

## Empfehlungen zur Weitergestaltung der Nationalen IKZM-Strategie der Bundesrepublik Deutschland



**Autoren:**  
Peter Dehne & Timo Fichtner





*IKZM-Oder Berichte*

*42 (2008)*

Empfehlungen zur Weitergestaltung der Nationalen  
IKZM-Strategie der Bundesrepublik Deutschland

von

**Peter Dehne und Timo Fichtner**

Hochschule Neubrandenburg  
Fachbereich LGGB  
Brodaer Straße 2  
17033 Neubrandenburg

Neubrandenburg, Februar 2008

## Impressum

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



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



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



**Herausgeber der Zeitschrift:**  
Eucc – Die Küsten Union Deutschland e.V.  
Poststr. 6, 18119 Rostock, <http://www.eucc-d.de.de/>  
Dr. G. Schernewski & N. Stybel

Für den Inhalt des Berichtes sind die Autoren zuständig.

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

**ISSN 1614-5968**

## Inhalt

Vorbemerkung.....	1
Die Empfehlungen in der Erläuterung .....	2
1. Problemorientierung des IKZM .....	2
2. Definition von IKZM .....	3
3. Kommunikation von IKZM .....	3
4. Struktur und Aufgaben im IKZM.....	5
5. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	7
6. Indikatoren .....	8

## **Vorbemerkung**

Die vorliegenden Empfehlungen zur weiteren Gestaltung der Nationalen IKZM-Strategie fußen auf ersten Erfahrungen, die im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprojektes „IKZM Oder“ im regionalen Kontext der Odermündung gewonnen wurden und bilden den aktuellen Zwischenstand der Erkenntnisse ab. Grundlage für die Erarbeitung der Empfehlungen sind die einzelnen Berichte und Beobachtungen, die die verschiedenen Projektpartner in der zurückliegenden Arbeitsphase dokumentiert haben.

Es ist beabsichtigt, im Fortgang für die benannten Erfordernisse bzw. für die noch zu klärenden praxistauglichen Umsetzungsdetails konkrete Lösungen beispielhaft zu entwickeln und aufzuzeigen. Eine Fortschreibung und Konkretisierung dieser Empfehlungen ist im Rahmen der Weiterführung des Projektes „IKZM Oder“ geplant.

Die wichtigsten Gesichtspunkte, unter denen die Empfehlungen ausgearbeitet wurden, waren dabei:

- die Absicherung der Aussagen durch das Zugrundelegen von relevanten, in der Projektregion gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen in IKZM Oder (also eigenen primären Forschungsergebnissen),
- die Nationale Relevanz und Übertragbarkeit auf andere Küstenregionen Deutschlands sowie
- die Formulierung eines Handlungsauftrags an die (Fach-)Politik zur weiteren Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für die Umsetzung von IKZM in Deutschland.

## Die Empfehlungen in der Erläuterung

### 1. Problemorientierung des IKZM

*Der umfassende IKZM-Ansatz muss für eine Implementierung in den deutschen Küstenregionen problembezogen gestaltet und auf die unterschiedlichen Einsatzbedingungen fokussiert abgespeckt werden. IKZM ist in Deutschland nicht einheitlich und undifferenziert umsetzbar. Die (notwendige) Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse und Rahmenbedingungen der deutschen Küstenregionen sollte die Nationale Strategie offensiv empfehlen.*

IKZM ist – sowohl in der wissenschaftlichen Debatte als auch in den strategischen Papieren – mit einer Fülle von Aufgaben, Handlungsmaximen und (abstrakten) Zielen verknüpft.

Einerseits führt dies bei den regionalen Stakeholdern zu Schwierigkeiten, die konkrete Umsetzbarkeit (z.B. den “institutional fit“) und den regionalen Mehrwert zu erfassen. Dies ist vor allem deswegen von Belang, da sich die Umsetzung von IKZM nicht nur an fachlich mit dem Thema befasste Institutionen, sondern eben gerade auch an Nichtregierungsorganisationen und nicht-professionelle Strukturen (im Hinblick auf die Umsetzung eines überörtlichen Gestaltungsansatzes wie dem des IKZM), mithin Akteuren, die also nicht „von Amts wegen“ ein IKZM mittragen, richtet.

Andererseits ergeben sich durch die Vielzahl von Ansprüchen und die damit einhergehende Ziel- und Aufgabendiversifizierung nicht oder nur sehr ineffektiv umsetzbare Anforderungen an einen regionalen Entwicklungsprozess.

Entsprechend ist eine der aus den im Rahmen der Umsetzung des Projektes IKZM Oder gewonnen Erfahrungen die Notwendigkeit zum Aufgreifen konkreter regionaler Problemlagen und Zielstellungen. Nur eine im regionalen Kontext entwickelte und abgestimmte IKZM-Gestaltung wird nachhaltig verankert werden können und Erfolgsaussichten hinsichtlich der Erreichung von (realistischen) Zielen besitzen. Die Schaffung eines möglichst weitgehenden Konsenses zwischen den regionalen Akteuren über die Anlage und Ausprägung des IKZM ist wie bei allen informellen Planungsprozessen mitentscheidend für die Umsetzbarkeit.

## 2. Definition von IKZM

*Die bislang unscharfe Umschreibung des IKZM-Begriffs, der immer noch fast ausschließlich über Handlungsmaxime, Prinzipien und Grundsätze eingegrenzt und damit nur indirekt erläutert wird, sollte zu einer schlüssigen, verständlichen, knappen und konkreten Definition des IKZM weiterentwickelt werden.*

## 3. Kommunikation von IKZM

*IKZM benötigt für eine regionale Umsetzung eine zielgruppenorientierte Kommunikation. Unterschiedliche Interessen und Positionen aber auch unterschiedliche Ebenen der Fachkenntnisse bedürfen einer differenzierten PR-Arbeit.*

Die Entwicklung von Küstenzonen wird von unterschiedlichsten Interessengruppierungen („Stakeholdern“) beeinflusst bzw. wahrgenommen. Entsprechend weit klaffen die Erwartungen und Intentionen an einen Küstengestaltungsprozess auseinander. Das Spektrum reicht von einem eher konservierenden Ansatz bis zu forcierenden Förder- und Entwicklungsmechanismen.

Viele von diesen Akteuren sind für die Umsetzung von IKZM essentiell, agieren jedoch auf nicht-professioneller Basis im Hinblick auf fachübergreifende regionale Managementansätze, so dass deren Einbindung nur über für sie entstehende Zusatzbelastungen zustande kommt, sie oftmals zu dieser erst einmal motiviert werden müssen. Entsprechend ist die Bereitschaft von regionalen Akteuren zur aktiven oder passiven Mitwirkung an IKZM- oder IKZM-ähnlichen Prozessen kein „naturegebenes“ Potenzial. Vielmehr haben eine Reihe von z. T. weniger erfolgreichen Entwicklungsinitiativen und -prozessen eine gewisse Distanz gegenüber neuen Ansätzen erzeugt. Dies gilt gerade auch für das noch unscharf definierte IKZM.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bislang wird IKZM im Bericht zur Nationalen Strategie wie folgt definiert: „IKZM ist ein informeller Ansatz, der durch gute Integration, Koordination, Kommunikation und Partizipation eine nachhaltige Entwicklung des Küstenbereichs unterstützen will. IKZM ist zum einen ein Prozess, der als Leitbild alle Planungs- und Entscheidungsbereiche durchdringen soll und zum anderen ein Instrument der integrierten Identifikation von Entwicklungsmöglichkeiten und Konfliktpotenzialen sowie der Konfliktlösung.“ (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland. Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement. Berlin 2006, S 57 f.). Darüber hinaus erfolgt dort weitergehend lediglich ein Verweis auf die (ebenfalls sehr abstrakte) IKZM-Definition der EU (vgl. Europäische Kommission: Eine europäische Strategie für das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM). Allgemeine Prinzipien und politische Optionen. Luxemburg 1999. S. 16).

Die Erfahrungen des Projektes zeigen, dass es gerade regional und lokal agierenden Stakeholdern gegenüber schwierig ist, Anliegen und Notwendigkeit eines IKZM mit den bisherigen Beschreibungen und Intentionen zum IKZM verständlich zu machen.

Wenn IKZM nicht nur auf eine fachverwaltungsinterne Diskussion reduziert wird (was angesichts der übergeordneten raumpolitischen Zielstellungen kontraproduktiv wäre), muss es verständlicher und zielgerichteter aufbereitet werden.

Das – notwendige – Einbinden der betroffenen Akteure funktioniert am ehesten, wenn es gelingt, die unterschiedlichen Positionen bereits bei der regionalen Kommunikation des Anliegens von IKZM zu berücksichtigen.

#### 4. Struktur und Aufgaben im IKZM

*Die Umsetzung bzw. Begleitung eines IKZM sollte mit klar adressierten Verantwortlichkeiten gestaltet werden. Das Zusammenspiel von Prozessverantwortlichen und Stakeholdern erfordert nachvollziehbare und regional verankerte Strukturen. Die Prozesssteuerung sollte dem Subsidiaritätsprinzip folgend auch möglichst in der Küstenregion, die ein konkretes IKZM umsetzt, liegen.*

Die Konzipierung eines IKZM in deutschen Küstenzonen muss bestehende Managementprozesse und zugeordnete Verwaltungskompetenzen berücksichtigen. Viele für das IKZM avisierte Einzelaufgaben werden bereits – allerdings zumeist unabgestimmt – von verschiedenen Organisationen, Verwaltungen u. a. wahrgenommen. Folglich kommt dem formulierten Integrationsziel, also der Zusammenführung unterschiedlicher Fachpolitiken und der Auflösung konfliktträchtiger Raumnutzungskonkurrenzen ein großes Gewicht zu. Die regionale Umsetzung dieses Integrationsziel kann dauerhaft nur bei klar verteilten und legitimierten Aufgaben im IKZM-Prozess sichergestellt werden. Hierbei ist vor allem zu klären, wie die Prozessverantwortlichkeit geregelt wird. Dies gilt auch für die „Minimalvariante“ eines IKZM, in der keine eigentliche regionale Steuerung implementiert, sondern nur die Entwicklung küstenspezifischer Parameter, z. B. mit Indikatorensets, fachübergreifend dokumentiert und ausgewertet wird.<sup>2</sup>

Das Verhältnis von IKZM zum rechtlichen Rahmen bzw. sein Einfügen in das existente Planungs- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland sollten klargestellt werden. Gerade die Integration von Fachplanungen, die zentrale Aufgabenbereiche des IKZM direkt beeinflussen oder gar abdecken und das enge, aber nach wie vor unscharf beschriebene Verhältnis zur Raumplanung bedürfen eines formulierten Rahmens zum Zusammenspiel.

Um die regionalen Stakeholder in die Gestaltung eines IKZM einbinden zu können, sollte die Prozessverantwortung als Schnittstelle möglichst in der Region, in der ein IKZM umgesetzt werden soll, angesiedelt sein. Eine Ansiedlung bei überregionalen Trägerstrukturen birgt das

---

<sup>2</sup> Für die Umsetzung eines IKZM in einer konkreten Küstenregion sollte fallbezogen geprüft werden, ob eine eigene Managementstruktur realisierbar und notwendig ist oder ob sie nicht sogar zu kontraproduktiven Parallelstrukturen und Kompetenzüberschneidungen führen könnte. Dies wird in erster Linie von den speziellen Zielen des regionalen Ansatzes abhängen. Es bleibt demnach jeweils zu klären, ob die IKZM-Koordinierung an bestehende Einrichtungen angekoppelt werden sollte.

Risiko, dass die Stakeholder in die Prozess-Gestaltung nicht mehr ausreichend eingebunden werden.

## 5. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

*Aufgrund der in fast allen deutschen Küstenregionen vorhandenen nationalen Außengrenzen muss die Nationale IKZM-Strategie grenzüberschreitende Handlungsnotwendigkeiten und -ansätze mit berücksichtigen. Hier sollte auch die Unterstützung der Küstenregionen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die Bundesregierung deutlich werden.*

Das Projekt IKZM Oder widmet sich beispielhaft der Odermündungsregion, die sich im deutsch-polnischen Grenzraum befindet. Wenngleich einige der Probleme, die sich aus dieser Grenzlage ergeben, mit der Umsetzung des Schengen-Abkommens in Polen abgemildert sind, verbleiben für die Umsetzung eines IKZM mit grenzüberschreitenden Aspekten (gar für ein grenzüberschreitend angelegtes IKZM) zahlreiche resultierende Schwierigkeiten, z.B. gegenseitige Sprachdefizite, fehlende (Fach)Informationen, Währungsunterschied und unterschiedliches Preisniveau, unzureichender Ausbaugrad der (Verkehrs-)Infrastruktur, unterschiedliche Entscheidungskompetenzen auf den administrativen Ebenen sowie inhaltliche Streitfragen der Administrationen.

Viele der kritischen Punkte betreffen Anliegen, die zwischenstaatliche Abstimmung bzw. gemeinsames Handeln erfordern. Eine (ausschließlich) regionale Steuerung von IKZM stößt hier schnell an ihre Grenzen.

Entsprechend sollte die Bundesregierung auch in ihrer Strategie diesen Aspekt aufgreifen und eine enge Kooperation und Unterstützung der deutschen Küstenregionen bei der Lösung dieser Problemlagen darstellen. Die Bemühungen der Europäischen Union zur Implementierung von IKZM in Europa bilden ein geeignetes Fundament zur Untersetzung dieser Position.

## 6. Indikatoren

*Indikatoren bieten eine Möglichkeit, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Aufgabenbereiche und Ziele von IKZM zu bündeln. Gerade bei der Existenz von Schwierigkeiten, die aus inhaltlichen und organisatorisch-institutionellen Problemlagen herrühren, können Indikatorensets eine (vorbereitende) Zusammenführung der einzelnen IKZM-relevanten Bereiche darstellen. Eine starke Orientierung an realen Problemlagen ist dabei zu berücksichtigen.*

IKZM-Indikatoren sollten auf konkrete regionale Problemlagen bzw. Entwicklungen abzielen und real (regional) beeinflussbare Parameter abbilden. Dadurch erhöht sich die Implementierungsaussicht bzw. die Chance auf eine Mitgestaltung des IKZM-Prozesses durch regionale Stakeholder, da für sie direkt „sichtbare“ Aspekte aufgegriffen werden. Diese Erfordernisse sind Grundvoraussetzungen für ein sinnvoll funktionierendes IKZM in der Praxis.

Problembezogene Indikatorensets stellen eine geeignete Grundlage dar, IKZM als einheitlichen, integrierenden Gestaltungsansatz zu zementieren und insbesondere die von unterschiedlichen Akteuren bearbeiteten Aufgabenfelder gesammelt abzubilden und zusammenzuführen. Gerade angesichts der Schwierigkeit, IKZM-Belange und -aufgaben organisatorisch zu bündeln, können Indikatoren bei regionalpolitischer Legitimierung Integrationsfunktion übernehmen.