

## Integriertes Küstenzonenmanagement im deutsch- polnischen Grenzraum

zum Mitnehmen

### Welche Chancen bietet der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit?

*Die nachhaltige Entwicklung grenzüberschreitender Küstenregionen bedarf eines besonderen Maßes an Koordination. Einerseits treten in Küstenregionen verstärkt Nutzungskonflikte etwa zwischen Tourismus, Landwirtschaft und Naturschutz auf. Andererseits erschwert der grenzüberschreitende Kontext eine hierarchische Steuerung aufgrund institutioneller Asymmetrien und eines beschränkten rechtlichen Rahmens. Der Ansatz des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) hat zum Ziel, unter Beteiligung aller relevanten Akteure zwischen den sektoralen Belangen in Küstenregionen zu vermitteln. Entsprechende Untersuchungen haben ergeben, dass vor allem für den Bereich um die Odermündung und der Pommerschen Bucht an der Ostsee ein IKZM effektiv nur grenzüberschreitend agieren kann (Dehne/Fichtner 2008). Damit stellt sich in diesem Zusammenhang die konkrete Frage nach möglichen Träger- und Arbeitsstrukturen eines solchen Managements.*

*Dieser Beitrag beleuchtet vor allem grenzüberschreitende Aspekte eines möglichen IKZM im deutsch-polnischen Grenzraum und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Prozessorganisation. Dabei liegt ein besonderer Schwerpunkt auf den rechtlichen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Insbesondere wird die Option eines Europäischen Verbunds für die territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) nach Europäischem Recht zur verbindlichen grenzüberschreitenden Koordination in der Odermündungsregion diskutiert.*

### Grenzen der rechtlichen Grundlagen grenzüberschreitender Kooperation

Grenzüberschreitende Kooperation hat in der Europäischen Union eine lange Tradition. Insbesondere in Westeuropa sind nach Ende des Zweiten Weltkriegs zahlreiche Initiativen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergriffen worden. Grundlagen dieser Aktivitäten stellen auf nationaler Ebene zum Beispiel das deutsche Grundgesetz und zwischenstaatliche Verträge sowie auf europäischer Ebene Vereinbarungen und Verträge wie die Madrider Rahmenkonvention<sup>1</sup>, die CEMAT-Leitlinien<sup>2</sup> oder das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) dar. Für eine konkretere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den westeuropäischen Grenzregionen waren weitere Verträge und Abkommen erforderlich, die gemeinsame öffentlich-rechtliche Körperschaften der grenzüberschreitenden Kooperation – beispielsweise Zweckverbände – ermöglichten. Seit 1991 besteht das Anholter Abkommen für die deutsch-niederländische Grenze sowie seit 1996 das Karlsruher Übereinkommen für die deutsch-schweizerisch-französisch-luxemburgische Zusammenarbeit. Für die seit 2004 bestehenden Binnengrenzen der Europäischen Union zwischen Deutschland und Polen fehlten solche Rechtsinstrumente bisher. Grenzüberschreitende Verträge oder Zweckverbände waren nicht möglich. Die Kooperation blieb hier aus rechtlicher Sicht informell und nicht bindend. Je konkreter die gemeinsamen Vorhaben sind, desto mehr behindern jedoch fehlende Rechtsgrundlagen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Knippschild 2008, Kotzur 2006, Malchus 2006).

### IKZM als neues Handlungsfeld der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Die Etablierung des IKZM als Instrument der räumlichen Entwicklung steht vor allem seit der EU-Empfehlung von 2002 auf der Agenda der Mitgliedsstaaten. Die Empfehlung zielt darauf ab, IKZM als strategisches Leitbild dauerhaft zu verankern (ABl. EG 2002, L 148). Die Europäische Kommission definiert IKZM als „dynamischen, kontinuierlichen und iterativen Prozess“ zur nachhaltigen Entwicklung der Küstenräume (EK 1999).

Damit wurde zwar ein Rahmen vorgegeben, die operative Konkretisierung musste jedoch in den einzelnen Staaten, den jeweiligen Rahmenbedingungen entsprechend erfolgen. Eine allgemeingültige Definition von IKZM existiert bislang noch nicht. Jedoch gibt es in den planerischen Programmen von Bund und Ländern Festlegungen zur IKZM-Umsetzung, die eine genauere Verortung im System der räumlichen Planung ermöglichen. So ergab eine aktuelle Auswertung<sup>3</sup> folgende übereinstimmende Charakteristika (Fichtner 2008, S. 7):

<sup>1</sup> Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, 1980

<sup>2</sup> Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent, 2000

<sup>3</sup> Im Rahmen einer entsprechenden Untersuchung der Hochschule Neubrandenburg wurden die Raumordnungsprogramme von Bund und deutschen Küstenländern ausgewertet.

1. Definierte Kernmerkmale:

- IKZM ist prozessorientiert.
- IKZM ist kontinuierlich, also auf Dauer angelegt und damit zeitlich nicht begrenzt.
- Die räumliche Dimension steht beim IKZM im Vordergrund. Kernaufgabe ist der Umgang mit raumbedeutsamen Aspekten in Küstenzonen.
- IKZM ist informeller Natur, fußt also nicht auf spezifischen Verfahrens- und Rechtsvorschriften.
- IKZM ist kein eigenständiges Planungsinstrument.

2. Realisierungsprämissen:

- IKZM folgt einem ganzheitlichen Ansatz (sachlich und räumlich).
- Die Integration verschiedenster (sektoraler) Belange soll im IKZM erfolgen.
- Es sollen in die IKZM-Umsetzung alle (relevanten) Akteure einbezogen werden.
- IKZM hat eine starke kommunikative Komponente.
- Hervorgehobene Aufgaben sind Moderation und Konfliktmanagement.

Daraus ergeben sich grundlegende Konsequenzen zur Charakterisierung des IKZM-Ansatzes:

- Das IKZM selbst besitzt keinen Projektcharakter (wobei die Option zur projektorientierten Arbeitsumsetzung offen bleibt).
- Es ist aufgrund des informellen Charakters jenseits von gesetzlichen Regelungen regional ausgestalt- und spezifizierbar.
- IKZM ist kein eigenes Instrument, sondern ein additiver Ansatz, der sich in bestehende Strukturen einfügen muss.

(vgl. ebd. S. 8)

Bezüglich der inhaltlichen Einsatzfelder eines IKZM existiert derzeit eher eine Vielzahl von Intentionen. Dies umfasst Themen wie Hafen- und Siedlungsentwicklung, Küstenschutz, Fischerei, Naturschutz, Tourismus, Planung und Realisierung von Offshore-Windanlagen, Leitungstrassen, Offshore-Rohstoffgewinnung, Schifffahrt, Aqua-Marikultur, Verteidigung und die Verklappung von Baggergut.

Die Benennung der inhaltlichen Schwerpunkte kann jedoch nur beispielhaften Charakter besitzen, da spezifische Ausgestaltung erst bei der Implementierung des IKZM in einer konkreten Küstenregion erfolgen kann und muss.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass IKZM am ehesten als Regional Governance-Ansatz mit küstenspezifischer Ausrichtung zu beschreiben ist. Zum klassischen Regionalmanagement, welches als eine operative Umsetzungsmöglichkeit des Regional-Governance-Ansatzes verstanden werden kann (Diller 2005), existieren einige Gemeinsamkeiten aber auch Unterschiede (Tab. 1).

Tabelle 1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Regionalmanagement und IKZM

| Gemeinsamkeiten  | Unterschiede  |  |
|--|---|--|
|  | Regionalmanagement  | IKZM   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Vernetzung regionaler Akteure als Kernaufgabe</li><li>▪ Moderation als zentrales Gestaltungsmittel</li><li>▪ Informeller Hintergrund</li><li>▪ Ähnliche Voraussetzungen als Erfolgsfaktoren (z. B. regionaler Umsetzungs- und Kooperationswille)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Regionaler Entwicklungsauftrag zumeist im Vordergrund</li><li>▪ Projektinitiierung als wichtiges Umsetzungsmittel</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Nachhaltigkeitsauftrag deutlicher im Vordergrund (Interessenausgleich/ Konfliktmanagement)</li></ul> |
|  | → pointierter (schwerpunktbezogener) Arbeitsauftrag; Nutzung regionaler Entwicklungspotenziale  | → breit gefächerter Arbeitsauftrag; Ausgleich von Interessen und Konsensschaffung  |

Die Komplexität des IKZM-Aufgabenprofils zieht auch umfangreiche Koordinationsansprüche nach sich. Dies erfordert gerade bei der Konzeption eines IKZM die Gestaltung professioneller Arbeitsstrukturen, die ein entsprechendes Mandat erlauben.

Allerdings wurden im deutsch-polnischen Grenzraum bislang grenzübergreifend aufgestellte und agierende Strukturen zur Regionalentwicklung – jenseits von (zeitlich befristeten) Projekten und Initiativen – so gut wie noch nicht verwirklicht. Dies hängt vor allem mit den bisher vorhandenen Hürden beim Abschluss rechtsverbindlicher Vereinbarungen auf kommunaler (und damit regionaler) Ebene zusammen. Hier böte sich nunmehr mit dem Europäischen Verbund für die territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) eine neue Option zur Herausbildung grenzübergreifender Strukturen an.

## Ein neues Rechtsinstrument für grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

Aus diesen Gründen trat im Juli 2006 die Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) in Kraft<sup>4</sup>. Ziel dieser Verordnung ist es, verbindliche grenzüberschreitende Institutionen zur Intensivierung der Zusammenarbeit und zur Stärkung des räumlichen Zusammenhalts in Grenzregionen zu ermöglichen. Ein grenzüberschreitendes Handeln soll möglich werden, um etwa Programme und Projekte zur territorialen Zusammenarbeit durchzuführen, insbesondere im Rahmen der Strukturfonds. Die EVTZ sind ein Instrument zur besseren Steuerung in Mehrebenenverflechtungen in durch Grenzen verschnittenen Regionen (ABl. EG 2006, L 219, INTERACT 2008).

Ein EVTZ besitzt Rechtspersönlichkeit und kann zwischen Mitgliedsstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften gebildet werden. Private Mitglieder sind ausgeschlossen. Der Beschluss zur Gründung wird von den Mitgliedern gefasst und an die jeweiligen Mitgliedsstaaten übermittelt. Diese prüfen dann die Gründung des EVTZ auf Rechtskonformität. Die Aufgaben eines EVTZ sollen insbesondere der Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Europa dienen. Ein EVTZ muss über eine Satzung, eine Mitgliederversammlung und einen Direktor verfügen. Außerdem ist ein jährlicher Haushaltsplan aufzustellen und in der Mitgliederversammlung zu verabschieden (ABl. EG 2006, L 219).

Rechtsunsicherheiten in den Gebietskörperschaften in Grenzräumen auf regionaler und lokaler Ebene können nun ausgeräumt werden. Die Regelungsbereiche eines EVTZ sind vielfältig. Denkbar sind Kooperationen zu einer gemeinsamen Regionalplanung, zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie oder der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (Managementpläne). Allerdings ist auch zu beachten, dass die Zusammenarbeit im Rahmen eines EVTZ aus rechtlicher Perspektive komplizierter wird und eine gewisse Kooperationserfahrung und Vertrauen zwischen den Akteuren voraussetzt (Janssen 2006).

Leider liegen bisher kaum Erfahrungen mit dem neuen Rechtsinstrument EVTZ vor. Der erste gegründete EVTZ ist die Kooperation in der Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai im französischen-belgischen Grenzraum. Weitere EVTZ befinden sich in der Vorbereitung oder in der Umsetzung, unter anderem an der deutsch-polnischen Grenze im Eurodistrict Oderland-Nadodrze (EDON). Als Mitglieder sind hier 13 polnische und 12 deutsche Kommunen vorgesehen. Ziel ist die gemeinsame Entwicklung des Grenzraumes im Sinne der Lissabon-Strategie (Tödting-Schönhofer et al. 2008).

Bei der Einrichtung eines EVTZ werden die folgenden Schritte empfohlen (INTERACT 2008):

- Vorbereitungsphase
  - Analyse der Anforderungen und Ziele des EVTZ
  - Definition des territorialen Zuschnitts
  - Identifikation der Kompetenzen und der Partnerstruktur
  - Berücksichtigung des nationalen Rechtsrahmens
- Entscheidungsphase
  - Erwägung alternativer Instrumente und Organisationsstrukturen
  - Überprüfung der rechtlichen Machbarkeit
- Umsetzungsphase
  - Verortung des Sitzes und des Sekretariats des EVTZ
  - Entwurf der Vertrags und des Status
  - Bekanntgabe der Vertrags und des Status
  - Veröffentlichung der Vertrags und des Status
  - Start des EVTZ

### Bedarf für weitergehende rechtliche Grundlagen bei fortschreitender Kooperation

Diese bisher fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen zum Abschluss und zur Etablierung verbindlicher Vereinbarungen und Institutionen behindern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht nur in der Odermündungsregion, sondern sind kennzeichnend für den deutsch-polnischen Grenzraum. Allerdings ist zu beachten, dass ein Bedarf an weitergehenden rechtlichen Grundlagen sowie zur Einrichtung eines EVTZ erst bei fortgeschrittener Kooperation besteht.

Für die Gestaltung grenzüberschreitender Aktivitäten sind u. a. der inhaltliche Gegenstand der Kooperation, die Organisationsstrukturen sowie die von den beteiligten Experten wahrgenommenen behindernden Einflussfaktoren in Zusammenhang mit der Dauer der Kooperation von Belang. Die Darstellung der phasenartigen Entwicklung grenzüberschreitender Kooperation im deutsch-polnischen Grenzraum macht deutlich, dass diese Dimensionen zusammenhängen (Knippschild 2008).

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. EG vom 31.07.2006. L 210. Seite 19.

Zu Beginn eines grenzüberschreitenden Kooperationsprozesses stehen zunächst „weiche“ und schlecht messbare Ziele und Ergebnisse im Vordergrund, wie das Kennenlernen, das Finden geeigneter Ansprechpartner und der Erfahrungsaustausch. Mit weiter fortdauernder Kooperation ist mit konkreteren Ergebnissen zu rechnen. Die Verständigung auf gemeinsame Prioritäten, die gemeinsame Strategieentwicklung und gemeinsame Maßnahmen stehen nun im Vordergrund. Gleichzeitig unterliegen auch die organisatorischen Strukturen der Kooperation einem Wandel. Diese werden mit andauernder Kooperation verbindlicher und haben einen zunehmend formellen Charakter. Während zu Beginn der Kooperation Arbeitsgruppen als Kommunikationsarenen ausreichend sind, bedarf es zur Erreichung greifbarer Ergebnisse formeller Strukturelemente. Gemeinsame Vorhaben müssen über Verträge und gemeinsame Entscheidungsgremien legitimiert und abgesichert werden. Interessanterweise treten ebenfalls unterschiedliche behindernde Einflussfaktoren in den verschiedenen Kooperationsphasen zutage beziehungsweise werden als solche wahrgenommen. Während einerseits die Sprachbarriere, kulturelle und mentale Unterschiede zu Beginn den Kooperationsprozess behindern, haben sich die beteiligten Akteure mit fortschreitender Kooperation daran gewöhnt und nehmen diese sogar als Bereicherung wahr. Andererseits tritt beispielsweise fehlendes rechtliches Regelwerk zu Beginn der Kooperation zur Erzielung „weicher“ Kooperationsergebnisse kaum in Erscheinung, während dies die konkrete Umsetzung gemeinsamer Vorhaben behindert (Knippschild 2008).

Abbildung 1 verdeutlicht die Rolle fehlenden rechtlichen Regelwerks und der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit in fortgeschrittenen Phasen grenzüberschreitender Kooperation. Zu Beginn der Zusammenarbeit reichen zumeist informelle und lose Organisationsstrukturen aus, während mit zunehmender Reife der Kooperationsprozesse das bisher fehlende rechtliche Regelwerk von den beteiligten Akteuren als Behinderung wahrgenommen wird. Konkrete Vorhaben bedürfen zunehmend eines verbindlichen rechtlichen und organisatorischen Rahmens. In dieser Kooperationsphase sind die bisher an der deutsch-polnischen Grenze zur Verfügung stehenden Instrumente nicht mehr ausreichend. Dies gilt insbesondere auf polnischer Seite, da hier aufgrund fehlender zwischenstaatlicher Verträge die Selbstverwaltungseinheiten nicht zur direkten Kooperation mit deutschen Partnern ohne weitere internationale Verträge legitimiert sind (Czarnecka-Zawada 2008).

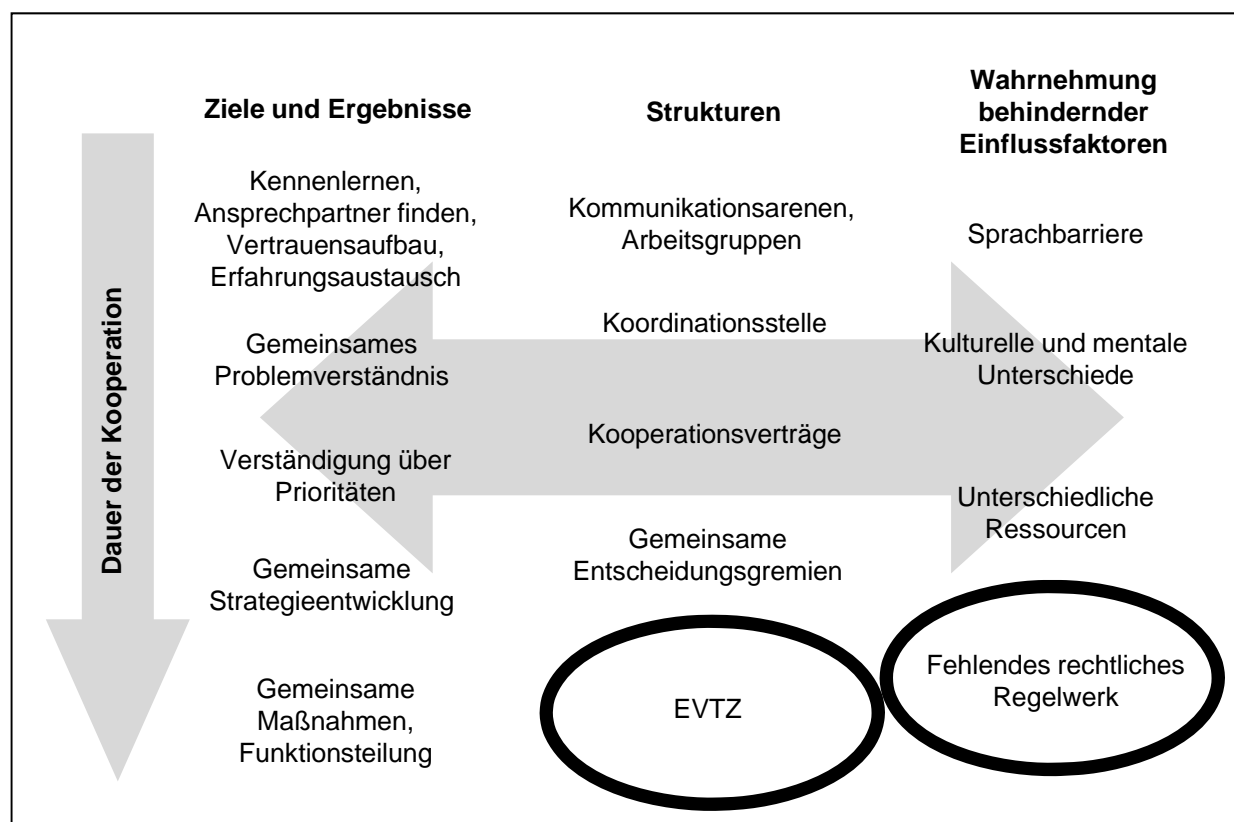


Abbildung 1: Die Rolle von fehlendem rechtlichen Regelwerk und von EVTZ in unterschiedlichen Kooperationsphasen

## EVTZ als Träger eines IKZM in der deutsch-polnischen Odermündungsregion?

Die Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit bieten eine Option, grenzübergreifende Entwicklungsprozesse von öffentlich-rechtlichen Akteuren gemeinsam zu organisieren und umzusetzen. Damit stünde die Möglichkeit zur Einrichtung eines EVTZ auch für die Realisierung eines grenzüberschreitenden IKZM in der Odermündungsregion zur Verfügung. Jedoch sollte die Gründung eines EVTZ – genau so wie jede andere Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – kein Selbstzweck sein. Die Einrichtung eines EVTZ ist nicht nur wegen des erheblichen Aufwandes nur dann zu empfehlen, wenn bisherige rechtliche Grundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit voll ausgeschöpft werden und ein fehlender verbindlicher Rechtsrahmen die Kooperation behindert. Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn bei fortgeschrittener Kooperation konkrete Vorhaben gemeinsam umgesetzt werden sollen. Ansonsten kann eine solch neu geschaffene Organisationsstruktur nur schwer mit Leben gefüllt werden. Ob solche klaren Zielsetzungen im Angesicht unterschiedlicher Planungskulturen in Deutschland und Polen und gerade beim – definitorisch noch schwer zu fassenden – Thema IKZM gelingen, muss aktuell eher mit Skepsis bewertet werden. Ein klarer (teilräumlicher) Handlungsauftrag für ein IKZM wäre dafür zunächst notwendig. Eine Chance könnte es sein, den EVTZ zur Umsetzung grenzüberschreitender Fachpolitiken mit vorwiegend öffentlich-rechtlichem Aktionsradius, wie z.B. dem Küstenschutz, einzusetzen und somit vor allem diesbezügliche Bausteine eines IKZM separat abzudecken.

## Quellen

- Czarnecka-Zawada, S. (2008): Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) und ihre Bedeutung für ein IKZM – Rechtliche Aspekte des Einsatzes eines EVTZ in der deutsch-polnischen Odermündungsregion unter besonderer Berücksichtigung des polnischen Rechts. In: Osteuropa-Recht 3/4-2008. S. 183-200.
- Dehne, P., Fichtner, T. (2008): Empfehlungen für die Implementierung eines Integrierten Küstenzonenmanagements in der Odermündung. Neubrandenburg.
- Diller, C. (2005): Regional Governance by and with Government: Die Rolle staatlicher Rahmensetzungen und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung. Habilitationsschrift an der TU Berlin.
- EK (Europäische Kommission) (1999): Eine europäische Strategie für das integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM). Allgemeine Prinzipien und politische Optionen. Luxemburg.
- Fichtner, T. (2008): IKZM – Eine Systemeinordnung aus Sicht regionaler Implementierbarkeit. Rostock/Neubrandenburg
- INTERACT (2008): Handbook on the European Groupings of Territorial Cooperation. What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects? Wien.
- Janssen, G. (Hrsg.) (2006): Europäische Verbände für territorial Zusammenarbeit (EVTZ). Münster.
- Janssen, G., Knippschild, R. (2008): Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) – Erfahrungen und Perspektiven. In: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht S. 246-248.
- Knippschild, R. (2008): Grenzüberschreitende Kooperation: Gestaltung und Management von Kooperationsprozessen in der Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum. IÖR-Schriften Band 48. Dresden.
- Kotzur, M. (2006): Rechtsfragen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. In: Janssen, Gerold (Hrsg.): Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Berlin. LIT Verlag. S. 55-76.
- Malchus, V. Freiherr von (2006): Rechtliche Instrumente: „Von der Madrider Rahmenkonvention zum Anholter Abkommen, zum Karlsruher Übereinkommen und zu den Eurodistrikten“. In: Janssen, G. (Hrsg.): Europäische Verbände für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Berlin. LIT Verlag. S. 19-45.
- Tödtling-Schönhofer, H. et al. (2008): The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and perspectives. Committee of the Regions. Wien.

## Rechtsgrundlagen

Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl. EG vom 31.07.2006. L 210.

Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa, ABl. EG 2002 vom 06.06.2002.

Dipl.-Ing. Timo Fichtner, MBA ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Neubrandenburg und Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin. Er war mehrere Jahre Regionalmanager in einer grenzüberschreitenden Initiative und leitet aktuell eine Arbeitsgruppe zu Regional-Governance-Ansätzen im deutsch-polnischen Grenzraum an der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Dr.-Ing. Robert Knippschild ist Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden und Lehrbeauftragter der Technischen Universität Dresden. Er beschäftigt sich insbesondere mit grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen und Europäischer Raumentwicklungspolitik.