

BfN – Insel Vilm, 18581 Putbus auf Rügen

BIOCONSULT
Schuchardt & Scholle GbR
Reeder-Bischoff-Str. 54

28757 Bremen

BfN-Außenstelle Vilm:

Telefon: (038 301) 86 0

Durchwahl: (038 301) 86 167

Telefax: (038 301) 86 150

E-Mail: thomas.bosecke@bfn-vilm.de

Unser Zeichen: MAR

Auskunft erteilt: Dr. Bosecke
(Uni Rostock)

Vilm, 16.06.2005

Stellungnahme des BfN zum Entwurf Ihrer nationalen IKZM-Strategie vom 10.04.2005

Ihr Schreiben vom 26.04.2005

1. Grundsätzliches

Die nationale IKZM-Strategie wird unter Federführung des BMU in enger Kooperation zwischen dem UBA und dem BfN erstellt. Auf einem ersten Treffen des IKZM-Arbeitskreises am 26.04.2005, der sich aus Vertretern anderer Bundes- und Landesbehörden sowie aus Vertretern betroffener Verbände zusammensetzt, wurde der im Rahmen eines vom UBA betreuten FuE-Vorhaben von der Fa. Bioconsult S-H erstellte Entwurf einer nationalen IKZM-Strategie diskutiert. Die Mitglieder des Arbeitskreises wurden aufgefordert, zu diesem Entwurf schriftlich Stellung zu nehmen. Ziel der vorliegenden Stellungnahme des BfN ist es, aufgrund der naturschutzfachlichen Bedeutung der nationalen IKZM-Strategie deren naturschutzrelevante Aspekte nochmals herauszustellen.

Das IKZM stellt einen komplexen Prozess dar., Innerhalb des Prozesses wird es im Wesentlichen darum gehen, die einzelnen Komponenten differenziert zu untersuchen und mit den grundlegenden Zielsetzungen des IKZM zu vereinbarende Lösungsansätze aufzuzeigen. Angesichts vielfältiger und steigender Nutzungsansprüche im Küstenraum ist die zentrale Herausforderung für das IKZM vor allem in der Etablierung einer nach-

haltigen bzw. tragfähigen Entwicklung des Küstenbereiches – immer orientiert am Maßstab des ökosystemaren Ansatzes – zu sehen. Dafür ist es notwendig, dass die einzelnen Nutzungs- und Schutzansprüche im Interesse einer dauerhaften Entwicklung bestmöglich zum Ausgleich gebracht und wenn möglich Synergieeffekte genutzt werden.

Naturgemäß kommt in diesem Zusammenhang der ökologischen Tragfähigkeit eine besondere Bedeutung zu. Sie ist Voraussetzung für ein Überleben und Wirtschaften der Menschen in den jeweiligen Küstenbereichen, auch in Verantwortung für künftige Generationen. Ihre Bewahrung ist mithin kein altruistischer Selbstzweck, sondern unabdingbarer und integraler Bestandteil einer dauerhaft vorteilhaften wirtschaftlichen Nutzung und sozialen Entwicklung. Vor diesem Hintergrund erschöpft sich die Funktion der vorliegenden Stellungnahme nicht im Aufstellen von reinen Forderungen aus Naturschutzsicht. Sie soll vielmehr als integrierender und konzeptioneller Beitrag zur Gesamtstrategie verstanden werden.

2. Anreicherung der Strategie um Grundaussagen zu vorsorgenden Küstenschutzkonzepten

Die der nationalen IKZM-Strategie zu Grunde liegende Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates 2002/413/EG vom 30.05.2002 (ABl. EG vom 06.06.2002, Nr. L 148, S. 24) sowie deren Historie (z. B. Europäische Kommission, Allgemeine Prinzipien und Optionen, S. 16) stellt in ökologischer Hinsicht ganz wesentlich auf die durch die natürliche Dynamik und Belastbarkeit gesetzten Grenzen ab (siehe dazu im Einzelnen *Bosecke*, NuR 04, S. 777 ff.) und nimmt insbesondere auch auf die Bedrohung der Küsten durch Erosion und Überschwemmungen Bezug (vgl. z. B. den 5. Erwägungsgrund der o. g. Empfehlung). Die nationale IKZM-Strategie sollte sich deshalb grundsätzlicher Aussagen zur weiteren Besiedlung des Küstenbereiches vor dem Hintergrund dieser Bedrohungslage und damit verbundener Küstenschutzstrategien nicht enthalten.

Das Problemfeld ist in der Wissenschaft bereits vereinzelt untersucht worden (z. B. Jeschke, Raumplanung als vorsorgendes Element im Küstenschutzmanagement, 2004, S. 66 ff.; *Bosecke*, Vorsorgender Küstenschutz und IKZM an der deutschen Ostseeküste, Springer, 2005, passim). Festgehalten werden kann, dass die grundsätzlich an Flüssen im Binnenland mittlerweile anerkannten Grundsätze, wie sie z. B. nunmehr durch das Hochwasserschutzgesetz im 4. Abschnitt des Zweiten Teils des WHG (vgl. die neuen §§ 31a bis 31d, 32 WHG und die BTDRs. 15/3168) normiert sind, trotz nicht immer vergleichbarer hydrodynamischer Verhältnisse auch auf die Küste übertragbar sind. Im Kern geht es darum, dass – wie an oberirdischen Flüssen – keine weitere Besiedlung und Errichtung anderer materieller Werte in überflutungsgefährdeten Bereichen erfolgen sollte. Derartige Bauverbote dienen der Begrenzung des Risikopotentials und halten Räume für defensive, tiefengestaffelte Küstenschutzstrategien frei. Zusätzlich ist

die Schaffung von Überflutungsräumen an Flussmündungen und Buchten geeignet, die Hochwassersituationen zu entspannen (Verminderung des Buchtenstau effektes), wengleich zu konz edieren ist, dass die Teilfunktion von Flächenfreihaltungen als Rückhalteräume an Flüssen im Binnenland eine viel größere Rolle als an der Küste spielt. Nicht vergessen werden darf aber, dass alle den Sedimenttransport an sandigen Ausgleichsküsten beeinflussende Anlagen des Küstenschutzes nie die Ursache von Landabtrag und Überflutung beeinflussen und neben punktuellen Verbesserungen am Ort ihres Einbaus regelmäßig mit negativen Wirkungen im Leebereich in Gestalt verstärkten Landabtrages verbunden sind.

Nicht zuletzt angesichts des zu erwartenden Meeresspiegelanstiegs sollten Erosion und Überschwemmungsgefahr als natürliche Grenzen angesehen werden, die es bei der Entwicklung des Küstenraumes zu akzeptieren gilt. Dazu gehört als ein wichtiger Baustein die Möglichkeit der Schaffung von Überschwemmungsgebieten auch an der Küste. Dieser Gedanke ist nicht neu: In Mecklenburg-Vorpommern bestehen - bereits aus DDR-Recht übergeleitet - an den Flachküstenabschnitten flächendeckend Küstenschutzstreifen (vgl. § 136 LWaG-M-V). Das neue Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommerns (Entwurf, Stand 2004) greift Wertungen des Hochwasserschutzgesetzes zum Teil auf und sieht neben Kennzeichnungspflichten der überflutunggefährdeten Bereiche an der Küste in Regionalplänen auch Bauverbote vor. Insgesamt kommt jede Flächenfreihaltung im sensiblen Grenzbereich zwischen Wasser und Land auch gleichzeitig dem Umwelt- und Naturschutz zu Gute, so dass auf diesem Feld eine weitgehende Interessenkongruenz zwischen den Belangen des Küstenschutzes und des Umwelt- und Naturschutzes bestehen dürfte.

3. Anreicherung der Strategie um Grundaussagen zur sozialen und ökonomischen Komponente der nachhaltigen Entwicklung

Nachhaltige Entwicklung erschöpft sich selbstredend nicht in einer adäquaten Berücksichtigung der ökologischen Belange und der Akzeptanz naturräumlicher Rahmenbedingungen. Nachhaltigkeit – auch in ausschließlich ökonomischer Betrachtung – lässt sich nicht isoliert an der Anzahl von neu geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätzen oder der Höhe von Renditen bemessen. Sie beurteilt sich im Bereich der wirtschaftlichen Nutzung vor allem auch an den Maßstäben der Ressourcenökonomie, der Langfristigkeit der Betätigungsformen und eines gerechten Vorteilsausgleiches. Wirtschaftliche Tätigkeiten, die durch geringen Rohstoffverbrauch helfen, Ressourcen für nachfolgende Generationen zu bewahren und die – weil die Produktionsgrundlagen dann längerfristig zur Verfügung stehen – Arbeitsplätze auf längere Sicht schaffen können, sind in der Regel auch wirtschaftlich nachhaltig. Hinzu kommt, dass damit zugleich auch positive Wirkungen auf die soziale Komponente der Nachhaltigkeit einhergehen.

Derartige Wirtschaftsformen sind solchen, die lediglich auf kurzfristiger und maximaler Profitgewinnung ausgerichtet sind, im Interesse einer dauerhaften und sozial verträglichen Entwicklung überlegen. Regional verankerte, kleine und mittelständische Unternehmen – aber nicht nur –, die Ressourcen im Interesse der Dauerhaftigkeit schonen und deren fiskalischer Ertrag zudem in der Region verbleibt, können hier wichtige Impulse geben. Häufig gehen solche wirtschaftlichen Betätigungen mit geringeren nachteiligen Umwelt- und Naturauswirkungen einher, so dass Interessenskollisionen vermieden oder verringert werden können.

Insbesondere mit Blick auf die natürliche Küstendynamik sollte auch der Rekapitalisierungsgedanke nicht aus den Augen verloren werden. Materielle Werte, die entgegen der in Punkt 2 genannten Grundsätze in von Überflutung oder Landverlust gefährdeten Bereichen errichtet worden sind, stehen immer unter dem Vorbehalt natürlicher Veränderungen. Ökonomisch kann es hier nur darum gehen, innerhalb bestimmter Zeitspannen die Rekapitalisierung der Aufwendungen zu ermöglichen (Grundlegend dazu: *Lampe*, Erdkundeunterricht, 96, S. 371 f.; *Bosecke*, 2005, S. 84). Erwartungshaltungen, die auf eine Ewigkeit der wirtschaftlichen Nutzung gerichtet sind, sind im Bereich einer sich ständig stattfindenden und nicht beeinflussbaren Küstengenese nicht zu erfüllen und dürfen nicht geweckt werden. Insofern ist in solchen Fällen an eine anfängliche oder – wenn nötig – nachträgliche Befristung der Nutzungsrechte zu denken.

4. Abstellen auf Synergieeffekte durch Vorteilskumulation

Die nationale IKZM-Strategie sollte verstärkt auf mögliche Synergieeffekte eingehen. Schon die der Strategie zu Grunde liegende Definition des IKZM (wortgetreu aus Europäische Kommission, Allgemeine Prinzipien und Optionen, S. 16) stellt auf das Gleichgewicht aus den Vorteilen der verschiedenen Ansprüche an den Küstenraum ab. Im Interesse dieses Gleichgewichts und in Umsetzung des Integrationsgedankens müsste daher in abstrakter Form versucht werden, den gleichberechtigten Vorteil als ein Beurteilungsmaßstab für die Nachhaltigkeit der Küstenentwicklung zu entwerfen. Dabei wird sich zeigen, dass auf vielen Feldern Entwicklungsoptionen bestehen, die für alle der drei Säulen Vorteile bieten. In dieser Stellungnahme wurden solche Interessenkongruenzen bereits angerissen. Sie können u. a. zwischen dem Umwelt- und Naturschutz sowie dem Küstenschutz bestehen. Gleiches gilt für ressourcenökonomisch nachhaltige wirtschaftliche Nutzungen und auf langfristige Sicht angelegte ökonomische Betätigung im Hinblick auf soziale und ökologische Interessen.

5. Weitere Optimierung von Steuerungsinstrumenten entsprechend den Zielen und Aufgaben des IKZM

Im Hinblick auf die Ziele und Aufgaben des IKZM sind bereits in der Literatur viele Vorschläge gemacht worden, die nicht ohne weiteres konsensfähig sein werden. Dennoch werden die Vorschläge der Forschungsnehmer zur Optimierung der Steuerung des IKZM aus naturschutzfachlicher Sicht grundsätzlich begrüßt. Um das IKZM nachhaltig ausgestalten zu können ist es notwendig, zum Abgleich von ökonomischen, ökologischen und sozialen Interessen beizutragen. Angesichts nicht unerheblicher ökonomischer Interessen, die auf den Küsten- und Meeresbereich zugreifen, muss auch den Instrumenten der Umweltvorsorge und –folgenbewältigung ein objektiver Stellenwert eingeräumt werden.

Bezogen auf ein nachhaltiges IKZM sind bei den relevanten Nutzungen und Aktivitäten folgende Ziele und Prinzipien für das Management der Küsten- und Meereszonen heranzuziehen.

Zu den grundlegenden **Zielen** des Umwelt- und Naturschutzes zählen:

- Schutz, Pflege, Entwicklung und Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswerts von Natur und Landschaft,
- die Bewahrung der Umwelt vor nachteiligen Konsequenzen der Eingriffe des Menschen
- Beseitigung eingetretener ökologischer Schäden sowie
- Erhaltung der Lebensgrundlagen des Menschen.

Grundsätzlich sind bei allen Nutzungen und Aktivitäten die allgemeinen **Prinzipien** des Umwelt- und Naturschutzes, wie z.B. das Vorsorgeprinzip oder das Verursacherprinzip zu beachten. Die Integration dieser Prinzipien ist in der weiteren Optimierung der Steuerungsinstrumente weiter zu konkretisieren und durch entsprechende verfahrensmäßige Ausgestaltung umzusetzen. In der weiteren, vertieft zu führenden Diskussion kommt es darauf an,

- wesentliche Prinzipien einer wirksamen Umwelt- und Naturschutzvorsorge (z.B. Frühzeitigkeit, Verschlechterungsverbot, Verursacherpflicht zur Folgenbewältigung)
- methodische Instrumentarien (z.B. Prognosen, Szenarien, Bewertungen) und
- inhaltliche Grundannahmen (z.B. naturschutzfachliches Ziel- und Bewertungssystem)

zu evaluieren und Möglichkeiten der Operationalisierung zu entwickeln. Dabei sollte zunächst fachlich geklärt werden, welche dieser Prinzipien besonders für ein wirksames IKZM in Frage kommen. Im Rahmen dieser fachlichen Prüfung ist zusätzlich zu klären,

ob und welche Steuerungseffekte aus naturschutzfachlicher Sicht zu erwarten sind. Aus den Ergebnissen sollte abgeleitet werden, welcher verfahrensmäßige Weg der nachhaltigen Steuerung des IKZM sich am Besten eignet (z.B. Ausgestaltung und Nutzung der Raumordnung, bzw. Anpassung naturschutzrelevanter Vorschriften an die Erfordernisse in der AWZ usw.).

Letztgenannte Prüfaufträge sind bereits anderen zentralen Ausführungen im vorliegenden Entwurf einer IKZM-Strategie inhärent. Wenn angesichts des IKZM-Gedankens zutreffend die mangelnde territoriale Integration (Zergliederung aufgrund von unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten, vgl. S. 7 des Entwurfs) kritisiert und im Wesentlichen folgerichtig gefordert wird, dass die Rechtsgrundlagen für die Bereiche der AWZ und des Festlandsockels mit denen im Küstenmeer und an Land weiter aufeinander abgestimmt werden sollen (S. 11 des Entwurfs), so bedingt dies auch, dass geprüft wird, wie die im Küstenmeer und an Land bestehenden Umwelt- und Naturschutzstandards - soweit seevölkerrechtlich zulässig und fachlich geeignet - auf die Bereiche seewärts der deutschen Hoheitsgewässer ausgedehnt werden können.

Weitere Verbesserung der Integration

Zur weiteren Verbesserung der Integration von Ökonomie, Ökologie und Sozialem soll – nach dem Vorschlag der Forschungsnehmer- geprüft werden, ob die Einführung der Landschaftsplanung auch in der AWZ sinnvoll und möglich ist. Dieser Prüfauftrag wird von uns grundsätzlich befürwortet.

Bei der Prüfung sollten die an Land etablierten Grundprinzipien der Landschaftsplanung bezogen auf die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der AWZ einbezogen werden. Als Fachplanung von Naturschutz und Landschaftspflege ist Landschaftsplanung flächendeckend ausgerichtet. Von daher ist sie als einzige Fachplanung in der Lage, die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an Natur und Landschaft querschnittsorientiert zu koordinieren (vgl. *Wilke, T. und Herbert, M.* in NuL 2003, S. 64). Die Kernkompetenzen liegen dabei

- In einer problemadäquaten Behandlung aller Schutzgüter des Naturschutzes und einer damit verbundenen umfassenden Sicht,
- In ihrer methodischen Kompetenz im Bereich der raumbezogenen, intern abgewogenen Zielformulierung und –konzeption, der Bereitstellung von Bewertungsmaßstäben sowie der Erstellung von Prognosen und Szenarien der Entwicklung von Natur und Landschaft und
- In ihrer Integrationsfunktion für Informationen und Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in andere räumliche Planungen und Politikbereiche.

Hinsichtlich der Fragestellung der Verbesserung der Integration wäre weiter zu klären, welche inhaltlichen Schwerpunktsetzungen erforderlich sind. An Land stellen bspw.

- das Landschaftsprogramm das zentrale Leitbild für Naturschutz und Landschaftspflege,
- der Landschaftsrahmenplan das naturschutzintern abgewogene und Interessen bündelnde Ziel- und Maßnahmenkonzept für Naturschutz und Landschaftspflege und
- der örtliche Landschaftsplan das umsetzungsorientierte, kooperative Planungsinstrument

dar (a.a.O., S. 67). Landschaftsplanung kann demzufolge als Ziel- und Bewertungssystem sowie als Handlungs- und Integrationsgrundlage dienen. Sie lebt allerdings auch von Fortschreibung und Aktualisierung. Auch darauf wäre im Rahmen der Prüfung der verfahrensmäßigen Optimierung der Integration einzugehen.

Förderung einer nachhaltigen Entwicklung

Für das Management der Meeres- und Küstenzonen ist der Nachhaltigkeitsgedanke maßgeblich. Demnach ist die Leistungs- und Nutzungsfähigkeit des Naturhaushalts sowie der Schutz von Meeresnatur und –umwelt in Einklang zu bringen. Hierzu sollte die Nutzung der Potenziale der Instrumente zur Umweltfolgenabschätzung und –bewältigung im Sinne einer wirksamen Vorsorge für den Natur- und Umweltschutz der Meere geprüft werden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte der Meeresnutzungen ist dabei unter dem besonderen Blickwinkel der Frühzeitigkeit und der Vermeidung von Beeinträchtigungen der Meeresnatur und –landschaft einzubeziehen. Regelungen zur verursacherbezogenen Folgenbewältigung bei unvermeidbaren, aber erheblichen Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild sollten den Ansatz des generellen Verschlechterungsverbots flankieren. So könnte zu einer dauerhaft nachhaltigen Sicherung der Küsten und Meere im Rahmen des IKZM beigetragen werden.

Hinsichtlich der Sicherung des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 gelten besondere Anforderungen, insbesondere im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, die auch weiterhin zu beachten sind.

In diesem Zusammenhang wäre auch die im Strategieentwurf noch nicht enthaltene Forderung zu einer Erstreckung der artenschutzrechtlichen Bestimmungen des BNatSchG (§§ 39 ff.) zu evaluieren. Es sei daran erinnert, dass jedenfalls für Vogelarten nach Art. 1 der RL 79/409/EG (Vogelschutzrichtlinie) und nach Anhang IV der RL

/92/43/EG (FFH-RL) geschützte Tierarten eine diesbezügliche europarechtliche Umsetzungsverpflichtung bereits gegenwärtig besteht (Urteil des London High Court vom 05.11.1999, Az. 1336/1999, Nachweis bei Czybulka, NuR 01, S. 19 ff. i.V.m. EuGH, Urteil vom 30.01.2002, Rs. C-103/00 [Caretta], NuR 04, S. 596).

Weitere verfahrensbezogene Forderungen wie die Ausweitung der Befugnis zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage sowie eine rechtliche Stärkung der Alternativenprüfung werden ebenfalls unterstützt.

Die flächendeckende Einführung der Verbandsklage ist schon durch die 3. Säule der Aarhus-Konvention vorgezeichnet und im Interesse möglichst einheitlicher Rechtsregime geboten. Im Übrigen sprechen auch Gleichbehandlungserwägungen für eine Ausweitung der Befugnis zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage. Denn es ist nicht ersichtlich, weshalb im deutschen Hoheitsgebiet die Verbandsklage mittlerweile gesetzlich anerkannt worden ist (§ 61 BNatSchG), eine Erstreckung auf den Bereich von AWZ und Festlandsockel jedoch nicht möglich sein soll (ausführlich dazu: *Nebelsieck*, Die Genehmigung von Offshore-Windenergieanlagen in der AWZ, 2002, S. 51 f.).

Die Suche nach Standort- und Ausführungsalternativen und deren gerichtliche Kontrolle sind im nationalen Recht bislang nur sehr begrenzt ausgebildet. Alternativen sind lediglich dann bei Planungsentscheidungen zu berücksichtigen, wenn sie sich geradezu aufdrängen oder sich zumindest nach Lage der Dinge anbieten (Siehe z. B.: BVerwG, Urteil vom 15.01.2004 – 4 A 11.02 – Rz. 21 NuR 04, S. 366). Mit dieser Rechtsauslegung ist eine offene und sich am Maßstab des Optimums für alle Seiten orientierende Entscheidungsfindung im Rahmen des IKZM nur eingeschränkt möglich. Im Bereich des europäischen Habitatschutzrechts greift das deutsche Verständnis der Alternativensuche zudem zu kurz. Hierauf sollte in der IKZM-Strategie durchaus eingegangen werden.

6. Zusammenfassung

Das IKZM ist auf eine ökologisch, wirtschaftlich und soziale nachhaltige Entwicklung der Küstenräume im Rahmen der durch die natürliche Dynamik und Belastbarkeit gesetzten Grenzen ausgerichtet. Im Interesse einer nachhaltig wirkenden Integration und der Etablierung anerkannter Umwelt- und Naturschutzstandards sollte das Rechtsregime zwischen dem landseitigen Küstenbereich, den Küstengewässern und der AWZ – soweit rechtlich und sachlich möglich – vereinheitlicht werden. Berücksichtigung finden sollte auch der Umgang mit weitgehend unbeeinflussbaren Naturvorgängen im Küstenbereich, wie z. B. die Gefahr von Erosion, Landabtrag und Klimawandel unter Anwendung vorsorgender Schutzkonzepte. Im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung sollte verstärkt auf Aspekte der Ressourcenökonomie und Dauerhaftigkeit sowie auf einer

gerechten Teilhabe der Küstenbewohner geachtet werden. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Verknüpfung der mit einer nachhaltigen Entwicklung einhergehenden Vorteile für alle Interessen zu richten.

von Nordheim