

Governance im Küstenraum

**Europäische Umweltpolitik im Wandel – Die Umsetzung
des Integrierten Küstenzonenmanagements und der
Wasserrahmenrichtlinie an der Westküste Schleswig-
Holsteins**

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades
der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät
der Christian-Albrecht-Universität
zu Kiel

vorgelegt von

Antje Bruns

Kiel 2010

Inhaltsübersicht

1	EINLEITUNG	1
2	UNTERSUCHUNGSRAHMEN UND METHODEN	5
3	RAUM- UND UMWELTPLANUNG: ENTWICKLUNGSTENDENZEN UND FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN	14
4	AKTUELLE LEITPRINZIPIEN DER RAUMBEDEUTSAMEN STEUERUNG	55
5	FALLSTUDIE 1: INTEGRIERTES KÜSTENZONENMANAGEMENT	78
6	FALLSTUDIE 2: FLUSSGEBIETSMANAGEMENT	125
7	GOVERNANCE IM KÜSTENRAUM	173
8	LITERATUR- UND QUELLEN	185
9	ANHANG	217

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	IX
Vorwort und Dank.....	XI
Kurzfassung.....	XIII
Summary	XIV
1 EINLEITUNG	1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung	1
1.2 Thesen und Fragestellungen.....	3
1.3 Aufbau der Arbeit	4
2 UNTERSUCHUNGSRAHMEN UND METHODEN	5
2.1 Der konzeptionelle Untersuchungsrahmen	5
2.2 Einordnung in die Forschungslandschaft	6
2.3 Methoden und Untersuchungsansatz	8
3 RAUM- UND UMWELTPLANUNG: ENTWICKLUNGSTENDENZEN UND FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN	14
3.1 Raumbedeutsame Planung	14
3.1.1 Wandel der Planungsparadigmen.....	15
3.1.2 Das System der raumbedeutsamen Planung	20
3.1.3 Defizite in der raumbedeutsamen Steuerung durch Planung	31
3.2 Neue Steuerungsansätze: Von Planung zu Management	33
3.2.1 Management	33
3.2.2 Integriertes Management in Küstenregionen und Flussgebieten	38
3.3 Governance	50
3.4 Zwischenfazit zur Analyse von Governance im Küstenraum	53
4 AKTUELLE LEITPRINZIPIEN DER RAUMBEDEUTSAMEN STEUERUNG	55
4.1 Kommunikation, Partizipation, Kooperation und kollektives Lernen	55
4.1.1 Kommunikation	55
4.1.2 Partizipation: Einbeziehung der Öffentlichkeit	57
4.1.3 Kooperation als Handlungsform für eine effektive Problemlösung.....	62
4.1.4 Kollektives (Policy-)Lernen, um innovative Lösungen hervorzubringen	66
4.2 Kritische Reflexion der Leitprinzipien	70
4.2.1 Kommunikation und Partizipation: Chance für mehr Demokratie oder Herrschaft von Eliten?.....	70
4.2.2 Kooperationen: uneingeschränkt positive Handlungsformen?	72
4.2.3 Kollektive Lernprozesse oder Beharrungsvermögen?	74
4.3 Resümee	75
4.3.1 Leistungsgewinne und Restriktionen der Leitprinzipien.....	75
4.3.2 Analyse der Fallstudien.....	76

5	FALLSTUDIE 1: INTEGRIERTES KÜSTENZONENMANAGEMENT	78
5.1	Küstenregionen als neue Handlungs- und Planungsräume	78
5.1.1	IKZM als Mehrebenenaufgabe.....	78
5.1.2	Stand und Perspektiven von IKZM	92
5.2	IKZM in der Region Uthlande	96
5.2.1	Nordfriesische Inseln und Halligen – Die Uthlande	96
5.2.2	Institutioneller Kontext der regionalen Zusammenarbeit	98
5.2.3	Managementprozesse in der Region Uthlande	107
5.3	Zusammenfassung: Governance in der Region Uthlande	122
6	FALLSTUDIE 2: FLUSSGEBIETSMANAGEMENT	125
6.1	Flussgebiete als neue Handlungs- und Planungsräume.....	125
6.1.1	Umsetzung der WRRL im Mehrebenensystem	125
6.1.2	Raumrelevanz der Wasserrahmenrichtlinie	130
6.1.3	Praxisprobleme: Defizite im Vollzug der WRRL	134
6.2	Flussgebietsmanagement an der schleswig-holsteinischen Westküste.....	139
6.2.1	Das Flussgebiet der Eider.....	139
6.2.2	Institutionen zur Umsetzung der WRRL.....	145
6.2.3	Steuerungsprozesse	149
6.3	Zusammenfassung: Governance im Eider-Flusseinzugsgebiet.....	169
7	GOVERNANCE IM KÜSTENRAUM	173
7.1	Zusammenfassung und Querauswertung der Fallstudien.....	173
7.1.1	Paradigmenwandel umweltrelevanter Steuerung	173
7.1.2	IKZM und FGM auf regionaler Ebene.....	180
7.2	Folgerungen	182
8	LITERATUR- UND QUELLEN.....	185
8.1	Literatur	185
8.2	Gesetze	215
8.3	Verzeichnis der geführten Interviews.....	216
9	ANHANG	217
9.1	Ausgewählte Einflussfaktoren auf die Interaktion und Handlungsorientierung	217
9.2	Anhang zur Fallstudie IKZM: Daten zu den Inseln und Halligen	223
9.3	Anhang zur Fallstudie FGM: Akteure und Akteursgruppen zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein.....	226

Abbildungsverzeichnis

Die Abbildungen beruhen auf eigenen Entwürfen und Daten, sofern keine weiteren Quellen angegeben sind.

Abb.3: Systematik der raumbedeutsamen Planungen.	14
Abb.4: Entwicklung, Selbstverständnis und Meilensteine der Raumplanung.	15
Abb.5: Dimensionen raumbedeutsamer Steuerung. Quelle: SRU 2004a: 535.....	22
Abb.6: Regionale Planungsräume in Schleswig-Holstein. Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein.....	23
Abb.7: Formelle und informelle Planung. Quelle: Scholl et al. (2004: o. S.).....	26
Abb.8: Instrumente umweltpolitischer Steuerung. Darstellung nach Knill 2008: 67f. und Jänicke et al. 2000: 100f.....	27
Abb.9: Flussgebiete in Deutschland. Quelle: http://www.wasserrahmenrichtlinie.bayern.de vom 23.02.2007..	46
Abb.10: Bezugsrahmen von Governance. Verändert nach Scherer (2005: o.S.).....	53
Abb.11: Funktionen der Partizipation. Verändert und ergänzt nach Selle 2000a: 169.	58
Abb.12 Führungsstile und Stufen der Partizipation. Eigene Darstellung nach Arnstein 1969 und Staehle 1999.61	
Abb.13: Lerntypen. Verändert nach Senge 1996 und Argyris et al. 1999.	69
Abb.14: Analyseeinheiten: Regelsysteme, Akteure und ihre Interaktionsprozesse sowie mögliche Leistungsgewinne der prozeduralen Steuerung.....	76
Abb.15: Grenzen im Küsten- und Meeresraum: Geltungsbereich wichtiger Rechtsnormen zur Raum- und Umweltplanung	82
Abb.16: Derzeitiger Stand von IKZM – Einschätzung von IKZM-Experten (Stand 2007).....	93
Abb.17: Notwendige Schritte nach Meinung der IKZM-Experten (ARL Konferenz Lübeck) auf dem Weg zu IKZM.	94
Abb.18: Die Region Uthlande. Quelle: http://www.aktivregion-uthlande.de/fileadmin/images/NFH_Karte-2a.gif 96	
Abb.19: Die Organisationsstruktur der Regionalen Partnerschaft Uthlande bis 2006.	103
Abb.20: Organisationsstruktur der regionalen Partnerschaft Uthlande ab 2006.....	104
Abb.21: Die Region Uthlande: Dynamik der Organisationsformen und Institutionalisierungsprozesse.....	106
Abb.22: Die Region Uthlande als Baustein in der Mehrebenen- und Mehrsektorenkoordination im Nordseeraum.	107
Abb.23: Wahrgenommener Einfluss einer einzelnen Kommune (links) und der gesamten IHKO (rechts) auf die Entwicklung in der Region Uthlande.	109
Abb.24: Veränderung der Kontakthäufigkeit infolge des Zusammenschlusses zur Insel- und Halligkonferenz.110	
Abb.25: Funktionen eines idealen Netzwerkes: Betrachtung der drei ausgewählten Sektoren Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Daten: Verbundprojekt „Zukunft Küste – Coastal Futures“, (n=108) (vgl. Zahl et al. 2005b: 56).....	114
Abb.26: Effekte der Zusammenarbeit in der <i>Insel- und Halligkonferenz</i>	115
Abb.27: Bewertung der Zusammenarbeit in der <i>Insel- und Halligkonferenz</i>	115
Abb.28: Selbstbewertung der regionalen Steuerungsprozesse in der Region Uthlande in den Jahren 2003 und 2005. Datenquelle: Regionale Partnerschaft Uthlande 2006.	118
Abb.29: Zeit als zentraler Faktor für Themensetzung und Handlungsorientierung in der Region Uthlande. ...	119
Abb.30 Überblickskarte über die Flussgebietssysteme in Schleswig-Holstein.....	139
Abb.31: Stickstoffeinträge aus Punkt- und diffusen Quellen in die Flussgebietseinheit Eider. Gesamtstickstoffeinträge in kt/a. Quelle: Umweltbundesamt 2009, Daten zur Umwelt.....	140
Abb.32: Die Region Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge im Flusseinzugsgebiet der Eider. Quelle: Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge 2008: 13.	143
Abb.33: Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein: Zuständigkeiten und Gremien. Die Kästchen mit gestrichelten Rahmen markieren neu gegründete Gremien.	146
Abb.34: Zusammensetzung einer Arbeitsgruppe zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein.....	147
Abb.35: Ehrenamtliche und hauptamtliche Akteure in den Arbeitsgruppen und dem Flussgebietsbeirat.....	153

Abb.36: Veränderung der Kontakthäufigkeit zwischen den Akteuren der Arbeitsgruppen (links) und im Flussgebietsbeirat (rechts).....	156
Abb.37: Bewertung des Informationszugangs und der Vernetzung zur Umsetzung der WRRL.....	157
Abb.38: Priorität der WRRL in den Gremien zur Umsetzung der WRRL. Selbsteinschätzung der Akteure. ...	159
Abb.39: Einfluss der Akteure auf wasserwirtschaftliche Planungen: vor Einführung der WRRL (links) und nach Einführung der WRRL (rechts).....	159
Abb.40: Bewertung der Steuerungsprozesse infolge der Umsetzung der WRRL.	161
Abb.41: Auswirkungen der WRRL auf wasserwirtschaftliche Entscheidungs- und Planungsprozesse.	162
Abb.42: Schwierigkeiten und Probleme, die durch das gewählte Umsetzungsmodell in Schleswig-Holstein auftreten.....	163
Abb.43: Web-basierte Maßnahmendatenbank zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein. Quelle: http://www.umweltdaten.landsh.de/public/wrrl/massnahmen_db/md_gast.php	165
Abb.44: Haltung der Mitglieder der Arbeitsgruppen zur Wasserrahmenrichtlinie.	168
Abb.45: Raumzuschnitte ausgewählter Handlungs- und Planungsräume in Schleswig-Holstein (AktivRegionen, Landkreise, Kommunen, Flussgebietseinheiten und Bearbeitungsgebiete).	176
Abb.46: Herausbildung von Governance-Regimen in der Region Uthlande und im Flussgebiet der Eider.	183
Abb.47: Wissensarten von Laien und Experten. Quelle: Selle 2000a: 16	221

Tabellenverzeichnis

Die Tabellen beruhen auf eigenen Zusammenstellungen, sofern keine weiteren Quellen angegeben sind.

Tab.1: Methoden zur Analyse der Fallstudien.....	9
Tab.2: Schriftliche Befragungen und ihr Fokus. Die Anzahl der Mitglieder der Netzwerke bzw. der Konferenzteilnehmer beruht zum Teil auf Schätzungen.	10
Tab.3: Paradigmen der deutschen Raumplanung. Zusammenstellung nach Albers 1993; Kühn 2008; Ritter 2007; Selle 1995; Siebel 2006; Sinning 2002.	19
Tab.4: Die unterschiedlichen Koordinationsformen Hierarchie, Wettbewerb und Netzwerk. Eigene Darstellung in Anlehnung an Wolff (2004).	21
Tab.5: Merkmale formeller und informeller Instrumente der Raumplanung. Verändert und ergänzt nach Krappweis (o.J.) und Welch-Guerra et al. (2004: 30).....	26
Tab.6: Kennzeichen eines evolutionären-systemischen Managements im Gegensatz zur technokratischer Sichtweise. Quelle: Malik 2006: 49 (verändert).....	35
Tab.7: Wandelbegriffe im Vergleich. Veränderte Darstellung nach Schreyögg (1999: 548).	36
Tab.8: Themen, die für regionale Entscheidungsträger deutscher Küstenregionen, wichtig sind. Zusammenstellung nach Bray et al. 2007: 10. Die Themen, die nur für Küstenregionen relevant sind, wurden kursiv hervorgehoben.....	38
Tab.9: Bedeutung der Küstengebiete in der Europäischen Union und Probleme. Zusammenstellung nach Europäische Kommission 1995 KOM (95) 511 endg.	41
Tab.10: Gegenüberstellung der Managementansätze IKZM und FGM. Eigene Zusammenstellung; basierend auf EU 1999a, EU 1999b; EU (2000): RL 2000/60/EG.	49
Tab.11: Entstehungsgründe für Governance. Verändert nach Brunnengräber et al. 2004: 8.	52
Tab.12: Governance in der politikwissenschaftlichen Perspektive. Verändert nach Benz 2004: 21.....	52
Tab.13: Idealformen der Kommunikation: Arguing und Bargaining. Verändert nach Leggewie (2006) und Elster (1991).	56
Tab.14: Anvisierte Verhaltensänderungen im IKZM. Quelle: Europäische Kommission 1999a: 59.	68
Tab.15: Gegensätzliche Logik von Konsensbildungsprozessen und innovatorischen Prozessen. Eigene Zusammenstellung nach Fürst et al. 2002: 25ff und Benz et al. 2002.	74
Tab.16: Potentielle Leistungsgewinne und Grenzen prozeduraler Steuerungsmechanismen.	75
Tab.17: Ausgewählte Etappen der integrierten Küsten- und Meerespolitik auf europäischer Ebene.	83
Tab.18: Ausgewählte Etappen des IKZM auf bundesdeutscher Ebene.	85
Tab.19: Teilnehmer am Arbeitskreis nationale IKZM-Strategie. Eigene Zusammenstellung anhand der Teilnehmerlisten (www.ikzm-strategie.de).	87
Tab.20: Ausgewählte Etappen des IKZM auf Landesebene Schleswig-Holstein.	88
Tab.21: IKZM an der schleswig-holsteinischen Westküste: Aktivitäten und Handlungskonzepte.	92
Tab.22: Koordinationsformen der Regionalen Partnerschaft Uthlande. Verändert nach BMVEL (2004: 13). .	103
Tab.23: Von Entwicklungszielen zu konkreten Handlungsfeldern und umgesetzten Projekten in der Region Uthlande.	104
Tab.24: Typische Tagesordnungspunkte eines Treffens der <i>Insel- und Halligkonferenz</i> . Quelle: Internes Protokoll der <i>Insel- und Halligkonferenz</i> (Sitzung am 30./31. August 2004 auf Pellworm).....	111
Tab.25: Kommunikationsprobleme im offenen Akteursnetzwerk der schleswig-holsteinischen Westküste. Eigene Zusammenstellung, Daten: Verbundforschungsprojekt „Zukunft Küste – Coastal Futures“ (vgl. Zahl et al. 2005b: 56ff).	112
Tab.26: Zukünftige Themen- und Handlungsfelder der <i>Insel- und Halligkonferenz</i>	116
Tab.27: Bewertungskriterien zum Auswahlverfahren der Projekte in der Region Uthlande. Eigene Zusammenstellung nach Regionale Partnerschaft Uthlande (2004: 46).....	119
Tab.28: Von der Zusammenarbeit lernen – Zitate der befragten Akteure zum Lernen bei der regionalen Zusammenarbeit.	121
Tab.29: Governance in der Region Uthlande: Leistungsgewinne und Schwierigkeiten.	124

Tab.30 Zeitplan zur Umsetzung der WRRL und Beteiligung der unterschiedlichen Handlungsebenen. Quellen: Richtlinie 2000/60/EG (WRRL), EU CIS 2002 & EU WFD CIS Working Group 2003.....	126
Tab.31: Anzahl der Wasserkörper im Flussgebiet der Eider, Gewässerklassifizierung und Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung. Eigene Zusammenstellung nach Daten des MUNL (2004) und des MLUR (2008a), Das Gebiet der Wiedau gehört zu Dänemark und unterliegt nur begrenzt dem Einflussbereich der Landespolitik.	129
Tab.32 Nutzung von Gewässern, damit einhergehende morphologische Veränderungen und die daraus resultierenden Folgen für Hydromorphologie und Biologie. Verändert nach BMU et al. 2006b: 31..	130
Tab.33 Zusammenhang regionalplanerischer Festlegungen (Regionalplan für den Planungsraum V im Land Schleswig-Holstein) zu Zielen der WRRL.	132
Tab.34: Maßnahmenbündel in Schleswig-Holstein zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen . Eigene Zusammenstellung nach LANU Schleswig-Holstein 2008.	140
Tab.35: Ausnahmen der WRRL und mögliche Begründungen. Eigene Zusammenstellung nach MLUR 2008d.	143
Tab.36: Vertikale und horizontale Koordination zur Umsetzung der WRRL: Akteure und ihre Aufgaben auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Eigene Zusammenstellung; Quelle der Aufgabenverteilung im NABU: verändert nach Lange, B. (2005).	152
Tab.37: Einfluss der Akteure auf die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein. Lesebeispiel: 95% der befragten Akteure stimmen der Aussage zu, dass das MLUR einen hohen bis sehr hohen Einfluss auf die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein hat. In dieser Auflistung wurden die Kategorien sehr hoch und hoch zusammengefasst.	153
Tab.38: Ziele und Wirkungen der Informations- und Beteiligungsformen in Schleswig-Holstein. ++ sehr geeignet, + geeignet, +/- teilweise geeignet, - nicht geeignet.	155
Tab.39: Rahmenbedingungen für erfolgreiche Zusammenarbeit verschiedener Koordinationssphären zur Umsetzung der WRRL im Flussgebietsbeirat (FGB) und in den Arbeitsgruppen (AG). Die Kategorien sehr hoch und hoch wurden zusammengefasst.....	158
Tab.40: Umsetzungshilfen und Dokumentationen zur WRRL in Schleswig-Holstein. Zusammenstellung nach www.wasser.sh	165
Tab.41: Vorgehen, um einen Wasserkörper als erheblich verändert auszuweisen. Zusammenstellung nach „Beurteilungsbogen für erheblich veränderte Wasserkörper“ des MLUR.....	166
Tab.42: Veränderte Einstellung zur WRRL bei den Akteuren der Arbeitsgruppen und des Flussgebietsbeirates.	168
Tab.43: Governance in Flusseinzugsgebiet der Eider: Leistungsgewinne und Schwierigkeiten.	172
Tab.44: Frühere und heutige Planungs- und Handlungsansätze im Küstenraum.	174
Tab.45: Umsetzung von IKZM und der WRRL in Schleswig-Holstein zwischen Anspruch und Wirklichkeit. ..	179
Tab.46: Akteure, ihre Interaktionen, Handlungsorientierung und Lern- und Veränderungsprozesse in der Region Uthlande und dem Eider-Einzugsgebiet.	181
Tab.47: Treiber für die Governance-Regime an der schleswig-holsteinischen Westküste.....	181
Tab.48: Verzeichnis der geführten Interviews für die Fallstudie zum IKZM.....	216
Tab.49: Verzeichnis der geführten Interviews für die Fallstudie zum FGM.	216
Tab.51: Kommunikationsstrukturen. Verändert nach Staehle 1999: 305.	218
Tab.52: Steckbriefe der Inseln und Halligen. Quelle: www.uthlande.de	224
Tab. 53: Beirat zur Insel- und Halligkonferenz. Quelle: www.uthlande.de	224
Tab.54: Handlungsfelder und Projekte der Regionalen Partnerschaft Uthlande. Zusammenstellung nach: Regionale Partnerschaft Uthlande e.V. 2005a.....	225
Tab.55: Institutionen im Flussgebietsbeirat Eider. Eigene Zusammenstellung (Auskunft vom MLUR in Schleswig-Holstein).	227
Tab.56: Bearbeitungsgebiete zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein. Eigene Zusammenstellung (Auskunft vom MLUR Schleswig-Holstein).	229

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AG	Arbeitsgruppe (eines Bearbeitungsgebietes zur Umsetzung der WRRL)
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BBauG	Bundesbaugesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (letzte Legislaturperiode)
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
CIS	Common Implementation Strategy
COGECA	General Confederation of Agricultural Cooperatives
COPA	Committee of Professional Agricultural Organisations
CPMR	Conference of peripheral maritime Regions of Europe
DBVW	Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
EUWMA	European Union of Water Management Associations
FGB	Flussgebietsbeirat
FGE	Flussgebietseinheit
FGM	Flussgebietsmanagement
FTZ	Forschungs- und Technologiezentrum Westküste
IHKO	Insel- und Halligkonferenz
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
IKZM	Integriertes Küstenzonenmanagement
iREK	Integrierte Regionale Entwicklungskonzepte
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LEP	Landesentwicklungsplan
LROP	Landesraumordnungsprogramm
LWG	Landeswassergesetz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MLUR	Ministerium für ländliche Räume und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein (früher: MUNL Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten)

MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MSRL	Meeresstrategierahmenrichtlinie
NGO	Non Governmental Organisation (Nicht-Regierungsorganisation)
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
NPÖ	Neue Politische Ökonomik
o.J.	ohne Jahr
o.S.	ohne Seiten
PAS	Politisch-Administratives System
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RL	Richtlinie
ROG	(Bundes-) Raumordnungsgesetz
RPU	Regionale Partnerschaft Uthlande
SDN	Schutzgemeinschaft Deutsche Nordsee
SeeAnIV	Seeanlagenverordnung
SH	Schleswig-Holstein
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
StUA	Staatliches Umweltamt (in Schleswig-Holstein)
SUP	Strategische Umweltprüfung
TKA	Transaktionskostenansatz
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UFOPLAN	Umweltforschungsplan
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBV	Wasser- und Bodenverbände
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSF	Wadden Sea Forum (Wattenmeerforum)
ZPLR	Zukunftsprogramm Ländlicher Raum

Vorwort und Dank

Mein Dank gilt allen, die zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben.

Meinem Doktorvater Prof. Dr. Horst Sterr danke ich sehr für die fachliche Begleitung meiner Dissertation. Horst Sterr hat mir viel Vertrauen, Geduld und absolute Freiheit bei meiner Arbeit gelassen und mich stets gefördert. Besonders danke ich auch meinem Zweitgutachter Dr. habil Achim Daschkeit für die sehr hilfreichen und kritischen Kommentare zu meiner Arbeit.

In einem interdisziplinären Kontext zu arbeiten ist anspruchsvoll. Das ist eine sehr wesentliche und wichtige Erkenntnis aus der Mitarbeit im BMBF-Verbundprojekt *Zukunft Küste – Coastal Futures*. Interdisziplinäres Arbeiten beschert aber auch neue Einsichten, die es wett machen, dass die eigene Qualifikationsarbeit am Ende doch länger dauerte, als geplant. Herzlich bedanken möchte ich mich bei Dr. Andreas Kannen, der mir die Mitarbeit im Verbundprojekt ermöglichte und dem gesamten Team von Coastal Futures für die mehrjährige Zusammenarbeit. Aus den vielen Diskussionen habe ich etliche Anregungen erhalten, die in die vorliegende Arbeit eingeflossen sind.

Einen wichtigen Beitrag zu meiner Arbeit lieferte Barbara Thierfelder in mehrfacher Hinsicht: Die ersten Diskussionen über Governance führte ich mit ihr und später wurden erste Textversionen kritisch hinterfragt und dadurch laufend verbessert. Julia Heesen danke ich für die ‚Nachhilfe‘ im Europarecht. Ein besonderer Dank geht an Katharina Licht-Eggert, die auch dann noch Interesse am Fortschritt meiner Arbeit hatte, als sie längst in Frankfurt einen neuen Job angetreten hat. Carina Froh, Inke Büsch und Milena Wienskowski haben das Projekt *Zukunft Küste – Coastal Futures* als studentische Hilfskräfte tatkräftig unterstützt, wovon auch ich sehr profitiert habe.

Für die Arbeitsmotivation enorm wichtig war die lustige Mittagsrunde in der GKSS mit Kira Gee (danke für die Summary!), Barbe Goldberg, Hartwig Kremer und Cilli Sobiech. Und schließlich geht ein Dank an Simon Jander und Richard Verhoeven für das Lektorat.

Ein ganz besonderer Dank gilt Dietmar Kraft nicht nur für die vielen Fachgespräche, sondern vor allem dafür, dass er immer für mich da ist und mich bestärkt in dem was ich tue.

Einordnung der Arbeit in das Verbundprojekt ‚Zukunft Küste – Coastal Futures‘

Die vorliegende Arbeit ist im Rahmen des vom BMBF geförderten Verbundprojektes *Zukunft Küste - Coastal Futures* entstanden. Räumlich steht die schleswig-holsteinische Küstenregion im Fokus, inhaltlich geht es um eine nachhaltige Entwicklung in Küstenregionen.

Ein zentrales Denkmodell des Projektes *Zukunft Küste - Coastal Futures* ist der DPSIR-Ansatz. Das Konzept dient als Basis für die Analyse von komplexen Mensch/Umwelt-Beziehungen, indem verschiedene Faktorengruppen gebildet werden: (1) **D**iving forces / Driver sind Bereiche öffentlichen Lebens, die einen Druck auf Systeme (z.B. das Ökosystem) ausüben können. (2) **P**ressures sind Belastungen, die die Driver verursachen. (3) **S**tate ist der Zustand eines Teilsystems, das den Belastungen ausgesetzt ist. Innerhalb des Projektes *Zukunft Küste - Coastal Futures* wird der Zustand (State) der Ökonomie, der Ökologie und des sozialen Systems beschrieben. (4) Mit **I**mpacts wird die spezifische Wirkung der Belastung auf die Teilsysteme (Ökologie, Ökonomie, Soziales) erfasst. (5) Die **R**esponse ist die gesellschaftliche/politische Reaktion auf die Entwicklungen. Als Response sind alle Maßnahmen zu verstehen, die steuernd auf das System einwirken.

Insgesamt jedoch ist das Modell nicht so statisch und zyklisch zu verstehen, wie es aus der Beschreibung erscheinen mag: Zwischen den Faktorengruppen bestehen vielfältige Querverbindungen und Rückkopplungen. In dieser Arbeit steht das letztgenannte Element des DPSIR-Ansatzes, also die Response, im Vordergrund: Es geht um räumliche Steuerung im Küstenraum.

Kurzfassung

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) gelten als Beispiele für einen umweltpolitischen Paradigmenwandel des europäischen Gemeinschaftsrechts. Die Arbeit geht der Frage nach, ob und wie diese Ansätze zu einer Veränderung von Governance auf regionaler Ebene führen. Die Fallstudienanalyse bedient sich der Governance-Perspektive, um auf Formen des Regierens mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung zu fokussieren. Von besonderem Interesse ist dabei das Zusammenspiel zwischen institutionellen (Rahmen-)Bedingungen und kollektivem Handeln von Akteuren. Die regionale Ebene (hier: schleswig-holsteinischen Westküste) steht im Vordergrund der Empirie, weil ihr von der EU eine besondere Bedeutung zugeschrieben wird. Methodisch stützt sich die Arbeit auf Experteninterviews und schriftliche Befragungen sowie auf eine Analyse von Rechtsdokumenten und offiziellen Berichten.

Neu an den gemeinschaftsrechtlichen Ansätzen und für eine geographische Arbeit von hoher Relevanz ist, dass ein integriertes Management in neuen Raumeinheiten angestrebt wird (Küstenraum / Flusseinzugsgebiet). Die im Jahr 2000 in Kraft getretene WRRL bietet erstmals einen kohärenten Rahmen zur Bewirtschaftung aller europäischen Gewässer. Um deren guten ökologischen Zustand zu erreichen, werden Umweltqualitätsziele durch prozedurale Vorgaben ergänzt. Ein ähnlicher Ansatz wird mit dem IKZM für Land-Meer-übergreifende Themen verfolgt. Auch hier wird ein ganzheitliches, partizipatives Management angestrebt, wobei IKZM nur auf einer unverbindlichen Empfehlung beruht und eher vage Ziele enthält.

Wie in der Fallstudie zum IKZM aufgezeigt wird, gehen weder von der nationalen IKZM-Strategie noch von der Landesebene nachweisbare Impulse für IKZM in der betrachteten Region Uthlande aus. Dennoch sind dort regionale Managementprozesse vorzufinden, die als IKZM bezeichnet werden können. Von besonderem Interesse sind daher deren Entstehungsgründe und -bedingungen: Es zeigte sich, dass in der ersten Phase starke Bottom-up-Prozesse wichtig waren und im Weiteren ein Institutionalisierungsprozess einsetzte, der von Top-down-Anreizen der Agrarpolitik angeregt wurde. Als besonders geeignet erwies sich das entstandene Akteursnetzwerk für die Interessenvertretung und Handlungskoordination lokaler und regionaler Belange. Hingegen können Verteilungskonflikte und Mehrebenenprobleme nicht im bzw. vom Netzwerk gelöst werden. So bildet sich zwar ein neues Governance-Regime auf regionaler Ebene aus, es weist aber nur eine begrenzte Leistungsfähigkeit auf. Deutlich hervor tritt der Mangel an entsprechenden Strukturen für IKZM auf nationaler und subnationaler Ebene.

Die Fallstudie zur WRRL zeigt auf, dass Schleswig-Holstein die prozeduralen Prinzipien weitreichend umsetzt: Flussgebietsmanagement wird von der obersten Flussgebietsbehörde als strategische Aufgabe angesehen und erfolgt unter breiter Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit. In diesem Rahmen entstanden einige neue Gremien und vielfältige vertikale und horizontale Kommunikationsstrukturen. Der Flussgebietsbeirat erfüllt vor allem eine Informations- und Vernetzungsfunktion für interessierte und betroffene Akteure. Auf Teileinzugsebene sind 34 heterogen zusammengesetzte Arbeitsgruppen für die operative Umsetzung der WRRL zuständig. Die dadurch initiierten Dialogprozesse führen – so konnte empirisch nachgewiesen werden – zu vielfältigen „weichen“ Effekten. In der Zusammenschau führte die WRRL zu einem flächendeckenden Flussgebietsmanagement, welches in neuen Raumeinheiten erfolgt, Entscheidungsarenen für Akteure öffnet und informelle mit formellen Instrumenten koppelt.

Die Arbeit dokumentiert, dass die raumbedeutsame Steuerung im Küstenraum derzeit deutlichen Erweiterungen unterliegt und sich durch raumbezogene Managementprozesse neue Governance-Regime ausbilden. Diese Veränderungen gehen weder von einer einzigen Koordinationssphäre noch von einer einzigen räumlichen Ebene aus, stattdessen sind sie Resultat vielfältiger Wechselbeziehungen zwischen kontextuellen, institutionellen und prozeduralen Einflussfaktoren. Von besonderer Bedeutung sind die lokalen und regionalen Forderungen nach Teilhabe an raumrelevanten Entscheidungen.

Summary

The Water Framework Directive (WFD) and Integrated Coastal Zone Management (ICZM) are commonly viewed to represent an environmental paradigm shift within European Community Law. The research presented here asks whether these approaches lead to changes in regional governance and if so, in what way. The case study analysis employs a governance perspective in order to focus on those forms of governing where civil society is an active participant. The interchange between institutional (framework) conditions and collective action by actors is of particular interest. Empirical work focuses on the regional level (specifically: the West coast of Schleswig-Holstein) on account of the particular importance accorded to regions by the EU. Expert interviews and written questionnaires, as well as analysis of legal documents and official reports form the methodological core of this research.

Aiming for integrated management in new spatial units (the coast and river catchments, respectively) is a new aspect for community law. It is also of high relevance for geography-based research. The WFD, which came into force in 2000, represents the first coherent framework for the management of all European waters. In order to achieve their good ecological status, the WFD supplements environmental quality targets by specific procedural requirements. A similar approach is pursued by ICZM for issues that transcend the land-sea boundary. Here too, the aim is to facilitate holistic and participative management. The main difference is that ICZM is based on a non-binding EU recommendation whose aims are comparatively vague.

The case study on ICZM shows that neither the national ICZM strategy nor initiatives at state level (here: Schleswig-Holstein) provide any tangible impulses for ICZM in the region of Uthlande. Nevertheless, there is evidence for regional management processes which could be considered examples of ICZM. Reasons and conditions for their emergence are therefore of particular interest. Here it is shown that strong bottom-up processes were important in a first phase. This was followed by a process of institutionalization which was triggered by top-down initiatives provided through agricultural policy. A network of actors thus constituted itself that is particularly suited to representing interests and to coordinating action at a local and regional level. The network, however, is unable to resolve conflicts of distribution and problems extending to multiple scales. Despite the emergence of a new governance regime at a regional level, the regime is limited in its capacity to act. The lack of suitable ICZM structures is clearly apparent at a national and sub-national level.

The case study on the WFD demonstrates that the state of Schleswig-Holstein comprehensively implements the procedural principles of the Directive. River basin management is considered a strategic task by the higher river basin authority and is characterized by broad involvement of the organized public. Within this framework several new bodies have emerged together with a diverse range of vertical and horizontal structures of communication. The River Basin Advisory Board primarily serves as a point of information and a central hub for networking between interested and affected actors. 34 heterogenic working groups are responsible for the operative implementation of the WFD at sub-basin level. Empirical evidence shows that the processes of dialogue initiated by this yield various 'soft effects'. Overall, the WFD has facilitated comprehensive river basin management across new spatial units that also opens up arenas for decision-making to the participating actors and brings together informal and formal instruments.

The research presented here documents the considerable broadening of spatial management that is taking place on the coast. It also demonstrates that spatial management processes lead to the emergence of new governance regimes. These changes do not originate within a single sphere of coordination or at a single spatial level. On the contrary, they are the result of a wide range of interchanges between contextual, institutional and procedural contributing factors. Local and regional demands for participation in spatial decision-making play a particular role.

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Vor 30 Jahren machte der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) in einem Gutachten auf die Umweltprobleme der Nordsee aufmerksam (SRU 1980). Im Jahr 2004 erneuerte der Umwelttrat seine Warnung (SRU 2004a), weil drängende Probleme immer noch nicht gelöst bzw. neue hinzugekommen seien: Die Nähr- und Schadstoffeinträge in Gewässer – verursacht vor allem durch die Intensivlandwirtschaft – sind weiterhin hoch und führen zu Eutrophierung und Algenwachstum; die Überfischung der Nordsee schreitet voran; der Schiffsverkehr boomt und zieht nicht nur weitere Hafenausbauten nach sich, sondern führt auch zu erheblichen Umweltbelastungen durch Ölrückstände und SO₂-Emissionen; durch die Einschleppung gebietsfremder Arten mit dem Ballastwasser verändert sich die Artenzusammensetzung in den Gewässern und die Risiken, die von Schiffsunfällen ausgehen sind erheblich. Hinzu kämen Belastungen, die von einer weiterhin steigenden Flächeninanspruchnahme beispielsweise für Tourismus und Küstenschutz ausgehen. Zudem werde die ohnehin schon hohe Raumbeanspruchung durch neue Nutzungen, etwa durch Offshore-Windparks und Mari- und Aquakulturen, erhöht. Schließlich wird der Klimawandel zu kaum absehbaren Veränderungen im Küstensystem führen und neue Handlungskonzepte erfordern, die keinesfalls nur Küstenschutzstrategien betreffen (z.B. Sterr 2007).

Bereits dieser erste Blick auf den aktuellen Zustand des Küstenraums macht auf einige Grundprobleme aufmerksam: Die Nutzungsintensität und -vielfalt ist hoch, was die Bedeutung der Küste als Lebens-, Wirtschafts- bzw. Naturraum unterstreicht. Deutlich wird dabei auch, dass zwischen land- und meerseitigen Entwicklungen enge Wechselbeziehungen bestehen, woraus abzuleiten ist, dass Raumordnungs- und Umweltprobleme in Küstenräumen eine Land-Meer übergreifende Herangehensweise erfordern. Raumordnung hat die Aufgabe, die Nutzungen im (Küsten-) Raum zu ordnen und zu entwickeln – was aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsansprüche nicht immer konfliktfrei abläuft, so dass eine wichtige Aufgabe auch die Konfliktlösung ist. Küstenregionen sind aber auch bedeutende Naturräume, die durch Nutzungen belastet und dadurch in ihrer Funktionsfähigkeit eingeschränkt werden können (vgl. Sterr 1998b, SRU 2004a). Um diese wichtigen Ökosystemfunktionen zu bewahren, sind Aufgaben der Umweltplanung angesprochen.

Zwei Managementansätze, die von der Europäischen Union (EU) vorangetrieben werden, sind eng mit raumordnerischen und umweltschutzplanerischen Aktivitäten im Küstenraum verbunden und stehen im Fokus dieser Arbeit: Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) und Flussgebietsmanagement (FGM¹). Während IKZM als übergreifendes Ziel eine nachhaltige Entwicklung in Küstenregionen verfolgt (querschnittsorientierter und territorialer Ansatz), wird mit dem FGM eine verbesserte Qualität aller Gewässer in Europa angestrebt (funktionaler Ansatz)² (Kannen 2000, Daschkeit 2004a, Knothe 2003, Fichter et al. 2004). Beide Politiken werden auf europäischer Ebene von der Generaldirektion Umwelt³ und auf bundesdeutscher Ebene vom Bundesministerium für Umwelt (BMU) sowie dem zugeordneten Umweltbundesamt (UBA) vorangetrieben. Und doch gehen die Managementansätze über das sektorale Wesen der bisherigen Umweltpolitik hinaus: IKZM und auch die WRRL enthalten nämlich erhebliche Integrations- und Koordinierungspflichten im Hinblick auf andere raumbedeutsame Planungen, Raumebenen und Akteure und weisen dadurch deutliche Parallelen zur räumlichen Gesamtplanung⁴ auf (vgl. ARL 2001). IKZM und FGM

¹ FGM wurde im Jahr 2000 mit der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) eingeführt.

² Da Nähr- und Schadstofffrachten über die Flüsse in die Nordsee eingeleitet werden, trägt eine verbesserte Gewässerqualität von Flüssen direkt zu einem verbesserten Umweltzustand der Meere bei.

³ Zudem legte die EU im Jahr 2006 ein Grünbuch über die künftige Meerespolitik vor. Dies zielt sowohl auf die Stärkung der maritimen Wirtschaft (durch die Lissabon-Strategie) als auch den Schutz der Meeresumwelt (durch die Meeresstrategie-richtlinie (MSRL)). Für das Management „an der Nahtstelle zwischen Land und Meer“ wird das IKZM-Konzept genannt (Europäische Kommission 2006: 32). Im Rahmen dessen wird die Bewirtschaftung von Flüssen hervorgehoben, da sie Land- und Meerökosysteme verbinden. Insofern sind IKZM und die WRRL Teil einer künftigen Meerespolitik.

⁴ Auf Ebene der deutschen Bundesländer wird IKZM durchweg von der Landesplanung, im Zuge der Ausweitung der Landesraumordnungspläne auf das Küstenmeer, aufgegriffen.

üben somit als raumwirksame Fachpolitiken der EU einen „Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung nationaler und regionaler Raumentwicklungspolitiken“ aus (EUREK 1999: 13).

Ungeachtet der Frage, ob IKZM und FGM ihrem Wesen nach eher der Raumordnungs- oder Umweltpolitik zugeordnet werden sollten, ist ihr paradigmatischer Ursprung vergleichbar: IKZM und FGM sollen die Defizite bisheriger Steuerungsinstrumente ausgleichen und damit die Effektivität und Legitimität von raumbedeutsamen (Umwelt-)Planungen erhöhen (Knill et al. 1999, Feindt 2001). Deren Kernproblem ist das erhebliche Umsetzungsdefizit (vgl. Mayntz 1978, Jänicke 2005, SRU 2005), das u.a. auf die unzureichende Einbindung der Steuerungsadressaten⁵ in die Politikformulierung und -umsetzung zurückgeführt werden kann. Weil Politikergebnisse zu wenig auf lokale Besonderheiten abgestimmt sind, fehlt es an Akzeptanz und Umsetzungswillen. Die Umsetzungsdefizite gehen aber auch auf Koordinationsschwierigkeiten innerhalb des föderalen Systems zurück, wobei die räumlich-administrative (Kommune, Land, Bund) und die inhaltliche Begrenzung der Zuständigkeiten (z.B. in verschiedene Fachpolitiken) erschwerend wirken. Zudem weisen die institutionellen Regelsysteme und funktionalen Räume in den bisherigen Planungsansätzen Inkompatibilitäten auf, wodurch ein ganzheitliches Vorgehen in Küstenregionen und Flussgebieten verhindert wurde.

Mit IKZM und FGM sollen diese Mängel (zumindest teilweise) behoben werden. Dafür enthalten die Managementansätze eine Reihe neuer Grundsätze und Leitprinzipien: Zentral ist, dass in neuen Handlungs- und Planungsräumen (Küstenregionen bzw. Flussgebiete) agiert werden soll. Das Integrationsprinzip bildet den Kern beider Ansätze und stellt die Koordination und Zusammenarbeit zwischen räumlichen Ebenen, Politiken und Akteursgruppen in den Vordergrund. In beiden Ansätzen soll die Steuerung über Verfahrensregeln (prozedurale Steuerung) und bei der WRRL zusätzlich über Qualitätsziele (kontextorientierte Steuerung) stattfinden. Damit sind IKZM und FGM Beispiele für eine Abkehr von früheren Steuerungsansätzen der Umweltpolitik, bei denen vordefinierte Maßnahmen bei ungewissem Erfolg gefördert wurden (Thierstein 2002).

In dieser Arbeit wird vor allem die, auf bestimmten Prinzipien basierende, Prozesssteuerung von IKZM und FGM in den Blick genommen: In beiden Managementansätzen wird eine stärkere Einbeziehung von Akteuren und deren Kooperation gefordert. Indem die Kommunikation zwischen den Beteiligten in den Mittelpunkt gerückt wird, sollen eher hierarchische Entscheidungsprozesse zu kooperativen Dialogprozessen weiterentwickelt werden. Als Ergebnis der veränderten Entscheidungsprozesse werden effektivere, innovativere und/oder konfliktärmere Lösungen erwartet, wofür wiederum Lernprozesse bei den beteiligten Akteuren notwendig sind. Partizipation, Kooperation, Kommunikation und Lernprozesse sind damit vier Leitbegriffe, die für einen Paradigmenwechsel der räumlichen Steuerung stehen. Dieser Paradigmenwechsel wird anhand des IKZM-Konzepts und der WRRL diskutiert. In Einzelfallstudien wird untersucht, wie die genannten Steuerungsansätze auf regionaler Ebene (hier: schleswig-holsteinische Westküste) aufgegriffen bzw. umgesetzt werden. Die Kernfrage, die den Gang der Arbeit leitet, lautet also: (Wie) Wirken sich die neuen umweltpolitischen Steuerungsansätze der EU auf regionale Steuerungsformen und -prozesse aus? Führt der IKZM-Ansatz bzw. die WRRL zur Ausbildung spezifischer Governance-Regime?⁶

Aus theoretisch-konzeptioneller Sicht ist das gewählte Thema Teil der aktuellen Governance-Forschung. Governance nimmt kollektive Prozesse der räumlichen Steuerung und Koordinierung in den Blick und umfasst sowohl formelle als auch informelle Entscheidungsmechanismen (vgl. Benz. 2004a, Mayntz 2004a, Fürst 2006). In normativer Hinsicht verweist der Begriff darauf, dass Entscheidungen in zunehmendem Maße gemeinschaftlich zwischen politisch-administrativen,

⁵ In Anlehnung an Renate Mayntz wird unter Steuerung „ein zielgerichtetes Handeln, das von der Wirkung des Handelns analytisch zu unterscheiden ist“ verstanden. Die raumbedeutsame Planung ist eine Form der Steuerung, die vom Staat ausgeht (Mayntz 2004a: o.S.).

⁶ Das spezifische Zusammenspiel von unterschiedlichen Koordinationsformen (Hierarchie, Markt, Zivilgesellschaft) bildet ein bestimmtes Governance-Regime aus (vgl. Fürst 2006: 45f).

wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren getroffen werden (vgl. Schimank et al. 2000:9ff). In dieser Arbeit steht jedoch nicht der normative Zugang im Vordergrund, sondern der analytisch-deskriptive: Governance bietet eine (neue) Sichtweise auf räumliche Steuerung, um Strukturen, Prozesse und Muster sichtbar zu machen, die jenseits rein formeller Strukturen und Verfahren vorzufinden sind.

Zentrale Befunde aus der Governance-Forschung wurden bislang auf nicht auf die spezifischen Problem- und Akteurskonstellationen in Küstenregionen übertragen. Zudem mangelt es an empirischen Untersuchungen auf dem Gebiet der raumbezogenen Governance-Forschung. Insofern können mit dieser Arbeit bestehende Forschungslücken geschlossen werden, die gerade auch aus geographischer Perspektive relevant sind, weil durch das kollektive Handeln von Akteuren neue Räume gebildet werden (Werlen 2007).

1.2 Thesen und Fragestellungen

Der Anlass und Rahmen der Arbeit, die den politikwissenschaftlichen Ansatz der Governance-Forschung auf eine raumbezogene Fragestellung anwendet, wurden im vorigen Teilkapitel bereits abgesteckt. Dies bildet den konzeptionellen Hintergrund der Arbeit, die auf folgende Arbeitsthese aufbaut:

Die raumbedeutsame (Umwelt-)Planung ist aufgrund vielfältiger Einflussfaktoren, veränderter Rahmenbedingungen und neuer Problemfelder enormen Veränderungen unterworfen: *Auf europäischer Ebene findet seit den 1990er Jahren ein Paradigmenwechsel der Umweltpolitik statt, der sich in ähnlicher Weise auch im bundesdeutschen Planungssystem vollzieht. Neue kontextorientierte Steuerungsansätze bilden sich heraus, wofür IKZM und FGM Beispiele sind.* Die kontextorientierte Steuerung beschränkt sich auf Ziel- und Rahmenvorgaben, ohne konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung vorzugeben. Damit soll den Mitgliedstaaten ein größerer Spielraum zur Anpassung der europäischen Vorgaben an das eigene politische System eröffnet werden. Zusätzlich will die EU die Adressaten in die Formulierung und Umsetzung der Politik stärker einbeziehen. Dies soll durch prozedurale Vorgaben erreicht werden, die sich an ausgewählten Managementprinzipien orientieren. *Durch die Einbindung aller Betroffenen (Partizipation), die Verbesserung der Information und Kommunikation zwischen den Akteursgruppen, eine kooperative Handlungsorientierung und die Initiierung von Lernprozessen soll integriertes Management die Politikakzeptanz erhöhen und die Chancen der Politikumsetzung auf subnationaler Ebene verbessern.* Die Umsetzung von IKZM und der WRRL verläuft auf unterschiedlichen räumlichen und inhaltlichen Ebenen: (1) Auf der *Output-Ebene* werden die gesetzlichen und administrativen Maßnahmen, die auf nationaler bzw. subnationaler Ebene zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechtes ergriffen werden, erfasst. (2) Die *Outcome-Ebene* umfasst die Wirkungen dieser Outputs auf das Akteurshandeln. In der Analyse stehen daher institutionelle Umgestaltungen sowie veränderte Interaktions- und Entscheidungsprozesse von Akteuren in Küstenregionen und Flussgebieten im Fokus (vgl. auch Knill et al. 1999).⁷

Wenn die herkömmliche command-and-control Steuerung zunehmend durch kooperative Steuerungsformen ergänzt wird, bilden sich neue Formen der kollektiven Entscheidung und Problemlösung aus. *Diese spezifischen Governance-Regime, die durch die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben induziert werden (Wasserrahmenrichtlinie / IKZM-Empfehlung), führen zur Ausbildung neuer Governance-Räume.* Aufgrund der hohen Raumrelevanz der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu IKZM und der WRRL zielen die europäischen Ansätze deutlich auf eine Beeinflussung der räumlichen Planungssysteme in den Mitgliedstaaten ab, obwohl die Europäische Gemein-

⁷ Schließlich kann eine Analyse auf der Impact-Ebene erfolgen: Zu untersuchen ist dann, ob die Politik tatsächlich zu Umweltverbesserungen geführt hat. Angesichts des frühen Umsetzungsstadiums der WRRL und der noch nicht abgeschlossenen Politikformulierung zu IKZM wird diese Forschungsfrage in der vorliegenden Arbeit nicht weiter verfolgt. In ähnlicher Weise konzeptualisiert auch Olsen (2001 und 2003) Governance-Regime: Er unterteilt in *first order outcomes* (hier: *output*), *second order outcomes* (hier: *outcome*) und *third order outcomes* (hier: *impact*). Als *fourth order outcome* bezeichnet Olsen das nachhaltige Küstensystem.

schaft bislang über keine Raumordnungskompetenz verfügt. Möglicherweise haben sowohl das IKZM-Konzept als auch die WRRL das Potential, das Verhältnis von der räumlichen Gesamtplanung zu den raumbedeutsamen Fachplanungen merklich zu verändern.

Aus diesen Arbeitsthesen lassen sich folgende Teilfragen ableiten, die den Gang der Arbeit lenken:

- Wodurch ist der Wandel raumbedeutsamer Steuerung gekennzeichnet und wie ist das europäische Gemeinschaftsrecht zu IKZM und FGM in diesen Wandel einzuordnen?
- Inwiefern erweist sich der Begriff Governance für die Analyse von IKZM und FGM als ertragreich?
- Welche Leistungsgewinne werden durch prozedurale Instrumente (Kommunikation, Partizipation, Kooperation und kollektives Lernen) angestrebt und wo liegen deren Grenzen?
- Wie wird die IKZM-Empfehlung bzw. die Wasserrahmenrichtlinie auf nationaler und subnationaler Ebene interpretiert und umgesetzt (Analyse der Mehrebenenpolitik)?
- Zu welchen regionalen Managementformen und -prozessen führt die Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu IKZM bzw. der WRRL? Entstehen neue Governance-Regime im Küstenraum?

1.3 Aufbau der Arbeit

In Kapitel 2 wird zunächst der konzeptionelle Untersuchungsrahmen dargestellt, der auf Theorien und Konzepte unterschiedlicher Forschungsdisziplinen aufbaut. Zudem wird eingehend diskutiert welche Methoden zur Analyse der Fallstudien herangezogen werden.

Im dritten Kapitel werden aktuelle Entwicklungstendenzen der räumlichen Steuerung dargelegt. In Deutschland wird räumliche Steuerung über die Querschnitts- und Fachplanung vollzogen und folgt – abhängig von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – unterschiedlichen Planungsparadigmen, die nachgezeichnet werden. Daran schließt sich ein Überblick über aktuelle Aufgaben, Funktionen und Instrumente räumlicher Steuerung an. Aufgezeigt wird, dass sich die räumliche Planung aufgrund etlicher Defizite immer mehr an Managementprinzipien orientiert. Eine komplementäre Entwicklung vollzieht sich auch auf europäischer Ebene im Bereich der Umweltpolitik. Überblicksartig werden die Steuerungsansätze von IKZM und FGM vorgestellt. Abschließend wird dargelegt, dass die Veränderungen in der Planungspraxis neue Forschungsperspektiven erfordern. Governance ist dafür ein nützliches Konzept.

In Kapitel 4 werden die Leitbegriffe Kommunikation, Partizipation, Kooperation und kollektives Lernen eingehend diskutiert: Zunächst wird herausgearbeitet, dass die genannten Begriffe zu Leitprinzipien avancierten, um bestehende Defizite räumlicher Steuerungsprozesse zu überwinden. Doch es gilt, vor überzogenen Erwartungen zu warnen und auch deren Grenzen und Restriktionen darzustellen. Und so werden die häufig unkritisch verwendeten Leitprinzipien in diesem Kapitel differenziert bewertet.

In Kapitel 5 und Kapitel 6 werden regionale Managementprozesse an der schleswig-holsteinischen Westküste vor dem Hintergrund von IKZM bzw. FGM diskutiert. Bei beiden Fallbeispielen steht nach einer kurzen Analyse der raumbezogenen Steuerungsansätze auf Ebene der EU, des Bundes und Landes eine Analyse von Akteursnetzwerken im Mittelpunkt. Dabei wird sowohl auf Organisationsstrukturen als auch auf Prozessabläufe eingegangen.

Im folgenden Kapitel 7 werden die zentralen Befunde zusammengefasst. Abschließend kann die Ausgangsfrage beantwortet werden, ob und wie sich regionale Steuerungsprozesse an der schleswig-holsteinischen Westküste verändern und ob sich eine neue Form der Governance im Küstenraum ausbildet. Das Untersuchungsdesign ist so angelegt, dass es Rückschlüsse auf politische Handlungsmöglichkeiten zur Gestaltung von integrierten Managementansätzen liefert.

2 Untersuchungsrahmen und Methoden

In diesem einführenden Kapitel werden die konzeptionellen Ausgangsüberlegungen dargelegt, die den Rahmen der Arbeit bilden. Dabei wird vor allem auf das von Scharpf und Mayntz (ebd. 1995) entwickelte Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus rekurriert. Zudem wird das Untersuchungsdesign mit den angewendeten Methoden vorgestellt.

2.1 Der konzeptionelle Untersuchungsrahmen

IKZM und FGM werden – wie einleitend bereits beschrieben – als Teil der raumbedeutsamen Planung angesehen, die wiederum als ein politischer Prozess zur Aushandlung prioritärer Raumnutzungen verstanden wird (vgl. Fürst 2004b, Heinelt 2006). Insofern erscheint eine Annäherung an IKZM und FGM aus politikwissenschaftlicher Perspektive aufschlussreich: Dort wird seit einiger Zeit der Wandel politischer Steuerungsprozesse thematisiert. Vor allem eine Hinwendung zu kooperativen Steuerungsmodi und eine Öffnung hierarchischer Strukturen für neue Akteure werden als Veränderungen benannt. Damit werden bereits zwei Bezugsebenen angeführt, die es in dieser Arbeit zu beachten gilt: (1) Das Handeln und die Interaktionen von Akteuren sowie (2) die Wirkungsweise von Institutionen. Dieser Ansatz betont die Prozess-Perspektive, ohne aber den institutionellen Kontext zu vernachlässigen. Damit findet eine Abkehr von schematischen Vorstellungen statt, die der Raumplanung lange Zeit vorgeworfen wurden (vgl. Kap. 3).⁸

Dagegen fokussiert der Untersuchungsansatz dieser Arbeit auf die engen Wechselwirkungen zwischen Akteurshandeln und Institutionen (vgl. Abb.1): (Raumbezogene) Entscheidungen werden von individuellen und kollektiven Akteuren getroffen, die in einen institutionellen Kontext eingebunden sind. Institutionen⁹ geben bereits gewisse Entscheidungs- und Handlungskorridore für die Akteure vor, dennoch besteht ein Handlungsspielraum für die Akteure. Zudem sind die Institutionen ihrerseits das Ergebnis von Entscheidungen und Handlungen und können von den Akteuren verändert werden.

Insofern ist auch der institutionelle Kontext durchaus veränderbar (vgl. Scharpf 2000: 82f). Das Zusammenspiel von speziellen institutionellen Bedingungen mit dem Handeln von Akteuren ist der Gegenstand des „aktorszentrierten Institutionalismus“. Dieser Ansatz eignet sich für die Analyse von Formen der kollektiven Steuerung und Koordinierung an der sowohl staatliche, private und wirtschaftliche Akteure beteiligt sind (Fürst 2001a: 3).

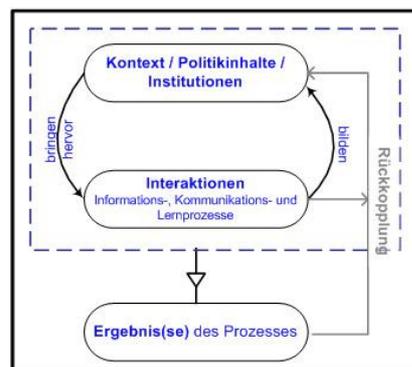


Abb.1: Der Untersuchungsrahmen: Wechselwirkungen zwischen Akteurshandeln und Institutionen.

⁸ Lange Zeit prägte das politikwissenschaftliche Modell von Easton die raum- und regionalwissenschaftliche Forschungslandschaft: Die Aspekte des Zustandekommens von Entscheidungen bezeichnet Easton als *black-box* (ebd. 1965) und er betont, dass ihnen keine eigenständige Bedeutung im Politikprozess zukomme. Easton geht davon aus, dass in politische Systeme Inputs eingehen, die in einem nicht einsehbaren Prozess in Outputs umgewandelt werden. Empirische Untersuchungen konzentrierten sich infolgedessen auf die Input- oder Outputseite von Planung, aber kaum auf die Prozesse (vgl. Fürst 2004b).

⁹ Institutionen sind Regelsysteme, die Handlungsverläufe strukturieren. Diese umfassen somit formal rechtliche Regeln (Rechtssystem, Staatsapparat) als auch soziale Normen, die bei Nichtbeachtung zu Reputationsverlust oder Sanktionierung führen können (Scharpf 2000: 77).

Diese Vorüberlegungen führen zu den Analyseschritten dieser Arbeit, die darin bestehen

1. die Kontextbedingungen der raumbedeutsamen Steuerung durch Raum- und Fachplanung und deren Veränderung durch IKZM und FGM zu beleuchten,
2. die institutionellen Aspekte regionaler Managementprozesse (bezogen auf IKZM und FGM) an der schleswig-holsteinischen Westküste zu diskutieren und
3. diese Befunde in einen Zusammenhang zu den Prozessabläufen (Partizipation, Kommunikation, Kooperation und Lernen) innerhalb der betrachteten Netzwerke zu bringen.

2.2 Einordnung in die Forschungslandschaft



Abb.2: Der theoretische Bezugsrahmen dieser Arbeit.

Der Bezugsrahmen für diese Arbeit greift zurück auf verschiedene Wissenschaftsdisziplinen und deren Theorien (vgl. Abb.2). Damit wird der komplexe Untersuchungsgegenstand verortet, wobei die Entwicklung eines neuen Theorieprogramms nicht zur Aufgabenstellung gehört. Da in Kapitel 3 und 4 auf einzelne Theoriestränge Bezug genommen wird, erfolgt an dieser Stelle ein knapper Überblick über das theoretische Gerüst der Arbeit.

Das Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus ist Teil der politikwissenschaftlichen Forschung, die versucht, Politik¹⁰ zu beschreiben und zu erklären sowie praktisch-beratend zu wirken (vgl. Héritier 1993). Seit Anfang der 1980er Jahre ist allerdings der klassische Zweig der Policy-Forschung vermehrt kritisiert worden. Die Kritik richtete sich zum einen an deren steuerungs-

theoretisches Erklärungspotential – vor allem die Phasentheorie (Policy-Cycle¹¹) wurde angegriffen. Mit ihr, so die Kritik, werde einem rein technokratischen Staatsverständnis Vorschub geleistet (Héritier 1993: 15). An diese Kritik anschließend wird in der vorliegenden Arbeit nicht auf diese überkommene Steuerungstheorie, sondern auf neuere Weiterungen Bezug genommen. Neben den bereits genannten akteurszentrierten Institutionalismus von Scharpf sind insbesondere die Policy-Netzwerk-Analyse und die Überlegungen von Paul Sabatier zu nennen. Sabatier (1993) versteht Politikformulierung als Policy-Lernen. Damit bringt er neue Aspekte in die Policy-Analyse ein: Ideen, Wertvorstellungen, Argumente und Überzeugungen spielen von nun an eine stärkere Rolle.

Ein anderer wichtiger Zweig der Politik- und Sozialwissenschaften befasst sich mit demokratietheoretischen Überlegungen. In diesen Theorien geht es vor allem um eine kritische Auseinandersetzung mit Strömungen in der politik- und sozialwissenschaftlichen Diskussion, die in einer ausgeweiteten Bürgerbeteiligung die Lösung für Demokratieprobleme sehen (vgl. Feindt 2000). Der Bereich der deliberativen Demokratietheorie stellt die Frage, *wie* entschieden wird, in den Vordergrund und zielt damit auf den Kommunikationsprozess. Dabei spielen Diskurs- und Verhandlungsverfahren für kollektive Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle. Die partizipative Demokratietheorie untersucht dagegen, *wer* an den Entscheidungen beteiligt ist (vgl. van den Daele et al. 1996, Leggewie 2006, Selle 2007).

¹⁰ Der Politikbegriff wird in den Politikwissenschaften nicht einheitlich verwendet, daher wird in der wissenschaftlichen Literatur zumeist auf die angloamerikanische Differenzierung in *Policy*, *Politiy* und *Politics* Bezug genommen. Mit *Policy* werden die Aufgaben, Ziele und Inhalte von Politik bezeichnet. *Politiy* umfasst die institutionellen Aspekte und mit dem Begriff *Politics* wird auf Entscheidungsprozesse fokussiert (vgl. Jänicke et al. 2000: 49).

¹¹ Der Policy-Cycle geht von verschiedenen idealtypischen Phasen in einem Politikprozess aus: Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Entscheidung, Umsetzung und Evaluation (vgl. Leggewie 2007).

Die Planungstheorie liefert mit ihrem Diskurs zum Wandel raumplanerischer Paradigmen einen wichtigen Beitrag für die vorliegende Arbeit. Gleichwohl muss betont werden, dass es die originäre Planungstheorie nicht gibt, sondern auch sie eine Verschmelzung verschiedener Strömungen darstellt. Dennoch sind insbesondere die Diskussionsbeiträge zum „communicative turn“ in der Planung als ein ursprünglich raumwissenschaftlicher Ansatz anzusehen. Dieser soll hier für die Konzept-Bildung fruchtbar gemacht werden, weil damit die Kommunikation in den Mittelpunkt von Raumplanung gerückt wird (Healey 2005).

Erkenntnisse aus der Organisationspsychologie werden herangezogen, weil sich dieser Forschungsbereich mit der Wirkung von Organisationen auf Entscheidungsprozesse in Gruppen auseinandersetzt (Bandelow 2003a). Im Mittelpunkt steht dabei, wie sich Individuen in Organisationen verhalten und wann und unter welchen Bedingungen es zu organisationalen Veränderungen kommt (soziales und organisationales Lernen). Dagegen wird der Fokus in der Sozialpsychologie eher auf die internen Vorgänge und Wechselwirkungen in Gruppen (Gruppenverhalten und Gruppendynamik) und das Individuum gelegt. Vor allem die Überlegungen zur Interaktion in Gruppen (Entscheiden, Problemlösen, Kommunikation, Macht und Konflikte) sind wichtige Grundlagen für die vorliegende Arbeit (Klocke 2004).

Zudem werden grundlegende Erkenntnisse der Spieltheorie entnommen; dieses Theorieprogramm entstammt ursprünglich der Mathematik. In wirtschafts- und vermehrt auch politikwissenschaftlicher Anwendung geht es um strategische Entscheidungssituationen, in denen der Erfolg einzelner Akteure nicht nur vom eigenen Handeln, sondern auch vom Handeln anderer Akteure abhängt. Als wesentliche Elemente für die „Spielsituation“ (Entscheidungssituation) gelten die Anzahl der Spieler, die Spielmenge und die Spielregeln. Grundlegende Überlegungen aus der Spieltheorie werden insbesondere für Kapitel (4.3. Kooperation) genutzt. Stellvertretend für diesen Forschungsbereich sei Robert Axelrod genannt, der mit der „evolution of cooperation“ aus einer neuen Richtung auf kooperatives Handeln geblickt hat (Axelrod 2000). Fritz W. Scharpf ist mit seinem Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus ein Transfer spieltheoretischer Überlegungen auf die Policy-Analyse gelungen (Scharpf 2000).

Aus der der Managementlehre wird ein Bereich für diese Arbeit genutzt, der sich mit der Gestaltung, Lenkung und Entwicklung komplexer Systeme befasst. Die Managementlehre ist ein Teilbereich der Betriebswirtschaftslehre und forscht sehr praxisnah. Hinzu kommen die vorwiegend US-amerikanischen Ansätze zum organisationalen Lernen, die wiederum auch von den Ansätzen des Policy-Lernens rezipiert werden. Beispielhaft können Senge („The fifth discipline“) und Argyris und Schön („the learning organization“) genannt werden.

Schließlich ist die geographische Raumtheorie zu würdigen. Grundlegend für die aktuelle Debatte ist die Hinwendung zum relationalen Raumkonzept, in der das Handeln der Akteure (das alltägliche Geographie-Machen (Werlen 1995b, 2007)) in den Vordergrund rückt. Räume werden dabei als gesellschaftlich konstruiert aufgefasst. Dies ist gerade für die Herausbildung neuer Handlungsräume, wie der IKZM-Ansatz und die WRRL es anstreben bedeutsam und es ist danach zu fragen unter welchen Bedingungen welche Art von Handlungsräumen zustande kommen (vgl. Wardenga 2002). Da sich sowohl die Theorie alltäglicher Regionalisierungen von Werlen als auch der akteurszentrierte Institutionalismus von Scharpf und Mayntz auf die Strukturierungstheorie von Giddens stützen, basieren sie auf den gleichen Grundannahmen.

Wissenschaftlicher Beitrag der vorliegenden Arbeit

Governance ist ein Oberbegriff, der nicht nur in einer Forschungsdisziplin, sondern in vielerlei Kontexten diskutiert wird. Ursprünglich stammt der Begriff aus der Institutionenökonomie. In der vorliegenden Arbeit wird jedoch eine raumwissenschaftliche Sicht auf Governance praktiziert. Gerade die Weite des Begriffs Governance ist für den Forschungsansatz der Arbeit hilfreich, weil Erkenntnisse unterschiedlicher Disziplinen genutzt und unter seinem Dach verknüpft werden können, um das Zusammenspiel von Institutionen (Regelsystemen) mit politisch-strategischem Akteurshandeln

auf regionaler Ebene zu analysieren. Obwohl mittlerweile anerkannt ist, dass dieses Zusammenspiel letztlich über den Erfolg von Politikprogrammen entscheidet, besteht in diesem Feld noch erheblicher Forschungsbedarf (vgl. Young 2002). So existiert eine empirische Governance-Forschung bislang kaum, wodurch die besondere Bedeutung der vorliegenden Arbeit unterstrichen wird.

Die unterschiedliche Umsetzung von IKZM und FGM im Mehrebenensystem ist dabei von besonderem Interesse: Da sich die Grundsätze und Leitprinzipien der Managementansätze ähneln und ihre Umsetzung im Raum schleswig-holsteinische Westküste untersucht wird (und damit vergleichbare politische, gesellschaftliche und kulturelle Rahmenbedingungen vorliegen), können solide und differenzierte Rückschlüsse auf die Umsetzung räumlicher Steuerungsansätze gezogen werden.

2.3 Methoden und Untersuchungsansatz

Da die Fragestellung der vorliegenden Arbeit sowohl einen theoretisch-konzeptionellen als auch einen empirischen Teil aufweist, werden verschiedene Methoden der Sozialforschung miteinander kombiniert.

Teil 1: Theoretisch-konzeptioneller Rahmen

„Die Wissenschaft von der Politik ist schwierig. Das Problem beginnt mit der Abstraktheit ihrer Gegenstände“ (Jänicke 1986: 193). Die Abstraktheit und Diskussion auf der Meta-Ebene ist auch ein Merkmal dieser Arbeit. Allerdings wird dies als unvermeidlich, ja sogar als notwendig und weiterführend angesehen. Denn Management findet, wie später eingehend diskutiert wird, auf einer Meta-Ebene statt und benötigt folglich ein entsprechendes Fundament. Die Grundlegung für die Einordnung der Steuerungsansätze von IKZM und der WRRL sowie deren Leitprinzipien (Kapitel 3 und 4) basiert auf einer umfangreichen Auswertung von Erkenntnissen der Raum- und Regionalwissenschaften.

Kapitel 4 fokussiert zentrale Leitprinzipien für IKZM und FGM: Kommunikation, Partizipation, Kooperation und Lernprozesse. Diese Prinzipien werden zwar häufig zitiert (vgl. EU 1999a, EU 1999b, BMU 2006a), eine kritische Analyse dieser Grundsätze fand bislang aber nur bedingt statt. Dies – so die Annahme – ist ein Indiz dafür, dass „IKZM noch nicht fertig ausbuchstabiert ist“ (Daschkeit 2004b: 5f). Für FGM gilt dies nicht in gleicher Weise, da der Rahmen dort sehr viel detaillierter vorgegeben, der Umsetzungsprozess fortgeschritten und auch die wissenschaftliche Analyse bzw. Begleitforschung weiter ist.

Aus den theoretisch-konzeptionellen Überlegungen geht ein Untersuchungskonzept für die Fallstudien hervor, das zur Erstellung der Fragebögen und Interviewleitfäden diente. Zudem sind in den Untersuchungsrahmen bereits Kenntnisse über den Stand und die Perspektiven von IKZM und der WRRL eingeflossen, wie sie sich aus der Literatur, Konferenzen und Fachgesprächen ergeben haben. In diesem Forschungsabschnitt wurden die Fallstudien einer ersten Analyse, vor allem über Sekundärliteratur und Vorgespräche, unterzogen. Dies diente der Rückkopplung mit dem zunächst deduktiv erstellten Untersuchungsrahmen.

Teil 2: Fallstudienanalyse

Die Fallbeispiele zu IKZM und der WRRL wurden als Einzelfallstudien durchgeführt. Der Begriff Einzelfallstudie verweist auf ein vielschichtiges methodisches Vorgehen und ist keine Methode oder gar Erhebungstechnik im engeren Sinn. „Bei (Einzel-)Fallstudien werden besonders interessante Fälle hinsichtlich möglichst vieler Dimensionen und zumeist über einen längeren Zeitraum hinweg beobachtet (bzw. befragt, inhaltsanalytisch ausgewertet). [...] Tatsächlich geht es der qualitativen Fallstudie besonders darum, ein ganzheitliches und nur damit realistisches Bild der sozialen Welt zu zeichnen. [...] Daher ist die Fallstudie – schon von ihrem Anspruch her – zumeist multimethodisch anzulegen“ (Lamnek 1993: 5). Als Untersuchungsobjekte kommen bei Einzelfallstu-

dien Personen oder soziale Einheiten (Gruppen oder Organisationsstrukturen) in Frage. Beide Fallstudien dieser Arbeit haben (Akteurs-)Gruppen zum Untersuchungsgegenstand.

Die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Fallstudien liefern Einblicke, wie die Steuerungsansätze auf den verschiedenen Raum- und Handlungsebenen interpretiert werden, mit Hilfe welcher Organisationsformen sie umgesetzt werden und zu welchen Kommunikations- und Interaktionsprozessen dies auf regionaler Ebene führt. Die Gegenüberstellung der zwei Fallstudien lenkt den Blick auf ausgewählte Elemente des Steuerungsansatzes (z.B. bottom-up versus top-down), auf bestimmte Organisationsprinzipien (z.B. Netzwerke) und typische Prozessverläufe.

Die Methoden im Einzelnen

Wie bereits angedeutet, ist ein multimethodisches Vorgehen für die Analyse von Fallstudien besonders geeignet; quantitative und qualitative Methoden ergänzen sich im Feld der empirischen Forschung gut. So können auch deren Unzulänglichkeiten ausgeglichen werden.

Qualitative Methoden (Leitfaden-Interviews und teilnehmende Beobachtung) interessieren sich vor allem für Zusammenhänge komplexer Strukturen und deren Funktionsweisen; mit ihrer Hilfe soll „das soziale Feld in seiner Vielfalt“ erfasst werden (Lamnek 1993: 4). Dahingegen ist das Ziel von quantitativen Verfahren, Aussagen über Häufigkeiten oder Maße für Zusammenhänge zu finden. Die geläufigste quantitative Methode ist die schriftliche Befragung, die standardisiert und damit vergleichbar ist. Bei ihr ist das Messniveau der Variablen eine zentrale Größe, weil dadurch bestimmt wird, welche statistischen Auswertungsverfahren angewendet werden können (Bahrenberg et al. 1990). Während an den qualitativen Methoden ihre subjektive Tendenz kritisiert wird, wird den quantitativen Methoden vor allem vorgeworfen, dass sie sich nicht auf die Befragten einstellen und davon ausgehen, dass Fragen (bspw. in einem Fragebogen) immer gleich interpretiert werden. In der folgenden Tabelle sind die Methoden, die angewendet wurden, zusammengefasst.

Methoden Fallstudie	Schriftliche Befragungen	Experten-interviews	teilnehmende Beobachtung	Dokumenten-analyse
Integriertes Flussgebietsmanagement	√	√	√	√
Integriertes Küstenzonenmanagement	√	√	√	√

Tab.1: Methoden zur Analyse der Fallstudien.

Schriftliche Befragungen

Die vorliegende Arbeit stützt sich insgesamt auf vier verschiedene schriftliche Befragungen. Für jede Fallstudie wurden zwei Befragungen mit unterschiedlichem Fokus durchgeführt. Die Fragebögen wurden dabei entlang der in Kapitel 3 und Kapitel 4 herausgearbeiteten Aspekte entwickelt. Dennoch konnten die Fragebögen nicht vollkommen identisch sein, da sich die Adressaten hinsichtlich ihrer sachlichen Aufgaben, ihrer Einbindung in die Netzwerke und der Intensität ihrer (Zusammen-) Arbeit unterscheiden.

Auf der operativen Managementebene wurde allen Mitgliedern der Akteursnetzwerke die Teilnahme an der Befragung angeboten. Aufgrund der geringen Netzwerkgröße ergeben sich die relativ geringen Fallzahlen, die den einzelnen Befragungen zu Grunde liegen. Wie in der Tab.2 ersichtlich ist, sind jedoch die Rücklaufquoten vergleichsweise hoch. Der Fokus der Befragungen lag auf dem Steuerungsansatz (von IKZM bzw. der WRRL), den Kommunikationsbeziehungen zwischen den Akteuren, dem Einfluss der einzelnen Akteure, ihrer bisherigen Zusammenarbeit und den grundsätzlichen Anforderungen, die an ein integrierte Managementansätze auf regionaler Ebene gestellt werden.

Schriftliche Befragungen	Fallstudie 1: IKZM		Fallstudie 2: WRRL	
Befragte Gruppe	IKZM-Experten aus Wissenschaft und Praxis	Insel- und Halligkonferenz	Flussgebietsbeirat Eider	Arbeitsgruppen im Flussgebiet Eider
Fallzahlen (n)	30	13	19	31
Mitglieder / Teilnehmer*	80	20	45	48
Rücklaufquote (%)	38 %	65 %	42 %	65 %
Thematischer Fokus der Befragung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stand der IKZM-Umsetzung ▪ Rahmenbedingungen für IKZM ▪ Verfahrensregeln für IKZM-Prozesse ▪ Erhoffte Effekte und Wirkungen von IKZM 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interesse, Motivation ▪ Interaktion, Kommunikation ▪ Einfluss auf Entscheidungsprozesse ▪ Prozessbewertung ▪ Institutionelle Anforderungen an Zusammenarbeit verschiedener Koordinationssphären ▪ Bisherige Effekte und Probleme der Zusammenarbeit ▪ Bewertung der Steuerungsansätze 		

Tab.2: Schriftliche Befragungen und ihr Fokus. Die Anzahl der Mitglieder der Netzwerke bzw. der Konferenzteilnehmer beruht zum Teil auf Schätzungen.

Schriftliche Befragungen der 1. Fallstudie (IKZM)

In Absprache mit dem Regionalbüro der *Insel- und Halligkonferenz* wurde ein Fragebogen an die 20 Mitglieder der *Insel- und Halligkonferenz* versendet. Im Vergleich zur zweiten Fallstudie (WRRL) ist der Fragebogen deutlich kürzer. Dies liegt maßgeblich am Wunsch des Regionalbüros, den Aufwand für die ehrenamtlich tätigen Akteure gering zu halten. Ziel der schriftlichen Befragung war es, einen Einblick in die Kommunikationsbeziehungen zwischen den Mitgliedern und eine Einschätzung der bisherigen und künftigen Zusammenarbeit zu erhalten.

Um den Stand und die Perspektiven von IKZM aus Sicht zentraler Akteure eines IKZM analysieren zu können, wurde auf der 2. Konferenz zum Integrierten Küstenzonenmanagement, organisiert von der ARL und den Küstenbundesländern, ein zweiter Fragebogen ausgegeben. Die ursprüngliche Idee der Konferenz war, regionalen Vertretern aus der IKZM-Praxis einen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen. Dies schien eine interessante Möglichkeit zu sein, die bei der vorigen Befragung gewonnen Erkenntnisse auch regional (je nach Küstenland) unterschiedlich einordnen zu können. In der Realität jedoch war die Konferenz vor allem von Behördenvertretern der Bundes- und Landesebene sowie Wissenschaftlern besucht. Nur wenige Akteure der lokalen und/oder regionalen Ebene konnten für die Veranstaltung gewonnen werden, so dass das Anliegen einen Informationsaustausch und Vernetzung über die Entscheidungs- und Handlungsebenen von Bund bis zur Kommune zu ermöglichen, nur bedingt realisiert werden konnte. Dennoch geben die Ergebnisse einen interessanten Einblick zu der Einschätzung von IKZM.

Schriftliche Befragungen der 2. Fallstudie (WRRL)

Die Wasserrahmenrichtlinie wird in Schleswig-Holstein zweistufig umgesetzt: Während auf Flussgebietsebene vorwiegend Informationsveranstaltungen für Interessierte und Betroffene stattfinden, wird auf lokaler Ebene zusammengearbeitet. Daher wurden zwei Befragungen durchgeführt, in denen rund die Hälfte der Fragen identisch ist, um einen Vergleich zu ermöglichen. Der Flussgebietsbeirat des Flusses Eider besteht aus rund 45 verschiedenen Stakeholdergruppen. Als dieses Gremium etabliert wurde, gab es einen offenen Aufruf des zuständigen Ministeriums (MLUR) zur Teilnahme. Die Teilnehmer, die auf dieser Liste – die das MLUR für die Untersuchung zur Verfügung stellte – verzeichnet waren, wurden schriftlich befragt. Die Flusseinzugsgebiete wiederum sind in kleinere Einheiten (Bearbeitungsgebiete) unterteilt. Auch diese Ebene wurde untersucht. Im Flussgebiet der Eider gibt es insgesamt 9 Arbeitsgruppen, wovon 8 befragt wurden. An einigen Arbeitsgruppen-Sitzungen nahm die Autorin persönlich teil, um das Anliegen der Befragung vorzustellen, den Fragebogen auszuteilen und die Sitzungen zu verfolgen.

Experteninterviews / leitfadengestützte Tiefeninterviews

Mieg (2005) bezeichnet einzelne Personen als Experten, sofern ihre gesellschaftliche Funktion dies vorbestimmt. Insbesondere die Stellung von Personen in einer Institution kann dazu führen, dass sie an Entscheidungsprozessen beteiligt sind und dadurch zu „Experten“ werden. Aber auch jemand, der aufgrund langjähriger Erfahrung über bereichsspezifisches Wissen oder Können verfügt, kann als Experte bezeichnet werden. In der Praxis ist es kaum zu trennen, ob Personen aufgrund ihrer Funktion oder ihres Wissens zu Experten zählen.

In beiden Fallstudien wurden die Interviewpartner nach ihrer Funktion ausgewählt. Ziel der Ergänzung der standardisierten schriftlichen Befragung durch problemzentrierte Gespräche war es, tiefere Einblicke in die Politikumsetzung von IKZM bzw. FGM zu erlangen. Von besonderem Interesse waren zum einen die institutionellen Dynamiken (Gründung der Netzwerke, Entstehungsursachen) und zum zweiten die Interaktionsprozesse (Macht, Einfluss, Konflikte). Dabei ging es weniger um das Erfragen von Faktenwissen, sondern um subjektive Wahrnehmungen, Bewertungen und Erfahrungen. Zur Vorbereitung der jeweiligen Gespräche wurde ein Leitfaden ausgearbeitet, der die Themen, die angesprochen werden sollten, strukturierte. Jedoch gibt er keinen starren Gesprächsverlauf vor, sondern dient als Interviewhilfe, um flexibel auf den Gesprächsverlauf reagieren zu können (Pfaffenbach 2007: 157).

Die Auswahl der Personen erfolgte nach folgenden Kriterien:

- Leitungs- bzw. Führungsebene
- Arbeits- bzw. Umsetzungsebene
- räumliche Ebene (Bund, Land, Region, Kommune)
- funktionale Differenzierung (Querschnittsplanung versus Fachplanung)

Für die IKZM-Fallstudie wurden folgende Experten interviewt:

- Mitglieder der *Insel- und Halligkonferenz* (4 Interviews)
- die Regionalmanager des Regionalbüro Uthlande (2 Interviews)
- der „IKZM-Beauftragte“ des Landkreises Nordfriesland (1 Interview)
- eine für IKZM auf Landesebene zuständige Person (1 Interview) und
- ein Bundestagsabgeordneter des Wahlkreises Nordfriesland (1 Interview)

Damit wurden wesentliche Bedingungen durch die Wahl der Interviewpartner erfüllt: Es wurden sowohl die eigentlichen Mitglieder der *Insel- und Halligkonferenz* als auch deren Managementebene befragt. Ebenso sind diejenigen befragt worden, die für die Kontext-Steuerung auf höheren Ebenen (Region, Land, Bund) die Entwicklungen auf lokaler Ebene beeinflussen.

Nach gleichem Prinzip wurde bei der zweiten Fallstudie über die Umsetzung der WRRL im Flussgebiet der Eider verfahren. Hier wurden Interviews mit direkt Beteiligten (sowohl Arbeitsgruppenmitglieder als auch Mitglieder des Flussgebietsbeirates) und Personen, die eher die Kontextsteuerung übernehmen, geführt. Zudem wurden für Raum- bzw. Fachplanung zuständige Personen interviewt. Folgende Personen wurden für die WRRL-Fallstudie interviewt

- 2 Personen aus dem MLUR, die in leitender Funktion mit der Umsetzung der WRRL betraut sind (2 Interviews)
- eine Person, die die Koordinierung auf Flussgebietsebene übernimmt (1 Interview)
- ein Vertreter der Wasser- und Bodenverbände (1 Interview)
- ein Vertreter des Bauernverbandes Schleswig-Holstein (1 Interview)
- 3 Vertreter von Naturschutzverbänden (3 Interviews)
- eine Person, die für die querschnittsorientierte Regionalentwicklung in Nordfriesland zuständig ist (1 Interview)
- eine Person, die für die Wasserwirtschaft in Nordfriesland zuständig ist (1 Interview) und
- ein Vertreter der Landesplanung Schleswig-Holstein (1 Interview).

Fast alle Interviews wurden mit einem Diktiergerät aufgezeichnet (lediglich 2 Personen wünschten keine Aufzeichnung). Dies ermöglichte eine freie Gesprächsführung, die dem vorrangigen Ziel der Interviews entsprach, freie Assoziationen und eigene Schwerpunktsetzungen der Sprecher zu erlauben. Die Gespräche dauerten mindestens 45 Minuten, das längste dauerte fast 2 Stunden. Die aufgezeichneten Interviews wurden Wort für Wort transkribiert. Anschließend wurden zentrale Aussagen zusammengefasst und den übrigen Interviews gegenübergestellt. Um der Kritik zu begegnen, qualitative Methoden würden den Gütekriterien der Sozialforschung wie Objektivität, Reliabilität und Validität nicht genügen, wurden die leitfadengestützten Interviews einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen (vgl. Mayring 2000).

Teilnehmende Beobachtung bei (Arbeits-)Sitzungen, Workshops und/oder Tagungen

Neben den schriftlichen Befragungen und den Experteninterviews stützt sich die Arbeit auf Beobachtungen, die während der Teilnahme an Sitzungen, Workshops und/oder Tagungen gemacht wurden.

Mehrere Workshops wurden von dem Projekt „Zukunft Küste – Coastal Futures“ durchgeführt. Deren Ergebnisse flossen in die Analysen mit ein:

- Regionalkonferenz „Zukunft Küste – Wandel verstehen, planen, nutzen“ (November 2008, Büsum)
- Workshop „Zukunft der Küste“ (Oktober 2006, Arlau-Schleuse)
- Expertenworkshop zu den Ergebnissen der Netzwerkanalyse („Akteursnetzwerke an der Westküste Schleswig-Holsteins. Entwicklung von Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Kommunikation der Schlüsselakteure“) unter Leitung des NIT (Januar 2006, FTZ-Westküste Büsum)
- „Von der Vision zur Umsetzung: Anforderungen an Instrumente und Prozesse des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) im Kontext der Raumordnung auf dem Meer“ (August 2005, Leck)

In beiden Netzwerken konnte die Autorin an Arbeitssitzungen teilnehmen und dadurch einen tieferen Einblick in die Struktur, Arbeitsweise und -atmosphäre der Netzwerke erlangen:

- Arbeitsgruppensitzungen zur Umsetzung der WRRL (2006)
- IKZM- Beiratsitzungen (2005 und 2006)
- Halbjahreskonferenz der *Insel- und Halligkonferenz* (Oktober 2006, Amrum)
- „Sturmtage“ auf Sylt (September 2004, Sylt)
- 5. Meeting des Wadden Sea Forum (September 2004, Stade)

Da sowohl IKZM bzw. das Netzwerk der Region Uthlande als auch die Umsetzung der WRRL hohe politische Bedeutung haben, wurden auf Tagungen oftmals Stellungnahmen abgegeben, die grundlegende Einblicke in politische An- und Absichten verschiedener Akteursgruppen geben. Folgende Veranstaltungen sind für die Arbeit von Bedeutung:

- „Integriertes Küstenzonenmanagement – Was wurde bisher getan, was ist in Zukunft zu tun?“ Konferenz der ARL (Juli 2007, Lübeck),
- Bundestagung „Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft“ (DBVW) (September 2006, Brunsbüttel),
- „Die Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (EU WRRL) in Schleswig-Holstein: Zwischenbilanz und zukünftige Aufgaben“ (September 2006, Neumünster),
- „Nationale IKZM-Strategien – Europäische Perspektiven und Entwicklungstrends“ (28. Februar & 1. März 2005, Berlin),
- „IKZM in Schleswig-Holstein Standortbestimmung und Ausblick“. Veranstaltung des Innenministeriums Schleswig-Holstein (September 2004, Kiel),

Dokumentenanalyse

Um die Entwicklungsgeschichte der untersuchten Netzwerke nachvollziehen zu können, sind offizielle und inoffizielle Dokumente eine wichtige Informationsquelle. Von dem Regionalbüro der *Insel- und Halligkonferenz* wurden Protokolle und Briefwechsel zur Verfügung gestellt, die es ermöglichten die Anfänge der regionalen Kooperation nachzuvollziehen. Zudem wurden offizielle Drucksachen des Bundes und des Landes sowie öffentlich zugängliche Protokolle von Kreisausschusssitzungen für die Untersuchung herangezogen.

Dies gilt in ähnlicher Weise für die Untersuchung der zweiten Fallstudie (WRRL): Offizielle Drucksachen des Bundes und des Landes Schleswig-Holstein sowie Protokolle aus den Umweltausschüssen sowie die regelmäßigen Wasserverband-Infos sind von hohem Wert.

Methodenkritik

Zentrales Anliegen der Arbeit ist, einen tieferen Einblick in zwei ausgewählte räumliche Steuerungsprozesse zu erhalten, die für eine Neuorientierung der europäischen Umweltpolitik stehen. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden im Rahmen von Einzelfallstudien quantitative und qualitative Methoden miteinander kombiniert. Trotz dieser methodischen Vielfalt können die Fallstudien aber lediglich eine Momentaufnahme abbilden. Auch wenn sich die teilnehmende Beobachtung über mehrere Jahre erstreckte, kann dies doch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die schriftliche Befragung sowie die Experteninterviews nur einmalig erfolgten. Dies ist bedauerlich, da die hohe Dynamik regionaler Managementprozesse aus wissenschaftlicher Sicht eine Langzeitstudie (mind. 10 Jahre) mit mehreren Erhebungsphasen rechtfertigen würde. Um das Manko der Momentaufnahme abzumildern, wurden die Akteure in den face-to-face Interviews ausführlich nach der Entstehungsgeschichte der Netzwerke und den Prozessverläufen befragt. Zusätzlich wurden andere Primärquellen in Form von Pressemitteilungen, Protokollen und Briefen zu Bewertung der Prozesse herangezogen. Und dennoch bleibt die Gefahr, dass eine Arbeit, die sich mit aktuellen raumbedeutsamen Phänomenen auseinandersetzt, von der Wirklichkeit überholt wird.

An qualitative Verfahren richtet sich häufig der Vorwurf der Subjektivität, der kaum vermieden werden kann. Das raumbezogene Handeln von Akteuren wird in dieser Arbeit aus Sicht einer interpretativen Forschung, die auf Verstehen ausgerichtet ist, analysiert. Dadurch wird anerkannt, dass bereits die subjektive Sicht des Forschers auf den Untersuchungsgegenstand zu Fehldeutungen führen kann. Subjektivität besteht in mehrfacher Hinsicht. „Das Ergebnis eines qualitativ-verstehenden Forschungsprozesses ist damit, etwas zugespitzt formuliert, eine subjektive Interpretation der subjektiven Weltansicht der Akteure durch den Wissenschaftler“ (Reuber 1999: 43). Daraus ergeben sich Schwächen hinsichtlich der Repräsentativität und Überprüfbarkeit, die durch die Anwendung quantitativer Methoden ausgeglichen werden.

Hinsichtlich der Repräsentativität der quantitativen Daten ergeben sich Einschränkungen aufgrund der vergleichsweise geringen Fallzahlen, so dass auf umfangreiche statistische Auswertungen verzichtet wurde. Dass nur auf geringe Fallzahlen zurückgegriffen werden kann, ist systemimmanent: die Akteursnetzwerke – insbesondere das der *Insel- und Halligkonferenz* – sind kleine Netzwerke.

Persönliche face-to-face Interviews wurden ausschließlich mit Akteuren geführt, die an regionalen Entscheidungsprozessen beteiligt sind – beispielsweise als Mitglied eines der untersuchten Netzwerke. Daraus könnte im Umkehrschluss die Kritik formuliert werden, dass die von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossenen Akteure auch in den Analysen dieser Arbeit unzureichend berücksichtigt werden. Dazu ist Folgendes zu bemerken: (1) Die regionalen Netzwerke und deren internen Prozesse sind zentraler Untersuchungsgegenstand, womit sich der Kreis der zu befragenden Akteure bereits einschränkt. (2) Darüber hinaus wird kritisch diskutiert, welche Akteure beteiligt werden und welche nicht, ohne dass dafür deren Befragung zwingend wäre.

3 Raum- und Umweltplanung: Entwicklungstendenzen und Forschungsperspektiven

Eine zentrale These der vorliegenden Arbeit ist, dass das System der raumbedeutsamen Planung zunehmend durch raumbezogene Managementansätze ergänzt wird und sich dadurch verändert: Räumliche Steuerung war lange Zeit durch eher hierarchische Raum- und Fachplanung geprägt, nun stehen vermehrt kollektive Prozesse der Problembearbeitung im Mittelpunkt. Diese Veränderung wird im vorliegenden Kapitel nachgezeichnet. Dafür wird in Kap. 3.1 zunächst der Blick auf die Veränderbarkeit von Planungsparadigmen gelenkt.¹² Anschließend wird das gegenwärtige System der raumbedeutsamen Planung dargestellt und dessen Defizite benannt. Da jene Defizite durch Managementkonzepte überwunden werden sollen, wird der wirtschaftswissenschaftliche Ursprung des Management-Gedankens dargelegt, bevor die integrierten Managementansätze in Küstenzonen (IKZM) und Flussgebieten (FGM) vorgestellt werden (Kap. 3.2). Schließlich wird in Kapitel 3.3 die Ergänzung der raumbedeutsamen Planung durch Managementkonzepte zusammenfassend interpretiert: Neue Steuerungsmuster bilden sich aus, die mit dem Begriff Governance erfasst und beschrieben werden können (Kap. 3.4).

3.1 Raumbedeutsame Planung

IKZM und FGM sind noch junge Managementansätze, die in dem etablierten System der raumbedeutsamen Planung agieren. Planerische und politische Steuerung im Raum wird in Deutschland vorrangig über die Raum- und Fachplanung vollzogen. Ziel räumlicher Steuerung ist es, Räume zu ordnen und zu entwickeln.

Grundlagen, Aufgaben und Funktionen

Unter dem Begriff Raumplanung werden alle raumrelevanten, fachübergreifenden Ordnungs-, Entwicklungs- und Planungsprozesse der öffentlichen Hand subsumiert (vgl. dazu von Hinüber 2005)¹³. Neben der Raumplanung sind raumrelevante Fachplanungen (auch: sektorale Planungen) wichtig für die Steuerung im Raum. Dazu gehört bspw. die wasserwirtschaftliche Planung, die den Schutz und die Nutzung der Wasserressourcen zum Planungsgegenstand hat. Daher wird die wasserwirtschaftliche Planung in einer ergänzenden Systematik auch zur Umweltplanung gerechnet.

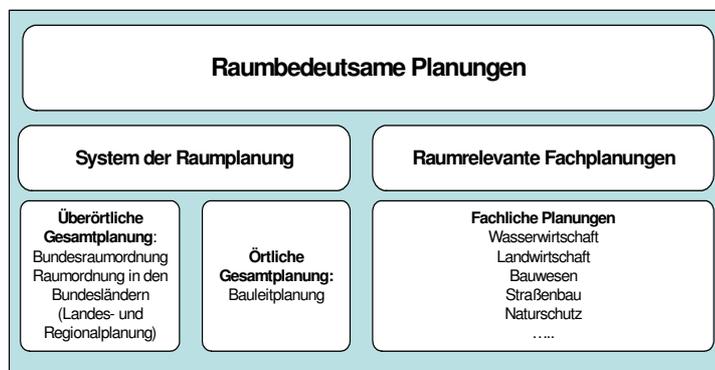


Abb.3: Systematik der raumbedeutsamen Planungen.

Raum- und Fachplanungen agieren nach unterschiedlichen Logiken: Während die querschnittsorientierte Raumplanung überfachliche, abwägende und koordinierende Funktionen erfüllt, ist die Fachplanung auf die Optimierung eines ausgewählten Belangs ausgerichtet. Zwischen ihnen ist eine Abstimmung aller raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen notwendig, so sollen durch eine planvolle Ordnung des Raumes Konflikte minimiert oder ausgeglichen werden (vgl. Sinz 2005: 863ff). Die Raumplanung auf der einen und die raumrelevanten Fachplanungen auf der anderen Seite werden zusammenfassend als raumbedeutsame Planung bezeichnet.

¹² Bei diesen Darstellungen wird lediglich auf europäische bzw. westdeutsche Entwicklungen eingegangen; die Entwicklung der Raumplanung in der ehemaligen DDR wird dagegen nicht dargestellt.

¹³ Im Folgenden wird – da es für die vorliegende Arbeit nicht relevant ist – die Bauleitplanung von der tieferen Diskussion ausgeschlossen.

3.1.1 Wandel der Planungsparadigmen

In diesem Teilkapitel wird ein kurzer Abriss über die verschiedenen Phasen der räumlichen Planung gegeben. Deutlich wird, dass Planung bestimmten Denkmustern, die für ihre Zeit charakteristisch sind (Planungsparadigmen¹⁴), folgt.

Beginn der Raumplanung

Die Raumplanung ist sowohl als Forschungsdisziplin als auch als Politikfeld relativ jung, denn die Notwendigkeit für eine umfassende und flächendeckende Raumplanung wurde erst spät erkannt. Sichtbar wurden die Probleme zuerst in den Städten, die aufgrund der Entwicklungen der frühindustriellen Zeit einem enormen Bevölkerungswachstum ausgesetzt waren. Aus diesem Grund wurde der Bedarf nach räumlicher Planung ab dem 20. Jahrhundert insbesondere von den Städten und Regierungspräsidenten formuliert. Die Initiative ging also im Wesentlichen von der lokalen Ebene aus (vgl. Abb.4).

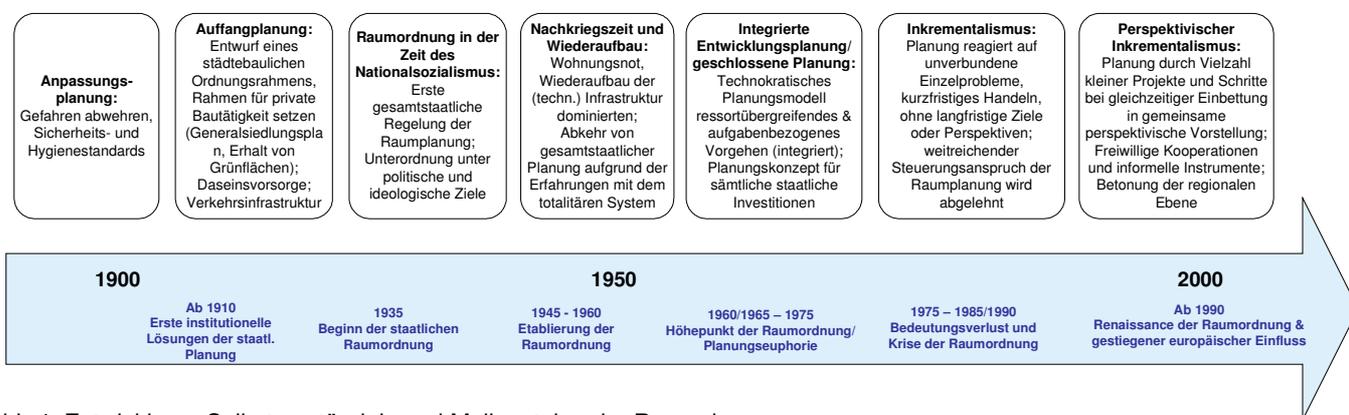


Abb.4: Entwicklung, Selbstverständnis und Meilensteine der Raumplanung.

In der Zeit des Nationalsozialismus spielte die Raumplanung (damals etablierte sich auch dieser Begriff) eine bedeutende Rolle. Betont werden muss, dass Raumplanung während des Nazi-Regimes eine vorwiegend ideologisch fundierte Ausprägung hatte und weniger in der Praxis von Bedeutung war (von Hinüber 2005, Siebel 2006). Dennoch führte die Verbindung von Raumplanung mit dem ‚Dritten Reich‘ dazu, dass Raumplanung in Deutschland insbesondere in der Nachkriegszeit höchst ambivalent wahrgenommen und kritisch gesehen wurde.

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs mussten zunächst die Folgen des Krieges mit der drastischen Wohnungsnot und dem Zusammenbruch der technischen Infrastruktur bewältigt werden. Dieser schnelle Handlungsbedarf, aber auch die politische Abkehr vom totalitären Staatsregime führte dazu, dass es für übergeordnete, langfristige und abgestimmte Konzepte keine Nachfrage gab. Zwar wurde im Jahr 1949 das Handlungsfeld der Raumordnung im Grundgesetz verankert, es dauerte aber noch einige Zeit, bis die ersten Landesplanungsgesetze veröffentlicht wurden. Ab Mitte der 1950er Jahre gewann die Raumordnung auch auf Bundesebene an Bedeutung. Manifestiert wurde dies durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, dass die Vollkompetenz der Raumplanung auf Bundesebene anzusiedeln ist. Ein weiterer wichtiger Meilenstein war die Gründung der Konferenz für Raumordnung (KRO), aus der die spätere Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hervorging, die noch heute besteht (vgl. von Hinüber 2005: 386ff).

Blütezeit der Raumplanung: Integrierte Entwicklungsplanung

Die Phase, die zwischen 1960 und 1965 begann und bis ca. 1975 andauerte, wird auch als die Blütezeit der Raumplanung bezeichnet. Mit der Formulierung des Leitbildes zur Herstellung

¹⁴ Der Begriff Paradigma folgt dem von Kuhn geprägten Begriffsverständnis: So besteht Wissenschaft aus zyklischen Abfolgen von vorherrschenden Denkmustern, die einander ablösen (Weichhart 2001c: 185).

gleichwertiger Lebensbedingungen war die Raumplanung dieser Zeit zunehmend von normativen Vorstellungen geleitet. Gleichzeitig führte aber die zunehmende Verrechtlichung der Raumordnung zu der Forderung der Bundesländer, aktiv am Planungsprozess mitwirken zu können (vgl. von Hinüber 2005: 386ff).

Die gesamtgesellschaftliche Entwicklung war ab den 1960er Jahren von einem steigenden Wohlstand geprägt, in dem das Bewusstsein dafür stieg, dass Planung von Bedeutung ist. Planung verstand sich zu dieser Zeit als integrierte Entwicklungsplanung, der ein sehr weit reichender Steuerungsanspruch zugrunde lag (Kühn 2008). Es galt die Grundvorstellung, dass räumliche Entwicklung umfassend planbar sei. Planung sollte sich dabei an einem einheitlichen Ziel orientieren, langfristig ausgerichtet sein und flächendeckend erfolgen (vgl. Sinning 2002: 59). Das Planungsmodell ging von einer linearen Abfolge verschiedener Phasen aus, die in sich geschlossen sind: Problemdefinition, Zielformulierung, Wahl der Mittel und schließlich die Entscheidung für ein bestimmtes Vorgehen. Das, was zuvor im Plan erdacht wurde, wird schließlich realisiert. Daher wurde diese Planungsphase auch als geschlossene Planung bezeichnet. „Im geschlossenen Modell wird Planung begriffen als das auf abschließende Lösungen gerichtete, instrumentelle Handeln eines Subjektes, das vollständige Informationen besitzt, widerspruchsfreie Ziele verfolgt und über alle notwendigen Mittel verfügt“ (Siebel et al. zitiert aus Sinning 2002: 57). Dieser umfassende Planungsanspruch wird auch als „Gott-Vater-Modell“ der Planung bezeichnet, denn es geht von der „Utopie der vollständigen Beherrschung der Natur“ aus (Siebel 2006: 14). Es versagte dort, wo es um die Gestaltung von Veränderungsprozessen bspw. Innovationen ging. Zudem erwies sich diese Planungslogik als umsetzungsschwach, wenig flexibel und ineffizient.

Planungskrise

Schon ab 1975 ebte die planungseuphorische Phase wieder ab und der politische Bereich lehnte den umfassenden Steuerungsanspruch der Raumplanung ab. Die Ursachen dafür waren vielfältig. Zum einen führte die Ölkrise zu einer negativen Zahlungsbilanz und zog damit nach sich, dass alle Planungen (weil sie von staatlichen Finanzströmen abhängig waren) Makulatur wurden. Die Finanzierungskrise führte auch dazu, dass sich der Staat aus vielen Bereichen zurückzog und einen Umbau vom paternalistischen Wohlfahrtsstaat zu einem Staat, in dem Eigenverantwortung und Emanzipation zählten, vorantrieb (Fürst 2005).

Neben diese Faktoren, die durch die ökonomische Gesamtlage beeinflusst waren, trat ein gesellschaftlicher Wandel – die Umweltbewegung. Großen Einfluss hatte der Bericht des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums. Damit einher ging die Forderung, dass Umweltbelange in der Raumplanung beachtet werden sollten. Auch Fragen der politischen Teilhabe an Entscheidungsprozessen wurden lauter. Erstmals wurden Beteiligungsrechte (das Recht zu Stellungnahmen) und das Recht zur Information gesetzlich verankert (Sinning 2002).

Zu den genannten Veränderungen kam dazu, dass auch ‚die Planer‘ ihr Selbstverständnis änderten – wohl auch als Folge der Planungskrise. Sie wollten weg von der reinen Produktion von Plänen und verstanden sich mehr und mehr als Moderatoren, Berater und Organisatoren von Planungsprozessen. Schlagwort dieses Paradigmenwechsels war ‚Planung als Prozess‘, was insbesondere auf regionaler Ebene aufgegriffen wurde. Dort entwickelte sich ein Steuerungsverständnis, das vermehrt partizipatorische Elemente beinhaltete (vgl. Fürst 2005a, Selle 2007a).

Inkrementalistisches Planungsmodell

Das nun folgende Paradigma der Planung unterschied sich in so gut wie jeder Hinsicht von der Entwicklungsplanung. Der Inkrementalismus – also die Abfolge von kleinen Schritten – zielte auf die Durchführung punktueller Maßnahmen und überschaubarer Projekte ab. Des Weiteren verzichtete dieses Planungsmodell auf einen flächendeckenden Ansatz. Zu dieser Zeit war Planung nicht das Durchsetzen staatlicher Vorgaben, sondern ein Aushandeln mit verschiedenen Akteuren mit einem Steuerungsverständnis, das nicht mehr auf Intervention, sondern auf Kooperation aus-

gerichtet war. In dieser Phase galt eine Planung dann als erfolgreich, wenn die Beteiligten zustimmten (vgl. Siebel 2006). Ohne übergeordneten Rationalitätsanspruch hatte „dieses Modell den Glauben an eine koordinierte Gesamtsteuerung aufgegeben“ (Kühn 2008: 232). Diese Art der Planung wurde auch als „Muddling-Through“ – zu übersetzen in etwa mit ‚sich Durchwurschteln‘ – bezeichnet. Alle Planung ist darauf ausgerichtet, dass durch Versuch und Irrtum das System in kleinen Schritten und mit vorhandenen Ressourcen – wobei ökonomische Instrumente wichtiger waren als rechtliche – verbessert wird. Eine übergeordnete Strategie oder ein Konzept existiert nicht, ebenso wenig gibt es ein Souverän, das im Zweifel entscheiden kann. Dieser Ansatz ging davon aus, dass ein soziales System nicht ganzheitlich betrachtet oder gar geplant werden kann. So bestand die Hoffnung, dass durch kleine, leicht revidierbare Schritte möglichst wenig ungewünschte Folgen auftreten.

Kritisiert wurde an diesem Planungsverständnis unter anderem, dass der Erfolgsmaßstab der Konsens ist. Ein Konsens (der gerecht zustande kommt) kann aber nur erreicht werden, wenn alle Beteiligte über die gleiche Macht verfügen bzw. alle gleichermaßen machtlos sind. In diesem Planungsmodell wurden Machtfragen aber nicht berücksichtigt. Zudem wurde in erheblichem Maße die fehlende Gesamtperspektive kritisiert. Ein tatsächlicher Richtungswechsel bei räumlichen Entwicklungen – der möglicherweise auch Innovationen hervorbringt – schien damit nicht möglich (Siebel 2006).

Perspektivischer Inkrementalismus und Strategische Planung

Treiber für eine Renaissance der Planung waren wiederum die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen. Mit der deutschen Wiedervereinigung entstanden ein neuer Raumordnungsbedarf und völlig neue Anforderungen an die räumliche Planung. Befördert wurde das Aufleben der deutschen Raumplanung auch durch die Entwicklungen auf europäischer Ebene. So wurde nach einiger Zeit der Beratung das europäische Raumentwicklungskonzept im Jahr 1999 beschlossen. In diesem Dokument sind grundlegende Ziele und Leitbilder der europäischen Raumentwicklung festgehalten. Zudem wird der Einfluss der europäischen Ebene durch zahlreiche Richtlinien immer höher (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung, Wasserrahmenrichtlinie). Auch wirken die Gemeinschaftsinitiativen der EG (z.B. INTERREG, Integrierte Küstenzonenmanagement) darauf hin, dass das Bewusstsein für eine übergeordnete räumliche Planung wieder steigt (vgl. von Hinüber 2005, Newig 2005b).

Nachdem die zwei gegensätzlichen Planungsmodelle integrierte Entwicklungsplanung und Inkrementalismus kritisiert und schließlich verworfen wurden, folgte mit dem perspektivischen Inkrementalismus eine Verknüpfung der zwei Ansätze. Ziel war es, nützliche Ansätze beider Planungsmodelle in einem neuen zu vereinen: Mithilfe einer „Planung durch Projekte sollte ein neuer Typus von Planung entwickelt und erprobt werden“ (Kilper 2000: 52). Insbesondere für komplexe Aufgaben sei dieser Planungstypus gut geeignet, weil sich die Komplexität der Aufgaben und Themen in Projekten auf ein handhabbares Maß reduzieren lässt. Mit der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park, die von 1989-1999 durchgeführt wurde, erhält die Raumplanung neue Impulse. Die IBA ist weniger – so wie der Name zunächst vermuten lässt – eine Ausstellung, sondern vielmehr ein regionales Entwicklungs- und Strukturprogramm. Ein zentraler Grundgedanke der IBA Emscher Park war, dass zur Steigerung der (ökonomischen) Wettbewerbsfähigkeit auch politische Innovationsprozesse gehören. „Man wollte durch das Experimentieren mit neuen Verfahren der Planung und Steuerung auch verfilzte und verkrustete Entscheidungsstrukturen [...] aufbrechen“ (Kilper 2000: 52). Der Planungsdiskussion ging es dabei also auch um Planungskulturen in einem weiteren Sinn: Die „Wertsetzungen, Aufgabeninterpretationen und Rollenverständnisse, vor deren Hintergrund erst die Handhabung der Instrumente und Verfahren zu verstehen“ (Kilper 2000: 52) ist, wurden hinterfragt. Deutlich wird, dass dieses Steuerungsmodell über das hierarchische Verständnis der traditionellen Raumplanung hinaus geht. Entsprechend werden seit Ende der 1990 Jahre neue, zunehmend auch informelle, Instrumente diskutiert. Dennoch liegt ein Fokus des perspektivischen Inkrementalismus im Durchführen von Projekten und steht folglich

dem Inkrementalismus sehr nahe. Als Weiterentwicklung des perspektivischen Inkrementalismus erhebt die strategische Planung den Anspruch, die zwei gegensätzlichen Planungsmodelle der integrierten Entwicklungsplanung und des Inkrementalismus zu vereinen (vgl. Ritter 2007). Dies ist mit der Hoffnung verbunden, dass mit einem strategischen Planungsmodell ein „dritter Weg“ beschritten werden kann. „Strategisch stehen Gleichzeitigkeit und Wechselwirkung von Konzept- und Projektentwicklung im Vordergrund; das heißt, Leitkonzepte und Projekte bedingen sich wechselseitig, sind jeweils Folge oder Verlauf“ (Becker 1999: 464 zitiert aus Kühn 2008: 234). Damit vereint die strategische Planung kurzfristig, flexibles Handeln durch Projekte mit langfristigen Zielen; sie vereint räumlich konzentriertes Vorgehen mit flächendeckender Strategieentwicklung und verfügt sowohl über öffentliche Akteure, die auf formelle Instrumente zurückgreifen können, als auch über informelle Verfahren und Instrumente.

Zwischenfazit: Geschichte der räumlichen Planung

In der Realität ist die hier stringent skizzierte Planungsgeschichte weder durch einen linearen Verlauf, noch durch scharfe Zäsuren gekennzeichnet. Selle (1995) spricht daher von verschiedenen Stufen der Planung, da es trotz unterschiedlicher Planungsverständnisse auch immer ein gewisses Maß an Kontinuität gab bzw. verschiedene Paradigmen zur gleichen Zeit existierten (vgl. auch Sinning 2002: 54f).¹⁵ In einer Gesamtschau ging es bei den genannten Veränderungen seit Beginn der räumlichen Planung um (vgl. Ritter 2007: 8ff)

- das Planungsverständnis (von vollständiger Rationalität zu den Grenzen der Rationalität)
- den Planungsanspruch (von hierarchischer Steuerung zu Information, Überzeugung und Selbstbindung)
- den Planungsumfang (von umfassenden Plänen zur Problem- und Projektorientierung)
- die Planungskulturen (vom allwissenden Planer zum Prozessbegleiter)
- die Planungsverfahren (von staatlicher Anordnung zu kooperativen Verfahren)
- die Planungsräume (von politisch-administrativ bestimmten Räumen zu funktional oder problemorientiert abgegrenzten Raumeinheiten).

In der folgenden Tabelle (Tab.3) sind die wesentlichen Planungsparadigmen mit ihren Charakteristika aufgeführt. Während die Entwicklungsplanung und der Inkrementalismus als zwei Pole interpretiert werden können, stellen der perspektivische Inkrementalismus und die strategische Planung eine Verknüpfung dieser zwei Ansätze dar. Wie in den folgenden Kapiteln gezeigt wird, lassen sich wesentliche Kennzeichen des perspektivischen Inkrementalismus respektive der strategischen Planung auch in den Steuerungsansätzen von IKZM und FGM wiederfinden.

¹⁵ Wie Weichhart (2001c) treffend herausarbeitet, unterliegen auch die „Arbeitsschwerpunkte und Forschungsfronten“ (ebd. S. 183) der Geographie gewissen Paradigmen, die sich in den Planungsparadigmen wieder finden: Während der Allmachtsanspruch der Planung der quantitativen Phase der Raumstrukturforschung zugeordnet werden kann, ist der planerische Inkrementalismus, der ausgewählte Probleme in den Blick nimmt, den gesellschaftspolitischen Ansätzen der Geographie ähnlich. In der heutigen Phase der strategischen Planung, die das Handeln der Akteure in regionalen Bezügen betont, spiegelt sich die neue regionale Geographie mit ihren handlungstheoretischen Ansätzen wider.

Paradigmen	Entwicklungsplanung / geschlossene Planung	Inkrementalismus	Perspektivischer Inkrementalismus	Strategische Planung
Planungsverständnis	Planung durch Programme und Planwerke	Planung in kleinen Schritten	Planung durch Projekte	Planung als Wechselspiel von Zielen und Projekten
Planungsanspruch	Umfassende, ganzheitliche Planbarkeit von Entwicklungen	Schrittweise und selektive Planung	Modellprojekte mit Symbolkraft für übergeordnete Ziele	Visionen und Leitbilder als Orientierungsrahmen für umsetzungsorientierte Projekte
Räumliche Reichweite	Flächendeckende Planung	Problembezogen	Regionalisierung und projektbezogenes Vorgehen	Neue Handlungsräume Selektivität von Schlüsselthemen
Zeitliche Reichweite und Planungsumfang	Langfristig Einheitliches Ziel	Kurzfristig Unverbundene Einzelprobleme	Kurzfristige Projekte und mittelfristige Zielvorgaben	Parallelität von kurzfristigen Projekten und langfristiger Strategie
Planungsträger und Rollenverständnis	Staat als Souverän	Aushandlung mit den Akteuren	Einbeziehen und Mobilisierung der Akteure	Kollektive Ziel- und Strategieformulierung sowie Projektumsetzung in neuen Governance-Formen
Planungsverfahren und -instrumente	Einbeziehen aller Politikbereiche Staatliche Anordnung	Konsensorientierung	Integration und Kooperation	
Planungsintensität	Allwissenheit des Planers Detailsteuerung	Koordination und Steuerung unmöglich	Veränderungsprozesse initiieren	Koordination durch Rahmensteuerung, Planung ist permanenter Lernprozess

Tab.3: Paradigmen der deutschen Raumplanung. Zusammenstellung nach Albers 1993; Kühn 2008; Ritter 2007; Selle 1995; Siebel 2006; Sinning 2002.

3.1.2 Das System der raumbedeutsamen Planung

Im vorigen Teilkapitel wurden die wesentlichen Entwicklungsstufen der räumlichen Steuerung samt ihrer Planungsparadigmen erörtert. Nun wird das heutige Planungssystem betrachtet, das sich in die querschnittsorientierte Raumplanung und die Fachplanungen unterteilt. Die Umsetzung der WRRL fällt prinzipiell in den Zuständigkeitsbereich der wasserwirtschaftlichen Fachplanung. Allerdings findet mit der angestrebten Bewirtschaftungsplanung eine Abkehr von der rein sektoralen Planung statt. An dieser Stelle kann daher schon vorweggenommen werden, dass sie aufgrund ihrer Ziele, Instrumente und Verfahren zunehmend Querschnittsaufgaben erfüllt. Dieser Sachverhalt sollte bei der Lektüre des folgenden Kapitels bedacht werden.

3.1.2.1 Raumplanung

Leitbilder und Ziele

Das traditionelle Ziel der Raumordnung ist der räumliche Ausgleich, mit dem Ziel eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen herzustellen. Zudem besitzt Raumplanung auch normative Aspekte, denn es sind alle „Maßnahmen (angesprochen), um Leitbilder eines anzustrebenden, idealen Zustandes des Raumes zu entwickeln und die Voraussetzungen für ihre Verwirklichung zu schaffen“ (Turowski 2005: 894). Mit den in 2006 vorgelegten neuen Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumordnung (vgl. MKRO 2006) wird neben der übergeordneten Ausgleichsfunktion der Entwicklungsauftrag von Raumordnung hervorgehoben und weiter gestärkt; demnach soll die Raumordnung vermehrt zu Wachstum und Innovation beitragen (Leitbild 1). Das sogenannte 2. Leitbild der Raumordnung umfasst die Sicherung der Daseinsvorsorge. Unter dem 3. Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ wird die nachhaltige Raumentwicklung als eine weitere Kernaufgabe gesehen, um die vielfältigen Raumfunktionen zu schützen. Daher ist z.B. auch IKZM laut der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) ein Handlungsansatz, den es weiterzuentwickeln gilt (MKRO 2006: 26).

Verwaltungsstrukturen

Das System der Raumplanung ist eng mit der Verwaltungsstruktur des Bundes verknüpft: Neben der horizontalen ist die vertikale Gewaltenteilung ein Prinzip der Machtbegrenzung im deutschen Staatssystem (Schmidt-Eichstaedt 1998). Daraus ergeben sich in Deutschland drei verschiedene Ebenen: Bund, Länder und kommunale Selbstverwaltungskörperschaften (Städte, Gemeinden und Kreise). Im Grundgesetz werden die Zuständigkeiten für bestimmte Sachverhalte auf Bund und Länder aufgegliedert; die Regelung der örtlichen Angelegenheiten werden den Gemeinden und Kreisen übertragen, sie sind damit prinzipiell unabhängig, wobei sie sich natürlich an den Gesetzesrahmen halten müssen. In der Planungspraxis führt der föderale Aufbau mit den verteilten Zuständigkeiten und unterschiedlichen räumlichen Ebenen häufig zu Abstimmungsproblemen oder Umsetzungsdefiziten. So sei beispielsweise die Umsetzung von EU-Recht durch den föderalen Staatsaufbau erschwert (vgl. ARL 2001).

Planung im bürokratischen Umfeld

Bevor auf die verschiedenen Akteure im System der räumlichen Steuerung eingegangen wird, sollen noch einige Bemerkungen zu den Grundlagen und den Eigenschaften der konventionellen Strukturen vorangestellt werden. Dabei steht die Verwaltung (Administrative) im Zentrum der Betrachtung. Während der Regierung eines Staates politisches Handeln zugesprochen wird, ist die Verwaltung für deren administrative Ausführung zuständig.

Damit ist die Verwaltungslogik in besonderer Weise von veränderten Planungsprozessen betroffen. Die Organisation der Verwaltung ist von einer klaren Abgrenzung von Zuständigkeiten und starken Hierarchien geprägt. Diese äußere Struktur bringt wiederum mit sich, dass a) Kommunikationswege festgelegt sind („Dienstweg“) und eingehalten werden müssen und b) Zusammenarbeit sich an formalen Vorgaben orientiert, was c) fast zwangsläufig zu funktionalen Reibungsverlusten führt. Insbesondere der Einfluss dieser Regelsysteme auf den Zugang zu Informationen und deren

Bewertung ist hervorzuheben. Fürst et al. (2001: 54) konstatieren, dass „bürokratische Strukturen selektiv in Bezug auf Interessen und Werte [sind], die in die Planungsprozesse eingehen“. Siedentopf teilt diese Einschätzung und stellt fest, dass „die Verwaltung kaum die sozialpsychologischen Aspekte von Organisation [berücksichtigt] und [...] kein maximal zweckmäßiges Organisationschema für eine auf Problemlösung angelegte und auf die Umwelt reagierende Verwaltung anbieten [kann]“ (Siedentopf (1976) zitiert aus Troeger-Weiss 1998: 137).

Die beschriebene Verwaltungslogik steht also oft der zweckmäßigen Problemlösung entgegen. Auch deshalb erlangen Wirtschaft und Zivilgesellschaft als weitere Koordinationsformen neben dem Staat erhöhte Aufmerksamkeit.

Koordinationsformen und Akteurskonstellationen

An räumlichen Planungsprozessen ist eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt: In der Wasserwirtschaft reicht das Akteursspektrum vom Behördenvertreter über Vertreter des lokalen Naturschutzverbandes bzw. des Bauernverbandes bis zum lokalen Wasserversorgungsunternehmen. Die Akteure weisen also unterschiedliche institutionelle Herkünfte auf und agieren in unterschiedlichen Systemlogiken. Während der staatliche Akteur durch Pläne, Programme und Gesetze steuert, orientiert sich der privatwirtschaftliche Akteur am Kosten-Nutzen-Verhältnis (gemessen in Geld) und der zivilgesellschaftliche Akteur an einer bestimmten Wertebasis, die ausgehandelt wird. Diese Einteilung geht einher mit der Differenzierung in die Koordinationsformen Hierarchie, Wettbewerb und Netzwerk (vgl. Tab.4.). Zu beachten gilt, dass es sich dabei um Idealtypen handelt, die nicht in dieser reinen Form vorliegen. Für das Verständnis ablaufender Steuerungsprozesse ist diese Einteilung aber hilfreich, um zu verstehen, dass die am Planungsprozess beteiligten Akteure sich unterscheiden: Die Steuerungsebenen, die Steuerungsmedien und auch die zugrunde liegenden Werte und Motivationen sind andere (Jänicke et al. 2000).

Idealtypus	Hierarchie	Wettbewerb	Netzwerk	
			Verhandlung	Solidarität
„Ort“	Staat	Markt	Netzwerke	Gemeinschaft
Koordinationsmechanismen	Befehl: command and control	Preis, Konkurrenz	Aushandlung, Kooperation	Kooperationen auf Basis gemeinsamer Werte
	Weisungsrechte	Verträge	Vertrauen, Verlässlichkeit	
Steuerungsmedium	Macht	Geld	Wissen	
Koordinationsform	zentral, einseitig, abhängig	dezentral, unabhängig	dezentral, interdependent	
Teilnehmerkreis	unbegrenzt	unbegrenzt	Begrenzt	exklusiv, dauerhafte soziale Beziehungen

Tab.4: Die unterschiedlichen Koordinationsformen Hierarchie, Wettbewerb und Netzwerk. Eigene Darstellung in Anlehnung an Wolff (2004).

Der Raum wird nicht nur durch gezieltes staatliches Handeln beeinflusst, sondern auch durch die dynamische Interaktion staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (Jänicke et al. 2000: 109). So hebt beispielsweise das Kooperationsprinzip der Umweltpolitik die strikte Trennung in die Sphären Staat und private Akteure auf. Das Kooperationsprinzip ist eine tragende Säule des Umweltrechts und zielt darauf ab, dass die Wirtschaft aktiv bei der Erreichung öffentlicher Ziele (z.B. hohe Gewässerqualität) mitwirkt.

In der folgenden Abbildung wird die Komplexität von raumbedeutsamer Steuerung verdeutlicht (vgl. Abb.5). Denn neben den Akteuren aus unterschiedlichen Koordinationssphären gibt es die politischen Handlungs- und Entscheidungsebenen und als dritte Dimension die verschiedenen Raumnutzer, dargestellt in Sektoren. Gemeinhin wird dieser Sachverhalt mit dem Begriff Mehrebenenproblematik erfasst. Sowohl IKZM als auch die WRRL befassen sich mit typischen Mehrebenenthemen und haben die Aufgabe, in diesem komplexen Gefüge zu agieren.

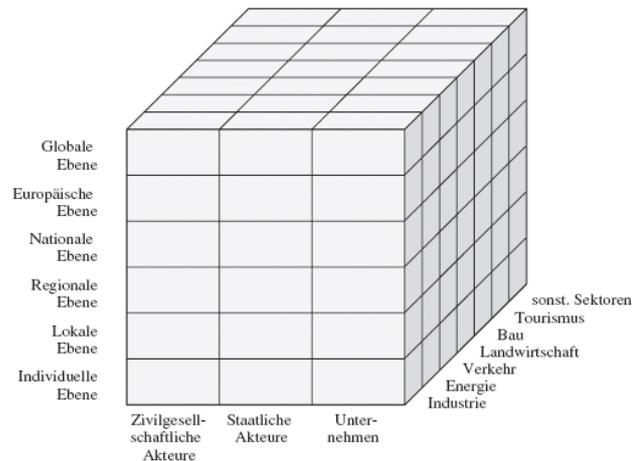


Abb.5: Dimensionen raumbedeutsamer Steuerung. Quelle: SRU 2004a: 535.

Rechtliche Grundlagen der Raumordnung

Nach diesen Anmerkungen zu den unterschiedlichen Akteurskonstellationen und Koordinations-sphären steht nun wieder die Raumordnung, die vorwiegend über das Ordnungs- und Planungsrecht steuert, im Vordergrund.

Mit dem Bundesbaugesetz (BBauG) wurde erst 1960 eine bundeseinheitliche Regelung des Bodenrechts geschaffen – dieses Rechtsgebiet ist somit ein vergleichsweise junges. Das Bundesraumordnungsgesetz (ROG) wurde danach – im Jahr 1965 – als Rahmengesetz für die überörtliche Planung erlassen. Neben dem überörtlichen Bau- und Planungsrecht sind weitere Materien, wie z.B. das Umweltschutzrecht – zu dem auch das Wasserrecht gehört – zu beachten. Zu diesem Rechtsbereich gehören sowohl bundes- als auch landesrechtliche Normierungen (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1998). Im Jahr 2006 wurden die Zuständigkeiten des Bundes für die Raumordnung im Zuge der Föderalismusreform neu geregelt: Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist weggefallen. Stattdessen wurde die Raumordnung der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen, wobei den Ländern eine Kompetenz zur Abweichung von der Bundesregelung eingeräumt wurde.

Grundsätzlich können zwei verschiedene Gesetzgebungsbereiche unterschieden werden. Bei der ausschließlichen Gesetzgebung verfügt der Bund über alleinige Regelungskompetenz, hingegen besitzen die Länder bei der konkurrierenden Gesetzgebung Regelungskompetenz, solange der Bund nicht von seinem Recht Gebrauch macht. In diesem Fall erlässt der Bund lediglich Rahmengesetze. Das Raumordnungsgesetz (ROG) ist ein solches Rahmengesetz, ebenso wie das Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Sowohl in Küstenregionen als auch in Flussgebiete sind neben den genannten materiellen Rechtsgrundlagen eine Vielzahl weiterer Gesetze aber auch internationale Übereinkommen und Konventionen von Bedeutung.

Die Planungsebenen

Leitendes Prinzip der Raumordnung in Deutschland ist das Gegenstromprinzip. Es besagt, dass alle Planung in horizontaler und vertikaler Richtung miteinander abzugleichen sind (vgl. Beckmann et al. 2001, Fürst et al. 2001), womit auf die Koordination der Tätigkeiten unterschiedlicher Planungsebenen verwiesen wird.

Die kommunale Planungshoheit ist ein wesentliches Gut des deutschen Raumplanungssystems: Mit der Bauleitplanung werden auf kommunaler Ebene die Raumressourcen und deren Nutzung erfasst und gesteuert. Die Bauleitplanung erstreckt sich aber lediglich auf das Gebiet einer einzelnen Kommune. Die Aufgaben und Herausforderungen, die es zu bewältigen gilt, sind für einzelne

Kommunen aber oft nicht lösbar. Der Zusammenschluss von Gemeinden zu interkommunalen Kooperationen ist ein Ausdruck dieses Defizits (vgl. Kapitel 5). Für die Küstenkommunen ist von besonderer Relevanz, dass deren kommunale Planungen lediglich den terrestrischen Bereich umfassen.

Um die unterschiedlichen Raumannsprüche zu koordinieren und die Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben wahrzunehmen ist die Regionalplanung notwendig. Mit der Regionalplanung soll das Zusammenspiel der Kommunen geregelt werden und stimmt diese mit den Zielen und Anforderungen der höheren Planungsebenen ab. Regionalplanung wird gemeinhin „als die institutionalisierte räumliche Planung oberhalb der Gemeindeebene, aber unterhalb der Landesebene“ verstanden (Fürst et al. 2001: 37). Die Regionalplanung ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich organisiert. In Schleswig-Holstein liegt sie bei der Landesregierung selbst. Dafür wurden fünf Planungsräume gebildet (vgl. Abb.6).

Die Regionalplanung wird hauptsächlich (in Schleswig-Holstein fast ausschließlich) von der Landesebene beeinflusst. Die Kommunen haben auf die Regionalplanung einen vergleichsweise geringen Einfluss. Insbesondere für Schleswig-Holstein gilt, dass die regionale Ebene institutionell schwach aufgestellt ist. Die generelle Feststellung, dass auf regionaler Ebene Steuerungspotentiale nicht ausschöpfen werden (können) (dazu ausführlich Knieling et al. 2001), ist für Schleswig-Holstein umso zutreffender. Der hier geltende institutionelle Rahmen für die regionale Ebene steht im Gegensatz zur allgemeinen Erkenntnis, dass die regionale Ebene eine wichtige Umsetzungsebene ist und daher gestärkt werden sollte (vgl. Schmitz 2005). Die aktuellen Diskussionen um eine Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein sind auch vor diesem Hintergrund zu sehen. Sie enthalten die Forderung der Kommunen und Landkreise, die Regionalplanung in ihren Zuständigkeitsbereich fallen zu lassen.

Auf der Landesebene wiederum findet die Landesplanung der Länder – und damit die eigentliche Raumplanung – statt. In Schleswig-Holstein ist die Landesplanung im Innenministerium angesiedelt. Aufgabe der Landesplanung ist die Erstellung der Landesraumordnungsprogramme (LROP). In ihnen sind die Ziele und Grundsätze der Raumentwicklung dargestellt, die das Land auch gegenüber dem Bund bzw. der EU vertritt. Außerdem hat die Landesplanung die Aufgabe, die Raumplanung mit den Fachplanungen zu koordinieren (vgl. Fürst et al. 2001: 39ff).

Auf Bundesebene ist das dafür zuständige Ministerium (zurzeit: BMVBS) mit der Gestaltung des raumordnerischen Rahmens beauftragt. Der Bund stellt allerdings keinen Raumordnungsplan auf, sondern erwirkt die Rahmensezung durch das Bundesraumordnungsgesetz. Eine wichtige Aufgabe der Bundesebene ist die Koordinierung der Raumplanung mit den Fachressorts und die Abstimmung mit der europäischen Ebene (Fürst et al. 2001).

Die europäische Ebene besitzt de facto keine eingeständige Raumordnungskompetenz. Gleichwohl betreibt die EU zunehmend Raumpolitik (vgl. EUREK 1999): Sowohl Integriertes Küstenzonenmanagement als auch die Wasserrahmenrichtlinie haben eine hohe Raumrelevanz, wobei sie unterschiedliche gemeinschaftsrechtliche Ansätze darstellen: IKZM ist bislang eine Empfehlung, die WRRL hingegen ist, wie der Name bereits ausdrückt, eine Richtlinie.



Abb.6: Regionale Planungsräume in Schleswig-Holstein. Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein.

Rechtsformen der europäischen Union

Europäisches Recht bezieht sich auf das primäre und das sekundäre Recht. Das primäre Gemeinschaftsrecht gründet sich vor allem auf den EG-Vertrag und andere Gründungsdokumente der EU. Diese Verträge werden unmittelbar zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgehandelt. Zum Sekundärrecht – über das auch die WRRL bzw. IKZM geregelt werden – gehören Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen (vgl. Hendl 2005): *Richtlinien* sind Rechtsakte der europäischen Gemeinschaft (die EU kann keine Rechtsakte erlassen), die verbindliche Ziele innerhalb des europäischen Kompetenzbereiches vorgeben. In den jeweiligen Richtlinien (RL) ist eine Frist genannt, die angibt, bis wann die Mitgliedsstaaten die RL in nationales Recht umsetzen müssen. Mit diesem zweistufigen Rechtssetzungsverfahren soll die Souveränität der Mitgliedstaaten geschützt werden. Obwohl Richtlinien die Verwirklichung bestimmter Ziele vorschreiben und nicht die Wahl der Methoden, enthalten sie doch zunehmend detaillierte Ausführungen, die nur erfüllt werden können, wenn sie 1:1 umgesetzt werden. Wird die RL nicht ordnungsgemäß oder nicht fristgerecht umgesetzt, so kann die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem europäischen Gerichtshof einleiten. *Verordnungen* sind im Gegensatz zu RL in allen Teilen verbindlich und gelten – ohne Umsetzung in nationales Recht – unmittelbar für die Mitgliedstaaten. *Entscheidungen* entfalten die gleiche Rechtswirkung wie Verordnungen, allerdings gelten sie nur für den jeweiligen Adressaten. *Empfehlungen und Rechtsakte* sind unverbindlich und begründen daher keinerlei Rechte oder Pflichten für Mitgliedstaaten oder Privatpersonen.

Veränderte Bedeutung der Planungsebenen

Die regionale Planungsebene hatte traditionell eine eher geringe Stellung, da ihre Aufgabe vorwiegend in der Vermittlung zwischen Land und Kommunen bestand. Diese Rolle wurde durch das Gegenstromprinzip der Raumplanung festgeschrieben, dieses verliert jedoch zunehmend an Definitionsmacht. Auch weil es in der jetzigen Debatte kaum noch um planungsimmanente Begründungen geht, sondern um den „Wettbewerb der Regionen“. Dieser Ausdruck steht im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Globalisierung, die räumliche Standortssysteme benötigt und damit Regionen gegenüber einzelnen Kommunen aufwertet (z.B. Diller 2002, 2003 & 2005 sowie Weichhart 2001b). In einem Positionspapier der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) wird daher eine neue Zielsetzung gefordert: „Regionalplanung lässt sich nicht mehr nur auf die Gestaltung des Raumes beschränken, sondern muss in erster Linie *Gestaltung von Entwicklungsprozessen*“ sein (ARL 2007: 1). Damit wird die Bedeutung der regionalen Ebene für räumliche Steuerung hervorgehoben. Partizipative und kooperative Verfahren verstärken diese Tendenz, weil sie auf einer engen Akteursbindung beruhen, die wiederum auf lokaler bis regionaler Ebene am höchsten ist.

Der Begriff der Region ist viel diskutiert (z.B. Miggelbrink 2002). In dieser Arbeit wird unter Region der Raum verstanden, der sich unterhalb der Landesebene und oberhalb der kommunalen Ebene befindet. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass Regionen immer fest abgrenzbare Räume sein müssen. Im Gegenteil: Je nach Sinnzusammenhang können sich Regionen unterschiedlich konstruieren. So kann eine Region aufgrund der Identifikation der Bevölkerung konstruiert werden; eine Region kann sich aber auch hinsichtlich bestimmter ökologischer Zusammenhänge bilden. Regionen, die auf ökonomischen Austauschbeziehungen beruhen, haben möglicherweise wieder andere Grenzen (vgl. Werlen 1995b).

„Die Grenzen einer Region sind somit nicht völlig willkürlich festzulegen, weil sie sich aus sachlichen Zusammenhängen ergeben. Sie sind aber auch nicht immer als eindeutige Linie zu ziehen, wie dies bei politisch-administrativen Gebietseinheiten (Gebietskörperschaften oder Verwaltungsbezirken) der Fall ist. [...] Für Regionen, in denen Aufgaben der politischen Steuerung organisiert werden, lässt sich damit folgende Begriffsbestimmung ableiten: Regionen sind durch gesellschaftliche Konventionen oder politische Entscheidungen konstruierte Räume, deren Ausdehnung durch die erfüllten Funktionen bestimmt wird (Benz et al. 2003: 17)“.

Neben der regionalen Ebene gewinnt die europäische Ebene an Einfluss: Beispielhaft sollen die Strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie) oder die Wasserrahmenrichtlinie genannt werden. Sie führen dazu, dass der Einfluss des Europarechts auf räumliche Steuerung in den Mitgliedstaaten wächst. Vor allem durch die geforderte Integration, Koordination und Öffentlichkeitsbeteiligung werden Planungsprozesse verändert (Fisahn 2004a, Knill 2005).

Instrumente der Raumordnung

Die Instrumente der Raumordnung können in formelle und informelle Instrumente klassifiziert werden. Zur formellen Planung, die auf die Erarbeitung von Plänen und Programmen setzt, gehören Instrumente der integrierenden Raumordnungsplanung, der teilintegrierenden Planungen und der raumbedeutsamen Fachplanungen sowie die Gruppe der verfahrensorientierten Instrumente. Diese überblicksartige Nennung soll an dieser Stelle genügen, detaillierte Beschreibungen der einzelnen Instrumente sind u. a. im Rahmen des Projektes PLAIN erfolgt.¹⁶ Auf spezifische regionalökonomische Instrumente (z.B. Leader+, EFRE, GAK, INTERREG) wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen, auch wenn sie zweifellos einen großen Einfluss auf die Entwicklung von Räumen haben.

Informelle Instrumente unterscheiden sich von formellen zuallererst dadurch, dass ihnen kein förmlicher Planungsauftrag zu Grunde liegt (vgl. Welch-Guerra et al. 2004). Zudem gehen informelle Instrumente hinsichtlich der Beteiligung Dritter am Planungsprozess weiter (vgl. Kap. 4), auch weil das Verfahren nicht formalisiert abläuft. Daher spielt die Selbstbindung der Akteure an den jeweiligen Planungsprozess eine wichtige Rolle. Informelle Instrumente stellen die Kooperation und den Dialog zwischen Akteuren in den Mittelpunkt – im Gegensatz zum hierarchischen Ansatz der formellen Instrumente. Ergebnisse können mithilfe informeller Instrumente nur dann erreicht werden, wenn ein kollektiver Lösungswille vorhanden ist. Ist dies gegeben, so wird die Funktion informeller Instrumente darin gesehen, einen Interessenausgleich zwischen den Beteiligten herbeizuführen oder Bereiche zu identifizieren, die innerhalb eines Planes oder Programms konsensfähig sind. „Mit der Anwendung informeller Instrumente verbindet sich die Erwartung, dass es zu (im Sinn der Ziele und Grundsätze der Raumordnung) zielgerichteten Bündelungen von Aktivitäten und Interessen, aber auch zur Aktivierung von privaten oder staatlichen/kommunalen Ressourcen kommt und damit wichtige Entwicklungsimpulse für den jeweiligen Raum ausgelöst oder auch verstärkt werden“ (Hübler 639). Im Gegensatz zur formellen Planung ist deren wesentliches Anliegen die Umsetzung von Projekten. Dadurch soll es zu einer stärkeren Flexibilisierung raumbezogener Planung bei gleichzeitiger Einbeziehung aller relevanten Akteure kommen (vgl. Danielzyk 2005, Knieling et al. 2005).

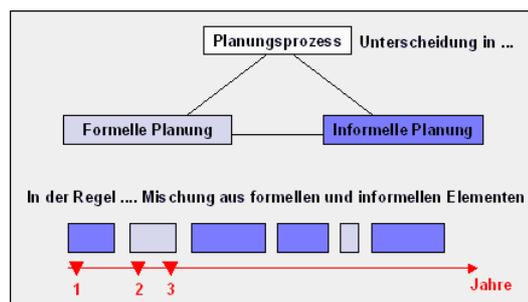
¹⁶ <http://www.tu-dresden.de/ioer/statisch/PLAIN/>

Folgende Merkmale unterscheiden formelle von informellen Instrumenten:

Aspekte	formelle Instrumente	informelle Instrumente
rechtliche Verankerung	mit Rechtsgrundlage	ohne Rechtsgrundlage
	bindend	selbstbindend
Anlass, Motivation	Planungsauftrag, rechtlich begründet, Problemdruck	kein förmlicher Planungsauftrag, beruht auf Freiwilligkeit, Nutzenerwägung, Problemdruck
Geltungsdauer	mittel- bis langfristig	mittelfristig
räumlicher Bezug	flächendeckend (Ausnahme: Planfeststellungsverfahren) administrativer Planungsraum	kleinräumig, projekt- und problemorientierte Raumabgrenzung
Beteiligung	gesetzliche Beteiligungsvorschriften Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	kooperative Beteiligungsprozesse Beteiligung verschiedener Stakeholder, Bürger
	top-down-Vorgaben	bottom-up-Vorschläge (konsens- und kooperationsorientiert)
Förderung	formelle Instrumente steuern Fördermitteleinsatz (keine eigenen Mittel)	Fördergegenstand und Fördervoraussetzung
Priorität	Planen: planungsorientiert	Handeln: handlungs- und umsetzungsorientiert, Prioritäten setzend
Umsetzung	rechtliche Umsetzungsinstrumente	Umsetzung als Teil des Managementprozesses
Stärke	restriktiv, normativ, rahmensetzend; Raumansprüche abwägend, Konflikte entscheidend, Ergebnis durchsetzend	aktiv gestaltend, Akteure verschiedener Koordinationssphäre werden eingebunden; Konsens – wenigstens theoretisch – möglich
Schwäche	Verfahrensdauer, hierarchisch-zentralistisch	unfähig, bei harten Raumnutzungskonflikten Lösung zu erzwingen; fehlende Durchsetzungsmacht

Tab.5: Merkmale formeller und informeller Instrumente der Raumplanung. Verändert und ergänzt nach Krappweis (o.J.) und Welch-Guerra et al. (2004: 30).

In Diskussionen kreisen die Argumente oft um die Frage, ob informelle Planungsansätze die formelle Planung ablösen oder überflüssig machen. Diese Grundsatzfrage besteht auch zwischen IKZM und der Raumplanung, wie von Kannen (2000) festgestellt und in weiteren Forschungsprojekten untersucht wurde (Gee et al. 2004a und 2004b). In dieser Arbeit wird die Auffassung vertreten, dass informelle und formelle Planung zwei Seiten einer Medaille sind: Planungsprozesse bestehen notwendigerweise aus beiden Elementen, da sie sich ergänzen (vgl. Abb.7).



der Regel können informelle Instrumente nur dort wirken, wo der Rahmen durch die formellen bereits abgesteckt wurde. Denn die fehlende rechtliche Bindung ist vor allem dort problematisch, wo Verteilungskonflikte aufeinandertreffen oder die Macht einiger weniger Akteure Planungsprozesse blockieren kann. Auch sind die Grenzen informeller Verfahren bei Fragen der Legitimität von Entscheidungen offensichtlich. Auf diese sehr wichtige Grundsatzfrage wird in den folgenden Kapiteln aus verschiedenen Perspektiven zurück gekommen.

Abb.7: Formelle und informelle Planung. Quelle: Scholl et al. (2004: o. S.).

3.1.2.2 Muster umweltrelevanter Steuerung

Die Steuerung umweltrelevanter Entwicklungen, beispielsweise im Bereich des Gewässerschutzes, erfolgt mit Hilfe verschiedener Instrumente (vgl. Abb.8). Von besonderer Bedeutung sind die ausführlich dargestellten planerischen Instrumente, zu denen die Raumordnung und Landesplanung, aber auch die wasserwirtschaftliche Fachplanung gehört. Zudem sind ordnungsrechtliche Instrumente, die eine klassische staatliche Interventionsform – beispielsweise in Form von Ge- und Verboten – darstellen, eine bedeutende Instrumentengruppe. Marktwirtschaftliche Instrumente sind im Bereich der Umweltpolitik noch nicht sehr weit verbreitet (vgl. SRU 2004b Tz.1184), obwohl sie in der Wissenschaft ausführlich diskutiert wurden. Während informative Instrumente (z.B. das Umweltzeichen) schon früh eingesetzt wurden, setzen sich kooperative Instrumente erst seit den 1990er Jahre durch (SRU 2004b).

Instrumentelle Ausgestaltung	
Substantielle Instrumente <ul style="list-style-type: none"> • Regulierung von Emissionen • Regulierung der Immissionen (Umweltqualität) 	Prozedurale Instrumente <ul style="list-style-type: none"> • Ergänzung substantieller Vorschriften durch Verfahrensregeln (z.B. Bewertung, Überwachung) • Partizipations- und Informationsrechte • Anreizstrukturen

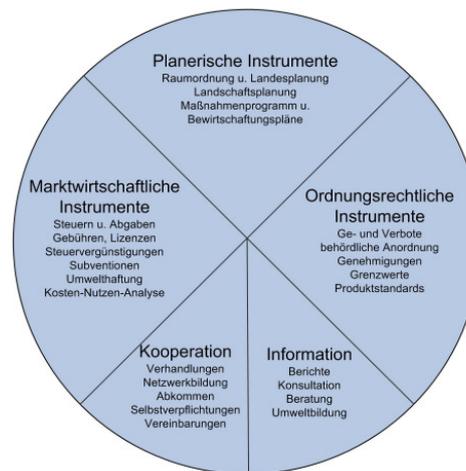


Abb.8: Instrumente umweltpolitischer Steuerung. Darstellung nach Knill 2008: 67f. und Jänicke et al. 2000: 100f.

Die Instrumente umweltrelevanter Steuerung können unterschiedlich ausgestaltet sein. Substantielle Regelungen spezifizieren inhaltliche Vorgaben, indem sie beispielsweise Emissions- und/oder Immissionswerte festlegen. Prozedurale Instrumente treffen hingegen keine inhaltlichen Aussagen, sondern legen Verfahrensregeln fest (vgl. Knill 2008: 67f). Dazu gehören Regelungen hinsichtlich der administrativen Umsetzung, der Überwachung oder Partizipationspflichten. Ein sehr gutes Beispiel für eine europäische Norm, die sich eines vielfältigen Instrumentenmix bedient, ist die Wasserrahmenrichtlinie, die alle fünf Instrumentengruppen zur Durchsetzung der Ziele nutzt und sowohl substantielle Aussagen trifft, als auch prozedurale Verfahrensvorschriften vornimmt.

Raumrelevante Fachplanungen – Das Beispiel Wasserwirtschaft

Raumrelevante Fachplanungen sind sektorale Planung mit einem räumlichen Bezug: Die Bereiche Landwirtschaft, Naturschutz, Bauwesen, Straßenbau und die Wasserwirtschaft gehören zu den raumrelevanten Fachplanungen, die in Fachplanungsgesetzen festgeschrieben sind (vgl. Runkel 2005). Ergänzt werden die Bestimmungen durch das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Die Umsetzung der WRRL gehört zu den Aufgaben der Wasserwirtschaft. Daher ist die Kenntnis der rechtlichen Grundlagen und Organisation der Wasserwirtschaft im Bundesgebiet bzw. im Land Schleswig-Holstein notwendig.

Die Stellung der Raumordnung zu Fachplanungen ist dem Grundsatz nach gleichrangig. Auch hier gilt das Gegenstromprinzip: Fachplanungen müssen die Grundsätze der Raumordnung beachten und ebenso müssen bei der Formulierung raumordnerischer Ziele bereits bestehender Fachplanungen aufgenommen werden (Schmidt-Eichstaedt 1998). In den Fachplanungsgesetzen sind in der Regel Raumordnungsklauseln enthalten. Ein Beispiel einer solchen Klausel ist im Wasserhaushaltsgesetz zu finden: „(1) Durch Landesrecht wird bestimmt, dass für jede Flussgebietseinheit nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 ein Maßnahmenprogramm aufzustellen ist, um die (...) festgelegten Ziele zu erreichen. Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen“ (§ 36 WHG).

Gleichwohl gibt es in der Praxis Konflikte zwischen Raumordnung und Fachplanungen – wer sich durchsetzt, ist nicht zuletzt eine Frage des politischen Gewichts, aber auch des zeitlichen Vorsprungs. Denn der Prioritätsgrundsatz besagt, dass die Planung, die später kommt sich anzupassen hat¹⁷. Czybulka (2000) hingegen verweist darauf, dass sich raumbedeutsame Fachplanungen regelmäßig gegenüber der räumlichen Gesamtplanung durchsetzen (ebd. 2000: 691). Diese Privilegierung steht einem integrierten Planungsansatz (z.B. IKZM) jedoch entgegen. Für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, die, obwohl sie zur sektoralen Planung gehört, eine hohe Raumwirksamkeit hat (vgl. Moss 2003a), werden daher Konflikte mit der Raumordnung oder auch anderen Fachplanungen vorausgesagt. Und auch zwischen den Ansprüchen eines IKZM und der Umsetzung der WRRL kann es zu Konflikten kommen.

Für die endgültige Festschreibung der Fachplanung ist ein eigenes Verfahren vorgesehen: Das Planfeststellungsverfahren (Runkel 2005: 282). Da mithilfe von Planfeststellungsverfahren häufig größere Infrastrukturprojekte genehmigt werden sollen (an der Küste beispielsweise Hafenausbauten oder Flussvertiefungen), stehen dahinter meistens starke wirtschaftliche Interessen. In der politischen Auseinandersetzung sehen sich daher oft die ‚schwache‘ (weil übergreifend-koordinierende) und starke (weil Einzelinteressen vertretende) sektorale Planung gegenüber. Planfeststellungsverfahren sind förmliche Verfahren, die nach dem VwVfG durchgeführt werden. Zum Verfahren gehören förmliche Anhörungsverfahren, die allerdings nichts mit Partizipation im engeren Sinne (vgl. Kap. 4.2) gemeinsam haben (vgl. Fisahn 2004a, 2004b).¹⁸

Ein wichtiges systematisches Prüfverfahren zur Untersuchung der Umweltaspekte von Fachplanungen ist die strategische Umweltprüfung (SUP), die auch Plan-Umweltprüfung (Plan-UP) genannt wird.¹⁹ Auf Einzelheiten wird in Kapitel 4 eingegangen, da die SUP wichtige Neuerungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung implizieren.

Aufgaben und Organisation der Wasserwirtschaft

Laut Definition ist „die Wasserwirtschaft [...] die zielbewusste Ordnung aller menschlichen Eingriffe auf das ober- und unterirdische Wasser bezüglich Menge, Güte und Ökologie“ (LAWA 1996: 1). Die Wasserwirtschaft hat eine Vielfalt an Aufgaben zu erfüllen, aus denen erhebliche Raumwirkungen hervorgehen: Zu erwähnen ist beispielsweise die wichtige Aufgabe des Hochwasserschutzes. Aber auch die Industrie ist durch die Wasserver- und -entsorgung (Trinkwasser, Abwasser), die Be- und Entwässerung und Wasserkraftnutzung betroffen. Ebenfalls wichtige Wirkungsbereiche sind Binnenschifffahrt und Tourismus. Schließlich ist die wichtige Aufgabe der Gewässerreinigung und Gewässerentwicklung zu nennen. Abstimmungen sind hier zum Beispiel mit der Landwirtschaft, als Hauptverursacher diffuser Nährstoffeinträge, notwendig. Ebenso ist der Natur- und Umweltschutz ein wichtiger Akteur in diesem Bereich.

Die genannten Wirkungsbereiche sind an verschiedene Nutzungen gekoppelt. Diese wiederum werden durch eine Vielzahl staatlicher Akteure vertreten: Während dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) der Gewässerschutz unterliegt, ist das Bundesministerium für Wirtschaft für die Wasserversorgung und die Wasserindustrie, das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie für die Entwicklung neuer Technologien, das Bundesministerium für Gesundheit für die Festlegung der Trinkwasserqualität und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung für die internationale

¹⁷ Erinnert werden soll an folgende Besonderheit: Raumordnungspläne entfalten nur für öffentliche Stellen eine Bindungswirkung. Lediglich der Bebauungsplan gilt auch gegenüber Privaten unmittelbar bindend. Auf dieser untersten Ebene der querschnittsorientierten Planung ist aber die Fachplanung grundsätzlich privilegiert. Fachplanungen können sich also gegen gemeindliche Planungen – die die Ziele der Raumordnung konkretisieren – durchsetzen (vgl. Czybulka 2000).

¹⁸ Aufgrund dieser skizzierten Aufgaben- und Funktionsteilung zwischen übergreifender (und flächenbezogener) Raumplanung und sektoraler (projektbezogener) Fachplanung ergibt sich eindeutig, dass Integration verschiedener Belange nicht das Ziel von Fachplanungen ist. Hingegen betont IKZM das Integrationsprinzip sehr deutlich (vgl. Kap. 3.3). Außerdem ist der Gestaltungsspielraum von Planfeststellungsverfahren vergleichsweise gering; eine generelle Verständigung über Ziele und Visionen gestattet das Verfahren aufgrund der vorgegebenen Zielsetzung nicht.

¹⁹ Gelegentlich finden sich auch die Bezeichnungen Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung oder Plan-Umweltverträglichkeitsprüfung.

Zusammenarbeit zuständig. Den genannten Ministerien sind zudem Fachbehörden zugeordnet, dazu gehören bspw. das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Gewässerkunde (vgl. BMU 2001).

Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform gehört die Wasserwirtschaft zur konkurrierenden Gesetzgebung, „mit der Folge, dass der Bund hier grundsätzlich [...] bundeseinheitlich regeln kann“ (Edler 2008: 6). Allerdings können die Länder davon abweichende Regelungen erlassen. Wie sich die Föderalismusreform auf die wasserwirtschaftliche Planung in den nächsten Jahren auswirkt, bleibt angesichts des Scheiterns des Umweltgesetzbuches (vgl. Nisipeanu 2008) offen. Bis zur Föderalismusreform im Jahr 2006 verfügte der Bund über Rahmenkompetenzen (mit dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) als Grundlage). Die Länder füllten diesen Regelungsrahmen durch eigene Gesetze (Landeswassergesetze (LWG)) aus. Der Vollzug von wasserrechtlichen Vorschriften liegt auf Landesebene – mit Ausnahme der Bundeswasserstraßen, für die der Bund zuständig ist. Damit sich Bundesländer und Bund über generelle wasserwirtschaftliche Fragen austauschen können, haben sie sich in der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zusammengeschlossen (BMU et al. 2006). Auf Landesebene befinden sich die Wasserwirtschaftsverwaltungen in unterschiedlichen Ministerien. In Schleswig-Holstein ist die Wasserwirtschaftsverwaltung im Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) angesiedelt. Während in den meisten Bundesländern der Verwaltungsaufbau dreistufig ist, gibt es in Schleswig-Holstein – ebenso wie im Bereich der Querschnittsplanung – keine Mittelinstanz.

Ausführliche Darstellungen der rechtlichen Grundlagen der Wasserwirtschaft finden sich unter anderem beim BMU et al. (2006: 22ff), hier folgt ein Überblick:

- Europarecht
- Richtlinie 2000/60/EG Wasserrahmenrichtlinie
- der Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser
- Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
- Grundwasserrichtlinie (80/86/EWG)
- Trinkwasserrichtlinie (98/83/EG)
- Nitratrichtlinie (91/676/EWG)
- PSM-Richtlinie, (91/414/EWG)
- Gewässerschutzrichtlinie über die Ableitung gefährlicher Stoffe in die Gewässer (76/464/EWG)
- Badegewässerrichtlinie (76/160/EWG).

Wie bereits dargelegt ist die BRD verpflichtet, die europäischen Vorgaben in nationales Recht umzusetzen. Diese Bundesgesetze wiederum sind bindend für die Bundesländer:

- Wasserhaushaltsgesetz
- Abwasserabgabengesetz
- Grundwasserverordnung
- Wasch- und Reinigungsmittelgesetz
- Trinkwasserverordnung
- Düngeverordnung

Organisation der Wasserwirtschaft in Schleswig-Holstein bis zum 01.01.2008

Vor Abschluss der Arbeit wurde die Verwaltungsstruktur im Bereich der Wasserwirtschaft durch die Gründung des Landesbetriebs Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz geändert. Die empirische Erhebung und die darauf aufbauende Analyse bezieht sich auf die alte Organisationsform, die im Folgenden dargestellt wird (vgl. MUNL 2001, LWG 2004).

Das Landesamt für Natur und Umwelt (LANU) hat die Aufgabe, technische und naturwissenschaftliche Grundlagen für das Umweltministerium (MLUR) zu erarbeiten und notwendige Daten bereitzustellen. Diese Rolle nimmt das LANU auch bei der Umsetzung der WRRL ein. Das 1996 gegründete Landesamt ist eine nachgeordnete Behörde des Ministeriums. Die Staatlichen Umweltämter (StUA) sind untere Wasserbehörden für Gewässer 1. Ordnung. Die insgesamt drei Ämter (Itzehoe, Kiel, Schleswig) sind für den Vollzug wasserwirtschaftlicher Normen in Gewässern 1. Ordnung zuständig. Sie unterstehen dem Ministerium dienstlich und fachlich. Das Staatliche Umweltamt Schleswig ist u. a. für den Bereich schleswig-holsteinische Westküste zuständig. Für die landesweite Umsetzung der WRRL haben die StUA eine große Bedeutung, da sie sowohl die Flussgebietsbeiräte koordinieren als auch in den Arbeitsgruppen vertreten sind (vgl. Kapitel 6). Die unteren Wasserbehörden der Landkreise setzen dagegen die Normen in Gewässern 2. Ordnung und für die Grundwasserkörper um. Neben der Beratung der Gemeinden bei Fragen der Wasserver- bzw. Abwasserentsorgung, entscheiden sie über Genehmigungsanträge zum Gewässerausbau. Zudem beaufsichtigen sie die Wasser- und Bodenverbände. Wasser- und Bodenverbände vollziehen die Wasserver- und -entsorgung, die Gewässerunterhaltung, Deichunterhaltung und Teile des Gewässerschutzes. Insgesamt gibt es rund 500 Wasser- und Bodenverbände in Schleswig-Holstein, die sich in einem Landesverband organisiert haben. Die neuen Aufgaben der WRRL erforderten teilweise eine Neustrukturierung der Verbände, auch auf diesen Punkt wird später vertieft eingegangen.

Als unterste Ebene in der Wasserverwaltung bleiben die Kommunen. Die Kommunen übernehmen die Aufgabe der zentralen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, wofür sie Abgaben von den Bürgern verlangen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungshoheit haben sie vielfältige Einflussmöglichkeiten auf die Gewässerbewirtschaftung. Daher spielen sie auch für die Zielerreichung im Sinne der WRRL eine wichtige Rolle.

Verwaltungsstrukturreform: Teilweise Neuorganisation der Wasserwirtschaft

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform in Schleswig-Holstein ist eine Verlagerung von ursprünglichen Aufgaben der Landesebene an die kommunalen Ebenen vorgesehen. Zum 01.01.2008 wurden die Staatlichen Umweltämter (und das Nationalparkamt) aufgelöst und in ein Landesamt für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz verlagert. Die Vollzugsaufgaben, die die StUA bislang im Bereich der Wasserwirtschaft inne hatten, wurden auf die Landkreise übertragen, womit eine Kompetenzverlagerung auf diese administrative Ebene einhergeht²⁰. Die Reformen sind im Zusammenhang mit einer allgemeinen Tendenz der Verlagerung von Aufgaben an Kommunen bzw. dezentrale Strukturen zu sehen. Wie sich diese Entwicklung auf die wasserwirtschaftliche Planung und deren Vollzug auswirken wird, ist derzeit noch nicht abzusehen.

²⁰ vgl. <http://www.schleswig-holstein.de> letzter Zugriff am 25.03.2008.

3.1.3 Defizite in der raumbedeutsamen Steuerung durch Planung

Auf den vorangegangenen Seiten wurde Steuerung vorwiegend unter der Prämisse der traditionellen Raum- und Fachplanung betrachtet. Während die Raumplanung die Aufgabe hat, unterschiedliche Raumnutzungen zu koordinieren und den Raum zu ordnen, ist ein Ziel der wasserwirtschaftlichen Planung der Gewässerschutz. Beide Rechtsbereiche – das Raumordnungsrecht sowie das Wasserrecht sind dem Umweltrecht zuzuordnen (Jänicke et al. 2000: 167).

Drei Veränderungstendenzen der Steuerung durch planerische Instrumente wurden bereits erwähnt, die nun vertieft werden sollen. (1) Im Zuge einer Erweiterung der Instrumente, um informelle Verfahren kommt es (2) zu einer Öffnung des Akteursspektrums. Zudem verschiebt sich die Bedeutung der Planungsebenen (3): Die europäische Ebene und gleichzeitig die regionale Ebene gewinnen an Bedeutung (vgl. Fürst 2004b, Mayntz 2004a, Selle 2007a).

Zu diesen Veränderungen und Tendenzen in der räumlichen Steuerung durch Planung kam es nicht zufällig. Hinter ihnen verbergen sich Defizite, die nachfolgend dargestellt werden.

- Hierarchisches Staats- und Steuerungsverständnis
Hierarchischer Steuerung liegt ein umfassender Steuerungsanspruch zugrunde: Mit Gesetzen und Verordnungen sollen die Vorstellungen des Staates unabhängig von den Interessen der Betroffenen realisiert werden. Bei diesem Steuerungsverständnis werden häufig die Adressaten der Politik und die Komplexität der Themenfelder vernachlässigt (vgl. Benz 1994), so dass es in der Folge zu Umsetzungsproblemen kommt. Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt an hierarchischer Steuerung ist die fehlende Flexibilität derartigen Staatshandelns.
Seit Mitte der 1990er Jahre kommt es daher zu einem Wandel der Staatlichkeit, der mit dem Slogan „vom hierarchischem zum kooperativen Staat“ beschrieben wird (Walkenhaus 2006: 44f). Viele der im Folgenden beschriebenen Defizite räumlicher Steuerung hängen eng mit diesem Aspekt zusammen.
- Handlungslogik der Verwaltung ist nicht auf Problemlösungen ausgerichtet
Von einigen Autoren wird die Handlungslogik der Verwaltung als Kernproblem für die mangelnde Problemlösungskompetenz räumlicher Planung angesehen. So verstehe sich die konventionelle Verwaltung „ausschließlich als rechtsanwendende und rechtsumsetzende Verwaltung, deren eigenständige Leistung im wesentlichen in der angemessenen Norminterpretation und in der Sicherstellung des abweichungs-, fehler- und verfehlungs-freien Normvollzugs besteht und die sich für den ‚Erfolg‘ oder das ‚Ergebnis‘ im Sinne der ‚Wirksamkeit‘ oder der ‚Effektivität‘ ihres Handelns nicht interessiert, ja in der Regel nicht einmal interessieren darf, da sie dann, wenn sie dies tut, die Grenzen der ihr zugewiesenen beschränkten Rolle im politisch-administrativen System überschreitet“ (Fürst et al. 2001: 11). Eine Verwaltung, die sich auf ganzheitliche Problemlösungen ausrichten will, muss sich daher verändern.²¹ Für die neuen Aufgaben und Herausforderungen ist vor allem eine Dialogorientierung notwendig. Dies erfordert eine neue Rolle der Verwaltung, die dann Aufgaben des Projektmanagements, der Kommunikation und Vermittlung übernehmen muss. Somit steht auch nicht mehr die Politik im Vordergrund des Verwaltungshandelns, sondern der Bürger.
- Vollzug der Pläne wird vernachlässigt
Räumliche Planung kann nicht beim ‚Pläne-Machen‘ enden, sondern muss „bis in den Vollzug und die danach folgende Kontrolle der Ergebnisse verlängert werden“ muss (Fürst et al. 2001:

²¹ Die Kritik an den Verwaltungen ist insofern zu relativieren, als dass anerkannt wird, dass der Reformdruck hoch, die Ressourcen knapp und die Herausforderungen zunehmend komplex sind. Ähnlich äußert sich auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): „Die Umweltverwaltungen stehen heute vor einer doppelten Herausforderung: Einerseits unterliegen sie im Zeichen knapper Kassen und dem Ruf nach Bürokratieabbau einem starken Druck, ihr Handlungsspektrum zu minimieren. Andererseits nehmen Aufgabenspektrum und Schwierigkeitsgrad der Aufgabenerfüllung unübersehbar zu. Heutige Umweltprobleme sind durch eine hohe Komplexität gekennzeichnet, die auch anspruchsvolle Lösungen erfordern. Dem entsprechen die im letzten Jahrzehnt qualitativ und quantitativ gewachsenen internationalen Vorgaben und das vom nationalen und europäischen Gesetzgeber vorgegebene Instrumentarium“ (SRU 2007 Kurzfassung: 5).

11). Der Bereich der Planungsumsetzung ist folglich ein neuer Handlungsbereich der räumlichen Planung.

- Erarbeitung der Planungen durch geschlossene Akteurskreise
Ein wesentlicher Grund für die Vollzugsprobleme staatlicher Planung ist, dass *ein* Akteurssystem für die Planerarbeitung und ein *anderes* Akteurssystem für die Planumsetzung zuständig ist.²² Management setzt nunmehr darauf, dass die Steuerungsadressaten von Anfang an einbezogen werden. Daher weitet sich das Akteurspektrum auf und Elemente wie Kommunikation, Partizipation und Kooperation gewinnen an Bedeutung.
- Sektorale Herangehensweisen verhindern integriertes Vorgehen
Die Fokussierung auf die Entwicklungsfunktion bringt eine integrierte Betrachtungsweise mit sich: Allzu oft wurden Pläne aufgrund vorherrschender Zielkonflikte (Planungen waren nicht kohärent, sondern widersprachen sich) nicht umgesetzt. Eine von Anfang an ganzheitliche Betrachtungsweise soll das Defizit sektoraler Herangehensweisen beheben. Integration ist in zeitlicher, fachlicher und räumlicher Hinsicht ein wichtiger Gesichtspunkt. Ausdruck dieser Entwicklung ist auch die Karriere des Begriffs Nachhaltigkeit, der als Zielbestimmung in fast sämtliche Lebensbereiche Eingang gefunden hat.
- Politisch-administrative Raumgrenzen verhindern integriertes Vorgehen
Der räumliche Bezug orientiert sich bei der traditionellen Raumplanung stark an den administrativen Grenzen, dies ist aber häufig weder für Betrachtungen des Naturraums noch für den Sozialraum angemessen. Young (1999) spricht daher von einem "problem of fit": „it asserts that the effectiveness of social institutions is a function of the match or fit between an institution and the relevant biogeophysical system with which they interact. The better the match or fit between an institution and the relevant biophysical system(s), the more effective the institution will be" (Young 1999: o. S.). Aus diesen Überlegungen heraus definieren räumliche Managementansätze zunehmend eigene Bezugsrahmen, deren räumliche Grenzen von Fragestellungen oder Aufgaben bestimmt werden. Zudem hat sich die Einstellung (der Planer) zum Raum gewandelt: Raum ist nicht mehr bloße Ressource, sondern durch die ihm eigenen und innewohnenden sozialen Funktionen konstruiert²³.
- Mangelnde Flexibilität des Planungsprozesses
Die Ablauforganisation der formellen Planung ist rechtlich klar geregelt; bereits der Planungsanlass ergibt sich aufgrund eines Planungsauftrages und seltener aufgrund akuten Problemdrucks (vgl. Sinning 2002: 44ff). Kennzeichen eines veränderten Steuerungsverständnisses ist, dass Planung als dynamischer Prozess begriffen wird. Damit wird weder ein planbarer Endzustand vorgegaukelt, noch besteht die Gefahr, dass bloß reagiert wird. Es herrscht somit eine andere Sicht der Steuerungstätigkeit vor. Mit dem Begriff Management wird das Prozesshafte in den Vordergrund gerückt (Nischwitz et al. 2001). Der Planungsprozess mit seiner Linearität wandelt sich zum Managementprozess, der iterativ funktioniert, sich rückkoppelt und in dem Schritte durchaus gleichzeitig ablaufen (können) (vgl. Plamper 2006). Derartige Prozesse sind offen: Weder das Ergebnis noch der Weg dorthin stehen zu Beginn fest. „Man muss Prozesse organisieren, deren Ausgang man nicht kennt“ (Ganser zitiert aus Selle 1996: 72).
- Planung und Ordnungsrecht statt Gestaltung von Kommunikations- und Partizipationsprozessen
Einhergehend mit dem Wandel vom hierarchischen zum kooperativen Staat, gewinnen weiche Steuerungsstrategien an Bedeutung, die die planerischen und ordnungsrechtlichen Instrumente ergänzen. Entsprechend wird von einseitiger Kommunikation abgerückt. Diskurse und kollektive Problemlösungsverfahren treten in den Vordergrund (s.o.)

²² Dieses Dilemma beschreiben Knieling et al. 2001 für die Regionalplanung sehr differenziert.

²³ In eine ähnliche Richtung weist die Debatte innerhalb der Geographie um Raumkonzepte. Sehr pointiert stellte Ute Wardenga (2002) dar, dass der Raum innerhalb der Geographie vormals als bloßer „Container“ aufgefasst wurde, innerhalb dessen ein Wirkungsgefüge aus Natur- und Sozialraum vorzufinden ist. Hingegen weisen gerade die Arbeiten von Anssi Paasi darauf hin, dass Regionen als durch kollektives Handeln produzierte räumliche Strukturen der Gesellschaft zu verstehen sind. Dieser Zugang legt einen Akzent auf die soziale Konstruiertheit von Räumen (Paasi 2002).

- Fachplanungen und Privatwirtschaft werden hinsichtlich ihrer Raumwirksamkeit unterschätzt. Die Raumgestaltung verlagert sich ins Private: Es gibt immer mehr privatwirtschaftliche Großprojekte, die von erheblicher Raumrelevanz sind – etwa die Genehmigungsverfahren von Windparks auf dem Meer. Die Dynamik der Offshore-Entwicklung ist ein Paradebeispiel für die erheblichen Raumwirkungen und möglichen Raumrisiken, die von Großinvestitionen ausgehen und die nicht raumordnerisch gesteuert werden können. Auch deshalb haben integrierte Managementansätze – wie das IKZM – Konjunktur. Die damit verbundenen Herausforderungen haben „das Denken in planerischen Managementfunktionen verstärkt“ (Fürst 2005a: 23). Dabei ist entscheidend, dass nicht mehr sektorale Lösungen im Vordergrund stehen, sondern die ganzheitliche Sicht im Sinne des Systemmanagements.

3.2 Neue Steuerungsansätze: Von Planung zu Management

In diesem Kapitel wird zunächst der Managementbegriff eingeführt. Dies erscheint hilfreich, um die Übertragung des ursprünglich wirtschafts- und verwaltungswissenschaftlichen Ansatzes auf räumliche Planungs- und Entwicklungsaufgaben nachvollziehen zu können. Integriertes Küstenzonenmanagement, Flussgebietsmanagement, Regionalmanagement – der Begriff Management findet sich nicht nur in dieser Arbeit häufig und wird nun auf seine wirtschaftswissenschaftlichen Ursprünge zurückgeführt.

3.2.1 Management

3.2.1.1 Wirtschaftswissenschaftlicher Managementbegriff

Seit den 1960er Jahren wird eine Managementlehre – verstanden als Lehre von der Gestaltung und Lenkung komplexer Systeme²⁴ – entwickelt. Der Begriff Management, so wie er hier verwendet wird, bezieht sich nicht auf eine Gruppe von Führungskräften, sondern auf ein System von Aufgaben, die sich als Gestalten, Lenken und Weiterentwickeln zweckorientierter Organisationen zusammenfassen lassen (vgl. Rüegg-Stürm 2004). Management hat also – ähnlich wie die räumliche Planung – die Aufgabe zukünftige Entwicklung zielorientiert zu gestalten.

Da die Managementforschung ein sehr breites wissenschaftliches Betätigungsfeld ist, findet hier eine Einengung auf ein zentrales Konzept statt: Dem folgenden Abschnitt liegt ein Managementverständnis zugrunde, wie es vor allem von Hans Ulrich entwickelt und als St. Galler Managementmodell bekannt wurde (Ulrich 2001). Folgender Blick auf heutige Probleme kennzeichnet systemisches Management: „Die Schwierigkeiten [...] sind nicht zuletzt ein Problem des Nicht-Funktionierens oder Schlecht-Funktionierens von Institutionen und ihres Zusammenwirkens. Die Funktionsweise einer Institution ist aber primär ein Problem ihrer Organisation oder Architektur und ihres dadurch bestimmten Verhaltens. Es sind daher Probleme der Gestaltung und Lenkung [...], die einen erheblichen Teil der gegenwärtigen Problematik ausmachen“ (Malik 2006: 36).

Grundzüge des Managementmodells

Der Ansatzpunkt einer systemischen Managementtheorie ist nicht die Optimierung von Zuständen, sondern die Steuerungsfähigkeit von Organisationen. Management hat die Aufgabe, Komplexität zu lenken. Komplexität bezeichnet dabei die Mannigfaltigkeit von Zuständen und Zustandskonfigurationen von Systemen. Diese Vielfalt resultiert aus der Interaktion von Systemen und Systemelementen. Neben der immensen Komplexität gibt es nach Malik (2006) noch ein weiteres Merkmal für Management, nämlich den nicht zu behebenden Mangel an Wissen.

²⁴ Egner (2006: 93f) weist darauf hin, dass in der Sprache der Geographen der Systembegriff allgegenwärtig ist, Begriffe wie Erdsystem, Ökosystem, Gesellschaftssystem zeugten davon. Gleichwohl – so stellt Egner fest – ist die jüngere Geschichte der Systemtheorie, die deutlich durch Niklas Luhmann geprägt wurde, kaum von der Geographie rezipiert worden (vgl. auch Egner 2008).

Gleichzeitig stellt Ulrich (2001) fest, dass komplexe Systeme nicht durch Steuerung von oben gelenkt werden können. Daher ist eine Kernaufgabe von Management, die Wirkungszusammenhänge und deren Muster zu erkennen. Folglich operiert Management auf einer ‚Meta-zweckebene‘. Dabei wird eine Prozessperspektive eingenommen, die sich an den systemischen Ansatz anlehnt und davon ausgeht, dass der Output eines Systems von der Struktur, den Regeln und den Interaktionsmustern einzelner Elemente des Systems und seiner Subsysteme abhängt. „Management ist deshalb eine gewaltige Integrationsleistung, die zunehmend die Prozesse der Informations- und Wissenserzeugung in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen stellen muss“ (Schmidt 1999: o.S.). Deutlich wird folglich, dass Management nicht nur auf die Erzeugung bestimmter Marktprodukte ausgerichtet ist (das Pendant in der Raumplanung wären die Pläne), sondern auch auf die internen Strukturen und Prozesse abzielt (Krüger 2007: 6). Ein Aspekt der nicht nur in räumlichen Steuerungsprozessen lange Zeit vernachlässigt wurde und daher durch Managementansätze behoben werden soll.

Management, Prozess, Managementprozesse

Ein weiterer zentraler Begriff der Managementtheorie ist der bereits erwähnte Prozess. Ein Prozess ist ein System von Aktivitäten, die miteinander verknüpft sind und in einer Folgebeziehung zueinander stehen (Schreyögg 1999). In den letzten Jahrzehnten wurde die Prozessperspektive in der Managementtheorie populär, wie es im vorigen Kapitel bereits für die Raum- und Planungswissenschaften beschrieben wurde. Die Prozessperspektive stellt eine Ergänzung zur Betrachtung organisatorischer Einheiten dar, bei der die vertikale oder funktionale Blickrichtung vorherrscht (Rüegg-Stürm 2004: 110).

Im Allgemeinen wird Management in folgende Schritte zerlegt (Staehele 1999):

- Problemstellung und -analyse
- Zielformulierung
- Erarbeitung, Bewertung und Auswahl von Alternativen zum Erreichen der Ziele
- Durchführung bzw. Umsetzung der gewählten Alternative
- Kontrolle

Diese Schritte finden sich in dieser oder ähnlicher Form in den meisten Abhandlungen über Management wieder – egal aus welcher thematischen Perspektive sie entstanden sind. Gelegentlich werden die Schritte feiner differenziert, allerdings wird damit eine Trennschärfe suggeriert, die sich in der Praxis kaum finden lässt. Tatsächlich ist es meist so, dass die einzelnen Schritte zum Teil parallel ablaufen, sich rückkoppeln und/oder mehrfache Feedback-Schleifen durchlaufen. Daher sind im obigen Modell zwingend Lernprozesse zu ergänzen (vgl. Héritier 1993), um nicht eine Linearität vorzutauschen, die in der Realität nicht vorhanden ist.

Zu einer verstärkten Betrachtung von Prozessen kam es in Organisationen infolge eines zunehmenden Wettbewerbs (Globalisierung der Märkte, Deregulierung, Informations- und Kommunikationstechnologie). Mit der Hinwendung zur Gestaltung von Prozessen, wollte man diesen Herausforderungen dynamisch und flexibel begegnen können. Diese Entwicklungen gelten im Wesentlichen auch für die räumliche Steuerung und auch die erwarteten Wirkungen entsprechen sich (vgl. Kap. 3.1.3):

- Vereinfachung der Verwaltung und Koordination
- bessere Beherrschung von Arbeitsabläufen
- dynamische Problemlösungsfindung ermöglichen
- Transparenz schaffen
- funktionsübergreifender Charakter schärft Blick für das Ganze (System)
- hohe Flexibilität und dadurch
- schnelles Reagieren auf veränderte Rahmenbedingungen.

Alle Prozesse, die Systeme gestalten, lenken (steuern) und entwickeln, gehören zu den Aufgaben eines Managements, sie sind damit Managementprozesse. Rüegg-Stürm (2004) unterteilt Managementprozesse in drei zentrale Kategorien: a) normative (Orientierungs-) Prozesse, b) strategische (Entwicklungs-) Prozesse und c) operative (Führungs-) Prozesse. Normative Orientierungsprozesse reflektieren und klären die gesellschaftlichen Wertorientierungen, die der Tätigkeit zugrunde liegen. Hingegen beziehen sich strategische Entwicklungsprozesse auf die langfristigen Maßnahmen, um die zuvor definierten Ziele zu erreichen. Dabei müssen Signale und Trends der verschiedenen Sphären (Umwelt, Gesellschaft, Markt) beobachtet und analysiert werden. Operative Führungsprozesse beziehen sich auf die Umsetzung unmittelbarer Aufgaben und Maßnahmen.

Die sieben Paradigmen eines systemischen Managements

Aus systemisch-evolutionärer Sicht hat Management folgende Eigenschaften und Funktionen (Zur Verdeutlichung sind die Eigenschaften technokratischer Führungsansätze als Gegenpol in der rechten Spalte aufgeführt):

Systemisches Management	Gegenpol
1 Gestaltung und Lenkung ganzer Institutionen in ihrer Umwelt	Ist Führung von Menschen
2 ist Führung vieler	ist Führung weniger
3 ist Aufgabe vieler	ist Aufgabe weniger
4 ist indirektes Einwirken auf der Meta-Ebene	ist direktes Einwirken
5 ist auf Steuerbarkeit ausgerichtet	ist auf Optimierbarkeit ausgerichtet
6 hat nie ausreichende Informationen	hat weitestgehend ausreichend Informationen
7 ist auf Lebensfähigkeit ausgerichtet	ist auf Gewinnmaximierung ausgerichtet

Tab.6: Kennzeichen eines evolutionären-systemischen Managements im Gegensatz zur technokratischer Sichtweise. Quelle: Malik 2006: 49 (verändert).

Die einzelnen Eigenschaften werden im Folgenden näher erläutert.

Zu 1: Management als Steuerung ganzer Institutionen in ihrer Umwelt

Menschen verhalten sich nicht einzelfallbezogen und unabhängig, sondern sie handeln in einem politischen, sozialen und/oder institutionellen Kontext, den sie wiederum durch ihr Handeln verändern können. In dem Ansatz von Anthony Giddens, der der Begründer der Strukturierungstheorie ist, wird die Grundfrage, welcher Zusammenhang zwischen individuellen Handlungen und sozialer Struktur besteht, gestellt. Die Kernaussage von Giddens ist, dass Struktur Handlung bedingt, während umgekehrt aus den Handlungen neue Strukturen erwachsen (Giddens 1988). Demnach bedingen sich Struktur und Handlung gegenseitig. Struktur ist also gleichzeitig Bedingung und Ergebnis von Handlungen. Diese Überlegung ist ein zentraler Baustein des „akteurszentrierten Institutionalismus“, der die konzeptionelle Basis dieser Arbeit bildet (vgl. Kap. 2.1). Der hier vorgestellte systemische Management-Ansatz baut ebenfalls auf diesen Grundgedanken auf und versteht daher Management als die Lenkung ganzer Institutionen, mit ihren Mitgliedern (hier: Akteuren) unter Berücksichtigung ihres Umfeldes.

Zu 2: Management als Führung vieler Menschen

Aus dem vorigen Abschnitt geht hervor, dass Management ein gesamtes System zu lenken und steuern versucht. Somit stehen auch alle System-Mitglieder im Interessensbereich eines Managements. In dieser Sichtweise wird Koordination automatisch zu einer elementaren Aufgabe.

Mindestens zwei Entwicklungstendenzen der räumlichen Planung lassen sich in diesem Managementprinzip wiedererkennen: der Wandel der Steuerung zum kooperativen und koordinierenden Staat und das damit eng verbundene Integrationsprinzip.

Zu 3: Management als Aufgabe Vieler

Mit dem Begriff Management ist häufig zuerst eine institutionelle Vorstellung verbunden, in der Management von wenigen Personen auf hoher Ebene ausgeübt wird (vgl. Malik 2006). Demgegenüber bezeichnet Management aus funktionaler und systemischer Sicht alle Prozesse, die gestalten, steuern und weiterentwickeln. Diese Sichtweise bringt mit sich, dass jedes Organisationsmitglied mit seiner Aufgabe und Funktion im Netzwerk zum Erfolg der gesamten Organisation beiträgt. Management ist demnach Aufgabe Vieler und die Kunst ist das Zusammenspiel der einzelnen Elemente (Klimecki et al. 1994).

Auch dieses Managementelement findet sich in räumlichen Managementansätzen wieder: Vor allem die Funktion von Partizipation wird vermehrt in der Nutzbarmachung lokalen Wissens gesehen. Interessierte oder Betroffene werden in partizipativen Verfahren zu Beteiligten am Prozess wodurch die Chancen der Politikumsetzung steigen sollen.

Zu 4: Management als indirektes Einwirken auf der Meta-Ebene

Der systemische Management-Ansatz geht davon aus, dass das Ergebnis eines systemischen Prozesses immer von „der Struktur des Systems, von den sein Verhalten bestimmenden Regeln und insbesondere von den Interaktionsmustern der Systemelemente und Subsysteme abhängig ist“ (Malik 2006: 58). Daraus folgt, dass eine Veränderung des Ergebnisses bei einer Veränderung der System-Strukturen ansetzen muss.

Zu 5: Management und das Kriterium der Steuerbarkeit

Die systemische Managementtheorie geht nicht von stabilen Rahmenbedingungen, sondern im Gegenteil von einem ständigen Wandel aus. Der Wandel ist der Normalfall und Teil des Systems (vgl. Tab.7). Dies bedeutet für das System, dass es auf der Meta-Ebene und nicht etwa auf der Objekt-Ebene optimiert werden muss. Genauer: Es geht um die Anpassungsfähigkeit des Systems nicht um einen bestimmten Anpassungszustand (der wiederum eine dynamische Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen verhindern würde). Ziel ist demgemäß, dass Systeme in die Lage versetzt werden selbst Lösungen zu entwickeln, denn damit erhöhen sie ihr (systemisches) Problemlösungspotential (Klimecki et al. 1994).

Entwicklung und lernorientiertes Management	Organisationsentwicklung
Wandel als Normalfall	Wandel als Sonderfall / Ausnahme
Wandel endogen; Teil der Systemprozesse	Wandel als separates Problem
Indirekte Steuerung des Wandels	Direktsteuerung des Wandels
Wandel als generelle Kompetenz der Organisation	Wandel durch (externe) Experten

Tab.7: Wandelbegriffe im Vergleich. Veränderte Darstellung nach Schreyögg (1999: 548).

In den Raumwissenschaften wird dieser Punkt ebenfalls diskutiert und mit der Nutzung des endogenen Potentials umschrieben (Adamaschek et al. 2003). Auch das Konzept des adaptive Management weist einen engen Bezug zu diesem Kriterium auf (Salafsky et al. 2001, Folke et al. 2002, Olsson et al. 2004).

Zu 6: Management verfügt nie über ausreichendes Wissen

Die systemische Managementtheorie geht davon aus, dass selten bis nie ausreichend differenziertes Wissen verfügbar ist, um Entscheidungen vollends legitimieren zu können. Der systemische Managementansatz verfolgt die Strategie möglichst flexibel auf Änderungen reagieren zu können – auch bei Unwissen (Klimecki 1999, Wilkesmann 1999a).

Die Einsicht, dass Wissen erstens nie vollständig ist und es sich zweitens auf viele verschiedene Akteure verteilt, setzt sich auch in der räumlichen Planung immer mehr durch. In der planungseuphorischen Phase dagegen, herrschte das Verständnis von einem allwissenden Steuerungszentrum – dem Politisch-Administrativen-System – vor (Czada 2001).

Zu 7: Management als Maximierung der Lebensfähigkeit eines Systems

Management hat das Ziel, auch in der Zukunft ein lebensfähiges System zu haben. Folgt man der Annahme, dass sämtliche heutigen Gewinne von den heutigen Erfolgspotentialen abhängen, so gilt: will man auch morgen Gewinne machen, so müssen die Voraussetzungen dafür erhalten und geschaffen werden. Zudem kann eine Managementstrategie nicht alleine auf eine heutige Gewinnmaximierung ausgerichtet sein.

Das Nachhaltigkeitsprinzip ist in den Raum- und Umweltwissenschaften weit verbreitet, auch wenn der ökonomische Grundsatz der Gewinnmaximierung eher weiter gefasst und als Lebensfähigkeit des Systems insgesamt betrachtet werden muss. Die Grundprinzipien wurden 1987 mit dem sogenannten Brundtland-Report bekannt (WCED 1987). Zentrales Element ist das Drei-Säulen-Konzept, das die Dimensionen Soziales, Ökonomie und Ökologie als gleichrangig ansieht²⁵. Für die Aushandlung einer nachhaltigen Politik ist demnach eine ganzheitliche Sicht notwendig. Ebenfalls zentral in dem Konzept ist die Herstellung einer inter- und intragenerativen Gerechtigkeit. Das Verfahren der Politikaushandlung wird als kontinuierlicher Such-, Lern und Entscheidungsprozess definiert, der sich an den genannten Prinzipien orientieren soll (vgl. Gohl 2004: 205).

3.2.1.2 (Raum-)Management als Erweiterung der (räumlichen) Planung

In Kapitel 3.1 und 3.2 wurde der Wandel der räumlichen Steuerung beschrieben: Ausgehend von der traditionellen Raumplanung mit einer Konzentration auf formelle Instrumente wandelt sich das Steuerungsverständnis zu ganzheitlichen Ansätzen in denen prozessorientierte, oftmals informelle Instrumente an Bedeutung gewinnen. Das Steuerungsverständnis wandelte sich allerdings nicht aus reinem Selbstzweck, sondern ist im Zusammenhang mit der Öffnung der Entscheidungsarenen für Akteure aus Wirtschaft oder Zivilgesellschaft zu sehen. Damit wird die machtvolle Stellung der Akteure aus dem Politisch-Administrativen-System aufgelöst und die Trennung in Steuerungsobjekt und Steuerungssubjekt (zumindest teilweise) aufgehoben. Auch ändert sich die Sicht auf den Raum: Während sich die traditionelle Planung an administrativen Grenzen orientiert und räumliche Besonderheiten oder funktionale Raumbezüge dadurch als zweitrangig bewertet, wird für Management der Raumbezug entscheidend²⁶. All diese Aspekte des Wandels deuten darauf hin, dass sich die Aktivitäten der räumlichen Planung vermehrt auf die Gestaltung von Entscheidungsstrukturen und -prozessen richten, um auf diesem Weg zu akzeptablen und akzeptierten Ergebnissen zu gelangen. Dies ist der Kern des begrifflichen Wandels von Planung zu Management. Doch obwohl die zwei Termini Planung und Management eine faktische Trennung suggerieren, erscheint eine Interpretation als Ergänzung oder Weiterentwicklung der räumlichen Planung angemessener. Denn (raum-)planerische Steuerungsansätze bleiben bestehen, nur reichen sie zur Lösung der Aufgaben eben nicht mehr aus. Der Wandel wird angetrieben durch planungsimplizite Veränderungen und veränderte Rahmenbedingungen und Anforderungen.

Von Management im Zusammenhang mit räumlichen Entwicklungs- und Steuerungsprozessen wird seit den 1990er Jahren intensiver gesprochen. Diese Entwicklung ist sowohl auf europäischer als auch auf bundesdeutscher Ebene zu beobachten. In den Planungswissenschaften wurde insbesondere das Konzept des Regionalmanagements viel diskutiert (vgl. Troeger-Weiss 1998). Wesentliche Elemente eines Regionalmanagements finden sich auch im IKZM-Ansatz wieder.

²⁵ Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist erstmalig im Brundtland-Bericht zu finden und hat durch den UNCED Gipfel in Rio de Janeiro (1992) weitere Aufmerksamkeit erfahren. Kerngedanke des Konzeptes, das weltweit zum Leitbild politischen Handelns erklärt wurde, ist die Verwirklichung einer intra- und intergenerativen Chancengleichheit. Gefordert wird eine Verteilungsgerechtigkeit, die auf drei Säulen beruht: der ökologischen, ökonomischen und sozialen Säule. Hingegen ist das Konzept der starken Nachhaltigkeit als Zwei-Säulen-Modell konzeptualisiert: Die natürlichen Ressourcen werden als tragendes Fundament angesehen, auf dem die zwei Säulen Wirtschaft und Gesellschaft gebaut sind (Winter 2007).

²⁶ An diesem Punkt können enge Bezüge zu Benno Werlen hergestellt werden, der eine Sozialgeographie entwarf, in der die Räume durch alltägliche Handlungen bzw. durch diskursive Praktiken konstituiert werden (Werlen 1995b).

3.2.2 Integriertes Management in Küstenregionen und Flussgebieten

Im Folgenden werden das IKZM-Konzept und die Wasserrahmenrichtlinie im Überblick dargestellt. Zuvor werden jedoch aktuelle Themen sowie die sich daraus ergebenden Handlungsfelder in Küstenräumen kurz skizziert. Eine detaillierte Mehrebenenanalyse der IKZM-Umsetzung findet sich in Kapitel 5; die Analyse der Umsetzung der WRRL in Kapitel 6.

Themen- und Handlungsfelder zwischen Land und Meer

Um einordnen zu können, vor welche Herausforderungen und Problemlagen die Steuerungsansätze von IKZM und der WRRL agieren, gilt es einige Aspekte exemplarisch darzustellen. Grundsätzlich unterscheiden sich die für Küstenräume wichtigen Themen von Festlandsräumen, hängen aber gleichzeitig eng mit terrestrischen Entwicklungen zusammen. Bray et al. (2007) fragten rd. 200 Akteure aus Politik und Verwaltung nach den bedeutendsten Themen der deutschen Küstenräume. Daraus wurde eine Auflistung angefertigt (vgl. Tab.8), die in der linken Spalte die Antworten aller Akteure in der Nordseeregion und in der rechten Spalte nur die Antworten der schleswig-holsteinischen Akteure wiedergibt.

So sei etwa der Klimawandel, der unter anderem zu einem Anstieg des Meeresspiegels führen kann und dadurch auf die Küste als Lebens- und Wirtschaftsraum einwirkt, von hoher Bedeutung in Küstenregionen. Zudem stufen die befragten Akteure (aus Schleswig-Holstein) die Wasserqualität des Meeres und die Wasserverschmutzung als wichtige Themen ein. Wie der SRU schon in seinem 1980 vorgelegten Gutachten feststellt, führen die hohen Nährstofffrachten der Flüsse zu einer Eutrophierung der Meere, die zu einem hohen Anteil von der Landwirtschaft – also der terrestrischen Landnutzung – verursacht ist. Eine andere Quelle der Meeresbelastung ist die Schifffahrt, die wiederum auch das Meer mit dem Land verbindet: Der Schiffsverkehr nimmt aufgrund der globalen wirtschaftlichen Zusammenhänge weiter zu und zieht auf Land Hafeninfrastrukturen und Hinterlandanbindungen nach sich. Für die Akteure an der Küste sind auch der Zustand der Fischbestände und die morphologische Veränderung der Küstenlinie durch Erosion, die den Küstenschutz betrifft, kennzeichnende Themen für Küstenregionen.

Themen in deutschen Küstenregionen	
Nordsee	Schleswig-Holstein
1 Wirtschaftswachstum in der Region	<i>Wasserqualität des Meeres</i>
2 Arbeitslosigkeit in der Region	Sauberkeit der Luft
3 <i>Möglicher Meeresspiegelanstieg</i>	<i>Wasserverschmutzung an der Küste</i>
4 <i>Zustand der Fischbestände an der Küste</i>	Wirtschaftswachstum in der Region
5 <i>Physische Veränderung der Küste durch Erosion, Meeresspiegelanstieg, usw.</i>	<i>Zustand der Fischbestände an der Küste</i>
6 Qualität der Infrastruktur	Arbeitslosigkeit in der Region
7 Überalterung der Bevölkerung	<i>Möglicher Meeresspiegelanstieg</i>

Tab.8: Themen, die für regionale Entscheidungsträger deutscher Küstenregionen, wichtig sind. Zusammenstellung nach Bray et al. 2007: 10. Die Themen, die nur für Küstenregionen relevant sind, wurden kursiv hervorgehoben.

Selbst wenn also Gebhardt et al. feststellen, dass „das System Erde [...] nur wenige Grenzen [aufweist], die in der Alltagserfahrung der Menschen so stark verankert sind, dass sie als natürliche Grenzen empfunden werden, wie z.B. die Grenze zwischen Land und Meer“ (ebd. 2007: 9), so zeigen doch die oben kurz skizzierten Zusammenhänge, dass diese Grenzziehung für räumliche Steuerungsansätze weder einfach noch sachlich sinnvoll ist. Mit den genannten Themenfeldern ist zugleich der Rahmen für den IKZM-Ansatz und der Wasserrahmenrichtlinie aufgespannt: Es gilt die Umweltqualität zu sichern und die vorhandenen Nutzungen zu koordinieren.

Neben diesen Zusammenhängen und Wechselwirkungen zwischen Land und Meer (die zur berechtigten Forderung nach einer territorialen Integration führen), verstärkt sich die Komplexität in der Realität durch weitere Dimensionen. Zu berücksichtigen sind nämlich ebenfalls die Wechselwirkungen auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen und deren Prozessverläufe (zeitliche Dimension) (vgl. Burbridge 2000: 41).

Räumliche Maßstabsebenen stellen eine wichtige Untersuchungskategorie dar, weil sowohl die Triebkräfte von Veränderungen, als auch deren Auswirkungen sowie die Reaktionsmechanismen der Steuerungsebene auf unterschiedlichen Raumebenen wirken.²⁷ Sowohl IKZM als auch FGM zielen auf die Lösung klassischer Mehrebenenthemen ab. Zudem ist die „die Zeitlichkeit räumlicher Prozesse“ (Gebhardt et al. 2007: 33) zu beachten, damit räumliche Prozesse und Veränderungen strukturiert und verstanden werden können.²⁸ Aus diesem Grund sieht die WRRL einen Umsetzungszeitraum von 15 bis 21 Jahren vor, der obwohl er im Vergleich zu bisherigen Planungszeiträumen deutlich langfristiger angelegt ist, immer noch sehr ambitioniert ist.

Etappen und Akteurskonstellationen der gemeinschaftlichen Wasserpolitik

Der Ursprung von IKZM und FGM liegt im Bereich der Umweltpolitik, die ihren Anfang in den 1970er Jahren hat. Zwar wurde schon 1968 die europäische Wassercharta unterzeichnet, in der die Mitgliedsländer im Europarat versprachen, alle notwendigen Maßnahmen zum grenzüberschreitenden Gewässerschutz durchzuführen, da die Charta aber keine rechtliche Bindungswirkung entfaltete, blieb es bei einer bloßen Willenserklärung. 1972 beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs ein gemeinsames Vorgehen im Bereich des Umweltschutzes. Im ersten Umweltaktionsprogramm spielte der Gewässerschutz eine herausragende Rolle (vgl. Brockmann 2003). Grund dafür waren die unübersehbar gewordenen Gewässerbelastungen, die zu ökologischen Schäden, Gesundheitsrisiken aber auch Engpässen bei der Trinkwasserversorgung führten. Und auch die zunehmende Verschmutzung von Nord- und Ostsee wurde auf die politische Agenda gesetzt. Die internationalen Konventionen (Oslo-Übereinkommen von 1972, Helsinki-Übereinkommen und das Paris-Übereinkommen von 1974) zur Verhütung der Verschmutzungen zeugen davon.

In dieser Startphase der europäischen Umweltpolitik herrschten eher einfache Akteurskonstellationen vor. Öffentliche Akteure griffen steuernd ein und Wirtschaft und Zivilgesellschaft nahmen die Maßnahmen hin (Jänicke et al. 2000). Dies änderte sich seit Ende der 1970er Jahre. Interessanterweise ging die weitere Institutionalisierung der Umweltpolitik auf europäischer Ebene von der Industriepolitik aus; angetrieben wurden sie von der Befürchtung, dass nationale Umweltschutzmaßnahmen den gemeinsamen europäischen Markt in seiner Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen könnten (Jänicke et al. 2000). Zudem wurde vom europäischen Rat die Auffassung vertreten, dass grenzüberschreitende Probleme nur auf europäischer Ebene gelöst werden können.

Auch wenn der Beginn europäischer Umweltpolitik zunächst wie eine Erfolgsgeschichte klingt, war der Gesetzgebungsprozess doch mühsam und durch kleine Schritte gekennzeichnet. Gwosdz (2004: 43) bezeichnet den Prozess als „Weg des ökologischen Inkrementalismus“ in dessen Verlauf es zu rund 300 Rechtsakten kam. Allein im Wassersektor wurden bis in die 1990 Jahre ca. 30 Richtlinien erlassen. Zum einen führte dies zu einer enormen Unübersichtlichkeit, viel schwerwie-

²⁷ Neben Herausforderungen durch globale Umweltveränderungen, wie dem bereits angesprochenen Klimawandel, treten Veränderungen des sozialen Systems. Zu nennen ist beispielsweise der demographische Wandel sowie der ökonomische Wandel: Weichhart stellt fest, dass die Globalisierung zu Regionalisierungen – also einem Bedeutungsgewinn des Regionalen – führt. Einem Phänomen, dem die Steuerungsebene mit speziellen Förderprogrammen für die regionale Ebene – etwa Modellprogrammen wie Regionen Aktiv, aber auch der Förderung regionaler maritimer Cluster – begegnet.

²⁸ Ein Beispiel sind die Nährstoffeinträge in die Nordsee durch Flüsse: Der SRU legte in seinem Gutachten zur Meeresumwelt (SRU 2004a) dar, dass die anthropogenen Stickstoffeinträge von 1985 bis 2000 um insgesamt 36% zurück gegangen sind, wobei dies insbesondere auf eine verbesserte Abwasserbehandlung zurückzuführen ist. Hingegen konnte ein ähnlicher Erfolg bei den diffusen Einträgen durch die Landwirtschaft nicht nachgewiesen werden. Allerdings muss bei der Dateninterpretation berücksichtigt werden, „dass sich Reduktionserfolge im Bereich der diffusen Stickstoffeinträge aufgrund der teilweise erheblichen Verweilzeiten im Sicker- und Grundwasser erst mit einer gewissen Zeitverzögerung bemerkbar machen“ (SRU 2004a: Absatz 101). Wenn nun also die Wirksamkeit von (fach-)planerischen Instrumenten zum Gewässerschutz beurteilt werden soll, müssen diese zeitlichen Zusammenhänge berücksichtigt werden.

gender war aber, dass die einzelnen Rechtsakte nicht immer kohärent waren und häufig gar nicht umgesetzt wurden. Da sich infolgedessen die Umwelt- bzw. Gewässerqualität nur unwesentlich verbesserte, kam es zu neuen Forderungen – vor allem von der Generaldirektion Umwelt. Angetrieben wurde die Weiterentwicklung der Umweltpolitik aber auch durch die Katastrophe von Tschernobyl, die beginnende Klimadiskussion und die Problematik des sauren Regens sowie des Waldsterbens – alles Themen, die nicht an Staatsgrenzen halt machten (vgl. Knill 2005). Vor allem Umweltverbände – die nun als neue einflussreiche Akteure in der Politikarena auftraten – forderten eine Abkehr von der End-of-Pipe-Technologie.²⁹ Die Politik griff die Forderungen auf: Umweltpolitik sollte von nun an verstärkt präventiv ausgerichtet sein (Vorsorgeprinzip) und zum weiteren sollte die Implementation der Gemeinschaftspolitik kontrolliert werden (Brockmann 2003).

Ein weiterer wichtiger Vorstoß hin zu einer gemeinsamen Umweltpolitik wurde aber schon vor den Katastrophenmeldungen unternommen: In einer Regierungskonferenz ging es um die Befugnisse von Institutionen und neue Zuständigkeitsbereiche. Daraus ging die Einheitliche europäische Akte hervor, die 1987 in Kraft trat. Damit wurden der europäischen Gemeinschaft unter anderem erstmals legislative Kompetenzen im Bereich der Umweltpolitik eingeräumt.³⁰ In einem informellen Ministerseminar im Jahr 1988 kam es zu weiteren Impulsen für eine integrierte Wasserpolitik. Denn die Probleme haben sich, wie oben bereits angedeutet, keineswegs gelöst, sondern durch eine weiterhin steigende Wasserentnahme, eine intensivere Landwirtschaft und zunehmende Bautätigkeiten eher noch verschärft. So kam es zur Schlussfolgerung der Umweltminister, dass eine integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen unumgänglich ist. Sie stellen weiterhin fest, dass dies eine Aufgabe der europäischen Gemeinschaft ist.

Dennoch kam es auch in der darauffolgenden Zeit zur Verabschiedung von problemspezifischen Richtlinien (Nitratrichtlinie, Kommunalabwasserrichtlinie). Erst der Nachhaltigkeitsgipfel in Rio de Janeiro 1992 mit der weltweiten Verbreitung des Nachhaltigkeitsbegriffs verhalf der integrierten Wasserpolitik auf europäischer Ebene zu mehr Aufmerksamkeit. Mit dem neuen Leitprinzip wurden integrierte Vorgehensweisen propagiert und sektor- und problemspezifische Lösungen zunehmend abgelehnt. Stattdessen wurde die Bewirtschaftung sozial-ökologischer Raumeinheiten gefordert. Damit gingen weitreichende Forderungen in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung einher. Es bedurfte aber noch langwieriger Auseinandersetzungen – auch zwischen den unterschiedlichen europäischen Gremien Umweltrat, Umweltausschuss und Kommission, bis schließlich die Vorläufer der WRRL bzw. einer IKZM-Strategie diskutiert wurden.

In Entsprechung zum skizzierten Paradigmenwechsel der räumlichen Planung in Deutschland, ist auch die europäische Umweltpolitik durch verschiedene Phasen gekennzeichnet. Durner et al. (2008) unterscheiden zwei wesentliche Paradigmen der europäischen Umweltrechtsetzung: Während die frühe Phase des europäischen Umweltrechts durch technische Standards und Emissionsgrenzwerte geprägt war, gewinnen seit Mitte der 1980er Jahre Umweltqualitätsziele und integrierte Ansätze an Bedeutung. Zudem wurden die Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren verstärkt in den Blick genommen.

3.2.2.1 Integriertes Küstenzonenmanagement

Die zunehmende Zustandsverschlechterung der ökologisch sensiblen Küstenräume veranlasste die Europäische Kommission bereits ab Mitte der 1980er Jahre über ein integriertes Konzept zu deren Schutz nachzudenken. Bei diesen Überlegungen wurde die Union merklich durch die parallel erfolgenden „Arbeiten über europäische Aspekte der Raumplanung [...] sowie die Vorbereitung eines Europäischen Raumordnungsentwicklungskonzeptes“ (Europäische Kommission 1995 KOM (95) 511 endg.) beeinflusst, denn sie machten darauf aufmerksam, dass insbesondere für Küstenregionen ein gemeinschaftliches und strategisches Gesamtkonzept notwendig ist.

²⁹ Als End-of-the-Pipe-Technologie wird ein nachsorgender Umweltschutz bezeichnet, der erst am Ende eines Prozesses, etwa in Form von Abwasserbehandlungsmaßnahmen, ansetzt (vgl. Jänicke et al. 2000).

³⁰ vgl. http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_de.htm

Die folgende Tabelle enthält eine Zusammenstellung der Bedeutung und Probleme von Küstenregionen, wie im Jahr 1995 von der Union eingeschätzt:

Bedeutung von und Probleme in Küstengebieten
Küstencharakter der Mitgliedstaaten der Union, der sich aus Küstenlänge, Landesfläche und Gesamtbevölkerung und Küstenbevölkerung zusammensetzt
Verringerung der Artenvielfalt, Verschmutzung der Gewässer, Vereinheitlichung der Landschaft, Auswirkungen des Klimawandels
Wettbewerb um Raum und saisonabhängige Schwankungen des Umweltdrucks
Komplexe Beziehungen zwischen menschlichen Tätigkeiten und der Umwelt in Küstengebieten (Küstenerosion verursacht durch Küstenbauwerke, Eutrophierung, Verzögerungseffekte beim Stoffeintrags...)

Tab.9: Bedeutung der Küstengebiete in der Europäischen Union und Probleme. Zusammenstellung nach Europäische Kommission 1995 KOM (95) 511 endg.

Die Kommission führt weiter aus, dass im Wesentlichen drei Gründe das Interesse der Union an der Zukunft der Küstengebiete erklären:

- „bestehende Probleme sind von europäischer Tragweite und können nicht von einem einzigen Land gelöst werden (gemeinsames Natur- und Kulturerbe, Übertragung von Schadstoffen und Sedimenten, Touristenströme, Schiffssicherheit);
- die Entwicklung der Küstengebiete wird von der Politik und den Maßnahmen der Union beeinflusst (Regionalpolitik, Verkehr, Fischerei, Umwelt, Landwirtschaft, Energie, Industrie, Tourismus);
- in einem Bereich, in dem bislang wenig Erfolge zu verzeichnen sind, und in dem ein starkes öffentliches und politisches Interesse am Schutz der Küstengebiete sowie ihrer nachhaltigen Entwicklung besteht, ist ein Meinungs- und Wissensaustausch notwendig“ (Europäische Kommission 1995 (KOM (95) 511 endg.)).

Vor diesem Hintergrund entwickelte die Union das IKZM-Konzept, es wird definiert als „dynamischer, kontinuierlicher und iterativer Prozess, durch den das nachhaltige Küstenzonenmanagement gefördert werden soll“ (EU 1999b: 16). Damit weist IKZM eine enge Verbindung zum Leitbild der Nachhaltigkeit auf (vgl. GESAMP 1996, Kannen 2000, Ballnus 2004, Daschkeit 2004a).³¹ Gleichwohl steht der IKZM-Ansatz klar im Kontext einer ökologischen Ausrichtung des integrierten Managements. In der EntschlieÙung des Rates heißt es, dass

„ein eindeutiger Bedarf an einer Gemeinschaftsstrategie zur integrierten Raumplanung und Bewirtschaftung der Küstengebiete besteht, die auf den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung und einer für die Ökologie und die Umwelt verträglichen Nutzung beruht“ (Rat der europäischen Gemeinschaften 1994: Satz 2).

Da IKZM eine Antwort auf Land-Meer-übergreifende Themen und Aufgaben darstellen soll, gilt es einen neuen Planungs- und Handlungsraum zu erschaffen. Hintergrund ist, dass die getrennte Betrachtung von Land und Meer und Abstimmungsprobleme zwischen Querschnitts- und Fachplanung zu vielfältigen Defiziten der räumlichen Steuerung in Küstenregionen führen (z.B. Daschkeit 2004a, Gee et al. 2004b). Ein Beispiel auf Bundesebene mag verdeutlichen, wie zersplittert die Kompetenzen in der Küsten- und Meerespolitik immer noch sind: „Das internationale Seerecht (liegt) beim Außenamt; Bergbau, Öl- und Gasgewinnung sowie Außenhandel beim Wirtschaftsministerium; Meeresforschung beim Forschungsministerium; zivile Sicherheit und Bundesgrenzschutz-See beim Innenministerium; seerechtliche Konventionen beim Justizministerium; Schifffahrt mit Verkehrs- und Umweltfragen beim Verkehrsministerium; regionale Konventionen und praktische Arbeit am Meeresschutz beim Umweltministerium; Fischerei und Aquakultur beim Ernährungsministerium; Marine- und Bündnisfragen beim Verteidigungsministerium“ (Gelpke 2007 o.S.).

³¹ Eine vertiefte Diskussion des Nachhaltigkeitsbegriffes sprengt allerdings den Rahmen dieser Arbeit.

Da Koordinationsdefizite behoben werden sollen, ist die Integration der verschiedenen Raum- und Zuständigkeitsebenen zentral. IKZM soll ein derartiger Managementansatz sein, der die unterschiedlichen räumlichen Betrachtungsebenen integriert. Denn ein integriertes Management in Küstenregionen soll sich weder einseitig auf den terrestrischen oder marinen Bereich beziehen, noch sich ausschließlich an administrativen Grenzen orientieren. Laut EU und dem weiteren Schrifttum zu IKZM erstreckt sich der Geltungsbereich von IKZM auf die Küstenzone, wobei dafür keine einheitliche Definition existiert und auch durch die EU nicht vorgegeben wird.

Der IKZM-Ansatz trägt nicht nur aufgrund des grenzüberschreitenden territorialen Ansatzes eine europäische Handschrift: Die EU hat in den letzten 10 Jahren bereits durch mehrere andere Richtlinien (vor allem im Umweltsektor) bewiesen, dass sie einen Kurswechsel von ‚command and control‘ zu kooperativen Ansätzen herbeiführen will (vgl. Knill et al. 1999). Entsprechend ist auch bei einem IKZM europäischer Denkart die Abkehr von hierarchischer Intervention hin zu moderierenden und konfliktlösenden Verfahren vorgesehen. Wesentliche Kennzeichen sind Partizipation und Kooperation als neue, den Prozess betonende Elemente. Auch die Betonung der lokalen und regionalen Ebene ist dafür kennzeichnend (Regionalisierung). Neben Partizipation und Kooperation ist ein weiteres wichtiges Leitprinzip die Integration. Dieser Begriff umfasst mehrere Ebenen (EU 1999b, EU 1999a), die im Wesentlichen schon angesprochen worden sind:

- Integration von Zielen und Interessen
- Integration verschiedener Politiken (horizontal und vertikal)
- Integration der Raumeinheiten Land und Meer
- Integration langfristiger Strategien mit kurzfristigen Maßnahmen

IKZM beruht bislang auf einer unverbindlichen Empfehlung der Europäischen Union. Zwar haben nationale Gerichte diese europäische Empfehlung in ihrer Rechtsprechung zu beachten, – schließlich will die EU damit das Adressatenverhalten beeinflussen – allerdings entfaltet die Empfehlung keine unmittelbare Bindungswirkung (Erbguth 2005, Erbguth et al. 2007). Die fehlende Verbindlichkeit und die vergleichsweise allgemeinen Zielvorgaben haben also keine unmittelbaren Folgen für den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Nationalstaaten.

Die Frage ob IKZM ein freiwilliger Ansatz ist oder ob die Prinzipien eine rechtliche Regelung erfordern, beschäftigt die deutsche IKZM-Debatte schon seit geraumer Zeit (etwa Gee et al. 2003a und 2003b). In Deutschland wird IKZM vorrangig als ein freiwilliges Managementinstrument mit bestimmten Leitprinzipien und -philosophien angesehen, das auf nationaler Ebene nicht in einen förmlichen Planungsauftrag mündet (vgl. Kannen 2000, Daschkeit 2004b).

Sowohl im Demonstrationsprogramm als auch in späteren Dokumenten verwendet die EU den Terminus „integriertes Management“, um zu betonen, dass weitreichende Anforderungen an die Integration gestellt werden, die häufig über bestehende Koordinierungsmechanismen hinausgehen. Da in Deutschland die Koordinierung der Raumnutzungen in den Aufgabenbereich der Raumordnung fällt, verengt sich die Frage hier häufig darauf, ob die klassische Raumplanung den IKZM-Prinzipien gerecht wird. Dazu äußert sich die EU selbst sehr deutlich:

„Obwohl die Raumplanung ein sehr wichtiges Instrument ist, mit dem Verwaltungen die Zukunft ihres Territoriums gestalten und politische Zielsetzungen umsetzen können, muss daran erinnert werden, dass sie nur eine Komponente des IKZM-Prozesses ist“ (EU 1999a: 50).

Ergänzend soll noch eine letzte Anmerkung zum Verhältnis von Management und Raumplanung angefügt werden: Der Begriff Raumplanung wird in der deutschen Debatte häufig als dem Management übergeordnete Instanz dargestellt. Management wird also aus organisatorischer und aufgabenbezogener Sicht als Teil der Raumplanung gesehen. In einer dazu gegensätzlichen Argumentation wird in der vorliegenden Arbeit die Meinung vertreten, dass IKZM als Dach aller formalen Planungsprozesse im Küstenraum (Raumplanung, Fachplanung und Genehmigungsverfahren) verstanden werden sollte und zudem noch informelle Instrumente umfasst. Nur so kann eine Integration aller raumwirksamen Entwicklungen tatsächlich gelingen. Insofern wäre IKZM auch nicht

nur auf einen informellen Ansatz zu reduzieren (ebenso wenig wie IKZM *nur* ein formeller Ansatz sein kann), sondern der IKZM-Ansatz kennt beides: formelle und informelle Planungsinstrumente.

Mit Hilfe welcher Instrumente die – vage gehaltenen – Ziele erreicht werden sollen, geht aus den EU-Dokumenten nicht näher hervor. Auch dies befördert Fragen zum Wesen von IKZM (z.B. Daschkeit 2004b), die häufig darin kulminieren, ob IKZM überhaupt etwas Neues ist – oder ob der Ansatz nicht vielmehr einem Regionalmanagement im Küstenraum entspricht. Eine erste Antwort gibt die EU selbst, indem sie feststellt, dass IKZM nichts prinzipiell Neues, sondern gutes Regieren im Küstenraum ist:

„In vielen Fällen zielen die vorgeschlagenen Maßnahmen vielleicht nicht einmal speziell auf die Küstengebiete ab, sind aber dennoch Instrumente zur Förderung der vorbildlichen und integrierten Bewirtschaftung von Territorialeinheiten jeder Art und mithin auch der Küstengebiete. Angesichts der Tatsache, dass sich die Grundsätze eines guten Küstenzonenmanagements auch auf andere Gebiete anwenden lassen, ist dies ein völlig ausreichender Ansatz“ (EU KOM 2000/547endg.: 13).

Die Einschätzung, dass IKZM einen hohen normativen Anspruch an die Art und Weise des Regierens stellt und diese grundsätzlichen Leitprinzipien durchaus in anderen Raumeinheiten Anwendung finden können, erscheint nachvollziehbar. Dennoch bleibt IKZM schon deshalb ein neuer Ansatz, weil die Interdependenzbewältigung in Küstenregionen höher ist als in anderen Räumen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass der IKZM-Ansatz enge Verbindungen zu weiteren europäischen Strategien und Richtlinien aufweist;³² ausführliche Darstellungen finden sich u.a. in der IKZM-Evaluation von Rupprecht Consult, aber auch in der Bestandsaufnahme für ein IKZM (vgl. Gee et al. 2006) oder der nationalen IKZM-Strategie (BMU 2006a). Für IKZM in der Nordsee sind insbesondere die trilateralen Aktivitäten – beispielsweise das Wattenmeerforum – wichtig.³³ Die trilaterale Zusammenarbeit ist sukzessive seit den 1970er Jahren entstanden und damit Ausdruck einer gestiegenen Problemwahrnehmung. Zudem haben vor allem die (bislang fünf) internationalen Nordseeschutzkonferenzen wichtige Impulse für politische Veränderungen gegeben. Obwohl aus ihnen keine völkerrechtlichen Abkommen hervorgegangen sind, wurden während der Konferenzen auf Ministerebene Umweltprobleme erörtert und politische Maßnahmen beschlossen. Die erste Konferenz fand 1984 in Bremen statt, die bisher letzte im Jahr 2002 in Bergen.

Raumplanung im Meer

Die vielfältigen Verbindungen der räumlichen Planung zum IKZM-Ansatz, lassen es als notwendig erscheinen, dieses Verhältnis etwas näher zu beleuchten. Zunächst ist festzuhalten, dass sich das bislang vorgestellte System der Raumplanung lediglich auf den terrestrischen Bereich bezieht, denn im Küsten- und Meeresraum gab es bis 2004 keine Grundlagen für eine Raumordnung (Czybulka 2000, von Nicolai 2004). Insbesondere durch die Genehmigungsanträge für Offshore-Windparks wurde aber offensichtlich, welchem enormen Nutzungsdruck Nord- und Ostsee unterliegen und dass daher eine überfachliche Regulierung erforderlich ist. Diesbezüglich identifizierten Gee et al. (2003b: 18) mehrere nationale Themenprioritäten im Küsten- und Meeresraum, die über ein IKZM geregelt werden könnten; dazu gehören Offshore-Windparks, Meeresschutzgebiete, Fischerei, die See als öffentliches Gut, Hafententwicklung und Zugang zu Häfen sowie der Schiffsverkehr und die Sicherheit vor Schiffsunfällen.

³² Auf die Meeresschutzstrategie und die Meerespolitik wird in Kapitel 5 eingegangen.

³³ Seit dem Jahr 2001 besteht das Wattenmeerforum (Wadden Sea Forum, WSF) auf trilateraler Ebene. Auf der 9. Trilateralen Regierungskonferenz zum Schutz des Wattenmeeres in Esbjerg wurde das WSF, „das der Konsultation dient und an dem Betroffene aus dem staatlichen und nichtstaatlichen Bereich teilnehmen“, gegründet (WSF 2005: 8). Oberstes Ziel dieser Plattform ist die Einbindung der organisierten und nicht-organisierten Öffentlichkeit in die Aktivitäten zum Schutz des Wattenmeeres. Auf politischer Ebene erfolgt eine Zusammenarbeit von Deutschland, Dänemark und den Niederlanden schon seit 1978. Seit 1991 ist die nachhaltige Entwicklung der Wattenmeerregion erklärtes Ziel, das seit 1997 mit dem Managementinstrument „Wattenmeerplan“ verfolgt wird (vgl. WSF 2005).

Aufgrund des dringenden Bedarfs die Nutzungen im Meeresraum zu koordinieren, forderte die MKRO im Jahr 2001 die Küstenländer auf, den Geltungsbereich ihrer Raumordnungspläne auf das Küstenmeer³⁴ (12sm-Zone) auszudehnen. Auch der Bund wurde gebeten, über die Ausdehnung des ROG nachzudenken, wozu es, wie oben erwähnt, im Jahr 2004 kam: Das ROG wurde auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)³⁵ ausgedehnt. Ebenfalls im Jahr 2004 wurde dem BSH die Kompetenz für die Erarbeitung des Raumordnungsplans³⁶ in der AWZ zugesprochen. Ein erster Entwurf ist veröffentlicht und wird nach den förmlichen Verfahrensschritten in Kraft treten. Das Land Schleswig-Holstein legte bereits im Dezember 2005 einen Raumordnungsbericht Küste und Meer vor. In ihm werden die Küsten- und Meeresbereiche einer Bestandsaufnahme unterzogen, Konfliktpotenziale benannt und der weitere Handlungsbedarf abgeschätzt. Ein Unterschied zur Raumordnung auf dem Land besteht darin, dass es keine kommunale Ebene gibt. Raumordnung im Küstenmeer findet aus diesem Grund lediglich auf Landesebene statt. Die Ergebnisse des Raumordnungsberichtes fließen in den Landesentwicklungsplan (LEP) Schleswig-Holstein ein, der derzeit neu erarbeitet wird (siehe auch: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, LEP Stand 2007).

Trotz dieser bereits erfolgten bzw. geplanten Ausdehnung der terrestrischen Planungsinstrumente auf den Küsten- und Meeresraum werden Meeresnutzungen auch künftig in kein Gesamtkonzept eingebunden werden (können). Die Nutzung des Meeres wird – zumindest vorläufig – eine Folge nicht miteinander verbundener Einzelentscheidungen bleiben. Ein kurzer Blick auf die Genehmigung von Offshore-Windparks, den Schiffsverkehr und die Fischerei verdeutlicht dies (ausführlich Mechel et al. 2003, Erbguth 2005): Private Großprojekte in der AWZ – wie beispielsweise die Planungen der Offshore-Windparks – konnten bis 2008 nicht in die räumliche Gesamtplanung eingebunden werden, weil für diese Nutzungen eine Genehmigung nach Seeanlagenverordnung (SeeAnIV) erforderlich ist, die bis dato ohne Raumordnungsklausel bestand.³⁷ Dadurch hatte das BSH, als zuständige Behörde, Genehmigungen zu erteilen ohne dabei die gesamte Raumnutzung in den Blick nehmen zu können. Auch andere raumbedeutsame Nutzungen im Meer, wie etwa die Schifffahrt, die in Bezug zur Genehmigung von Offshore-Windparks in der AWZ zudem prioritär zu behandeln ist (Zeiler et al. 2005), sind nicht über die räumliche Gesamtplanung steuerbar (detailliert Wille 2009: 54ff). So haben sich die bestehenden Hauptverkehrswege herausgebildet, ohne dass der Bund von der Möglichkeit Schiffswegeführungen festzulegen, Gebrauch gemacht hat. Die fehlende Raumfestlegung führt entsprechend dazu, dass die Schifffahrt nicht in die Raumordnung eingebunden werden kann. Erschwert wird die Meeresraumordnung im Hinblick auf die Schifffahrt außerdem dadurch, dass die Wasser- und Schifffahrtsverwaltungen ihre Zustimmung zu (möglicherweise) schifffahrtsbeeinträchtigenden Nutzungen geben müssen. Damit erhalten die Verwaltungen de facto die Möglichkeit, eine „raumordnerische Steuerung im marinen Bereich zu konterkarieren“ (Wille 2009: 61). Und auch die Fischerei, die eine weitere wichtige, flächenhafte und zudem noch ökologisch folgenreiche Nutzung des Meeres darstellt, ist kaum über die Raumordnung zu steuern, weil seit 1976 der gesamte Meeresbereich der Fischerei zur Verfügung steht. In der Gesamtschau ergibt sich, dass die derzeitige Inanspruchnahme des Meeres zum überwiegenden Teil auf sektoralen Planungen bzw. Genehmigungen beruht und eine übergreifende Koor-

³⁴ Das Küstenmeer schließt sich an die inneren Gewässer an und reicht in der Nordsee überall bis zur 12sm-Zone. Hier hat der Staat laut Seerechtsübereinkommen (SRÜ) die volle Souveränität, allerdings muss er anderen Staaten die friedliche Durchfahrt gewähren.

³⁵ Die AWZ ist maximal 200sm breit (Art. 57 SRÜ) und gehört nicht zum Staats- bzw. Hoheitsgebiet des Küstenstaats. Dem Küstenstaat sind aber Hoheitsrechte zugewiesen (z.B. Schutz und Nutzung der Ressourcen).

³⁶ Derzeit sind für die Raumordnung des Küsten- und Meeresraums fünf Institutionen verantwortlich. Die Raumordnung in der AWZ fällt in die Kompetenz des Bundes und die Raumordnung im Küstenmeer in die Kompetenzen der Länder; der sich anschließende terrestrische Bereich ist Sache der Länder und Kommunen (kommunale Planungshoheit).

³⁷ Mit der Erteilung von Genehmigungen nach SeeAnIV war bis Dezember 2008 wiederum die Besonderheit verbunden, dass keine Raumordnungsklausel bestand. Üblicherweise werden raumwirksame Fachplanungen durch Raumordnungsklauseln mit der Raumordnung verbunden; in die SeeAnIV wurde erst im Zuge einer Novellierung diese Raumordnungsklausel eingeführt. Nun sind bei Genehmigungen von Offshore-Windparks auch „sonstige öffentliche Belange“ zu berücksichtigen – vormals war lediglich die Schifffahrt sowie die Meeresumwelt zu beachten (vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/7415).

dination oder gar Abwägung der Belange (und der kumulativen Wirkungen der Nutzungen) derzeit aus rechtlicher Sicht nicht stattfinden kann.

Da weder das Raumordnungs-, noch das Fachplanungs- oder das Genehmigungsrecht die Möglichkeit zu dieser übergeordneten Koordination und Abwägung bietet, kann das geltende Recht in dieser Hinsicht als defizitär bezeichnet werden (vgl. auch Köppel et al. 2006: 83f). Genau dieses Defizit soll mit einem integrierten Küstenzonenmanagement behoben werden. Daraus folgt aber auch, dass die einfache Ausdehnung terrestrischer Planungsinstrumente eben nicht ausreicht, um den Grundsätzen eines integrierten Küstenzonenmanagements zu entsprechen (dazu auch Mechel et al. 2003).³⁸ Immerhin existiert seit 2004 mit der strategischen Umweltprüfung (SUP) ein Instrument, das Programme oder Pläne hinsichtlich ihrer positiven und negativen Umweltauswirkungen prüft. Damit können in der AWZ erstmals auch die kumulativen Wirkungen geplanter Offshore Windparke in den Blick genommen werden. Zudem wird den Einzelgenehmigungen auch eine langfristige Sichtweise der Planung gegenübergestellt. Als wesentlicher Ertrag der SUP wird angesehen, dass „der Stellenwert des Umwelt- und Klimaschutzes [...] bei der Planung der Offshore-Windenergienutzung eindeutig erhöht [wird]. Für den Fall des „Wegwägens“ von Umweltaspekten ergibt sich mindestens ein erhöhter Begründungsaufwand. Auch Beteiligungsrechte der betroffenen Öffentlichkeit werden gesichert“ (Schomerus et al. 2007: 11).

3.2.2.2 Wasserrahmenrichtlinie

Bis zum Inkrafttreten der WRRL war die Wasserpolitik ein streng regulierter Bereich der europäischen Umweltpolitik und basierte auf vielen sektorspezifischen Richtlinien, die sich zum Teil widersprachen bzw. nicht aufeinander abgestimmt waren. Der strenge ordnungsrechtliche Ansatz führte insgesamt nicht zu einem kohärenten Gewässerschutz (vgl. Holzwarth et al. 2002). Hinzu kamen – die bereits erwähnten – Vollzugsdefizite bestehender Gesetze. Zudem beachteten die Richtlinien die ökologischen und biologischen Funktionen der Gewässer kaum oder gar nicht, denn bis dahin war ein wesentliches Ziel der wasserwirtschaftlichen Planung die gute chemische Qualität der Gewässer. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Wasserpolitik geringe Wirkungen hinsichtlich einer verbesserten Qualität der Gewässer zeigte und Diskussionen über eine Neuausrichtung der europäischen Gewässerpolitik folgten. Ziel war es, eine ganzheitliche, integrierende Richtlinie zu schaffen – dies gelang und die WRRL trat schließlich im Jahr 2000 in Kraft.

Die WRRL gilt für alle Gewässer Europas; dazu gehören Oberflächengewässer einschließlich der Übergangs- und Küstengewässer und Grundwasserkörper. Mit der WRRL rückt die gute ökologische Qualität der Gewässer in den Fokus, wobei insbesondere biologische und hydromorphologische Kriterien einen höheren Stellenwert erhalten (Holzwarth et al. 2002). Als Leitbild der Gewässerentwicklung – für die generell ein Verschlechterungsverbot gilt – dient der natürliche Zustand der Gewässer, der bis 2015 erreicht werden soll: Die natürliche Vielfalt und Fülle der Gewässerlebensgemeinschaften, die natürliche Gestalt und Wasserführung der Flüsse und Bäche und die natürliche Qualität des Wassers, frei von menschlichen Beeinträchtigungen. Da ein vollkommen natürlicher Zustand im dicht besiedelten Europa nicht erreicht werden kann, wird ein „naturnaher“ Zustand angestrebt. Für künstliche oder erheblich veränderte Gewässerkörper gelten andere Umweltziele: Hier ist nicht der gute ökologische Zustand entscheidend, sondern das gute ökologische Potential (vgl. Finke 2005). Die Umweltziele werden in Artikel 4 der WRRL für die Gewässer festgelegt, wobei zudem auch Emissionsgrenzwerte definiert werden, so dass sich insgesamt ein kombinierter Ansatz ergibt.

Die Bestandsaufnahme der Gewässer in Deutschland stellt heraus, dass nur 14% der Gewässer die Umweltziele (wahrscheinlich) erreichen. Bei den übrigen 86% der Gewässer besteht Handlungsbedarf, der sich zumeist auf Maßnahmenbündel erstreckt. Denn in den wenigsten Fällen handelt es sich um singuläre Belastungen; meistens führen mehrere Ursachen dazu, dass die

³⁸ Die Europäische Kommission weist zudem darauf hin, dass „die maritime Raumordnung keine Kopie der Raumordnung vom Festland aufs Meer [ist], denn die maritime Raumordnung ist dreidimensional, und in einem Meeresgebiet können mehrere Nutzungen bestehen“ (Europäische Kommission 2008, KOM(2008) 791 endg.)

Gewässer die Umweltziele verfehlen. Dies ist zum einen die landwirtschaftliche Nutzung, die zu diffusen Belastungen der Gewässer führt. Aber auch die Abwasser- und Regenwassereinleitung trägt dazu bei. Da die Belastungen weiterhin sehr hoch sind, bleibt die Zielerreichung für einen Hauptteil der Gewässer unwahrscheinlich. Auch wenn die Nährstoffeinträge zum Teil bereits über die Nitrat- und Pflanzenschutzrichtlinie geregelt werden, bleiben zusätzliche Maßnahmen nötig, um den Qualitätszielen der WRRL näher zu kommen. Ein weiterer wichtiger Grund für eine Zielverfehlung sind anthropogene Eingriffe in die Gewässermorphologie und Querbauwerke, die eine Durchgängigkeit der Gewässer verhindern. Da die WRRL auch dem Schutz von Gewässern und damit dem Schutz von Lebensräumen und Arten dient, sind direkte Bezüge zum Naturschutz vorhanden. Insbesondere die Natura 2000 Gebiete, die durch die FFH-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie ausgewiesen wurden, sind hier zu nennen.

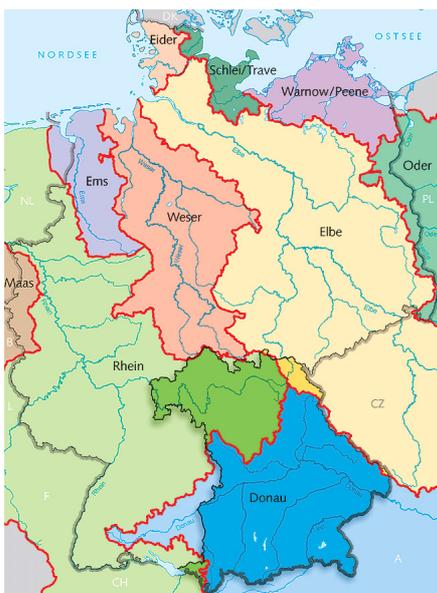


Abb.9: Flussgebiete in Deutschland.
Quelle: <http://www.wasserrahmenrichtlinie.bayern.de> vom 23.02.2007

Eine wesentliche Neuerung ist, dass Flüsse nunmehr über Staats- und Ländergrenzen hinweg bewirtschaftet werden sollen. Das Verwaltungshandeln hinsichtlich der Umsetzung der WRRL orientiert sich somit nicht mehr an administrativen Grenzen, sondern an so genannten Flussgebietseinheiten. Damit wurde eine neue Sichtweise etabliert: Einzugsgebiete³⁹ werden nunmehr als eine ökologisch-funktionale Einheit gesehen. Damit soll eine Erhöhung der Passfähigkeit zwischen hydrologischen Einheiten und politischem Handlungsraum erreicht werden. Dies wird auch als „spatial fit“ bezeichnet (vgl. Young 1999: o.S.). Da aber gleichzeitig die „traditionellen“ Planungsräume bestehen bleiben, die sich an Landes-, Landkreis oder Gemeindegrenzen orientieren, nimmt das institutionelle Missverhältnis (Young 1999: mismatch) dagegen für andere Bereiche zu. Denn Abstimmungen zwischen bspw. der Wasserwirtschaft und Raumordnung werden zweifellos aufwändiger, wenn beide Systeme in unterschiedlichen Handlungsräumen und -logiken agieren. Für die zuständigen Behörden ergibt sich durch das neue Bewirtschaftungssystem ein erhöhter Koordinierungsbedarf.

Hinsichtlich der generellen Aufgabe, eine verstärkte Koordination der Beteiligten herbeizuführen, können drei Ebenen der Koordination identifiziert werden: a) Koordination in der gesamten Flussgebietseinheit, b) Koordination in und zwischen Bearbeitungsgebieten und c) querschnittsorientierte Koordination der Wasserwirtschaftsverwaltungen insbesondere mit Raumordnung, Naturschutz und Landwirtschaft (dazu Stratenwerth 2002, Fichter 2003). Dieser letzte Punkt verweist auf den medienübergreifenden Ansatz der WRRL: Nicht nur die Wasserwirtschaftsverwaltungen, sondern auch andere Fachplanungen sowie die Raumplanung müssen einbezogen werden und sich abstimmen. Damit wird deutlich, dass die WRRL den Status bzw. die Funktion der Wasserwirtschaft von einer ursprünglichen Fachplanung hin zu einer ganzheitlichen Planung verändert.

Um die Ziele zu erreichen, sieht die WRRL einen neuen Steuerungsansatz vor, der auf die Initiierung kollektiven Handelns hinwirkt. Dies soll durch einen umfangreichen Beteiligungsprozess erreicht werden. In Art. 14 WRRL ist die Öffentlichkeitsbeteiligung⁴⁰ bei der Umsetzung der WRRL geregelt. Dort werden Mindestanforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung gestellt sowie die

³⁹ Laut DIN 4049 ist ein Einzugsgebiet „die Größe einer in Horizontalprojektion gemessenen Gebietsfläche, welcher der Durchfluss an einem bestimmten Flussquerschnitt entstammt“. Einzugsgebiete werden durch Wasserscheiden voneinander getrennt.

⁴⁰ Im Folgenden wird von Öffentlichkeitsbeteiligung gesprochen, wenn die breite (nicht-organisierte) Öffentlichkeit gemeint ist; mit organisierter Öffentlichkeit werden Interessengruppen, Vereine und Verbände zusammengefasst.

Förderung der „aktiven Beteiligung der interessierten Stellen“ verlangt, womit ein hoher Anspruch an die Beteiligung formuliert wird.

Art. 14, EU-WRRL:

(1) Die Mitgliedsstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie für jede Flussgebietseinheit Folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann:

- a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen, und zwar spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;
- b) einen vorläufigen Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen, und zwar bis spätestens zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;
- c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete, und zwar spätestens ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht.

Auf Antrag wird auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen gewährt, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden.

(2) Um eine aktive Einbeziehung und Anhörung zu ermöglichen, räumen die Mitgliedstaaten für schriftliche Bemerkungen zu diesen Unterlagen eine Frist von mindestens sechs Monaten ein.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch für die aktualisierten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete.

Die geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung hat verschiedene Funktionen (vgl. auch Newig 2005a), auf die im folgenden Kapitel 4 noch genauer eingegangen wird:

- a. Zunächst ist festzustellen, dass die Einbeziehung der Öffentlichkeit eine Reaktion auf eigene Forderungen ist: "The increasing demand by citizens and environmental organisations for cleaner rivers and lakes, groundwater and coastal beaches has been evident for considerable time".
- b. Zudem wird davon ausgegangen, dass Partizipation ein geeignetes Instrument zur Zielerreichung ist: "In achieving these objectives, the roles of citizens and citizens' groups will be crucial".
- c. Und drittens ist Partizipation ein eigenständiges Ziel der Richtlinie: "[...] The Commission presented a proposal for a Water Framework Directive with the following key aim [...] getting the citizen involved more closely". (<http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/overview.html>)

Mit der WRRL wurden neue Instrumente eingeführt, Kerninstrumente sind das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan, die flächendeckend zu erstellen sind. Vor Inkrafttreten der WRRL konnte innerhalb der wasserwirtschaftlichen Fachplanung „von einer flächendeckenden Planung [...] nicht die Rede sein“ (Fürst et al. 2001: 42). Im Gegenteil: Weit vor Einführung der WRRL wurde in der nationalen Planungsdebatte der geringe Stellenwert der wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne bemängelt (ausführlich siehe Jacobitz 1994). Dies war für die übergeordnete und zusammenfassende Raumplanung ein Problem, weil sie aufgrund der fehlenden Planunterlagen die wasserwirtschaftlichen Erfordernisse nur unzureichend berücksichtigen konnte (Jacobitz 1994).

Mit den Maßnahmenprogrammen soll sichergestellt werden, dass die Umweltziele erreicht werden. In ihnen werden die konkreten Maßnahmen, die eine weite Bandbreite – von legislativen Grundlagen bis hin zu Fortbildungen umfassen können – dargelegt.⁴¹ Spätestens 9 Jahre nach

⁴¹ An früherer Stelle wurde bereits die SUP-RL erwähnt, die auch für die Maßnahmenprogramme nach WRRL durchzuführen ist. Wie den Anforderungen dieser beiden Richtlinien gerecht werden kann, ist noch nicht ausdiskutiert. Reinhardt stellt dazu fest: „so wird ein verfahrensrechtliches Instrument einer zusätzlichen verfahrensrechtlichen Prüfung unterzogen, das dazu dient, die materiellen Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie zu verwirklichen. Die SUP-Richtlinie will also hier mit anderen Worten nichts anderes als gewährleisten, dass bei der Aufstellung eines Programms zum Gewässerschutz auch

Inkrafttreten der RL müssen die Maßnahmenprogramme aufgestellt sein; nach 3 weiteren Jahren müssen alle Maßnahmen umgesetzt sein (vgl. Art. 11 WRRL). Im Bewirtschaftungsplan wiederum werden die Ergebnisse der Bestandsaufnahme, die Maßnahmenprogramme und Überwachungsprogramme (Monitoringprogramme) zusammenfassend dargestellt, er enthält folgende Aspekte (vgl. Anhang VII der WRRL):

- Allgemeine Beschreibung des Flussgebietes einschließlich des Grundwassers (mit einer Zusammenfassung signifikanter Belastungen und menschlicher Einwirkungen)
- Kartierung der Schutzgebiete und des Überwachungsnetzes
- Liste der Umweltziele für die Gewässer
- Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse
- Zusammenfassung aller Maßnahmen und Maßnahmenprogramme
- Auflistung der zuständigen Behörden und
- Zusammenfassung aller Maßnahmen zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit.

Mit der Wasserrahmenrichtlinie werden auch aus ökonomischer Perspektive Neuerungen etabliert: die Einführung des Verursacherprinzips basiert ebenso auf ökonomischen Prinzipien wie die Kosteneffizienzanalyse für die Bewertung von Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustandes. Zudem wurden kostendeckende Wasserpreise eingeführt (vgl. Pielen 2007a und 2007b).

Um die Ziele der WRRL fristgerecht zu erreichen, ist für die Umsetzung ein straffer Zeitplan in der WRRL vorgegeben, in dem auch wichtige Zwischenschritte angegeben sind, mit denen die Implementierung der RL sichergestellt werden soll.

3.2.2.3 Zwischenfazit zu den Steuerungsansätzen von IKZM und FGM

Ausgangspunkt der Argumentation in diesem Kapitel ist der Wandel raumbedeutsamer Steuerung zu einem ganzheitlichen Raummanagement. Diese Tendenz wurde ausführlich für Küstenräume und Flussgebiete dargestellt und aus einer planungstheoretischen Perspektive betrachtet. Während die grundlegenden Prinzipien von IKZM und FGM deutliche Parallelen aufweisen, unterscheiden sie sich in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht erheblich. Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der zwei Politikfelder sind in der unten stehenden Tabelle zusammenfassend dargestellt:

Aspekte	IKZM	FGM (WRRL)
Ziele	nachhaltige Entwicklung in Küstenregionen	nachhaltige Wasserschutzpolitik
	vage Ziele, nicht handlungsleitend	konkrete Umweltziele
rechtliche Verankerung	europäische Empfehlung	europäische Richtlinie
	selbstbindend	Bindend
Anlass, Motivation	kein förmlicher Planungsauftrag, Freiwilligkeit, Nutzenerwägung, Problemdruck	Planungsauftrag, rechtlich begründet, Problemdruck
Geltungsdauer	mittel- bis langfristig	mittel- bis langfristig
Raumbezug	Küstenregion	Flusseinzugsgebiet
Geltungsbereich	küstennahe, innere Gewässer; Küstenmeer und die AWZ	Binnengewässer inklusive Übergangsgewässer und Küstengewässer
Leitprinzipien	Integration durch Koordination Kommunikation und Partizipation Kooperation	
Beteiligung	Partizipation wird als Schlüsselfaktor unverbindlich gefordert	gesetzlich geregelte Beteiligung bei Bewirtschaftungsplanung
	bottom-up-Initiative	top-down-Vorgaben und bottom-up-Vorschläge
Instrumente	keine Vorgabe neuer Instrumente Ausweitung der Raumordnungspläne auf das Meer	Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne
Förderung	Fördermitteleinsatz (keine eigenen Mittel)	Fördergegenstand und Fördervoraussetzung
Priorität	handlungs- und umsetzungsorientiert Prioritäten setzend	planungsorientiert handlungs- und umsetzungsorientiert Prioritäten setzend
Umsetzung	Umsetzung ist Teil des freiwilligen Managementprozesses	Rechtliche Umsetzungsinstrumente als Teil des verbindlichen Managementprozesses

Tab.10: Gegenüberstellung der Managementansätze IKZM und FGM. Eigene Zusammenstellung; basierend auf EU 1999a, EU 1999b; EU (2000): RL 2000/60/EG.

Abschließend sollen noch einige kurze Anmerkungen zum Verhältnis von IKZM und FGM gemacht werden: Wenn ein IKZM aufgrund des integrierenden Charakters den Anspruch hat, sämtliche raumbedeutsamen Belange im Küstenraum zu steuern, ist die Gewässerbewirtschaftung als Teil eines IKZM anzusehen (z.B. Atkins 2004). Eine Überschneidung der beiden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ergibt sich demnach zunächst auf inhaltlicher Ebene, wobei die Ziele der WRRL konkret sind und die von IKZM derzeit eher einem Leitbild entsprechen. Daneben gibt es räumliche Überschneidungen zwischen den Managementansätzen, wenngleich durch den Raumbezug die WRRL nur in einem kleinen Teil mit dem eines IKZM deckungsgleich ist (vgl. Abb.15 in Kap.5). Schwierigkeiten ergeben sich allerdings, wenn man sich den Umsetzungsprozess der WRRL im zeitlichen Verlauf ansieht. Nachdem bis Ende 2004 die Bestandsaufnahme der Gewässer und bis 2006 das Monitoringprogramm erarbeitet worden sind, wurden bis Ende 2009 die

Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zur Verbesserung der Gewässer aufgestellt. Mit diesen Instrumenten werden folglich rechtlich bindende Angaben getroffen und im Rahmen eines IKZM wird hinsichtlich des Schutzgutes Wasser kaum noch Handlungsspielraum sein. Demgemäß wird der Anspruch der Politikkoordination und -integration im Rahmen eines IKZM nur eingeschränkt zu erfüllen sein. Folglich ergibt sich zwischen IKZM und der WRRL ein erheblicher Koordinationsbedarf.

3.3 Governance

In diesem Kapitel wird der Begriff Governance eingeführt, der aufgrund seines umfassenden Charakters in sehr unterschiedlichen Zusammenhängen und Bedeutungszusammenhängen verwendet wird. In dieser Arbeit wird ein Begriffsverständnis gewählt, das für die Beschreibung und Analyse räumlicher Steuerung nützlich ist. Der Terminus Governance umfasst auf einer höheren Abstraktionsebene die Steuerungsmechanismen, innerhalb derer Planungs- und Managementprozesse erfolgen. „Governance, therefore, sets the stage within which management occurs“ (Olsen 2001: 331). Die Weiterentwicklung der Planung zu managementorientierten Ansätzen zeigte auf, dass die Prozesse der Informationsverarbeitung und Entscheidung zunehmend als Gestaltungsfaktoren erkannt werden.

Modebegriff Governance?

Man könnte meinen, dass mit dem Begriff Governance wieder einmal ein Anglizismus Einzug erhält, der kaum mehr ist als ein Modeausdruck. Dafür spricht, dass es für Governance keine einheitliche Lehrbuchdefinition gibt. Dagegen spricht, dass viele Begriffe, die komplexe Phänomene erfassen, „notoriously slippery“ sind (Benz 2004a: 12). Grund dafür ist die Vielschichtigkeit der Phänomene. Gelingen kann eine Beschreibung komplexer Phänomene nur, indem einzelne Merkmale beschrieben werden. Governance ist ein solcher Oberbegriff, der einzelne Merkmale in einen Gesamtzusammenhang stellt.

Eine sehr grundlegende Definition stammt von der Commission on Global Governance (1995): „Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden“ (Commission on Global Governance 1995, Kapitel 1).

Arthur Benz lehnt sich an diese Definition an und konkretisiert sie, indem er darauf verweist, dass mit dem Begriff Formen kollektiver Koordinierung und Steuerung verstanden werden. Nun sind diese Formen zwar nicht neu, aber die Erkenntnis, dass weder Markt noch Staat immer in der Lage sind kollektive Probleme zu lösen, ist vergleichsweise neu (vgl. Benz et al. 2007a). Somit verweist der Begriff Governance auf die Defizite, die mit diesen Steuerungsformen verbunden sind. Gleichzeitig verweist Governance darauf, dass in den komplexen Steuerungsformen meistens staatliche und private Akteure zusammenwirken. Blumenthal (2005) stellt fest, dass alle – zum Teil sehr divergierenden – Definitionen von Governance den Wandel staatlicher Steuerung zu kooperativen Formen unter Einbeziehung privater Akteure enthalten.

Begriffsverwendungen

Renate Mayntz beschreibt zwei wesentliche Bedeutungsstränge des Begriffes. Demnach weist Governance erstens als Oberbegriff auf die verschiedenen Handlungskoordinationen⁴² (Hierarchie, Markt, Zivilgesellschaft) hin. Diese weite Begriffsdefinition wird um eine engere ergänzt, bei

⁴² Schimank (2007) wählt für diese idealtypischen Koordinationsformen den Begriff Governance-Mechanismen. Das spezifische Zusammenspiel von unterschiedlichen Governance-Mechanismen bildet ein bestimmtes Governance-Regime aus (vgl. Fürst 2006: 45f).

der Governance eine Form des Regierens mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung ist. Dieser Bedeutungsstrang des Begriffes Governance ist für die vorliegende Arbeit maßgebend. Eine noch engere Begriffsauslegung liegt vor, wenn Governance als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung verwendet wird. Auch hier wird die zivilgesellschaftliche Beteiligung an Prozessen politischer Regelung betont, gleichzeitig wird aber das Zusammenwirken der unterschiedlichen Governance-Mechanismen explizit ausgeklammert (vgl. Mayntz 2004a: 66ff). Gerade aber das Zusammenwirken von hierarchischen und kooperativen Steuerungsformen, von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, von formellen und informellen Instrumenten interessiert in dieser Arbeit besonders. Übertragen auf räumliche Steuerungsformen in Küstenregionen umfasst Governance dann sowohl das hoheitliche Handeln staatlicher Akteure – beispielsweise in Form der Raum- und Landesplanung – als auch Prozesse der zivilgesellschaftlichen Selbststeuerung beispielsweise in Form von Akteursnetzwerken. Dieses – für diese Arbeit maßgebende Begriffsverständnis – wird als analytisch-deskriptive Dimension von Governance bezeichnet. Davon zu unterscheiden ist die normative Verwendung des Governance-Begriffs (Benz 2005, Blumenthal 2005, Mayntz 2004a,b): Während die analytische Verwendung versucht, die ablaufenden Veränderungen im Institutionen- und Akteursgefüge sowie bei den Handlungsebenen wertfrei zu beschreiben, wird der Begriff in der normativen Sicht häufig mit einer good Governance des Regierens gleichgesetzt (dazu sehr kritisch: Mehde 2006).⁴³ Trotz der soeben skizzierten Einteilung in eine analytisch-deskriptive und eine normative Begriffsverwendung, schwingen im analytisch-deskriptiven Governance-Begriff auch normative Elemente mit (vgl. Ladwig et al. 2007: 9ff.). Dies wird im folgenden Kapitel gezeigt, wenn auf die erhofften Leistungsgewinne durch Kommunikation, Partizipation und Kooperation eingegangen wird, die in den Steuerungsansätzen von IKZM bzw. der WRRRL enthalten sind. Insofern bedient sich dieser Ansatz normativer Annahmen, die aber als „organising framework“ möglichst gering gehalten und kritisch hinterfragt werden. Von der analytischen und normativen Dimension ist noch eine dritte Verwendungsweise abzugrenzen: Governance wird auch als praktisches Konzept interpretiert, das Hinweise zu Regierungs- oder Managementtechniken liefert (Nischwitz et al. 2001: 26).

Eine Möglichkeit der Differenzierung von Governance-Regimen ist durch einen funktionalen (aufgabenbezogen) oder territorialen Ansatz gegeben (Fürst 2004a: 46). Territoriale Ansätze sind dadurch gekennzeichnet, dass sie einen integrierenden Anspruch für eine zuvor definierte räumliche Einheit haben. So wird beispielsweise von „regional Governance“ gesprochen, wenn sich auf regionaler Ebene Formen der Selbststeuerung herausbilden. In der Realität sind jedoch funktionale Governance-Regime, die sich projekt- oder problembezogen formieren, häufiger. Ein Beispiel für eine funktionale Governance ist die Umsetzung der WRRRL, die auch als „environmental Governance“⁴⁴ aufgefasst werden kann, da der ökologische Zustand der Gewässer im Vordergrund steht (Ecologic et al. 2002). Hingegen wird im IKZM-Ansatz das Integrationsprinzip auch räumlich interpretiert, was dafür spricht, dass es um die Ausbildung einer territorialen Governance geht.

Warum aber ist Governance als Modus der Handlungskoordination wichtig geworden? Hauptgrund ist wohl die Abkehr von der Vorstellung, der Staat sei ein übergeordnetes „Entscheidungszentrum“ (Heinelt 2006: 238). Schmitter führt aus, dass Governance als Modus der Steuerung nur deswegen auftritt, weil weder die staatliche noch die marktliche Steuerung oder deren Kombination hinreichend gute Problemlösungsmechanismen anbieten (Schmitter 2002: 53ff). This is „the context in which the notion of governance appeared, i.e. a context of disillusion regarding the state’s capacity of assuming the role of an efficient centre of political control. In this context governance appeared as a mode of problem-solving/conflict-resolving [...]“ (Grote et al. 2002: 20f). In der folgenden Tabelle sind Gründe für die steigende Attraktivität von Governance zusammengestellt. Die

⁴³ Die Bewertung einer good Governance kann – so die in der vorliegenden Arbeit vertretene Meinung – kein wissenschaftlicher Prozess sein, sondern muss eine gesellschaftliche Auseinandersetzung sein.

⁴⁴ Lemos et al. (2006) reflektieren kritisch die Literatur zu environmental Governance. Sie definieren den Begriff wie folgt: „environmental governance is synonymous with interventions aiming at changes in environmental-related incentives, knowledge, institutions, decision-making, and behaviors. [...] It includes the action of the state and, in addition, encompasses actors such as communities, business and NGO’s“ (Lemos et al. 2006: 298).

Gründe beziehen sich auf politische Prozesse im Allgemeinen, gelten aber gleichermaßen für räumliche Steuerungsprozesse wie IKZM und FGM. Sie können aus den bereits erörterten Defiziten in der räumlichen Planung abgeleitet werden (Kap. 3.1.3).

Entstehungsgründe für Governance
Veränderungen von „Staatlichkeit“ Ausweitung des Akteurspektrums Umsetzungsdefizite, Legitimationsdefizite und Wissensdefizite der Politik Veränderte Problemkonstellationen: Komplexitätszunahme und Interdependenzen Privatisierung und Informalisierung Veränderte Handlungsarenen und -formen Bedarf an neuen Regelwerken und Steuerungsformen

Tab.11: Entstehungsgründe für Governance. Verändert nach Brunnengräber et al. 2004: 8.

Im Mittelpunkt politikwissenschaftlicher Analysen steht die Frage „wie kollektive Probleme einer Gesellschaft gelöst werden bzw. wie politische Entscheidungen getroffen werden“ (Benz 2004: 21). Wenn sich nun aber einerseits die Probleme und andererseits die politische/gesellschaftliche Reaktion darauf ändern, so wird ein veränderter Blick auf denselben Untersuchungsgegenstand notwendig (Blumenthal 2005). Governance ist also – in analytisch-deskriptiver Hinsicht – als Perspektivwechsel auf denselben Forschungsgegenstand zu verstehen. In der unten stehenden Tabelle (Tab.12) wird die ursprüngliche Government-Perspektive der neuen Governance-Perspektive gegenübergestellt.

Wesentlich für die Governance-Perspektive ist, dass nicht *ein* Steuerungsmodus⁴⁵ im Vordergrund steht, „sondern die Entfaltung von Potenzialen durch die Kombination der verschiedenen Modi“ (Jann et al. 2004: 205f).⁴⁶ Dahinter steht die Beobachtung, dass a) die Akteure, die auf kollektive Entscheidungen Einfluss ausüben können, aus verschiedenen Steuerungslogiken stammen und b) Konflikte zwischen diesen Akteuren in Verhandlungen abseits politischer Öffentlichkeit stattfinden. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass c) die Interaktionsprozesse selbst auch Gegenstand des Managements sind (vgl. Benz 2004a: 20ff).

	ursprüngliche ‚Government-Perspektive‘	neue ‚Governance-Perspektive‘
Institutionen (polity)	Fokussierung auf Staat	Institutionelle Struktur, die die verschiedenen Koordinationsformen verbindet
	Hierarchie als die wichtigste Institution	Netzwerke und Kooperationen als wichtige Institutionen
Prozesse (politics)	Konfliktregelung durch Entscheidung zuständiger Organe	Konflikte und Verhandlungen Anpassung institutioneller Regelsysteme
Politikinhalt (policy)	Gesetzgebung, Fokussierung auf Programme, Pläne...	Prozesse: Verständigung, Kompromisse, Tauschgeschäfte Netzwerkmanagement

Tab.12: Governance in der politikwissenschaftlichen Perspektive. Verändert nach Benz 2004: 21.

Merkmale und Aspekte von Governance

Um Governance im Küstenraum zu untersuchen, gilt es von den theoretischen Begründungen zu empirisch beschreibbaren Elementen zu gelangen. Die Bezugselemente von Governance sind folgende:

- Akteure und Akteurskonstellationen
- Prozesse der Interaktion zwischen den Akteuren sowie
- das Regelungssystem, dass die Zusammenarbeit der Akteure regelt.

⁴⁵ Der Begriff Steuerungsmodus wird von Jann (2004) im Sinne der oben definierten Governance-Mechanismen verwendet.

⁴⁶ Übertragen auf räumliche Steuerung bedeutet dies, dass nicht nur formelle Institutionen und Verfahren zu analysieren sind, sondern auch informelle Institutionen und Verfahren sowie deren Zusammenwirken.

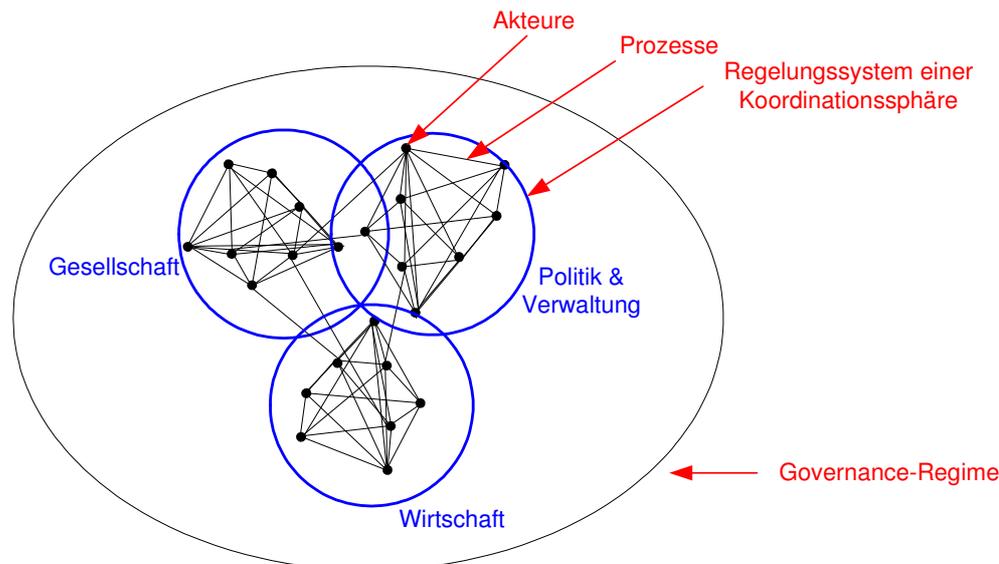


Abb.10: Bezugsrahmen von Governance. Verändert nach Scherer (2005: o.S.).

In der Abbildung (Abb.10) sind diese Bezugsэлеmente von Governance enthalten. Dort sind als drei Netzwerke die verschiedenen Steuerungslogiken Staat, Markt und Zivilgesellschaft dargestellt. Sie bestehen jeweils aus Akteuren, die durch Beziehungen miteinander verbunden sind. Die Akteure handeln innerhalb *ihres* Systems nach ihren eigenen Regeln und Mechanismen. Gleichzeitig bestehen Austausch- und Verhandlungsbeziehungen zwischen diesen drei Sphären. Das Governance-Regime beschreibt wie die verschiedenen Steuerungslogiken integriert werden. Damit ist Governance also die Prozesssteuerung kollektiven Handelns (vgl. Fürst 2001a), das innerhalb eines vorgegebenen rechtlichen Rahmens abläuft.

Derzeit herrschen in Deutschland drei verschiedene Lösungswege vor, wie mit Hilfe von Governance-Prozessen die Steuerungslogiken⁴⁷ integriert werden können (vgl. Fürst 2001a: 14): a) über regulative Ansätze (vorrangig räumliche Planung), b) über Management (z.B. Regionalmanagement, Integriertes Küstenzonenmanagement) und c) über Zielvereinbarungen (Festlegen von Umweltqualitätszielen, z.B. Wasserrahmenrichtlinie).

3.4 Zwischenfazit zur Analyse von Governance im Küstenraum

In diesem Kapitel wurde dargestellt, dass räumliche Steuerung in Deutschland vorrangig über Raum- und Fachplanung erfolgt. Während die Raumplanung insbesondere für den Querschnittsansatz von IKZM von Bedeutung ist, findet die Umsetzung der WRRL innerhalb der wasserwirtschaftlichen Fachplanung statt. Es wurde aber nicht nur das aktuelle Planungssystem, sondern auch die Entwicklung grundlegender Planungskulturen und -paradigmen aufgearbeitet. In derzeitigen Steuerungsansätzen spielen Managementprinzipien eine wichtige Rolle, mit denen das räumliche Planungssystem ergänzt werden soll. Deren zunehmende Beliebtheit deutet auf eine Weiterentwicklung der raumbedeutsamen Planung hin, in der staatlich-administrative Akteure nicht mehr die unangefochtene Hauptrolle spielen (vgl. Müller et al. 2004: 7). Diese Entwicklungstendenz ist seit Mitte der 1990er Jahre festzustellen. Wesentliche Impulse gingen vom europäischen Gemeinschaftsrecht aus, wozu beispielsweise auch IKZM und die WRRL zählen. Der Managementgedanke, der in den Ansätzen deutlich erkennbar ist, setzt neue Maßstäbe für räumliche Steuerung in Küstenregionen und Flussgebieten. Die dadurch erzeugten Veränderungen können dabei auf drei

⁴⁷ Es geht um die Integration folgender Steuerungslogiken (Politik und Verwaltung sind getrennt dargestellt): hierarchische Steuerung über politische Macht, regulative Steuerung über Gesetze und planerische / fachplanerische Vorgaben, wirtschaftliche Steuerung über Märkte und Selbststeuerung über Netzwerke und/oder NGO's.

verschiedene Elemente bezogen werden: Regelungssystem, Akteure und Akteurskonstellationen sowie Entscheidungsprozesse:

- Das Regelungssystem: Es kann immer weniger davon gesprochen werden, dass der Staat die zentrale Lenkungsinstanz der (räumlichen) Entwicklungen ist (vgl. Fürst 2001a). Die frühere Trennung in Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt wird aufgehoben, was unmittelbare Auswirkungen auf das Planungsverständnis hat. Dieses entwickelt sich vom reinen Anfertigen von Plänen und Programmen zu einer umfassenden Steuerung und Lenkung von Organisationen und Akteuren. Dies beruht unter anderem auf Analysen zu Steuerungsdefiziten und Vollzugsproblemen (vgl. Mayntz 1978, 2004 a und b, Kern et al. 1994, Fürst et al. 2003), die verdeutlichen, dass die Probleme räumlicher Steuerung im fehlenden oder im Ergebnis mangelhaften Zusammenwirken von Organisationen oder Akteuren liegen. Mit der Abkehr vom hierarchischen Staatsverständnis wird zunehmend auf kooperative Handlungsformen gesetzt, was wiederum die Akteurskonstellationen und deren Interaktionsprozesse verändert (Schmitter 1997).
- Weil private und öffentliche Akteure vermehrt in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden, ändert sich ihre Rolle in den neuen Formen der Governance. Private und öffentliche Akteure werden zu Mitgestaltern und Koproduzenten von Politik (Sinnig 2006: 87ff). Die Regelungsadressaten haben nun selbst die Aufgabe, sich über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele zu verständigen und wirken in zunehmendem Maße am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mit. Steuerung umfasst nunmehr staatliches Handeln *und* die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure. Damit wird „die Sphäre des Politischen in die Gesellschaft hinein ausgedehnt [...]“ (Heinelt 2004: 30). Dies wiederum führt zu einer Veränderung der eingesetzten Verfahren und Instrumente, mit denen Entscheidungen herbeigeführt werden.
- Informelle Instrumente, die die Interaktion zwischen Akteuren betonen und auf Dialog und Diskurs setzen, sind zunehmend von Bedeutung in der Planungsdiskussion, weil dadurch kollektives Handeln (Kooperation) und kollektive Lernprozesse angestoßen werden sollen. Nun ist aber die Rolle, die Kommunikation, Partizipation, Kooperation und kollektives Lernen dabei spielen, nicht in jeder Hinsicht neu, sondern vor allem als „graduelle Erweiterung oder Verschiebung von Verfahren und Strategien, die seit langem im Entscheidungssystem etabliert sind“ zu verstehen (vgl. van den Daele et al. 1996: 15). Die Prozess-Perspektive, die dadurch eingenommen wird, betont, dass die kommunikative Interaktion zwischen Akteuren ein wichtiger Gegenstand von Management ist. Mit anderen Worten: Die oftmals schwach institutionalisierten Koordinationsmechanismen (Netzwerke, Runde Tische, Regionalkonferenzen) sind neben den formalisierten Verfahren (der Raum- und Umweltplanung) von hoher Bedeutung für die politische Entscheidungsfindung.

Auf diese drei Elemente wird die Analyse von Governance im Küstenraum in dieser Arbeit fokussieren. Dies hat den Vorteil, dass eher weiche, prozesshafte Formen der Steuerung nicht systematisch ausgeblendet, sondern gezielt untersucht werden können.

4 Aktuelle Leitprinzipien der raumbedeutsamen Steuerung

Im vorigen Kapitel wurde die Raum- und Umweltplanung unter besonderer Berücksichtigung neuerer gemeinschaftsrechtlicher Ansätze beleuchtet. Herausgestellt wurde, dass sich räumliche Steuerung zunehmend an Managementprinzipien orientiert. Kommunikation, Partizipation, Kooperation und Lernen können als aktuelle Leitbegriffe bezeichnet werden, die diesen Wandel markieren. In diesem Kapitel werden diese Leitbegriffe eingehend diskutiert, um aufzuzeigen, welche Erwartungen an sie geknüpft werden und wo ihre Grenzen liegen.

4.1 Kommunikation, Partizipation, Kooperation und kollektives Lernen

In der raumbedeutsamen Planung ist die Hinwendung zur prozeduralen Steuerung ein beobachtbares Phänomen (vgl. Kap. 3). In der vorliegenden Arbeit wird dieses anhand der Managementansätze von IKZM und FGM diskutiert und analysiert. Im Fokus der Analyse stehen dabei die Akteure, die an Entscheidungsprozessen beteiligt werden und deren kommunikative Austauschbeziehungen. Partizipation und Kommunikation sind jedoch kein Selbstzweck, sondern sind mit Erwartungen verbunden: Unterschiedliche Interessen sollen eingebunden, ein Konsens gefunden, Konflikte geregelt, die Akzeptanz von Politik erhöht und bessere politische Lösungen erreicht werden. Dies soll über die Herausbildung neuer Allianzen zwischen Akteuren erfolgen (Kooperation), wofür auch Lernprozesse eine wichtige Rolle spielen.

Kommunikation, Partizipation, Kooperation und Lernprozesse werden daher als zentrale Stell-schrauben für Qualitäts-, Rationalitäts- und Legitimationsgewinne von Politik angesehen (Koschitz et al. 1990, Fietkau 1996, Forester 1999, Lindloff 2003, Innes 2004 und 2005, Weidner 2004, Michelsen 2005, Heinrichs 2005a und 2005b). Für den Eingang der vier Leitprinzipien in die Steuerungsansätze der EU-Umweltpolitik sind die Entwicklungen auf internationaler Ebene bedeutend, die mit dem Einsatz der Kommission für Umwelt und Entwicklung im Jahr 1983 begannen und den wegweisenden Brundtland-Bericht hervorbrachten. Es folgte die UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro mit dem zentralen Abschlussdokument Agenda 21 (UNCED 1992, Kap. 27, 34, 35). Beeinflusst von diesen internationalen Entwicklungen entwirft die EU derzeit eine Umweltpolitik, die diese Leitbegriffe aufgreift.

4.1.1 Kommunikation

„Kommunikation ist nicht alles, aber Planung ohne Kommunikation ist nichts“ – so formuliert Selle (1997) den Zusammenhang zwischen Planung und Kommunikation (so auch Innes 1995: 53). Weiterhin bezeichnet er den „gesamten Planungsprozess – von der Definition des Problems bis zur Umsetzung der gefundenen Lösungen“ als Kommunikationsaufgabe. Diese Einsicht ist „steinalt“ und doch gibt es „bei diesem Thema die größten Defizite“ (Selle 1997: 40). Patsy Healey hat die Hinwendung der Raumwissenschaft und -praxis zum Themenfeld Kommunikation als „communicative turn“ beschrieben (Healey 2005) und mit ihrer anerkannten Arbeit dem Thema zu mehr Aufmerksamkeit in Forschung und Praxis verholfen. Im Folgenden wird zu klären sein, was unter Kommunikation zu verstehen ist und welche Bedeutung dem Leitprinzip Kommunikation in den Politikfeldern IKZM und FGM zukommt:

Kommunikation wird als ein sozialer Prozess verstanden, an dem mindestens zwei Personen beteiligt sind. Dies umfasst die Vermittlung und/oder den Austausch von Informationen sowie den Prozess des Verstehens, der Verständigung bis hin zu Handlungskoordination (vgl. Ziemann 2005; Sinning 2005). Dieser Kommunikationsbegriff enthält die face-to-face-Kommunikation ebenso wie einen einseitigen Informationsfluss.⁴⁸ Zwei Zitate, die aus grundlegenden Dokumenten zu

⁴⁸ Obwohl die Begriffe Kommunikation und Interaktion oftmals synonym verwendet werden, gibt es doch einen Unterschied: Interaktion ist eine Sonderform der Kommunikation, die über einen einseitigen Informationsaustausch hinausgeht. Interaktionen sind somit Austauschprozesse zwischen Personen, wobei sich die Interaktionspartner wechselseitig aufeinander beziehen (vgl. Scharpf 2000).

IKZM bzw. FGM stammen, vermitteln einen ersten Eindruck über die Kommunikationsfunktionen innerhalb der Steuerungsansätze:

IKZM: „Eine gute Kommunikation hält die Menschen auf dem Laufenden, bietet die Möglichkeit für Dialog, Diskussion und die Lösung von Problemen und trägt dazu bei, Interesse zu wecken und wach zu halten, um etwas zuwege zu bringen“ (Europäische Kommission 1999a: 27).

FGM: „Zentral für die [...] Einzugsgebietenbewirtschaftung ist die Kommunikation und Koordination über die Ebenen hinweg sowie zwischen Einheiten auf derselben Ebene [...]. Dies wird durch den Aufbau formeller und insbesondere informeller Netzwerke über die Ebenen hinweg und zwischen Einheiten derselben Ebene sehr erleichtert“ (EU WFD CIS Working Group 2002a: 38).

In beiden Managementansätzen spielt Kommunikation zwischen Akteuren verschiedener Koordinationssphären und räumlicher Handlungsebenen eine zentrale Rolle. Des Weiteren sind spezifische Kommunikationsformen, Ziele und Instrumente angesprochen. Auf diese Zusammenhänge, vor allem aber auf die generelle Leistungsfähigkeit kommunikativer Verfahren, wird im Folgenden eingegangen.

Kommunikative Austauschprozesse können in zwei Idealtypen untergliedert werden: *Argumentieren* und *Verhandeln*. Beim reinen Argumentieren (Arguing) haben die Beteiligten das Ziel, ihre Interessen oder Meinungen darzulegen und möglichst gegen andere Argumente durchzusetzen. Es findet also ein Wettbewerb unterschiedlicher Sichtweisen statt. Dagegen wird beim Verhandeln (Bargaining) auf eine Einigung hingearbeitet (Elster 1991). Die Kommunikationsformen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ziele, Grundannahmen und Prozessverläufe, die in Tab.13 dargestellt werden.

	Argumentation (arguing)	Verhandlung (bargaining)
Anspruch	Gültigkeit	Glaubwürdigkeit
Steuerungsmedium	Das bessere Argument zählt	beruht auf Drohungen, Versprechen oder der Exit-Option
Zweck	Veränderung empirischer oder normativer Auffassungen	Akzeptanz von Forderungen
Grundposition der Teilnehmer	zur Disposition	grundsätzliche Akzeptanz
Orientierung	Gemeinwohlorientiert	Individualistisch, pluralistisch
Funktionaler Bezug	kognitive und distributive Problemstellungen	rein distributive Problemstellungen

Tab.13: Idealformen der Kommunikation: Arguing und Bargaining. Verändert nach Leggewie (2006) und Elster (1991).

Beide Kommunikationsformen sind für räumliche Steuerungsprozesse relevant, da es sowohl um einen Ausgleich der verschiedenen Interessen im Hinblick auf das Gemeinwohl als auch um die Durchsetzung von (Einzel-) Interessen geht. Aus der Gemeinwohlorientierung erwächst die Anforderung, dass Interessen, Meinungen und Einstellungen nicht nur offen gelegt, sondern innerhalb der kommunikativen Auseinandersetzung auch verändert werden können (von Prittwitz 1996: 46). Diese Sichtweise teilt van den Daele, der einen *sachlichen* und einen *sozialen* Aspekt kommunikativer Verfahren unterscheidet. Zu den sachlichen Gewinnen zählen Rationalitäts- und Legitimationsgewinne (van den Daele et al. 1996). Kommunikative Verfahren haben dann die Aufgabe, die Problemwahrnehmung zu hinterfragen, Konfliktsituationen in ihre Sachargumente zu zerlegen und Lösungspräferenzen sowie Regelungsansprüche zu diskutieren. Als soziale Ziele gelten die Einbeziehung von Betroffenen sowie das Erreichen eines Konsenses zum Zweck der Handlungsko-

ordination. Beide Ziele haben den übergeordneten Anspruch, eine Verständigung verschiedener Akteure über raumrelevante Themen herbeizuführen. Es kann dabei um einen Informationsaustausch, das Offenlegen von Interessen, Einstellungen und Problemwahrnehmungen, bis hin zur Initiierung gemeinschaftlicher Projekte gehen.

Kommunikationsebenen

Mit den zwei genannten Zieldimensionen kommunikativer Verfahren werden unterschiedliche Kommunikationsebenen angesprochen: Zum einen kommunizieren Individuen auf einer inhaltlichen Ebene, zum anderen treffen sie damit aber auch eine Aussage über die Beziehung der Kommunizierenden. Grundsätzlich können diese zwei Formen (Inhalts-/Sachebene und Beziehungsebene) unterschieden werden (vgl. von Prittwitz 1996). Auf der Inhaltsebene stehen vor allem die Daten, Fakten und Informationen im Vordergrund. Bewertungskriterien dafür sind deren Wahrheitsgehalt, die Relevanz und deren Hinlänglichkeit. Die Beziehungsebene der Kommunikation gibt darüber Auskunft darüber, wie der Sender einer Botschaft diese verstanden haben möchte. Ebenfalls enthalten sind Mitteilungen, wie er seine Beziehung zum Empfänger sieht. Daher kommt Watzlawick, der dieses Kommunikationsmodell entwickelt hat, zu dem Schluss, dass der Beziehungsaspekt den Inhalt bestimmt (Watzlawick et al. 2007). Von Prittwitz ergänzt das Modell durch das Element Reflexion: Reflexion bedeutet, dass die Kommunizierenden ihre Kommunikation auf einer Metaebene überprüfen. Er entwickelt damit ein Ebenenmodell sozialer Kommunikation, das die drei Elemente Beziehungskommunikation, inhaltliche Kommunikation und Reflexion enthält (vgl. von Prittwitz 1996: 43). Ihm zufolge ist die Beziehungskommunikation grundlegend für jegliche soziale Kommunikation.

Diese Überlegungen werden in der (Raum-)Planungstheorie aufgegriffen (z.B. Selle 1997, Sinnig 2002) mit der Schlussfolgerung die Inhaltsebene in Planungsverfahren nicht mehr prioritär zu behandeln, sondern Sach- und Beziehungsebene als zwei Seiten derselben Medaille anzuerkennen: „Das Ermitteln sachlich sinnvoller und möglicher Problemlösungen entsteht im Prozess des Vermittelns zwischen den Beteiligten und deren unterschiedlicher Sichtweise auf Probleme und Lösungen. Das eine ist ohne das andere bedeutungs- und wirkungslos“ (vgl. Selle 1997: 42). Bisher erkannten räumliche Planungsprozesse diese weitere Ebene von Kommunikation allerdings kaum an (vgl. Innes 1995), was ein wichtiger Grund für das Aufkommen managementorientierter Ansätze (wie z.B. IKZM und FGM) ist.

4.1.2 Partizipation: Einbeziehung der Öffentlichkeit

Kommunikation findet zwischen Personen oder Gruppen (im Planungskontext als individuelle bzw. kollektive Akteure bezeichnet) statt. Daher ist für den Prozessverlauf entscheidend, wem die Möglichkeit gegeben wird, an Planungsprozessen teilzuhaben. Eine Kernfrage der Partizipationsforschung ist folglich, *Wer* beteiligt wird, hingegen steht beim Aspekt Kommunikation die Frage nach dem *Wie* im Vordergrund. Hinter dem Begriff Partizipation verbergen sich vielfältige Auffassungen über die Beteiligung und Mitwirkung von Einzelpersonen oder Gruppen an politischen Entscheidungen. Folgende Definition ist für die Verwendung des Begriffs in dieser Arbeit maßgeblich: „Partizipation umfasst alle Formen der Einflussnahme auf die Ausgestaltung kollektiv verbindlicher Vereinbarungen durch Personen und Organisationen, die nicht routinemäßig mit diesen Aufgaben betraut sind“ (Renn 2005b: 227). Üblich ist weiterhin die Unterscheidung in Bürgerbeteiligung und Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit (Verbände, Vereine, NGO's). In den Analysen der Fallstudien steht die Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit im Mittelpunkt.

Im juristischen Kontext wird zwischen fakultativen und obligatorischen Beteiligungsverfahren unterschieden. Letztere sind dadurch gekennzeichnet, dass ihnen eine Vorschrift zugrunde liegt, nach der die Beteiligung zu erfolgen hat (vgl. Grotfels et al. 2005). Dazu gehören z.B. die Beteiligungsrechte, die Bürgern aufgrund der Grundrechte zugestanden werden. Ziel obligatorischer Beteiligungsverfahren ist in der Regel die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, das in

Form von Stellungnahmen von Behörden und der Öffentlichkeit einget. Fakultative Beteiligungsverfahren umfassen alle nicht rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren; in diesem Fall kann also der Entscheidungsträger festlegen, ob eine Einbindung Dritter erfolgen soll. In Zusammenhang mit Governance sind sowohl fakultative als auch obligatorische Beteiligungsverfahren von Relevanz, denn Governance umfasst alle Formen der kollektiven Steuerung (z.B. Benz et al. 2007).

Seit Jahrzehnten wird in Deutschlands gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen mehr Partizipation verlangt. Willy Brandt forderte bereits vor 40 Jahren einer Regierungserklärung: „Mehr Demokratie wagen“. Das Verlangen nach Partizipation war zu jener Zeit eindeutig normativ geprägt: Entscheidungsprozesse sollten für Bürger geöffnet werden (Selle 2007b: 1). Die heutige Debatte über die Ausweitung partizipativer Verfahren ist hingegen vielfältiger. Nun werden partizipative Verfahren als Erfolgsfaktor oder Instrument zur Umsetzung von Nachhaltigkeits- und Umweltzielen angesehen (Selle 2000a, vgl. auch Daschkeit 2001).

Eine primäre Funktion von Partizipation entstammt einer staatszentrierten Perspektive, in der Partizipation die zuständigen Behörden „informieren und so ihre Entscheidungsfindung unterstützen“ soll (Fisahn 2004b: 2). Die Behörde wird über Abwägungsgründe informiert und Wissen wird an die Behörde weitergegeben, wobei in diesem Fall keine Diskussion mit der Behörde über das Allgemeinwohl stattfindet. Zwei weitere Funktionen sind ebenfalls staatszentriert: Kontrolle und Akzeptanz. Für beide Funktionen ist die transparente Politikgestaltung Voraussetzung, was wiederum durch die kommunikative Grundsituation erreicht wird. Durch transparente Prozesse sollen behördliche Entscheidungen nachvollziehbar und kontrollierbar werden (Bischoff et al. 1995).

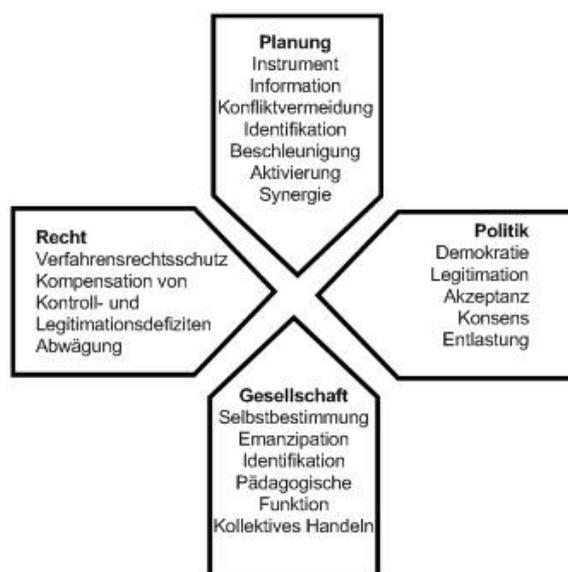


Abb.11: Funktionen der Partizipation. Verändert und ergänzt nach Selle 2000a: 169.

Ein weiteres Ziel der Partizipation besteht darin, Informationen über die öffentliche

Meinung und die vorherrschenden gesellschaftlichen Werte abzufragen, um sie für den Entscheidungsprozess bereit zu stellen (Selle 2000a, Fisahn 2004b). Damit geht die Annahme einher, dass Leistungsfähigkeit und Lebensfähigkeit einer Demokratie durch die Qualität der Partizipation, die Ermöglichung von Konsultationen und die Fähigkeit zu diskursiver Konfliktlösung bestimmt werden. Mayntz (2004b) stellt heraus, dass die Hinwendung zu den Akteuren – die von ihr als Steuerungsadressaten bezeichnet werden – eine wichtige Erkenntnis markiert. Gerade die Implementationsdefizite verweisen darauf, dass politische Steuerung nicht abgekoppelt vom Adressatenverhalten erfolgen kann (Benz 2001, 2004a). So wird aus Sicht der Planung und Verwaltung Partizipation als Mittel gesehen, um Ziele zu erreichen, die daher schon in der Phase der Politikformulierung ansetzen muss: „The purpose of participation has shifted from merely providing accountability to developing the substance of policy“ (Beierle et al. 2002: 5). In den Diskussionen zu IKZM und FGM wird immer wieder betont, dass die Komplexität der Wirkungszusammenhänge in Küsten- bzw. Flusssystemen es notwendig machen, dass möglichst viele Akteure – mitsamt ihrem Wissen – in Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Das MLUR in Schleswig-Holstein äußert sich auf seiner Internetpräsenz folgendermaßen über den partizipativen Verfahrensansatz der WRRL:

„Gewässerschutz wird darum in Schleswig-Holstein nicht als Verwaltungsakt hinter verschlossenen Türen vollzogen, sondern ist zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe avanciert“ (MLUR 2007b: o.S.).

Diese Auffassung stellt durchaus etwas Neues dar und kann als Indiz für veränderte Wege der Entscheidungsfindung gelten: Im folgenden Abschnitt wird dargelegt, dass diese Entwicklung stark von europäischer Ebene beeinflusst wird und dem Partizipationsverständnis in Deutschland (teilweise) entgegensteht.

Partizipation in Deutschland

Mit der Århus-Konvention haben partizipative Elemente in Planungsprozessen eine wichtige Stärkung erfahren (vgl. Arbter et al. 2005, BMU 2004a). Das „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ wurde am 25. Juni 1998 im dänischen Århus anlässlich der vierten Paneuropäischen Umweltministerkonferenz von 35 Staaten und der Europäischen Union unterzeichnet. Die Konvention sieht vor, dass jede Person das Recht auf Information, Beteiligung und Klagemöglichkeiten im Umweltbereich bekommt. Im Zuge dessen werden internationale Mindeststandards für den Zugang zu Umweltinformationen, für Öffentlichkeitsbeteiligung und für den Zugang zu Gerichtsverfahren etabliert (vgl. Arbter et al. 2005). Die Bundesrepublik Deutschland nahm am 1.12.1998 die Konvention an, obwohl sie sich zunächst weigerte. Insgesamt wurde Deutschland für seine konservative Haltung zur Stärkung von Beteiligungsrechten kritisiert (dazu auch SRU 2004: Tz 197). Das politisch-administrative System steht einer Ausweitung partizipativer Elemente generell kritisch gegenüber. Insbesondere aber die Frage, inwiefern das traditionelle subjektiv-öffentliche Recht eine Erweiterung hin zum umweltbezogenen Klagerecht erfährt, wurde kontrovers diskutiert (Fisahn 2004a, Fisahn 2004b). Dies legt die gänzlich andere Sichtweise des bundesdeutschen Rechts auf Klagemöglichkeiten für öffentliche Güter offen. So erlaubt das deutsche Recht nur Klagen, wenn die Rechte Privater betroffen sind – die Århus-Konvention geht aber vom Gegenteil aus. Hier sollen insbesondere auch dann Klagemöglichkeiten gegeben sein, wenn die Rechte Dritter (bspw. NGOs) bzw. Allgemeininteressen betroffen sind. Mit der Einführung des Verbandsklagerechts durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) besteht die Klagbefugnis von Umweltverbänden bereits teilweise – auch wenn die Einführung fast 30 Jahre gedauert hat (vgl. SRU 2005). Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) stellt folgerichtig fest: „Gleichwohl gehört Deutschland, was die Einklagbarkeit von Allgemeininteressen im Umwelt- und Naturschutzbereich anbelangt, zu den Nachzüglern nicht nur im Kreis der bisherigen EU-15, sondern auch der erweiterten EU-25 sowie im Vergleich zu den USA“ (SRU 2005: Tz 4).

Deutschland kann folglich zu Recht als konservativ hinsichtlich partizipativer Verfahrensgestaltung gelten, denn trotz erweiterten Klagerechts infolge der Århus-Konvention wird keine generelle Abkehr vom sogenannten Einwendungsmodell angestrebt⁴⁹, obwohl die Einbeziehung Interessierter und Betroffener schon während der Planungsphase von europäischer Ebene gefordert wird: Ein Leitdokument ist das Weißbuch der Europäischen Kommission über „European Governance“ (Europäische Kommission 2001). Mit der SUP-Richtlinie greift das Europarecht sogar verbindlich auf Beteiligungserfordernisse in der Raumordnung und Fachplanung durch und auch die WRRL verfolgt einen ähnlichen Ansatz hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung (vgl. Kap.3.2.2).⁵⁰ Auch mit dem IKZM-Ansatz wird eine ausgeweitete Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert (vgl. King 1999), allerdings ohne eine unmittelbare Gesetzeskraft.

Aufgrund dieser kurz skizzierten Entwicklung auf europäischer Ebene sprechen manche Autoren gar von einem „europarechtlich induzierten Paradigmenwechsel staatlichen Verwaltungshandelns“

⁴⁹ Das Einwendungsmodell besagt, dass gegen bestimmte Vorhaben Bedenken vorgetragen werden können; eine Beteiligung an der eigentlichen Vorhabenplanung besteht hingegen nicht (Fisahn 2004a und 2004b).

⁵⁰ Zum genauen Verhältnis der SUP zur WRRL – die sich inhaltlich und verfahrenstechnisch überschneiden – wurde im Gesetzestext allerdings keine Aussage getroffen. Fest steht aber, dass die Aufstellung von Maßnahmenprogrammen unter die SUP-Richtlinie fällt (vgl. Jekel 2002).

(Feindt et al. 2005: 10). Im Fokus steht dabei insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie, da sie explizit eine „aktive Beteiligung aller interessierten Stellen“ fordert (WRRL Art. 14). Diese Textpassage drückt aus, dass der Öffentlichkeit nicht eine bloße Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden soll, sondern dass sie in einen gemeinsamen Arbeitsprozess einzubinden ist. Betroffene und Interessierte sollen die Möglichkeit haben, sich an der Erarbeitung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zu beteiligen. So kommt Fisahn zu folgendem Schluss: „Mit der ‚aktiven Beteiligung‘ im Wasserrecht könnte sich eine neue Form der Beteiligung entwickeln und die Offenheit der europarechtlichen Regelung wie auch die Offenheit der rechtlichen Umsetzung durch die Ländergesetze in Deutschland lässt eine neue Qualität zivilgesellschaftlicher Form prinzipiell zu“ (Fisahn 2004a: 8). Dagegen spricht, dass es gerade bei der Umsetzung der WRRL in Deutschland zu „Kungelgremien“ zwischen Verwaltung und Wirtschaft [kommt], an denen sich als Alibi ein oder zwei Vertreter der Umweltverbände beteiligen können. So wird ein Gremium installiert, das aus den sowieso Einflussreichen oder Mächtigen besteht und diesen eine neue Plattform schafft, ihre Interessen [...] abzustimmen und dann als Planung im öffentlichen Interesse zu deklarieren“ (Fisahn 2004a: 8f). Folgt man dieser Argumentationslogik, so müsste Feindt et al. (2005) widersprochen werden: Die Europäische Union würde in diesem Fall dazu beitragen, dass die zivilgesellschaftliche Partizipation und ebenso der Nationalstaat, der das Allgemeinwohl verkörpert, geschwächt werden. Somit würden grundlegende demokratische Prinzipien unterminiert, nicht aber – wie ursprünglich beabsichtigt – gestärkt.

Zentral für Gestaltung von Beteiligungsprozessen ist also die Entscheidung darüber, wer mitentscheiden darf. Wenngleich eine solche Einsicht fast schon trivial anmutet, zeigt die Wirklichkeit, dass hier ein Kernproblem vieler Planungsprozesse liegt. Einerseits liegt es wohl an zu knappen Ressourcen (Fähigkeiten, Geld, Zeit), wenn Beteiligungsverfahren mangelhaft geplant werden, zum anderen wird durch eine bestimmte Akteurszusammensetzung die Möglichkeit eröffnet – eigentlich nicht erwünschte – Beteiligungsprozesse in bestimmte Richtungen zu lenken. Partizipation bleibt hier bloße Pflichtübung oder dient gar dem eigenen Machterhalt.

Beteiligungsprozesse und deren Ergebnisse werden aber auch durch den Zeitpunkt der Beteiligung beeinflusst: In deutschen Beteiligungsverfahren werden Vorhaben dann öffentlich bekannt gegeben, wenn alle Antragsunterlagen vollständig sind. Dies wiederum beinhaltet, dass zwischen Antragssteller und der zuständigen Genehmigungsbehörde bereits intensiv über die erforderlichen Unterlagen und Voraussetzungen für eine Genehmigung verhandelt wurde. Somit hat die eigentliche Verhandlung und damit der – im weiteren Sinne – Planungsprozess bereits begonnen.⁵¹ Das grundsätzliche Defizit der bestehenden formalen Planung hinsichtlich des Zeitpunktes einer Beteiligung wird im Demonstrationsvorhaben für IKZM folgendermaßen benannt:

„Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist auf die Konsultation am Ende des Politikentwicklungsprozesses beschränkt, ohne eine Anforderung in Bezug auf eine Beteiligung der Betroffenen in einem früheren Stadium, in dem Änderungen akzeptabler sind“ (Europäische Kommission 1999a: 46).

Eine empirische Analyse von mehreren Planfeststellungsverfahren im deutschen Küstenraum bestätigt die Feststellung der EU, dass meistens nicht von ergebnisoffenen Planfeststellungsverfahren gesprochen werden kann (dazu Schuchardt et al. 2004a: 92) – mit der Konsequenz, dass das, was als Beteiligungsverfahren bezeichnet wird, eigentlich eher ein Informationsverfahren ist. Im Text der WRRL wird zu dem Aspekt Ergebnisoffenheit gesagt:

Es ist „nötig, über geplante Maßnahmen in geeigneter Weise zu informieren und über deren Fortschreiten zu berichten, damit die Öffentlichkeit einbezogen werden kann, ehe

⁵¹ Eine Analyse des Genehmigungsverfahrens zum Offshore-Windpark Kriegers Flak kam beispielsweise zu folgendem Ergebnis: „Auch die bereits vorab eingereichten Stellungnahmen (Anm. Bruns: der Gemeinden) wurden in den Verhandlungen kaum thematisiert. Es liegt meines Wissens kein Schreiben vor, in dem bereits im Vorfeld der eigentlichen Verhandlung auf die Stellungnahmen der einzelnen Gemeinden reagiert wurde. Auch wenn die Gemeindevertreter [...] eher zurückhaltend waren, so zeigen die [...] Stellungnahmen doch eine geschlossene Haltung gegen den Offshore-Windpark Kriegers Flak“ (Schultz 2006: 76).

endgültige Entscheidungen über die nötigen Maßnahmen getroffen werden (WRRL Erw. 46).

Da die deutsche Beteiligungspraxis nun aber eindeutig nicht frühzeitig ist, folgt daraus, dass der deutsche Gesetzgeber den Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung und bei Genehmigungsverfahren vorverlegen muss, will er der Aarhus-Konvention und der WRRL nicht widersprechen (vgl. Fisahn 2004a).⁵² Mittlerweile sind im Raumordnungsgesetz, dem Wasserhaushaltsgesetz, den Landesplanungsgesetzen und Landeswassergesetzen Verfahrensregeln enthalten, die einen früheren Beteiligungszeitpunkt vorschreiben. Dies führte bislang jedoch nicht zu einer Anpassung der kommunikativen Instrumente: Der Gesetzgeber hält weitgehend an Anhörungen bzw. Stellungnahmen fest, was den kommunikativen Austausch in diesen Verfahren stark einschränkt. Dies ist insofern problematisch, als dass in demokratietheoretischen Diskussionen die Ausweitung partizipativer Verfahren oft mit einer Krise des Nationalstaates – oder genauer – mit den schwindenden Steuerungsmöglichkeiten des Staates⁵³ begründet wird. Partizipation wird also dem Steuerungsverlust des Staates als Reformstrategie gegenübergestellt. Dieses Ziel kann jedoch nur dann erreicht werden, wenn mit kommunikativen Austauschprozessen auf eine Verständigung zwischen den beteiligten Akteuren hingearbeitet wird.

Damit ist ein weiteres Kernproblem angesprochen: Der Begriff Partizipation wird häufig unpräzise verwendet. Oft bleibt unklar, ob reine Anhörungs- oder Konsultationsverfahren oder eine Zusammenarbeit gemeint ist (ausführlich: Arnstein 1969). Wenn aber die Legitimation und Effektivität politischer Entscheidungen durch Partizipation erhöht werden soll, ist eine partnerschaftliche Entscheidungsfindung angesprochen. Das verweist auf eine Partizipationsstufe, die den Entscheidungsspielraum der Hierarchie zugunsten der beteiligten Akteure verschiebt (vgl. Abb.12). Wie gezeigt werden konnte, streben die EU-Ansätze zum integrierten Management in Küstenregionen und Flussgebieten einen derartigen Wandel in den Entscheidungsprozessen an. Dadurch verändert sich der Führungsstil von einem „command and control“ zu einem kooperativen Ansatz (der die partizipative Einbindung von Akteuren voraussetzt), der wiederum ein zentrales Merkmal neuer Governance-Formen ist. Auf den Aspekt der Kooperation wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

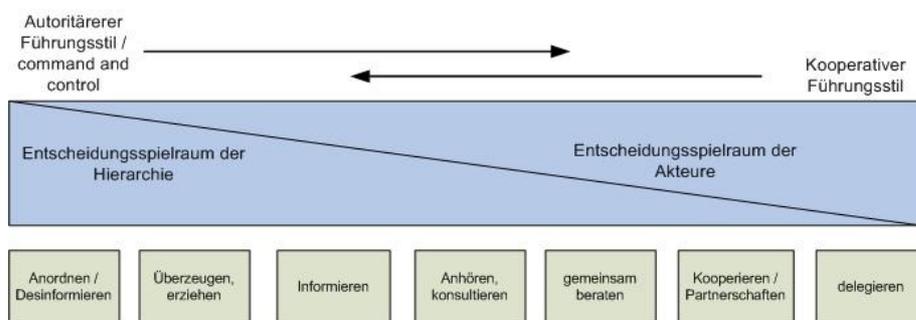


Abb.12 Führungsstile und Stufen der Partizipation. Eigene Darstellung nach Arnstein 1969 und Staehle 1999.

⁵² Dies gilt natürlich auch für IKZM; mit der Einschränkung, dass der Gesetzgeber sich an die IKZM-Grundsätze nicht halten muss.

⁵³ Die Funktionen von Partizipation können unter den Aspekten Legitimation und Effektivität politischer Entscheidungen betrachtet werden (dazu auch Grote et al. 2002a): Politische Entscheidungen bzw. deren Umsetzung haben häufig nicht die erwünschten Effekte, weil die Problemlösungsfähigkeit einer Politik aufgrund von Informations- bzw. Wissensdefiziten häufig unzureichend ist. Zudem werden Entscheidungen häufig nicht akzeptiert und grundsätzliche Ziele nicht unterstützt. Lange litt die Umweltpolitik der Gemeinschaft an mangelnder Unterstützung bzw. hatte sich vehementen Protesten zu stellen (man denke beispielsweise an die Natura-2000-Debatte) was wiederum Implementationsdefizite nach sich zog. Um die Effektivität und Legitimation politischer Entscheidungen zu erhöhen, setzen Reformdiskussionen häufig bei einer Stärkung der Partizipation an (vgl. Haus et al. 2005: 18ff).

4.1.3 Kooperation als Handlungsform für eine effektive Problemlösung

Kooperation ist das Ergebnis sozialer Interaktion zwischen Akteuren und ergibt sich aus einer „bestimmten Bedingungssituation“, deren „weitere Eigenschaften und Voraussetzungen“ zu klären sind (Wiesenthal 1998: 4). Zwei für Kooperationen wesentliche Elemente wurden in den vorigen Abschnitten bereits erörtert: Kommunikation und Partizipation. In einer allgemeinen Annäherung an den Begriff Kooperation kann dieser auch mit „Zusammenarbeit beliebiger Akteure“ umschrieben werden (vgl. Selle 1996: 65). Diese Zusammenarbeit, verstanden als kollektives Handeln, beruht auf der Gleichberechtigung aller Teilnehmer. Entscheidungen über Sachverhalte werden gemeinsam herbeigeführt, ohne dass ein oder mehrere Akteure Entscheidungsbefugnisse haben (vgl. Lichtenberg 2003). Der Begriff kooperative Steuerung oder kooperative Politik bezieht nun diese allgemeine Definition auf das Verhältnis zwischen Staat und Steuerungsadressaten. Das dahinter stehende Modell weicht von den staatszentrierten Mustern der Steuerung ab (Linscheidt 2000). Auch geht kooperative Politik deutlich über formale Beteiligungsverfahren, wie sie aus der Raum- und Umweltplanung bekannt sind, hinaus. Denn in ihnen wird Akteuren lediglich die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben, der Staat behält aber die Entscheidungsmacht (vgl. Koch 2005). Ein weiteres wichtiges Kennzeichen von Kooperation ist die Freiwilligkeit der Teilnahme. Damit ist ein jederzeit möglicher Austritt aus dem Kooperationsnetzwerk verbunden, die sogenannte ‚exit-option‘.

Das Phänomen der Kooperation kann hinsichtlich möglicher Akteurskonstellationen in folgende Varianten aufgegliedert werden (Selle 1996): (1) Zusammenarbeit innerhalb einer Organisation, (2) Zusammenarbeit von Organisationen innerhalb einer Koordinationssphäre und (3) Zusammenarbeit von Organisation zwischen den Koordinationssphären. Die letzte Variante ist die anspruchsvollste Kooperationsform und stark mit dem Governance-Konzept (vgl. Kapitel 3.3 und 3.4) verwoben, in dem unter Kooperation das Zusammenwirken von Akteuren verschiedener Koordinationssphären verstanden wird. „Erst hier werden die Verschiedenartigkeiten der Werte, an denen sich Akteure orientieren, die Ausschnitte der Welt, die sie wahrnehmen, die Formen, in denen sie handeln und sich mitteilen, die Organisationsstrukturen, die sie entwickeln etc. im vollen Umfang wirksam“ (Selle 1996: 65).

Für IKZM wird Kooperation als ein Schlüsselprinzip angesehen (Europäische Kommission 1999a, vgl. auch Kannen 2000: 9, Daschkeit 2004a: 40, Schuchardt et al. 2004a: 19), wobei mit dem Begriff alle drei oben genannten Akteurskonstellationen angesprochen werden; folgende Zitate belegen dies:

Zu 1: „Es sind Mechanismen erforderlich, um vertikale Kommunikation und Kooperation in der Politikentwicklung zu gewährleisten“ (Europäische Kommission 1999a: 29).

Zu 2: „Die Kooperation zwischen benachbarten Behörden ist eine logische Komponente der meisten IKZM-Initiativen“ (Europäische Kommission 1999a: 29).

Zu 3: „Das IKZM bedient sich der informierten Beteiligung und Kooperation aller interessierten und betroffenen Parteien, um die gesellschaftlichen Zielsetzungen in einem gegebenen Küstengebiet zu einem gegebenen Zeitpunkt zu bewerten und die zur allmählichen Erreichung dieser Zielsetzungen erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.“ (Europäische Kommission 1999b: 16).

Während die ersten beiden Varianten von Kooperation sich vor allem auf den Aspekt der Politikkoordination und -integration beziehen, handelt es sich bei der letztgenannten Kooperationsvariante um eine fundamental neue Form der Staatstätigkeit. Dieser Richtungswechsel im Regieren wird auch mit der EG-WRRRL eingeschlagen, wie im Erwägungsgrund 14 nachzulesen ist:

„Der Erfolg der vorliegenden Richtlinie hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Ge-

nauso wichtig sind jedoch Information, Konsultation und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“ (WRRL, Erw. 14).

Dass der Staat auf kooperatives Verhalten setzt, liegt an der Hoffnung, (Umwelt-)Ziele dadurch (besser) erreichen zu können; es geht also um das Erzielen klarer Leistungsgewinne.⁵⁴ Daher ist dieser Politikstil nicht freiwillig gewählt, sondern wird von der EU selbst als notwendig angesehen, „um überhaupt noch steuern zu können“ (Altrock 2004: 190). Die bereits erwähnte politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Staatsversagen, neuen Formen der Staatlichkeit oder der Entzauberung des Staates belegen die Aktualität des Themas (Risse et al. 2007; Genschel et al. 2007). Dahinter steht der Befund, dass der gesellschaftliche Koordinationsbedarf und die staatliche Koordinationsfähigkeit immer weiter auseinanderfallen (Linscheidt 2000). Auch Weidner (1996) argumentiert ähnlich, indem er die Hinwendung zu kooperativen Verfahren mit dem gesellschaftlichen Wandel und den veränderten Problemlagen erklärt. Weiterhin stellt er fest, dass „die förmlichen Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren mit der Veränderungsdynamik nicht [...] Schritt halten konnten. Es sind im Wesentlichen Methoden von gestern, mit denen heutige Konflikte um die Umwelt von morgen (und übermorgen) gelöst werden sollen“ (Weidner 1996: 2). Aus diesem Grund müsse der ordnungsrechtliche Politikansatz durch neue Formen der Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft ergänzt werden.

Abgesehen vom gesellschaftlichen Wandel, neuen Problemlagen und immer komplexer werdenden Akteurskonstellationen ist Kooperation ein ‚altes‘ Thema. Zu denken ist beispielsweise an die Tragik der Allmende, die schon 1968 von Hardins beschrieben wurde. Eine zentrale Vertreterin der aktuellen Diskussion über das Management von Gemeinschaftsgütern, Elinor Ostrom, geht der Frage nach, wie die Nutzung von Naturgütern gestaltet sein muss, damit ein langfristig ökonomischer Nutzen hervorgebracht wird, der ihrer Meinung nach mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit gleichzusetzen ist (Ostrom 1991). Ostrom schließt die zwei gebräuchlichen Lösungsmöglichkeiten (Steuerung durch den Staat oder Regelung durch den Markt) aus⁵⁵ und setzt stattdessen auf Kooperation zwischen den unterschiedlichen Akteuren.

Wann ist Kooperation wahrscheinlich?

Systematische Betrachtungen von Kooperation als Handlungsform finden sich u.a. in wirtschaftstheoretischen Ansätzen, die die Kernfrage, warum der Staat nicht immer in der Lage ist die besten Problemlösungen hervorzubringen, mit dem Informationsvorsprung der Steuerungsadressaten erklären (vgl. Koch 2005). Besitzen die Steuerungsadressaten mehr Informationen als der Staat, bestehen zwischen ihnen Informationsasymmetrien, die dazu führen können, dass sich die Steuerungsadressaten opportunistisch verhalten (anstatt Umweltziele zu erreichen helfen). Um die Informationsasymmetrien abzubauen, muss der Staat Ressourcen (Transaktionskosten⁵⁶) aufwenden (Linscheidt 2000: 15).⁵⁷

Möglichst geringe Transaktionskosten begründen die Suche nach der besten Koordinationsform; dies ist das Hauptanliegen der neuen Institutionenökonomik (NIÖ). Die zentrale Annahme der NIÖ ist, dass weder Staat noch Wirtschaft oder Zivilgesellschaft alle verfügbaren Handlungsoptionen kennt. Daher müssen Ressourcen/Kosten für die Koordination (Suche nach der besten Lösung) aufgewendet werden (Linscheidt 2000). Kooperationen, so die Annahme, vermögen Transaktionskosten zu senken. Dies gilt jedoch nicht generell, sondern unter bestimmten Bedingungen. Die

⁵⁴ Auch die querschnittsorientierte Planung setzt vermehrt auf Kooperationen – oft auf regionaler Ebene – um bestimmte Koordinationsaufgaben zu lösen oder Güter zu erstellen (vgl. Bergmann et al. 2001).

⁵⁵ Auf die Defizite staatlicher Steuerung wurde bereits ausführlich eingegangen. Ergänzungen aus spieltheoretischer Sicht finden sich auch bei Braun (1999). Dort finden sich auch Begründungen warum der Markt und die Vergabe privater Verfügungsrechte keine grundsätzlichen Lösungen hervorbringen (Braun 1999).

⁵⁶ Als Transaktionskosten werden alle Ressourcen zur Schaffung, Erhaltung, Benutzung und Veränderung von Institutionen oder Organisationen bezeichnet (vgl. Williamson 1985).

⁵⁷ Informationsasymmetrien können natürlich auch zugunsten des Staates bestehen. In diesem Fall ist es für den Staat leicht, hierarchische Interventionen durchzusetzen.

bloße Existenz von Umweltkonflikten bietet beispielsweise noch keinen Anlass zu kooperieren.⁵⁸ Denn würde der Staat über alle notwendigen Informationen zur Politikformulierung und -durchsetzung verfügen, bestünde für ihn kein Grund zur Kooperation. Erst Informationsasymmetrien, die der Steuerungsadressat opportunistisch nutzen könnte, führen dazu, dass der Staat den Konflikt über Kooperation zu überwinden versucht (vgl. Koch 2005: 54ff). Darauf wird sich der Steuerungsadressat vor allem dann einlassen, wenn er infolge der Kooperation Transaktionskosten sparen kann.

Aber nicht nur die Steuerungsadressaten sind zu strategischem Verhalten in der Lage. Auch der Staat kann – unter dem Deckmantel von Kooperation – organisierte Interessen beeinflussen oder gar instrumentalisieren, indem er hoheitliche Maßnahmen ankündigt und dadurch das Interesse der organisierten Öffentlichkeit an eigenständigen Problemlösungen weckt. Oftmals kann die organisierte Öffentlichkeit schon durch dieses vage ausgesprochene Drohpotential hierarchischer Steuerung als Partner für die Umsetzung von Regulierungen gewonnen werden. Linscheidt spricht in diesem Zusammenhang von den „Erfüllungsgehilfen des Staates“ (ebd. 2000: 13). Denn durch derartige Kooperationen kann der Staat nun auch teilweise auf die Ressourcen der Akteure zurückgreifen und damit seine eigene Handlungsunfähigkeit ausgleichen.

Entscheidungssituationen, wie soeben beschrieben, stehen in der Spieltheorie im Vordergrund. Die Spieltheorie liefert für die Analyse komplexer Entscheidungsprozesse Instrumente und wird daher zunehmend von den Politikwissenschaften genutzt (Holler et al. 2005). Auch der theoretische Bezugsrahmen dieser Arbeit – das Konzept der akteurszentrierten Interaktionsformen – baut auf der Spieltheorie auf. Auch wenn an dieser Stelle keine spieltheoretische Detailanalyse erfolgen kann, sollen einige Aspekte und typische Situationsmuster schlaglichtartig hervorgehoben werden, um zu klären, unter welchen Bedingungen Kooperation wahrscheinlich ist: Der Grundgedanke spieltheoretischer Überlegungen ist, dass die Akteure jeweils ihre Interessen vertreten und versuchen ihre Ziele zu realisieren. Dabei stellen sie häufig fest, dass sie in ihren eigenen Handlungsoptionen vom Handeln anderer Akteure abhängen und dadurch eingeschränkt handlungsfähig sind. Denn diese anderen Akteure verfolgen genau wie sie eigene Ziele. In Abhängigkeit von den unterschiedlichen Ziel- und Akteurskonstellationen können verschiedene Situationsmuster identifiziert werden; auf zwei von ihnen wird im Folgenden eingegangen: Koordinationsprobleme und Kooperationsprobleme.

- Koordinationsprobleme:

Die reine Koordination ist das scheinbar einfachste Situationsmuster, in dem die Akteure gemeinsame oder komplementäre Ziele haben. Da sie aber nicht voneinander wissen oder nicht wissen, inwiefern sie eine Leistung gemeinsam erbringen können, kommt es zunächst nicht zu gemeinsamen Handeln. Informationsmängel oder unterschiedliche Arten der Informationsverarbeitung sind in diesem Fall Ursachen für Koordinationsprobleme (vgl. von Prittwitz 1996). Sowohl für das Entstehen der WRRL als auch für IKZM ist das Koordinationsproblem eine wesentliche Triebkraft und soll letztlich durch die Managementansätze gelöst werden. Man sollte annehmen, dass diese reine Koordination unproblematisch ist. In der Realität tauchen aber schon hier Probleme auf, weil mit der Weiterverarbeitung von Informationen bereits Situationsdeutungen verbunden sind, die interessengeleitet sein können. Da politische Systeme um Macht und Einflussnahme kämpfen, können Koordinationslösungen als Verlust von Kompetenzen wahrgenommen werden. Koordinationslösungen sind – sofern sie einmal erarbeitet sind – für gewöhnlich stabil und hängen vor allem von einer problemlösungsorientierten Kommunikation ab.

⁵⁸ Genau dieser Eindruck wird allerdings in den Schriften zu IKZM erweckt: Kooperation, so scheint es, wird oft als logische Antwort auf Interessenkonflikte dargestellt, ohne dass die durch Kooperation möglichen Leistungsgewinne für alle Verhandlungspartner klar benannt werden (können). Offenkundig ist nur, dass der Staat seine Informationsdefizite durch IKZM abbauen und dadurch zu einer effektiveren Politik-Koordination kommen kann. Hingegen ist die Grundsituation für FGM etwas anders: Infolge der klaren Umweltziele, die in der WRRL benannt werden, ist hier die Verhandlungsmasse klar benannt. Dadurch können Stakeholder zwischen den Kosten und Nutzen einer Kooperation abwägen.

- Kooperationsprobleme:

In der Umweltökonomie wurde das Kooperationsdilemma besonders eindringlich für Gemeinschaftsgüter dargestellt. Gemeinschaftsgüter (common goods) sind z.B. saubere Gewässer oder andere natürliche Ressourcen, die nicht beliebig zum privaten Eigentum gemacht werden können (oder sollen). Sowohl beim IKZM als auch FGM geht es unter anderem um das Management von Gemeinschaftsgütern. Das Kooperationsdilemma ist also – ebenso wie das Koordinationsproblem – von hoher Relevanz für die Fallbeispiele. Dabei ist wohl das sogenannte Gefangenendilemma (Dawes 1973) das bekannteste Beispiel. Es ist als ein nicht-kooperatives Spiel⁵⁹ unter zwei Gefangenen konzeptionalisiert, in dem sich das Paradox ergibt, dass individuell rationale Entscheidungen zu kollektiv irrationalen Ergebnissen führen: Würden die Akteure zusammenarbeiten, wäre der größte Gesamtnutzen erreichbar – jedoch ist dafür eine problemlösungsorientierte Kommunikation notwendig. Kommunikation findet allerdings nicht statt, so bleibt es dabei, dass die Akteure ihre individuell beste Lösung verfolgen, ohne zu kooperieren. Für sie ist es nicht einmal rational zu kooperieren, da sie vom jeweils anderen nicht wissen, ob er sich kooperativ verhält. Das Fazit der dort beschriebenen Grundproblematik lautet, dass es sich mehr lohnt an Eigeninteressen zu denken, als an kollektive Interessen. Von Prittwitz (1996) geht davon aus, dass auch Kommunikation keine Kooperationswirkung entfalten würde. Lediglich eine Umverteilung des Nutzens würde unter bestimmten Bedingungen zu Kooperation führen.

Nicht-kooperatives Verhalten müsste also sanktioniert bzw. kooperatives Verhalten belohnt werden. Dies kann durch institutionelle Regelungen (samt geeigneter Kontrollmechanismen) erreicht werden (vgl. von Prittwitz 1996; Braun 1999). Folgt man diesem Gedankenansatz so kann festgestellt werden, dass kooperatives Handeln nur zu Leistungsgewinnen führt, wenn das Regelsystem Kooperationsanreize bzw. Sanktionen für Nicht-Kooperation ausspricht. Dies stützt die These, dass bestimmte Konflikte nicht ohne weiteres in freiwilligen Kommunikationsnetzwerken gelöst bzw. in Kooperationen umgewandelt werden können.

Ein weiteres – aber anders geprägtes – Beispiel von Kooperationsproblemen sind Nullsummenspiele (Konstantsummenspiele). Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass die Interessen der Spieler gegensätzlich sind: Nur was der Gegner verliert kann gewonnen werden. Für die Interaktion unter den Beteiligten folgt aus spieltheoretischer Sicht, dass es nicht zu einer problemlösungsorientierten Kommunikation kommen wird (weil jede Einigung mit hoher Wahrscheinlichkeit mit ökonomischen Verlusten verbunden ist). In empirischen Studien konnte aber nachgewiesen werden, dass es den Beteiligten eben nicht ausschließlich um ökonomische Vorteile geht. Neben moralischen Wertvorstellungen tragen auch persönliche Beziehungen dazu bei, dass die „Freund-Feind-Kommunikation“ aufgeweicht wird (vgl. von Prittwitz 1996, Bohnet 1997). Daraus folgt, dass der Verzicht auf Kommunikation die Chance auf eine Annäherung der Interessen verringern kann. Ein Beispiel aus dem Umsetzungsprozess der WRRL kann verdeutlichen wie ein solches Situationsmuster aussehen kann: Um die Gewässermorphologie eines Flusses wieder in einen natürlichen oder naturnahen Zustand zu bringen und Retentionsräume zu schaffen, werden die an das Gewässer angrenzenden Flächen benötigt. Diese Flächen werden häufig landwirtschaftlich genutzt und befinden sich in Privateigentum. Es scheint zunächst so als gäbe es nur ein entweder oder: entweder werden die Flächen weiter landwirtschaftlich genutzt, oder sie dienen der Gewässerrenaturierung. Innerhalb des Dialogprozesses zur WRRL wurde versucht, derartige Probleme von einem Nullsummenspiel zu reinen Koordinationsaufgaben umzuwandeln, indem beispielsweise andere Flächen zum Tausch angeboten wurden. Nun konnten die Eigentümer in ihre Entscheidung eine weitere Option einbeziehen und stimmten schließlich einem Flächentausch zu, der letztendlich die Renaturierung des Flusses ermöglichte (Interview FGM-03).

⁵⁹ Nicht-kooperative Spiele sind dadurch gekennzeichnet, dass zwischen den Spielern keine bindenden Absprachen getroffen werden können. Auf die Praxis übertragen heißt dies: Zwischen den Spielern findet keine zielgerichtete (lösungsorientierte) Kommunikation statt, so dass es nicht zu einer Abstimmung ihrer Strategien kommt.

Unter bestimmten Bedingungen bestehen also Chancen, dass durch Kommunikation veränderte Spielverläufe herbeigeführt werden. Daher wird Kommunikation als ein Schlüsselfaktor angesehen, der entscheidend daran mitwirkt, ob Akteure ihre Einzelinteressen verfolgen oder ob sie sich kooperativ zeigen und Partnerschaften bilden. Je nach Spielsituation (reine Abstimmung / potentielle oder wahrscheinliche Verteilungskonflikte) müssen angepasste Formen der Regelung gefunden werden. Dafür sind fast immer Institutionen notwendig, die diese offenen Verhandlungsprozesse ermöglichen (vgl. Benz 1991). „Man kann also vermuten, dass Lösungen für alle Typen von Abstimmungsproblemen sich in der modernen Gesellschaft nicht situativ und spontan einstellen. Sie müssen als gesellschaftliche Lösungen gesucht und stabilisiert werden. Dazu bedarf es der Leistungen der Kommunikationssysteme der Gesellschaft“ (Aschke 2002: 247). Im vorigen Abschnitt wurde aber auch deutlich, dass Akteure offenbar nicht ausschließlich auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Kalkülen agieren. Denn sonst käme es in der Realität so gut wie nie zu Kooperationen. Das führt zu zwei weiteren Faktorenbündeln, die einen Einfluss auf Kooperationen bzw. kooperatives Handeln haben: soziale und eher situative Faktoren der Zusammenarbeit (Vertrauen, Interessen und Motivationen, Macht, Konflikte) und eher strukturelle und stabilere Faktoren der Vernetzung und Netzwerkbildung (vgl. Anhang 9.1). Im Folgenden steht ein Aspekt im Vordergrund, der in den Betrachtungen bislang ausgeblendet wurde: die Rolle von Wissen und Lernprozessen in Managementansätzen.

4.1.4 Kollektives (Policy-)Lernen, um innovative Lösungen hervorzubringen

„Die neuen Herausforderungen verlangen nach neuen Lösungen, Innovationen eben“ (Selle 2004b: 44). Herausforderungen und Veränderungen sind auch in Küstenregionen von Bedeutung. So kommt beispielsweise der Begriff Wandel in der nationalen IKZM-Strategie (BMU 2006a) variantenreich vor. Es werden genannt: Klimawandel, Strukturwandel, gesellschaftlicher Wandel, demographischer Wandel und globaler Wandel.⁶⁰ Es scheint fast als sei der Wandel respektive die Veränderung die einzige Konstante in Küstenregionen. Neben diesen veränderten Rahmenbedingungen unter denen Küsten- bzw. Flussgebietsmanagement erfolgt und die zu neuen Aufgabefeldern führen, gibt es zwei weitere Gründe warum es lohnenswert ist, sich mit kollektiven Lernprozessen zu beschäftigen: Zum einen führt die weiterhin wachsende Komplexität der Problemlagen dazu, dass die kognitiven Fähigkeiten einzelner Personen zur Lösung nicht mehr ausreichen und daher kollektive Problemlösungsmechanismen in den Blick geraten. Zudem ist die aktuelle Situation von Wissensmangel gekennzeichnet (bspw. weiß man nicht genau wie sich der Klimawandel auf regionaler Ebene in Schleswig-Holstein auswirken wird). Wissensmangel wiederum führt dazu, dass unter Unsicherheit entschieden werden muss (Klimecki et al 1997, 1999; Wilkesmann 1999a, 1999b). Aufgabe der Akteure ist es, trotz oder gerade wegen des Klimawandels, Strukturwandels, gesellschaftlichen Wandel usw. angemessene Handlungsoptionen zu finden. Insofern kann und soll Lernen die Lösungssuche unterstützen. Weil Organisationen die zentralen Entscheidungsgremien in unserer Gesellschaft sind (Bandelow 2003a, 2003b), reicht es jedoch nicht aus, dass einzelne Personen (Akteure) lernen und ihre Handlungsfähigkeit erweitern. Daher geht es um kollektive Akteure als Lernsubjekte; auf einer noch höheren Abstraktionsebene wird die Frage nach der Lernfähigkeit ganzer Politikfelder gestellt (z.B. Malek et al. 2003; Meier et al. 2003).

Von individuellem zu kollektivem Lernen

In einer grundlegenden Definition kann unter Lernen auf individueller Ebene die Aufnahme von neuen Informationen und Wissen und/oder die Aufgabe von Wissen, Verhaltensweisen, Normen oder Konzepten definiert werden (vgl. Schläger-Zirlik 2003). Präzisere Definitionen beziehen sich zudem auf die Auslöser von Lernprozessen. Sie stützen sich auf drei wesentliche Lerntheorien: Verhaltenstheorie, kognitive und konstruktivistische Lerntheorie.

⁶⁰ Die Begriffe kommen mit abnehmender Häufigkeit in der nationalen Strategie vor dienen zur Charakterisierung der Ausgangslage in deutschen Küstenregionen (vgl. BMU 2006a).

Behavioristischen Lerntheorien zufolge erfordert Lernen immer einen Stimulus, der zu einer Response führt (Stimulus-Response-Verknüpfung bzw. trial and error). Lernen wird in diesem Fall lediglich an einer Veränderung des Verhaltens gemessen, wohingegen kognitive Vorgänge vernachlässigt werden. Aus diesem Grund – schließlich beruhen Planungsparadigmen insbesondere auf kognitiven Vorgängen – sowie der Überbetonung des reaktiven Verhaltens wird dieser Lernansatz hier nicht weiter verfolgt. Stattdessen wird Lernen als ein aktiver und ggf. reflexiver Prozess angesehen, so wie er durch kognitive Lerntheorien definiert wird. Dabei steht das Individuum in einem ständigen Austausch mit der Umwelt (vgl. Schläger-Zirlik 2003). Im Gegensatz zu den behavioristischen Lerntheorien, in denen vor allem das Ergebnis von Lernprozessen (Verhaltensänderung) untersucht wird, steht der Lernprozess im Mittelpunkt. Aus dem konstruktivistischen Lernansatz wird der Gedanke übernommen, dass unmittelbare Erfahrungen wesentlich für Lernen sind (Piaget 1985).

Aus diesen in knapper Weise vorgestellten individuellen Lerntheorien entwickelte sich der Grundgedanke des kollektiven Lernens, der in verschiedenen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen Anwendung findet. Gemeinsam haben alle Forschungsansätze zu kollektivem Lernen, dass darunter das Lernen von Entitäten verstanden wird. Gruppen oder Organisationen als Ganzes lernen und dies geht weit über das Lernen von Individuen hinaus. Gleichzeitig ist das Lernen von Individuen Voraussetzung für das kollektive Lernen. Individuelles Lernen ist somit eine notwendige, aber nicht eine hinreichende Voraussetzung für das kollektive Lernen (vgl. Argyris et al. 1999). Probst und Büchel bieten folgende Definition für kollektives bzw. organisationales Lernen an: „Unter Organisationalem Lernen ist der Prozess der Erhöhung und Veränderung der organisatorischen Wert- und Wissensbasis, die Verbesserung der Problemlösungs- und Handlungskompetenz sowie die Veränderung des gemeinsamen Bezugsrahmens von und für Mitglieder innerhalb der Organisation zu verstehen“ (Probst et al. 1994: 17).⁶¹ Lernen heißt also für Organisationen, dass sie sich mit ihrer Wissensbasis, aufgrund derer sie planen, entscheiden und handeln, auseinandersetzen. Diese Grundannahmen der Organisationstheorie (die sich ursprünglich auf wirtschaftliche Unternehmungen bezieht) wurden vereinzelt auf Politiknetzwerke (vgl. Benz et al. 2002, Rheingans-Heintze 2004) bzw. auf politische Entscheidungsprozesse (Bandelow 2003a, Schridde 2004) übertragen und sollen im Weiteren genutzt werden.

Bedeutend ist das Konzept des kollektiven Lernens für die vorliegende Arbeit, weil dadurch Lernprozesse eines einzelnen Akteurs der Leistungsfähigkeit eines regionalen oder funktionalen Netzwerkes entgegen gesetzt werden. Obwohl Netzwerke keine kognitiven Fähigkeiten besitzen, konstituieren sie den Rahmen für das individuelle Lernen (vgl. Schläger-Zirlik 2003). Die einzelnen Akteure wiederum testen ihre Argumente in kollektiven Diskursen. Kommunikation zwischen Akteuren ist somit ein Schlüsselfaktor kollektiver Lernprozesse. Neben kognitiven und affektiven Lernleistungen geht es damit auch um soziales Lernen (beispielsweise um die Kommunikationsfähigkeit).

Kollektive Lernprozesse können unterschiedliche Aspekte betreffen:

- Ziele, Strategien und inhaltliche Ausrichtungen,
- Organisations- und Machtstrukturen,
- Handlungsroutinen und Verfahrensabläufe sowie
- Wahrnehmungsmuster, die zu bestimmten Interpretationen führen.

Diese Bandbreite möglicher Lernprozesse gibt einen Hinweis darauf, welche Bedeutung ihnen im IKZM und FGM zukommt: Wenn die durch die neuen umweltpolitischen Steuerungsansätze angestrebten Reformen tatsächlich in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen, so sind Ausmaß

⁶¹ Organisationales Lernen als eine Sonderform des kollektiven Lernens bezeichnet kollektives Lernen in und von Organisationen. Der Begriff hat seinen Ursprung in den Wirtschaftswissenschaften und sich von da aus. In dieser Arbeit sind weitergehende Begriffsunterscheidungen zwischen kollektivem Lernen und Organisationales Lernen allerdings nicht notwendig.

und Richtung von Lernprozessen eine wichtige Einflussgröße. Die Vorgabe von Umweltzielen, das Management in neuen Raumeinheiten und die anspruchsvollen prozeduralen Vorgaben beziehen sich auf die oben genannten Ebenen von Lernprozessen. Insbesondere die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Mitbestimmung wird den institutionellen Kern des politisch-administrativen Systems treffen. Laut Knill et al. (1999) ist dies ein Grund warum sich Deutschland so schwer mit der Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie tat: Das Rollenverständnis aller Beteiligten muss sich ändern. Damit sind Grundüberzeugungen angesprochen, die sich nur langsam verändern (Bandelow 2003b: 291ff). Hingegen können Pläne, Programme oder Instrumente wesentlich kurzfristiger und einfacher verändert werden (ebd. 2003b).

Lernprozesse und politische Veränderungen im IKZM und FGM

Nachdem nun auf die Grundlagen kollektiven Lernens eingegangen wurde, ist zu klären welche konkreten Lernprozesse die EU in den Politikfeldern IKZM und FGM anspricht.

So heißt es in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Europäische Strategie für das IKZM (Europäische Kommission 2000a):

„Der Prozess [...] nimmt jedoch notwendigerweise viel Zeit in Anspruch, da er einen Wechsel der Kultur voraussetzt“ (Europäische Kommission 2000a: 28).

Die EU verweist auf „anvisierte Verhaltensänderungen“ (vgl. Europäische Kommission 1999a: 58) und bezieht sich damit eindeutig auf Lernprozesse, die angestoßen werden sollen, um andere Planungskulturen in Küstenregionen zu entwickeln. In dem Ende 2007 erschienen Aktionsplan zur Meerespolitik fiel explizit der Begriff „kollektives Lernen“, der in einer Überschrift erwähnt wurde. Die Kommission führt dazu aus:

„Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union setzt die Entwicklung neuer Denkweisen und innovativer Mechanismen voraus, die in starkem Maße von der Fähigkeit zur Integration von Erfahrungen und bewährten Praktiken abhängen wird. Aus diesem Grund sollte die effektive Organisation einer derartigen Politik, die Entwicklung von Instrumenten für kollektives Lernen und die Verbindungen zwischen den Netzwerken beinhalten“ (Europäische Kommission 2007c: 6).

Es gilt also nicht lediglich Ziele und Instrumente anzupassen, sondern auch die Mentalitäten und Verhaltensweisen, die dem Handeln zugrunde liegen und dadurch Entscheidungsprozesse prägen, zu verändern (vgl. Tab.14). Hinzuweisen ist auf die Ähnlichkeit zu den Merkmalen eines systemischen Managementansatzes, der in Kap. 3.2.1 herausgearbeitet wurde.

Konventionelle Praktiken	Entstehende Praktiken infolge IKZM
Mechanistisch	Organisch-kybernetisch
Kontrolle von oben	Selbstorganisierend, adaptiv
Sektoral abgegrenzt	Holistisch/ökologisch
Beseitigung der Ungewissheit	Akzeptanz der Ungewissheit
Vermeiden von Überschneidung	Unvermeidliche Überschneidung
Zweck vorgegeben	Ziele entwickelt
Festgelegter Verlauf	Flexibilität und Lernprozess
Neutral gegenüber der Politik	Arbeit mit der Politik
Monolithische Verwaltung	Aus vielen Stellen bestehende Verwaltung
Rational linear	Rational und intuitiv
Pragmatisch oder visionär	Pragmatisch und visionär

Tab.14: Anvisierte Verhaltensänderungen im IKZM. Quelle: Europäische Kommission 1999a: 59.

Auch in dem CIS-Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der WRRL werden Lernprozesse thematisiert; Dort findet sich ein eigener Abschnitt zu lernorientierten Verfahren:

„Die Planung des Verfahrens sollte zur Schaffung von Gelegenheiten für das Lernen der Interessengruppen voneinander beitragen“ (EU WFD CIS Working Group 2002a: 80), da ein lernorientierter Ansatz „ein Schlüssel zum Erfolg“ ist (EU WFD CIS Working Group 2002a: 71).

Die prozessorientierte Umsetzung der WRRL bietet

„soziales Lernen und Erfahrungen – wenn Beteiligung zu einem konstruktiven Dialog allen einbezogenen relevanten Stellen führt, können die verschiedenen Öffentlichkeiten, die Verwaltung und die Fachleute vom Bewusstsein des jeweils anderen im Hinblick auf Wasserbewirtschaftungsfragen lernen.“

Demnach sind zwei Voraussetzungen aus Sicht der EU an das Auftreten kollektiver Lernprozesse geknüpft: die Beteiligung relevanter Akteure und die dialogorientierte Kommunikation unter ihnen. Um die WRRL umzusetzen hat sich die EU sehr gründlich mit Fragen wie und warum eine partizipatorische Einbindung öffentlicher und privater Akteure erfolgen soll, beschäftigt.⁶² Zudem bestehen auf europäischer Ebene auch recht genaue Vorstellungen warum dies geschieht: Es geht um einen Einstellungswandel, der letztendlich zu einer Abkehr von der ordnungsrechtlichen Wasserpolitik führen soll (EU WFD CIS Working Group 2002a: 73). Oben wurde gezeigt, dass sich dieser grundlegende Gedanke auch durch den IKZM-Ansatz zieht. Dieser Befund kann mit einem zentralen Gedankenmodell des organisationalen Lernens verknüpft werden (vgl. Abb.13).

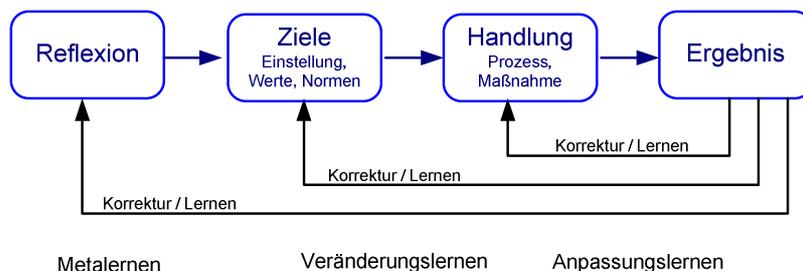


Abb.13: Lerntypen. Verändert nach Senge 1996 und Argyris et al. 1999.

Demzufolge gibt es drei Stufen oder Typen des kollektiven Lernens. Das Anpassungslernen ist die einfachste Stufe, hier werden Ziele, Maßnahmen und Handlungen an veränderte Rahmenbedingungen angepasst mit dem Ziel, den Status-Quo zu erhalten. Organisationsstrukturen, Kommunikationsprozesse oder institutionelle Regeln müssen dafür nicht grundlegend verändert, sondern nur angepasst werden (Wiesenthal 1993, Wiegand 1996, Wilkesmann 1999b, Berthoin Antal et al. 2002). Hingegen beschreibt der Typus des Veränderungslernens Lernprozesse, durch die neue Interpretationsschemata herangezogen werden, auf denen die Handlungen aufbauen. Dieser lernenden Organisation liegt eine veränderungsfähige und veränderungswillige Managementphilosophie zugrunde; das Lernen ist also intendiert (vgl. Wiesenthal 2000). Ergebnis des Lernprozesses ist ein Wandel im Wissenssystem (vgl. Argyris et al. 1999), wozu beispielsweise „komplexeres, spezifischeres oder konsistenteres Wissen über Aufgabenzusammenhänge und Umweltbereiche bzw. die Verfügung über ‚bessere‘ Techniken zur Steuerung von Organisationswandel auf Seiten der Organisation“ gehört (Wiesenthal 1993: 11). Organisationen, die komplex lernen, sind relativ selbststeuerungsfähig.⁶³ Die letzte und zugleich anspruchsvollste Stufe wird mit

⁶² Im CIS-Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit finden sich differenzierte Überlegungen auf welche Aspekte die partizipative Prozessgestaltung ein Augenmerk legen sollte (vgl. Europäische Kommission 2002c). Einige Jahre später wurde auch in Deutschland ein Gutachten zur Rolle von Partizipation bei der Umsetzung der WRRL angefertigt (vgl. Muro et al. 2006a und 2006b).

⁶³ Diese Definition entspricht weitgehend dem Ansatz des adaptiven Managements (Gunderson et al. 1995, Holling 1995, Walkerden 2006), das im Bereich der sozial-ökologischen Forschung diskutiert wird. Eine Bezugnahme auf kollektive Lerntheorien sowie eine für diese Arbeit hilfreiche Operationalisierung des Ansatzes findet man in diesem Forschungsfeld allerdings nicht in systematischer Form, so dass das adaptive Management hier nicht weiter betrachtet werden soll. Ähnliches gilt für das vor allem von Borri-Feyerabend et al. beschriebene Co-Management (ebd. 2000).

Meta-Lernen bezeichnet. Damit wird eine Art Prozesslernen angesprochen in dem das Lernen zu Lernen im Vordergrund steht. Dies ermöglicht der Organisation das Anpassungs- und Veränderungslernen zu verbessern (Argyris et al. 1999: 313).

4.2 Kritische Reflexion der Leitprinzipien

Nachdem im vorigen Kapitel diskutiert worden ist, welche Erwartungen sich an die Leitprinzipien Kommunikation, Partizipation, Kooperation und kollektives Lernen knüpfen, werden im Folgenden kritische Seiten der Leitprinzipien beleuchtet. Der Blick wird auf Grenzen und Restriktionen gelenkt, die mit ihnen einhergehen.

4.2.1 Kommunikation und Partizipation: Chance für mehr Demokratie oder Herrschaft von Eliten?

In den Raum- und Politikwissenschaften wird dem Aspekt Kommunikation (der in enger Verbindung zur Partizipation steht) seit einigen Jahren erhöhte Aufmerksamkeit zuteil (vgl. Kap. 4.1), wofür der Ausdruck *communicative turn* geprägt worden ist. Allerdings richtet sich auch eine grundsätzliche Kritik gegen den *communicative turn*, die allumfassende Kommunikations- und Partizipationsangebote an die Öffentlichkeit weder für möglich noch wünschenswert hält: So könnten die meisten Menschen aufgrund fehlender Sachkompetenz gar nicht für sich selbst entscheiden bzw. wollten dies auch gar nicht unbedingt (Cooke et al. 2001, Korf 2005, Gethmann 2005). Diese Argumentation, die sich folglich gegen eine Ausweitung partizipativer Elemente richtet, basiert auf der Überlegung, dass die Komplexität der Sachverhalte zu groß ist als dass „Laien“ darüber entscheiden könnten. Es wird also die mangelnde Fachkompetenz der Bürger als Gegenargument angeführt. Da zudem die Zeit und die Ressourcen, die zur Beschaffung aller notwendigen Informationen aufgewendet werden müssten nicht (bei allen Betroffenen gleichermaßen) vorhanden sind, würde auch der Anspruch der Inklusivität obsolet. Lediglich diejenigen, die über Ressourcen (Wissen, Zeit o.ä.) verfügten, beteiligten sich. Wiesenthal (1998: 7) bezeichnet dies als „die Herrschaft der Abkömmlichen“. Damit würde die transparente Selektivität der Beteiligung durch eine intransparente ersetzt (ebd. 1998) und sei daher nicht ohne Weiteres wünschenswert. Dieses sowohl für IKZM als auch FGM sehr wichtige Thema ist bislang kaum diskutiert worden, auch Arbeiten zum Thema Partizipation im Küstenraum blenden diesen Aspekt nahezu vollständig aus (z.B. Ballnus 2004).

Im Zusammenhang mit der oben genannten „Kompetenzthese“ (Gethmann 2005: 32) ist ein weiteres Argument anzuführen, mit dem das Verhältnis von Gemeinwohl zu Einzelnutzen angesprochen wird. Gerade partizipative Prozesse erheben häufig den Anspruch „demokratischer“ zu sein als formelle Planungsverfahren. Häufig kann aber davon ausgegangen werden, dass der breiten und/oder organisierten Öffentlichkeit daran gelegen ist, ihre eigenen Interessen durchzusetzen. – Damit würde das Gemeinwohl auf der Strecke bleiben. Auch schließt sich unweigerlich die Frage an, wie es um die Legitimität von Entscheidungen bestellt ist, wenn nicht-gewählte Personen Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen haben. Zwar darf dieses Argument nicht zur Entmündigung der individuellen bzw. kollektiven Akteure führen, doch sprechen gute Gründe dafür, dass die repräsentative Demokratie nicht per se ein defizienter Modus der Willensbildung ist (Gethmann 2005: 33).

In diese grundsätzliche Betrachtung muss auch eingehen, dass sich zivilgesellschaftliche Gruppen oder Stakeholder selten ähneln. Ihr Spektrum reicht von großen Organisationen, die themenübergreifend agieren und auf vielfältige organisatorische, fachliche und finanzielle Ressourcen zurückgreifen können, bis hin zu lokalen Initiativen, die sich einem ausgewählten Thema widmen. Auch hier stellt sich wiederum die Frage, wie ein fairer kommunikativer Austausch zwischen derart unterschiedlichen Gruppen gestaltet werden kann.

Damit wird ein weiterer Gesichtspunkt angesprochen, der vor einer Kommunikations- und Partizipationseuphorie warnen lässt: Die Verfahren sollten möglichst machtfrei ablaufen und somit hohen Anforderungen (z.B. verhandelbare Spielregeln, Ergebnisoffenheit) genügen (vgl. Renn et al. 1994, Renn 2006). Dies setzt voraus, dass enorme Ressourcen für den Kommunikationsprozess zur Verfügung stehen, was in der Planungsrealität häufig nicht der Fall ist. Zudem müssten die Akteure ihre derzeitigen Machtpositionen aufgeben, um in einen Diskurs eintreten zu können (vgl. Renn et al. 1994). Dieses ist aber wohl eine idealistische Betrachtung der Realität, denn Akteure würden – selbst wenn sie sich innerhalb der Diskursverfahren an die Regeln hielten – ihre Interessen nicht ausschließlich im Dialog, sondern auch anderweitig (Blockaden, Gerichtsverfahren, Pressekampagnen usw.) verfolgen (vgl. Reuter 2004: 71). Erst wenn die Akteure keine Möglichkeit sehen, ihre Interessen kompromisslos durchzusetzen (outside option), werden sie mehr oder weniger bedingungslos bereit sein, am Diskurs teilzunehmen.

Wie aber soll dann der so häufig zitierte Konsens unter den Beteiligten herbeigeführt werden und ist er überhaupt wünschenswert (vgl. auch: Poitras et al. 2003)? Gerade in der IKZM-Debatte begegnet der Anspruch häufig: „Durch partizipatorische Planung [...] kann gutes Küstenzonenmanagement [...] zur Konsensbildung führen“ (Europäische Kommission 1999b: 13). Gegen diesen Anspruch deliberativer Verfahren in einem Konsens zu münden, richtet sich massive Kritik, die z.B. Dryzek zu folgender Aussage herausgefordert hat: „In a pluralistic world, consensus is unattainable, unnecessary and undesirable“ (Dryzek 2000: 170). Als Vorteil des Konsensprinzips kann gelten, dass damit gewährleistet wird, dass jede Stimme zählt und angehört wird. Da aber bereits eine einzige gegenteilige Meinung ausreicht, um den Prozess zu beenden, setzt dies eine hohe Verantwortlichkeit aller Beteiligten voraus. Gleichzeitig ist mit der Anwendung des Konsensprinzips die Gefahr der Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner verbunden. Unauflösbar scheinende Interessenkonflikte sind daher nur begrenzt durch konsensuelle Verfahren lösbar. Es wird davon ausgegangen, dass gerade bei Richtungsentscheidungen (oder Innovationen) das Konsensprinzip ungeeignet ist: Konsensorientierung und Veränderungen (Innovationswille) werden dabei als zwei Elemente angesehen, die eine entgegengesetzte Funktionslogik aufweisen (Benz et al. 2002). Daher sollte es kommunikativen Verfahren vor allem um kollektive Handlungsfähigkeit und umsetzbare Politiken gehen und nicht so sehr um die Frage, ob im Konsens- oder Mehrheitsprinzip entschieden wird.

Obwohl die Grenzen von Kommunikationsprozessen deutlich hervortreten, haben deliberative Verfahren doch einen großen Wert: „Es geht also nicht darum, Wahlen und Verhandlungen bzw. die Selbstorganisation der Bürgergesellschaft durch eine in vieler Hinsicht ebenso ominös gebliebene Deliberationspraxis zu ersetzen, vielmehr können Experimente deliberativer Demokratie, sorgfältig eingebaut in das politisch-administrative System, dessen Legitimität und (...) auch die Qualität von Entscheidungen verbessern (Leggewie 2006: 49). Dies kann aber nur erreicht werden, wenn mehr Ressourcen für Kommunikationsprozesse zur Verfügung stehen als bisher. Die aktuellen Funktionen und Ziele von Partizipation sind vor allem auf Information und den Verfahrensrechtsschutz beschränkt und nur selten auf eine dialogorientierte Verständigung ausgerichtet, wofür zwangsläufig mehr Ressourcen benötigt werden. Mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht wird dagegen eine *echte* Beteiligung an Entscheidungsprozessen gefordert.

Ein Argument, das sich explizit gegen die Ausweitung von Partizipation richtet, bezieht sich auf die scheinbar längere Verfahrensdauer.⁶⁴ Allerdings ist dies nicht empirisch nachweisbar (Grotefels et al. 2005), möglicherweise ist sogar das Gegenteil der Fall: Verfahren werden beschleunigt, weil es gar nicht erst zu manifesten Konflikten kommt. Ein weiterer häufig zu vernehmender Einwand gegen die Ausweitung partizipativer Verfahren ist, dass die bestehenden (obligatorischen) Beteiligungselemente ausreichen und daher nicht durch weitere (fakultative) ergänzt zu werden brauchen. Dem widerspricht, dass obligatorische Beteiligungsprozesse nicht das Potential haben, Ent-

⁶⁴ Zu erinnern ist an die Beschleunigungsgesetzgebung, die im Zuge der Wiedervereinigung vorangetrieben wurde. Infolgedessen wurden Beteiligungsrechte mit dem Hinweis, sie würde zu unnötigen Zeitverzögerungen führen, beschränkt.

scheidungsprozesse tatsächlich zu verändern, weil Machtstrukturen und Verfahrensregeln nicht zur Diskussion stehen. Auch hat zum Zeitpunkt der Beteiligung der Planungsprozess bereits begonnen, wichtige Schritte wurden bereits abgestimmt und Grundsätze der Entscheidung stehen bereits fest. Die Einflussmöglichkeiten sind zu diesem Zeitpunkt des Verfahrens also gering. Und dass, so muss man daraus schließen, scheint dem politisch-administrativen System willkommen zu sein. Fisahn (2004 a und b) leitet daraus ab, dass die Öffentlichkeit derzeit kaum Möglichkeiten zur Mitbestimmung oder Teilhabe an Einzelentscheidungen hat.

Die bestehenden formellen Beteiligungsverfahren reichen auch deshalb nicht aus, weil die Logik von Konsultationsverfahren dem Prinzip von Diskursen, in denen es um eine Verständigung auf verschiedenen Kommunikationsebenen geht, zuwiderläuft: Das Abfragen von Einzelinteressen (beispielsweise in Form von Stellungnahmen) ist darauf angelegt, dass hauptsächlich Maximalforderungen vorgebracht werden. Da die Abwägung und Entscheidung ohne die Akteure stattfindet, kommt es aber nicht zu einer tatsächlichen Verhandlungs- oder Argumentationssituation; Akteure können ihre Positionen also nicht zurücknehmen, miteinander abstimmen oder revidieren. Möglicherweise würde dies aber in einem Dialog erfolgen, weil sie ihre Position in der Zusammenschau mit allen anderen Positionen abgleichen würden. Nur wenn die Akteure in einen Dialog miteinander eintreten, können sie voneinander lernen und gemeinsam situationsadäquate Lösungen erarbeiten (vgl. dazu auch Selle 1996).

Durch Kommunikation und Partizipation werden politische Entscheidungsprozesse verändert. Insbesondere die Einfluss- und Machtkonstellationen werden neu geordnet, mit der Folge, dass das politisch-administrative System oft nach Argumenten sucht, um die eigene Macht zu erhalten (formelle Verfahren reichen aus, Laien können nicht entscheiden...). Auch wenn sich einige Argumente gegen die Ausweitung partizipativer Verfahren als vorgeschoben erweisen, gibt es auch Argumente, die auf Grenzen partizipativer Verfahren hinweisen. Sie kulminieren in der Frage, ob individuelle und/oder kollektive Akteure, die nicht demokratisch legitimiert sind, das Gemeinwohl tatsächlich (besser) vertreten können und dürfen, als gewählte Volksvertreter.

4.2.2 Kooperationen: uneingeschränkt positive Handlungsformen?

Eine Hinwendung zu kooperativen Verfahren ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn der Staat an die eigenen Grenzen der Steuerungsfähigkeit (Stichwort Staatsversagen) kommt. Denn hier ist der Staat auf die Mitwirkung privater Akteure geradezu angewiesen, um die jeweiligen Ziele zu erreichen. Aufbauend auf einer umfassenden Verständigung (Kommunikation) der zu beteiligenden Akteure (Partizipation) soll es – so die theoretischen Annahmen – zu Kooperationen kommen. Insbesondere im Bereich der Umweltpolitik, deren Regelungen sich fast immer auf komplexe Sachverhalte beziehen, finden sich etliche Beispiele für das staatliche Bemühen um Kooperation.

Generell wird Kooperation als positive Handlungsform wahrgenommen (vgl. Kap.4.1.3), ohne dass immer in ausreichendem Maße die Grenzen oder (problematischen) Begleiterscheinungen diskutiert werden (vgl. Wiesenthal 1998:2ff, Selle 1996: 96f). Daher werden im Folgenden ausgewählte kritische Aspekte beleuchtet:

- Der weit verbreitete Glaube, dass es zu kooperativen Arrangements komme, sobald die unterschiedlichen Akteure ein gemeinsames Interesse am jeweiligen Kollektivgut verfolgen, kann widerlegt werden. Mit dem free-rider Phänomen⁶⁵ bewies Mancur Olson, dass gemeinsame Interessen nicht ausreichen, um kooperatives Handeln zu erzeugen. Vielmehr muss es darum gehen, eine kooperative Grundeinstellung der Akteure zu erwirken (Olson 1968; vgl. Ostrom 1991).

⁶⁵ Als free-rider Problem wird das Phänomen bezeichnet, dass Einzelne nicht von öffentlichen Gütern (bspw. gute Luftqualität) ausgeschlossen werden können, auch wenn sie sich nicht an der Bereitstellung des Gutes beteiligen (Dietz et al. 2003:19).

- Ein Hemmnis für kooperatives Verhalten ist das trivial contribution problem: Ist die Gruppe so groß, dass der Beitrag einzelner sehr klein ist, besteht ein geringer Anreiz sich überhaupt an der Produktion des Gutes zu beteiligen. Die Motivation des Einzelnen ist daher ein wesentlicher Kooperationsfaktor. Dies kann unter anderem durch institutionelle Arrangements (z.B. Anreize, Bestrafungen) beeinflusst werden (Olson 1968; vgl. Ostrom 1991).
- Eine aktive Einbeziehung von Akteuren in Entscheidungsprozesse zum Zweck der Verständigung führt zwangsläufig dazu, dass nur noch ausgewählte Akteure einbezogen werden. Partizipation, verstanden als partnerschaftliche Beratung, ist daher selektiv; Kooperation demzufolge auch. Diese Selektivität ist strukturell bedingt und kann nicht aufgelöst werden. Folglich schließen sich eine breite Einbeziehung der organisierten Öffentlichkeit und Kooperation aus. Daher sollte es eine übergeordnete Instanz geben, die für die Zusammensetzung kooperativer Arrangements verantwortlich ist (Selle 200b).
- Kooperationen verfestigen sich oftmals im Zeitverlauf. Dies ist einerseits gewünscht und gefordert, andererseits neigen Gruppen dann dazu, ihre gemeinsamen Interessen zu wahren und nicht flexibel für weitere Aspekte zu sein. Auch die Offenheit anderen Akteuren gegenüber kann eingeschränkt sein, mit der Folge, dass das Kooperationsnetzwerk nur bestimmten Akteuren Zugang gewährt, andere dagegen – beispielsweise weil sie gegensätzliche Interessen haben – ausgegrenzt werden.
- In Kooperationsnetzwerken findet häufig eine Beschränkung auf erfolgversprechende Projekte und Maßnahmen statt. Daraus wiederum folgt, dass konflikträchtige oder schwierige Themen beiseite gelassen werden. Das führt zu einer inhaltlichen Selektivität und einer Orientierung auf ohnehin konsensfähige Themen. Wiesenthal (1998) stellt daher fest, dass Kooperationen nicht unbedingt wertvollere Ergebnisse liefern als konflikthafte Auseinandersetzungen.
- Kooperationsnetzwerke sind häufig mit Erwartungen überfrachtet und stehen daher unter einem hohen Druck schnelle Erfolge zu liefern. Kurz entschlossen werden Themen auf die Agenda gesetzt und Projekte gestartet. Gleichzeitig bewegen sich aber die räumlichen Planungsprozesse in einem Kontext, der sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientiert. Dazu gehört zunächst die eingehende Zustandsanalyse, um ökologische, soziale und ökonomische Wechselwirkungen zu verstehen und angemessene Ziele zu formulieren. Und so kann ein kurzfristiger Aktionismus langfristigen Planungszielen entgegen stehen.
- Auch wenn an Entscheidungsprozessen alle wesentlichen Stakeholder beteiligt waren und sie zu einem konsensuellen Ergebnis gekommen sind, so besteht immer noch die Gefahr, dass sich die Entscheidung im zeitlichen Verlauf als unterlegen erweist. Durch kooperative Arrangements können – sofern sie nicht zeitlich mit der räumlichen Gesamtsteuerung integriert werden – optimale Lösungen verhindert bzw. Folgeentscheidungen vorprogrammiert werden, die sich als negativ herausstellen. Im Sinne der Pfadabhängigkeit⁶⁶ führen Kooperation also nicht zwangsläufig zu „richtigeren“ oder „besseren“ Entscheidungen.
- Die Argumentation der Pfadabhängigkeit von Entscheidungen kann auch auf Koordinationsaufgaben zwischen räumlichen Ebenen übertragen werden: Wenn Probleme auf regionaler Ebene kooperativ gelöst wurden, kann dies dazu führen, dass konflikthafte Wege auf höherer räumlicher Ebene nicht mehr beschritten werden können, selbst wenn sie einer höheren Rationalität folgen (vgl. Wiesenthal 1998).

Bereits diese knappe Diskussion der Begleitaspekte kooperativer Verfahren macht deutlich, dass Kooperation immer mit gewissen Ein- oder Beschränkungen einhergeht. Selbst wenn die Akteure

⁶⁶ Das Konzept der Pfadabhängigkeit stammt aus der neuen Institutionenökonomie und verweist auf den Sachverhalt, dass frühere Entscheidungen einen Einfluss auf den heutigen Entscheidungsspielraum haben und dadurch bestimmte (Entwicklungs-)Pfade vorgeben oder zumindest beeinflussen. Zudem wird davon ausgegangen, dass positive Rückkopplungen zur Verfestigung des eingeschlagenen Wegs führen. Soll der Pfad hingegen verlassen werden, würde dies zu hohen Kosten führen. In der Übertragung des Ansatzes auf die Politikwissenschaften dient Pfadabhängigkeit vor allem zur Erklärung von Reformen (bzw. er erklärt, warum es nicht zu Reformanstrengungen kommt) (Beyer 2005).

kooperationsbereit sind und zu kollektiv getragenen Lösungen kommen, müssen diese nicht zwingend von einer höheren Qualität sein. Wesentlicher Vorteil kooperativ zustande gekommener Entscheidungen ist aber, dass sie besser auf ihre Umsetzbarkeit geprüft wurden und dadurch möglicherweise in der Lage sind, die sinkende staatliche Durchsetzungskraft auszugleichen.

Im folgenden Abschnitt wird dem Verhältnis zwischen Kooperation auf der einen und Innovation auf der anderen Seite nachgegangen.

4.2.3 Kollektive Lernprozesse oder Beharrungsvermögen?

Oben wurde dargestellt, dass die Suche nach Konsens und Kooperation dazu dient, Konflikte zwischen ausgewählten Akteuren zu minimieren und sich auf ein Ergebnis oder eine Problemlösung zu einigen. Dazu sind stabile institutionelle Rahmenbedingungen, Vertrauen und Verlässlichkeit notwendig. Vertrauensbeziehungen bilden sich eher aus, wenn der Akteurskreis geschlossen und homogen zusammengesetzt ist (Benz et al. 2002). Hingegen leben innovatorische Prozesse vom Interessenpluralismus (offene, heterogene Netzwerke) und „geordnetem Chaos“. In Kommunikationsprozessen, die Innovationen verfolgen, werden Traditionen, Werte und Normen in Frage gestellt und aufgebrochen (vgl. Fürst et al. 2002). Innovationen verstärken folglich zunächst die Unsicherheit. Die Gegenüberstellung der zwei Prinzipien Kooperation und Lernen in Tab.15 verdeutlicht, dass das Erzeugen eines Konsenses zwischen verschiedenen Interessengruppen zur Konfliktlösung und dem Anstoßen kollektiven Handelns, keineswegs immer deckungsgleich mit den Bedingungen für innovatorische Prozesse ist.

Schließen sich Kooperation und Innovation also aus? Für Managementprozesse in Küstenregionen und Flussgebieten sind häufig sowohl neue Problemlösungen als auch kooperatives Handeln gefragt und eine Entscheidung entweder für Kooperation oder Innovation ist nicht realistisch. Beide Elemente sollten aber bei der Prozessgestaltung und -durchführung bedacht werden: „Es gilt, das Dilemma zu lösen, Netzwerke nach außen so weit offen zu lassen, dass eingespielte Beziehungen immer wieder Irritation und Inspiration erfahren, und sie gleichzeitig in einem Maße abzuschließen, dass die Akteure ausreichend Handlungssicherheit haben“ (Siebel et al. 2001: 535, zitiert aus Fürst et al. 2002: 28).

	Konsensbildungsprozesse (Kooperation)	Innovatorische Prozesse (kollektives Lernen)
Problemlösungsraum	Auswahl einer Lösung (Schließung)	Aufweiten des Lösungsraumes
Akteure	Geschlossener Akteurskreis fördert Vertrauen steigende Konflikanfälligkeit je mehr Akteure	Offenheit gegenüber neuen Akteuren steigert Innovationschancen
Entscheidungsprozesse	Entscheidungsgerechtigkeit, Verbindlichkeit, Erwartungssicherheit gewisses Maß an Institutionalisierung notwendig	Produktion von Unsicherheit kreative, flexible Milieus notwendig
Strukturen	gewinnen durch verlässliche Organisationsstrukturen	schöpferische Zerstörung gewohnter Organisationsstrukturen
Konflikte	wollen Verteilungskonflikte beseitigen	können unter Umständen Verteilungskonflikte schaffen

Tab.15: Gegensätzliche Logik von Konsensbildungsprozessen und innovatorischen Prozessen. Eigene Zusammenstellung nach Fürst et al. 2002: 25ff und Benz et al. 2002.

4.3 Resümee

4.3.1 Leistungsgewinne und Restriktionen der Leitprinzipien

IKZM und die WRRL sind Beispiele für neue Steuerungsansätze der Europäischen Gemeinschaft zur Lösung von Koordinations- und Umweltproblemen. In ihnen nehmen prozedurale Aspekte eine wichtige Rolle ein. Kommunikation, Partizipation, Kooperation und kollektives Lernen sind vier Begriffe, die für die Hinwendung zu diesen prozeduralen Aspekten stehen.

Ziel des Kapitels war es, die Erwartungen an die Leitprinzipien, die in den europäischen und nationalen Dokumenten zum IKZM-Ansatz bzw. der WRRL enthalten sind, offen zu legen. In einem zweiten Schritt wurden die Potentiale und Grenzen der Prinzipien erörtert. Denn sie werden häufig idealisiert dargestellt, womit die Gefahr verbunden ist, dass sie nur zu leeren Worthülsen verkommen. In der folgenden Aufstellung sind die Leistungsgewinne und Restriktionen zusammengefasst.

Kommunikation: Informationsaustausch und Verständigung zwischen Akteuren erhöhen	
Erwartungen und Leistungen	Einschränkungen und Grenzen
Informationen bereitstellen Transparenz erzeugen Interessen Meinungen und Einstellungen offen legen Interessen Meinungen und Einstellungen verändern	Öffentliche Meinung ist nicht zwangsläufig Meinung der breiten Öffentlichkeit Sachebene von Kommunikation steht im Vordergrund Formale Beteiligungsverfahren (schriftliche Stellungnahmen) statt dialogorientierte Kommunikation Konsensorientierung führt häufig zu Minimalzielen
Partizipation: Akzeptanz und Identifikation erhöhen sowie Akteure einbinden	
Erwartungen und Leistungen	Einschränkungen und Grenzen
Wissen der Akteure nutzen Eingang von Interessen, Positionen und gesellschaftlichen Werten in Entscheidungen Eigenverantwortung der Akteure stärken, Aktivierung Zufriedenheit mit politischen Entscheidungen herstellen Entscheidungsprozesse durch frühzeitige Abstimmung und Einbeziehung beschleunigen Teilhabe von Dritten als Wert an sich	Akteure unterscheiden sich in ihrer Wissensbasis, Sprachregelungen, Wahrnehmungen und Wertemustern Selektive Beteiligung: Stärkung der Einflussreichen und Mächtigen Eingeschränkte Klagemöglichkeiten für das Allgemeinwohl (Zu) später Beteiligungszeitpunkt, so dass keine Ergebnisoffenheit vorhanden ist „Herrschaft der Abkömmlichen“ – Diskrepanz zwischen ehrenamtlich und hauptamtlich Tätigen
Kooperationen: Transaktionskosten senken, Umsetzungsorientierung und Effektivität von Politik erhöhen	
Erwartungen und Leistungen	Einschränkungen und Grenzen
Informationsgewinne, Zugang zu Ressourcen und Vorteile der Arbeitsteilung Erhöhung des Sozialkapitals Sinkende staatliche Koordinationsfähigkeit ausgleichen Erarbeitung tragfähiger Problemlösungen, die zur Umsetzung kommen Schnellere und flexiblere Problemlösung mit netzwerkartigen Organisationsformen	Kommunikationsdefizite und ungleiche Machtressourcen behindern kooperative Lösungen Fehlende Legitimation und Verbindlichkeit von Entscheidungen Verhandlungen basieren auf Freiwilligkeit Kooperationsanreize (institutionelle Regelungen) fehlen oft Konfliktträchtige Themen oder Akteure werden häufig ausgeklammert (Selektivität) Unzureichende Ressourcen, um Projekte umzusetzen Kooperationsdilemma führt zu irrationalen Entscheidungen
(Kollektive) Lernprozesse: Qualität von Politik angesichts neuer Herausforderungen erhöhen	
Erwartungen und Leistungen	Einschränkungen und Grenzen
Integration verschiedener Wissensarten: Breite Informations- und Wissensgrundlage schaffen Aktive Auseinandersetzung mit der Wissensbasis, Reflexion und ggf. Modifikation Lösungssuche trotz Wissensmangel, Unsicherheit und Komplexität Sach- und/oder Prozessinnovationen erzeugen Aufbrechen von Routinen: Anpassung und Veränderung zulassen	Verwaltungen als eher lernfeindliche Umgebungen Macht als Privileg nicht lernen zu müssen Fehlendes / mangelndes Reflexionsvermögen Verzerrte Kommunikation (z.B. Fachjargon, selektive Beteiligung, unvollständige Informationen) Lernblockaden werden errichtet, um Veränderungen und Unsicherheiten aus dem Weg zu gehen Kulturelle Barrieren: Implizite Normen und Tabus einer Gesellschaft können Lernen verhindern

Tab.16: Potentielle Leistungsgewinne und Grenzen prozeduraler Steuerungsmechanismen.

4.3.2 Analyse der Fallstudien

Bevor im nächsten Kapitel zu den Fallstudien übergegangen wird, soll ein kurzer Brückenschlag zu dem eingangs vorgestellten Untersuchungsrahmen vollzogen werden: Drei Analyseeinheiten wurden als wesentlich für die Governance-Analyse herausgestellt: (1) die Kontextbedingungen des Rechts- und Staatssystems sowie Ziele und Instrumente des IKZM-Ansatzes und der WRRL. Zudem sind die (2) Institutionen einschließlich der Organisationsstrukturen, die zur Umsetzung der Politiken beitragen, von Bedeutung. Diese beiden Analyseeinheiten geben den Rahmen zur Umsetzung der Politiken vor und sind vergleichsweise stabil. Schließlich stehen die (3) Interaktions- und Entscheidungsprozesse zwischen den Akteuren, die in den Umsetzungsprozess der Politiken eingebunden sind, im Fokus. Diese Analyseebene umfasst stärker einzelfallbezogene, eher situative und instabile Einflussfaktoren (vgl. Kastens 2007: 15ff). In der folgenden Abbildung sind die Analyseebenen – ergänzt durch Untersuchungskategorien – dargestellt. Die von der EU anvisierten Leistungsgewinne, die mithilfe der neuen Steuerungsansätze erzielt werden sollen, hängen vom Zusammenspiel dieser Komponenten ab (vgl. Abb.14).

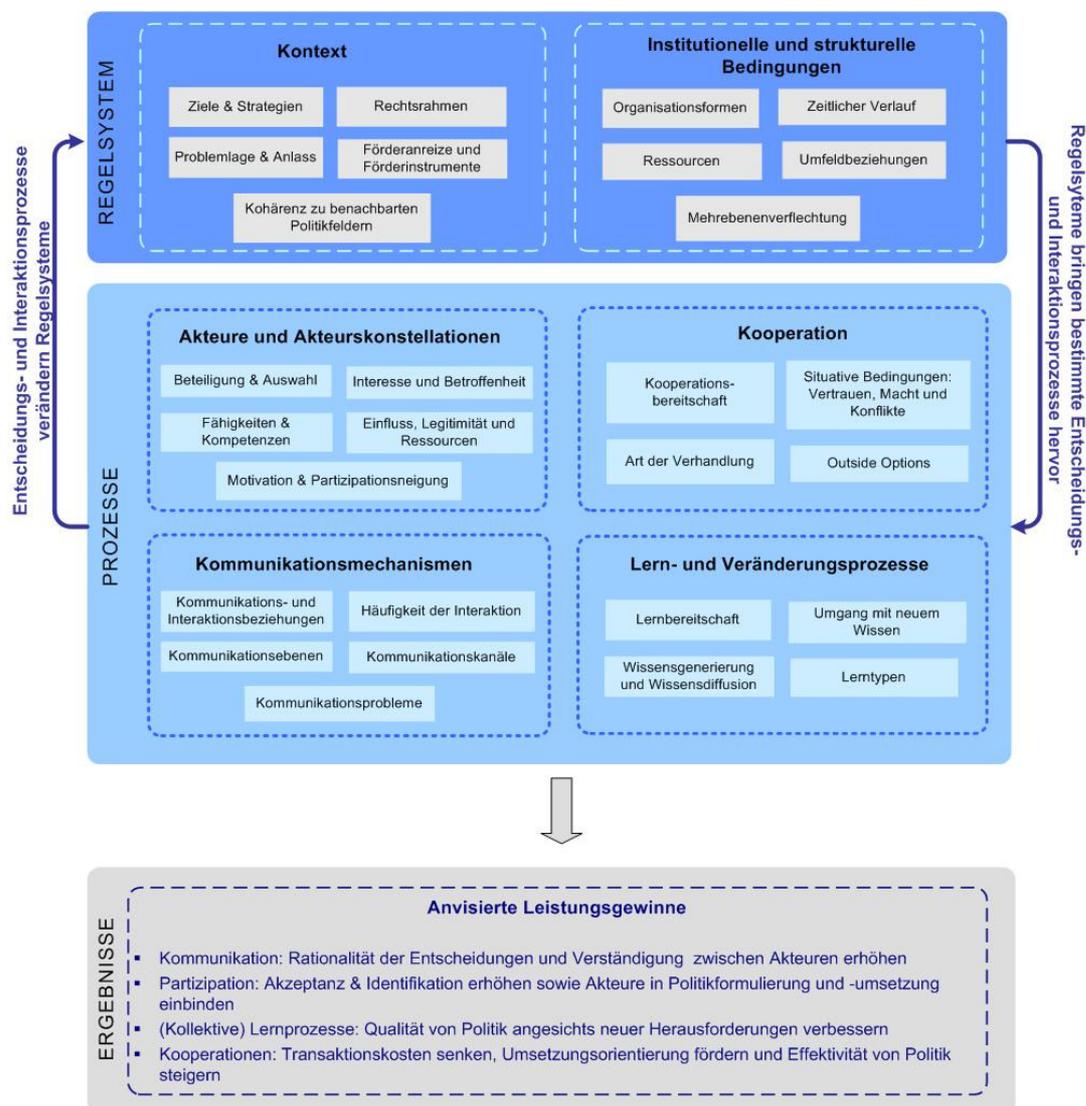


Abb.14: Analyseeinheiten: Regelsysteme, Akteure und ihre Interaktionsprozesse sowie mögliche Leistungsgewinne der prozeduralen Steuerung.

Die Zusammenhänge zwischen den Leitprinzipien sind in Kapitel 4 dargestellt und konkretisiert worden. Die allgemeinen Kontextbedingungen der europäischen Politik zu IKZM und FGM wurden bereits in Kapitel 3 vorgestellt. Wie das Zusammenspiel von Regelsystem und Akteurshandeln in den Bereichen IKZM und FGM auf den verschiedenen Handlungsebenen (EU-Bund-Land-Region) erfolgt, wird Gegenstand der nächsten beiden Kapitel sein.

Viele Faktoren, die den Verlauf von Managementprozessen beeinflussen, wurden auf den vorigen Seiten direkt und indirekt angesprochen. Sechs dieser Faktoren werden im Folgenden kurz hervorgehoben und – für den interessierten Leser – im Anhang (Kap. 10.1) näher erörtert:

- Partizipations- und Kooperationsneigung der Akteure: Für den Prozessverlauf ist es entscheidend zu wissen, welches die Motive der Akteure zur Teilnahme an den Dialog- und/oder Kooperationsprozessen sind und welche konkreten Erwartungen, Interessen und Ziele damit verbunden sind.
- Kommunikationsstrukturen: Organisatorische Strukturen beeinflussen stark die Häufigkeit von kommunikativen Situationen, die Transparenz und die Vertrauensbeziehungen zwischen den Beteiligten.
- Kooperative Organisations- und Handlungsstrukturen: Netzwerke sind flexible Handlungsfigurationen, die aus einem abgegrenzten Set von Akteuren und ihren Beziehungen untereinander getragen werden.
- Akteursbindung durch Vertrauen: Die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure ist entscheidend davon abhängig, ob sich die Akteure vertrauen. Vertrauen bezieht sich dabei insbesondere auf die Beziehung zu anderen Personen; kann sich aber auch auf Organisationen – also die systemische Ebene – erstrecken (z.B. Kooperationsnetzwerke).
- Macht und Einfluss: Entscheidungsprozesse sind fast untrennbar mit Machtausübung und/oder Einflussnahme verbunden. Während Macht die Durchsetzung von Interessen auch gegen andere – bereits artikulierte – Interessen ist, ist Einflussnahme eine Einwirkung, die andere Interessen berücksichtigt.
- Konflikte: Konflikte sind elementare Bestandteile von Planungsprozessen und sollten aus ihnen nicht verbannt, sondern in ihnen gezielt bearbeitet werden. Dafür ist eine Konfliktanalyse notwendig.
- Wissen und Wissensarten: Um eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure zu ermöglichen, ist es notwendig unterschiedliche Wissensarten von Laien und Experten miteinander zu verknüpfen. Dies spielt insbesondere für die Lernprozesse eine wichtige Rolle.

5 Fallstudie 1: Integriertes Küstenzonenmanagement

Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) ist ein gemeinschaftsrechtlicher Ansatz der Europäischen Union, der eine nachhaltige Entwicklung im Küstenraum anstrebt. Um dieses Ziel zu erreichen, wird in den europäischen Dokumenten auf einen notwendigen rechtlichen und planerischen Systemwechsel der Mitgliedstaaten hingewiesen. Bisher basieren diese Impulse auf einer IKZM-Empfehlung, die zwar bei gerichtlichen Entscheidungen nicht unberücksichtigt bleiben darf, die aber auch keine unmittelbare Bindungswirkung entfaltet.⁶⁷ Insofern ist zunächst die Frage zu erörtern, wie der IKZM-Ansatz auf nationaler Ebene interpretiert und umgesetzt wird. In einem zweiten Schritt werden das Regionalmanagement der Region Uthlande vor dem Hintergrund der IKZM-Prinzipien analysiert.

5.1 Küstenregionen als neue Handlungs- und Planungsräume

Planungsräume werden im deutschen Planungssystem durch politisch-administrative Grenzen bestimmt. Diese Grenzziehung ist in Küstenregionen, die durch Land-See-übergreifende Wirkgefüge bestimmt werden, kaum sachlich zu begründen. Ziel eines IKZM ist daher die Bildung eines Land-See-übergreifenden Handlungs- und Planungsraums.⁶⁸ Ein weiterer planerischer Ansatz, der auf die Bildung neuer Raumeinheiten zielt, ist das Prinzip der Regionalisierung – der Bedeutungsgewinn des Regionalen (vgl. Weichhart 2001a). Gerade das europäische Gemeinschaftsrecht enthält starke Bestrebungen, die regionale Handlungsebene vermehrt einzubeziehen, um die Umsetzungschancen der EU-Politik zu erhöhen. Dabei wird anerkannt, dass Regionen soziale Interaktionsräume sind, deren räumliche Ausdehnung nicht zwingend mit politisch-administrativen Handlungsräumen übereinstimmt. Insofern sind Regionalisierung und Regionsbildung als eine Einheit zu denken. Während der Aspekt der Regionalisierung eher aus einer staatlichen Top-down-Perspektive die Aufwertung der regionalen Ebene durch Steuerungsansätze in den Blick nimmt, stehen bei der Regionsbildung vorwiegend interne Faktoren zur Bildung kollektiven Handelns im Vordergrund.⁶⁹ Beide Aspekte spielen auch für ein IKZM eine Rolle: Regionalisierung steht bei der Untersuchung des IKZM-Ansatzes im Mehrebenensystem im Vordergrund (Kap. 5.1), die Faktoren der Regionsbildung werden anhand des Fallbeispiels *Region Uthlande* (Kap. 5.2) untersucht.

5.1.1 IKZM als Mehrebenenaufgabe

Die prioritären Themen im Küstenraum sind – darauf wurde bereits wiederholt eingegangen – klassische Mehrebenenthemen. Insofern ist es nur konsequent, dass sich die Europäische Union mit ihnen beschäftigt. Im Folgenden werden die wesentlichen Phasen der Formulierung der IKZM-Politik auf europäischer Ebene und deren Umsetzung auf nationaler und subnationaler Ebene nachgezeichnet.

5.1.1.1 Entwicklung und Entstehung des IKZM-Ansatzes auf Europäischer Ebene

IKZM als Steuerungsansatz für Land-See-übergreifende Aufgaben wird seit einiger Zeit sowohl auf europäischer als auch auf globaler Ebene diskutiert. Dabei orientieren sich die vorherrschenden Planungsparadigmen der 1990er Jahre an nachhaltigen und integrierten Entwicklungsansätzen. Einen bedeutenden Antrieb für das Nachhaltigkeitskonzept im Hinblick auf integriertes

⁶⁷ In den Rechtswissenschaften ist spätestens seit dem „Weißbuch Europäisches Regieren“ eine lebhafte Debatte über die Wirksamkeit des sogenannten *soft law* entbrannt (vgl. Europäisches Parlament 2007). Empfehlungen gehören ebenso zum *soft law* wie Aktionspläne, Weißbücher oder Blaubücher.

⁶⁸ Die Bildung neuer Raumeinheiten, die angepasst an Planungsziele und -aufgaben sein sollen, ist Bestandteil der strategischen Planung (vgl. Ritter 2007: 9f).

⁶⁹ Die Frage der Regionsbildung wird in der deutschen IKZM-Debatte unterschiedlich eingeschätzt. Während Gee et al. (2004a) einerseits feststellen, dass bestehende (politisch-administrative) Raumkategorien für die Umsetzung von IKZM genutzt werden sollen (ebd. 2004a: 20), betonen sie andererseits die wichtige Rolle von problembezogen abgegrenzten Regionen (ebd. 2004a: 42f).

Küstenmanagement gab das Kapitel 17 der Agenda 21.⁷⁰ Nahezu zeitgleich hatte sich auf internationaler Ebene die Auseinandersetzung mit dem IKZM-Ansatz intensiviert, nachdem die Coastal Zone Management Subgroup des IPCC ihre Berichte vorlegte (CZMS 1990, 1992) und andere internationale Rahmenprogramme IKZM aufgriffen (detailliert IOC 2006: 8). In diesen Dokumenten wird IKZM insbesondere als ein Handlungsansatz zur Bewältigung des Klimawandels gesehen. Einen weiteren Einfluss auf die Verbreitung des Ansatzes hatte auch die World Coast Conference, die 1993 in den Niederlanden durchgeführt wurde (Daschkeit 2004a).

Von der europäischen Kommission wurde bereits seit 1986 eine integrierte Entwicklung von Küstenregionen gefordert (vgl. Europäische Kommission 1986, KOM(86)571 endg.); dieser Vorstoß stieß damals aber noch auf wenig Resonanz. So bedurfte es trotz der frühen Erkenntnis, dass die raumordnerischen und ökologischen Herausforderungen in Küstenregionen ein ganzheitliches Vorgehen erfordern, noch weiterer Mitteilungen in den Jahren 1992 und 1994⁷¹ bis die Europäische Kommission im Jahr 1996 ein Demonstrationsprogramm zum integrierten Küstenzonenmanagement initiierte. Diese Aktivität blieb jedoch hinter dem eigentlichen Wunsch des Rates⁷² und des Parlamentes nach einem „verbindlichen Instrument“ (Europäisches Parlament 1996: 3) für das integrierte Management zurück. Folgendes Zitat macht dies deutlich:

„Das Europäische Parlament [...] bedauert, dass die Kommission sich dafür entschieden hat, sich auf ein unverbindliches Demonstrationsprogramm zu beschränken (Europäisches Parlament 1996: Entschließungsantrag)“. „Sie geht [...] angesichts der ständigen Verschlechterung des Zustands der Küstengebiete nicht weit genug und schlägt nur ein unverbindliches Mindestprogramm vor. Die Kommission hätte in ihrer Mitteilung die dringende Notwendigkeit hervorheben müssen, ein verbindliches Instrument zu schaffen“. Daher wird die Kommission aufgefordert „umgehend und trotz der politischen Hindernisse jeglicher Art, Vorschläge zur Einführung einer echten Gemeinschaftsstrategie für das integrierte Management der Küstengebiete vorzulegen“ (Europäisches Parlament 1996: Begründung).

Offensichtlich bestanden zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission unterschiedliche Auffassungen über das strategische Vorgehen und die rechtliche Verbindlichkeit eines integrierten Managements in Küstenregionen.⁷³ Im Jahr 1999 wird zunächst eine Strategie zum IKZM auf europäischer Ebene verabschiedet (Europäische Kommission 1999b), die auf den Erkenntnissen des Demonstrationsprogramms aufbaut. Im Anschluss wurde im Jahr 2002 eine unverbindliche Empfehlung zur Umsetzung nationaler IKZM-Strategien veröffentlicht (Europäisches Parlament und Rat 2002). Die im 3. Kapitel vorgestellten Prinzipien eines integrierten Küstenzonenmanagements basieren auf dieser Empfehlung und den vorausgegangenen Begleitdokumenten.

Wie schon an früherer Stelle ausgeführt wurde, zielt IKZM auf eine nachhaltige Entwicklung in Küstenregionen. Jedoch ist diese sehr allgemeine Anlehnung an das Ziel eine nachhaltige Entwicklung anzustreben, bislang nicht weiter konkretisiert worden, obwohl dies bereits infolge des 5.

⁷⁰ Das Kapitel trägt den Titel: „Schutz der Ozeane, aller Arten von Meeren einschließlich umschlossener und halbumschlossener Meere und Küstengebiete sowie Schutz, rationelle Nutzung und Entwicklung ihrer lebenden Ressourcen“.

⁷¹ Rat der europäischen Gemeinschaften ABl. 92/C 59/01 und ABl. 94/C 135/02

⁷² Der Rat der Europäischen Union (auch: EU-Ministerrat; laut Vertragstext einfach: Rat) nimmt zusammen mit dem Europäischen Parlament Gesetzgebungsvollmachten in der EU wahr. Nicht zu verwechseln ist der Rat der Europäischen Union mit dem Europäischen Rat!

⁷³ Vor dem Hintergrund der verschiedenen Funktionen der EU-Organe und deren Rollen im Gesetzgebungsverfahren ist die Kontroverse zwischen Parlament und Kommission folgendermaßen einzuordnen: Das Europäische Parlament ist die Bürgerkammer der EU und verabschiedet zusammen mit dem Rat (der Staatenkammer der EU) Gesetze. Ein Vorschlagsrecht für Gesetze hat das Parlament nicht, gleichwohl spielte und spielt das Parlament stets eine aktive Rolle in der Umweltpolitik und geht mit seinen Forderungen oft weit über die von Kommission und Rat hinaus (Knill 2005: 66f). Die Kommission, die wiederum die Gemeinschaftsinteressen vertritt, hat eine bedeutende Position im Gefüge der EU, da sie ein Vorschlagsrecht, oft sogar ein Vorschlagsmonopol für Gesetzesinitiativen hat (Knill 2005). Die Kommission fällt infolgedessen die Entscheidung wann die Gemeinschaft welche Art von Rechtsakt erlässt (Heesen 2008). Dies gilt somit auch für das Thema IKZM, bei dem sich die Kommission vorerst nur für eine Empfehlung entschieden hat und damit hinter den Forderungen des Parlamentes zurück blieb.

Umweltaktionsprogramms (UAP) kritisiert wurde: „Two main causes were identified for the limited success of the 5th EAP: its lack of quantifiable targets and monitoring mechanisms and the fact that ‘there was no clear recognition of commitment from Member States and stakeholders and little ownership by other sectors’ (IEEP 2006:2).

Der bloße Verweis IKZM orientiere sich am Nachhaltigkeitsgedanken führt unweigerlich zu der bereits von Daschkeit aufgeworfenen Frage (2004a: 69ff), wie dieser Anspruch operationalisiert werden kann. Obwohl es zahlreiche Studien zum Nachhaltigkeitskonzept gibt, scheint die Frage auf politischer und gesellschaftlicher Ebene noch nicht hinreichend beantwortet zu sein (dazu auch Brand et al. 2001, Brand et al. 2002, Feindt 2002). Zwar folgt aus dieser begrifflichen Unschärfe der Vorteil, dass das Konzept zunächst konsens- und anschlussfähig ist und dies mutmaßlich eine Voraussetzung für seine Verbreitung war (vgl. Hahne 2002: 21f, Ott 2009: 26), jedoch ergeben sich daraus Schwierigkeiten für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten: Einerseits müssen nun doch innerhalb der Nationalstaaten Lösungen für die grenzüberschreitenden Probleme gefunden werden, mit der Folge, dass die Ziele einer nachhaltigen Politik je nach Mitgliedstaat unterschiedlich ausfallen, und auch die Umsetzung von Maßnahmen auf lokaler Ebene wird Inselösungen begünstigen. Und dies obwohl mit IKZM ein strategisches und kohärentes Vorgehen auf europäischer Ebene eingeführt werden soll.⁷⁴

Im Weiteren belegt ein Blick in die europäische IKZM-Empfehlung, dass die Union vorrangig ökologische Ziele mit dem Managementinstrument verfolgt. So beziehen sich die ersten neun Erwägungsgründe auf ökologische Motive wie etwa die hohe Artenvielfalt, die weitere Zustandsverschlechterung der Gewässer oder die Folgen eines möglichen Klimawandels. – Wobei auch die Erwägungsgründe ungenau bleiben und weitere Fragen nach sich ziehen (vgl. Daschkeit 2004a). Dennoch erscheint es naheliegend, dass die Europäische Union versucht, über die IKZM-Fachpolitik die deutsche Raumentwicklungspolitik zu beeinflussen. Dies würde insbesondere die Raum- und Fachplanung beeinflussen. Generell geht IKZM jedoch deutlich über das formelle System der räumlichen Planung hinaus, weil zusätzliche Koordinationsaufgaben zwischen vertikalen und horizontalen Ebenen zu bewältigen und die organisierte und nicht-organisierte Öffentlichkeit zu beteiligen sind (vgl. Kap. 3).

Seit dem Jahr 2005 gibt es auf europäischer Ebene weitere Entwicklungen, die einen inhaltlichen Bezug zu IKZM aufweisen und auch die ökologische Säule stärken (Europäische Kommission 2005a und 2005b): Die Meeresstrategierahmenrichtlinie als Teil einer integrierten europäischen Meerespolitik. Die Kommission verabschiedete im Jahr 2008 eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt, die Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL), ABl. EG Nr. L 164/19, 25. Juni 2008). Bis zum Jahr 2020 sollen sektorübergreifende Maßnahmen für einen guten Umweltzustand in europäischen Meeren ergriffen werden. Grundlage ist ein „Ökosystem-Ansatz für die Steuerung menschlichen Handelns“ für die Meeresregionen (Kap.1, Abs. 3). Die Richtlinie zum Meeresschutz resultiert aus der 2002 getroffenen Verpflichtung (6. Umweltaktionsprogramm) die europäischen Meere zu schützen und zu erhalten. Daraus folgte eine thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt, die von der Kommission im Oktober 2005 vorgelegt wurde (KOM(2005)504 endg.). Mit der Meeresstrategie und der dazugehörigen Rahmenrichtlinie sollen die bereits bestehenden internationalen Konventionen zum Schutz der Meeresumwelt HELCOM und OSPAR unterstützt werden (vgl. Salomon 2007a). Kritik richtete unter anderem der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) gegen den Richtlinienentwurf: Zwar werden der Vorstoß zu einem integrierten Management und das Ziel des guten Umweltstatus in den Meeren begrüßt, allerdings wird vor allem

⁷⁴ Problematisch ist auch, dass die Zielformulierung damit zeitlich verlagert wird. Zudem bleibt die Frage unbeantwortet, wer für die Zielformulierung verantwortlich ist. Wenn es zivilgesellschaftliche Gruppen sind, schließt sich direkt die Frage nach deren Legitimation bzw. Verantwortlichkeit. Des Weiteren ist mit dem Wunsch, eine Vision im Konsens zu entwickeln, die Frage verbunden, auf welcher räumlichen Ebene diese Entscheidung überhaupt getroffen werden kann. Denn Einzelstrategien auf subnationaler Ebene unterliegen der Gefahr, dass regional zwar optimale Lösungen gefunden werden, diese sich aber im Mehrebenensystem als unterlegen oder gar nachteilig erweisen.

die Verlagerung der Problemlösung zurück in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten bemängelt. Zudem ist die „eklatante Diskrepanz zwischen der eindringlichen Analyse und den unzureichenden Konsequenzen“ problematisch an der Strategie (SRU 2006: 3). Der SRU kommt daher zu dem Schluss, dass die Zielerreichung mit den vorgeschlagenen Maßnahmen unrealistisch erscheint. Insbesondere weil eine wirkliche Integration der Politiksektoren nur im Titel der Strategie erfolgt.

In Reaktion auf den in der Meeresschutzstrategie besonders betonten Schutzgedanken initiierte die Generaldirektion für Fischerei (heute: Generaldirektion Mare) zusammen mit anderen Generaldirektionen ein Grünbuch⁷⁵ für eine europäische Meerespolitik. Das Grünbuch wurde im Juni 2006 veröffentlicht. 2007 folgte das sogenannte Blaubuch zur Meerespolitik, das einen Aktionsplan enthält und auf einem einjährigen Konsultationsprozess zum Grünbuch basiert. Inhaltlich verfolgt die Kommission bzw. die zuständigen Generaldirektionen den Ansatz, erstens die Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft zu erhalten und zweitens mit der Meeresschutzstrategie den ökologischen Zustand der Meere zu verbessern (Umweltsäule der Meerespolitik). Folgende Maßnahmen sollen infolge der integrierten Meerespolitik ergriffen werden (Europäische Kommission 2007b):

- die Verbesserung der Effizienz des Seeverkehrs in Europa,
- eine europäische Strategie für die meereswissenschaftliche und -technische Forschung,
- die Entwicklung nationaler integrierter Meerespolitiken,
- ein integriertes Netzwerk für die Meeresüberwachung,
- eine Konzeption für die maritime Raumplanung der Mitgliedstaaten,
- eine Strategie zur Eindämmung der Klimafolgen in den Küstenregionen,
- ein Konzept zur Reduzierung von Schiffsemissionen sowie
- Verbesserungen des Fischereimanagements.

Kritiker werfen der Kommission vor, dass das Blaubuch zur Meerespolitik im Gegensatz zum Grünbuch verwässerte Ziele und Ansprüche enthält. Die CPMR (Conference of peripheral maritime Regions of Europe) äußert sich folgendermaßen: „The Blue Book has not included any innovative, ambitious approaches to the question of governance on a horizontal level (i.e. between Community policies) or vertical level (i.e. between policies undertaken at various levels of authority)“ (CPMR 2008: 1). Die CPMR wertet dies als mangelnden Willen zur Integration und führt dies auf massiven Druck sowohl von Seiten der Mitgliedstaaten als auch von Seiten benachbarter Generaldirektionen der Kommission zurück. Ähnliche Kritik wurde, wie oben erläutert, auch gegen die Meeresschutzstrategie-Richtlinie gerichtet.

Innerhalb der Meerespolitik werden die maritime Raumordnung und IKZM als wichtige Instrumente für ein kohärentes Management der Meeresregionen angesehen. Für die weitere Umsetzung der maritimen Raumordnung wird u.a. auf die IKZM-Empfehlung verwiesen, deren Vollzug bekanntermaßen in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt. Ergänzend legte die Kommission im Jahr 2008 einen Fahrplan zur Entwicklung der maritimen Raumplanung in den Mitgliedstaaten vor (Europäische Kommission 2008, KOM(2008) 791 endg.). Auch in diesem Dokument wird betont, dass Raumplanung als Bestandteil des IKZM-Ansatzes angesehen wird und dadurch eine Verknüpfung maritimer und terrestrischer Planungsprozesse gelingen soll.

Angesichts der zersplitterten Kompetenzen im Küsten- und Meeresraum, die sich aus dem Völkerrecht (Seerechtsübereinkommen) und dem föderalen System Deutschlands ableiten, ergibt sich ein hoher Koordinierungsbedarf zwischen den Zielen und Instrumenten der einzelnen Rechtsnormen und deren räumlicher Reichweite. Die folgende Abbildung (Abb.15) verdeutlicht dies für den Küsten- und Meeresbereich. Neben IKZM, der maritimen Raumordnung und der MSRL sind auch

⁷⁵ Grünbücher dienen der Kommission als Diskussionsgrundlage, damit sie nach einer Phase der öffentlichen Diskussion zu Entscheidungen kommen kann. Für gewöhnlich münden Grünbücher anschließend in Weißbücher, in denen konkrete Politikvorschläge und Maßnahmen enthalten sind.

die WRRL sowie Natura 2000 aufgeführt, da sie bedeutende Rechtsinstrumente des Natur- und Umweltschutzes sind. Die ausschließlich terrestrischen Instrumente, die sich an die Zone der inneren Gewässer anschließen (z.B. Landschaftsplanung, Maßnahmen der Agrarstruktur), sind aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt.

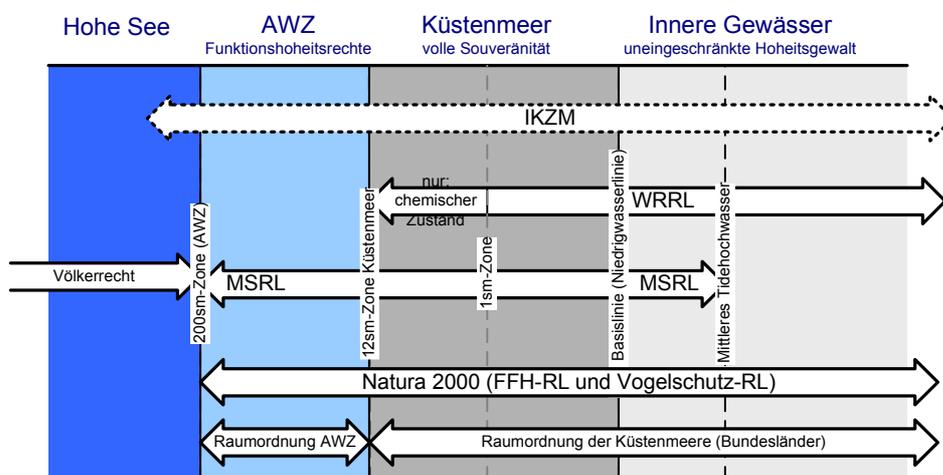


Abb.15: Grenzen im Küsten- und Meeresraum: Geltungsbereich wichtiger Rechtsnormen zur Raum- und Umweltplanung.

Rückblickend auf die letzten zwei Jahrzehnte europäischer Umweltpolitik erscheint die integrierte Küsten- und Meerespolitik als ein sehr dynamisches Politikfeld: IKZM, die Meeresstrategie und die Meerespolitik stehen für Ansätze, die sowohl die integrierenden und koordinierenden Aufgaben der Raumordnung als auch die Stärkung umweltorientierter Planungen ansprechen. Aus Sicht der EU erfordert dies, dass Küsten- und Meeresregionen als neue räumliche Bezugseinheiten für räumliche Steuerung angesehen werden. Steuerung soll dabei nicht klassisch hierarchisch erfolgen, sondern auf umfassender Partizipation und Kooperation beruhen. Insofern wird mit IKZM von der EU eine politische Richtung vorgegeben, die auf die Entstehung von neuen Governance-Räumen in Küstenregionen in zweifacher Hinsicht verweist: neue Raumeinheiten und neue Formen der Entscheidungsfindung.

Entsprechend hoch sind die Erwartungen an eine integrierte Küsten- und Meerespolitik. Jedoch zeigt die Evaluation des Stands der IKZM-Umsetzung in den europäischen Mitgliedstaaten (vgl. Rupprecht Consult 2007) auf, dass im Jahr der Evaluation (2006) noch kein Land die Anforderungen der EG – Implementierung des IKZM-Ansatzes – erfüllt hatte. In der Gesamtschau äußerte sich das Evaluationsteam kritisch zur immer noch starken Trennung der Rechtsregime in Land und Meer, der kaum verbesserten Koordination sektoraler Planungen und der teilweise immer noch unzureichenden Einbeziehung der Öffentlichkeit (ebd. 2007: 26ff).

Die unten stehende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick über die wichtigsten Etappen der integrierten Küsten- und Meerespolitik auf europäischer Ebene:

Europäische Ebene		
Jahr	Aktivität	Institution
1986	Mitteilung: „Integrierte Raumplanung in den Küstengebieten“	Europäische Kommission
1992 1994	Die EU-Kommission wird ersucht eine Gemeinschaftsstrategie für die integrierte Bewirtschaftung der Küstengebiete vorzulegen (ABl. C59 vom 06.03.1992 & ABl. C135 vom 18.05.1994)	Rat der Europäischen Union
1995	Mitteilung (KOM(95)0511); Die EU-Kommission entschließt sich nach mehrmaliger Aufforderung ein unverbindliches Demonstrationsprogramm durchzuführen	Europäische Kommission
1996-1999	Durchführung des Demonstrationsprogramms	Europäische Kommission
2000	„Eine europäische Strategie zum integrierten Küstenzonenmanagement“ (KOM/00/547 of 17 Sept. 2000) wird verabschiedet	Europäische Kommission
2002	„Empfehlung zur Umsetzung einer Strategie für ein Integriertes Management der Küstengebiete in Europa“ (2002/413EG) wird herausgegeben	Europäisches Parlament Rat der Europäischen Union
2005	„Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt“	Europäische Kommission
bis Juni 2006	18 Mitgliedsländer und Beitrittsstaaten der EU haben nationale Strategien abgeliefert	Mitgliedstaaten & Beitrittsländer der EU
2006	Grünbuch: „Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere“. KOM(2006)275	Europäische Kommission
2006	Bericht: „Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe. Final Report“	Europäische Kommission
2007	Blaubuch: „Die künftige Meerespolitik der EU“	Europäische Kommission
2008	Meeressstrategierahmenrichtlinie (MSRL) tritt in Kraft	Europäisches Parlament Rat der Europäischen Union

Tab.17: Ausgewählte Etappen der integrierten Küsten- und Meerespolitik auf europäischer Ebene.

5.1.1.2 Stand und Perspektiven von IKZM auf Bundesebene

In Deutschland wurde IKZM seit Ende der 1990er Jahren zunächst von der wissenschaftlichen Ebene aufgegriffen (z.B. Gee et al. 2000, Kannen 2000, Daschkeit 2004a). Erst allmählich fand das Thema Eingang in das politisch-administrative System. Der Anstoß für das Interesse des politisch-administrativen Systems an IKZM wurde vor allem durch die EU-Empfehlung im Jahr 2002 gegeben. Da von politischer Seite ein hoher Klärungs- und Entscheidungsbedarf hinsichtlich der zunehmenden Nutzungsintensität des Meeres bestand, wurden von verschiedenen Bundesministerien Forschungsarbeiten in Auftrag gegeben. Das damals für die Raumordnung zuständige BMVBW (jetzt: BMVBS) griff das Thema zuerst auf und lobte ein Forschungsvorhaben zu derzeitigen Nutzungen im Meeresraum samt Bestandsaufnahme aus. Damit lieferte das BMVBW wesentliche Beiträge zur nationalen IKZM-Strategie, deren Federführung Ende 2004 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) übernommen wurde.⁷⁶ Vom BMU wurde der IKZM-Ansatz zunächst aber enger definiert: Durch IKZM sollten insbesondere die Umweltbelange im Küsten- und Meeresraum gestärkt werden. Im weiteren Abstimmungsprozess zur nati-

⁷⁶ Da IKZM Querschnittsthemen berührt, ist auch nicht eindeutig zu klären, welches Bundesministerium für IKZM zuständig ist: Ist es das BMVBS aufgrund der Koordinationsaufgaben im Raum oder das BMU aufgrund des Schutzes der Meeres- und Küstenregionen?

onalen IKZM-Strategie wurde diese Haltung aber teilweise zurückgenommen und zugunsten eines breiter gefassten IKZM-Verständnisses – in dem die drei Bereiche des Nachhaltigkeitskonzeptes soziale, wirtschaftliche und ökologische Säule gleichberechtigt sind – ausgelegt. Grund dafür waren auch die Arbeitskreissitzungen und die Stellungnahmen verschiedener Akteursgruppen zu dem Entwurf der nationalen Strategie. Schließlich wurde im Jahr 2006 auf bundesdeutscher Ebene eine nationale Strategie für ein IKZM vom Bundeskabinett verabschiedet. Ein Hauptteil der Strategie wird durch die Bestandsaufnahme eingenommen, es folgen grundsätzliche Anmerkungen zum IKZM-Ansatz, eine kurze Analyse des bestehenden Instrumentariums und einige Vorschläge zur Umsetzung von IKZM auf subnationaler Ebene (vgl. BMU 2006a). – Auf ausgewählte Aspekte der Strategie wird weiter unten eingegangen. Zunächst folgt ein tabellarischer Überblick über die verschiedenen Beschlüsse, Forschungsarbeiten, Workshops und Konferenzen, die der nationalen Strategie voraus gingen:

Bundesdeutsche Ebene		
Jahr	Aktivität	Institution
1999	1. Nationale IKZM-Konferenz: „Integrated Coastal Zone Management – What lessons for Germany and Europe?“	Universität Kiel: FTZ Westküste
2001	Nordseekonferenz zum Küstenzonenmanagement	ARL + Niedersächsische Staatskanzlei
2001	Raumplanung auf dem Meer wird gefordert	MKRO
2002	Forschungsauftrag: „Szenarien und Strategien zur Raumnutzung in den deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszonen in Nord- und Ostsee“	BMVBW + BBR
	Rechtsgutachten: „Ausweisung von besonderen Eignungsgebieten für Offshore-Windkraftanlagen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone – Wahrung möglicher Belange der Bundesraumordnung.“	
ab 2003	Förderung des Forschungsvorhabens: „Integriertes Küstenzonenmanagement – Raumordnungsstrategien im Küstenbereich und auf dem Meer“. Vorlage mehrerer Berichte.	BMVBW + BBR
	Durchführung von Workshops: Oktober 2003 (Berlin) Feb/März 2005 (Berlin) August 2005 (Leck)	
ab 2003	Förderung des Projektes RETRO: Retrospektive Analyse von größeren Planverfahren in der Küstenzone unter der Perspektive IKZM-Tauglichkeit	BMBF
ab April 2004	Forschung für ein nachhaltiges Küstenzonenmanagement: Förderung der Verbundprojekte „Zukunft Küste – Coastal Futures“ und „IKZM-Oder“ sowie der Nachwuchsforschergruppe IMPULSE	BMBF
ab Herbst 2004 bis 04/2006	Entwicklung der nationalen IKZM-Strategie	BMU + UBA
	Abstimmung: BMU, UBA und BfN	
	Zwei Arbeitskreissitzungen mit ausgewählten Stakeholdern (26. April 2005 & 25. August 2005)	
	Möglichkeit (schriftliche) Stellungnahmen abzugeben	
	Abstimmung: BMU, UBA, BfN	
	Vorlage im Kabinett	
Verabschiedung der nationalen Strategie		
	Nationale IKZM-Strategie wird der Öffentlichkeit vorgestellt (27./28. April 2006)	
04/2005	Zehn Thesen zu Funktion und Grenzen von IKZM und zur Rolle der Raumordnung im IKZM-Prozess	Landesebene: Vertreter der Landesplanung (Küstenbundesländer)

04/2006	Nationale IKZM-Strategie verabschiedet	Bundeskabinett
04/2006	Antrag des Umweltausschusses „IKZM kontinuierlich fortentwickeln“ wurde im Bundestag angenommen.	Bundestag
04/2007	„Integriertes Küstenzonenmanagement – Was wurde bisher getan, was ist in Zukunft zu tun?“: Ergebnis: Gemeinsame Erklärung von Lübeck	ARL + Norddeutsche Küstenländer
04/2007	Beschluss des Bundesrates zur integrierten Meerespolitik der EU	Bundesrat
04/2008	Start des Projektes „Konzeption und Umsetzung eines länderübergreifenden IKZM-Kooperationsprozesses“	BMU + UBA
10/2008	Nationale Strategie für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere	Bundeskabinett
04/2009	Leitlinien für „Entwicklungsplan Meer“	Bundeskabinett
Ab 2009	Masterplan zur besseren Implementierung von IKZM in Ländern und Kommunen Einrichtung einer IKZM-Koordinierungsstelle (Küsten Kontor)	BMU + UBA mit IKZM-Beirat

Tab.18: Ausgewählte Etappen des IKZM auf bundesdeutscher Ebene.

Die Aufstellung der zeitlichen Entwicklung verdeutlicht, dass die deutsche IKZM-Politik klar von der europäischen Ebene beeinflusst ist bzw. als Reaktion auf europäische Vorgaben zu verstehen ist. Angesichts der Tatsache, dass auf nationalstaatlicher Ebene kein zentraler Akteur für Umweltpolitik vorhanden ist, sondern die Europäische Union Richtung und Tempo vorgibt (vgl. Knill 2008), erscheint diese abwartende Haltung verständlich. Inhaltlich jedoch ist das deutsche IKZM-Verständnis in vielerlei Hinsicht allgemeiner als vermutlich von der EU angedacht. Aufgrund der losen Kopplung an allgemeine – und daher fast immer konsensfähige – Nachhaltigkeitsziele (so auch Ott 2009) bleibt auch nach Verabschiedung der deutschen IKZM-Strategie unklar, welche bestimmbareren Ziele auf Ebene des Nationalstaates mit IKZM verfolgt werden sollen. So wurde auch, wie bereits angedeutet, die deutlich ökologische Ausrichtung nicht übernommen oder konkretisiert.

In der Definition von IKZM fällt auf, dass einerseits von einem informellen Prozess gesprochen wird, der aber gleichzeitig systematisch alle Entwicklungen koordinieren soll:

„Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) ist der dynamische, kontinuierliche, iterative, ausgewogene und vom Nachhaltigkeitsprinzip geleitete informelle Prozess der systematischen Koordination aller Entwicklungen im Küstenbereich in den durch die natürliche Dynamik und Belastbarkeit gesetzten Grenzen“ (BMU 2006a: 58).

Den IKZM-Ansatz lediglich auf einen informellen Prozess zu reduzieren, erscheint aus den bereits genannten Gründen kaum möglich, ist aber insofern konsequent, als dass in Deutschland bislang auch noch kein geeigneter legislativer Rahmen geschaffen wurde, um die Integrationsaufgaben zu erfüllen. Lediglich die Raumordnungspläne (als ein Steuerungsmechanismus unter mehreren) wurden auf den Küsten- und Meeresraum ausgedehnt. Möglicherweise veranlasste diese Tatsache den Bund dazu, von einer systematischen Koordinierung zu sprechen. (Eine systematische Koordinierung der Nutzungen im Meeresraum ist aber, wie in Kap. 3.2.2.1 gezeigt wurde, durch das derzeit geltende Recht nicht möglich).

Für die Durchführung der erforderlichen Koordinationsaufgaben stehen aus organisatorischer Perspektive prinzipiell zwei Varianten zur Verfügung: Es können neue Institutionen geschaffen werden, die möglichst viele Aufgaben und Zuständigkeiten abdecken. Diese Institution müsste sowohl Aufgaben der Bundesebene als auch der Landesebene übernehmen, um eine vertikale Integration gewährleisten zu können und würde damit zwangsläufig mit dem föderalen System kollidieren. Oder – dies ist die zweite Variante einer organisatorischen Lösung der Koordinationsanforderungen – es werden rein auf Freiwilligkeit basierende Informations- und Kommunikationsmechanismen etabliert, damit die bestehenden Institutionen sich besser abstimmen können. Von Bund und Län-

den wird diese Variante bevorzugt und gefordert (BMU 2006a). Eingerichtet ist ein derartiges Forum zum Informationsaustausch noch nicht vollständig, es laufen aber vorbereitende Arbeiten,⁷⁷ um die Einrichtung einer IKZM-Koordinationsstelle zu eruieren. Derzeit wird von Prognos eine Vernetzungsstelle (Küsten-Kontor) eingerichtet, das eine Informations- und Netzwerkfunktion übernehmen soll. Allerdings wird die Einrichtung eines Gremiums ohne Befugnisse angestrebt. Die Nachteile dieser Lösung werden gerade anhand der Raumordnung im Meeresraum offensichtlich: An der Tatsache, dass fünf Raumordnungspläne existieren, würde sich durch einen ständigen Dialogprozess nichts ändern.

Neben den wenig aussagekräftigen Darlegungen zu den Zielen eines IKZM und der organisatorischen Umsetzung, bleiben auch die Aussagen zur weiteren Verfahrensgestaltung mehr als unbestimmt. Zwar werden die zentralen Leitprinzipien von IKZM wie Kommunikation, Partizipation und Integration in der deutschen IKZM-Strategie genannt, darüber hinaus werden sie aber vor dem Hintergrund des deutschen Planungssystems nicht interpretiert oder operationalisiert. Auch wenn von einer allzu kritischen Analyse der IKZM-Strategie abgesehen werden sollte, weil es sich vorrangig um ein politisches Papier und nicht um eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Formen und Prozessen räumlicher Steuerung handelt, können einige Aussagen nicht unkommentiert hingenommen werden. So ist in dem Dokument beispielsweise die derzeitige Planungsrealität hinsichtlich des Partizipationsprinzips folgendermaßen umrissen:

„Grundsatz 3: Gute Partizipation und Kommunikation: Stärken: Eine breite, frühzeitige, umfassende und gleichberechtigte Beteiligung aller relevanten Politikbereiche, wirtschaftlichen Akteure, gesellschaftlichen Gruppen und Verwaltungsebenen in die verschiedenen Prozesse bei der Entwicklung des Küstenbereichs ist durch das vorhandene rechtliche Instrumentarium und die etablierte Praxis [...] grundsätzlich gegeben“ (BMU 2006a: 65).

Im vorigen Kapitel konnte dagegen gezeigt werden, dass die deutsche Teilnehmungspraxis keineswegs als frühzeitig, umfassend und gleichberechtigt charakterisiert werden kann. Genau hier lägen also wesentliche Leistungsgewinne, die durch IKZM zu erreichen wären. Wenn nun aber in der nationalen IKZM-Strategie festgestellt wird, dass die bestehenden Planungsverfahren bereits eine ausreichende und frühzeitige Beteiligung an den Entscheidungsprozessen ermöglichen, wird ein wesentlicher Leistungsgewinn gar nicht erst angestrebt, sondern im voraus vereitelt.

Immerhin wird eingestanden, dass

„trotz der Erweiterung und Stärkung der Teilnehmungsrechte in den vergangenen Jahren [...] aus dem Leitbild IKZM jedoch darüber hinaus gehende Ansprüche an die Ausgestaltung der Partizipation“ resultieren (BMU 2006a: 65).

Dass die Impulse zur Veränderung der Planungskultur in Deutschland bislang sehr verhalten angenommen werden, bekräftigt auch der Entstehungsprozess der IKZM-Strategie. Diese sollte nämlich laut EU-Empfehlung unter breiter Einbindung der organisierten Öffentlichkeit formuliert werden. Die Diskussionen zur deutschen IKZM-Strategie erfolgten aber weitgehend abgeschottet von der (organisierten und nicht-organisierten) Öffentlichkeit. Auch der IKZM-Arbeitskreis war sehr einseitig zusammengesetzt, wie die Tabelle (Tab.19) zeigt:

⁷⁷ Gemeint ist das Forschungsvorhaben des BMU und UBA mit dem Titel „Konzeption und Umsetzung eines länderübergreifenden IKZM-Kooperationsprozesses“. Wie im Juni 2008 bekannt wurde, plant das BMU eine IKZM-Koordinationsstelle einzusetzen, die den Dialogprozess zwischen den verschiedenen Akteuren steuern soll. Ebenfalls seit Mitte 2008 wird dazu von Prognos ein Forschungsvorhaben durchgeführt, das die organisatorischen und prozessualen Anforderungen an eine derartige Koordinationsstelle prüft. Im Rahmen dessen wurde das Küsten-Kontor entwickelt. Dieser gesamte Prozess, der der Umsetzung von IKZM dienen soll, wird federführend vom BMU/UBA durchgeführt. Unterstützt wird das BMU durch einen Projektbeirat, in dem betroffene Bundesressorts, die fünf deutschen Küstenländer und die kommunalen Spitzenverbände zusammengeschlossen sind. Der Projektbeirat „verstet sich dabei als fach- und länderübergreifendes Gremium, das als Botschafter und Anwalt für die Küste in Zukunft auch eine Initiatorfunktion besitzen sollte“ (www.ikzm-strategie.de/ikzm-stelle-projektbeirat.php).

Teilnehmer an den Arbeitskreissitzungen für die nationale IKZM-Strategie						
	Staat/ Hierarchie	Markt/ Wirtschaft	NGO/ Netzwerke	Regional- management/ Umsetzungsebene	Wissenschaft/ Forschung	Gesamt
AK-Sitzung 25.08.2005	23	3	2	0	9	38
AK-Sitzung 12.06.2007	17	3	2	1	9	31

Tab.19: Teilnehmer am Arbeitskreis nationale IKZM-Strategie. Eigene Zusammenstellung anhand der Teilnehmerlisten (www.ikzm-strategie.de).

An den Sitzungen haben vorwiegend Akteure aus dem politisch-administrativen System (Ministerien, Behörden, Ämter) teilgenommen, die hauptsächlich die Bundes- und Landesebene vertraten. Eine weitere größere Gruppe waren Vertreter aus Wissenschaft und Forschung. Steuerungsadressaten aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie generell Akteure der regionalen Ebene waren hingegen kaum vertreten.⁷⁸ Lediglich bei der letzten Sitzung, zu deren Zeitpunkt die Strategieformulierung bereits abgeschlossen war, war ein Regionalmanager anwesend.⁷⁹ Gleichwohl wird der Prozess als partizipatives Verfahren bezeichnet:

„Die Strategie einschließlich Bestandsaufnahme ist in enger Abstimmung mit den Bundesressorts, Küstenbundesländern, unter Beteiligung der Öffentlichkeit und unter Einbeziehung aller betroffenen Akteure formuliert worden“ (Quelle: www.ikzm-strategie.de, Zugriff im Oktober 2007).

Eine weitere Aussage soll beispielhaft herausgegriffen werden, die erstens auf die erhofften Leistungsgewinne durch Kommunikation und zweitens auf den Charakter des IKZM-Ansatzes verweist:

„Die nationale Strategie versteht Integriertes Küstenzonenmanagement als informellen und damit freiwilligen Ansatz [...]“. „IKZM ist [...] ein Instrument zur Konfliktlösung“ (BMU 2006a: 4).

Eingehend wurde in den vorigen Kapiteln dargelegt, dass informelle Instrumente zum überwiegenden Teil auf kommunikativen Prozessen basieren. Diese Kommunikation bedarf einer Gestaltung, damit sie zielgerichtet abläuft und Entscheidungsprozesse nicht systematisch verzerrt werden. Wie, mit wem und ob dialogbasierte Entscheidungsprozesse zukünftig initiiert werden, wird in der nationalen Strategie jedoch nicht dargestellt. – Auch hier wären konkretere Aussagen wünschenswert, um überzogenen Erwartungen (z.B. Konfliktlösung) vorzubeugen. Denn während einige Konflikte vermutlich durch Kommunikationsprozesse gelöst werden können, dürfte es gerade bei Verteilungskonflikten nahezu unmöglich sein (siehe Kap.4.2). Dies ist auch der EU bewusst, weshalb sie selbst IKZM nicht als ausschließlich informellen Ansatz charakterisiert, sondern die Notwendigkeit von legislativen Instrumenten betont.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann das Fazit gezogen werden, dass den Forderungen nach Integration, Partizipation, Kommunikation und partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der nationalen IKZM-Strategie zwar nicht offen widersprochen wird, ein tiefgehender Wandel der Entscheidungsstrukturen und -prozesse aber auch nicht gefördert wird. Zudem wird die IKZM-Strategie ihrem Titel nur bedingt gerecht: Weder ist eindeutig geklärt, was handlungsleitende Ziele und Visionen eines IKZM in den deutschen Küsten- und Meeresregionen sein sollen, noch wurden die Maßnahmen, die zu diesen Zielen hinführen sollen, ausreichend klar benannt. Lediglich die Bestandsaufnahme fällt sehr ausführlich aus. Als Ausgangspunkt oder Impulsgeber für wirkliche Veränderungen von

⁷⁸ Die regionale Ebene wird bei IKZM als sehr bedeutend angesehen, wäre also zwingend zu beteiligen.

⁷⁹ Der Regionalmanager stammt aus der Region Uthlande und schätzte die Arbeitskreis-Sitzung als wenig informativ und generell als zu weit entfernt von der regionalen Umsetzungsebene ein (Interview IHKO-06).

Entscheidungsprozessen in Küstenregionen eignet sich die IKZM-Strategie aber nicht. Es zeichnet sich jedoch ab, dass das für IKZM zuständige Ministerium (BMU) den Bedarf für eine Prozessgestaltung erkennt und deshalb eine IKZM-Koordinierungsstelle einrichtet. Ob raum- und umweltrelevante Entscheidungsprozesse allerdings von einem wirtschaftlich agierenden Beratungsunternehmen moderiert werden sollten, sei hier nur kritisch angedeutet.

5.1.1.3 IKZM auf Landesebene in Schleswig-Holstein

Von der Landesebene Schleswig-Holsteins wurde IKZM bereits im Jahr 2000 auf die politische Agenda gebracht; folgendes Verständnis von IKZM besteht:

„IKZM ist [...] die systematische Steuerung aller raumbedeutsamen Entwicklungen in der Küstenzone einschließlich des angrenzenden Meeresbereichs“ (Innenministerium Schleswig-Holstein 2003: 5).

Diese Definition kommt – zumindest rhetorisch – der Interpretation des IKZM-Ansatzes der vorliegenden Arbeit einigermaßen nahe, denn die systematische Steuerung aller raumbedeutsamen Entwicklungen bezieht sowohl Raum- und Fachplanung mit ein, als auch größere Einzelprojekte. Jedoch wird durch den Begriff Steuerung suggeriert, dass vor allem formale Verfahren, und weniger informelle Prozesse mit einbezogen werden. Bevor eruiert wird, ob die schleswig-holsteinische Politik der obigen Definition entspricht, gilt es die wesentlichen Etappen des Politikfeldes IKZM in Schleswig-Holstein nachzuzeichnen (vgl. Tab.20). Zunächst wird deutlich, dass auch in Schleswig-Holstein die Diskussionen und Aktivitäten in Folge des EU-Demonstrationsprogramms und des ersten Strategiepapiers der EU zu IKZM begannen. Von der Bundesebene ist die Landesebene – zumindest in zeitlicher Hinsicht – hingegen nur wenig beeinflusst; im Gegenteil: sie scheint dem Bund zeitlich immer etwas voraus.

Landesebene Schleswig-Holstein		
Jahr	Aktivität	Institution
2000	Gutachten zum Sachstand von IKZM in Schleswig-Holstein	Auftraggeber: Landesplanung, Auftragnehmer: Institut für Raum und Energie
2001	Informationsveranstaltung zum IKZM in Kiel	Landesplanung
2002	Befragung von Gebietskörperschaften, die von IKZM betroffen sind	Landesplanung
2003	Rahmenkonzept zum IKZM in Schleswig-Holstein	Landesplanung
2003	Koordinierungsstelle IKZM wird in der Landesplanung Schleswig-Holstein eingerichtet	Landesplanung
2004	Bilanzworkshop IKZM: „Standortbestimmung und Ausblick“	Landesplanung
2005	Benennung von IKZM-Ansprechpartnern in den Landkreisen	Landesplanung und Landkreise
2006	Raumordnungsbericht Küste und Meer	Landesregierung
ab 2007	Erarbeitung des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein	Landesplanung
2008	Maritimer Aktionsplan für Schleswig-Holstein	Landesregierung

Tab.20: Ausgewählte Etappen des IKZM auf Landesebene Schleswig-Holstein.

Die Anforderungen an und Potentiale von IKZM wurden durch ein Gutachten, eine Befragung der politisch-administrativen Akteure und im Rahmen einer Informationsveranstaltung ausgelotet. Auf diesen Vorarbeiten der Jahre 2000 bis 2002 basiert das Rahmenkonzept zu IKZM in Schleswig-Holstein. Drei Aspekte werden als charakteristisch für IKZM herausgestellt: Ganzheitlichkeit,

Netzwerkcharakter und Partizipation. Diese Elemente sollen laut Landesplanung Schleswig-Holstein die Schwächen der rein formalen Raumordnung ausgleichen, denn

„die größten Defizite werden in gescheiterten oder als nicht ausreichend empfundenen Abstimmungs- oder Beteiligungsprozessen gesehen“ (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2003: 10).

Die derzeitige räumliche Planungspraxis birgt also Defizite und IKZM wird als eine mögliche Lösung angeboten. Jedoch wird es im Rahmenkonzept bei diesen eher allgemeinen Aussagen belassen. Ähnlich wie bereits für die Bundesebene ermittelt, soll an den tatsächlichen Steuerungsprozessen wenig geändert werden:

„Die IKZM-Grundsätze sind in vielen Bereichen bereits in Rechtsvorschriften und Planungsverfahren implementiert“ (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2003: 13).

Während also einerseits betont wird, dass das derzeitige Planungssystem Mängel aufweist, wird mit dem zweiten Zitat der Eindruck erweckt, dass eine räumliche Ausweitung der bestehenden Planungsinstrumente auf das Küstenmeer ausreicht, um integriertes Management zu betreiben (vgl. Daschkeit 2004a: 55). Rhetorisch folgt das Land somit zwar dem politischen Mainstream, zeigt sich aber wenig aufgeschlossenen Planungsprozesse grundsätzlich zu überdenken. Sehr originell ist die Interpretation der europäischen IKZM-Empfehlung: „Sicherlich ist es ein Ziel [...] zu dokumentieren, dass Bund und Länder den Anforderungen bereits heute (mehr oder weniger) gerecht werden“ (Liebrenz 2003: 31).

Das heißt jedoch nicht, dass Schleswig-Holstein im Politikfeld IKZM vollkommen untätig ist. Drei Handlungsfelder wurden im Rahmenkonzept von 2003 benannt und sind mittlerweile verwirklicht: Es wurde a) eine Koordinierungsstelle für IKZM in der Landesplanung geschaffen, es wird b) derzeit das Landesentwicklungsprogramm auch auf das Küstenmeer ausgedehnt und es wurden c) bei den Landkreisen zentrale IKZM-Ansprechpartner benannt.⁸⁰ Damit wurden zumindest gewisse strukturelle Voraussetzungen für eine vertikale und räumliche Integration geschaffen, die sich aber auf das politisch-administrative System beschränken und kaum mit Leben gefüllt wurden. Auch die im Rahmenkonzept IKZM herausgearbeitete Prozessorientierung bleibt ohne weitere Konkretisierung oder gar Realisierung: Die Forderung nach verstärkter Partizipation und einer verbesserten Informationslage der Interessierten und Betroffenen wird weder erneut aufgegriffen noch durch Maßnahmen gefördert. Auch wer an etwaigen IKZM-Netzwerken konkret zu beteiligen ist, wie dies bewerkstelligt werden soll und um welche Verhandlungsgegenstände es dabei gehen kann, wird nicht weiter definiert.

IKZM – zuvor von der Landesregierung definiert als Kommunikationsprozess – muss ohne (regelmäßigen) Dialog zwischen relevanten Akteuren auskommen. In einem Treffen des IKZM-Beirates⁸¹ der Westküste heißt es dazu:

Es wird angeregt „Fragen an die Landesregierung zu formulieren, [denn] das Rahmenkonzept der Landesregierung reicht nicht aus, um die konkrete Arbeit der in IKZM-Prozessen

⁸⁰ Ein Grund für die Ernennung von IKZM-Beauftragten auf Kreisebene ist folgender: „Wir hatten [...] das Problem, dass wir in den Kreisen nicht so richtig Ansprechpartner hatten“ (Interview IHKO – 08). Dies liegt (auch) an der Organisation der Regionalplanung, die vom Land Schleswig-Holstein übernommen wird. Deshalb wurden die Landkreise Schleswig-Holsteins im Jahr 2005 mit der Bitte, dass jeder Landkreis einen „IKZM-Beauftragten“ benenne, angeschrieben. Das dadurch zustande gekommene Gremium soll sich nun zwei Mal im Jahr zu einem Informationsaustausch treffen. Die IKZM-Koordinierungsstelle erhofft sich dadurch tiefere Einblicke in die Aktivitäten der Regionen, damit sie diese wiederum gezielt unterstützen kann. Damit ein querschnittsorientierter Informationsaustausch gelingt, ist es erforderlich, dass innerhalb der Landkreise ebenfalls ein übergreifender Informationsaustausch stattfindet. Bislang sei – so die Auskunft aus der IKZM-Koordinierungsstelle – dieses Anliegen aber noch nicht in den Landkreisen angekommen. Vielmehr stünden einem integrierten Vorgehen auf regionaler Ebene innerhalb der Kreisverwaltungen recht starke Ressentiments gegenüber (Interview IHKO – 08).

⁸¹ In dem IKZM-Beirat ist ein kleiner Kreis von regionalen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft organisiert.

involvierten Akteure zu unterstützen“ (Internes Protokoll des IKZM-Beirates am 11. Juli 2006).

Für das Management auf regionaler Ebene wird damit folgender Handlungsrahmen aufgespannt: Die Landesregierung unterstützt die Leitprinzipien von IKZM rhetorisch, jedoch stehen für die Prozessgestaltung keine Ressourcen zur Verfügung. Abgesehen von der Benennung einer Koordinierungsstelle wurden keine strukturellen oder prozessualen Voraussetzungen geschaffen. Eher scheinen die derzeitigen Strukturen neuen, integrierten Ansätzen entgegenzustehen, denn die für IKZM notwendigen starken Regionen verfügen aufgrund der rechtlich-administrativen Zuordnung der Regionalplanung zur Landesebene kaum über einen Handlungsspielraum. Selbst wenn also „von unten“ der Bedarf einer stärkeren Vernetzung und Zusammenarbeit gesehen wird, fördern die Rahmenbedingungen die Kommunikation zwischen Landesebene und regionaler/lokaler Ebene und innerhalb der Ebenen kaum.

Dennoch beschäftigen sich zwei Regionen in Schleswig-Holstein⁸² intensiv mit Land-See übergreifenden Aspekten, verfolgen einen integrierten Ansatz und agieren in Akteursnetzwerken. Insofern weisen die Steuerungsformen und -prozesse Ähnlichkeiten zum IKZM-Konzept auf. Im Folgenden wird die Region Uthlande vorgestellt und hinsichtlich der bereits erarbeiteten Kategorien (Kap. 4) analysiert. Zuvor soll aber noch auf zwei in jüngster Zeit angestoßene Aktivitäten auf Landesebene eingegangen werden, da daraus in der Zukunft möglicherweise weitere Impulse für IKZM hervorgehen: Zu nennen ist der Landesentwicklungsplan und der Aktionsplan zur Meerespolitik in Schleswig-Holstein.

Ende 2007 wurde von der Landesregierung Schleswig-Holsteins der Entwurf des Landesentwicklungsplans (LEP) beschlossen. Der LEP reicht bis ins Jahr 2025 und legt die Entwicklungsziele und -leitlinien des Landes fest.⁸³ Drei Elemente werden besonders betont: a) Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung, b) Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels sowie c) Klima- und Ressourcenschutz. Für ein integriertes Küstenzonenmanagement ist der LEP insofern von Bedeutung, weil das Küstenmeer in die Planung erstmals mit einbezogen wurde. Damit wird der zentrale Gedanke von IKZM eine Integration der Land-See-Aspekte voranzutreiben, aufgegriffen. Mit dem LEP werden zudem auch andere Neuerungen – die für einen Wandel im Planungsverständnis stehen – angestrebt:

- Der Landesregierung geht es nicht mehr vorrangig um eine Ordnung, sondern um eine Entwicklung der Räume.
- Dafür werden neue Instrumente eingeführt, die die interkommunale und regionale Kooperationen fördern sollen,
- womit gleichzeitig die regionale Ebene gestärkt werden soll.
- Die Einbeziehung der Gebietskörperschaften, der organisierten und nicht-organisierten Öffentlichkeit soll bei der Planerarbeitung verbessert werden.
- Zudem sollten die unterschiedlichen Raumnutzungen bereits bei der Erarbeitung des LEP miteinander abgestimmt werden.

Diese aufgezählten Neuerungen des LEP zeigen, dass sich derzeit die räumliche Planung im Land Schleswig-Holstein verändert. Die Grundzüge dieser Veränderung wurden bereits in Kapitel 3 erarbeitet und können durch folgende Stichworte zusammengefasst werden: *Stärkung der Entwicklungsfunktion, Regionalisierung, Akteursorientierung und Integration.*

⁸² Gemeint sind die KERN-Region und die nordfriesischen Inseln und Halligen.

⁸³ Nach Inkrafttreten soll der LEP den Landesraumordnungsplan von 1998 und seine Teilfortschreibungen ersetzen. Dabei bezieht der LEP explizit neuere Entwicklungen auf europäischer Ebene ein (EUREK, IKZM, Lissabon-Strategie, das Grönbuch zur Meerespolitik, die EU-Meeresstrategie richtlinie, Territoriale Agenda der EU, usw. (vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Entwurf der LEP 2007)).

Neben dem LEP, der das zentrale Instrument der räumlichen Steuerung auf Landesebene ist, ist als eine weitere Aktivität der Landesregierung Schleswig-Holstein der Aktionsplan zur Meerespolitik möglicherweise von Bedeutung für ein IKZM. Mit dem Aktionsplan knüpft Schleswig-Holstein direkt an die EU-Aktivitäten zur Meerespolitik (Blaubuch) an (Beschluss auf der 76. Sitzung des Landtages vom 14. Dezember 2007). Mit dieser Initiative strebt Schleswig-Holstein eine Vorreiterrolle in den maritimen Regionen Europas an,⁸⁴ wobei ein „Good-Governance-Ansatz“ im Küstenraum (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2008: 4) verfolgt werden soll, unter dem Folgendes zu verstehen ist:

Die Landesinitiative „dient einer transparenten und effizienten Vernetzung der unterschiedlichen politischen Zuständigkeitsbereiche rund um die Meere. Ihr Ziel ist, eine strukturierte integrierte und innovative Meerespolitik zu befördern und auch überregional die maritimen Kompetenzen Schleswig-Holsteins zu demonstrieren“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 2008: 4).

Zur weiteren Umsetzung der Good Governance im Küstenraum wurde von der schleswig-holsteinischen Landesplanung der Umweltforschungsplan (UFOPLAN) „Masterplan zur besseren Implementierung von IKZM in Ländern und Kommunen“ angeregt. Weitere Informationen zu Zielrichtung und Inhalt dieses Projektes liegen bislang nicht vor.

In der Gesamtschau weisen die genannten Aktivitäten der Landesebene Schleswig-Holstein darauf hin, dass Küstenregionen mit ihren besonderen Bedingungen und Ansprüchen an die räumliche Steuerung auf die politische Agenda gelangt sind. Zum Ausdruck kommt auch, dass die Notwendigkeit erkannt wurde, eine Integration von Sektorstrategien und -politiken voranzutreiben. Das Vorgehen der Landesplanung Schleswig-Holstein ist allerdings bislang sehr an der Nachjustierung der förmlichen Planverfahren orientiert. Dadurch werden – nach Ansicht der Autorin – Chancen für innovative Land-Meer-übergreifende Steuerungsprozesse, die den Prinzipien von IKZM folgen, nicht wahrgenommen.

5.1.1.4 Aktivitäten und Regionalkonzepte an der schleswig-holsteinischen Westküste

An dieser Stelle soll ein kurzer Überblick über Aktivitäten und Regionalkonzepte an der schleswig-holsteinischen Westküste ausreichen, da weiter unten vertieft auf die Region Uthlande eingegangen wird.

An der Westküste Schleswig-Holsteins wird IKZM in mehreren Regionalen Entwicklungskonzepten⁸⁵ (REK) erwähnt; eine Veranstaltungsreihe, die Anfang 2004 stattgefunden hat, widmete sich ausschließlich dem IKZM-Ansatz. Ebenfalls im Jahr 2004 erschien der Handlungsrahmen des REK Nordfriesland, der dezidierte Empfehlungen für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung enthält. In diesem Dokument wird IKZM als Querschnittsaufgabe definiert und laut Gutachter gilt es dringend, die Information und Kommunikation über küstenrelevante Themen zu verbessern, wofür wiederum geeignete Strukturen geschaffen werden müssen (vgl. Institut für Raum und Energie, REK Nordfriesland 2004: 24).

Das REK wurde im Auftrag der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Nordfriesland erstellt; es richtet sich an alle regionale Akteure, die – aufgrund der zunehmenden Standortkonkurrenz – ihre regionalen Potenziale bündeln sollen. Dabei soll das REK selbst einen „Zielkorridor für die Zukunftsentwicklung“ darstellen und zu Innovationen anregen (ebd. 2004: 11). Das REK wurde in einem eineinhalb Jahre dauernden Prozess mit regionalen Akteuren (Expertengespräche, Workshops, Round-Table-Gespräche) erstellt. In dem REK wurden mehrere Handlungsfelder identifiziert, die im Folgenden näher analysiert werden: Interkommunale Kooperation wird als Grundbedingung für

⁸⁴ Siehe <http://www.sh-landtag.de/infotehk/wahl16/drucks/1700/drucksache-16-1759.pdf> und <http://www.sh-landtag.de/infotehk/wahl16/drucks/1800/drucksache-16-1850.pdf>

⁸⁵ Regionale Entwicklungskonzepte (REK) werden zwar im ROG als Instrument der Regionalplanung aufgeführt, sie entfalten dennoch keine Rechtsverbindlichkeit und zählen daher zu den informellen Instrumenten der Raumordnung (vgl. Kap.3.1.2.1).

eine zukunftsfähige Entwicklung gesehen (ebd. 2004: 104ff.) und die Region Uthlande wird dabei als ein Schwerpunktgebiet benannt. Explizit wird auch ein Bezug zu IKZM hergestellt, wobei Informationsveranstaltungen durchgeführt werden sollen (und auch wurden) und IKZM-Strukturen aufgebaut werden sollten.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über regionale Planungs- und Entwicklungskonzepte; in der rechten Spalte ist stichpunktartig aufgeführt ob und wie IKZM erwähnt wird.

Regionale Ebene: Schleswig-holsteinische Westküste		
Jahr	IKZM-relevante Aktivitäten und Planungskonzepte (Auswahl)	Bezug zum IKZM-Ansatz
2002	Regionalplan für den Planungsraum Nord	IKZM wird nicht erwähnt
2002	„Regionales Entwicklungskonzept Uthlande“, erstellt für die Bewerbung im Programm „Regionen Aktiv“	IKZM ist ein Leitbild / Ziel, wird in Bezug zum Küstenschutz gesetzt, keine Definition des Ansatzes
2003	„Entwicklungskonzept Westküste“ Zusammenführung des REK Dithmarschen und REK Nordfriesland	IKZM wird nicht explizit erwähnt; Schwerpunkt des Konzeptes liegt auf Wirtschaftsförderung
2003	REK Nordfriesland, Regionsanalyse	Empfehlung: IKZM etablieren, um Entwicklungen im Küstenraum zu steuern
2004	Informationsveranstaltungen in Leck (NF), Föhr und Sylt, im Auftrag der Region Uthlande, im Rahmen des Programms „Regionen Aktiv“	Information über IKZM, Abfrage von Problemen und Themen, Erarbeitung von Handlungsempfehlungen
2004	REK Nordfriesland, Handlungsrahmen	Hinsichtlich eines IKZM wurden klare Empfehlungen abgegeben: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bildung einer IKZM-Modellregion Uthlande, zur innerregionalen Abstimmung und Vernetzung ▪ Erarbeitung einer regionalen IKZM-Strategie, Aufbau von IKZM-Strukturen
2008	„Nachhaltigkeitsstrategie Biosphäre Halligen“, im Rahmen der „AktivRegion Uthlande“	Der Begriff IKZM wird nicht genannt; es wird eine Strategie für die Halligen Nordfrieslands entwickelt, die sich am Leitbild der Nachhaltigkeit orientiert
2008	Integrierte Entwicklungsstrategie im Rahmen des ELER-Förderprogramms AktivRegion	IKZM zu praktizieren ist explizites Ziel; thematischer Fokus liegt auf Küstenschutz und Naturschutz

Tab.21: IKZM an der schleswig-holsteinischen Westküste: Aktivitäten und Handlungskonzepte.

5.1.2 Stand und Perspektiven von IKZM

Auf den vorigen Seiten konnte gezeigt werden, dass von der EU bis zur regionalen Ebene alle Entscheidungs- und Handlungsebenen IKZM als möglichen Steuerungsansatz in Küstenregionen aufgreifen. Während jedoch auf europäischer Ebene der IKZM-Ansatz auch auf eine ökologische Ausrichtung räumlicher Steuerung im Küstenraum abzielt, wird in Deutschland der IKZM-Ansatz vor allem aus raumplanerischer Sicht diskutiert (Fragen der Koordination überwiegen, kaum materielle Zielvorgaben). Entsprechend findet auch die notwendige Diskussion über die von der EU geforderte Umgestaltung des deutschen Raumordnungs- und Umweltrechtes nicht statt – obwohl die IKZM-Empfehlung bereits im Jahr 2002 ausgesprochen wurde und die Erkenntnisse des Demonstrationsprogramms sogar schon seit 10 Jahren bekannt sind.

Dass die deutsche IKZM-Politik kaum Fortschritte (im Vergleich zur anspruchsvollen EU-Politik) zu vermelden hat, zeigen die entsprechenden Papiere von Bund und Land (nationale IKZM-Strategie, Rahmenkonzept IKZM in Schleswig-Holstein). Auch wenn sich die Dokumente auf den ersten Blick auf die Vorgaben der EU (Durchführung einer Bestandsaufnahme und Entwicklung einer IKZM-Strategie)⁸⁶ beziehen, enthalten sie keine präzisierenden Vorschläge für Zielvorgaben oder Prozessgestaltung. Somit gibt es noch erhebliche Defizite in der Politikkonkretisierung und -umsetzung auf nationaler und subnationaler Ebene zu beseitigen (vgl. auch Bosecke 2005: 106f).

⁸⁶ Auch die übrigen Küstenbundesländer greifen IKZM auf; der Stand bis 2004 ist in Daschkeit (2004a) dokumentiert.

Im Folgenden werden einige Aspekte der IKZM-Mehrebenenpolitik ausgewählt und mit empirischen Befunden kritisch hinterfragt.⁸⁷

- Wissensproblem und Bekanntheitsgrad des IKZM-Ansatzes

Eine schriftliche Befragung unter den IKZM-Experten, die den Stand und die Perspektiven von IKZM im Jahr 2007 ausgelotet hat (Bruns 2007a, 2007b) ergab, dass nur 40% der Befragten der Aussage zustimmen, grundlegende Probleme in Küstenregionen seien bekannt (vgl. Abb.16). Noch weniger Befragte (13%) meinen, dass der Bedarf für einen integrierten Verfahrensansatz erkannt ist. Eine wesentliche Forderung der Befragten ist daher, bestehende Wissensdefizite über die besonderen Probleme in Küstenregionen und mögliche Lösungsstrategien zu erarbeiten. Auch Bray et al. (2007)⁸⁸ konnten zeigen, dass vielen Akteuren im Küstenraum der IKZM-Ansatz unbekannt ist: Die Fragen, die sich explizit auf IKZM beziehen wurden von einem Großteil der rund 220 Befragten aus Wissensmangel nicht beantwortet. Die wenigen Personen, die geantwortet haben, beurteilen IKZM als wenig bekannten Managementansatz (vgl. Bray et al. 2007: 13).

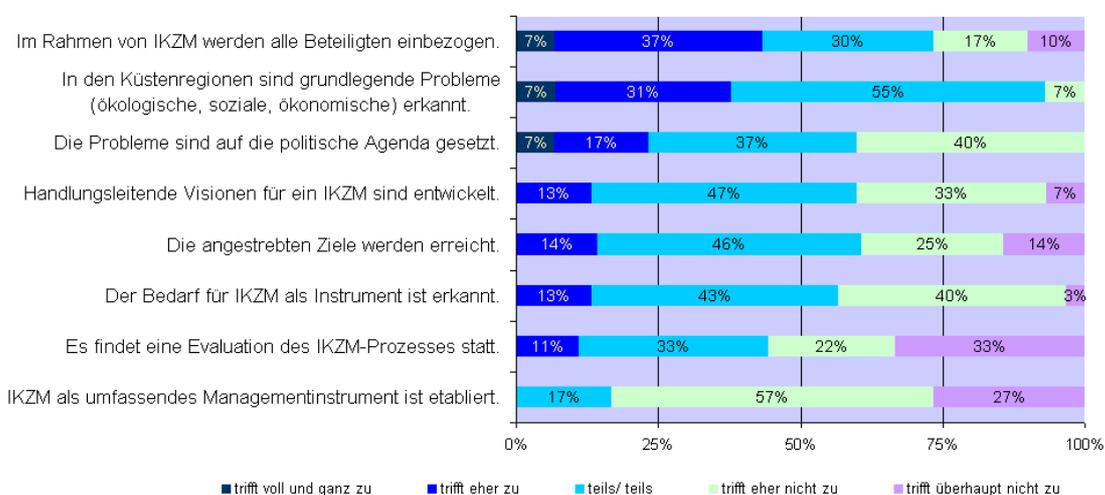


Abb.16: Derzeitiger Stand von IKZM – Einschätzung von IKZM-Experten (Stand 2007).

- Institutionelle Verankerung von IKZM

Einige der befragten IKZM-Experten fordern außerdem, dass der IKZM-Ansatz eine formelle Rechtsgrundlage erhält. Sie verweisen darauf, dass Integration und sektorübergreifende Koordination nur legislativ zu lösen ist. In dieser Weise stellt auch die Europäische Union den IKZM-Ansatz dar. Als ein weiterer Schritt sei die institutionelle Verankerung von IKZM anzustreben (vgl. Abb.17). Beide vorgeschlagenen Maßnahmen, würden zu der zwingend notwendigen Verbindung von informellen Instrumenten zwecks Information und Abstimmung mit dem formalen Planungssystem führen.

⁸⁷ Während der Konferenz „Integriertes Küstenzonenmanagement – Was wurde bisher getan, was ist in Zukunft zu tun?“ wurde ein kurzer Fragebogen unter den Teilnehmern verteilt. Wie bereits in Kapitel 2.3 dargelegt, nahmen an der Konferenz zentrale Akteure für die Umsetzung eines IKZM teil. Insgesamt gaben 30 Personen von insgesamt rund 80 Anwesenden einen ausgefüllten Fragebogen zurück – dies entspricht einer Quote von 37,5 %. Einzelheiten der Befragung, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann, sind in Bruns (2007a und 2007b) zu finden.

⁸⁸ Bray et al. befragten im Jahr 2006 Akteure des gesamten deutschen Küstenraums (vornehmlich aus dem administrativen Bereich) über die Perspektiven von „ihrer“ Küstenregion (vgl. Bray et al. 2007).

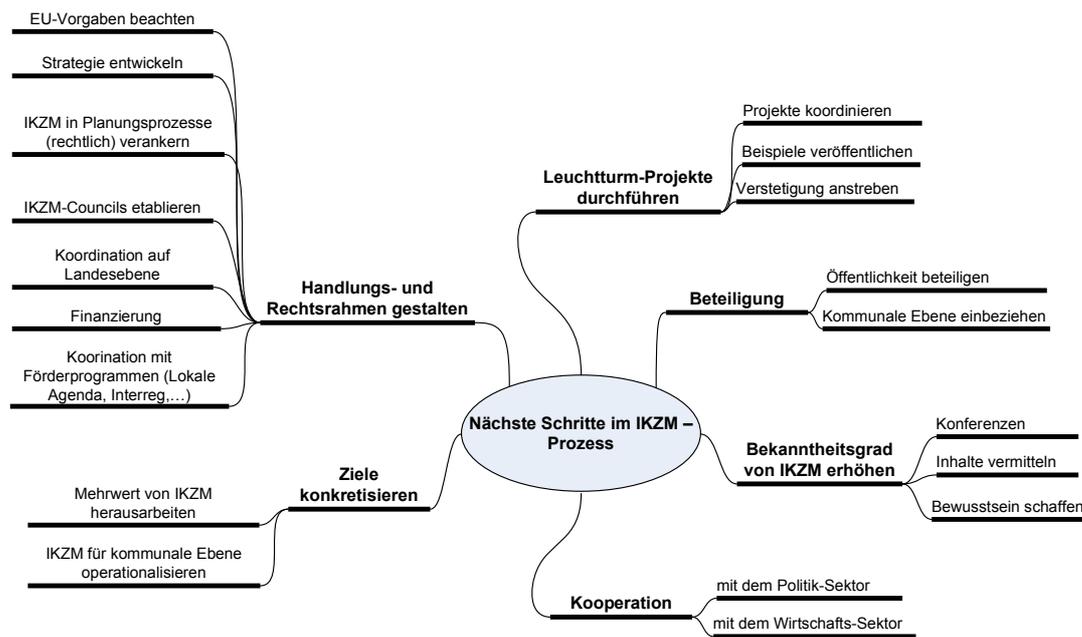


Abb.17: Notwendige Schritte nach Meinung der IKZM-Experten (ARL Konferenz Lübeck) auf dem Weg zu IKZM.

- **Integrationsprinzip**
Um den hohen Anspruch des Integrationsprinzips erfüllen zu können, sehen die befragten Akteure, die Einrichtung eines IKZM-Koordinierungsgremiums („IKZM-Council“) mit weitreichenden Kompetenzen als zielführende Maßnahme an.⁸⁹ Zu bedenken ist, dass die konsequente Etablierung eines solchen Gremiums mit Entscheidungsbefugnissen zur Ausbildung eines weiteren Planungsraumes führen würde. Woran sich unmittelbar die Frage anschließen würde, wie ein solcher Planungsraum Küste und Meer in das föderal organisierte terrestrische Planungssystem eingepasst werden könnte. Denn eine Koexistenz mehrerer Planungsräume würde – ähnlich wie bei der Flussgebietsbewirtschaftung infolge der Wasserrahmenrichtlinie – neue Koordinationsprobleme mit sich bringen.
- **Rechtlicher Status des IKZM-Ansatzes**
Das zunächst von der Bundes- und Landesebene favorisierte Vorgehen, in dem ausschließlich auf Freiwilligkeit bei der Umsetzung von IKZM gesetzt wird, wird nicht von allen Akteuren im Küstenraum als geeignet angesehen. Wie die Analyse der europäischen Dokumente zeigte, scheint dies von der EU selbst auch nicht zwingend gewollt, wengleich die Empfehlung zum soft-law zählt. Von den befragten Personen wird zudem angemahnt, dass es an einem strategischen Gesamtkonzept auf Bundesebene mangle und infolgedessen auch keine geeigneten Anreizmechanismen (z.B. Förderprogramme) existierten.
- **Instrumente und Modellprojekte**
Zwar wurden auf Bundesebene erste Schritte zur Ausdehnung der terrestrischen Planungsinstrumente auf Küsten- bzw. Meeresräume unternommen; wie aber schon diskutiert wurde, konnten die grundlegenden Defizite der formalen Planung damit aber nicht behoben werden. Denn die bisherigen Instrumente der Raum- und Umweltplanung weisen erhebliche Defizite auf. Folglich bleibt der Bedarf zur weiteren Überarbeitung der Instrumente und der Anpassung von Koordinationsmechanismen nach wie vor bestehen. Parallel zur Entwicklung eines geeigneten Steuerungsansatzes, fordern die befragten Personen Modellprojekte durchzuführen, die

⁸⁹ Dies steht also im Gegensatz zu den derzeitigen Bestrebungen eine IKZM-Koordinationsstelle ohne Befugnisse einzurichten.

auf den IKZM-Prinzipien beruhen. Die dort gewonnenen Erkenntnisse könnten wiederum in die Verbesserung des IKZM-Steuerungsansatzes zurückfließen. Dieses Vorgehen entspricht dem zuvor identifizierten Paradigma der *Strategischen Planung*, in dem mittel- bis langfristiges Vorgehen mit kurzfristig umzusetzenden Projekten verbunden werden.

- **Regionale Handlungsebene**
Wichtig für die Lösung von Problemen im Küstenraum ist, dass die für ein integriertes Vorgehen relevanten Handlungsebenen gestärkt werden. So müsse nach Meinung der Befragten erstens die kommunale Ebene gezielt angesprochen und eingebunden werden und zweitens die regionale Handlungsebene gestärkt werden. Hier liegt eine erhebliche Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit (vgl. Kap. 3), denn gerade in Schleswig-Holstein ist die regionale Ebene schwach aufgestellt, wodurch die vertikale Kommunikation und Koordination erschwert wird. Positiv ist zu werten, dass die einzurichtende IKZM-Koordinierungsstelle insbesondere die regionale und lokale Ebene in den Blick nehmen will (vgl. Prognos AG 2009: 10).
- **Einbindung der Akteure**
Trotz aller Unterschiede in Interpretation und Reichweite des IKZM-Ansatzes, besteht doch Eignigkeit, dass partizipative und kooperative Steuerungselemente zentrale Kennzeichen sind. Wie die kritische Diskussion des Partizipationsprinzips zeigte, zielt die europäische Union mit der Gemeinschaftspolitik (SUP-RL, Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL, WRRL, Aarhus-Konvention, etc.) deutlich über bisherige deutsche Instrumente zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinaus. Insofern erscheint die Forderung der Befragten, dass die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ausgeweitet werden muss, nachvollziehbar.

Umsetzung von IKZM im Mehrebenensystem

Die Mehrebenenanalyse zur Umsetzung des IKZM-Ansatzes auf Bundes- und Landesebene Schleswig-Holsteins zeichnet – verbunden mit den Ergebnissen der Befragung – ein ambivalentes Bild: Einerseits sind die Ansprüche und Erwartungen an den IKZM-Ansatz sehr hoch, schließlich will die Europäische Union nichts Geringeres als die Umweltprobleme im Meeres- und Küstenraum lösen sowie die Raumnutzungen koordinieren. Andererseits kommt es in Deutschland nur zu einer zögerlichen Konkretisierung und Umsetzung des IKZM-Ansatzes.⁹⁰

Offensichtlich entfaltet die unverbindliche IKZM-Empfehlung zu geringe Anreize für eine Umsetzung. Dabei ist zu bedenken, dass die europäischen Mitgliedstaaten versuchen, „die notwendigen institutionellen Anpassungen zu vermeiden bzw. so weit wie möglich zu reduzieren“ (Knill 2008: 215). Denn eine konsequente Anwendung des Integrationsprinzips in einem neuen „Planungsraum Küste und Meer“ würde vermutlich zu einer Reform des gesamten Raum- und Umweltrechts führen und auch die Verwaltungsstrukturen und -verfahren betreffen. Zudem kann bislang noch nicht im Detail abgesehen werden, welche weiteren rechtlichen Vorgaben die Europäische Union zukünftig für das Management in Küsten- und Meeresräumen erlässt, was die Mitgliedstaaten dazu veranlasst abzuwarten.

Für die regionale Ebene ergibt sich das Paradox, dass sie einerseits nach den Grundsätzen des IKZM-Konzepts handeln soll, sie andererseits keine Antworten auf grundlegende Fragen wie Ziele, geeignete Organisationsformen und Prozessgestaltung erhält. Gleichwohl existieren in Schleswig-Holstein regionale Managementprozesse im Küstenraum, die vor dem Hintergrund der IKZM-Prinzipien analysiert werden können. Mit dieser Perspektive sollen die derzeit ablaufenden Managementprozesse auf den nordfriesischen Inseln und Halligen betrachtet werden. Aus der Analyse lassen sich wertvolle Hinweise für die Politikgestaltung und -umsetzung im Sinne eines IKZM ableiten.

⁹⁰ So macht die Befragung vor allem auf Defizite aufmerksam, die im Wesentlichen bereits durch das EU-Demonstrationsprogramm herausgearbeitet wurden.

5.2 IKZM in der Region Uthlande

Nachdem auf den vorherigen Seiten der Stand und die Perspektiven des IKZM-Ansatzes im Mehrebenensystem in den Blick genommen wurde, stehen nun die Inseln und Halligen in Nordfriesland im Fokus. In dieser Region sind seit Ende der 1990er Jahre aus einer Bottom-up-Bewegung ein Regionalmanagement hervorgegangen. Neben der Analyse der Aufbaustrukturen wird die interne Dynamik der institutionellen Lösungen in der Region Uthlande untersucht.⁹¹

5.2.1 Nordfriesische Inseln und Halligen – Die Uthlande

Nur kurz soll an dieser Stelle die Region mit ihren prägenden Eigenschaften und den daraus abgeleiteten spezifischen Nutzungen, Problem- und Handlungsfeldern vorgestellt werden.⁹² Die ökologische Einzigartigkeit des Wattenmeeres – es handelt sich um die größten zusammenhängenden Wattflächen weltweit – ist dabei auf übergeordneter Ebene zu nennen. Die nordfriesischen Inseln und Halligen liegen im Nordwesten Deutschlands, im Bundesland Schleswig-Holstein und im Landkreis Nordfriesland mitten im Wattenmeer. Daraus leitet sich die Bezeichnung der Inseln und Halligen als „Region Uthlande“ ab. Uthlande bedeutet so viel wie ‚dem Festland vorgelagert‘ oder ‚Außenlande‘. In der Region Uthlande leben und arbeiten fast 36.000 Menschen auf 320 qkm. Die Inseln und Halligen liegen fernab aller Verkehrswege und sind – bis auf Sylt – nur durch Fähren mit dem Festland verbunden (vgl. Anhang 9.2).



Abb.18: Die Region Uthlande. Quelle: http://www.aktivregion-uthlande.de/fileadmin/images/NFH_Karte-2a.gif

Die Inseln und Halligen bilden dadurch eine periphere Region, die aufgrund der niedrigen Bevölkerungsdichte als ländlich zu typisieren ist⁹³ und in sehr kleinteiligen politisch-administrativen Gefügen agiert: Lediglich 3 Ämter, 2 Städte und 24 Gemeinden lenken die Entwicklung der Region. Trotz der Kleinteiligkeit und geringen Ausdehnung der Inseln und Halligen sowie dem Umstand dass sie nur einen Teil des Landkreises Nordfriesland ausmachen, wird im Folgenden doch von Region gesprochen. Folgende Nutzungen bzw. Nutzungsmuster sind prägend für die Region:

Die Besiedlung und Inwertsetzung der Inseln und Halligen sowie der gesamten Küstenregion ist eng mit dem Küstenschutz verbunden und in der heutigen Art und Weise nur durch ihn möglich; daher ist der Küstenschutz von existentieller Bedeutung für die Region. Während die Festlands-

⁹¹ Zentrale Akteure der Region Uthlande beschreiben die Zusammenarbeit in der Region als IKZM. Beispielsweise äußerte sich die hauptamtliche Mitarbeiterin des Regionalbüros Uthlande auf der Konferenz „Nationale IKZM-Strategie“ im Frühjahr 2005 (Berlin, BMVBW) folgendermaßen: „IKZM wurde von den Vertretern der Euregio – die Watten und der Insel und Halligkonferenz von Beginn an als sinnvolles Managementinstrument erkannt, um die bereits vorhandenen meist voneinander getrennt stattfindenden Entscheidungsfindungen integriert abwickeln zu können“. Weiter heißt es: „Wir sind dabei inhaltlich und praktisch zu „üben“, unsere Problemfelder mit Hilfe der IKZM Strategie zu lösen“.

⁹² Eine ausführliche Beschreibung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen der schleswig-holsteinischen Westküste wurde innerhalb des Projektes ‚Zukunft Küste – Coastal Futures‘ von Zahl et al. (2005) angefertigt; zudem sind die küsten-spezifischen Nutzungen ausführlich in der Raumordnerischen Bestandsaufnahme für die deutschen Küsten- und Meeresbereiche dargestellt worden (vgl. Gee et al. 2006).

⁹³ Eine Typisierung des ländlichen Raums stützt sich auf demographische Kennwerte, um ländliche Räume gegen städtische Räume abzugrenzen (vgl. Grabski-Kieron 2007: 604). Die Bevölkerungsdichte in den beiden Westküsten-Landkreisen ist mit unter 100 Einwohnern/km² gering (Dithmarschen 96 Personen/km², Nordfriesland 81 Personen/km²) und zählt damit zum ländlichen Raum.

küste heute durchgängig von einem Landesschutzdeich umgeben ist, stellen auf den Inseln in weiten Teilen Dünen einen wichtigen Schutz dar. Halligen haben die Besonderheit, dass die Gebäude auf sturmflutsicheren Warften stehen. Ein zusätzlicher Schutz wird durch das Vorland, die Salzwiesen, geboten. Die aktuell gültigen Ziele und Leitlinien für den Küstenschutz sind im Generalplan Küstenschutz festgeschrieben (MLR 2001). Küstenschutzstrategien werden auch aufgrund der möglichen Folgen eines Klimawandels in Küstenregionen vermehrte Aufmerksamkeit geschenkt.

Die landschaftliche Eigenheit und das besondere Klima der Nordseeregion bringen mit sich, dass die Region für Tourismus und Gesundheitswirtschaft außerordentlich attraktiv ist. Seit dem 19. Jahrhundert stellen diese Wirtschaftsbereiche ein wichtiges Standbein für die Region dar. Nach der Wiedervereinigung stand der touristische Wirtschaftssektor kurzzeitig einer sinkenden Bettenauslastung gegenüber, weil die Ostseeregion in den neuen Bundesländern eine neue Konkurrenz darstellte (vgl. Ziesemer et al. 2005). Was zunächst als Krise empfunden und artikuliert wurde, scheint nun langsam als Chance zur Neubestimmung des Images umzuschwingen. Nach wie vor wird im Tourismussektor ein Großteil der regionalen Wertschöpfung erzielt.

Bei der Region handelt sich um einen ländlichen Raum, der aufgrund seiner guten Marschböden intensiv landwirtschaftlich genutzt wird: In der Region Uthlande liegt der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei ca. 60%. Während die Marscheninseln und -halligen einen höheren landwirtschaftlichen Flächenanteil aufweisen, haben die Geestinseln Sylt und Amrum einen kleineren (ca. 30%)⁹⁴. Insgesamt ist der Flächenanteil der Landwirtschaft in den letzten Jahren rückläufig und auch der Beitrag zur Wertschöpfung sinkt aufgrund des agrarstrukturellen Wandels weiterhin. Dennoch ist die Landwirtschaft ein wichtiger ökonomischer Sektor⁹⁵ und darüber hinaus für das Landschaftsbild prägend (Arndt 2004: 16).

Der Naturschutz ist ebenfalls von hoher Bedeutung in der Wattenmeerregion – was nicht impliziert dass die Ausweisung von Schutzgebieten immer konfliktfrei verläuft. Zu erinnern ist an die intensive Diskussion um den schleswig-holsteinischen Nationalpark Wattenmeer der 1990er Jahre. Die damals heftigen Auseinandersetzungen sind den regionalen Akteuren immer noch im Gedächtnis und bilden eine wichtige Grundlage auch für heutige Dialogprozesse. Die Konfliktlinien verlaufen auch heute noch häufig zwischen Naturschutz auf der einen und der Landwirtschaft sowie dem Küstenschutz auf der anderen Seite (vgl. Horn 1996). Die Stellung des Tourismussektors zum Naturschutz ist eher als ambivalent zu charakterisieren, weil die Natur (und beispielsweise die Marke Nationalpark) eine wesentliche Grundlage für den Tourismus ist. Als jüngste Entwicklung ist die Meldung des (deutschen und niederländischen) Wattenmeeres als UNESCO-Weltnaturerbe zu nennen.

Das produzierende Gewerbe spielt dagegen auf den Inseln und Halligen kaum eine Rolle; bezieht man sich jedoch auf den gesamten Landkreis Nordfriesland, so ist vor allem der Windkraftstandort Husum zu nennen. Die Windkraft wird im Landkreis Nordfriesland neben dem Tourismus als zweite wichtige Leitbranche bezeichnet (vgl. Ziesemer et al. 2005).

Als (externe) Treiber für Entwicklungen in der Region sind zwei Aspekte hervorzuheben: der Klimawandel und der demographische Wandel. Der Klimawandel wurde lange Zeit vorrangig in Zusammenhang zum Küstenschutz diskutiert⁹⁶; erst seit wenigen Jahren setzt sich die Erkenntnis durch, dass auch wirtschaftliche Sektoren von einer Klimaveränderung betroffen sind. Der demographische Wandel wirkt unmittelbar auf die sozio-ökonomische Stabilität des Raumes ein. Zwar ist die Bevölkerungsentwicklung Nordfrieslands länger als in anderen Regionen stabil geblieben, dennoch wird mit einer Abnahme der absoluten Bevölkerungszahl bei gleichzeitiger Überalterung zu rechnen sein (Klein-Hitpaß et al. 2006). Dies wird – wenn auch mit einer gewissen zeitlichen

⁹⁴ Datenquelle: <http://www.statistik-nord.de>

⁹⁵ Siehe <http://www.umwelt.schleswig-holstein.de>

⁹⁶ Siehe http://www.schleswig-holstein.de/MLUR/DE/WasserMeerKueste/03__HochwasserKuestenschutzHaefen/02__Kuestenschutz/Klimawandel__Kuestenschutz.html

Verzögerung – auf die Elemente der Daseinsvorsorge und insbesondere auf die Zukunftsfähigkeit der Region Auswirkungen haben.

All diese sich verändernden Rahmenbedingungen – der weiterhin ausgeprägte Wettbewerb im Tourismussektor, die stetig abnehmende Bedeutung der Landwirtschaft, die sinkenden Bevölkerungszahlen, die Vulnerabilität gegenüber Umweltveränderungen, etc. – führten bei immer mehr Akteuren und politischen Entscheidungsträgern zur Ansicht, dass das institutionelle Gefüge auf regionaler Ebene in weiten Teilen nicht mehr zur Bewältigung der Herausforderungen geeignet ist. Daher entwickelten sich seit Ende der 1990er Jahre sukzessive neue Organisations- und Handlungsformen in der Region Uthlande.

5.2.2 Institutioneller Kontext der regionalen Zusammenarbeit

In diesem Abschnitt wird erörtert, welche Organisationsstrukturen sich auf den Inseln und Halligen entwickelt haben, um eine Zusammenarbeit über kommunale Grenzen und Akteurskreise hinaus zu gewährleisten. Zwei organisatorische Gebilde stehen dabei im Mittelpunkt: die Insel- und Halligkonferenz und die Regionale Partnerschaft Uthlande. Neben der Analyse der Aufbaustrukturen wird die interne Dynamik der institutionellen Lösungen in der Region Uthlande untersucht.

Entstehung der Insel- und Halligkonferenz

Seit Mitte der 1990er Jahre entwickeln sich auf den nordfriesischen Inseln und Halligen neue Institutionen zur Steuerung der regionalen Belange heraus, auf die im Folgenden eingegangen wird⁹⁷. Regionale Kooperationsnetzwerke sind – so zumindest die Herangehensweise, die in dieser Arbeit verfolgt wird – als Prozesse zu begreifen, durch die Handlungsräume konstruiert werden (vgl. Gebhardt et al. 2007:8ff). Die kommunikative Interaktion mit und die Kooperation zwischen Akteuren ist dabei nichts Statisches, sondern in fortwährender Weiterentwicklung oder Neubildung begriffen. Insofern wird eine regionale Zusammenarbeit kaum auf einen einzelnen Grund oder den einen Anstoß zurückzuführen sein. So ist es nicht verwunderlich, dass jeder der beteiligten Akteure eine andere „Entstehungsgeschichte“ der *Insel- und Halligkonferenz* (IHKO) im Kopf hat – dies wurde durch die Interviews besonders deutlich. Insofern werden regionale Erfolgsgeschichten zu einem gewissen Anteil durch subjektive Zuschreibungen konstruiert. Durch Interviews, Dokumenten- und Literaturrecherchen konnten mehrere Faktoren, die günstig auf die Entstehung des Zusammenschlusses der Inseln und Halligen wirkten, identifiziert werden

Ein wichtiger Anstoß ging von dem „Synthesebericht Ökosystemforschung Wattenmeer“ aus, der im Jahr 1996 von einem Forschungsverbund vorgelegt wurde und Grundlage der Erweiterung des Nationalparks sein sollte (Umweltausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags 1996, Koßmagk-Stephan et al. 2000). Gegen den Synthesebericht und die Art und Weise wie er erstellt wurde – abseits der öffentlichen Diskussion – regte sich massiver Widerstand, weil die Westküstenbewohner das Gefühl hatten ihnen würde ein Naturschutzplan übergestülpt, der ihnen jegliche Entwicklungsperspektiven nimmt (vgl. Frerichs 1998). Die ohnehin schon geringe Akzeptanz des Naturschutzes wurde durch die Vorgehensweise des zuständigen Landesministeriums noch vermindert: „Mit Sorge stellt die SDN⁹⁸ fest, dass die Landesregierung durch die konsequente Fortsetzung ihres Kurses leider weite Teile der Bevölkerung für den Naturschutz – hoffentlich nur vorübergehend – verloren hat“ (SDN 1998: 3). Die Novellierung des Nationalparks fand jedoch unter ausdrücklicher Beteiligung der Öffentlichkeit statt: „In diesem Prozess wurden insgesamt 17 ganztägige Anhörungen durchgeführt, allein vom Nationalparkamt wurden über 150 öffentliche Veranstaltungen bestritten, und es gab mehr als 200 schriftliche Stellungnahmen zu den Vorschlägen aus der ÖSF“ (Koßmagk-Stephan et al. 2000: 16).

⁹⁷ Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf den geführten Interviews und wird durch Originaldokumente – wie z.B. Schriftverkehr – ergänzt. Da es sich um nicht öffentlich zugängliche Briefe oder Notizen einzelner Personen handelt, sind diese nicht im Quellenverzeichnis aufgeführt.

⁹⁸ Anm. Bruns: Schutzgemeinschaft Deutsche Nordsee

In dieser Phase der intensiven Diskussion über die regionale Weiterentwicklung der schleswig-holsteinischen Westküste bildeten sich zwei Lager aus: das „Bündnis für den Nationalpark“ und die „Nationalparkbetroffenen“. Als Treiber für den interkommunalen Zusammenschluss wirkte die Nationalparkdebatte aus folgendem Grund: Die Akteure der Inseln und Halligen wollten von nun an aktiv eigene Entwicklungsziele für ihre Region diskutieren und definieren. Der bereits begonnene Dialog über die Zukunft der Westküste sollte nun aufgegriffen und konstruktiv fortgeführt werden. Deutlich wurde auf einem Workshop⁹⁹, dass den sehr kontroversen Auseinandersetzungen über die Ausweitung des Nationalparks im Nachhinein durchaus positive Seiten abgewonnen werden konnten: „Schließlich haben wir uns da mit unseren unterschiedlichen Standpunkten alle sehr gut kennen gelernt und davon profitieren wir nun“.¹⁰⁰

Auch die Entwicklungen auf trilateraler Ebene beförderten den regionalen Zusammenschluss: Seit 1997 besteht eine Euregio im Nordseeraum (*Euregio – Die Watten*). Euregios sind grenzüberschreitende Regionen in Europa, die sich zusammenschließen, um zu ausgewählten Themen zusammenzuarbeiten. Die *Euregio – Die Watten* war zunächst ein informelles Gremium bestehend aus allen Nordseeinseln und Halligen der Niederlande, Deutschlands und Dänemarks, das dem Informationsaustausch diente¹⁰¹. Im Mai 1999 wurde auf der Insel Pellworm die *Euregio – Die Watten* mit einer Satzung versehen (Interview IHKO-05), womit die Euregio sich weiter institutionalisierte. Auch einige nordfriesische Inseln und Halligen waren Mitglied der Euregio. Da es für die nordfriesischen Inseln und Halligen kein eigenes untergeordnetes Gremium gab, wurde es gegründet. Dies war die Geburtsstunde der *Insel- und Halligkonferenz* (Interview IHKO-05). Ausgehend also von dem Bedarf nach Abstimmung und Kooperation, bildeten sich allmählich neue institutionelle Gefüge mit einem organisatorischen Kern aus. Die Notwendigkeit zu institutionellen Neuerungen wurde zudem von einem anderen Ereignis eindringlich unterstrichen: die Pallas-Havarie (Interview IHKO-10).

Die Pallas war ein Frachter, auf dem am 25. Oktober 1998 ein Schmelbrand in der Ladung bemerkt wurde. Nachdem Versuche die Ladung zu löschen scheiterten, wurde die Evakuierung der Mannschaft angeordnet. Schließlich wurde die Besatzung – nach einigen Zwischenfällen, unter anderem verursacht durch stürmische See – gerettet. Doch trieb das führerlose Boot in Richtung schleswig-holsteinisches Wattenmeer. Nun oblag es nicht mehr den dänischen Behörden den Frachter zu retten, sondern der deutschen Küstenwache, die ihre Einsatzschiffe erst losschicken mussten. Erst am Nachmittag des Folgetages erreichten deutsche Meerzweckschiffe die Pallas, um den Brand zu löschen und mit dem Abschleppen der Pallas Richtung Helgoland zu beginnen. Aber auch dieses Manöver misslang, die Abschlepplinen rissen und die Pallas trieb wieder – bei hohen Windstärken und starkem Seegang – in der deutschen Nordsee. Weitere Versuche die Pallas doch noch abzuschleppen misslangen und waren im weiteren Verlauf nicht mehr möglich, weil das Schiff in zu flache Gewässer abgedriftet war. Die Pallas strandete schließlich vor Amrum. Nach der Strandung floss Öl aus einem der Treibstoff-Tanks aus, so dass nun ein Ölunfall bekämpft werden musste. In der Zwischenzeit hatte die Reederei ihren Frachter Pallas zum Wrack erklärt und war nun nicht mehr verantwortlich. Da die Pallas nicht mehr freigeschleppt werden konnte – sie war schon zu tief in den Sand eingesunken – wurden schließlich Maßnahmen zur Sicherung des Wracks an Ort und Stelle eingeleitet, die im Spätsommer 1999 abgeschlossen waren.

Die Schiffshavarie der Pallas rüttelte nicht nur die zuständigen Behörden, sondern auch die Inselgemeinden auf. Der Unfall machte eindringlich darauf aufmerksam, dass die zersplitterten Kompetenzen im Meeresraum und die dadurch verursachten Koordinationschwierigkeiten katastrophale

⁹⁹ Der Workshop wurde im Rahmen des Projektes „Zukunft Küste – Coastal Futures“ vom NIT im Januar 2006 in Büsum durchgeführt. Ziel war es, mit regionalen Schlüsselakteuren Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Kommunikation im Akteursnetzwerk zu entwickeln.

¹⁰⁰ Sinngemäßes Zitat einer Teilnehmerin (vgl. Zahl et al. 2006).

¹⁰¹ Im Nordseeraum bildeten sich Ende der 1970er Jahre grenzüberschreitende Kooperationen aus, um den besonderen Herausforderungen begegnen zu können: Auf staatlicher Ebene erfolgt eine trilaterale Zusammenarbeit zum Schutz des Wattenmeeres seit 1978, für das ein Sekretariat (trilateral Waddensea Secretariat) eingerichtet wurde; seit 2002 wird es durch das Wadden Sea Forum (WSF), in dem Interessengruppen sowie Vertreter von Gebietskörperschaften organisiert sind, ergänzt. Als kommunaler Zusammenschluss existiert die Euregio – Die Watten seit 1999.

Folgen haben können (Link 2000). Seitdem stehen Forderungen nach einer zentralen Küstenwache auf der Tagesordnung. Sie werden unter anderem auch von den Inselgemeinden vorgebracht, die infolge der Havarie weiter zusammengerückt sind und sich seitdem um eine gemeinsame politische Interessenvertretung bemühen. Ein Mitglied der *Insel- und Halligkonferenz* von Sylt beschreibt die Ereignisse folgendermaßen:

„Die Sylter haben auf das brennende Schiff geguckt, dass sie dort abends im Dunkeln haben brennend vorbeiziehen sehen [...] und es hätte genauso vor Sylt landen können. Und vielleicht waren viele froh, dass es dann vor Amrum strandete, aber trotzdem überwog das Gefühl der Solidarität; es hätte uns genauso treffen können. Und wir stehen jetzt gemeinsam in der Verantwortung Druck zu machen, dafür zu sorgen, dass so etwas nicht noch einmal passiert“ (Interview IHKO-03).

Für die Inseln und Halligen kann die Havarie der Pallas als ein Weckruf bezeichnet werden, der ihnen verdeutlichte wie wichtig es ist, dass sie ihre Belange gemeinsam vertreten. Angesichts der Herausforderungen und Themen, die nationalen, wenn nicht gar internationalen Ebenen entspringen, wurde den Insel- und Halligkommunen immer deutlicher bewusst, dass ihr Einfluss im komplexen Gefüge des politisch-administrativen Systems gering ist. Neben dem Problem- und Handlungsdruck ist die aktive Haltung der Akteure zu ihrer Region ein maßgeblicher Faktor für die Bildung kooperativer Strukturen. So wurde in den geführten Interviews oft betont, dass die gesamte Historie der Region, hinsichtlich des Küstenschutzes und der Eindeichungen, die vor mehr als 1.000 Jahren begannen, zu ausgeprägtem Streben nach Selbstbestimmung führt. Ein Amtsvertreter der nordfriesischen Inseln erläutert dies folgendermaßen:

„Und wenn man es dann gemeinsam eingedeicht und geschafft hatte, dann konnte die Obrigkeit mal schön hinten anstehen“ (Interview IHKO-04).

Spitzen gegen die Kieler Landesregierung (wahlweise auch Berlin oder Brüssel) oder Proteste gegen Entscheidungen, die „von außen verordnet“ werden (z.B. das Nationalparkgesetz) verweisen auf die nach Unabhängigkeit strebende Grundhaltung. Aber auch im eigenen Landkreis gibt es derartige Abgrenzungen, die mit Aussprüchen wie „Wir sind die Insulaner, das Festland ist Deutschland“ auf den Punkt gebracht werden. Damit werden grundlegende geographische Theorien der Regionalisierung und Regionsbildung mustergültig belegt, denn „bei der Bildung von Regionen wird das Eine vom Anderen, das Eigene vom Fremden entlang der räumlichen Dimension getrennt“ (Gebhardt et al. 2007: 8).

In der Rückschau haben viele Faktoren zu dem kommunalen Zusammenschluss zur *Insel- und Halligkonferenz* beigetragen: Neben dem Problem- und Handlungsdruck tritt der Wille zum gemeinsamen Handeln deutlich hervor. Außerdem mag auch die wortwörtliche Insellage ein Vorteil für die Erzeugung eines Wir-Gefühls und die Regionsabgrenzung sein. Für die Initiierung und kontinuierliche Weiterentwicklung des Prozesses sind Akteure, die die Promotorenrolle übernommen haben, von großer Bedeutung. Insofern kann die erste Phase der Regionsbildung als ein Bottom-up-Prozess¹⁰² bezeichnet werden.

Aufgaben und Organisation der Insel- und Halligkonferenz

Mitglieder der interkommunalen Kooperation *Insel- und Halligkonferenz* sind die nordfriesischen Insel- und Halliggemeinden sowie Helgoland. Die Mitgliedschaft der Inselkommunen ist freiwillig und beruht auf einer Satzung, die im Jahr 2000 verabschiedet wurde. Im Zuge der Diskussionen über die Gründung der interkommunalen Kooperation wurde beschlossen, ein Regionalbüro für die Region Uthlande zu etablieren, das dazu dienen soll „der bestehenden Zusammenarbeit [...] mehr Bedeutung zu verleihen“ (internes Protokoll der IHKO). Dieses Regionalbüro wird von den

¹⁰² Enge Definitionen verstehen unter Bottom-up-Prozessen solche Prozesse, die von der Zivilgesellschaft getragen werden. Dies ist hier, wenn auch mit Einschränkung, der Fall, weil zunächst unter anderem die Naturschutzstiftung „fering natüür“ den Prozess angestoßen hat. Im Folgenden unterstützten auch die Akteure aus dem politisch-administrativen System den Prozess.

Inselkommunen selbst finanziert, indem alle Kommunen einen Finanzbeitrag entrichten, der sich an der Einwohnerzahl ihrer Gemeinde bemisst: Große Gemeinden oder Städte zahlen mehr ein, unter anderem um aus diesen Mitteln eine Personalstelle des Regionalbüros zu finanzieren. Für die Netzwerkarbeit folgen aus diesem Organisations- und Finanzierungsmodell mehrere Dinge: Erstens scheinen alle Gemeinden an einer Zusammenarbeit interessiert zu sein, da sie dafür zahlen. Daraus folgt zweitens, dass an die Mitgliedschaft bestimmte Erwartungen geknüpft sind. Drittens fordern diejenigen, die viel einzahlen (weil sie mehr Einwohner haben), unausgesprochen auch mehr Mitspracherecht (Interview IHKO-04) – was ihnen jedoch nicht zugebilligt wird.

Das vorrangige Ziel der Zusammenarbeit in der IHKO ist die Stärkung der Region durch eine bessere Vernetzung der Insel-Gemeinden. Mithilfe einer engeren Abstimmung, Bündelung von Interessen und mit Finanzmitteln soll die Entwicklung der Region vorangetrieben werden (internes Protokoll der IHKO). Dem Regionalbüro kommt dabei die wichtige Aufgabe zu, die (politische) Interessenvertretung zu koordinieren und zu organisieren, indem Positionspapiere geschrieben und Treffen mit Ministerial- oder Behördenvertretern wahrgenommen werden. Und auch mit anderen (Politik-)Netzwerken wie der bereits erwähnten *Euregio – Die Watten* oder dem Wadden Sea Forum (WSF) hat das Regionalbüro Querschnitts- und Vernetzungsaufgaben zu erbringen. Ebenfalls gilt es Aufgaben, die im Bereich der Regionalentwicklung liegen, zu koordinieren (z.B. ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen). Dazu gehörte beispielsweise die Koordination der Teilnahme am regionalen Wettbewerb „*Regionen Aktiv*“, der vom Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMVEL) ausgelobt wurde. Zudem ist das Regionalbüro für sehr konkrete Themen – etwa dem Küstenschutz, Hilfe beim Aufbau regionaler Vermarktungsstrukturen, nachhaltiger Tourismus und Klimaschutz verantwortlich (internes Protokoll der IHKO). Das Regionalbüro nimmt also nachweisbar wichtige Aufgaben der Vernetzung und inhaltlichen Aufbereitung ausgewählter Themen wahr.

Die Ausgangslage und Rahmenbedingungen für eine zukunftsorientierte Entwicklung der Region Uthlande wurden im Oktober 1999 folgendermaßen umrissen (internes Protokoll der IHKO):

- Es handelt es sich bei den nordfriesischen Inseln und Halligen um einen ländlichen, peripheren Raum, der besondere Konzepte zur Entwicklungsförderung erfordert.
- Der Wettbewerb um Märkte, Arbeitsplätze und Kapital nimmt weiterhin zu, daher gilt es, die vorhandenen Potentiale über kommunale Grenzen hinausgehend zu bündeln und dadurch die gesamte Region wettbewerbsfähig zu machen.
- Da die regionale Entwicklung stark von der Natur im weitesten Sinne abhängig ist (Tourismus, Landwirtschaft), ist es notwendig die vorhandenen natürlichen Ressourcen zu schützen.

Mit dieser Ausgangslage sind sowohl gesellschaftspolitische, wirtschaftliche und ökologische Aufgabenbereiche angesprochen, die die interkommunale Kooperation *Insel- und Halligkonferenz* bearbeiten soll. Interkommunale Kooperationen sind durch eine Zusammenarbeit lokaler Gebietskörperschaften gekennzeichnet. Die Region wird erst durch „das koordinierte Handeln von räumlich und sachlich miteinander verflochtenen Kommunen“ gebildet (Bergmann et al. 2001: 468). Insofern kann auch die Größe interkommunaler Kooperationen erheblich je nach Thema oder Funktion variieren. Als Motive für diese Zusammenarbeit kommen interne Gründe (z.B. gemeinsamer Problemdruck, Ressourcenverbund) oder externe Gründe (z.B. Strukturpolitik) in Frage (Bergmann et al. 2001: 469). Die regionalen Handlungsstrukturen und Aufgaben der IHKO ergeben sich aus der Kompetenzübertragung der Kommunen, eben weil die Region informell verfasst ist und nur aufgrund freiwilliger Nutzenüberlegungen gebildet wurde. Der Vorteil ist, dass sowohl projekt- und problemorientiert als auch strategisch vorgegangen werden kann.

Zudem kann eine Aufgaben- und Themenintegration in förmliche Verfahren sichergestellt werden, weil der räumliche Bezugsrahmen definiert ist (im Gegensatz zu reinen Themen-Netzwerken) und über die Kommunen die Beschlüsse abgesichert werden. Damit erscheinen interkommunale Kooperationsstrukturen, wie sie sich auf den Inseln und Halligen herausgebildet haben, auch an den

IKZM-Ansatz anschlussfähig zu sein. Schließlich handelt es sich um eine Organisation zum Zweck der Vernetzung und Koordination zwischen staatlichen Handlungsebenen (vertikale Koordination) im Küsten- und Meeresraum. Zudem werden Land-Meer-übergreifende Themen bearbeitet. Jedoch ist vor dem Hintergrund der in Kap. 3.3. dargelegten Prinzipien des IKZM-Ansatzes festzustellen, dass die Beteiligung der organisierten und nicht-organisierten Öffentlichkeit ebenfalls ein wichtiger Aspekt ist. Dieses Prinzip wird mit der *Insel- und Halligkonferenz* noch nicht abgedeckt. Zur Ausbildung neuer Governance-Formen bedarf es mehr als interkommunale Kooperationen (vgl. Diller 2005). Im Folgenden ist daher die *Regionale Partnerschaft Uthlande* in den Blick zu nehmen.

Regionale Partnerschaft Uthlande

Eine Aufgabe des Regionalbüros der *Insel- und Halligkonferenz* ist die Akquirierung von Finanzmitteln zur Umsetzung regional bedeutsamer Projekte. Ein solches Förderprogramm ist das Modellprojekt für ländliche Räume des BMVEL „*Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft*“, das neue Perspektiven für die ländliche Entwicklung in Deutschland aufzeigen sollte. (Ländliche) Regionen konnten sich für eine Förderung bewerben, indem sie ein integriertes Regionales Entwicklungskonzept (IREK) vorlegten, deren Umsetzung im Fall einer positiven Begutachtung mit einer festen Summe finanziert wurde. Aus den Bewerberregionen wurden 18 Modellregionen ausgewählt, die von 2002 bis 2005 (1. Phase) und 2006 bis 2007 (2. Phase mit nur noch 12 Regionen) finanziell gefördert wurden. Hauptziel ist die Stärkung des ländlichen Raums unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele. Da der Steuerungsansatz des Modellvorhabens vorsah, ein Regionalmanagement einzurichten¹⁰³ und neben staatlichen Akteuren auch wirtschaftliche Akteure und NGOs in die regionale Partnerschaft einzubinden waren, wurden auf den nordfriesischen Inseln und Halligen neue organisatorische Lösungen erforderlich.

Zuvor folgt noch eine Bemerkung zum Steuerungsansatz des Modellvorhabens „*Regionen Aktiv*“: Der Staat (in diesem Fall das BMVEL) gab mithilfe von Rahmenzielen eine normative Orientierung vor, die mit Nachhaltigkeit, Integration, partnerschaftlichem Vorgehen (Mobilisierung von Eigeninitiative, breite Öffentlichkeitsbeteiligung) sowie Regionalisierung beschrieben werden kann (BMVEL 2005, Weiß 2007). Die Steuerungsansatz des Bundesprogramms sowie der Steuerungsansatz von IKZM decken sich also zu einem gewissen Teil, auch wenn Land-Meer-übergreifende Themen nicht im Fokus des BMVEL stehen.¹⁰⁴ Im Folgenden sieht der Steuerungsansatz von *Regionen Aktiv* vor, dass die Kopplung finanzieller Hilfen an einen „gewonnenen“ Wettbewerb die Regionen zu neuen und innovativen Lösungen der spezifischen ländlichen Entwicklungshemmnisse bewegen soll. Auf die Festlegung weiterer konkreter Umsetzungsmaßnahmen wurde jedoch verzichtet, stattdessen wurde das Finanzbudget den regionalen Akteuren überlassen. Einzige Vorgabe war, dass der Zusammenschluss in kooperativer Form (und unter Einbeziehung von NGOs, Unternehmen und der Öffentlichkeit) über konkrete regionale Ziele und Umsetzungsstrategien verhandelt (vgl. Tab.22). Vom BMVEL wurde überprüft, inwieweit die Rahmenziele in den einzelnen Projekten und Maßnahmen erfüllt wurden.

¹⁰³ Durch das Modellvorhaben erlangte die Region Uthlande finanzielle Mittel, wodurch zwei Stellen explizit für ein Regionalmanagement (Regionalmanagement „Uthlande Aktiv“) finanziert werden konnten.

¹⁰⁴ Auch wenn der Steuerungsansatz von „Regionen Aktiv“ funktionaler Natur ist – das Ziel der wirtschaftlichen Stärkung ländlicher Regionen steht im Mittelpunkt –, ist im Vergleich zur früheren Agrarpolitik eine deutliche Hinwendung zu integrierten Ansätzen erkennbar (OECD 2006). Zudem bezeichnet das BMVEL den Ansatz als einen Beitrag zur Good Governance (vgl. Böcher et al. 2007: 104).

Koordinationssphären	Steuerungsinstrumente	Ansatz von Regionen Aktiv
Hierarchie (Staat)	Macht Gesetze, Verordnungen, die den Einzelfall regeln	Rahmenziele werden vorgegeben, keine Detailsteuerung
Wettbewerb (Markt)	Konkurrenz um Güter (Angebot und Nachfrage), Anreiz durch Geld	Wettbewerb: Auswahl der Modellregionen und Wettbewerb um die besten Projekte
Netzwerk (Verhandlungen)	Selbstverpflichtungen, Konsensorientierte Regelungen – basieren auf Vertrauen und Kooperation	Regionale Zusammenarbeit: Verhandlungen auf regionaler Ebene über Visionen, Ziele und Umsetzungsstrategien

Tab.22: Koordinationsformen der Regionalen Partnerschaft Uthlande. Verändert nach BMVEL (2004: 13).

In Bezug auf die in Kap.3.2.1 erarbeiteten Dimensionen von Managementprozessen ergibt sich folgendes Bild: Die normativen Orientierungen wurden von der Bundespolitik zur Förderung des ländlichen Raums vorgegeben. Ebenso wurden Leitlinien der strategischen Regionalentwicklung vorgegeben. Die konkrete organisatorische Gestaltung der regionalen Zusammenarbeit, die Operationalisierung der Ziele und die Zielerreichung durch die Umsetzung von Projekten wurden den Regionen überlassen.

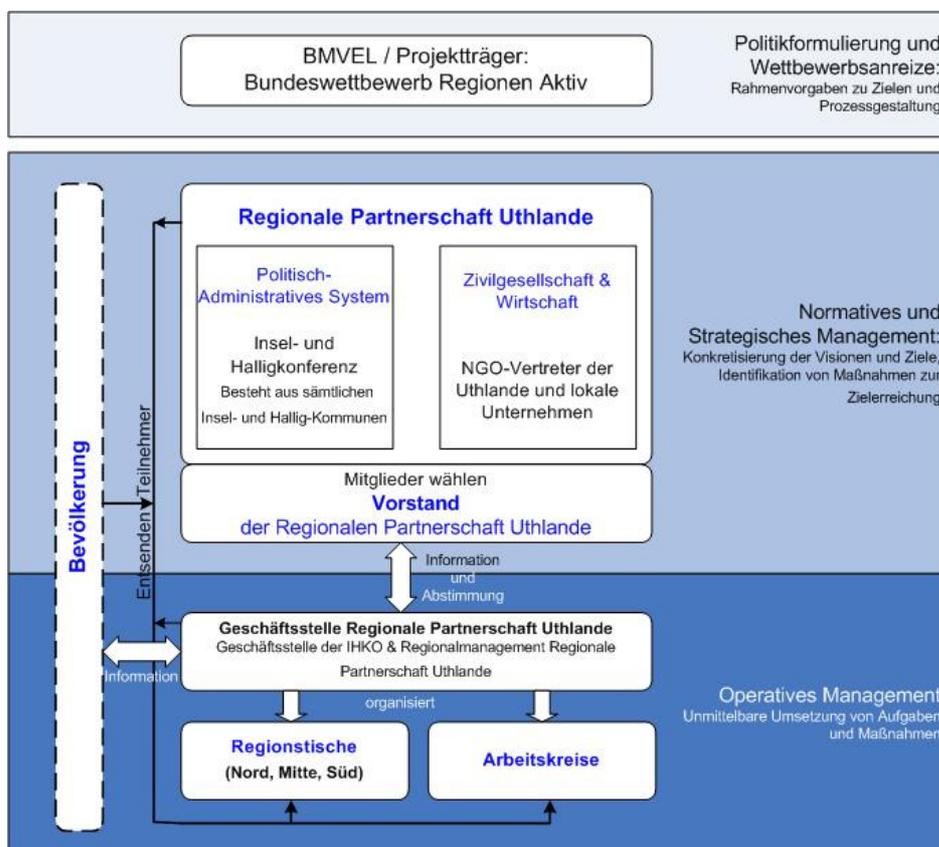


Abb.19: Die Organisationsstruktur der Regionalen Partnerschaft Uthlande bis 2006.

Wie bereits angedeutet, wurden die bestehenden Organisationsstrukturen der Region Uthlande erweitert: Seit März 2002 bildet die *Insel- und Halligkonferenz* eine Säule der neu gegründeten *Regionalen Partnerschaft Uthlande e.V.*, ohne deshalb ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit aufzugeben. Verschiedene NGOs und lokale Unternehmen bilden die zweite Säule.

Das operative Management und die Koordination der verschiedenen Aktivitäten ist Aufgabe der Geschäftsstelle der Partnerschaft, die eng mit dem Regionalbüro der *Insel- und Halligkonferenz*

zusammenarbeitet. Über Regionstische (territorialer Ansatz) und Arbeitskreise (thematischer Ansatz) wurde zudem die breite Bevölkerung in die projektorientierte Zusammenarbeit eingebunden.

In inhaltlicher Hinsicht wurden die von der *Insel- und Halligkonferenz* aufgestellten Entwicklungsziele weiterentwickelt und konkretisiert. So ergaben sich schließlich mehrere Handlungsfelder aus denen sich konkrete Projekte entwickeln ließen. Die Tab.23 gibt darüber einen Überblick, eine genauere Diskussion der Kooperationsfelder folgt in Kapitel 5.2.3.

Von Entwicklungszielen zu konkreten Handlungsfeldern und Projekten		
Entwicklungsziele	Handlungsfelder	Beispielhafte Projekte
Sicherung des Küstenschutzes	Flächenhafter Küstenschutz	Integrierter Küstenmanagementplan Amrum
Förderung der regionalen Wirtschaft	Infrastruktur	Wegekonzept in der Region Uthlande
	Lokal angepasster Tourismus	Vermietertraining – Auftakt zur Qualitäts-offensive
	Regenerative Energie	Regionalvermarktung
Wahrung des Natur- und Kulturerbes	integrierter Naturschutz Bildung, Kultur und regionale Identität	Naturerlebnisraum Mensch und Watt im Wattenmeerhaus Hooge

Tab.23: Von Entwicklungszielen zu konkreten Handlungsfeldern und umgesetzten Projekten in der Region Uthlande.

Die Umsetzung konkreter Projekte konnte (erst) mithilfe des Programms *Regionen Aktiv* erfolgen, in dem erhebliche Finanzmittel bereitgestellt wurden (2,6 Mio. € aus *Regionen Aktiv* plus 0,9 Mio. € Eigenmittel, zusammen also rund 3,5 Mio. €).

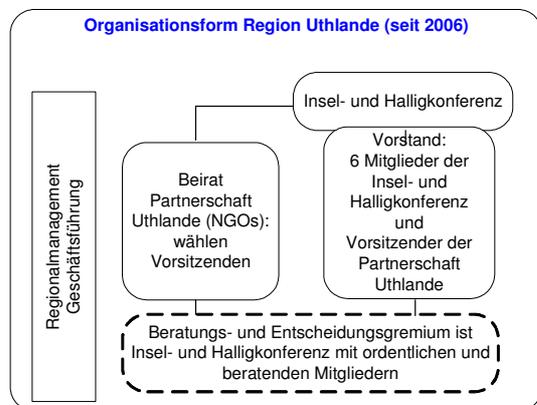


Abb.20: Organisationsstruktur der regionalen Partnerschaft Uthlande ab 2006.

Die drei grundsätzlichen Pfeiler: staatliche Akteure, wirtschaftliche Akteure und NGO-Vertreter sowie hauptamtliches Regionalmanagement bleiben somit erhalten und setzen ihre Zusammenarbeit fort, jedoch fehlten nun die finanziellen Mittel, um Projekte umzusetzen.

Seit Mitte 2008 wird die Region Uthlande im Programm *AktivRegion* des Landes Schleswig-Holstein gefördert.¹⁰⁵ Im Zuge dessen wurden wiederum neue Organisationsstrukturen gebildet,

¹⁰⁵ Die Initiative AktivRegion Schleswig-Holstein wurde im Rahmen des „Zukunftsprogramm Ländlicher Raum“ innerhalb der neuen EU-Förderperiode ELER von 2007–2013 aufgelegt. ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums) ist ein Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik und soll die Funktionen des ländlichen Raumes stärken. Bereits seit 1991 wurde dieser Ansatz mit der Gemeinschaftsinitiative LEADER verfolgt. Nun ist LEADER ein fester Bestandteil der EU-Agrarpolitik für den ländlichen Raum. Zentrale Steuerungselemente sind: territorialer Ansatz

da Programmanforderungen, die denen des Bundesprogramms *Regionen Aktiv* stark ähneln, zu erfüllen waren. Eine inhaltliche Vorgabe für die verpflichtend zu entwickelnden Entwicklungsstrategien ist, dass sowohl der demographische Wandel als auch der Klimawandel (bzw. Klimaschutz) als Querschnittsthemen der regionalen Entwicklung „mitgedacht“ werden.

Entwicklungsdynamik der Organisationsstrukturen

Aus der vorangegangenen Darstellung wird deutlich, dass das Zusammenspiel von spezifischen Koordinationsmechanismen (interkommunale Kooperation, Einbindung von Dritten, marktwirtschaftliche Anreize durch den Regionalwettbewerb) in der Region Uthlande zu einer hohen Entwicklungsdynamik der Organisationsstrukturen führt. Es bilden sich unterschiedliche Governance-Regime aus (vgl. Abb.21).

So entwickelte sich zuerst ein informeller Zusammenschluss zum Zwecke eines losen Informationsaustausches zwischen den Insel- und Halliggemeinden. Daraus ging – nun bereits mit einem organisatorischen Kern – die IHKO hervor, um den Informationsaustausch zu professionalisieren und die Zusammenarbeit auszubauen. Die bestehenden Strukturen der IHKO wurden seit 2002 zu einer regionalen Partnerschaft erweitert, um Projekte unter breiter Beteiligung umsetzen zu können – es kam also zu einer Aufweitung des Akteurskreises. Nach Abschluss der Projekte bzw. nach Auslaufen der finanziellen Förderung für die regionale Partnerschaft ist dieses letztgenannte Governance-Regime teilweise auf die frühere Stufe des institutionalisierten Netzwerkes (interkommunale Kooperation) zurückgefallen. Jedoch wurden die Akteure aus der zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Koordinationssphäre auch weiterhin als Beirat einbezogen. Mit neuen Finanzmitteln für ein hauptamtliches Regionalmanagement und die Umsetzung von Projekten, wurden im Jahr 2008 neue partnerschaftliche Strukturen geschaffen (*AktivRegion Uthlande*), die der früheren regionalen Partnerschaft Uthlande ähneln.

Regionale Managementprozesse – deren Verstetigung häufig gefordert bzw. angestrebt wird – scheinen also einer Institutionalisierung zuzustreben, um die Transaktionskosten für Information und Kommunikation zu minimieren. Andernfalls wäre es bei einem losen, informellen Zusammenschluss der *Insel- und Halligkonferenz* geblieben. Mit der Institutionalisierung und der Erweiterung des Themen- und Handlungsspektrums (vgl. Kapitel 5.2.3.3) ging eine Veränderung der Organisationsstrukturen einher, wodurch sich im Zeitverlauf unterschiedliche Governance-Regime in der Region Uthlande ausgebildet haben. Die Veränderungsrichtung der Regime ist – zumindest weist dieses Fallbeispiel darauf hin – von politischen Kontextbedingungen (bspw. Fördermitteleinsatz und politischen Rahmenvorgaben zur Beteiligung) abhängig. Für die Entstehung der Partnerschaft war es zudem ein Vorteil, wenn nicht gar eine Voraussetzung, dass mit der IHKO bereits ein Regionalbüro mit den notwendigen Ressourcen und Kompetenzen für die Antragsstellung bei *Regionen Aktiv* vorhanden war. Als letzter Punkt ist der Faktor Zeit zu nennen: Die beschriebene Entwicklung erstreckte sich über ca. 15 Jahre.

(Regionen entwickeln regionale Entwicklungsstrategien, die die regionalen Besonderheiten beachten), partnerschaftlicher Ansatz (die Entwicklungsstrategien werden partizipativ und kooperativ erarbeitet und umgesetzt) und Querschnittsorientierung (ein integrierter Ansatz soll Maßnahmen und Ziele aus verschiedenen Sektoren bündeln).

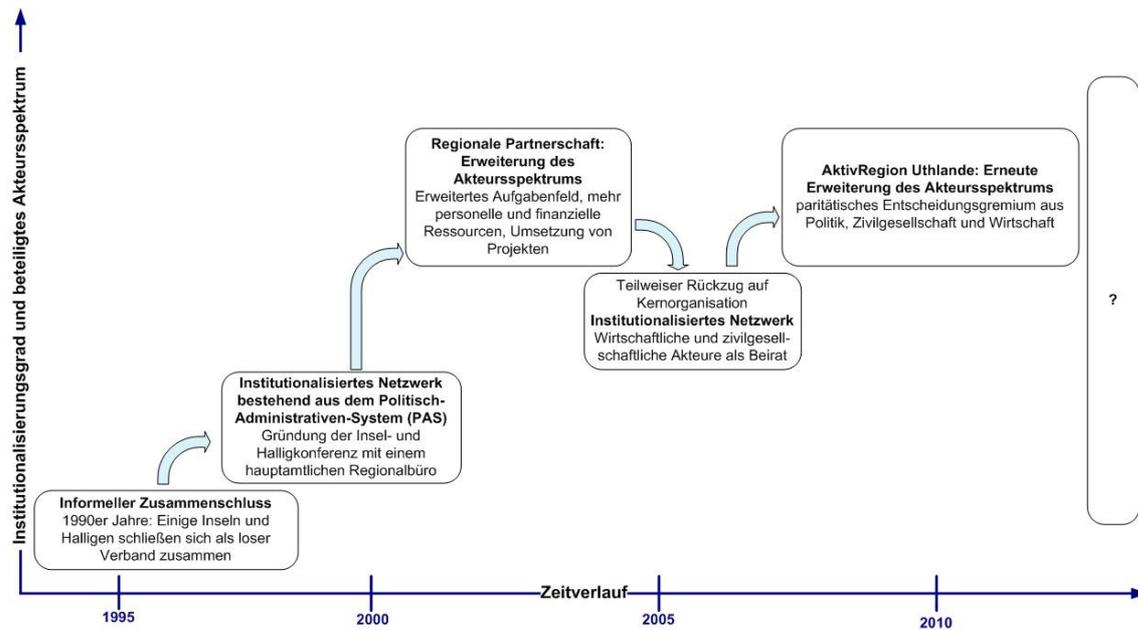


Abb.21: Die Region Uthlande: Dynamik der Organisationsformen und Institutionalisierungsprozesse.

Die Region Uthlande im Mehrebenensystem

Die Stellung der Regionen im formalen System der räumlichen Planung wurde bereits in Kapitel 3 beschrieben; gerade im Nordseeraum existieren einige – eher informelle – Zusammenschlüsse bzw. Gremien, die zum Teil bereits kurz genannt wurden (vgl. Abb.22): Oberhalb der Region Uthlande ist die schon vorgestellte *Euregio – Die Watten* angesiedelt, die aus Vertretern sämtlicher Inselgemeinden Deutschlands, den Niederlanden und Dänemarks besteht. Die Euregio führt in der Regel jährliche Konferenzen durch, auf denen aktuelle Themen diskutiert und gemeinsame Standpunkte durch Positionspapiere öffentlich gemacht werden. Daneben existiert das Wattenmeerforum (WSF), in dem neben staatlichen Akteuren auch private Akteure mitwirken. Oberhalb dieser Foren, die aus Akteuren der lokalen und regionalen Ebene zusammengesetzt sind, besteht die trilaterale Zusammenarbeit auf nationalstaatlicher Ebene. Diese Zusammenarbeit der Wattenmeer-Anrainerstaaten wurde 1978 zum Schutz des Wattenmeeres gegründet; seitdem finden regelmäßige Regierungskonferenzen statt, während derer auch über (gemeinsame) Umsetzungsstrategien internationaler Abkommen und europäischer Politiken beraten wird. Zudem wird die Zusammenarbeit durch das Gemeinsame Wattenmeersekretariat (Common Wadden Sea Secretariat) unterstützt (vgl. auch Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006).

Die genannten Gremien bzw. Organisationen sind lose miteinander verbunden; häufig erfolgt ein Informationsaustausch über Personen, die Mitglied in gleich mehreren dieser Netzwerke sind. Formalisierte Verfahren zum Informationsaustausch sind hingegen nicht bekannt, was die Leistungsfähigkeit dieser Strukturen für eine Mehrebenenkoordination erheblich einschränkt. Insbesondere das WSF wird immer wieder als mögliche Koordinationsstelle für IKZM im Nordseeraum ins Spiel gebracht.¹⁰⁶ Dies ist von der Aufbaustruktur sicher möglich, immerhin vernetzt es politisch-administrative Akteure mit Akteuren aus der wirtschaftlichen Koordinationssphäre sowie Verbänden und Vereinen. Jedoch vernachlässigt dieses Modell die breite Bevölkerung (fast) völlig. In Anbetracht der Tatsache, dass das WSF einberufen wurde, um der mangelhaften Einbindung der organisierten *und* nicht-organisierten Öffentlichkeit entgegen zu wirken, ist diese Tatsache kaum entschuldbar. Insofern wäre das Forum hinsichtlich des Faktors Legitimität zu hinterfragen: Wer

¹⁰⁶ So beispielsweise Folkert de Jong während der BMVBS Konferenz zu IKZM im Jahr 2004, der über „die Bedeutung der Beteiligung der Akteure im IKZM-Prozess gesprochen hat“.

entscheidet wer in das WSF eingebunden wird und wer garantiert, dass im Sinne des Allgemeinwohls entschieden wird?

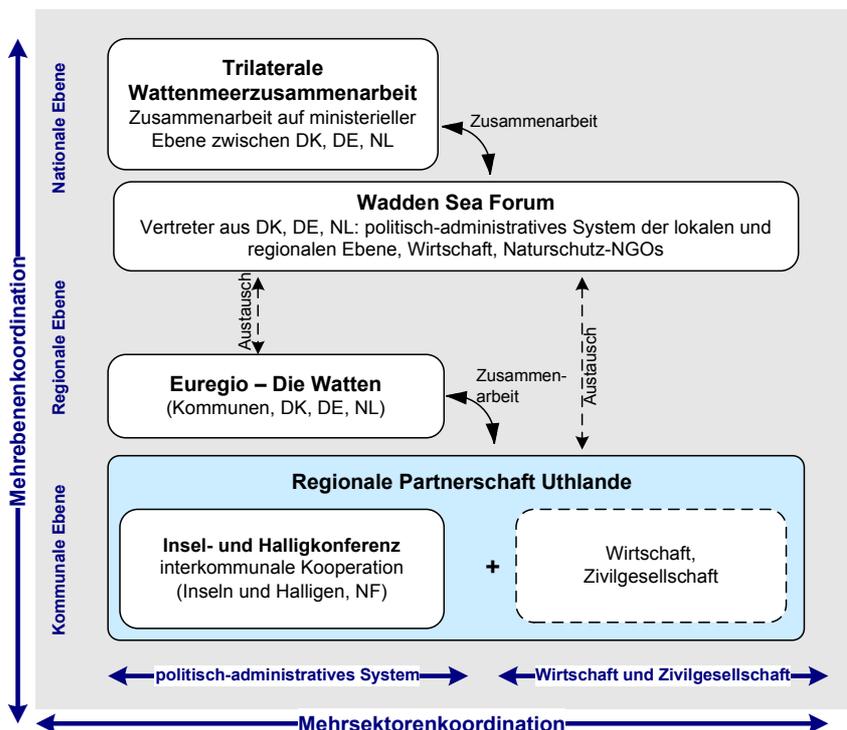


Abb.22: Die Region Uthlande als Baustein in der Mehrebenen- und Mehrsektorenkoordination im Nordsee-Raum.

5.2.3 Managementprozesse in der Region Uthlande

In diesem Kapitel stehen die Prozesse der Interaktion und Entscheidung in der Region Uthlande im Vordergrund; dazu gehören die Akteure und ihre kommunikativen Beziehungen sowie Handlungsfelder in denen sich Kooperationen ausbilden, verbunden mit der Frage, ob die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure zu veränderten Handlungsoptionen durch Lernprozesse in der Region Uthlande führte.¹⁰⁷

Die bereits in Kap. 4 vorgenommene analytische Trennung in die Aspekte Kommunikation, Partizipation, Kooperation und kollektives Lernen wird hier beibehalten. Dies geschieht insbesondere aus forschungspragmatischer Sicht, um die Analyse zu strukturieren.

¹⁰⁷ Das methodische Vorgehen wurde bereits in Kap. 2 eingehend dargelegt, daher soll an dieser Stelle nur kurz darauf verwiesen werden, dass die empirische Datenbasis der schriftlichen Befragungen ausschließlich die Mitglieder der Insel- und Halligkonferenz erfasst. Der Grund für dieses Vorgehen ist, dass die Modellregionen von Regionen Aktiv zeitgleich zur empirischen Phase dieser Arbeit intensiv wissenschaftlich begleitet und regelmäßig evaluiert wurden (Knickel et al. 2004). Eine weitere schriftliche Befragung im Rahmen dieser Arbeit hätte unweigerlich zu zeitlichen und thematischen Überschneidungen geführt und wäre vor den Akteuren nicht zu rechtfertigen gewesen. Stattdessen flossen aber die Ergebnisse der Begleitforschung zum Programm Regionen Aktiv in die vorliegenden Betrachtungen mit ein. Ein weiterer Grund für die Angemessenheit dieses Vorgehens, ist die Organisationsstruktur der Insel- und Halligkonferenz, die das selbstfinanzierte und ständige Gremium ist. Die Partnerschaft bzw. der jetzige NGO-Beirat wird nach Bedarf und Fördermöglichkeit hinzugezogen. Da es im IKZM (auch) um eine Verstärkung von regionalen Prozessen geht, erscheint die Insel- und Halligkonferenz mit dem Regionalbüro als das entscheidende Gremium, ohne das weitere partizipative und kooperative Prozesse unwahrscheinlich sind. Ergänzend zu den eigenen empirischen Arbeiten und den Untersuchungen von Regionen Aktiv kann auf die Netzwerkanalyse des NIT zurück gegriffen werden. Im Auftrag des Projektes „Zukunft Küste – Coastal Futures“ führte das NIT im Jahr 2005 eine Netzwerkanalyse unter 108 Schlüsselakteuren der Region schleswig-holsteinische Westküste durch. Kern der Analyse war die Befragung der Akteure nach ihren Beziehungen untereinander. Daraus ließ sich ein Netzwerkmodell abbilden. Zudem wurden mehrere Fragen zu den Kommunikationsbeziehungen, den Defiziten der derzeitigen Kommunikation und den Verbesserungswünschen gestellt, die in diese Arbeit einfließen (Zahl et al. 2004, 2005b).

5.2.3.1 Akteure und Akteurskonstellationen

Mit dem organisatorischen Aufbau der Regionalen Partnerschaft Uthlande wird bereits vorbestimmt wer an den Dialog- und Entscheidungsprozessen beteiligt ist: Die IHKO garantiert als erste Säule der regionalen Partnerschaft die Einbindung in das politische (formale) System. Die zweite Säule der Partnerschaft besteht aus Akteuren der Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Neben den organisierten Akteuren ist auch die breite Öffentlichkeit in die regionalen Steuerungsprozesse eingebunden. Dies ist wichtig, weil die Öffentlichkeit und die öffentliche Meinung den gesellschaftlichen Küstenraum beeinflussen (detailliert: Gee in Vorbereitung, Ratter 2002). Die breite Öffentlichkeit wird vom Regionalbüro regelmäßig zu Informationsveranstaltungen eingeladen; ebenfalls zur Information tragen das Uthlande-Magazin sowie der regelmäßig elektronisch versendete Info-Brief bei. Zudem können interessierte Einzelpersonen aktiv in ausgewählten Gremien der Regionalen Partnerschaft Uthlande mitarbeiten (Regionstische und Arbeitskreise).

Diese Organisationsform erfüllt mehrere Anforderungen, die an regionale Steuerungsprozesse gestellt werden (vgl. Kap. 4). Zunächst zum Aspekt der Legitimation: Wie die Einspeisung von informell erzielten Ergebnissen in das formale System garantiert werden kann ist für die Qualität und Akzeptanz sowie für den Erfolg von Steuerungsprozessen zentral, daher wurde dieser Aspekt in den Interviews immer wieder zur Sprache gebracht (bspw. Interview IHKO-04). In der Region Uthlande stellt die IHKO die Schnittstelle zum formalen (Planungs-)System dar. Zu bedenken ist jedoch, dass die IHKO-Mitglieder den Rückhalt in ihrem Gemeinderat benötigen, um Beschlüsse zu treffen. Denn natürlich können die demokratischen Grundstrukturen nicht übergangen werden. Insofern sind die Entscheidungsverfahren mehrstufig, was eine gewisse Schwierigkeit birgt: Innerhalb der IHKO werden Absprachen getroffen, die auf Vertrauensbeziehungen zwischen den Akteuren beruhen. Dieses persönliche Vertrauen in die Akteure sowie das systemische Vertrauen in die Organisation IHKO ist jedoch bei den Gemeinderatsmitgliedern nicht ohne Weiteres vorhanden. Die Ratsmitglieder werden also mit Vorabsprachen konfrontiert, deren Entstehungsprozess sie im Zweifelsfall nicht nachvollziehen können, da sie nicht am womöglich zähen Ringen, um die beste Lösung beteiligt waren.

Hinsichtlich des Partizipationsprinzips sind die Steuerungsprozesse folgendermaßen einzuschätzen: In den vorigen Kapiteln wurde ausführlich erläutert, dass ein wesentliches Kennzeichen neuer Governance-Formen die Zusammenarbeit von Akteuren aus verschiedenen Koordinationssphären ist. Sowohl die europäische Umweltpolitik als auch die Raumplanung in Deutschland setzen zunehmend auf die Einbindung zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure. Wie gezeigt wurde, ist diese Entwicklung nicht ausschließlich (wie noch in den 1970er Jahren) auf eine Steigerung demokratischer Elemente (Legitimation, Akzeptanz) zurückzuführen, sondern auf den Versuch die Effektivität von Politik zu erhöhen. Jedoch weist die Zusammenarbeit von politisch-administrativen Mandatsträgern in der IHKO keine Parallelen zu den Grundgedanken der Partizipation auf¹⁰⁸. Erst infolge des Programms „Regionen Aktiv“, das dezidiert die Beteiligung von NGOs und Unternehmen an Entscheidungen vorsieht, gibt es in der Region Uthlande eine Aufweitung des Akteurspektrums, so dass von partizipativen Ansätzen gesprochen werden kann. Aufgrund der festgelegten Entwicklungsziele (Gewährleistung des Küstenschutzes, regionale Wirtschaft stärken, Natur- und Kulturerbe bewahren), der vorherrschenden Nutzungsmuster (Tourismus, Landwirtschaft, Naturschutz, Küstenschutz) und der Besonderheiten des Kulturrums (regionales Brauchtum, Kultureinrichtungen) ergibt sich bereits eine Liste mit zwingend einzubindenden Akteursgruppen – wenn der Anspruch der Repräsentativität Ernst genommen wird.

Vertreter dieser genannten Akteursgruppen haben sich in der regionalen Partnerschaft Uthlande zusammengeschlossen (vgl. Anhang 9.2). Dadurch ist die Partnerschaft auf ein breites Fundament gestellt. Dennoch fällt auf, dass der Tourismussektor unterrepräsentiert ist, hingegen Natur-

¹⁰⁸ Partizipation ist die Beteiligung Dritter, die nicht regelmäßig in verbindliche Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Die in der IHKO zusammengeschlossenen Bürgermeister und Amtsvorsteher entscheiden hingegen regelmäßig. Allerdings nicht in dieser interkommunalen Kooperation – insofern ist auch die IHKO eine institutionelle Innovation.

schutzorganisationen sowie Kultureinrichtungen und Vereine gut vertreten sind. Zwei wesentliche Gründe dürften dafür verantwortlich sein: Zum einen ist das Programm *Regionen Aktiv* auf die naturverträgliche ländliche Entwicklung ausgelegt, was unmittelbar Umwelt- und Naturschutzverbände anspricht bzw. laut Programm auch ansprechen soll. Zum Zweiten verweist die Zusammensetzung auf die Machtstellung der Akteure im politischen Entscheidungssystem: Während NGOs aus den Bereichen Naturschutz oder Kultur häufig geringe Handlungsmöglichkeiten haben, verfügen wirtschaftlich starke Gruppierungen über mehr Optionen ihre Ziele durchzusetzen (Outside Options). Sie sind also nicht in gleichem Maße von regionalen Netzwerken abhängig und daher auch weniger motiviert daran teilzunehmen, auch wenn es – wie in diesem Fall – monetäre Anreize gibt.

Die Darlegung der Entstehungsgeschichte samt der Gründe und Faktoren, die zur Bildung der Regionalen Partnerschaft Uthlande führte, deutete an, dass aus analytischer Sicht zwei Faktorenbündel voneinander zu unterscheiden sind: interne und externe Gründe. Zu den externen Faktoren sind die Anreize der EU, des Bundes und des Landes zur Regionalisierung zu zählen (z.B. EU-Strukturpolitik, *Regionen Aktiv*, *Zukunft auf dem Land*, *AktivRegion*). Zu den internen Gründen gehören der gemeinsame Problemdruck der Inselgemeinden und der Wille zum kollektiven Handeln. Letzteres ist keineswegs selbstverständlich, wie die IHKO zeigt. Denn auch wenn sich die Mitgliedschaft in der IHKO per Amt (Bürgermeister, Amtsvorsteher) ergibt, führt dies keineswegs zur verpflichtenden Teilnahme. So sind zwar alle Insel- und Halliggemeinden Mitglied der IHKO, aber einige Kommunen (bspw. Nordstrand) nehmen an den halbjährlichen Konferenzen, die dem Informationsaustausch und der Strategieentwicklung dienen, nicht teil. Aus diesem Grund wurden die IHKO Mitglieder in einer offenen Frage nach der persönlichen Motivation, an der Zusammenarbeit teilzunehmen, befragt. Die Gruppen in zusammengefassten Antworten ergeben folgendes Bild:

- Stärkung der Region durch gemeinsames Auftreten und Projekte (42%)
- Informationsaustausch mit anderen Insel-Gemeinden (30%)
- Entwicklungschancen und -hindernisse diskutieren und beilegen (18%).

In diesem Motivationsspektrum ist die Erwartung der Kommunalvertreter enthalten, den zweifellos eher geringen Einfluss einzelner Kommunen, zu erhöhen. Während fast alle Akteure den Einfluss einer einzelnen Kommune auf die Entwicklung der Region als mittelmäßig ansehen (nur die befragten Akteure von Sylt schätzen den Einfluss als sehr hoch ein), wird die IHKO als wesentlich einflussreicher wahrgenommen (vgl. Abb.23).

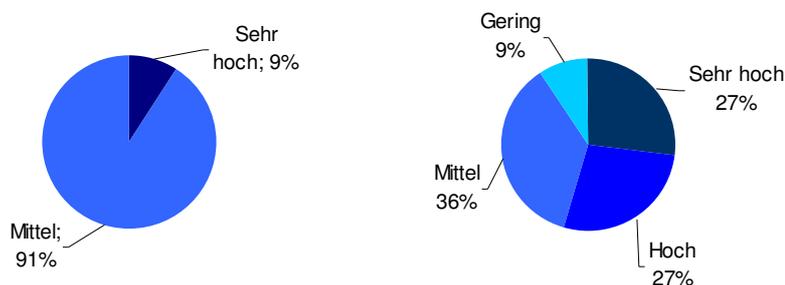


Abb.23: Wahrgenommener Einfluss einer einzelnen Kommune (links) und der gesamten IHKO (rechts) auf die Entwicklung in der Region Uthlande.

Auch wenn die Akteure eine hohe Motivation zur Vernetzung und Zusammenarbeit haben, sind dadurch ihre Interessen in Einzelfragen nicht identisch. Die Belange und Interessen der Inseln unterscheiden sich zu den Interessen der Halligen bereits aufgrund der Größe (Bevölkerungszahl, Hauptwirtschaftszweige): Beispielsweise sind die Halligen stärker als die Inseln von einer Überal-

terung betroffen (Arndt et al. 2004). Auch vom Küstenschutz sind die Halligen abhängiger, woraus sich leicht konkurrierende Situationen um Finanzmittel ergeben können – die allerdings auch unter den Inseln spürbar sind:

„Beim Küstenschutz merkt man, dass Föhr oder Amrum dann ein bisschen argwöhnisch auf die Sylter Situation gucken, weil die Strandvorspülung und natürlich auch der prominente Name von Sylt dazu führen, dass darüber in der Öffentlichkeit stärker berichtet wird. Man hat das Gefühl, dort werden Millionen angeliefert und sie selbst müssen um 30.000 € für eine Maßnahme kämpfen oder kriegen überhaupt nichts“ (Interview IHKO-10).

Sehr ausgeprägt ist die Konkurrenz der Inseln, wenn es um den Tourismus und die Vermarktung der eigenen Destinationen geht. Dies wurde in nahezu allen Interviews betont, denn der Tourismus ist ein Paradebeispiel für einen Verteilungskonflikt: Die Touristen können nur an einem Ort zurzeit Urlaub machen – und genau hier hört die Zusammenarbeit der Inseln untereinander oft auf (vgl. Kap.5.2.3.3).

5.2.3.2 Kommunikation und Interaktion

Wesentliches Ziel der Vernetzungsarbeiten im Rahmen der *Insel- und Halligkonferenz* sowie der *Regionalen Partnerschaft Uthlande* ist die Verbesserung der Kommunikationsbeziehungen. Aus der nebenstehenden Abbildung wird deutlich, dass der kommunikative Austausch unter den Mitgliedern der *Insel- und Halligkonferenz* zugenommen hat, seitdem es den Zusammenschluss gibt. – Regelmäßige Treffen existierten zuvor nicht (Interview IHKO-04 und IHKO-05). Ein Grund ist die Insellage: Zwischen den einzelnen Inseln existieren zum Teil keine Fährverbindungen (siehe Anhang 10.2.) bzw. die Fahrtzeiten sind so lang, dass Hin- und Rückfahrt zur Nachbarinsel nicht an einem Tag möglich sind.¹⁰⁹ Hinzu kommt, dass die Fähren wetterabhängig verkehren. Nicht selten beginnen daher Protokolle der *Insel- und Halligkonferenz* mit diesem oder einem ähnlichen Wortlaut: „Der Sprecher der Konferenz begrüßt die Anwesenden und muss leider berichten, dass die Vertreter von den Halligen wegen des Sturmes absagen mussten“ (Internes Protokoll der 6. Halligkonferenz).

Für die Organisation und Gewährleistung des regelmäßigen Informationsaustausches ist das Regionalbüro Uthlande zuständig. Auch die Vor- und Nachbereitung der Halbjahreskonferenzen sowie die inhaltliche Unterstützung und Organisation der Arbeitsgruppen und Regionstische wird vom Regionalbüro geleistet. Beispielhaft ist in Tab.24 die Tagesordnung einer Zusammenkunft aufgeführt. Die Gesprächsthemen spiegeln klar wider, dass die Land-Meer-Thematik die Zusammenarbeit beherrscht:

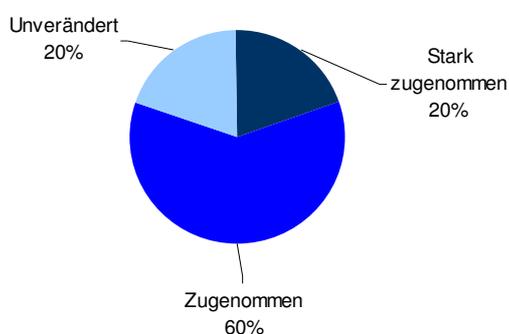


Abb.24: Veränderung der Kontakthäufigkeit infolge des Zusammenschlusses zur Insel- und Halligkonferenz.

¹⁰⁹ Auch deshalb gibt es seit dem Jahr 2007 auf einigen Inseln Videokonferenzräume.

Typischer Sitzungsverlauf eines Treffens der <i>Insel- und Halligkonferenz</i>	
Küstenschutz	Sachstand Generalplan Küstenschutz Fachvortrag: Flächenhafter Küstenschutz Projekt: Wiederansiedlung von Muschelbänken
Pallas Aktionstag Berlin	Programm und Pressegespräche
Bericht des Regionalbüros	Vernetzungsarbeit Sachstand LEADER+ Sachstand LSE Prozesse auf den Inseln und Halligen Zukünftige Arbeiten
Bericht Euregio – Die Watten	Beschlussfassung der Resolutionen
Vorbereitung der trilateralen Wattenmeerkonferenz in Esbjerg	Weltnaturerbe / Weltkulturerbe: gemeinsame Stellungnahme Flächenhafter Küstenschutz Sicherheit auf See Stellungnahme zu den geplanten Offshore-Windparks

Tab.24: Typische Tagesordnungspunkte eines Treffens der *Insel- und Halligkonferenz*. Quelle: Internes Protokoll der *Insel- und Halligkonferenz* (Sitzung am 30./31. August 2004 auf Pellworm).

Eine Netzwerkanalyse, die im Rahmen der Begleitforschung zu *Regionen Aktiv* durchgeführt wurde,¹¹⁰ dokumentiert, dass alle in der Partnerschaft organisierten Akteure gut in das Netzwerk eingebunden sind. Die Analyse zeigt auch, dass das Regionalmanagement im Zentrum steht, denn hier laufen die Informationen zusammen und werden koordiniert (Benz et al. 2007b: 65). Dadurch werden die starken Bottom-up-Prozesse effizient gebündelt und Doppelarbeit wird vermieden.

Ob in der *Regionalen Partnerschaft Uthlande* nicht nur der Sachebene von Kommunikation, sondern auch der Beziehungsebene ausreichende Bedeutung beigemessen wird, ist schwierig zu beurteilen. Dies ist vor allem ein methodisches Problem, weil dafür der Kommunikationsprozess über längere Zeit beobachtet werden müsste. Andere Dokumentationen, die zur Analyse herangezogen werden könnten – etwa ein Kommunikationskonzept –, existieren nicht. Jedoch bekräftigen die Interviews, dass die persönlichen Gespräche, abseits vom zielgerichteten Informationsaustausch von erheblichem Wert sind:

„Das Gesellige, das ist ganz wichtig, um Vertrauen aufzubauen“ (Interview IHKO-10).

Detaillierte Befunde zur Beziehungsebene der Kommunikation an der gesamten schleswig-holsteinischen Westküste liefert ein Workshop mit regionalen Schlüsselakteuren, der am FTZ Westküste in Büsum durchgeführt wurde (vgl. Zahl et al. 2006). Ausführlich wurde von den Akteuren erörtert, dass die Beziehungsebene von Kommunikation (die Konferenzteilnehmer nannten es „subjektive Seite der Kommunikation“) stärker reflektiert werden sollte. Denn, so die zentrale Aussage, es ginge nicht nur um technische Maßnahmen (wie das Erstellen einer Adressdatenbank) oder den fachlichen Austausch (bspw. im Rahmen eines „Tag der Westküste“) sondern auch darum Werte, Einstellungen und Kommunikationsmechanismen zu thematisieren. Vom Landrat Dithmarschens wurde vorgeschlagen, spezielle Kommunikationsseminare für regionale Schlüsselakteure anzubieten, um die Fähigkeit zur Selbstreflexion zu stärken. Auch wurde die Idee geäußert, einen Workshop speziell für die regionalen Schlüsselakteure durchzuführen, um die Gesprächskultur zu thematisieren und möglicherweise zu verbessern. Die Tatsache, dass das Thema „Beziehungsebene von Kommunikation“ einen vergleichsweise breiten Raum in der Diskussion über die regionalen Netzwerkstrukturen beanspruchte, weist auf den Verbesserungsbedarf hin. Es zeigt aber auch, dass ein Bewusstsein über die unterschiedlichen Kommunikationsebenen besteht.

Dem Workshop vorangegangen war eine Befragung der Akteure, die offenlegte, dass auf der Ebene der gesamten schleswig-holsteinischen Westküste (vgl. Zahl et al. 2005b: 56ff) zahlreiche

¹¹⁰ Im Rahmen der Begleitforschung zum Modellprogramm *Regionen Aktiv* wurden für alle 18 Modellregionen Netzwerkanalysen durchgeführt. Netzwerkanalysen beschreiben Kontakte und Beziehungen zwischen Akteuren und stellen deren Intensität dar. Da auch die Region Uthlande eine *Regionen Aktiv* Modellregion war, wurden auch deren Netzwerkstrukturen mittels eines Fragebogens erfasst. Daher wurde darauf verzichtet, die Daten ein weiteres Mal im Rahmen des Projektes „Zukunft Küste – Coastal Futures“ abzufragen.

Kommunikationsprobleme zu nennen sind: Während einige Probleme bereits durch die Kommunikationsstrukturen angelegt sind, gibt es weitere Mängel hinsichtlich des Sachinhalts von Kommunikation und der Beziehungsebene. Die genannten Kommunikationsprobleme sind im Folgenden schlagwortartig wiedergegeben:

Kommunikationsprobleme
Strukturell bedingte Kommunikationsprobleme (von 35% der Befragten genannt)
▪ Unklare Zuständigkeiten; Ansprechpartner sind nicht bekannt
▪ Mangelnde Möglichkeiten für einen Austausch (mangelnde Gelegenheiten und fehlende Zeit)
▪ Geschlossene Akteursnetzwerke verweigern/erschweren den Zutritt
▪ Mangelhafte sektorübergreifende Kommunikation
▪ Schwierigkeiten, beständige Kommunikationsstrukturen zwischen hauptamtlich Tätigen und ehrenamtlich Tätigen aufzubauen
▪ Zugang zu Informationen teilweise durch (hierarchische) Verwaltungsstrukturen erschwert
Kommunikationsprobleme auf der Inhaltsebene von Kommunikation (von 22% der Befragten genannt)
▪ Mangel an relevanten Informationen und Daten (z.B. aktuellen Statistiken)
▪ Zu viele und zu unstrukturierte Informationen
Kommunikationsprobleme, die mit der Beziehungsebene von Kommunikation zusammenhängen (von 8% der Befragten genannt)
▪ Mangelhaft entwickelte Diskussionskultur
▪ Mangelnde Kommunikationsbereitschaft
▪ Persönliche Animositäten behindern sachlichen Austausch

Tab.25: Kommunikationsprobleme im offenen Akteursnetzwerk der schleswig-holsteinischen Westküste. Eigene Zusammenstellung, Daten: Verbundforschungsprojekt „Zukunft Küste – Coastal Futures“ (vgl. Zahl et al. 2005b: 56ff).

Bereits diese Aufstellung eröffnet auf der Ebene der gesamten schleswig-holsteinischen Westküste Ansatzpunkte für Verbesserungen – die größten Probleme werden in den fehlenden Strukturen für Kommunikation gesehen, gefolgt von der Sachebene und schließlich der Beziehungsebene. Im Vergleich der Region Uthlande zur gesamten Westküste, scheinen also die Inseln und Halligen einen Vorsprung zu haben, weil dort offene, aber stabile Netzwerke zum Zweck der Kommunikation bestehen. Zudem wurden weder die Sach- noch die Beziehungsebene von Kommunikation grundlegend kritisiert. Im Gegenteil: Die Zusammenarbeit in der *Insel- und Halligkonferenz* wird als sachbezogen, demokratisch, zielorientiert und konstruktiv empfunden (Abb.27). Lediglich die räumliche Ferne wird häufig als Problem, das den kommunikativen Austausch behindert, benannt.

5.2.3.3 Kooperation

Nachdem auf den vorigen Seiten dargelegt wurde, dass in der Region Uthlande aufgrund der Organisations- und Kommunikationsstrukturen gute Bedingungen für eine partizipative Zusammenarbeit bestehen, wird im Folgenden die Kooperation als Handlungsform in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Zunächst ist auf die hohe Motivation zur Zusammenarbeit innerhalb der Region Uthlande zu verweisen. Während die *Insel- und Halligkonferenz* stärker auf den Informationsaustausch, die Definition gemeinsamer Ziele und das Verfassen von Stellungnahmen abhebt, soll in der *Regionalen Partnerschaft Uthlande* kollektives Handeln erzeugt werden. Die Partnerschaft ist also darauf angewiesen, dass sich Akteure freiwillig zusammenschließen, Projekte entwickeln und umsetzen und dadurch einen Mehrwert für die Region schaffen. Die Freiwilligkeit hat jedoch auch eine Kehrseite, wie in Kapitel 4 herausgearbeitet wurde: Insbesondere bei starken Akteuren ist die Angst vor dem Autonomieverlust verbreitet, denn mit einer Kooperation geht einher, dass nicht nur die eigenen Interessen verfolgt werden, sondern auch die der Gemeinschaft. In den Interviews wurde deutlich, dass gerade die größeren Inseln, beispielsweise Sylt, eine Sonderposition einfordern:

„Dann gibt es gerade auf Sylt [...] die Haltung: Na ja, wir brauchen die anderen nicht, wir sind die Stärksten. Gerade im touristischen Bereich“ (Interview IHKO-10).

So überrascht es auch nicht, dass die einwohnerstärkste Gemeinde der Region Uthlande, Westerland auf Sylt, als eine der letzten Kommunen der *Insel- und Halligkonferenz* beigetreten ist. Abgesehen von geringfügigen Rivalitäten besteht eine generelle Kooperationsbereitschaft zwischen den Kommunen. Neben der Beteiligung der Zivilgesellschaft ist für Governance-Arrangements von besonderem Interesse, ob auch die Wirtschaft ein Interesse an der Zusammenarbeit hat, da sie ihre Vorteile für gewöhnlich monetär bemisst. Auf diese Frage, bietet die bereits zitierte Netzwerkstudie (Zahl 2004, Zahl et al. 2005a, 2005b, 2006), interessante Ergebnisse: 108 ausgewählte Schlüsselakteure – unter ihnen Vertreter der drei Koordinationssphären Politik und Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft – der Westküste wurden danach gefragt, welche Aufgaben ein ideales Netzwerk wahrnehmen müsste.

- Die Ergebnisse zeigen, dass die Mehrheit der regionalen Akteure die wesentliche Funktion des Netzwerkes in einem gemeinsamen Leitbild sieht. Insbesondere das politisch-administrative System spricht sich mit 72% dafür aus; die Verwaltung ist mit 68% der Stimmen dafür, allein die Wirtschaftsakteure verhalten sich etwas zurückhaltender (52%).
- Wenn es um Austausch von Ressourcen geht, sind die Akteure reservierter, votieren aber dennoch mehrheitlich für die Kooperation: Wiederum ist die Kooperationsbereitschaft bei den politischen Akteuren mit 66% am größten, es folgt die Verwaltung mit 57% und immerhin noch 45% der Akteure aus der Wirtschaft zeigen sich kooperationswillig.

Die tendenziell höhere Kooperationsneigung bei den Akteuren des politisch-administrativen Systems ist dadurch zu erklären, dass sie aus den bereits genannten Gründen (vgl. Kap. 4.1.3) verstärkt auf die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren angewiesen sind.

Ein ideales Netzwerk müsste...

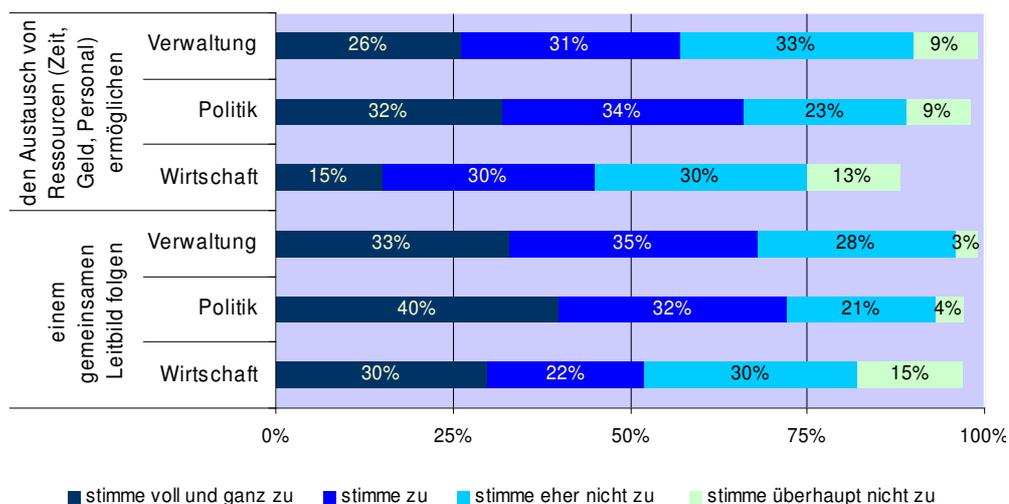


Abb.25: Funktionen eines idealen Netzwerkes: Betrachtung der drei ausgewählten Sektoren Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Daten: Verbundprojekt „Zukunft Küste – Coastal Futures“, (n=108) (vgl. Zahl et al. 2005b: 56).

Wird das Kooperationsprinzip unter der Prämisse der Handlungsorientierung untersucht, ist auf einer höheren Abstraktionsebene nach den grundsätzlichen Steuerungsmechanismen zu fragen: Die der räumlichen Steuerung zugrunde liegenden Paradigmen (vgl. Kap. 3) sind schematisch in die zwei Pole projekt- und problemorientiertes Vorgehen sowie strategische und umfassende Planung einzuordnen. Beide Aspekte sind für ein IKZM von Bedeutung, denn gerade freiwillige Zusammenschlüsse erfordern von der Kooperation möglichst schnelle und sichtbare Erfolge, um alle Beteiligten zu motivieren. Gleichzeitig gibt es beim IKZM einen integrierten und territorialen Ansatz, um auf die Herausforderungen strategisch zu reagieren. Daher sind die konkreten (operativen) Prozesse auf eine Strategieentwicklung angewiesen, in die sie eingebettet werden können. Diese beiden Ansätze sollen auch zukünftig in der Region Uthlande verfolgt werden: 45% der Befragten meinen, dass sie in Zukunft ihren Schwerpunkt auf die Umsetzung von konkreten Projekten legen sollten. Einige betonten explizit, dass beide Aufgaben den gleichen Raum einnehmen sollten. 36% der Befragten votieren dafür, dass sich das Regionalbüro vorrangig um strategische Arbeiten kümmern sollte. Mit den zwei organisatorischen Pfeilern der Region Uthlande kann dies voraussichtlich auch weiterhin gewährleistet werden: die interkommunale Kooperation *Insel- und Halligkonferenz* ist vorrangig für die Themensetzung und grobe Zielrichtung verantwortlich und die partnerschaftlich organisierten Akteure präzisieren die Ziele und setzen Projekte innerhalb der Themen- und Handlungsfelder um. Wobei die Gefahr besteht, dass die regionale Zusammenarbeit ohne deutliche Zielorientierung zu einer Leerformel wird (vgl. Winter 2007).

Kooperationen unterliegen vielfältigen Anforderungen aber auch Restriktionen, weil sie stark von den situativen und daher eher labilen Prozessfaktoren beeinflusst werden. Die wissenschaftliche Forschung zu diesem Themenfeld gibt Hinweise darauf, dass insbesondere Vertrauen zwischen den Akteuren eine besondere Rolle spielt (Klein-Hitpaß et al. 2006). Vertrauen ist eine Voraussetzung für Kooperation und wird insbesondere durch stabile Kommunikationsbeziehungen gebildet. Die Befragung der Akteure in der *Insel- und Halligkonferenz* zeigt deutlich, dass sich (1) die Vertrauensbasis erweitert hat, (2) die Kommunikation und Information verbessert haben und (3) das gegenseitige Problemverständnis gestiegen ist. Auch die übrigen, nicht im Einzelnen erwähnten Effekte haben sich positiv verändert.

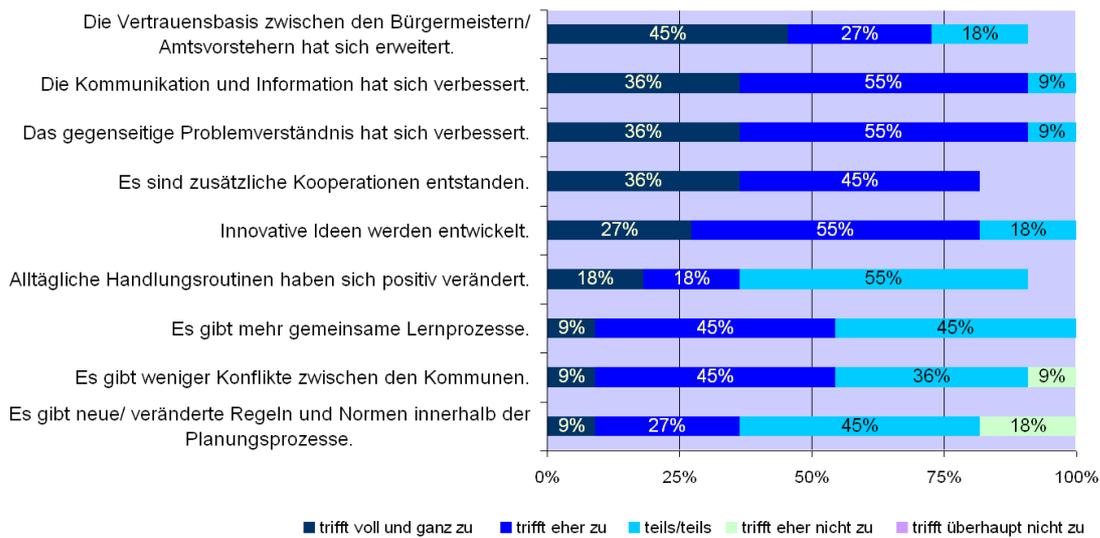


Abb.26: Effekte der Zusammenarbeit in der Insel- und Halligkonferenz.

Dieses positive Ergebnis wird durch weitere Befragungsergebnisse gestützt: Die Bewertung des Prozesses entlang vorgegebener Aspekte zeigt ein positives Bild der Insel- und Halligkonferenz. So wird die Zusammenarbeit als sachbezogen, demokratisch, flexibel und zielorientiert wahrgenommen (vgl. Abb.27). Hierarchien oder Konflikte scheinen die Zusammenarbeit hingegen kaum zu belasten.

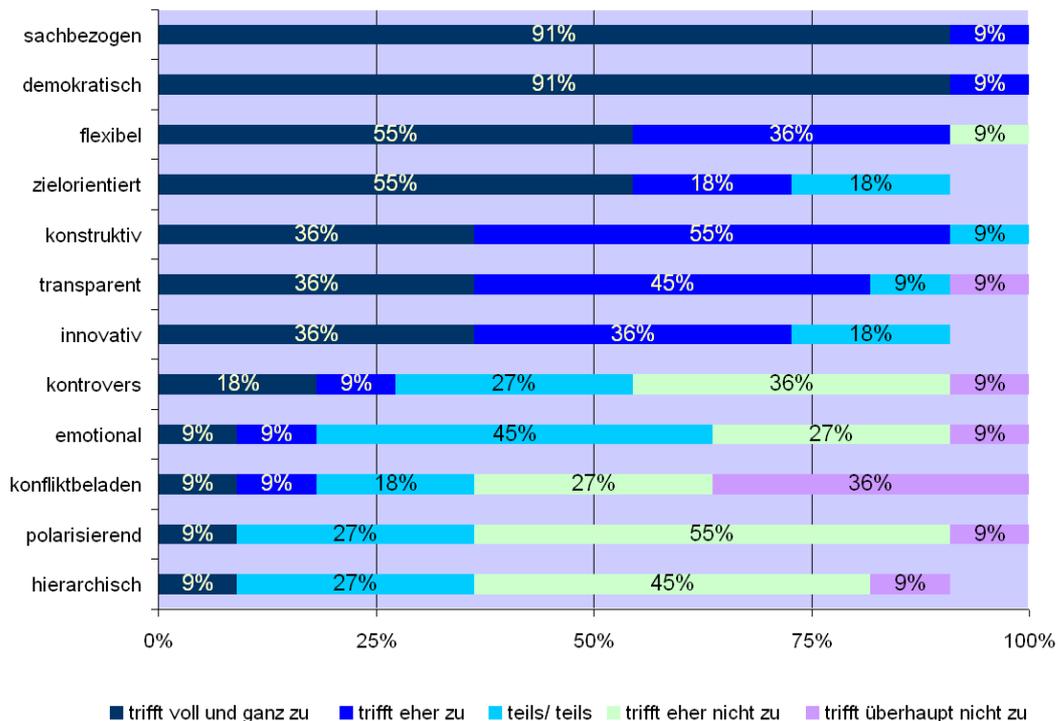


Abb.27: Bewertung der Zusammenarbeit in der Insel- und Halligkonferenz.

Abgesehen von der offenbar positiven Atmosphäre und den günstigen situativen Bedingungen ist zu erläutern, in welchen Themenbereichen und Handlungsfeldern kooperiert wird: Die Insel- und Halligkonferenz bearbeitet ausschließlich reine Koordinationsprobleme, diese sind – wie der Name

schon sagt – durch Abstimmung zu lösen. Kritisch für freiwillige Kooperationen sind vor allem Verteilungs- oder Nullsummenspiele, weil es dort Gewinner und Verlierer gibt: Da die Finanzmittel zur Umsetzung von Projekten im Rahmen von *Regionen Aktiv* vom Bund bereit gestellt wurden, waren echte Verteilungskonflikte nahezu ausgeschlossen. Wurden zu Beginn des Programms *Regionen Aktiv* die Gelder noch mehr oder weniger zufällig auf einzelne Projekte der unterschiedlichen Inseln verteilt, so entwickelten sich mit der Zeit vermehrt inselübergreifende Projekte, die eine höhere Abstimmung erforderten:

„Man ist zusammengekommen um das Geld zu verteilen. Wir haben dann erlebt, dass wir auch noch nach 2 Jahren [...] einfach immer nur das Geld aufgeteilt [haben], der eine hat dem anderen nicht wehgetan. [...] Dann nachher entwickelte sich so ein gemeinsames Regionalbewusstsein, so dass man auch mal gemeindeübergreifende Projekte entwickelt hat; gemeinsam entwickelt hat“ (Interview IHKO-04).

Da alle beteiligten Partner die Chance auf finanzielle Förderung hatten, war vor allem die Auswahl der Projekte heikel (dazu weiter unten noch Genaueres). Eine Grenze hatte die *Regionale Partnerschaft Uthlande* trotz der zunehmend intensiven Zusammenarbeit beim Tourismus: Der Kampf um Urlaubsgäste zwischen den Inseln ist ausgeprägt und führte in der Vergangenheit häufiger zu Irritationen. Aus diesem Grund gibt es seit Jahren kein gemeinschaftliches Tourismuskonzept (das auch umgesetzt wird¹¹¹) und daher wurde das Thema auch im Rahmen der regionalen Partnerschaft weitgehend ausgeblendet (Interview IHKO-07 und Interview IHKO-04). Dieser Befund ist kaum erstaunlich, da aufgrund der freiwilligen Zusammenarbeit nicht davon auszugehen ist, dass derart strittige Themen wie der Tourismus zum Verhandlungsgegenstand in der *Insel- und Halligkonferenz* oder der *Regionalen Partnerschaft Uthlande* werden. Von den Interviewpartnern wurde die mangelnde Kooperation im Tourismusbereich unterschiedlich bewertet: Während einige diese Tatsache als Defizit sehen, meinen andere, dass dies den Erfolg der bisherigen Zusammenarbeit nicht schmälere. Zudem sei es strategisch klug, die strittigen Themen aus der freiwilligen Zusammenarbeit zu verbannen (Interview IHKO-10).

Zukünftige Themenschwerpunkte der <i>Insel- und Halligkonferenz</i>
Verkehrsanbindung: Erreichbarkeit der Inseln und Halligen durch Fähren (63%)
Schiffssicherheit & Notschlepper (54 %)
Küstenschutz (36%)
Tourismuskonzepte (36%)
Bewahrung der natürlichen Umwelt und Meeresschutz (27%)
Fortentwicklung und Sicherung der Wirtschaftskraft (9%)

Tab.26: Zukünftige Themen- und Handlungsfelder der *Insel- und Halligkonferenz*.

Die schriftliche Befragung zeigt hingegen, dass immerhin 36% der Netzwerkmitglieder zukünftig auch Tourismuskonzepte erarbeiten und umsetzen möchten. Im Weiteren bot die zukünftige thematische Ausrichtung keine Überraschung (vgl. Tab.26). Dieses Themenspektrum ist sowohl in der Vergangenheit richtungweisend gewesen und scheint es in der nahen Zukunft auch zu bleiben. Deutlich erkennbar ist der Küsten- bzw. Meeresbezug der Themenschwerpunkte, mit dem die Besonderheit der Region mitten im Wattenmeer abgebildet wird. Für den IKZM-Ansatz ist insbesondere der Punkt „Bewahrung der natürlichen Umwelt und Meeresschutz“ von Bedeutung. Jedoch offenbart die Rangfolge in der Tabelle, dass die Zusammenarbeit derzeit vor allem in Richtung eines (wirtschaftsorientiertes) Regionalmanagement zielt und dem reinen Schutzaspekt keine prioritäre Rolle zukommt.

¹¹¹ Im Jahr 1997 wurde ein Tourismuskonzept für den Kreis Nordfriesland erstellt, das im operativen Geschäft allerdings keinerlei Bedeutung aufwies. Dies wurde auch im Rahmen einer Evaluation vom NIT festgestellt (NIT 2004); so wurden vor rund 10 Jahren zwar Leitbilder für die touristische Entwicklung der Gesamtregion aufgestellt, in der Praxis verfolgten aber die einzelnen Destinationen (einzelne Inseln bzw. die Halligen) eigene Ziele.

Noch deutlicher sind die Befunde für die gesamte partnerschaftliche Arbeit in der Region Uthlande: Das Programm *Regionen Aktiv* bezieht sich explizit auf das Nachhaltigkeitsprinzip. Ziel des Programms ist die Stärkung des ländlichen Raums, wobei insbesondere eine umwelt- und naturverträgliche Landbewirtschaftung erreicht werden sollte. Gerade aber dieses Ziel wurde in den Modellregionen kaum erreicht; als Begründung wurde angegeben, dass der Handlungsspielraum der regionalen Ebene im System der Agrarförderung zu gering sei (vgl. Elbe 2006: 54f). Die Akteure der Region Uthlande sehen entsprechend einen Haupteffekt des Programms *Regionen Aktiv* in der (wirtschaftlichen) Stärkung des ländlichen Raums sowie dem Modell- und Demonstrationscharakter für bottom-up initiierte Steuerungsprozesse.

Auch wenn die Themen- und Handlungsfelder der regionalen Partnerschaft Uthlande sowohl ökologische (Meeres- und Naturschutz), soziale (demographischer Wandel, regionale Identität, Bildung, Kultur) und wirtschaftliche Themen (Verkehrsanbindung, Landwirtschaft, Direktvermarktung, Tourismus, Energiewirtschaft) umfassen, liefert das Programm *Regionen Aktiv* kaum Anhaltspunkte, wie die ökologische Säule von Nachhaltigkeit gestärkt werden kann. Insofern scheint das Nachhaltigkeitskonzept in diesem Steuerungsansatz eher als eine „Art Wunschzettel, auf den alle Akteurinnen und Akteure eintragen können, was sie für wichtig halten“ (Ott 2009: 26), interpretiert zu werden.

5.2.3.4 Lern- und Veränderungsprozesse

Die komplexen Herausforderungen in Küstenräumen erfordern Lernprozesse nicht nur bei den einzelnen Akteuren, sondern auch auf kollektiver Ebene von Organisationen und ganzen Politikfeldern. Eine Bereitschaft zu Lernen wurde im Förderprogramm *Regionen Aktiv* vorausgesetzt und im weiteren Prozess gezielt gefördert. Um den regionalen Partnerschaften das Lernen und die Selbstreflexion zu erleichtern, entwickelte die Begleitforschung des Programms zwei unterschiedliche Evaluationsbögen. Mit deren Hilfe wurde das Prozessmanagement der Regionalen Partnerschaft Uthlande und deren einzelne Projekte von den Akteuren bewertet. Im „Prozessbogen“ wurden 13 Faktoren zusammengefasst, die im Programm *Regionen Aktiv* als Erfolgsfaktoren kooperativer Prozesse angesehen werden (vgl. Böcher et al. 2007). Die Gegenüberstellung der Selbst-Evaluationen aus den Jahren 2003 und 2005 zeigt, dass die Prozessqualität im Zeitverlauf zugenommen hat (vgl. Abb.28). Daraus ist zu schließen, dass die Akteure der Partnerschaft den Kooperationsprozess gezielt analysiert und verbessert haben.¹¹² Obwohl die erforderlichen Selbstevaluationen und Fortschrittsberichte als sehr zeitaufwendig und bürokratisch empfunden und von längst nicht allen Akteuren als sinnvoll erachtet wurden, zeigten sie doch eine Wirkung. So zieht das Regionalmanagement der Region Uthlande eine kritische Zwischenbilanz und benennt notwendige Veränderungen:

„Im Laufe des Umsetzungsprozesses von *Regionen Aktiv* hat sich gezeigt, dass das Regionale Entwicklungskonzept keine eindeutige Prioritätensetzung und keine messbaren Entwicklungsziele aufweist. Daher war es notwendig, die Ziele weiter zu konkretisieren und zu gewichten“ (*Regionale Partnerschaft Uthlande e.V.* 2004: 4).

¹¹² Zu bedenken ist freilich, dass Selbstevaluationen oftmals strategische Antworten hervorbringen.

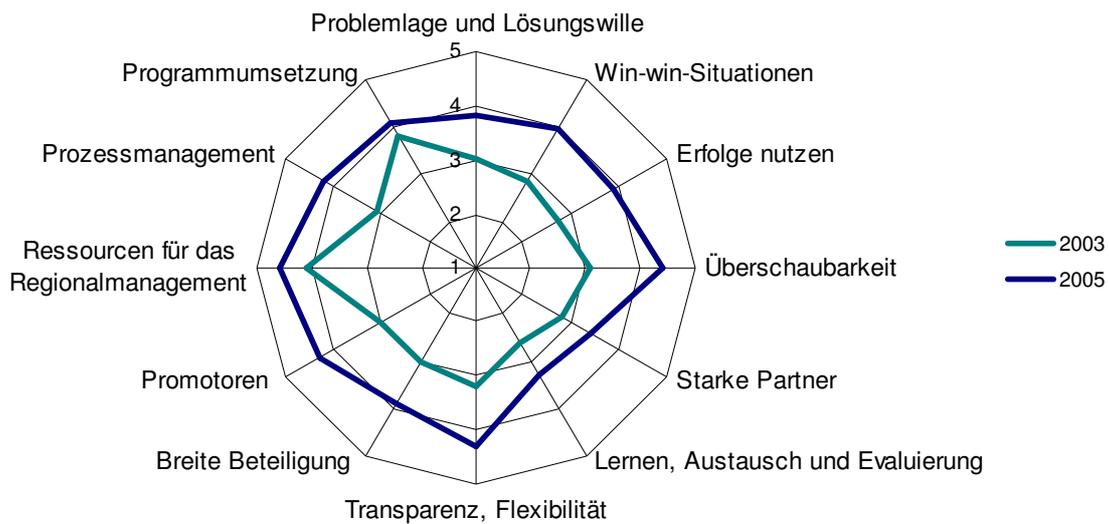


Abb.28: Selbstbewertung der regionalen Steuerungsprozesse in der Region Uthlande in den Jahren 2003 und 2005. Datenquelle: Regionale Partnerschaft Uthlande 2006.

Letztendlich kann der ganze Bottom-up-Prozess in der Region Uthlande als ein Lern- und Veränderungsprozess interpretiert werden. Dafür spricht, dass alle Akteure bestrebt sind die Zusammenarbeit weiter zu führen, weil sie von den positiven Effekten überzeugt sind:

„Die Impulse und Erfahrungen aus *Regionen Aktiv* fließen derzeit in die Entwicklung einer Organisationsstruktur für eine weiterführende, langfristige Zusammenarbeit der Akteure zur nachhaltigen Regionalentwicklung mit ein“ (Regionale Partnerschaft Uthlande e.V. 2005b: 3).

Zusätzlich zur Evaluation des Prozesses wurden verschiedene Aspekte des Projektmanagements bewertet. So gab es zu Beginn der Regionalen Partnerschaft Uthlande zum Beispiel deutliche Schwächen bei der Kommunikation und dem Projektmanagement. Insgesamt, so zeigt die Evaluation, waren einige Lernprozesse zu durchlaufen, um die Regionale Partnerschaft Uthlande professionell zu managen. Trotz gelegentlicher Schwierigkeiten in der Lenkung der Region, scheinen die Akteure bestrebt zu sein, die Zusammenarbeit weiterzuführen und die Strukturen und Prozesse fortwährend zu verbessern.

Im Weiteren ist für erfolgreiche regionale Steuerungsprozesse wichtig, wie und ob ein reflexiver Umgang mit den eigenen Zielen stattfindet. Verdeutlicht werden kann dies an einem Beispiel: Ein wesentliches Prinzip von *Regionen Aktiv* ist das Kriterium der Regionalität, das beinhaltet, dass Regionen Entscheidungen selbst treffen sowie Projekte umsetzen sollen. Dazu müssen die generellen Programmziele von *Regionen Aktiv* operationalisiert werden und die Förderwürdigkeit einzelner Projekte muss nachvollziehbar dargestellt werden. Es werden also Ansprüche an die Transparenz der Projektauswahl gestellt. Um diese Anforderung zu erfüllen, wurden die Projekt-skizzen nach einem Punktesystem eingestuft (vgl. Regionale Partnerschaft Uthlande: 2004: 46f):

Bewertungskriterien	Punktzahl
Bezug zum REK	Höchstzahl 6 Punkte
Gebietsbezogene Kriterien	Höchstzahl 6 Punkte
Kooperation und Vernetzung	Höchstzahl 12 Punkte
Bottom-up-Ansatz	Höchstzahl 8 Punkte
Innovationsgehalt und Modellcharakter	Höchstzahl 8 Punkte
Ökologische Dimension	Höchstzahl 10 Punkte
Ökonomische Dimension	Höchstzahl 6 Punkte
Soziale Dimension	Höchstzahl 8 Punkte
Kulturelle Dimension	Höchstzahl 8 Punkte
Evaluierung	Höchstzahl 4 Punkte

Tab.27: Bewertungskriterien zum Auswahlverfahren der Projekte in der Region Uthlande. Eigene Zusammenstellung nach Regionale Partnerschaft Uthlande (2004: 46).

Mit diesem – vom Ansatz her guten – Vorgehen fließen sowohl regionsbezogene, materielle als auch prozedurale Aspekte in die Gesamtbewertung eines Projektvorschlags ein. Allerdings weist das Prozedere einige Unzulänglichkeiten auf: Eine wesentliche Kritik ist sich daran zu richten, dass die Bewertungskriterien nicht weiter konkretisiert und operationalisiert sind. Was genau ist unter gebietsbezogenen Kriterien zu verstehen? Auf welcher Ebene wird die ökologische Dimension gemessen? Ist das Erstellen eines Flyers zum Naturschutz auf einer bestimmten Insel genauso zu gewichten wie die Unterschutzstellung einer bestimmten Fläche Feuchtgrünland?

Zudem sieht das Bewertungssystem keine Mindestpunktzahl je Bewertungsaspekt vor und lässt dadurch zu, dass sich einzelne Dimensionen ergänzen bzw. ersetzen können. So kann ein Projekt durchaus gefördert werden, obwohl es keinen Punkt für die ökologische Dimension erhält. Hier weist die Kritik also deutliche Bezüge zur Kritik am 3-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit auf, das eben keine Gleichrangigkeit der drei Säulen garantiert. Trotz der klaren Defizite dieser Bewertungsmethode fördert das im Steuerungsansatz von *Regionen Aktiv* verankerte Evaluationssystem die Selbstbeobachtung auf den verschiedenen Arbeitsebenen. Es sollte in Zukunft aber noch systematischer – in Richtung einer ökologischen Nachhaltigkeit – ausgearbeitet werden. Vom Projektmanagement der Region Uthlande wurde das Bewertungssystem positiv beurteilt; allerdings wird eingestanden, dass der Projektauswahl zu Beginn von *Regionen Aktiv* nicht genügend Aufmerksamkeit zuteil wurde. Die ersten Projekte wurden ohne weitere Prüfung bewilligt und die hier genannten Auswahlkriterien wurden erst nach einiger Zeit etabliert (Interview IHKO-10).

Eine weitere wichtige Frage, die zu klären ist, nimmt die Themensetzung im Laufe der Zeit in den Blick.

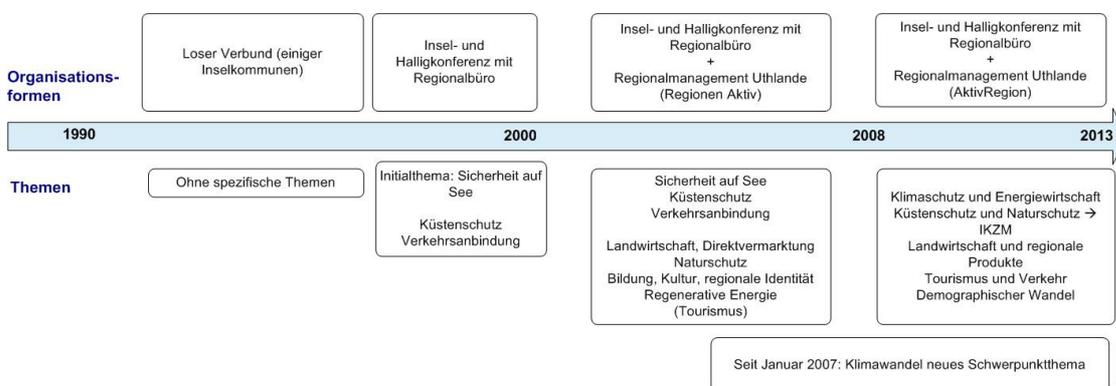


Abb.29: Zeit als zentraler Faktor für Themensetzung und Handlungsorientierung in der Region Uthlande.

Zeit ist ein wichtiger Faktor bei der Netzwerkarbeit. Vertrauen bildet sich erst allmählich und Erfolge stellen sich nicht unbedingt schon zu Beginn der Zusammenarbeit ein. Wie sich die Netzwerkstrukturen im Zeitverlauf veränderten, wurde bereits an anderer Stelle dargelegt. Aber auch die Themen- und Handlungsfelder unterliegen einer Dynamik: Zu Beginn des noch losen Verbundes kann noch nicht von einer zielgerichteten Zusammenarbeit, mit spezifischen Themen, gesprochen werden (Interview IHKO-05). Erst mit der Gründung des Regionalbüros wurden drei Kernthemen (Sicherheit auf See, Küstenschutz, Verkehrsanbindung) intensiver verfolgt. Sie alle sind auch heute noch bei der politischen Interessenvertretung der Inseln und Halligen von übergeordneter Bedeutung. Diese drei Bereiche haben eine große – fast schon existentielle – Bedeutung für die Inseln, sind aber nur in geringem Umfang von ihnen steuerbar.¹¹³

Mit den Förderprogrammen *Regionen Aktiv* und *AktivRegion* erweiterte sich das Themen- und Aufgabenspektrum um die der klassischen ländlichen Regionalförderung beständig (vgl. Abb.29). Anfang 2007 kam der Klimawandel als Thema und Handlungsfeld hinzu, dies wurde nicht zuletzt durch die IPCC-Berichte, den Stern-Report und die Berichterstattung in den Medien befördert (vgl. Egener 2007). Gerade zum Thema Klimawandel wurde und wird aktives Wissensmanagement betrieben. Aufgrund der Tatsache, dass über die möglichen Auswirkungen des Klimawandels bislang kaum belastbare Daten auf regionaler Ebene vorliegen und (noch) keine integrierten regionalen Konzepte zur Anpassung an den Klimawandel existieren, befassten sich die regionalen Akteure aktiv mit diesem Themenfeld, indem sie Experten aus Wissenschaft und Forschung zu spezifischen Fragen einluden. Neben der fachlichen Weiterbildung werden Diskussionsrunden mit politischen Entscheidungsträgern auf Landes- und Bundesebene geführt. Auch wenn der konkrete Nachweis, dass individuelle und kollektive Lernprozesse stattgefunden haben, schwer fällt, so kann doch festgestellt werden, dass eine intensive Auseinandersetzung mit den künftigen Herausforderungen und geeigneten Lösungsstrategien besteht. Dies führt auch dazu, dass sich kollektive Handlungsstrategien verändern:

„Man sieht, dass sich die Schwerpunkte im Küstenschutz verlagert haben, von Deichbau und Befestigungsanlagen hin zu flächenhaftem Küstenschutz. Das ist eine Entwicklung, die wir [Anm.: die *Insel- und Halligkonferenz*] lange nicht so gesehen haben. Früher haben wir gesagt: Lasst uns die Deiche hoch bauen, lasst uns ein Bollwerk errichten und dann sind wir geschützt“ (Interview IHKO-01).

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass sich – zumindest bei einigen Akteuren – die dem Küstenschutz bisher zugrunde liegenden Einstellungen und Werte verändert haben und sich dadurch neue Handlungsoptionen eröffneten. Dies zeigt auch ein kleiner Exkurs zur *Stiftung Küstenschutz Sylt*:

Ende August 2007 wurde auf der nordfriesischen Insel Sylt die *Stiftung Küstenschutz Sylt* gegründet. Vorangetrieben wurde die Initiative vom Rantumer Bürgermeister, der auch in der *Insel- und Halligkonferenz* engagiertes Vorstandsmitglied ist. In den Medien wird er folgendermaßen zitiert: „Wir müssen einen Beitrag zur Sicherung unseres Lebensraumes leisten und rufen jeden Einzelnen auf, sich aktiv am Küstenschutz-Konzept zu beteiligen“.¹¹⁴ Die Stiftung startete mit einem Kapital von 50.000 Euro. Zwei Jahre später hatte die Stiftung ihr Kapital verfünffacht – und damit das Ziel, eine Millionen Euro innerhalb eines Jahres zu verwalten, weit verfehlt. Vorrangiges Ziel der Stiftung ist der Schutz der Insel Sylt, wobei betont wird, dass der staatlich finanzierte Küstenschutz dadurch nicht aus der Pflicht genommen werden soll. Zur Initiative kam es aus folgendem Grund:

„In der Sorge, dass zukünftig mehr Anstrengungen zur Sicherung der gesamten Küste erforderlich werden, ist der Gedanke entstanden mit einer privaten Stiftung ein Kapital ent-

¹¹³ Anerkennend ist hier jedoch festzustellen, dass das kontinuierliche Ansprechen von Themen durchaus zu Erfolgen führt. Beispielsweise wurde Mitte 2009 mit dem Bau eines schon lange geforderten Notschleppers (mit besonderen Leistungsmerkmalen hinsichtlich Tiefgang, PS-Stärke, etc.) begonnen. Ohne den Druck der Insel- und Halligkonferenz sowie der Schutzgemeinschaft Deutsche Nordsee wäre es dazu vermutlich nicht gekommen.

¹¹⁴ Quelle: http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Presse/PI/2007/MP/070823__stk__mp__sylv.html

stehen zu lassen aus dessen Zinsen Küstenschutzmaßnahmen mitfinanziert werden können“ (Stiftung Küstenschutz Sylt: 2008).

Damit wollen die Bewohner und Unternehmer Sylts, unterstützt von den Insel-Gästen, im gewissen Umfang unabhängig von staatlichen Finanzmitteln werden, denn in öffentlichen Diskussionen wird immer wieder die Frage gestellt, ob Sylt dauerhaft geschützt werden kann. Die Stiftung will aber nicht nur Schutzmaßnahmen finanzieren, sondern auch eigene Forschungsaufträge vergeben sowie wissenschaftliche Veranstaltungen durchführen.

Die Gründung der *Stiftung Küstenschutz Sylt* steht für eine Veränderung des Verhältnisses Bürgerschaft und Sozialstaat¹¹⁵ auf der Insel Sylt, wobei es vorrangig um das konkrete Problem Küstenschutz und weniger um altruistische Motive geht. Bürgerschaftliches Engagement ist generell positiv zu beurteilen, da Bürger ihre Lebenswelt mitgestalten, Verantwortung übernehmen und Potentiale mobilisieren. In diesem Fall jedoch sollte nicht übersehen werden, dass sich Personen Entscheidungsgewalt erkaufen: Je gespendete 2.000 Euro erhält der Spender eine Stimme in der Stifternversammlung (jedoch nicht mehr als 10 Stimmen je Person). Die Stifternversammlung besteht aus den Kommunen der Insel Sylt sowie den Spendern. Insofern werden auf der Insel Sylt öffentliche Leistungen in Zukunft von Bürgern koproduziert,¹¹⁶ jedoch ist der Zugang zur Mitbestimmung rein monetär möglich und dadurch noch selektiver als für partizipative Verfahren ohnehin schon üblich (vgl. Kap. 4.2). Mit dem Ziel *Erhalt der derzeitigen Küstenlinie*, wird zudem ein bereits vorgegebener Entwicklungspfad weiterverfolgt.

Lernprozesse führen also, wie diese Beispiele zeigen, zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, die nicht immer ausschließlich positiv beurteilt werden müssen: Die *Regionale Partnerschaft Uthlande* optimierte ihr Projektmanagement, die Organisationsstrukturen wurden hinsichtlich ihrer Praktikabilität und Leistungsfähigkeit überprüft, neue Themen- und Handlungsfelder wurden in Angriff genommen und die Bewertung der Anfälligkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels scheint sich geändert zu haben. Ein wesentliches Lernresultat bei den regionalen Akteuren scheint aber vor allem zu sein, dass eine partnerschaftliche Zusammenarbeit möglich und lohnenswert ist. Im Folgenden sind einige Aussagen zu den Lerneffekten der regionalen Zusammenarbeit beispielhaft aufgelistet, die die befragten Akteure in den Interviews gegeben haben.

Wesentliche Lerneffekte der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene
„Das Verständnis für die Probleme der Nachbarn auf den anderen Inseln und Halligen des Kreises Nordfriesland ist gestiegen.“
„Man findet gemeinsam überregional mehr Gehör, durch gemeinschaftliche Veranstaltungen mit der großen Politik werden die Abgeordneten für die Basis sensibler.“
„Einige Mitglieder nehmen sich innerhalb der Insel- und Halligkonferenz zu wichtig.“
„Einigkeit macht stark und Minderheiten (z.B. kleine Halligen) finden durch die IHKO Gehör; die politischen Ziele einer Region können gemeinsam erreicht werden.“
„Die Kontakte untereinander und das Verständnis füreinander haben sich verbessert.“
„Ich habe gelernt, dass kleine Halliggemeinden und große Inselgemeinden gemeinsame Interessen haben und dass man sich auf Augenhöhe begegnet. Gemeinsames Vorgehen macht stark.“
„Dass man sich Zeit nehmen muss, um die Partner zu verstehen.“

Tab.28: Von der Zusammenarbeit lernen – Zitate der befragten Akteure zum Lernen bei der regionalen Zusammenarbeit.

¹¹⁵ Sozialstaat bezieht sich hier auf ein weites Verständnis, in dem der Staat auf Sicherheit und politische Teilhabe ausgerichtet ist.

¹¹⁶ Sinning prägte den Ausdruck „Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune“ (vgl. Sinning 2006).

5.3 Zusammenfassung: Governance in der Region Uthlande

Die ländlich periphere Insel- und Halligwelt in Nordfriesland steht Veränderungen gegenüber, die eine Herausforderung für die Raumentwicklung darstellen. Zum einen bestehen Problemlagen, die typisch für ländliche Regionen sind (vgl. OECD 2006: 23ff): Die Erreichbarkeit ist schlecht, die Wirtschaftsstruktur ist vergleichsweise einseitig ausgerichtet, so dass eine starke Abhängigkeit vom Tourismus besteht und der demographische Wandel kann zu Abwanderung, weiterer Peripherisierung und sinkender Lebensqualität führen. Des Weiteren sind mit der Lage im Grenzsaum zwischen Land und Meer besondere Themen und Handlungsfelder verbunden – wie beispielsweise der Schutz vor Schiffsunfällen, der Küstenschutz oder der Klimawandel. Um diesen Herausforderungen und Problemen zu begegnen, reichen die formell verfassten Strukturen auf kommunaler Ebene offensichtlich nicht (mehr) aus. Daher hat sich – parallel zu diesen formellen Strukturen – ein neues regionales Netzwerk in der Region Uthlande ausgebildet. Die Frage ist nun, ob und inwiefern dieses Netzwerk einen Ansatzpunkte für ein integriertes Küstenzonenmanagement bieten.

IKZM wurde als ein Steuerungsansatz vorgestellt, der die Land-Meer-übergreifenden Themen in den Blick nimmt. Dabei zeigte die Analyse der Mehrebenenpolitik, dass die Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft hinsichtlich der Ziele und Verfahrensgestaltung vage sind und bislang nur empfehlenden Charakter haben. Die Erwägungsgründe der IKZM-Empfehlung betonen den Stellenwert der ökologischen Motive. Insofern spricht einiges dafür, dass sich IKZM am Konzept der starken Nachhaltigkeit (vgl. Ott 2009) orientieren soll. In diesem Fall würde die konsequente Umsetzung eines IKZM zu einer Ökologisierung der räumlichen Planung führen. Hingegen widmet die bundesdeutsche Debatte den ökologischen Schutzaspekten tendenziell weniger Aufmerksamkeit. In Deutschland fokussierten die Debatten vorrangig Fragen der Koordination und Integration sowie die Fragen, ob IKZM ein informeller oder formeller Ansatz ist, ob IKZM Teil der Raumplanung ist oder nicht und ob neue rechtliche Regelungsinstrumente zur Umsetzung eines IKZM notwendig sind. Der Schwerpunkt auf diese Fragen ist nachvollziehbar, da die Europäische Union mit ihrer Umweltpolitik stark auf die Verwaltungsstrukturen und -verfahren der Mitgliedstaaten einwirkt und dies wiederum zu hohen Anpassungskosten führt. Die Mitgliedstaaten wiederum sind bestrebt, ihr bestehendes System so wenig wie möglich zu verändern und loten folglich ihren Spielraum aus.

Die Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2002 von der EU angehalten eine IKZM-Strategie zu entwickeln, um auf dieser Grundlage „die Grundsätze des integrierten Managements der Küstenräume anzuwenden“ (IKZM-Empfehlung des Europäischen Parlaments und Rats 2002). Zwar wurde auf bundesdeutscher Ebene eine nationale IKZM-Strategie entwickelt, ihr Schwerpunkt ist jedoch eine Bestandsaufnahme. Wie Handlungsziele entwickelt, ein strategisches Management etabliert und konkrete Projekte umgesetzt werden können, ist noch nicht geklärt. Auch die schleswig-holsteinische Landesebene hat bislang nur allgemeingültige Aussagen zum IKZM-Ansatz getroffen, die bislang weder Anreize für veränderte Steuerungsprozesse in Küstenregionen gaben, noch Rahmenziele für künftige Entwicklungen definierten. Wird die IKZM-Umsetzung in Deutschland daran gemessen, ob die Ziele und/oder Instrumente in der nationalen IKZM-Strategie konkretisiert wurden, so fällt die Bilanz eher ernüchternd aus. Insofern hat die politische Auseinandersetzung mit dem IKZM-Ansatz in den letzten Jahren nur wenige Fortschritte zu verzeichnen. Denn dass die Kompetenzen im Küstenraum sehr sektoral organisiert sind, wusste die EU bereits im Jahr 1999 zu berichten.

Wird die Politikdurchsetzung aus einer Top-down-Perspektive betrachtet, so enthält der IKZM-Ansatz also kaum Vorgaben oder Impulse für die lokale oder regionale Ebene. Dies mag zunächst als Defizit des europäischen Vorgehens und der nationalen Umsetzung erscheinen, es bietet Regionen aber auch Freiräume für die Erprobung eigener Dialog- und Interaktionsformen (woraus die EU-Politik wiederum lernen kann). Wie gezeigt werden konnte, sind in der Region Uthlande neue regionale Steuerungsprozesse entstanden, die auf vielfältige Ursachen zurück gehen: Einen wichtigen Impuls lieferte die ländliche Agrarpolitik des BMVEL mit dem Regionalwettbewerb *Regionen*

Aktiv. Die aus einer Bottom-up-Bewegung entstandene interkommunale Kooperation *Insel- und Halligkonferenz* konnte den Regionalwettbewerb für sich nutzen, um neue regionale Steuerungsmechanismen zu entwickeln. Insofern ist die *Insel- und Halligkonferenz* als Kristallisationskeim der regionalen Selbststeuerung zu bezeichnen. Sie bildete sich, weil sich einige engagierte Personen, die einen großen Bekanntheitsgrad in der Region haben und über Ressourcen (Einfluss, Zeit) verfügen, an die Spitze setzten. Diese eher kleine Gruppe von Innovatoren verfügte über einen breiten Rückhalt in den Insel- und Halligkommunen; begünstigt wurde der Zusammenschluss durch ein generell gestiegenes Problembewusstsein und einen erhöhten Handlungsdruck aufgrund aktueller Ereignisse (Pallas-Havarie) und Entwicklungen (Nationalparkdebatte).

Zu einer Aufweitung der Entscheidungsprozesse, die über eine interkommunale Zusammenarbeit hinausgehen, wäre es auf regionaler Ebene vermutlich nicht gekommen, wenn weder das Programm *Regionen Aktiv* (Bund) noch das Programm *AktivRegion* (Land Schleswig-Holstein, LEADER Mittel) die Einbindung von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gefordert hätten: Bedingung war, dass nicht mehr als 50% der Akteure aus dem politisch-administrativen System stammen. Die restlichen Akteure sollten sich aus Vereinen, Verbänden und lokalen Unternehmen zusammensetzen. Dieses Beteiligungsmodell berücksichtigt sowohl demokratisch legitimierte Interessenvertreter als auch regionale Akteure, die für eine möglichst breite Zusammenarbeit notwendig sind. Der zentrale Aspekt von IKZM, Entscheidungsarenen für Interessierte und Betroffene zu öffnen, wurde also nicht durch die IKZM-Politik initiiert, sondern durch die Agrarpolitik.

Das Programm *Regionen Aktiv* förderte den Aufbau von Netzwerkstrukturen, damit die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der unterschiedlichen Koordinationssphären innerhalb eines institutionellen Rahmens erfolgt: Dadurch intensivierte und verstetigte sich der Austausch von Informationen, Erfahrungen und unterschiedlichen Sichtweisen, die Akteure erarbeiteten sich eine gemeinsame Wissensbasis und sie kooperierten in ausgewählten Handlungsfeldern. In der Gesamtschau führte die *Regionalen Partnerschaft Uthlande* zu vielfältigen weichen Effekten (erhöhtes Problemverständnis, Vertrauensaufbau u.v.m.). Als besonders leistungsfähig erweist sich die regionale Partnerschaft, wenn es um die Vernetzung regionaler Akteure zum Zweck einer Handlungskoordination geht. Demzufolge steht bislang in der *Regionalen Partnerschaft Uthlande* eine auf möglichst breitem Konsens basierende Zusammenarbeit im Vordergrund. Themenfelder, bei denen größere Konflikte zu erwarten sind, wurden zunächst ausgeklammert. Entsprechend eignet sich dieses Akteursnetzwerk (derzeit) auch nicht dazu, regionale Konflikte zu lösen.

Die Analyse des regionalen Netzwerkes zeigt, dass eine gemeinsame Handlungsorientierung (viel) Zeit und Motivation benötigt. Der organisatorische Aufbau begünstigt beides: die *Insel- und Halligkonferenz* ist für den strategischen Überbau und die Stetigkeit der Zusammenarbeit wichtig und in der Partnerschaft überwiegt das projektorientierte Vorgehen, das durch sichtbare Erfolge Motivation schafft. Insofern kann die Zusammenarbeit, trotz aller erwähnten Beschränkungen, durchaus Wirkungen aufweisen. Die Zusammenarbeit funktioniert besonders gut, wenn es um eine Gegenbewegung zu übergeordneten politischen und räumlichen Ebenen geht: So zeigt sich wenig überraschend, dass das Schreiben von Positionspapieren zur Offshore-Windkraft, dem Klimawandel oder dem Notschlepper-Konzept einfacher ist als die Suche nach Handlungsoptionen innerhalb des eigenen (regionalen) Systems. Trotz der sehr breiten thematischen Ausrichtung der *Regionalen Partnerschaft Uthlande* und der vielfältigen Projekte, die umgesetzt wurden, sind sie durch wenige Kooperationsbeziehungen zwischen einzelnen Inseln oder Akteursgruppen gekennzeichnet. Dafür sei die sogenannte

„Strandholzmentalität [verantwortlich], also an der Küste ist es ja so: Was an den Strand gespült wird, das kann nur *einem* zur Verfügung stehen. So dass auch immer eine gewisse Konkurrenz vorhanden ist“ (Interview IHKO-04).

Es kam also trotz der regionsweiten Förderung nur sehr selten zum kollektiven Handeln. Das weist darauf hin, dass sogar zusätzlich verfügbare Finanzmittel das „Kirchturmdenken“ nicht vollständig

aufzulösen vermögen. Noch unwahrscheinlicher scheint die Umsetzung gemeinschaftlicher Projekte zu sein, wenn diese Finanzmittel gar nicht vorhanden sind, sondern von den Gemeinden selbst aufgebracht werden müssen. Hinsichtlich der Zielerreichung wird deutlich, dass die Programmförderung *Regionen Aktiv* vor allem als regionalökonomisches Instrument zur Aufwertung der ländlichen Region geeignet ist. Die ökologischen Ziele wurden hingegen – aufgrund der Weichenstellungen der operativen Ebene – mehr oder weniger systematisch zugunsten wirtschaftlicher Ziele zurückgestellt.

Trotz dieser genannten Einschränkungen erwies sich der Regionalwettbewerb *Regionen Aktiv* als geeignetes Instrument, um den Aufbau eines regionalen Akteursnetzwerkes in der Region Uthlande zu fördern. Die wesentlichen Charakteristika des Governance-Regimes sind in Tab.29. zusammengestellt.

Governance in der Region Uthlande		
Analyseeinheiten	Stärken und Leistungsgewinne	Hindernisse und Schwierigkeiten
Politischer Kontext	Agrarpolitik als Grateffekt für regionalen IKZM-Prozess	Mehrebenenpolitik zu IKZM entfaltet keine Anreizwirkungen
Institutionelle und strukturelle Bedingungen	<i>Insel- und Halligkonferenz</i> als Kristallisationspunkt für regionales Akteursnetzwerk Organisationsmodell bietet Schnittstellen zwischen formellem System und informellen Prozessen Regionalbüro garantiert horizontale Koordination	Region Uthlande könnte von übergeordneten Entscheidungs- und Handlungsebenen stärker für vertikale Koordination genutzt werden Abhängigkeit von externer Finanzierung
Akteure und Partizipation	Beteiligung von Akteuren aller Koordinatonsphären Eingang der Interessen, Positionen und gesellschaftlichen Werte in regionale Entwicklungsprozesse Nutzung des lokalen Wissens Eigenverantwortung lokaler und regionaler Akteure wird gestärkt, Aktivierung und Mobilisierung	Aufweitung der Akteurskreise ist abhängig von Programmförderung Insellage: Räumliche Distanz zwischen Kommunen erschwert die Vernetzung Einbeziehung der breiten Öffentlichkeit bislang eher gering
Kommunikationsmechanismen	Interessen, Meinungen und Einstellungen werden offen gelegt	Kommunikationskanäle sind auf das Regionalbüro ausgerichtet
Kooperation	Kooperationsbereitschaft vorhanden	Zusammenarbeit auf konsensfähige Themen beschränkt und an Finanzmittel gebunden
Lern- und Veränderungsprozesse	Auseinandersetzung mit der Wissensbasis findet in Kerngruppe statt	Strategisches Wissensmanagement aller Beteiligten nur in begrenztem Umfang vorhanden

Tab.29: Governance in der Region Uthlande: Leistungsgewinne und Schwierigkeiten.

6 Fallstudie 2: Flussgebietsmanagement

Mit der Wasserrahmenrichtlinie wurde auf europäischer Ebene eine neue Grundlage für die Wasserwirtschaft geschaffen. Die für diese Arbeit besonders relevanten Aspekte sind der Flussgebietsansatz, die Einführung flächendeckender wasserwirtschaftlicher Planungen und die aktive Einbeziehung interessierter und betroffener Akteure. In dieser Fallstudie wird erörtert, wie die WRRL umgesetzt wird und wie sich das Wechselspiel zwischen Steuerungsformen und -prozessen an der schleswig-holsteinischen Westküste gestaltet. Da die allgemeinen Grundsätze und Leitprinzipien der WRRL bereits in Kapitel 3 und 4 dargelegt wurden, wird sogleich auf den Stand der Umsetzung im Mehrebenensystem und die sich abzeichnenden Praxisprobleme eingegangen. Ein Abschnitt über die Raumrelevanz der WRRL unterstreicht, dass die WRRL und die räumliche Querschnittsplanung voneinander abhängig sind, woraus sich erhebliche Koordinationsanforderungen ableiten. In Kap. 6.2 folgt eine eingehende Analyse der organisatorischen, institutionellen und prozessualen Umsetzung der WRRL im Flusseinzugsgebiet der Eider.

6.1 Flussgebiete als neue Handlungs- und Planungsräume

Es wurde bereits an früherer Stelle in dieser Arbeit angedeutet, dass der Weg bis zur „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“, so der offizielle Name der WRRL, lang war (vgl. Kaika et al. 2003, Page et al. 2003). Die ersten konkreten Reformbemühungen begannen 1994, jedoch wurde der erste Kommissionsentwurf über die ökologische Qualität von Gewässern vom Europäischen Parlament abgelehnt (Holzwarth et al. 2002). Stattdessen forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, ein Gesamtkonzept zu entwerfen, das auf einem integrierten Ansatz basiert. So wurde 1997 von der Kommission ein Entwurf zu einer neuen Wasserrahmenrichtlinie vorgestellt. Auch dieser Entwurf wurde noch diversen Änderungen und Ergänzungen unterzogen. Da sich Rat und Parlament nicht einigen konnten, wurde die WRRL erst nach einem Vermittlungsverfahren verabschiedet. Die WRRL trat schließlich am 22. Dezember 2000 in Kraft und stellt seitdem die Grundlage der europäischen Wasserwirtschaft dar. Deren operatives Ziel ist es, bis zum Jahr 2015 für alle europäischen Gewässer einen guten ökologischen Zustand zu erreichen. Mit der Richtlinie wurden neue Instrumente und Ansätze des Gewässerschutzes etabliert, weshalb sie als Beispiel innovativer Umweltpolitik gilt (Unnerstall 2000, Knopp 2002, 2005, Finke et al. 2003, Newig 2005b, Möllenkamp 2007).¹¹⁷

6.1.1 Umsetzung der WRRL im Mehrebenensystem

In der vorliegenden Governance-Analyse werden die gesetzlichen und administrativen Maßnahmen analysiert, die auf nationaler bzw. subnationaler Ebene ergriffen werden, um die Ziele der WRRL zu erreichen (Output-Ebene). In einem zweiten Schritt werden die Wirkungen dieser Outputs auf die Zielgruppe der Richtlinie untersucht, indem die institutionellen Umgestaltungen sowie die veränderten Interaktions- und Entscheidungsprozesse analysiert werden (Outcome-Ebene)¹¹⁸ (vgl. Kap. 1.2).

¹¹⁷ Die WRRL führt auch zu deutlichen Neuerungen bei der Bewertung der Gewässer. Der gute Zustand der Gewässer setzt sich aus dem guten biologischen Zustand und dem guten chemischen Zustand zusammen, wobei die biologische Güteklassifizierung „weit über die bisherige Praxis hinaus“ geht (Umweltbundesamt 2007, Daten zur Umwelt). Als Bezugsmaßstab für die Bewertung wird auf den sogenannten Referenzzustand – also den vom Menschen unbeeinträchtigten Gewässerzustand – Bezug genommen. Folglich wird die Referenz gewässertypisch definiert. Da zudem die Methoden zur Bewertung der Gewässer in den einzelnen Mitgliedsstaaten variieren, müssen die Referenzklassen verglichen und abgestimmt (interkalibriert) werden, um europaweit vergleichbar zu sein.

¹¹⁸ Der Umsetzungserfolg der WRRL wird auch an den prozeduralen Zielen der Output- und Outcome-Ebene zu messen sein, worunter beispielsweise die Förderung von Partizipation zu zählen ist (vgl. Newig 2005b).

Stand der Umsetzung in den europäischen Mitgliedstaaten

Die Einzelschritte zur Umsetzung der WRRL wurden von der Europäischen Union im Text der Richtlinie festgelegt. Daraus ergibt sich, welche jeweilige Raumebene tätig werden muss: Bis Ende 2003 hatten die Mitgliedstaaten die Richtlinie durch den Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften in nationales Recht umzusetzen. Danach wurden – unter Federführung der obersten Flussgebietsbehörden (in Deutschland die Wasserwirtschaftsverwaltungen auf Landesebene) – alle Gewässer bis 2004 einer Bestandsaufnahme und Erstbewertung unterzogen. Bis 2006 verlangt die Richtlinie die Aufstellung von Überwachungsprogrammen. Unter der geforderten breiten Beteiligung der Öffentlichkeit werden bis Dezember 2009 Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme verabschiedet, die bis spätestens 2015 Erfolge zeigen müssen.

In der unten stehenden Tabelle sind die einzelnen Arbeitsschritte, die Fristen und die involvierten Handlungsebenen zusammengestellt. In Deutschland hat die Landesebene einen großen Gestaltungsspielraum, der in Schleswig-Holstein dafür genutzt wird, hohe Mitbestimmungsmöglichkeiten für die regionale und lokale Ebene zu eröffnen.

Zeitplan und Arbeitsschritte für die Umsetzung der WRRL		
Arbeitsschritte	Fristen	Verantwortung und Beteiligte
Rechtliche Umsetzung		
Erlass der Rechtsvorschriften	Dez 2003	Bund (WHG) und Land Schleswig-Holstein (LWG)
Bestimmung der zuständigen Behörden	Dez 2003	Land Schleswig-Holstein
Benennung der zuständigen Behörden an die EG	Jun 2004	Land Schleswig-Holstein
Bestandsaufnahme	Dez 2004	Land Schleswig-Holstein (in Zusammenarbeit mit den Arbeitsgruppen)
Monitoringprogramme aufstellen und umsetzen	Dez 2006	
Öffentlichkeitsbeteiligung		
Veröffentlichung des Zeitplans und des Arbeitsprogramms	Dez 2006	Land Schleswig-Holstein
Veröffentlichung der wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen	Dez 2007	
Veröffentlichung der Entwürfe des Bewirtschaftungsplans	Dez 2008	
Aufstellung eines Maßnahmenprogramms	Dez 2009	Land Schleswig-Holstein (in Zusammenarbeit mit den Wasserwirtschaftsverwaltungen und den Arbeitsgruppen)
Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans	Dez 2009	
Umsetzung der Maßnahmen	Dez 2012	
Fortschreibung des Bewirtschaftungsplans	Dez 2015	
Fortschreibung der Maßnahmenprogramme	Dez 2015	
Zielerreichung	Dez 2015	Land Schleswig-Holstein
Fristverlängerung für Zielerreichung	Dez 2021/2027	

Tab.30 Zeitplan zur Umsetzung der WRRL und Beteiligung der unterschiedlichen Handlungsebenen. Quellen: Richtlinie 2000/60/EG (WRRL), EU CIS 2002 & EU WFD CIS Working Group 2003.

Im Jahr 2007 legte die Europäische Kommission einen ausführlichen Bericht über den Stand der Umsetzung der WRRL in den europäischen Mitgliedstaaten vor (European Commission 2007). Folgende Aspekte wurden dabei von der Kommission anhand der Sachstandsberichte der Mitgliedstaaten bewertet: (1) Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht, (2) Bildung administrativer und organisatorischer Strukturen in Flusseinzugsgebieten und (3) Überprüfung der Umweltauswirkungen und ökonomische Analyse (vgl. European Commission 2007: 10ff).

Zusammenfassend stellt die Kommission fest, dass Fortschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Wasserbewirtschaftung unter anderem durch die Einführung neuer Instrumente und der in

Zukunft flussgebietsbezogenen Bewirtschaftung erzielt wurden. „Bis die Mitgliedstaaten diese Instrumente optimal einsetzen, ist es jedoch noch ein langer und steiniger Weg. Die Mitgliedstaaten müssen noch große Anstrengungen unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen“ (Europäische Kommission 2007d: 14). Für diese Arbeit sind folgende Ergebnisse der EU-weiten Bilanz über die Umsetzung der WRRL bedeutsam:

- Die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht erfolgte nicht in allen Mitgliedstaaten zur Zufriedenheit der Europäischen Union. Aufgrund der nicht fristgemäßen Umsetzung der WRRL wurden 11 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, zudem rief die nicht richtlinienkonforme Umsetzung in die jeweiligen nationalen Rechtssysteme massive Kritik von Seiten der Kommission hervor: Insbesondere die Umsetzung von Artikel 4 (Umweltziele), Artikel 9 (Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen) und Artikel 14 (Information und Anhörung der Öffentlichkeit) wurde bei vielen Mitgliedstaaten kritisiert (vgl. European Commission 2007: 10). Deutschland war von dieser Kritik nicht betroffen.
- Die Benennung von Flussgebietsbehörden (nach Artikel 3) wurde von allen Mitgliedstaaten fristgemäß durchgeführt. Inhaltlich wurde von der EU bewertet, ob die Zuständigkeiten klar geregelt sind und ob Mechanismen benannt wurden, wie die Koordination von Behörden innerhalb der Flussgebiete erfolgen soll. Diesen Anforderungen wurde überwiegend entsprochen. Doch stellte die EU fest, dass das Koordinierungsgebot gerade in den großen internationalen Flussgebieten (Donau, Elbe, Rhein, Oder) eine erhebliche Herausforderung darstellt. Außerdem seien die Umsetzungsstrukturen insbesondere in den Mitgliedstaaten mit föderalem Staatsaufbau komplex und nicht immer unmittelbar zu verstehen (vgl. European Commission 2007: 10).
- Auch das Berichtswesen der Mitgliedstaaten wurde bewertet, denn Ziel der WRRL ist es, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhöhen. Zudem hat die EU durch die Sachstandsberichte die Möglichkeit zu prüfen, wie weit der Umsetzungsprozess gediehen ist. Ein Instrument, das dem Wissensmanagement dient, sind die Berichte zur Common Implementation Strategy (CIS-Berichte). Sie dienen dem Informations- und Erfahrungsaustausch, sollen eine gemeinsame Basis für die Interpretation und das Verständnis der WRRL bieten und dadurch zur kohärenten Umsetzung der Richtlinie beitragen (European Commission 2007: 43f). Bislang ist jedoch die Kommission nicht zufrieden mit der Berichterstattung, die zunächst nur anhand rein formaler Kriterien (Vollständigkeit, Klarheit, Fristgerechtigkeit) bewertet wurde. Während Deutschland über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten liegt, bildet Italien sehr deutlich das Schlusslicht.

Umsetzung der WRRL in Deutschland

Die rechtlich-administrative Umsetzung der WRRL in Deutschland orientiert sich eng am Wortlaut des Gesetzestextes. Dies hatte auch die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) in ihren Empfehlungen zur Umsetzung der WRRL vorgeschlagen: „Der Text der Richtlinie soll so weit wie möglich wortgleich übernommen werden, um eine ordnungsgemäße formale Umsetzung zu gewährleisten“ (LAWA 2001: 8). Die 1:1-Umsetzung (Muro et al. 2006a) hat zur Folge, dass Deutschland nicht durch eine besonders ambitionierte Umsetzung auffällt. Dadurch wird dem europäischen Recht nicht widersprochen, die durch das Subsidiaritätsprinzip gebotenen Freiheiten werden aber gleichzeitig dafür genutzt, nur dort Systemveränderungen durchzuführen, wo es unvermeidbar ist. Dieses Verhalten ist nicht nur für Deutschland, sondern auch für die übrigen europäischen Mitgliedstaaten kennzeichnend (vgl. European Commission 2007).

Die von der LAWA vorgeschlagene Umsetzung rief insbesondere bei den Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung Unmut hervor: Vor allem die Umweltverbände traten für eine detailgenauere Ausgestaltung ein, damit die Art der Beteiligung klar an die verschiedenen Maßstabsebenen

(Flussgebiet, Einzugsgebiet, Teileinzugsgebiet)¹¹⁹ geregelt wird. Dieser Einwand wurde allerdings nicht aufgenommen (Muro et al. 2003a: 123ff). Auch im Formulierungsvorschlag für die Landeswassergesetze, der von der LAWA eingeführt wurde, sind einige ursprüngliche Forderungen nicht mehr enthalten. Beispielsweise haben bis auf einige Ausnahmen (darunter Schleswig-Holstein) die Bundesländer das Gebot der EU, die aktive Beteiligung „zu fördern“, nicht in ihre LWG übernommen. Insofern ist die WRRL in einigen Bundesländern – wie z.B. Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – nicht europarechtskonform umgesetzt worden (Muro et al. 2006a: 122).

Um die organisatorische Umsetzung zu bewältigen, wurden von der LAWA zwei Modelle diskutiert: Das vorgeschlagene Verbandsmodell sah vor, dass länderübergreifende Planungsverbände geschaffen werden, die über ein eigenes Budget und Normsetzungsrecht verfügen. Als weitere Möglichkeit wurde die „Schaffung eines Koordinierungsverbundes zwischen den Ländern, deren Gebiet in der jeweiligen Flussgebietseinheit liegt [vorgesehen]. Hier soll auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden, die an die Anforderungen der WRRL angepasst werden“ (LAWA 2001: 9).

Die Entscheidung ist – wie einige Jahre nach diesen Diskussionen bekannt ist – zugunsten des zweiten Vorschlags gefallen. Die LAWA benannte zwar den Vorteil, dass bei einem übergeordneten Planungsverband die Koordinationsaufgaben stringenter und kohärenter zu erfüllen seien, aber die Sorge vor neuen konkurrierenden Strukturen überwogen, denn diese Variante hätte bedeutet, dass eine Parallelstruktur zu den bestehenden Fachbehörden auf Länderebene etabliert worden wäre. Eine Diskussion über Zuständigkeiten wäre zwangsläufig aufgekommen, die aber nicht gewollt war (vgl. Muro 2002).

Zustand der Gewässer

Bis zum Dezember 2004 waren die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, den Zustand aller Oberflächengewässer und des Grundwassers je Flussgebiet zu beurteilen, dieses in einem Bericht zusammen zu fassen (Bestandsaufnahme) und der EU vorzulegen. Auch Deutschland übersandte die Bestandsaufnahme – etwas verspätet im Mai 2005 – an die EU und gibt damit über die folgenden Aspekte Aufschluss: (1) Charakterisierung und Typisierung der Gewässer, (2) Erfassen der Gewässerbelastungen und Bewertung der Wirkung und (3) Einschätzung, ob das Gewässer die Ziele der WRRL erreichen kann.

Ob die anspruchsvollen Ziele der WRRL überhaupt erreicht werden *sollen*, hängt maßgeblich von der Einstufung der Gewässer ab. Wenn Oberflächengewässer als erheblich veränderte Gewässer oder künstliche Gewässer ausgewiesen werden, gelten für sie weniger strenge Zielbestimmungen.¹²⁰ Für diese Gewässer ist dann lediglich ein gutes ökologisches Potential anzustreben,¹²¹ außerdem können Fristverlängerungen beantragt werden, so dass die Umweltziele noch nicht im Jahr 2015 erreicht werden müssen (vgl. EU WFD CIS Working Group 2002d). Mit dieser Gewässerkategorie wird explizit auf anthropogene Nutzungen Bezug genommen, die in der Vergangenheit zu umfangreichen Veränderungen des Gewässers geführt haben. Zu diesen Nutzungen gehören die Schifffahrt, Hafenanlagen, Eingriffe zur Speicherung des Wassers (Trinkwasserversorgung, Stromerzeugung, Bewässerung), Wasserregulierung, Hochwasserschutz und Entwässe-

¹¹⁹ Definitionen laut WRRL: „Einzugsgebiet: ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt; Teileinzugsgebiet: ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einem bestimmten Punkt in einen Wasserlauf (normalerweise einen See oder einen Zusammenfluss von Flüssen) gelangt; Flussgebietseinheit: ein gemäß Artikel 3 Absatz 1 als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht“ (WRRL 2000: Art. 2, Abs. 14–16).

¹²⁰ Erheblich veränderte Gewässer sind Gewässer, die aufgrund physikalischer Eingriffe stark überformt sind und daher keinen guten ökologischen Zustand aufweisen können. Künstliche Gewässer wurden vom Menschen angelegt, wie etwa die Marschengewässer, die der Entwässerung dienen.

¹²¹ In dem CIS-Leitfaden wird unter dem höchsten ökologischen Potenzial „die höchste ökologische Gewässergüte [verstanden], die für einen erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörper erzielt werden kann, nachdem alle Maßnahmen zur ökologischen Schadensbegrenzung getroffen wurden, die keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die entsprechende spezifizierte Nutzung oder die Umwelt im weiteren Sinne haben“ (EU WFD CIS Working Group 2002d: 71).

zung. Häufig sind diese Nutzungen mit morphologischen oder hydrologischen Eingriffen verbunden, so dass eine Renaturierung nicht möglich ist (weil dann die Nutzungen eingeschränkt würden oder die Renaturierung in Bezug zum erwartbaren Nutzen nicht verhältnismäßig ist). In diesem Fall erfolgt die Ausweisung als erheblich verändertes Gewässer. Im Flussgebiet der Eider wurden von 135 Fließgewässern 79 als künstlich eingestuft, dazu zählen insbesondere Gewässer, die der Entwässerung der Marschen dienen und keine Verbindung zum Hinterland (Geest) aufweisen (vgl. MLUR 2008a). 45 Gewässer wurden als erheblich verändert und nur 11 Fließgewässer wurden als natürlich klassifiziert. In allen Gewässern ist es unwahrscheinlich, dass die Ziele der WRRL erreicht werden (vgl. Tab.30). „Die vorläufige Einschätzung der Zielerreichung hinsichtlich der Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie ergab, dass die Oberflächengewässer in der Flussgebiets-einheit Eider die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie überwiegend wahrscheinlich nicht erreichen werden [...]“ (MUNL 2004: 68). Dieses liegt nach Angaben des Umweltministeriums Schleswig-Holstein vorrangig an diffusen Belastungen durch Nährstoffe,¹²² sowie an zahlreichen morphologischen Veränderungen der Marschengewässer. Beispielsweise verhindern Querbauwerke, dass die Gewässer durchgängig für Wanderfische oder andere Organismen sind. Und auch für die Seen, Küstengewässer und die Grundwasserkörper ergab die Bestandsaufnahme ein kritisches Bild:

- 86% der Seen sind hinsichtlich der Zielerreichung gefährdet.
- 100% der Fläche der Küstengewässer sind gefährdet
- 40% der Grundwasserkörper erreichen nicht den guten chemischen Zustand (vgl. MUNL 2004, MLUR 2008a).

Teileinzugsgebiet	Wasserkörper gesamt	natürliche Gewässer	künstliche Gewässer	erheblich veränderte Gewässer	Zielerreichung laut WRRL
Arlau / Bongsieler Kanal	51	2	28	21	unwahrscheinlich
Eider / Treene	65	9	39	17	unwahrscheinlich
Miele	19	0	12	7	unwahrscheinlich
Wiedau (DK)	9	6	3	-	unwahrscheinlich
FGE gesamt	135	11	79	45	unwahrscheinlich

Tab.31: Anzahl der Wasserkörper im Flussgebiet der Eider, Gewässerklassifizierung und Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung. Eigene Zusammenstellung nach Daten des MUNL (2004) und des MLUR (2008a), Das Gebiet der Wiedau gehört zu Dänemark und unterliegt nur begrenzt dem Einflussbereich der Landespolitik.

Ähnlich sieht es für das gesamte Bundesgebiet aus: Die Bestandsaufnahme hat „zu Ergebnissen geführt, die man – nach persönlichem Temperament – ernüchternd, besorgniserregend oder de-saströs nennen kann“ (Breuer 2007: 503). Im bundesdeutschen Durchschnitt werden laut Bestandsaufnahme 60% der oberirdischen Gewässer die Umweltziele voraussichtlich nicht erreichen, bei weiteren 26% ist das Erreichen ungewiss. Im Umkehrschluss gilt, dass voraussichtlich nur 14% der oberirdischen Gewässer die normativen Ziele der WRRL bis 2015 erreichen werden (vgl. BMU 2005).

¹²² Untersuchungen gehen davon aus, dass 70-80% aller Nitrat- bzw. Phosphat-Einträge aus der Landwirtschaft stammen. Obwohl dieses Problem seit Jahrzehnten bekannt ist, gelang es in der Vergangenheit nicht, die Stoffeinträge nennenswert zu reduzieren. Daher ist gerade die Nitratproblematik eine der größten Herausforderungen, die es im Rahmen der WRRL zu lösen gilt (ausführlich Osterburg et al. 2007, Kastens 2007).

6.1.2 Raumrelevanz der Wasserrahmenrichtlinie

Wie die Bestandsaufnahme der WRRL aufzeigt, geht die Belastung der Gewässer auf vielfältige Nutzungen zurück. Dabei ist die Landwirtschaft ein Hauptverursacher der diffusen Stoffeinträge. Auch die erheblichen morphologischen Veränderungen sind teilweise (zumindest indirekt) durch die Landwirtschaft verursacht, da die Gewässerunterhaltung und der Gewässerausbau unter anderem vollzogen werden, um die Flächen landwirtschaftlich nutzen zu können. Weitere Ansprüche bestehen von Seiten der Fischerei sowie von Freizeitnutzungen (vgl. Tab.32). So führt beispielsweise der Bootstourismus zu Wellenschlag, Lärm oder Schadstoffeintrag aus Verbrennungsrückständen. Alle diese (nicht abschließend aufgezählten) Nutzungen und Eingriffe in den Wasserhaushalt führen zu einer hohen Belastung der Wasserkörper.

Spezifizierte Nutzungen	Schifffahrt	Hochwasserschutz	Wasserkraftnutzung	Land- und Forstwirtschaft/Fischzucht	Wasserversorgung	Freizeit und Erholung	Urbanisierung
physikalische / morphologische Veränderungen (Belastungen)							
Dämme und Wehre	X	X	X	X	X	X	
Gewässerunterhaltung / Baggerung / Entnahme von Festmaterial	X	X		X	X		
Schifffahrtskanäle	X						
Kanalisierung / Laufverkürzung	X	X	X	X	X		X
Uferverbau / Befestigung von Uferböschungen / Deiche	X	X	X		X		X
Landentwässerung				X			X
Landgewinnung				X			X
Abtrennung von Gewässerabschnitten durch die Errichtung von Deichen	X					X	X
Auswirkungen auf Hydromorphologie und Biologie							
Unterbrechung der Durchgängigkeit des Fließgewässers und des Sedimenttransportes	X	X	X	X	X	X	
Veränderung im Flussprofil	X	X	X	X			X
Abtrennung von Altarmen und Feuchtgebieten	X	X	X	X	X		X
Verringerung von natürlichen Überschwemmungsflächen / Verlust von Talauen		X	X				X
geringe / reduzierte Abflüsse			X	X	X		
direkte mechanische Schädigung der Fauna oder Flora	X		X			X	
künstliches Abflussregime		X	X	X	X		
Veränderung des Grundwasserspiegels			X	X			X
Bodenerosion / Verschlämmung	X		X	X			X

Tab.32 Nutzung von Gewässern, damit einhergehende morphologische Veränderungen und die daraus resultierenden Folgen für Hydromorphologie und Biologie. Verändert nach BMU et al. 2006b: 31.

Dies bedeutet gleichermaßen, dass der gute Zustand der Gewässer keineswegs nur eine Angelegenheit der Wasserwirtschaft ist, wie auch das BMU in der Bestandsaufnahme feststellt: „Gewässerschutzpolitik kann nicht allein durch den Gewässerschutz umgesetzt werden, sie erfordert eine Beteiligung verschiedenster Politikfelder. Eine Kooperation und Koordination der verschiedenen

Handlungsebenen, Ressorts und Akteure ist notwendig, um einen Grundkonsens über die Gewässerschutzpolitik herzustellen“. Daher spiele „der Ausgleich der unterschiedlichen Nutzungsinteressen, der mit den herkömmlichen Instrumenten und Herangehensweisen allein nicht zu erzielen ist“ eine Schlüsselrolle für die Zielerreichung (BMU 2005: 62). Bereits das Stichwort *Koordination* weist darauf hin, dass damit „Forderungen an die Wasserwirtschaft gestellt [werden], die einer räumlichen Gesamtplanung nahe kommen“ (ARL 2001: 1). Über das Zusammenwirken von wasserwirtschaftlicher Fachplanung und Raum(-ordnung) wird seit geraumer Zeit diskutiert (vgl. ARL 1994, ARL 2001, Finke 2003, Moss 2006), allerdings hat die Aktualität des Themas mit Inkrafttreten der WRRL deutlich zugenommen.¹²³ Die räumlich koordinierende und integrierende Funktion wird durch die neu eingeführten Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne unterstrichen, da sie neuerdings flächendeckend aufzustellen sind. Auch dies ist ein Novum in der Wasserwirtschaft. Aus diesem Grund gilt es, einige Verbindungspunkte zwischen WRRL und Raumordnung herauszuarbeiten.

Zunächst ist festzuhalten, dass die in der WRRL festgeschriebenen Umweltziele nur über eine Koordination dieser unterschiedlichen Nutzungen erreicht werden können. Die Wasserwirtschaft hat jedoch trotz der neuen Instrumente nur eine begrenzte Möglichkeit, die Gewässerbelastung im Alleingang zu reduzieren. Denn die Nutzungen, die zu den genannten Belastungen führen, basieren in der Regel auf fachplanerischen und raumordnerischen Grundlagen, die einen Bestandschutz genießen. Die Wasserwirtschaft ist folglich auf den Kooperationswillen anderer Fachplanungen und der räumlichen Gesamtplanung angewiesen, um die Ziele der WRRL überhaupt zu erreichen (vgl. Hurck et al. 2005). Im nächsten Teilkapitel wird noch ausführlich erläutert, dass die WRRL allein kaum eine ausreichende juristische Grundlage darstellt, um die Maßnahmenprogramme – vor allem wenn Eigentums- und Nutzungsrechte betroffen sind – umzusetzen.

Jedoch herrscht zwischen Wasserwirtschaft und räumlicher Querschnittsplanung nicht ein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis. Raumordnung und Landesplanung sehen sich der Gefahr gegenüber, dass durch die wasserwirtschaftlichen Instrumente Maßnahmen zur Verbesserungen der Wasserqualität festgeschrieben werden, die einen erheblichen Einfluss auf andere Nutzungen ausüben können. Insofern ist es sehr wohl auch im Interesse der Querschnittsplanung, den engen Austausch zu suchen und früh mit der Abstimmung zu beginnen. Abgesehen von diesen eher verfahrensbezogenen Gründen, die für eine enge Zusammenarbeit zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft sprechen, orientiert sich die Raumplanung am Ziel der nachhaltigen Entwicklung und kann die wasserwirtschaftlichen Planungen laut WRRL nutzen, um Teilaspekte der ökologischen Dimension von Nachhaltigkeit zu verwirklichen.

Trotz dieser vielfältigen Überschneidungen und Ergänzungen zwischen der wasserwirtschaftlichen Planung nach WRRL und der überörtlichen und überfachlichen Gesamtplanung, ist die Zusammenarbeit – zumindest in Schleswig-Holstein – noch verbesserungsbedürftig. Auf beiden Seiten gibt es, so zeigten die Interviews, noch erhebliche Wissensdefizite zu überwinden. Vor allem von der Landesplanung und Regionalentwicklung wird noch nicht realisiert, dass der Bedarf zur engen Zusammenarbeit gegeben ist. Ein leitender Angestellter der Abteilung Regionalentwicklung des Landkreises Nordfriesland antwortete auf die Frage, ob und wie seine Institution in den Diskussionsprozess zur WRRL eingebunden sei:

„Mir ist nicht geläufig, dass das ein großes Thema wäre. [...] Bei der WRRL und den Dingen, die damit zusammenhängen, kann ich bisher nicht erkennen, wie weit sich das dort [Anm. Bruns: in der räumlichen Querschnittsplanung] niederschlagen soll. Es geht ja bei der WRRL um den Zustand der Gewässer und das ist nicht unbedingt ein Thema der Raumordnung“ (Interview FGM-10).

¹²³ Auch andere Entwicklungen verdeutlichen, dass das Verhältnis zwischen räumlich koordinierender Planung und sektoraler Fachplanung zu überdenken ist. Neben der Gewässergüte ist auch die Hochwasserentstehung und der Hochwasserschutz auf einen Flussgebietsansatz angewiesen. Ebenso erfordern gesellschaftliche Entwicklungen, wie etwa der demographische Wandel, der voraussichtlich zu Problemen der Wasserver- und -entsorgung in Schrumpfungregionen führen wird, neue Organisationsprinzipien und Raumzuschnitte der Wasserwirtschaft (vgl. Benecke et al. 2006).

Die Festlegungen der Regionalplanung können durchaus die Ziele der WRRL beeinflussen. Oder andersherum: Die demnächst verabschiedeten Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne können regionale Handlungsoptionen eingrenzen. Dies wird in der folgenden Tabelle gezeigt, die raumbezogene Festlegungen des Regionalplans mit Zielen der WRRL verbindet (vgl. Tab.33):

Funktionen / Regionalplanung Schleswig-Holstein	Raumbezogene Aussagen und Festlegungen mit Einfluss auf die Ziele der WRRL
Gebiete mit besonderer Bedeutung für Natur und Landschaft und Vorranggebiete für den Naturschutz	keine Nutzungseinschränkung, aber Abwägung, ob neue Nutzungen mit Schutzansprüchen der WRRL vereinbar sind
Naturräume und Kulturlandschaften	Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes schützen; Wasser als besonderes Schutzgut
Nationalpark schleswig-holsteinisches Wattenmeer	Wattenmeer genießt besonderen Schutz und Nutzungen sind nur eingeschränkt möglich; Zudem: Meldung als Ramsar-Gebiet und FFH-Gebiete
Gebiete mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung	Konzentration des Tourismus auf diese Bereiche, um Belastungen zu reduzieren und schutzwürdige Bereiche freizuhalten
Vorranggebiet Grundwasserschutz	Schutz des Grundwassers vor Verunreinigungen; Wasserschutzgebiete
Gebiete mit besonderer Bedeutung für Neuwaldbildung	Waldanteil ist zu erhöhen, dient bspw. auch dem Gewässerschutz
Gebiete mit besonderer Bedeutung und Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe	In diesen Vorranggebieten hat der Abbau von Rohstoffen Vorrang vor anderen Nutzungen, um langfristige Sicherung mit Rohstoffen zu gewährleisten – dies kann sich negativ auf die Ziele der WRRL auswirken

Tab.33 Zusammenhang regionalplanerischer Festlegungen (Regionalplan für den Planungsraum V im Land Schleswig-Holstein) zu Zielen der WRRL.

Beide Seiten, wasserwirtschaftliche Planung und Raumplanung, müssen ihre Sichtweise verändern, um zu „Verantwortungsgemeinschaften“ zusammen zu wachsen (Benecke et al. 2006: o.S.). Ein Interesse daran ist von beiden Parteien zu erwarten. Die Wasserwirtschaft, weil sie sonst originäre wasserwirtschaftliche Aufgaben nicht erfüllen oder Umweltziele nicht erreichen kann, und die Raumplanung, weil sie andernfalls bald vor dem Problem steht, dass sie sich an Zielen und Planungen der Wasserwirtschaft richten muss. Zu diskutieren ist dann ferner, wie das Verhältnis zwischen Wasserwirtschaft und Raumplanung gestaltet sein sollte: Ist es angesichts der übergreifenden Aufgaben und Handlungsfelder sinnvoll, dass die Wasserwirtschaft ihren eigenen Zuständigkeitsbereich und den Status einer Fachplanung behält, oder sollten gemeinsame Zuständigkeitsbereiche formuliert werden? Für die Raumplanung stellt sich die Frage, wie sie mit den (von der EU vorgegebenen) Umweltzielen der Wasserwirtschaft in der raumordnerischen Abwägung umgehen will oder – aufgrund rechtlicher Bindungswirkungen – umgehen muss. Fest steht, dass die Raumplanung angesichts des engen Zeitplans, den die Bundesländer zur Umsetzung der WRRL zu erfüllen haben, schnell tätig werden sollte. Denn die Wasserwirtschaft durchläuft derzeit schon einen institutionellen Wandel – notfalls auch ohne die Raumplanung.

Parallelen der WRRL zur Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (HWRL)

Die Wasserwirtschaft wird gegenüber der räumlichen Querschnittsplanung auch durch die Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (HWRL) gestärkt. Im November 2007 ist die HWRL in Kraft getreten; Ziel dieser Norm ist das Management von Hochwasserrisiken im gesamten Flusseinzugsgebiet.¹²⁴ Wiederum wird also für die Wasserwirtschaft (in diesem Fall die Wassermengenerwirtschaft) eine flächendeckende Planung etabliert. Im Wesentlichen sieht die HWRL drei grundlegende Schritte vor: Erstens gilt es das Hochwasserrisiko zu bewerten, auf dessen Grundlage zweitens Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten erstellt werden. Drittens sind Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Hochwasserrisikomanagementplänen dar-

¹²⁴ Reinhardt (2008) weist auf die nachlässige Übersetzung der Rechtsnorm hin, so sei der Begriff Risiko in der Richtlinie eher als Gefahr zu interpretieren. In diesem Sinne gehe es also um das Management von Hochwassergefahren bzw. den Schutz vor Hochwasserschäden.

zulegen, die bis 2015 veröffentlicht werden müssen (vgl. Richtlinie 2007/60/EG). Obwohl die Richtlinie häufig als Hochwasserschutzrichtlinie abgekürzt wird, enthält sie kaum substantielle Aussagen zur konkreten Gefahrenabwehr (Reinhardt 2008a: 469). So sei das vorrangige Anliegen der HWRL vor allem in der kohärenten Bewertung der Gefahren, die von Hochwasserereignissen ausgehen, zu suchen (ebd. 2008): „Ziel dieser Richtlinie, [ist] die Festlegung eines Rahmens für Maßnahmen zur Verringerung der Risiken hochwasserbedingter Schäden, auf Ebene der Mitgliedstaaten“ (Erw. 23 Richtlinie 2007/60/EG).

Die schwachen Zielfestlegungen veranlassten Reinhardt (2008) zu einem direkten Vergleich der HWRL mit der WRRL. Er stellt fest, dass die HWRL „in einen Erklärungszwang ihrer Berechtigung“ gerät, weil sie schließlich weit hinter den anspruchsvollen materiellen Zielen der WRRL zurück bleibe (ebd. 2008: 469). Trotz schwacher Zielfestlegungen kann es aber durchaus zu Zielkonflikten zwischen der HWRL und der WRRL kommen. Denn gerade die technischen Bauten zum Hochwasserschutz können die Ziele der WRRL (z.B. morphologische Gütekriterien) massiv beeinträchtigen. Insofern wäre es sachlich sinnvoll gewesen die Regelungsinhalte zur Bewirtschaftung der Wasserqualität und -menge in nur einer Richtlinie zusammenzufassen. Abgesehen von möglichen Synergien zwischen den Zielen oder Zielkonflikten (dazu auch Albrecht et al. 2009) gibt es zahlreiche Schnittmengen zwischen diesen zwei Richtlinien: Die Bewirtschaftung der Gewässer soll laut HWRL ebenfalls in Flussgebietseinheiten erfolgen, weil die Hochwasserentstehung an das Einzugsgebiet gebunden ist. Insofern sind Handlungs- und Planungsraum von WRRL und HWRL deckungsgleich. Beide Planungsprozesse zielen auf ein flächendeckendes und strategisches Vorgehen ab. Ähnlich wie für die WRRL gefordert, ist die aktive Einbeziehung aller interessierten Stellen vorgesehen (Artikel 10 HWRL), sie erstreckt sich aber insbesondere auf die Erstellung der Hochwasserrisikomanagementpläne. Hingegen unterliegt die gesamte Umsetzung der WRRL (angefangen von der Bestandsaufnahme bis hin zu den Maßnahmenprogrammen) der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit. Zwar bleibt die HWRL in diesem Punkt hinter dem Regelungsgehalt der WRRL zurück, allerdings ist in Artikel 9 HWRL eine Koordination der Öffentlichkeitsbeteiligung zu den laufenden Beteiligungsverfahren der WRRL vorgesehen. Aufgrund der Parallelen zwischen WRRL und HWRL soll die Umsetzung der HWRL in Schleswig-Holstein zukünftig sehr eng an die Abstimmungsprozesse in den Flussgebietsbeiräten und Arbeitsgruppen gekoppelt werden. Folgendes Zitat aus dem vorläufigen Maßnahmenprogramm der FG Eider belegt, dass grundlegende Regelungsinhalte der HWRL bereits in den Maßnahmenprogrammen übernommen werden: „Die EG-WRRL selbst enthält für die Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels oder des Hochwasserrisikomanagements keine spezifischen Regelungen. Art. 9 der EG-Hochwasserrichtlinie sieht jedoch vor, dass das Hochwasserrisikomanagement mit der EG-WRRL zu koordinieren ist. Zur frühzeitigen Integration der entsprechenden Belange wurden bereits im vorliegenden Maßnahmenprogramm sowohl die Auswirkungen der prognostizierbaren Klimaänderungen, als auch der Hochwasserschutz in entsprechender Form bei der Maßnahmenplanung berücksichtigt“ (MLUR 2008c: 8).

Diese Ausführungen belegen, dass die kürzlich eingeführte WRRL in Zusammenspiel mit der HWRL von hoher Raumrelevanz sind. So ist der Gewässerschutz nicht allein von der Wasserwirtschaft zu lösen. Mehr noch hat diese Fachplanung den Auftrag einer flächendeckenden Planung und gewinnt durch weitere Normen (wie die HWRL) bzw. weitere Querschnittsthemen (wie dem Klimawandel) an Bedeutung. Daher ist insgesamt davon auszugehen, dass die Stellung der Wasserwirtschaft innerhalb des Systems der raumbedeutsamen Planung weiter wachsen wird.

6.1.3 Praxisprobleme: Defizite im Vollzug der WRRL

Auch wenn die WRRL als eine innovative Umweltnorm gilt, zeigt sich deren Umsetzung auf den entsprechenden Handlungs- und Planungsebenen bereits als problematisch oder zumindest herausfordernd auch ohne dass die Maßnahmenumsetzung bislang richtig begonnen hat. Im Folgenden werden die Praxisprobleme eingehender dargestellt und mit ausgewählten Befunden, die sich aus den Experteninterviews ergeben haben, in Beziehung gesetzt:

Mangelnde Kohärenz der Umsetzung: Unterschiedliche Strukturen, Vorgehensweisen und Bewertungsansätze

Ein primäres Ziel für den europäischen Ordnungsrahmen im Bereich der Wasserpolitik ist die *kohärente* Wasserbewirtschaftung in Europa. Jedoch stehen diesem Ziel sowohl strukturelle als auch verfahrensbezogene Hindernisse im Weg: So zeigt sich das Subsidiaritätsprinzip als vorteilhaft, um den Umsetzungsprozess an die nationalen bzw. subnationalen Rahmenbedingungen anzupassen, was zu dem prozeduralen Charakter der Richtlinie beiträgt und deren Flexibilität erhöht (Moss 2003e, Moss 2009: 57f). Auf der anderen Seite ist gerade das Subsidiaritätsprinzip in Kombination mit dem föderalen Staatsaufbau Deutschlands dafür verantwortlich, dass die Richtlinie zum Teil sehr unterschiedlich umgesetzt wird. Mit der Folge, dass Ländergrenzen nun doch wieder zu Grenzen unterschiedlicher Managementansätze werden.

Ein weiterer Aspekt, der für die inhaltlich kohärente Umsetzung der WRRL bedeutsam ist, betrifft die in den Bestandsaufnahmen getroffene Unterscheidung in künstliche, natürliche und erheblich veränderte Wasserkörper, die bereits im deutschlandweiten Vergleich zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führt. Offensichtlich haben die deutschen Bundesländer – in deren Kompetenzbereich die wesentlichen Umsetzungselemente der WRRL liegen – stark divergierende Kriterien angelegt (vgl. Breuer 2007: 504).

Bewirtschaftung entlang hydrologischer Einheiten

Ein Aspekt, der einen grundlegenden Wandel im Verwaltungshandeln nach sich zieht, ist, dass die wasserwirtschaftliche Planung nun erstmals flächendeckend und nicht mehr ausschließlich anlassbezogen erfolgt. Zudem soll sich die Bewirtschaftung der Gewässer an der hydrologischen Einheit des Flusseinzugsgebietes orientieren. Dieses Vorgehen ist besonders dann fachlich geboten, wenn es um die Regelung der Oberlieger-/Untерliegerproblematik geht, um das Wärmereglement oder auch die Wassermengenwirtschaft. Denn diese genannten Aspekte werden durch das Zusammenspiel hydrologischer Komponenten im Einzugsgebiet beeinflusst (vgl. von Keitz et al. 2008: 359f). Dies stellt die Wasserwirtschaftsverwaltungen vor Herausforderungen, weil eine Koordination und Kooperation über bisherige Zuständigkeitsgrenzen hinaus erfolgen muss. Noch komplexer werden die Abstimmungsprozesse, wenn man bedenkt, dass sich wichtige Belastungsquellen – etwa die Nährstoffeinträge durch die Landwirtschaft oder stoffliche Belastungen durch punktuelle Quellen in Siedlungsgebieten – nicht zwingend an hydrologischen Einheiten orientieren. So wird die landwirtschaftliche Nutzung in Schleswig-Holstein maßgeblich durch die Landschaftsräume Marsch, Geest und östliches Hügelland (mit den jeweilig vorherrschenden Bodentypen) determiniert (siehe die Ausweisung von Gewässerlandschaften) oder durch spezielle Fördermaßnahmen beeinflusst (administrative Räume). Flussgebiete sind zwar hydrologische Einheiten, aber keine homogenen Naturräume oder Ökosysteme (vgl. von Keitz et al. 2008: 356f) und daher nur eine mögliche Raumabgrenzung unter vielen.

Systemwechsel stellt die Verwaltungen vor Herausforderungen

Mit den durch die WRRL vorgegebenen Umweltzielen ändern sich auch die Handlungsaufträge für die Wasserwirtschaftsverwaltungen auf regionaler und lokaler Ebene, da die Umsetzung der Richtlinie verpflichtend ist und durch das Berichtswesen kontrolliert wird. Breuer bezeichnet dies als Systemwechsel „von der konditionalen zur finalen“ Rechtsetzung im Bereich des Wasserwirt-

schaftsrechtes, der ein „Paradebeispiel der finalen Rechtsetzung“ sei (Breuer 2007: 505). Denn obwohl die Umweltziele, die durch die definierten Instrumente erreicht werden sollen, klare Handlungsaufträge für die Verwaltung nach sich ziehen, haben die Verwaltungen einen Ermessens- und Abwägungsspielraum. Es gibt also nicht die *eine* richtige Lösung, sondern die Ziele können auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden, wofür die Europäische Union den Mitgliedstaaten die notwendigen Instrumente und Verfahrensregeln bereit stellt (vgl. auch Reinhardt 2005 zur Prozeduralisierung umweltrechtlicher Verwaltungsverfahren). Es geht also darum zweckrationale, bzw. best mögliche Entscheidungen zu treffen. Hingegen geht die konditionale Rechtssetzung vom Gegenteil aus: Hier versucht der Gesetzgeber Einzelatbestände möglichst weitgehend zu regeln, so dass es im Idealfall nur eine mögliche Lösung gibt, die unter Umständen gerichtlich erkämpft werden muss. Durch die Verpflichtung der Verwaltungen an Umweltzielen orientierte, angemessene und praktikable Entscheidungen zu treffen, sind erhöhte Leistungen von ihnen gefordert. Ganze Verwaltungen müssen nun Lernprozesse durchlaufen.

Durch den rechtlichen Systemwechsel wird von den unteren Wasserbehörden eine gänzlich andere Arbeitsweise und eine Neudefinition der Rolle gefordert, die auch einen Dialog mit den Betroffenen vor Ort notwendig macht. Dies wird zumindest in der Kreisverwaltung von Nordfriesland anders gesehen. Dort wird die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht als nützlicher Weg zur Zielerreichung wahrgenommen, sondern als „Kasperletheater“ (Interview FGM-11). Jedoch wird vom gleichen Akteur anerkannt, dass die eigenen Mitarbeiter der unteren Wasserbehörde vermutlich mit einer sehr viel höheren Motivation arbeiten, da die WRRL „fachlich sinnvoll“ ist, eine klare Vision vorgibt und dadurch Einzelaktivitäten in einen Zusammenhang stellt (Interview FGM-11). Insofern scheint der Systemwechsel ansatzweise auch in Nordfriesland angekommen zu sein und zu Änderungen zu führen.

Vor allem die Naturschutz- und Umweltverbände setzen große Hoffnungen in die WRRL:¹²⁵

„Dass man bis 2009 für sein Bearbeitungsgebiet Bewirtschaftungspläne [erarbeitet], und die sind dann öffentlich, und das ist halt dieser Mentalitätsbruch [...]. Dass jetzt mit einem Mal die Wasser- und Bodenverbände nicht mehr allein entscheiden, sondern dass jetzt dieser Wechsel stattgefunden hat, und das ist in der Tat ein richtig elementarer Systemwechsel, der da vorhanden ist“ (Interview FGM-07).

„Erfreulicherweise ist der Systemwechsel in Schleswig-Holstein, und das muss man auch nach wie vor sagen, von Anfang an angelegt worden“ (Interview FGM-06).

Die europäische Umweltpolitik war in der Vergangenheit auch dadurch gekennzeichnet, dass die EU kaum Durchsetzungsbefugnisse und Kontrollmöglichkeiten hatte (vgl. Kastens 2007), was schließlich zum Implementationsdefizit der Umweltpolitik beitrug. Dies ändert sich nun mit dem oben bereits erläuterten Systemwechsel von der konditionalen zur finalen Rechtsetzung, denn nun werden die Mitgliedstaaten von der EU in die Pflicht genommen,¹²⁶ die für die Erreichung der Ziele Verantwortung tragen.¹²⁷ Breuer (2007) vermutet daher, dass die Behörden und Verwaltungen der EU-Staaten die Regelungen der WRRL sehr Ernst nehmen. Immerhin drohen sonst Vertragsverletzungsverfahren mit erheblichen Strafzahlungen. Der Generalsekretär des schleswig-holsteinischen Bauernverbandes schätzt die Weiterentwicklung des europäischen Rechtsetzungsprozesses im Bereich der Umwelt ähnlich ein:

Man „muss [...] ja ganz einfach sehen, dass da ein Entwicklungsprozess bei der EU-Kommission [stattfindet]. Sie hat erkannt, dass es aus ihrer Sicht [...] nicht gereicht hat, dass die GD-Umwelt (Anmerkung Bruns: Generaldirektion Umwelt) einfach nur Richtlinien

¹²⁵ Zur Einschätzung des NABU Schleswig-Holstein auch Pusch 2004.

¹²⁶ Dies wiederum kann auch als ein weiteres problematisches Element des Steuerungsansatzes gesehen werden. Der integrierten Flussgebietsbewirtschaftung wäre es vermutlich zuträglicher, wenn nicht Mitgliedstaaten, sondern die verantwortlichen Flussgebietsbehörden gemeinsam in Rechenschaft gezogen werden könnten.

¹²⁷ Gerade weil frühere Richtlinien oft vage Formulierungen und kaum Zielvorstellungen enthielten, fehlten der EU Kontrollmöglichkeiten (Knill 2005).

initiierte, die dann von Umweltministern, was wundert es, nicht umgesetzt wurden. [...] Und dann hat aber die Kommission [...] ein sehr wirksames Sanktionssystem entwickelt über den Europäischen Gerichtshof mit Bußgeldern und Strafgeldern und inzwischen schlottern die Mitgliedsstaaten vor der Kommission“ (Interview FGM-05).

Und noch eine grundlegende Veränderung, die die gesamte räumliche Planung betreffen dürfte, wurde mit der WRRL eingeführt: Es müssen flächendeckend und unabhängig von etwaigen Planverfahren Umweltdaten erhoben werden (ausführlich Stelkens 2005). Dies ist insofern ein Novum, als dass Umweltdaten für gewöhnlich anlassbezogen und räumlich abgegrenzt erhoben werden. Beispielsweise in Form von Umweltgutachten, die zur Antragstellung von Großprojekten beigelegt werden müssen. Dieses Vorgehen führte aber in der Vergangenheit immer wieder zu Problemen: Planungen wurden verzögert, weil aufwendige Umweltdaten erst erhoben werden mussten; Eingriffe in die Umwelt wurden über- oder unterschätzt, weil Umweltdaten nur fragmentarisch vorlagen und schließlich – dieser Grund betrifft das Rollenverständnis der Beteiligten – wurde dieser Planungsabschnitt und die dazugehörigen Auftraggeber und Auftragnehmer als Widersacher empfunden. Diese Rollenverteilung lebt auch in Schleswig-Holstein fort: So sei es „immer schwierig mit Biologen zusammenzuarbeiten“ (Zitat aus einem schriftlichen Fragebogen).

Mangelndes Wissen über Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne

Gerade bei der Umsetzung einer so umfassenden Richtlinie wie der WRRL kann mangelndes Wissen über Einzelaspekte der Norm oder deren falsche Auslegung zu Umsetzungsproblemen oder -fehlern führen. Breuer stellt fest, dass insbesondere das Verhältnis von Bewirtschaftungsplänen zu Maßnahmenprogrammen häufig unklar oder falsch interpretiert wird (Breuer 2007). Das Maßnahmenprogramm ist weder Teil, noch sachlogische Folge des Bewirtschaftungsplans. Im Maßnahmenprogramm werden alle Maßnahmen, die zum Erreichen der Umweltziele notwendig sind, dargestellt. Dafür liegt ein deutschlandweit einheitlicher Maßnahmenkatalog vor. Die Bewirtschaftungspläne stellen hingegen eine Zusammenfassung von Bestandsaufnahme, Monitoringprogramm und Maßnahmenprogramm dar und richten sich damit als informatives Instrument an die Handlungsebene. Daher sind sie auch Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung.¹²⁸ Laut WRRL ist das Verhältnis von Maßnahmenprogrammen zu Bewirtschaftungsplänen klar und auch das Wasserhaushaltsgesetz auf Bundesebene übernimmt das Verständnis folgerichtig (WHG i.d.F.v.2002):

§ 36 Maßnahmenprogramm

Durch Landesrecht wird bestimmt, dass für jede Flussgebietseinheit [...] ein Maßnahmenprogramm aufzustellen ist, um die [...] Ziele zu erreichen. Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen.

Folglich dienen Maßnahmenprogramme der „programmatische[n] Makrosteuerung im Bereich der Wasserpolitik“ (Breuer 2007: 508). Erst im folgenden Paragraphen – in §36b WHG – werden die Bewirtschaftungspläne vom Gesetzgeber geregelt.

Sowohl von der schleswig-holsteinischen Internetseite für die Fachöffentlichkeit (www.wasser.sh/-fachinformation) als auch aus dem Text des Landeswassergesetzes von Schleswig-Holstein geht hingegen nicht eindeutig hervor, wie das Verhältnis von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen zu verstehen ist. Es wird der Eindruck vermittelt, dass sich die Maßnahmenpro-

¹²⁸ Auch in fachwissenschaftlichen Aufsätzen werden Funktion und Stellung der Maßnahmenprogramme bzw. Bewirtschaftungspläne fehlerhaft wiedergegeben (bspw. in Finke et al. 2003, Brockmann 2003). Weil die EU bereits damit gerechnet hat, dass es bei der Interpretation der WRRL zu Unstimmigkeiten und dadurch zu einer nicht EU-konformen Umsetzung der WRRL kommt, wurden die CIS-Dokumente erstellt. Auch zu den verschiedenen Planungsschritten samt der zu erstellenden Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne existiert ein solches Dokument (EU WFD CIS Working Group 2003).

gramme mehr oder weniger automatisch aus den Bewirtschaftungsplänen ableiten.¹²⁹ Noch deutlicher wurde die Fehlinterpretation in den geführten Interviews. Ein Beispiel ist folgendes Zitat eines Abteilungsleiters der unteren Wasserbehörde in Nordfriesland:

„[...] der Bewirtschaftungsplan oder das daraus entwickelte Maßnahmenprogramm, stellt die Rechtsgrundlage für Einzelfallentscheidungen, die die untere Wasserbehörde fällen muss, dar“ (Interview FGM-11).

Diese Bemerkung enthält noch eine zweite Fehlinterpretation, denn Bewirtschaftungspläne entfalten keine „rechtsförmliche Bindungswirkung für Einzelfallentscheidungen“ (Breuer 2007: 509). Die von der unteren Wasserwirtschaftsverwaltung geäußerte „Hoffnung“, dass die Regelungsdichte im Bewirtschaftungsplan so hoch und detailliert ist, dass Entscheidungen schnell und ohne wesentliche Zusatzarbeit gefällt werden können, geht am Kern der WRRL vorbei. Denn genau diese „Mikrosteuerung“ ist nicht gewollt, stattdessen will die WRRL eine „programmatische Makrosteuerung“ – durch die Maßnahmenprogramme – etablieren (Breuer 2007: 508).¹³⁰

Wie konnte es zu den Fehlinterpretationen bei einflussreichen Akteuren der Wasserwirtschaft kommen?¹³¹ Zum einen mag es an der sprachlichen Unschärfe und Ungenauigkeit bei der Formulierung (oder Übersetzung) der Gesetzestexte liegen, wie das Beispiel des LWG in Schleswig-Holstein nahe legt. Möglicherweise ist ein weiterer Grund für die Fokussierung auf Bewirtschaftungspläne, dass es diese (zumindest als Terminus) schon vor Einführung der WRRL in Deutschland gab – wenn auch deutlich anderen Inhalts und mit anderer Aufgabe (vgl. Stelkens 2004). Wesentlicher Unterschied zu den jetzigen Bewirtschaftungsplänen ist, dass sie erstens nicht flächendeckend aufzustellen waren und zweitens ein sehr geringes Ansehen genossen:

„Wir haben in Schleswig-Holstein seit vielen Jahren ja nun schon ein Landeswassergesetz, das durchaus modern ausgerichtet war und schon vor 10 Jahren viele Umweltqualitätsziele beinhaltet hat. Unter anderem waren die Wasser- und Bodenverbände schon seit vielen Jahren gehalten, für ihre Wasserkörper ökologische Gewässerpläne aufzustellen. Zumindest aber Bewirtschaftungspläne vorzulegen, die auch Umweltziele beinhalten. Wo sie das begründen mussten, welche Maßnahme sie wie warum machen. Bisher war es aber so, dass von uns (Anm. Bruns: Vertreter des NABU-Landesverbandes) noch niemand so einen Plan je gesehen hat“ (Interview FGM-07).

Und auch in diesem Zitat ist noch ein weiterer Aspekt, der ebenfalls als Systemwechsel zu interpretieren ist, angesprochen: Die Europäische Union verfolgt das klare Ziel, die Transparenz der Entscheidungsprozesse zu erhöhen. Die Verfahren zur Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne, die zudem noch partizipativ angelegt sein müssen, sowie die verpflichtende Veröffentlichung der Programme und Pläne schaffen diese Transparenz.

Adressaten der Maßnahmenprogramme sind Behörden; keine Rechtsverbindlichkeit gegenüber Dritten

Maßnahmenprogramme sind in den meisten Bundesländern lediglich gegenüber Behörden verbindlich, gegenüber Dritten fehlt ihnen die Außenwirkung (vgl. Durner 2009: 78). Auch in Schleswig-Holstein sind die Maßnahmenprogramme keine allgemein verbindlichen Rechtsnormen. Folglich richten sich die in den Maßnahmenprogrammen getroffenen Festlegungen allein an die Behörden (ebd. 2009: 78). Das wiederum mag zu Problemen bei der Umsetzung führen, denn die zu treffenden Maßnahmen können durchaus die Belange von Dritten beeinträchtigen. Jedoch wird

¹²⁹ Im Landeswassergesetz von Schleswig-Holstein wurde irrtümlicherweise die Reihenfolge der Instrumente verkehrt herum dargestellt; §131 lautet „Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm“, hingegen heißt es auf Bundesebene §36 Maßnahmenprogramme, §36b Bewirtschaftungsplan.

¹³⁰ Somit entspricht der Managementgedanke wie er in der WRRL angelegt ist, klar dem Gedanken, dass Management auf einer Meta-Ebene agiert (vgl. Kap. 3.2.1.1) und das operative Management nur ein Teilaspekt ist.

¹³¹ Es ist davon auszugehen, dass sich mit der Aufstellung eines ersten Entwurfs der Maßnahmenprogramme auch das Wissen darüber verbessert hat. Der Entwurf des Maßnahmenprogramms der FGE Eider lässt jedenfalls über die Natur der Maßnahmenprogramme keine Zweifel (vgl. MLUR 2008c).

dafür mit den Maßnahmenprogrammen allein keine ausreichende rechtliche Grundlage bereitgestellt, um diese Beeinträchtigungen zu legitimieren. Um die Ziele der WRRL dennoch mit Hilfe der Maßnahmenprogramme zu erreichen, gibt es folgende zwei Wege:

Indem die von den Maßnahmen betroffenen individuellen oder korporativen Akteure frühzeitig in die Entwicklung der Maßnahmenprogramme einbezogen werden, kann deren Akzeptanz erhöht und dadurch die Umsetzungschance der Maßnahmen gesteigert werden. Daher scheint es – bedingt durch die Rechtsnatur der Maßnahmenprogramme – aus Sicht der obersten Flussgebietsbehörden sinnvoll zu sein, auf kooperative Arrangements zu setzen. Damit wird aber das Maßnahmenprogramm noch nicht rechtsverbindlich und betroffene Akteure können sich gegen die Umsetzung der Maßnahmen stellen, sofern sich die Maßnahmen auf keine anderweitigen Rechtsgrundlagen stützen. Inwieweit einzelne Gewässermaßnahmen Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen werden (können), ist sowohl aus rechtlicher als auch aus praktischer Sicht noch völlig ungeklärt (ausführlich Durner 2009: 84).

Über freiwillige Vereinbarungen hinaus kann eine Außenverbindlichkeit der Maßnahmenprogramme erzielt werden, indem die – möglichst konkret formulierten und flächenscharfen – Maßnahmen in die räumliche Querschnittsplanung (Landesplanung) übernommen werden. Dazu ist die Raumordnung laut Raumordnungsgesetz ohnehin aufgefordert, da sie die Aufgabe hat, alle Raumansprüche zu koordinieren. Unweigerlich verbunden ist damit jedoch eine erneute Abwägung der unterschiedlichen Raumbelange, selbst wenn bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme bereits die breite und organisierte Öffentlichkeit einbezogen wurde (Durner 2009: 79). Bleibt für die Raumordnung also noch die Möglichkeit, dass sie den Zielen und Maßnahmen der WRRL Vorrang gegenüber anderen Planungen einräumt – dies würde aber das Verhältnis von Raumplanung zur wasserwirtschaftlichen Fachplanung stark verändern.

Umsetzungserfolg der WRRL ist abhängig von gesamtplanerischen Instrumenten

Die fehlende Rechtsverbindlichkeit der Maßnahmenprogramme hat deutlich gemacht, dass die Wasserwirtschaft von den gesamtplanerischen Instrumenten abhängig ist. Jedoch ist nicht nur die räumliche Querschnittsplanung für das Erreichen der Umweltziele bedeutsam, auch andere Fachplanungen sind es. Geht es zum Beispiel um eine Reduzierung der diffusen Belastungen, so wird die Unterstützung des Landwirtschaftssektors benötigt¹³² (vgl. Röhring 2003, Helmer 2007). Daher werden Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen zwischen den einzelnen Fachpolitiken benötigt, die aber von der EU nicht näher bestimmt wurden. Folglich ist es den Mitgliedsstaaten damit unbenommen, ob sie das vorhandene Instrumentarium zur Umsetzung der RL nutzen oder ob sie ein neues planerisches Instrumentarium entwickeln. Durner spricht daher von einer „Doppelstrategie“ der Umsetzung: Da wo es möglich ist vorhandene Instrumente zu nutzen, werden sie genutzt. „Wo allerdings die eigenständige Anwendung der überkommenen Mechanismen eine Zielerreichung nicht ermöglicht – etwa im Bereich diffuser Belastungspfade – müsste das vorhandene Instrumentarium ggf. durch zusätzliche planerisch zu entwickelnde Maßnahmen ergänzt werden“ (Durner 2009: 79). Da die Raumordnung Sache der Länder ist, kommt es hier zu sehr unterschiedlichen Herangehensweisen, die für die kohärente Umsetzung der WRRL nicht immer förderlich ist.

¹³² In ähnlicher Weise ergeben sich Schnittmengen zwischen dem Naturschutz und der WRRL (vgl. Kastens 2003, Keite 2004).

6.2 Flussgebietsmanagement an der schleswig-holsteinischen Westküste

Nachdem die Grundlagen der Umsetzung der WRRL in nationales Recht mit den sich abzeichnenden Praxisproblemen erörtert wurden, steht nun das Bundesland Schleswig-Holstein im Fokus. Nach einem kurzen Überblick über die spezifischen Belastungsursachen, werden die organisatorischen Strukturen zur Umsetzung der WRRL und die Interaktions- und Entscheidungsprozesse der involvierten Akteure im Flussgebiet der Eider dargestellt und analysiert.

6.2.1 Das Flussgebiet der Eider

Das Flusseinzugsgebiet der Eider liegt überwiegend im westlichen Teil von Schleswig-Holstein und entwässert heute eine Fläche von 2.098 km². Obwohl die Eider südlich von Kiel bei Bordesholm entspringt, entwässert sie in die Nordsee und durchfließt damit von West nach Ost die Großlandschaften Marsch, Geest und das östliche Hügelland. Die Eider, die einstmals der wichtigste Verkehrsweg in Schleswig-Holstein war und immer noch von Rendsburg bis zur Mündung eine Bundesschiffahrtsstraße ist, wurde sehr stark morphologisch überprägt (vgl. Meier 1996). So wurde in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts der Eiderkanal gebaut, der die Kieler Förde mit der Eider bei Rendsburg verbindet und vom Flemhuder See bis nach Rendsburg im alten Tal der Eider verläuft. Bereits 100 Jahre später war dieser Kanal bzw. der Fluss Eider dem Schiffsaufkommen nicht mehr gewachsen. Zudem erwies sich die Fahrtzeit als zu lang, so dass der Nord-Ostsee-Kanal gebaut wurde. Mit dem Nord-Ostsee-Kanal wurde der Eider mehr als ein Drittel ihres Einzugsgebietes entzogen (Fock et al. 1996).

Wie die nebenstehende Karte veranschaulicht, gehören auch die im vorigen Kapitel beschriebenen Inseln und Halligen zu dieser Flussgebietseinheit (FGE), obwohl deren Fließgewässer direkt in die Nordsee entwässern. Die Küstengewässer gehören ebenfalls zum Wirkungsgebiet der WRRL, in der FGE Eider machen sie rund 50% der Gesamtfläche aus. Ein kleiner Teil der Wasserkörper liegt in Dänemark, so dass laut WRRL ein grenzüberschreitendes Management notwendig ist.



Abb.30 Überblickskarte über die Flussgebietssysteme in Schleswig-Holstein.

Das Einzugsgebiet der Eider umfasst überwiegend agrarisch geprägte Landesteile von Schleswig-Holstein. Rund 87% der Landfläche der FGE Eider werden landwirtschaftlich genutzt. Ein detaillierter Blick zeigt, dass 50% der Landesfläche als Grünland, 30% als Ackerland und 7% als sonstige landwirtschaftliche Fläche genutzt werden (MLUR

2008a). Nur 4% der Landesfläche sind bebaut, der übrige Teil besteht aus Wäldern und naturnahen Gebieten, Mooren und Wasserflächen.

Die geringe Besiedlungsdichte verbunden mit der Tatsache, dass nur wenig Gewerbebetriebe oder Industrien vorhanden sind, führt zu einer geringen punktuellen Belastung der Wasserkörper mit Nährstoffen, wie Stickstoff und Phosphor bzw. Schadstoffen. In den vergangenen Jahren wurden die ohnehin schon geringen punktuellen Einträge durch den Bau bzw. die Verbesserung von Klärwerken reduziert (vgl. Abb.31). Früher wie heute stellen die diffusen Einträge die wesentliche Quelle für den Gesamtnährstoffeintrag dar, wobei Hauptverursacher die Landwirtschaft ist (MLUR 2008a: 26ff). In Schleswig-Holstein sind alle Wasserkörper durch diffuse Quellen mit Nährstoffen und zu einem geringeren Teil mit Schadstoffen belastet. Während in den übrigen Bundesländern die Gesamtstickstoffeinträge seit 1985 reduziert wurden,¹³³ ist diese Tendenz im Flussgebiet der Eider nur andeutungsweise festzustellen (Umweltbundesamt 2009, Daten zur Umwelt).

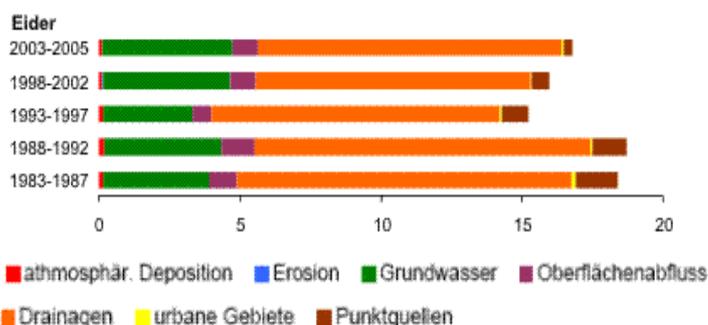


Abb.31: Stickstoffeinträge aus Punkt- und diffusen Quellen in die Flussgebietseinheit Eider. Gesamtstickstoffeinträge in kt/a. Quelle: Umweltbundesamt 2009, Daten zur Umwelt.

Um die Nährstoffüberschüsse, die hauptsächlich durch die Landwirtschaft verursacht sind, zu reduzieren ergreift das MLUR verschiedene Maßnahmen (vgl. Tab.34). Diese sollen mit Hilfe dreier ineinandergreifender Strategien umgesetzt werden: (1) Flächenankauf bzw. -tausch, (2) Umweltberatung und (3) Agrarumweltprogramme.

Maßnahmenbündel zur Verringerung der Nährstoffeinträge in der FGE Eider		
Maßnahmen der Landwirtschaft mit dem Ziel, diffuse Belastungen zu reduzieren Umsetzung der novellierten Düngeverordnung Qualifizierung der landwirtschaftlichen Beratung in Hinblick auf Gewässerschutz gezielte Gewässerschutzberatung (bei Verfehlen der chemischen Qualitätsziele des Grundwassers) Agrarumweltmaßnahmen (Winterbergrünung, Gülleausbringung, Schonstreifen)	Maßnahmen der Wasserwirtschaft, mit dem Ziel, den Stoffrückhalt zu verbessern Wiederherstellen von Feuchtgebieten / Niedermooren Wiederherstellen von Fließgewässern Wiederherstellen von Uferstrandstreifen	Maßnahmen der Siedlungswasserwirtschaft mit dem Ziel, punktuelle Belastungen zu reduzieren Betriebsoptimierung; Schulung des Personals in der Abwasserwirtschaft

Tab.34: Maßnahmenbündel in Schleswig-Holstein zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen . Eigene Zusammenstellung nach LANU Schleswig-Holstein 2008.

Sofern möglich, kauft das Land Flächen an, um diese aus der intensiven Nutzung herauszunehmen. Oberster Grundsatz ist dabei, dass die Flächen auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt werden. Allerdings stößt dies in der Praxis auf zwei Begrenzungen: Zum einen ist in Schleswig-Holstein der finanzielle Spielraum begrenzt und zum zweiten besteht derzeit eine recht hohe

¹³³ In den meisten anderen Bundesländern haben punktuelle Einträge aus urbanen oder industriellen Abwässern eine größere Rolle gespielt, so dass sich deren Reduktion in der Summe deutlicher auf den Gesamteintrag niederschlug (Umweltbundesamt 2009).

Nachfrage nach landwirtschaftlicher Fläche (vorangetrieben u. a. durch den Anbau von Energiepflanzen), so dass das Interesse der Landwirte an das MLUR Land zu verkaufen, recht gering ist. Ohnehin neigten Landwirte eher dazu, Land an Kollegen zu verkaufen, anstatt es aus der landwirtschaftlichen Nutzung zu nehmen¹³⁴ (Walenda 2006: 2). Die beteiligten Akteure befürchten allerdings, dass neben der Finanzknappheit zukünftig noch ein ganz anderes Problem auftritt. Schließlich könne das Land Schleswig-Holstein nicht wissen, wie die Union reagiert, wenn die Umweltziele nicht erreicht werden.

„Und wenn man dann erwidert, die Verfügbarkeit der Flächen ist nicht gegeben, kann es natürlich passieren, dass man sagt, ihr müsst das mit Zwang durchsetzen“ (Interview FGM-05).

Die im Auftrag des MLUR durchgeführte Umweltberatung könnte – zumindest theoretisch – zu nennenswert reduzierten Düngergaben und Einsatz von Pflanzenschutzmitteln führen (vgl. Osterburg et al. 2007). Jedoch wird die Beratung in Schleswig-Holstein nicht flächendeckend angeboten, zudem nehmen längst nicht alle Landwirte die Beratung in Anspruch (Walenda 2006: 3), womit die Leistungsfähigkeit dieser Maßnahme begrenzt ist.

Den Agrarumweltprogrammen wird prinzipiell ein großer Beitrag zur Gewässerverbesserung zugesprochen. Die EU änderte die Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER) im Jahr 2007 dahingehend, dass Landwirte Entschädigungen für Einkommensverluste erhalten, die ihnen infolge der Umsetzung der WRRL entstehen (Knopp 2005: 508). Jedoch wurden gleichzeitig die dafür zur Verfügung stehenden Mittel gekürzt, so dass ein flächendeckendes Angebot auch mit dieser Säule nicht vorhanden ist. Nur in Gebieten mit gefährdeten Grundwasserkörpern können finanzielle Ausgleichszahlungen gewährt werden.¹³⁵ Durch die Rücknahme von anderen Programmen, die der Gewässerverbesserung dienen¹³⁶ – die besondere Grünlandförderung wurde zurückgenommen, die extensive Grünlandnutzung zurückgefahren, es werden weniger Wasserschutzgebiete ausgewiesen – spricht der Umweltverband BUND dem Land Schleswig-Holstein mittlerweile seine Vorreiterrolle bei der Umsetzung der WRRL ab (Walenda 2006: 5f).

Neben diesen Maßnahmen, die systematisch umgesetzt werden, um die Ziele der WRRL zu erreichen, ist davon auszugehen, dass weitere Maßnahmen im Umweltbereich, z.B. Landnutzungsveränderungen, Auswirkungen auf die Gewässerqualität haben. So wird vermutet, dass die geplante Neuwaldbildung, der Vertragsnaturschutz oder die Umstellung von konventioneller Landwirtschaft auf ökologische Landwirtschaft sich positiv auf die Gewässerqualität auswirken.

Abgesehen von der Gewässergüte ist auch die Gewässerstruktur von großer Bedeutung für die Bewertung der Gewässer. Im Küstenland Schleswig-Holstein, und insbesondere im Flussgebiet der Eider, gibt es vielfältige morphologische Veränderungen: Die Entwässerung von niedrig gelegenen Flächen, der Bau von Sielen, die Schutzdeiche und nicht zuletzt der Bau des Eidersperrwerkes und des Nord-Ostsee-Kanals zeugen davon. So wurde fast jeder Kilometer des Gewässernetzes ausgebaut – also insgesamt rund 20.000 km Bäche und Flüsse –, um sie den jeweiligen Bedürfnissen (Be- und Entwässerung für die Landwirtschaft, Verbesserung der Bedingungen für Siedlungen und Infrastruktureinrichtungen) anzupassen. Die Begradigung von Flussläufen, das Abholzen ufernaher Gehölze, die regelmäßige Unterhaltung der Gewässer (Anlage von Regelprofilen, Querbauwerke, Verrohrung usw.) stellen immense Eingriffe in die Gewässer dar, die soweit möglich durch die WRRL rückgängig gemacht werden sollen. Mit der oben bereits genannten

¹³⁴ Dies gilt für das ganze Land Schleswig-Holstein, insbesondere aber für die sehr ertragreichen Böden im Flussgebiet der Eider.

¹³⁵ MLUR: http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11__ZPLR/Schwerpunkt2/-Reduzierung__Stoffeintraege__Gewaesser.html

¹³⁶ Maßnahmen laut Zukunftsprogramm Ländlicher Raum 2007 bis 2013 (ZPLR) aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER): http://www.schleswig-holstein.de/Umwelt-Landwirtschaft/DE/LandFischRaum/11__ZPLR/Schwerpunkt2/Gruenlandextensivierung.htm

Wiederherstellung von Fließgewässern, Niedermooren und der Anlage von Uferrandstreifen wird auch die Gewässerstruktur verbessert.

Finanzierung und Priorisierung der Maßnahmen

Mit der WRRL wurde durch Art. 9 auch das Verursacherprinzip sowie das Kostendeckungsprinzip der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten eingeführt (vgl. Reinhardt 2008b). Dadurch sollen Nutzer bzw. Verschmutzer von Wasserressourcen dazu bewogen werden, die Nutzung nachhaltig zu gestalten. Da diese Regelungen aber nur für Wasserdienstleistungen gelten, ist beispielsweise die Landwirtschaft, die maßgeblich die diffusen Gewässerbelastungen zu verantworten hat, davon ausgenommen.¹³⁷ Dies ist insofern problematisch, als die Frage, wie und ob überhaupt alle notwendigen Maßnahmen finanziert werden können, um die Ziele der WRRL zu erreichen, auch in Schleswig-Holstein entscheidend für die Zielerreichung zu sein scheint. Knopp bemerkt, „dass weder der Rat noch das Europäische Parlament sich bei den Beratungen zur WRRL mit den durch ihre Umsetzung entstehenden Kosten auseinandersetzen“ (Knopp G.-M 2005: 507f). In Schleswig-Holstein stehen für die Finanzierung Fördermittel des Bundes aus der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), EU-Gelder im Rahmen des ELER-Programms und Landesmittel aus den Wassernutzungsabgaben zu Verfügung. Auch die Wasser- und Bodenverbände beteiligen sich mit rund 5–10% der anfallenden Kosten an den Maßnahmen (MLUR 2008b).

Um die knappen finanziellen Ressourcen möglichst kosteneffizient einzusetzen, wurden in Schleswig-Holstein Prioritäten verteilt: Beim Grundwasser sieht die Prioritätenliste vor, dass nur dort Maßnahmen durchgeführt werden, wo die gute chemische Qualität nicht erreicht wird. Bei den Fließgewässern gilt es, Vorranggewässer mit einem guten Entwicklungspotential hydromorphologisch zu verbessern und die Durchgängigkeit der Gewässer wiederherzustellen. Aufgrund der immensen Nährstoffproblematik müssten aber auch die diffusen Belastungen durch die Landwirtschaft reduziert werden. Allerdings ist dies – aufgrund der flächendeckenden Verursachung durch die intensive Landnutzung – sehr viel schwieriger zu erreichen, als die Durchgängigkeit von Gewässern zu erhöhen. Insofern ist leicht nachvollziehbar, dass das MLUR einen Schwerpunkt auf die schnell zu erreichenden Verbesserungen legte. Dies rief aber insbesondere von Naturschutzverbänden die Kritik hervor, das MLUR gehe den Weg des geringsten Widerstands.¹³⁸

Derlei Faktoren, verursacht durch Finanzknappheit und Zwang zur Prioritätensetzung, machen eine Zielerreichung unwahrscheinlich. Darüber hinaus führen auch zahlreiche Ausnahmen, die nach Art. 4 der WRRL mit verschiedenen Begründungen möglich sind, zu Verzögerungen. Ausnahmen können beantragt werden um eine Fristverlängerung zu erwirken, weniger strenge Umweltziele zu begründen, eine vorübergehende Verschlechterung des Gewässers zu ermöglichen oder neue Änderungen zuzulassen (vgl. Tab.35).

¹³⁷ Gleichwohl existieren flankierend zur WRRL zahlreiche Instrumente, die die diffuse Gewässerbelastung reduzieren sollen: So enthält die EG-Nitratrichtlinie Vorgaben der landwirtschaftlichen Praxis, die in Deutschland durch die Düngeverordnung umgesetzt wurden. Auch die Cross-Compliance-Regelungen, die zur europäischen Agrarförderung gehören, enthalten Auflagen, die dem Gewässerschutz dienen sollen. Jedoch ist die Querverbindung zur WRRL noch auszubauen (Mohaupt et al. 2010: 26).

¹³⁸ Laute Kritik wurde bspw. vom NABU in einer Pressemitteilung am 16.10.2007 geäußert: <http://schleswig-holstein.nabu.de/presse/pressemitteilungen>

Begründung für Ausnahmen	Ausnahmen
technische Durchführbarkeit	Fristverlängerung und/oder weniger strenge Umweltziele
unverhältnismäßig hohe Kosten	
natürliche Gegebenheiten	
natürliche Ursachen	vorübergehende Verschlechterung
höhere Gewalt	
Unfälle	
neue Änderungen physikalischer Eigenschaften	neue Änderungen
neue nachhaltige Entwicklungstätigkeit	

Tab.35: Ausnahmen der WRRL und mögliche Begründungen. Eigene Zusammenstellung nach MLUR 2008d.

In Schleswig-Holstein wurde für 315 der insgesamt 605 Fließgewässer eine Ausnahme beantragt mit dem Ziel eine Fristverlängerung (bis 2021) zu erwirken. Als vorrangiger Grund wird angeführt, dass die notwendigen Flächen, die für eine Renaturierung benötigt werden, nicht verfügbar bzw. nicht finanzierbar sind. Auch bei den Seen und den Grundwasserkörpern wird für die Mehrzahl eine Fristverlängerung beantragt. Für die Übergangsgewässer und Küstengewässer wird sogar für alle ausgewiesenen Wasserkörper der gute ökologische Zustand bis 2015 nicht erreicht werden können (vgl. MLUR 2008d: 10ff).

Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge

Die oben beschriebenen stofflichen und morphologischen Belastungen der Gewässer sind natürlich nicht erst infolge der WRRL bekannt geworden (wobei die systematische und flächendeckende Erfassung sowie die einheitliche Bewertung durchaus ein Novum sind). Schon im Jahr 1996 wurde ein Fließgewässerprogramm zum integrierten Gewässerschutz aufgelegt, das verschiedene Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur enthielt. Dieses Programm wurde notwendig, weil mit verbesserter chemischer Gewässergüte deutlich wurde, dass auch die morphologischen Defizite einen naturnahen Artbestand verhindern. „Die aus der Veränderung der Längs- und Querprofile sowie der geänderten Abflussdynamik resultierenden negativen Folgen für den Artenbestand wurden zunächst durch die unzureichende Wassergüte überdeckt“ (MUNL 1999: 6).

Interessant am Fließgewässerprogramm ist im Rahmen dieser Governance-Analyse, dass dort bereits erste Ansätze einer Öffnung der Entscheidungs- und Planungsprozesse angelegt sind, was vom zuständigen Ministerium mit dem Begriff „offene Planung“ umschrieben wurde (MUNL 1999: 16f). Auch wurde bereits 1999 über „Runde Tische“ nachgedacht, an denen Grundeigentümer, Wasser- und Bodenverbände und andere interessierte Kreise teilnehmen sollen. Es gab also bereits vor Inkrafttreten der WRRL das Bestreben die wasserwirtschaftlichen Planungsprozesse zu verändern, was auch durch das folgende Beispiel der Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge unterstrichen wird.

Ein Teilgebiet der FGE Eider hat sich bereits seit den 1990er Jahren zur *Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge* zusammengeschlossen (vgl. Abb.32); hervorgegangen ist diese Region aus dem Beschluss, ein regionales Entwicklungskonzept zu erstellen (Wotha 2002: 2ff). Zur Gründung der Region kam es im Jahr 2001, wobei die Initialzündung von den Bürgermeistern der 101 beteiligten Gemeinden ausging.

Ein wichtiges Handlungsfeld, weshalb die Region auch in einem direkten inhaltlichen Bezug zur Umsetzung der WRRL steht, ergibt sich aus dem The-



Abb.32: Die Region Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge im Flusseinzugsgebiet der Eider. Quelle: Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge 2008: 13.

menkomplex Landwirtschaft–Naturschutz–Wasserwirtschaft. Da die Landwirtschaft, als hauptsächliche Landnutzung der Region, überwiegend auf Niederungsflächen erfolgt, müssen diese künstlich entwässert werden. In der Konsequenz ergeben sich vielfältige Belastungsfaktoren, die von hohen Nährstoffeinträgen, einer Ausräumung der Landschaft (beispielsweise nahm und nimmt die Knickdichte weiterhin ab) bis hin zu umfangreichen morphologischen Veränderungen der Gewässerstruktur reicht. Als Antwort darauf gibt es in der *Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge* seit 1990 Bestrebungen, „den flächenhaften Schutz von Natur und Umwelt“ voranzutreiben. Dabei wurde erkannt, „dass nicht nur im Naturschutz ein dringender Handlungsbedarf war, sondern dass sich auch in anderen Bereichen Chancen und Potentiale durch eine Zusammenarbeit ergeben“.¹³⁹ Infolgedessen wurde eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene angestrebt, die eine dynamische Entwicklung aufweist: Ein Regionalbüro wird gegründet, eine Regionalberatung wird eingesetzt, die später zur Naturschutzstation wird, die *Eider-Treene-Sorge GmbH* wird als regionale Entwicklungsagentur gegründet, die Region wird im Rahmen des Bundeswettbewerbes *Regionen der Zukunft* durch das Bundesverkehrsministerium (BMVBW, heute BMVBS) gefördert, es folgt die Förderung durch das EU-Strukturprogramm LEADER+. Im Anschluss daran, wird das Regionalmanagement durch die GAK weiter finanziert und heute ist die Region als *AktivRegion* des Landes Schleswig-Holstein anerkannt.

Für die Umsetzung der WRRL ist von besonderer Bedeutung, dass mit diesen skizzierten regionalen Aktivitäten bereits grundlegende Strukturen zur Zusammenarbeit vorhanden sind. Wie die nebenstehende Karte zeigt, liegt die *Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge* ausschließlich im Flusseinzugsgebiet der Eider, was die Abstimmung mit den Zielen der WRRL erleichtert (vgl. Abb.32).

Die *Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge* und die positiven Erfahrungen, die mit dieser und ähnlichen regionalen Zusammenschlüssen in Schleswig-Holstein gemacht wurden, waren letztendlich auch ein Vorbild für das Umsetzungsmodell der WRRL in Schleswig-Holstein:

„Aber es gab immer schon [...] hervorragende Beispiele, wo Landwirte, teilweise auch Forstwirte, Behörden, Wasserbehörden, Naturschutzbehörden zusammengearbeitet haben. [...] Und im Grunde war die Überlegung im Ministerium zu sagen, diesen Geist aus diesen Arbeitsgruppen, wo sich wirklich alle Beteiligten und Betroffenen an einen Tisch gesetzt haben und gemeinsam etwas geschaffen [haben], auch unter Verzicht auf Flächen und solche Dinge. Das wünschen wir uns eigentlich für die Arbeitsgruppen der WRRL“ (Interview FGM-05).

Diese positiven Erfahrungen haben anscheinend zu Lernprozessen bei allen Beteiligten geführt. So haben bereits über 60% der Mitglieder der Arbeitsgruppen zur Umsetzung der WRRL Erfahrung mit kooperativen Dialog- und Planungsprozessen gesammelt. Gelernt wurde aber ebenfalls aus Konflikten: So verschärfte sich auf der Halbinsel Eiderstedt der Konflikt zwischen Landwirten und Naturschützern, als der damalige Minister Müller die Meldung der gesamten Region Eiderstedt als Natura-2000 Gebiet forderte (vgl. Schleupner et al. 2008). Nach starken Protesten der Landwirte, vielen Verhandlungsrunden und einer neuen Landesregierung, wurde im Jahr 2006 schließlich eine Einigung erzielt: Das Schutzgebiet sollte sich auf drei Kernbereiche beschränken, womit die Schutzfläche von ursprünglich fast 20.000 ha auf ca. 3.000 ha reduziert wurde. Anfang 2008 wurde, weil sich neue Konflikte aufgrund der Fraßschäden durch Rastvögel abzeichneten, eine Beratergruppe Eiderstedt gegründet.¹⁴⁰ Die Leitung und Moderation übernimmt die Umweltabteilung der Landwirtschaftskammer. Ziel ist die Aufrechterhaltung eines Dialogprozesses und die gemeinschaftliche Erarbeitung eines Managementplanes zum Schutz ausgewählter Vogelbestände.

Diese Beispiele bestimmen den Kontext für die Umsetzung der WRRL im Flusseinzugsgebiet Eider näher und zeigen auf, dass Lösungen durch Dialog, Beteiligung und Verhandlungen gesucht

¹³⁹ <http://www.eider-treene-sorge.de/index.php?contentID=23> (Zugriff am 27.08.2008)

¹⁴⁰ Pressemitteilung des MLUR http://www.schleswig-holstein.de/MLUR/DE/Service/Presse/PI/2009/0209/MLUR_090210_Zwischenbilanz_Eiderstedt.html

werden. Welche anderen Faktoren für das WRRL-Umsetzungsmodell in Schleswig-Holstein maßgeblich waren und wie genau die institutionelle Umsetzung erfolgte, wird im folgenden Teilkapitel erörtert.

6.2.2 Institutionen zur Umsetzung der WRRL

Nachdem die europäische WRRL in nationales Recht umgesetzt wurde, musste anschließend auch Schleswig-Holstein sein Landeswassergesetz anpassen. Im Zuge dessen wurde ein institutioneller Rahmen der Umsetzung entwickelt, der insbesondere die Zuständigkeiten und Prozessabläufe darstellen sollte. An der Verwaltungsstruktur und den formalen Zuständigkeiten der mit wasserwirtschaftlichen Aufgaben betrauten Behörden ändert sich allerdings in Schleswig-Holstein infolge der Umsetzung der WRRL nur wenig (MUNL 2001: 19). Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) übernimmt als oberste Flussgebietsbehörde die federführende Rolle für die drei in Schleswig-Holstein liegenden Flussgebiete.¹⁴¹ Das Landesamt für Natur und Umwelt (LANU) steht dem MLUR nach wie vor beratend und durch die Aufbereitung von Daten zur Seite.

Insbesondere durch die erhöhten Integrationspflichten (horizontale, vertikale und räumliche Integration) gibt es einige Neuerungen, auf die im Folgenden eingegangen wird (vgl. auch Abb.33). So wurde, um die Umsetzung der WRRL auf Landesebene zu gewährleisten, eine Projektgruppe eingerichtet, die den gesamten Prozess strategisch steuert und dabei sowohl organisatorische, rechtliche als auch operative Fragen behandelt (MUNL 2001: 22ff). Unterhalb der Landesebene wurden sogenannte Flussgebietsbeiräte eingerichtet, auf lokaler Ebene arbeiten Arbeitsgruppen in Bearbeitungsgebieten zusammen. Damit werden die Erfordernisse zur aktiven Beteiligung in Schleswig-Holstein räumlich abgestuft umgesetzt.¹⁴²

Die drei Flussgebietsbeiräte (Eider, Schlei/Trave und Elbe) kommen etwa halbjährlich auf Einladung des MLUR zum Zweck des Informationsaustausches zusammen. Um den Teilnehmerkreis der Flussgebietsbeiräte zu ermitteln, wurden alle potentiell betroffenen Institutionen angeschrieben und zur Teilnahme eingeladen. Zudem wurde in Pressemitteilungen zur Teilnahme aufgerufen (Interview FGM-01). Die Flussgebietsbeiräte können also als offene Informationsnetzwerke bezeichnet werden, Möglichkeiten zur vertieften Diskussion oder gar Mitbestimmung haben die Akteure der Flussgebietsbeiräte nicht.

Die Staatlichen Umweltämter (StUA) übernehmen die Koordination der Umsetzung der WRRL in den Flussgebieten und der Flussgebietsbeiräte. Bis 2008 waren die StUA zudem für den Vollzug der wasserwirtschaftlichen Aufgaben an Gewässern 1. Ordnung zuständig. Seit 2008 liegt diese Aufgabe bei den unteren Wasserbehörden, die bereits für Gewässer 2. Ordnung zuständig waren und die Aufsicht über die Wasser- und Bodenverbände haben.

¹⁴¹ Von Keitz et al. (2008: 356) führen aus, dass der erste Entwurf der WRRL vorsah, dass es nur *eine* Flussgebietsbehörde je Flussgebiet geben solle, dies aber auf die Kritik einiger Mitgliedstaaten traf. Daher sind nun nach Artikel 3 auch mehrere Flussgebietsbehörden für ein Flussgebiet (innerhalb eines Nationalstaates) möglich. Beispielsweise hat die Elbe ihr Einzugsgebiet in 10 Bundesländern, die sich zur Flussgebietsgemeinschaft Elbe zusammengeschlossen haben. Innerhalb der nationalen Grenzen wurde die Elbe in fünf Koordinierungsräume aufgeteilt, die jeweils von einem Bundesland koordiniert werden.

¹⁴² Die WRRL enthält zur Umsetzung in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung keine detaillierten Aussagen. Damit dennoch eine kohärente Umsetzung in allen Mitgliedstaaten möglich ist, wurde auch dieser Einzelaspekt in der „Common Implementation Strategy“ (CIS) vertieft betrachtet und in einem Begleitdokument veröffentlicht. So wurde auch ein CIS-Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit mit Empfehlungen erarbeitet (vgl. EU Working Group 2002). Da die CIS Dokumente aber nicht verbindlich sind, geht die Einbindung von Betroffenen und Interessierten in den meisten Bundesländern kaum über das notwendige Maß hinaus. Lediglich Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein fallen im bundesdeutschen Vergleich mit ihren innovativen Umsetzungsformen auf (vgl. Newig 2005).

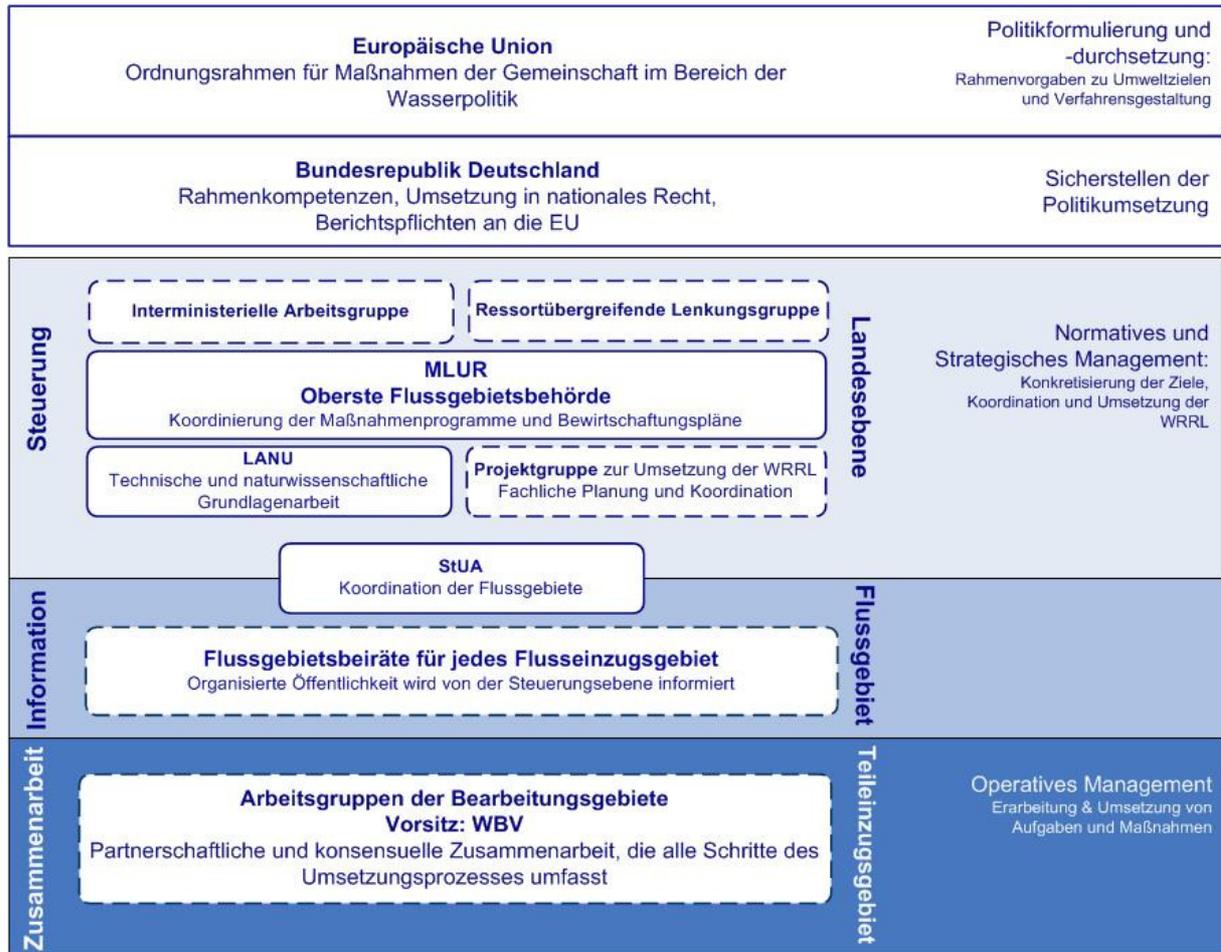


Abb.33: Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein: Zuständigkeiten und Gremien. Die Kästchen mit gestrichelten Rahmen markieren neu gegründete Gremien.

Auf lokaler Ebene wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen vergleichsweise kleine Gruppen wesentliche wasserwirtschaftliche Entscheidungen gemeinsam treffen. Aus Sicht der Partizipationsforschung macht dieses differenzierte Vorgehen Sinn, da Mitbestimmung und Zusammenarbeit auf lokaler/regionaler Ebene einfacher zu gewährleisten ist, als auf übergeordneten Raumebenen. Grund dafür ist einerseits, dass auf kleinräumigen Ebenen weniger Akteure zu beteiligen sind – die Gruppengröße und Meinungsvielfalt sinkt also. Ebenso lässt sich aber das lokale Wissen der Beteiligten direkter einbinden, wenn der Betrachtungsraum nicht zu groß ist. Denn je größer der Raum ist, desto generalisierter werden die Themen in den Diskussionen angeschnitten und umso weniger finden sich die Beteiligten wieder (vgl. Selle 2004a, Newig 2005a, 2005b). Zudem geht es mit der Maßnahmenplanung und -umsetzung um konkrete flächenbezogene Aktivitäten, die nur mit dem Einverständnis der Flächenbesitzer bzw. -bewirtschaftler möglich sind. Daher sind die Arbeitsgruppen für die Zielerreichung sehr wichtig.

Wenn sie „die Gewässer in ihrer Gesamtheit von der Quelle bis zur Mündung betrachten, dann können sie das nicht machen ohne die Betroffenen vor Ort. Weil sie später, wenn sie Maßnahmen umsetzen wollen, auf deren Widerstand stoßen“ (Interview FGM-01).

Die von den Wasser- und Bodenverbänden (WBV) geleiteten Arbeitsgruppen bestehen in der Regel aus 6–10 Personen. In den WBV sind die Landeigentümer – also zu einem überwiegenden Teil die Landwirte – organisiert, daher wurde der schleswig-holsteinische Landesverband der Wasser- und Bodenverbände vom Ministerium als wichtiger Kooperationspartner (oder mächtiger Gegner, falls eine Kooperation nicht zustande kommt) angesehen, dessen Ressourcen unbedingt genutzt werden sollten.¹⁴³ Insofern hat das Land ein ausgeprägtes Eigeninteresse an der Einbeziehung der in den WBV organisierten Akteure, um damit letztendlich auch die eigene Handlungsfähigkeit zu stärken.¹⁴⁴



Abb.34: Zusammensetzung einer Arbeitsgruppe zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein.

In den Arbeitsgruppen ist je ein Repräsentant des Bauernverbandes, des Naturschutzes, der Fischerei, der Kommunen, der Landkreise und des Wasser- und Bodenverbandes – ebenso wie ein Vertreter aus dem MLUR – vertreten. Bei Bedarf können noch weitere Interessenvertreter hinzugezogen werden. Wichtig war aber dem Ministerium, dass arbeitsfähige – also eher kleine – Gruppen entstehen. So seien etwa die Gebietskooperationen in Niedersachsen, die nach schleswig-holsteinischem Vorbild gegründet wurden, mit durchschnittlich 20 Personen zu groß, um zu Einigungen zu kommen (vgl. Newig 2007).

Die Aufgaben der Arbeitsgruppen umfassen sämtliche Schritte, die in der WRRL vorgesehen sind und reichen von der Bestandsaufnahme, dem Festlegen von vorgezogenen Maßnahmen, der Einordnung der Wasserkörper in natürliche, erheblich veränderte bzw. künstliche Wasserkörper, der Gewässerentwicklung und Gewässerunterhaltung über die Entwicklung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen bis hin zum Monitoring (MUNL 2001: 21f). Folglich leisten die Arbeitsgruppen unter dem Vorsitz der Wasser- und Bodenverbände einen wichtigen Beitrag zur Zielerreichung (Andresen 2007:12). Da die Bereitschaft der Akteure zur Mitarbeit mit einem erheblichen Ressourceneinsatz verbunden ist, erstattet das MLUR bestimmte Leistungen: (1) es gibt eine Erstattungspauschale für die Koordinationsaufgaben an die WBV, (2) die benötigte Informationstechnik wird bereitgestellt, und es gibt (3) eine Aufwandsentschädigung für die Mitglieder der Arbeitsgruppen.

Konflikt über die Leitung der Flussgebietsbeiräte und Arbeitsgruppen

Unmittelbar nach Annahme der WRRL im Jahr 2000 setzten die Diskussionen um eine geeignete Organisationsstruktur und die verschiedenen Zuständigkeiten ein. In Schleswig-Holstein intensivierte sich diese Gespräche im Jahr 2001 und wurden schließlich im Februar 2002 durch einen Kabinettsbeschluss entschieden. Die Auseinandersetzung ging um die Frage, wer die Arbeitsgruppen koordiniert: Die Koordinierungsaufgaben auf Ebene der Flussgebiete und Leitungsaufgaben der Arbeitsgruppen – als räumlich abgestufte Aufgaben – waren in einer ersten Ideenskizze vom MUNL (heutiges MLUR) für die Staatlichen Umweltämter (StUA) vorgesehen (vgl. MUNL 2001). Da die StUA fachlich und dienstlich direkt dem Landesministerium unterstehen, könne so

¹⁴³ Auch in anderen Bundesländern – etwa in Nordrhein-Westfalen – spielen die Wasser- und Bodenverbände eine wichtige Rolle (vgl. Kampa et al. 2003: 47f). Hingegen sind in den neuen Bundesländern kaum derartige Institutionen vorhanden, die die Umsetzung der WRRL mit tragen könnten.

¹⁴⁴ Dies setzt allerdings Organisationen voraus, die in der Lage sind, ihre Mitglieder zu verpflichten bzw. zu beeinflussen (Linscheidt 2000: 14). Denn eine Organisation, deren Handlungsfähigkeit der Staat als Ressource erkennt, muss im Zweifelsfall gegen einzelne Mitgliederinteressen entscheiden können.

ein flussgebietsbezogenes Vorgehen gewährleistet werden. Denn, das kommt auch in diesem ersten Vorschlag des Landesministeriums deutlich zum Ausdruck, die Umsetzung der WRRL wurde zunächst als rein staatliche Aufgabe begriffen:

„Der erste Gedanke war, wir steuern das ganze staatlich; wir führen das. Aber wir beteiligen alle. Und so sind wir auch in die ersten Diskussionen gestartet“ (Interview FGM-01).

Im November 2001 machten die Landkreise in Schleswig-Holstein einen Gegenvorschlag. Denn sie waren überhaupt nicht damit einverstanden, dass die WRRL allein von der Landesebene umgesetzt wird und mahnten daher an, dass die kommunale Ebene stärker zu berücksichtigen sei. Die Kreise schlugen also vor, die Koordinierungsaufgaben auf Flussgebietsebene und auf Teileinzugsgebietsebene (Bearbeitungsgebiete) zu übernehmen. Zudem warben sie im Zuge dieser Kompetenzzusprechung dafür, dass auch Vollzugsaufgaben der StUA an die Landkreise übertragen werden. Dies würde einer teilweisen Auflösung der StUA gleichkommen, womit – so die Aussage des Landkreistages – Synergieeffekte erzielt werden könnten. Außerdem würde dadurch eine Kosteneinsparung möglich. Der Landkreistag bot an, dass er nicht wie geplant acht Stellen zur Umsetzung der WRRL beantragen würden sondern ab 2005 damit beginnen würden 20% des Personals abzubauen. Die Position des MUNL beinhaltete dagegen, dass nicht alle wasserwirtschaftlichen Aufgaben an die Kommunen übertragbar seien. Außerdem sei zusätzliches und fachlich qualifiziertes Personal zur Umsetzung der WRRL unerlässlich. Im Weiteren sei nicht klar belegt, wie und ob tatsächlich Kosten eingespart werden könnten, wenn gleichzeitig die Zielerreichung angestrebt werde.

Zeitgleich zu den Verhandlungen mit den Landkreisen führte das MUNL mit dem Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Gespräche, ob und unter welchen Bedingungen sie federführend an den Arbeitsgruppen mitwirken könnten. Schließlich wurde im Februar 2002 die Entscheidung getroffen, dass die Koordination der Flussgebietsbeiräte durch das MUNL mit den StUA und die Leitung der Arbeitsgruppen durch die Wasser- und Bodenverbände (WBV) erfolgen sollte. Sähen sich die WBV nicht in der Lage die Leitung der Arbeitsgruppen zu übernehmen, so sei es möglich, dass der Landkreis dies übernehme. Erwiesen sich beide Institutionen als ungeeignet, so übernehme das MUNL die Leitung. Der so erzeugte Druck auf die Verhandlungspartner führte zum erwünschten Ergebnis: Die WBV übernahmen die Leitung der Arbeitsgruppen. Die offizielle Begründung lautete folgendermaßen:

„Für die Entscheidung, die Federführung in den Bearbeitungsgebieten vorrangig den Wasser- und Bodenverbänden anzubieten, war maßgebend, dass die Wasser- und Bodenverbände unterhaltungspflichtige Körperschaft für den größten Teil unserer Gewässer sind. Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen und der Ortskunde sind sie daher für die Aufgabenwahrnehmung bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie prädestiniert. Darüber hinaus stellen sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Vertretung der Grundeigentümer dar. Da der Erfolg bei der Umsetzung der Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Richtlinie ganz wesentlich auch von der Akzeptanz der direkt betroffenen Grundeigentümer und der notwendigen Flächenbereitstellung abhängen wird, ist die verantwortliche Mitwirkung der Wasser- und Bodenverbände an dem Planungsprozess von besonderer Bedeutung“ (Schleswig Holsteinischer Landtag, Drucksache 15/2192).

Die Entscheidung des Landesministeriums zugunsten der WBV veranlassten den Landkreistag und Städtetag dazu, eine „Politik des leeren Stuhls“ zu wählen. Sie nahmen die Einladung des MUNL, an den Arbeitsgruppen mitzuwirken, nicht an und begründeten dies unter anderem damit, dass sie für diesen zusätzlichen Arbeitsaufwand keinen finanziellen Ausgleich bekämen. Da aber bei den Landkreisen Vollzugsaufgaben – nicht nur für die Wasserwirtschaft, sondern auch für den Naturschutz sowie der Regionalentwicklung – liegen, war die bis Mitte 2006 andauernde Blockadehaltung problematisch für den gesamten Prozess. Um die Mitarbeiter der Landkreise nicht in Loyalitätskonflikte zu bringen, wurden ihnen Protokolle von AG-Sitzungen auf informellem Wege

zugespielt oder sie wurden zu Veranstaltungen eingeladen, die außerhalb ihres Kreises – also auch außerhalb ihrer dienstlichen Zuständigkeit – lagen (Interviews FGM-01 und FGM-11).

Zu Beginn des Umsetzungsprozesses war neben den Landkreisen bzw. dem Kreistag eine weitere Akteursgruppe gegen die Übertragung der AG-Leitung an die Wasser- und Bodenverbände:

„Wir, die Naturschutzverbände, waren damals gegen die Übertragung der Geschäftsführung bei der Umsetzung der WRRL in den Arbeitsgruppen an die Wasser- und Bodenverbände. Weil, nach der ersten Wahrnehmung war das folgendermaßen: Die, die es damals verbockt haben – jetzt mal ganz plakativ –, die sitzen jetzt da und können mit Begeisterung alles wieder zurückschrauben“ (Interview FGM-06).

Mittlerweile unterstützt der Natur- und Umweltschutz aber die Organisationsstruktur, auch weil

„letztendlich [...] in vielen Wasser- und Bodenverbänden ein Generationswechsel eingesetzt [hat], das ist ja auch ein ganz wichtiges Element und wir so mit Vielen – aber nicht Allen – aber mit Vielen mittlerweile gute Erfahrungen machen“ (Interview FGM-06).

Zwischenfazit zur organisatorischen Umsetzung der WRRL

Durch die Notwendigkeit, die WRRL unter der Beachtung der mehrfach erwähnten Prinzipien umzusetzen, entstand ein neuer institutioneller Handlungskontext für die Wasserwirtschaft in Schleswig-Holstein: Mit der Gründung von zwei neuen Institutionen – Flussgebietsbeiräte und Arbeitsgruppen – wird nicht nur dem generellen Gebot nach einer Beteiligung der Öffentlichkeit entsprochen, sondern es wurde der Rahmen für neue Akteurskonstellationen, Informations- und Kommunikationswege und Möglichkeiten zur Kooperation geschaffen. Auch wenn die beschriebene Organisationsform zur Umsetzung der WRRL nicht unumstritten war, so wird sie überwiegend positiv beurteilt:

„Also von uns aus können wir wirklich nur sagen, dass es die optimale Organisationsform ist. Ich persönlich habe ja seit 15 Jahren im Umwelt- und Naturschutz für die Verbände gearbeitet und hatte schon früher den Gedankenansatz, dass es einfach notwendig ist, die unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen zusammenzuführen. Erstmals ist es uns jetzt in der Wasserwirtschaft gelungen, was uns im Naturschutz noch nicht gelungen ist. Es zeigt sich [...], dass das Verständnis füreinander gewachsen ist. Und das ist ein [möglicher] Weg, [der nicht darin besteht], dass einer plant und was vorsetzt und im Nachhinein fängt die Blockadepolitik an“ (Interview FGM-04).

6.2.3 Steuerungsprozesse

In diesem Kapitel wird untersucht, welche Akteure an der Umsetzung der WRRL im Eider-Einzugsgebiet mitwirken und durch welche Prozesse der Interaktion, Kommunikation und Kooperation sie miteinander verbunden sind. Dies geschieht vor dem Hintergrund des veränderten Steuerungsansatzes durch die WRRL. Daher wird auch erörtert, ob und mit welcher Intensität sich dieser Wandel auf regionaler Ebene vollzieht und ob es zu kollektiven Lernprozessen bei den beteiligten Akteuren kommt.

6.2.3.1 Akteure und Akteurskonstellationen

Koordination erfordert veränderte Akteurskonstellationen

Durch die materiellen und prozeduralen Vorgaben der WRRL kommt es zu Koordinationserfordernissen, die zu veränderten Akteurskonstellationen führen. Mindestens drei Ebenen der Koordination können unterschieden werden:

- (1) Steuerung und Koordination der Umsetzung auf Landesebene

Kurz nach in Kraft treten der WRRL wurde in Schleswig-Holstein eine Projektgruppe WRRL etabliert, die die rechtlichen, organisatorischen und fachlichen Aspekte der Umsetzung und deren Auswirkungen auf das politisch-administrative Management untersuchen sollte. Insgesamt drei Arbeitsgruppen untersuchten (1) die rechtliche Umsetzung und organisatorische Fragen, (2) die Monitoring-Aufgaben und (3) die operativen Aufgaben. Die Arbeitsgruppen bestanden aus Mitarbeitern des Ministeriums, des dazugehörigen Landesamtes (LANU), den Staatlichen Umweltämtern und dem Amt für ländliche Räume (vgl. MUNL 2001: 13f), so dass alle von wasserwirtschaftlichen Belangen betroffenen Verwaltungen in die ersten Vorüberlegungen einbezogen waren. Die Umsetzung der WRRL wurde in Schleswig-Holstein also von Anfang an als Managementaufgabe wahrgenommen, in die möglichst viele betroffenen Vertreter aus den Behörden eingebunden wurden. Dieses Vorgehen verbesserte nicht nur die Abstimmung auf Landesebene, sondern führte zudem zu einem strategischen und vorausschauenden Vorgehen. Davon profitierten einerseits die Akteure vor Ort (dies wurde in den Experteninterviews wiederholt positiv erwähnt) und andererseits auch die oberste Flussgebietsbehörde selbst:

„Das war für uns ein Riesenvorteil auch über die Landesgrenzen hinaus, dass wir den gesamten Prozess immer vorstrukturiert hatten“ (Interview FGM-01).

(2) Koordination auf Einzugsgebiets- und Teileinzugsgebietsebene

Die neuen Bewirtschaftungsebenen (Flusseinzugsgebiet bzw. Teileinzugsgebiet) führen zu neuen Koordinationsaufgaben auf Einzugsgebiets- und Teileinzugsgebietsebene, die vom MLUR, den Staatlichen Umweltämtern und den Wasser- und Bodenverbänden übernommen werden. Während – wie im weiteren Verlauf des Kapitels noch detailliert belegt wird – die Akteure die Vernetzung innerhalb ihres Flussgebietsbeirates bzw. ihrer Arbeitsgruppe als ausreichend empfinden, gibt es kaum Austausch zwischen den drei Flussgebietsbeiräten und keinen Austausch zwischen den neun Arbeitsgruppen des Eider-Flusseinzugsgebietes. Bislang sind dafür keine Strukturen vorgesehen; gerade für die Akteure der Bearbeitungsgebiete wäre dies aber wichtig, um einen Überblick über das strategische Vorgehen im gesamten Einzugsgebiet zu haben, Erfahrungen austauschen zu können und daraus Motivation für die weitere Arbeit schöpfen zu können.

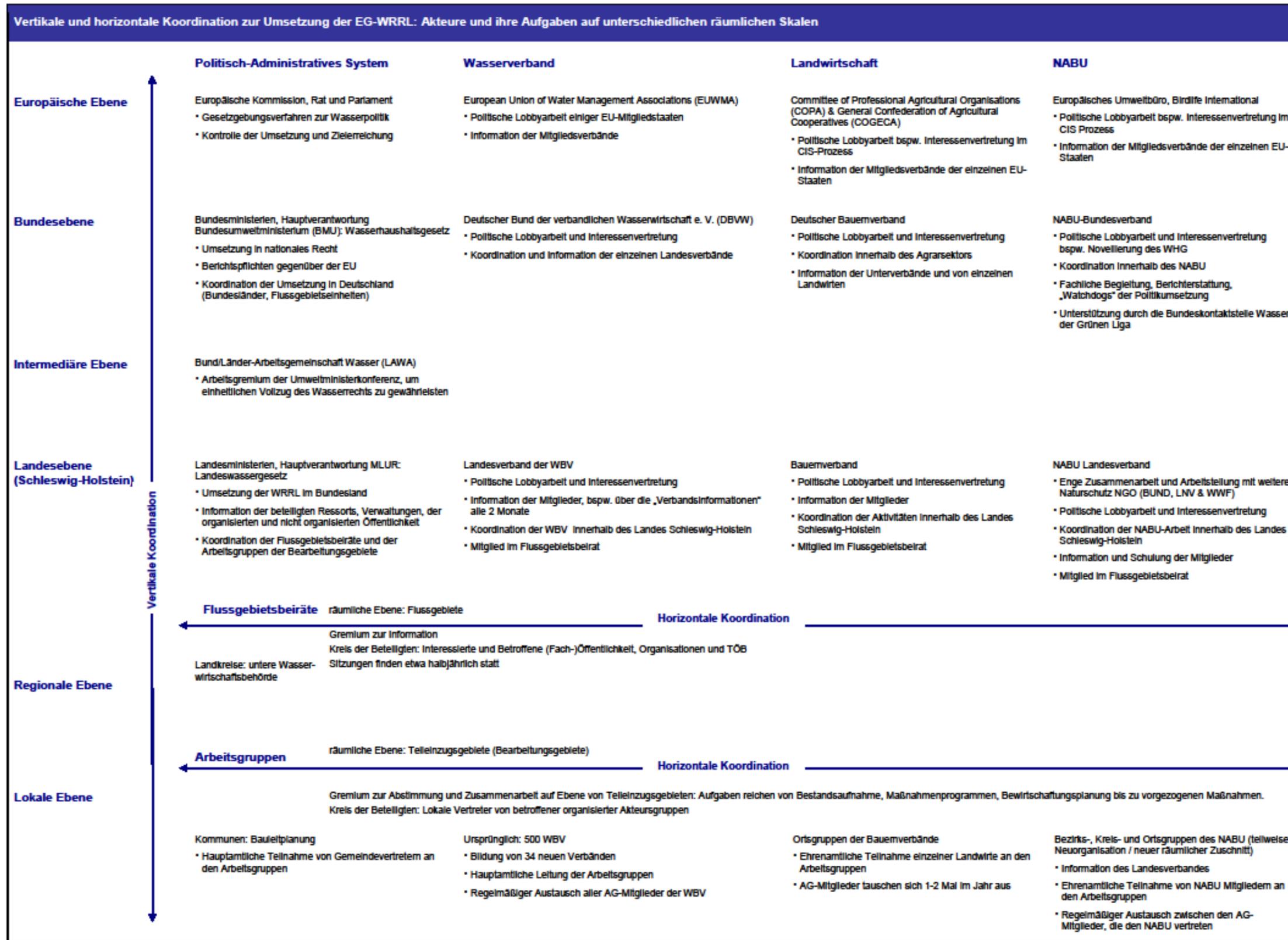
(3) Koordination innerhalb beteiligter Akteursgruppen

Festzustellen ist weiterhin, dass sich die Umsetzungserfordernisse der WRRL auf die interne Arbeits- und Organisationsstruktur der beteiligten Akteursgruppen auswirkt. Verdeutlicht werden kann dies etwa am NABU, der auf allen Ebenen von der europäischen bis zur lokalen Handlungsebene vertreten ist und für den auf Ebene der EU, des Bundes und des Landes Schleswig-Holstein hauptamtliche Mitarbeiter den Umsetzungsprozess aktiv begleiten. Hingegen sind auf lokaler Ebene vorwiegend ehrenamtliche Mitarbeiter für den NABU tätig. Dadurch wiederum ergab sich für die Geschäftsstellen der dringende Bedarf die AG-Mitglieder zu schulen und die notwendigen fachwissenschaftlichen Grundlagen bereitzustellen. Dafür wurde im NABU-Landesverband Schleswig-Holstein eine Personalstelle geschaffen (Interview FGM-06).

Gleichzeitig entstand zum Zwecke der Umsetzung der WRRL eine enge Arbeitsteilung zwischen NABU, BUND, LNV¹⁴⁵ und WWF, da die Verbände ähnliche Interessen und Ziele in Schleswig-Holstein verfolgen, aber über Expertise in unterschiedlichen Bereichen verfügen. Aus diesem Grund haben sie sich die umfangreichen Aufgaben und Handlungsfelder aufgeteilt: Während der BUND einen Schwerpunkt im Grundwasserschutz und der Landwirtschaft hat, ist der WWF für das Flächenmanagement und den Grünlandschutz verantwortlich. Der NABU ist für die Oberflächengewässer zuständig und der LNV übernimmt schließlich den Bereich der Küstengewässer und koordiniert das Vorgehen zwischen den Verbänden und der Umweltstiftung WWF. Auch in diesen

¹⁴⁵ Der LNV ist der landesweite Dachverband schleswig-holsteinischer Natur- und Umweltschutzverbände. Am 9. Juni 1975 ist der LNV von 20 Naturschutzvereinen gegründet worden und umfasst derzeit 23 Mitgliedsverbände mit zusammen rund 170.000 Mitgliedern. Der LNV hat die Aufgaben, die Mitgliedsverbände mit Informationen zu versorgen, Lobbyarbeit für den Naturschutz zu betreiben, an Beteiligungsverfahren teilzunehmen, Positionspapiere zu schreiben und Presse- und Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen. Quelle: http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/servlet/is/13811/ziele_aufgaben2.html

Naturschutzverbänden bzw. -organisationen wurden Personalstellen geschaffen, um die neuen Aufgaben bewältigen zu können. In ähnlicher Weise haben sich auch in anderen Organisationen spezifische Strukturen, Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe herausgebildet, die in der folgenden Tabelle (Tab.36) zusammengefasst sind. Zudem verweisen die Angaben auf die institutionellen Ressourcen, die den organisierten Akteuren zur Verfügung stehen. Vergleicht man die Organisationsstrukturen der einflussreichsten Akteure (vgl.Tab.37) miteinander, so fällt auf, dass sie auf allen Ebenen vertreten sind und dadurch innerhalb ihrer Organisationen einen vertikalen Austausch ermöglichen können. Insbesondere der Bauernverband sowie die Wasser- und Bodenverbände können auf eine über ein Jahrhundert lange Tradition an der schleswig-holsteinischen Westküste zurückblicken, wodurch sie eine vergleichsweise starke Stellung im sozio-politischen System ableiten. Durch die Zuständigkeit der WBV für die Gewässerunterhaltung verfügen die Vertreter der Landbesitzer über ein großes Mitspracherecht und über umfangreiche Gestaltungsmacht. Zudem können sie auf erhebliche materielle Ressourcen auf örtlicher Ebene zurückgreifen (Landbesitz, Wirtschaftskraft). Zwar ist der Naturschutz auch gut organisiert – er verfügt über einflussreiche Vertretungen in Brüssel oder Berlin, aber insbesondere auf örtlicher Ebene sind die Ressourcen des Naturschutzes begrenzt (Interview FGM-06).



Tab.36: Vertikale und horizontale Koordination zur Umsetzung der WRRL: Akteure und ihre Aufgaben auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Eigene Zusammenstellung; Quelle der Aufgabenverteilung im NABU: verändert nach Lange, B. (2005).

Die Akteure des Flussgebietsbeirates und der Arbeitsgruppen schätzen übereinstimmend die oberste Flussgebietsbehörde (MLUR) als einflussreichsten Akteur ein (vgl. Tab.37). Insbesondere aber in den Arbeitsgruppen werden die Wasser- und Bodenverbände als fast ebenso einflussreich empfunden. Es folgen die Land- und Forstwirtschaft und der Landesnaturschutz. Interessant ist, dass der Einfluss der verschiedenen Naturschutz-NGO von den Akteuren des Flussgebietsbeirates bzw. der Arbeitsgruppen unterschiedlich wahrgenommen wird: Auf Ebene des Flussgebietsbeirates wird ihnen deutlich mehr Einfluss zugesprochen als auf Arbeitsebene.

Einfluss der Akteure auf die Umsetzung der WRRL	
Flussgebietsbeirat	Arbeitsgruppen der Bearbeitungsgebiete
1 MLUR (95%)	MLUR (87%)
2 Wasser- und Bodenverbände (63%) Umwelt- und Naturschutzverbände (63%)	Wasser- und Bodenverbände (81%)
3 öffentliche Einrichtungen auf Landesebene (58%)	Land- und Forstwirtschaft (58%)
4 Land- und Forstwirtschaft (52%)	Landesnaturschutz (35%)

Tab.37: Einfluss der Akteure auf die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein. Lesebeispiel: 95% der befragten Akteure stimmen der Aussage zu, dass das MLUR einen hohen bis sehr hohen Einfluss auf die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein hat. In dieser Auflistung wurden die Kategorien sehr hoch und hoch zusammengefasst.

Diese Einschätzung kann als Indiz für die unterschiedliche Ressourcenausstattung einer Akteursgruppe je nach Raum- und Handlungsebene gewertet werden, die wiederum auch mit dem Anteil von hauptamtlichen bzw. ehrenamtlichen Akteuren zusammenhängt und sich auf die Motive zur Teilnahme auswirkt:

Wie sich aus der schriftlichen Befragung ergibt, wollen die überwiegend hauptamtlich tätigen Interessenvertreter des Flussgebietsbeirates (vgl. Abb.35) über den Stand der Umsetzung informiert werden bzw. den Prozess und das Stimmungsbild beobachten. Auch wenn nur wenige Akteure dienstliche Pflichten als Grund zur Teilnahme nennen, wird deutlich, dass sich die Mitglieder in einer eher passiven Haltung sehen: Sie werden mit Informationen versorgt. In den Arbeitsgruppen ist das Verhältnis von hauptamtlichen zu ehrenamtlichen Akteuren gegensätzlich. Hier nennen die fast 70% ehrenamtlich tätigen Akteure differenzierte Beweggründe zur Mitarbeit. Eine Gruppe nennt die materiellen Ziele der Richtlinie als Motivation zur Teilnahme. Diese Akteure machen sich die Umweltziele der WRRL aktiv zu Eigen und möchten „zur Gewässerverbesserung beitragen“. ¹⁴⁶ Eine zweite – etwa gleich große Gruppe – stellt verfahrensbezogene Aspekte in den Vordergrund. Diese Akteure möchten die Chance zur Mitbestimmung nutzen, weil „Selbstverwaltung Spaß macht“, sie wollen „lernen“ und „eigene Kenntnisse einbringen“. Das heißt jedoch nicht, dass sie die Umweltziele der WRRL nicht unterstützen, sie stellen bei ihrer Argumentation lediglich andere Aspekte ins Zentrum.

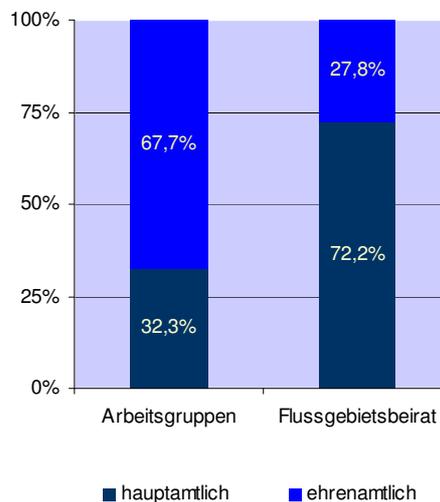


Abb.35: Ehrenamtliche und hauptamtliche Akteure in den Arbeitsgruppen und dem Flussgebietsbeirat.

¹⁴⁶ Die Zitate wurden den Fragebögen wortwörtlich entnommen.

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen aus vorwiegend ehrenamtlichen Akteuren führt dazu, dass das fachliche Hintergrundwissen sehr stark variiert, was für die Entscheidungsprozesse nicht immer leicht ist.¹⁴⁷

„Und wenn Sie aber so einen schlanken 5-seitigen Fragebogen, der fachlich ins Eingemachte geht, gemeinsam ausfüllen sollen, um einen Konsens zu erzielen, dann kriegen Sie mal alle mit. [...] Das ist schwierig. Das ist die Grenze von Teamarbeit, sobald Sie einen abhängen. Entweder der ist gutgläubig, dann sagt der, ja ich glaub' euch das und hebt die Hand, dann ist es einstimmig, oder der ist bösgläubig, dann können Sie die gesamte Arbeit mit all den anderen vergessen. Dann haben Sie keinen Konsens. Aber nur, weil Sie einen abgehängt haben, nicht weil Sie sich massiv gestritten haben“ (Interview FGM-11).

Die unterschiedliche fachliche Kompetenz ist nicht nur für die Arbeit in den Arbeitsgruppen eine Herausforderung, sondern auch innerhalb der Organisationen, die bestimmte Interessen vertreten und durchsetzen wollen, von Belang. Aus Gründen der Kompetenzbündelung haben sich deswegen, wie oben bereits ausgeführt, in Schleswig-Holstein die Naturschutzorganisationen (BUND, NABU, LNV) zusammengeschlossen. Für die Mitglieder und Arbeitsgruppenvertreter werden spezifische Seminare angeboten (Pusch 2008), was jedoch wiederum sehr zeitintensiv ist und die Akteure noch mehr beansprucht. Letztendlich ist das Schaffen einer gemeinsamen Wissensbasis ein (fast) unlösbares Dilemma partizipativer Verfahren, das auch dem MLUR bewusst ist. Gleichwohl ist die oberste Flussgebietsbehörde bestrebt, eine möglichst homogene Wissensbasis bei den organisierten Akteuren zu schaffen.

In der Gesamtschau ergibt sich ein sehr differenziertes Vorgehen zur Information und Beteiligung der organisierten und nicht-organisierten Öffentlichkeit in Schleswig-Holstein: Je nach Adressatenkreis werden unterschiedliche Ziele verfolgt, die von der reinen Information bis zum Erarbeiten von verbindlichen Ergebnissen reicht (vgl. Tab.38). Dafür wird ein weites Spektrum an Informations- und Beteiligungsformen eingesetzt. Während Pressemitteilungen, Informationsveranstaltungen oder Broschüren mittlerweile zum Standardrepertoire gehören, ist die Internetseite www.wasser.sh überdurchschnittlich benutzerfreundlich und informativ. Zudem enthält bereits das Eingangsportale die Möglichkeit zwischen Informationen für die interessierte Öffentlichkeit oder die Fachöffentlichkeit zu wählen (adressatenorientierte Kommunikation).

¹⁴⁷ Vermutlich variieren die Fachkompetenzen der Akteure auch in den Flussgebietsbeiräten, da es dort jedoch nicht zu einer intensiven Zusammenarbeit kommt, ist dies weniger offensichtlich und problematisch.

Informations- und Beteiligungsformen in Schleswig-Holstein	Information	Transparenz	Interessen, Ziele und Wissen einbeziehen	Vertrauen bilden	Akzeptanz schaffen	Lernprozesse unterstützen	Konfliktlösungen erarbeiten	verbindliche Ergebnisse
Pressemitteilungen	++	++	-	+	+/-	+/-	-	-
Informationsveranstaltungen	++	++	-	+	+/-	+/-	-	-
Hinweistafeln an Gewässern	++	++	-	+	+/-	+/-	-	-
Broschüren	++	++	-	+	+/-	+/-	-	-
Informationsbriefe des Landes	++	++	-	+	+/-	+/-	-	-
Internetportal des Landes (www.wasser.sh)	++	++	-	+	+/-	+/-	-	-
formales Beteiligungsverfahren laut WRRL	+	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+
Information und Anhörung (Flussgebietsbeiräte)	++	++	+	+	+	+	+/-	+/-
lokale Arbeitsgruppen der Bearbeitungsgebiete	++	++	++	++	++	++	++	++

Tab.38: Ziele und Wirkungen der Informations- und Beteiligungsformen in Schleswig-Holstein. ++ sehr geeignet, + geeignet, +/- teilweise geeignet, - nicht geeignet.

Mit den genannten Informations- und Beteiligungsformen und der Gründung von Flussgebietsbeiräten und Arbeitsgruppen findet eine Aufweitung der Akteurskreise und ein Aufbrechen der vormals streng hierarchisch und sektoral gegliederten Struktur der Fachplanung statt. Dies führt – so die Meinung einer Mehrzahl der befragten Akteure – zu einem Systemwechsel in Bezug auf die Beteiligung. Exemplarisch wird ein zentraler Vertreter des Bauernverbandes zitiert:

„Es ist ja keine Beteiligung [...]; da reicht fast das Wort Beteiligung schon nicht mehr, dies ist ja schon echte Mitarbeit“ (Interview FGM-05).

Nicht verschwiegen werden soll, dass trotz der wohlüberlegten Zusammensetzung der Arbeitsgruppen, die Befragten einige Akteursgruppen benennen, die ungenügend in den Umsetzungsprozess der WRRL eingebunden sind. An erster Stelle werden sowohl in den schriftlichen Befragungen als auch in den persönlichen Interviews die Landkreise angeführt. Die Landkreise nahmen bis Mitte 2006 nicht in den Flussgebietsbeiräten und Arbeitsgruppen teil, obwohl sie als untere Wasserbehörde (und damit als Genehmigungsbehörde) eine wichtige Funktion in der Wasserwirtschaft inne haben. Für den gegenseitigen Informationsfluss hatte dies gravierende Folgen, weil wichtige Informationen nicht mehr direkt sondern lediglich auf informellem Weg weitergereicht werden konnten. Ebenso wirkte sich das nicht-kooperative Verhalten der Landkreise auf Sektoren wie den Naturschutz oder die Regionalentwicklung (auf Kreisebene) aus, die ebenfalls nicht an der Diskussion aktueller Umsetzungsschritte teilnahmen. Mittlerweile nimmt zwar die Abteilung Wasserwirtschaft an den Sitzungen des Flussgebietsbeirates bzw. der Arbeitsgruppen teil, die Abteilung Regionalentwicklung hingegen nicht oder zumindest nicht regelmäßig.

Von den schriftlich befragten Akteuren wurde zudem eine stärkere Beteiligung des Tourismus, der Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie des Wassersports gefordert. Jedoch wurde auch kritisch bemerkt, dass eine permanente Beteiligung weiterer Akteure die Entscheidungsfindung möglicherweise verlangsamen würde. Insofern scheint das Modell des Landes Schleswig-Holstein, je nach Bedarf weitere Akteure hinzuzuziehen, eine pragmatische Lösung zu sein.

6.2.3.2 Kommunikation und Interaktion

Die Akteure, die im Flussgebietsbeirat und den Arbeitsgruppen involviert sind, bestätigen, dass durch diese Gremien die Kontakthäufigkeit zunimmt und dadurch mehr Informationen weitergegeben werden. Da das MLUR die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein insgesamt koordiniert und die WBV für die Umsetzung auf lokaler Ebene zuständig sind, ist es verständlich, dass vor allem die Kontakte mit diesen zwei Gruppen zugenommen haben (vgl. Abb.36). Aber auch die Kontakthäufigkeit zu den anderen beteiligten organisierten Akteuren ist gestiegen; insbesondere zu den Umwelt- und Naturschutzverbänden, der Landwirtschaft und den Fischern. Interessant ist, dass die Kontakthäufigkeit innerhalb des Flussgebietsbeirates tendenziell stärker zugenommen hat, als in den Arbeitsgruppen. Insofern kann auch der Flussgebietsbeirat, der auf Information, statt auf Zusammenarbeit setzt, zu positiven Auswirkungen auf kommunikative Austauschbeziehungen führen. Der Vergleich der zwei Gremien kann auch dahingehend interpretiert werden, dass die Akteure der lokalen Ebene bereits vor Umsetzung der WRRL miteinander in Kontakt standen. Dafür spricht, dass 61% der Akteure schon vorher aktiv in der kommunalen Selbstverwaltung bzw. an anderen Runden Tischen teilgenommen haben.

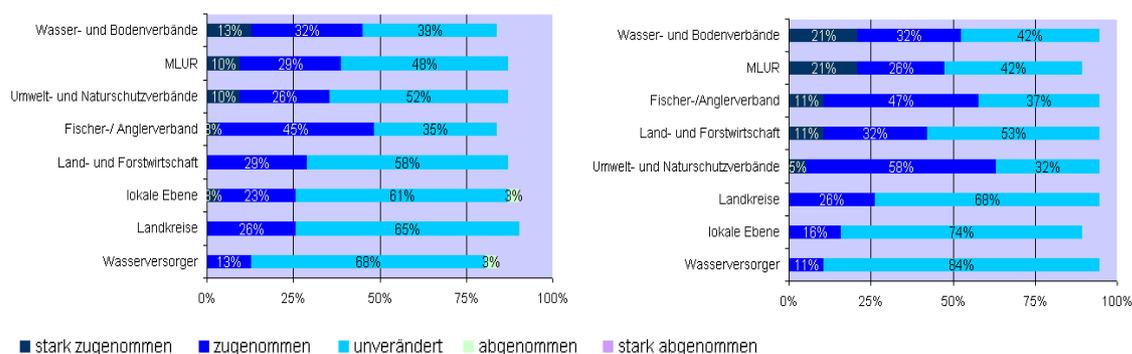


Abb.36: Veränderung der Kontakthäufigkeit zwischen den Akteuren der Arbeitsgruppen (links) und im Flussgebietsbeirat (rechts).

Der Austausch zwischen den Akteuren in den Arbeitsgruppen beschränkt sich hauptsächlich auf inhaltliche Fachfragen, die einzelne Umsetzungsschritte der WRRL berühren. Zunehmend werden aber auch Aspekte, die die Koordination wasserwirtschaftlicher Planung und des Managements betreffen, diskutiert. Rund ein Viertel der befragten Personen gab zudem an, dass sich auch der Austausch über neue Ideen zur regionalen Zusammenarbeit, die zum Teil keinen unmittelbaren Bezug zur WRRL aufweisen, intensiviert. Dieser Austausch erfolgt bevorzugt im direkten Gespräch im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Arbeitsgruppensitzungen; hingegen ist das Internet bzw. E-Mail als Kommunikationsmedium gering verbreitet.

Die Voraussetzungen für den kommunikativen Austausch zwischen den Beteiligten werden überwiegend als positiv wahrgenommen (vgl. Abb.37). Dies betrifft sowohl das verfügbare Informationsmaterial, den Zugang zu Dokumenten, als auch die Vernetzung der jeweiligen Akteursgruppe mit dem MLUR sowie die Vernetzung innerhalb der eigenen Organisation. Gleichwohl fällt auf, dass in den Flussgebietsbeiräten ein positiveres Bild von den Voraussetzungen zur Zusammenarbeit besteht, als in den Arbeitsgruppen. Das kann auf unterschiedliche Aspekte zurückgeführt werden: Da die Akteure hauptamtlich mit der WRRL befasst sind, verfügen sie tatsächlich über einen besseren Zugang zu Informationen und sind besser vernetzt. Möglicherweise schätzen sie aber auch die Voraussetzungen positiver ein, weil sie eher auf einer strategischen Ebene agieren und weitgehend von konkreten Problemen auf der Umsetzungsebene verschont sind.

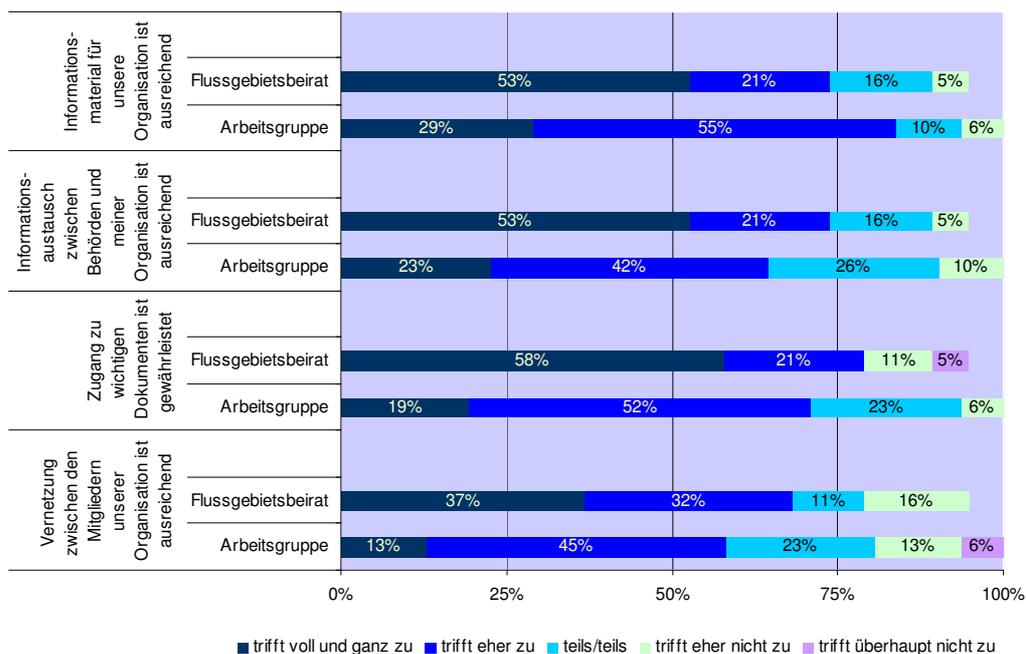


Abb.37: Bewertung des Informationszugangs und der Vernetzung zur Umsetzung der WRRL.

Wie zuvor erläutert, nehmen die Wasser- und Bodenverbände durch die Leitung der Arbeitsgruppen eine recht starke Position innerhalb des Prozesses ein. Relativiert wird diese Sonderstellung durch die Regel, dass Entscheidungen in den Arbeitsgruppen im Konsens getroffen werden müssen. Können sich die Akteure aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen nicht einigen, behält sich das MLUR vor, eine Entscheidung herbeizuführen. Damit sind die Arbeitsgruppen in der Situation, dass sie im Schatten der Hierarchie agieren. Das Drohpotential des Staates bleibt bei ihren Verhandlungen immer bestehen. Theoretische Forschungen weisen darauf hin, dass die dadurch zum Ausdruck kommenden Macht-Asymmetrien nicht zwingend als negativ zu betrachten sind. Denn vor dem Hintergrund, die Entscheidungsmacht zu verlieren, werden Entscheidungen eher getroffen und die Gefahr des Nicht-Entscheidens – eine Hauptkritik an kooperativen Entscheidungsprozessen – wird minimiert. „Consensus seeking often shuns important issues, it tends to result in general and vague agreements, and is usually interest- or position-based“ (Neumann 2000: 345). Innerhalb der FGE Eider kam es bei der Einstufung der Fließgewässer als natürlich, künstlich oder erheblich veränderte Gewässer bei rund 13% der Fälle zu keiner Einigung (18 von 135 Wasserkörpern). In diesen Fällen entschied das MLUR mit Hilfe des LANU. Im Umkehrschluss wurden die übrigen 87% aller Einstufungen einstimmig von den Arbeitsgruppen vorgenommen.

6.2.3.3 Kooperation

Die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein führt also zu einem vermehrten Informationsaustausch zwischen den Akteuren. Reine Koordinationsprobleme können daher innerhalb des Flusseinzugsgebietes bzw. der Teileinzugsgebiete bearbeitet und gelöst werden, sofern bei allen Beteiligten eine grundlegende Bereitschaft zur Koordination vorhanden ist. Hingegen sind Verhandlungsgegenstände, bei denen die Ausgangslage ein Verteilungskonflikt ist, blockadeanfällig (vgl. Wiesenthal 1998: 9) und daher nicht kooperationsfreundlich. In diesen Situationen sind institutionelle und situative Einflussfaktoren umso wichtiger, da es, gerade wenn ausgewählte Akteursgruppen mit Verlusten rechnen müssen, häufig nicht ausreicht, dass der Bedarf zum gemeinsamen Handeln (z.B. im Feld des Gewässerschutzes) erkannt wird. Für derartige Situationen sind Kooperationsanreize und die kooperative Grundhaltung der Akteure bedeutsam.

Aus Sicht der befragten Akteure sind die drei wichtigsten situativen und institutionellen Bedingungen folgende (vgl. Tab.39): (1) eine kooperative Verwaltung, (2) klare gesetzliche Vorgaben zum Verhandlungsgegenstand und zu den -regeln und schließlich (3) ist der Informationsaustausch zwischen Flussgebietsbehörde und beteiligten Dritten von Bedeutung.

Notwendige Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Koordinationssphären	
1	Kooperative Verwaltung (FGB 94% und AG 90%)
2	klare gesetzliche Vorgaben (FGB 64% und AG 67%)
3	Informationsaustausch zwischen den involvierten Behörden und Interessenvertretern (FGB 64% und AG 52%)

Tab.39: Rahmenbedingungen für erfolgreiche Zusammenarbeit verschiedener Koordinationssphären zur Umsetzung der WRRL im Flussgebietsbeirat (FGB) und in den Arbeitsgruppen (AG). Die Kategorien sehr hoch und hoch wurden zusammengefasst.

Wie diese Anforderungen in Bezug auf die rechtliche und organisatorische Ausgestaltung erfüllt werden, wurde bereits erläutert. Auch der Informationsaustausch zwischen Flussgebietsbehörde und den beteiligten Akteursgruppen wurde eingehend dargestellt. Interessant ist, dass der Informationsaustausch von 23% der Arbeitsgruppenmitglieder bzw. 53% der Flussgebietsbeiratsmitglieder als ausreichend empfunden wird, hingegen aber der Informationsstand in der *eigenen* Organisation nur von 13% der Arbeitsgruppenmitglieder und von 21% der Flussgebietsbeiratsmitglieder als gut bezeichnet wird. Diese Diskrepanz verweist auf die knappen organisationsinternen Ressourcen zur Verarbeitung der angebotenen Informationen. Während die gut organisierten und ressourcenstarken Organisationen mit ihrem Informationsstand zufriedener sind, trifft die geringe Ressourcenausstattung besonders die Arbeitsgruppen-Ebene, die weitgehend vom Ehrenamt getragen wird. Insofern manifestiert sich, dass sich nicht nur die unterschiedlichen Akteursgruppen hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung unterscheiden, sondern die lokale Ebene (Bearbeitungsgebiete) über weniger Ressourcen verfügt als die Flussgebiets-Ebene. Folglich erweisen sich die finanziellen Ressourcen der entsendenden Organisationen und Fachkompetenzen der Organisationsvertreter als Knackpunkte für den Dialog- und Verhandlungsprozess zur WRRL, der mit Kosten verbunden ist. Das in Schleswig-Holstein gewählte Umsetzungsmodell führte zu einer Erhöhung der Transaktionskosten für Entscheidungsprozesse im Wassersektor: sowohl innerhalb des politisch-administrativen Systems als auch bei allen übrigen kollektiven Akteuren für Kommunikations- und Koordinationsprozesse entstehen Kosten für Verhandlungen. Zudem müssen sich die Verhandlungspartner intern (horizontal und vertikal) abstimmen, was ebenfalls Ressourcen erfordert. Für den Staat sinken die Transaktionskosten, je organisierter die Regelungsadressaten und je einheitlicher ihre Interessen sind (vgl. Koch 2005). Dies hat auch die oberste Flussgebietsbehörde in Schleswig-Holstein erkannt und hat daher besondere Anforderungen an die Verhandlungspartner bezüglich der WRRL gestellt (Zusammenschluss kleiner Wasser- und Bodenverbände zu größeren Einheiten).

Die ungleiche Ressourcenverteilung zwischen den Akteuren der Bearbeitungsgebiete und den Akteuren des Flussgebietsbeirates, oder allgemeiner: zwischen lokaler, operativer Ebene und überregionaler, strategischer Ebene, wird auch durch die Priorität, die die Umsetzung der WRRL bei den Akteuren hat, widerspiegelt: 42% der Akteure des Flussgebietsbeirates schätzen die Umsetzung der WRRL als sehr wichtig ein – hingegen nur 6% der Akteure in den Bearbeitungsgebieten (vgl. Abb.38). Diese Bewertung ist überraschend, weil die lokale Ebene deutlich an Einfluss gewonnen hat (siehe unten) und für den Umsetzungserfolg der WRRL sehr entscheidend ist.

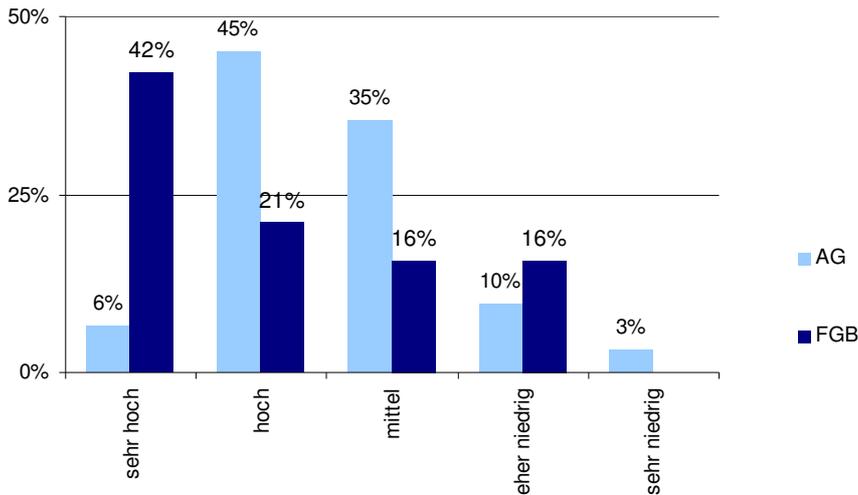


Abb.38: Priorität der WRRL in den Gremien zur Umsetzung der WRRL. Selbsteinschätzung der Akteure.

Die empirischen Befunde deuten darauf hin, dass sich der Kreis der „Entscheider“ in der Wasserwirtschaft erweitert hat und sich die Einflussmöglichkeiten auf einzelne Prozessschritte sehr differenziert darstellen. Vor Einführung der WRRL hatten 30–40% der befragten Akteure einen geringen bis sehr geringen Einfluss, der sich mit den neuen Mitwirkungsmöglichkeiten erhöht hat. Gleichzeitig ist aber insbesondere auf Ebene des Flussgebietsbeirates der Einfluss einiger Akteure (die insbesondere die WBV und den Bauernverband repräsentieren) deutlich gesunken – zugunsten anderer Akteurskreise (Naturschutz, aber auch Sport und Bildung), die erstmals einen Einfluss auf wasserwirtschaftliche Planungs- und Entscheidungsprozesse haben.

Außerdem hat sich das Einflussverhältnis von Akteuren der Flussgebietsebene zu Akteuren der lokalen Ebene verschoben: Die Arbeitsgruppenmitglieder (die Akteure auf der lokalen Ebene) haben durch die Wasserbewirtschaftung auf Teileinzugsgebietsebene mehr Einfluss auf die Entwicklung und Auswahl von Projekten, auf deren Umsetzung und auf die Bewertung. Hingegen schätzen 21% der Akteure auf Flussgebietsebene ihren Einfluss auf die Erarbeitung von Programmen und Plänen nun deutlich höher ein.

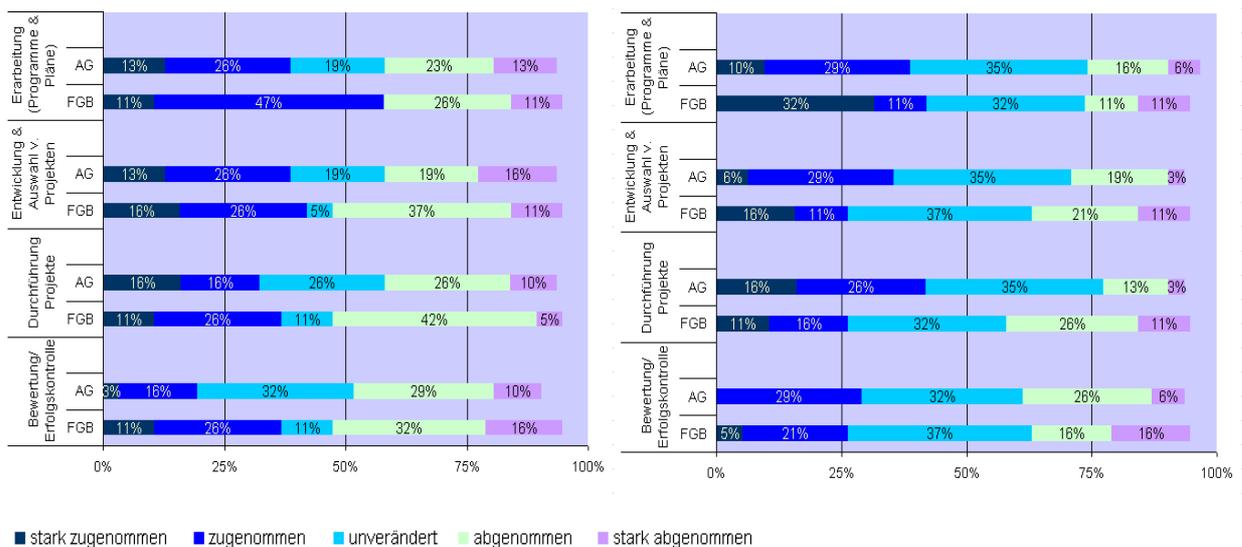


Abb.39: Einfluss der Akteure auf wasserwirtschaftliche Planungen: vor Einführung der WRRL (links) und nach Einführung der WRRL (rechts).

In der Gesamtschau ergibt sich, dass sich der Kreis der an wasserwirtschaftlichen Entscheidungen beteiligten Akteure deutlich erweitert hat und es zwischen den Akteursgruppen zu Verschiebungen des Einflusses kam. Wie im Text der Richtlinie, aber auch anderen Dokumenten (etwa dem Weißbuch Governance oder der Agenda 21) gefordert, werden insbesondere Akteure auf regionaler und lokaler Ebene verstärkt einbezogen.

Einen Eindruck, wie die befragten Akteure den Umsetzungsprozess wahrnehmen, bietet die folgende Abbildung (Abb.40), die zum Ausdruck bringt, dass eine Mehrzahl der befragten Arbeitsgruppenmitglieder den Umsetzungsprozess als transparent und sachbezogen beschreibt. Die Mitglieder des Flussgebietsbeirates charakterisieren den Prozess vor allem als innovativ. – Einschätzungen, die die jeweiligen Funktionen der Gremien widerspiegeln: Während die Flussgebietsbeiratsmitglieder eher an der übergeordneten strategischen Umsetzung der WRRL („innovativ“) interessiert sind, sind die Arbeitsgruppenmitglieder mit konkreten Umsetzungsfragen auf lokaler Ebene befasst („transparent“ und „sachbezogen“).

Vergleicht man das Antwortspektrum der Arbeitsgruppen mit dem des Flussgebietsbeirates, so wird deutlich, dass die operative Ebene den Prozess gemäßigter einschätzt und gerade auch die Aspekte, die auf Interessenkonflikte und harte Verhandlungen hinweisen würden, nicht übermäßig betont. Offensichtlich führt das Lösen konkreter Probleme vor Ort nicht zwingend zu kontroversem Auseinandersetzungen oder gar Interessenkonflikten. Diese werden offenbar eher auf der Ebene des strategischen Managements im Flussgebietsbeirat ausgefochten. Übereinstimmend bewerten beide Gremien den Prozess als vorwiegend konstruktiv. Insgesamt ergibt sich ein positives Bild durch die anonyme schriftliche Befragung. Lediglich die im integrierten Management viel beschworene Flexibilität der Ansätze erfährt vergleichsweise wenig Zustimmung und in den Interviews zum Teil sogar offene Kritik:

„Es ist ja schon ein bisschen ingenieurmäßig gedacht zu sagen, ich mache erstmal eine Bestandsaufnahme, dann gucke ich noch mal in mein Monitoring, dann gucke ich noch mal genauer hin, wie es denn aussieht und dann beschreibe ich die Ziele, wo ich denn hin will und definiere als letztes die Maßnahmen, wie man von dem jetzigen Zustand dann zu dem Ziel hinkommt. Das ist sehr technisch gedacht“ (Interview FGM-05).

Obwohl insbesondere in den Begleitdokumenten zur WRRL Lern- und Evaluationsprozesse eine wichtige Rolle spielen, um den Umsetzungsprozess laufend zu verbessern, lässt der strikte Zeitplan kaum den dafür notwendigen Spielraum.

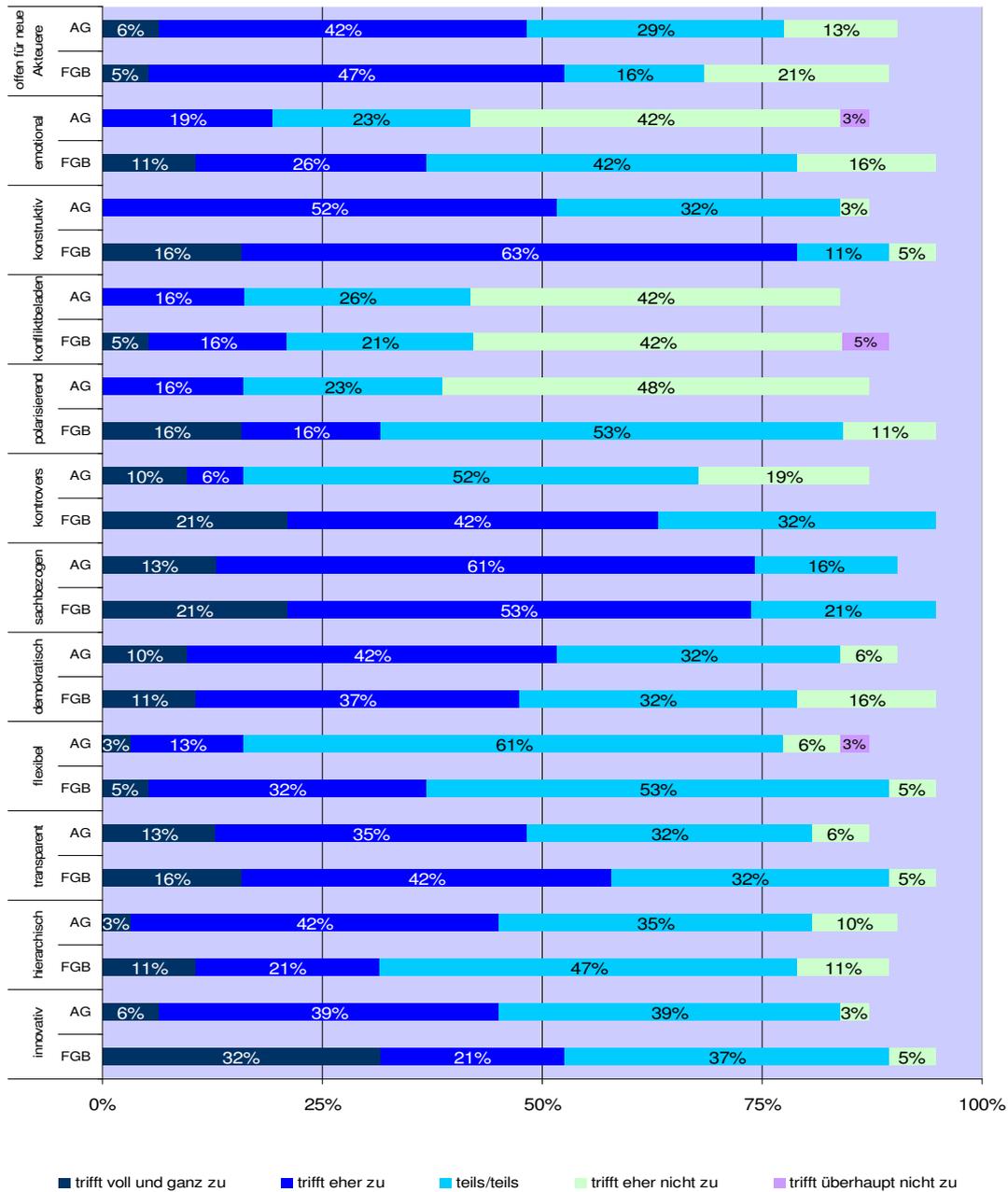


Abb.40: Bewertung der Steuerungsprozesse infolge der Umsetzung der WRRL.

Wie erfolgreich die WRRL in Schleswig-Holstein implementiert wird, hängt davon ab, ob die Akteure bereit sind an den Prozessen mitzuwirken. Das beinhaltet, dass sie das Organisationsmodell und die Verteilung der Zuständigkeiten, Aufgaben und Funktionen akzeptieren. Diesbezüglich ergaben die schriftlichen Befragungen und die Experteninterviews, dass keine grundlegenden Kontroversen bestehen. Zwar ist den Akteuren bewusst, dass einige Gruppen einen höheren Einfluss als andere haben, diese Tatsache wird aber nicht als störendes Machtungleichgewicht empfunden.

Auf die Frage an die Beteiligten, wie sich die WRRL seit Inkrafttreten auf die Wasserwirtschaft ausgewirkt hat, antworteten 58%, dass sie sich (eher) positiv ausgewirkt habe (vgl. Abb.40). Unter

anderem weil damit „die Grundlage für eine zeitgemäße und verträgliche Bewirtschaftung der Gewässer gelegt“ wurde.¹⁴⁸

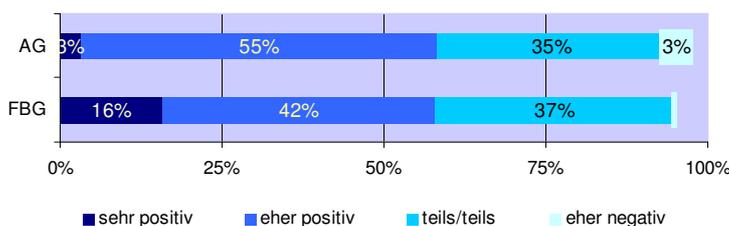


Abb.41: Auswirkungen der WRRL auf wasserwirtschaftliche Entscheidungs- und Planungsprozesse.

Bislang hat die Zusammenarbeit zu folgenden Effekten geführt (genannt sind die drei wichtigsten Punkte): die Vertrauensbasis hat sich erweitert, das Problemverständnis ist gewachsen sowie Kommunikation und Information

haben sich verbessert. Damit

ist eine erste Basis für die schwierigen Aufgaben der kommenden Jahre gelegt. Da die Akteure jedoch nicht wissen, ob die vertrauensvolle Zusammenarbeit und die Absprachen von langer Gültigkeit sind, halten sich einige Akteure – nämlich die, die auch außerhalb des Wasser-Netzwerkes über genügend Macht und Ressourcen verfügen, um ihre Ziele durchzusetzen – die sogenannte Exit-Option offen. Dies ist aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips fortwährend möglich. Zwar gehen diese Akteure dann das Risiko ein, dass das zuständige Ministerium entscheidet und sie nicht im Vorfeld beteiligt werden, aber ihnen bleibe die – in bestimmten Situationen möglicherweise sogar strategisch sinnvolle – Option, die Entscheidungsfindung auf anderen Wegen zu beeinflussen oder gar zu behindern.

„Deswegen haben wir uns immer offen gehalten, dass, wenn es auch nur erkennbar wird, dass es zu einer Abkehr vom Freiwilligkeitsprinzip kommen könnte, dass wir uns dann auch aus der Arbeit zurückziehen würden“ (Interview FGM-05).

Insofern wird die Zusammenarbeit der Akteure in den nächsten Jahren auf eine Probe gestellt werden, da bereits die Festlegung von Maßnahmen, vermutlich aber erst recht deren Umsetzung gegensätzliche Interessenpositionen hervortreten lässt. Zwar wurden in Schleswig-Holstein bereits einige vorgezogene Maßnahmen durchgeführt, die die ökologische Situation der Gewässer vor der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne verbessern sollte, sie sind aber punktuell durchgeführt worden und von eher modellhaftem Charakter. Da diese Maßnahmen von den Arbeitsgruppen selbst vorgeschlagen wurden, verliefen sie bislang ohne Konflikte. Ziel der Umsetzung von vorgezogenen Maßnahmen, die mit relativ geringem Koordinationsaufwand einher gingen (Interview FGM-01), war das frühe Sichtbarmachen von positiven Effekten, die wiederum die beteiligten Akteure motivieren bzw. noch nicht beteiligte Akteure zur Mitarbeit bewegen sollen.

Seit 2007 wurden die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme erarbeitet; in ihnen werden Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässer festgelegt, damit die Ziele der WRRL erreicht werden können. Seit dieser Phase treten kontroverse Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Akteuren auf.¹⁴⁹ Schon Ende 2007 wurde erste Kritik an den Entwürfen zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen laut. Diese wendet sich vor allem an die Prioritätensetzung des MLUR, zuerst unstrittige Maßnahmen umzusetzen (hydromorphologische Verbesserung) und problematische Themen (Nitrateinträge durch Landwirtschaft) nachrangig zu behandeln (vgl. Kap. 6.1.1.). Diesbezüglich überschrieben die schleswig-holsteinischen Naturschutzorganisation eine Pressemitteilung mit: „Öffentlichkeitsbeteiligung gut – Grundwasserschutz mangelhaft“.¹⁵⁰

Trotz dieser aufkeimenden Konflikte bewerten sowohl die Mitglieder der Arbeitsgruppen als auch die Mitglieder des Flussgebietsbeirates die Impulse, die von der Umsetzung der WRRL auf was-

¹⁴⁸ So ein Kommentar im Fragebogen.

¹⁴⁹ Diese Vermutung wurde bereits im Vorfeld von mehreren Akteuren in Interviews geäußert.

¹⁵⁰ http://schleswig-holstein.nabu.de/presse/pressemitteilungen/index.php?popup=true&show=224&db=presseservice_schleswig_holstein

serwirtschaftliche Planungsprozesse ausgehen, als überwiegend positiv – eindeutig negative Stimmen sind so gut wie gar nicht vorhanden (vgl. Abb.42). Positiv bewertet wird, dass durch den Dialog, die Abstimmung und nicht zuletzt das zunehmende Wissen „Maßnahmen möglich geworden sind, die früher in der Schublade“ liegen geblieben wären (Zitat aus einem Fragebogen). Interessant ist, dass die zugrunde liegende Frage zu den Effekten der WRRL im Fragebogen offen formuliert war, sie bezog sich also nicht explizit auf die Output-, Outcome- oder Impact-Ebene, wurde aber fast ausschließlich auf die zwei erstgenannten Analyseebenen bezogen (Governance-Analyse). Die Ergebnisse zeigen auf, dass sich ein neues Governance-Regime herausgebildet hat, das offensichtlich auf größere Akzeptanz stößt, als das vorige.

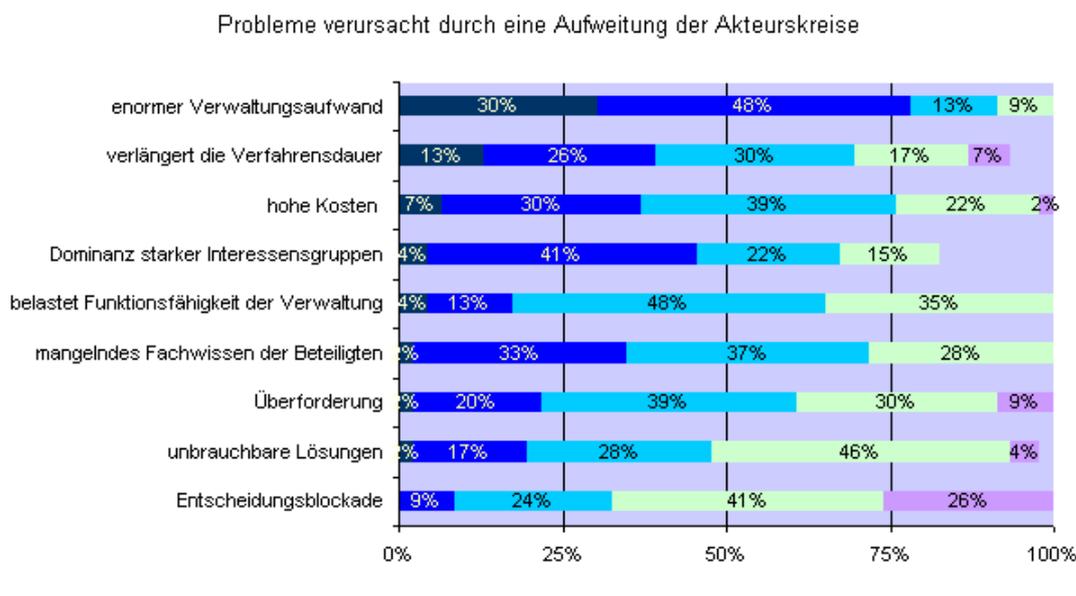


Abb.42: Schwierigkeiten und Probleme, die durch das gewählte Umsetzungsmodell in Schleswig-Holstein auftreten.

Vor allzu hohen Erwartungen ist jedoch schon allein wegen der besorgniserregenden Bestandsaufnahme zu warnen, die offen legte, dass fast flächendeckend der Bedarf zur Gewässerverbesserung vorhanden ist. Zwar wurden bereits einige Maßnahmen zur Gewässerverbesserung umgesetzt und weitere werden in den nächsten Jahren folgen, zu einer grundsätzlichen Trendumkehr wird es aber aufgrund zu starker Einzelinteressen (Landwirtschaft) und mangelnden Handlungsspielraums des MLUR (fehlende Finanzmittel und Durchsetzungskraft) kaum kommen (vgl. Abb.42). Bis zur tatsächlichen Verbesserung des Gewässerzustandes in der Fläche ist es noch ein langer Weg.

Und auch die veränderten Governance-Mechanismen gehen durchaus mit Schwierigkeiten einher. An erster Stelle ist der hohe Verwaltungsaufwand zu nennen, der keineswegs nur die politisch-administrativen Akteure, sondern zunehmend auch die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Interessenvertreter betrifft.

6.2.3.4 Kollektive Lernprozesse

Die intensive Zusammenarbeit der Akteure, die auf unterschiedlichen Raumebenen und in verschiedenen Koordinationssphären agieren, soll zu sozialem Lernen führen, damit für die Wasserkörper optimale Lösungen gefunden werden (vgl. Parson et al. 1995, Pahl-Wostl 2006, Mostert et al. 2007).

Ein zentrales Instrument für das raumbezogene Daten- und Wissensmanagement, wurde in Schleswig-Holstein ab 2007 entwickelt und eingeführt. Um den hohen Anforderungen, die die EU an die Berichtspflichten stellt, nachzukommen, vergab das MLUR den Auftrag, eine zentrale Datenbank zu entwickeln, damit die Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität verwaltet werden können. Damit sollen Arbeitsprozesse effizient gestaltet und für alle Beteiligten transparent dargestellt werden. Die Maßnahmendatenbank enthält Informationen über alle Wasserkörper und die an den Wasserkörpern geplanten Maßnahmen. Diese Maßnahmen werden zudem mit lokalen, regionalen und überregionalen Zielen zur Umsetzung der WRRL sowie mit geschätzten Kosten und Auswirkungen verknüpft. Dadurch können die Wasserkörper bzw. die Maßnahmen zugleich hinsichtlich bestimmter Kriterien ausgewertet werden, was der wasserwirtschaftlichen Planung insgesamt, aber auch der Finanz- und Haushaltsplanung hilft. Ein weiteres Ziel war, dass die vorgeschriebenen Dokumentations- und Berichtsanforderungen effizient ausgeführt werden können (Hosenfeld et al. 2009: 107ff).

Mit der Umsetzung der WRRL wurde bereits seit 2002 begonnen. Im Zuge dessen wurden bereits viele Daten (zur Bestandsaufnahme, Bewertung und vorgezogener Maßnahmenumsetzung) erhoben und zunächst dezentral verwaltet. Mit der landesweiten Datenbank, die sowohl GIS-Daten, bezogen auf einzelne Wasserkörper, als auch weiterführende Informationen zu Umweltzielen, ökologischen Qualitätskomponenten, Natura 2000-Gebieten und Badegewässern enthält (Hosenfeld et al. 2009: 113), können einzelne Wasserkörper oder Gewässer daher schnell charakterisiert werden.

Die Datenbank wird aber nicht nur zum Zwecke der effizienten Berichtserstellung genutzt, sondern strukturiert auch Arbeitsabläufe innerhalb der einzelnen Bearbeitungsgebiete. So existieren zu jedem Wasserkörper Informationen über den Gewässerzustand, Belastungen, geplante Maßnahmen, deren Kosten und die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung (vgl. Abb.43). Ein Ampelsymbol zeigt an, ob die Bearbeitung eines Wasserkörpers abgeschlossen ist, was einerseits die Arbeit in den Arbeitsgruppen übersichtlich gestaltet und andererseits allen Beteiligten, einschließlich dem MLUR, aber auch der EU, einen fortlaufenden Einblick in den Umsetzungsprozess gewährt. Zudem können dadurch sehr schnell Daten- und Informationslücken identifiziert werden. Mit diesem web-basierten Werkzeug besteht zum ersten Mal die Möglichkeit, für jeden beliebigen Wasserkörper in Schleswig-Holstein Detailinformationen zu jedem Zeitpunkt im Umsetzungsprozess der WRRL zu erhalten.¹⁵¹

¹⁵¹ Der Lesezugriff war bis Ende 2009 für jeden Bürger möglich, die Mitglieder der Arbeitsgruppen haben für ihre Bearbeitungsgebiete einen Schreibzugriff (Link zur Datenbank: http://www.umweltdaten.landsh.de/public/wrrl/massnahmen_db/md_gast.php).

Stammdaten	Zustand	Natura 2000	Ausnahmen	Maßnahmen										
Wasserkörper-Liste (Fließgewässer)														
Mit den Auswahlfeldern können Sie nach bestimmten Kriterien filtern. Achtung: Sofort nach Auswahl eines Filterkriteriums wird die Tabelle neu aufgebaut. Um wieder alle Datensätze anzuzeigen, klicken Sie auf 'ohne Filter'. Spaltenkopf durch Unterstreichen gekennzeichnet ist, können Sie die Tabelle durch Anklicken des Spaltenkopfes neu sortieren. Da die Daten dafür erneut aus der Datenbank abgefragt werden müssen, kann dies eine W ohne Filter														
<input type="text" value="(alle)"/>														
Nr.	WK-Kürzel	Name des Wasserkörpers	Typ gem. Codiflist	Einst.	Zielst.	Land	BGNr	Bearb.-Geb.	Zielerr.	Vollst	Umsetz.	Ausw.	ARZ MN	Why HMWB
1	in_01	Gewässer_auf_Sylvt	22.1	3: künstlich	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	1	Nordfriesische Inseln Halligen und Südwesthörn Bongsiel	ja				3	
2	in_02	Rhinschlot (Nord)	22.1	3: künstlich	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	1	Nordfriesische Inseln Halligen und Südwesthörn Bongsiel	ja				3	
3	in_03	Alter Sielzug	22.1	3: künstlich	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	1	Nordfriesische Inseln Halligen und Südwesthörn Bongsiel	ja				3	
4	in_04	Dagebüller Hauptsielzug	22.1	3: künstlich	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	1	Nordfriesische Inseln Halligen und Südwesthörn Bongsiel	ja				3	
5	in_05	Speicherbecken am Schöpfwerk Föhr-Mitte	22.1	3: künstlich	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	1	Nordfriesische Inseln Halligen und Südwesthörn Bongsiel	ja				2	
6	in_06	Bekstrom (Zuagraben 1 - 3)	22.1	3: künstlich	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	1	Nordfriesische Inseln Halligen und Südwesthörn Bongsiel	ja				3	
7	in_08	Hamburger-Sielzug West	22.1	3: künstlich	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	1	Nordfriesische Inseln Halligen und Südwesthörn Bongsiel	ja				3	
8	in_09	Hamburger-Sielzug Ost	22.1	3: künstlich	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	1	Nordfriesische Inseln Halligen und Südwesthörn Bongsiel	ja				2	
9	vi_01	Alte Au Grenzverlauf	14	2: erheblich verändert	2: gutes ökologisches Potenzial	DESH	2	Gotteskoog	ja				34	e6,e8,e9,e10,e

Abb.43: Web-basierte Maßnahmendatenbank zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein. Quelle: http://www.umweltdaten.landsh.de/public/wrrl/massnahmen_db/md_gast.php

Da die einzelnen Arbeitsschritte der WRRL Fachwissen erfordern und mit vielschichtigen Bewertungsvorgängen verbunden sind, wurden von der CIS-Arbeitsgruppe zahlreiche Leitfäden erarbeitet. Diese Dokumente sind als weitergehende Interpretationshilfen der WRRL zu verstehen und sollen zu einer kohärenten Umsetzung der WRRL in den Mitgliedstaaten beitragen. In Anlehnung an diese europäischen Dokumentationen, die natürlich nicht auf regionale Besonderheiten eingehen können und zumeist in englischer Sprache abgefasst sind, wurden in Schleswig-Holstein Arbeitshilfen für spezifische Fragestellungen entwickelt (vgl. Tab.40). Je nach Komplexitätsgrad des Themas wurden diese Fach-Arbeitsgruppen unterschiedlich zusammengesetzt, so dass in die Arbeitshilfen möglichst viele Aspekte einfließen. So zog die oberste Flussgebietsbehörde in der Fach-Arbeitsgruppe „Flächenbedarf und Umgang mit Flächen“ sowohl benachbarte Abteilungen des Ministeriums, als auch das LANU, die Koordinatoren der drei Flussgebiete (Eider, Elbe und Schlei/Trave) sowie die Naturschutzorganisationen (LNV, BUND, WWF), den Bauernverband und die Wasser- und Bodenverbände mit. Dadurch wird gewährleistet, dass auf der Steuerungsebene eine ge-

Umsetzungshilfen
Regeneration von Fließgewässern Anlage 1: Defizite und mögliche Maßnahmen Anlage 2: Schonende Gewässerunterhaltung Anlage 3: Uferandstreifen Anlage 4: Gestaltung von Sohlgleiten
Regeneration von Seen
Hinweise zum Umgang mit Flächen an den Binnengewässern
Umgang mit Flächen
Ausweisung von erheblich veränderten Gewässern Beurteilungsbögen für erheblich veränderte Wasserkörper
Ermittlung von Vorranggewässern Anlage 1: Vorrang-Fließgewässer Anlage 2: Vorrang-Seen Anlage 3: Karte der Vorranggewässer
Ableitung des ökologischen Potenzials
Maßnahmen an künstlichen Wasserkörpern Beurteilungsbogen für künstliche Wasserkörper
Reduzierung Nährstoffeinträge Grundwasser Karte der gefährdeten Grundwasserkörper
Reduzierung Nährstoffe Küstengewässer Anlage 1: Reduzierung Nährstoffe Elbeeinzugsgebiet Anlage 2: Reduzierungsziele Eider Anlage 3: Reduzierungsziele Schlei / Trave Anlage 4: Wirkungsabschätzung Elbe Anlage 5: Wirkungsabschätzung Eider Anlage 6: Wirkungsabschätzung Schlei / Trave
Chemische Stoffe in Oberflächengewässern Anlage 1: Liste prioritärer Stoffe Anlage 2: Umweltqualitätsnormen chemischer Zustand Anlage 3: Umweltqualitätsnormen ökologischer Zustand Anlage 4: Orientierungswerte physikalisch-chemische Komponenten
Maßnahmenplanungen
Erläuterungen zur Kosteneffizienz
Ausnahmen
Kostendeckende Wasserpreise Anlage 1 Kalkulation Abwasser Anlage 2: Kalkulation Trinkwasser

Tab.40: Umsetzungshilfen und Dokumentationen zur WRRL in Schleswig-Holstein. Zusammenstellung nach www.wasser.sh

meinsame Wissensbasis erarbeitet und diese der operativen Ebene bereitgestellt wird.

Als Beispiel für die Vielschichtigkeit der einzelnen Schritte, soll die für Schleswig-Holstein besonders wichtige Ausweisung erheblich veränderter Wasserkörper herausgegriffen werden. Dafür hat das MLUR – in Anlehnung an eine CIS-Arbeitsvorlage – ein fünfseitiges Formblatt entwickelt, das ein einheitliches Vorgehen ermöglicht und sicher stellt, dass wichtige Aspekte nicht vergessen werden:

Ausweisung erheblicher veränderter Wasserkörper	
Schritte	Bewertungsparameter
Schritt 1: Ermittlung des Wasserkörpers	Name, Länge, Typ
Schritt 2: Einstufung als künstlicher Wasserkörper → Ja, dann Abbruch	
Schritt 3: Hydromorphologische Veränderungen	
Schritt 4: Bedeutende hydromorphologische Veränderungen → Nein, dann Ausweisung als natürlicher Wasserkörper	Auflistung von Anlagen der Schifffahrt, Deiche, Dämme, Stauanlagen, Querbauwerke, Siele, Gewässerausbaugrad...
Schritt 5: Zielerreichung guter ökologischer Zustand	
Schritt 6: Vorläufige Einstufung als erheblich veränderter Wasserkörper	
Schritt 7.1: Zur Zielerreichung notwendige Verbesserungsmaßnahmen	z.B. Sperrwerke aufheben, Deiche rückverlegen, Durchgängigkeit herstellen, Gewässerausbau: eigendynamische Entwicklung einleiten...
Schritt 7.2: Hätten die Verbesserungsmaßnahmen negative Auswirkungen auf die Nutzungen? ...bzw. auf Eigentumsrechte?	z.B. Schifffahrt, Freizeitnutzung, Hochwasserschutz, Bewässerung, Entwässerung... z.B. landwirtschaftliche / urbane Flächennutzung, private Grundstücke, Verkehrswege, Fischereirecht...
Schritt 7.3: Hätten die Verbesserungsmaßnahmen negative Auswirkungen auf die Umwelt im weiteren Sinn?	Naturschutz, Landschaftsbild, kulturelles Erbe, Archäologie ...
Schritt 8.1: Die durch die physikalischen Veränderungen bezweckten nutzbringenden Ziele lassen sich auch mit folgenden „anderen Möglichkeiten“ erreichen:	frei zu wählende Maßnahmen und Begründung
Schritt 8.2: Sind die „anderen Möglichkeiten“ technisch machbar?	Begründungen...
Schritt 8.3: Sind die „anderen Möglichkeiten“ eine bessere Umweltoption aus lokaler Sicht?	Begründungen...
Schritt 8.4: Sind die „anderen Möglichkeiten“ unverhältnismäßig teuer?	Begründungen, inkl. Kosten-Nutzenvergleich der Alternativen (in €/km Gewässer)
Schritt 8.5: Wird mit den verbleibenden „anderen Möglichkeiten“ ein guter ökologischer Zustand erreicht? → Wenn ja, dann Einstufung als natürliches Gewässer	Begründungen...
Schritt 9: Wasserkörper wird als erheblich verändert ausgewiesen	
„Die Bearbeitungsarbeitsgruppe ____ hat in ihrer Sitzung am ____ den Wasserkörper einvernehmlich / nicht einvernehmlich eingestuft.“	

Tab.41: Vorgehen, um einen Wasserkörper als erheblich verändert auszuweisen. Zusammenstellung nach „Beurteilungsbogen für erheblich veränderte Wasserkörper“ des MLUR.

Derartige Leitfäden, die meistens durch weitere Dokumentationen ergänzt werden, tragen dazu bei, dass

- Arbeitsprozesse strukturiert werden,
- Bewertungskriterien offen gelegt werden und nachvollziehbar sind und
- eine gemeinsame Wissensbasis erarbeitet wird.

Dennoch kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass die unterschiedlichen Arbeitsgruppen – aufgrund spezifischer Akteurszusammensetzungen und ihrer Beziehungen untereinander – in Einzelfällen zu unterschiedlichen Bewertungen kommen. Um dennoch eine möglichst kohärente Umsetzung der WRRL zu ermöglichen, werden die MLUR-Mitarbeiter regelmäßig geschult (Interview FGM-02).

In der Gesamtschau ergibt sich also, dass das *capacity building*¹⁵² von der Steuerungsebene strategisch forciert wird und sich dies sowohl in der Zusammensetzung von Arbeitsgruppen, dem raumbezogenen Daten- und Wissensmanagement bis zur Stellenbesetzung niederschlägt: Schon im Jahr 2001 machte das MLUR darauf aufmerksam, dass die Umsetzung der WRRL besondere fachliche und kommunikative Anforderungen an die Mitarbeiter stellen würde. Klar war, dass nicht jeder beliebige Mitarbeiter innerhalb des Ministeriums geeignet ist, die Arbeitsgruppen zu begleiten. So wurde bei Stellenbesetzungen darauf geachtet, dass es sich um kommunikative Personen handelt (Interview FGM-01, Interview FGM-02).

„Wer von seinem Auftreten her und von seiner Persönlichkeit die Fähigkeit hat, in solchen Gruppen zu agieren. Denn, das Wissen, was er dort einzubringen hat, das haben wir (Anmerkung Bruns: das MLUR) zeitweilig auch geschult. Wir haben [...] regelrechte Übungsveranstaltungen und Planspiele mit denen gemacht“ (Interview FGM-01).

Insofern beweist das Vorgehen des MLUR, dass im Zuge der Umsetzung der WRRL nicht lediglich Fachfragen, Ziele und Instrumente der wasserwirtschaftlichen Entscheidungsfindung zur Disposition stehen, sondern auch die eigene Rolle reflexiv überdacht wird. Diese Art des Wissens- und Lernmanagements wird als Meta-Lernen (vgl. Kap.4.1.4) bezeichnet. Die bisherigen Darstellungen zeigen, dass die oberste Flussgebietsbehörde die WRRL mithilfe veränderter Strategien und Instrumente umsetzt. Was dafür spricht, dass in der Verwaltung Lernprozesse stattgefunden haben, die das wasserwirtschaftliche System kontinuierlich verändern. Dies wird durch die Richtlinie angestrebt, kann jedoch nicht – schließlich sind Lernprozesse kognitive Prozesse der Individuen, die in Gruppendiskussionen explizit gemacht werden und dann ggf. zu kollektiven Lernprozessen werden – von europäischer Ebene vorgegeben werden. Zudem kommt es nicht nur darauf an, dass die staatlichen Akteure Lernprozesse durchlaufen, sondern ebenso die zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure. Die empirischen Daten verweisen darauf, dass 30% der Arbeitsgruppenmitglieder und 20% der Flussgebietsbeiratsmitglieder ihre Einstellung zur WRRL im Laufe des Umsetzungsprozesses verändert haben, wobei es sowohl zu einem positiveren Bild der WRRL als auch zu einer kritischeren Einschätzung gekommen ist (vgl. Tab.42).

Veränderte Einstellung zur WRRL – Ausgewählte Zitate der befragten Akteure	
Mitglieder der Arbeitsgruppen	Mitglieder des Flussgebietsbeirates
Gewässergüte kann durch die WRRL schneller und nachhaltiger verbessert werden (LWG und WHG sind Ordnungsgesetze und daher nicht so effektiv)	Bedeutung und Potential von Gewässern (vom Wasserkanal zum natürlichen Gewässer) werden Beteiligten deutlicher
Der Handlungsspielraum vor Ort (bei einstimmigen Beschlüssen) hat sich wesentlich verstärkt	Intensive Beschäftigung mit Gewässern als Lebensraum
Ziele der WRRL werden deutlicher	Grundlagen für zeitgemäße und verträgliche Bewirtschaftung des Gewässers werden gelegt
Ernüchterung	Die aufzuwendenden Mittel sind sehr hoch
Durch die knappen Finanzmittel müssen zunehmend „kleinere Brötchen gebacken werden“	Der Clou liegt in den Gewässereinheiten, die über den Verwaltungsstrukturen liegen
Optimismus bzgl. Umsetzung hat sich reduziert	Ein genialer Schachzug der EU
Durch breite Öffentlichkeitsbeteiligung ist das Schreckgespenst kleiner geworden	Alle Beteiligten befassen sich intensiv mit Ziel und Umsetzung der Richtlinie
Durch Mitarbeit in der Arbeitsgruppe lernt man vieles auch von einer anderen Seite zu betrachten	Wahrnehmung der Notwendigkeit der Aufgabe ist gestiegen
Skepsis bzgl. der Arbeitsgruppe abgebaut	Konkrete, praktische Umsetzung bisher gering, bis auf Schaffung der organisatorischen und verwaltungstechni-

¹⁵² In Anlehnung an die Agenda 21 (ebd. Kapitel 37) wird unter *capacity building* folgendes verstanden: „Die Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten (*capacity building*) bezieht sich auf das personelle, wissenschaftliche, technologische, organisatorische, institutionelle und finanzielle Potential des jeweiligen Landes. Ein wesentliches Ziel der Stärkung von personellen und institutionellen Kapazitäten besteht darin, die Fähigkeit eines Landes zu verbessern, die wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der Wahl des politischen Kurses und den Umsetzungsmodalitäten für verschiedene Entwicklungsalternativen ausgehend von einer genauen Kenntnis der ökologischen Potentiale und Grenzen sowie der Bedürfnisse aus der Sicht der Bevölkerung des betreffenden Landes zu bewerten und zu lösen.“

	schen Grundlagen (überwiegend Planungsprozess)
Von einem überflüssigen Bürokratisierungsversuch aus Brüssel hin zu einem erfolgversprechendem Managementtool zur Verbesserung der Gewässerqualität	„neuer Schwung“ im Gewässerschutz – ökologische Qualität steht im Blickpunkt (unter Berücksichtigung der Nutzungsinteressen)

Tab.42: Veränderte Einstellung zur WRRL bei den Akteuren der Arbeitsgruppen und des Flussgebietsbeirates.

Die Akzeptanz der WRRL ist sehr hoch. Immerhin sind mehr als ein Viertel der Befragten so überzeugt von den Zielen und Grundsätzen der WRRL, dass sie bereit sind, dafür vorhandene Institutionen zu verändern. In Anlehnung an die Grundidee des kollektiven Lernens können damit Lernprozesse auf reflexiver Ebene bezeichnet werden (Veränderungslernen). Der mit 40% größte Teil der Befragten, steht ebenfalls voll und ganz hinter den Grundsätzen, zieht es aber vor, in bekannten Strukturen (Routinen) zu verbleiben, um so zu einer Nachjustierung des bestehenden Systems beizutragen (Anpassungslernen). Weitere 30% haben ebenfalls eine positive Grundhaltung, sehen aber auch Schwächen im dem Steuerungsansatz, so dass sie nicht aktiv zum Gelingen der Umsetzung beitragen, und nur 3% der Arbeitsgruppenmitglieder sieht gar keine Vorteile der WRRL.

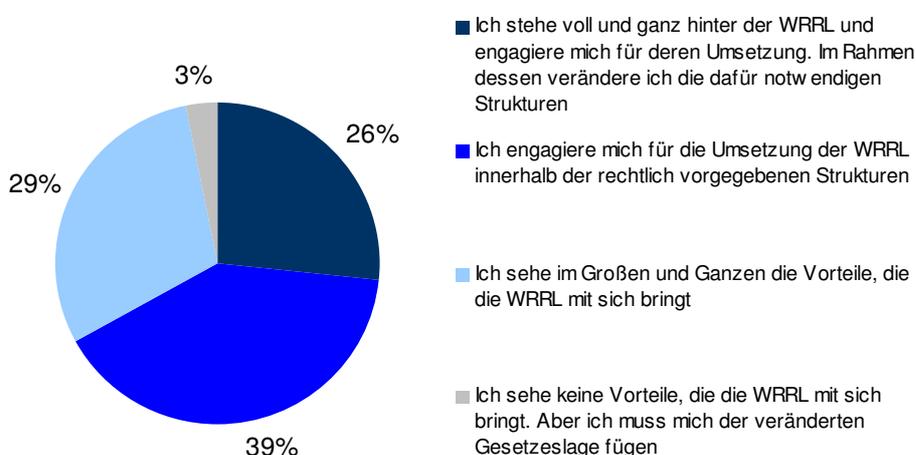


Abb.44: Haltung der Mitglieder der Arbeitsgruppen zur Wasserrahmenrichtlinie.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Grundhaltung der beteiligten Akteure zur WRRL in Schleswig-Holstein sehr positiv ist. Dies liegt unter anderem am sehr weit reichenden Umsetzungsmodell und der Schaffung von Gremien zum Informationsaustausch (Flussgebietsbeiräte) und zur Zusammenarbeit (Arbeitsgruppen), an der kooperativen Haltung des MLUR und der intensiven Prozessbegleitung mit dem strategischen Wissens- und Lernmanagement. Diese Aspekte tragen dazu bei, dass es eine breite Akzeptanz, Zufriedenheit und Lernbereitschaft unter den Akteuren gibt, was wiederum zu einer Annäherung vermeintlich konträrer Sichtweisen führt und die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass kollektive Lösungen gefunden werden.

6.3 Zusammenfassung: Governance im Eider-Flusseinzugsgebiet

Auf den vorigen Seiten wurde der Umsetzungsprozess der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Eider-Flusseinzugsgebiets dargestellt. Die WRRL verfolgt das Ziel, bis zum Jahr 2015 einen guten ökologischen Zustand aller Gewässer in Europa herzustellen. Dies soll unter anderem durch eine Gewässerbewirtschaftung in hydrologischen Einheiten (Flusseinzugsgebieten), neue Instrumente der Wasserbewirtschaftung und kooperative und partizipative Organisations- und Prozessprinzipien erreicht werden. Die stärkere Einbeziehung interessierter und betroffener Akteure in Entscheidungsprozesse soll – so der Kerngedanke der Europäischen Union – die Umsetzungschancen der Politik erhöhen. Die Europäische Union strebt also eine veränderte *Governance* im Wassersektor an, die sich aber aufgrund des in der WRRL enthaltenen Subsidiaritätsprinzips in allen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausbildet. Der vergleichende Blick auf andere europäische Mitgliedstaaten bzw. deutsche Bundesländer zeigte nämlich, dass das Subsidiaritätsprinzip dazu beiträgt, dass der Anspruch, einen kohärenten Ordnungsrahmen für die Wasserpolitik zu implementieren, schwierig zu erreichen ist. In Deutschland kommt es aufgrund des ausgeprägten Föderalismus zu weiteren Unterschieden zwischen den Bundesländern. Da es laut WRRL möglich ist, mehrere Flussgebietsbehörden für ein Flusseinzugsgebiet in einem Nationalstaat einzurichten, ist das Primat der räumlichen Integration schwer erreichbar.

Die für die Umsetzung der Norm maßgeblichen kontextuellen, strukturellen und prozessualen Faktoren wurden in diesem Kapitel für Schleswig-Holstein interpretativ rekonstruiert. Schleswig-Holstein gilt seit längerem als Vorreiter für die Umsetzung der WRRL,¹⁵³ wobei diese Wertschätzung vor allem aufgrund der weitreichenden Beteiligung der organisierten und nicht-organisierten Öffentlichkeit erfolgt. Wie empirisch nachgewiesen werden konnte, hat sich durch die Öffnung der wasserwirtschaftlichen Entscheidungsarenen für weite Akteurskreise das Governance-Regime in mehrfacher Hinsicht verändert: Die vorhandenen Strukturen der wasserwirtschaftlichen Planung wurden durch neue Gremien (Flussgebietsbeiräte und Arbeitsgruppen) ergänzt. Das Wort *ergänzt* ist dabei sehr entscheidend, weil die formalen Wasserwirtschaftsverwaltungen bestehen bleiben, sich nun aber mit den (eher als informell zu bezeichnenden) Akteursnetzwerken abstimmen müssen. Dies hat zur Folge, dass ein Nebeneinander von traditionellen politisch-administrativ begrenzten Verwaltungsstrukturen der Wasserwirtschaft und den neuen Gremien besteht, was einen erhöhten Koordinationsaufwand nach sich zieht. Hinzu kommt, dass auch innerhalb des politisch-administrativen Systems eine intensivere vertikale und horizontale Abstimmung gefordert ist.

Um zu analysieren, wie und zwischen wem die Koordination erfolgt, hat es sich als aufschlussreich erwiesen, die neu etablierten Akteursnetzwerke bezüglich der Gruppengröße, ihrer Funktionen, der Art der Zusammenarbeit und ihres räumlichen Wirkungsbereichs zu betrachten. Der Flussgebietsbeirat der Eider besteht aus rund 50 verschiedenen kollektiven Akteuren, die im Wesentlichen zusammenkommen, um vom MLUR informiert zu werden. Auch wenn die Kommunikation daher stark auf das MLUR als oberste Flussgebietsbehörde ausgerichtet ist, haben sich innerhalb des Flussgebietsbeirates die Kommunikationsbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren intensiviert. Dadurch haben sich persönliche Beziehungen zwischen den Akteuren entwickelt, was sich positiv auf das gegenseitige Vertrauen ausgewirkt hat und Kooperationen wahrscheinlicher gemacht hat. Auch wenn das MLUR nach wie vor den größten Einfluss auf wasserwirtschaftliche Entscheidungs- und Planungsprozesse hat, ist die Entscheidungsarena im Wassersektor nun für weitere Akteure zugänglich. Die Akteure, die im Flussgebietsbeirat – der die gesamte hydrologische Einheit der Eider repräsentiert – organisiert sind, wirken vor allem auf einer strategischen Ebene an der Umsetzung der WRRL mit. Um diese Aufgaben zu bewältigen verfügen die Akteure über ausreichend Ressourcen, wobei die sehr gut organisierten Landbesitzer (die sowohl durch den WBV als auch durch den Bauernverband repräsentiert werden) im Vorteil sind.

¹⁵³ Der Grüne Liga e.V. dokumentiert auf seiner Webseite www.wrri-info.de „gute Beispiele“, zu denen er auch das Umsetzungsmodell in Schleswig-Holstein zählt.

Auf lokaler Ebene sind Arbeitsgruppen für die Umsetzung der WRRL in Bearbeitungsgebieten zuständig. Die Gruppengröße ist mit durchschnittlich 6–10 Personen klein und der Entscheidungs- und Handlungsspielraum sehr groß. Folglich findet innerhalb der Arbeitsgruppen ein intensiver Austausch über Fragen der Gewässerbewirtschaftung statt, wobei Entscheidungen im Konsens zu fällen sind. Damit es nicht zu Blockadesituationen kommt, die aus freiwilligen Kooperationsnetzwerken gut bekannt sind, behält sich die oberste Flussgebietsbehörde vor, bei Nicht-Einigung selbst zu entscheiden und setzt so Kooperationsanreize. Obwohl gerade das Konsensprinzip nicht von allen befürwortet wird, trifft der gesamte Prozess zur Umsetzung der WRRL auf eine breite Akzeptanz und Unterstützungswillen.

Somit kann der gängige Einwand, dass konsensorientierte Prozesse selten zu Ergebnissen führen, mithilfe empirischer Daten widerlegt werden. In den Verhandlungsprozessen scheint es aber nicht, wie kommunikative Hintergrundtheorien es nahe legen, zwingend um das bessere Argument zu gehen, sondern um einen jeweils spezifischen Beitrag der Verhandlungspartner. Ähnlich argumentiert auch Innes, wenn sie feststellt: „That is, each player must have something to offer one or more other players at the table and others must be able to offer them something. Discovering this reciprocity is a central part of the dialogue. Reciprocity is something that is equally important for the more and the less powerful stakeholders“ (Innes 2004: 9).

Problematisch für das operative Management auf lokaler Ebene erweist sich, dass diese Akteure weit weniger gut mit Ressourcen ausgestattet sind bzw. die Diskrepanz zwischen den einflussreichen, gut ausgestatteten und gut organisierten Akteuren und den weniger einflussreichen, schlechter ausgestatteten und organisierten Akteuren deutlich ins Gewicht fällt. Hinzu kommt, dass der gesamte Umsetzungsprozess der WRRL von einem enorm hohen bürgerschaftlichen Engagement ausgeht. Damit werden originär staatliche Aufgaben – vermutlich auch aufgrund der dauerhaft leeren Staatskassen – in die Hand von Akteursnetzwerken gelegt, die dafür weder demokratisch legitimiert sind, noch die Aufgabe haben „staatliche Erfüllungsgehilfen“ zu sein.

Deutlich geworden ist, dass die oberste Flussgebietsbehörde die WRRL zum Anlass nahm, um Entscheidungs- und Planungsprozesse im Wassersektor zu verändern und dies tatsächlich auf regionaler und lokaler Ebene zu empirisch nachweisbaren Veränderungen geführt hat. Auch wenn die Vorgaben der WRRL als Auslöser für diese Veränderungen zu werten sind, bildete sich dieses Governance-Regime aufgrund mehrerer günstiger Faktoren aus, die im Folgenden zusammenfassend rekonstruiert werden:

- In der Vergangenheit gab es in Schleswig-Holstein massive Konflikte mit dem Natur- und Umweltschutz. Dies betrifft sowohl die Umsetzung von europäischen Richtlinien, beispielsweise der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie, als auch Landesinitiativen (Nationalparkdebatte). Eine geringe Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft waren die Folge des top-down-orientierten Vorgehens.
- Diese Erfahrungen wurden von der obersten Wasserwirtschaftsbehörde kritisch reflektiert und führten zur Schlussfolgerungen, dass die verschiedenen Interessengruppen stärker in Politikformulierung und -umsetzung eingebunden werden müssten. Ohne eine veränderungswillige Wasserwirtschaftsverwaltung, die den Reformbedarf anerkannte, wäre der Weg Schleswig-Holsteins undenkbar. Günstig wirkte sich aus, dass fast zeitgleich mit dem Beginn des Umsetzungsprozesses ein neuer Abteilungsleiter in das zuständige Ministerium berufen wurde, der die Veränderungen vorantrieb und vom damaligen Landesminister unterstützt wurde.
- Zudem trafen die anspruchsvollen Ziele der WRRL, die einen sehr hohen Ressourceneinsatz fordern, auf einen defizitären Landeshaushalt. Vermutlich wäre das Land Schleswig-Holstein nicht in der Lage gewesen, den arbeitsintensiven Umsetzungsprozess der WRRL ohne das Wissen der Vereine, Verbände und lokalen Akteure zu bewerkstelligen. Das Land ist also aus mehreren Gründen auf die enge Zusammenarbeit mit den Akteuren angewiesen.

- Die enge Zusammenarbeit des politisch-administrativen Systems mit der lokalen Ebene erfordert gut organisierte lokale Partner, die über Ressourcen verfügen, um den Prozess zu tragen. Diese sind im Land Schleswig-Holstein in Form der Wasser- und Bodenverbände vorhanden, die traditionell eine große Rolle bei der Gewässerunterhaltung spielen und eine hohe Unterstützung der Landbesitzer genießen. Die Wasser- und Bodenverbände sahen wiederum eine Chance, die operative Umsetzung der WRRL in enger Zusammenarbeit mit dem MLUR zu gestalten, um damit ihren Einfluss auf die Gewässerunterhaltung nicht zu verlieren bzw. weiter auszubauen.
- Vermutlich trug auch die politische Auseinandersetzung zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Land gegen Landkreise) dazu bei, dass ein Teil der Befugnisse an die WBV übergeben wurde. Mit der Entscheidung, nicht die unteren Wasserbehörden mit der AG-Leitung zu betrauen, sondern die Wasser- und Bodenverbände, ist der Einfluss der Landesebene auf den Umsetzungsprozess vergleichsweise hoch. So ist einerseits gewährleistet, dass die lokale Ebene beteiligt wird, aber andererseits muss keine Macht an die kommunale Ebene abgegeben werden.

Diese Triebkräfte führten zum spezifischen Umsetzungsmodell (Governance-Regime) mit den in dieser Arbeit rekonstruierten und analysierten Interaktions- und Entscheidungsprozessen. Trotz des frühen Stadiums der Richtlinienimplementation soll ein kritischer Ausblick auf zukünftige Aufgaben gewagt werden. Ausgangspunkt ist, dass Schleswig-Holstein, wie auch die übrigen deutschen Bundesländer, den guten ökologischen Zustand für den überwiegenden Teil der Gewässer bis 2015 verfehlen wird. Dies wird auch eine Belastungsprobe des beschriebenen Governance-Regimes werden. Während die ersten Umsetzungsschritte vergleichsweise konfliktfrei verlaufen sind, mehren sich als Reaktion auf die verabschiedeten Maßnahmenprogramme Proteste von Seiten der Umwelt- und Naturschutzverbände. Diese richten sich vor allem gegen die oberste Wasserbehörde (MLUR), die ihrer Meinung nach das zentrale Problem – übermäßiger Nährstoffeintrag verursacht durch die Landwirtschaft – nicht nachdrücklich genug angeht.

Aus Perspektive des MLUR wird damit ein Dilemma offensichtlich: Bekanntlich müssen die Ziele der WRRL spätestens (unter Nutzung aller Ausnahmeregelungen) bis 2027 erreicht werden, wofür die Unterstützung einer Vielzahl von Akteuren notwendig ist. Wie in dieser Arbeit gezeigt werden konnte, hat das MLUR aus diesem Grund die Akteure schon früh am Umsetzungsprozess beteiligt, viel Aufklärungsarbeit geleistet und (um nicht von vorneherein auf Widerstand zu treffen) auf das Prinzip der Freiwilligkeit gesetzt. Dadurch hat sich das Bewusstsein für stoffliche und morphologische Gewässerbelastungen erhöht, es kam zu einer Annäherung der Sichtweisen, die Akzeptanz der Wasserpolitik verbesserte sich und erste vorgezogene Maßnahmen wurden im Konsens umgesetzt. All dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf drängende Fragen (Reduktion diffuser Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft, Finanzierung der Maßnahmen) bislang keine Antworten gefunden wurden. Daher ist eine These, der an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann, dass selbst wenn sich das MLUR zu drastischen Regulierungen der landwirtschaftlichen Praxis zum Zweck der Nitratreduktion entschließen würde, damit wohl der kooperative Prozess zur Umsetzung der WRRL beendet wäre.

Gelingt es dem MLUR jedoch nicht, die diffusen Gewässerbelastungen zu reduzieren, was aus mehreren Gründen wahrscheinlich ist (es fehlen die ordnungsrechtlichen Instrumente, die Belastungsreduktion ist erst nach Jahrzehnten messbar), verliert der Umsetzungsprozess möglicherweise sein Ziel aus den Augen. Unter diesen Umständen ist es schwierig die Akteure zu motivieren, damit sie auch weiterhin am Umsetzungsprozess mitwirken.

Zusammenfassend sind in der unten stehenden Tabelle (Tab.29) die wesentlichen Charakteristika des Governance-Regimes im Flusseinzugsgebiet der Eider dargestellt.

Governance im Flusseinzugsgebiet der Eider		
Analyseeinheiten	Stärken und Leistungsgewinne	Hindernisse und Schwierigkeiten
Politischer Kontext	Strategische Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein	Mangel an ordnungsrechtlichen Instrumenten, um Ziele erreichen zu können
Institutionelle und strukturelle Bedingungen	Oberste Flussgebietsbehörde garantiert horizontale und vertikale Koordination Umsetzungsprozess bietet Schnittstellen zwischen formellem System und informellen Prozessen Starke Wasser- und Bodenverbände als Träger des Umsetzungsprozesses	Mangelnde Kohärenz der Umsetzung in Deutschland und Europa Ungeklärte Finanzierung der Maßnahmen zur Gewässerverbesserung Abstimmung mit der räumlichen Querschnittsplanung mangelhaft
Akteure und Partizipation	Räumlich differenziertes Beteiligungsmodell, mit Beteiligung von Akteuren aller Koordinationssphären Eingang der Interessen, Positionen und gesellschaftlichen Werte in Flussgebietsmanagement Nutzung des lokalen Wissens Eigenverantwortung lokaler und regionaler Akteure wird gestärkt, Aktivierung und Mobilisierung	Beteiligung der breiten Öffentlichkeit ist bislang eher gering
Kommunikationsmechanismen	Transparente Entscheidungsprozesse Interessen, Meinungen und Einstellungen werden offen gelegt	Kommunikation ist stark auf die oberste Flussgebietsbehörde ausgerichtet
Kooperation	Kooperationsbereitschaft vorhanden	Zusammenarbeit wird durch knappe Finanzmittel begrenzt Outside-options starker Akteure behindert kollektives Vorgehen
Lern- und Veränderungsprozesse	Auseinandersetzung mit der Wissensbasis findet sowohl in Arbeitsgruppen als auch bei der obersten Flussgebietsbehörde statt Aufbrechen bisheriger Handlungsrouinen im Wassersektor	

Tab.43: Governance in Flusseinzugsgebiet der Eider: Leistungsgewinne und Schwierigkeiten.

7 Governance im Küstenraum

In diesem Kapitel werden die zentralen Befunde der Arbeit zusammengefasst. Deren Leitlinie ist die Frage, ob und wie sich die europäische Forderung, ein integriertes Management in Küstenregionen und Flussgebieten zu etablieren, auf regionale Steuerungsformen und -prozesse an der schleswig-holsteinischen Westküste auswirkt. Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) und die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) stehen stellvertretend für neuere europäische Steuerungsansätze von Raum- und Umweltbelangen, die zwei Zieldimensionen ansprechen: eine inhaltliche Dimension (Schutz der Umwelt bzw. Verbesserung des Umweltzustands) und eine prozedurale Dimension (Koordination von Raumnutzungen durch verbesserte Partizipation, Kommunikation, Kooperation). Methodisch stützt sich die Arbeit auf eine empirische Analyse von Governance, die das Zusammenspiel von institutionellen (Rahmen-)Bedingungen mit dem Handeln von Akteuren fokussiert.

7.1 Zusammenfassung und Querauswertung der Fallstudien

7.1.1 Paradigmenwandel umweltrelevanter Steuerung

Seit den 1990er Jahren ist zu beobachten, dass sich die europäische Umweltpolitik an neuen Leitgedanken orientiert. Insbesondere integrierten Ansätzen mit partizipativen und kooperativen Elementen kommt in neueren gemeinschaftsrechtlichen Ansätzen eine wichtige Rolle zu (Knill 2008). Ursache für diese Entwicklung ist, dass viele Raum- und Umweltbelange mit dem bisherigen Vorgehen und Instrumentarium nicht zufriedenstellend gesteuert werden konnten. So zeigte sich, dass ein kohärentes europaweites Vorgehen bei grenzüberschreitenden Problemen, etwa der Gewässerqualität, sachlich geboten ist. Zudem erwiesen sich sektorale Ansätze als ungeeignet für die Lösung übergreifender Probleme, für die, wie im Fall der Gewässerqualität, mehrere Raumnutzer verantwortlich sind. Daher weisen neuere Managementansätze häufig einen medienübergreifenden Charakter auf, der enge Wechselwirkungen mit der nationalen und subnationalen Raumentwicklungspolitik erwarten lässt. Zudem sehen sie eine Ablösung des strengen Top-down-Ansatzes vor: Da europäische Politik von der lokalen und regionalen Ebene häufig als aufoktroyiert empfunden wurde und örtliche Besonderheiten in der europäischen Umweltpolitik lange keine Berücksichtigung fanden, mangelte es an grundsätzlichem Verständnis und Akzeptanz für europäisches Tätigwerden. Als Reaktion darauf rückt zunehmend die regionale Ebene in das Interesse der Steuerungsebene, gleichzeitig werden partizipative und kooperative Instrumente gestärkt. Dadurch sollen die verursachten Implementationsdefizite behoben werden.

Diese kurz skizzierte Entwicklung, die die europäische Umweltpolitik in den letzten Jahren durchlaufen hat, ist in ähnlicher Weise auch auf nationaler und subnationaler Ebene zu beobachten. Dabei gerät vor allem die raumbedeutsame Planung¹⁵⁴ in den Blick, weil IKZM und die WRRL sowohl eine inhaltliche als auch eine prozedurale Dimension ansprechen. Die übergreifenden Veränderungen der raumbedeutsamen Steuerung betreffen die Querschnittsorientierung der Ziele, die variabel abgrenzbaren Raumeinheiten, die bevorzugt eingesetzten Instrumente und die Ausweitung der einbezogenen Akteure (vgl. Tab.44).

¹⁵⁴ Die raumbedeutsame Planung umfasst die querschnittsorientierte Raumplanung sowie die sektorale Fachplanung (insbesondere Wasserwirtschaft).

Aspekte	Frühere Planungs- und Handlungsansätze	Heutige Planungs- und Handlungsansätze
Zielsysteme	Sektororientierung	Querschnittsorientierung, Betrachtung funktionaler Raumeinheiten
Raumeinheiten	Administrativ abgrenzbare Raumeinheiten	Problemorientierte Regionsabgrenzung: bspw. Flussgebiete / Küstenregionen
Instrumente	Formelle Instrumente: Ordnungs- und Planungsrecht	Zielvorgaben, Formelle und informelle Instrumente, Prozesssteuerung
Einbezogene Akteure	Akteure aus dem politisch-administrativen System (vorwiegend auf der Bundes- und Landesebene)	Akteure aus allen Koordinationssphären: Wirtschaft, Zivilgesellschaft, politisch-administratives System auch auf lokaler und regionaler Ebene
Steuerungsansatz	Top-down-Umsetzung	Management auf verschiedenen Ebenen (normatives, strategisches und operatives Management)

Tab.44: Frühere und heutige Planungs- und Handlungsansätze im Küstenraum.¹⁵⁵

Umsetzung von IKZM und WRRL in Deutschland – Ausdruck eines Paradigmenwechsels?

Dieser kurz geschilderte Wandel der europäischen Umweltpolitik manifestiert sich in der IKZM-Empfehlung und der WRRL. Die Auswertung sowohl der offiziellen Berichte des gemeinschaftsrechtlichen Ansätze als auch ihrer Umsetzung auf nationaler und subnationaler Ebene weist in Verbindung mit den empirischen Befunden auf einige Kernaspekte des Paradigmenwandels hin, die im Folgenden zusammengefasst werden:

Beide gemeinschaftsrechtliche Ansätze folgen dem Modus der Kontextsteuerung. Statt der konkreten Förderung vorher definierter Maßnahmen (Input-Steuerung) werden Rahmenziele formuliert, die über Verfahrensregeln (prozedurale Steuerung) erreicht werden sollen. Damit wird auf die berechnete Forderung reagiert, dass regionale Besonderheiten (auf der Problem- und Lösungsseite) Beachtung finden müssen. Ziel von IKZM und der WRRL ist es, zu einer nachhaltigen Entwicklung im Küstenraum (IKZM) bzw. zu einer nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen (WRRL) beizutragen. Der Vergleich der Politiken hinsichtlich der Zielgenauigkeit verdeutlicht, dass die Umsetzungswahrscheinlichkeit erhöht wird, je konkreter die Ziele sind. Zu vage Ziele, wie der Nachhaltigkeitsgedanke, der in der IKZM-Empfehlung und anderen europäischen und nationalen Dokumenten kaum weiter operationalisiert wird, erwecken dagegen „den Eindruck, dass alle Politiker(innen), Firmen, Verbände und sonstigen Akteure und Akteurinnen schon immer kaum etwas anderes taten, als sich um eine nachhaltige Entwicklung zu kümmern“ (Ott 2009: 26). Ähnliche Aussagen sind von den interviewten Akteuren der räumlichen Querschnittsplanung häufig getroffen worden. Hingegen wird die WRRL von den am Umsetzungsprozess beteiligten Akteuren fast uneingeschränkt als Richtungswechsel (an-)erkannt. Zudem zeigt die Umsetzung der WRRL, dass klare Ziele und Verhandlungsgegenstände die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteursgruppen auf lokaler und regionaler Ebene fördern, wenn nicht sogar erst ermöglichen.

Eine Ursache für die Umsetzungsdefizite europäischer Politik wird in der mangelnden Passfähigkeit der Vorgaben gesehen. Daher ist sowohl für IKZM als auch für die WRRL das Subsidiaritätsprinzip von hoher Bedeutung, womit eine Anpassung der Norm an das jeweilige Verwaltungs- und Planungssystem ermöglicht werden soll. Dies führt jedoch häufig zum Nebeneffekt, dass die Mitgliedstaaten bestehende Planungsverfahren und -instrumente lediglich nachjustieren, um Anpassungskosten zu minimieren. Daher erfolgt die Umsetzung der WRRL in den Mitgliedstaaten, aber

¹⁵⁵ Ein ähnlicher Paradigmenwechsel wurde für den Bereich der Agrarpolitik von der OECD (2006: 15) dargestellt.

auch zwischen den Bundesländern höchst unterschiedlich. Gerade das Gebot zur aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit, das die Entscheidungsprozesse im Wassersektor grundlegend zu reformieren vermag, wurde in vielen Flussgebietseinheiten nur zögerlich umgesetzt. Eine ähnlich abwartende Haltung ist bezüglich der Umsetzung von IKZM festzustellen: So kann vermutet werden, dass IKZM in Deutschland auch deswegen als informeller Ansatz aufgefasst wird, weil dadurch zunächst keine fundamentalen Änderungen im System der raumbedeutsamen Steuerung notwendig werden.

Ein weiterer Aspekt, der bei der Mehrebenenanalyse der Umsetzung von IKZM hervortritt, ist, dass auf den politisch-administrativen Handlungsebenen unterschiedliche Aufgaben die Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente in Küsten- und Meeresregionen prägen: Während auf europäischer Ebene die Verbesserung des Umweltzustands der Meere sowie die Beilegung von Nutzungskonflikten wesentliche Triebkräfte waren, bestand auf bundesdeutscher Ebene die konkrete Aufgabe, über Genehmigungsanträge für Offshore-Windparks zu entscheiden. Diese neue, bis dahin nicht gekannte Rauminanspruchnahme im Meer ließ das Fehlen eines raumplanerischen Instrumentariums für den Meeresraum sichtbar werden mit der Folge, dass eine Raumordnung für das Meer entwickelt wurde. Dies wurde als formelle Ergänzung von IKZM aufgefasst, ohne dass aber die grundsätzlichen Defizite der Steuerung durch Planung behoben wurden.

Die vergleichsweise weite Auslegung der IKZM-Empfehlung in Deutschland hängt – neben der vagen Zieldefinition und dem Subsidiaritätsprinzip – eng mit dem unverbindlichen Charakter der Empfehlung zusammen.¹⁵⁶ Hingegen ist der Rahmen für die Umsetzung der WRRL enger definiert – sowohl in inhaltlicher, zeitlicher als auch prozeduraler Hinsicht –, was den Anpassungsdruck erhöht. Zudem erweisen sich die unterstützenden CIS-Dokumente, die eine kohärente Umsetzung der WRRL in den Mitgliedstaaten begünstigen sollen, als wichtig. Es zeigt sich, dass sie trotz ihres unverbindlichen Charakters als Interpretationshilfen eine lenkende Wirkung entfalten. Vergleichbare Dokumente existieren für IKZM nicht, wären aber für eine einheitliche Interpretation und kohärente Umsetzung förderlich. Beide Fallstudienanalysen deuten an, dass auf verbindliche Vorgaben nicht ohne weiteres verzichtet werden kann, wenn es um die Initiierung strategischer Managementansätze geht, die materielle Ziele möglicherweise auch gegen widerstrebende Interessen durchsetzen müssen.

IKZM und die WRRL zielen auf konkrete Problemlagen und Herausforderungen in funktionalen Raumeinheiten. Während die WRRL ganze Flusseinzugsgebiete betrachtet, erstrebt der IKZM-Ansatz eine integrative Betrachtung von Land-Meer-übergreifenden Aspekten. Durch die Bildung neuer Handlungsräume soll das Missverhältnis zwischen politisch-administrativen Planungsräumen und naturräumlichen Einheiten überwunden werden. Die Analyse der Umsetzungsprozesse zeigte, dass dies wiederum zu neuen Koordinationsschwierigkeiten führt: Wenn je nach Themen- und Aufgabenstellung in unterschiedlichen räumlichen Bezugssystemen agiert wird, ist ein Nebeneinander von unterschiedlich abgegrenzten Handlungs- und Planungsräumen die Folge. Denn neben den Flussgebieten und Küstenregionen bleiben die föderalen Handlungsebenen (Bund, Land, Landkreis, Kommune) bestehen. Zudem wird auch von anderen Programmen – etwa im Rahmen von LEADER – die Bildung von Regionen gefördert (vgl. Abb.45).

¹⁵⁶ Aus diesem Grund sind die Diskussionen auf europäischer Ebene, eine Rahmenrichtlinie für IKZM und die MSRL zu erlassen, noch nicht abgeschlossen. Bislang setzten sich die Befürworter weicher Steuerungsformen durch, um den Regelungsaufwand in den Mitgliedstaaten zu reduzieren und den Mitgliedstaaten einen größeren Handlungsspielraum zu lassen (Holzfuß 2009, mündliche Auskunft).

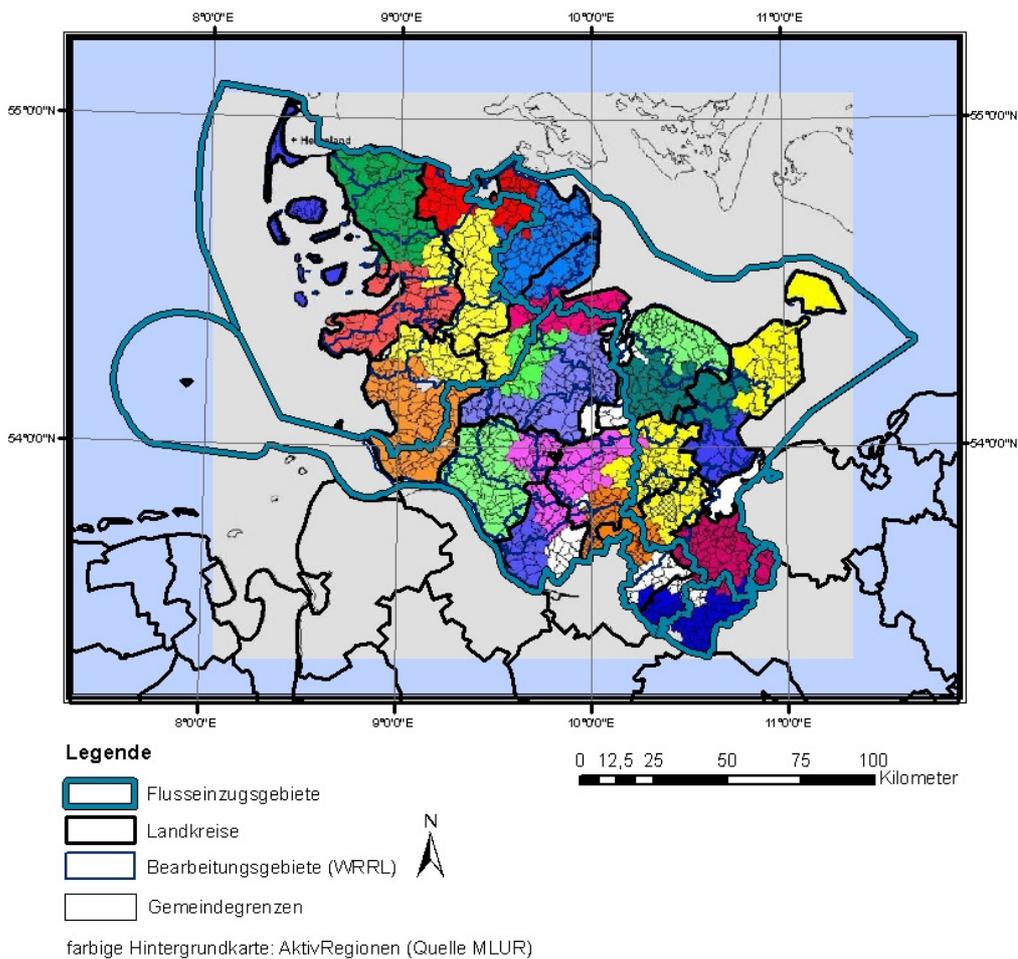


Abb.45: Raumzuschnitte ausgewählter Handlungs- und Planungsräume in Schleswig-Holstein (AktivRegionen, Landkreise, Kommunen, Flussgebietseinheiten und Bearbeitungsgebiete).

Sowohl der IKZM-Ansatz als auch die WRRL haben aufgrund der Themen- und Problemfelder, die sie ansprechen, eine hohe Raumwirksamkeit.¹⁵⁷ So ist beispielsweise die Landwirtschaft stark von der WRRL betroffen, weil sie für einen überwiegenden Teil der Nährstoffüberschüsse verantwortlich ist. Für die Steuerungsansätze bedeutet dies im Gegenzug, dass sie in der Zielerreichung auf die enge Zusammenarbeit mit anderen Planungen angewiesen sind. Dies kann durchaus als Versuch der EU gewertet werden, mithilfe dieser Ansätze den eigenen Einfluss auf die Raumentwicklungspolitik innerhalb der Mitgliedstaaten auszuweiten. Hinsichtlich der Integration sektoraler Belange zeigen beide Fallbeispiele, dass sich dies als besonders schwer umzusetzende Anforderung darstellt. Da die räumliche Integration verschiedener Belange eigentlich in den Aufgabenbereich der räumlichen Querschnittsplanung fällt, verändert sich infolge der selektiven Stärkung einzelner Schutzgüter (hier: Wasser) möglicherweise das Verhältnis von räumlicher Querschnittsplanung zu einzelnen Fachplanungen (in diesem Fall Wasserwirtschaft) grundlegend. So deutet sich derzeit an, dass die Wasserwirtschaft vergleichsweise gut mit Ressourcen ausgestattet ist und dadurch ihre Interessen gegenüber der am Gemeinwohl orientierten Raumplanung besser durchzusetzen vermag. Ähnliches ist bezüglich des Verhältnisses von IKZM zur WRRL zu erwarten, da die WRRL konkrete Ziele verfolgt, die verbindlich innerhalb bestimmter Zeithorizonte umzusetzen sind und dadurch schon frühzeitig Maßnahmen festgeschrieben werden müssen.

¹⁵⁷ Unter Raumwirksamkeit werden Aktivitäten verstanden, die raumprägend oder -verändernd wirken.

Mit der Abkehr von der Vorstellung, der Staat sei ein übergeordnetes „Entscheidungszentrum“ (Heinelt 2006: 238), sind auch informelle Instrumente in den Blick geraten. Hinsichtlich des Verhältnisses von informellen zu formellen Verfahren zeigt die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein, dass formal verbindliche Ansätze keinen Widerspruch zur flächendeckenden Einführung partizipativer und kooperativer Instrumente darstellen. Die Frage nach den Instrumenten ist also keine Entweder-Oder-Frage, sondern eine Frage der wohlüberlegten Verfahrensgestaltung: Gerade die Verknüpfung informeller mit formellen Verfahren erweist sich für die Umsetzung der WRRL als geeignet. Und auch in der Region Uthlande, die organisatorisch auf einer formellen Säule (*Insel- und Halligkonferenz*) und einer partnerschaftlichen Säule (unter Einbeziehung wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure) aufbaut, werden positive Effekte sichtbar. Das reibungslose Zusammenspiel informeller mit formellen Ansätzen setzt allerdings voraus, dass dafür Strukturen und Mechanismen geschaffen werden. Das kann wie im Fallbeispiel zur WRRL in Schleswig-Holstein so aussehen, dass je Arbeitsgruppe ein Ministeriumsvertreter anwesend ist, der für den Informationsfluss zwischen informellem und formellem System zuständig ist und schließlich auch garantiert, dass informell erzielte Ergebnisse in das formelle System Eingang finden. In der Region Uthlande werden die partnerschaftlich erzielten Ergebnisse durch die Kommunalvertreter der *Insel- und Halligkonferenz* in die kommunale Selbstverwaltung eingespeist. Schwierig ist aber der Übergang von informell erzielten Ergebnissen in formelle Verfahren, wenn informelle Ansätze in gänzlich anderen Raumeinheiten (beispielsweise durch das Überschreiten von Bundeslandgrenzen) agieren als die formellen.

Von der EU werden die WRRL und IKZM als strategische Ansätze bezeichnet, die einen übergeordneten Rahmen für problem- und projektorientiertes Vorgehen bieten sollen. IKZM erfordert „koordinierte und aufeinander abgestimmte strategische Aktionen auf lokaler und regionaler Ebene [...], mit einem angemessenen Rahmen auf nationaler Ebene für deren Orientierung und Unterstützung“ (EG 2002 Abs.11). Die Entwicklung eines strategischen IKZM-Ansatzes schreitet in Deutschland nur sehr langsam voran, derzeit ähnelt das Vorgehen eher dem einstigen Planungsparadigma des Inkrementalismus, in dem auf eine territorial organisierte staatliche Rahmensetzung weitestgehend verzichtet wird. Hingegen wird die WRRL als strategischer Ansatz begriffen und umgesetzt. Ausdruck findet dies unter anderem in der Einführung neuer formeller Instrumente, die in Form der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne bereits von der EU vorgegeben wurden. Davon abgesehen ist es den Mitgliedsstaaten unbenommen, zur Umsetzung der WRRL weitere Instrumente einzuführen. Dies wird auch in den europäischen Mitteilungen zum IKZM-Ansatz empfohlen, die instrumentelle Ausgestaltung wird aber in den Verantwortungsbebereich der Mitgliedstaaten übergeben. Ähnlich weich sind die Formulierungen zur Verfahrensgestaltung von IKZM: Rhetorisch beziehen sich zwar die WRRL und IKZM auf ähnliche Leitprinzipien (Kommunikation, Partizipation, Kooperation, Lernen), aber auch hier führt die unterschiedliche Detailschärfe der Normen zu einer unterschiedlichen Umsetzung auf nationaler und subnationaler Ebene. Offensichtlich sind starke Impulse nötig, damit sich „das durch-institutionalisierte deutsche System“ (Fürst 2007a: 9) verändert. Im Fall der WRRL ist eine Nicht-Anpassung mit Sanktionen (Vertragsverletzungsverfahren) verbunden. Im Fall der weichen IKZM-Empfehlung drohen keine Sanktionen, weshalb etwaige Anpassungskosten vermieden werden.

In der Fallstudie zur Umsetzung der WRRL wurde neben der rechtlichen Verbindlichkeit eine weitere Triebkraft für das gewählte partizipative Umsetzungsmodell identifiziert: die Finanzknappheit des Landes. Ohne den immensen Einsatz ausgewählter Vertreter der organisierten Öffentlichkeit (angefangen von der Bestandsaufnahme bis hin zur Bewertung der Gewässer) hätten viele Aufgaben nicht so zügig bearbeitet werden können. In diesem Fall scheint also die Einbindung kollektiver Akteure notwendig, um die eher geringen Umsetzungschancen der Richtlinie zu erhöhen. Die von der EU nicht geregelte Frage der Finanzierung der Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität sollte aber nicht als Misserfolgswort überschätzt werden. Das Fallbeispiel Region Uthlande verdeutlicht nämlich, dass Finanzmittel zur Umsetzung von Schlüsselprojekten erstens nicht zwingend zu mehr Koordination und Kooperation führen und zweitens nicht unbedingt zu

einer Verbesserung der Umweltqualität beitragen. (Hingegen wurden durch das Programm klare regionalökonomische Effekte erzielt, vgl. Weiß 2007). Gleichwohl erwies es sich als vorteilhaft, wenn der regionalen Ebene die Verantwortung für ein eigenes Budget übertragen wird: Es wirkt motivierend, erhöht die Teilnahmebereitschaft und Verantwortlichkeit und intensiviert Diskussionen über die Förderwürdigkeit von Projekten. Generell findet eine Aufwertung der regionalen Ebene durch die Übertragung einer Budgetverantwortung statt.

Auf die hohe Bedeutung der regionalen Ebene wird in den Schriften zum IKZM-Ansatz und der WRRL wiederholt eingegangen: Die EU möchte die regionale Ebene gezielt stärken und einbeziehen, um die Umsetzungswahrscheinlichkeit von Politik zu erhöhen. Einige Stimmen (z.B. OECD 2006) vermuten, dass dies strategisch geschieht, um die nationalstaatliche Ebene zu umgehen. Aber auch in der deutschen Planungsdebatte spielt die regionale Handlungsebene eine zunehmend wichtige Rolle. Ausgedrückt wird dies durch Förderprogramme, die sich direkt an die regionale Ebene wenden und dabei häufig einen Wettbewerbsansatz verfolgen (Regionen Aktiv, Zukunft der Regionen, InnoRegio, lernende Regionen um nur einige zu nennen). Jedoch darf die wohlklingende Absichtserklärung, lokales und regionales Wissen einbinden zu wollen, nicht darüber hinwegtäuschen, dass der regionalen Ebene damit nicht selten Aufgaben übertragen werden, die zu lösen sie häufig nicht in der Lage ist. Deutlich zeigen die Fallstudien, dass integriertes Management nicht ausschließlich auf regionaler Ebene erfolgen kann, mindestens ebenso wichtig sind Ansätze zur Politikintegration auf Länder-, Bundes- und europäischer Ebene und vertikale Koordinationsmechanismen. Während diese vertikalen Strukturen zur Politikkoordination für die Umsetzung der WRRL gut ausgebildet sind, bestehen bislang (noch) keine etablierten Strukturen für eine Mehrebenenumsetzung von IKZM. Ähnlich verhält es sich mit der horizontalen Politikintegration, die ebenfalls auf allen Planungsebenen erfolgen muss: Die oberste Flussgebietsbehörde in Schleswig-Holstein hat diesbezüglich mit der interministeriellen Arbeitsgruppe und Projektgruppe recht schnell Strukturen geschaffen, um die Richtlinie strategisch umsetzen zu können. Diese Gremien (ressortübergreifende Lenkungsgruppe, Flussgebietsbeiräte und Arbeitsgruppen) haben sich insofern als tragfähig herausgestellt, als dass sie nunmehr auch für die Umsetzung der Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL) und der Hochwasserrisikoschutzrichtlinie (HWRL) genutzt werden.¹⁵⁸ – Dies führt dazu, dass die Anforderungen der drei Richtlinien auch untereinander abgestimmt werden (können).

Für die Umsetzung von IKZM wurden ressort- und ebenenübergreifende Strukturen auf Bundes- und Landesebene nur zögerlich aufgebaut. Infolge der Erarbeitung der nationalen IKZM-Strategie wurden Arbeitskreissitzungen einberufen, aufgrund derer einige Vertreter des politisch-administrativen Systems miteinander ins Gespräch gekommen sind. Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) bittet ein- bis zweimal im Jahr zu einem informellen Gesprächskreis, an dem die Küstenbundesländer teilnehmen und seit Mitte 2009 beschäftigt sich das BMU (zusammen mit dem UBA) mit der Einrichtung einer IKZM-Koordinierungsstelle („Küsten Kontor“). Im Rahmen dessen wurde im Jahr 2009 ein IKZM-Beirat eingerichtet, der aus Vertretern ausgewählter Bundesministerien und den Landesplanungen der Küstenbundesländer besteht. Im Bundesland Schleswig-Holstein existiert seit 2004 eine IKZM-Koordinierungsstelle, jedoch ist über ihre Aktivitäten kaum etwas bekannt geworden. Besonders erstaunlich ist, dass auch nach Inkrafttreten der MSRL und der HWRL keine erkennbare Zusammenarbeit zwischen der obersten Flussgebietsbehörde (MLUR) und der IKZM-Koordinierungsstelle (Landesplanung, Innenministerium) stattfindet.

In der Gesamtschau verdeutlicht die Gegenüberstellung der Umsetzungsprozesse von IKZM und der WRRL in nationales Recht, dass die WRRL als verbindliche Norm einen deutlich höheren Anpassungs- und Umsetzungsdruck bewirkt als die IKZM-Empfehlung. IKZM wird in der deutschen Debatte vorwiegend als informelles Verfahren der räumlichen Koordinierung verstanden, die for-

¹⁵⁸ Durch dieses Vorgehen behebt Schleswig-Holstein einen sehr wesentlichen Mangel, denn auf europäischer Ebene sind die WRRL, HWRL und MSRL nur unzureichend aufeinander abgestimmt (vgl. Salomon 2007b: 26).

mell durch eine Raumordnung auf dem Meer ergänzt wird. Die Meeresraumordnung ist jedoch bislang nicht auf die Spezifika des Küsten- und Meeresraumes zugeschnitten.

In der folgenden Tabelle (Tab.45) sind die beschriebenen Aspekte der Umsetzung von IKZM und der WRRL in Schleswig-Holstein zusammengestellt. Erkennbar ist, dass die Umsetzung von IKZM in Deutschland teilweise erheblich von der europäischen IKZM-Empfehlung abweicht. Eine ähnliche Diskrepanz zwischen europäischen Vorgaben und nationaler/subnationaler Umsetzung konnte für die WRRL hingegen nicht festgestellt werden.

	Integriertes Küstenzonenmanagement		Flussgebietsmanagement	
	IKZM-Empfehlung	Umsetzung von IKZM in Schleswig-Holstein	WRRL	Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein
Steuerungsverständnis	Strategischer Ansatz	Informelles und inkrementelles Vorgehen	Planung durch Programme und Pläne mit Zielvorgaben und Verfahrensregeln	
Steuerungsintensität	Weiche Anreize: Steuerung durch Empfehlung	Weiche Anreize: Rahmenkonzept IKZM in SH	Koordination durch legislative Rahmensteuerung (WRRL, WHG, LWG),	
Steuerungsanspruch	Rahmenvorgaben top-down und Umsetzung auf lokaler/regionaler Ebene	Modellprojekte mit Symbolkraft für eine nachhaltige Entwicklung	Rahmenvorgaben top-down und Umsetzung auf lokaler/regionaler Ebene Umsetzung ist permanenter Lernprozess	
Rollenverständnis des politisch-administrativen Systems	Kollektive Ziel- und Strategieformulierung Projektumsetzung in neuen Governance-Formen	Bottom-up-Prozess	Vorgabe der Ziele Strategiekonkretisierung sowie Projektumsetzung in neuen Governance-Formen	
Räumliche Reichweite	Territorialer Ansatz im Küstenraum	Problem- und projektorientiertes Vorgehen	Flächendeckendes Management in Flussgebietseinheiten Fokus: Gewässerqualität	
Zeitliche Reichweite	Langfristige Strategie	Kurzfristige Projekte	Langfristige Strategie	
Koordinationsstrukturen	Strukturen und Mechanismen für vertikale und horizontale Politikkoordination	IKZM-Koordinierungsstelle (Landesplanung)	Strukturen und Mechanismen für vertikale und horizontale Politikkoordination	
Verfahren und Instrumente	Kombination formeller und informeller Instrumente	Informelles Vorgehen	Kombination formeller und informeller Instrumente	

Tab.45: Umsetzung von IKZM und der WRRL in Schleswig-Holstein zwischen Anspruch und Wirklichkeit.

7.1.2 IKZM und FGM auf regionaler Ebene

Die Mehrebenenanalyse der IKZM-Politik zeigt auf, dass weder die europäische noch die nationale und subnationale IKZM-Politik als Motor für ein regionales IKZM gewirkt haben. Als Erklärung wird dafür häufig genannt, dass der Mehrwert von IKZM den Politikadressaten auf regionaler und lokaler Ebene (noch) nicht bekannt sei. Sicherlich ist diese Argumentation nicht in jeder Hinsicht von der Hand zu weisen, es konnte aber gezeigt werden, dass gerade auf nationaler und subnationaler Ebene bedeutende Umsetzungsdefizite bestehen. Davon abgesehen kann die Region Uthlande als ein Beispiel für ein regionales IKZM gelten, das auf konkrete Steuerungsimpulse zurückgeführt werden kann: Während die Gründung der *Insel- und Halligkonferenz* zunächst für einen Bottom-up-Prozess steht, führte der Regionalwettbewerb *Regionen Aktiv* zu veränderten Steuerungsmustern in der Region. Wettbewerbe als Instrument der Raumentwicklungspolitik geben Ziele vor, die erreicht werden sollen und veranlassen Regionen dazu, bestimmte Verfahrensstandards (z.B. Partizipation) zu verwirklichen (vgl. Benz 2004c). In der Region Uthlande hat ein solcher Wettbewerb zur Förderung ländlicher Räume zum Aufbau eines regionalen Akteursnetzwerkes beigetragen, in dem politisch-administrative Akteure mit zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten. Der Förderansatz sah zudem den Aufbau von Netzwerkstrukturen vor, damit die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Akteuren innerhalb eines klar geregelten institutionellen Rahmens erfolgt. In der Region Uthlande begannen erste Institutionalisierungsprozesse jedoch schon vor diesen Förderanreizen. Aus einer informellen Zusammenarbeit der Inselkommunen entwickelte sich ein Verein – die *Insel- und Halligkonferenz* – und es wurde ein Regionalbüro eingerichtet und finanziert. Integriertes Management erfordert, so verdeutlicht diese Fallstudienanalyse, ein Mindestmaß an Institutionalisierung. Dies belegt auch die Umsetzung der WRRL, für die, räumlich abgestuft auf den unterschiedlichen Planungs- und Handlungsebenen, neue Institutionen geschaffen wurden: Auf der Landesebene ist eine interministerielle Arbeitsgruppe und eine ressortübergreifende Lenkungsgruppe etabliert worden, auf Ebene der Flusseinzugsgebiete wurden Beiräte einberufen und auf Teileinzugsgebietsebene (Bearbeitungsgebiete) sind Arbeitsgruppen mit der operativen Umsetzung der WRRL betraut. Möglich wurde diese Umsetzungsform, weil mit den Wasser- und Bodenverbänden starke Verbandsstrukturen auf lokaler Ebene vorhanden waren, die die Leitung der Arbeitsgruppen übernehmen konnten.

In beiden Fallbeispielen entstanden also neue Institutionen, um die geforderte Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteursgruppen zu realisieren. Da durch die institutionelle Architektur beeinflusst wird, wer mit wem kommuniziert, in welche Richtung Informationen fließen und wie häufig Kommunikation stattfindet, ist dies ein wichtiger Baustein für ein integriertes Vorgehen. In beiden Fallstudien führte die staatlich initiierte Zusammenarbeit zwischen den Akteursgruppen zu häufigeren Kontakten, einem vermehrten Informationsaustausch und dadurch zu einem gestiegenen Verständnis anderer Sichtweisen. Nicht zu unterschätzen ist der Vertrauensaufbau, der für weitere kooperative Prozesse eine unabdingbare Voraussetzung ist. Diese positiven Effekte führen dazu, dass die Ausweitung partizipativer Verfahren weder im regionalen IKZM noch im FGM der Eider als ein Störfaktor bisheriger Entscheidungsprozesse angesehen wird. So erweist sich der „communicative turn“, der durch die integrierten Managementansätze beschränkt wird, gerade für die Lösung klassischer Koordinationsdefizite als geeignet. Dennoch zeigen beide Fallbeispiele ebenso deutlich, dass die Lösung von Verteilungskonflikten in kooperativen Aushandlungsprozessen nicht unbedingt einfacher ist als in konflikthaften Auseinandersetzungen. Selbst wenn – wie in den Arbeitsgruppen zur Umsetzung der WRRL – als Entscheidungsmodus das Konsensprinzip gilt, verfügen insbesondere die ressourcenstarken Akteure über genügend Macht, ihre Interessen auf anderem Wege durchzusetzen. Trotz dieser Einschränkung haben die Dialogprozesse nachweisbar zu Veränderungen der raumbezogenen Governance im Küstenraum geführt: Wurde etwa die Umsetzung der FFH-Richtlinie noch heftig bekämpft, ist die Akzeptanz der Wasserrahmenrichtlinie und die Bereitschaft, an ihrer Umsetzung mitzuwirken, sehr hoch. Und auch die Regionale Partnerschaft Uthlande ist Ausdruck eines kollektiven Lernprozesses, der sowohl regionale Ziele, in-

strumentelles Handeln als auch institutionelle Effekte umfasst. In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Charakteristika der integrierten Managementprozesse auf regionaler Ebene aufgeführt.

Akteure, ihre Interaktionen, Handlungsorientierung und Lern- und Veränderungsbereitschaft		
Fallstudien	IKZM in der Region Uthlande	Flussgebietsmanagement im Eider-Einzugsgebiet
Akteure	Insel- und Halligkonferenz: Teilnahme qua Amt Regionale Partnerschaft Uthlande: freiwillige Teilnahme	Akteursgruppen wurden durch oberste Flussgebietsbehörde identifiziert und eingeladen Teilnahme erfolgt zwar qua Amt, bleibt aber freiwillig
	Aufweitung der Akteurskreise staatlich initiiert	
Interaktionsformen	Informations- Meinungs- und Erfahrungsaustausch zum Zweck der Interessenvertretung und Koordination Argumentieren und Verhandeln sind selten	Informations- Meinungs- und Erfahrungsaustausch zum Zweck des kollektiven Handelns Argumentieren und Verhandeln als Teil des Umsetzungsprozesses
	Intensivierung regionaler Dialogprozesse	
Handlungsorientierung	Orientierung an kollektiven Zielen, die im Netzwerk entwickelt wurden Auf operativer Ebene bzw. bei der Umsetzung konkreter Projekte werden eher Einzelinteressen verfolgt Entscheidungsmodus: Mehrheitsprinzip	Orientierung an kollektiven Zielen, die durch die WRRL vorgegeben wurden Übersetzung dieser Ziele in operative Maßnahmen durch lokale und regionale Akteure Einzelne Akteursgruppen haben Macht zur Durchsetzung von Einzelinteressen Entscheidungsmodus: Konsensprinzip
Lern- und Veränderungsprozesse	Anpassung regionaler Ziele und Leitbilder, Anpassung der Handlungsformen Selbstevaluation durch Programmförderung angeregt	Lern- und Veränderungsprozesse werden „von oben“ angeregt keine systematische Evaluation

Tab.46: Akteure, ihre Interaktionen, Handlungsorientierung und Lern- und Veränderungsprozesse in der Region Uthlande und dem Eider-Einzugsgebiet.

Die Formen der kollektiven Entscheidungsfindung haben sich in der Region Uthlande bzw. im Flussgebietssystem der Eider aus unterschiedlichen Gründen nachweisbar verändert: Während beim Fallbeispiel der Region Uthlande erste Impulse zur Veränderung von den lokalen/regionalen Akteuren ausgingen, überwiegen im Fallbeispiel zum Flussgebietsmanagement Anreize „von oben“.

Treiber für die Governance-Regime an der schleswig-holsteinischen Westküste	
IKZM in der Region Uthlande	Flussgebietsmanagement im Eider-Einzugsgebiet
Hohe Sensitivität gegenüber Umweltgefahren Regionale Wettbewerbsfähigkeit erhalten / stärken Engagement lokaler Akteure (Promotoren) Förderung durch ländliche Agrarpolitik	Einführung der WRRL Veränderungswillige Wasserwirtschaftsverwaltung Konflikt über die Leitung der Arbeitsgruppen Ressourcenstarke Wasser- und Bodenverbände

Tab.47: Treiber für die Governance-Regime an der schleswig-holsteinischen Westküste.

Neben den positiven Effekten und Wirkungen, die aus den veränderten Governance-Regimen hervorgehen, zeigen die Fallstudien, dass partizipative und dialogbasierte Governance-Formen äußerst voraussetzungsvoll sind und daher keineswegs einen handlungs- oder zahlungsunfähigen Staat ersetzen können. So bietet zwar die Anwendung informeller Instrumente deutliche Leistungsgewinne (z.B. hinsichtlich der Akzeptanz von Politik und ihrer Umsetzungschancen), sie sind jedoch auf zusätzliche staatliche Ressourcen und die Kopplung an formelle Verfahren angewiesen, damit sie ihre Wirkungen entfalten können. Es ist also vor einer allzu hoffnungsvollen und unkritischen Rhetorik zu warnen, die den Wandel räumlicher Steuerung ausschließlich positiv darstellt (Gewinn an Selbststeuerung, Demokratiegewinn oder erhöhter Effektivität). Denn auf Freiwilligkeit und Kooperation beruhende Akteursnetzwerke sind nur begrenzt in der Lage, Raum- und Umweltkonflikte zu lösen und nicht zuletzt ist es auch nur bedingt ihre Aufgabe. In gewisser Weise ist nämlich die Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein und die abwartende Haltung der staatlichen Akteure im Politikfeld IKZM auch das Eingeständnis, dass das politisch-administrative System die zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure braucht, um die anspruchsvollen Ziele zu erreichen.

7.2 Folgerungen

Neue Governance-Regime durch Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechtes?

IKZM und die WRRL stehen beispielhaft für das europäische Gemeinschaftsrecht im Umweltbereich, das auf eine Veränderung von Governance (in Küstenräumen und Flussgebieten) abzielt. Um festzustellen, ob diese Veränderungen auch auf regionaler Ebene nachweisbar sind, wurden zwei Fallstudien empirisch untersucht – die Region Uthlande und das Flussgebietsmanagement im Eider-Einzugsgebiet. Die Analysen zeigen, dass zum Teil erhebliche Veränderungen der Governance-Regime festzustellen sind, sie aber nur teilweise direkt auf gemeinschaftsrechtliche Impulse zurückgeführt werden können: Die Bildung der Region Uthlande stellt zunächst einen Bottom-up-Prozess dar; weitere wichtige Impulse für ein integriertes Management auf regionaler Ebene gingen von einem staatlichen Förderprogramm des ländlichen Raums (Regionen Aktiv) aus. Zur Veränderung des Governance-Regimes in der Region Uthlande haben folglich sowohl lokale Akteure als auch Akteure der Bundesebene beigetragen. Die IKZM-Empfehlung der EU und die nationale IKZM-Strategie hatten hingegen keine nachweisbaren Effekte.¹⁵⁹ Aus diesem Grund ist dieses Governance-Regime eher als Regionsbildung zu bezeichnen.

Obwohl die WRRL einen engen legislativen Rahmen aufweist, verlief der Umsetzungsprozess auch in diesem Fall nicht geradlinig top-down, wie zunächst angenommen werden könnte. Es zeigte sich, dass in der Flussgebietseinheit Eider bereits vor der Umsetzung der WRRL Runde Tische zur Verbesserung der Gewässerqualität etabliert wurden, Erfahrungen mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie sowie der Ausweisung von Naturschutzgebieten führten zu veränderten Steuerungsmustern und die gut organisierten und ressourcenstarken Wasser- und Bodenverbände forderten eine Beteiligung an der Umsetzung der WRRL ein. Insofern ist auch in diesem Fallbeispiel die Entstehung des neuen Governance-Regimes nicht auf Anreize einer einzigen Koordinations-sphäre oder Handlungsebene zurückzuführen. Vielmehr handelt es sich in beiden Fallbeispielen um ein Wechselspiel von Einflüssen (vgl. Abb.46.). Tendenziell überwiegen beim Flussgebietsmanagement staatliche Einflüsse durch formelle Regelungen, insofern ist dieses Governance-Regime eher Ausdruck einer Regionalisierung. In der Region Uthlande dominieren Prozesse der Selbstorganisation, die von regionalen Akteuren unterschiedlicher Koordinationssphären getragen werden.

¹⁵⁹ Anfang März 2010 wurde bekannt, dass das Innenministerium Schleswig-Holstein einen Wettbewerb für IKZM-Modellprojekte auslobt. Ursprünglich war geplant den Wettbewerb für alle Küstenbundesländer zu öffnen, da die zur Verfügung stehenden Mittel vom Bund stammen (BMU und UBA). Dies scheiterte jedoch an der länderübergreifenden Kooperation (mündl. Auskunft W. Hülsmann am 04.03.2010). Grundsätzlich zeigt diese Arbeit, dass das Wettbewerbsprinzip ein gutes Instrument ist, um regionale Potenziale zu fördern. Damit aber Mitnahmeeffekte vermieden werden, ist die Rahmensteuerung von hoher Bedeutung. Um IKZM strategisch und flächendeckend umzusetzen ist ein Wettbewerb nur als punktuell und eher kurzfristiges Anreizinstrument geeignet, das zwingend in übergeordnete Steuerungsansätze mit klaren Zielen eingebunden werden muss.

Hingegen konnten von der europäischen IKZM-Empfehlung, der nationalen IKZM-Strategie und den IKZM-Grundsätzen des Landes Schleswig-Holstein keine direkten Wirkungen abgeleitet werden.

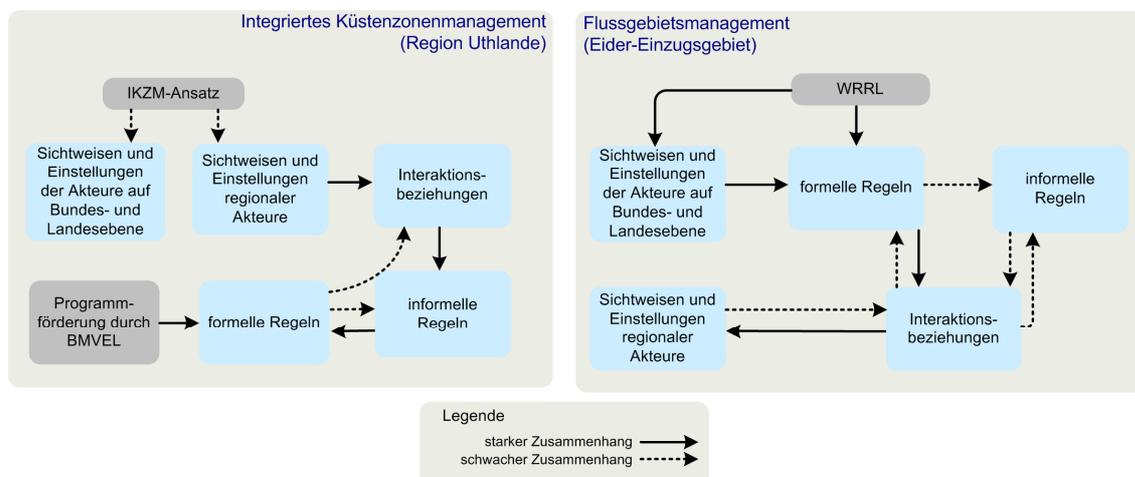


Abb.46: Herausbildung von Governance-Regimen in der Region Uthlande und im Flussgebiet der Eider.

Misst man nun das IKZM-Konzept und die WRRL an den eigenen Ansprüchen, ein integriertes Management etablieren zu wollen (strategisches und territoriales Management in Küstenräumen¹⁶⁰ und kohärentes Management in Flussgebieten¹⁶¹), so ergibt sich folgende abschließende Betrachtung: Die WRRL wurde in Schleswig-Holstein strategisch für eine Umgestaltung der Governance im Wassersektor genutzt. Hingegen gehen aus der IKZM-Empfehlung und deren zurückhaltenden Umsetzung auf nationaler und subnationaler Ebene kaum Effekte hervor, wodurch das Ziel eines strategischen und flächendeckenden IKZM-Prozesses noch fern ist.

Davon abgesehen kann die Frage, ob das kollektive Handeln der Akteure zu neuen Handlungsräumen führte, eindeutig bejaht werden: Beide analysierten Fallstudien sind also Beispiele für Regionalisierungen, die durch das kollektive Handeln von Akteuren vorgenommen werden. Mit der Arbeit wurde gezeigt, wie das geltende europäische Umweltrecht im Feld des IKZM und der WRRL sowie deren nationale und subnationale Umsetzung auf das raumbezogene Handeln von Akteuren wirken.

Nutzen der Governance-Perspektive für die Analyse von IKZM und FGM

Die Befunde der Studie zeigen, dass die entstandenen Governance-Regime in der schleswig-holsteinischen Westküste nicht auf rein staatliche Politikdurchsetzung (Top-down-Umsetzung des europäischen Gemeinschaftsrechts zu IKZM und FGM) beruhen. Daher können die Fallstudien auch nicht ausschließlich aus steuerungstheoretischer Perspektive beschrieben und analysiert werden, vielmehr geht es um „die wie auch immer zustande gekommene Regelungsstruktur und ihre Wirkung auf das Handeln der ihr unterworfenen Akteure“ (Mayntz 2004: o.S.). Folglich war es notwendig, eine Governance-Perspektive, die sowohl Akteure als auch Institutionen umfasst, einzunehmen.

Governance wurde als Begriff eingeführt, der alle Formen kollektiver Koordinierung und Steuerung erfasst. Dies erwies sich als ein zweckmäßiger Zugang, weil damit das Zusammenwirken von hierarchischen und kooperativen Steuerungsformen, von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie von formellen und informellen Instrumenten gezielt untersucht werden konnte. So gelang eine konzeptionelle Verknüpfung der planerischen Ansätze (Raum- und Umweltplanung) mit eher weichen Formen der Steuerung in Akteursnetzwerken. Dadurch wurde eine Beschränkung

¹⁶⁰ So nachzulesen im Vorschlag der EU 2000 für ein IKZM (Europäische Kommission 2000a: 10f. (KOM 2000 547 endg.).

¹⁶¹ So nachzulesen in der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG (EG-WRRL)).

auf das formelle System oder auf informelle Prozesse der Verständigung zwischen Akteuren in Kooperationsnetzwerken und deren Erfolgsfaktoren vermieden. Als anschlussfähig an diese Überlegungen erweist sich die Theorie, dass Räume erst durch das Handeln von Akteuren konstruiert werden. Insofern präsentiert die Untersuchung aktuelle Beispiele für eine raumbezogene Governance.

Ausblick und offene Fragen

Die Umsetzung von IKZM und der WRRL befindet sich in einem relativ frühen Stadium. Daraus ist der Forschungsbedarf abzuleiten, die Umsetzungsprozesse auch zukünftig aus raumwissenschaftlicher Sicht begleitend zu evaluieren. Gerade bei der Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein ist völlig offen, ob die Gremien (Flussgebietsbeiräte und Arbeitsgruppen) über den gesamten Zeitraum der Umsetzung erhalten bleiben. Nicht nur weil vorwiegend ehrenamtliche Akteure an dem Prozess beteiligt sind, deren Engagement womöglich abnimmt, sondern auch weil einige Akteure/Akteursgruppen unter Umständen aus strategischen Gründen von der exit-option Gebrauch machen. Ähnlich offen ist die Weiterentwicklung der Regionalen Partnerschaft Uthlande, deren Finanzierung derzeit zwar gesichert ist, aber schon das nächste Programm zur Förderung der regionalen Ebene könnte andere Governance-Regime stimulieren und damit auch auf Integriertes Management in Küstenregionen einwirken. Zudem ist in künftigen Arbeiten die Politikumsetzung im europäischen Mehrebenensystem auch an den erzielten Umweltwirkungen zu messen.

Beide Fallstudien weisen darauf hin, dass die medienübergreifenden Steuerungsansätze der EU bereits auf europäischer, aber auch auf nationaler Ebene hohe Ansprüche an die Politikintegration stellen. Diesbezüglich ist zu prüfen, wie unterschiedliche Handlungs- und Politikfelder stärker zusammenarbeiten können (zum Beispiel folgende europäische Generaldirektionen: Umwelt – MARE – Regionalpolitik – Agrarpolitik). Gerade die gemeinsame Agrarpolitik, die über 40% des EU-Haushaltes verfügt, beeinflusst die Raumentwicklung und die Gewässerqualität erheblich. Möglicherweise ist durch eine bessere Abstimmung der EU-Politiken auch das Finanzierungsproblem unter dem sowohl die Umsetzung von IKZM als auch die Umsetzung der WRRL leidet zu beheben.

Hinsichtlich der Weiterentwicklung von IKZM ist nach wie vor nicht entschieden, ob die Europäische Union noch eine IKZM-Richtlinie erlassen wird, die zu spezifischen nationalen und subnationalen Umsetzungsprozessen führen würde. Weitere Wechselwirkungen und zu klärende Fragen werden sich durch die Umsetzung der MSRL und ihren Bezug zur WRRL und zur HWRL im Bereich der Integrierten Meerespolitik ergeben. Diesbezüglich ist unter anderem aus juristischer und raumplanerischer Sicht zu prüfen, wie künftig mit den vielfältigen Integrationsanforderungen umgegangen werden soll und welchen Stellenwert die maritime Raumplanung dabei hat.

Für den Küstenraum ist auch die Anpassung an den Klimawandel ein aktuelles Querschnittsthema, das sowohl für IKZM-Prozesse als auch indirekt bei der Umsetzung der WRRL und der HWRL eine Rolle spielt. Bereits heute beschäftigen sich beide dargestellten Governance-Regime in Schleswig-Holstein mit den Folgen des Klimawandels und möglichen Anpassungsstrategien. In künftigen Arbeiten wäre zu fragen, welches Potential diese bestehenden Strukturen und Verfahren haben, um Kernaufgaben zur Anpassung an den Klimawandel zu übernehmen.

8 Literatur- und Quellen

8.1 Literatur

- Adam, B. & T. Wiechmann (1999): Vorwort. In: Adam, B. & Wiechmann, T. (Hrsg.): Neue Formen regionaler Kooperation für eine nachhaltige Entwicklung - diskutiert am Beispiel des Bundeswettbewerbes "Regionen der Zukunft". IÖR-Texte. S. 1-4. Dresden.
- Adamaschek, B. & M. Pröhl (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh.
- Albers, G. (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. RaumPlanung. Vol. 61. S. 97-103.
- Albrecht, F. (1993): Strategisches Management der Unternehmensressource Wissen. Bern.
- Altrock, U., S. Güntner & C. Kennel (2004): Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Altrock, U., Güntner, S., Huning, S. & Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. S. 187-207. Berlin.
- Andresen, G. (2007): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie - Schleswig-Holstein. Vortrag gehalten an der FH Rendsburg.
- Arbter, K., M. Handler, E. Purker, G. Tappeiner & R. Trattnigg (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien.
- Argyris, C. & D. Schön (1999): Die Lernende Organisation: Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart.
- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.] (1994): Wassergütewirtschaft und Raumplanung. Probleme der Zusammenarbeit und Lösungsansätze. Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Forschungs- und Sitzungsberichte Nr. 192. Hannover.
- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2001): Stellungnahme einer Expertengruppe der ARL zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. ARL Nachrichten 3/2001. Hannover. S. 1-2.
- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung [Hrsg.] (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): Wir leben regional. Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Positionspapiere aus der ARL. Hannover.
- Arndt, O., H. Dirks & T. Koch (2004): Die Wattenmeerregion: Eine sozio-ökonomische Analyse. Prognos. Bremen.
- Arnstein, S.R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners. Vol. 35. Iss. 4. S. 216-224.
- Aschke, M. (2002): Kommunikation, Koordination und soziales System. Theoretische Grundlagen für die Erklärung von Kultur und Gesellschaft. Stuttgart.
- Atkins (2004): River Basin Planning and Integrated Coastal Zone Management. European Environmental Agency. Bristol.
- Axelrod, R. (2000): Die Evolution der Kooperation. München.

- Ballnus, F. (2004): Die Küstenagenda 21 als Instrument zum Erreichen nachhaltiger Raumentwicklungen in den Küstenzonen der Ostsee. In: Schernewski, G. & Dolch, T. (Hrsg.): *Geographie der Meere und Küsten - Coastline Reports 1*. S. 195-200. Warnemünde.
- Bandelow, N. (2003a): Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. In: Meier, M.L., Hurlmann, A., Nullmeier, F., Pritzlaff, T. & Wiesner, A. (Hrsg.): *Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze in der Politikforschung*. S. 98-121. Opladen.
- Bandelow, N. (2003b): Policy Lernen und politische Veränderungen. In: Schubert, K. & Bandelow, N. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. S. 289-326. München.
- Beckmann, P., D. Fürst & F. Scholles (2001): Das System der räumlichen Planung in Deutschland. In: Fürst, D. & Scholles, F. (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*. S. 36-53. Dortmund.
- Beierle, T.C. & J. Cayford (2002): *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*. Washington DC.
- Belfiore, S., M. Balgos, B. McLean, J. Galfre, M. Blaydes & D. Tesch (2003): *A reference guide on the use of indicators for integrated coastal management*. UNESCO. Paris, Frankreich.
- Belfiore, S., J. Barbieri, R. Bowen, B. Cicin-Sain, C. Ehler, C. Mageau, D. McDougall & R. Siron (2005): *A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management*. Intergovernmental Oceanographic Commission. IOC Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. Paris.
- Benecke, G. & N. Sauerland (2006): *Wasser will Platz - die koordinierende Kompetenz der Raumplanung. Garten + Landschaft*. www.gartenlandschaft.de. Zugriff am 01.06.2008
- Benecke, G., Z. Branovic & A. Draude (2008): *Governance und Raum. Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Verräumlichung von Governance*. SFB Governance Working Paper Series. DFG Sonderforschungsbereich 700. *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Berlin.
- Benz, A. (1991): Umverteilung durch Verhandlungen? - Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*. Vol. 2. Iss. 1. S. 46-75.
- Benz, A. (1994): *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden.
- Benz, A. (2001): *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*. Oldenburg.
- Benz, A. (2004a): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Kapital? In: Benz, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. S. 11-28. Wiesbaden.
- Benz, A. (2004b): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik. *DISP*. Vol. 157. S. 4-10.
- Benz, A. (2004c): Steuerung regionaler Entwicklung durch Wettbewerb. In: Müller, B., Löb, S. & Zimmermann, K. (Hrsg.): *Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst*. S. 117-138. Wiesbaden.
- Benz, A. (2005): Governance. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. S. 404-408. Hannover.
- Benz, A. & D. Fürst (2002): Policy Learning in Regional Networks. *European Urban and Regional Studies*. London. Vol. 9. Iss. 1. S. 21-35.

- Benz, A. & D. Fürst (2003): Region – "Regional Governance" – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B. & Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen zur regionalen Strategie. S. 11-66. Gütersloh.
- Benz, A., S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis [Hrsg.] (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden.
- Benz, A., S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (2007a): Einleitung. In: Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. S. 9-25. Wiesbaden.
- Benz, A. & A. Meincke (2007b): Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. Endbericht der Module 3 und 4: Regionalwissenschaftliche Theorieansätze und Analyse der Governance Strukturen. Hagen.
- Bergmann, E. & P. Jakubowski (2001): Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb. Informationen zur Raumentwicklung. Vol. 8. S. 465-479.
- Bertelsmann-Stiftung [Hrsg.] (2004): Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Gütersloh.
- Berthoin Antal, A. & M. Dierkes (2000): Organizational Learning: Where do we stand? Where do we want to go? WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Berthoin Antal, A. & M. Dierkes (2002): Organisationslernen und Wissensmanagement: Überlegungen zur Entwicklung und zum Stand des Forschungsfeldes. Forschungsschwerpunkt Technik-Arbeit-Umwelt. Schriftenreihe der Abteilung 'Organisation und Technikgenese'. WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Beyer, J. (2005): Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. Zeitschrift für Soziologie. Vol. 34. Iss. 1. S. 5-21.
- Bischoff, A., K. Selle & H. Sinnig (1995): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund.
- BMELV Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2009 bis 2012. Bonn.
- BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2001): Der Wassersektor in Deutschland. Methoden und Erfahrungen. Berlin.
- BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [Hrsg.] (2005): Umweltpolitik. Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bestandsaufnahme 2004 in Deutschland. Berlin.
- BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006): Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland. Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement. Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und UBA (Umweltbundesamt) (2006a): Umweltpolitik. Wasserwirtschaft in Deutschland. Teil 1 - Grundlagen. Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit) und UBA (Umweltbundesamt) [Hrsg.] (2006b): Umweltpolitik. Wasserwirtschaft in Deutschland. Teil 2 - Gewässergüte. Berlin.

- BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2008): Nationale Strategie für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere. Vom Bundeskabinett genehmigt am 1.10.2008. Berlin.
- BMVEL Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft [Hrsg.] (2005): Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft. Berlin.
- Böcher, M. & S. Tränker (2007): Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. Endbericht des Moduls 5: Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen. Georg-August-Universität Göttingen. Göttingen.
- Bohnet, I. (1997): Kooperation und Kommunikation. Eine ökonomische Analyse individueller Entscheidungen. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften. Band 98. Tübingen.
- Borrini-Feyerabend, G., M. Taghi Farvar, J.C. Nguingiri & V. Awa Ndangang (2000): Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating and Learning-by-Doing. IUCN International Union for Conservation of Nature. Yaoundé, Cameroon.
- Bosecke, T. (2005): Vorsorgender Küstenschutz und Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) an der deutschen Ostseeküste. Strategien, Vorgaben und Defizite aus Sicht des Raumordnungsrechts, des Naturschutz- und europäischen Habitatschutzrechts sowie des Rechts der Wasserwirtschaft. Schriftenreihe Natur und Recht 6. Berlin.
- Brand, K.-W. [Hrsg.] (2002): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen - eine kritische Diskussion. Berlin.
- Brand, K.-W., E. Christ, A. Heimerl, A. Rau, G. Warsewa & Mitarbeit von BAUM Consult GmbH (2001): Bedingungen institutioneller Stabilisierung lokaler Agenda 21-Prozesse. MPS Münchner Projektgruppe für Sozialforschung, Universität Bremen, ZWE Arbeit und Region & BAUM Consult. München, Bremen.
- Brand, K.-W. & V. Fürst (2002): Sondierungsstudie: Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit - Eine Exploration des Forschungsfelds. In: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen - eine kritische Diskussion. S. 15-109. Berlin.
- Braun, D. (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung. Opladen.
- Bray, D., N. Stelljes, I. Grossmann & S. Rau (2007): Perspektiven für deutsche Küstenregionen aus Sicht von Verwaltung und regionalen Interessenvertretern. GKSS Forschungszentrum Geesthacht. Geesthacht.
- Breuer, R. (2007): Praxisprobleme des deutschen Wasserrechts nach der Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie. Natur und Recht. Vol. 29. S. 503-513.
- Brockmann, C. (2003): Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union untersucht am Beispiel der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Universität Heidelberg. Heidelberg.
- Brunnengräber, A., K. Dietz, B. Hirschl & H. Walk (2004): Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. IÖW Institut für ökologische Wirtschaftsforschung. Diskussionspapier des IÖW. Berlin.
- Bruns, A. (2007a): Leuchtturm-Projekte und IKZM-Councils. Ergebnisse einer Befragung während der IKZM-Konferenz. ARL Nachrichten. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Heft 3. S. 44-45.

- Bruns, A. (2007b): ‚Leuchtturm-Projekte‘ und ‚IKZM-Councils‘: Stand und Perspektiven von IKZM in Deutschland. Ergebnisse einer Befragung im Juli 2007. unveröffentlichter Arbeitsbericht. Geesthacht.
- Burbridge, P. (2000): Lessons from the EU Demonstration Programme: Sectoral and territorial co-operation. In: Gee, K., Kannen, A. & Sterr, H. (Hrsg.): Integrated Coastal Zone Management: What Lessons for Germany and Europe? FTZ Westküste. Bericht Nr. 21. S. 40-45. Büsum.
- Chevalier, J.M. (2006): Social Analysis CLIP. Social Analysis Systems (SAS). Online im Internet: <http://www-sas-pm.com/>. [Stand: 23.01.2007].
- Commission on Global Governance (1995): Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. Sonderband der Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn.
- Cooke, B. & U. Kothari (2001): Participation: The New Tyranny. London, New York.
- Czada, R. (2001): Kooperation als Entdeckungsverfahren. Überlegungen zum Innovationspotenzial assoziativen Handelns. In: Frick, S., Penz, R. & Weiß, J. (Hrsg.): Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb. S. 133 -168. Marburg.
- CZMS Coastal Zone Management Subgroup (1990): Strategies for adaptation to sea-level rise. IPCC Response Strategies Working Group. Rijkswaterstaat - Ministry of Transport Public Works and Watermanagement. The Hague.
- CZMS Coastal Zone Management Subgroup (1992): Global Climate Change and the Rising Challenge of the Sea. IPCC Response Strategies Working Group. Rijkswaterstaat - Ministry of Transport Public Works and Watermanagement. The Hague.
- Czybulka, D. (2000): Ist die nationale Rechtsordnung auf ein IKZM vorbereitet? Zeitschrift für geologische Wissenschaften. Vol. 28. Iss. 6. S. 683-696.
- Danielzyk, R. (2005): Informelle Planung. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 465-469. Hannover.
- Daschkeit, A. (2001): "Das viele Reden bringt doch nichts.!" Kommunikation über Nachhaltigkeit zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit. In: Fischer, A. & Hahn, G. (Hrsg.): Vom schwierigen Vergnügen einer Kommunikation über die Idee der Nachhaltigkeit. S. 83-99. Frankfurt/Main.
- Daschkeit, A. (2004a): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) – sozial-ökologische Perspektiven und Fallstudien. Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät, Geographisches Institut. Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel.
- Daschkeit, A. (2004b): Integriertes Küstenzonenmanagement – Planungsansatz für nachhaltige Küstenentwicklung. In: Gönnert, G., Graßl, H., Kelleter, D., Kunz, H., von Storch, H. & Sündermann, J. (Hrsg.): Klimaänderung und Küstenschutz. S. 313-322. Hamburg.
- Deutscher Bundestag Drucksache 16/7415 (2007): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung seeverkehrsrechtlicher, verkehrsrechtlicher und anderer Vorschriften mit Bezug zum Seerecht. 16. Wahlperiode 05. 12. 2007.
- Dickhaut, W., A. Schwark & K. Franke (2006): Fließgewässerrenaturierung heute. Auf dem Weg zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Hamburg.
- Dietz, T., N. Dolsak, E. Ostrom & P.C. Stern (2003): The Drama of the Commons. In: Elinor Ostrom, Thomas Dietz, Nives Dolšak, Paul C. Stern, Stonich, S. & Weber., E.U. (Hrsg.): Committee on the Human Dimensions of Global Change. The Drama of the Commons. S. 3-35. Washington, DC.

- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Dissertation TU Berlin. Berlin, Leske + Budrich.
- Diller, C. (2003): "Regionalentwicklung durch neue Kooperationen – von wem und für wen?" Standort 27(2): 79-84.
- Diller, C. (2005): Regional Governance by and with government: Die Rolle staatlicher Rahmensetzung und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung. Habilitationsschrift TU Berlin. Berlin.
- DIN 4049 (1992): Hydrologie. Grundbegriffe. Berlin.
- Dryzek, J.S. (2000): Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations. New York.
- Dubs, R., D. Euler, J. Rüegg-Stürm & C. Wyss [Hrsg.] (2004): Einführung in die Managementlehre. Band 1. Bern.
- Durner, W. & R. Ludwig (2008): Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltrechtsetzung? Natur und Recht. Vol. 30. S. 457-467.
- Durner, W. (2009): Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms. Natur und Recht. Vol. 31. S. 77-85.
- Easton, D. (1965): A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs.
- Ecologic - Institute for International and European Environmental Policy & Institute for European Environmental Policy (IEEP) (2002): EU Environmental Governance: A Benchmark of Policy Instruments. Belgian Federal Department of the Environment Ministry for Public Health, Food Chain Security & Environment (Hrsg.).
- Edler, J. (2008): Was bringt die Föderalismusreform? Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement in der Odermündungsregion. IKZM-Oder Berichte 49. Warnemünde.
- Egner, H. (2006): Autopoiesis, Form und Beobachtung - Moderne Systemtheorie und ihr möglicher Beitrag für eine Integration von Human- und Physiogeographie. Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft. 148. Jahrgang. S. 92-108.
- Egner, H. (2007): Überraschender Zufall oder gelungene wissenschaftliche Kommunikation: Wie kam der Klimawandel in die aktuelle Debatte? GAIA. Vol. 4. S. 250-254.
- Egner, H. (2008): Gesellschaft, Mensch, Umwelt – beobachtet. Ein Beitrag zur Theorie der Geographie. Erdkundliches Wissen. Bd. 145. Stuttgart.
- Elbe, S.K. [Hrsg.] (2006): Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006. Übergreifende Auswertung des Teil 2 der Abschlussberichte Regionen Aktiv. Autorenteam: SPRINT: Elbe, S., Langguth F., ÖAR Regionalberatung: Lukesch, R., Payer, H., Rabenau, J., Universität Göttingen: Tränkner, S. & Böcher, M. Darmstadt.
- Elster, J. (1991): Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante. Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe. Working Paper No. 4. University of Chicago. Chicago.
- Erbguth, W. (2005): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) und deutsche Küstenbundesländer – rechtlicher Untersuchungsbedarf. Natur und Recht. Rostock. Vol. 27. S. 6.
- Erbguth, W., A. Vandrey & J. Edler (2007): Integration der Küstengewässer: Wasserrahmenrichtlinie und IKZM. In: Schernewski, G., Glaeser, B., Scheibe, R., Sekścińska, A. & Thamm, R. (Hrsg.): Coastal development: The Oder estuary and beyond. Coastline Reports 8. S. 129-139. Warnemünde.

- EUREK (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der europäischen Union. Europäische Kommission. Luxemburg.
- Europäische Gemeinschaft (2002): Empfehlung des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa. (2002/413/EG). Brüssel.
- Europäische Gemeinschaft (2008): Europa SCADPlus: Einheitliche Europäische Akte. Online im Internet: http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_de.htm. [Stand: 18.05.2008].
- Europäische Kommission (1986): Mitteilung der Kommission an den Rat "Integrierte Raumplanung in Küstengebieten: Rolle in der Umweltpolitik der Gemeinschaft" KOM (86) 571 endg.
- Europäische Kommission (1995): Mitteilung der Kommission an den Rat "Über das integrierte Management von Küstengebieten" KOM (95) 511 endg.
- Europäische Kommission (1999a): Schlußfolgerungen aus dem Demonstrationsprogramm der Europäischen Kommission zum integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM). Generaldirektion Umwelt. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- Europäische Kommission (1999b): Eine Europäische Strategie für das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM). Allgemeine Prinzipien und politische Optionen. Generaldirektionen Umwelt. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- Europäische Kommission (2000a): Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung des integrierten Küstenzonenmanagements in Europa. KOM (2000) 545 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel.
- Europäische Kommission (2005a): Thematische Strategie für den Schutz und den Erhalt der Meeresumwelt. KOM (2005) 504 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission (2005b): Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Richtlinie) KOM(2005) 505 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007a): Bericht an das europäische Parlament und den Rat: Bewertung des integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) in Europa. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ergebnisse der Konsultation zur Europäischen Meerespolitik.
- Europäische Kommission (2007c): WFD: Introduction and overview. Online im Internet: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm. [Stand: 06.08.07].
- Europäische Kommission (2007d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union - Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG. KOM(2007) 128 endg. Brüssel.

- Europäische Kommission (2007e): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine integrierte Meeresspolitik für die Europäische Union. KOM(2007) 574 endg. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission: Fahrplan für die maritime Raumordnung: Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze in der EU. KOM(2008) 791 endg. Brüssel.
- Europäisches Parlament (1996): Bericht über eine Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über das integrierte Management von Küstengebieten. Ausschuss für Umweltfragen. Straßburg.
- Europäisches Parlament (2007): Arbeitsdokument zu institutionellen und rechtlichen Auswirkungen der Anwendung der Instrumente des „Soft law“. Rechtsausschuss.
- European Commission (2007): Towards Sustainable Water Management in the European Union. First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC, (COM(2007) 128 final). Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels.
- EU WFD CIS Working Group (2002a): Common Implementation Strategy. Participation. Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. EU Working Group Water Framework Directive. Brüssel.
- EU WFD CIS Working Group (2002b): Public Participation Techniques. Anhang 1: Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die WRRL. Luxembourg.
- EU WFD CIS Working Group (2002c): Inspiring examples of public participation in water management projects. Annex 2 of CIS Guidance Document Public Participation in WFD. Luxembourg.
- EU WFD CIS Working Group (2002d): Leitfaden zur Identifizierung und Ausweisung von erheblich veränderten und künstlichen Wasserkörpern. Kopenhagen.
- EU WFD CIS Working Group (2003): Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC). Guidance Document No 11. Planning Processes. Communities, E. Luxembourg.
- Feindt, P.H. (2001): Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt am Main.
- Feindt, P.-H. (2002): Politik der Nachhaltigkeit und funktionale Differenzierung. In: Brand, K.-W. (Hrsg.): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen - eine kritische Diskussion. S. 161-178. Berlin.
- Feindt, P.H. & J. Newig (2005): Politische Ökonomie von Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Nachhaltigkeitskontext. Probleme und Forschungsperspektiven. In: Feindt, P.H. & Newig, J. (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Ökologie und Wirtschaftsforschung. S. 9-40. Marburg.
- Fichter, H. & T. Moss (2004): Regionaler Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: Dombrowsky, I., Wittmer, H. & Rauschmayer, F. (Hrsg.): Institutionen in Naturschutz und Ressourcenmanagement – Beiträge der Neuen Institutionenökonomik. S. 72-86. Leipzig.
- Fichter, H. (2003): Vom Naturraum zum politischen Handlungsraum: Neue Governanceformen in veränderten Raumkontexten. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungs-

- raum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlicher Perspektive. S. 177-209. Münster.
- Fietkau, H.-J. (1996): Kommunikationsmuster und Kommunikationserwartungen in Mediationsverfahren. In: van den Daele, W. & Neidhardt, F. (Hrsg.): Kommunikation und Entscheidung. WZB-Jahrbuch 1996. S. 275-296. Berlin.
- Finke, L. (2003): Formen künftiger Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumplanung. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. S. 321-342. Münster.
- Finke, L. (2005): Wasserrahmenrichtlinie. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 1276-1283. Hannover.
- Finke, L. & B. Jessel (2003): Einführung in das Schwerpunktthema: Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. UVP-Report. Vol. 17 (3+4). S. 104.
- Fisahn, A. (2004a): Funktionswandel der Beteiligungsrechte. UfU – Themen und Informationen. Vol. 56/57. Iss. 1+2/2004. S. 22 ff.
- Fisahn, A. (2004b): Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind - Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention. Zeitschrift für Umweltrecht. Iss. 3/04. S. 136-140.
- Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge [Hrsg.] (2008): Integrierte Entwicklungsstrategie (IES) für die Lokale Aktionsgruppe (LAG) AktivRegion Eider-Treene-Sorge. Bewerbung zur Anerkennung als AktivRegion.
- Fock, H. & K. Ricklefs (1996): Die Eider – Veränderungen seit dem Mittelalter. In: Lozán, J.L. & H. Kausch [Hrsg.]. Warnsignale aus Flüssen und Ästuaren. Berlin. S. 39-43.
- Folke, C., S. Carpenter, T. Elmqvist, L. Gunderson, C. Holling & B. Walker (2002): Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations. *Ambio*. Vol. 31. Iss. 5. S. 434-440.
- Forester, J. (1999): *The Deliberative Practitioner. Encouraging participatory planning processes*. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, USA.
- Frerichs, T. (1998): Konflikte bei der Entwicklung von Naturschutzgebieten. Lösungsansatz Partizipation? Das Beispiel Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer. Diplomarbeit Fachbereich Politikwissenschaft der Universität Marburg. Marburg.
- Fürst, D. (2001a): Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neo-liberaler Marktwirtschaft. Institut für Landesplanung und Raumforschung. Universität Hannover. Hannover.
- Fürst, D. (2004a): Regional Governance. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. S. 45-64. Wiesbaden.
- Fürst, D. (2004b): Planungstheorie - die offenen Stellen. In: Altröck, U., Güntner, S., Huning, S. & Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. S. 239-255. Berlin.
- Fürst, D. (2005a): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. *DISP*. Vol. 163. Iss. 4. S. 16-27.
- Fürst, D. (2006): Regional Governance - ein Überblick. In: Kleinfeld, R., Plamper, H. & Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance. Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. S. 37-59. Göttingen.
- Fürst, D. (2007a): Planungskultur. *PND online*. Vol. 3. S. 1-15.

- Fürst, D. (2007b): Regional Governance. In: Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. S. 353-365. Wiesbaden.
- Fürst, D. & F. Scholles (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Handbücher zum Umweltschutz. Dortmund.
- Fürst, D. & J. Knieling (2002): Konsens-Gesellschaft und innovationsorientierte Entwicklung Neue Modelle der Wissensproduktion und -verarbeitung (Modus 2) am Beispiel der „Lernenden Region“. Institut für Landesplanung und Raumforschung. BMBF-Förderinitiative "Politik, Wissenschaft und Gesellschaft". Universität Hannover. Hannover.
- Fürst, D., A. Rudolph & K. Zimmermann (2003): Koordination in der Regionalplanung. Städte und Regionen in Europa. Band 13. Opladen.
- Gebhard, H., R. Glaser, U. Radtke & P. Reuber (2007): Kapitel 1: Räumliche Maßstäbe und Gliederungen - von global bis lokal. In: Gebhard, H., Glaser, R., Radtke, U. & Reuber, P. (Hrsg.): Geographie. Physische Geographie und Humangeographie. S. 4-39. München.
- Gee, K. (in Vorbereitung): The role of personal values, images of landscape and renewable energies in the acceptance of offshore wind farms on the North Sea coast of Schleswig-Holstein. Dissertation. Universität Göttingen. Göttingen.
- Gee, K., A. Kannen & H. Sterr (2000): Integrated Coastal Zone Management: What Lessons for Germany and Europe? Berichte aus dem Forschungs- und Technologiezentrum Westküste der Universität Kiel. FTZ Forschungs- und Technologiezentrum Westküste. Büsum.
- Gee, K., A. Kannen, B. Glaeser & H. Sterr (2003a): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM): Raumordnungsstrategien im Küstenbereich und auf dem Meer. Teil 1: Themen, Trends und Herausforderungen im Küstenraum. Berlin.
- Gee, K. & A. Kannen (2003b): Raumplanungsstrategien an der Küste und im Meer: Erste Ergebnisse der Bestandsaufnahme und Thesenpapier. In: Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Auf dem Weg zur nationalen Integrierten Küstenzonenmanagement-Strategie. Perspektiven der Raumordnung. Dokumentation des Workshops. Berlin, 23. und 24. Oktober 2003. S. 10-21.
- Gee, K., A. Kannen, B. Glaeser & H. Sterr (2004): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM): Raumordnungsstrategien im Küstenbereich und auf dem Meer. Eine Vision für die Küste: Raumordnung und IKZM als Instrumente für die nachhaltige Entwicklung der Küsten- und Meeresraumes. BMVBW Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, BBR Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Berlin.
- Gee, K., A. Kannen & K. Licht-Eggert (2006): Raumordnerische Bestandsaufnahme für die deutschen Küsten- und Meeresbereiche. Bericht Nr. 38. FTZ Forschungs- und Technologiezentrum Westküste. Büsum.
- Gelpke, N. (2007): Gebt der Meerespolitik ein Gesicht. Mare. H. 64. Onlineausgabe. o.S.
- Genosko, J. (1999): Netzwerke in der Regionalpolitik. Marburg.
- Genschel, P. & B. Zangl (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit. APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament". Berlin. Iss. 20-21/07. S. 10-16.

- GESAMP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection (1996): *The Contributions of Science to Integrated Coastal Management*. United Nations. Rom.
- Gethmann, C.F. (2005): Partizipation als Modus sozialer Selbstorganisation? Einige kritische Fragen. Reaktion auf H. Heinrichs. 2005. *Partizipationsforschung und nachhaltige Entwicklung*. GAIA. Vol. 14. Iss. 1. S. 32–33.
- Giddens, A. (1988): *Die Konstitution der Gesellschaft: Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Theorie und Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Gohl, C. (2004): Eine gut beratene Demokratie ist eine gut beratene Demokratie. Organisierte Dialoge als innovative Form der Politikberatung. In: Dagger, S., Greiner, C., Leinert, K., Meli, N. & Menzel, A. (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven*. S. 200-215. Wiesbaden.
- Grote, J.R. & B. Gbikpi (2002a): From Democratic Government to Participatory Governance. In: Grote, J.R. & Gbikpi, B. (Hrsg.): *Participatory Governance*. S. 17-34. Opladen.
- Grote, J.R. & B. Gbikpi [Hrsg.] (2002b): *Participatory Governance*. Opladen.
- Grotefels, S. & H. Schoen (2005): Beteiligungsverfahren. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. S. 87-89. Hannover.
- Gunderson, L.H., C.S. Holling & S.S. Light (1995): *Barriers Broken and Bridges Built: A Synthesis*. In: Gunderson, L.H., Holling, C.S. & Light, S.S. (Hrsg.): *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. S. 489-532. New York.
- Grabski-Kieron, U. (2007): Geographie und Planung ländlicher Räume in Mitteleuropa. In: Gebhardt, H., Glaser, R., Radtke, U. & Reuber, P. (Hrsg.): *Geographie. Physische Geographie und Humangeographie*. S. 602-615. München.
- Grabski-Kieron, U. (2008): Entwicklung ländlicher Räume - Gestaltungsauftrag an Politik und Planung. Konferenzvortrag: *Die Zukunft liegt auf dem Land*. 22. Januar 2008: Berlin.
- Grünewald, U. (2008): Voraussetzungen für eine erfolgreiche Flussgebietsbewirtschaftung: Klare einzugsgebietsbezogene Ursache-Wirkungs-Analysen und klares einzugsgebietsbezogenes Handeln. *KW - Korrespondenz Wasserwirtschaft*. Vol. 1. Nr. 8. S. 423-426.
- Gwosdz, M. (2004): *Umweltpolitik in der Europäischen Union: Die endlose Nachhaltigkeitsdebatte*. Rissener Einblicke. Iss. 04/05. S. 41-52.
- Hahne, U. (2002): Lokale Agenda als Basis nachhaltiger Regionalentwicklung – Dilemmata eines neuen Politiktypus. *Geographische Revue*. H. 2. S. 21-33.
- Hartz, A. (1999): Der Wettbewerb "Regionen der Zukunft" als Gestaltungsinstrument der Raumordnung? In: Adam, B. & Wiechmann, T. (Hrsg.): *Neue Formen regionaler Kooperation für eine nachhaltige Entwicklung– diskutiert am Beispiel des Bundeswettbewerbes „Regionen der Zukunft“*. IÖR-Texte. S. 55-59. Dresden.
- Haus, M., H. Heinelt, B. Egnert & C. König (2005): *Partizipation und Führung in der lokalen Politik. Modernes Regieren. Schriften zu einer neuen Regierungslehre*. Baden-Baden.
- Healey, P. (2005): Planning through Debate. The communicative turn in Planning Theory. In: Ehrbeck, H. & Selle, K. (Hrsg.): *Reviewing Planning Theory. Neuere englischsprachige Beiträge zur planungstheoretischen Diskussion*. S. 31-48. Aachen.
- Heesen, J. (2008): *Europarecht*. unveröff. Skript. Universität Frankfurt / Main.

- Heiland, S., M. Tischer, T. Döring, T. Pahl & B. Jessel (2003): Indikatoren zur Zielkonkretisierung und Erfolgskontrolle im Rahmen der Lokalen Agenda 21. UBA Umweltbundesamt. Berlin.
- Heinelt, H. (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. S. 27-44. Wiesbaden.
- Heinelt, H. (2006): Planung und Governance. Der Beitrag der Governance-Debatte zum Planungsverständnis. In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Bd. 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. S. 235-247. Dortmund.
- Heinrichs, H. (2005a): Herausforderung Nachhaltigkeit: Transformation durch Partizipation? In: Feindt, P.H. & Newig, J. (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Ökologie und Wirtschaftsforschung. S. 43-63. Marburg.
- Heinrichs, H. (2005b): Partizipationsforschung und nachhaltige Entwicklung. GAIA. Vol. 14/1. S. 30-31.
- Helmer, H. (2007): Die (neue) Rolle der Landwirtschaft bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie - Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. Standort. Berlin, Heidelberg. Vol. 31. S. 87-90.
- Hendler, R. (2005): Richtlinien der EU. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 985-990. Hannover.
- Héritier, A. (1993): Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft. S. 9-35. Opladen.
- Holler, M.J. & G. Illing (2005): Einführung in die Spieltheorie. Berlin.
- Holling, C.S. (1995): What Barriers? What Bridges? In: Gunderson, L.H., Holling, C.S. & Light, S.S. (Hrsg.): Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions. S. 3-34. New York.
- Holzinger, K., C. Knill & A. Schäfer (2002): European Environmental Governance in Transition? Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter [Hrsg.]: Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie. (Preprint). Bonn.
- Holzinger, K., C. Knill & A. Schäfer (2006): Rhetoric or Reality? 'New Governance' in EU Environmental Policy. European Law Journal. Vol. 12. S. 403-420.
- Holzwarth, F. & U. Bosenius (2002): Die Wasserrahmenrichtlinie im System des europäischen und deutschen Gewässerschutzes. In: von Keitz, S. & Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. S. 25-48. Berlin.
- Horn, J.H. (1996): Naturschutz und Küstenschutz! Gegenspieler? In: Umweltministerium, N. (Hrsg.): Internationale Küstenschutzkonferenz am 03. Juni 1996 in Cuxhaven - Perspektiven für 2010 - Tagungsband. S. 93-98. Hannover.
- Hosenfeld, F., D. Behrens, M. Lempert, A. Rinker, M. Trepel & A. Steingraber (2007): Entwicklung einer Maßnahmendatenbank für die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. http://umwelt.landsh.server.de/servlet/is/116860/14_Hosenfeld.ppt.
- Hosenfeld, F., D. Behrens, M. Lempert, A. Rinker & A. Steingraber (2009): Entwicklung einer Maßnahmendatenbank für die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Umweltbundesamt.

- Umweltinformationssysteme. Suchmaschinen und Wissensmanagement - Methoden und Instrumente. UBA Texte 01/2009. S. 107-118. Dessau.
- Hübler, K.-H. (2005): Materielle Vorgaben der Raumordnung. Grundsätze, Ziele, Erfordernisse. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 634-645. Hannover.
- Hurck, R., U. Raasch & M. Kaiser (2005): Wasserrahmenrichtlinie und Raumplanung - Berührungspunkte und Möglichkeiten der Zusammenarbeit. NNA Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz. Fließgewässerschutz und Auenentwicklung im Zeichen der Wasserrahmenrichtlinie - Kommunikation, Planung, fachliche Konzepte. NNA-Berichte 18/1. Schneverdingen.
- IBA – Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land (2005): Landschaften verwandeln. Empfehlungen am Beispiel dreier industriell gestörter Landschaften in Europa. Berlin.
- IEEP Institute for European Environmental Policy (2006): Drowning in Process? The Implementation of the EU's 6th Environmental Action Programme. EEB European Environmental Bureau. IEEP Report. Brussels.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2003): Integriertes Küstenzonenmanagement in Schleswig-Holstein - Rahmenkonzept. Kiel.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2007): Entwurf Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2009 für das Anhörungs- und Beteiligungsverfahren gemäß §7 Absatz 1 Landesplanungsgesetz. Stand 2007. Kiel.
- Innes, J. (1995): Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practise. Nachabdruck in: Ehrbeck, H. & Selle, K. (Hrsg.) (2005): Reviewing Planning Theory. Neuere englischsprachige Beiträge zur planungstheoretischen Diskussion. S. 51-62.
- Innes, J.E. (2004): Consensus Building: Clarifications for the Critics. Planning Theory. Vol. 3. S. 5-20.
- Institut Raum und Energie (2001): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) - Eine Strategie für Schleswig-Holstein. MLR Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein. Wedel.
- Institut Raum und Energie (2003): Regionales Entwicklungskonzept Nordfriesland - Regionalanalyse. Wedel.
- Institut Raum und Energie (2004): Regionales Entwicklungskonzept Nordfriesland - Handlungsrahmen. Wirtschaftsförderungsgesellschaft Nordfriesland mbH. Wedel.
- IOC (Intergovernmental Oceanographic Commission) (2006): A handbook for measuring the progress and outcomes of integrated coastal and ocean management. UNESCO. Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. Paris.
- Jacobitz, K. (1994): Sicherung der Gewässergüte als gemeinsame Aufgabe der Raumplanung und der Wasserwirtschaft. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Wassergütwirtschaft und Raumplanung. Probleme der Zusammenarbeit und Lösungsansätze. Hannover.
- Jänicke, M. (1986): Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München.
- Jänicke, M., P. Kunig & M. Stitzel (2000): Umweltpolitik. Bonn.
- Jänicke, M. & A. Volkery (2005): Umweltpolitik. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 1179-1185. Hannover.

- Jann, W. & K. Wegrich (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. S. 191-214. Wiesbaden.
- Jansen, D. (2000): Netzwerke und soziales Kapital. In: Weyer, J. (Hrsg.): Soziale Netzwerke - Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. S. 35-60. München.
- Jansen, D. (2007): Theoriekonzepte in der Analyse sozialer Netzwerke. Entstehung und Wirkungen, Funktionen und Gestaltung sozialer Einbettung. FÖV Discussion Papers. Nr. 39. Speyer.
- Jekel, H. (2002): Die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: von Keitz, S. & Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. S. 345-364. Berlin.
- Jöns, Heike (2003): Mensch-Umwelt-Beziehungen aus einer erweiterten Akteursnetzwerkperspektive. In: Meusburger, P. & T. Schwan. Humanökologie. Ansätze zur Überwindung der Natur-Kultur-Dichotomie. Stuttgart. S. 101-137.
- Kaika, M. & B. Page (2003): The EU Water Framework Directive: Part 1. European Policy-Making and the changing topography of lobbying. European Environment. Vol. 13. S. 314-327.
- Kampa, E., N. Kranz & W. Hansen (2003): Public Participation in River Basin Management in Germany. From borders to natural boundaries. Ecologic - Institute for International and European Environmental Policy. Report of workpackage 4 of the HarmoniCOP project. Berlin.
- Kannen, A. (2000): Analyse ausgewählter Ansätze und Instrumente zu integriertem Küstenzonenmanagement und deren Bewertung. Dissertation. Geographisches Institut. Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Kiel.
- Kannen, A. (2004): Holistic systems analysis for ICZM: The Coastal Futures Approach. In: Schernewski, G. & Dolch, T. (Hrsg.): Geographie der Meere und Küsten. Coastline Reports 1. S. 177-181. Warnemünde.
- Kastens, B. (2003): Die Wasserrahmenrichtlinie - neue Chancen durch horizontale Interaktion von Wasserwirtschaft und Naturschutz. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. S. 289-320. Münster.
- Kastens, B. (2007): Ermittlung von (Miss-)Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Agrarintensivregionen. Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Naturwissenschaften im Fachbereich Mathematik / Informatik der Universität Osnabrück. Osnabrück.
- Keim, K.-D. (1998): Nicht-Kooperation oder Zukunftsgestaltung durch neue Formen regionalen (Ver)Handelns. In: Kujath, H.-J. (Hrsg.): Strategien der regionalen Stabilisierung: Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes. S. 291-304. Berlin.
- Keim, K.-D. (2002): Steuerungstheoretische Grundlagen für Regionale Entwicklungskonzepte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. Hannover.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament'. Vol. S. 3-7.
- Keite, B. (2004): Die Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß EU-Wasserrahmenrichtlinie durch die Nichtregierungsorganisationen. NABU Naturschutzbund Deutschland. Berlin.

- Kern, K. & S. Bratzel (1994): Erfolgskriterien und Erfolgsbedingungen von (Umwelt-) Politik im internationalen Vergleich. Eine Literaturstudie. Forschungsstelle für Umweltpolitik. FFU Report. Freie Universität Berlin. Berlin.
- Kilper, H. (2000): Nachhaltige regionale Erneuerung: Erfahrungen mit dem Steuerungsmodell der Internationalen Bauausstellung Emscher Park. Informationen zur Raumentwicklung. Vol. 1. Iss. S. 51-58.
- King, G. (1999): EU Demonstration Program on ICZM. Participation in the ICZM Processes: Mechanisms and Procedures needed. Final Report. Brüssel. http://europa.eu.int/comm/environment/iczm/pdf/themb_rp.pdf. Zugriff am: 09.08.07
- Klabunde, S. (2003): Wissensmanagement in der integrierten Produkt- und Prozessgestaltung. Wiesbaden.
- Kleinfeld, R., H. Plamper & A. Huber (2006a): Regional Governance. Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen.
- Kleinfeld, R., H. Plamper & A. Huber (2006b): Regional Governance. Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen.
- Klein-Hitpaß, K., M. Leibenath & R. Knippschild (2006): Vertrauen in grenzüberschreitenden Netzwerken. Erkenntnisse aus dem deutsch-polnischen-tschechischen Kooperationsprojekt ENLARGE-NET. DISP. Vol. 164. Iss. 1. S. 1-22.
- Klimecki, R.G. (1999): Wissensmanagement. Wege zur intelligenten Organisation. Management Forschung und Praxis. Universität Konstanz. Konstanz.
- Klimecki, R.G., H. Laßleben & B. Riexinger-Li (1994): Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im öffentlichen Sektor. Management Forschung und Praxis. Universität Konstanz. Konstanz.
- Klocke, U. (2004): Folgen von Machtausübung und Einflussnahme für Wissenszuwachs und Effektivität in Kleingruppen. Institut für Psychologie. Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin.
- Knickel, K., R. Siebert, C. Ganzert, A. Dosch, S. Peter & S. Derichs (2004): Wissenschaftliche Begleitforschung des Pilotprojektes "Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft". Ergebnisse der Begleitforschung 2002-2003. Abschlussbericht. IfLS Institut für Ländliche Strukturforschung. Goethe-Universität Frankfurt. Frankfurt.
- Knieling, J., D. Fürst & R. Danielzyk (2001): Warum «kooperative Regionalplanung» leicht zu fordern, aber schwer zu praktizieren ist. DISP. Vol. 145. S. 41-50.
- Knieling, J. & T. Weick (2005): Regionale Entwicklungskonzepte. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 928-933. Hannover.
- Knill, C. (2005). Entwicklungen innerhalb der EU. Umweltpolitik. Informationen zur politischen Bildung. Heft 287. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn: 62-68.
- Knill, C. & A. Lenschow (1999). Governance im Mehrebenensystem: Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation in der europäischen Umweltpolitik. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter. Bonn.
- Knopp, G.-M. (2002): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie - Neue Verwaltungsstrukturen und Planungsinstrumente im Gewässerschutzrecht. Konferenzbeitrag für: 26. wissenschaftliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V.: 89-117. Leipzig.

- Knopp, G.-M. (2005): Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf dem weiteren Weg des wasserrechtlichen Vollzugs in Deutschland. *Zeitschrift für Umweltrecht*. Vol. 11. S. 505-510.
- Knopp, L. (2005): Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. *Zeitschrift für Umweltrecht*. Vol. 6. S. 281-284.
- Knothe, B. (2003): Ansätze für eine nachhaltige und vorsorgende Wasserwirtschaft in der Region. Fallstudie zur Organisation der Abwasserwirtschaft im Elbe – Mulde – Einzugsgebiet. Universität Lüneburg. Lüneburg.
- Koch, L.A. (2005): Kooperative Politikformen in der Umweltpolitik – Eine Einordnung und Bewertung am Beispiel der Chemikalienregulierung. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Universität Göttingen. Göttingen.
- Köppel, J., W. Wende, A., Herberg, R., Wolf, R., Nebelsieck & K. Runge (2006): Naturschutzfachliche und naturschutzrechtliche Anforderungen im Gefolge der Ausdehnung des Raumordnungsregimes auf die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone. Umweltforschungsplan 2004. Forschungskennziffer 804 85 017 K2. Endbericht Mai 2006. Bundesamt für Naturschutz. Berlin.
- Kooiman, J. (2002): Governance. A Social-Political Perspective. In: Grote, J.R. & Gbikpi, B. (Hrsg.): *Participatory Governance*. S. 71-95. Opladen.
- Korf, B. (2005): Partizipation als Tyrannei? Reaktion auf zwei Beiträge zum Thema „Partizipation“ in *GAIA* 14/1 (2005). *GAIA*. Vol. 14. Iss. 3. S. 224-226.
- Koschitz, P. & H.E. Arras (1990): Kommunikation in der Raumplanung: ein alter Hut? *DISP*. Vol. 103. S. 35-40.
- Koßmagk-Stephan, K. & M. Stock (2000): Der Nationalpark und seine Entwicklung im Wattenmeer – Gibt es einen Königsweg? Landesamt für den Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer. Tönning.
- Krappweis, S. (o.J): Formelle und informelle Instrumente der Raumplanung. Online im Internet: http://planung-tu-berlin.de/Profil/Formelle_und_Informelle_Planungen.htm. [Stand: 21.06.2006].
- Krauss, W. (2007): Küstenforschung: Ethnologie einer Wissenslandschaft. GKSS Forschungszentrum Geesthacht. Geesthacht.
- Krauss, W. & E.M. Döring (2003): Zwischen Globalismus und Populismus: Die Debatte um die Anmeldung des Wattenmeers als UNESCO-Welterbe. E. Martin Döring, Gunther H. Engelhardt, Feindt, P.H. & Oßenbrügge, J. *Stadt – Raum – Natur. Die Metropolregion als politisch konstruierter Raum*. Hamburg.
- Krüger, T. (2007): Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. *PNDonline*. Iss. IV/2007. Online im Internet: http://www.planung-neudenken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline%20%202007_krueger.pdf. [Stand: 10.05.2008].
- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. *Raumforschung und Raumordnung*. H.3: 230-243.
- Kunz, W. & H. Rittel (1972): *Die Informationswissenschaften: Ihre Ansätze, Probleme, Methoden und ihr Ausbau in der Bundesrepublik Deutschland*. München, Wien.
- Lamnek, S. (1993b): *Qualitative Sozialforschung*. Bd. 2. Methoden und Techniken. Weinheim.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (ohne Jahr): Schleswig-Holstein Portal. Online im Internet: <http://www.schleswig-holstein.de>. [Stand: 17.11.2007].

- Lange, B. (2005): Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Art. 14 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL): Die Interessenslage des NABU. In: Naturschutz, A.T.A.f. (Hrsg.): Fließgewässerschutz und Auenentwicklung im Zeichen der Wasserrahmenrichtlinie - Kommunikation, Planung und fachliche Konzepte. NNA-Berichte 18/1. S. 25-30. Schneverdingen.
- Lange, J. (2005): Braucht es Intermediäre Organisationen bei der Bürgerbeteiligung in der Wasserwirtschaft? Konferenzbeitrag für: 3. Regionaler Wassertag am 17. März 2005. Bürgerbeteiligung in der Wasserwirtschaft. Am 17. März 2005. Freiburg.
- LANU Schleswig-Holstein (2008): Wirkungsabschätzung der im ersten WRRL-Bewirtschaftungszeitraum 2010-2015 geplanten Maßnahmen zur Verringerung der Nährstoffeinträge aus der Flussgebietseinheit in die Nordsee. Verfasser im LANU M. Trepel. Flintbek.
- LAWA Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (1996): Nationale Gewässerschutzkonzeption - Aktuelle Schwerpunkte. Online im Internet: <http://www.lawa.de/pub/kostenlos/-ww/Gewschutzkonzept.pdf>. [Stand: 13.04.2007].
- LAWA Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (2001): Handlungskonzept zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. <http://www.lawa.de/lawaroot/pub/kostenlos/wrrl/Handlungskonzept.pdf>.: Zugriff am 13.04.2007.
- Leggewie, C. (2006): Deliberative Politik. Modebegriff oder neuer Regierungsstil. In: Kamps, K. & Nieland, J.-U. (Hrsg.): Regierung und Kommunikation. Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und gouvernementales Kommunikationsmanagement - Trends, Vergleiche, Perspektiven. S. 21-53. Köln.
- Leggewie, C. (2007): Politikfeldanalyse. www.leggewie.de/material/Politikfeldanalyse.ppt. [Stand: 14.01.2007]
- Lemos, M.C. & A. Agrawal (2006): Environmental Governance. Annual Review of Environment and Resources. Vol. 31. S. 297-325.
- Lichtenberg, T.J. (2003): Kooperation in der Regionalplanung - Effizienzanalyse des Regionalen Entwicklungskonzeptes der Insel Rügen. Dissertation. Geographisches Institut. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Liebrenz, F. (2003): Erwartungen an eine nationale IKZM-Strategie aus Sicht der Länder. Schleswig-Holstein. In: Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Auf dem Weg zur nationalen Integrierten Küstenzonenmanagement-Strategie. Perspektiven der Raumordnung. Dokumentation des Workshops. Berlin, 23. und 24. Oktober 2003. S. 31-33.
- Link, P.M. (2000): Gefährdungspotentiale von Ölverschmutzungen durch Schiffshavarien in der Nordsee dargestellt am Beispiel der Amoco Cadiz und der Pallas. Diplomarbeit im Fach Geographie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Kiel.
- Linscheidt, B. (2000): Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik. Eine theoretische Einordnung. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut. Umweltökonomische Diskussionsbeiträge. Universität zu Köln. Köln.
- Luhmann, N. (1968): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. Stuttgart. 4. Auflage (2000).
- Malek, T. & L. Hilkermeier (2003): Überlegungen zur Bedeutung organisationaler Lernansätze in der und für die Politikwissenschaft. In: Meier, M.L., Hurrelmann, A., Nullmeier, F., Pritzlaff, T. & Wiesner, A. (Hrsg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse. S. 78-97. Opladen.

- Malik, F. (2006): Strategie des Managements komplexer Systeme. Ein Beitrag zur Management-Kybernetik evolutionärer Systeme. (9. Auflage). Bern, Stuttgart, Wien.
- Mayntz, R. (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. SRU Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Materialien zur Umweltforschung. Wiesbaden.
- Mayntz, R. & F.W. Scharpf (1995): Der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus. Mayntz, R. & Scharpf, F.W. Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. S. 39-72. Frankfurt am Main, New York.
- Mayntz, R. (2004a): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. S. 65-76. Wiesbaden.
- Mayntz, R. (2004b): Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. MPIfG Working Paper. Köln.
- Mayring, P. (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Forum Qualitative Sozialforschung. Vol. 1, Nr. 2. <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2384>. 20 Absätze. [Stand: 06.09.2007].
- Mayring, P. (2001): Kombination und Integration qualitativer und quantitativer Analyse. Forum Qualitative Sozialforschung. Vol. 2, Nr. 1. <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-01/1-01mayring-d.htm>. [Stand: 06.09.2007].
- Mechel, F. & M. Reese (2003): Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee im Überblick. Zeitschrift für Umweltrecht. Vol. 5. S. 321-329.
- Mehde, V. (2006): Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management. Public Policy and Administration. Vol. 21. S. 60 - 81.
- Meier, D. (1996): Besiedlungsgeschichte in den Flussmündungsgebieten am Beispiel der Eider und Elbe. In: Lozán, J.L. & H. Kausch [Hrsg.]. Warnsignale aus Flüssen und Ästuaren. Berlin. S. 19-23.
- Meier, M.L., A. Hurrelmann, F. Nullmeier, T. Pritzlaff & A. Wiesner (2003): Einleitung: Kann Politik lernen? In: Meier, M.L., Hurrelmann, A., Nullmeier, F., Pritzlaff, T. & Wiesner, A. (Hrsg.): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse. S. 7-22. Opladen.
- Meier, M.L., A. Hurrelmann, F. Nullmeier, T. Pritzlaff & A. Wiesner (2003): Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse. Opladen.
- Michelsen, G. (2005): Nachhaltigkeitskommunikation: Verständnis - Entwicklung - Perspektiven. In: Michelsen, G. & Godemann, J. (Hrsg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. S. 25-41. München.
- Michelsen, G. & J. Godemann [Hrsg.] (2005): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. München.
- Mieg, H.A. & M. Näf (2005): Experteninterviews (2. Aufl.). ETH Zürich. Institut für Mensch-Umwelt-Systeme (HES). Zürich.
- Miggelbrink, Judith (2002): Der gezähmte Blick. Zum Wandel des Diskurses über „Raum“ und „Region“ in humangeographischen Forschungsansätzen des ausgehenden 20. Jahrhunderts, Beiträge zur Regionalen Geographie. Vol. 55: Institut für Länderkunde. Leipzig.

- MLR Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2001): Generalplan Küstenschutz. Integriertes Küstenschutzmanagement in Schleswig-Holstein 2001. Kiel.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2002): Einheitliche europäische Gewässerschutzpolitik. Vorbereitung der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. Bericht des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein. Kiel, 11. März 2002
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2007a): Stand der Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Kiel.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2007b): Online im Internet: www.wasser.sh. [Stand: 25.05.2008].
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2008a): Entwurf des Bewirtschaftungsplans nach Art. 13 der Richtlinie 2000/60/EG für die Flussgebietseinheit Eider. Stand: 22.12.2008. Kiel.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2008b): Infobrief zur EU-Wasserrahmenrichtlinie 2/2008. S. 12.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2008c): Entwurf des Maßnahmenprogramms (gem. Art. 11 EG-WRRL bzw. § 36 WHG) der Flussgebietseinheit Eider (FGE Eider). Stand 22.12.2008. Kiel.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2008d): Erläuterungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. Inanspruchnahme von Ausnahmen gemäß Artikel 4, Abs. 4-7 WRRL. Entwurf. Stand 15.12.2008. Kiel.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Schleswig-Holstein (2008e): Erläuterungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. Maßnahmenplanung. Kiel.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Schleswig-Holstein (2008f): Erläuterungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. Durchführung von Untersuchungen zur Kosteneffizienz und Prioritätensetzung für Maßnahmen in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Schleswig-Holstein (2008g): Erläuterungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. Flächenbedarf und Umgang mit Flächen bei der Entwicklung von Fließgewässern und Seen. Kiel.
- MLUR Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Schleswig-Holstein (2008h): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. Hinweise zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen gemäß Art. 9 WRRL. Kiel.
- Möllenkamp, S. (2007): Der Weg zum Flussgebietsmanagement. Standort. Vol. 31. S. 71-77.
- Mohaupt, V., J. Rechenberg, S. Richter, D. Schulz & R. Wolter [Hrsg.] (2010): Gewässerschutz mit der Landwirtschaft. Dessau.
- Moss, T. (2003a): Das Flussgebiet als Handlungsraum - Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven. IRS Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. Münster.
- Moss, T. (2003b): Schlussfolgerungen: Regionale Prozesse der Institutionenbildung. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. S. 343-363. Münster.

- Moss, T. (2003c): Solving Problems of 'Fit' at the Expense of Problems of 'Interplay'? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Framework Directive. In: Breit, H., Engels, A., Moss, T. & Troja, M. (Hrsg.): How Institutions Change. Perspectives on Social Learning in Global and Local Environmental Contexts. S. 85-121. Opladen.
- Moss, T. (2003d): Raumwissenschaftliche Perspektiverweiterung zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. S. 21-44. Münster.
- Moss, T. (2003e): Induzierter Institutionenwandel ‚von oben‘ und die Anpassungsfähigkeit regionaler Institutionen: Zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. S. 127-176. Münster.
- Moss, T. (2006): Anforderungen an die Zusammenarbeit von Wasserwirtschaft und Raumplanung bei der Umsetzung der WRRL. Konferenzbeitrag für: Wasserwirtschaft und Raumentwicklung. Berlin.
- Mostert, E., C. Pahl-Wostl, Y. Rees, B. Searle, D. Tabara & J. Tippett (2007): Social Learning in European River-Basin Management: Barriers and Fostering Mechanisms from 10 River Basins. Ecology and Society. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art19/>. Vol. 12. S. 1-16.
- MRKO Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung. Berlin.
- Müller, B., S. Löb & K. Zimmermann (2004): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden.
- MUNL Ministerium für Umwelt Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (1999): Regeneration der Fließgewässer - Investitions- und Förderprogramm. Programm zur Umsetzung der Empfehlungen zum integrierten Fließgewässerschutz. Kiel.
- MUNL Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (2001): Einheitliche europäische Gewässerschutzpolitik. Vorbereitung der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MUNL Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft des Landes Schleswig-Holstein (2004): Flussgebietseinheit Eider - Bericht über die Analysen nach Artikel 5 der Richtlinie 2000/60/EG. Kiel.
- Muro, M. (2002): Zur Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung von wasserwirtschaftlichen Planungen in Deutschland. Diplomarbeit. Studiengang Landschaftsplanung. TU Berlin. unveröffentl., Berlin.
- Muro, M., V. Hartje, A. Klaphake, W. Scheumann, A. Fisahn, I. Ober & K. Pile (2006a): Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach Art. 14 EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit. UBA Umweltbundesamt. Dessau.
- Muro, M., I. Ober & W. Scheumann (2006b): Zielgruppenermittlung und Zielgruppenanalyse für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Flussgebietsmanagement - Ein Leitfaden für die Praxis. UBA Umweltbundesamt. Dessau.
- Neumann, M. (2000): Communicate this! Does Consensus lead to Advocacy and Pluralism? Journal of Planning Education and Research. Vol. 19. S. 343-350.

- Newig, J. (2005a): Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Hintergründe, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht. Vol. 4. Iss. 28. S. 469-512.
- Newig, J. (2005b): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-)politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität. In: Feindt, P.H. & Newig, J. (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. S. 89-116. Marburg.
- Newig, J. (2007): Gewässerschutz am Runden Tisch - am Beispiel der Gebietskooperationen in Niedersachsen. Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz. NNA-Berichte 20. Jahrgang Heft 1. Integration von Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz - Bilanz der Umsetzung, Konfliktpotentiale und Lösungsansätze. S. 92-99. Schneverdingen.
- Nischwitz, G., R. Molitor & S. Rohne (2001): Local und Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung. IFÖW Institut für ökologische Wirtschaftsförderung. Wuppertal, Berlin.
- Nisipeanu, P. (2008): Tradition oder Fortentwicklung? Wasserrecht im UGB. Natur und Recht. Vol. 30. S. 87-97.
- Nölting, B. (2004): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus und institutionelle Steuerung. BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung. Steuerung und Transformation. Überblick über theoretische Konzepte und in den Projekten der sozial-ökologischen Forschung. Diskussionspapier 01. Berlin.
- OECD (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance. OECD-Bericht über die Politik für den ländlichen Raum. Paris.
- Oels, A. (2002): Warten aufs Christkind. Zehn Jahre Lokale Agenda. Politische Ökologie. Vol. 20. S. 46-49.
- Olsen, S.B. (2000): Educating for the governance of Coastal Ecosystems. The Dimensions of the Challenge. Ocean & Coastal Management. Vol. 43. S. 331-341.
- Olsen, S.B. (2001): Inventing Governance Systems that respond to coastal ecosystem change. In: von Bodungen, B. & Turner, R.K. (Hrsg.): Science and integrated coastal management. Dahlem Workshop Report. S. 327-339. Berlin.
- Olsen, S.B. (2003): Frameworks and indicators for assessing progress in Integrated Coastal Management Initiatives. Ocean & Coastal Management. Vol. 46. S. 347-361.
- Olson, M. (1968): Die Logik kollektiven Handelns. Tübingen.
- Olsson, P., C. Folke & F. Berkes (2004): Adaptive Co-management for Building Resilience in Social-Ecological Systems. Environmental Management. Vol. 34. Iss. 1. S. 75-90.
- Oßenbrügge, J. (1983): Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung. Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raumes auf der Grundlage anglo-amerikanischer Forschungsansätze. Dissertation. Hamburger Geographische Studien. H. 40.
- Osterburg, B. & T. Runge [Hrsg.] (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer: eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft. Landbauforschung. Völkenrode. Sonderheft 307. Braunschweig.
- Osthorst, W. & H. Lange (2007): Zwischen Nachhaltigkeit und Regional Governance: Planungsprozesse für Großprojekte als Gegenstand für integriertes Küstenzonenmanagement. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung. Jg. 18. Vol. 1. S. 79-96.

- Ostrom, E. (1991): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action.* Cambridge.
- Ott, K. (2009): Leitlinien einer starken Nachhaltigkeit. Ein Vorschlag zur Einbettung des Drei-Säulen-Modells. *GAIA*. Vol. 18/1. S. 25-28.
- Paasi, A. (2002): Place and region: regional worlds and words. *Progress in Human Geography*. Vol. 26. S. 802-811.
- Page, B. & M. Kaika (2003): The EU Water Framework Directive: Part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance. *European Environment*. Vol. 13. S. 328–343.
- Pahl-Wostl, C. (2006): The Importance of Social Learning in Restoring the Multifunctionality of Rivers and Floodplains. *Ecology and Society*. 11(1). <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art10/>. Zugriff am: 12.09.2007.
- Parson, E.A. & W.C. Clark (1995): Sustainable Development as Social Learning: Theoretical Perspectives and Practical Challenges for the Design of a Research Program. In: Gunderson, L.H., Holling, C.S. & Light, S.S. (Hrsg.): *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. S. 428-460. New York, USA.
- Payer, H. (2002): *Wieviel Organisation braucht das Netzwerk? Entwicklung und Steuerung von Organisationsnetzwerken mit Fallstudien aus der Cluster- und Regionalentwicklung.* Dissertation Fakultät für Kulturwissenschaften - Doktoratsstudium Organisationsentwicklung. Universität Klagenfurt. Klagenfurt.
- Pfaffenbach, C. (2007): Methoden qualitativer Feldforschung in der Geographie. In: Gebhardt, H., Glaser, R., Radtke, U. & Reuber, P. (Hrsg.): *Geographie. Physische Geographie und Humangeographie*. S. 157-164. München.
- Piaget, J. (1985): *Meine Theorie der geistigen Entwicklung.* Frankfurt.
- Pickaver, A.H., C. Gilbert & F. Breton (2004): An indicator set to measure the progress in the implementation of integrated coastal zone management in Europe. *Ocean & coastal management*. Vol. 47. S. 449-462.
- Pielen, B. (2007a): Ökonomie in der EG-Wasserrahmenrichtlinie. *Standort*. Vol. 31. S. 78-82.
- Pielen, B. (2007b): Ökonomische Aspekte der EG-Wasserrahmenrichtlinie: eine Erfolgsstory? Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz. *NNA-Berichte 20. Jahrgang Heft 1. Integration von Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz - Bilanz der Umsetzung, Konfliktpotentiale und Lösungsansätze.* Schneverdingen.
- Plamper, H. (2006): Regional Governance: eine Managementaufgabe! In: Kleinfeld, R., Plamper, H. & Huber, A. (Hrsg.): *Regional Governance*. Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. S. 359-424. Göttingen.
- Poitras, J., R. Bowen & J. Wiggin (2003): Challenges to the use of consensus building in integrated coastal management. *Ocean and Coastal Management*. Vol. 46. Iss. 5. S. 391-405.
- Probst, G.J.B. & B.S.T. Büchel (1994): *Organisationales Lernen – Wettbewerbsvorteil der Zukunft.* Wiesbaden.
- Prognos AG (2009): *Ergebnisprotokoll vom 24. Juni 2009. Konzeption & Umsetzung eines länderübergreifenden IKZM-Kooperationsprozesses. Vierte Sitzung des Projektbeirates.* Berlin.
- Pusch, C. (2004): Alles im Fluss? Europäische Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein. *NABU Magazin*. Vol. 3. S. 4-7.

- Pusch, C. (2008): Chance genutzt? Umsetzung der WRRL aus Sicht des Naturschutzes in Schleswig-Holstein. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C47622591_L20.pdf.
- Pütz, M. (2006): Regional Governance in der räumlichen Planung. In: Kleinfeld, R., Plamper, H. & Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance. Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. S. 1-52. Göttingen.
- Pütz, M. & J. Rehner (2007): Macht in konfliktreichen Großprojekten der Stadtentwicklung. Revitalisierung des Hafens Puerto Madero in Buenos Aires. DISP. Vol. 171. Iss. 4. S. 36-49.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1992): Entschließung des Rates vom 25. Februar 1992 zur künftigen Gemeinschaftspolitik hinsichtlich der europäischen Küstengebiete. Abl. 92/C 59/01. Brüssel, Belgien.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1994): Entschließung des Rates vom 6. Mai 1994 zu einer Gemeinschaftsstrategie für ein integriertes Management der Küstengebiete. Abl. 94/C 135/02. Brüssel.
- Ratter, B.M.W. (2002): Bevölkerungsbeteiligung und Umweltschutz im Wattenmeer. Geographische Rundschau. Vol. 12. S. 16-20.
- Regionale Partnerschaft Uthlande e.V. (2004): Halbzeitbericht der Modellregion Uthlande im Wettbewerb Regionen Aktiv. Wyk auf Föhr.
- Regionale Partnerschaft Uthlande e.V. (2005a): Region Uthlande. Das volle Programm 2002-2005. Wyk auf Föhr.
- Regionale Partnerschaft Uthlande e.V. (2005b): Abschlussbericht Regionen Aktiv. Das Erreichte aufzeigen – den Steuerungsansatz bewerten. Teil 1: Den Steuerungsansatz bewerten. Wyk auf Föhr.
- Regionale Partnerschaft Uthlande e.V. (2006): Abschlussbericht Regionen Aktiv. Das Erreichte aufzeigen – den Steuerungsansatz bewerten. Teil 2: Das Erreichte aufzeigen. Wyk auf Föhr.
- Region Uthlande (2006): Regionskonzept 2006 / 2007. Unternehmenskonzept der Region Uthlande. Regionales Kernthemakonzept 2006/2007. Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. ohne Ort.
- Reinhardt, M. (2005): Die "strategische" Umweltprüfung im Wasserrecht - Ein Beitrag zur fortschreitenden Prozeduralisierung im umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren. Natur und Recht. Vol. 27. S. 499-504.
- Reinhardt, M. (2008a): Der neue europäische Hochwasserschutz. Natur und Recht. Vol. 30. S. 468-473.
- Reinhardt, M. (2008b): Das Kostendeckungsprinzip in der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie und seine Umsetzung im deutschen Recht, GWF Wasser/Abwasser Vol. 1. S. 41-45.
- Renn, O. (2005a): Technikakzeptanz: Lehren und Rückschlüsse der Akzeptanzforschung für die Bewältigung des technischen Wandels. Technikfolgenabschätzung. Theorie und Praxis. Vol. 14. Iss. 3. S. 29-38.
- Renn, O. (2005b): Partizipation - ein schillernder Begriff. Reaktion auf drei Beiträge zum Thema „Partizipation“: H. Heinrichs. 2005. GAIA 14/1: 30 -31, C. F. Gethmann. 2005. GAIA 14/1: 32-33 und B. Korf. 2005. GAIA 14/3: 224-226. GAIA. Vol. 14. S. 227-228.
- Renn, O. (2006): Participatory processes for designing environmental policies. Land Use Policy. Vol. 23. S. 34-43.

- Renn, O. & T. Webler (1994): Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik. Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge. In: OIKOS - Umweltökonomische Studenteninitiative an der Hochschule St. Gallen (Hrsg.): Kooperationen für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln. S. 11-52. Chur, Zürich.
- Reuber, P. (1999): Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. Erdkundliches Wissen Bd. 131. Stuttgart.
- Reuber, P. & G. Wolkersdorfer (2007): Politische Geographie. In: Gebhard, H., Glaser, R., Radtke, U. & Reuber, P. (Hrsg.): Geographie. Physische Geographie und Humangeographie. S. 751-770. München.
- Reuter, W. (2000): Zur Komplementarität von Diskurs und Macht in der Planung. DISP. Zürich. Vol. 141. S. 4-16.
- Reuter, W. (2004): Planung und Macht - Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatisches Modell von Planung. In: Altröck, U., Güntner, S., Huning, S. & Peters, D. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Planungsrundschau 10. S. 57-78. Berlin.
- Rheingans-Heintze, A. (2004): Lokale Akteursnetzwerke als lernende Organisationen - Analysen am Beispiel von "Lokale Agenda 21"-Prozessen. München.
- Risse, T. & U. Lehmkuhl (2007): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament". Berlin. Iss. 20-21/07. S. 3-9.
- Ritter, E.-H. (2007): Strategieentwicklung heute. Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). PND online. Vol. 1. S. 1-12.
- Röhring, A. (2003): Institutionelle Interaktionen zwischen landwirtschaftlicher Flächennutzung und Gewässerschutz. In: Moss, T. (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. S. 237-288. Münster.
- Rüegg-Stürm, J. (2004): Das neue St. Galler Management-Modell. In: Dubs, R., Euler, D., Rüegg-Stürm, J. & Wyss, C. (Hrsg.): Einführung in die Managementlehre. Band 1. S. 65-134. Bern.
- Runkel, P. (2005): Fachplanungen, raumwirksame. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 281-289. Hannover.
- Rupprecht Consult & International Ocean Institute (2006): Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe. Final Report. Köln.
- Sabatier, P. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. S. 116-148. Opladen.
- Salafsky, N., R. Margoluis & K. Redford (2001): Adaptive Management: A Tool for Conservation Practitioners. Biodiversity Support Program. WWF World Wildlife Fund. Washington D.C.
- Salomon, M. (2007a): Auf dem Weg zur nachhaltigen Nutzung der Meere? Zum Grünbuch für eine europäische Meerespolitik. GAIA. Vol. 16. Iss. 2. S. 110-114.
- Salomon, M. (2007b): Ein kritischer Blick auf die Meeresschutzstrategie. In: Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie [Hrsg.]: 16. Meeresumweltsymposium. 13-14. Juni 2006. S. 23-26. Hamburg.
- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

- Scherer, R. (2005): Good Governance - Erfolgsfaktoren und Stolpersteine. Online im Internet: www.oeaar.at/OEAR_LuStextra_RegionalGovernance_Scherer_2005_321KB.pdf. [Stand: 09.02.2008].
- Schimank, U. (2007): Elementare Mechanismen. In: Benz, A., Lütz, S., Schimank, U. & Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. S. 29-45. Wiesbaden.
- Schimank, U. (2004): Der akteurszentrierte Institutionalismus. In: Gabriel, M. (Hrsg.): Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie. S. 287-302. Wiesbaden.
- Schimank, U. & R. Werle (2000): Einleitung: Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. In: Werle, R. & Schimank, U. (Hrsg.) Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt/Main.
- Schläger-Zirlik, P. (2003): Der Ansatz der lernenden Region in der Stadt- und Regionalentwicklung. Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Universität Bayreuth. Bayreuth.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006): Bericht der Landesregierung. Nordseekooperationen. Drucksache 16/953. Kiel.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2008): Maritimer Aktionsplan Schleswig-Holstein. Drucksache 16/2113. Kiel.
- Schleupner, C. & P.M. Link (2008): Eiderstedt im Spannungsfeld zwischen Naturschutz- und Agrarpolitik – Entwicklung eines methodischen Ansatzes für ein nachhaltiges Ressourcenmanagement. Working Paper. Forschungsstelle Nachhaltige Umweltentwicklung (FNU)-168. Hamburg.
- Schmidt, A. (o. J.): Endo-Management. Online im Internet: <http://www.wissensnavigator.com/interface4/management/endo%2Dmanagement/>. [Stand: 21.03.2007].
- Schmidt, E., J. Kaether, P. Dehne & H. Behrens (2002): Managementleitfaden für regionale Kooperation. UBA Umweltbundesamt. Berlin.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (1998): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Schmitter, P.C. (1997): Defining, Explaining and, then, using the Concept of 'Governance'. European University Institute. Florence, Italy.
- Schmitter, P.C. (2002): Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context"? In: Grote, J.R. & Gbikpi, B. (Hrsg.): Participatory Governance. S. 51-70. Opladen.
- Schmitz, G. (2005): Regionalplanung. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 963-973. Hannover.
- Scholl & Dahm (2004): Regional- und Landesplanung - Informelle Verfahren. Online im Internet: http://www.isl.uni-karlsruhe.de/vrl/regionalplanung/ws_04_05/informelleverfahren.html [Stand: 16.10.2007].
- Scholl, W. (2004): Innovation und Information. Wie in Unternehmen neues Wissen produziert wird. Göttingen.
- Schreyögg, G. (1999): Organisation - Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Wiesbaden.
- Schridde, H. (2004): Der lernende Staat. Wissensmanagement an den Schnittstellen öffentlicher Leistungsprozesse. Konferenzbeitrag für: Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. Universität Konstanz. Konstanz.

- Schubert, H. (2004): Netzwerkmanagement - Planung und Steuerung von Vernetzung zur Erzeugung raumgebundenen Sozialkapitals. In: Müller, B., Löb, S. & Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. S. 177-200. Wiesbaden.
- Schuchardt, B. & M. Schirmer (2007): Land unter? Klimawandel, Küstenschutz und Risikomanagement in Nordwestdeutschland: die Perspektive 2050. München.
- Schuchardt, B., T. Bildstein, H. Lange, J. Lange, S. Pestke, W. Osthorst, M. Schirmer, D. Wille & G. Winter (2004a): Retrospektive Analyse größerer Planverfahren in der Küstenzone unter der Perspektive "IKZM-Tauglichkeit". Schernewski, G. & Dolch, T. Coastline Reports. Bremen.
- Schultz, M. (2006): Möglichkeiten und Grenzen eines Integrierten Küstenzonenmanagements als Instrument der räumlichen Planung. Dargestellt am Beispiel des Genehmigungsverfahrens für den Offshore-Windpark "Kriegers Flak". Diplomarbeit Fach Geographie. Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Kiel.
- Schulz von Thun, F. (1981): Miteinander reden - Störungen und Klärungen. Allgemeine Psychologie der Kommunikation. Reinbek.
- Schulz von Thun, F. (1999): Wie kommunizieren wir "richtig"? <http://www.schulz-von-thun.de/inter/wie.pdf>. [Stand 24. 04. 2007].
- SDN Schutzgemeinschaft Deutsche Nordsee (1998): Viel Lärm um nichts oder wie Schleswig-Holstein sein Nationalparkgesetz novelliert. [http://www.sdn-web.de/index.php?id=86&tx_ablinklist_pi1\[action\]=getviewclickedlink&tx_ablinklist_pi1\[uid\]=199&cHash=9243209742](http://www.sdn-web.de/index.php?id=86&tx_ablinklist_pi1[action]=getviewclickedlink&tx_ablinklist_pi1[uid]=199&cHash=9243209742) . Zugriff am: 08.11.2007
- Schomerus, T., Karsten Runge & G. Nehls (2007): Strategische Umweltprüfung für die Offshore-Windenergienutzung. Beitrag zum Tagungsbandder 2. Wissenschaftstage des Bundesumweltministeriums zur Offshore-Windenergienutzung 20.-21.Febr. 2007. Tagungsband der Technischen Universität Berlin. S. 1-11.
- Selle, K. (1991): Planung im Wandel: Vermittlungsaufgaben und kooperative Problemlösungen. DISP. Vol. 106. S. 34-44.
- Selle, K. (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. RaumPlanung. Vol. S. 237-242.
- Selle, K. (1997): Planung und Kommunikation. Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas. DISP. Iss. 129. S. 40-47.
- Selle, K. (2000a): Was? Wer? Wie? Warum? - Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund.
- Selle, K. (2004a): Kommunikation in der Kritik? In: Müller, B., Löb, S. & Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. S. 229-256. Wiesbaden.
- Selle, K. (2004b): Innovationen: Fragezeichen. Klärungsbedarf bei der Diskussion um und der Erzeugung von Neuerungen in der Planung. Planungsrundschau. Vol. 9. S. 44-59.
- Selle, K. (2007a): Wer? Was? Für wen? Wie? PNDonline. Vol. 2. S. 1-6.
- Selle, K. (2007b): Bürgerschaftliche Teilhabe in Quartier und Stadt: Anspruch und Wirklichkeiten. Oder: Es ist nicht alle Tage Sonntag. PND. Vol. 1. S. 1-9.
- Selle, K. [Hrsg.] (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden, Berlin.

- Senge, M.P. (1996): Die Fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation. Stuttgart.
- Shipman, B. & T. Stojanovic (2007): Facts, Fictions, and Failures of Integrated Coastal Zone Management in Europe. Coastal Management. Vol. 35. S. 375-398.
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. PNDonline. Iss. 4/2006. Online im Internet: http://www.planung-neu-denken.de/dokumente/siebel_lang.pdf. [Stand: 07.03.2008].
- Sinning, H. (2002): Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Planungsinstrumente am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. Fakultät für Architektur. RWTH Aachen. Aachen.
- Sinning, H. (2005): Planungskommunikation und Nachhaltigkeit in der Stadt-, Regional- und Umweltplanung. In: Michelsen, G. & Godemann, J. (Hrsg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. S. 274-286. München.
- Sinning, H. (2006): Urban Governance und Stadtentwicklung Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent. vhw FW. Iss. 1/Jan.-Febr.2006. S. 87-90.
- Sinz, M. (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 863-872. Hannover.
- SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen (1980): Umweltprobleme der Nordsee. Sondergutachten. Stuttgart.
- SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004a): Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Umweltgutachten. Berlin.
- SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004b): Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee. Sondergutachten. Berlin.
- SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen (2005): Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Berlin.
- SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen (2006): Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Meeresschutzstrategie – Rückzug aus der europäischen Verantwortung? Kommentar zur Umweltpolitik, Nr. 6. Berlin.
- SRU Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin.
- Staehele, W.H. (1999): Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. München.
- Stelkens, U. (2005): Von der umweltgerechten zur umweltbestimmten Planung - Gemeinschaftsrechtliche Zwänge zur anlassunabhängigen Umweltkartierung und ihre Auswirkungen auf das Planungsrecht. Natur und Recht. Vol. 6. S. 362-369.
- Sterr, H. (1998): Gefährdung der Küstenregionen. In: Lozán, J.L., Graßl, H. & Hupfer, P. (Hrsg.): Warnsignal Klima. Wissenschaftliche Fakten. S. 248-253. Hamburg.
- Sterr, H. (2007): Folgen des Klimawandels für Ozeane und Küsten. In: Endlicher, W. & Gerstengarbe, F.-W. (Hrsg.): Der Klimawandel. Einblicke, Rückblicke und Ausblicke. S. 86-97. Berlin.
- Stojanovic, T., R.C. Ballinger & C.S. Lalwani (2004): Successful integrated coastal management: measuring it with research and contributing to wise practice. Ocean & Coastal Management. Vol. 47. S. 273 - 298.
- Stojanovic, T. & N. Barker (2008): Improving governance through local Coastal Partnerships in the UK. Geographical Journal. Vol. 174. S. 344-360.

- Stratenwerth (2002): Die Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete. In: von Keitz, S. & Schmalholz, M. (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. S. 323-342. Berlin.
- Thierstein, A. (2002): Von der Raumordnung zur Raumentwicklung. Modeerscheinung oder Ausdruck neuer Akteure und Trends? DISP. Vol. 148. S. 10-18.
- Thrift, N.J. (1983): On the determination of social action in space and time. Environment and Planning D. Society and Space. Vol. 1. S. 23-57.
- Troeger-Weiss, G. (1998): Regionalmanagement. Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung. Augsburg.
- Turowski, G. (2005): Raumplanung (Gesamtplanung). In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 893-898. Hannover.
- Ulrich, H. (2001): Systemorientiertes Management. St. Gallen.
- Umweltausschuss des Schleswig-Holsteinischer Landtags (1996): Stenographischer Dienst und Ausschußdienst, Niederschrift des Umweltausschuß, 5. Sitzung am Mittwoch, dem 18. September 1996, im Sitzungszimmer 138 des Landtages. Kiel.
- Umweltbundesamt (2009): Daten zur Umwelt. Einträge von Nähr- und Schadstoffen. <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/>
- Unnerstall, H. (2000): Perspektiven der Wasserbewirtschaftung - institutionelle und materielle Aspekte der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: Brinktrine, R. (Hrsg.): Alte und neue Streitfragen im Bau-, Umwelt- und Telekommunikationsrecht. S. 189-220. Leipzig.
- van den Daele, W. & F. Neidhardt (1996): Regierung durch Diskussion. In: van den Daele, W. & Neidhardt, F. (Hrsg.): Kommunikation und Entscheidung. WZB-Jahrbuch 1996. S. 9-50. Berlin.
- van den Daele, W. (2005): Dialog als Verfahren. WZB-Mitteilungen. Berlin. Vol. 110. Iss. S. 20-22.
- von Hinüber, H. (2005): Geschichte der überörtlichen Raumplanung. In: ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. S. 384-393. Hannover.
- von Keitz, S. & P. Kessler (2008): Grenzen des Flussgebietsmanagements - Folgt die Wasserwirtschaft dem falschen Ansatz? KW - Korrespondenz. Vol. 7. S. 354-360.
- von Nicolai, H. (2004): Rechtliche Aspekte einer Raumordnung auf dem Meer. Informationen zur Raumentwicklung. Iss. 7/8. S. 491-498.
- von Prittwitz, V. (1996): Verhandeln im Beziehungsspektrum eindimensionaler und mehrdimensionaler Kommunikation. In: von Prittwitz, V. (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. S. 41-68. Opladen.
- Walenda, I. (2006): Zur Umsetzung der EG-WRRL im Bereich Landwirtschaft am Beispiel Schleswig-Holstein. BUND. Online unter: <http://www.bund-sh.de/Envolution/-upload/dl/wrrl/seminare/Bewertung%20Lw%20und%20WRRL%20S-H.pdf>. Zugriff am 07.08.2007
- Walkenhaus, R. (2006): Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit. In: Walkenhaus, R., Machura, S., Nahamowitz, P. & Treutner, E. (Hrsg.): Staat im Wandel. Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag. S. 17-62. Stuttgart.
- Walkerden, G. (2006): Adaptive Management Planning Projects as Conflict Resolution Processes. Ecology and Society. Iss. 11(1). Online im Internet: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art48/>. [Stand: 12.09.2007].

- Wardenga, U. (2002): Alte und neue Raumkonzepte für den Geographieunterricht http://homepage.univie.ac.at/Christian.Sitte/FD/artikel/ute_wardenga_raeume.htm
- Wasmuht, U. (1996): Friedensforschung als Konfliktforschung. In: Imbusch, P. & Zoll, R. (Hrsg.): Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen. S. 180f. Opladen.
- Watzlawick, P., J.H. Beavin & D.D. Jackson [Hrsg.] (2007): Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien. Bern.
- WCED World Commission on Environment and Development (1987): Our common future. UN United Nations. Oxford University Press. Oxford.
- Weichhart, P. (2001a): Zukunftsaufgabe Regionalentwicklung – Sind wir dabei, die letzten Chancen endgültig zu verspielen? Forum Raumplanung. Wien. Vol. S. 14-19.
- Weichhart, P. (2001b): Glocalization – Die Globalisierung und ihre Auswirkungen auf die Regionen. In: Dachs, H. & R.Floimair (Hrsg.): Salzburger Jahrbuch für Politik. Schriftenreihe des Landespressebüros, Sonderpublikationen. S. 9-21. Salzburg.
- Weichhart, P. (2001c): Humangeographische Forschungsansätze. In: Sitte, W. & H. Wohlschlägl: Beiträge zur „Didaktik des „Geographie- und Wirtschaftskunde-Unterrichts. Wien. S. 182-198.
- Weidner, H. (1996): Umweltkooperation und alternativen Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 16. WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. WZB Discussion Paper FS II 96 - 302. Berlin.
- Weidner, H. (2004): Nachhaltigkeitskooperation: vom Staatspessimismus zur Zivilgesellschaftseuphorie. In: Gosewinkel, D., Rucht, D., van den Daele, W. & Kocka, J. (Hrsg.): Zivilgesellschaft - national und transnational, WZB-Jahrbuch 2003. S. 383-410. Berlin.
- Weiß, K. (2007): Der Mehrwert des regionalen Wettbewerbsansatzes gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz. - Das Beispiel Regionen Aktiv. Dissertation. Fakultät Raumplanung. Universität Dortmund.
- Welch-Guerra, M. & U. Schaubert (2004): Instrumente der räumlichen Planung und ihre Auswirkungen auf die Landschaftsstruktur in der Niederlausitz. IBA Fürst-Pückler-Land GmbH. Bauhaus-Universität Weimar. Weimar.
- Werlen, B. (1995a): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 1: Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum. Stuttgart. Erdkundliches Wissen, 116.
- Werlen, B. (1995b): Landschaft, Raum und Gesellschaft. Zur Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte der Sozialgeographie. Geographische Rundschau. Vol. 47. S. 513-522.
- Werlen, B. (2007): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Bd. 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung. Erdkundliches Wissen. Bd. 119. Stuttgart.
- Wiegand, M. (1996): Prozesse Organisationalen Lernens. Wiesbaden.
- Wiesenthal, H. (1993): Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen. Ein Literaturbericht. Max-Planck-Gesellschaft. Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern an der Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin.
- Wiesenthal, H. (1998): „Kooperative Verfahren“ versus innovative Konstellationen: Zur Komplexität politischer Verhandlungen unter dem Einfluß des Globalisierungsprozesses. Beitrag zur Tagung „Kooperative Politikverfahren“ des Instituts für Wirtschaft und Politik der Universität Witten/Herdecke vom 8.-10. Oktober 1998 in Witten. Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin. Berlin.

- Wiesenthal, H. (2000): Neun Thesen zur theoretischen Konzipierung tiefgreifenden Organisationslernens. Konferenzbeitrag für: Workshop "Lernende Organisation: Wie ist Lernen in Organisationen möglich? Was zeichnet eine lernende Organisation aus?" Bochum.
- Wilkesmann, U. (1999a): Von der lernenden Organisation zum Wissensmanagement. Industrielle Beziehungen. Vol. 6. Iss. 4. S. 13.
- Wille, D. (2009): Raumplanung in der Küsten- und Meeresregion. Das Konzept des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) als Herausforderung für das deutsche Raumordnungs-, Zulassungs- und Umweltplanungsrecht. Umweltrechtliche Studien. Baden-Baden.
- Williamson, O.E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. New York.
- Winter, G. (2007): Natur ist Fundament, nicht Säule. 20 Jahre nachhaltige Entwicklung als rechtspolitisches Konzept. GAIA. Vol. 16. S. 255- 260.
- Wolff, F. (2004): Staatlichkeit im Wandel - Aspekte kooperativer Umweltpolitik. München.
- Wotha, B. (2002): Gebietsbezogenes regionales Entwicklungskonzept der Lokalen Aktionsgruppe Flusslandschaft Eider-Treene-Sorge. Leader+ - Schleswig-Holstein. Norderstapel.
- WSF Wadden Sea Forum (2005): Abschlussbericht. Das Eis brechen. Wilhelmshaven.
- Young, O. (1999): Institutional Dimensions of Global Environmental Change - Science Plan. IHDP International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change. IHDP Report. Bonn.
- Young, O.R. (2002a): Why is there no unified theory of environmental governance? An essay prepared for delivery at the 9th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property, June 2002. Online im Internet: <http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00000943/00/young020402.pdf>. [Stand: 05.08.2007].
- Young, O.R. (2002b): The Institutional Dimensions of Environmental Change. Fit, Interplay, and Scale. Cambridge, London.
- Zahl, B. (2004): Soziale und regionale Netzwerkanalysen - Theoretische Grundlagen und ausgewählte Fallstudien. Zukunft Küste - Coastal Futures. Arbeitspapier Nr. 1. NIT Institut für Tourismus- und Bäderforschung in Nordeuropa GmbH. unveröffentlicht, Kiel.
- Zahl, B. & K. Ziesemer (2005a): Akteursnetzwerke an der Westküste Schleswig-Holsteins. Darstellung ausgewählter sozioökonomischer Voraussetzungen der Region. Zukunft Küste - Coastal Futures. Arbeitspapier Nr. 2 Kiel.
- Zahl, B. & H. Spiekermann (2005b): Akteursnetzwerke an der Westküste Schleswig-Holsteins. Ergebnisse einer Netzwerkanalyse. Zukunft Küste - Coastal Futures. Arbeitspapier Nr. 3 Kiel.
- Zahl, B., W. Günther & H. Spiekermann (2006): Akteursnetzwerke an der Westküste Schleswig-Holsteins. Entwicklung von Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Kommunikation der Schlüsselakteure. Zukunft Küste - Coastal Futures. Arbeitspapier Nr. 4. Kiel.
- Zeiler, M., C. Dahlke & N. Nolte (2005): Offshore-Windparks in der ausschließlichen Wirtschaftszone von Nord- und Ostsee. promet. Vol. 31. S. 71-76.
- Ziemann, A. (2005): Kommunikation der Nachhaltigkeit. In: Michelsen, G. & Godemann, J. (Hrsg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. S. 121-131. München.

Zöllner, K. (2005): Akzeptanz durch Dialog? Eine wirtschaftsgeographische Untersuchung deutscher und amerikanischer Chemiedialoge Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, Nr. 4.

8.2 Gesetze

Baugesetzbuch (BauGB), in der Neufassung vom 23.09.2004, BGBl. I Nr. 52, S. 2414 ff., letzte Änderungen 21.12.2006, BGBl. I Nr. 64, 3316 (Artikel 1).

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG) vom 25. März 2002, BGBl. I, S. 1193 ff., letzte Änderung 08.04.2008, BGBl. I, S. 686 (Artikel 2).

Gesetz über Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (ÖBeteilG) vom 09.12.2006, BGBl. I Nr. 58, S. 2819 ff.

Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen), 09.12.2006, BGBl. II Nr. 31, S. 1251 ff.

Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 29. Juni 2005, BGBl. I Nr. 37, S. 1746 ff.

Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) in der Neufassung vom 19.08.2002, BGBl. I Nr. 59, S. 3245 ff., letzte Änderung 10.05.2007, BGBl. I Nr. 19, S. 666 (670, Artikel 2).

LWG (Landeswassergesetz). Schleswig-Holstein (6. Januar 2004 Gl.-Nr.: 753-2 Fundstelle: GVOBl. Schl.-H. 2004 S. 8).

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, Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EG Nr. L 327/1) vom 22.12.2000.

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EG Nr. L 197/30) vom 21.07.2001.

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, Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EG Nr. L 156/17) vom 25.06.2003.

Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken. Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. L 288/27) vom 23. Oktober 2007

Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EG Nr. L 164/19) vom 25. Juni 2008.

Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, Amtsblatt der Europäischen Union (ABl. EG Nr. L 141/26) vom 14.02.2003.

Umweltinformationsgesetz (UIG), in der Fassung der Bekanntmachung zur Neugestaltung des UIG vom 22.12.2004, BGBl. I Nr. 73, 3704 ff. (Artikel 1).

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), in der Neufassung vom 23.1.2003, BGBl. I, S. 102 ff.; geändert durch Gesetz vom 5.5.2004, BGBl. I Nr. 21, S. 718 ff. (833, Artikel 4 Abs. 8).

8.3 Verzeichnis der geführten Interviews

Verzeichnis der geführten Interviews; Fallbeispiel Inseln und Halligen	
Ifd. Nummer	Institution / Organisation
IHKO-01	Mitglied der Insel- und Halligkonferenz, Föhr
IHKO-02	Mitglied der Insel- und Halligkonferenz, Nordstrand
IHKO-03	Mitglied der Insel- und Halligkonferenz, Sylt
IHKO-04	Mitglied der Insel- und Halligkonferenz, Pellworm
IHKO-05	Regionalbüro Uthlande (1)
IHKO-06	Regionalbüro Uthlande (2)
IHKO-07	Landkreis Nordfriesland, IKZM-Beauftragter
IHKO-08	Land Schleswig-Holstein, Landesplanung (1)
IHKO-09	Land Schleswig-Holstein, Landesplanung (2)
IHKO-10	Mitglied des Bundestages für den Wahlkreis Nordfriesland

Tab.48: Verzeichnis der geführten Interviews für die Fallstudie zum IKZM.

Verzeichnis der geführten Interviews; Fallbeispiel Flussgebietsmanagement	
Ifd. Nummer	Institution / Organisation
FGM -01	Land Schleswig-Holstein; MLUR, Referatsleiter Wasserwirtschaft
FGM -02	Land Schleswig-Holstein; MLUR, Projektgruppe WRRL
FGM -03	StUA Schleswig; Koordinator Umsetzung WRRL im Flussgebiet der Eider
FGM -04	Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Schleswig-Holstein
FGM -05	Generalsekretär des Bauernverbandes Schleswig-Holstein
FGM -06	NABU Schleswig-Holstein (1)
FGM -07	NABU Schleswig-Holstein (2)
FGM -08	Landesnaturausschuss Schleswig-Holstein
FGM -09	Land Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung
FGM -10	Landkreis Nordfriesland, Abteilungsleiter Regionalentwicklung
FGM -11	Landkreis Nordfriesland, Abteilungsleiter Wasserwirtschaft
FGM -12	Sønderjylland Komune (Dänemark), Mitarbeiter der Wasserwirtschaftsverwaltung

Tab.49: Verzeichnis der geführten Interviews für die Fallstudie zum FGM.

9 Anhang

9.1 Ausgewählte Einflussfaktoren auf die Interaktion und Handlungsorientierung

Als Ergänzung der in Kapitel 4 dargestellten Leitbegriffe, werden an dieser Stelle ausgewählte Faktoren, die einen Einfluss auf den Verlauf der Managementprozesse nehmen können, erläutert.

Akteure bzw. Stakeholder

Für die Prozessgestaltung ist eine genaue Kenntnis der Akteure, die ein Interesse an den Ergebnissen des Planungsprozesses haben oder davon betroffen sind, notwendig. Mindestens drei verschiedener Determinanten sollten untersucht werden: Macht, Legitimität und Interesse bzw. Betroffenheit (Chevalier 2006): Werden wichtige Akteure nicht in den Abstimmungsprozess einbezogen, so droht möglicherweise eine Blockadehaltung auf anderen (rechtlichen) Wegen. Denkbar ist auch, dass aus dem Prozess zwar ein Ergebnis hervorgeht, dies aber nicht zur Umsetzung gelangt, weil es an Akzeptanz mangelt oder aber wichtige Vertreter des Politisch-Administrativen Systems nicht eingebunden wurden. Und allzu häufig werden marginalisierte Gruppen schlichtweg übergangen, ohne dass dies im Verfahren oder in der späteren Politikumsetzung thematisiert würde.¹⁶²

Partizipations- und Kooperationsneigung der Akteure

Akteure beteiligen sich mit unterschiedlichen Motiven, die wiederum mit deren Interessen, Zielen und Erwartungen in engem Zusammenhang stehen. Die Motive können von einem Sachinteresse am Thema über Neugierde bis hin zu strategischen Überlegungen reichen. In der folgenden Tabelle wird ein Überblick über die unterschiedlichen Motive gegeben:

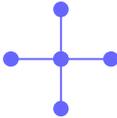
Motive zur Zusammenarbeit	
Sachinteresse	Interesse am konkreten Problem
Erkenntnisinteresse	Interesse Neues kennenzulernen
Tätigkeitsinteresse	Neigung zur Ausführung bestimmter Tätigkeiten
Statusinteresse	Streben nach einer bestimmten sozialen Stellung
Personeninteresse	Soziale Identifikation mit Prozessbeteiligten
Sanktionsinteresse	Beeinflussung/Störung des Kooperationsprozesses
Karriereinteresse	Streben nach beruflicher Entwicklung, dem persönlichen Vorteil

Tab.50: Motive zur Zusammenarbeit. Quelle: verändert nach Schmidt et al. 2002: 95

¹⁶² Jedoch ist eine umfassende Beteiligung eines jeden potentiell Betroffenen aus praktischen Gründen unmöglich und zudem nicht zweckmäßig. Denn: „mit einer zunehmenden Zahl von marginal oder diffus interessierten Teilnehmern wird die Entscheidungsfindung sowohl schwieriger als auch riskanter. Gilt das Einmütigkeitsprinzip, so mag die Entscheidung schon durch das Veto eines einzelnen unkooperativen Teilnehmers blockiert werden. Mehrheitsentscheidungen folgen womöglich den schwachen Präferenzen der vielen marginal Betroffenen“ (Wiesenthal 1998: 7).

Kommunikationsstrukturen

Es reicht jedoch bei weitem nicht aus, dass die zu beteiligenden Akteure und deren Motive zur Zusammenarbeit bekannt sind, auch die Kommunikationsstrukturen sind zu gestalten. Vom organisatorischen Aufbau gehen erhebliche Wirkungen auf die Kommunikations- und Verständigungsprozesse aus: Sie geben vor mit wem kommuniziert wird, in welche Richtung der Informationsaustausch stattfindet und wie viel unterschiedliche Informationskanäle es gibt. Kommunikationsstrukturen beeinflussen die Häufigkeit von kommunikativen Situationen, die Verfahrenstransparenz und damit auch die Vertrauensbeziehungen zwischen den Beteiligten. Wie in der unten stehenden Tabelle ersichtlich ist, unterscheiden sich die Kommunikationskanäle je nach Aufbauorganisation und Führungsstil erheblich (vgl. Staehle 1999). Bei einer zentralen Organisation ist vor allem die Führungsriege informiert; sie steht im kommunikativen Austausch mit den Organisationsmitgliedern und hat dadurch einen Überblick und – mehr oder weniger vollständige – Information. Hingegen verfügen alle anderen Organisationsmitglieder nur über sehr beschränkte Informationen und können demnach auch nur bedingt zur Problemlösung beitragen. Im Ergebnis ergibt sich ein top-down ausgerichteter Führungsstil. Integriertes Management in Küstenregionen und Flussgebieten grenzt sich eindeutig davon ab und setzt stattdessen auf gemeinschaftlich getroffene Entscheidungen. Damit sind Kommunikationsnetzwerke angesprochen, in denen es vielfältige Kommunikationskanäle und soziale Interaktionen gibt. Auch deshalb spielen sie in der Governance-Debatte eine wichtige Rolle.

Merkmale	Stern	Y	Kette	Kreis	Vollstruktur
					
Zentralisation	sehr hoch	hoch	mittel	niedrig	sehr niedrig
Kommunikationskanäle	sehr wenige	sehr wenige	mittel	viele	sehr viele
(top-down) Führung	sehr hoch	hoch	mittel	niedrig	sehr niedrig

Tab.51: Kommunikationsstrukturen. Verändert nach Staehle 1999: 305.

Kooperative Organisations- und Handlungsstrukturen: Netzwerke

„Bei der Sichtung der Literatur drängt sich der Eindruck auf, dass in der Zwischenzeit alles Netzwerk ist“ (Genosko 1999: 32). Was allerdings nicht verwunderlich ist, kennzeichnet der Begriff Netzwerk doch, dass „das starre Denken in Institutionen [...] sukzessive zugunsten der Vorstellung flexibler, von den Menschen getragener Handlungsfigurationen“ verschwindet (Schubert 2004: 177). Daher soll im Folgenden kurz beleuchtet werden, was unter Netzwerken verstanden wird und welche Hoffnungen oder Erwartungen daran geknüpft werden (siehe auch Payer 2002 für eine Analyse von Netzwerken in der Regionalentwicklung).

Für diese Arbeit sind soziale Netzwerke – im Gegensatz z.B. zu Unternehmensnetzwerken – von Bedeutung. Soziale Netzwerke bestehen aus einem abgegrenzten Set von Akteuren und den Beziehungen zwischen den Akteuren¹⁶³ (vgl. Jansen 2000 und 2007). Je solidarischer das Grundverhältnis zwischen den Akteuren ist und je weniger Konfliktverhältnisse bestehen, desto erfolgreicher wird die Zusammenarbeit verlaufen. Und noch eine Beschränkung wird vorgenommen: Es geht um politiknahe Netzwerke. Zwar schließt dies die soziale Dimension nicht aus, sie verengt aber den Blick auf vorwiegend politische Entscheidungen, die eine hohe Raumbedeutsamkeit haben.

Netzwerke sind Steuerungsformen, in denen die aktive Vernetzung der Akteure im Vordergrund steht; jedoch sind die Akteure im Netzwerk nicht voneinander abhängig, was ihre Zusammenarbeit von staatlicher Anordnung unterscheidet. Die Akteure agieren aber auch nicht vollkommen unab-

¹⁶³ Netzwerke bestehen aus Knoten und Kanten. Knoten entsprechen dabei Akteuren, Projekten oder Ereignissen und Kanten stellen die Beziehungen zwischen den Knoten dar (vgl. Schubert 2004).

hängig voneinander, wie es im Marktmodell der Fall ist. Innerhalb eines Netzwerkes sind Akteure durch Interaktionen (Inhalt, Dauer, Häufigkeit und Gegenseitigkeit von Kommunikation) miteinander verbunden. Dabei findet eine gegenseitige Beeinflussung und Unterstützung statt (Schubert 2004: 180). Die Akteure, die sich in einem Netzwerk zusammengeschlossen haben, bleiben zwar in gewissem Ausmaß autonom, dennoch werden sie vom Umfeld beeinflusst (Fürst 2005a): Externe Organisationen können einen Einfluss auf Netzwerke haben, weil die Akteure eines Netzwerkes an ihre Heimat-Organisationen gebunden sind. Das wiederum wirkt sich auf die Möglichkeiten aus, einen Konsens zwischen verschiedenen Interessensgruppen herauszubilden. Selbst wenn der Konsens innerhalb des Netzwerkes erreicht wird, ist fraglich, ob die Heimat-Organisationen das Aushandlungsergebnis unterstützen. Für die Rolle der Akteure folgt daraus, dass sie einen Spagat zwischen den Entscheidungsprozessen, die zum einen im Netzwerk bzw. in ihrer Heimatorganisation und zum anderen in den Netzwerken erfolgen, zu bewältigen haben.

Netzwerke haben deshalb Konjunktur, weil ihnen eine Vielzahl von Funktionen zugeschrieben wird, die allesamt auf die Vorteile einer Zusammenarbeit abzielen. Zu nennen sind „Vorteile der Arbeitsteilung, Ressourcenzugänge, Informationsgewinnung und Risikominimierung zu niedrigen Transaktionskosten (kaum Autonomieverluste, jederzeitige Ausstiegsmöglichkeit, Eigenbeitrag entsprechend erwarteter Kosten-Nutzen-Relation)“ (Fürst 2005a: 710). Außerdem können Aktivitäten koordiniert und Koalitionen gebildet werden. Mit Netzwerken wird oftmals eine Erhöhung des Sozialkapitals¹⁶⁴ anvisiert. Dieses Sozialkapital, das ohne hohe zusätzliche Kosten produziert wird, soll neue Ideen und Innovationen hervorbringen. Ob aber derartige Vorteile von Netzwerken wirklich zu erwarten sind, ist umstritten. Denn dichte Netzwerke (Netzwerke mit starken Bindungen und großen Gemeinsamkeiten der Beteiligten) sichern zwar einerseits das Vertrauen, behindern aber auch das Eindringen neuer Ideen und Entstehen neuer Lösungen. Daraus kann die These abgeleitet werden, dass Innovationen vor allem in schwachen bzw. heterogenen Netzwerken entstehen. Denn Abschottungstendenzen sind dort selten.

Als besonders erfolgreich werden aus oben genannten Gründen Netzwerke mit einer Balance zwischen Ähnlichkeit und Verschiedenheit der Akteure (z.B. hinsichtlich Einstellungen, Werte, Bildung, sozialer Status) und zwischen Vertrautem und Neuen angesehen (vgl. Genosko 1999). In derartigen Netzwerken kommt es zu einem hohen Austausch an Informationen bei einer geringen Überlappung der Interessen und Einstellungen beteiligter Akteure. Allerdings tritt bei einer heterogenen Akteurszusammensetzung häufig das Problem unterschiedlicher Kodierungsschemata auf: Die Akteure reden eine unterschiedliche Sprache.

Akteursbindung durch Vertrauen

Wie bereits angedeutet, spielt Vertrauen für Kooperationen eine wichtige Rolle. Zurückzuführen ist dies auf die Eigenschaft von Netzwerken von Tauschbeziehungen zu leben. Diese Tauschbeziehungen verlaufen häufig nicht gleichzeitig, so dass Vertrauen eine notwendige Voraussetzung für die Transaktion ist: nur wenn die Akteure vertrauen können, dass ihr kooperatives Verhalten in zukünftigen Verhandlungen erwidert wird, werden sie in der Gegenwart kooperieren. Grundsätzlich kann Vertrauen definiert werden als Vermutung bezüglich des Handelns anderer (vgl. Klein-Hitpaß et al. 2006). Insofern ist Vertrauen eine „riskante Vorleistung“ (Luhmann 1968: 27), die notwendigerweise eingegangen wird, um aus einer komplexen Anzahl von Handlungsalternativen zu wählen. Ob Vertrauen erwiesen wird, ist insbesondere von bereits gemachten Erfahrungen abhängig. Wenn sich also ein Akteur in der Vergangenheit unkooperativ verhalten hat, wird angenommen, dass er dies auch zukünftig tut. („Wer Vertrauen erweist, nimmt Zukunft vorweg“ Luhmann 1968: 9).

Eine wichtige Frage für schwach institutionalisierte Kooperationsnetzwerke ist, ob und wie Vertrauen hergestellt werden kann. Luhmann identifiziert zwei grundsätzliche Mechanismen des Vertrauens:

¹⁶⁴ „Unter Sozialkapital ist ein Aspekt der Sozialstruktur zu verstehen, der individuellen oder korporativen Akteuren Handlungsmöglichkeiten eröffnet, ihnen Gewinne ermöglicht oder die Koordination ihrer Handlungsabsichten zu kollektiver Aktion erleichtert (Jansen 2007: 3).

persönliches und systemisches Vertrauen (vgl. Luhmann 1968). Darauf aufbauende Untersuchungen zu Vertrauen in Kooperationsnetzwerken kamen zu folgenden Ergebnissen:

- Systemisches Vertrauen führt dazu, dass Kooperationsnetzwerke trotz veränderter Akteurskonstellationen stabil bleiben (vgl. Jansen 2007).
- Kooperationsnetzwerke leben von wiederholten Interaktionen. Findet nur *eine* Begegnung zwischen verschiedenen Akteuren statt, so kann davon ausgegangen werden, dass Akteure Kosten und Nutzen der Transaktion genau abwägen. Wenn es allerdings wahrscheinlich ist, dass sich die Interaktionspartner wiedersehen, so will der Einzelne sich nicht als vertrauensunwürdig darstellen.
- Insbesondere die direkte (face-to-face) Kommunikation zwischen Akteuren wirkt positiv auf die Vertrauensbildung ein. Ist das Vertrauen relativ hoch, so wirkt dies wiederum auf den Kommunikationsprozess zurück: ein selbständiger Informationsfluss entsteht.
- Je ähnlicher sich die Akteure hinsichtlich bestimmter sozialer Aspekte sind, desto leichter wird Vertrauen hergestellt. Allerdings werden dadurch die Vielfalt des Netzwerkes und die Offenheit eingeschränkt (vgl. Klein-Hitpaß et al. 2006).

Macht und Einfluss

Macht steht in einer engen Beziehung zu Prozessen der kollektiven Entscheidungsfindung (vgl. Oßenbrügge 1983, Reuber 1999, Reuter 2000, Pütz 2006, Pütz et al. 2007). Macht ist – ebenso wie Einflussnahme – eine Form sozialer Einwirkung: In Anlehnung an Klocke wird unter „Machtausübung [...] eine soziale Einwirkung verstanden, die den Interessen des oder der Betroffenen zuwider läuft. Unter Einflussnahme wird eine soziale Einwirkung verstanden, die sich im Einklang mit den Interessen des oder der Betroffenen befindet, d. h. die Interessen werden entweder nicht beeinträchtigt oder sogar noch gefördert“ (Klocke 2004: 30).¹⁶⁵ In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass Macht und Einfluss intendiert ablaufen, unbewusste Einwirkungen werden somit von der Betrachtung ausgeklammert.

Akteure haben Macht oder Einfluss, wenn sie über bestimmte Ressourcen verfügen. Diese können sich auf den persönlichen/biographischen Hintergrund des Akteurs, seine Stellung im soziopolitischen System oder seine physisch-materiellen Möglichkeiten beziehen (vgl. auch Giddens 1988). In einer daran angelehnten Systematisierung sind Machtressourcen an die persönlichen Eigenschaften eines Akteurs (kommunikative Fähigkeiten, Verhandlungsgeschick) oder an institutionelle Aspekte (Stellung in Organisationen, informelle Kontakte, hohe Bevölkerungszahl einer Kommune) gebunden. Erst wenn bekannt ist, aufgrund welcher Ressourcen ein individueller oder kollektiver Akteur über Macht verfügt, kann ein Machtausgleich angestrebt werden. Dieser wiederum ist wichtig für diskursive und partnerschaftliche Entscheidungsprozesse. Hingegen können individuelle Ressourcen wie Bildung und Kenntnisse politischer Prozesse nur schlecht ausgeglichen werden, mit der Folge, dass bestimmte Akteure gar nicht erst in die Verhandlung eintreten.

Konflikte – oft unerwünscht und doch wichtig

Integriertes Management beruht auf der Koordination unterschiedlicher Raum- bzw. Nutzungsansprüche und setzt die Zusammenarbeit verschiedener Akteure voraus. Deren Zusammenarbeit bringt häufig Konflikte¹⁶⁶ mit sich. Dies ist allerdings nicht zwangsläufig negativ zu bewerten. Konflikte können durchaus als notwendiger Teil des Lösungsprozesses gesehen werden. Nicht wenige Autoren konstatieren, dass sich ein Konflikt womöglich erst verstärken muss, bevor er gelöst werden kann (van den Daele 2005). Daher sollten Konflikte nicht per se aus dem Planungsprozess ver-

¹⁶⁵ In ähnlicher Weise definiert auch Oßenbrügge Macht. „Die Personen oder Gruppen, die am Entscheidungsprozess teilnehmen und ihre Interessen derart durchsetzen, dass artikulierte Interessen anderer nicht realisiert werden“, verfügen über Macht (ebd. 1983: 55).

¹⁶⁶ „Der soziale Konflikt ist ein sozialer Tatbestand, bei dem mindestens zwei Parteien (Einzelpersonen, Gruppen, Staaten) beteiligt sind, die unterschiedliche, vom Ausgangspunkt her unvereinbare Ziele verfolgen oder das gleiche Ziel anstreben, das aber nur eine Partei erreichen kann, und/oder unterschiedliche, vom Ausgangspunkt her unvereinbare Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zieles anwenden wollen“ (Wasmuth 1996: 180).

bannt, sondern in konstruktiver Weise genutzt werden. Wichtig für die Lösung von Konflikten ist die Unterscheidung zwischen manifesten und schwelenden Konflikten. Während manifeste Konflikte unmittelbar angegangen werden können, müssen latent schwelende Konflikte dagegen erst ‚bearbeitbar‘ werden. In diesem Fall kann Konfliktlösung bedeuten, dass der Konfliktgegenstand zuerst klar benannt werden muss und sich dadurch der Konflikt scheinbar verschärft.

Um mit Konflikten, geringem Kooperationsinteresse oder Kooperationswiderständen umzugehen, ist es wichtig, deren Hintergründe und Ursachen zu kennen. Grundsätzlich können Konflikte in verschiedene Ebenen unterschieden werden: Sach-, Interessen-, Werte- und Beziehungskonflikte. Fürst et al. (2002: 10) fügen noch eine weitere Konfliktebene hinzu, die sie Systembezugsebene nennen. Hier steht das Verhalten der Akteure, das egoistisch, altruistisch oder gemeinwohlorientiert sein kann, im Vordergrund.

Die Umwandlung von Konflikten in produktive Arbeitssituationen ist von der Konfliktebene abhängig: Sachkonflikte sind vergleichsweise gut verhandelbar, dagegen stehen verschiedene Werte und Einstellungen oder gar persönliche Beziehungen kaum zur Disposition. Dennoch kann eine Konsensbildung (oder je nach Sichtweise Konfliktlösung) durch eine Darlegung der Handlungsoptionen, durch gleichartige Informationslage der Konfliktpartner, durch die Einigung auf Ziele und der Herausbildung einer kollektiven Grundhaltung befördert werden (vgl. Fürst et al. 2002).

Wissen und Wissensarten

Hintergrund vieler Verständigungsprobleme ist, dass die beteiligten Akteure über unterschiedliches Wissen verfügen. „Im Sinne einer offenen Definition verstehen wir unter „Wissen“ dabei alles, was der jeweilige Akteur zur Generierung von Aktionen, Verhalten, Lösungen etc. verwendet, unabhängig von Rationalität oder Intentionalität der Wissens Elemente, also sowohl wissenschaftliche Erkenntnisse und Theorien, praktische Regeln und Techniken, als auch Patentrezepte, Eselsbrücken, Weltbilder, Bräuche, Aberglauben und religiöse und mythische Vorstellungen aller Art“ (Segler 1985: 138, zitiert aus Wiegand 1996: 164).

Abb.47: Wissensarten von Laien und Experten. Quelle: Selle 2000a: 16

Aus dieser Definition ergibt sich, dass Wissen personen- gebunden ist. Wissen setzt Daten und Informationen voraus, die hingegen nicht personengebunden sein müssen. Informationen bestehen aus verarbeiteten Daten, die in einen Problemzusammenhang gebracht werden. Die Transformation von Informationen in Wissen erfolgt über Kommunikation zwischen Personen (Akteuren), die auf einer Sach- und Beziehungsebene abläuft.

Die Gegenstände von Wissen werden durch Kunz und Rittel folgendermaßen untergliedert:

(1) Deontisches Wissen umfasst das Wissen der Gesellschaft über Ziele und Normen; (2) mit dem Faktenwissen werden Tatsachen und Daten bezeichnet. Erklärendes Wissen (3) beschreibt und analysiert Zusammenhänge. Dieses Wissen wird meistens von den sogenannten Experten bereitgestellt. Und schließlich wird (4) instrumentelles Wissen über die Realisierung verschiedener Handlungsoptionen benötigt (vgl. Kunz et al. 1972: 25f).

Für die Gestaltung regionaler Dialogprozesse im Rahmen eines IKZM oder FGM folgt daraus, dass verschiedene Wissensarten miteinander verknüpft werden müssen, dies eine kommunikative Herausforderung ist und diese Wissensarten an unterschiedliche Akteure gebunden sind.

Eine weitere Schwierigkeit ist, dass Wissen oft implizit vorliegt. Implizites Wissen lässt sich nur schwer mitteilen, auch weil es oft mit subjektiven Einsichten oder Erfahrungen des Einzelnen zu tun



hat. Im Gegensatz dazu ist explizites Wissen vermittelbar und nicht an Personen gebunden. Es liegt in Form von Informationen vor und kann in Worten, Zahlen oder Daten ausgedrückt werden. Beim Wissensmanagement geht es nun darum, dass implizite und explizite, alte und neue Wissensselemente miteinander (auf neue Art und Weise) kombiniert werden (vgl. Scholl 2004: 6).

Wenn im IKZM oder FGM davon gesprochen wird, dass die beteiligten Akteure kooperativ handeln und/oder neue Problemlösungen generieren sollen, ist dies untrennbar mit Prozessen des Wissensmanagements verbunden, das verschiedene Aspekte von der Identifikation von Wissen, dem Wissenserwerb über die Wissensverarbeitung, dem Wissenstransfer, der Wissensnutzung bis hin zur Wissensbewahrung reicht (Klimecki 1999, Rheingans-Heintze 2004).

9.2 Anhang zur Fallstudie IKZM: Daten zu den Inseln und Halligen

Steckbriefe der Inseln und Halligen in Nordfriesland	
Insel Nordstrand	Größe 4.900 ha Einwohner 2.500 Wirtschaftlicher Schwerpunkt:: Tourismus und Landwirtschaft Durch einen Straßendamm mit dem Festland verbunden.
Hallig Nordstrandischmoor	Größe 179 ha Einwohner 19 Wirtschaftlicher Schwerpunkt: Tourismus und Landwirtschaft Durch einen Lorendamm mit dem Festland verbunden.
Insel Pellworm	Größe 3.700 ha Einwohner 1.180 Wirtschaftlicher Schwerpunkt:: Tourismus und Landwirtschaft Fähranbindung nach Nordstrand
Hallig Südfall:	Größe 56 ha, Einwohner 3 (von März bis November), Wirtschaftlicher Schwerpunkt:: Natur- und Küstenschutz Wattenweg bei Ebbe nach Nordstrand
Hallig Süderoog	Größe 62 ha Einwohner 2 Wirtschaftlicher Schwerpunkt:: Natur- und Küstenschutz Wattenweg bei Ebbe von und nach Pellworm
Hallig Hooge	Größe 577 ha Einwohner 119 Wirtschaftlicher Schwerpunkt:: Tourismus und Landwirtschaft Fähranbindung nach Schlüttsiel/ Festland, Insel Amrum und Hallig Langeneß
Hallig Norderoog	Größe 11 ha Einwohner zeitweilig 1 Vogelwärter Wattenweg bei Ebbe von und nach Hooge.
Hallig Langeneß	Größe 984 ha Einwohner 116 Wirtschaftlicher Schwerpunkt: Tourismus und Landwirtschaft Fähranbindung nach Schlüttsiel/Festland, Insel Amrum und Hallig Hooge. Lorendamm über Hallig Oland nach Dagebüll.
Hallig Oland	Größe 117 ha Einwohner 29 Wirtschaftlicher Schwerpunkt: Tourismus und Landwirtschaft Lorendamm nach Dagebüll
Hallig Gröde	Größe 230 ha Einwohner 17 Wirtschaftlicher Schwerpunkt: Tourismus und Landwirtschaft Unregelmäßige Schiffsanbindung nach Schlüttsiel/ Festland
Hallig Habel	Größe 3,5 ha Einwohner zeitweilig ein Vogelwärter Habel wird bei Bedarf vom Postschiff angelaufen
Insel Amrum	Größe 3050 ha, davon 1000 ha Sandstrand Einwohner 2.374 Wirtschaftlicher Schwerpunkt:: Tourismus und Handwerk Fähranbindung nach Dagebüll/ Festland und Schlüttsiel/ Festland über die Halligen

	Langeneß und Hooge
Insel Föhr	Größe 8.200 ha Einwohner: 8.500 Wirtschaftlicher Schwerpunkt: Tourismus und Landwirtschaft und Handwerk. Fähranbindung nach Dagebüll/ Festland. Bedarfsflughafen. Kreiskrankenhaus
Insel Sylt	Größe 9.900 ha Einwohner 20.700 Wirtschaftlicher Schwerpunkt: Tourismus und Landwirtschaft Eisenbahndamm mit Autobeförderung zum Festland

Tab.52: Steckbriefe der Inseln und Halligen. Quelle: www.uthlande.de

Beirat der Insel- und Halligkonferenz (Stand März 2007)
Amrum Touristik
Föhr Tourismus GmbH
Hallig-Segelclub auf Hooge, HSCH e.V.
Industrie- und Handelskammer
Kurverwaltung Rantum
Museumsverein Föhr e.V.
Naturschutzgesellschaft Schutzstation Wattenmeer e.V.
Nordsee-Tourismus-Service GmbH
Stiftung Alfred Wegener Institut für Polar- und Meeresforschung, MUEZ Ansprechpartner
Sölring Foriining e.V.
Verein für Naturschutz und Landschaftspflege Mittleres Nordfriesland e.V.
Wirtschaftsförderungsgesellschaft Nordfriesland GmbH
Wyker Dampfschiffsreederei Föhr-Amrum GmbH
Norddeutsche Eisenbahngesellschaft Niebüll (Mitgliedschaft beantragt)
Sozialzentrum Föhr-Amrum (ohne Stimmrecht)
Nationalparkamt Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer (ohne Stimmrecht)
Amt für die ländlichen Räume Husum (ohne Stimmrecht)

Tab. 53: Beirat zur Insel- und Halligkonferenz. Quelle: www.uthlande.de

Handlungsfelder und Projekte der Regionalen Partnerschaft Uthlande
(Flächenhafter) Küstenschutz
Entwicklungsstrategie „Integriertes Küstenzonenmanagement“
Sedimentveränderungen im Wattenmeer – Erste Phase
Grundlagenuntersuchungen zum Bahndamm Morsum
Integrierter Küstenmanagementplan Amrum
Integrierter Naturschutz
Maritimes Umwelt-Erlebnis-Zentrum List/Sylt
MUEZ – Info-Pavillon
NationalparkCamp auf der Insel Nordstrand
Naturerlebnisraum Mensch und Watt im Wattenmeerhaus Hooge
Nationalpark-Gemeinde Nordstrand
Wanderausstellung „Wandel im Watt“
Öffentlichkeitsarbeit „Biosphärenregion Nordfriesische Halligen“
Neugestaltung der Ausstellung Naturzentrum Norddorf
Begründung von Nationalparkpartnerschaften

Ökologische Jugendbildungsstätte Ban Horn
Halligsalzwiese und Biosphärenreservat
Vernetzung des Naturschutzes in der Uthlande
Beobachtungseinheit Ringelgänse im Haus Langeneß
Schweinswalstelen
Qualitätsorientierte Landwirtschaft sowie Verarbeitung und Vermarktung regionaler landwirtschaftlicher Produkte
Regionalvermarktung und Siegelung von Produkten
Machbarkeitsstudien für Fleisch, Gemüse und Wolle
Wollwerkstatt Pellworm
Kulturlandhof Tinnum
Regionalvermarktung II – Umsetzung und Markteinführung
Regionalvermarktung III – Umsetzung
Regenerative Energien
Einrichtung einer Energieberatungs- und Koordinationsstelle
Energiekonzept für das Wattenmeerhaus Hooge
Energiekonzept für das Infozentrum Hörnum
Energievision Uthlande - Nutzung erneuerbarer Energien
Infrastruktur und lokal angepasster Tourismus
Machbarkeitsstudie für einen Geomantikpark in Wyk
Solare Klärschlamm-trocknung – Voruntersuchung
Vermietertraining – Auftakt zur Qualitätsoffensive
Tourismuskonzept Halligen
Tourismus für alle
Wegekonzepte in der Region Uthlande
Touristische Leitbilder für die Nordseeinseln Schleswig-Holsteins
Marketing zur Einführung des Produktes „Biosphäre Halligen“
Bildung, Kultur und Regionale Identität
Öffentlichkeitsarbeit
Regionale Identität – Die Region Uthlande in ihrer Kulturgeschichte
Perspektiven für nachhaltiges Leben auf den nordfriesischen Inseln
Uthlande Fortbildungsveranstaltung für Insel- und Halliglehrkräfte
Präsentation der Partnerschaft
Schifflein deck dich – Föhr-Amrumer-Kulturtage 2003
Anbau und Neugestaltung des Friesen-Museums in Wyk
Qualifizierung von Entenkojen
Service- und Wartengebäude „Tor zu den Inseln“ am Hafen Dagebüll
Digitale Inventarisierung und Archivierung der Museen
Mobile Biosphärenausstellung
Regionszeitung

Tab.54: Handlungsfelder und Projekte der Regionalen Partnerschaft Uthlande. Zusammenstellung nach: Regionale Partnerschaft Uthlande e.V. 2005a

9.3 Anhang zur Fallstudie FGM: Akteure und Akteursgruppen zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein

Institutionen im Flussgebietsbeirat Eider
Amt für ländliche Räume Husum
Amt für ländliche Räume Kiel – Fischereiabteilung-
Archäologisches Landesamt SH - Schloss Annettenhöh
Bauernverband Schl.-H. e.V.
BGW Bundesverband der Deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. Deutscher Verband des Gas- und Wasserfaches e.V. (DVGW) Landesgruppe Schl.-H./Hamburg
BGW Wasserverband "Norderdithmarschen"
BGW Wasserverband Nord
Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Landesgruppe SH
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Schl.-H. e.V.
BUND SH, naturum treene und AG historische Kulturlandschaften
Deutscher Anglerverband e.V.
Fischereischutzverband Schleswig-Holstein e.V.
Forstamt Nordfriesland
Gartenbauverband Nord e.V.
Vereinigung der Industrie - und Handelskammern in Schleswig-Holstein
Landesamt für den Nationalpark "Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer"
Landesamt für Natur und Umwelt Schleswig-Holstein
Landesfischereiverband
Landes-Kanu-Verband Schleswig-Holstein e.V.
Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein. e.V.
Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Landessportfischerverband Schl.-H.
Landessportverband Schl.-H. e.V.
Landesverband der Wasser- und Bodenverbände Schl.-H.
Landesverband für Ökolandbau Schl.-H., Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern
Landesvereinigung der Erzeugerorganisationen für Nordseekrabben und Küstenfischer an der schleswig-holsteinischen Westküste e.V.
Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein Abt. V 2
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein Abt. V 5
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein Abt. V 6
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein V 53 o.V.i.A. (Arbeitskreis Historische Kulturlandschaften)
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein V 548 o.V.i.A. (als oberste Forstbehörde)
Motoryacht-Verband Schleswig-Holstein
NABU Institut für Vogelschutz Bergenhusen
NABU Naturschutzbund Deutschland Landesverband Schleswig-Holstein e.V.
NABU SH Naturzentrum Katinger Watt
Nordelbisches Kirchenamt
Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Schleswig-Holsteinischer Heimatbund
Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Schleswig-Holsteinischer Waldbesitzerverband e.V.
Schutzgemeinschaft Deutscher Wald Landesverband SH e.V.
Segler-Verband Schleswig-Holstein
Staatliches Umweltamt Schleswig
Städtebund Schleswig-Holstein
Städtetag Schleswig-Holstein
Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V.
Umweltbeauftragter der Nordelbischen Kirche
V D L Berufsverband Agrar, Ernährung, Umwelt e.V.
Verband der Binnenfischer und Teichwirte in Schleswig-Holstein
Verband der Chemischen Industrie (VCI) z.H. Frau Pickhardt
Verband schleswig-holsteinischer Haus-, Wohnungs- und Grundstückseigentümer e.V.
Verein Jordsand zum Schutz der Seevögel und der Natur e.V.
Vereinigung der Unternehmensverbände in Hamburg und Schleswig-Holstein . e.V.
VKU Verband kommunaler Unternehmen Landesgruppe Schleswig-Holstein / HH/ MV
Wasser- und Schifffahrtsamt Tönning
Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord
WWF Deutschland Umweltstiftung, Projektbüro Wattenmeer

Tab.55: Institutionen im Flussgebietsbeirat Eider. Eigene Zusammenstellung (Auskunft vom MLUR in Schleswig-Holstein).

Bearbeitungsgebiete zur Umsetzung der WRRL im Flussgebiet der Eider
<p>Bearbeitungsgebiet 1 Gewässer- und Landschaftsverband Nordfriesische Inseln, Halligen und Südwesthörn Vorstandsvorsteher Ludolf Jessen Geschäftsführung: Deich- und Hauptsielverband Südwesthörn-Bongsiel Hauptstr. 12 25899 Niebüll Tel.: 04661-6003-10 Fax: 04661-6003-15 E-mail: verwaltung@dhsv-niebuell.de</p>
<p>Bearbeitungsgebiet 2 Gewässer- und Landschaftsverband Gotteskoog Vorstandsvorsteher Helmuth Freitag Geschäftsführung: Deich- und Hauptsielverband Südwesthörn-Bongsiel Hauptstr. 12 25899 Niebüll Tel.: 04661-6003-10 Fax: 04661-6003-15 E-mail: verwaltung@dhsv-niebuell.de</p>
<p>Bearbeitungsgebiet 3 Gewässer- und Landschaftsverband Bongsieler Kanal Vorstandsvorsteher Bernd Burmeister Geschäftsführung: Deich- und Hauptsielverband Südwesthörn-Bongsiel Hauptstr. 12 25899 Niebüll Tel.: 04661-6003-10 Fax: 04661-6003-15 E-mail: verwaltung@dhsv-niebuell.de</p>
<p>Bearbeitungsgebiet 4 Wasser- und Bodenverband Bearbeitungsgebiet Arlau Vorstandsvorsteher Johannes Clausen Geschäftsführung: Amt Viöl Westerende 41 25884 Viöl Tel.: 04843-2090-31 Fax: 04843-2090-70 E-mail: wabo.bgarlau@amt-vioel.de</p>
<p>Bearbeitungsgebiet 5 Gewässer- und Landschaftsverband Husumer Au und Nördliches Eiderstedt Vorstandsvorsteher Peter Lorenzen Geschäftsführung: Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt Johannisstr. 34 25836 Garding Tel.: 04862-104460 Fax: 04862-1044699 E-mail: dhsv.eiderstedt@t-online.de</p>
<p>Bearbeitungsgebiet 6 Gewässer- und Landschaftsverband Treene Vorstandsvorsteher Klaus Kühl Geschäftsführung: Eider-Treene-Verband Hauptstraße 1 25794 Pahlen Tel.: 04803-501 Fax: 04803-587 E-mail: eiderverband@t-online.de</p>
<p>Bearbeitungsgebiet 7 Gewässer- und Landschaftsverband Mittellauf-Eider Vorstandsvorsteher Heinrich Marx Geschäftsführung: Eider-Treene-Verband Hauptstr. 1 25794 Pahlen Tel.: 04803-501 Fax: 04803-587</p>

E-mail: eiderverband@t-online.de
Bearbeitungsgebiet 8 Gewässer- und Landschaftsverband Tide-Eider Verbandsvorsteher Hans-Rudolf Heinsohn Geschäftsführung: Deich- und Hauptsielverband Eiderstedt Johannisstr. 34 25836 Garding Tel.: 04862-104460 Fax: 04862-1044699 E-mail: dhsv.eiderstedt@t-online.de
Bearbeitungsgebiet 9 DHSV Dithmarschen Verbandsvorsteher: Hans-Adolf Boie Geschäftsführung: Deich- und Hauptsielverband Dithmarschen Meldorfer Str. 17 25770 Hemmingstedt Tel.: 0481-68080 Fax: 0481-680860 E-mail: gloe@dhsv-dithmarschen.de

Tab.56: Bearbeitungsgebiete zur Umsetzung der WRRL in Schleswig-Holstein. Eigene Zusammenstellung (Auskunft vom MLUR Schleswig-Holstein).

Ich versichere an Eides statt,

- dass ich die Inanspruchnahme fremder Hilfen aufgeführt habe, sowie, dass ich die wörtlich oder inhaltlich aus anderen Quellen entnommen Stellen als solche gekennzeichnet habe,
- dass die Arbeit unter Einhaltung der Regeln guter wissenschaftlicher Praxis der Deutschen Forschungsgemeinschaft entstanden ist
- dass ich bis zum heutigen Tage weder an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel noch an einer anderen Hochschule ein Promotionsverfahren endgültig nicht bestanden habe oder mich in einem entsprechenden Verfahren befinde.

Referent:

Korreferent:

Tag der mündlichen Prüfung:

Zum Druck genehmigt: Kiel, den.....

Der Dekan

Antje Bruns

Wohnhaft in: Kieler Str. 10

26382 Wilhelmshaven

Geb. am 30.06.1976 in Hannover

Staatsangehörigkeit: Deutsch

Wissenschaftlicher Werdegang

seit 02/2009	Akademische Rätin an der Universität Flensburg, Institut für Geographie und ihre Didaktik
05/2007 – 01/2009	Wissenschaftliche Mitarbeiterin im GKSS Forschungszentrum in der Helmholtzgemeinschaft, Institut für Küstenforschung.
06/2004 – 04/2007	Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungs- und Technologiezentrum Westküste der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU).
10/2000 – 06/2002	Studentische Mitarbeiterin im Fachgebiet Agrarpolitik der Humboldt-Universität zu Berlin (HU Berlin).
10/2001 – 12/2001	Wissenschaftliche Hilfskraft in der Forschungsstelle Küste Norderney im Projekt „Vorarbeiten für Schutzkonzepte auf den Ostfriesischen Inseln“.
07/1999 – 10/1999	Tätigkeiten im Bereich der Umweltbildung für Schulklassen und Öffentlichkeitsarbeit für den Naturpark Eichsfeld – Hainich – Werratal.
08/1995 – 07/1996	Ökologisches Jahr auf Gut Wulfsdorf in Ahrensburg.

Ausbildung

12/2003	Diplomabschluss Geographie (Note: sehr gut) an der Humboldt-Universität zu Berlin.
3/2003	Diplomarbeit „Inselschutz als Teil des Küstenschutzes in Niedersachsen: Fallbeispiel Ostfriesische Insel Langeoog“.
10/1999 – 12/2003	Hauptstudium Geographie (Diplom) an der HU Berlin. Nebenfächer: Stadt- und Regionalplanung (ISR, TU-Berlin), Agrarwissenschaften (HU Berlin)
10/1996 – 10/1998	Grundstudium Geographie an der HU Berlin.
07/1988 – 06/1995	Abitur am Gymnasium Warstade, Hemmoor.
08/1982 – 07/1988	Grundschule und Orientierungsstufe in Freiburg / Elbe.

Wilhelmshaven, 27. März 2010