



# **Der Beitrag des Integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM) für ein nachhaltiges Flächenmanagement in Küstengebieten – eine literaturtheoretische Vergleichsanalyse**

Jan Landman

Universität Rostock, Germany  
EUCC – Die Küsten Union Deutschland e.V.

## **Abstract**

A contribution of the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) for a sustainable area management for coastal regions – an analytical comparison based on theoretical literature.

This article presents a literature supported discussion on the themes of the ICZM and Sustainable Area Management in Germany. Substantially, it is based on the theoretical analysis of a final submission presented for a degree at the University of Lueneburg.

The comparison of the ICZM concept with ‚the current train of thought‘ of the Sustainable Area Management (for the minimisation of land use, population and traffic) is the focus of this literature theoretical research. The main target is to work out trends and tendencies.

As a basis for discussion, after due consideration, ICZM can be divided into four identified categories: idealistic model, process, procedure, and integration level.

In this article the ICZM-levels and their relevant aspects will be used for a systematic comparison with the concept of the Sustainable Area Management.

One aspect that the comparison yields is, that the aim of the sustainable development and the demands for vision - and sought-after developments for certain areas of vision in their inception - are both nearly established at the same level.

Unfortunately, the global and comprehensive way of viewing this, which is aimed for in an ICZM, has until now rarely been discussed by Sustainable Area Management. In future this should be accepted more readily, especially for area developments whenever they are in close proximity to coastal edges.

New models of procedure for the ICZM, which focus more on participation now, offer feasible solutions for the area management and could be used as examples in concrete conflicts of land use.

The results show that there are many parallels in both science and subject discourses, whereby ICZM considers, from the beginning, more the basic framework and mutual effects or interaction consequences.

As a result of this synopsis, Sustainable Area Management in coastal regions should be understood as part of the ICZM. It should follow the basic thoughts and criteria of the ICZM in order to be able to establish a sustainable coastal development strategy, with all things considered, on a grand scale.

## **1 Hintergrund und Problemstellung**

### **1.1 Küstenentwicklung – IKZM**

Die Küste stellt einen besonderen Lebensraum dar, nicht nur aus biologischer Sicht, sondern auch aus Sicht der menschlichen Lebens- und Arbeitswelt. Diesen Lebensraum gilt es zu schützen und zu erhalten, gerade aufgrund der vielfältigen Nutzungsansprüche und neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse über den Klimawandel. Die Studien des „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC) schaffen erstmals einen sicheren wissenschaftlichen Beweis für die vom Menschen verursachte Klimaveränderung (z. B. IPCC 2007: Kap. 2). Besonders betroffen sind hierbei die Küstengebiete, die durch grenzüberschreitende Schadstoffbelastungen, den Nutzungsdruck verschie-

denster Akteure und Interessengruppen sowie den klimabedingten Anstieg des Meeresspiegels immer größeren Risiken ausgesetzt sind (IPCC 2007). Der wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU) bringt diesen Zusammenhang wie folgt auf den Punkt: „Die Folgen des Klimawandels, sei es in Form eines Meeresspiegelanstiegs oder vermehrten und stärkeren Wetterextremen, werden die zukünftige Entwicklung von Küstenregionen direkt beeinflussen“ (WBGU 2006: 49).

Zur Bewältigung der küstenspezifischen Herausforderungen in Europa wurde von der Europäischen Kommission eine europäische Strategie für ein Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) entwickelt (EK 1999a, b), die 2002 in eine Empfehlung des Europäischen Parlamentes und des Rates der Europäischen Union an die Mitgliedsstaaten mündete (EU 2002). Das IKZM als weitreichender und interdisziplinärer Leitbild- und Entwicklungsansatz soll eine nachhaltige Küstenentwicklung in Europa fördern und implementieren (EU 2002, EK 1999a, b). Für die Umsetzung in Deutschland hat die Bundesregierung 2006 eine nationale IKZM-Strategie für die deutschen Küstengebiete entwickelt (BMU 2006), die bis heute in der Wissenschafts- und Fachwelt kontrovers diskutiert wird (z. B. Bruns 2007, Dehne & Fichtner 2008b, Fichtner 2006).

## 1.2 Flächenmanagement

Ein spezielles Handlungsfeld, nicht nur in Küstengebieten, stellt die Problematik der Flächeninanspruchnahme dar. Täglich werden in der Bundesrepublik Deutschland etwa 113 ha Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen (betrifft den Zeitraum von 2003 bis 2006; Bundesregierung 2008).

Die Bundesregierung hat bereits im Jahr 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht, in der ein quantitatives Flächenschutzziel ausgesprochen wurde. Demnach ist die Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren (Bundesregierung 2002). Dieses Ziel wurde auch in den Fortschrittsberichten zur Nachhaltigkeitsstrategie 2004 und 2008 untermauert (ders. 2004, 2008). Seitdem hat sich der Diskurs um einen nachhaltigen (Frei-) Flächenumgang in der Wissenschafts- und Fachwelt weiter intensiviert. Verschiedenste Konzepte, Pilotprojekte und Strategien wurden in der Folge entwickelt (beispielsweise die Forschungsprojekte im Forschungsschwerpunkt REFINA: <http://www.refina-info.de>). Allerdings ist bis heute kein signifikanter Rückgang der Neuinanspruchnahme von Freiflächen zu verzeichnen. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass sich das Bewusstsein für einen nachhaltigen Flächenumgang noch nicht auf allen Handlungsebenen manifestiert hat und bei den Menschen weitgehend noch nicht angekommen ist (Flacke 2006, RNE 2007, RNE 2004, Schekahn & Grundler 2004).

Die anhaltende Neuinanspruchnahme von Freiflächen hat eine Reihe von Folgen, die besonders sensible Küstengebiete stark beeinträchtigen. Es ist somit zweifelsohne nachzuvollziehen, dass verschiedene gleichwertige Interessengruppen ihren Anspruch auf Flächennutzung in diesem hochsensiblen Gebiet „Küste“ geltend machen. Flächennutzungskonflikte sind in Küstenlagen folglich keine Seltenheit.

Diese und andere Flächenmanagementaspekte in Küstengebieten sind somit geeignete Zielthemen für den Einsatz von IKZM. Die nationale IKZM-Strategie benennt daher auch explizit die Mehrfachnutzung von Flächen als materielles Handlungsfeld für IKZM-Aktivitäten (BMU 2006), schöpft jedoch mit dieser Formulierung nicht das Spektrum der Anwendungsvielfalt aus (Kap. 3; vertiefend siehe Landman 2009). Die praktische Erprobung des IKZM zum Themenfeld des Flächenmanagements ist seit Ende 2007 Gegenstand des vom Umweltbundesamt (UBA) in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts „IKZM: Sparsame und effiziente Flächeninanspruchnahme im deutschen Küstenraum“ unter der Federführung des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden und des Leibniz-Instituts für Ostseeforschung Warnemünde (IOW).

### 1.3 Problemstellung

Dieser Diskussionsbeitrag hat nun zum Ziel, die bisher weitgehend getrennt geführten Fachdiskurse des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) und des nachhaltigen Flächenmanagements zur Minimierung der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen integriert zu betrachten. Hierbei soll das IKZM nicht auf ein weiteres Instrument zur Steuerung der Flächenregulierung reduziert, noch das Flächenmanagement als ein Aufgabenfeld von vielen für das IKZM begrenzt werden. Im Zentrum der Analyse steht vielmehr ein punktueller und überblicksartiger Vergleich der Prozesse, Leitbilder und Ansätze beider Themenfelder. Ziel ist es zu diskutieren, inwieweit Elemente des IKZM einen Beitrag für ein nachhaltiges Flächenmanagement leisten können, um somit Trends für weitere Entwicklungsmöglichkeiten herauszustellen.

Im Folgenden werden die vom Verfasser abgeleiteten vier Ebenen des IKZM und deren Teildimensionen vorgestellt (Kap. 2). Anlehnend an die vier Ebenen erfolgt für jede Ebene und Teildimension separat eine punktuelle Gegenüberstellung der beiden benannten Themenfelder (Kap. 3). Der Artikel schließt mit dem Fazit ab (Kap. 4).

## 2 Vier Ebenen des IKZM

Die Ableitung der vier IKZM-Ebenen geht auf die verschiedenen Inhalte des IKZM-Konzepts auf europäischer (EK 1999a, b, EU 2002) und nationaler (BMU 2006) Ebene sowie auf die wissenschaftliche und praxisorientierte Fachdiskussion zum IKZM in der Literatur zurück. Einen ausführlichen Überblick gibt die diesem Artikel zugrunde liegende Diplomarbeit von Landman (2009).

Als besonders relevant lassen sich in der EU-Empfehlung zum IKZM die Aspekte eines strategischen IKZM-Ansatzes (EU 2002: Kap I) sowie die Grundsätze „guten IKZM“ (EU 2002: Kap. II; siehe ferner: Ruprecht Consult & International Ocean Institute 2006, Wefering et al. 2007) identifizieren. In der nationalen Strategie werden die Grundsätze „Nachhaltige Entwicklung“, „gute Integration“, „gute Partizipation und Kommunikation“ sowie „Erfahrungstransfer“ (BMU 2006: 58ff, Lütkes & Holzfuß 2007: 277f) als signifikante Eckpfeiler herausgestellt.

Für den angestrebten Vergleich der beiden Konzepte, des IKZM und des Flächenmanagements, mit dem Ziel, Tendenzen und Entwicklungstrends aufzuzeigen, ist es sinnvoll, die charakteristischen und konzeptionell relevanten Bereiche des IKZM hervorzuheben. So stellen die vier Ebenen des IKZM die verschiedenen Funktionen und Eigenheiten dar. Jeder Ebene sind wiederum Teilaspekte zugehörig. Es ist anzumerken, dass die Grenzen der einzelnen Ebenen des IKZM eher fließend sind und viele Überschneidungen aufweisen bzw. sich teilweise sogar gegenseitig bedingen.

### 2.1 Leitbildebene

Das IKZM beruht auf dem Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“ (BMU 2006: Grundsatz 1 der nationalen IKZM-Strategie), das auf der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro 1992 definiert wurde und als solches in der weiteren Nachhaltigkeitsdiskussion über alle Gesellschaftsbereiche hinweg und besonders in der deutschen Politik Einzug gefunden hat. Das Integrierte Küstenzonenmanagement soll demnach eine nachhaltige Küstenentwicklung mit den in dem Konzept der „Nachhaltigen Entwicklung“ immanenten ökologischen, ökonomischen und sozialen Eigenschaften verfolgen (BMU 2006).

Es ist zudem für die Entwicklung von Küstengebieten eine globale, ganzheitliche und langfristige Betrachtungsweise einzunehmen (EU 2002: Kap. II - Prinzip a und b), die sich einerseits an dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung orientiert, aber auch neue Visionen für die Küstengebiete innerhalb eines gesellschaftlichen Prozesses fördert. Es sind dabei die jeweiligen spezifischen Bedingungen und Merkmale der einzelnen Küstenregionen zu beachten. Als räumliche Ebene bietet sich für die Implementierung von IKZM die „Region“ am besten an (Schernewski 2006).

Diese Aspekte können als die relevanten Inhalte der Leitbildebene des IKZM eingestuft werden. Es handelt sich hier um die Leitbildvorstellungen der Küstengebiete, denen sich durch verschiedene Maßnahmen angenähert werden soll. Durch das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“ ist somit eine Zielrichtung vorgegeben, die allerdings durch Visionsentwicklungen eines von der Gesellschaft gewünschten Küstenbildes ergänzt werden kann und muss (Gee & Licht-Eggert 2006, Glaeser 2005).

Tab. 1: Die Leitbildebene im Überblick

<p>IKZM umfasst unter anderem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“,</li> <li>- eine globale Betrachtungsweise,</li> <li>- Visionsentwicklungen für Küstenräume durch alle Akteure und die Gesellschaft.</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2.2 Prozessebene

Das IKZM soll außerdem durch integrierte Planungspraxis ein anpassungsfähiges Management darstellen, das sich den natürlichen Prozessen in den Küstengebieten anpasst und diese aufgreift sowie gegenüber sich verändernden Rahmenbedingungen und neuen Erkenntnissen flexibel ist und diese mit einbeziehen kann (EU 2002: Kap. II - Prinzip c und e). Für die IKZM-Praxis vor Ort, aber auch auf den anderen Betrachtungsebenen, wird ein partizipativer Diskurs mit allen relevanten Stakeholdern angestrebt, der sich durch Kommunikation und Erfahrungstransfer auszeichnet (BMU 2006: Grundsätze 3 und 4, EU 2002: Kap. II - Prinzip f und g). Das IKZM stellt somit einen zyklischen, wiederkehrenden und nie abschließenden Entwicklungs- und Diskussionsprozess dar. Diese Facette des IKZM wird im Folgenden als die Prozessebene bezeichnet.

Tab. 2: Die Prozessebene im Überblick

<p>IKZM ist unter anderem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ein zyklischer, wiederkehrender und nie endender Prozess,</li> <li>- ein sich an die konkreten Problemlagen, bestehenden Rahmenbedingungen und vorherrschenden Wechselwirkungen anpassender Prozess,</li> <li>- ein Prozess, der gesellschaftlich diskutiert und etabliert werden soll (Kommunikation, Partizipation, Erfahrungstransfer).</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2.3 Verfahrensebene

Die Verfahrensebene des IKZM zeigt den konkreten Praxis- und Umsetzungscharakter des IKZM für spezielle Problemlösungen in Küstengebieten. Ein Anwendungsfeld ist z. B. die Schlichtung von Konflikten, bei denen unter Beteiligung aller relevanten Akteursgruppen mittels adäquater Beteiligungsmethoden Lösungswege erarbeitet werden. Bei der Durchführung dieser Verfahren ist meist eine fächer- und ebenenübergreifende Politik- und Behördenintegration erforderlich (siehe auch Kap. 2.4).

Entscheidende Parameter von IKZM-Verfahren sind eine breit angelegte Partizipation und Kommunikation, der generelle Integrationsaspekt und der Erfahrungstransfer. Managementansätze zur Beschreibung von Verfahrensabläufen werden z. B. bei Kannen (2000, 2005), Gee et al. (2006) und Glaeser et al. (2008) vorgestellt. Auch im oben genannten UBA-Forschungsprojekt zu IKZM und Flächenmanagement wurde ein neues IKZM-Verfahrensmodell entwickelt.

Da es sich bei IKZM nicht um ein statisches Instrument oder statisches Verfahren handelt, hängt auch die Verfahrensebene stark mit der Prozessebene zusammen, die wiederum nur mit Fokus auf die Leitbildebene funktionieren kann.

Tab. 3: Die Verfahrensebene im Überblick

<p>Elemente eines IKZM-Verfahrens sind unter anderem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- konfliktlichlichtend,</li> <li>- ein ganzheitlicher Partizipationsansatz,</li> <li>- eine breite Informationsgrundlage,</li> <li>- ein Erfahrungstransfer,</li> <li>- prozessorientiert,</li> <li>- integrativ ausgerichtet,</li> <li>- den speziellen Problemlagen angepasst.</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 2.4 Integrationsebene

Allen Ebenen ist außerdem die Integrationsebene des IKZM immanent. Hier handelt es sich um den integrativen Charakter des IKZM. Entscheidender Leitgedanke im IKZM ist für Kannen (2000) der Begriff „integriert“ bzw. „der integrative Ansatz, der eine holistische und systemübergreifende Sichtweise erfordert“ (Kannen 2000: 34). Nach der nationalen IKZM-Strategie zielt das IKZM darauf ab, die verschiedenen Entwicklungen der Küstengebiete durch die Integration sämtlicher Aspekte – also aller Belange – in einer ganzheitlichen Betrachtungsweise umzusetzen (BMU 2006).

Hierzu werden verschiedene Ebenen der Integration als wesentlich erachtet, die jeweils gleichwertig und gleichzeitig zu berücksichtigen sind. Ballnus (2004) identifiziert anlehnend an das Institut für Raum und Energie (2001) sowie an Burbridge (2000) die fünf Integrationsebenen eines IKZM: horizontale, vertikale, territoriale, zeitliche und Interessenintegration (ähnlich auch BMU 2006). Zu diesen lassen sich noch weitere Integrationsebenen, wie „intersektorale Integration zwischen den verschiedenen horizontalen Nutzungen“, „interdisziplinäre Wissenschaftsintegration“ und „internationale Integration“ anführen (Bosecke 2005: 103f). Außerdem ist z. B. auch die Integration von ökologischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen Aspekten relevant (Glaeser et al. 2008), die dem Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung immanent sind (Kap. 2.1). Nachstehend werden die wichtigsten der oben genannten Integrationsebenen vorgestellt.

### Horizontale Integration

Horizontale Integration bezieht sich auf die Zusammenarbeit und Koordination von Behörden und Institutionen verschiedener Fachgebiete einer Verwaltungsebene. Angestrebt ist z. B. eine bessere Abstimmung und Verzahnung von Richtlinien, Bestimmungen, Planungen und Entwicklungszielen (BMU 2006, Kannen 2000). Zudem sollten neben den Behörden die Politik, die unterschiedlichen wissenschaftlichen Fachdisziplinen und die gesellschaftlichen Akteure miteinander in Austausch treten (Ballnus 2004, BMU 2006, EU 2002: Kap. II - Prinzip 6). Es ist entscheidend, dass sich die bisherige, oft noch angewandte sektorale Planungspraxis in ein integratives und kooperatives Planungshandeln wandelt (Ballnus 2004).

### Vertikale Integration

Die vertikale Integration zielt primär auf die hierarchienübergreifende Koordination, also „auf die notwendige Koordinierung von Politik, Planung und Managementstrategien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ab“ (Ballnus 2004: 70). Dies soll besonders für die verschiedenen staatlichen Verwaltungs- und Zuständigkeitsebenen gelten (BMU 2006, EU 2002, Kannen 2000).

### Territoriale Integration

Im Fokus steht die integrative, allumfassende Betrachtung der Wechselbeziehungen auf der räumlichen Ebene, auch räumliche Integration genannt. In Bezug auf das IKZM handelt es sich primär um die integrative Betrachtung von Land und Meer.

## Zeitliche Integration

Hierbei geht es um die gleichwertige Berücksichtigung von kurzfristigen Entwicklungen und Zielsetzungen (wie z. B. wirtschaftliche Interessen, kurzfristige Schutzmaßnahmen) sowie von langfristigen und dauerhaft tragfähigen Interessen und Entwicklungen (sparsamer Ressourcenverbrauch, Aspekte der intergenerativen Gerechtigkeit etc.), die sich an dem Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung orientieren. Das IKZM versucht, beide zeitlichen Integrationsebenen zu berücksichtigen und zu verbinden (BMU 2006, Kannen 2000).

## Interessenintegration

Dieser Aspekt ist eines der zentralen Ziele und Neuheiten des IKZM für Küstenentwicklungen. Ziel ist die Einbindung aller relevanten Interessenpositionen in einem Küstengebiet. Praktisch handelt es sich dabei um einen weit angelegten Stakeholderdialog mit allen relevanten Akteuren, die zu einer bestimmten Fragestellung in einem bestimmten räumlichen Gebiet bestimmte Interessen vertreten. Zudem spielt hier auch die Integration von Interessen der Öffentlichkeit – also der Gemeinschaft – und denen privater Akteure eine Rolle (Kannen 2000).

Tab. 4: Die Integrationsebenen des IKZM im Überblick

<p>Relevante Integrationsebenen sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- horizontale Politik- und Behördenintegration (ressortübergreifend),</li> <li>- vertikale Politik- und Behördenintegration (hierarchienübergreifend),</li> <li>- territoriale Integration (neue Betrachtungsräume schaffen),</li> <li>- zeitliche Integration (kurzfristige und langfristige Ziele sind integriert zu betrachten),</li> <li>- Interessenintegration (Verbindung verschiedener Interessenbereiche und -ebenen).</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 3 Diskussion: IKZM und Flächenmanagement im Vergleich

Die beiden Themenfelder Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) und nachhaltiges Flächenmanagement zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr haben zwei bisher weitgehend getrennt geführte Fachdebatten, auch wenn z. B. die Mehrfachnutzung von Flächen in der deutschen IKZM-Strategie benannt wurde. Welche etwaigen Gemeinsamkeiten und Unterschiede beide Diskurse aufweisen, sowie ob die Betrachtungsweise des IKZM auch für das Flächenmanagement zu empfehlen ist, soll punktuell anhand jedes Teilaspekts der vier IKZM-Ebenen angesprochen werden.

### 3.1 Die IKZM-Leitbildebene und das nachhaltige Flächenmanagement

#### 3.1.1 Das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“ im IKZM und im Flächenmanagement

Nach dem Konzept einer „Nachhaltigen Entwicklung“ soll die Küstenentwicklung dem Prinzip einer zukunftsfähigen, ökologisch, sozial und wirtschaftlich gerechten Art und Weise folgen (Kap. 2.1). Das IKZM versucht, das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“ auf die Problem- und Entwicklungsvielfalt der Küstengebiete in Europa zu übertragen. Es soll in alle Handlungsfelder der Küste einfließen. So hat es den Anspruch, alle Bereiche zu verbinden, aber auch jeden einzelnen Sektor und Handlungsbereich an der Küste zukunftsfähig zu entwickeln (Landman 2009).

Auch im Diskurs um die Flächeninanspruchnahme hat das Leitbild einer nachhaltigen Handlungsweise Einzug gefunden. In der jüngeren Diskussion ist von einem „nachhaltigen Flächenmanagement“ die Rede (Difu 2008, Genske 2006, Kötter & Weigt 2006, Wittmann 2007), welches nun als Leitmaxime auf allen Handlungsebenen berücksichtigt werden soll, um primär das Problem der konstanten Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu lösen. Der Nachhaltigkeitsansatz

steht hier für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie für das Brachflächenrecycling und die Nachverdichtung innerhalb einer qualitativ ausgerichteten Stadt- und Siedlungsentwicklungspolitik, so das Verständnis innerhalb des REFINA-Forschungsschwerpunkts (Difu 2008).

Das Nachhaltigkeitsleitbild ist in den Basisdokumenten des IKZM auf EU- und auf deutscher Ebene klar festgeschrieben (BMU 2006, EU 2002). In der räumlichen Planung und im Flächenmanagement ist dies bisher rechtlich unter anderem durch §1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) verankert, mit der klaren Formulierung der Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ in Deutschland. Zudem wurde das Thema der Flächeninanspruchnahme als eines der zentralen Handlungsfelder 2002 in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2002) aufgestellt und somit bundespolitisch erkannt und thematisiert. Seitdem wird verstärkt eine breite Fachdebatte über geeignete Strategien innerhalb einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und für ein nachhaltiges Flächenmanagement geführt. Auch wenn die Vorschläge sehr unterschiedlich ausfallen und die Schwerpunkte unterschiedlich gesetzt werden, lässt sich aufgrund der starken Teilnahme an Forschungsvorhaben und der öffentlichen Diskussion bereits von einem breiten Konsens über die Zielsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und eines nachhaltigen Flächenmanagements sprechen. Von einer breiten Akzeptanz eines flächensparenden Handelns kann allerdings leider weder in der Fachdebatte noch in der Bevölkerung die Rede sein. Insbesondere im mangelnden Bodenbewusstsein wird ein großes Problem gesehen (Flacke 2006, Schekahn & Grundler 2004, Siedentop 2005).

Im IKZM ist zwar die Leitbildebene der „Nachhaltigen Entwicklung“ nahezu unumstritten, allerdings hat das gesamte Konzept des IKZM noch ein gewisses Legitimations- und Erklärungsproblem. Viele Akteure halten die Inhalte des IKZM für schwer greifbar und schwer vermittelbar (Bruns 2007, Dehne & Fichtner 2008a, b).

Alleine durch die Zielsetzungen einer „Nachhaltigen Entwicklung“ sind beide Entwicklungsprozesse, die des IKZM und die des nachhaltigen Flächenmanagements, ähnlich ausgerichtet. Für beide Themenfelder wurde die Zielrichtung von der Mehrheit der Akteure in der Literatur als richtig angesehen, allerdings leiden beide Konzepte unter einem Argumentations- und Kommunikationsdefizit, welches hauptsächlich durch die Komplexität der jeweiligen Themen verursacht wird.

Dadurch, dass das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“ beiden Strategien immanent ist, obwohl sie sich themenbezogen unterschiedlich darstellen, ist dieser Aspekt des IKZM bereits im nachhaltigen Flächenmanagement enthalten.

Auch wenn die reinen Leitbildformulierungen noch nicht zwingend zu weitreichenden Ergebnissen und einer breiten Akzeptanz führen und es Kommunikationsdefizite gibt, stellt das Leitbild doch eine entscheidende Rolle für die weiteren Prozesse und Fach- sowie Gesellschaftsdiskurse in beiden Themenfeldern dar.

### **3.1.2 Globale und umfassende Betrachtungsweise als Maßstab**

Der Aspekt der globalen und ganzheitlichen Betrachtungsweise zielt in einem IKZM darauf ab, dass die verschiedenen globalen Wechselwirkungen, Ursachen und Auswirkungen auf die Küstengebiete immer im Blickpunkt der Betrachtung liegen sollen, auch wenn ein konkretes Problem beleuchtet wird (BMU 2006: Prinzip 1 der Grundsätze eines guten IKZM). Diese Betrachtungsweise ist, wie in Kap. 1.1 und 2.1 bereits angedeutet, besonders aufgrund des Klimawandels und dessen Folgen sowie aufgrund verschiedener grenzüberschreitender Umweltbelastungen für Küstengebiete entscheidend, da diese stark durch globale Zusammenhänge beeinflusst und gefährdet sind.

Die Problematik der Flächeninanspruchnahme wurde in der deutschen Flächendiskussion meist mit Blick auf die Problemfelder und Lösungsmöglichkeiten für die Bundesrepublik thematisiert. Dieses Phänomen ist aber natürlich auch ein globales. Das Flächenthema ist allerdings insgesamt weniger stark von globalen Zusammenhängen betroffen. Handelt es sich jedoch um küstennahe Flächen, sind diese eventuell durch Überflutungen gefährdet. Zudem ist hier besonders ein Freiflächenschutz von hoher Bedeutung für Pufferfunktionen, für den Erhalt der Biodiversität und ähnliches. Deshalb ist es

für Flächenentwicklungen in Küstengebieten notwendig, die globale Perspektive der Wechselwirkungen zu beachten, da durch sich verändernde Umwelt- und Klimabedingungen etc. auch die Häufigkeit und Stärke von Sturmfluten zunimmt und der Meeresspiegel insgesamt steigen wird (Kap. 1.1; IPCC 2007). Dies wird bei der Planung von Küstenbereichen in Zukunft vermehrt Beachtung finden müssen. Auch in Anbetracht der Leitbildentwicklung sind diese Aspekte mit zu berücksichtigen.

Es lässt sich empfehlen, das Flächenmanagement besonders in Küstenlage durch stärkere Berücksichtigung der verschiedenen Wechselwirkungen (umfassende Betrachtungsweise) zu optimieren. Dieser Leitbildaspekt des IKZM hat somit auch Relevanz für das Flächenmanagement in Küstenlage.

### **3.1.3 Visions- und Leitbildentwicklungen für Küstenräume und Städte durch alle Akteure und die Gesellschaft**

Die Visionsentwicklung und die Leitbildentwicklung für spezielle Gebiete wird sowohl im IKZM (BMU 2006) als auch in der Fachdiskussion für ein nachhaltiges Flächenmanagement (RNE 2007, 2004) als notwendiger und wichtiger Aspekt gesehen. Es geht darum, eine Diskussion in Gang zu setzen und weiter fortzuführen. Relevant ist die Frage, wie sich ein Küstengebiet, eine Siedlung oder eine Stadt entwickeln soll. In der IKZM-Diskussion wird versucht, über die Leitbildfrage normativ und ethisch korrekte Handlungsweisen abzuleiten (Glaeser 2005, Landman 2009). Zudem wird ein breiter öffentlicher Diskurs über diese Leitbildfragen gefordert (BMU 2006, Gee & Licht-Eggert 2006, Glaeser 2005). Auch in der Diskussion für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung wird der Ruf nach Leitbildentwicklungen für Städte und Gemeinden laut. So ist eine der zentralen Forderungen in der Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE) von 2004, eine neue Leitbilddiskussion für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu implementieren. Jede Stadt müsse z. B. für ihre eigenen örtlichen Problemfelder, Herausforderungen, Stärken und Besonderheiten eigene Leitbilder erstellen, um sich zukunftsfähig entwickeln zu können (RNE 2004).

Somit zeigt sich, dass auch dieser Aspekt in beiden Fachdiskussionen als wichtig erkannt wird.

## **3.2 Die Prozessebene des IKZM und der Prozess des nachhaltigen Flächenmanagements**

### **3.2.1 IKZM und Flächenmanagement als wiederkehrender und nie endender Prozess**

Eine der Besonderheiten des IKZM ist der starke Prozesscharakter. Das IKZM zielt nicht nur darauf ab, Einzelprobleme in Küstenregionen zu lösen, sondern vielmehr die gesamte Küstenentwicklung zu unterstützen und zu prägen. Alle Aktivitäten, die in Küstengebieten erfolgen, sind in einen Prozess eingebunden. Somit handelt es sich auch bei der eben andiskutierten Leitbildebene des IKZM um einen Prozess, da sich Leitbilder auch verändern, weiterentwickeln und sich dem Zeitgeist der Gesellschaft anpassen müssen. Es ist bereits dargestellt worden, dass es sich beim IKZM-Konzept um einen nicht endenden und immer wiederkehrenden, also iterativen Prozess handelt (BMU 2006, EK 1999a).

In der „Flächen“-Debatte ist der Prozesscharakter bisher nicht explizit herausgestellt worden. Allerdings lassen sich die Diskussionen in der Literatur, aber auch die verschiedenen Konferenzen, Dialoge zum Thema „Fläche“, die vielen Forschungsvorhaben und Konzeptentwicklungen (wie z. B. das oben genannte UBA-Forschungsprojekt zum Thema IKZM und Flächeninanspruchnahme sowie der Forschungsschwerpunkt REFINA; BBR et al. 2006, Bundesregierung 2008, Difu 2008) insgesamt in einem Prozess zusammenfassen.

Das heißt, dass der Diskurs zum Thema der Flächeninanspruchnahme und dem Lösungsweg eines nachhaltigen Flächenmanagements stark zugenommen hat und prozessorientiert geführt wird. Die Thematik des Flächenschutzes und eines nachhaltigen Flächenumgangs stellt einen wesentlichen Punkt in der Nachhaltigkeitsdebatte dar und wird für die zukünftige siedlungsbezogene Entwicklung in Deutschland entscheidend sein (Bundesregierung 2008, 2004, 2002; RNE 2007, 2004). Es kann somit auch im Flächenmanagement vermehrt ein zyklischer Prozess beobachtet werden, der sich



immer wieder auf bestehende Kontexte und Rahmenbedingungen bezieht und bestmöglich danach ausrichtet.

Insgesamt lässt sich das Thema des nachhaltigen Flächenmanagements also auch als einen wiederkehrenden Prozess verstehen, auch wenn der Prozesscharakter in dieser Diskussion nicht so explizit benannt wird, wie es im IKZM der Fall ist.

### **3.2.2 IKZM und Flächenmanagement – ein Prozess, der die konkreten Problemlagen, bestehenden Rahmenbedingungen und vorherrschenden Wechselwirkungen berücksichtigt**

Entwicklungen und Aktivitäten im Rahmen von IKZM haben sich an den spezifischen Herausforderungen, Problemlagen, Rahmenbedingungen und vorherrschenden Wechselwirkungen der speziellen Betrachtungsräume und Themenschwerpunkte zu orientieren (BMU 2006, EU 2002).

Im nachhaltigen Flächenmanagement wird versucht, durch die Entwicklung verschiedener Instrumente und Strategien einen breiten und „bunten“ Maßnahmenkatalog zu erstellen, der den speziellen Problemfeldern und Rahmenbedingungen Rechnung trägt (Bundesregierung 2008, 2004, 2002). Durch die Weiterentwicklung von Strategien, Methoden und die Gewinnung neuer Erkenntnisse und deren Kommunikation in der Fachwelt und Gesamtgesellschaft wird eine gewisse Prozessanpassung erzeugt. Hierdurch – so kann angenommen werden – wird auch eine bessere Anpassung an bestehende Rahmenbedingungen und vorherrschende Wechselwirkungen nach und nach in den Prozess mit eingebracht. Insgesamt fließen diese Teilaspekte in die Weiterentwicklung der Gesamtstrategie einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und eines nachhaltigen Flächenmanagements mit ein (Landman 2009).

Es kann also auch für diese prozessbezogene Teildimension festgestellt werden, dass eine Anwendung im Prozess des Flächenmanagements weitgehend stattfindet, auch wenn diese ebenso wie in der vorhergehenden Prozessdimension keine explizite Formulierung erfahren hat, wie es im IKZM der Fall ist. Zudem setzt dieser Aspekt ebenso voraus, dass man das Flächenmanagement als Prozess begreifen muss (Kap. 3.2.1).

### **3.2.3 IKZM und Flächenmanagement als ein Prozess, der gesellschaftlich diskutiert und etabliert werden soll (Kommunikation, Partizipation, Erfahrungstransfer)**

Einer der entscheidenden Inhalte eines IKZM ist der Prozesscharakter, der auf Kommunikation, Partizipation und Erfahrungstransfer fußt (Kap. 2.2).

Allerdings wird in den Darstellungen zum IKZM auch deutlich, dass gerade die Aspekte der Kommunikation und der Partizipation Schwierigkeiten bei der Übertragung in die Praxis bereiten. Deshalb werden auch Änderungen in der nationalen IKZM-Strategie und klare Richtlinien für die Umsetzung in die Praxis gefordert (Dehne & Fichtner 2008a, b, Fichtner 2006).

Auch in der Debatte um ein nachhaltiges Flächenmanagement sind Kommunikation, Partizipation und Erfahrungstransfer entscheidende Prozesskennzeichen. Allerdings erfolgte dieser Diskurs bisher weitgehend in der Fachwelt, in der Politik und in der Wissenschaft. Die Einbindung der Bevölkerung fand bisher nur unzureichend statt, so die Meinung der Kritiker (Flacke 2006, RNE 2007, Schekahn & Grundler 2004). Um diesen Partizipationsgrad zu erhöhen, sollten verbesserte Kommunikationsstrukturen geschaffen und eine breite Bewusstseinsbildung für den schonenden Umgang mit Boden angestrebt werden, so der Tenor in der Fachdiskussion. Dieses sollte bereits in den Schulen angeregt werden (RNE 2007).

Wie die Ausführungen zeigen, wird nicht nur in der IKZM-Debatte, sondern auch in der „Flächen“-Diskussion besonders der gesellschaftliche Diskurs als wichtig und notwendig erachtet. Wie eben deutlich wurde, mangelt es allerdings beiden Diskussionsprozessen bisher noch an der Akzeptanz in der Gesellschaft.

### 3.3 Verfahrensebene: IKZM und nachhaltiges Flächenmanagement

Bei der Verfahrensebene geht es vorrangig um die praxisorientierte Anwendung des IKZM vor Ort. Der Schwerpunkt liegt hier bei Verfahren, die ein Problemfeld oder eine Ansammlung von Problemfeldern betreffen. Verfahren können auch zur Entwicklung von Leitbildern Verwendung finden. Der Fokus liegt allerdings auf der Lösung eines spezifischen, küstenrelevanten Problems.

Für das IKZM wurde mittlerweile eine Reihe von Verfahrens- und Ablaufmodellen entwickelt (Kap. 2.3), die jeweils problemorientierte Prozesse als Handlungsbasis haben. Doch hat nahezu jeder Modellentwurf den Anspruch, sozusagen als weitgehendes „Universalmodell“ für Problem-, Handlungs- und Entwicklungsbereiche in einem IKZM verwendbar zu sein und die oben genannten Elemente (konfliktschlichtend, ganzheitlicher Partizipationsansatz etc.) zu beinhalten. Daher sind die Modelle in ihrer Ausformulierung auch recht allgemein gehalten. Die meisten ähneln dem amerikanischen Policy-Zyklus, besonders die Konzepte von Bruns (2007) und Glaeser et al. (2008).

Für das Thema der Flächeninanspruchnahme und den Leitgedanken des nachhaltigen Flächenmanagements gibt es hingegen viele Strategiemodelle, die sehr unterschiedlich ausfallen.

Der Hintergrund dafür ist die sehr unterschiedliche Ausrichtung des jeweiligen Problemlösungsansatzes. So werden z. B. für das Flächenmanagement Strategien und Verfahren entwickelt und erprobt, die auf ökonomische und fiskalische Anreize zum Flächensparen setzen (z. B. Flächenausweisungsrechte in Form von Flächenzertifikaten; Schröter 2005). Andere haben die Erprobung von Konversions- und Flächenrecycling-Konzepten zum Ziel (Projekte „Gläserne Konversion“, „Sinbra“ und „Optirisk“; Bundesregierung 2008). Wiederum eine andere Ausrichtung hat z. B. der Gesamt Lösungsansatz der Flächenkreislaufwirtschaft, der besonders durch das Forschungsprojekt „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtreionalen Flächennutzung“ entwickelt und in Ansätzen erprobt wurde (BBR 2006; Homepage des Projektverbundes: <http://www.flaeche-im-kreis.de>). Eine Reihe weiterer Konzepte und Ansätze ließe sich hier anführen.

Es wird hierdurch deutlich, dass die Konzepte im Flächenmanagement spezielle Problemfokusse besitzen, die IKZM-Modelle dagegen allgemeiner gehalten sind.

Ein IKZM-Verfahrensmodell für spezielle Problemlagen des Flächenmanagements ließe sich durchaus verwenden. Nicht zuletzt wurde - wie bereits beschrieben - die Mehrfachnutzung von Flächen als ein wichtiges Handlungsfeld des IKZM erkannt. Zudem wird betont, dass IKZM-Verfahren primär auf der regionalen Ebene zum Einsatz kommen sollen, „da nur auf dieser räumlichen Ebene konkrete Nutzungskonflikte auftreten, die auch nur in der und mit der Region gelöst werden können“ (Schernewski 2006: 22). Die Betonung auf Nutzungskonflikten verdeutlicht die primäre Einsatzthematik von IKZM-Prozessen und -Verfahren. Somit wird ein IKZM-Verfahren besonders für Problemfelder im „Flächen“-Thema nützlich sein, bei denen Konflikte unter verschiedenen Akteuren im Zentrum stehen. Dies ist z. B. bei Flächennutzungskonflikten der Fall. Zudem könnte ein IKZM-Verfahren auch Verwendung finden, um neue Leitbilder zu entwickeln (siehe die Diskussion in Kap. 2.1 und 3.1). Außerdem ist auch eine Anwendung zur Strategieentwicklung denkbar, wenn z. B. unter den Akteuren unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, wie ein Problem angegangen und gelöst werden sollte.

Durch die Verfahrenselemente Konfliktschlichtung, ganzheitlicher Partizipationsansatz, Erfahrungstransfer, Prozessorientierung, integrative Ausrichtung sowie Anpassung an die speziellen Problemlagen weist das IKZM-Verfahren großes Potential auf, Flächennutzungskonflikte konsensorientiert zu schlichten. Um diese theoretisch abgeleitete Annahme zu untermauern und zu belegen, bedarf es allerdings der praktischen Erprobung.

### **3.4 Die Integrationsebene des IKZM – gewinnbringend für ein nachhaltiges Flächenmanagement?**

#### **3.4.1 Vertikale Politik- und Behördenintegration im IKZM und im nachhaltigen Flächenmanagement**

Das Ziel einer vertikalen Integration im IKZM umfasst eine bessere Steuerung, Kommunikation und übergreifende Kompetenzaufteilung zwischen den einzelnen Hierarchieebenen, besonders der Politik und der Behörden, im Themenfeld der Küstenentwicklung und des Küstenschutzes. Die vertikale Integration zielt primär auf eine „notwendige Koordinierung von Politik, Planung und Managementstrategien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ab“ (Ballnus 2004: 70).

Die Diskussion um eine flächensparende Siedlungspolitik und eines darin inbegriffenen nachhaltigen Flächenmanagements wird mittlerweile auf allen Politikebenen geführt. Die Akzeptanz diesem Thema gegenüber fällt jedoch besonders auf kommunalpolitischer Ebene noch am geringsten aus (RNE 2004, Schekahn & Grundler 2004). Durch Konzepte und Forschungsprojekte versucht die Bundesregierung, die Entwicklungen zu unterstützen.

Eine Bewusstseinsbildung für dieses Thema sollte in den Kommunen verstärkt unterstützt werden, fordern auch Experten, die in der Evaluationsstudie zur RNE-Empfehlung (RNE 2007) befragt wurden. Die kommunale Ebene ist besonders relevant, da hier die direkte Flächenausweisung durch die Bauleitplanung stattfindet. Es solle aber auch auf der regionalen Ebene die Leitbildentwicklung, auf Landesebene die Steuerung und auf Bundesebene die Koordinierung eines nachhaltigen Flächenmanagements unter anderem in Form einer Flächenkreislaufwirtschaft erfolgen, so die Experten weiter (RNE 2007).

Auch wenn dies nur einen Auszug aus der Gesamtdebatte darstellt, wird hierdurch die Tendenz sichtbar, dass zumindest die Diskussion in Richtung vertikaler Politik- und Behördenintegration zunimmt. Aber auch anhand vieler neuer Forschungsprojekte zum „Flächen“-Thema (Kap. 1.2, 3.2.1 und 3.3) gewinnt dieser Aspekt verstärkt an Akzeptanz. Dies ist besonders wichtig, da das Ziel eines überall anerkannten und praktizierten nachhaltigen Flächenmanagements nur funktionieren kann, wenn alle Politik- und Planungsebenen „an einem Strang ziehen“. Von daher sollte dieser Integrationsaspekt auch als eine der Maximen des Flächenmanagements verfolgt werden.

#### **3.4.2 Horizontale Politik- und Behördenintegration (ressortübergreifend) im IKZM und im nachhaltigen Flächenmanagement**

Der Aspekt der horizontalen Integration beinhaltet eine verstärkte und gute Koordination und Kommunikation zwischen verschiedenen Behörden und Institutionen auf einer Hierarchieebene. Dies ist für ein IKZM besonders wichtig, damit themenübergreifende Problemfelder an der Küste, die z. B. Aktivitäten verschiedener Ressorts innerhalb einer Verwaltung erfordern, koordiniert und integriert angegangen und gelöst werden können (Kap. 2.4).

Im Flächenmanagement sind in der Regel die Planungsbehörden für die Koordinierung der Bauleitplanung und anderen Planungsaktivitäten zuständig. Hier muss alleine von Gesetzes wegen eine Abwägung der verschiedenen öffentlichen Belange stattfinden, die durch Stellungnahmen und Gutachten der verschiedenen Fachressorts wahrgenommen wird. So wird z. B. in der kommunalen Bauleitplanung die Beteiligung der Behörden durch § 4 BauGB und § 4a BauGB sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 BauGB geregelt. Inwieweit die ressortübergreifende Verwaltungspraxis in den jeweiligen Kommunen mögliches Verbesserungspotential aufweisen, und ob z. B. die Einführung weiterer informeller Integrationsaktivitäten sinnvoll wäre, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Auch wenn über die tatsächliche Behördenpraxis zum Thema Flächenmanagement keine gesicherten Aussagen getroffen werden können, kann die horizontale Behörden- und Politikintegration, wie sie im IKZM gefordert wird, als eine sinnvolle und notwendige Grundlage für ein „gutes“ Küstenmanagement und auch für ein nachhaltiges Flächenmanagement angesehen werden.

### **3.4.3 Territoriale Integration (neue Betrachtungsräume schaffen) im IKZM und im nachhaltigen Flächenmanagement**

Dieser Aspekt verfolgt die integrative Betrachtung von geographischen Räumen. Es geht darum, zur Bewältigung von Problemfeldern mit komplexen räumlichen Wirkungszusammenhängen neue Betrachtungsräume zu schaffen (Kap. 2.4). Im IKZM liegt der Fokus besonders auf der integrierten Betrachtungsweise von Land und Meer (Ballnus 2004, Kannen 2000). Es geht aber auch z. B. darum, verschiedene Gebiete, die aufgrund administrativer Verwaltungsgrenzen voneinander getrennt sind, aber beispielsweise naturräumlich zusammengehören, als ein zusammenhängendes Gebiet zu betrachten. Aufgrund dieses Bedeutungshintergrundes ist dieser Aspekt auch im nachhaltigen Flächenmanagement relevant, da auch hier angestrebt wird, neue Raumzusammenhänge zu bilden. Dies ist der Fall, wenn sich Kommunen zusammenschließen, um gemeinsame Flächenkataster anzulegen oder ähnliche Vorhaben zu verwirklichen. Zudem werden für die Leitbildentwicklung bestimmte Betrachtungsräume gebildet.

Der territoriale Integrationsaspekt hat Relevanz für das nachhaltige Flächenmanagement, da hier neue Betrachtungsräume entstehen können, wodurch wiederum neue Denk- und Handlungsräume geschaffen werden. Allerdings ist der räumliche Integrationseffekt innerhalb eines IKZM noch entscheidender, da es hier um die erstmalige integrative Betrachtung der Systeme Land und Meer geht (Ballnus 2004).

### **3.4.4 Zeitliche Integration (kurzfristige und langfristige Ziele integriert betrachtet) im IKZM und im nachhaltigen Flächenmanagement**

Die Verbindung von kurzfristigen Interessen und langfristigen Zielen ist eines der Grundprinzipien einer „Nachhaltigen Entwicklung“. Somit ist dieser Aspekt für ein konsequentes nachhaltiges Flächenmanagement genauso entscheidend wie für ein IKZM. Allerdings ist es in Deutschland noch ein langer Weg, bis ein nachhaltiges Flächenmanagement auf allen Handlungsebenen umgesetzt werden wird. Denn eine der Hauptursachen der hohen Neuinanspruchnahme von Freiflächen ist in der auf einzelne Vorhaben und kurzfristige Interessen fokussierten Handlungspraxis zu suchen, welche neben wirtschaftlichen Interessen zu großen Teilen auf das bereits erwähnte mangelnde Bodenbewusstsein zurückzuführen ist (Flacke 2006, Schekahn & Grundler 2004).

### **3.4.5 Interessenintegration (Verbindung verschiedener Interessensbereiche und Ebenen) im IKZM und im nachhaltigen Flächenmanagement**

Dieser Aspekt bezieht sowohl die vertikale und die horizontale Behörden- und Politikintegration mit ein und zielt zudem auf eine konsequente Berücksichtigung aller relevanten Interessengruppen ab (Kap. 2.4). Besonders bei konkreten IKZM-Verfahren sind alle relevanten Interessenpositionen, öffentliche und private, zu speziellen Fragestellungen durch einen breiten Stakeholderdialog einzubeziehen. Dieser stark informelle Verfahrenscharakter ist eine der wichtigen Besonderheiten des IKZM (BMU 2006). Im Flächenmanagement findet dies zwar auch vermehrt Einzug, allerdings noch nicht in der Art und Weise, wie es im IKZM gefordert wird. Die Interessenintegration ist innerhalb des Flächenmanagements besonders bei Flächennutzungskonflikten anzuwenden.

Die Anwendbarkeit dieses IKZM-Aspekts für ein Flächenmanagement ist möglich und sinnvoll. Dies hängt allerdings jeweils vom Gegenstand des Falls und der Akteure ab.

## **4 Fazit**

Dieser allgemeine Vergleich der beiden Themenfelder IKZM und nachhaltiges Flächenmanagement hat gezeigt, dass viele Grundaspekte der Ebenen des IKZM auch in Ansätzen im nachhaltigen Flächenmanagement enthalten sind und Berücksichtigung finden. Andere werden nicht explizit im nachhaltigen Flächenmanagement thematisiert, können aber zum Teil durchaus aus den Blickwinkeln eines IKZM betrachtet werden.

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und die Forderung nach Visions- und Leitbildentwicklungen für bestimmte Betrachtungsräume sind nahezu gleich intensiv im nachhaltigen Flächenmanagement etabliert, auch wenn in den jeweiligen Fach- und Gesellschaftsdebatten die Akzeptanz generell noch eher gering ausfällt. Die globale und umfassende Betrachtungsweise, die in einem IKZM angestrebt wird, ist für das nachhaltige Flächenmanagement bisher noch kaum diskutiert worden, eine Beachtung dieser wird allerdings besonders für Flächenentwicklungen in direkter Küstenlage als notwendig erachtet.

Das Entwickeln und Etablieren eines nachhaltigen Flächenmanagements kann aufgrund der bereits dargestellten Analyse ebenfalls wie das IKZM als Prozess gedeutet werden (Prozessebene des IKZM). Diese Sichtweise eröffnet eine neue Betrachtungsperspektive, die für den weiteren Flächenmanagementdiskurs durchaus Nutzen haben kann. Besonders wird die Prozessausrichtung mit dem Fokus auf einer breiten gesellschaftlichen Diskussion empfohlen, die auf eine kommunikative und partizipative Prozessgestaltung und den Erfahrungsaustausch setzt. Hierdurch kann sich z. B. dem Ziel einer stärkeren Sensibilisierung für einen schonenden Umgang mit der Ressource „Fläche“ und einem stärkeren „Bodenbewusstsein“ der einzelnen Akteure und der gesamten Bevölkerung angenähert werden. Dies wird als möglich erachtet, da durch eine intensive Einbeziehung der verschiedenen Akteure und der Bürger ein weitreichender Meinungs austausch stattfinden kann, der Erfahrungen, Einschätzungen und Visionen besser aufgreift und so dem weiteren Prozess immer wieder neue Impulse und Richtungen geben kann. Hierbei ist es außerdem sinnvoll und auch notwendig, dass dieser Entwicklungs- und Austauschprozess mögliche Änderungen von Rahmenbedingungen und vorherrschenden Wechselwirkungen auf den verschiedenen Handlungsebenen beachtet und für den weiteren Prozess mit einbezieht.

Das IKZM stellt neben dem Prozess auch ein Verfahren dar, welches durch partizipative und konflikt schlichtende Verfahrensführung einzelne Problemfelder in Küstengebieten lösen soll (Verfahrensebene). Für die Problemfelder des IKZM wurden verschiedene Verfahrensmodelle entwickelt, die sich für ein breites Feld an Problemlagen anbieten. Im Fachdiskurs des Flächenmanagements hingegen existiert eine Vielzahl von Methoden für spezifische Teildimensionen des Themenfeldes. Es stellte sich heraus, dass sich IKZM-Modelle durchaus im Flächenmanagement bei Nutzungskonflikten, wo unterschiedliche Interessen verschiedener Akteure aufeinandertreffen, anbieten würden. Denn IKZM-Verfahren haben als Ziel, durch Konsensorientierung konvergierende Interessen zu evaluieren und gemeinsam mit allen relevanten Interessengruppen konkrete Lösungen für ein spezielles Problem zu finden. Hierbei sind der informelle Charakter und der Wille der Akteure, selbst einen Beitrag zur Gesamtlösung beizutragen, entscheidend. Durch Sensibilisierung der Interessengruppen, einschließlich der Bürger, für die Themenfelder einer nachhaltigen Küstenentwicklung und für die ortsspezifischen Erfordernisse kann eine breite Teilnahme für Entwicklungs- und Problemlösungsverfahren erreicht werden. Ziel von IKZM-Verfahren bei Nutzungskonflikten sollte sein, eine dauerhafte Handlungspraxis zu etablieren, die sich durch gegenseitigen Respekt der Akteure gegenüber den anderen Vorstellungen und Ansprüchen sowie durch das Bewusstsein für eine Gesamtlösung im Sinne einer nachhaltigen Küstenentwicklung auszeichnet. Denn kein Verfahren kann zu einem langfristigen Erfolg führen, wenn nach Abschluss eines Verfahrens zur „alten Handlungspraxis“ zurückgekehrt wird. Daher ist besonders auch der Verfahrensschritt „Monitoring“, wie er in vielen IKZM-Modellen gefordert wird, ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung der Ziele nach einem Verfahren.

Neben der Anwendung zur Lösung von Nutzungskonflikten ließen sich Verfahrensmodelle auch zur Strategie- und Leitbildentwicklung einsetzen.

Die Integrationsebene des IKZM zielt darauf ab, ein weitgehendes integriertes Denken und Handeln zu verfolgen und dadurch eine stärkere Integration der Hierarchieebenen in Politik und Verwaltung (vertikale Integration) zu erreichen, um ziel- und problemorientierte Herausforderungen zu bewältigen. Die vertikale Integration wird, wie sich in der Diskussion zeigte (Kap. 3), in der Flächendebatte im Ansatz vermehrt praktiziert. Für ein langfristig funktionierendes nachhaltiges Flächenmanagement muss allerdings besonders auf kommunaler Ebene mehr Akzeptanz für das Thema geschaffen werden.

Außerdem sollten auch Ressorts auf einer Verwaltungsebene besser vernetzt werden (horizontale Integration). Auf der kommunalen Planungsebene hat nach dem BauGB (§ 4 BauGB und § 4a BauGB) bei Planungsverfahren eine Konsultation der relevanten Fachbehörden stattzufinden. Somit wird hier zumindest bei Planungsverfahren eine horizontale Behördenintegration praktiziert. Ob eine horizontale Integration im Flächenmanagement ausreichend erfolgt, konnte in der Diskussion nicht beantwortet werden, es wird jedoch als wichtiger Teilaspekt für ein gutes nachhaltiges Flächenmanagement erachtet.

Der Aspekt der Interessenintegration umfasst die Partizipation verschiedener Interessenvertreter und wird bei der Schlichtung von Nutzungskonflikten als notwendig erachtet. Er findet bisher jedoch im Flächenmanagement nur zum Teil Berücksichtigung. Die zeitliche Integration versucht, kurzfristige Entscheidungen und langfristige Entwicklungsperspektiven zu berücksichtigen. Im Flächenmanagement ist besonderer Handlungsbedarf in der langfristigen Ausrichtung von Entscheidungsgrundlagen erforderlich, da bisher die Flächenausweisung weitgehend aufgrund kurzfristiger Handlungsanreize entschieden wird. Die räumliche Integration schafft neue Betrachtungsräume. Für Flächenkatasterverbände unter den Gemeinden oder für Leitbildentwicklungen wird dieser Aspekt auch für ein nachhaltiges Flächenmanagement als nützlich erachtet.

Es kann zusammenfassend festgestellt werden, dass neben der Darstellung der verschiedenen Gemeinsamkeiten zwischen IKZM und dem nachhaltigen Flächenmanagement auch die Betrachtungsperspektiven des IKZM (gemeint sind die vier Ebenen des IKZM und deren Teildimensionen) für das nachhaltige Flächenmanagement als gewinnbringend zu erachten sind. Inwieweit einzelne Ebenen oder Teilaspekte direkte Anwendung im nachhaltigen Flächenmanagement finden können, ist durch weitere Forschung theoretisch, aber auch explorativ zu ermitteln.

## Literatur

- Ballnus, F. (2004): Die Küstenagenda 21 als Instrument zum Erreichen nachhaltiger Raumentwicklungen in den Küstenzonen der Ostsee. Münster-Hamburg.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Fläche im Kreis. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. ExWoSt-Informationen 25/3 - 04/2006. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, UBA – Umweltbundesamt & Projektträger Jülich (Hrsg.) (2006): Mehr Wert für Mensch und Stadt: Flächenrecycling in Stadtumbauregionen. Strategien, innovative Instrumente und Perspektiven für das Flächenrecycling und die städtebauliche Erneuerung. Eine Publikation des Förderprogramms „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Freiberg.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006): Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland (IKZM): Nationale Strategie mit Bestandsaufnahme. Bonn.
- Bosecke, T. (2005): Vorsorgender Küstenschutz und integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) an der deutschen Ostseeküste: Strategien, Vorgaben und Defizite aus der Sicht des Raumordnungsrechts, des Naturschutz- und europäischen Habitatschutzrechts sowie des Rechts der Wasserwirtschaft. Schriftenreihe Natur und Recht, Band 6. Berlin.
- Bruns, A. (2007): ‚Leuchtturm-Projekte‘ und ‚IKZM-Councils‘: Stand und Perspektiven von IKZM in Deutschland. Ergebnisse einer Befragung im Juli 2007. Institut für Küstenforschung - GKSS Forschungszentrum, Geesthacht (<http://coastal-futures.server.de/servlet/is/6371/Leuchtturm%20Projekte%20und%20IKZM%20Councils'.pdf>, 03.02.2008).
- Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Entwurf. Stand 5. Mai 2008. Berlin ([http://www.bundesregierung.de/nn\\_66656/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2008/05/2008-05-08-entwurf-zum-fortschrittsbericht-2008.html](http://www.bundesregierung.de/nn_66656/Content/DE/___Anlagen/2008/05/2008-05-08-entwurf-zum-fortschrittsbericht-2008.html), 25.07.2008).
- Bundesregierung (2004): Endfassung des Fortschrittsberichts 2004 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin ([http://www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/fortschrittsbericht-2004,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/fortschrittsbericht-2004,01.06.2008](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/fortschrittsbericht-2004,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/fortschrittsbericht-2004,01.06.2008)).

- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Burbridge, P. (2000): Lessons from the EU Demonstration Programme: Sectoral and Territorial Co-Operation. In: Gee, K., A. Kannen & H. Sterr (2000): Integrated Coastal Zone Management: What Lessons for Germany and Europe? Empfehlungen und Ergebnisse der ersten deutschen Konferenz zum Integrierten Küstenzonenmanagement. FTZ-Berichte Nr. 21. Büsum, S. 40-45.
- Dehne, P. & T. Fichtner (2008a): Empfehlung für die Implementierung eines Integrierten Küstenzonenmanagements in der Odermündung. IKZM-Oder Berichte 48 (2008). Neubrandenburg.
- Dehne, P. & T. Fichtner (2008b): Empfehlungen zur Weitergestaltung der Nationalen IKZM-Strategie der Bundesrepublik Deutschland. IKZM-Oder Berichte 42 (2008). Neubrandenburg.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2008): Wege zum nachhaltigen Flächenmanagement - Themen und Projekte des Förderschwerpunktes REFINA. Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement. Berlin.
- EK – Europäische Kommission (1999a): Eine europäische Strategie für das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM): Allgemeine Prinzipien und politische Optionen. Ein Reflexionspapier. Luxemburg.
- EK – Europäische Kommission (1999b): Schlussfolgerungen aus dem Demonstrationsprogramm der europäischen Kommission zum Integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM). Luxemburg.
- EU – Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (2002): EU-Empfehlung 2002/413/EG vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa. Brüssel.
- Fichtner, T. (2006): Informelle Planung. Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM). In: RaumPlanung 126 (7): 164-165.
- Flacke, J. (2006): Nur noch 30 ha täglich?! Ansätze zur Vermittlung einer umweltpolitischen Zielsetzung. In: Genske, D.D., M. Huch & B. Müller (Hrsg.): Fläche - Zukunft - Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften 37: 107-114.
- Gee, K., A. Kannen., K. Licht-Eggert, B. Glaeser & H. Sterr (2006): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM): Raumordnungsstrategien im Küstenbereich und auf dem Meer. Abschlussbericht: Raumordnung und IKZM als Instrumente für nachhaltige Entwicklung des Küsten- und Meeresraums. Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) & des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin - Bonn.
- Gee, K. & K. Licht-Eggert (2006): Offshore-Windkraftentwicklung in Deutschland und (daraus) resultierende Anforderungen an ein IKZM. In: Licht-Eggert, K. & A. Kannen (Hrsg.) (2006): Meeresraumordnung und IKZM als Reaktion auf neue Herausforderungen im Meeres- und Küstenraum. FTZ-Berichte 37: 1-8.
- Genske, D. D. (2006): Die brach liegende Republik. In: Genske, D.D., M. Huch & B. Müller (Hrsg.): Fläche - Zukunft - Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften 37: 5-10.
- Glaeser, B. (2005): Die Küstenproblematik zwischen Ethos und Management - zur Nachhaltigkeitsperspektive im IKZM. In: Glaeser, B. (Hrsg.): Küste, Ökologie, Mensch. Integriertes Küstenzonenmanagement als Instrument nachhaltiger Entwicklung. München, S. 9-33.
- Glaeser, B., K. Füsser, J. Hodina & A. Sekścińska (2008): Ablauf von IKZM-Prozessen in Deutschland. Eine Einleitung. IKZM-Oder Berichte 45 (2008). Neubrandenburg.
- Institut Raum & Energie (2001): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) – Eine Strategie für Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein. Wedel.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): Vierter Sachstandsbericht des IPCC (AR4). Klimaänderung 2007: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. Deutsche Übersetzung (<http://www.ipcc.ch/ipccreports/translations.htm>, 03.03.2008).
- Kannen, A. (2005): Schlussfolgerungen aus dem europäischen Demonstrationsprogramm zum Integrierten Küstenzonenmanagement für eine nachhaltige Entwicklung der deutschen Küsten. In: Glaeser, B. (Hrsg.): Küste, Ökologie, Mensch. Integriertes Küstenzonenmanagement als Instrument nachhaltiger Entwicklung. München, S. 173-199.
- Kannen, A. (2000): Analyse ausgewählter Ansätze und Instrumente zu Integriertem Küstenzonenmanagement und deren Bewertung. FTZ-Berichte Nr. 23. Büsum.
- Kötter, T. & D. Weigt (2006): Flächen intelligent nutzen - ein marktwirtschaftlicher Ansatz für ein nachhaltiges Flächenmanagement. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB) 68 (2): 49-55.

- Landman, J. (2009): Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) als Leitbild und Lösungsansatz für ein konsensorientiertes Flächenmanagement in Küsten- und Hafenrandgebieten? Eine interdisziplinäre Vergleichsanalyse mit einem Fallbeispiel am Reiherstieg in der Hafenmetropole Hamburg. Universität Lüneburg: Diplomarbeit (unveröffentlicht).
- Lütkes, S. & H. Holzfuß (2007): Die grundlegenden Inhalte und die Botschaften des nationalen IKZM-Berichts. In: BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5: 275-281.
- RNE – Rat für nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Ratsempfehlungen „Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha“. Texte Nr. 19, Januar 2007. Berlin.
- RNE – Rat für nachhaltige Entwicklung (Hrsg.) (2004): Mehr Wert für Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des RNE an die Bundesregierung. Texte Nr. 11, Juli 2004. Berlin.
- Rubrecht Consult & International Ocean Institut (Hrsg.) (2006): Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe. Final Report. 18. August 2006 - Revised version 1/12/2006. Deutsche Zusammenfassung. Cologne.
- Schekahn, A. & H. Grundler (2004): Nachhaltige Freiraumsicherung und -entwicklung in Verdichtungsräumen. Ergebnisse aus dem F+E Vorhaben 801 82 110 „Naturschutz in Verdichtungsräumen“ des Bundesamtes für Naturschutz. Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 5. Bonn-Bad Godesberg.
- Schernewski, G. (2006): Integriertes Küstenzonenmanagement im Osteseeraum: Hintergrund und Praxis. Wasser und Abfall. Boden-Altlasten-Umweltrecht 8 (9): 20-26.
- Schröter, C. (2005): Handelbare Flächenausweisungsrechte. In: Besecke, A., R. Hänsch & M. Pinetzki (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. ISR Diskussionsbeiträge 56: 197-208.
- Siedentop, S. (2005): Problemdimension der Flächeninanspruchnahme. In: Besecke, A., R. Hänsch & M. Pinetzki (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. ISR Diskussionsbeiträge 56: 19-27.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2006): Die Zukunft der Meere – zu warm, zu hoch, zu sauer. Sondergutachten. Berlin.
- Wittmann, U. (2007): REFINA-Forschungsansätze insbesondere in Regionen mit Schrumpfungproblematik. In: Genske, D.D. & A. Ruff (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement: Potenziale und Handlungsfelder für Regionen im Umbau. Dokumentation zum 1. überregionalen REFINA-Workshop in Nordhausen. Nordhäuser Hochschultexte Band 002-2007 der Fachhochschule Nordhausen, S. 21-31.

## **Kontext der Arbeit und Danksagung**

Der vorliegende Artikel geht auf die Theorieanalyse der Diplomarbeit des Verfassers zurück. Die hier zugrunde gelegte Diplomarbeit mit dem Titel „Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) als Leitbild und Lösungsansatz für ein konsensorientiertes Flächenmanagement in Küsten- und Hafenrandgebieten? – Eine interdisziplinäre Vergleichsanalyse mit einem Fallbeispiel am Reiherstieg in der Hafenmetropole Hamburg“ wurde im Januar 2009 bei der Prüfungsbehörde der Leuphana Universität Lüneburg eingereicht.

Der Impuls für die Untersuchung der Diplomarbeit und somit auch für diesen Artikel geht auf das UBA-Projekt „IKZM: Sparsame und effiziente Flächeninanspruchnahme im deutschen Küstenraum“ zurück. Mein besonderer Dank für diesen Impuls, Betreuung und kritische Anregungen zu diesem Artikel gilt Dr. Janssen vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden.



## **Adresse**

Dipl.-Umweltwiss. Jan Landman  
Universität Rostock  
AUF – Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät  
Justus-von-Liebig-Weg 15  
18059 Rostock, Germany

jan.landman@uni-rostock.de