts, bedingt durch die gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Umsetzungsbedürfnisse der Wasserrahmenrichtlinie hat jedoch das Management als neue Begrifflichkeit in das deutsche Recht Einzug gehalten. Das Management selbst ist jedoch eine dem Wirtschaftssektor entspringende Organisationsform, welche den Grundzügen des

deutschen Verwaltungsrechts und der historisch gewachsenen Verwaltungspraxis zuwiderläuft. Daher ist hier nicht nur ggfs. legislativ zu überlegen, ob das Wort Eingang in einen etwaigen Normtext finden sollte, darüber hinaus stellt sich auch die Frage, ob das Recht ein dem Management im Sinne von IKZM ähnliches Verfahren bereits aufweist.

a) Verwaltungshandeln: privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich

In der Bundesrepublik Deutschland werden privatrechtliches und öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln unterschieden; Da es sich bei IKZM selbstverständlich nicht um eine fiskalische Betätigung handeln kann, erfolgen daher ausschließlich Ausführungen zu letzterem.

b) Arten öffentlich-rechtlichen Handelns

Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln wird in schlicht-hoheitliches (informelles und tatsächliches Handeln sowie Emissionen), einseitig hoheitliches mit oder ohne Außenwirkung (Verwaltungsakt, Rechtsverordnung, Satzung, öffentlich-rechtlicher Vertrag und Einzelanweisung) sowie förmliches Verwaltungsverfahren (anzuwenden für komplexe und schwierige Sachverhalte, bei denen durch geeignete Form- und Verfahrensvorschriften ein objektives und faires Verfahren sowie eine angemessene Interessenberücksichtigung im Ergebnis erfolgen kann), unterschieden. Das Planfeststellungsverfahren, für eine Vielzahl von beteiligten Personen und Interessen geeignet und ausgestaltet, stellt ein solches förmliches Verwaltungsverfahren dar und kann in Form eines Gesetzes, einer Rechtsverordnung, einer Satzung oder eines Verwaltungsakts erfolgen. Während das Raumordnungsprogramm als weitere mögliche Verwaltungsentscheidung beispielsweise als Rechtsverordnung erlassen wird, wird der Bebauungsplan hingegen als Satzung und der Haushaltsplan als Gesetz veröffentlicht bzw. verkündet. Ein weiteres Instrument ist mit dem Planfeststellungsbeschluss gegeben, welcher als Verwaltungsakt eingeordnet wird; Anwendung findet jener bei z.B. bei Entscheidungen zu Häfen und im ähnlich gelagerten Verkehrsbereich z.B. bei Fernstrassen nach § 17 Bundesfernstraßengesetz und gem. § 28 PersBefördG.

c) Deutsches Verwaltungshandeln und IKZM-Management

Welche Begrifflichkeit am Ende einem Produkt aus einem erfolgreich beendeten IKZM-Prozess zugesprochen werden sollte, kann eigentlich dahinstehen. Wesentlich zu der

Entscheidungsfindung sollten der Charakter, die Form und die Vergleichbarkeit mit anderen Rechtsakten beitragen.

Ein einfacher Verwaltungsakt und schlicht hoheitliches Handeln scheiden wegen der Einfachheit, Fokussiertheit auf ein konkretes Objekt oder Interesse und der mit diesen Begriffen nicht verkörperten Verfahrensetappen – aber vor allem wegen der wörtlich damit nicht verbundenen Beteiligungsrechte aus. Diese können zudem in keinem Fall der erforderlichen Integration angemessen Rechnung tragen.

Ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zum IKZM als verwaltungsrechtlicher vertragliche Regelung ist nur soweit als tauglich zu qualifizieren, als dass das im IKZM-Prozess entwickelte Management verbindlich für alle gilt, was wiederum zur Voraussetzung hätte, dass alle Beteiligten durch den Vertrag gebunden werden. Die nach §§ 54 ff. VwVfG erforderlichen Merkmale wie Begründung, Aufhebung oder Änderung eines Rechtsverhältnisses auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts einer Behörde mit Bürgern und/oder anderen Behörden sind unproblematisch erfüllt und eine solche Konstellation würde zu einer gesteigerten Compliance der getroffenen Festlegungen führen. Diese Lösung kann gleichwohl nicht überzeugen, da erhebliche praktische Schwierigkeiten – nicht nur wegen der Vielzahl der Beteiligten sondern auch wegen der zeitlichen Unabsehbarkeit der Unterschriftsreife und tatsächlicher –unterzeichnung zu erwarten wären und daher ein Vertrag als nicht durchsetzungsfähig einzustufen ist. Ein förmliches Verfahren wie das Planfeststellungsverfahren kommt dem IKZM innewohnenden Prozess daher am nächsten.

Sinnvoll erscheint für die Ergebnisbezeichnung die Wortwahl Programm oder Plan und nicht Beschluss, da sie dem vielschichtigen Gebilde eines mehreren Interessen und Schutzgütern unterworfenen IKZM am ehesten gerecht wird. Dieses Produkt sollte wie ein materielles Gesetz behandelt werden, nämlich generell-abstrakt für das betreffende Gebiet gestaltet sein, also in Form einer Rechtsverordnung durch die zuständige exekutive Stelle erlassen werden. Vorteil wäre dabei, dass eine allgemeine Verbindlichkeit gegeben ist.

Im Folgenden wird der Klarheit halber die Begrifflichkeit IKZM-Plan verwendet.

2.2. Rechtsakte und Rechtsraum

Bereits 1972 haben Wissenschaftler in den USA sich mit den Spannungen zwischen Nutzungsansprüchen und Schutzbedürfnissen in Küstengebieten beschäftigt; Als ausgleichende Maßnahme wurde damals der „Coastal Zone Management Act“ vorgeschlagen.

Die Europäische Kommission hat seit der Weltkonferenz von Rio de Janeiro 1992²² und der Weltküstenkonferenz in Noordwijk 1993 verschiedene Vorarbeiten (z. B. ein dreijähriges Demonstrationsprogramm²³) geleistet. Der Rahmen und die rechtlichen Vorgaben für die Gestaltung eines IKZM in Form eines Steuerungsinstruments für die Küstenzone werden insoweit durch das geltende Völkerrecht, Europäische Gemeinschaftsrecht, Bundesrecht, Landesrecht und letztlich das Kommunalrecht bestimmt. Es gibt derzeit keinen völkerrechtlichen Vertrag zu einem IKZM, der sich auf deutsches Recht unmittelbar auswirken könnte, weshalb von der nach der Normenpyramide üblichen Reihenfolge: Völkerrecht, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Nationales Recht abgewichen wird und zunächst die speziellen IKZM-Rechtsakte und damit verbundene Aktivitäten kurz dargestellt werden.

2.2.1 Europäische IKZM-Rechtsakte

Den juristischen und europäischen Hintergrund für das IKZM bilden die nach Art. 249 Abs. 5 EGV rechtlich unverbindliche Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30.05.2004 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management für die Küstengebiete in Europa²⁴ und die Entschließung des Rates vom 6.05.1994 zu einer Gemeinschaftsstrategie für ein integriertes Management der Küstengebiete²⁵; indes existiert ein IKZM weder in Deutschland, noch in den anderen europäischen Staaten.²⁶

Empfehlungen bezwecken lediglich die mittelbare Einflussnahme auf ein bestimmtes Verhalten der Adressaten ohne Bindungswirkung²⁷. Nationale Gerichte der Mitgliedsstaaten haben jedoch einschlägige Empfehlungen nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) im Rahmen ihrer Entscheidungen bei der Auslegung gemeinschaftsrechtlicher bzw. nationaler Vorschriften zu berücksichtigen.

Das IKZM verfolgt nach dem Wortlaut der Empfehlung einen strategischen Ansatz, der den Schutz der Küstenumwelt sowie ein nachhaltiges Management der natürlichen Ressourcen des Meeres und des Landstreifens der Küstengebiete unter Anerkennung der Gefahren infolge der Klimaänderungen einschließt, wobei es sowohl auf verantwortungsvolle

²² Siehe <http://coastalmanagement.noaa.gov/welcome.html>.

²³ *Europäische Kommission*, 1999, S. 3 ff.

²⁴ ABl. L 148 vom 6.6.2002, S. 24-27 (202/413/EG) oder <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/l148/l14820020606de00240027.pdf>.

²⁵ ABl. C 135 vom 18.5.1992, S.2.

²⁶ Vgl. dazu Ausführungen zur Evaluation der gemeldeten nationalen Strategien zu einem IKZM.

²⁷ *Grabitz/Hilf*, 2005, § 249 R. 214.

Küstenschutzmaßnahmen unter Berücksichtigung von Küstensiedlungen und Kulturerbe als auch auf nachhaltig günstige Bedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigungslage abstellt. Aber auch funktionierende soziale und kulturelle Systeme wie auch ausreichend große der Öffentlichkeit zugängliche Flächen für Erholungszwecke und aus ästhetischen Gründen sind als wünschenswerte Visionen umfasst. Die Erhaltung bzw. Förderung des Zusammenhalts der Gemeinwesen in Küstengebieten sowie eine bessere Koordinierung von land- und meerseitigen Aktionen sind weitere Aspekte eines IKZM. Allgemein wird IKZM definiert als ein dynamischer, kontinuierlicher und iterativer Prozess, durch den die nachhaltige Entwicklung der Küstenzonen erreicht werden soll. Wirtschaftliche Interessen sollen dabei ebenso eine Rolle spielen wie Schutz, Erhalt und Wiederherstellung der Küstengebiete, jeweils unter Beachtung von partizipatorischen Elementen. IKZM wirkt demnach akteur-, sektor- und institutionsübergreifend und umfasst Planung (ggfs. Entscheidungsfindung), aber auch Management und Monitoring. Die Prozesse, Ziele und Instrumente sollen unter Berücksichtigung aller relevanten politischen und administrativen Ebenen wie auch der verschiedenen Sektoren ganzheitlich betrachtet werden, also „integrativ“ bzw. „integriert“. IKZM stellt daher im Küstenbereich ein auf Konsens beruhendes Instrument für eine nachhaltige Entwicklung i.S.d. der Agenda 21 dar.

Kapitel III der EG-Empfehlung für ein IKZM sieht vor, dass eine komplette Bestandsaufnahme zu Hauptakteuren, Gesetzen und Institutionen, die Einfluss auf das Management ihrer Küstengebiete haben, zu erstellen ist. Die Mitgliedstaaten sollen in Zusammenarbeit mit regionalen Behörden und überregionalen Organisationen entsprechend Kapitel IV EG-Empfehlung für ein IKZM auf der Grundlage der Bestandsaufnahmen gegebenenfalls eine nationale Strategie oder, wenn angebracht, mehrere Strategien zur Umsetzung der in Kapitel II EG-Empfehlung für ein IKZM dargelegten Grundsätze für das integrierte Management der Küstengebiete entwickeln, wobei mögliche Inhalte und Ausrichtungen in Kapitel IV enthalten sind. Diese können z. B. geographisch auf das betreffende Küstengebiet beschränkt, aber auch auf größere – staatsgebietlich unbeeinflusste – Räume ausgerichtet sein. Die Strategien sollten die Aufgaben der Akteure der Verwaltung und Verfahren für die Koordinierung ihrer Maßnahmen ermitteln und durch die Wahl der Akteure eine angemessene Kontrolle, geeignete Strategie und eine hinreichende Stetigkeit der Maßnahmen gewährleisten. Ebenso soll die Strategie eine angemessene Kombination von Instrumenten zur Umsetzung der acht Grundsätze des integrierten Managements der Küstengebiete aus Kapitel II der EG-Empfehlung für ein IKZM enthalten. Darüber hinaus sind ggfs. nationale strategische Küstenpläne zur Förderung eines integrierten Managements

aufzustellen. Grunderwerbsmechanismen und Widmungen für den Gemeingebrauch sind in den Strategien vorzuhalten, vertragliche oder freiwillige Vereinbarungen mit Küstengebietnutzern einschließlich Umweltvereinbarungen mit der Industrie als Instrument bedacht werden, wirtschaftliche und steuerliche Anreize zu nutzen und Mechanismen der regionalen Entwicklungsplanung zu verwenden. In rechtlicher Hinsicht sollen einzelstaatliche und ggfs. regionale/lokale Rechtsvorschriften oder Konzepte und Programme zu entwickeln oder beizubehalten, die sowohl auf den Meeres- als auch den Landbereich der Küstengebiete zugeschnitten sind. Des Weiteren ist die Ermittlung von Mechanismen zur Gewährleistung der vollständigen und aufeinander abgestimmten Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die sich auf Küstengebiete auswirken, vorgesehen, welche in besonderem Maße für die Implementierung von Reformen der Gemeinschaftspolitiken geeignet sein müssen. Maßnahmen zur Förderung von Bottom-up-Initiativen und der Öffentlichkeitsbeteiligung für das integrierte Management von Küstengebieten und ihren Ressourcen sollen in den Strategien außerdem Berücksichtigung finden. Für die kontinuierliche Finanzierung von Initiativen des integrierten Managements der Küstengebiete – auch in gemeinschaftlicher Hinsicht – sind Quellen zu ermitteln und bestehende Finanzierungsmechanismen bezüglich ihrer Eignung und Sachdienlichkeit zu kontrollieren. Die nationalen Bestandsaufnahmen zu Akteuren, Gesetzen und Institutionen und deren Einfluss auf Planung und Bewirtschaftung von Küstengebieten sind die Grundlagen für die nationalen Strategien zur Umsetzung der IKZM-Grundsätze und nach Kapitel IV der EG-Empfehlung für ein IKZM an die Europäische Kommission zu melden.

Die Kommission bewertet nunmehr die Ergebnisse der Berichte und wird vor 2008 keine weiteren Schritte in legislativer Hinsicht einleiten.²⁸ Erst mit der in Aussicht gestellten Einführung weiterer Maßnahmen zur Meeresstrategie kann mit Sicherheit abgeschätzt werden, ob und welche Instrumente für ein IKZM aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht effektiv und rechtlich zu verankern sind.

2.2.2. Weitere europäische Vorgaben

Freilich existieren auch andere Regelungen in einschlägigem europäischen Gemeinschaftsrecht, welche sich mittelbar auf ein IKZM auswirken, so z.B. die Natura2000-

²⁸ Europäische Kommission, 2007, KOM(2007) 308 ff. endg.

Richtlinien (FFH- und Vogelschutzrichtlinie)²⁹, der Wasserrahmenrichtlinie (WASSERRAHMENRICHTLINIE)³⁰, IVU- und SUP-Richtlinie aber auch die zu erwartenden Rechtsakte aufgrund der Meeresschutzstrategie³¹.

a) Natura2000 - Richtlinien

Natura 2000 ist ein zusammenhängendes Netz besonderer Schutzgebiete zur Erhaltung europäisch bedeutsamer Lebensräume sowie seltener Tier- und Pflanzenarten in der Europäischen Union. Dieses Netzwerk ist daher ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung des "Übereinkommens über die Biologische Vielfalt", das 1992 anlässlich der Welt-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro unterzeichnet wurde. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind verpflichtet, durch den Aufbau des Natura 2000-Schutzgebietssystems das Naturerbe Europas zu sichern. Die Vogelschutz- und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie bilden den Kern des dem zusammenhängenden (kohärenten) ökologischen Netz „Natura 2000“ in der Europäischen Union zugrunde liegenden Rechtsgefüges. In einem vorgegebenen Zeitplan soll hier ein grünes Band quer durch Europa gezogen werden.

Dieses soll nach der Vogelschutzrichtlinie für die Erhaltung der 181 der im Anhang I aufgeführten Vogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete enthalten, wobei diese Gebiete umfassend gegen Verschmutzung und Beeinträchtigung zu schützen sind. Eine gleiche Zielrichtung hat die FFH-Richtlinie, welche den Schutz der Umwelt durch die Vogelschutzrichtlinie ergänzt und erweitert. Hiernach werden die nach Anhang I und II zur Wiederherstellung oder Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustandes natürlicher Lebensräume und Arten durch die Ausweisung besonderer Schutzgebiete gewährleistet. Besonders schutzwürdige (prioritäre) Lebensraumtypen und Arten genießen zudem einen höheren Schutzstatus.

²⁹ Richtlinie 92/423/EWG des Rates vom 21. 05. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206, S. 7; zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EG, ABl. EG Nr. L 305, S. 42) sowie Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103, S.1; zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG, ABl. EG Nr. L 223, S. 9).

³⁰ Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik vom 23.10.2000 (so genannte Wasserrahmenrichtlinie - WASSERRAHMENRICHTLINIE), Abl. EG L 327/1.

³¹ Grünbuch: Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere. KOM (2006) 275 endg.

b) Wasserrahmenrichtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie (WASSERRAHMENRICHTLINIE) ist am 22.12.2000 in Kraft getreten.

Als Richtlinie ist sie im Unterschied zur Empfehlung für die Mitgliedstaaten dergestalt verbindlich, dass sie in nationales Recht umzusetzen ist. Ein richtlinienkonformer nationaler Rechtszustand, etwa durch Beseitigung, Modifikation oder Schaffung innerstaatlichen Rechts, ist zu schaffen.³² Nach den Erwägungsgründen, insbesondere Nr. 18 und 19, soll durch die WASSERRAHMENRICHTLINIE ein transparenter, effizienter und kohärenter rechtlicher Rahmen für eine gemeinschaftliche Wasserpolitik geschaffen und die Erhaltung und die Verbesserung der aquatischen Umwelt durch eine Einflussnahme auf die Güte der betreffenden Gewässer erzielt werden.

Wegen ihres ganzheitlichen, komplexen und auch strategischen Ansatzes stellt die WASSERRAHMENRICHTLINIE ein Novum dar. Die den verschiedenen Maßnahmen zu unterziehenden so genannten Flussgebietseinheiten werden nicht nach Staats- oder Verwaltungsgrenzen festgelegt und beurteilt, sondern nur nach natürlichen Gegebenheiten, die gesetzmäßig nicht staatsgebietlich begrenzt sind. Diese Flussgebietseinheiten sind Einzugsgebiete oberirdischer (Binnen-)Gewässer mit den ihnen zugeordneten Grundwässern aus allen Zuflüssen und Küstengewässern, die an einer Mündung in das Meer gelangen (Art. 3 WASSERRAHMENRICHTLINIE)³³. Nach Art.1 der WASSERRAHMENRICHTLINIE sind sämtliche binnenländische Oberflächengewässer, wie Bäche, Flüsse, Seen, aber auch Übergangs- und Küstengewässer sowie das Grundwasser vom Anwendungsbereich umfasst. Deutschland hat 10 Flussgebietseinheiten, nämlich Donau, Eider, Elbe, Ems, Maas, Oder, Rhein, Weser und die aus je zwei Flusseinzugsgebieten zusammengesetzten Einheiten: Schlei & Trave sowie Warnow & Peene. Da für die verschiedenen Gewässerkategorien unterschiedliche Bewirtschaftungsziele gelten, ist jeweils zu untersuchen, welche Ziele hier einschlägig sind. Die WASSERRAHMENRICHTLINIE sieht in Art. 4 Abs. 1 lit. a ii i.V.m. Art. 2 Nr. 18 vor, dass innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie alle Oberflächengewässer in einen guten ökologischen und chemischen Zustand gebracht werden sollen (§ 25 a Abs. 1 WHG).³⁴ Während künstliche und erheblich veränderte Gewässer bis 2015 gem. Art. 4 Abs. 1 lit. a iii i.V.m. Art. 2 Nr. 23 und 24 WASSERRAHMENRICHTLINIE (§ 25 b Abs. 1 WHG) ein „gutes ökologischen Potenzial

³² Grabitz/Hilf, 2005, § 249 Rn. 124.

³³ Berendes, 2005, S. 15)

³⁴ Knopp, 2003, S. 43; Irmer, 2003, S. 55.

und einen guten chemischen Zustand“ erreichen müssen, soll das Grundwasser (nur) einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand aufweisen, Art. 4 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 2 Nr. 20 WASSERRAHMENRICHTLINIE (§ 33 a Abs. 1 WHG). Ausnahmsweise sind nach Art. 2 Nr. 1 WASSERRAHMENRICHTLINIE sogar die Hoheitsgewässer, d.h. also auch die Gewässer jenseits der Einmeilenzone im Küstenmeer, vom Anwendungsbereich erfasst, soweit deren chemischer Zustand betroffen ist (§ 32 c WHG).³⁵

Grundlegende Maßnahmen sind alle in Art. 11 Abs.3 der WASSERRAHMENRICHTLINIE bezeichneten Maßnahmen, die der Erreichung der Bewirtschaftungsziele dienen oder dazu beitragen, wobei folgende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben berücksichtigt werden müssen:

Richtlinie über Badegewässer ³⁶	76/160/EWG	ABl. L 31 vom 5.2.1976, S.1-7
Vogelschutzrichtlinie	79/409/EWG	ABl. L 103 vom 25.4.1979, S.1-18; Ber. ABl. L 59 vom 8.3.1996, S.61.
Trinkwasserrichtlinie in der durch die Richtlinie 98/83/EG geänderten Fassung	80/778/EWG	ABl. L 194 vom 25.7.1975, S. 26-31; Ber. vom 3.11.1998, ABl. L 45 vom 19.2.1999, S.55.
Richtlinie über schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen (Sevesorichtlinie)	96/82/EG	ABl. L 10 vom 14.1.1997, S. 13-33.
Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der durch die Richtlinie 97/11/EG geänderten Fassung	85/337/EWG	ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40-48; Ber. ABl. L 216 vom 3.8.1991, S.40; geändert ABl. L 73 vom 14.3.1997, S. 5-15.
Richtlinie über Klärschlamm	86/278/EWG	ABl. L 181 vom 8.7.1986, S. 6-12; Ber. ABl. L 191 vom 15.7.1986, S.23.
Richtlinie über die Behandlung von kommunalen Abwasser	91/271/EWG	ABl. L 135 vom 30.5.1991, S. 40-52.
Richtlinie über Pflanzenschutzmittel	91/414/EWG	ABl. L 230 vom 19.8.1991, S. 1-32; Ber. ABl. L 170 vom 25.6.1992, S. 40.
Nitratrichtlinie	91/676/EWG	ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1-8.
Habitatrichtlinie	92/43/EWG	ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7-50; Ber. ABl. L 59 vom 8.3.1996, S. 63.
Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung	96/61/EG	ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 26-40; Ber. ABl. L 302 vom 26.11.1996, S. 28.

³⁵ Knopp, ZfW 2003, S. 9

³⁶ Wird voraussichtlich bis spätestens 2014 durch die noch nicht in Kraft gesetzte Richtlinie über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung und zur Aufhebung der RL 76/160/EWG (RL 2006/7/EG vom 15.2.2006 ABl. L 64 vom 4.3.2006, S. 37-51) ersetzt.

(IVU-Richtlinie)		
------------------	--	--

Tabelle 1: Eigene Darstellung nach Anhang VI, Teil A der WASSERRAHMENRICHTLINIE.

Die Programme können nach Art. 11 Abs. 4 WASSERRAHMENRICHTLINIE ergänzende Maßnahmen festlegen, wie z. B. administrative, wirtschaftliche oder steuerliche Instrumente, Emissions- und Entnahmebegrenzungen, Verhaltenskodizes, Neuschaffung und Wiederherstellung von Feuchtgebieten, Maßnahmen zur Begrenzung der Nachfrage und zur Verbesserung der Effizienz und zur Förderung der Wiederverwendung aber auch Fortbildungsmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Umweltübereinkommen (Anhang VI Teil B). Solche Maßnahmen sollen nach der nationalen Vorschrift entsprechend § 36 Abs. 4 WHG nur aufgenommen werden, soweit dies notwendig ist, oder auch um einen weitergehenden Schutz der Gewässer zu erreichen. Das Maßnahmenprogramm soll ein ganzheitliches umfassendes Konzept aller möglichen legislativen und exekutiven Instrumente in Form ineinander greifender, abgestimmter und verschiedener Einzelmaßnahmen beinhalten³⁷, wobei Wahl und Kombination der Maßnahmen Kosteneffizienzgesichtspunkten³⁸ Rechnung tragen müssen.

Der Bewirtschaftungsplan, geregelt in § 13 WASSERRAHMENRICHTLINIE, enthält nach Abs. 4 i.V.m. Anhang VII Nr. 7 einen Katalog verschiedener Maßnahmen, die infolge Bestandsaufnahme und Monitoring für die Bewirtschaftung des einzelnen Flusseinzugsgebiets erforderlich sind. Darüber hinaus ist eine Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme eingeschlossen. Der Plan beschreibt demnach das Gewässer in seinen Merkmalen, dokumentiert die wesentlichen Ein- und Auswirkungen auf den Gewässerzustand ebenso wie direkt abhängige Schutzgebiete, Überwachungsnetze sowie die Überwachungsergebnisse. Die festgelegten Bewirtschaftungsziele sind nach dem Anhang VII Nr. 5 WASSERRAHMENRICHTLINIE als Maßstab für die Erforderlichkeit von Maßnahmen aber auch für eine wirtschaftliche Analyse des Wassergebrauchs nach Anhang VII Nr. 6 und 7 WASSERRAHMENRICHTLINIE zur Beantwortung des Themenkomplexes zur Kostendeckung und Kosteneffizienz aufzunehmen (³⁹ Anhang VII Nr. 9 WASSERRAHMENRICHTLINIE bestimmt des Weiteren die Erforderlichkeit von Angaben zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit sowie zu deren Ergebnissen und darauf folgende Änderungen⁴⁰ Diese Inhalte werden entsprechend Anhang VII der

³⁷ Czychowski/Reinhard, 2003, § 36 Rn. 12.

³⁸ Interwies/Kranz/Görlach, 2006, S. 126 ff.

³⁹ Czychowski/Reinhard, 2003, § 36 b Rn. 15 f.

⁴⁰ Czychowski/Reinhard, 2003, § 36 b Rn. 18.

Wasserrahmenrichtlinie Nr. 10 und 11 durch eine einzufügende Aufstellung sämtlicher zuständiger Behörden für Aufstellung, Vollzug oder Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Informationsstellen ergänzt.⁴¹ Art. 14 WASSERRAHMENRICHTLINIE verpflichtet zwar nach dem Wortlaut nur zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von vornehmlich dokumentierenden Bewirtschaftungsplänen. Diese Beschränkung kann und wird jedoch unter Beachtung anderer internationaler Vorgaben z.B. aus der Aarhus-Konvention⁴² und der sie umsetzenden Gemeinschaftsrechtsakte wie Umweltinformationsrichtlinie⁴³ und Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit⁴⁴ nicht dazu führen, dass die konkreten Maßnahmenprogramme von einer Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung befreit sind. Die Beteiligung ergibt sich zudem aus der SUP-Pflichtigkeit nach Art. 6 Abs. 1 der SUP-Richtlinie⁴⁵. Die Öffentlichkeitsbeteiligung betreffend die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans ist gem. Art 14 WASSERRAHMENRICHTLINIE dreistufig angelegt und gliedert sich in Zeitplan und Arbeitsprogramm (bis Ende 2006), einen vorläufigen Überblick über die wichtigen Bewirtschaftungsfragen (bis Ende 2007) und Veröffentlichung der Planentwürfe (bis Ende 2008). Die Öffentlichkeit kann nach Art 14 Abs. 2 WASSERRAHMENRICHTLINIE innerhalb eines Mindestzeitraumes von 6 Monaten Stellung nehmen.⁴⁶

Im Gefolge der erforderlichen Umsetzung der WASSERRAHMENRICHTLINIE wurden neben dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) auch die Landeswassergesetze geändert.⁴⁷ Zu diesem Zeitpunkt war noch die Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 GG einschlägig, wonach der Bund nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen treffen durfte. Mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 18.6.2002 wurde der Umsetzungspflicht bundesseits nachgekommen. Die Bundesländer mussten den nunmehr im WHG verankerten

⁴¹ Czychowski/Reinhard, 2003, § 36 b Rn. 19 ff.

⁴² Aarhus-Konvention = UN/ECE Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterzeichnet am 25. Juni 1998, in Kraft seit 30.10.2001, ratifiziert durch die EG am 17.2.2005.

⁴³ Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates; ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26-32.

⁴⁴ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17-25.

⁴⁵ Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung von Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen vom 27.6.2001, ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30-37.

⁴⁶ Jekel, 2005, S. 35.

⁴⁷ Reinhardt, 2001, S. 124.

Regelungsaufträgen folgen und eigene abschließende Normen erlassen.⁴⁸ Nur ein Teil der Bundesländer kam der Umsetzungspflicht rechtzeitig nach, was unter anderem an dem Rechtsetzungsumfang mit einer erforderlichen Anpassung der LWaG und zudem der Erstellung von Rechtsverordnungen entsprechend der Anhänge II und IV der WASSERRAHMENRICHTLINIE lag.

Insgesamt vier Vertragsverletzungsverfahren sind bislang vor dem Europäischen Gerichtshof wegen nicht fristgerechter Umsetzung der WASSERRAHMENRICHTLINIE durchgeführt worden, so gegen die Portugiesische Republik⁴⁹, die Italienische Republik⁵⁰, das Königreich Belgien⁵¹ und die Bundesrepublik Deutschland⁵².

Die konkrete Umsetzung der WASSERRAHMENRICHTLINIE erfolgte 2004 mit der Bestandsaufnahme nach Maßgabe des Art. 5 WASSERRAHMENRICHTLINIE, wonach die Gewässer zunächst einem bestimmten Typ zugeordnet und nachfolgend Lebewesen, Stoffe und Belastungen dokumentiert sowie eine Analyse, welche die Auswirkungen der o. g. Merkmale auf den Zustand der Gewässer abzuschätzen seien, erstellt wurde. Die Ergebnisse sollten zeigen, ob bestimmte Flussabschnitte, Seen oder Grundwasserleiter die Ziele der Richtlinie erreichen können oder ohne weitere Maßnahmen verfehlen würden.⁵³ Nach der Bestandsaufnahme ist für 60 % der Oberflächengewässer, 53 % der Grundwasserkörper und sogar 91 % der Küsten- und Übergangsgewässer die Zielerreichung unwahrscheinlich.⁵⁴ Die morphologische Beeinträchtigung der Gewässerstruktur, Nährstoffeinträge aus diffusen (landwirtschaftlichen) Quellen sowie die Einleitung von physikalischen, chemischen und prioritären Stoffen sind die Hauptursache für diese Prognose. Bis Dezember 2006 sollen Monitoringprogramme aufgestellt und bis einschließlich 2009 darauf abgestimmte Maßnahmenprogramme gem. Art.11 WASSERRAHMENRICHTLINIE und nach Art. 13 WASSERRAHMENRICHTLINIE Bewirtschaftungspläne erarbeitet werden. Die beiden Letztgenannten stellen die planerischen Instrumente für die Durchsetzung der Bewirtschaftungsziele der WASSERRAHMENRICHTLINIE dar.⁵⁵ Maßnahmenprogramme sollen für jede Flussgebietseinheit oder für einen der in das Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit grundlegende Maßnahmen und, soweit erforderlich, ergänzende Maßnahmen enthalten und bis zum

⁴⁸ Knopp, ZUR 2005, S. 506; Ders., ZfW 2003, S. 9.

⁴⁹ Urteil des EuGH vom 12.1.2006, Rs. C-118/05, ABl. C 60 vom 11.3.2006, S. 11.

⁵⁰ Urteil des EuGH vom 12.1.2006, Rs. C-85/05, ABl. C 60 vom 11.3.2006, S. 10.

⁵¹ Urteil des EuGH vom 15.12.2005, Rs. C-33/05, ABl. C 48 vom 25.2.2006, S. 9.

⁵² Urteil des EuGH vom 15.12.2005, Rs. C-67/05, ABl. C 36 vom 11.2.2006, S. 17.

⁵³ Vgl. Knopp, ZUR 2005, S. 506; Holzwarth, ZUR 2005, S. 512; Breuer, ZfW 2005, S. 11; Ruchay, ZUR Sonderheft 2001, S. 118.

⁵⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, und Reaktorsicherheit und Umweltbundesamt, 2005, S. 60.

⁵⁵ Czyschowski/ Reinhard, 2003, § 36 Rn. 11; Erbguth/Schlacke, 2005, § 11 Rn. 24 f.

22.12.2009 aufgestellt und veröffentlicht werden. Darauf aufbauende konkrete Maßnahmen sind bis 2012 vorzusehen.⁵⁶ Die Implementierung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erfolgte, wie bereits erörtert, auf Bundesebene im WHG. § 36 WHG wurde als komplementäre Vorschrift zu Art.11 der WASSERRAHMENRICHTLINIE entsprechend novelliert und durch landesrechtlich z.B. durch § 130 a LWaG M-V ergänzt.

c) IVU-Richtlinie

Die IVU-Richtlinie weist einen besonderen integrierenden Ansatz auf; Dieser zielt nämlich darauf ab, alle Auswirkungen auf die verschiedensten Umweltmedien und ihre Wechselwirkungen in das Genehmigungsverfahren einfließen zu lassen. Durch ihre umfassende Wirkung stellt sie den Kern des europäischen Anlagengenehmigungsrechts dar.⁵⁷

Sie weist ein Genehmigungskonzept für umweltrelevante Industrieanlagen auf und unterwirft den Anlagenbetrieb einer präventiven Kontrolle, welche sich auf alle Auswirkungen erstreckt. Neben materiellen Vorgaben enthält sie auch Verfahrensanforderungen und Regelungen zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Die IVU-Richtlinie sieht nach ihrem Art. 4 vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen veranlassen, dass solche Anlagen nicht ohne entsprechende Genehmigung betrieben werden; Auf die Errichtung kommt es derweil nicht an. Die nach Art.2 Nr. 1 genehmigungsbedürftigen Anlagen sind in Anlage I als ortsfeste Einrichtungen näher definiert und abschließend aufgezählt⁵⁸, denn hier sind Leistungs- und Kapazitätsgrenzen als den Genehmigungsvorbehalt auslösende Merkmale beschrieben. Umfasst sind nach Art. 12 Abs.1 der Richtlinie von dem Genehmigungsvorbehalt neue Anlagen, aber auch die wesentliche Änderung bereits bestehender Anlagen. Bezüglich der unveränderten Nutzung bestehender Anlagen ist eine Übergangsfrist mit Regelungen für den anschließenden Betrieb enthalten.

d) SUP-Richtlinie

Die SUP-Richtlinie zielt auf die Änderung und Erweiterung der UVP-Richtlinie ab, indem sie – veranlasst durch die Aarhus-Konvention – Änderungen des Öffentlichkeitsbegriffs enthält

⁵⁶ Czychowski/ Reinhard, 2003, § 36 Rn. 4 und § 36 b Rn. 6; Fassbender, NVwZ 2001, S. 247; Knopp, NVwZ 2003, S. 278.

⁵⁷ Erbguth/Schlacke, § 9 Rn. 6.

⁵⁸ Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, 857, 858.

und eine Klageregelung einführt. Letztere verpflichtet die Mitgliedstaaten u.a. zur Einführung von Verbandsklagerechten gegen Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen, die der UVP-Richtlinie unterfallen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist ein mehrphasiges und rechtlich geordnetes Instrument zur frühzeitigen Ermittlung, Beschreibung und Bewertung aller mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen eines Projekts auf bestimmte Umweltfaktoren; Auch die ökologischen Wechselwirkungen werden dabei berücksichtigt und die Entscheidung so vorbereitet.

Durch die UVP wurde erstmals der integrative Ansatz im Europäischen Gemeinschaftsrecht verfolgt, da mit den insofern eindeutigen Vorgaben von der „ein“medialen oder „additiv-medialen“ Umweltschutzsicht zur „übermedialen“ oder besser integrativen Überprüfung und Berücksichtigung der Umweltfaktoren übergegangen wurde.

e) Grünbuch zur künftigen Meerespolitik

Das in diesem Sinne der EU-Meeresschutzstrategie zuzuordnende Grünbuch der Europäischen Kommission „Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere“⁵⁹ wurde am 7.6.2006 vorgelegt; In diesem werden Themenkomplexe zur Gestaltung der künftigen europäischen Meerespolitik diskutiert und Fragen aufgeworfen. Bereits mit der Erstellung des Grünbuchs war eine breite europäische Auseinandersetzung verbunden, welche durch den bis zum 30.6.2007 nachfolgenden Konsultationsprozess weiter verstärkt und vertieft wurde. Nunmehr werden die Stellungnahmen aller Interessierten, welche auch im Internet verfügbar sind, ausgewertet. Die Kommission wird dem Rat und dem Parlament eine Mitteilung mit den Schlussfolgerungen machen, welche jedoch nicht vor Ende 2007 erwartet wird.

So sind als Kernbereiche „Eine wettbewerbsfähige maritime Wirtschaft“, „die Bedeutung der Meeresumwelt für die nachhaltige Nutzung unserer Meeresressourcen“ aber auch die „Förderung maritimer Qualifikationen in Europa“ wie auch die „Optimale Lebensqualität in den Küstenregionen“ darin angesprochen. Ein besonderes Augenmerk jedoch ist auch der marinen Raumplanung zuteil geworden; Unter dem Diskussionstitel „Instrumente bereitstellen für den Umgang mit Ozeanen“ sind nämlich die Arbeitsgebiete „Daten für vielfältige Tätigkeiten“, „Raumplanung für eine wachsende maritime Wirtschaft“ und „die Finanzielle Unterstützung für die Küstenregionen optimal nutzen“ aufgezählt. Die EU stellt

⁵⁹ KOM(2006) 275 endg., Teil II Anhang.

dabei folgende Fragen zur Diskussion: Welche Grundsätze und Mechanismen sollten den maritimen Raumplanungssystemen zugrunde liegen? Wie lassen sich die Planungssysteme für den Land- und den Meeresraum miteinander in Einklang bringen?

Dabei hat man sich von folgenden Thesen und Argumenten leiten lassen:

- Durch expandierende maritime Tätigkeiten wird sich der Wettbewerb um die Nutzung der europäischen Küstengewässer verschärfen.
- Indikative Planung ist für Investitionsentscheidungen von entscheidender Bedeutung.
- Ein Raumplanungssystem für maritime Tätigkeiten ist erforderlich und würde an das in der thematischen Strategie für die Meeresumwelt festgelegte ökosystemorientierte Konzept anknüpfen, zudem aber auch die Genehmigung, Förderung oder Beschränkung von maritimen Tätigkeiten betreffen.
- Eine breite Debatte über die Grundsätze für eine solche Raumplanung sollte durch Erfahrungen von Mitgliedstaaten aber auch Kanada und Australien ergänzt werden.
- Von besonderer Wichtigkeit ist Abstimmung unter den verschiedenen nationalen Systemen, wenn und soweit Entscheidungen, die dasselbe Ökosystem oder grenzüberschreitende Tätigkeiten wie z.B. Pipelines und Schifffahrtsrouten betreffen betroffen sind.
- Diese Planungssysteme müssen unter Mitwirkung aller betroffenen Akteure entworfen werden und geeignete Managementinstrumente enthalten, die politisch einfach und wirtschaftlich effizient sind, wie z.B. Systeme für die Bereitstellung detaillierter räumlicher Daten, kumulierte Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) aber auch Meeresschutzgebiete.
- Instrumente und Verfahren sollen die Kohärenz zwischen den Planungssystemen für den Landbereich und den Seebereich gewährleisten, um unnötige Doppelvorschriften zu vermeiden und sicherzustellen, dass ungelöste Raumplanungsprobleme, die den Landbereich betreffen, nicht auf das Meer übertragen werden, was z.B. durch eine enge Einbindung derselben Akteure in beide Planungsprozesse möglich erscheint.
- Ein übergreifender Raumentwicklungsplans für den Küsten- und den Meeresraum würde sich möglicherweise auch durch Festlegung einer kohärenten Palette von Politikzielen und Grundsätzen als günstig erweisen.
- Aufgrund der feststellbaren Verlagerung der Wirtschaftstätigkeit weiter hinaus aufs Meer ist auch eine kritische Betrachtung der dort geltenden multilateralen Regeln, wie

z.B. des Rechts auf friedliche Durchfahrt erforderlich, welche u.U. mit der Notwendigkeit einer Raumordnung im Offshore-Bereich in Einklang zu bringen sind.

Auch die EU hat die Notwendigkeit einer Raumordnung auf dem Meer erkannt und als diskussionswürdig im Rahmen des Grünbuchs erachtet. Der EG steht aber bislang keine Kompetenz zur Raumordnung im Rahmen des geltenden europäischen Gemeinschaftsrechts zu. Es ist abzuwarten, ob in diesem Sinne eine Entwicklung durch das Grünbuch und die damit verbundenen Diskussionen forciert wird.

Auch die Problematik des IKZM ist in dem Grünbuch beachtet worden. Unter der Überschrift: „Management der Nahtstelle zwischen Land und Meer“ ist die erfolgreiche Umsetzung eines IKZM diskutiert und durch Thesen und Feststellungen verstärkt worden. So sind als weitere Problematik die nachhaltige Entwicklung der Häfen und deren beste Gewährleistung durch die EU wie auch die Rolle der regionalen maritimen Spitzenzentren als Fragen aufgeworfen worden. In dem Grünbuch ist festgestellt worden, dass die Kohärenz der sich auf die Küstenzonen auswirkenden Gemeinschaftspolitiken und die Integration der verschiedenen Entscheidungsebenen eine unabdingbare Voraussetzung für ein erfolgreiches IKZM darstellen. Konkrete Lösungen sollen dabei für Fragen der Planung und des Managements am besten auf regionaler oder sogar lokaler Ebene zu finden sein. Da Küste und Meer eng miteinander verbunden sind, sollte eine übergreifende Meerespolitik der EU einen EU-weiten Mechanismus für vergleichende Analyse und Austausch von bewährten Praktiken beachten. Als wesentlicher Themenbereich wird der Wasserzufluss ins Meer mit den mitgeführten Schadstoffen angesehen, wobei die Landquellen als große Verschmutzungsursachen benannt werden. Des Weiteren werden die Häfen als wichtige Bindeglieder der Tätigkeiten zwischen Land und Wasser aufgezählt und wegen der gewachsenen Aufgaben zu multifunktionalen Standorten hin qualifiziert. Die Häfen mit erforderlichem Verkehr aber auch Umweltprobleme werden im Grünbuch insgesamt als großer Themenkomplex eines IKZM benannt, wobei die zwei möglichen Entwicklungsszenarien mit erstens wenigen leistungsfähigen Häfen mit Anbindung zu europäischen Verkehrsnetzen oder zweitens die stärkere Verteilung zu vielen kleinen Häfen dargelegt aber nicht diskutiert werden. Die EU betont in diesem Zusammenhang auch die Clusterbildung.

f) Meeresstrategie-Richtlinie

Einen weiteren besonderen Einfluss auf ein IKZM könnte durch einen weiteren in Planung befindlichen europäischen Rechtsakt erfolgen, nämlich durch die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Richtlinie), von 24.10.2005, KOM(2005) 505 endgültig. Mit dieser Richtlinie wird ein Rahmen für die Entwicklung von Meeresstrategien geschaffen, die dem Ziel dienen, spätestens bis zum Jahr 2021 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen, ihren Schutz und ihre Erhaltung aus Dauer zu gewährleisten und eine Verschlechterung der Umweltqualität zu vermeiden. In der Richtlinie werden lediglich gemeinsame Ziele und Grundsätze für Maßnahmen auf EU-Ebene festgelegt. In der vorgeschlagenen Richtlinie werden ferner Europäische Meeresregionen als Bewirtschaftungseinheiten für die Durchführung beschrieben. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, für ihre Meeresgewässer innerhalb der verschiedenen Meeresregion in mehreren Schritten Meeresstrategien zu entwickeln. Die Meeresstrategien sollen in aktiver Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit den betreffenden Drittländern entwickelt werden.

In der Richtlinie werden auch Situationen und Gebiete berücksichtigt, die es den Mitgliedstaaten aufgrund der besonderen Gegebenheiten unmöglich machen, die in der Richtlinie festgelegten Umweltziele vollständig zu erreichen.

Die Richtlinie ist jedoch mehr als räumliche Übertragung von auf das Meer angepassten Anforderungen und Ziele der WASSERRAHMENRICHTLINIE anzusehen, denn als IKZM stärkende oder raumordnerische Komponente. Allerdings wird sie der Raumordnung durch die nach der Richtlinie erforderliche Datensammlung in ihrer Aufstellung von Nutzen sein.

2.2.3. Völkerrechtliche Aspekte

Besondere Beachtung müssen jedoch neben europäischen Ansätzen zum IKZM die völkerrechtlichen Vorgaben aus dem Espoo⁶⁰- und Aarhus-Übereinkommen⁶¹ sowie aus der Biodiversitätskonvention und dem Helsinki-Übereinkommen finden.

⁶⁰ Espoo-Übereinkommen = UN/ECE Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25.2.1991.

⁶¹ Siehe oben.

a) Espoo-Übereinkommen

Das Espoo-Übereinkommen dient der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung. Hintergrund ist, dass die von Großprojekten wie Industrieanlagen oder Infrastrukturmaßnahmen ausgehenden Umweltauswirkungen nicht an Staatsgrenzen haltmachen. Daher sieht das Übereinkommen die grenzüberschreitende Beteiligung von Öffentlichkeit und Behörden anderer Staaten vor.

Es fordert die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Nachbarstaaten in Europa und macht Entscheidungsprozesse transparenter und besser nachvollziehbar. Nach dem Vertragstext ist vorgesehen, dass vor der Zulassung der in der Anlage aufgezählten Großvorhaben, die erhebliche grenzüberschreitende Umweltauswirkungen haben können, die Behörden und die Öffentlichkeit anderer möglicherweise betroffener Vertragsstaaten am Verfahren über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu beteiligen sind.

b) Aarhus-Übereinkommen

Die Aarhus-Konvention ist das am 25. Juni 1998 unterzeichnete und am 30. Oktober 2001 in Kraft getretene UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Aarhus-Konvention verbessert die Transparenz und Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen und die Mitbestimmungsrechte der Öffentlichkeit. Damit leistet sie einen wichtigen Beitrag zum Schutz der Umwelt und zur Verbesserung der Umweltqualität. Vorgänge und Entscheidungen im Umweltbereich sind nachvollziehbarer, Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit nicht zuletzt durch einen erweiterten Informationszugang und modernen Informationstechnologien angepassten Verbreitungsweg gestärkt. Des Weiteren ist eine Überprüfungsmöglichkeit bzgl. umweltrelevanter Genehmigungs- und Planungsentscheidungen vorgesehen. Die Konvention beruht auf 3 Säulen:

1. dem Zugang zu Informationen,
2. der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und
3. dem Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

Die Aarhuskonvention wurde auch durch die Europäischen Gemeinschaften gezeichnet und ratifiziert. Dazu sind folgende Rechtsakte im Europäischen Gemeinschaftsrecht verankert

worden: die Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (sog. Umweltinformationsrichtlinie), die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (sog. Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) sowie die Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme (sog. SUP-Richtlinie). Des Weiteren wurden seitens der Europäischen Kommission am 24.10.2003 eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (sog. Aarhus-Richtlinie) und eine Verordnung zur Anwendung der Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft (sog. Aarhus-Verordnung) vorgeschlagen. Die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 vom 6. September 2006 wendet alle drei Säulen der Aarhus-Konvention auf die Einrichtungen und Organe der Gemeinschaft an, die ihre Geschäftsordnungen an diese Vorgaben anpassen müssen.

c) Biodiversitätskonvention (CBD)

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) ist bei der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 unterzeichnet worden und am 29.12.1993 in Kraft. Deutschland ist seit 1994 Vertragspartei. Das Übereinkommen hat drei übergeordnete Ziele:

- a) die Erhaltung biologischer Vielfalt (bestehend aus der Vielfalt an Ökosystemen, der Artenvielfalt und der genetischen Vielfalt innerhalb von Arten),
- b) eine nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und
- c) die gerechte Aufteilung der Vorteile aus der Nutzung genetischer Ressourcen

188 Staaten und die EU sind bislang als Vertragsparteien beigetreten. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsparteien zur Erhaltung aller Bestandteile der biologischen Vielfalt, sowohl in ihrem angestammten Lebensraum ("in situ") als auch als unterstützende Maßnahme außerhalb des Lebensraumes ("ex situ"). Bestehende Nutzungen (z.B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei) sollen gemäß dem Prinzip der Nachhaltigkeit ausgestaltet, und Forschung und Ausbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit als Instrumente zur Förderung des Übereinkommens eingesetzt werden. Umweltverträglichkeitsprüfungen sollen sicherstellen,

dass die negativen Auswirkungen von Vorhaben auf die biologische Vielfalt möglichst gering bleiben. Zudem sollen positive Anreize für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt entwickelt werden. Ein weiteres Ziel ist der gerechte Vorteilsausgleich, wobei Herkunftsländer für die Gewährung des Zugangs zu ihren genetischen Ressourcen, z.B. für die Entwicklung von landwirtschaftlichen oder pharmazeutischen Produkten, angemessen an den damit erzielten Gewinnen beteiligt werden sollen.

Weiterhin gibt es im Rahmen der Biodiversitätskonvention eine Reihe von thematischen Arbeitsprogrammen (Wälder, Binnengewässer, Meere und Küsten, Trockengebiete, Berge, Agrobiodiversität) und Arbeitsprogramme zu bestimmten Themenkomplexen (z.B. Schutzgebiete, nachhaltige Nutzung, Anreizmaßnahmen, invasive gebietsfremde Arten). Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt ist ein Rahmenabkommen, welches ausfüllungsbedürftig ist.

d) Helsinki-Übereinkommen

Das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (Helsinki-Übereinkommen) vom 9.4.2002⁶² umfasst sämtliche Verschmutzungstatbestände (Verschmutzung durch Schadstoffe vom Lande aus, durch Schiffe, durch Verbrennen und Einbringen sowie durch Erforschung und Ausbeutung des Meeresuntergrundes) und bringt das Vorsorge- und Verursacherprinzip zur Anwendung (Art. 3 Abs. 2 und 4 Helsinki-Übereinkommen). Die Vertragsstaaten sollen zur Verhütung und Beseitigung der Verschmutzung des Ostseegebietes die Anwendung der besten Umweltpraxis und der besten verfügbaren Technologie fördern (Art. 3 Abs. 3 Helsinki-Übereinkommen). Es knüpft nicht nur an die einzelnen Verschmutzungstatbestände an. In Art. 15 des Übereinkommens findet sich eine Verpflichtung zum Ökosystem- und Habitatschutz.

Die Helsinki-Kommission hat zum IKZM am 25.6.2003 eine besondere Empfehlung verabschiedet, in welcher die IKZM-Bestrebungen in Europa begrüßt und unterstützt werden. In Anhang 1 wird auf diejenigen Helcom-Empfehlungen verwiesen, die für ein IKZM mittelbar von Bedeutung sind. Anhang 2 widmet sich den Begriffsdefinitionen und in Anhang 3 sind weitere Vorschläge in Bezug auf Helcom-Aktivitäten enthalten.

⁶² *Erbguth*, ZAU 1996, 483 ff.; *Birnie* in: *Platzöder/Verlaan* (Hrsg.), S. 346 ff.; *Ehlers* in: *Koch/Lagoni* (Hrsg.), S. 103 ff.

2.3. Nationale Strategie

Die nationale Strategie der Bundesrepublik Deutschland wurde im März 2006 vorgelegt worden.⁶³ Bereits dem Titel lässt sich entnehmen, dass es sich lediglich um eine Bestandsaufnahme und Schritte zu einer nationalen Strategie- nicht aber um eine solche zugleich handelt. Die Bundesregierung versteht IKZM als informellen Ansatz, der durch gute Integration, Koordination, Kommunikation und Partizipation eine nachhaltige Entwicklung des Küstenbereichs unterstützen will. Es soll sich bei dem IKZM um einen Prozess handeln, der als Leitbild alle Planungs- und Entscheidungsprozesse durchdringen soll. Des Weiteren wird jedoch auch IKZM als Instrument der integrierenden Identifikation von Entwicklungsmöglichkeiten und Konfliktpotentialen aber auch deren Lösung verstanden.

Als Raum eines IKZM werden die AWZ, das Küstenmeer, die Übergangsgewässer der Wasserrahmenrichtlinie, die in den Ästuaren tidebeeinflussten Abschnitte und auf dem Land die angrenzenden Landkreise bzw. Verwaltungseinheiten benannt.

Die nationale Strategie der Bundesregierung beruht dabei auf den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung, der Integration aller Belange, der Partizipation und des Erfahrungstransfers. Hierbei werden durchaus auch Kritikpunkte an dem derzeitigen rechtlichen Gefüge aufgezählt und als verbesserungswürdig, wie z.B. die mangelnde Abstimmung verschiedenster Verfahren im Küstenbereich und die nicht ausreichende Betrachtung der Wechselwirkungen betroffener Belange, eingeordnet. Der Bund hat bereits durch die Umsetzung europäischen Rechts das rechtliche Instrumentarium - auch nunmehr mit Blick auf ein IKZM – verbessert. Programme und Konzeptionen zur gesteuerten Entwicklung von Küstenregionen oder Küstenorientierten Wirtschaftszweigen oder Tätigkeiten, wie Häfen sind in Aufstellung befindlich bzw. bereits implementiert. Allerdings wird auch hier festgestellt, dass noch weitere Schritte erforderlich sind. Dazu gehören folgende Bereiche:

- Die weitere Optimierung des rechtlichen Instrumentariums entsprechend den IKZM-Grundsätzen.
- Schaffung der Voraussetzungen zur Fortführung des Dialogprozesses.
- „Best practice“-Projekte und ihre Evaluation.
- Entwicklung und Anwendung von IKZM- Indikatoren.

⁶³ Vgl. *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Schritte zu einer nationalen Strategie, Bonn März 2006 und www.ikzm-strategie.de.

Allerdings wird darauf hingewiesen, dass hierdurch keine neuen bürokratischen Hürden aufgebaut werden dürfen und durch eine breite und frühzeitige Partizipation eine schnelle und erfolgreiche Konfliktlösung angestrebt wird. Die Bundesregierung versteht sowohl die Verstärkung des „bottom up“ Ansatzes als auch die Erforderlichkeit des „top down“ Grundsatzes als erforderliche Kombination zur Implementierung eines IKZM.

Die nationale Strategie ist bewusst kleinschrittig angelegt, wobei auch auf den Einfluss gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakte und Politiken verwiesen wird.

2.4. Europäische Bestrebungen und Tendenz

Die Evaluation sämtlicher gemeldeter nationaler Strategien war Teil der IKZM-Empfehlung nach Kapitel VI. Insgesamt haben 18 der 24 Mitgliedstaaten bis Mitte Juni 2006 offizielle Berichte zu nationalen Strategien abgegeben.

Die Bewertung erfolgte durch eine beratende Institution.⁶⁴ Der Evaluationsbericht enthält folgende Ergebnisse:

- Kein Land hat eine nationale IKZM-Strategie implementiert.
- In Deutschland, Finnland, Malta, Portugal, Rumänien, Spanien und dem vereinigten Königreich steht die Implementierung der nationalen Strategie noch aus.
- In Belgien, Zypern, Frankreich, Griechenland, den Niederlanden und Slovenien sind einer Strategie vergleichbare Dokumente erarbeitet oder Küstenzonenmanagementstrategien sind integraler Bestandteil der jeweiligen Raumplanungsprozesse geworden oder sollen es werden.
- In Bulgarien, Kroatien, Dänemark, Estland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Schweden und Türkei sind keine IKZM-relevanten Politiken in Vorbereitung oder allenfalls fragmentierte Werkzeuge, die Küstenbelange ansprechen.

Durch das Evaluationsteam wurde festgestellt, dass die 8 Grundsätze guten IKZMs der EG-Empfehlung für ein IKZM auf der regionalen Ebene ein neues Bewusstsein und eine erhöhte Handlungsbereitschaft erzielt haben. Die Empfehlung soll weiterhin ein Umdenken bei

⁶⁴ *Rupprecht Consult*, Forschung & Beratung Berlin, Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe, Final report, 18. August 2006, revised version 1/12/2006.

traditionellen Planungsansätzen bewirkt haben, da ein Abwägen von wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Interessen erforderlich ist. Die tatsächliche Beteiligung von Interessenvertretern bei Entscheidungsprozessen ist zu schwach ausgeprägt, wurde jedoch durch lokale IKZM-basierte Prozesse bereits verbessert. Mit IKZM ist ein Instrument möglich, welches terrestrische Gesetzgebung mit maritimer verbinden kann, was sich auf jeden Fall auf der Regionalmeer-Ebene positiv auswirken kann. Die Implementierung eines IKZM hat eine wesentliche Bedeutung für die Wirtschaft und das soziale Leben. Die Evaluierung wurde sodann auf die einzelnen Regionalmeerebenen fokussiert, da als ein Ergebnis auch die zu verbessernde regionale Kooperation innerhalb der so genannten Regionalmeerregionen mit verstärktem Austausch von Expertise und Informationen gewonnen wurde. Die Ostsee und die Nordsee als zwei Regionalmeere mit deutschen Küstenabschnitten sind mit verschiedenen Erkenntnissen in den Evaluationsbericht eingegangen.

Verglichen mit den anderen Regionalmeeren und den dort aufgebrachten Schlussfolgerungen lässt sich konstatieren, dass es für alle Regionalmeerbereiche noch großen Handlungsbedarf hinsichtlich eines IKZMs gibt.

Das Evaluationsteam hat folgende Strategische Empfehlungen gegeben:

- Stärken der europäischen Dimension von IKZM basierend auf einem Regionalmeeransatz
- Anheben des IKZM-Profiles und Stärken der Integration von sektoralen Politiken
- Ausarbeiten eines strategischen IKZM-Ansatzes, der auf einer ausgewogenen sozialen, ökonomischen und kulturellen Entwicklung basiert
- Angehen von bedeutenden langfristigen Risiken: Katastrophenanfälligkeit und Klimawandel

Des Weiteren sind weitere Empfehlungen mit konkreten Maßnahmen verbunden worden:

- Zustimmung zur Bewusstseinsbildung, Leitlinienerstellung, Ausbildung und Bildung
- Verbessern der Koordination und Teilhabe von Betroffenen und Interessengruppen
- Allgemeine Abstimmung der Europapolitiken
- Harmonisieren der Monitoring- und Evaluierungsrahmen
- Verbessern der Wissensbasis von IKZM

Die Kommission hat am 7.6.2007 auf Grundlage der oben dargestellten Evaluation einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat zur Bewertung des integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) gefertigt.⁶⁵ Als Schlussfolgerungen sind hier folgende Punkte betont worden:

- Die Empfehlung hat sich positiv auf die Entwicklung einer integrierteren Raumplanung und Bewirtschaftung der Küstengebiete Europas ausgewirkt und diese vorangetrieben. Die künftige Meerespolitik und deren umweltpolitische Säule sowie die Richtlinie über eine Meeresstrategie werden der europäischen IKZM-Politik Impulse verleihen und deren Umsetzung in den kommenden Jahren verbessern.
- Seit Vorlage der EG-Empfehlung für ein IKZM sind einige spezifische Instrumente zur Verbesserung des Umweltzustands in den Küstengebieten vorgeschlagen bzw. angenommen worden. Kohärenz und Synergien müssen zwischen den zahlreichen Politiken und Instrumenten der EU, die Auswirkungen auf die Küstengebiete haben, durch die Kommission besonders beobachtet und berücksichtigt werden.
- Möglichkeiten zur Unterstützung der Umsetzung bieten die Kohäsionspolitik mit dem Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ und im Rahmen der Initiative „Regionen für den wirtschaftlichen Wandel“, der Europäische Fischereifonds und das Forschungs-Rahmenprogramm.
- Die EG-Empfehlung für ein IKZM behält in diesem Zusammenhang als Instrument für die Durchführung nationaler Strategien und zur Förderung des IKZM ihre Gültigkeit.

Die Kommission stellt in dem Bericht fest, dass die Einführung eines IKZM ein langsamer, langfristig ausgerichteter Prozess ist und die Entwicklungen in den meisten Mitgliedstaaten dies widerspiegeln. Die dort begonnenen Prozesse zur besseren Integration von Planung und Bewirtschaftung der Küstengebiete werden durch die EG-Empfehlung zum IKZM unterstützt, wobei diese Impulse zur Sensibilisierung gegeben hat.

Als Kritikpunkt wurde jedoch die nur sehr begrenzte Verwendung von tatsächlichen (fortlaufenden, wirksamen) Umsetzungsmechanismen wie die fehlende Bereitstellung finanzieller Mittel in den nationalen Strategien hervorgehoben. Zudem wurde auf die

⁶⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM (2007) 308 endg.

sektorbezogene Verwaltungsorganisation, die in Europa verbreitet ist, und deren Schwierigkeiten, auf ein langfristiges integrierendes Handeln zu reagieren und sich darauf einzustellen, eingegangen. Hier bedarf es nach Einschätzung der Kommission besonderen Engagements zur nachhaltigen Implementierung der Grundsätze.

Durch die Meeresstrategie-Richtlinie, das Grünbuch zur künftigen Meerespolitik und deren Folgemaßnahmen aber auch wegen der verzögerten Vorlage der Strategien und deren Umsetzungsfristen war nach Auffassung der Kommission ein neues spezifisches Rechtsinstrument zur Förderung des IKZM zum Zeitpunkt der Mitteilung über die Evaluationsergebnisse an das Europäische Parlament und den Rat nicht vorzusehen.

Diese Einschätzung soll jedoch voraussichtlich 2008 im Rahmen der Folgemaßnahmen zur künftigen EU-Meerespolitik und nach Abschluss der interinstitutionellen Diskussionen über die Meeresstrategie richtlinie überprüft werden.

3. Geltendes Recht in den Küstengewässern

3.1. Allgemeingültiger Rechtsrahmen

3.1.1. Aufbau

a) Völkerrecht

Der Rechtsrahmen wird durch ein Mehrebenensystem hinreichend genau charakterisiert. Die erste Stufe und die zugleich wichtigste ist jene der internationalen Verträge und Übereinkommen. Hier sind beispielsweise als multilaterale Vertreter das Seerechtsübereinkommen, aber auch die Biodiversitätskonvention (CBD), in regionaler Hinsicht die Helsinki-Konvention aber auch bilaterale Abkommen wie solche zum Umweltschutz mit Polen aufzuzählen.

Im Gefolge dieser Vorschriften ist zunächst festzuhalten, dass die Vertragsparteien dieser Übereinkünfte die Staaten als Völkerrechtssubjekte sind und damit auch für diese eine Bindung getreu dem völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda* besteht. Die Übernahme der Vorschriften in das nationale Recht richtet sich jedoch nach dem Recht des jeweiligen Vertragsstaates, so wird das Übereinkommen in Deutschland über die Ratifizierung in das nationale Recht transformiert.

b) Europäisches Gemeinschaftsrecht

Eine Besonderheit bietet die Normenpyramide im europäischen Rechtsraum, wo die Mitglieder der Europäischen Union den Europäischen Gemeinschaften Kompetenzen und Zuständigkeiten übertragen haben, es handelt sich hierbei um supranational gesetztes Recht. Grundlage, also primäre Rechtsquelle sind die Gründungsverträge und die hierauf gestützten Änderungsverträge. Sekundäres Recht, also durch die Gemeinschaften selbst gesetztes Recht bilden die hierauf gestützten Rechtsakte wie Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen, wobei die Bindungswirkung unterschiedlich ist

c) Nationales Recht

aa) Bundesrecht

Die nächste Ebene stellt das nationale Recht dar, wobei in Deutschland unterschieden werden muss in Bundes-, Landes- und untergesetzliches Recht in Form von Satzungen der untergeordneten Verwaltungsebenen wie Landkreise und Gemeinden.

bb) Landesrecht

Das Landesrecht soll dem Grundsatz nach Art. 72 GG der Normalfall sein. Tatsächlich ist es jedoch so, dass der Bund viele Zuständigkeiten ausschließlich aber auch in konkurrierender Art und Weise auf sich vereint. Zumeist hat der Bund diese Kompetenzen jedoch an die EG übertragen und ist in Teilbereichen wie z.B. dem Umweltrecht im wesentlichen in verfahrensrechtlicher Hinsicht nur noch mit der Umsetzung in deutsches Recht beschäftigt.

Das Landesrecht soll nach der Föderalismusreform wieder gestärkt worden sein, was jedoch bei Dezentralisierungsgegnern auf umfangreiche Kritik stößt.

cc) Untergesetzliche Normen

Untergesetzliche Normen gibt es aufgrund von Ermächtigungen aber auch wegen der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden entsprechend Art. 28 Abs.2 GG auf der Ebene der örtlichen Verwaltung. Zu finden sind zudem untergesetzliche Normen wie Verordnungen auch aufgrund gesetzlich gegebenen Ermächtigungen.

3.1.2. Kompetenzen und Zuständigkeiten

Die Kompetenzen zum Erlass von Vorschriften werden durch das jeweilige staatliche System bestimmt und näher definiert.

a) Völkerrechtsebene

Auf der Völkerrechtsebene handeln nur Völkerrechtssubjekte, also vor allem die Staaten als originäre und der Malteser-Ritter-Orden, der Heilige Stuhl und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz als originäre nichts-staatliche sowie die Internationalen Organisationen wie die Vereinten Nationen als gekorene Völkerrechtssubjekte. Diese handeln kraft der ihnen zustehenden Souveränität, die sich aus verschiedenen Elementen (Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt) zusammensetzt. Die Souveränität, aus welcher sie ihre Bedeutung und auch ihre Kompetenzen unmittelbar ableiten, steht ihnen aus ihrer Eigenschaft als Staat und somit als Völkerrechtssubjekt zu und haftet ihnen als Völkerrechtsfähigkeit direkt an.

Staaten können daher auf der völkerrechtlichen Ebene handeln, wie z.B. Verträge schließen. Diese stellen sodann wiederum eine besondere Quelle des Völkerrechts dar, neben dem Völkergewohnheitsrecht und den von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze. Der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen unterliegt selbst einem völkerrechtlichen Vertrag, dessen Regeln als Völkergewohnheitsrecht anerkannt sind, nämlich der Wiener Vertragsrechtskonvention.

b) Gemeinschaftsebene

Die Gemeinschaftsebene mit ihren europäischen Gemeinschaften und dem daraus entspringenden europäischen Gemeinschaftsrecht stellt ein besonderes europäisches Konstrukt von Supranationalität dar. Es handelt sich um einen Staatenverbund von insgesamt 27 Mitgliedstaaten, wobei die Grundlagen die 3 Europäischen Gemeinschaften bereits in den 60er Jahren gelegt wurden: so durch den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1952, den Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) 1957 und den Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wiederum 1957.

Die Europäische Union (EU) stellt nach dem Vertrag von Maastricht hierbei nur das Dach für die drei Säulen:

- Europäische Gemeinschaften (EG), bestehend aus :
EG vormals bis 1993 EWG, EGKS (bis 2002) und EAG/EURATOM
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
- Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)

Die EU hat keine eigene Rechtspersönlichkeit. Erst durch eine EU-Verfassung könnte eine solche konstituiert werden.

Die EG hat Rechtspersönlichkeit und wirkt als einzige Säule supranational.

Man unterscheidet im Gemeinschaftsrecht zwischen primärem (die Gründungsverträge mitsamt ihren Änderungen) und sekundärem Recht (von Organen der EG gesetztes Recht).

Die Organe der EG können mangels originärer Souveränität nicht umfassend Recht setzen. Ihre Rechtsetzungsbefugnis ergibt sich aus den Gründungsverträgen, wobei die Mitgliedstaaten der EG Kompetenzen an die von ihnen geschaffenen Organe übertragen haben, sog. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Sodann ist jeweils in der Ermächtigungsnorm zu untersuchen, ob und inwieweit welche Handlungsform für den betreffenden Rechtsakt gewählt werden kann. Es werden außerdem ausschließliche und – im Regelfall - konkurrierende Kompetenzen unterschieden. Wichtigste Bereiche für die ausschließliche Zuständigkeit sind die Festlegung der Zolltarife Art. 28 EGV und die Handelspolitik mit Drittstaaten Art. 113 EGV sowie das Organisationsrecht der Gemeinschaft (Kompetenz kraft Organisationsgewalt). Im Rahmen der konkurrierenden Kompetenz finden sich als Beispiele die Agrarpolitik (Art.39 EGV), die Rechtsangleichung in Hinblick auf die Grundfreiheiten (Art. 48 Abs.2, 54 Abs.2, 56 Abs.2 EGV) und die allgemeine Rechtsangleichung (Art. 100,100a EGV).

Der EuGH legt nach der so genannten „implied-powers“-Lehre die Reichweite der vertraglichen Einzelermächtigungen grundsätzlich weit aus. Danach stehen der Gemeinschaft entsprechend einer integrationsfreundlichen und an der praktischen Wirksamkeit („effet utile“) orientierten Auslegung all jene Kompetenzen zu, die zur wirksamen und sinnvollen Erfüllung der bereits ausdrücklich eingeräumten Befugnis erforderlich sind.

Einschränkend und restriktiv wirkt sich hingegen das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 EG aus. Die EG kann nach diesem Grundsatz in Bereichen, die nicht ihrer ausschließlichen Zuständigkeit angehören, nur dann tätig werden und Recht setzen, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend

erreicht werden könnten und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Als zulässige Formen der Rechtsetzung kommen nach Art. 249 EG

- Richtlinien,
- Verordnungen,
- Entscheidungen sowie
- Empfehlungen und Stellungnahmen

in Betracht. Diese variieren erheblich in ihrer Bindungswirkung.

c) Bund

Die Verteilung der Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland richtet sich nach dem durch die umfassende Föderalismusreform geänderten Vorgaben im GG. Danach werden verschiedene Zuständigkeiten, nämlich grds. die ausschließliche und die konkurrierende Kompetenz unterschieden.⁶⁶

Der Bund hatte bisher für das Umweltrecht lediglich eine nach Art. 75 Abs.1 Nr.3 und 4 GG eingeschränkte Rahmenkompetenz inne, wurden nunmehr konkurrierende Zuständigkeitsrechte für den Naturschutz, die Landschaftspflege und den Wasserhaushalt übertragen.

Erschwerend zu Abweichungsrechten der Länder kommt hinzu, dass es entgegen den Normierungen zu Grundsätzen des Naturschutzes, Arten- und Meeresschutzes, stoff- oder anlagenbezogenen im Wasserhaushaltsrecht in anderen Bereichen, wie dem hier besonders zu betrachtenden Raumordnungsrecht und den nicht von Abweichungsklauseln umfassten Bereichen des Naturschutzes und Wasserhaushalts keine so genannten abweichungsfesten Kerne geben wird, was unter Umständen dazu führen könnte, dass in jedem Bundesland ganz unterschiedliche Regelungen bestehen und lediglich durch die übergeordneten Rechtsquellen des Verfassungs-, Völker- und Europäischen Gemeinschaftsrechts eine – an Mindestmaßstäben und -qualität zu bemessende Rechtseinheitlichkeit zu gewähren sein wird.

⁶⁶ Zu den Auswirkungen der Föderalismusreform vgl. entsprechenden Bericht unter www.ikzm-oder.de.

d) Länder

Grundsätzlich gilt im GG die Regel, dass die Gesetzgebungskompetenzen den Ländern zustehen.

Die Länder werden – auch wenn ihnen der erste Zugriff auf bestimmte Bereiche durch eine Zuordnung zum Bund verwehrt ist- dennoch in der Folge des im Zuge der Föderalismusreform geänderten Art. 72 Abs. 3 GG neu eine viel größere Möglichkeit haben, in ihren gewachsenen Zuständigkeitsbereichen eigenständige Umweltnormen zu entwerfen, da sie vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen können.

e) Kommunen und Landkreise

Nach der Selbstverwaltungsgarantie des GG steht den Kommunen und Landkreisen derjenige Regelungsbereich zu, der ihnen originär zufällt, der also in der örtlichen Gemeinschaft wurzelt; Dies betrifft kommunale (Selbstverwaltungs-)Angelegenheiten.

3.2. Formelles Recht

Unterschieden wird formelles Recht und materielles Recht. Formelles Recht enthält das Verfahrensrecht und ist dazu da, ein faires, angemessenes und nunmehr besonders zu beobachten: integratives Verfahren zu gewährleisten.

3.2.1. Grundsätzliche Verfahren

Grundsätzliche Verfahren mit Ablaufumschreibungen und Handlungsoptionen sind bereits oben dargestellt worden.

3.2.2. Planungs- und Zulassungsebene

Man unterscheidet im deutschen Recht die Planungs- und Zulassungsebene, wobei erstere Raumordnung und Planungsrecht umfasst und die Entscheidungsebene dieser nachgeordnet ist und auf der Grundlage bestehender Pläne und Programme aus der Planungsebene Einzelfallentscheidungen betrifft.

So gibt es das in Aufstellung befindliche Raumordnungsverfahren für die deutsche AWZ, oder die Verkehrswegeplanung als Beispiele für die Planungsebene ebenso wie Planungsinstrumente des Naturschutzrechts oder des Wasserrechts. Für die

Einzelgenehmigung sollen Behördenentscheidungen nach BImSchG oder Baugenehmigungen als Beispiele dienen.

3.2.3. Information und Kommunikation und Rechtsschutz (Partizipatorische Ansätze)

Die derzeitige Rechtslage gibt den Akteuren Informationsmöglichkeiten in nachfolgend näher erläuterten Rahmen:

a) Völkerrecht: Aarhus-Konvention⁶⁷

Die so genannte Aarhus-Konvention, die Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung ein Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wurde am 25.6.1998 von Deutschland unterzeichnet und ist am 30.10.2001 in Kraft getreten.⁶⁸ Ziel ist die Verstärkung der Transparenz und Kontrolle von umweltrelevanten Verwaltungsentscheidungen, wie Genehmigung und Planung durch Förderung der Partizipation der Öffentlichkeit. Dieses völkerrechtlich bindende, multilaterale Übereinkommen besteht aus drei Säulen: dem Zugang zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und dem Zugang zu Gerichten in solchen Angelegenheiten. Die europäische Gemeinschaft, welche wie die Mitgliedstaaten der EU die Konvention gezeichnet und am 17.2.2005 ratifiziert hat, war verpflichtet, die darin getroffenen Festlegungen in das europäische Recht zu implementieren. Dazu wurden verschiedene Rechtsakte erlassen: die Umweltinformationsrichtlinie, die so genannte Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie⁶⁹ und die SUP Richtlinie⁷⁰. Des Weiteren sind als europäische rechtliche Vorgaben die so genannte Aarhus-Richtlinie und die Aarhus-Verordnung zur Anwendung der Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft in Vorbereitung.⁷¹

Für den Bereich der Information ist die nach Art.1 des Übereinkommens übernommene Verpflichtung der Vertragsparteien, das Recht auf Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten zu gewähren, wesentlich. Die Begriffsbestimmungen finden sich in

⁶⁷ Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung ein Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

⁶⁸ Text in NVwZ 2001, Beilage I-II zu Heft 3/2001 abgedruckt.

⁶⁹ Richtlinie vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien von 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

⁷⁰ Richtlinie von 27.6.2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

⁷¹ Vorschlag der Europäischen Kommission vom 24.10.2003.

Art. 2 des Übereinkommens, wobei der Behördenbegriff und die Informationen über die Umwelt definiert sind. Schriftliche, visuelle, akustische, elektronische oder sonstige materielle Umweltinformationen über den Zustand von Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürlichen Lebensräumen, Artenvielfalt und Bestandteilen, gentechnisch veränderten Organismen, sowie die Wechselwirkung zwischen diesen Bestandteilen sind umfasst. Auch Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung und Kosten-Nutzen-Analysen sowie sonstige wirtschaftliche Analysen, welche in umweltbezogenen Entscheidungsverfahren verwendet werden und der Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit sowie Kulturstätten und Bauwerke, die betroffen sein könnten, sind taugliche Objekte von Umweltinformationen.

Diese Informationsinhalte sind -bezogen auf das IKZM- von wesentlicher Bedeutung, weil alle Beteiligten, egal ob natürliche oder juristische Personen, ggfs auch Vereinigungen, als adressierte „Betroffene Öffentlichkeit“ über diese Informationen verfügen können, weil sie durch ein umweltbezogenes Entscheidungsverfahren, was ein IKZM-Verfahren darstellt, tangiert sind oder als wahrscheinlich tangiert gelten bzw. Öffentlichkeit mit einem Interesse daran darstellen. Darüber hinaus finden sich wichtige Passagen zur Effektivität des Informationsangebotes, welche durch flankierende Maßnahmen, wie Stärkung des Umweltbewusstseins durch Umweltbildung o.ä., worauf IKZM vom Grundgedanken auch abzielt, ebenso wie solche zum grenzüberschreitenden Bereich.

b) Europäisches Gemeinschaftsrecht:

aa) Umweltinformationsrichtlinie⁷²

Aufgrund der Verpflichtungen der Gemeinschaft aus der Ratifizierung der Aarhus-Konvention wurde die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Umweltinformationsrichtlinie) beschlossen, welche die bis dahin geltende Umweltinformationsrichtlinie der EG 90/313/EG vom 7.6.1990 aufhob und das geltende Umweltinformationsrecht umfassend änderte.

Durch die Richtlinie sind Verbesserungen des Zugangs zu Umweltinformationen durch die Erweiterung des Anwendungsbereiches zum Informationsbegriff und verpflichteten Adressatenkreis zur Herausgabe von Umweltdaten zu verzeichnen. Des Weiteren wurde die Frist, innerhalb derer die Behörde Anfragen auf Herausgabe von Umweltinformationen zu

⁷² EG Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen.

beantworten hat, von zwei Monaten auf einen Monat verkürzt, wobei Ausnahmegründe eingeschränkt und mit einem generellen Abwägungsgebot versehen wurden.

Die Richtlinie verpflichtet die Behörden zu aktiver und systematischer Informationsverbreitung insbesondere mit Hilfe des Internet; so sollen die für Behördenaufgaben relevanten und bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehalten Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

bb) Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie⁷³

Ziel der Richtlinie nach Art.1 ist die Erfüllung der Pflichten aus dem Aarhus-Übereinkommen, insbesondere durch Bestimmungen über eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Bestimmungen über den Zugang zu den Gerichten im Rahmen der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten. Die Öffentlichkeit entspricht dem Begriff aus dem Übereinkommen. Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 2 Abs. 2 verpflichtet, sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit erhält, sich an der Vorbereitung und Änderung oder Überarbeitung der Pläne oder Programme zu beteiligen, die aufgrund bestimmter im Anhang aufgeführter Vorschriften auszuarbeiten sind; dazu sollen öffentliche Bekanntmachungen oder elektronische Medien genutzt werden. Des Weiteren soll die Öffentlichkeit darauf hingewiesen werden, dass Rechte auf Beteiligung am Entscheidungsverfahren bestehen sowie über die zuständige Behörde, an die Stellungnahmen oder Fragen gerichtet werden können. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach diesem Artikel ist auch für die in Anhang 1 aufgeführten Pläne und Programme, welche der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme⁷⁴ oder der Wasserrahmenrichtlinie⁷⁵ unterfallen, nach Art.2 Abs. 5 nicht gegeben.

In Art.4 sind Änderungsvorschriften der Richtlinie 96/61/EG enthalten, wobei der Zugang zu Gerichten besonders berücksichtigt wurde. Die Kommission war nach Art.5 verpflichtet, dem

⁷³ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156/17, sog. Aarhus-Richtlinie.

⁷⁴ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197 vom 21.7.2001, Seite 30.

⁷⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000, mehrfach geändert.

Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 25. Juni 2005 einen Bericht über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie vorzulegen. Hierbei waren gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung der Richtlinie beizufügen. In Anhang 1 sind Bestimmungen betreffend Pläne und Programme im Sinne von Art. 2 enthalten, in Anhang 2 ist der Anhang 5 Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren, welcher der Richtlinie 96/61/EG hinzugefügt werden soll, aufgeführt.

cc) IVU-Richtlinie⁷⁶

Die IVU-Richtlinie bezweckt ein hohes Schutzniveau für die Umwelt für bestimmte industrielle Tätigkeiten. Sie ist eine Richtlinie mit einem integrierenden Konzept, denn sie zielt neben zu vermeidenden und zu vermindernden Emissionen auf alle Umweltmedien, nämlich Luft, Wasser und Boden sowie auch Abfall ab.

Sie stellt eine Ordnungsrichtlinie dar.

Die Richtlinie ist auf industrielle Großprojekte nach Anhang I wie z.B. der Energiewirtschaft, der Abfallbehandlung und der Metallindustrie aber auch der mineralbearbeitenden oder chemischen Industrie anwendbar. Sie umfasst 23 Artikel und legt allgemeine Prinzipien der Grundpflichten für Betreiber solcher Anlagen und deren Genehmigung fest und enthält Vorgaben für die Genehmigungsaufgaben, das Verfahren aber auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung.

Legaldefinitionen z.B. zu Stoff, Umweltverschmutzung und Emissionsgrenzwert, beste verfügbare Technik und Umweltqualitätsnorm finden sich in Art. 2. Des Weiteren sind Mindestanforderungen für Überwachungspflichten der zuständigen Behörden umfasst.

dd) SUP-Richtlinie⁷⁷

Die SUP-RL beinhaltet als Ziel nach Art. 1 die Sicherung eines hohen Umweltschutzniveaus und eine nachhaltige Entwicklung. Diese werden durch bestmögliche Umweltoptionen und am wenigsten belastende Alternativen gewährleistet.

Die Richtlinie ist eine Verfahrensregelung und enthält keine materiellen Vorgaben.

⁷⁶ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie).

⁷⁷ Richtlinie 2001/42/EG vom 27.05.2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme oder auch Plan – UVP - Richtlinie; Richtlinie 2001/42/EG v. 27.05.2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197/30).

Den Anwendungsbereich stellen gem. Art. 2 der Richtlinie Pläne und Programme einer Behörde, ungeachtet der Trägerschaft in der Vorbereitungsphase, dar. Damit wurde durch die EG-Rechtsetzung erneut auf ein nationales Verfahren eingewirkt, wie bereits bei der UVP- und der IVU-Richtlinie.

Das Verfahren der SUP besteht aus einer Umweltprüfung in sechs Abschnitten: wobei Konkretisierungsphase, bestehend aus Screening (Art. 3 Abs.3-7) und Scoping (Art. 5 Abs.4), Informationsphase (Erstellung des Umweltberichts, Art. 5 Abs.1 iVm Anhang I), Kommunikationsphase (Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, Art. 6), Entscheidungsphase (Berücksichtigung bei der Entscheidung, Art.8), Publizitätsphase (Art.9) und Kontrollphase (Monitoring gem. Art. 10 der Richtlinie und Auswirkung von Fehlern bei der Ort durch Führung der Umweltprüfung) unterschieden werden.

Im Mittelpunkt der Richtlinie steht die Informationsphase mit dem Umweltbericht, welcher eine Grundlage für das weitere Verfahren und das Prüfungsergebnis der Behörde in zusammengefasster Form darstellt, wobei die Voraussetzungen desselben in Anhang I der Richtlinie konkret festgehalten sind. Zu ermitteln sind hierin vernünftige Alternativen; abweichende Planziele und außerhalb jeder Realisierung liegende Alternativen sind ausgeschlossen. In der anschließenden Kommunikationsphase ist eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit und möglicher betroffener Behörden sowie anderer Mitgliedstaaten vorgesehen. Da europarechtlich der Begriff der Öffentlichkeit weit auszulegen ist und eine unüberschaubar große Anzahl von Behörden, Bürgern und sonstigen juristischen Personen beinhalten könnte, sollten Erfahrungen des E-Government genutzt werden

Während der anschließenden Entscheidungsphase ist eine Pflicht zur Berücksichtigung des Umweltberichts, der abgegebenen Stellungnahmen nach der Kommunikationsphase sowie der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen gegeben.

Die Veröffentlichung des angenommenen Plans oder Programms, der zusammenfassenden Erklärung und der festgelegten Überwachungsmaßnahmen ist dann in der Publizitätsphase zu veranlassen. Das Verfahren wird sodann mit der Kontrollphase, dem Monitoring als Vollzugskontrolle, ob der Plan wegen der darin enthaltenen Prognosen ergänzt oder geändert werden muss, beendet.

ee) Aarhus-Richtlinie⁷⁸

Die Thematik Rechtsschutzregelungen und Popularklagen in Umweltangelegenheiten ist auch im europäischen Kontext noch relativ jung.

Eine gerichtliche Überprüfung im Hinblick auf sämtliche Vorschriften des europäischen Umweltrechts sieht der von der Kommission erarbeitete Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten - sog. Aarhus-Richtlinie vor. Danach sollen Einzelpersonen sowie Verbänden, Organisationen und Gruppen, deren Ziel der Schutz der Umwelt ist, das Recht gegeben werden, bei Verstößen gegen Vorschriften zum Schutz der Umwelt die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen der Verwaltung oder von Privatpersonen gerichtlich überprüfen zu lassen. Für die Anerkennung eines Klagerechts müssen Einzelpersonen jedoch entweder ein ausreichendes Interesse oder aber die Verletzung eines eigenen Rechts geltend machen können. Damit hat sich die Kommission letztlich gegen die Einführung einer allgemeinen Klagebefugnis für jede natürliche Person, also Popularklagen entschieden.

Für nach Art.8 des Entwurfs qualifizierte Umweltverbände und –organisationen ist allerdings ein Popularklagerecht nach Art. 5 Abs.1 gegeben, nämlich dass sie auch ohne den Nachweis eines ausreichendes Interesses oder einer Verletzung eines eigenen Rechts die Verletzung von Umweltvorschriften gerichtlich geltend machen können.

ff) Wasserrahmenrichtlinie

Die 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 enthält 4 Elemente, die großen Anpassungsbedarf des deutschen Rechts nach sich gezogen haben. Die Wasserrahmenrichtlinie orientiert sich an Flußgebietseinheiten und damit an geographischen Merkmalen, die mit einer politischen Zuordnung zunächst nichts zu tun haben. Hintergrund ist, dass bei Oberflächengewässern alle Schadstoffe, die sich nicht als Sediment im Gewässerbett absetzen, an der Mündung ankommen, d.h. im "nächstgrößeren" Gewässer, in das ein Gewässer mündet und sodann letztlich im Meer. Die Richtlinie verfolgt einen integrierenden Ansatz, nämlich dass einerseits die Belastungen aus Punktquellen (industrielle Einleitungen und Kläranlagen) und diffuse Quellen (Einträge aus der Landwirtschaft) und andererseits die Vielzahl der unterschiedlichen Einflüsse auf die

⁷⁸ KOM (2003) 624 endg., unter http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0624de01.pdf.

chemische, biologische und ökologische Qualität von Gewässern zusammen betrachtet werden.

Der Inhalt der Wasserrahmenrichtlinie ist unter 2.2.2. b) bereits ausführlich dargestellt worden.

c) Nationales Deutsches Recht

aa) (Bundes-) Informationsfreiheitsgesetz (IFG)⁷⁹

Das Gesetz enthält einen allgemeinen, umfassenden, verfahrensunabhängigen Anspruch auf Zugang zu Informationen bei den öffentlichen Stellen des Bundes. Die Informationen sollen jederzeit bürgerfreundlich verfügbar sein, wobei nicht nur das Recht auf Akteneinsicht umfasst ist, sondern auch auf die elektronischen Informationsmöglichkeiten orientiert wird.

Das Gesetz enthält die erforderlichen organisations-, verfahrens- und prozessrechtlichen Regelungen. Allerdings sieht § 1 Abs.3 IFG die Subsidiarität der Normen des IFG gegenüber Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme des § 29 VwVfG und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor. Im Bereich der Informationen bei Bundesbehörden geht aufgrund der Detailregelungen des UIG letzteres vor, weshalb auf eine weitergehende umfassende Darstellung verzichtet wird.

bb) Landesinformationsfreiheitsgesetze⁸⁰

Die Länder haben aufgrund der ausschließlich auf Bundesbehörden erstreckenden Normen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes bereits zum Teil eigene Landesinformationsgesetze erlassen.

Das entsprechende Landesgesetz für Mecklenburg-Vorpommern ist am 29.7.2006 in Kraft getreten. Die Geltungsdauer ist bis zum 30.06.2011 bestimmt. Nach dem Landesgesetz ist ein Anspruch auf umfassenden und verfahrensunabhängigen Zugang zu Informationen bei Landesbehörden und entsprechenden Verpflichteten, beschränkt durch den Schutz bestimmter Belange, wie öffentlicher und jener der Rechtsdurchsetzung ebenso wie privater z.B. personenbezogener Daten, geistigen Eigentums oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse aber auch für den Zeitraum des behördlichen Entscheidungsprozesses. Ein hinreichend bestimmter Antrag, schriftlich oder zur Niederschrift abgegeben, ist gem. § 10 erforderlich.

⁷⁹ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. September 2005, BGBl. 2005, 2722.

⁸⁰ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 10.07.2006, GVOBl. M-V 2006, 556.

Dritten, dessen Belange durch einen Antrag berührt werden, ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Dem Informationsanspruch ist entsprechend § 4 Abs.1 nach Wahl des Antragstellers schriftlich oder mündlich Genüge zu tun. Die Behörde ist grds. des Weiteren verpflichtet, zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung zu stellen. Aus Kostengründen bleibt es jedoch der Behörde belassen, auf eine Veröffentlichung, insbesondere im Internet hinzuweisen, wenn die konkrete Fundstelle angegeben wird.

Der Normtext enthält in § 15 eine Berichtspflicht für die Landesregierung zwei Jahre vor Außer-Kraft-Treten und Evaluierungspflicht des Landtages ein Jahr vor Außer-Kraft-Treten.

Auch im entsprechenden Landesgesetz findet sich eine Regelung in § 1 Abs.3, welche beinhaltet, dass besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, den vorstehend erläuterten vorgehen.

Besonderheiten sind jedoch mit den Regelungen für Massenverfahren hinsichtlich der Antragstellung (§ 10 Abs.4, § 6 Abs.7 S.2) und mit bereits allgemein zugänglichen Quellen gegeben.

Durch die oben dargestellte Umweltinformationsrichtlinie ist das deutsche Umweltinformationsrecht, welches speziell den Informationszugang im Umweltbereich betrifft und damit den allgemeinen Regelungen aus dem Bundes- und LandesIFG vorgeht, im Jahr 2005 grundlegend novelliert worden. Nachdem ursprünglich geplant war, ein bundeseinheitliches Umweltinformationsgesetz zu erlassen, mussten aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken die Vorschriften auf Bundes- und Landesebene getrennt veranlasst werden, so dass ein Bundesumweltinformationsgesetz und 16 Ländergesetze die Richtlinie nunmehr ordnungsgemäß umsetzen.

cc) (Bundes-) Umweltinformationsgesetz (UIG)⁸¹

Ziel und Zweck des Bundesumweltinformationsgesetzes sind Zugang zu Umweltinformationen (passive Informationspflicht) und die Verbreitung von Umweltinformationen (aktive Informationspflicht). Im Gegensatz zum alten Umweltinformationsgesetz gilt nunmehr ein erweiterter Behördenbegriff, wobei die

⁸¹ Verabschiedet durch das Gesetz zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetz ist und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 22.12.2004, BGBl 2004 I S. 3704 ff., nach Art. 9 Abs.1 in Kraft getreten am 14.Februar 2005.

Beschränkung auf Behörden, welche Aufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen, aufgegeben worden ist. Sämtliche Stellen der öffentlichen Verwaltung, auch beratende Expertengremien sind informationspflichtig. Im Ergebnis ist der Begriff informationspflichtige Stellen sehr weit gefasst. Ebenso wie der Anwendungsbereich hinsichtlich der Adressaten ist auch der Informationsbegriff im Verhältnis zum alten Umweltinformationsgesetz erweitert worden.

Anspruch auf Umweltinformationen hat die Öffentlichkeit, das heißt natürliche und juristische Personen, sowie deren Vereinigungen, Organisationen und Gruppen, also jede Person unabhängig von ihrer Nationalität. Da das Umweltinformationsgesetz das Verhältnis Bürger-Staat und nicht den Informationsaustausch zwischen Behörden betrifft, ist damit eine Pflicht im Rahmen des UIG zur Offenlegung der Daten bezüglich vorhandener Umweltinformationen, die grenzüberschreitende Projekte betreffen, z.B. für polnische Staatsbürger, nicht aber für polnische Behörden gegeben.

Die Art der Informationserlangung ist grundsätzlich durch den Antragsteller frei bestimmbar. Als ein solcher Grund gelten insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand und eine mögliche einfachere Beschaffung, durch andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10 UIG. Im neuen Gesetzestext findet sich hier einer Regelfrist von einem Monat, wobei diese nur in besonders komplexen Fällen auf zwei Monate verlängert werden kann. Es ist ein Antrag zu stellen, ohne Schriftformerfordernis, jedoch bestimmt zu fassen. Die Pflichten der Behörde umfassen Unterstützung, Weiterleitung und Mitteilung. Unter bestimmten Umständen kann der Informationszugang abgelehnt werden. Beschränkungen werden in §§ 8 und 9 UIG zum Schutz öffentlicher und privater Belange, insbesondere für die Dauer eines Gerichtsverfahrens oder eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens sowie eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens hinsichtlich derjenigen Daten, die aufgrund der Verfahrenssituation dort vorrätig sind, gemacht. Dies gilt insbesondere zum Schutz öffentlicher Belange, sofern nachteilige Auswirkungen auf in § 8 Abs.1 UIG genannten Schutzgüter zu befürchten sind. Hier erfolgt eine Abwägung zwischen Geheimhaltungsinteresse und Zugangsinteresse. Unzureichende Anträge sind nach § 8 Abs.2 UIG abzulehnen, insbesondere dann, wenn es sich um einen missbräuchlichen oder einen unbestimmten Antrag, interne Mitteilungen, unzuständige Stellen oder Entwürfe handelt. Auch der Schutz sonstiger (privater) Belange kann nach § 9 UIG einen Informationszugang verweigern. Diese Belange sind beispielsweise personenbezogene Daten, geistiges Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Rechtsfolge ist insofern die Ablehnung des Antrages, es sei denn, dass eine Zustimmung durch den Betroffenen erfolgt oder ein

Abwägungsvorgang zu Gunsten des öffentlichen Interesses ausgegangen ist. Eine Sonderstellung nehmen die Emissionen nach § 9 Abs.1 Nr. 3 UIG ein. Kostenvorschriften finden sich des Weiteren im Umweltinformationsgesetz, wobei die Einsichtnahme von Informationen am Ort der Verwaltung, sowie eine mündliche Auskunft und auch eine einfache schriftliche Auskunft kostenfrei sein sollen. Im Übrigen gilt eine Umweltinformationskostenverordnung.

Rechtsschutzmöglichkeiten komplettieren das Gesetz. Es ist hier die Durchsetzung des Zugangsanspruchs durch Antragsteller und Aufsichtsbehörden gegen die Behörde und private Informationsverpflichtete gegeben. Der Rechtsschutz umfasst den Verwaltungsrechtsweg. Dieser ist durch ein obligatorisches Vorverfahren erweitert worden, wobei einschlägige Rechtsmittel die Verpflichtungsklage durch den Antragsteller und die Anfechtungsklage für den Dritten darstellen. Einstweiliger Rechtsschutz ist zudem möglich.

Gegenüber privaten Informationsverpflichteten ist an Stelle eines Widerspruchs eine Überprüfung durch den Privaten selbst vorgesehen. Diese ist jedoch keine Voraussetzung für eine gegebenenfalls einzureichende Klage.

Neben der bereits ausführlich dargestellten passiven Informationspflicht regelt das Gesetz auch die aktive Informationspflicht. Hiermit sind Zugang und Verbreitung von Umweltinformationen durch aktive Bereitstellung behördlicherseits gemeint. Die Verwaltung muss Orientierungshilfen geben, wobei Zugangsmedium insbesondere das Internet sein soll. Die Öffentlichkeit ist nach § 10 zu unterrichten. Die Stelle muss unaufgefordert informieren und der Mindestinhalt der aktiv zu verbreitenden Daten ist in Rechtsgrundlage, Programmen, Umweltvereinbarungen, Zusammenfassung von Überwachungsergebnissen, Hinweise auf die Fundstellen von Genehmigungen gegeben.

In der Gesamtschau hat das neue Umweltinformationsgesetz die Transparenz deutlich erhöht. Die Erweiterungen des Spektrums der Informationen sind begrüßenswert, da auch Private jetzt in der Pflicht sind. Eine höhere Effektivität wurde durch die Verkürzung der Fristen gewährleistet. Eine öffentliche Kontrolle öffentliche Entscheidung beeinflusst werden können. Defizite ergeben sich insbesondere aus der Dezentralisierung, da insgesamt 17 Umweltinformationsgesetze gelten.

dd) Landesumweltinformationsgesetze (LUIG)⁸²

In Mecklenburg-Vorpommern, wie auch in den anderen Bundesländern ist ein annähernd gleiches Umweltinformationsgesetz für den Zugang zu Informationen bei den Behörden des Landes in Vorbereitung bzw. bereits erlassen worden.

Das Gesetz über den Zugang zu Umweltinformationen Mecklenburg-Vorpommern (LUIG M-V) ist am 14.7.2006 in Kraft getreten. Mecklenburg-Vorpommern verfügte bisher noch nicht über ein Umweltinformationsgesetz und wandte ausschließlich die entsprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen an. Der Erlass einer Landesregelung wurde nunmehr erforderlich, da eine Nichtumsetzung der oben dargestellten Umweltinformationsrichtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 226 ff des EGV zur Folge hätte.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern konnte sich zwischen einer Volltext- und eine Verweisungslösung entscheiden, wobei die Verweisungslösung gewählt wurde, da hier nur wenige landesspezifische Regelungen z.B. zum Anwendungsbereich, der Eröffnung der Verwaltungsrechtsweges, zum Kostenrecht und zu einem Koordinierungsgebot bei der aktiven Informationsverbreitung zu erlassen sind und im Übrigen auf das Umweltinformationsgesetz des Bundes verwiesen werden kann. Dieses trägt insbesondere dem Deregulierungsgrundsatz, welcher in Mecklenburg-Vorpommern verfolgt wird, Rechnung, weil bei der Volltextvariante der Richtlinientext bzw. der Wortlaut des Bundesgesetzes detailgetreu zu wiederholen gewesen wäre.

Das LUIG M-V besteht aus 8 Paragraphen. § 1 widmet sich dem Gesetzeszweck und dem Anwendungsbereich. die informationspflichtigen Stellen sind entsprechend deckungsgleich mit denen des Bundesgesetzes, wobei hier die Landesbehörden umfasst sind. Der Informationszugang und die Verbreitung der Umweltinformationen sind gem. § 3 per Verweis auf die entsprechenden Paragraphen des Bundesgesetzes ausgestaltet. Ein Koordinierungsgebot bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit, wenn und soweit verschiedene informationspflichtigen Stellen des Landes aufgrund unterschiedlicher Rechtsvorschriften über die gleichen Umweltinformationen verfügen, enthält § 4. Eine entsprechende Regelung findet sich in Abs. 2 für die Zusammenarbeit mit Bundesbehörden. Des Weiteren sind nach Abs. 2 bestimmte Tätigkeiten für gebühren- und auslagen frei erklärt. Zur Überwachung durch die zuständigen Stellen, welche die Kontrolle über die in § 2 genannten informationspflichtigen Stellen ausüben, sind nach § 7 den zuständigen Stellen auf Verlangen alle Informationen herauszugeben, welche diese zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen.

⁸² Gesetz vom 14.07.2006, GVOBl. M-V 568.

In der gleichen Drucksache findet sich auch die Kostenverordnung für die Amtshandlungen beim Vollzug des Landes-Umweltinformationsgesetz (Umweltinformationskostenverordnung - UIKostVO M-V). Diese enthält ein Kostenverzeichnis für alle denkbaren Auskünfte, Herausgabebetatbestände und Herstellung von Duplikaten.

ee) Verwaltungsverfahrensgesetze

Die Verwaltungsverfahrensgesetze sind nur ergänzend heranzuziehen, wenn keine speziellere Regelungen, wie z.B. das UIG o.ä. einschlägig sind.

d) Defizite für ein IKZM im Rahmen des Zugangs zu Informationen

Bezüglich des Zugangs zu Informationen sind grundsätzlich aus Sicht des IKZMs keine Defizite in Bezug auf die Gewährung und Verbreitung gegeben, sofern europäisches Gemeinschaftsrecht effektiv und angemessen umgesetzt wird.

3.3. Materielles Recht

Das materielle Recht ist in der Bundesrepublik infolge der Auswirkungen aus der Föderalismusreform besonders im potentiellen Umbruch begriffen. So wird für das Ende der jetzigen Legislaturperiode ein Umweltgesetzbuch (UGB) erwartet.

Dieses wird jedoch nach den Planungen des Gesetzgebers zunächst nur in Fragmenten in Kraft gesetzt werden können, wobei bestimmte – bereits konsensfähige und vor allem gemeinschaftsrechtlich geprägte – Bereiche bereits in diesem Fragment eingeordnet werden sollen, wie z.B. das Wasserrecht aber auch das Naturschutzrecht.

Alle Bereiche sollen unter einem Dach vereint werden. Neu soll auch ein zentrales Instrument im Rahmen des UGB sein, die integrierte Vorhabengenehmigung.

3.3.1. Fachgesetze und UGB

Die alten Fachgesetze mit dem einmedialen, sektorbezogenen Charakter werden im gleichen Maße ihre Bedeutung und Geltung verlieren, wie das UGB in Kraft gesetzt werden wird. Es wird eine Übergangsphase erwartet, in der einzelne Fachgesetze als Rumpfe ihre Fortgeltung behalten und andere in vollem Umfang bereits in dem UGB bedacht und damit ersetzt sind.

Geplant ist folgender Arbeitsumfang für die 16. Legislaturperiode:

A. Fachübergreifende Umweltmaterien

- I. Allgemeine Vorschriften (Zweck des Umweltgesetzbuchs, allgemeine Umweltgrundsätze, Begriffsbestimmungen; Recht- und Regelsetzung (allgemeine Verfahrensanforderungen für den Erlass von Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und technischen Regelwerken)
- II. Umweltschutz in der Planung, insbesondere Strategische Umweltprüfung
- III. Vorhabenbezogenes Umweltrecht, insbesondere integrierte Vorhabengenehmigung (Anwendungsbereich (Vorhabenliste); Verfahrensrechtliche und UVP-rechtliche Genehmigungsanforderungen; materielle Genehmigungsanforderungen (umweltrechtliche Grundpflichten des Betreibers; sonstige Umwelanforderungen, die innerhalb und außerhalb des UGB geregelt sind); Umweltrelevante Vorhaben, die keiner Vorhabengenehmigung bedürfen; Anordnungsbefugnisse und Überwachung; Betrieblicher Umweltschutz; Umweltmanagementsysteme (EMAS)–Privilegierung auditiertes Betriebsstandorte
- IV. Öffentlichrechtliche Umwelthaftung (Vorschriften aufgrund der Umwelthaftungs-RL der EG)
- V. Grenzüberschreitender Umweltschutz (jeweils im Zusammenhang mit der betreffenden Sachmaterie)
- VI. Rechtsschutz/Umweltrechtsbehelfe (Regelungen zur Verbandsklage nach der Richtlinie 2003/35/EG)

B. Fachbezogene Umweltmaterien

- I. Neue bundesgesetzliche Vorschriften des Wasser- und Naturschutzrechts
- II. Ggf. sonstiges Umweltfachrecht (z.B. TEHG)

3.3.2. Koordination und Schnittstellen

Eine effektive Koordination ist aus dem integrativen Ansatz heraus sowohl beim gesetzgeberischen und sonstigen normgebenden Verfahren erforderlich. Diese Koordination kann und muss zunächst beim kompetenten und zuständigen Regelnden selbst angesiedelt sein.

Schnittstellen sollten, wenn möglich effektiv zur Integration genutzt werden, wenn es z. B. darum geht, rechtliche Nebengebiete zu berücksichtigen. Auch Doppelungen, wie

Umweltprüfungen oder Stellungnahmen beteiligter Fachbehörden und zudem Kosten- und Ressourcenbelastungen können insoweit vermieden werden und wirksame Symbiosen erreicht werden.

Problematisch erweist sich jedoch die Tatsache, dass Schnittstellen zu verschiedenen Zuständigkeitsbereichen in horizontaler aber auch vertikaler Ebene gehören und somit auch in dieser Hinsicht eine besondere Beobachtung erfolgen sollte.

Als eine Maßnahme zur Steigerung der Effektivität und zur Verringerung von Bürokratie – und damit auch zur Integration - könnte sich der Nationale Normenkontrollrat erweisen, für welchen mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates am 1. Juni 2006 die Grundlage gelegt wurde; am 18.8.2006 trat das Gesetz dann in Kraft.⁸³ Der Normenkontrollrat ist das zentrale politische Steuerungsorgan für alle Fragen, die sich mit Bürokratieabbau befassen und kann die Einhaltung der Grundsätze der Standardisierten Bürokratiekostenmessung überprüfen.

3.3.4. Grenzüberschreitende Problematik

Der grenzüberschreitende Aspekt wird verfassungsrechtlich durch verschiedene Normen geprägt, nämlich durch allgemeine Kompetenznormen.

Wichtig ist, dass der EG bereits umfassende Kompetenzen übertragen wurden und sich somit bestimmte Dinge nicht durch den deutschen Gesetzgeber allein verwirklichen lassen. Zu betrachten ist hier jeweils das übergeordnete Recht, nämlich das Völkerrecht mit seinen verschiedenen multilateralen und bilateralen Übereinkünften, aber auch das supranationale Recht, gesetzt durch das europäische Gemeinschaftsrecht.

Bezüglich des Untersuchungsgebietes gibt es bereits mehrere bilaterale und multilaterale Übereinkünfte mit Polen, welche den Umweltschutz und raumbedeutsame Vorhabensabstimmung betreffen. Ob ein IKZM- Vertrag von Nöten ist, kann schwer beurteilt werden, es ist jedenfalls wegen der supranationalen Ebene eher davon auszugehen, dass hier aus praktischen Gesichtsründen eine solche ausscheiden wird, da eine in Zukunft absehbare gemeinschaftsweite Regelung die Grundsätze des europäischen grenzüberschreitenden Küstenzonenmanagements regeln wird und daher weitere Bestimmungen obsolet macht. Ob in der Praxis dann ein Verwaltungsabkommen in der Form des Karlsruher Abkommen und seiner Folgeabkommen erforderlich ist, wird die tatsächliche Arbeit im „Management“-verfahren erst zeigen.

⁸³ BGBl. I S. 1866.

Bezüglich des grenzüberschreitenden Aspektes sei noch auf zwei Dinge verwiesen, zunächst auf die Beachtung des Themas im neuen UGB, aber auch in der praktischen Arbeit in der Ostsee, wo die Ostseepipeline und deren Belange durch ein Abstimmungsverfahren nach der Espoo-Konvention durch das deutsche BSH koordiniert wird.

4. Integration der Küstengewässer – am Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie

4.1. IKZM-Aspekte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Zu prüfen ist, ob Merkmale eines IKZM bereits durch die Wasserrahmenrichtlinie implementiert und berücksichtigt werden und ob sich daraus wertvolle Synergieeffekte ergeben können.

4.2. Räumliche Überschneidungsbereiche

In der EG-Empfehlung für ein IKZM ist keine Definition der Küstenzone enthalten, ebenso gibt es keine einheitliche europäische Grenzziehung der Küstenzonen. In der Nationalen Strategie zum IKZM ist der Küstenbereich ebenso ohne konkrete räumliche oder zahlenmäßige Begrenzung als der Raum „in dem terrestrische und maritime Prozesse und Nutzungen (ökologische, ökonomische und sozio-kulturelle) sich gegenseitig beeinflussen“ beschrieben worden. Die jeweilige Breite der Küstenzone wird nach nationalem Verständnis durch die erwähnten Wechselbeziehungen definiert.⁸⁴ Diese Wechselbeziehungen können jedoch kein klarstellendes Kriterium sein und der umfasste Raum dadurch hinreichend bestimmbar sein. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die uneinheitliche europaweite Auslegung einer Küstenzone, die sich aus der fehlenden Definition in der EG-Empfehlung für ein IKZM ergibt. Im Interesse der hochrangigen Zielstellung eines IKZM sollte diese jedoch europaweit harmonisch und einheitlich ausgestaltet sein. In der WASSERRAHMENRICHTLINIE hingegen ist der Geltungsbereich in Art. 2 i.V.m. Art. 4 legaldefiniert. Die räumlichen Überschneidungsbereiche zwischen WASSERRAHMENRICHTLINIE und IKZM veranschaulicht nachfolgende Tabelle:

Völkerrechtliche Einteilung nach dem SRÜ ⁸⁵	IKZM	WASSERRAHMENRICHTLINIE
Hoheitsgebiet:		

⁸⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2005, S. 58.

⁸⁵ Es gibt darüber hinaus noch andere Zonen und z.B. Besonderheiten wegen Archipelstaaten, was jedoch für die Bundesrepublik Deutschland in diesem Fall irrelevant ist. Siehe insgesamt zur Zonierung nur Vitzthum, Handbuch des Seerechts, 2006, S. 70 ff.

<p>Innere Gewässer gem. Art. 8 Abs.1 SRÜ (von Basislinie aus landwärts)</p>	<p>Nach der EG-Empfehlung für ein IKZM sind (küstennahe) innere Gewässer in Teilen umfasst.</p>	<p>Gem. Art. 2 Nr. 1 WASSERRAHMENRICHTLINIE sind Binnengewässer (Gewässer auf der landwärtigen Seite der Basislinie Art. 2 Nr. 3 WASSERRAHMENRICHTLINIE) inkl. Übergangsgewässer (Oberflächenwasserkörper in der Nähe von Flussmündungen nahe Küstengewässer mit Salzgehalt Art. 2 Nr. 6 WASSERRAHMENRICHTLINIE) enthalten.</p>
<p>Küstenmeer Art. 2 ff. SRÜ (von Basislinie aus seewärts bis zur 12-Sm⁸⁶-Grenze)</p>	<p>Nach der EG-Empfehlung für ein IKZM ist das Küstenmeer als küstennaher Bereich grundsätzlich enthalten.</p>	<p>Gem. Art. 2 Nr. 1 WASSERRAHMENRICHTLINIE sind Küstengewässer (Art. 2 Nr. 7 WASSERRAHMENRICHTLINIE: Breite von einer Sm seewärts ab Basislinie ggfs. bis zur äußeren Grenze der Übergangswässer) sowie Hoheitsgewässer im Hinblick auf chemischen Zustand umfasst.</p>
<p>Gebiet sui generis:</p>		
<p>Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)⁸⁷ Art. 56 f. SRÜ (seewärts ab Basislinien bis zu 200 Sm-Grenze, d.h. bei einem 12 Sm-Küstenmeer beträgt die AWZ-Breite nur 188 Sm)</p>	<p>Nach der EG-Empfehlung für ein IKZM ist die AWZ möglicherweise als Küstenzone zu berücksichtigen.</p>	<p>In der WASSERRAHMENRICHTLINIE ist die AWZ ausdrücklich nicht enthalten.</p>

Tabelle 2: Eigene Darstellung zu den räumlichen Geltungsbereichen eines IKZM und der WASSERRAHMENRICHTLINIE nach der Einteilung des SRÜ

Durch diese weite Formulierung sind als Küstenzone eines IKZM über die Küsten- und Übergangsgewässer i.S.d. WASSERRAHMENRICHTLINIE hinaus also auch seewärts das

⁸⁶ Sm = Seemeile, entspricht 1,85201 km und wurde auf der Internationalen Hydrographischen Konferenz in Monaco 1929 festgelegt.

⁸⁷ Die AWZ ist eine Zone sui generis, die dem Seevölkerrecht entstammt und im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982 vertraglich geregelt ist. Die AWZ bildet gem. Art. 55 SRÜ ein jenseits des Küstenmeeres gelegenes und an dieses angrenzendes Gebiet, in welchem der Küstenstaat funktional begrenzte Hoheitsrechte entsprechend Art. 56 Abs.1 SRÜ wahrnehmen kann.

gesamte Küstenmeer und die AWZ zu subsumieren. Aber auch die nach der WASSERRAHMENRICHTLINIE „in den Ästuaren anschließenden tidebeeinflussten Abschnitte“ sowie die landseitig angrenzenden Landkreise bzw. Verwaltungseinheiten sind unter den Küstenzonenbegriff grundsätzlich zu fassen. Für das IKZM sind die als Oberflächenwasserkörper in der Nähe von Flussmündungen, die aufgrund ihrer Nähe zu den Küstengewässern einen gewissen Salzgehalt aufweisenden, aber im Wesentlichen von Süßwasserströmungen beeinflussten Übergangsgewässer gem. Art. 2 Nr. 6 WASSERRAHMENRICHTLINIE als Schnittstellen zwischen Land, Fluss und Meer von besonderer Bedeutung. Eine Gemeinsamkeit von IKZM und WASSERRAHMENRICHTLINIE ist wohl auch darin zu sehen, dass nicht nur auf entweder Land oder Wasser fokussiert wird, sondern auch regionale Unterschiede berücksichtigt werden müssen.

4.3. Arbeitsaufträge und Inhalte

Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne sind die bestimmten und vorgegebenen Instrumente der WASSERRAHMENRICHTLINIE. Die EG-Empfehlung für ein IKZM hingegen gibt im Vergleich zur WASSERRAHMENRICHTLINIE kein deutliches, rechtlich definiertes – sogar definierbares – Instrument vor. Die Bestandsaufnahme der IKZM-Empfehlung ist nur als beschreibende Darstellung zu qualifizieren und die nationalen Strategien sind in ihren Voraussetzungen nach Kapitel IV so weit gefasst, dass hier im Vergleich zu der sehr konkreten und insofern hinsichtlich der Ziele verbindlichen WASSERRAHMENRICHTLINIE ein Manko besteht. Neben rechtlichen Ausführungen sollen in den Strategien freiwillige Vereinbarungen, Grunderwerbsmechanismen, Widmungen zum Gemeingebrauch, Finanzierungsmöglichkeiten aber auch bottom-up-Initiativen und Öffentlichkeitsbeteiligung für die Förderung des integrierten Managements von Küstengebieten und ihren Ressourcen eingesetzt werden. Die EG-Empfehlung für ein IKZM enthält also lediglich eine nicht abschließende Aufzählung möglicher Maßnahmen, die im Idealfall in ihrer Gesamtheit ein Ziel erreichen sollen, aber selbst das bleibt offen, denn es ist nur eine Strategie zu melden und eben keine rechtliche Implementierung vorzunehmen. Jedem Mitgliedsstaat ist es nämlich selbst überlassen, ob und in welcher Form und Verbindlichkeit aber auch in welcher Kombination möglicher einschlägiger nationaler Instrumente vorgegangen und die Strategie entsprechend umgesetzt wird. Dadurch unterscheiden sich die WASSERRAHMENRICHTLINIE und das IKZM auch hinsichtlich ihres Instrumentariums.

4.4. Ziele und Ansprüche

Der Anspruch der WASSERRAHMENRICHTLINIE ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; dies wird vor allem durch Art. 11 Abs. 3 deutlich, in welchem die Gesamtheit einschlägiger gemeinschaftsrechtlicher Normen mit Wasserbezug als zu berücksichtigende Sachkriterien der Instrumente aufgelistet werden. Zugleich erfüllt diese Norm der WASSERRAHMENRICHTLINIE durch Einbeziehung aller direkt oder indirekt dem Gewässerschutz dienenden Richtlinien, auch den Integrationsgedanken, welcher sich als eines der tragenden Prinzipien in der integrierten Umweltschutzpolitik Europas und somit auch in der EG-Empfehlung für ein IKZM wieder findet. Die WASSERRAHMENRICHTLINIE wirkt durch entsprechende Vorgaben nicht nur sektoral, also medienbezogen, sondern integrativ. Das IKZM soll selbst zur Integration eines der Grundprinzipien neben der Nachhaltigkeit, die freilich auch als Kernprinzip das Wesen der WASSERRAHMENRICHTLINIE bestimmt, beitragen. Eine wirkliche Integration ist jedoch nur dann möglich, wenn sie Einzelmaßnahmen oder Einzelentscheidungen zeitlich vorgeht. Daher muss das IKZM denklogisch der nachfolgenden Ebene der Ansätze und Wirkungen WASSERRAHMENRICHTLINIE vorgeschaltet sein. Dies gilt für das IKZM zumindest in Hinblick auf den Regelungsgegenstand Wasser, was wiederum dazu führt, dass eine solche Betrachtung für andere Regelungsgegenstände wie z.B. Wasser, Luft oder Raum entsprechend gelten könnte. In den Maßnahmenprogrammen nach der WASSERRAHMENRICHTLINIE ist nicht nur Gewässer- bzw. Umweltschutz zu betrachten sondern auch Nutzungsansprüche, denn nach Art. 11 Abs. 3 lit. c WASSERRAHMENRICHTLINIE müssen Maßnahmen, die eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung fördern, obligatorisch in die Programme aufgenommen werden. Dieser ganzheitliche Ansatz wird auch im IKZM gefördert, denn hier wird neben einem schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen auch eine Reduzierung vorhandener Umweltbelastungen aber eben zudem eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung mit einer nachhaltigen Erhöhung der Beschäftigungsquote verfolgt.

Eine wesentliche Parallele beider gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben betrifft die Information und Beteiligung, welche in beiden wesentlich gefördert wird. Während bei der WASSERRAHMENRICHTLINIE die Interessierten sowohl bei der Aufstellung der Pläne und Programme als auch bei der Überprüfung und Aktualisierung eingebunden werden, sollen im IKZM-Prozess alle Akteure und Beteiligten an der tatsächlichen Entscheidungsfindung

beteiligt werden, sog. „Konsensbildung durch partizipatorische Planung“.⁸⁸ Neben einer Verteilung der Verantwortung und der Aufmerksamkeitssteuerung und -lenkung fördert diese frühe Einbindung effektiv das Engagement, das Vertrauen und letztlich die Akzeptanz. In der WASSERRAHMENRICHTLINIE wird durch die späte Partizipation eine zusätzliche Kontrollinstanz geschaffen, die jedoch bei der Entscheidungsfindung eher eingeschränkt wirkt.⁸⁹

Die beiden Rechtsakte divergieren auch, wie oben bereits dargestellt, grundsätzlich in ihrer Verbindlichkeit. Während eine Empfehlung grundsätzlich unverbindlich ist, kommt der Richtlinie wegen der in ihr enthaltenen Umsetzungsverpflichtung Verbindlichkeit zu. Ein weiterer und besonderer Unterschied ist darüber hinaus bezüglich der Zielvorgaben festzustellen; während die WASSERRAHMENRICHTLINIE dazu Details mit konkreten Zahlen usw. vorhält, kann die IKZM-Empfehlung nur mit unbestimmten, leicht verschiebbaren und dem jeweiligen Betrachter überlassenen Vorstellungen eines Idealbildes aufwarten.

4.5. Ergebnis unter besonderer Berücksichtigung des integrativen Ansatzes

Während es sich bei der IKZM-Strategie um eine nicht verbindliche Empfehlung handelt, verpflichtet die Wasserrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten hinsichtlich konkreter Zielvorgaben wie auch der umzu- und einzusetzenden Instrumente. Obwohl die Wasserrahmenrichtlinie wie das IKZM-Konzept langfristig das Ziel einer nachhaltigen Nutzung der Naturbestände verfolgt, bezieht sich IKZM auf sämtliche Ressourcen, während die Wasserrahmenrichtlinie vor allem das Medium Wasser fokussiert.

In der Sache weisen Wasserrahmenrichtlinie und IKZM jedoch in ihrer Herangehensweise Parallelen bzw. Schnittstellen auf, die durch entsprechende Koordination effektiv genutzt werden können. Vor allem das Prinzip der umfassenden Betrachtungsweise ist beiden gemein. Es respektiert sowohl die engen Verknüpfungen zwischen marinen und terrestrischen Komponenten als auch die spezifischen Bedingungen in der betreffenden Region. Vor allem im Rahmen der „wasserrechtlichen“ Öffentlichkeitspartizipation und der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für die Küstengewässer können IKZM-Aspekte Berücksichtigung finden. Im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie lässt sich dergestalt mit Blick auf die Küstengewässer ein bedeutender Beitrag i.S.d. IKZM leisten. Zudem können die Grundprinzipien des IKZM, vor allem die auf Konsens beruhende

⁸⁸ Europäische Kommission, 2005, S. 13.

⁸⁹ Erbguth/Vandrey, UPR 2006, S. 188 f.

ganzheitliche Planung und Entscheidungsfindung, beim Umsetzungsprozess der Wasserrahmenrichtlinie als Leitbild fungieren und zu einer breiten Akzeptanz aller Betroffenen führen.

5. Lösungsansätze für ein zu implementierendes IKZM

IKZM ist daher zwingend in der vorausschauenden Planungsebene anzusiedeln, nicht jedoch in jener nachgeordneten Zulassungs- d.h. Entscheidungsebene. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass IKZM von seiner Grundausrichtung tendenziell informell geprägt ist und insoweit der Erfolg eines IKZM wesentlich davon abhängt, als dass Kernthemen wie Integration, Koordination, Information, Kommunikation und Partizipation praxistauglich umgesetzt werden. Darüber hinaus wird die gewährte und in die Öffentlichkeit transportierte Transparenz eines IKZM-Prozesses wesentlichen Einfluss auf die Akzeptanz des Ergebnisses haben. Insoweit ist festzustellen, dass der IKZM-Prozess und dessen Gelingen grundsätzlich von den Akteuren und den jeweils in der Region herrschenden Problemsituationen abhängig sind.

Infolge der Zugehörigkeit der Küste zum Staatsgebiet gilt in dem Küstenzonenbereich (ohne AWZ) die grundsätzliche Aufgabenverteilung entsprechend den Kompetenzen aus dem Grundgesetz. Fachplanung wie auch Raumordnung an der Küste und im Schnittbereich Küste/Land sind demgemäß möglich und nötig. Während Ersteres noch relativ bekanntes Terrain darstellt, ist Letzteres doch eher als Ausnahme zu betrachten. Das verdeutlichen die wenigen raumordnerischen Festlegungen bezogen auf den Meeresbereich, abgesehen von Seeschiffahrtstraßen und Vorranggebieten für Natur und Landschaft in Landesprogrammen bzw. nachrichtlichen, also unverbindlichen Darstellungen zu Energie- und Telefonleitungen, Wegen für Fähren oder neuerdings auch Ausführungen zur Freiraumstruktur bezüglich z.B. des Natura2000 Netzes. Das Verfahren für eine Raumordnung der AWZ läuft derzeit unter Federführung des BSH, die Beteiligung der Öffentlichkeit ist für den Herbst 2007 geplant.

Ein weiteres Problem ist die fehlende Gebietshoheit der Gemeinden im Küstenbereich, da hier schlicht infolge mangelnder Inkommunalisierung solcher Flächen keine seeseitige bauleitplanerische Zuständigkeit vorliegt.

In bestimmten Schlüsselbereichen eines IKZM-Prozesses wie Information, Kommunikation, Beteiligung und Rechtsschutz ist das geltende bzw. in Planung befindliche Recht bereits für ein taugliches IKZM gestaltet. Dies gilt insoweit als dass insbesondere durch die Umsetzung

europäischer Vorgaben aus der Umweltinformationsrichtlinie⁹⁰, SUP-Richtlinie⁹¹, UVP-Richtlinie⁹² und IVU-Richtlinie⁹³ und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie⁹⁴ korrespondierendes nationales Recht geschaffen wurde bzw. wird. Hier mag die exemplarische Aufzählung folgender Vorschriften wie jener des UIG (Geändertes Bundesumweltinformationsgesetz, in Kraft seit 14.2.2005) und der LUIG (Landesumweltinformationsgesetze), des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes vom 9.12.2006⁹⁵, des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 7.12.2006⁹⁶ und der BauGB-Novelle 2004 die reichliche Ausgestaltung darlegen. Diese Regelungen werden aber auch durch national geprägte Regelungen, etwa des IFG (Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes in Kraft seit 1.1.2006) und der entsprechenden LIFG (Landesinformationsgesetze, z.B. Brandenburg, Berlin, SH, NRW u. HH) ergänzt.

Im Gefolge soeben erwähnter Vorschriften zu Information, Beteiligung und Rechtsschutz im Allgemeinen müssen allerdings auch nationale Regelungen zur Planung wie das Raumordnungs- und Planungsrecht im Besonderen Änderungen erfahren, jedenfalls insoweit als dass die bislang vorherrschende (ausschließliche) terrestrische Ausrichtung der Regelungen nach den nunmehr zu sammelnden Erfahrungen aus der Raumordnung für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) und ggfs. für das Küstenmeer aufgegeben und eine (noch stärkere) „Marinisierung“ der entsprechenden Vorschriften einsetzen wird.

Ohne einen vorgegebenen Rahmen für einen IKZM-Prozess wird jedoch dieser lediglich in konfliktfreien oder konfliktschwachen Regionen erfolgreich sein, das Ergebnis sodann aber wesentlich von der Durchsetzungsfähigkeit und –kraft der einzelnen Interessen und Vertreter abhängen. Dergestalt werden geeignete Verfahrensmechanismen in erheblicher Art und Weise zum Gelingen eines IKZM beitragen und abstrakt auf jede Region übertragbar und dort anwendbar sein.

Das bestehende Instrumentarium zur Steuerung von Nutzungsarten und Schutzbedürfnissen sowie das geltende Recht lassen auch grundsätzlich ein weiteres planendes Verfahren zu;

⁹⁰ Umweltinformationsrichtlinie = Richtlinie 2003/4/EG vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates.

⁹¹ Siehe oben.

⁹² UVP-Richtlinie = Richtlinie 85/337/EWG vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, geändert.

⁹³ IVU Richtlinie = Richtlinie 96/61/EG vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, geändert.

⁹⁴ Siehe oben.

⁹⁵ Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz), BGBl. I 2006, 2819 ff.

⁹⁶ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), BGBl. I 2006, 2816 ff.

dieses sollte allerdings nicht frei im Raum eingesetzt, sondern aus Deregulierungs- und Akzeptanzgesichtspunkten mit Bestehendem verknüpft werden. IKZM kann - aber muss nicht - ein eigenständiges formales Planungsinstrument sein; es kann beispielsweise einem in der Region steuernden, d.h. planendes Verfahren „vorausgeschickt“ oder diesem „angehängt“ werden. Ein auf verschiedenen räumlichen Ebenen durchgeführtes IKZM steht für eine koordinierte und angepasste Entwicklung und soll gegenläufige Planungen benachbarter Regionen verhindern. Besonderes Augenmerk ist dabei auch auf eine grenzüberschreitende Abstimmung zu legen. Die regionale Ebene stellt wiederum die detailreichste dar und kommt dem IKZM-Gedanken am nächsten.

Von besonderer Bedeutung sind die Entwicklung erforderlicher Definitionen wie zur Küstenzone, der zu Beteiligten und der einzubeziehenden Themenbereiche.

Eine Bestandsaufnahme der in der Region bestehenden Nutzungs- und Schutzansprüche wie auch der bestehenden und möglichen Konflikte sollte als erster Schritt erfolgen. Dazu sind vorhandene Planungen verschiedenster Akteure heranzuziehen. Die Öffentlichkeit soll in einem weiteren Schritt breit informiert und beteiligt werden. Klare Befugnisse zu einer Endentscheidung, einem möglichen IKZM-„Plan“ wie auch ein angemessener aber befristeter zeitlicher Rahmen sollten innerhalb des Verfahrens den Durchführenden an die Hand gegeben werden. Das Ergebnis in Form eines tauglichen IKZM sollte auf einer umfassenden und ausgewogenen Entscheidungsgrundlage basieren und bestmöglichst demokratisch legitimiert sein.

Der IKZM-Prozess bedarf freilich eines grundsätzlich wertneutralen Moderators, der die Berücksichtigung tendenziell vertretungsschwacher Interessen, wie das Gemeingut und sonstige gesellschaftlich wichtige Schutzinteressen gewährleistet und unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in den Fokus des Prozesses stellt. Mediation als ein geeignetes Mittel zur Entspannung und Entschärfung von Konfliktsituationen ist dem IKZM-Gedanken nahe und kann zur umfassenden Bestandsaufnahme der Interessen wie auch zur Beschleunigung des Verfahrens im Streitfall beitragen.

Der Prozess eines IKZM stellt einen immerwährenden Prozess dar, welcher kein starres Ergebnis für die Region für mehrere Jahrzehnte enthält. Planungssicherheit und –klarheit unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten müssen jedoch für die Akteure gewährleistet werden. Es ist daher erforderlich, eine Bindungswirkung eines IKZM vorzusehen, damit die Ergebnisse des IKZM-Prozesses tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden. In welcher Form indes die Bindungswirkung erfolgt, ist von untergeordneter Bedeutung und kann sowohl

durch Vertrag als auch durch hoheitlichen Akt festgelegt werden. Ob das bestehende IKZM nach Zeitablauf noch seine Berechtigung hat oder ob wesentliche Änderungen bei den Entscheidungsgrundlagen vorliegen und ggfs. eine Umorientierung erfolgen sollte, ist innerhalb einer angemessenen Frist ist zu kontrollieren. Daher sollte eine Gültigkeitsdauer vorgesehen werden.

Aus legislativer Sichtweise wäre eine europäische Harmonisierung eines IKZM u.a. mit Blick auf eine praktikablere Handhabung mit benachbarten Staaten zu begrüßen.

6. Integration, integriert oder integrativ – ein Ausblick

Integration, integrativ und integriert- alle 3 Wörter haben die gleiche Intention, werden jedoch nicht einheitlich von den verschiedenen rechtsetzenden Akteuren verwendet.

Auch die jeweiligen Rechtsätze, die sich integrativ oder integriert nennen, weisen große Unterschiedlichkeiten in ihren Ansätzen und Zielstellungen auf. Gleiches gilt für die Rechtsakte, die in den legislatorischen Begründungstexten den Integrationsgedanken aufwerfen, diese sind ebenso in ihren Bereichen nicht deckungsgleich.

Jede Norm für sich kann integrativ sein, jedoch nur jeweils bezogen auf ihren Regelungsgegenstand und ihre jeweilige Reichweite, auch hinsichtlich ihres zur Verfügung stehenden Instrumentariums in den Kompetenzen, in denen sich der Normgeber befindet.

Je höher der Integrationsgrad der jeweiligen Norm beschaffen ist, umso umfangreicher wird das Verfahren ausgestaltet sein.

Die Planungs- oder Genehmigungsentscheidung wird nur dann unter integrativen Ansätzen als eine solche zu qualifizieren sein, wenn sich die Erkenntnisse aus den integrierenden Verfahrensschritten und -ebenen durch ein Berücksichtigungsgebot in der materiellen Entscheidung wieder finden. Integrativer Ansatz bedeutet demgemäß, dass Verfahren und Entscheidung miteinander verknüpft sein müssen. Es ist zudem wesentlich, dass die Entscheidungsstruktur abwägungsoffen für die Ergebnisse aus dem Verfahren ist; Möglich ist hierbei auch eine finale Gestaltung.

Andererseits bedeutet es, dass sowohl Verfahren als auch Entscheidung jeweils in ihren Geltungsbereichen auch im Zusammenspiel mit anderen Verfahren und Entscheidungen integrativ sein müssen. Nur wenn dieses Wechselwirken reibungslos funktioniert und logisch ineinandergreifende bzw. verzahnte Lösungen bietet, ist eine wirkliche Integration gegeben.

Die Intensität der Integration in einem Rechtsgebiet oder auch für einen Raum spiegelt sich in spezifischer Weise in den dort geltenden Rechtsnormen und deren Verzahnungen wider. Je besser die Integration in dieser Hinsicht fortgeschritten ist, umso weniger Dopplungen und bürokratische Mehrarbeit wird es geben. Eine daraus folgende Symbiose wird unter eigendynamischen Grundsätzen die Verzahnung und Verflechtung weiter vorantreiben.

Es sind zu einer effektiven Integration alle Ebenen, sowohl vertikal als auch horizontal zu berücksichtigen.

Sofern aus bestimmten Rechtsgebieten keine Überschneidungen und damit Verflechtungen zu erwarten sind, kann die Integrationstiefe in den einzelnen Rechtssätzen unabhängig voneinander ausgestaltet sein und eine Koordination der Normen unterbleiben. Sollte allerdings in einzelnen Bereichen der Rechtsgebiete gleichwohl eine mittelbare Tendenz zur Verzahnung gegeben sein, sei es auch nur über die Parallelität von Verfahren oder Verfahrensschritten, ist zu prüfen, ob eine Abstimmung und ggfs. eine Harmonisierung erforderlich ist oder ggfs. die detaillierte Einzelregelung in die Rahmenregelung integriert wird.

Für die Beschreibung der derzeitigen rechtlichen Rahmensituation gilt:

Was fehlt, ist eine übergeordnete und koordinierende Integration der verschiedensten integrierenden Rechtsätze, damit eine gesamtheitliche Betrachtungsweise tatsächlich erfolgen kann.

Dies kann ein IKZM für die Küstengewässer, für die ganze Küstenzone leisten. Die Integration der Küstengewässer ist vor allem durch die Wasserrahmenrichtlinie, aber auch durch andere gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte, vor allem zur Öffentlichkeitsbeteiligung weit vorangeschritten.

Durch das in Erarbeitung befindliche UGB werden in naher Zukunft weitere Weichen für die effektive Implementierung eines integrativen Ansatzes erwartet. Als von besonderer Bedeutung für den Erfolg eines solchen wird sich die bewusste und durchgehende Verfolgung eines stimmigen Gesamtkonzeptes erweisen; Nur wenn dieses gelingt, wird eine vollständige Integration sich durchsetzen können.

Das zielorientierte Vorgehen bei der Schaffung neuer und Änderung bestehender Regelungen ist jedoch auch auf den anderen Ebenen wie bspw. der des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen und zu fördern, denn von dort ist eine erhebliche Steuerungswirkung auf das gesamte europäische Recht gegeben. Auch aus den Gründen wie Harmonisierung und Effektivität sowie Bewußtseinsstärkung für die Einmaligkeit und Besonderheit unserer Lebensumstände ist eine europäisch initiierte Integrationsverstärkung zu begrüßen.

Auch für den weiteren terrestrischen Bereich sollte eine erforderliche Integration jedoch nicht außer Betrachtung bleiben, in nationaler Hinsicht ist hier ebenso auf entsprechende Umsetzungen und Signale durch das UGB zu hoffen.

Literaturverzeichnis

Berendes, K. (2005): Die Wasserrahmenrichtlinie im Spannungsfeld politischer, fachlicher und rechtlicher Interessen, in: Böhne, E. (Hrsg.) Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts in der Europäischen Union: Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht, Berlin.

Breuer, R. (2005): Pflicht und Kür bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, ZfW 2005, S. 1-22.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2005, S. 58

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, und Reaktorsicherheit und Umweltbundesamt, (2005): Umweltpolitik, Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland, Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Schritte zu einer nationalen Strategie, Bonn März 2006

Czychowski M./Reinhard, M. (2003): Wasserhaushaltsgesetz – Kommentar, 8. Auflage, München.

Erbguth, W. (1996): Seerecht und Umweltschutz in der internationalen Zusammenarbeit - unter besonderer Berücksichtigung der Helsinki-Konvention 1992 und der Konsequenzen für Naturschutz und Raumordnung; in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung 1996, S. 483-496.

Erbguth, W. /Schlacke, S. (2005): Umweltrecht, Baden-Baden

Erbguth, W. /Vandrey, A. (2006): Möglichkeiten einer harmonisierten Umsetzung von Wasserrahmenrichtlinie und Integrierten Küstenzonenmanagement, UPR 2006, 183-190.

Europäische Kommission, (2005): Thematische Strategie für den Schutz und den Erhalt der Meeresumwelt, v. 24.10.2005, KOM(2005) 504 endg.

Europäische Kommission, (1999): Eine europäische Strategie für das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM), Ein Reflexionspapier, Luxemburg.

Europäische Kommission, (2007): Bericht an das Europäische Parlament und den Rat: Bewertung des integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) in Europa, 7.6.2007, KOM(2007) 308 endg. 2007.

Fassbender, K. (2001): Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2001, S. 241-248.

Grabitz, E. /Hilf, M. (2005): Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Dez. 2005.

Graf Vitzthum, W. (2006): Handbuch des Seerechts, München.

Gündling, L. (1983): Die 200-Seemeilen-Wirtschaftszone, Berlin.

Holzwarth, F. (2005): Stand der Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland und der Harmonisierungsprozess auf EU-Ebene, ZUR 2005, S. 510-515.

Interwies, E. /Kranz, N. /Görlach, B. (2006): in: Wer die Wahl hat, hat die Qual? – Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombination für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, ZUR 2006, S. 126-133.

Irmer, U. (2003): Umsetzung der wasserrechtlichen Qualitätsziele, in: Erbguth (Hrsg.), Änderungsbedarf im Wasserrecht – zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, Rostocker Umweltrechtstag 2002, Rostocker Schriften zum See und Umweltrecht, Baden-Baden.

Jekel, H. (2005): Information und Anhörung der Öffentlichkeit bei Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen, in: Bohne (Hrsg.), Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts in der Europäischen Union: Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht, Berlin.2005, S. 35.

Knopp, G. Die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie aus der Sicht der Länder, ZfW 2003, S. 9.

Knopp, G. M. (2003): Qualitätsorientierte Gewässerbewirtschaftung, in: Erbguth (Hrsg.), Änderungsbedarf im Wasserrecht – zur Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, Rostocker Umweltrechtstag 2002, Rostocker Schriften zum See und Umweltrecht, Baden-Baden.

Knopp, G.-M. (2003): Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – Neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutz, NVwZ 2003, S. 275-280.

Knopp, G. M. (2005): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf dem weiteren Weg des wasserrechtlichen Vollzugs in Deutschland, ZUR 2005, S. 506-510.

Koch, H.-J. / Lagoni, R. (Hrsg.) (1996): Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Baden-Baden.

Platzöder, R. / Verlaan, P. (Hrsg.) (1996): The Baltic Sea: New Developments in National Policies and International Cooperation.

Reinhardt, M. (2001): Deutsches Verfassungsrecht und Europäische Flussgebietsverwaltung, ZUR Sonderheft 2001, S.124 -128.

Röckinghausen, M. (1998): Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, Berlin.

Ruchay, D. (2001): Die Wasserrahmenrichtlinie der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, ZUR Sonderheft 2001, S. 115-120.

Rupprecht Consult, Forschung & Beratung Berlin, Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe, Final report, 18. August 2006, revised version 1/12/2006.

Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.) (2005): Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin.

Schmidt-Preuß, M. (1998): Veränderungen grundlegender Strukturen des deutschen (Umwelt-)Rechts durch das "Umweltgesetzbuch I", DVBl. 1998, S. 857 – 868.

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
Aufl.	Auflage
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bl.	Blatt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
EG	Europäische Gemeinschaften
EU	Europäische Union
etc.	et cetera
Hrsg.	Herausgeber
Jg.	Jahrgang
IKZM	Integriertes Küstenzonenmanagement
Kap.	Kapitel
KOM	Europäische Kommission
Komm.	Kommentar
s.	siehe
S.	Seite
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel