

Antje BRUNS, Flensburg
Kira GEE, Geesthacht

Der Küsten- und Meeresraum zwischen traditionellen Küstenbildern und neuen Steuerungsformen für eine nachhaltige Entwicklung

Summary

At present, the (re)discovery of the sea as an economic space exposes shortcomings with respect to the use of the marine environment. Offshore wind farming is a case in point that highlights shortcomings with respect to marine spatial planning. Economic interests need to be contrasted with the public perception of coast and sea and visions for their future use. This paper places local views into the context of current forms and processes of spatial management at a national and regional level. This demonstrates clear discrepancies in multilevel governance.

1 Einleitung und Überblick

Wie kein anderer Raum ist das Meer derzeit einem tief greifenden Nutzungswandel unterzogen. Von Planern eher stiefmütterlich behandelt, jedoch auf vielfältige Weise bedeutsam für die Küstenanrainer und diverse Wirtschaftssektoren, ist die Idee der Nutzung des Meeres für viele ein eher abstrakter Gedanke, der allenfalls durch Einzelereignisse wie Algenblüten oder den Bau von Ölplattformen konkret wird. Längst jedoch steht außer Frage, dass die Küstenmeere und die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Hinblick auf die Nutzungsintensität mit dem Festland gleichgezogen haben. Gemessen am hohen politischen Interesse, das Nord- und Ostsee derzeit entgegengebracht wird, und der Betonung der maritimen Wirtschaft als Schlüsselsektor der deutschen Volkswirtschaft (BMWi 2008) sind die Meere ein strategischer Entwicklungsraum¹, dessen Erfolg für sich spricht: Die Nachfrage nach Schiffsraum und der Güterumschlag in den deutschen Seehäfen boomen, die deutschen Werften verzeichneten zwischen 2004 und 2007 einen Auftragsboom wie seit 1990 nicht mehr, und bis 2012 sind Investitionen in die Seehäfen von insgesamt 12,6 Mrd. Euro geplant. Die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der maritimen Wirtschaft durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit wird sich in den Jahren 2007 bis 2010 auf rund

¹ Ein Trend, der durch die internationale Politik unterstützt wird; beispielsweise verweist das EU Blaubuch zur Meerespolitik ganz explizit auf das Wachstumspotential der maritimen Industrien, vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2007.

200 Mio. Euro belaufen (BMW 2008). Viele dieser Entwicklungen sind jedoch erst in zweiter Linie selbst initiiert. Allen voran sind sie eine Antwort auf globale Triebkräfte, deren Kontrolle nur bedingt in den Händen der nationalen oder regionalen Akteure liegt und die neben eindeutigen Chancen auch potentielle Risiken, z.B. in Bezug auf wachsende regionale Disparitäten bergen.

Im Meer selbst zeichnen sich zwei Trends als Antwort auf die derzeitigen Triebkräfte ab: Einmal die Intensivierung etablierter Sektoren wie z.B. der Schifffahrt, und zum anderen das Aufkommen neuer Formen der Nutzung wie z.B. der Marikultur oder Offshore-Windkraft. Kennzeichnend für diese neuen Nutzungen ist die relative Permanenz der damit verbundenen Strukturen – im Unterschied zur eher flüchtigen Nutzung der Meere z.B. durch die Schifffahrt – sowie eine bisher nicht gekannte Raumintensität in Bezug auf das benötigte Areal. Letztere ist nicht nur durch die Offshore-Windkraft gegeben, sondern beispielsweise auch durch Meeresschutzgebiete, die in der AWZ zur Erfüllung der Natura 2000 Richtlinie ausgewiesen werden sollen² (BMU 2008). Im Ergebnis entsteht eine Nutzungsvielfalt, die sich mit Blick auf den geplanten Ausbau der maritimen Industrien vermutlich weiter erhöhen wird. Allerdings sind nicht alle Nutzungen miteinander kompatibel, und dem Meer sind neben den räumlichen auch ökologische Grenzen der Belastbarkeit gesetzt (GEE et al. 2006). Nutzungskonflikte sind mit der zunehmenden Verknappung der Ressource „Raum“ vorprogrammiert.

Hinter den rapiden Veränderungen im deutschen Meeresraum stehen die – zum Teil widerstreitenden – Interessen unterschiedlicher Akteure. Aus Sicht des steuernden Staates besteht zwar Einigkeit darüber, dass auch für maritime Entwicklungen das Prinzip der Nachhaltigkeit gelten soll, eine über diese allgemeine Rhetorik hinausgehende Konkretisierung steht aber noch aus. Ein wichtiger Schritt, die bisherige Vernachlässigung maritimer Angelegenheiten aus raumordnerischer Sicht zu beheben, wurde mit dem erweiterten Geltungsbereich des Raumordnungsgesetzes gegangen. Gleichwohl ist bislang kein Steuerungsinstrumentarium für das Meer etabliert, das dem Anspruch auf Integration der unterschiedlichen Interessen und der breiten Teilhabe insbesondere lokaler Stakeholder am Entscheidungsprozess gerecht wird (BRUNS u. GEE 2009). Eine Neubetrachtung des Meeresraums auch unter diesem Aspekt ist angesichts des Nutzungswandels im Meer und der divergierenden Vorstellungen zur zukünftigen Nutzung des Meeresraums aber dringend notwendig.

In diesen Kontext ist der vorliegende Beitrag einzuordnen, der sich folgenden Aspekten widmet:

1. Zunächst erörtern wir, wie die ansässige Bevölkerung den Küstenraum wahrnimmt und wie sie zur Offshore-Windkraft eingestellt ist.
2. Der Nutzungswandel im Meer wird anhand der Offshore-Windkraft nachgezeichnet, woraus sich der Bedarf nach einer integrierten Küstenpolitik ableitet.
3. In einem weiteren Schritt blicken wir auf regionale Steuerungsformen der nordfriesischen Inseln und Halligen. Durch kollektives Handeln wird dort eine Region gebildet, um land-meer-übergreifende Entwicklungen zu steuern.

² Insgesamt wurden in der AWZ zehn vorgeschlagene NATURA 2000-Gebiete gemeldet, deren Fläche ca. 31% der deutschen AWZ in der Nord- und Ostsee entsprechen.

2 Dithmarschen und Nordfriesland: Das Wattenmeer als besondere Region

Das prägende Landschaftsmerkmal der deutschen Nordseeküste ist das durch die Gezeiten entstandene Wattenmeer, das von der niederländischen bis zur dänischen Küste reicht und einen weltweit einmaligen, zusammenhängenden Naturraum darstellt. Gezeitendominierte Flachwasserbereiche sind ebenso charakteristisch wie die vorgelagerten Inseln und Halligen, deren Gestalt durch den ständigen Einfluss des Meeres immer wieder verändert wird. Hervorzuheben ist die ungewöhnlich hohe Dynamik des Nordseesystems und die daraus entstehende Wechselwirkung zwischen Land und Meer, die für die Siedlungsgeschichte und Wirtschaftsweise der Menschen an der Westküste seit vorgeschichtlicher Zeit prägend ist. Ausschlaggebend für die Entwicklung der Westküste und die Ausprägung des lokalen Selbstverständnisses war die Besiedlung der fruchtbaren Marsch. Waren die frühen Siedler noch extrem von ihrer Umwelt abhängig, die vor allem durch Schwankungen des Meeresspiegels gesteuert wurde, erlangte der Mensch im 11. Jahrhundert mit dem Bau der ersten Deiche erstmals Kontrolle über das Land (vgl. MEIER 2006). Ein grundlegender Landschaftswandel begann, der sowohl die Sicherung als auch die Ausdehnung der Wirtschaftsfläche zum Ziel hatte. 1559 kam es erstmalig zur Einführung eines umfassenden Plans zur Landreklamation, der in der Schaffung neuer Polder mündete. Dies markierte den Beginn einer Politik der steten Landgewinnung, die bis ins 19. Jahrhundert fortgesetzt wurde. Die gegenwärtige Küstenlinie, die durch die Seedeiche gesäumt wird, geht auf den nationalen Küstenschutzplan von 1977 zurück. Die Eindeichung der gesamten Küste zur Landgewinnung und zum Schutz vor dem Meer ist der Versuch, der natürlichen Dynamik des Systems entgegenzutreten und sich einen vergleichsweise stabilen Lebens- und Wirtschaftsraum zu schaffen. Der anhaltende Einsatz der eigenen Kräfte und der Erfolg der gemeinsamen Unternehmung, dem Meer das Land immer wieder abzurufen, sowie die abseitige Lage der Region fern von den Landesherren führten bereits im Mittelalter zu ausgeprägter Selbstbestimmung³ und Selbstbewusstsein. Ein Amtsvertreter der nordfriesischen Inseln erläutert dies folgendermaßen: „Und wenn man es dann gemeinsam eingedeicht und geschafft hatte, dann konnte die Obrigkeit mal schön hinten anstehen“ (pers. Interview mit einem Mitglied der Insel- und Halligkonferenz 2007). Spitzen gegen die Kieler Landesregierung oder Proteste gegen Entscheidungen, die „von außen verordnet“ werden (z.B. Protest gegen die Neufassung des Nationalparkplans 1999) zeigen die anhaltende Bedeutung einer unabhängigen Grundhaltung. Doch kann der Lokalpatriotismus ebenso oft auf kleinere Teilräume innerhalb der Westküstenkreise heruntergebrochen werden, je nachdem, wer „die anderen“ sind und auf welcher Ebene eine Abgrenzung stattfinden soll (z.B. „Wir sind die Insulaner, das Festland ist Deutschland“). Politische Vernetzungen, gerade im Bereich des Wattenmeeres (z.B. trilaterales Wattenmeerforum) und der Nordseeinseln (Insel- und Halligkonferenz, Euregio „Die Watten“), stehen für den Willen, sich gemeinsam Gehör zu verschaffen und Interessen länderübergreifend zu vertreten. Für die Entwicklung der Offshore-Windkraft ist vor allem der gegenwärtige wirtschaftliche und strukturelle

³ Im 14. Jahrhundert ist Dithmarschen eine Föderation eigenständiger Kirchspiele mit eigenem Landesrecht. 1500 schlagen die Dithmarscher Bauern das Heer des Dänenkönigs Johann und des Herzogs von Holstein bei Hemmingstedt. Die Selbständigkeit verliert Dithmarschen erst 1559 (vgl. NISSEN 1986).

Kontext von Bedeutung. In Schleswig-Holstein zählen die Landkreise an der Nordseeküste zu den strukturschwächsten Räumen des Landes mit dringendem Bedarf an wirtschaftlichen Impulsen. Verantwortlich sind die periphere Lage abseits der Entwicklungszentren, die mangelnde Anbindung an nationale und internationale Verkehrskorridore, sowie geringe Wirtschaftsverbindungen zum Nachbarland Dänemark, dessen Grenzregion ebenfalls zu den eher strukturschwachen Räumen im dortigen nationalen Kontext gehören (BBR 2005). Prägende Nutzungsform ist die Landwirtschaft mit gleichzeitig geringem Anteil von Siedlungen und Verkehrsinfrastruktur an der gesamten Landfläche. Die landschaftliche Eigenheit und das besondere Klima der Nordseeregion bringen mit sich, dass die Region für Tourismus und Gesundheitswirtschaft außerordentlich attraktiv ist. Seit dem 19. Jahrhundert stellen diese Bereiche ein wichtiges wirtschaftliches Standbein dar. Der Strukturwandel der 1990er Jahre traf die Westküste aufgrund der genannten Faktoren besonders hart. Zum Bedeutungsverlust der Primärsektoren gesellten sich Stellenverluste in der öffentlichen Verwaltung, die Schließung militärischer Standorte und Verluste im Tourismus. Seit ihrem Aufkommen galt die Offshore-Windkraft daher besonders an der Westküste als wirtschaftlicher Hoffnungsträger. Input-Outputanalysen gehen davon aus, dass bei erfolgreicher Ansiedlung von Produktions- und Servicearbeiten sowohl Wertschöpfung als auch Arbeitsplätze in die Westküstenregion verschoben werden können (HOHMEYER 2006). Dies ist ganz im Sinne der Kieler Landesregierung, die den Ausbau maritimer Industrien mit Hilfe entsprechender Initiativen gezielt befördern will (MWWV 2007). Dennoch ist nach wie vor fraglich, ob diese Potenziale auch ausgeschöpft werden; möglicherweise reichen die vorhandenen Standortfaktoren zur Bildung einer arbeitsplatzintensiven Verarbeitungs- oder Schifffahrtsindustrie oder Hafenlogistik nicht aus. So kann es geschehen, dass die Region schleswig-holsteinische Westküste trotz des Baus großer Offshore-Windparks nicht an der Wertschöpfung teilhaben wird.

3 Wahrnehmung des Meeresraums

3.1 Wahrnehmung des Meeresraums – Ergebnisse der Befragung

Wie nun steht die ansässige Westküstenbevölkerung zur wachsenden Inwertsetzung des Meeres und den Potenzialen der Offshore-Windkraft? Von Bedeutung ist zunächst das besondere Verhältnis der Westküstenbewohner zum Meeresraum. Der Wunsch nach Abgrenzung von der Nordsee einerseits und die Abhängigkeit vom Meer andererseits erklärt das ambivalente Verhältnis der Menschen zum Meer, das sich auf vielfältige Weise in Kunst, Literatur, Geschichten und Traditionen niedergeschlagen hat (FISCHER et al. 2007). Obgleich die modernen Küstenschutzmaßnahmen die Bedrohung deutlich verringern, ist man sich auch heute noch der eigenen Verwundbarkeit durch das Meer bewusst. Das Verhältnis der Westküstenbewohner zum Meer kann als Mischung aus Furcht, Bedrohung, Respekt und Wertschätzung beschrieben werden; es entspricht somit nur teilweise den Vorstellungen vom „romantischen“ oder „pittoresken Meer“ (CORBIN 1994; SCHMIDT-HÖHNE 2006), die in touristischen Bildern der Nordsee als Urlaubsdestination zum Ausdruck kommen. Um das Meeresbild der Bewohner im Kontext der Offshore-Windkraft zu untersuchen, wurde Ende 2005 eine schriftliche Befragung in den

beiden Westküstenkreisen Dithmarschen und Nordfriesland durchgeführt. Einleitende offene Fragen zur Westküstenlandschaft und dem Meer hatten zum Ziel, den Grundtenor der Wahrnehmung und abzufragen, was genau eigentlich besonders geschätzt wird an Küste und Meer. Aufbauend darauf wurde gezielt nach der Offshore-Windkraft gefragt. Die Stichprobenziehung erfolgte in einem zweistufigen Auswahlverfahren, dessen erste Stufe eine bewusste Auswahl von 15 Gemeinden war mit dem Ziel, Struktur und Heterogenität der Region weitgehend widerzuspiegeln.⁴ Basierend auf dem örtlichen Telefonbuch wurde in diesen dann eine Zufallsstichprobe gezogen, die mit 1% der jeweiligen Einwohnerzahl proportional zur jeweiligen Gemeindegröße war. Abgesehen vom Alter entsprechen die soziodemographischen Variablen der Stichprobe weitgehend dem Durchschnitt der beiden Küstenkreise (STATISTISCHES AMT FÜR HAMBURG UND SCHLESWIG-HOLSTEIN 2006). Die Stichprobe weist ein deutliches Übergewicht der über 45-Jährigen auf; die über 65-jährigen stellen mit 30% die insgesamt größte Gruppe (siehe auch GEE 2010). Der durchschnittliche Rücklauf betrug 22%; insgesamt 387 Fragebogen wurden in die hier dargestellte Auswertung einbezogen. Ganz allgemein haben der Zustand der natürlichen Umwelt und das Landschaftsbild für die Befragungsteilnehmer einen vergleichsweise hohen Stellenwert (Tab. 1).

„Wie wichtig ist Ihnen ... für Ihr Leben an der Westküste?“	sehr wichtig	unwichtig
sauberes Wasser, Luft, Strand und Watt	87%	0%
gesunde, artenreiche Tier- und Pflanzenwelt	72%	0%
eine attraktive Landschaft	58%	2,5%
das weite, offene Meer	56%	4%
unberührte Natur	40%	3%
Freizeit an Küste und Meer zu verbringen	38%	3%
anspruchsvolle Arbeit	32%	6%
ökonomisches Wachstum	23%	7,5%
neue Industrien und Technologien	16,5%	26%
Ansiedlung profitabler Firmen und Industrie	13%	33%

Tab. 1: Antworten auf die Frage „Wie wichtig ist Ihnen ... für Ihr Leben an der Westküste?“ (n = 387) (Werte für „eher wichtig“, „weder noch“ und fehlende Werte nicht dargestellt)

Beide liegen fast gleichauf hinter den Kategorien „Sauberes Wasser, Luft, Strand und Watt“ und „Gesunde, artenreiche Tier- und Pflanzenwelt“, die vom Großteil der Befragten als sehr wichtig und von keiner einzigen Person als unwichtig empfunden wurde. Mehr als ein Drittel stufen auch die unberührte Natur als „sehr

⁴ Diese umfassten Inselgemeinden (Sylt, Amrum, Föhr, Pellworm), tourismusgeprägte Küstengemeinden (Büsum, Friedrichskoog und St Peter Ording), Hafenstandorte (Husum und Brunsbüttel), Meldorf, Leck und Heide als städtische Gemeinden sowie die kleinen ländlichen Gemeinden Drage und Dellstedt.

wichtig“ für sich ein, ebenso wie die Möglichkeit, die eigene Freizeit an der Küste und am Meer zu verbringen. Überraschend ist vor allem der hohe Prozentsatz derjenigen, die die letzten beiden Kategorien als unwichtig einstufen, wobei zu berücksichtigen ist, dass immerhin 53% das Wirtschaftswachstum noch als „eher wichtig“ einstufen (in der Tabelle nicht dargestellt). Ein möglicher Grund für dieses Ergebnis ist die Altersstruktur der Befragungsteilnehmer. Die geringere persönliche Abhängigkeit von Arbeitsplätzen erlaubt dieser Gruppe möglicherweise eine konservativere Sichtweise, gekennzeichnet nicht zuletzt durch die Betonung eines ausgeglichenen Mensch-Natur-Verhältnisses sowie den Wunsch, dass das Lebensumfeld möglichst unverändert erhalten bleibt. Aus den offenen Fragen, die zur Wahrnehmung des Meeresraumes bzw. zum terrestrischen Raum (Festland) gestellt wurden, wird deutlich, dass die Nordsee primär als Naturraum wahrgenommen wird. Der Meeresraum steht damit im Gegensatz zum Festland, das eher als Wirtschafts- und Nutzungsraum gesehen wird. Für das Meer wird immer wieder die Empfindlichkeit des Ökosystems Wattenmeer oder der Nordsee betont sowie die Vorstellung vom Meer als unberührten Raum.⁵ In den Worten eines Befragten: [Die Nordsee ist ein] „urgewaltiges, ungebändigtes und noch einigermaßen sauberes Meer, das nicht durch industrielle Nutzung verunreinigt oder verschandelt werden darf“. Einerseits kann die Sichtweise des Meeres als empfindlicher Raum mit dem generellen Naturbild der Befragten in Zusammenhang gebracht werden, nach dem nur 4% der Befragten die Natur als insgesamt strapazierfähig einstufen.⁶ Andererseits erfahren auch die ästhetischen Qualitäten des Meeres besondere Wertschätzung, allen voran der weite, unberührte Horizont. Dass das Meer somit auch „Seeschaft“ ist (als Pendant zum Landschaftsbegriff vgl. DÖRING 2009), zeigt sich in der vielfältigen symbolischen Belegung des Meeresraumes. Bezeichnend sind die viel genannten Gefühle von Freiheit und Unabhängigkeit, die Nähe zur Schöpfung oder auch die Möglichkeit, das Meer als „geistigen Freiraum“ zu nutzen. Die Emotionalität vieler Beschreibungen bestätigt, dass dies eine Wertschätzung ist, die weit über einseitige oder rationale Aspekte der Wahrnehmung hinausgeht (vgl. KEMPTON et al. 2005).⁷ „Meer ist Leben. Seefahrt, Schiffe und unendliche Weite. Schöpfung, aber auch ruhige Geborgenheit.“ „Reines Meer, Erholung, Natur, frische Winde, reine Luft, Einfluss auf Seele und Gesundheit, Wohlgefühl, gelöst von Hektik und Einengung.“ Eine These wäre somit, dass das Meer gerade wegen seiner Unzugänglichkeit, Unberechenbarkeit und Unbekanntheit besonders ist. Relevant ist auch die Verknüpfung ethisch-moralischer Grundhaltungen zum Schutz des Meeres mit der Vorstellung von seiner Unberührtheit. Der Impuls, das Meer vor dem menschlichen Zugriff schützen zu wollen, gründet sich nicht nur auf den intrinsischen Wert der Natur, sondern auch auf die Symbolkraft des Meeres als

⁵ Zu verstehen vor allem im Sinne von „wilderness“ im Sinne des US Wilderness Acts von 1964: „an area where the earth and its community of life are untrammelled by man, where man himself is a visitor who does not remain“ (WILDERNESS ACT 1964, A–17). Dass dies eine idealisierte Wunschvorstellung ist, wird daraus deutlich, dass den Befragungsteilnehmern der menschliche Einfluss auf das Meer sehr wohl bewusst ist (genannt wird vor allem Verschmutzung).

⁶ 58% der Befragten beschreiben die Natur als in Grenzen tolerant, 20% als unberechenbar und 14% als empfindlich; 4% machten keine Angaben.

⁷ „There seems to be something special about the ocean, a feeling which for many people underpins their opposition to the [wind farm – K.G.] project.“ (Ebd., S. 132)

letzte Grenze. Es ist umso schützenswerter, da intakte Natur und Unberührtheit anderswo in der technisierten, veränderten Menschenwelt längst der Vergangenheit angehören. Relevant im Kontext der Offshore-Windkraftentwicklung sind demnach zwei Grundhaltungen: Einmal eine Sicht des Meeres, die die visuell-ästhetischen Eigenschaften des Meeresraums betont und diese an das seelische Wohlbefinden knüpft und zum anderen eine eher ethisch geprägte Grundhaltung, die das Meer als verwundbares, wertvolles und in sich schützenswertes Gut begreift und an moralische Wertvorstellungen von menschlicher Verantwortung knüpft. Während sich die Skepsis hinsichtlich von Meeresnutzungen in der ersten Grundhaltung stärker auf sichtbare, dominante Strukturen im Meer zurückführen lässt, ist die zweite Grundhaltung prinzipiell allen Nutzungen gegenüber vorsichtig. Nutzungen werden nur dann toleriert, wenn sie das ökologische System Meer – soweit aus Laiensicht zu beurteilen – nicht negativ beeinträchtigen und die Illusion eines unberührten, ursprünglichen Naturraums nicht zerstören. Die Befragung zeigt, dass sich diese beiden Grundhaltungen aber durchaus überlagern.

3.2 *Offshore Windkraft als neue Nutzung*

Die Bundesregierung hat sich ambitionierte Ziele bezüglich der Offshore-Windkraft gesetzt. Die erneuerbare Energiegewinnung im Meer wird als Chance begriffen (BMU 2007; MWWV 2007); bis 2030 soll die Kapazität von Offshore-Windkraftanlagen auf insgesamt 25.000 MW ausgebaut werden (BMU 2007). Verschiedene nationale Erhebungen verweisen auf eine insgesamt hohe Akzeptanz von erneuerbaren Energien durch die Öffentlichkeit, obgleich nur wenige Daten speziell zur Offshore Windkraft vorliegen. In einer EMNID-Umfrage aus dem Jahr 2002 sprachen sich 82% der Befragten prinzipiell für die Offshore-Windkraft aus, und auch eine Umfrage aus Niedersachsen vermeldet grundlegende Unterstützung (VOGEL 2005). In Dithmarschen und Nordfriesland ist das Votum der Befragungsteilnehmer zu 44% für und zu 45% gegen die Offshore-Windkraft (Abb. 1). Damit sind sie deutlich kritischer als lokale Institutionen oder Organisationen, die sich in verschiedenen Positionsdokumenten und Presseartikeln überwiegend für die Offshore-Windkraft aussprechen (LICHT-EGGERT et al. 2008).

Untersucht man die Argumente, die zur Untermauerung der jeweiligen Positionen zu Offshore-Windkraft ins Feld geführt werden, so ergibt sich ein differenziertes Bild der Argumente von der Befürworter- und auch der Gegnerseite (Abb. 2). Befürworter beziehen sich bevorzugt auf energiepolitische Argumente: Insgesamt 23,3% aller Argumente entfallen auf die Kategorien „saubere/regenerative Energieform“ und „Alternative zu Kohle und Atom“. Von Interesse ist, dass die Offshore-Windkraft für diese Gruppe der Befürworter auch dann noch unterstützenswert ist, wenn Nachteile wie z.B. der Verlust des unverbauten Horizonts erkannt werden. Es kristallisiert sich somit eine Gruppe heraus, die den langfristigen gesellschaftlichen Gewinn klar über andere, möglicherweise persönlich wichtige Werte stellt. Auffallend ist die untergeordnete Bedeutung regionalwirtschaftlicher Argumente („Arbeitsplätze“) als expliziter Treiber für Offshore Windkraft. Als separates Argument macht der Klimawandel weniger als 1% der befürwortenden Argumente aus.

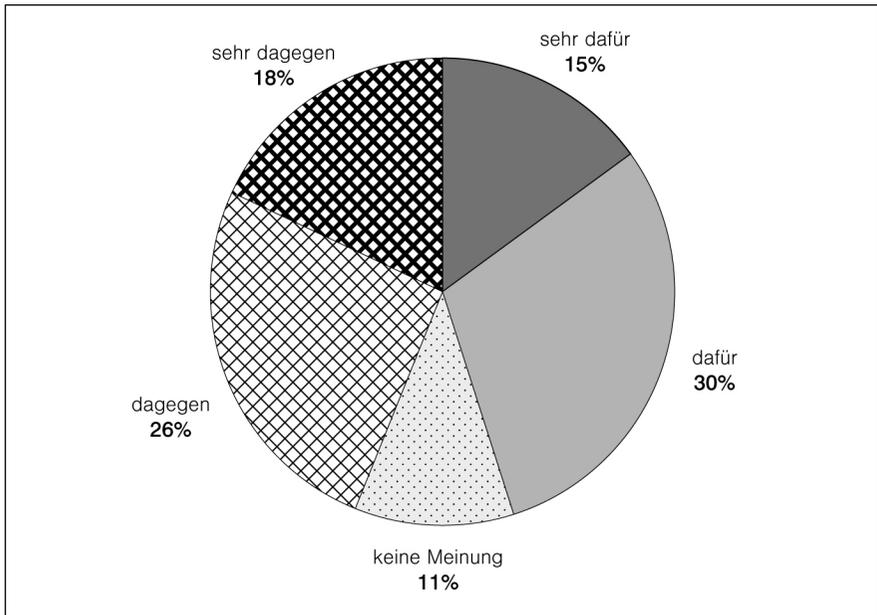


Abb. 1: Positionen in Dithmarschen und Nordfriesland zur Offshore-Windkraft (Erhebung 2005, Stichprobe siehe Text)

Kategorien, in denen argumentiert wird	Häufigkeit des Arguments
Wesentliche Argumente gegen die Offshore-Windkraft	
Naturschutz	15,1%
Landschaftsästhetik	21,8%
Emotionale Argumente	7,6%
Schiffssicherheit	3,6%
Wesentliche Argumente für die Offshore-Windkraft	
regenerative/saubere Energieform	23,3%
Arbeitsplätze in der Region	5,2%
Klimawandel	0,2%
Hauptsächliche Bedenken in Bezug auf die Offshore-Windkraft	
Technische Machbarkeit	4,6%
Wirtschaftlichkeit	4,4%

Abb. 2: Wesentliche Argumente, die insgesamt im Kontext der Offshore-Windkraft angeführt werden, und Aufteilung nach ihrer primären Verwendung (für oder gegen die Offshore Windkraft bzw. primäre Bedenken)

Die Kategorie Landschaftsästhetik vereint fast 22% der Gesamtzahl aller Argumente auf sich. Primär bündelt diese Kategorie Argumente, die zur Ablehnung der Offshore-Windkraft ins Feld geführt werden, allen voran die Angst vor dem Verlust des freien Horizonts und der „Zerstörung der Landschaft“. Es finden sich jedoch auch Nennungen, die im genau umgekehrten Sinne zu verstehen sind. Für diese Befragten gilt Offshore Wind als „aus den Augen, aus dem Sinn“ und wird als Möglichkeit betrachtet, eine weitere „Verspargelung“ des Festlands zu verhindern – ein ästhetischer Zugewinn für das terrestrische Landschaftsbild. Deutlich wird eine enge Verknüpfung der Kategorie „Ästhetik“ mit emotionalen Argumenten. So werden z.B. „Verlust des freien Blicks auf das Meer“ und „Gefühl der Eingrenzung“, „Verlust all dessen, was mit wichtig ist“ und „Schandflecken“ oft in einem Atemzug genannt. 15% der Argumente beziehen sich auf den Naturschutz, wobei vor allem Bedenken und Ablehnung der Offshore-Windkraft zum Ausdruck kommen (z.B. Auswirkungen auf Zugvögel, Meeressäuger oder das Ökosystem Wattenmeer). Damit kommt diesen Kategorien wesentlich mehr Gewicht zu als beispielsweise der Schiffssicherheit oder der Wirtschaftlichkeit der Offshore-Windkraft, die alle unter der 10%-Marke bleiben.

3.3 Zugang lokaler Akteure zum formellen Genehmigungsverfahren für Offshore-Windparks

Die Einstellung und Bedenken der allgemeinen Bevölkerung zu Offshore-Windkraft finden sich nur bedingt in den formalen Entscheidungsprozessen dieser Nutzung wieder. In den Stellungnahmen, die Träger öffentlicher Belange während des Genehmigungsverfahrens einzelner Offshore-Windparks abgegeben haben, werden ästhetisch orientierte Argumente beispielsweise gar nicht erst genannt (LICHT-EGGERT u. GEE 2006). Während dies einerseits auf Informationsdefizite der Bevölkerung verweist – die tatsächliche Sichtbarkeit der geplanten Offshore-Windparks ist wesentlich geringer als gemeinhin angenommen – wirft es andererseits auch grundsätzliche Fragen zum Umgang mit Entscheidungen im Nutzungsraum Meer auf. Um diese aufzuzeigen, soll zunächst das Genehmigungsverfahren für Offshore-Windparks einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Bei dem Genehmigungsverfahren handelt es sich um ein klassisches formelles Verfahren, das in die Zuständigkeit des Bundesamtes für Hydrographie (BSH) fällt.⁸ Da die Installation fester Strukturen im Meer neu ist und zudem auch andere Sektoren einen Flächenanspruch geltend machen (Schifffahrt, Naturschutz, Fischerei ...) war das BSH ohne ein geeignetes Instrumentarium (z.B. Raumordnung auf dem Meer) vor planerische Probleme gestellt. Insofern werden im Rahmen der Genehmigung lediglich Einzelfallentscheidungen getroffen, ohne dass die kumulativen Wirkungen mehrerer Offshore-Windparks oder deren Wechselwirkungen mit anderen Nutzungen gezielt in den Blick genommen werden. Die Einbindung von Interessierten und Betroffenen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens erfolgt durch Anhörungen und Stellungnahmen (detailliert siehe PESTKE 2008): Träger öffentlicher Belange wurden den rechtlichen Vorschriften entsprechend eingeladen; auch

⁸ Die Kompetenz der Küstenbundesländer zur Landesplanung erstreckt sich auf den Bereich des Küstenmeeres (bis 12sm), so dass die Landesebene lediglich durch die Genehmigung von Kabeltrassen indirekt auf den Bau von Offshore-Windparks Einfluss nehmen kann.

die breite Öffentlichkeit erhielt die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu den ausgelegten Anträgen abzugeben. Ein Dialogprozess, in dem sich die Akteure mit ihren unterschiedlichen Interessen begegnen und möglicherweise auch annähern können, wurde hingegen nicht organisiert. Das führte dazu, dass die Akteure, wie aus formellen Konsultationsprozessen bekannt (vgl. SELLE 2000), die Strategie der Maximalforderung verfolgten, ohne dass Positionen später revidiert oder angepasst werden konnten. Forschungsergebnisse der letzten Jahre weisen darauf hin, dass die Haltung der Bevölkerung zu neuen Technologien zum Teil von den ausgesandten kommunikativen Signalen und zu einem weiteren Teil von der Art der Technik-einführung bestimmt wird. Für betroffene Akteure hat beispielsweise der Aspekt der Kontrolle über die eigene Lebenswelt eine hohe Bedeutung (vgl. RENN 2005), wie die Klage der Inselgemeinde Kampen gegen den Offshore-Windpark vor Sylt zeigt. Dabei gründen sich die Bedenken auf zwei Argumente: die Angst vor einem Schiffsunfall, der zur Ölverschmutzung führen kann und die Beeinflussung des freien Horizonts, der Touristen abschrecken könnte. Die bundesdeutsche Besonderheit, dass Klagen vor dem Verwaltungsgericht nur dann zulässig sind, wenn Kläger in ihrem subjektiven Recht betroffen sind, führte dazu, dass die Klage der Gemeinde abgeschmettert wurde. Auch die Berufung auf die im Grundgesetz verankerte kommunale Planungshoheit wurde nicht zugelassen, womit der lokalen Ebene kaum Handlungsspielraum bleibt. Ebenfalls wurde die Klage von einigen Fischereibetrieben, die ihre Fanggründe aufgrund der eingeschränkten Befahrenserlaubnis gefährdet sehen, abgewiesen. Schließlich wurde auch zivilgesellschaftlichen Gruppen, wie z.B. Naturschutzverbänden, kein Zugang zum Gericht gewährt. Inwieweit dies mit neueren gesetzlichen Regelungen wie z.B. der Aarhus-Konvention kompatibel ist, muss noch geklärt werden (PESTKE 2008). Deutlich wird also, dass die Planungen von Offshore-Windparks von den übrigen Meeresnutzern und den Anrainern kritisch gesehen werden. Jedoch fehlt ihnen jegliche rechtliche Handhabe, ihre Interessen geltend zu machen. Hinzu kommt, dass die Genehmigung von Offshore-Windparks in kein strategisches Raumkonzept für eine zukünftige Nutzung der Meere eingebunden ist (detailliert BRUNS u. GEE 2009). Dies scheint aber erforderlich, weil der Bau von Offshore-Windparks unter erheblichen Unsicherheitsbedingungen und Konfliktpotentialen erfolgt. Daher ist die Einbindung von Dritten, die von den Planungen betroffen sind, ebenfalls unverzichtbar.

4 Integriertes Management in Küstenräumen

4.1 Elemente und Aspekte eines IKZM

Die Defizite, die für die Genehmigungsverfahren für Offshore-Windparks geschildert wurden, gelten in ähnlicher Art auch für andere Planungsverfahren im Küstenraum. An diesem Punkt setzt auch der Gedanke des integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) an. Mit der Erkenntnis, dass sowohl die Koordination unterschiedlicher Raumnutzungen als auch die Lösung persistenter Umweltbelastungen in Küstenregionen mit dem traditionellen Instrumentarium des terrestrischen Raumplanungssystems nicht gelöst werden können, begannen auf europäischer Ebene seit den 1990er Jahren Überlegungen, wie eine nachhaltige Entwicklung in Küstenregionen erfolgen kann. Zentrales Anliegen der europäischen Kü-

stenpolitik ist die Etablierung eines integrierten Ansatzes, wobei es

- a) um eine räumliche Integration der Land-Meer übergreifenden Aspekte,
- b) um eine Integration verschiedener Fachpolitiken,
- c) um eine Integration verschiedener Entscheidungs- und Handlungsebenen und
- d) um eine Integration verschiedener zeitlicher Effekte geht (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b).

Eng verbunden mit dem Integrationsprinzip ist folglich der Bedarf nach Koordination der Aktivitäten und Steuerungsprozesse im Küstenraum. Der zugrundeliegende Steuerungsansatz bezieht sich zudem auf die partizipatorische Einbindung von Interessierten und Betroffenen. Damit sollen einerseits Konflikte im Vorfeld vermieden und andererseits neue Handlungsoptionen erschlossen werden. Gleichwohl wird unter IKZM „durchaus Verschiedenes verstanden“ (vgl. DASCHKEIT 2007, 182). Beispielsweise wird der Ansatz auch als Instrument zur Anpassung an Folgen des Klimawandels interpretiert. Gemeinsam ist den unterschiedlichen Begriffsverständnissen jedoch, dass die Interaktionsprozesse zwischen Akteuren im Küstenraum eine viel stärkere Beachtung erfahren (sollen), als für frühere Ansätze der Umweltpolitik bis vor einem Jahrzehnt noch üblich.⁹ Diese Steuerungsansätze nehmen eine Perspektive auf Küsten- und Meeresräume ein, die anerkennt, dass raumbezogene Konflikte und Umweltprobleme durch kollektives Handeln produziert werden. Die EU zielt folgerichtig auf „Verhaltensänderungen“ bei kollektiven Akteuren (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, 58), damit eine nachhaltige Raumnutzung möglich wird. Jedoch geht es um mehr als nur instrumentelle Neuerungen: Auch Werte und Normen auf deren Grundlage Politikinhalte formuliert werden bedürfen einer Überprüfung und ggf. Veränderung. „Beim IKZM geht es vor allem um die Veränderung von Mentalitäten und Verhaltensweisen“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a, 58). Trotz dieses hohen Anspruchs sind die Vorgaben der europäischen Ebene bislang vage und nicht rechtlich bindend. Wohl auch aus diesem Grund stagniert die Weiterentwicklung und Umsetzung eines IKZM-Ansatzes in Deutschland seit einiger Zeit. Zum einen ist nach wie vor nicht klar, wie eine Verknüpfung des eher informell eingeordneten Instruments (vgl. DASCHKEIT 2007) mit der formalen Raumplanung gelingen kann. Zweitens wirkt das politisch-administrative System kaum fördernd auf die Verwirklichung der IKZM-Prinzipien ein. Als grundlegendes Manko der gegenwärtigen Küstenpolitik muss wohl gelten, dass der IKZM-Ansatz auf regionaler und lokaler Ebene kaum bekannt ist (BRAY et al. 2007; BRUNS 2007). Ursache und Folge zugleich ist, dass vorwiegend Behörden- und Ministerialvertreter (auf Bundes- oder Landesebene) in die Politikentwicklung eingebunden wurden, dagegen die regionale¹⁰ und lokale Ebene sowie die organisierte Öffentlichkeit und Wirtschaftsvertreter kaum beteiligt worden sind. Trotz dieser eher kritisch zu beurteilenden Rahmenbedingungen für ein IKZM, dessen Umsetzung insbesondere auf regionaler Ebene erfolgen soll, gibt es auf den nordfriesischen Inseln und Halligen Aktivitäten, die unter dem Blickwinkel eines IKZM betrachtet werden können.

⁹ Dieser Wandel, der sich in der europäischen Umweltpolitik seit den 1990er Jahren abzeichnet, wird beispielsweise auch durch die Wasserrahmenrichtlinie oder die Strategische Umweltprüfung belegt.

¹⁰ Die regionale Ebene – hier definiert als Ebene, die zwischen Land und Kommune angesiedelt ist – wird wie in der räumlichen Steuerungsdebatte üblich, als geeignete Ebene zur Umsetzung integrierte Managementansätze angesehen (bspw. FÜRST 2006).

4.2 Steuerungsformen und -prozesse auf den Inseln und Halligen

In den obigen Abschnitten wurde bereits angedeutet, dass die Region schleswig-holsteinische Westküste, und insbesondere die Inseln und Halligen¹¹, am Ende eines Entwicklungspfades angekommen ist. Dieser Eindruck verfestigte sich zunehmend bei den lokalen Akteuren, wobei sowohl wirtschaftliche, als auch soziale und ökologische Faktoren (und deren Kombinationswirkungen) zu dieser Bewertung beitragen. Gleichzeitig wurde den Inselkommunen immer deutlicher vor Augen geführt, wie gering ihre Stimme im politisch-administrativen Mehrebenensystem ist und dass sie kaum Chancen haben, die Entwicklungen – die mindestens auf nationaler, wenn nicht auf internationaler Ebene angetrieben werden – zu beeinflussen. Der Zusammenschluss der nordfriesischen Inseln und Halligen entstand somit, um aktuellen ökologischen (Klimawandel), ökonomischen (einseitige Wirtschaftsstruktur) und gesellschaftspolitischen (Selbststeuerung der Belange) Herausforderungen zu begegnen. Diese Beobachtungen bilden den Hintergrund für die folgende interpretative Rekonstruktion der Steuerungsformen und -prozesse in der Region Uthlande, die auf Experteninterviews und einer schriftlichen Befragung beruhen (vgl. BRUNS 2009).¹² Die Region Uthlande wird dabei nicht als physisch-materieller Raum angesehen, sondern als eine Region, die erst durch das kollektive Handeln der Akteure gebildet wird (vgl. WERLEN 1995). Im folgenden Abschnitt wird auf ausgewählte Aspekte der Regionsbildung an der schleswig-holsteinischen Westküste eingegangen. Zu einer interkommunalen Kooperation der nordfriesischen Insel und Halliggemeinden kam es aus mehreren Gründen. Auf trilateraler Nordseeebene (Dänemark, Deutschland, Niederlande) schlossen sich in den 1990er Jahren alle Insel- und Halliggemeinden zu einer „Euregio – Die Watten“ zusammen. Dies war ein Grund für die Teilregionen, sich ebenfalls zu organisieren, damit eine kohärente Zielformulierung auf Ebene der Teilregionen in den jeweiligen Nationalstaaten möglich wird (vgl. BRUNS 2009). Als Einzelereignis führte die Pallas-Havarie vor Amrum dazu, dass den Inseln und Halligen ihre besondere Vulnerabilität gegenüber spezifischer Umweltgefahren bewusst wurde.¹³ Ein Interviewpartner aus Sylt beschreibt die Pallas-Havarie folgendermaßen: „Die Sylter haben auf das brennende Schiff geguckt, das sie dort abends im Dunkeln haben brennend vorbeiziehen sehen... und es hätte genauso vor Sylt landen können. Und vielleicht waren viele froh, dass es dann vor Amrum strandete, aber trotzdem überwog das Gefühl der Solidarität; es hätte uns genauso treffen können.

¹¹ Die nordfriesischen Inseln und Halligen liegen mitten im Wattenmeer und haben insgesamt eine Fläche von 320 qkm; auf ihnen leben und arbeiten 36.000 Menschen. Die gesamte Region Uthlande kann als ländliche, periphere Region eingestuft werden, was natürlich auch durch die Lage fernab aller Verkehrswege verstärkt wird. Bis auf Sylt sind alle Inseln und Halligen nur durch Fähren mit dem Festland verbunden.

¹² Um die Regionsbildung zu untersuchen, wurden leitfadengestützte Interviews mit Akteuren der Region, der Landesebene Schleswig-Holsteins und der Bundesebene geführt. Eine umfangreiche Analyse offizieller Dokumente zum IKZM-Ansatz diente dazu, die Entstehung und Umsetzung des Konzepts zu rekonstruieren. Schließlich wurden die in der interkommunalen Kooperation „Insel- und Halligkonferenz“ organisierten Akteure schriftlich befragt. Auf einzelne Befunde dieser empirischen Untersuchungen wird im Folgenden Bezug genommen (vgl. BRUNS 2009).

¹³ Zudem verdeutlichte die Schiffshavarie den zuständigen Behörden, dass die zersplitterten Kompetenzen im Meeresraum und die dadurch verursachten Koordinationsschwierigkeiten katastrophale Folgen haben.

Und wir stehen jetzt gemeinsam in der Verantwortung Druck zu machen, dafür zu sorgen, dass so etwas nicht noch einmal passiert“.

Die im Interview genannte Solidarität sollte schließlich in kollektive regionale Handlungsfelder und Ziele münden. Daher schlossen sich die Insel und Halligkommunen zusammen und gaben sich mit dem im Jahr 1999 gegründeten Verein *Insel- und Halligkonferenz* einen institutionellen Rahmen. Fachlich und organisatorisch wird der Verein durch ein hauptamtliches Regionalbüro unterstützt, das durch die Mitgliedsgemeinden selbst finanziert wird. Der Zusammenschluss verfolgt das Ziel, die Inselgemeinden zu vernetzen und deren kollektive Interessen nach außen zu vertreten (REGIONALE PARTNERSCHAFT UTHLANDE E.V. 2005).

Um die regionale Entwicklung an nachhaltigen Zielen auszurichten wurde der Bundeswettbewerb „Regionen Aktiv“ genutzt. Der Wettbewerb wurde vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) zur Unterstützung ländlich peripherer Gebiete aufgelegt, wodurch ein professionelles Regionalmanagement finanziert und konkrete Projekte umgesetzt werden konnten. Der Steuerungsansatz des BMVEL sah eine breite Einbindung von wirtschaftsnahen und zivilgesellschaftlichen Akteuren vor, so dass die rein aus politisch-administrativen Akteuren bestehende Insel- und Halligkonferenz erweitert wurde und die Gründung der Regionalen Partnerschaft Uthlande folgte.¹⁴ Die Insel- und Halligkonferenz als Teil der Regionalen Partnerschaft erweist sich insbesondere für die Einspeisung der Ergebnisse in formelle Entscheidungsprozesse als wichtig. Denn häufig haben regionale Kooperationen das Problem, dass sie zwar visionäre Ideen verfolgen, diese aber mangels Legitimation nicht in das formale System einbringen können (FÜRST 2006). Da auch der IKZM-Ansatz eher als informeller Ansatz interpretiert wird, der parallel oder ergänzend zur räumlichen Gesamtplanung existiert, ist die Legitimations-Problematik ein wiederkehrendes Thema in den Debatten. Durch den institutionellen Rahmen der Regionalen Partnerschaft Uthlande werden Akteure aus allen drei Koordinationssphären in Entscheidungsprozesse, die die räumliche Entwicklung der Region betreffen, einbezogen: Staat (Hierarchie), Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Koordinationssphären wird in der deutschsprachigen Planungsdebatte mit dem Begriff Governance betitelt (FÜRST 2006).

Die *Insel- und Halligkonferenz* bringt küstenspezifische Themen (Sicherheit auf See, Küstenschutz, Verkehrsanbindung und neuerdings auch Klimawandel) in Entscheidungsprozesse auf Landes-, Bundes- oder Europäischer Ebene ein. Ergänzend zeigt sich die Regionale Partnerschaft Uthlande für die Umsetzung konkreter Maßnahmen verantwortlich, die auf eine nachhaltige Entwicklung in der Küstenregion zielen. Mit Blick auf die bereits vorgestellten Befunde der Wahrnehmungs-Analyse zeigt sich, dass die Assoziationen der Küstenbevölkerung mit den Kernthemen und Handlungsfeldern, die in der Region von den Akteuren bearbeitet werden, übereinstimmen. Sowohl der Naturraum Küste, der Identitätsraum, spezifische Nutzungsaspekte als auch das gefährdete Meer bzw. das Meer als Gefahr finden sich in der Themensetzung wieder.

Hinsichtlich der regionalen Zusammenarbeit ist allerdings festzustellen, dass sich

¹⁴ Uthlande bedeutet so viel wie „Außenlande“ oder „dem Festland vorgelagert“ und ist ein friesischer Ausdruck für die Inseln und Halligen.

die umgesetzten Projekte zunächst auf einzelne Kommunen oder doch zumindest auf einzelne Inseln beschränkten. Zu einer übergreifenden Zusammenarbeit im Sinne eines kollektiven Handelns in der Region kam es in der ersten Phase der Regionalen Partnerschaft Uthlande nicht. Erst nach ca. zwei Jahren wurden auch inselübergreifende Konzepte angedacht. In Übereinstimmung mit theoretischen Überlegungen zur kooperativen Regionalentwicklung kann dies auf den Faktor Vertrauen zurückgeführt werden. Vertrauen spielt in Kooperationsnetzwerken, die von Tauschbeziehungen leben, eine wichtige Rolle (FÜRST u. KNIELING 2002). Generell wirken gemeinsame Erfahrungen, wiederholte Interaktionen insbesondere durch face-to-face Kontakte und eine Ähnlichkeit hinsichtlich sozialer Aspekte und Einstellung förderlich auf die Vertrauensbildung ein. Dass regelmäßige Austauschbeziehungen die Vertrauensbildung befördern, konnte auch empirisch für das präsentierte Fallbeispiel nachgewiesen werden.

In der deutschen Debatte wird der IKZM-Ansatz häufig als Allheilmittel für raumbezogene Konflikte gesehen. Jedoch weisen derartige Kooperationen auf Grenzen hin, was auch durch die Regionale Partnerschaft Uthlande bestätigt wird. Gerade Themen, die Konfliktpotential bergen, werden nämlich als kollektives Handlungsfeld ausgeschlossen. Zu nennen ist beispielsweise der Tourismus, der derzeit kaum kooperativ bearbeitbar ist, weil die einzelnen Inseln stark um Touristen konkurrieren. „Dann gibt es gerade auf Sylt ... die Haltung: Na ja, wir brauchen die anderen nicht, wir sind die Stärksten. Gerade im touristischen Bereich“ (Interview).

So gibt es bislang kein einheitliches regionales Vorgehen (etwa in Form eines strategischen Tourismuskonzeptes), sondern inselspezifische Einzelstrategien. Dieser Umgang mit konflikträchtigen Themen wird von den befragten Akteuren ambivalent beurteilt: einerseits sind sie der Meinung, dass die bestehende Kooperation zwischen den Inseln und Halligen nicht aufgrund dieses einen Themas gefährdet werden sollte, andererseits gibt es auch Stimmen, die deshalb die Leistungsfähigkeit der Kooperation anzweifeln. Da die Mitgliedschaft in der Regionalen Partnerschaft freiwillig ist, ist die Gefahr der sogenannten exit-option allgegenwärtig. Die Akteure können aus der Kooperation aussteigen und versuchen, ihre Interessen auf anderen Wegen durchzusetzen. WIESENTHAL (1998) bezweifelt aus diesem Grund, dass derartige – auf Kooperation beruhende – Arrangements zu nennenswerten Leistungsgewinnen gegenüber rein hierarchischer Steuerung führen. So zeigt auch dieses Fallbeispiel, dass oftmals sehr hohe und schwer erfüllbare Erwartungen mit kooperativen Verfahren verbunden sind, die auch durch den IKZM-Ansatz geweckt werden. Eine Lösung raumbezogener Konflikte wird sich jedoch kaum wie von allein am runden Tisch ergeben. Stattdessen weisen Untersuchungen nach, dass eine Konfliktlösung bei Verteilungskonflikten (z.B. dem Tourismus) wahrscheinlicher ist, wenn es eine übergeordnete, hierarchische Instanz gibt. Insofern würden die Aushandlungsprozesse im „Schatten der Hierarchie“ (BENZ 2001) stattfinden, was als effektive Form der Steuerung angesehen wird.

4.3 Neue regionale Steuerungsformen

Wie gezeigt wurde, bilden sich seit den 1990er Jahren auf den nordfriesischen Inseln und Halligen neue Steuerungsformen und -prozesse heraus, weil einzelne

Kommunen zu klein für die Bearbeitung übergreifender Mehrebenenprobleme sind. Unter anderem richtete sich die Wahrnehmung lokaler und regionaler Akteure auf das Meer als vulnerablen Raum. In die Regionale Partnerschaft Uthlande werden zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure eingebunden, um kollektiv definierte Ziele erreichen zu können. Durch das kollektive Handeln der Akteure wird eine vormals nicht existierende Region gebildet. Angetrieben wird diese Regionsbildung durch den starken Drang nach Selbstbestimmung, die – so die Selbstzuschreibung der Befragten – seit jeher ein wesentliches Kennzeichen der Küstenbewohner sei. Dennoch ist die Entwicklung der regionalen Kooperation an bestimmte Voraussetzungen gebunden:

- Die Insel- und Halliggemeinden wurden durch die Havarie der Pallas sensibilisiert und sind sich dadurch ihrer besonderen und gemeinsamen Vulnerabilität bewusst.
- Engagierte Akteure auf der regionalen Ebene bauten die Kooperation strategisch auf und trieben eine Institutionalisierung voran.
- Die Werthaltungen und Einstellungen der beteiligten Akteure sind vergleichsweise homogen.
- Ein Bundesprogramm zur Förderung des ländlichen Raums stellte Finanzmittel zur Umsetzung nachhaltiger Projekte bereit.
- Auf trilateraler Ebene existieren sowohl thematische als auch organisatorische Schnittstellen (Euregio – Die Watten, Wadden Sea Forum), so dass auf mehreren räumliche Ebenen Einfluss ausgeübt werden kann.

Vom europäischen Steuerungsansatz IKZM kann hingegen keine Anreiz- oder Steuerungswirkung ausgemacht werden. Gerade aber globale Herausforderungen, beispielsweise die Folgen des Klimawandels, erfordern einen strategischen Ansatz für Küsten- und Meeresräume. Dies konnte auch durch das Fallbeispiel der Offshore-Windkraft, die zur Minderung des CO₂-Ausstoßes beitragen soll und dadurch unmittelbar dem Klimaschutz zu Gute kommt, dargestellt werden.

5 Zusammenfassung

Sowohl politische als auch wirtschaftliche Akteure haben Küsten und Meere in den letzten Jahren (wieder-)entdeckt. Der Beginn eines integrierten Managements in Küstenregionen, wie es von der EU angedacht ist, liegt in den 1990er Jahren und ist Ausdruck eines Paradigmenwechsels bezüglich des politisch-administrativen Umgangs mit Küsten- und Meeresräumen. Integration ist der Kerngedanke von IKZM, der unter anderem eine Loslösung von vorhandenen politisch-administrativen Grenzen, also der Trennung des marinen vom terrestrischen Raum erfordert, um Nutzungskonflikten und Umweltproblemen angemessene Lösungsstrategien entgegenzustellen. Die wirtschaftliche Wiederentdeckung des Meeres hängt eng mit der Globalisierung und der verstärkten Nutzung des Meeres als Transportraum zusammen. Ein weiterer Aspekt ist das steigende Interesse an maritimen Technologien, die zur Herausbildung neuer Wirtschaftsregionen entlang der Regionalen Meere führen. In Deutschland führte die Energiepolitik (Energieeinspeisegesetz) in Verbindung mit der Umweltpolitik (CO₂-Reduktionsziele) dazu, dass Offshore-Windparks auch wirtschaftlich interessant wurden. Gleichwohl steht

die Offshore-Branche in Deutschland noch vor erheblichen technischen Problemen und rechtlich-planerischen Lücken, so dass die Realisierung der geplanten Offshore-Windparke sehr langsam voranschreitet. Obwohl die Treiber für die Veränderungen im Meeresraum auf übergeordneter Ebene liegen, verschließt sich die von dieser Entwicklung betroffene Bevölkerung nicht, sondern vollzieht oftmals sehr detaillierte persönliche Abwägungsprozesse. Wichtig ist vor allem die grundsätzliche Haltung zum Umweltschutz: Die hohe Akzeptanz von nachhaltigen Energieformen, führt auch zur Bewertung der Offshore-Windkraft als notwendig. Die Betonung liegt jedoch ganz klar auf „notwendig“ statt explizit wünschenswert, da mit der Offshore-Windkraft auch starke Bedenken hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Ökosystem Meer und die Meereslandschaft verknüpft sind. Die starke Betonung der ästhetischen, spirituellen und emotionalen Werte, die der Küsten- und Meeresraum für die dort lebende Bevölkerung hat und die nur schwer kommunizierbar sind, erschweren ihre Berücksichtigung in Planungs- oder Entscheidungsprozessen. Da die lokale Ebene erst sehr spät in das Genehmigungsverfahren der Offshore-Windparke eingebunden wird, ohne es direkt beeinflussen zu können, entsteht ein deutliches Ungleichgewicht zwischen der Bedeutung des Meeres für das Selbstverständnis der dort lebenden Menschen und dem Mangel an Kontrolle über die zukünftige Entwicklung in diesem Raum. Dies steht in Kontrast zum Streben nach politischer Unabhängigkeit, das in Kombination mit der starken Identifikation mit dem Küstenraum erhebliche Potentiale für regionale Steuerungsprozesse birgt.

Literatur

- BBR 2005 (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung): Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Band 21. Bonn.
- BENZ, A. 2001: Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse. Oldenburg.
- BRAY, D., N. STELLJES, I. GROSSMANN u. S. RAU 2007: Perspektiven für deutsche Küstenregionen aus Sicht von Verwaltung und regionalen Interessenvertretern. GKSS Forschungszentrum Geesthacht. Geesthacht.
- BRUNS, A. 2007: Leuchtturm-Projekte und IKZM-Councils. Ergebnisse einer Befragung während der IKZM-Konferenz. In: ARL Nachrichten, 3, S. 44–45.
- BRUNS, A. 2009: Partizipative Planungsprozesse im Küstenraum – Ein Beitrag zur geographischen Bildung für nachhaltige Entwicklung. In: RATTER, B. (Hrsg.): Küste und Klima. Hamburger Symposium Geographie. Band 1. S. 61–77. Hamburg.
- BRUNS, A. u. K. GEE 2009: From State-centred Decision-Making to Participatory Governance – Planning for Offshore wind farms and the Implementation Process of the Water Framework Directive in Northern Germany. In: GAIA 18/2, S. 150–157.
- BMU 2007 (= Bundesministerium für Umwelt), in Zusammenarbeit mit der Stiftung der deutschen Wirtschaft zur Nutzung und Erforschung der Windenergie auf See: Entwicklung der Offshore-Windenergienutzung in Deutschland. Dortmund, Januar 2007.
- BMU 2008 (= Bundesministerium für Umwelt): Natura 2000 in der deutschen AWZ von Nord- und Ostsee, Stand März 2008. Bonn.
- BMWi 2008 (= Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit): Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht 04/2008. In: www.bmwi.de (Zugriff 06.05.2008).
- CORBIN, A. 1994: Meereslust. Das Abendland und die Entdeckung der Küste. Frankfurt a.M.

- DASCHKEIT, A. 2007: Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM) als Instrument der räumlichen Planung zur Bewertung von Klimaänderungen im Küstenraum. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, 81, S. 177–187.
- DÖRING, M. 2009: Zwischen Land- und „Seeschaft“: Zur Relevanz der Küstenlandschaftsforschung für das Integrierte Küstenzonenmanagement. In: RATTER, B. (Hrsg.): Küste und Klima. Hamburger Symposium Geographie, Band 1. Hamburg, S. 39–59.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999a: Schlussfolgerungen aus dem Demonstrationsprogramm der Europäischen Kommission zum integrierten Küstenzonenmanagement (IKZM). Generaldirektion Umwelt. Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999b: Eine Europäische Strategie für das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM). Allgemeine Prinzipien und politische Optionen. Generaldirektionen Umwelt. Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION 2007: Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union. KOM (2007) 575 endgültig. Brüssel, den 10.10.2007.
- FISCHER, N., S. MÜLLER-WUSTERWITZ u. B. SCHMIDT-LAUBER 2007: Inszenierungen der Küste. Berlin: Reimer Verlag. (= Schriftenreihe der Isa Lohmann-Siems Stiftung, Bd 1).
- FÜRST, D. 2006: Regional Governance – Ein Überblick. In: KLEINFELD, R., H. PLAMPER u. A. HUBER (Hrsg.): Regional Governance: Band 1: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Göttingen, S. 37–59.
- FÜRST, D. u. J. KNIELING 2002: Konsens-Gesellschaft und innovationsorientierte Entwicklung Neue Modelle der Wissensproduktion und -verarbeitung (Modus 2) am Beispiel der „Lernenden Region“. Institut für Landesplanung und Raumforschung. BMBF-Förderinitiative „Politik, Wissenschaft und Gesellschaft“. Universität Hannover. Hannover.
- GEE, K. 2010: Offshore wind power development as affected by seascape values on the German North Sea coast. In: Land Use Policy 27, S. 185–194.
- GEE, K., A. KANNEN, K. LICHT-EGGERT, B. GLAESER u. H. STERR 2006: Integriertes Küstenzonenmanagement (IKZM): Raumordnungsstrategien im Küstenbereich und auf dem Meer. Forschungsprojekt des BMVBS/BBR. Abschlussbericht. Berlin.
- HOHMEYER, O. 2006: Regionalökonomische Auswirkungen des Offshore Ausbaus der Windenergie in der deutschen Nordsee auf die Region Westküste. Endbericht für das Forschungsvorhaben „Zukunft Küste – Coastal Futures“. Flensburg, November 2006.
- KEMPTON, W., J. FIRESTONE, J. LILLEY, T. ROULEAU u. P. WHITAKER 2005: The Offshore Wind Power Debate. In: Views from Cape Cod. Coastal Management, 33, S. 119–149.
- LICHT-EGGERT, K. u. K. GEE 2006: Akteure und Positionen sowie inhaltliche Stellungnahmen im Genehmigungsverfahren der BSH zu Offshore-Windparks. Ergebnisse der Stakeholder- und Dokumentenanalyse. Bereich Genehmigungsverfahren für Offshore-Windparks. Arbeitspapier I, Teilprojekt 3.2, Verbundprojekt Zukunft Küste – Coastal Futures.
- LICHT-EGGERT K, K. GEE, A. KANNEN, B. GRIMM u. S. FUCHS 2008: Addressing stakeholder perceptions and values in determining future options for the coast. In: KRISHNAMURTHY R.R. et al. (Hrsg): ICZM – The Global Challenge, Vol. 12. Research Publishing Services, India. Singapore, S. 241–262.
- MEIER, D. 2006: Die Nordseeküste: Geschichte einer Landschaft. Heide.
- MWWV 2007 (= Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein): Initiative Zukunft Meer. Broschüre. Kiel.
- NISSEN, R.N. 1986: Kleine Geschichte Dithmarschens. Heide.
- PESTKE, S. 2008: Offshore-Windfarmen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone. Im Zielkonflikt zwischen Klima- und Umweltschutz. Baden-Baden. (= Umweltrechtliche Studien, Bd. 37).
- REGIONALE PARTNERSCHAFT UTHLANDE E.V. 2005: Abschlussbericht Regionen Aktiv. Das Erreichte aufzeigen – den Steuerungsansatz bewerten. Teil 1: Den Steuerungsansatz bewerten. Wyk auf Föhr.

- RENN, O. 2005: Technikakzeptanz: Lehren und Rückschlüsse der Akzeptanzforschung für die Bewältigung des technischen Wandels. Technikfolgenabschätzung. In: Theorie und Praxis, 3, 14. Jg., S. 29–38.
- SCHMIDT-HÖHNE, F. 2006: Die Meere in uns. Eine psychologische Untersuchung über das Meer als Bedeutungsraum. Herbolzheim (= Münchner Studien zur Kultur- und Sozialpsychologie, 17).
- SELLE, K. 2000: Verständigungen über Planung und Kooperation. Dortmund (= Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Bd. 4).
- STATISTISCHES AMT FÜR HAMBURG UND SCHLESWIG-HOLSTEIN, 2006. Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2005/2006. Hamburg.
- VOGEL, M. 2005: Akzeptanz von Windparks in touristisch bedeutsamen Gemeinden der deutschen Nordseeküstenregion. Eine empirische Untersuchung, durchgeführt vom Studiengang Cruise Industry Management unter der Leitung von Prof. Dr. Michael Vogel. Hochschule Bremerhaven, Institut für Maritimen Tourismus. Bremerhaven.
- WERLEN, B. 1995: Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 1: Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum. Stuttgart. (= Erdkundliches Wissen, 116).
- WIESENTHAL, H. 1998: „Kooperative Verfahren“ versus innovative Konstellationen: Zur Komplexität politischer Verhandlungen unter dem Einfluß des Globalisierungsprozesses. Beitrag zur Tagung „Kooperative Politikverfahren“ des Instituts für Wirtschaft und Politik der Universität Witten/Herdecke vom 8.–10. Oktober 1998 in Witten. Berlin: Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.
- WILDERNESS ACT 1964 = Wilderness Act of September 3, 1964, P.L. 88–577, 78 Stat. 890 as amended; 16 U.S.C. 1131 (note), 1131–1136,
http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/wilderness_act.pdf