



MORO Forschung

Nutzen der Berücksichtigung räumlicher Belange in Fachpolitiken am Beispiel der integrierten Meerespolitik

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	4
Zusammenfassung	5
Einleitung und Hintergrund	8
Aufgaben der integrierten Meerespolitik	10
Entwicklung der integrierten Meerespolitik auf europäischer Ebene	12
Meerespolitik im Kontext raumentwicklungs- politischer Zielsetzungen	15
Räumliche Konflikte in Teilbereichen der integrierten Meerespolitik	17
Integrierte Meerespolitik in der deutschen AWZ und den Küstengewässern	21
Nutzen der Berücksichtigung räumlicher Belange in der Meerespolitik	24
Handlungsbedarfe zur stärkeren Berück- sichtigung räumlicher Belange	29
Literaturverzeichnis	32

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:

Die politischen Ebenen der Gestaltung der
Meerespolitik 10

Abbildung 2:

Die Teilbereiche der Integrierten Meerespolitik 11

Abbildung 3:

Nutzen der Berücksichtigung räumlicher
Belange in der integrierten Meerespolitik 24

Zusammenfassung

Mit Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon im Jahr 2009 wurde die territoriale Kohäsion als Zielsetzung europäischer Politik verankert. Im Jahre 2011 forderten die Fachminister für Raumordnung und territoriale Entwicklung der EU-Staaten in der Territorialen Agenda 2020 unter anderem eine stärkere Integration räumlicher Belange in Fachpolitiken. Hierdurch sollen die Potenziale der Regionen und Städte Europas für eine nachhaltige Entwicklung stärker mobilisiert werden.

Räumliche Aspekte werden in Fachpolitiken derzeit sehr unterschiedlich berücksichtigt. Einzelne Fachpolitiken sind durch eine stark räumlich differenzierte Herangehensweise gekennzeichnet (bspw. in der Regional-, Verkehrs-, Agrar-, Energie- und Klimapolitik), andere Fachpolitiken hingegen berücksichtigen räumliche Aspekte in vergleichsweise geringem Ausmaß. Ziel dieser Untersuchung war es zu überprüfen, wie Fachpolitiken von der Berücksichtigung räumlicher Zielsetzungen profitieren und noch wirksamer umgesetzt werden können.

Die Berücksichtigung räumlicher Wirkungen und Zusammenhänge sowie der Nutzen der Integration räumlicher Aspekte in Fachplanungen wurden am Beispiel der integrierten Meerespolitik exemplarisch analysiert. Die Meerespolitik wurde als Analysebeispiel ausgewählt, da sie eine Querschnittspolitik ist d.h. sie ist so ausgelegt, dass sie in integrativer Weise meeresbezogene Fachpolitiken einbindet. Daher lassen sich anhand der integrierten Meerespolitik räumliche Wirkungen und Zusammenhänge studieren und der Nutzen der Integration räumlicher Aspekte aufzeigen.

Im Ergebnis zeigt die Untersuchung, dass der Meeresraum sich in einem Spannungsfeld vielfältiger Schutzgüter und Nutzungen befindet, die von fachpolitischem Handeln artikuliert werden. Fachpolitiken sind dabei in zweierlei Hinsicht raumwirksam. Zum einen werden Flächen durch die Vorhaben zur Nutzung bzw. zum Schutz des Meeresraums direkt in Anspruch genommen. Forderungen zur Flächeninanspruchnahme überlagern sich dabei oftmals gegenseitig und äußern sich dann zumeist in Raumkonkurrenzen. Zwischen den unterschiedlichen Interessen können aber auch Synergien durch Mehrfachnutzungen erzeugt werden. Zum anderen nehmen die Fachpolitiken

indirekt Einfluss auf den Meeresraum, indem sie auf die Wertschöpfungskette und Regionalentwicklung wirken und Prioritäten setzen.

Die Untersuchung verdeutlicht, dass die Meerespolitik mit ihrem integrativen Ansatz auch auf regionaler Ebene dazu führt, dass Fachpolitiken räumliche Belange und Wechselwirkungen zu anderen Fachpolitiken stärker wahrnehmen. Durch die in der integrierten Meerespolitik geführten Diskussionen über die Bedeutung des Meeres für die Umwelt und Wirtschaft Europas und Deutschlands sind insgesamt maritime Belange gestärkt worden. Nach Ansicht der in der Untersuchung eingebundenen meerespolitischen Akteurinnen und Akteure kann der Beitrag der integrierten Meerespolitik zur Entwicklung der regionalen Küstengebiete und Küstengewässer als insgesamt positiv bewertet werden.

Die Einführung der Maritimen Raumordnung als ein wichtiger Baustein der Meerespolitik in Deutschland hatte große Auswirkungen auf die Nutzungen in den Küstengewässern und in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Nord- und Ostsee. Die maritime Raumordnung in der deutschen AWZ hat erstmalig eine Gesamtschau aller dortigen Meeresnutzungen geliefert. Dies hat zu einer neuen Transparenz der Nutzungen in der AWZ geführt. Im Rahmen der Raumordnungspläne für die AWZ in der Nordsee und in der Ostsee konnte insbesondere der Konflikt zwischen Akteurinnen und Akteuren der im Zuge der Klimapolitik geförderten Windenergie und der traditionellen Schifffahrt durch die Festlegung von Eignungsgebieten für Windparks sowie die Berücksichtigung der völkerrechtlichen Vorrangstellung der Schifffahrtswege gelöst werden. Mit der Integration verschiedener Fachpolitiken verfolgt die integrierte Meerespolitik einen partizipatorischen Ansatz, der aus übergeordneter Sicht den Demokratiedanken im Allgemeinen und in der konkreten Umsetzung von Politik stärkt. Im Rahmen der Untersuchung wurden folgende **Hauptnutzen** durch die Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik identifiziert:

Hauptnutzen

Wissensgenerierung - Die Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik ermöglicht die Erweiterung des Wissens um räumliche

Nutzungsinteressen, Wechselwirkungen und Entwicklungsdynamiken. Durch die Beachtung räumlicher Belange unterschiedlicher maritimer Akteurinnen und Akteure werden soziale, ökologische und ökonomische Interessen offengelegt. Ein stärkeres Verständnis um räumliche Zusammenhänge und Wechselwirkungen ermöglicht es, maritim raumwirksame Entscheidungen und Beschlüsse noch stärker faktengestützt treffen zu können.

Koordinierung und Interessenausgleich - Durch eine frühzeitige Berücksichtigung und Steuerung der räumlichen Bedarfe der verschiedenen Teilbereiche der Meerespolitiken gelingt eine verbesserte Identifizierung, Beurteilung und balancierte Abwägung von Zielen der unterschiedlichen maritimen Akteurinnen und Akteure mit den vielfältigen Nutzungs- und Schutzansprüchen an den Meeresraum. Dies führt nicht nur zur Reduzierung von Nutzungskonflikten, sondern auch zur Schaffung von Synergien zwischen verschiedenen Nutzungen und Tätigkeiten. Durch Koordinierung und Interessenausgleich kann eine Kohärenz zwischen Fachplanungen auf verschiedenen räumlichen Ebenen gefördert werden, was den ortsgebundenen Ansatz (place-based approach) unterstützt.

Rechts- und Planungssicherheit - In der integrierten Meerespolitik ergibt sich insbesondere im Rahmen des formellen Instruments der Maritimen Raumordnung der Nutzen einer erhöhten Rechts- und Planungssicherheit aus der expliziten Berücksichtigung räumlicher Belange. Räumliche Festlegungen in maritimen Raumordnungsplänen schaffen sowohl (in der Regel) langfristige Planungs- als auch Rechtssicherheit aufgrund des formal regelnden Charakters der Raumordnungspläne. Somit ist das Verfahren zur Berücksichtigung der räumlichen Belange im Fall der Maritimen Raumordnung transparent geregelt.

Kostenreduktion durch Effizienz - Die integrierte Meerespolitik und die maritime Raumordnung als Teil davon erlauben es, die Entwicklungen verschiedener maritimer Tätigkeiten einfacher und kostengünstiger aufeinander abzustimmen und die Koordinierung zwischen Behörden in den einzelnen Ländern zu verbessern. Insbesondere die maritime Raumordnung trägt zu Transparenz bei Entscheidungsprozessen bei und führt zu vereinfachten

Zertifizierungs- und Genehmigungsverfahren. Hierdurch wird insgesamt die administrative Steuerung verbessert und der administrative Zeit- und Arbeitsaufwand für maritime Nutzerinnen und Nutzer sowie Planerinnen und Planer reduziert.

Optimierung von Sektorinteressen - Durch den integrativen Ansatz der Meerespolitik und ihrer Teilbereiche sowie die Berücksichtigung räumlicher Belange wird die Durchsetzung einzelner Sektorinteressen in Abstimmung mit den Interessen anderer Sektoren gestärkt. Grundsätzlich hierfür sind partizipative Entscheidungsprozesse, an denen sowohl verschiedene Sektoren der Meerespolitik als auch maritime Akteurinnen und Akteure aus unterschiedlichen (hierarchischen) Ebenen eingebunden werden (cross-sectoral und multi-level).

Handlungsbedarfe

Zur stärkeren Berücksichtigung räumlicher Belange in der Meerespolitik wurden im Rahmen der Untersuchung spezifische Handlungsbedarfe identifiziert. Beispielsweise sollten Fachpolitiken bei der Entwicklung von Strategien die räumliche Inanspruchnahme der geplanten Vorhaben und ihre räumliche Wirkung ex-ante erfassen und offenlegen. Mithilfe dieses Verfahrensschrittes könnten Konfliktpotenziale zwischen den Nutzerinnen und Nutzern des Meeresraumes noch frühzeitiger erkannt und im Rahmen von „Better Governance“ und partizipativen Prozessen die Suche nach Alternativlösungen diskutiert, abgestimmt und gelöst werden.

Die Entwicklungen auf dem Meer werden entscheidend von den Entwicklungen an Land beeinflusst. Hier zeigen sich Potenziale für die Weiterentwicklung der Raum- und Fachplanungen, indem weiter darauf hingearbeitet wird, die Raumplanung auf dem Land und die Raumplanung auf dem Meer noch weiter miteinander zu verzahnen. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang auch die zeitliche Perspektive zu berücksichtigen. Dynamiken und Wechselwirkungen auf dem Meer oder zwischen Land und Meer können zeitlich unterschiedlich auftreten.

Gerade das Meer als System macht nicht vor administrativen Grenzen halt. Daher bedarf es bei raumwirksamen Vorhaben und Planungen auch grenzüberschreitender Abstimmungsprozesse sowie informeller und/

oder formeller Kooperationsstrukturen. Vonseiten der deutschen Küstenbundesländer wird der Bedarf gesehen, auch zukünftig eine noch stärkere Harmonisierung der grenzüberschreitenden Kooperation anzustreben.

In der Raumordnung für die ausschließliche Wirtschaftszone besteht noch weiterer Handlungsbedarf bei der Klärung von räumlichen Belangen und möglichen Konkurrenzen zwischen den Bereichen Offshore-Windenergie und Fischerei. Wissensgenerierung über kumulative Effekte und Wechselwirkungen könnte dazu beitragen auch Synergien aufzudecken. Die Durchführung von strategischen Raumverträglichkeitsprüfungen könnte Mehrfachnutzungen auf dem Meer fördern. Derzeit ist das Wissen über erfolgreiche Konfliktlösungen zwischen Meeresnutzungen in weiten Teilen noch nicht explizit erfasst. Das vorhandene ‚stille‘ Wissen könnte in Studien über Best-Practice-Lösungen analysiert und transparent gemacht werden.

Kein direkter Handlungsbedarf, aber eine Perspektive für eine zukünftige weitere Entwicklung der Maritimen Raumordnung, könnte die stärkere Durchführung von sozioökonomischen und soziokulturellen Analysen bei raumwirksamen Planungen und Vorhaben sein. Bei der sozioökonomischen Analyse steht die regionale Auswirkung der Planung oder des Vorhabens auf die Wirtschaft und Bevölkerung im Zentrum der Betrachtung.

Einleitung und Hintergrund

Die stärkere Integration räumlicher Belange in Fachpolitiken ist eine wesentliche Forderung der nationalen Fachminister der EU-Staaten für vertiefte mitgliedstaatliche Zusammenarbeit im Kontext der Territorialen Agenda 2020. Die Forderung basiert auf der im Lissabon-Reformvertrag neu verankerten EU-Zielsetzung der territorialen Kohäsion. Die Beachtung räumlicher Vielfalt, das heißt unterschiedlicher regionaler Charakteristika, in Planungsprozessen soll zu Effizienzsteigerungen und Synergien und in Folge zur erleichterten Erreichung ambitionierter Wachstumsziele führen.

Studien belegen, dass räumliche Aspekte in Fachpolitiken derzeit sehr unterschiedlich berücksichtigt werden. Einzelne Fachpolitiken sind durch eine stark räumlich differenzierte Herangehensweise gekennzeichnet, andere Fachpolitiken hingegen berücksichtigen räumliche Aspekte in geringem Ausmaß. Ziel der vorliegenden Untersuchung war es zu überprüfen, wie Fachpolitiken von der Berücksichtigung räumlicher Zielsetzungen profitieren und noch wirksamer umgesetzt werden können. In dieser Publikation werden Argumente zusammengefasst, die den Nutzen der Integration räumlicher Aspekte in Fachplanungen herausstellen.

Die vorliegende Publikation beruht auf den Ergebnissen einer Pilotstudie zum Nutzen der Berücksichtigung räumlicher Belange in Fachpolitiken am Beispiel der integrierten Meerespolitik, die im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) durchgeführt wurde. Den zentralen methodischen Ansatz zur Erarbeitung dieser Pilotstudie bildete eine umfangreiche qualitative Dokumentenanalyse politischer Grundsatzdokumente zur Meeres- und Raumpolitik sowie forschungsrelevanter Fachliteratur. Ergänzend zu der qualitativen Dokumentenanalyse wurden zwei Fachworkshops mit Hauptakteurinnen und -akteuren aus den Bereichen Meerespolitik und maritime Raumordnung durchgeführt. Zudem wurden Interviews mit einzelnen Experten der Meerespolitik und der Maritimen Raumplanung in Deutschland durchgeführt, die sich inhaltlich vornehmlich auf die Instrumente und den Nutzen der Umsetzung der integrierten Meerespolitik insbesondere auf Ebene der norddeutschen Bundesländer konzentrierten.

Die Berücksichtigung räumlicher Wirkungen und Zusammenhänge sowie der Nutzen der Integration räumlicher Aspekte in Fachplanungen wurden am Beispiel der integrierten Meerespolitik exemplarisch analysiert. Die Meerespolitik ist als Analysebeispiel ausgewählt worden, da sie eine Querschnittspolitik ist d.h. sie ist so ausgelegt, dass sie in integrativer Weise meeresbezogene Fachpolitiken einbindet. Daher lassen sich anhand der integrierten Meerespolitik räumliche Wirkungen und Zusammenhänge studieren und der Nutzen der Integration räumlicher Aspekte aufzeigen.

Gemäß dem administrativ räumlich-übergreifenden Charakter der integrierten Meerespolitik wurden im Rahmen der Untersuchung verschiedene räumliche Dimensionen betrachtet: die europäische, die nationale sowie die regionale Ebene (Bundesländer, ggfs. weitere Gebietskörperschaften). Zum einen sind die Ansätze zur integrierten Meerespolitik auf EU-Ebene von Interesse, zum anderen wird die integrierte Meerespolitik in nationalen Politiken umgesetzt. Vor diesem Hintergrund ist die Umsetzung der integrierten Meerespolitik in Deutschland und insbesondere auf regionaler Ebene der norddeutschen Bundesländer von Interesse. Eine besondere Bedeutung kommt im Kontext dieser Untersuchung der Maritimen Raumplanung zu. Die maritime Raumplanung ist ein zentrales Instrument der integrierten Meerespolitik, welches es Behörden und Interessenträgern ermöglicht, eine koordinierte und integrierte Herangehensweise zu verfolgen.

Im Zusammenhang mit der EU-Kohäsionspolitik wurde durch den Bericht von Dr. Fabrizio Barca aus dem Jahr 2009 die Bedeutung des ortsbezogenen Ansatz oder des sogenannten „place-based approach“ herausgestellt und damit Diskussionen zur Kohäsionspolitik und zu diesem „place-based approach“ angestoßen. Der „place-based approach“ beschreibt eine langfristige Strategie zur Erschließung ungenutzter Potenziale und zur Reduzierung dauerhafter sozialer Nachteile in bestimmten Orten durch externe Intervention und Anwendung des Mehrebenenansatzes (Multilevel Governance), bei dem insbesondere das spezifische lokale Wissen und die lokalen Akteure eingebunden werden. Dieser Fokus berücksichtigt ausdrücklich die territorialen Zusammenhänge und die Einbeziehung regionaler Akteure und regionaler und lokaler politischer Ebenen. Dieser „place-based approach“ und seine

Umsetzung innerhalb der EU ist seither Teil verschiedener Untersuchungen. Beispielsweise wurde während der polnischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2011 eine Umfrage unter den Mitgliedsstaaten durchgeführt, in wie weit die Mitgliedsstaaten den ortsbezogenen Ansatz bereits in ihren öffentlichen Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene integrieren. Die vorliegende Untersuchung leistet ebenfalls einen weiteren Beitrag zur Untersuchung der Anwendung des „place-based approach“ unter der besonderen Betrachtung der integrierten Meerespolitik.

Aus der räumlichen Perspektive gesehen ist zunächst festzuhalten, dass die integrierte Meerespolitik sowie die maritime Raumordnung als einer ihrer Bestandteile sich dem Meeresraum widmen. Das Meer erscheint auf dem ersten Blick als ein Raum von großer Offenheit und Weite, dessen Fläche zumeist frei und unberührt wirkt. Doch dieser erste Eindruck täuscht, denn das Meer befindet sich zunehmend in Konkurrenz verschiedener Nutzungs- und Schutzansprüche an den Meeresraum. Dabei weist das Meer als Raum aus planerischer Sicht einige Besonderheiten auf.

Mehrdimensionalität des Meeresraumes - Das Meer setzt sich aus mehreren räumlichen Ebenen zusammen wie dem Luftraum über dem Meer, der Meeresoberfläche, der darunter liegenden Wassersäule, dem Meeresboden und dem Meeresuntergrund. An diese räumlichen Ebenen des Meeres ergeben sich unterschiedliche Nutzungs- und Schutzansprüche.

Standort non-ubiquitärer örtlich gebundener Ressourcen - Das Meer wird durch vielfältige Variationen an Lagerrelationen und geographischen Gegebenheiten, wie beispielsweise der Topographie und Geomorphologie, dem Klima und Ökosystem, charakterisiert. Der Meeresraum bildet keine homogene räumliche Einheit, sondern ist durch das Vorkommen lokalisierter Ressourcen gekennzeichnet. Dazu zählen zum Beispiel die Rohstoffe Sand und Kies, Gebiete mit Bedeutung für Ökosystemdienstleistungen, aber auch Flächen, die touristisch sowie für die Gewinnung von erneuerbarer Energie (Wind, Wellen, Gezeiten) genutzt werden können.

Hoher Anteil mobiler Strukturen - Neben dem Vorhandensein von permanenten und festen Strukturen zeichnet sich das Meer durch einen hohen Anteil mobiler,

„fließender“ Strukturen (wie bspw. Schiffsverkehre, Fische) aus. Die Planung auf dem Meer muss daher im Vergleich zur Planung an Land, die sich in höherem Maße festen Strukturen widmet, in stärkerem Umfang feste und permanente Strukturen mit mobilen in Einklang bringen.

Dynamisch zusammenhängendes System - Das Meer ist ein zusammenhängendes System, bei dem kleine Veränderungen an einer lokalen Stelle große Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben können. Viele dieser Zusammenhänge, Ursachen und (Wechsel-)Wirkungen sind dabei noch unbekannt.

Dynamische Wechselwirkung zwischen Entwicklungen an Land und im Meer - Die Nutzungsdichte im Meer wird wesentlich von den Entwicklungen an Land beeinflusst; die Bevölkerungsdichte korreliert in hohem Maße mit der Intensität der Nutzungen des Meeres. Auch die Meeresumwelt und das Ökosystem an Land bilden ein dynamisch sich wechselseitig beeinflussendes System. Dies zeigt sich besonders im Hinblick auf den Wasserkreislauf.

Großflächige Planung - Bezogen auf die Planung gibt es auf dem offenen Meer nur wenige raumplanerischen Orientierungspunkte und Bezugsgrößen wie z.B. Siedlungsräume. Die geplanten Nutzungen müssen daher mit Hilfe von Koordinaten verortet werden. Zudem werden Nutzungen auf dem Meer im Vergleich zum Land sehr häufig in größeren Flächen ausgeübt und veranschlagt.

Vielfalt rechtlicher Rahmenregelungen - Das Meer unterliegt vielfältigen Regelungen und Rahmenbedingungen von der internationalen bis zur regionalen Ebene. Auf internationaler Ebene unterliegt das Meer beispielsweise dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen zur Regelung des Seevölkerrechts, oder in europäischen Gewässern auf europäischer Ebene beispielsweise der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung. Zudem bestehen Regelungen und Rahmenbedingungen auf nationaler und regionaler Ebene. Zu Ersteren zählen beispielsweise die Raumordnungspläne für die ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee in Deutschland. Zu Letzteren gehören unter anderem die Landesraumordnung oder das Integrierte Küstenzonenmanagement in den norddeutschen Bundesländern. (vgl. hierzu auch Abbildung 1).

Aufgaben der integrierten Meerespolitik

Aufgabe der integrierten Meerespolitik ist es, einen kohärenten Politikrahmen zu schaffen, in dem die Interessen einzelner Teilbereiche beziehungsweise Fachpolitiken koordiniert werden. Dazu bedarf es integrativer Instrumente zur Politikgestaltung. Vor dem Hintergrund, dass der Meeresraum ein räumlich mehrdimensionales und dynamisch in sich zusammenhängendes System ist, müssen Eingriffe in dieses System hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Gesamtsystem betrachtet werden. Aufgrund der Mehrdimensionalität des physischen (Meeres-)Raums müssen die Wechselwirkungen und Zusammenhänge auf folgenden Ebenen betrachtet werden:

- Vertikale systemische Zusammenhänge zwischen Meeresuntergrund, -boden, -säule, -oberfläche und -luftraum
- Horizontal systemische Zusammenhänge zwischen verschiedenen Meeresgebieten sowie zwischen Gegebenheiten an Land und im Meer
- Systemische Zusammenhänge zwischen unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen (lokal, regional, national, transnational, global)
- Entwicklungsdynamiken in Abhängigkeit der Zeit

Im Zusammenhang eines integrativen Politikansatzes müssen die Eingriffe des Menschen in das Gesamtsystem Meeresraum und die Wirkungszusammenhänge im Rahmen von Entscheidungsfindungsprozessen berücksichtigt werden. Diese bedürfen eines politischen Rahmens der horizontale sowie sektorübergreifende Instrumente zur Politikgestaltung bereitstellt und im Hinblick auf

die vielschichtigen politischen Ebenen (vgl. Mehrebenensystem der EU) Abstimmungsforen entwickelt. Dies stellt eine Herausforderung dar, da die vorherrschenden vielschichtigen Politikstrukturen vorwiegend sektoral ausgerichtet sind.

Meerespolitik wird auf allen politischen Ebenen gestaltet. Die folgende Abbildung 1 verdeutlicht, dass sowohl im internationalen Rahmen wie auch im europäischen, nationalen und regionalen Kontext (beispielsweise in Deutschland) meeresrelevante Fragestellungen gesteuert werden. Diese stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander.

Die integrierte Meerespolitik ist eine noch vergleichsweise junge Politik, die als solches keine originäre Fachpolitik, sondern eine sektorübergreifende Koordinierungspolitik darstellt. Sie ist durch raum- und sektorübergreifende Ansätze charakterisiert und zielt darauf ab, die verschiedenen Fachpolitiken mit Meeresbezug integrativ zu steuern. Fachpolitiken sind darauf ausgerichtet, spezielle Sachthematiken zu beeinflussen und zu gestalten sowie Forderungen und Ziele zur Gestaltung und Regelung menschlicher Gemeinwesen durchzusetzen. Die meeresbezogenen Fachpolitiken nehmen die Interessen und Zielvorstellungen der unterschiedlichen (Meeres-) Akteurinnen und Akteure im Hinblick auf deren Ansprüche zur Nutzung beziehungsweise zum Schutz des Meeresraumes wahr. Diese Nutzungs- und Schutzansprüche sind in unterschiedlichem Maße raumrelevant bzw. raumwirksam.

Berücksichtigung meeresrelevanter Fragestellungen auf unterschiedlichen politischen Ebenen

Globale Ebene	Europäische Ebene	Bundesebene	Regionale Ebene
<p>Völkerrechtliche und zwischenstaatliche Vereinbarungen wie beispielsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • UN-Seerechtsübereinkommen • Protokoll zum Londoner Abkommen • Meeresschutzbestimmungen, -abkommen • Internationale Walfangkommissionen • Globale Fischereiabkommen 	<p>Integrierte Meerespolitik der EU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maritime Raumordnung • Meeresüberwachung • Meeresbeobachtung/Daten • Meeresbeckenstrategien • Blaues Wachstum <p>Makroregionale Strategien</p> <p>INTERREG-Programm</p> <p>Fachpolitiken</p>	<p>Raumordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Raumordnungspläne für die AWZ der Nord- und Ostsee <p>Integrierte Meerespolitik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklungsplan Meer • Maritimer Koordinator <p>Fachpolitiken und -planungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bundesfachpläne Offshore (BFO Nord- und Ostsee) <p>Nationale IKZM-Strategie</p>	<p>Landesraumordnung</p> <p>Regionale Raumordnungskonzepte / -programme</p> <p>Maritime Aktionspläne</p> <p>Meeresrelevante Initiativen</p> <p>IKZM</p> <p>Fachpolitiken und -planungen</p>

Abbildung 1: Die politischen Ebenen der Gestaltung der Meerespolitik (Quelle: Eigene Darstellung)

Fachpolitiken, wie beispielsweise die Wirtschafts-, Energie-, Forschungs- und Umweltpolitik, sind in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf verschiedene Art und Weise thematisch und administrativ organisiert. Dies gilt auch für die Verwaltungsstruktur der Bundes- und Landesministerien.

Der Meeresraum befindet sich im Spannungsfeld vielfältiger Schutzgüter und Nutzungen, die im Rahmen von fachpolitischem Handeln artikuliert werden. Fachpolitiken sind in zweierlei Hinsicht raumwirksam. Zum einen nehmen die Vorhaben zur Nutzung bzw. zum Schutz des Meeresraums direkt Flächen in Anspruch. Diese Forderungen zur Flächeninanspruchnahme überlagern sich oftmals und äußern sich in Raumkonkurrenzen, aber auch Synergien zwischen den unterschiedlichen Interessen können durch Mehrfachnutzungen erzeugt werden. Zum anderen nehmen die Fachpolitiken indirekt Einfluss

auf den Meeresraum, indem sie auf die Wertschöpfungskette und Regionalentwicklung wirken und Prioritäten setzen. So stellt beispielsweise die Zielsetzung der Reduktion von Treibhausgasen keine direkte Forderung zur Inanspruchnahme dar. Dennoch äußern sich die mit dieser Zielsetzung verbundenen Vorhaben stark raumwirksam, beispielsweise im Kontext der Priorisierung der Offshore-Windenergie.

Aufgrund der Variationen der Zuständigkeiten und Organisation der Fachpolitiken mit Meeresbezug auf unterschiedlichen räumlichen und politischen Ebenen, wird im Folgenden der Begriff der Teilbereiche der Meerespolitik verwendet. Die Definition der Teilbereiche der Meerespolitik orientiert sich thematisch an den vielfältigen Nutzungen und Schutzgütern des Meeresraumes. Die Abbildung 2 gibt einen Überblick über die zentralen Teilbereiche der integrierten Meerespolitik.



Abbildung 2: Die Teilbereiche der Integrierten Meerespolitik (Quelle: Eigene Darstellung)

Entwicklung der integrierten Meerespolitik auf europäischer Ebene

Europa ist von vier Meeren umgeben, in deren mittelbarer Nähe ungefähr die Hälfte der Bevölkerung der Europäischen Union (EU) lebt. Fast über 70.000 km Küstenlinie säumen den Kontinent, der einen überwiegenden Teil seines Handelsaufkommens über den Meeresweg abwickelt. Der Meeresraum ist von herausragender sozioökonomischer und ökologischer Bedeutung für Europa und seine Mitgliedsstaaten. Die Nutzung des europäischen Meeresraumes ist vielfältig und befindet sich im Spannungsfeld verschiedener Interessen. Die Konflikte zwischen den Sektorinteressen nehmen vor dem Hintergrund einer stetigen Zunahme der Nutzung der europäischen Meere in den letzten Jahrzehnten stark zu.

In der EU wurde bis Mitte der 2000er Jahre für die verschiedenen meeresbezogenen Themen, wie Fischerei und Aquakultur, Energiegewinnung, Seeverkehr, Umwelt, Tourismus, Forschung, Sicherheit und Überwachung sowie Raumplanung, getrennt Regelungen getroffen. Da diese Regelungen sich in Teilen widersprachen, in anderen Teilen gemeinsame Zielsetzungen verfolgten und auch die Verschlechterung des Zustands der Ozeane kontinuierlich zunahm, wurde es notwendig, eine integrative Betrachtungsweise zu entwickeln und die verschiedenen Fachpolitiken mit Bezug zum Meeresraum zu koordinieren. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die Einsicht der Europäischen Kommission „dass alle Fragen, die die Ozeane und Meere betreffen, miteinander verbunden sind, [sodass] die Entwicklung meeresbezogener Maßnahmen auf koordinierte Weise erfolgen muss“ (Europäische Kommission, 2007). Diese Feststellung bildet die Grundlage der durch die europäischen Institutionen vorangetragenen Einführung einer integrierten Meerespolitik der EU im Oktober 2007 mit Vorlage des sogenannten „Blaubuches“ – dem Vorschlag der Kommission zur integrierten Meerespolitik (IMP) – und dem begleitenden „Aktionsplan“.

Im Dezember 2007 begrüßte der Europäische Rat das von der Kommission vorgeschlagene „Blaubuch“ zur IMP und den begleitenden Aktionsplan. Seither strebt die integrierte Meerespolitik der Europäischen Union eine Koordinierung der Sektorpolitiken sowie die Entwicklung sektorübergreifender Politikinstrumente an, und fordert gleichsam die Mitgliedstaaten auf, nationale integrierte Meerespolitiken auf Grundlage der

im Aktionsplan spezifizierten Ziele und Aktionen zu entwickeln. Als oberstes Ziel der europäischen integrierten Meerespolitik wird die Schaffung „optimaler Bedingung für eine nachhaltige Nutzung der Ozeane und Meere“ sowie „gleichzeitig(es) Wachstum in der maritimen Wirtschaft und in den Küstenregionen“ formuliert. Das „Blaubuch“ legt zudem dar, unter welchen horizontalen Planungsinstrumenten die Ziele der integrierten Meerespolitik erreicht werden sollen:

- Meeresüberwachung
- Maritime Raumplanung und das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM)
- europäisches Meeresbeobachtungs- und Datenetzwerk (EMODNET)

In den folgenden Jahren folgten verschiedene Mitteilungen und Berichte der europäischen Institutionen zur integrierten Meerespolitik. Der Prozess der Umsetzung der integrierten Meerespolitik auf europäischer und nationaler Ebene wurde wesentlich durch die umfangreiche Beteiligung von Stakeholdern vorangetrieben und durch die in grenzüberschreitenden und transnationalen INTERREG-Projekten gewonnenen Erfahrungen gestützt.

Im Jahr 2008 wurde im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebung von den europäischen Institutionen die „Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie“ (MSRL) verabschiedet, die einem ganzheitlichen, nachhaltigen und integrativen Ansatz zum Schutz der marinen Umwelt folgt. Die auch als Umweltsäule der integrierten Meerespolitik verstandene Richtlinie wurde von der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission vorangetrieben und strebt einen guten Zustand der Meeresumwelt der Gemeinschaft an.

Ebenfalls seit dem Jahr 2008 wird alljährlich in allen europäischen Staaten der Europäische Tag der Meere (European Maritime Day) durchgeführt. Der Europäische Tag der Meere wurde vom Präsidenten der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union ins Leben gerufen, um die Sichtbarkeit der maritimen Wirtschaft in Europa zu erhöhen und eine klare und kohärente Herangehensweise an Meerespolitik und an maritime Angelegenheiten in der Europäischen Union zu unterstützen. Zentrale

Veranstaltung ist die Konferenz zum Europäischen Tag der Meere, die jedes Jahr in einem anderen Mitgliedsstaat ausgetragen wird. Im Rahmen der Konferenz kommen Vertreter aus Wirtschaft und Wissenschaft mit politischen Entscheidungsträgern zusammen, um zu diskutieren, zu debattieren und sich über Erfahrungen und Lösungen auszutauschen.

Im Jahr 2011 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Europäische Rat den von der Kommission vorgelegten Vorschlag für eine „Verordnung zur Schaffung eines Programms zur Unterstützung der Weiterentwicklung der integrierten Meerespolitik“. Im Rahmen dieses Programms standen der integrierten Meerespolitik für den Zeitraum der Jahre 2011 bis 2013 insgesamt 40 Millionen Euro zur Verfügung. Mit diesen Mitteln wurden unter anderem die Entwicklung sektorübergreifender Instrumente wie die maritime Raumplanung, der gemeinsame Informationsraum sowie die Erarbeitung und Umsetzung von Strategien für einzelne Meeresräume unterstützt.

Die Strategie Blaues Wachstum wurde 2012 von der Kommission verabschiedet und zielt u.a. auf die Entwicklung ökoinnovativer Lösungen, die die sozialen, ökologischen und ökonomischen Zielstellungen der Europäischen Union potenziell vereinen können. Im Rahmen des Blauen Wachstums soll die strategische Nutzung des Meeresraumes zur Zielerreichung der Europa 2020 Strategie beitragen. Gezielt wird in den Wirtschaftsbereichen Aquakultur, Küstentourismus, Meeresbiotechnologie, Meeresenergie und Meeresbodenbergbau die Meeresnutzung vorangetrieben. In aktuellen Debatten wird die Strategie des Blauen Wachstums als eine rein sektoral organisierte Politikinitiative bezeichnet. Für die genannten Wirtschaftsbereiche wurden gesondert Strategien entwickelt, die nicht vorab auf ihre Umwelt- und Raumwirkung sowie insbesondere auf kumulative Effekte hin geprüft wurden.

Die europäische integrierte Meerespolitik stärkt die regionalen völkerrechtlichen Verträge der Anrainerstaaten der europäischen Meeresbecken und unterstützt die Entwicklung von Strategien auf Grundlage zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Im Rahmen der Meerespolitik werden Strategien für Wachstum und Entwicklung gefördert, die die Stärken jeder großen Meeresregion in der EU

unterstützen und ihre Schwachstellen angehen. In diesem Zusammenhang sind auch die Makroregionalen Strategien der EU zu nennen, da sie einen raumbezogenen Ansatz zur Zusammenarbeit auf europäischer Ebene darstellen und z.T. Meeresbecken einschließen, wie z.B. die Ostsee. Makroregionen sind staatenübergreifende Regionen, die sich u.a. durch gemeinsame Herausforderungen, eine gemeinsame Identität und funktionale Verflechtung auszeichnen. Makroregionale Strategien zielen darauf ab, gemeinsame Herausforderungen bestimmter geografischer Regionen zu ermitteln und Ziele festzulegen, um die Zusammenarbeit auf der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Ebene zu vereinfachen und bestehende Kooperationen in den Makroregionen zu stärken. Dadurch sollen bestehende finanzielle Mittel in den Makroregionen (z.B. aus EU-Förderprogrammen) gezielter und wirkungsorientierter eingesetzt werden. Makroregionale Strategien sind ein noch vergleichsweise junges Konzept der EU. Seit 2009 existieren Makroregionale Strategien - zunächst für den Ostseeraum (2009), anschließend für den Donaauraum (2011) sowie für die Adria und das Ionische Meer (2014). Eine Makroregionale Strategie für den Alpenraum ist ebenfalls ausgearbeitet.

Vor dem Hintergrund umfassender Reformen in der Gemeinsamen Fischereipolitik sowie der Notwendigkeit, die bis dato voneinander separierten maritimen Politikfelder – integrierte Meerespolitik und Gemeinsamen Fischereipolitik – gemeinsam zu betrachten, wurde für die Förderperiode 2014 bis 2020 der bisherige Europäische Fischereifond (EFF) unter Annahme neuer Zielsetzungen in den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) umgewandelt. Die integrierte Meerespolitik wurde in diesem Zusammenhang finanziell gestärkt, als dass die Mittel für die IMP vervierfacht wurden und 5% des Gesamtvolumens des EMFF 2014 bis 2020 für die integrierte Meerespolitik vorgesehen sind.

Seither wird die integrierte Meerespolitik auf europäischer Ebene folgendermaßen definiert: Die „integrierte Meerespolitik [ist] eine Unionspolitik mit dem Ziel, über abgestimmte meeresbezogene politische Maßnahmen und einschlägige Formen internationaler Zusammenarbeit eine koordinierte, schlüssige Entscheidungsfindung im Interesse einer optimalen nachhaltigen Entwicklung, eines optimalen Wirtschaftswachstums und eines

optimalen sozialen Zusammenhalts in den Mitgliedstaaten und insbesondere den Küsten- und Inselregionen und den Gebieten in äußerster Randlage der Union sowie den maritimen Wirtschaftszweigen zu fördern“ (Europäische Kommission, 2014a (Artikel 3, Absatz 2, Nummer 10)).

Im Juli 2014 wurde vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat eine Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung erlassen. Wesentliches Ziel dieser Richtlinie ist es, mittels Stärkung der maritimen Raumordnung ein nachhaltiges Wachstum der Meereswirtschaft zu fördern sowie die nachhaltige Entwicklung der Meeresgebiete und die nachhaltige Nutzung der Meeresressourcen. Die EU-Richtlinie gibt einen Rahmen für die maritime Raumplanung vor, während die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich und zuständig sind, für ihre Meeresgewässer die Form und den Inhalt von Raumordnungsplänen zu konzipieren und festzulegen.

Wie die vorangegangenen Ausführungen aufzeigen, ist die integrierte Meerespolitik auf EU-Ebene im Wesentlichen eine politische Initiative. Als Rechtsakte bestehen die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und seit 2014 die EU-Rahmenrichtlinie über die maritime Raumplanung.

An dieser Stelle soll insbesondere auf die Entwicklungen in der Ostseeregion hingewiesen werden, welche in vielfältiger Hinsicht die Weiterentwicklung der europäischen Meerespolitik beeinflusst hat. Speziell für die Ostsee existiert bereits eine Vielzahl an strategischen und analytischen Dokumenten (beispielsweise „EU-Strategie für die Ostseeregion“, 2009 und „Eine nachhaltige Agenda für blaues Wachstum in der Ostseeregion“, 2014). Einen Beitrag zur Weiterentwicklung der europäischen integrierten Meerespolitik leistete VASAB (Visions and Strategies around the Baltic Sea), eine zwischenstaatliche und multilaterale Konferenz der für Raumordnung und -entwicklung verantwortlichen Minister von 11 Anrainer- und Nachbarstaaten der Ostseeregion. Sie erstellt gemeinsame Leitlinien und Prinzipien für die räumliche Entwicklung der Ostseeregion und bietet ein Forum für den Austausch von Know-how

im Bereich der Raumplanung und -entwicklung zwischen den Ostseeanrainerstaaten. Im Jahr 2009 nahm die Raumordnungs-Ministerkonferenz der Ostseestaaten eine langfristige Strategie mit einem Aktionsplan zur Raumentwicklung in der Ostseeregion (VASAB Long-Term perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region) an. Im Rahmen dieser Strategie wurden 10 Planungsprinzipien zur Maritimen Raumordnung in der Ostsee erarbeitet. Hierzu gehört z. B. die Anwendung des Prinzips des nachhaltigen Managements, also des Ausgleichs zwischen ökonomischen, ökologischen, sozialen und anderen Interessen. Gemeinsam mit der Helsinki-Kommission (HELCOM) gründete VASAB 2010 eine Arbeitsgruppe zur Maritimen Raumordnung (MRO), um die Koordination und Umsetzung der Maritimen Raumordnung im Rahmen der EU-Ostseestrategie in Abstimmung mit dem Ostseeaktionsplan von HELCOM und der Strategie von VASAB zu ermöglichen.

Meerespolitik im Kontext raumentwicklungspolitischer Zielsetzungen

Die territoriale Dimension hat im Zuge der Verabschiedung des Lissabon Vertrages (2009) und der darin formulierten Zielstellung einer wirtschaftlichen, sozialen sowie territorialen Kohäsion an Bedeutung gewonnenen. Auch in der EU-2020 Strategie wird der Kohäsionspolitik eine wichtige Rolle beigemessen und territorialer Zusammenhalt neben wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt berücksichtigt. Weitere raumentwicklungspolitische Zielsetzungen mit Verbindung zur Meerespolitik wurden im Rahmen der Territorialen Agenda 2020 formuliert. VASAB und HELCOM entwickelten speziellere Zielsetzungen für den Ostseeraum.

Im Jahr 2007 haben sich die für die Raumentwicklung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zuständigen Minister auf eine erste sogenannte „Territoriale Agenda der EU“ verständigt. Im Jahr 2011 wurde im Rahmen eines informellen Treffens der europäischen Minister für Raumentwicklung in Ungarn eine Neufassung der Territorialen Agenda mit dem Titel „Territoriale Agenda 2020“ (TA 2020) verabschiedet. Mit der TA 2020 wird das Ziel verfolgt, strategische Orientierungen für die Raumentwicklung zu vermitteln, die territoriale Dimension auf allen Regierungsebenen stärker in verschiedene Politikbereiche zu integrieren und die Umsetzung der Europa 2020-Strategie im Einklang mit den Grundsätzen des territorialen Zusammenhalts zu gewährleisten. Die TA 2020 stellt heraus, dass sich „alle, die für die Planung und Umsetzung sektoraler Politiken verantwortlich sind, die Grundsätze und Ziele der Territorialen Agenda zu eigen machen“ sollten.

In diesem Zusammenhang formuliert die TA 2020 Leitlinien zur strategischen Orientierung für die Raumentwicklung, die auch im Kontext der politischen Gestaltung des europäischen Meeresraums von Bedeutung sind. Mit Bezug auf den Meeresraum verweist die TA 2020 einerseits auf die Bedeutung der vermehrten Aktivitäten im maritimen Bereich für den territorialen Zusammenhalt in Europa und andererseits auf die Zunahme räumlicher Konflikte verschiedener Nutzerinnen und Nutzer aufgrund dieser vermehrten Aktivitäten. In der TA 2020 wird die Bedeutung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Maritimen Raumplanung betont, um auf diesem Wege einem Ausgleich der verschiedenen Interessen der Nutzerinnen und Nutzer und eine Lösung von Konflikten in den europäischen Meeresgebieten zu erzielen.

Die TA 2020 spricht sich dafür aus, dass die Mitgliedstaaten ihre Planungen im maritimen Bereich in enger Abstimmung mit ihren bisherigen Planungsinstrumenten vornehmen und die maritime Planung in diese einbetten. So soll sichergestellt werden, dass es nicht zu abgekoppelten, sondern zu einer gemeinsamen und ausgewogenen Entwicklung von Land- und Meeresraum kommt.

In der TA 2020 werden Aussagen mit Relevanz für die integrierte Meerespolitik getroffen. Gemäß der TA 2020 bedarf es:

- der Berücksichtigung territorialer Auswirkungen in allen Phasen der strategischen Programmplanung, -evaluierung und -überwachung
- der Berücksichtigung ortsbezogener Besonderheiten, regionaler Ausgangspositionen und Bedürfnisse bei der Entwicklung von (funktionalen) Raumentwicklungsstrategien (vgl. auch place-based approach und smart specialisation)
- der engeren Zusammenarbeit sektoraler Politikbereiche und Gebiete auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, das heißt der horizontalen sowie vertikalen integrierten Mehrebenen-Governance und Planung
- der Stärkung der evidenzgestützten Politikgestaltung auf Basis der gebietsübergreifenden Erzeugung und Nutzung gebietspezifischen Wissens
- der Förderung makroregionaler und grenzüberschreitender Ansätze
- der Förderung von Forschung, Humankapital und Innovationskraft
- der Gewährleistung und Verbesserung der territorialen Anbindung des Einzelnen an Infrastruktureinrichtungen (z. B. Schifffahrt, Luftverkehr, transeuropäische Energienetze) und der Entwicklung von intermodalen Verkehrslösungen sowie kombinierten See-/Landverkehrsanbindungen
- der Förderung einer dezentralen, effizienten, sichereren und umweltfreundlichen Erzeugung und Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Energien
- der verbesserten Verwaltung und Verknüpfung der Umwelt-, Landschafts- und Kulturgüter von Regionen durch ein gemeinsames Risikomanagement

Eine Analyse der Berücksichtigung der TA 2020 in der integrierten Meerespolitik auf europäischer Ebene ergibt, dass die Bezüge zwischen der TA 2020 und den meerespolitischen Grundsatzdokumenten nicht direkt dargestellt und beschrieben werden. Gleichwohl sind die Inhalte der TA 2020 in weiten Teilen in den Grundsatzdokumenten der integrierten Meerespolitik enthalten. So lassen sich insbesondere die im Folgenden beschriebenen Bezüge erkennen.

Die europäische integrierte Meerespolitik benennt über die maritime Raumordnung hinaus die Instrumente „Integrierte Meeresüberwachung“ und „Meereskenntnisse“. Auch diese weisen eindeutige Bezüge zu den Leitlinien der TA 2020 auf. Die integrierte Meerespolitik wird als Konzept zur Koordination zwischen verschiedenen Politikbereichen verstanden. Auch wenn die tatsächliche Integration über die verschiedenen Politikebenen und Fachbereiche hinweg berechtigterweise hinterfragt werden sollte, so greift die integrierte Meerespolitik dennoch die Hauptforderung der TA 2020 „integrativ zu denken“ inhärent auf. Es bestehen darüber hinaus Übereinstimmungen zwischen den Leitlinien der TA 2020 und der integrierten Meerespolitik im Hinblick auf die Priorisierung der Förderung „Blauer Energie“. Auch der seitens der TA 2020 geforderte Ansatz makroregionale Strategien zu entwickeln findet sich in der europäischen integrierten Meerespolitik im Rahmen der Entwicklung von Meeresbeckenstrategien wieder.

Die genannten Übereinstimmungen zeigen auf, dass die integrierte Meerespolitik (der EU) raumentwicklungspolitische Grundsätze berücksichtigt. Es bestehen aber noch Potenziale im Hinblick auf die wohl bedeutendste Leitlinie der TA 2020 – nämlich Raumwirksamkeit von Zielen und Vorhaben schon im Rahmen der strategischen Planung mitzudenken, um frühzeitig räumliche Belange identifizieren und berücksichtigen zu können. Grundsätzlich könnten zudem die Bezüge auf die TA 2020 und ihre Ziele in den Grundsatzdokumenten der integrierten Meerespolitik deutlicher dargestellt werden. Die deutlichsten Bezüge zwischen der TA 2020 und konkreten meerespolitischen Maßnahmen lassen sich im Entstehungsprozess der EU Richtlinie zur maritimen Raumplanung erkennen. Diese Richtlinie nimmt einen besonderen Stellenwert ein, da sie der erste und bisher einzige EU-Rechtsakt ist, der explizit raumplanerische Belange regelt.

In Vorbereitung der Richtlinie wurden in einem Fahrplan für die maritime Raumordnung von der Europäischen Kommission 10 Grundsätze für die maritime Raumordnung in der EU vorgestellt. Insbesondere die folgenden Grundsätze lassen deutliche Schnittstellen zu den Leitlinien der TA 2020 erkennen:

- „Aufbau einer tragfähigen Daten- und Wissensbank“
- „Kohärenz der Raumordnung an Land und auf See (IKZM)“
- „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Konsultation“
- „Beteiligung von Interessengruppen“
- „Einsatz der Maritimen Raumordnung je nach Gebiet und Tätigkeitsbereich“

Mit der 2014 schließlich verabschiedeten Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung wurden die Mitgliedsstaaten verpflichtet eine maritime Raumplanung einzuführen. Die EU gibt einen Rahmen für die maritime Raumplanung vor, während die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich und zuständig sind, für ihre Meeresgewässer die Form und den Inhalt von Raumordnungsplänen zu konzipieren und festzulegen.

HELCOM und VASAB begleiteten wichtige Projekte zur Entwicklung der Maritimen Raumordnung im Rahmen der EU-Ostseestrategie und erarbeiteten 10 Prinzipien zur Maritimen Raumordnung mit Fokus auf die Ostseeanwendung:

- Nachhaltiges Management
- Langfristige Perspektive und Ziele
- Kohärente Planung zwischen Land und See
- Hohe Datenqualität zur Sicherung der Informationsbasis
- Transnationale Koordination und Konsultation
- Planung auf Grundlage der ortsgebundenen Charakteristika
- Umsetzung des Ökosystemansatzes
- Vorsorgeansatz
- Partizipation (und Transparenz)
- Planung als kontinuierlicher Prozess

Räumliche Konflikte in Teilbereichen der integrierten Meerespolitik

Die Teilbereiche der integrierten Meerespolitik, beziehungsweise die damit verbundenden Nutzungs- und Schutzinteressen der Akteurinnen und Akteure dieser Teilbereiche, sind mit teils erheblichen Inanspruchnahmen des Meeresraumes verbunden. Eine Studie im räumlichen Kontext des belgischen Meeresraumes kam zu dem Ergebnis, dass die Gesamtbeanspruchung an den Meeresraum um den Faktor 2,6 größer ist als die vorhandene maritime Fläche (Maes, et al., 2005). Insbesondere die Forderungen der Fischerei und Schifffahrt zur Flächeninanspruchnahme sind hoch, als das sie fast die gesamte Meeresfläche betreffen.

Tatsächlich ist ein Großteil des europäischen Meeresraumes, insbesondere in der Nordsee und Ostsee, beplant oder durch Nutzungen belegt. Die steigende Nutzungsintensität des Meeresraumes der vergangenen Jahre führte zu einer Verschärfung der Konflikte zwischen den verschiedenen Nutzungsinteressenten. Es wird in diesem Zusammenhang zwischen potenziellen und tatsächlichen Nutzungskonflikten unterschieden. Das Ausmaß des Konfliktpotenzials zwischen den Nutzungen und Raumforderungen basiert auf der Ausdehnung der beanspruchten Fläche, ihrer Intensität und Dynamik im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen sowie potenziellen Gefahren, die mit der Nutzung des Meeresraumes einhergehen.

Die Spannungen zwischen den Teilbereichen der Meerespolitik bedingen sich jedoch nicht ausschließlich durch die direkte Flächeninanspruchnahme, welche sich in lokalisierte Raumkonkurrenzen äußern, sondern auch durch sich widersprechende Zielsetzungen der Fachpolitiken und somit indirekte räumliche Belange (bspw. bei der Strategie Blaues Wachstum und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie).

Das tatsächliche Ausmaß der Konflikte zwischen den Meeresnutzungen wird zu dem von folgenden Faktoren beeinflusst:

- Dem Umfang des Wissens um räumliche Belange, mögliche Zielkonflikte, Wechselwirkungen zwischen Nutzungen sowie dem Umfang des Wissens um das Ökosystem Meer und kumulative Effekte der verschiedenen Meeresnutzungen auf dieses Ökosystem

- Der Art und Weise, wie in der Politik Eigeninteressen versucht werden durchzusetzen (Eigeninteressen versus Suche nach Kompromisslösungen)
- Der Beschaffenheit des regulatorischen Kontext, d.h. den koordinierenden gegebenen juristischen und administrativen Instrumenten (Gesetze, Verwaltungsstrukturen, Planungsinstrumente) und der Kohärenz dieser auf den unterschiedlichen räumlichen und politischen Ebenen

Im Rahmen verschiedener Forschungs- und Planungsprojekte wurde die Vereinbarkeit unterschiedlicher maritimer Schutzgüter und Nutzungen untersucht. Die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen weisen im Detail unterschiedliche Bewertungen zueinander auf, geben im Wesentlichen dennoch die großen sich in Konkurrenz zueinander befindlichen Teilbereiche der Meerespolitik wieder.

Folgende Meeresnutzungen beziehungsweise Teilbereiche der Meerespolitik weisen dabei ein besonders hohes Konfliktpotenzial auf:

Meeresumweltschutz

Der Meeresumweltschutz wurde durch in Kraft treten der Meeresstrategierahmenrichtlinie (2008) umfassend gestärkt. Mit dem Ziel, bis 2020 einen guten Umweltzustand zu erreichen, gehen Vorhaben einher, die Meeresflächen unter Schutz zu stellen. So ist beispielsweise das gesamte Küstenmeer der deutschen Nordsee (Nationalpark Wattenmeer) als Natura-2000 Gebiet ausgewiesen. In Natura-2000 Gebieten können anderweitige Meeresnutzungen mitunter eingeschränkt sein. Während auf der einen Seite der Meeresumweltschutz andere Nutzungen einschränken kann, wird dieser auf der anderen Seite, in nicht als Natura-2000 festgelegten Gebieten, im Hinblick auf die Erreichung der Zielsetzung eines guten Meeresumweltzustands, gefährdet – insbesondere durch die Hafenwirtschaft sowie die Gewinnung von Rohstoffen wie Öl, Sand und Kies. Auch Windparks, die durch die Produktion erneuerbarer Energie einen Beitrag zum Klimaschutz leisten, können Lebewesen im Meeresluft- und Meeresboden gefährden – wenngleich erste Forschungsergebnisse auch darauf hindeuten, dass sich Windkraftanlagen positiv auf die Unterwasserflora und -fauna auswirken können. Dies gilt es im jeweiligen Fall abzuwägen.

Fischerei

Die Fischerei ist eine expansive und zugleich die älteste Nutzung des Meeres durch den Menschen. Im Vergleich zu anderen flächenextensiven Meeresnutzungen hat sie in den vergangenen Jahrzehnten in Europa und insbesondere in Deutschland einen Bedeutungsrückgang erfahren. Vor dem Hintergrund, dass Fische sich permanent in Bewegung befinden, ist die Fischerei räumlich nur schwer zu verorten. Die Nutzungsansprüche der Fischer beziehen sich traditionell auf den gesamten Meeresraum, was zu Konflikten mit anderen Meeresnutzungen führt. Dies trifft insbesondere auf Flächen zu, die für den Rohstoffabbau sowie die windenergetische Nutzung geeignet sind, da keine gleichzeitige Nutzung erfolgen kann. Auf europäischer Ebene wird die Bewirtschaftung von Fischbeständen im Rahmen der Fischereipolitik umfassend diskutiert und insbesondere vor dem Hintergrund der Überfischung und dem Schutz der Meereslebewesen reglementiert (hinzukommen internationale Abkommen, Regelungen und Fangquoten). Die Ziele des Meeresumweltschutzes und der Fischerei stehen aber nicht inhärent im Konflikt zueinander. So trägt beispielsweise die Ausweisung von Schutz- und Laichgebieten zur Regeneration von Fischbeständen bei und infolge zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftungsressourcen. Im Rahmen eines Workshops der Generaldirektion Mare wurde in diesem Zusammenhang erörtert, dass die maritime Raumordnung einen wichtigen Beitrag dazu leisten kann, die Raumanprüche der Fischerei zu berücksichtigen (Europäische Kommission. DG MARE, 2013).

Aquakultur

Vor dem Hintergrund der Überfischung der Meere und steigender Nachfrage nach aquatischen Nahrungsprodukten gewinnt die kontrollierte Aufzucht von Fischen, Muscheln, Krebsen und Algen an Bedeutung. Auf europäischer Ebene wurde die Aquakultur im Rahmen der Strategie des Blauen Wachstums als Wirtschaftsbereich mit erheblich zu erwarteten Wachstumsraten identifiziert. Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU sieht für den Zeitraum 2014 bis 2020 die gezielt strategische Förderung der nachhaltigen Aquakultur vor. Die Aquakultur steht insbesondere vor dem Hintergrund des Ökosystem- und Nachhaltigkeitsansatzes besonderen Anforderungen gegenüber. Die Massentierhaltung

unter Wasser ist oftmals mit dem Einsatz von Antibiotika und Chemikalien in offenen Meeresräumen verbunden, welche im Konflikt mit den Zielen des Meeresumweltschutzes stehen. Die Zucht von Algen in Aquakulturanlagen kann für die Herstellung von bestimmten Produkten, beispielsweise für den Bereich der Kosmetika oder Pharmazie, oder auch gezielt für die Aufnahme von Schadstoffen aus dem Wasser eingesetzt werden. Der Ausbau der Aquakultur in Europa stellt sich darüber hinaus als schwierig dar im Hinblick auf die Ausweisung geeigneter Flächen in Meeresräumen, die bereits durch andere Nutzungen beansprucht werden (z. B. durch die Schifffahrt, den Rohstoffabbau, Meeresumweltschutz). Als potenziell räumlich verträglich werden hingegen die Mehrfachnutzung des Meeresraumes durch extensive Aquakultur und küstenfernen Offshore-Windenergie gesehen.

Schifffahrt

Die Schifffahrt nimmt in erheblichem Maße linienhafte Meeresflächen in Anspruch. Vor dem Hintergrund der Zunahme des internationalen und europäischen Handels hat sie in den letzten Jahrzehnten stark in Bezug auf Frequenzierung und Transportvolumina zugenommen. Der Seeverkehr unterliegt in großem Maße internationalen Abkommen. Im Völkerrecht kommt der Schifffahrt eine Vorrangstellung zu, welche in nationalen Regelungen umgesetzt werden muss. Im Kontext der Raumordnung der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) ist die Sicherung und Stärkung des Schiffsverkehrs als erste Leitlinie formuliert. Diese ist durch Festlegungen von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Schifffahrt umgesetzt und bildet den Orientierungspunkt an dem andere Nutzungen auszurichten sind. Vor diesem Hintergrund bestehen insbesondere prinzipielle Konfliktpotenziale zwischen der Schifffahrt und anderen flächenextensiven Nutzungen (z. B. Offshore-Windenergie, Fischerei, Rohstoffabbau und militärische Nutzungen). In der Praxis sind Konflikte zwischen der Schifffahrt und festen Installationen diejenigen Konflikte, die nicht durch verbindliche Abläufe sondern durch Festlegungen in der Raumordnung geregelt werden. Auch aus der Perspektive des Meeresumweltschutzes wird die stetige Zunahme des Seeverkehrs als potenziell hinderlich für die Erreichung von Umweltzielen (vgl. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) bewertet.

Die Schifffahrt steht der Herausforderung gegenüber, schiffsbedingte Luftverunreinigungen durch den Einsatz von Clean-Shipping Technologien weiter zu reduzieren – sowohl in Häfen (z. B. durch Landstrom) als auch auf See (z. B. durch alternative Brennstoffe wie verflüssigtem Erdgas (LNG)). Als negative Beeinträchtigung für die Gewässerqualität sowie Flora und Fauna werden beispielsweise potenzielle Kollisionen und das nicht sachgerechte Austauschen von Ballastwasser und in dessen Folge die Verbreitung invasiver Arten gesehen.

Windenergie

Im Jahr 2008 trat, vor dem Hintergrund des Europäischen Klimapaktes, die EU-Richtlinie zur Förderung der Erneuerbaren Energien in Kraft. Darin wurde die Zielsetzung festgelegt, dass der Anteil Erneuerbarer Energie am Gesamtenergieverbrauch bis zum Jahre 2020 einen Anteil von mindestens 20 % betragen soll. Dieses Ziel soll unter anderem mit Hilfe einer verstärkten Nutzung des Meeres, also von Wind-, Wellen- und Gezeitenkraft, erreicht werden. Der Wirtschaftszweig Meeresenergie bildet einen Schwerpunkt in der Europäischen Strategie des Blauen Wachstums. Die Nutzung des Meeresraumes zur Produktion von Windenergie ist mit erheblichem Flächenbedarf für Windkraftanlagen verbunden. Diese, im Vergleich zu traditionellen Raumsprüchen wie beispielsweise Militär, Fischerei, Schifffahrt und Rohstoffgewinnung, neue und extensive Nutzung wird von den Traditionsnutzungen im Meer häufig als Flächenkonkurrent empfunden. Auch Akteurinnen und Akteure des Meeresumweltschutzes und Tourismus sehen sich durch die Windenergieanlagen beeinträchtigt, als dass durch sie in die Kultur- und Naturlandschaft eingegriffen wird. Im Rahmen des über das Programm „Intelligente Energie – Europa“ geförderte Projekt Seanergy 2020 wurde die maritime Raumordnung als starkes integrierendes Instrument identifiziert, welches einen Rahmen dafür bietet, über nationale Grenzen hinweg den Ausbau der Erneuerbaren Energie zu koordinieren und räumliche Belange zu berücksichtigen. In Deutschland sind für die Offshore-Windenergie im Kontext der ausschließlichen Wirtschaftszone Nord- und Ostsee Vorrangflächen (ohne Ausschlusswirkung) festgelegt worden; in den Landesplanungen einzelner Flächenküstenbundesländer wurden dagegen Eignungsgebiete festgelegt (mit Ausschlusswirkung).

Rohstoffgewinnung von beispielsweise Sand und Kies

Die für die Rohstoffgewinnung beanspruchten Flächen bedingen sich in starkem Maße durch die natürlichen geographischen Gegebenheiten und immobilen Standortvorkommen dieser im Meeresboden. Mit anderen Worten, die Flächen für die Rohstoffgewinnung sind standortgebunden. Der Abbau von Rohstoffen ist vorwiegend mit Eingriffen in benthische, d.h. am Gewässergrund befindliche Habitate verbunden und kann in Konflikt zu Zielen des Meeresumweltschutzes stehen. Es bestehen zudem potenziell Konkurrenzen zu weiteren Meeresnutzungen wie der Schifffahrt, Offshore-Windenergie und Seekabeln, da diese sich in Teilen behindern können und Kollisionsgefahren bestehen. Der Abbau von Meeresrohstoffen wurde aufgrund erhöhter Nachfrage an Rohstoffen im letzten Jahrzehnt sowie prognostiziertem Wachstums- und Beschäftigungspotenzial als Schwerpunktwirtschaftsbereich in der Strategie des Blauen Wachstums von der Europäischen Union benannt. In der ausschließlichen Wirtschaftszone Nord- und Ostsee werden vor allem Sand und Kies an die Meeresoberfläche geholt und verschifft. Als problematisch wird die Lage einzelner Bewilligungsgebiete für Sand- und Kiesabbau in Naturschutzgebieten bewertet.

Landesverteidigung im Kontext militärischer Aktivitäten

Für militärische Aktivitäten werden Meeresflächen periodisch extensiv beansprucht. Die Landesverteidigung stellt eine hoheitliche Aufgabe dar. Die militärische Nutzung der ausschließlichen Wirtschaftszone ist im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen nicht ausdrücklich geregelt und stellt keinen Regelungsbestand nach dem Raumordnungsgesetz dar. Gemäß dem Raumordnungsplan für die ausschließliche Wirtschaftszone der Nordsee werden zwar keine Regelungen zur militärischen Nutzung getroffen. Es sind dennoch die bestehenden militärischen Übungsgebiete nachrichtlich in den Raumordnungsplan übernommen und bei der Gebietsfestlegung für andere Nutzungen die Belange dieser koordinierend berücksichtigt worden. Da allerdings auch außerhalb der Vorranggebiete Windenergie Anträge für Offshore Windparks gestellt werden können, ist in der Folge in Übungsgebieten die Genehmigungsfähigkeit von Windparks intensiv zu prüfen. Potenziell verursachen

militärische Aktivitäten Beeinträchtigungen der Meeresumwelt durch die Freisetzung von Stoffen sowie Energie in Form von Lichteinbringung und Unterwasserlärm. Militärische Nutzungen sind darüber hinaus nur bedingt verträglich mit zivilen Nutzungen wie dem Tourismus, der Schifffahrt und dem Rohstoffabbau aufgrund von Kollisions- und Beschädigungspotenzialen sowie Lärmbelästigung.

Tourismus

Der Küsten- und Meerestourismus stellt einen bedeutenden Wirtschaftszweig in Europa und insbesondere in den deutschen Küstenbundesländern dar. Im Rahmen der EU-Strategie des Blauen Wachstums wurde dieser Bereich als ein Schwerpunktbereich zur Förderung des intelligenten, nachhaltigen und sozial integrativen Wachstums in Europa benannt. Sanfte touristische Nutzungen werden als potenziell synergetisch zu einer Vielzahl an Meeresnutzungen betrachtet. So bietet die Tourismuswirtschaft sich beispielsweise als neue Einkommensquelle für Fischerinnen und Fischer an und leistet somit einen Beitrag zur Regionalentwicklung. Aber auch die Windkraftbetreiber können touristische Nutzungen als Komplement zu ihren eigenen Nutzungsinteressen einbeziehen (z. B. in Form von Ausflügen, Ausstellungen, u. ä.). In Deutschland werden insbesondere im Rahmen des Integrierten Küstenzonenmanagements Fragen zur Abstimmung von Meeresraumansprüchen durch touristische Nutzungen und dem Meeresumwelt- sowie Naturschutz koordiniert. Auch im Rahmen von EU-Projekten der transnationalen Europäischen Zusammenarbeit (INTERREG) werden transnational Synergiepotenziale zwischen Tourismus und Meeresumwelt- und Naturschutz ausgelotet und weiterentwickelt.

Integrierte Meerespolitik in der deutschen AWZ und den Küstengewässern

Die Politik- und Verwaltungsstrukturen in Deutschland sind stark sektoral geprägt. Die jeweiligen Fachpolitiken zielen vorwiegend auf die Optimierung zumeist monothematischer fachbezogener Ziele ab. Nach Einschätzung der im Rahmen der Untersuchung interviewten maritimen Akteurinnen und Akteure hat die Meerespolitik mit ihrem integrativen Ansatz auch auf regionaler Ebene dazu geführt, dass Fachpolitiken räumliche Belange und Wechselwirkungen zu anderen Fachpolitiken stärker wahrnehmen. Durch die im Rahmen der integrierten Meerespolitik geführten Diskussionen über die Bedeutung des Meeres für die Umwelt und Wirtschaft Europas und Deutschlands sind insgesamt maritime Belange gestärkt worden. Dies drückt sich insbesondere in der regionalen Entwicklung im Wirtschaftsbereich (z. B. Maritimes Cluster Norddeutschland) und in der starken Meeresforschung in den norddeutschen Küstenländern aus. Die integrierte Meerespolitik verfolgt einen partizipatorischen Ansatz mit der Integration verschiedener Fachpolitiken in die Meerespolitik. Aus übergeordneter Sicht stärkt die integrierte Meerespolitik mit diesem partizipatorischen Ansatz den Demokratiedanken – auch in der Umsetzung von Politik.

Die strategischen Rahmenziele und die politischen Schwerpunkte der Meerespolitik in Deutschland sind im „Entwicklungsplan Meer – Strategie für eine integrierte deutsche Meerespolitik“ dargelegt. Dieser Entwicklungsplan liegt seit dem Jahr 2011 vor. Dieser Entwicklungsplan stellt die politische Plattform für die Einbindung staatlicher und nichtstaatlicher maritimer Akteurinnen und Akteure in Entscheidungsprozesse dar. Zu den Arbeits- und Entscheidungsstrukturen zählen die Koordinierung und Steuerung des Entwicklungsplans im Rahmen von Ressortbesprechungen, eine interministerielle Arbeitsgruppe, eine Vernetzung meeresrelevanter Gremien und Verknüpfung relevanter politischer Ebenen in Deutschland. Darüber hinaus wird ein kontinuierlicher Dialog mit Verbänden und Organisationen zur integrierten Meerespolitik geführt.

Der Entwicklungsplan verfolgt dabei vorrangig die folgenden Ziele (BMVBS 2011):

- Wettbewerbsfähigkeit der deutschen maritimen Wirtschaft stärken und Beschäftigungspotenziale nutzen

- In Nord- und Ostsee bis 2020 einen guten Umweltzustand erreichen und sie so zu den saubersten und sichersten Meeren machen
- Mitverantwortung für globale ökologische Entwicklungen wahrnehmen und die Anstrengungen gegen den Klimawandel aktiv unterstützen

Der Entwicklungsplan Meer wird durch einen Aktionsplan ergänzt, in dem sowohl laufende als auch geplante Maßnahmen zur Erreichung der Ziele aufgeführt sind. Im Grundsatz soll durch ein frühzeitiges Einbinden der Betroffenen an Entscheidungsprozessen Transparenz der unterschiedlichen Interessenlagen angestrebt werden. Wichtige Instrumente zur Herleitung von Transparenz und eines Ausgleichs unterschiedlicher Interessen sind die formalen horizontalen Planungsinstrumente, wie z. B. die Raumordnung in der AWZ und im Küstenmeer oder die grenzüberschreitende und sektorübergreifende Planung im Nord- und Ostseeraum sowie das Integrierte Küstenzonenmanagement. Der Entwicklungsplan entfaltet seine Raumwirksamkeit insbesondere durch die Umsetzung seiner Ziele und Schwerpunkte innerhalb dieser formalen horizontalen Planungsinstrumente.

Im Kontext des Entwicklungsplans Meer wurde von der Bundesregierung die Dachmarke „Das Meer – Unser Blaues Wunder“ eingeführt. Mit dieser Dachmarke soll das Thema Meer in seiner Vielfalt und seinen komplexen Zusammenhängen gemeinsam von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft in eine breitere Öffentlichkeit getragen werden. Als kommunikatives Instrument wurde das Logo „Das Meer – Unser Blaues Wunder“ entwickelt, das für Projekte, Veranstaltungen und Ausstellungen sowie andere Aktionen rund um das Thema Meer eingesetzt werden kann. Vorgeschlagene Projekte, welche die aus dem Entwicklungsplan Meer abgeleiteten Zielsetzungen reflektieren und transportieren, können nach Entscheidung durch das BMVI das gemeinsame Logo „Das Meer – Unser Blaues Wunder“ erhalten.

Ein wichtiger Baustein der integrierten Meerespolitik in Deutschland, insbesondere unter dem Aspekt der Berücksichtigung räumlicher Belange, stellt die maritime Raumordnung dar. Die Einführung der Maritimen Raumordnung hatte große Auswirkungen auf die Nutzungen in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)

in Nord- und Ostsee, insbesondere durch nachrichtliches Übernehmen von Vorrangflächen für Windparks, Hauptschiffahrtsrouten, Pipelinetrassen. Sie hat erstmalig eine Gesamtschau aller dortigen Meeresnutzungen in der Nord- und Ostsee und so eine neue Transparenz der Nutzungen in der AWZ geliefert.

Die maritime Raumordnung in der deutschen AWZ stärkt den Ansatz der Reversibilität von Flächennutzungen (vorgenommene Eingriffe in die Fläche müssen wieder rückgängig gemacht werden können). In diesem Sinne werden die Interessen aus Umwelt, Schifffahrt und Windenergie koordiniert und Konflikte ausgeglichen. Im Rahmen der Raumordnungspläne der AWZ Nordsee und Ostsee konnte insbesondere der Konflikt zwischen Akteurinnen und Akteuren der – im Zuge der Klimapolitik geförderten – Windenergie und der traditionellen Nutzung der Schifffahrt durch Festlegung von Vorrangflächen für Windparks und Hauptschiffahrtswege gelöst werden.

Neben den Instrumenten auf Bundesebene wird in Deutschland die integrierte Meerespolitik auch auf Ebene der norddeutschen Küstenbundesländer (Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein) umgesetzt. Die integrierte Meerespolitik in den Küstenländern zeichnet sich insbesondere durch eine Integration meeresbezogener Fachbereiche sowie durch eine Integration von land- und meeresbezogener Planung aus.

Freie Hansestadt Bremen

Im Jahr 2011 hat die Freie Hansestadt Bremen einen Maritimen Aktionsplan vorgelegt, in dem die integrierte maritime Politik der Freien Hansestadt Bremen beschrieben wird. Der Maritime Aktionsplan bezieht sich ausdrücklich auf den Rahmen der integrierten Meerespolitiken der Europäischen Union und der Bundesregierung und umfasst die Hauptaktionsfelder Grüne Häfen und leistungsfähige Schifffahrt; Nachhaltige Logistik und integrierte Hinterlandanbindung; Maritime Technologien der Zukunft; Kompetenzregion Offshore Windenergie; Exzellenzstandort Meereswissenschaft. Diese fünf Hauptaktionsfelder werden durch die horizontalen Aktionsfelder Angewandte FuE und Know-how Transfer, Arbeit, Ausbildung und Qualifizierung, Umwelt

und Nachhaltigkeit, Strukturwandel sowie Standortfragen Bremen – Bremerhaven ergänzt, welche jeweils Schnittstellen und Berührungspunkte zu den einzelnen Hauptaktionsfeldern aufweisen. Im Bereich des IKZM arbeitet Bremen zumeist eng mit dem Nachbarland Niedersachsen zusammen.

Freie und Hansestadt Hamburg

Seit 2007 ist die Meerespolitik ein Schwerpunkt der Europapolitik der Freien und Hansestadt Hamburg. Durch eine nachhaltige und bereichsübergreifende Meerespolitik sollen wirtschaftliche und ökologische Interessen in Einklang gebracht werden. Von besonderer Bedeutung für Hamburg ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Hamburger Hafens und der Wettbewerbsfähigkeit der maritimen Wirtschaft. Zudem werden Maßnahmen zur Reduktion von Schiffsemissionen und zur Umsetzung der EU-Klimaziele umgesetzt. Weitere Schwerpunkte der Meerespolitik in Hamburg sind eine zunehmend umweltverträgliche Energieversorgung von Kreuzfahrtschiffen sowie die Förderung der Maritimen Forschung und Wissenschaft. Maritime Forschung und Wissenschaft sind aus Sicht Hamburgs notwendig, um das Wissen über das Meer zu vertiefen und so eine nachhaltige Nutzung und Schutz der Meere zu ermöglichen. Auch die Mitwirkung im Maritimen Cluster Norddeutschland ist in Hamburg Teil der Meerespolitik. Im Maritimen Cluster Norddeutschland bündeln die Bundesländer Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein ihre Kräfte zum Nutzen der Maritimen Wirtschaft.

Mecklenburg-Vorpommern

Aufgrund der maritimen Prägung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind maritime Fragestellungen regelmäßig Gegenstand von Analysen und Konzepten der Landesregierung (BMVBS 2011). Die maritime Raumplanung ist dabei für Mecklenburg-Vorpommern von besonderer Bedeutung. Bereits im Jahr 2005 wurde in Mecklenburg-Vorpommern das Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) Mecklenburg-Vorpommern aufgestellt. Dieses LEP beinhaltet erstmalig eine fachübergreifende, querschnittsorientierte Raumplanung für den Bereich des Küstenmeeres. Mit dem LEP liegt ein integrierter Plan sowohl für die Land- als auch für die Seeseite Mecklenburg-Vorpommerns vor. Auch das IKZM

ist im LEP Mecklenburg-Vorpommern verankert. Derzeit wird das LEP im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens fortgeschrieben. Im ersten Entwurf des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommerns ist u. a. eine Stärkung des Ökosystemdienstleistungsansatzes für das Küstenmeer Mecklenburg-Vorpommerns zu erkennen – auch mit zu erwartenden positiven Auswirkungen für die Fischerei, da Fischereiressourcen hierdurch geschützt werden. Ebenfalls im ersten Entwurf des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommerns ist für den Bereich Aquakultur zu erkennen, dass Aquakulturanlagen raumverträglich, auch in Kombination mit anderen festen Anlagen, errichtet und erprobt werden sollen. Hier ist der Gedanke der Mehrfachnutzung von Windenergie und Aquakulturen implementiert.

Niedersachsen

In Niedersachsen spielt die maritime Raumordnung für die Entwicklung des Küstenmeeres eine gewichtige Rolle. Im Jahr 2002 wurde die Cuxhavener Erklärung umgesetzt, nach der bestehende Zusammenhänge zwischen Meer und Land in eine räumlich koordinierte Gesamtentwicklung integriert und der Zuständigkeitsbereich bis zur 12-Seemeilen-Grenze in die räumliche Gesamtplanung einbezogen wurde. Es begann die räumliche Teilfortschreibung des Landes-Raumordnungsprogramms (LROP), die die Erprobung von Offshore-Windenergie sowie die Netzanbindung der AWZ zum Inhalt hatte. Die LROP-Teilfortschreibung wurde im Juni 2006 zum Abschluss gebracht. Als konzeptioneller Unterbau dieser LROP-Fortschreibung wurde das Raumordnungs-konzept für das niedersächsische Küstenmeer (ROKK) erarbeitet. Unter Beteiligung aller maßgeblichen Behörden, Institutionen und Interessengruppen wurde ein Konzept entwickelt, das Baustein eines Integrierten Küstenzonenmanagements ist und bis heute als Informationsgrundlage und Orientierungsrahmen genutzt wird. Das ROKK formuliert unterhalb der förmlichen und rechtsverbindlichen Ebene des LROP und der Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP) der niedersächsischen Küstenlandkreise in elf Themengebieten raumordnerische Aussagen für das gesamte niedersächsische Küstenmeer. Im Jahr 2008 wurde eine grundlegende Novellierung des LROP zum Abschluss gebracht inklusive eines neuen Kapitels "Integrierte Entwicklung der Küste, der Inseln

und des Meeres" mit Grundsätzen und Zielen, bezogen auf die unterschiedlichen Schutz- und Nutzungsansprüche der niedersächsischen Küstenzone. Derzeit wird das ROKK-Kapitel Küstenschutz fortgeschrieben, angestoßen durch die Vorgabe des LROP 2012 – das ebenfalls zur Zeit fortgeschrieben wird –, sich mit Fragen der Kleisicherung zum Deichbau auseinanderzusetzen, um den Folgen des Klimawandels vorbeugend Rechnung zu tragen.

Schleswig-Holstein

Ein zentrales Element der integrierten Meerespolitik in Schleswig-Holstein ist seit dem Jahr 2004 die Landesinitiative „Zukunft Meer“. Mit der Landesinitiative werden in Schleswig-Holstein unterschiedliche politische Zuständigkeitsbereiche rund um die Meere miteinander vernetzt, um ein abgestimmtes Vorgehen in meeresbezogenen Politikthemen zu erreichen. Die originären Zuständigkeiten liegen bei den jeweiligen Fachministerien. Die interministerielle Arbeitsgruppe „Zukunft Meer“ bildet die operative Basis für die Landesinitiative. Im Jahr 2008 wurde ein Maritimer Aktionsplan für Schleswig-Holstein ins Leben gerufen. Dieser Aktionsplan enthält die zentralen Leitlinien, anhand derer die integrative Meerespolitik im Land umgesetzt wird. Er umfasst konkrete Aktionen und Maßnahmen in den Bereichen „Strategische Instrumente weiterentwickeln“, „Aufmerksamkeit für die Meere steigern“, „Maritime Zukunftstechnologien unterstützen“, „Meere erforschen“, „Meere verantwortlich nutzen“, „Meeresumwelt nachhaltig schützen“, „Sicherheit für Menschen und Küstenzonen wahren“, „Maritime Karriere- und Beschäftigungsmöglichkeiten nutzen“, „Maritime Kultur pflegen“ sowie die „Überregionale Zusammenarbeit stärken“. Der Maritimer Aktionsplan hat im Jahr 2012 eine Fortschreibung erfahren. Neben der Landesinitiative Zukunft Meer verfügt Schleswig-Holstein über eine maritime Raumordnung. Instrumente der Maritimen Raumordnung in Schleswig-Holstein sind der Raumordnungsbericht Küste und Meer aus dem Jahr 2005 sowie der Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 – der aktuell fortgeschrieben wird. Im Landesentwicklungsplan sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung für das gesamte Landesgebiet – Land- und See – darunter für das Küstenmeer und zur integrierten Küstenzonenentwicklung festgelegt. Besondere Bedeutung haben außerdem Aktivitäten im Rahmen des Integrierten Küstenzonenmanagements.

Nutzen der Berücksichtigung räumlicher Belange in der Meerespolitik

Ein Hauptaugenmerk der Untersuchung galt der Frage, worin der Hauptnutzen der Berücksichtigung räumlicher Aspekte für die Meerespolitik besteht und welche negativen Effekte sich aus der Nichtberücksichtigung räumlicher Aspekte ergeben können.

Im Rahmen der durchgeführten qualitativen Dokumentenanalyse zeigt sich, dass in der Literatur bereits erste Untersuchungen vorliegen, die sich speziell mit der Fragestellung des potenziellen Nutzens der Berücksichtigung räumlicher Belange in der Meerespolitik beschäftigen. Wie bereits dargestellt, wird die integrierte Meerespolitik auf europäischer sowie auf bundes-, landes- und regionaler Ebene umgesetzt. Ein wesentliches Instrument zur Berücksichtigung räumlicher Belange in der Meerespolitik stellt dabei die maritime Raumordnung dar. Aus der Analyse der Untersuchungen zum Nutzen der Berücksichtigung räumlicher Belange der integrierten Meerespolitik lassen sich folgende potenzielle Hauptnutzen identifizieren (vgl. Abbildung 3):

- Wissensgenerierung
Identifizierung räumlicher Bedarfe, kumulativer Effekte und Wechselwirkungen
- Koordinierung und Interessenausgleich
Verbesserte Entscheidungsfindung
- Optimierung von Sektorinteressen
Stärkung sozioökonomischer Belange sowie ökologischer Interessen
- Rechts- und Planungssicherheit
Transparente strategische Entscheidungsfindung
- Kostenreduktion durch Effizienz
Reduktion von Transaktionskosten und Vermeidung langfristiger Genehmigungsverfahren

Mit diesen Hauptnutzen trägt die Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik darüber hinaus zu wesentlichen Zielen der Europa 2020 Strategie bei.

Dieser potenzielle Nutzen kann verschiedenen Zielgruppen zu Gute kommen: der Politik und Verwaltung, der Wirtschaft, den Nicht-Regierungsorganisationen, der Wissenschaft sowie den Bürgerinnen und Bürgern.

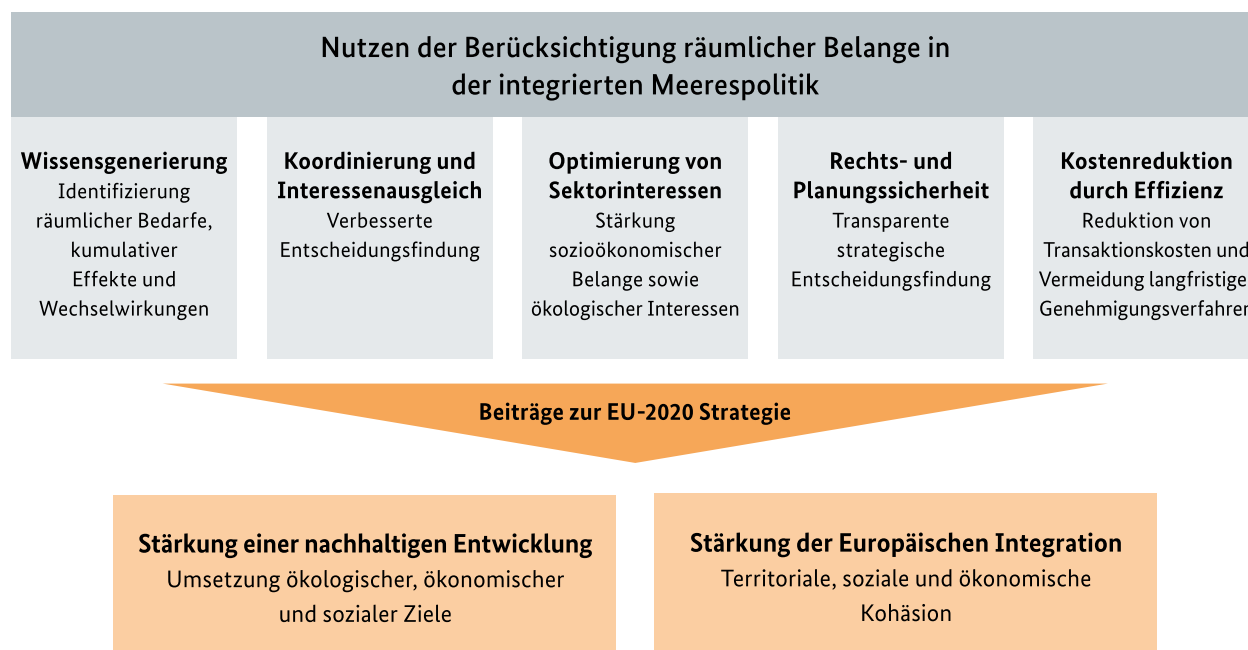


Abbildung 3: Nutzen der Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik (Quelle: Eigene Darstellung)

Wissensgenerierung: Identifizierung räumlicher Bedarfe, kumulativer Effekte und Wechselwirkungen

Die Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik ermöglicht die Erweiterung des Wissens um räumliche Nutzungsinteressen, Wechselwirkungen und Entwicklungsdynamiken. Durch die Beachtung räumlicher Belange unterschiedlicher maritimer Akteurinnen und Akteure werden soziale, ökologische und ökonomische Interessen offengelegt. So können sowohl maritime Flächen für einzelne Nutzungen und Schutzgüter als auch Flächen für räumlich kompatible Nutzungen identifiziert werden. Um in diesem Zusammenhang bestehende Wissenslücken zu schließen, sind maritime Daten und Informationen von großer Bedeutung. Eine verbesserte Qualität und eine, aufgrund der Berücksichtigung räumlicher Belange maritimer Akteurinnen und Akteure, verbesserte Zugänglichkeit zu maritimen Daten ermöglichen es, Wechselwirkungen und kumulative Effekte von Nutzungen besser zu analysieren, zu verstehen und zu berücksichtigen. So kann im ökologischen Bereich die Untersuchung von Wechselwirkungen des marinen Ökosystems in seiner räumlichen Gesamtheit zu einem stärkeren Schutz der Umwelt beitragen, da räumliche Nutzungen und deren Auswirkungen frühzeitig ermittelt werden können. Denn gerade im maritimen Kontext ist das Gesamtsystem hoch dynamisch und durch vielseitige Wechselwirkungen geprägt. Auch wenn die integrierte Meerespolitik und die Maritime Raumordnung (als Teil der integrierten Meerespolitik) nicht alle systemischen Wechselwirkungen aufgrund ihrer Komplexität erfassen können, so erhöht die Berücksichtigung eines systemisch-räumlichen Denkens langfristig den Erkenntnisgewinn. Werden einmal erhobene maritime Daten langfristig gespeichert und den Akteurinnen und Akteuren der integrierten Meerespolitik dauerhaft zur Verfügung gestellt, reduzieren sich hierdurch auch die Kosten für die Suche und Rückgewinnung der Informationen. Ein stärkeres Verständnis um räumliche Zusammenhänge und Wechselwirkungen ermöglicht es, maritim raumwirksame Entscheidungen und Beschlüsse noch stärker faktengestützt treffen zu können, da auch das Wissen um bestehende Entwicklungsdynamiken in den Entscheidungsprozessen berücksichtigt wird. Die Wissensgenerierung trägt somit zu einer Versachlichung von Diskussionen insbesondere bei konfliktären Themenfeldern bei. Nicht selten erfolgt

die Wissensgenerierung allerdings über längere Zeiträume, in denen Daten erhoben, analysiert und interpretiert werden, um so neues und aussagekräftiges Wissen zu generieren. Gleichzeitig werden bei räumlichen Konflikten häufig Daten und daraus abgeleitetes Wissen unmittelbar benötigt, um zu einer ausgewogenen Entscheidungsfindung zu gelangen. Dieses „Dilemma“ verdeutlicht, dass die Wissensgenerierung ein kontinuierlicher Prozess sein muss, um das Wissen um räumliche Nutzungsinteressen, Wechselwirkungen und Entwicklungsdynamiken kontinuierlich zu erhöhen. Wissensgenerierung stellt somit eine Grundvoraussetzung für abgewogene Entscheidungsfindungen dar und wirkt sich in positiver Weise direkt auf die weiteren potenziellen Nutzentypen aus. Von der Wissensgenerierung profitiert zum einen die Politik und Verwaltung, indem sie faktengestützt bessere Entscheidungen treffen kann. Zum anderen kommt der Wissenschaft bei der Wissensgenerierung eine besondere Rolle zu. Die Wissenschaft generiert das nötige Wissen zur Entscheidungsfindung und erweitert auf dieser Basis den allgemeinen Wissensstand kontinuierlich. Von diesem erweiterten Wissensstand können letztlich alle weiteren Zielgruppen, also beispielsweise die Wirtschaft, Nicht-Regierungsorganisationen sowie die Bürgerinnen und Bürger profitieren.

Koordinierung und Interessenausgleich: Verbesserte Entscheidungsfindung

Ein weiterer potenzieller Nutzen der Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik liegt in einer stärkeren Koordinierung und einem stärkeren Ausgleich unterschiedlicher räumlicher Interessen, was in seiner Konsequenz zu einer verbesserten Entscheidungsfindung führt. Durch eine frühzeitige Berücksichtigung und Steuerung der räumlichen Bedarfe der verschiedenen Teilbereiche der Meerespolitiken gelingt eine verbesserte Identifizierung, Beurteilung und balancierte Abwägung von Zielen der verschiedenen maritimen Akteurinnen und Akteure mit den vielfältigen Nutzungs- und Schutzansprüchen an den Meeresraum. Dies führt nicht nur zur Reduzierung von Nutzungskonflikten, sondern kann auch zur Schaffung von Synergien zwischen verschiedenen Nutzungen und Tätigkeiten führen. So deuten beispielsweise erste Forschungserkenntnisse darauf hin, dass im Gebiet der Offshore-Windparks die lokale Biodiversität zunimmt. Zum einen sind Windparks für

Schifffahrt und Fischfang gesperrt, sodass sich Unterwasserflora und -fauna dort ungestört entfalten können. Zum anderen bereichern die Fundamente der Windkraftanlagen den Lebensraum, da neue Arten sich an ihnen ansiedeln können (diese ersten Forschungsergebnisse müssen allerdings noch durch Langzeitstudien gestützt werden). Durch die Berücksichtigung räumlicher Belange der verschiedenen Interessen der maritimen Akteurinnen und Akteure kann sich die integrierte Meerespolitik und die maritime Raumordnung durch Koordinierung und Interessensausgleich noch stärker als bisher in strategischer Weise ausrichten und strategisch agierend tätig werden. Das bedeutet, weniger auf Entwicklungen zu reagieren als vielmehr Entwicklungen im gemeinsamen Interesse der beteiligten maritimen Akteurinnen und Akteure positiv zu gestalten. Durch Koordinierung und Interessenausgleich kann eine Kohärenz zwischen Fachplanungen auf verschiedenen räumlichen Ebenen gefördert werden, was den ortsgebundenen Ansatz (place-based approach) unterstützt.

Rechts- und Planungssicherheit: Transparente strategische Entscheidungsfindung

In der integrierten Meerespolitik ergibt sich insbesondere im Rahmen des formellen Instruments der Maritimen Raumordnung der Nutzen einer erhöhten Rechts- und Planungssicherheit aus der expliziten Berücksichtigung räumlicher Belange. Räumliche Festlegungen in maritimen Raumordnungsplänen schaffen sowohl (in der Regel) langfristige Planungs- als auch Rechtssicherheit aufgrund des formal regelnden Charakters der Raumordnungspläne. Somit ist das Verfahren zur Berücksichtigung der räumlichen Belange im Fall der Maritimen Raumordnung transparent geregelt, d. h. es wird dargestellt wie Entscheidungen herbeigeführt und welche Abwägungen getroffen wurden. In der späteren Umsetzung der maritimen Raumordnungspläne können Genehmigungs- und Zertifizierungsverfahren für maritime Vorhaben vereinfacht durchgeführt werden, da grundsätzliche Abwägungs- und Koordinierungsentscheidungen im Zuge der Planungen bereits getroffen worden sind. Vereinfachte Genehmigungs- und Zertifizierungsverfahren helfen, Kosten für maritime Vorhaben zu reduzieren. Rechts- und Planungssicherheit, als das Vorhandensein von klaren Regelungen, von Transparenz und einer gewissen Vorhersehbarkeit, schaffen ein positives Umfeld

für langfristige Investitionen. Dies zeigt sich deutlich am Beispiel der Offshore-Windenergie in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone. Rechts- und Planungssicherheit ist insbesondere für die Wirtschaft von hohem Nutzen, da sich hierdurch Kosten sowie Unsicherheiten der Realisierung von Vorhaben reduzieren lassen. Auch die Politik und Verwaltung profitiert von Rechts- und Planungssicherheit, da Verfahren und Entscheidungen hierdurch vereinfacht werden können.

Kostenreduktion durch Effizienz: Reduktion von Transaktionskosten

Die Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik und ihrer Teilbereiche führt potenziell zu einer Reduktion von Kosten. Durch den integrativen Ansatz der Meerespolitik können Konflikte – welche zumeist mit Kosten verbunden sind – einzelner maritimer Teilbereiche frühzeitig erkannt und koordiniert oder vermieden werden. Die integrierte Meerespolitik und die maritime Raumordnung als Teil der integrierten Meerespolitik erlauben es, die Entwicklungen verschiedener maritimer Tätigkeiten einfacher und kostengünstiger aufeinander abzustimmen und die Koordinierung zwischen Behörden in den einzelnen Ländern zu verbessern. Insbesondere die maritime Raumordnung trägt – wie im vorangegangenen Abschnitt Nutzen „Rechts- und Planungssicherheit“ beschrieben – zur Transparenz bei Entscheidungsprozessen bei. Hierdurch wird insgesamt die administrative Steuerung verbessert und der administrative Zeit- und Arbeitsaufwand für maritime Nutzerinnen und Nutzer sowie Planerinnen und Planer reduziert. Wie beim Nutzen der Wissensgenerierung bereits dargestellt, sind Daten und Informationen für ein vertieftes Wissen um die Nutzungen des Raums und ihrer Zusammenhänge und Wechselwirkungen von großer Bedeutung. Kosten können reduziert werden, indem einmal erhobene maritime Daten langfristig gespeichert und den Akteurinnen und Akteuren der integrierten Meerespolitik dauerhaft zur Verfügung gestellt werden. Hierdurch reduzieren sich Kosten für die Suche und Rückgewinnung der Daten und Informationen. Im Auftrag der Generaldirektion MARE der Europäischen Kommission wurde eine Studie über die möglichen ökonomischen Effekte einer Maritimen Raumordnung auf europäischer Ebene durchgeführt. Diese Studie basierte auf der Annahme, dass die seitens der Europäischen

Union formulierten 10 Grundsätze der Maritimen Raumordnung umgesetzt werden. Die Studie zielt darauf ab den Nutzen der Maritimen Raumordnung für die Wirtschaftsakteurinnen und -akteure unterschiedlicher Meeresnutzungen zu quantifizieren. Die ökonomischen Effekte der Maritimen Raumplanung werden dabei anhand des potenziellen Beitrags einer Senkung der Transaktionskosten auf die maritime Wirtschaft im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse bemessen. Unter Transaktionskosten werden jene Kosten verstanden, die bei der Übertragung von Informationen und Gütern auf dem Markt entstehen sowie die damit verbundenen Konflikte. Es wird angenommen, dass die Reduzierung von Transaktionskosten einen erhöhten Wertzuwachs in der maritimen Wirtschaft direkt bewirkt. Die Studiersteller erläutern, dass eine Reduzierung der Transaktionskosten auf europäischer Ebene auf Grundlage der Umsetzung der Maritimen Raumordnung um 1 Prozent realistisch ist. Um den Gesamtmehrwert zu bemessen, der sich aus der Reduzierung der Transaktionskosten um 1 Prozent in der Europäischen Union ergibt, geht die Studie als Ausgangspunkt von einer für das Jahr 2010 geschätzten Wertschöpfung der maritimen Aktivitäten in Europa von 104 Milliarden Euro aus. Im Ergebnis kommt die Studie zu dem Schluss, dass unter der Annahme einer Reduktion der Transaktionskosten um 1% und in Abhängigkeit szenarischer Annahmen (nur vereinzelte Konflikte bis hin zu ausgeprägten Konflikten maritimer Nutzungen), der potenzielle ökonomische Gesamtbeitrag der Maritimen Raumordnung in der Europäischen Union zwischen 418 Millionen und 1,8 Milliarden Euro bis zum Jahr 2030 beträgt. Die Studie zeigt, dass die mit der Maritimen Raumordnung bewirkte Rechts- und Planungssicherheit hinsichtlich der damit verbundenen Reduzierung von Transaktionskosten bzw. Konflikten, einen ökonomischen Nutzen für die maritime Wirtschaft und ihre Akteurinnen und Akteure erzielen kann.

Optimierung von Sektorinteressen: Stärkung sozioökonomischer Belange sowie ökologischer Interessen

Durch den integrativen Ansatz der Meerespolitik und ihrer Teilbereiche sowie die Berücksichtigung räumlicher Belange wird die Durchsetzung einzelner Sektorinteressen in Abstimmung mit den Interessen anderer Sektoren gestärkt. Grundlegend hierfür sind partizipative

Entscheidungsprozesse, an denen sowohl unterschiedliche Sektoren der Meerespolitik als auch maritime Akteurinnen und Akteure aus unterschiedlichen (hierarchischen) Ebenen eingebunden werden (multi-level und cross-sektoral). So ist eine Stärkung von Sektorinteressen unter Ausgleich ökonomischer und ökologischer Interessen möglich. Damit Sektorinteressen optimiert werden, sollte ein Sektor „die Sprache des Raums sprechen“, also seine thematischen Ziele und Interessen mit räumlichen Ansprüchen verknüpfen und auch so adressieren. Dies bedeutet beispielsweise für Fachpolitiken nicht nur zu formulieren, was in einem Sektor inhaltlich umgesetzt werden soll, sondern auch welche räumlichen Ansprüche damit verbunden sind. Die Sektorinteressen sollten dabei mit einer Priorisierung von geeigneten Flächen formuliert werden, die dann Gegenstand von Diskussionen mit anderen Sektorinteressen in diesen Gebieten werden können. Auch wenn Abwägungsentscheidungen in einem Gebiet zu Ungunsten eines Sektors ausfallen können, ist es für die Sektoren vorteilhaft, ihre räumlichen Interessen zu bekunden, da sie so in der Gesamtschau der räumlichen Interessenslagen wahrgenommen werden. Die Optimierung von Sektorinteressen ist insbesondere für Fachpolitiken und Fachverwaltungen, die Wirtschaft sowie Nicht-Regierungsorganisationen von potenziellem Nutzen.

Ein Beispiel für ein optimiertes Sektorinteresse ist in der Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommerns zu finden. In diesem Landesraumentwicklungsprogramm sind marine Vorbehaltsgebiete zur Sicherung der natürlichen Grundlagen der Fischerei sowie die Berücksichtigung von Hauptlaichgebieten des Herings im Greifswalder Bodden festgelegt. Hierdurch werden sowohl der Artenerhalt als auch die Entwicklungsmöglichkeiten der Fischerei und deren Produktionsressource „Fisch“ gefördert. In diesem Zusammenhang kann die integrierte Meerespolitik dazu beitragen, die Berücksichtigung ökologischer Grenzen vor dem Hintergrund ökonomischer und sozialer Ziele zu stärken.

Nutzen für die Europa 2020 Strategie

Neben dem zuvor dargestellten potenziellen Nutzen aus der Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik für einzelne Vorhaben, für räumliche Entwicklung und für Fachpolitiken ergibt

sich auch ein übergeordneter, gesamtgesellschaftlicher Nutzen. Die Berücksichtigung räumlicher Belange in der Meerespolitik trägt positiv zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen bei, wie sie auch in der Europa 2020 Strategie formuliert sind:

- Umsetzung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele
- Beschäftigungseffekte
- Wirtschaftswachstum / Investitionsbeschleunigung
- Stärkung der EU-Wettbewerbsfähigkeit
- Umweltschutz (Umsetzung der Energiewende)

Darüber hinaus kann sich die Berücksichtigung räumlicher Belange in der integrierten Meerespolitik positiv auf die territoriale, soziale und ökonomische Kohäsion auswirken. Das Meer ist ein dynamischer Raum, dessen Entwicklung nicht vor administrativen Grenzen halt macht. Räumliche Belange sind daher auch im überregionalen und transnationalen Kontext von besonderer Bedeutung und erfordern in Teilen eine zwischen zwei oder mehreren Staaten abgestimmte und koordinierte Betrachtungsweise. In diesem Zusammenhang können transnationale Kooperationsprojekte eine besondere Rolle spielen – Transnationale Projekte leisten bereits heute einen Beitrag, räumliche Belange grenzüberschreitend zu erfassen und mögliche Synergien auszuloten. Dieser Beitrag kann zukünftig weiter intensiviert und verstärkt werden. Grundsätzlich ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – sei es auf formeller oder informeller Ebene – ein geeignetes Instrument, um auf transnationaler Ebene räumliche Interessen abzugleichen und räumliche Entwicklungen im gemeinsamen Einvernehmen zu gestalten.

Handlungsbedarfe zur stärkeren Berücksichtigung räumlicher Belange

Aus den durchgeführten Untersuchungen lassen sich in Bezug auf die Berücksichtigung räumlicher Belange Handlungsbedarfe für die weitere Entwicklung der integrierten Meerespolitik in Deutschland ableiten.

Die meereswirksamen Fachpolitiken formulieren Eigeninteressen und Zielsetzungen, die im Rahmen der integrierten Meerespolitik koordiniert werden. Die räumliche Koordinierung von Nutzungen auf der Basis bereits festgelegter Strategien und Ziele ist nur in Teilen strategisch – in Teilen muss auf festgelegte Strategien und Ziele reagiert werden. Fachpolitiken sollten daher bei der Entwicklung von Strategien die räumliche Inanspruchnahme der geplanten Vorhaben und ihre räumliche Wirkung ex-ante erfassen und offenlegen. Mit Hilfe dieses Verfahrensschrittes könnten Konfliktpotenziale zwischen den Nutzerinnen und Nutzern des Meeresraumes noch frühzeitiger erkannt und im Rahmen von Better Governance, der Suche nach Alternativlösungen und partizipativen Prozessen diskutiert, abgestimmt und gelöst werden. Gleiches sollte bei der Entwicklung von fachpolitischen Szenarien erfolgen. Zur ex-ante Erfassung räumlicher Wirkungen könnten die Fachpolitiken beispielsweise in einem separaten Verfahrensschritt ihre strategischen Ziele sowie die damit verbundenen räumlichen Bedarfe noch deutlicher darstellen und erläutern.

Darauf aufbauend könnten Strategiedokumente der relevanten Fachpolitiken von Experten der Raumplanung bewertet und kommentiert werden. Bei der Einführung eines solchen Verfahrens kann der administrative Mehraufwand durch festgelegte Verfahrenswege und zeitliche Vorgaben gering gehalten werden. Dieses auf die Offenlegung von Raumbedarfen abzielende Vorgehen führt noch nicht alleine zur Lösung von Meeresnutzungskonflikten, aber es schult die Fachpolitiken darin, eine „räumliche Sprache“ zu sprechen und in noch stärkerem Maße räumlich zu denken. Zur Unterstützung sollten Verwaltung und Planungsinstitutionen zielgerecht über Sprachregelungen der Raumordnung sowie über den Ansatz, „räumlich integrativ“ zu denken, geschult werden. Die Erfassung von Raumbedarfen ermöglicht die frühzeitige Aufdeckung von potenziellen Raumnutzungskonflikten und leistet somit einen Beitrag zur Reduzierung von Zielkonflikten.

Die Entwicklungen auf dem Meer werden entscheidend von den Entwicklungen an Land beeinflusst. Die Küstengebiete bilden das Scharnier zwischen den Entwicklungen an Land und auf dem Meer. Das Festland und die Meeresgebiete stellen ein zusammenhängendes System dar; viele Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen diesen Lebensräumen sind noch nicht bekannt und bedürfen somit einer genaueren Erforschung. Aktuelle Untersuchungen zeigen beispielsweise einen Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte in den Küstengebieten an Land und der Intensität der Nutzung der entsprechenden vorgelagerten Meeresräume (Janßen, Kidd und Kvinge, 2013). Auch landwirtschaftliche Tätigkeiten weit ab von der Küste wirken sich auf den Meeresraum, beispielsweise durch Nährstoffeinträge über Böden in Seen, Flüsse und das Grundwasser aus. Hier zeigen sich Potenziale für die Weiterentwicklung der Raum- und Fachplanungen auf, indem weiter darauf hingearbeitet wird, die Raumplanung auf dem Land und die Raumplanung auf dem Meer noch weiter miteinander zu verzahnen. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang auch die zeitliche Perspektive zu berücksichtigen. Dynamiken und Wechselwirkungen auf dem Meer oder zwischen Land und Meer können zeitlich unterschiedlich auftreten. Zudem sollte insoweit vorausschauend agiert werden, als dass Gestaltungsspielraum offen bleibt für neue, zukünftige Nutzungen, die heute noch nicht absehbar sind bzw. für Nutzungen, die in Zukunft in stärkerem Maße als unter den heutigen Voraussetzungen nachgefragt werden könnten (beispielsweise im Bereich Offshore Öl & Gas).

Gerade das Meer als System macht nicht vor administrativen Grenzen halt. Daher bedarf es bei raumwirksamen Vorhaben und Planungen auch grenzüberschreitender Abstimmungsprozesse und informeller und/oder formeller Kooperationsstrukturen. Diese Prozesse sind in weiten Teilen in den norddeutschen Küstenländern implementiert. Einige Nachbarländer wie Dänemark beginnen derzeit erst, sich im Zusammenhang mit der EU-Richtlinie zur maritimen Raumplanung verstärkt mit dem Thema maritime Raumordnung auseinander zu setzen. Es wird von Seiten des Bundes und der Küstenländer Bedarf gesehen, auch zukünftig eine noch stärkere Koordinierung grenzüberschreitender Zusammenarbeit anzustreben. So sollte beispielsweise

darauf hingearbeitet werden, Antragsverfahren und Bewertungskriterien trotz unterschiedlicher administrativer Zuständigkeiten grenzüberschreitend aneinander anzupassen. Darüber hinaus sollten insbesondere bei grenzüberschreitenden Vorhaben die lokalen Stakeholder aktiv eingebunden werden.

Aufgrund des begrenzten Meeresraums sind (unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten) Mehrfachnutzungen anzustreben von Bereichen, die sich entweder weitestgehend neutral verhalten (weil sie beispielweise in unterschiedlichen räumlichen Ebenen des Meeres stattfinden) oder im besten Fall sogar Synergieeffekte auslösen. Hierzu bedarf es weiterhin eines vertiefenden Wissens über die Zusammenhänge und der weiteren Stärkung des systemischen Denkens in der Raumordnung. Dieses Wissen kann in Verfahren zur Prüfung der Raumverträglichkeit von Maßnahmen eingebracht werden. Im Rahmen einer Raumverträglichkeitsprüfung wird festgestellt, wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können. Die Durchführung von strategischen Raumverträglichkeitsprüfungen könnten so Mehrfachnutzungen auf dem Meer fördern. Den Küstenländern steht das Instrument der Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens zur Verfügung.

Eine systematische Erfassung von Meeresdaten und die Generierung von Wissen über Zusammenhänge ermöglicht eine faktengestützte Entscheidungsfindung bei Nutzungskonflikten. Oftmals bedarf es einer Versachlichung der Argumente vor dem Hintergrund emotionalisiert geführter Diskussionen. Die soziokulturelle Komponente bei der Wahrnehmung von Konflikten sollte bei der Suche nach Lösungsansätzen und Kommunikationswegen berücksichtigt werden. So kommt beispielsweise eine Studie über den Einfluss des Ausbaus der Erneuerbaren Energien auf den Tourismus in Schleswig-Holstein zu dem Ergebnis, dass bei Touristen die Absicht, Schleswig-Holstein als Urlaubsziel aufgrund der Erneuerbaren-Energien-Anlagen zu meiden, äußerst gering ist. Aufgrund der in der Bevölkerung vorhandenen mehrheitlichen Akzeptanz der Energiewende werden damit verbundene Eingriffe in das Landschaftsbild als

weitaus weniger störend empfunden als von einzelnen Tourismuszentralen zuvor angenommen.

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie zielt auf einen guten Zustand der Meere bis 2020 ab. In diesem Zusammenhang wird eine Reduzierung des Nutzungsaufkommens der Meere von verschiedenen Seiten gefordert, um diese Zielerreichung überhaupt gewährleisten zu können. Dieser Ansatz wirkt konträr zur Blue Growth Strategie, die gezielt Meereswirtschaftszweige und Nutzungen fördert. Konfliktäre politische Zielsetzungen beider Strategien bedürfen weiterer konkreter inhaltlicher Abstimmung. Hilfsinstrumente zur Reduzierung von Konflikten zwischen Umwelt- und Wirtschaftszielen können sozioökonomische Analysen sowie Strategische Umweltprüfungen sein.

Für eine Koordinierung der meeresbezogenen Fachpolitiken bedarf es einer gesamtheitlichen Erfassung aller Meeresakteurinnen und -akteure und deren Interessen. Erst diese Gesamtschau ermöglicht die ausgeglichene Berücksichtigung aller Positionen. Aus den durchgeführten Expertengesprächen geht hervor, dass derzeit administrativ schwächer aufgestellte Fachpolitiken bei der Aufstellung von Plänen und Strategien nicht in gleichem Maße Berücksichtigung finden wie administrativ stark aufgestellte Fachpolitiken (beispielsweise im Bereich Wirtschaft oder Umwelt). Dem sollte aktiv entgegen gewirkt werden in dem auch Fachinteressen administrativ schwächer aufgestellter Fachpolitiken (beispielsweise im Bereich Kultur) aktiv in meeresbezogene Planungs- und Strategieprozesse einbezogen werden.

Bei der Verbreitung von Daten und Wissen spielen sowohl die freie Datenverfügbarkeit als auch die aktive Kommunikation von Erkenntnissen in andere Fach-Communities eine Rolle. So sollten neue Daten und neues Wissen einerseits aktiv kommuniziert als auch bei Anfragen von Interessensgruppen zur Verfügung gestellt werden. Als Auflage für Projektplanungen und -vorhaben könnte in diesem Zusammenhang im Sinne einer „Bringpflicht“ unter dem Schlagwort „Legacy“ die Steuerung von Projektergebnissen nach Projektabschluss eingeführt werden. Das heißt, mit Projektbeginn sollte die spätere Kommunikation und Verwendung der Projektergebnisse (z. B. an Fach-Communities) explizit eingeplant und berücksichtigt werden.

Derzeit ist das Wissen über erfolgreiche Konfliktlösungen zwischen Meeresnutzungen in weiten Teilen noch nicht explizit erfasst. Das vorhandene ‚stille‘ Wissen könnte im Rahmen von Studien über Best-Practice-Lösungen analysiert und transparent gemacht werden. Hilfreich wäre in diesem Zusammenhang die verbindliche Einführung eines Monitorings bei der Durchführung von Projekten und Vorhaben im Meeresraum. Die dabei offengelegten Best- wie auch Worst-Case-Szenarien sollten den relevanten politischen Entscheidungsträgern und zuständigen Akteurinnen und Akteuren der Verwaltung vermittelt werden, um Regulierungsverfahren praxisnah optimieren zu können (Einbau eines Rückkopplungs-mechanismus).

Kein direkter Handlungsbedarf, aber eine Perspektive für eine zukünftige weitere Entwicklung der Maritimen Raumordnung, könnte die stärkere Durchführung von sozioökonomischen und soziokulturellen Analysen bei raumwirksamen Planungen und Vorhaben sein. Grundsätzlich ist eine solche Möglichkeit im Raumordnungsverfahren angelegt, könnte aber noch stärker angewandt werden. Bei der sozioökonomischen Analyse stehen die regionale Auswirkung der Planung oder des Vorhabens auf die Wirtschaft und Bevölkerung im Zentrum der Betrachtung. Die sozioökonomische bzw. soziokulturelle Analyse wäre ein ergänzendes Instrument, um die regionale Auswirkung einer raumwirksamen Maßnahme besser einschätzen zu können und somit die Anwendung eines place-based approach faktengestützt zu ermöglichen.

Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass die Forderung einer stärkeren Berücksichtigung räumlicher Belange nicht nur an Fachpolitiken gerichtet ist, sondern auch an die politische Entscheidungsebene, auf der auf Basis von Wertentscheidungen meeresbezogene Nutzungs- und Schutzinteressen abgewogen und priorisiert werden. Diese Priorisierungen von Zielen - aber auch von Räumen - sind grundlegend für den Umgang mit Konflikten auf regionaler und lokaler Ebene zwischen verschiedenen Meeresnutzungen. So können die Akteurinnen und Akteure der Maritimen Raumordnung nur auf der Grundlage rechtsverbindlicher Normen agieren, da sie selber keine politischen Entscheidungen treffen.



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
(BMVI)
Referat G31
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
Kontakt: Dr. Katharina Erdmenger
katharina.erdmenger@bmvi.bund.de

Wissenschaftliche Begleitung

Dr. Wilfried Görmar
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
wilfried.goermar@bbr.bund.de

Auftragnehmer

DSN – Connecting Knowledge
Daniel Klose, Diplom-Geograph;
Astrid Eggert, Human-Geographin (M.Sc)
www.dsn-online.de

Bezugsquelle

Ref-1-3@bbr.bund.de
Stichwort: MORO Forschung 2/2015

Stand

November 2015

Satz und Gestaltung

A²O Design und Werbung
Kiel

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Allgemeinen Ressortforschung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) finanziert.

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Selbstverlag des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2015

ISSN 2365-3264

ISBN 978-3-87994-513-9

Bonn 2015

www.bmvi.de

Ein Projekt des Forschungsprogramms
„Allgemeine Ressortforschung“ des
Bundesministeriums für Verkehr und digitale
Infrastruktur (BMVI), betreut vom
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BBSR) im Bundesamt
für Bauwesen und Raumordnung (BBR).