

Texte

27
06

ISSN
1862-4804

Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach Art. 14 EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit

**Umwelt
Bundes
Amt** 

Für Mensch und Umwelt

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDEMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 203 21 226
UBA-FB 000925



**Pilothafte Ermittlung und
Analyse von Zielgruppen für die
Information und Anhörung der
Öffentlichkeit nach Art. 14 EG
Wasserrahmenrichtlinie in einer
Flussgebietseinheit**

von

**Dipl.-Ing. Melanie Muro
Prof. Dr. Volkmar Hartje
Dr. Axel Klaphake
Dr. Waltina Scheumann**

Technische Universität Berlin

**Prof. Dr. Andreas Fisahn
Dr. Iris Ober
Kadriye Pile**

Universität Bielefeld

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter
<http://www.umweltbundesamt.de>
verfügbar.

Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet II 2.1
Dr. Harald Ginzky

Dessau, November 2006

Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktor-
sicherheit

Förderkennzeichen (UFOPLAN) 203 21 226

**Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhö-
rung nach Art. 14 der EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit**

Projektleitung

Prof. Dr. Volkmar Hartje

BearbeiterInnen

Dipl.-Ing. Melanie Muro

Prof. Dr. Andreas Fisahn

Prof. Dr. Volkmar Hartje

Iris Ober

Dr. Axel Klaphake

Kadriye Pile

Dr. Waltina Scheumann

Technische Universität Berlin

Institut für Landschaftsarchitektur und Umweltplanung

Fachgebiet Vergleichende Landschaftsökonomie

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

November 2006

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung nach Art. 14 der EG-Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Muro, Melanie Fisahn, Andreas Hartje, Volkmar Klaphake, Axel; Scheumann, Waltina; Ober, Iris; Pile, Kadriye	8. Abschlussdatum 15.10.2005	
	9. Veröffentlichungsdatum	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) FG Vergleichende Landschaftsökonomie, Technische Universität Berlin, Str. des 17. Juni 145, 10623 Berlin Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht, Rechtstheorie, Universität Bielefeld, Postfach 100131, 33501 Bielefeld	10. UFOPLAN-Nr. 203 21 226.	
	11. Seitenzahl:	
	12. Literaturangaben	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, 14191 Berlin	13. Tabellen und Diagramme	
	14. Abbildungen	
15. Zusätzliche Angaben		
16. Zusammenfassung Die EG Wasserrahmenrichtlinie fordert in Art. 14, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie der Öffentlichkeit die relevanten Informationen zur Erstellung der Bewirtschaftungspläne zur Verfügung stellen und ihr die Möglichkeit geben, zu den Dokumenten Stellung zu nehmen. Weiterhin fördern die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung aller an der Umsetzung der Richtlinie interessierten Stellen. In der Studie wird der Stand der Forschung zur Öffentlichkeitsbeteiligung zusammengefasst und die juristischen Anforderungen des Art. 14 an die Mitgliedstaaten und ihre Umsetzung in Deutschland, insbesondere hinsichtlich der aktiven Beteiligung der interessierten Stellen, geprüft. In einem internationalen Vergleich werden weitergehende Beteiligungsansätze in Großbritannien, den Niederlanden und Frankreich auf mögliche Übertragbarkeiten hin analysiert, bevor die Praxis der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung an internationalen Gewässern ausgewertet wird, um sie ebenfalls zur Weiterentwicklung an internationalen Gewässern, an denen Deutschland beteiligt ist, nutzen zu können. Abschließend wird eine Stakeholderanalyse an einem, die deutsch-niederländische Grenze überschreitenden Fluss, der Schwalm, erprobt und die Ergebnisse zusammengefasst.		
17. Schlagwörter EG-Wasserrahmenrichtlinie, Öffentlichkeitsbeteiligung, Stakeholderanalyse, internationale Flussgebiete, Umsetzung in Deutschland		
	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report UBA-FB	No. 2.	3.
4. Report Title Pilot Study in Identifying and Analysing Stakeholders for the Information and Consultation according to Art. 14 of the EU Water Framework Directive in a River Basin		
5. Author(s), Family Name(s), First Name(s) Muro, Melanie; Fisahn, Andreas; Hartje, Volkmar Klaphake, Axel; Scheumann, Waltina; Ober, Iris; Pile, Kadriye		8. Report Date Oct. 15th, 2005
6. Performing Organisation (Name, Address) Chair in Environmental and Land Economics, Berlin University of Technology, Str. des 17. Juni 145, 10623 Berlin Chair in Public Law, Environmental and Technology Law, University of Bielefeld, Postfach 100131, 33501 Bielefeld		9. Publication Date
		10. UFOPLAN-Ref. No. 203 21 226
7. Funding Agency (Name, Address) Umweltbundesamt (Federal Environmental Agency) Postfach 33 00 22, 14191 Berlin		11. No. of Pages
		12. No. of Reference
		13. No. of Tables, Diagrams
15. Supplementary Notes		14. No. of Figures
6. Abstract The EU Water Framework Directive requires in Art.14 that the member states make the relevant information for the river basin management plans available to the public and provide opportunities for comments and that the member states shall encourage the active involvement of all interested parties. The study analyses the state of research on the role and effectiveness of public participation, the legal requirements of Art.14 and its implementation in Germany, particularly the active involvement of all interested parties. Approaches to an active involvement of citizens and stakeholders in the United Kingdom, the Netherlands and France are analysed comparatively to judge the transferability. The international experience of public participation in transboundary waters is then summarised to be used for the development of active involvement in transboundary waters with a German share. Finally, the existing methods for the analysis of stakeholders are adopted to cases of transboundary waters and tested in a river basin, the Schwalm, at the Dutch-German border and a summary is provided.		
17. Keywords EU Water Framework Directive, public participation, stakeholder analysis, international river basin, implementation in Germany		
18. Price	19.	20.

1	Einführung	19
1.1	Problemstellung	20
1.2	Vorgehen und Aufbau des Berichts	23
2	Öffentlichkeitsbeteiligung – Stand der Forschung	26
2.1	Gründe und Funktionen	26
2.2	Stufen	28
2.3	Zielgruppen	31
2.4	Methoden	34
2.5	Kontext für Beteiligung	36
2.6	Öffentlichkeitsbeteiligung bei internationalen Gewässern	39
2.7	Zusammenfassung	42
3	Die Beteiligung nach der Wasserrahmenrichtlinie	44
3.1	Überblick über die zentralen Regelungen	44
3.2	Ziele der WRRL	46
3.3	Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung	47
3.3.1.	Sinn und Zweck im Text der WRRL	47
3.3.2.	Sinn und Zweck nach der Aarhus-Konvention	48
3.3.3.	Zielbestimmung im Leitfaden	51
3.3.4.	Zusammenfassung: Ziele der WRRL und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung	52
3.4	Öffentlichkeitsbeteiligung – an welchen Entscheidungen und Plänen	53
3.4.1.	Bestimmung der einzelnen Einzugsgebiete und deren Zuordnung zu Flussgebietseinheiten	53
3.4.1.1	Flussgebietseinheiten und Einzugsgebiete	53
3.4.1.2	Fragen der Verwaltungsorganisation	54
3.4.1.3	Beteiligung an der Festlegung der Flussgebietseinheiten	55

3.4.2. Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme	57
3.4.2.1 Bewirtschaftungsplan	57
3.4.2.2 Maßnahmenprogramme	59
3.4.3. Zusammenfassung: Beteiligung an der Aufstellung der Wasserbewirtschaftungspläne	62
3.5 Form und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung	63
3.5.1 .Explizite Vorgaben der Richtlinie	63
3.5.2. Begriff der Öffentlichkeit	68
3.5.3. Die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit	72
3.5.4. Die aktive Beteiligung interessierter Stellen	74
3.5.5. Zum Begriff der interessierten Stellen – Abgrenzung zur breiten Öffentlichkeit	75
3.5.6. Art und Umfang der aktiven Beteiligung	82
3.5.7. Information und Hintergrunddokumente	86
3.5.8. Schritte der Beteiligung	87
3.5.9. Ebenen der Beteiligung	89
3.5.10 Zusammenfassung: Form und Kreis der Beteiligung	90
3.6 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die aktive Beteiligung	91
3.6.1 . Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung	91
3.6.2. Statusbeschreibungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	92
3.6.2.1 Vorgelagerter Grundrechtsschutz	92
3.6.2.2 Der Kanon der Funktionsbeschreibungen	94
3.6.3. Beteiligung – das Modell hierarchischer Legitimation	95
3.6.3.1 Das Modell – in Kürze	95
3.6.3.2 Folgerungen für neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung	96
3.6.3.3 Durchbrechungen der Kette	98

3.6.4. Aktive Beteiligung und eine offene Konzeption der Demokratie	101
3.7 Zusammenfassung und Ergebnis	104
4 Konkretisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung	107
4.1 Konkretisierung der Beteiligungsformen	108
4.2 Differenzierung der Öffentlichkeit	111
4.3 Ergebnis.....	114
5 Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland.....	116
5.1 Organisation der wasserwirtschaftlichen Planung.....	116
5.2 Die rechtliche Umsetzung von Artikel 14.....	120
5.2.1. Darstellung und Bewertung der Umsetzung der nach der Wasserrah- menrichtlinie vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung in deutsches Recht	120
5.2.2. Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes.....	121
5.2.3. Änderungen der Landeswassergesetze	123
5.2.4. Zusammenfassung	134
5.3 Die Umsetzung von Artikel 14 in der wasserwirtschaftlichen Planungs- praxis	134
5.3.1. Öffentlichkeitsbeteiligung durch Beratungs- und Diskussionsforen	136
5.3.2. Kooperative Beteiligungsmodelle	138
5.3.2.1 Nordrhein-Westfalen.....	138
5.3.2.2 Schleswig-Holstein	139
5.4 Bereits erreichte Veränderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung und of- fene Fragen.....	141
6 Beteiligungsansätze in ausgewählten europäischen Staaten	148
6.1 Großbritannien	148
6.1.1. Organisation und Instrumente der wasserwirtschaftlichen Planung	149

6.1.2. Öffentlichkeitsbeteiligung – statutory vs. partnership approach.....	152
6.1.2.1 Formalisierte Beteiligungsverfahren	152
6.1.2.2 Partnerships und River Trusts	154
6.1.2.3 Entwicklungstendenzen.....	155
6.2 Niederlande	156
6.2.1. Organisation und Instrumente der Wasserwirtschaft	156
6.2.2. Implementierung der EU-Wasserrahmenrichtlinie	159
6.2.3. Beteiligung der Öffentlichkeit an wasserwirtschaftlichen Planungen	161
6.2.4. Beispiele für Öffentlichkeitsbeteiligung	164
6.2.4.1 Überschwemmungsgebiete des Rhein bei Rijnwaarden	164
6.2.4.2 Zielgruppenbeteiligung in der Region IJsselmeer, Rheineinzugs- gebiet.....	166
6.3 Frankreich.....	167
6.3.1. Organisation und Instrumente der Flussgebietsplanung.....	167
6.3.1.1 Organisationen und ihre Kompetenzen	167
6.3.1.2 Instrumente der Flussgebietsplanung	169
6.3.2. Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Flussgebietsplanung	172
6.3.2.1 Zentralstaatliche Ebene.....	173
6.3.2.2 Ebene der Flusseinzugsgebiete – SDAGE-Pläne	174
6.3.2.3 Ebene der Teileinzugsgebiete – SAGE-Pläne.....	176
6.3.3. Charakterisierung und Tendenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	179
6.4 Zusammenfassung und Einschätzung der Übertragbarkeit	179
7 Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Flussgebieten	183
7.1 Die Beteiligung der Öffentlichkeit in internationalen Flussgebieten: gegenwärtige Ausgangslage	185

7.2 Die Partizipationsstrategie der internationalen Flussgebietseinheit Donau	189
7.2.1.Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....	189
7.2.2.Die Partizipationsstrategie der IKSD.....	191
7.3 Einbindung der regionalen und lokalen Öffentlichkeit am Peipsi See	193
7.3.1.Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....	193
7.3.2.Erprobung von Fokusgruppen und Citizen Juries	195
7.4 Ansätze und Beispiele aus Nordamerika	196
7.4.1.Die Kooperation zwischen den USA und Kanada.....	196
7.4.1.1 Vertragliche und organisatorische Grundlagen der Kooperation.....	197
7.4.1.2 Die Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	205
7.4.2.Die Kooperation zwischen den USA und Mexiko.....	211
7.4.2.1 Die vertraglichen und organisatorischen Grundlagen	212
7.4.2.2 Die Rolle und Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung	216
7.5 Einschätzung der nordamerikanischen Erfahrungen	221
8 Zusammenfassung und Fazit der internationalen Erfahrungen	222
9 Zielgruppenermittlung zur Vorbereitung einer aktiven Beteiligung	228
9.1 Methodische Grundlagen und praktische Erfahrungen	229
9.1.1.Der Stand der Methodik der Stakeholderanalyse	229
9.1.2.Zielgruppenermittlung in der Praxis	231
9.1.3.Schlussfolgerungen.....	236
9.2 Methodenvorschlag zur Zielgruppenermittlung für die aktive Beteiligung	237
9.2.1.Anforderungen an eine Methode zur Zielgruppenermittlung.....	237
9.2.2.Workshops zur Zielgruppenermittlung und -analyse.....	238
9.2.3.Zielgruppenermittlung in grenzüberschreitenden Flussgebieten	242
9.2.4.Zielgruppen in drei Schritten ermitteln	243

9.2.5. Verwendung der Ergebnisse – Die Öffentlichkeitsbeteiligung organisieren	248
10 Der Praxistest im grenzüberschreitenden Flussgebiet Schwalm.....	250
10.1 Gebietsbeschreibung	250
10.1.1 Morphologie und Abfluss	251
10.1.2 Entnahmen, Einleitungen, Wasserqualität.....	253
10.1.3 Besiedlung und Landnutzung	253
10.2 Verwaltungen und Zuständigkeiten	255
10.2.1 Organisation der Bewirtschaftungsplanung	255
10.2.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit	256
10.2.3 Bisherige Öffentlichkeitsbeteiligung.....	258
10.3 Zielgruppenermittlung im Flussgebiet Schwalm	258
10.3.1 Zusammenstellung der Workshopteilnehmer	259
10.3.2 Zielgruppenermittlung und –analyse	260
10.3.3 Zwischenergebnis.....	272
10.3.4 Verfeinerung der Zielgruppenermittlung und -analyse	273
10.4 Ergebnis und Schlussfolgerungen.....	278
11 Zusammenfassung.....	280
11.1 Juristische Anforderungen der Richtlinie	280
11.2 Analyse der verbleibenden Gestaltungsspielräume.....	282
11.3 Bestandsaufnahme der Gesetzgebung und der Praxis der deutschen Bundesländer	287
11.4 Erfahrungen in europäischen Nachbarländern.....	291
11.5 Erfahrungen bei grenzüberschreitenden Gewässern.....	294
11.6 Kernelemente eines rationalen Ansatzes der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung	296

11.7 Fallstudie Schwalm zur Anwendung einer grenzüberschreitenden Stakeholderanalyse	298
11.8. Perspektiven für die Weiterentwicklung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der WRRL	300
12 Summary	303
12.1 Legal requirements of the directive	303
12.3 Inventory of law and practice of the German Laender	310
12.4 Experience in neighbouring European countries	312
12.5 Experience with public participation on transboundary waters	314
12.6 Central elements of a rational approach of a public participation strategy	317
12.7. Transboundary Stakeholder Analysis: Case Study Schwalm	319
12.8 Perspectives for the further development of active involvement in the context of the WFD	320
13 Quellen	323
14 Anhang	346
14.1 Vereinbarungen zur internationalen Koordinierung der WRRL	346

Tabellen

Tabelle 1: Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	27
Tabelle 2: Partizipationsziele aus unterschiedlichen Perspektiven	30
Tabelle 3: Capacity Building – warum, was und wie für wen	33
Tabelle 4: Gegenstand der Entscheidung	36
Tabelle 5: Merkmale "guter" Partizipationsprozesse	38
Tabelle 6: Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung	109
Tabelle 7: Mögliche betroffene Handlungsfelder und interessierte Stellen im Flussgebietsmanagement	112
Tabelle 8: Die Koordinationspraxis in Deutschland	119
Tabelle 9: Beteiligungsansätze in den Ländern	135
Tabelle 10: Integration der Öffentlichkeitsbeteiligung in das Koordinationsmodell	144
Tabelle 11: Aktive Beteiligung in der Wasserrahmenrichtlinie	146
Tabelle 12: Wassermanagementpläne in England und Wales sowie m.E. in Schottland	151
Tabelle 13: Ebenen und Instrumente der Wasserwirtschaftsplanung in den Niederlanden	157
Tabelle 14: Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit in den Niederlanden	162
Tabelle 15: Beteiligung der Öffentlichkeit im Wassermanagement	163
Tabelle 16: Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit in internationalen Flussgebietskommissionen	186
Tabelle 17: Grenzüberschreitende Bearbeitungs- bzw. Koordinierungsräume in Deutschland	188
Tabelle 18: Erste Stakeholderkategorisierung für die Flussgebietseinheit Donau	192

Tabelle 19: Grenzüberschreitendes Gewässermanagement und Öffentlichkeitsbeteiligung an der US-kanadischen Grenze	198
Tabelle 20: Übersicht zum grenzüberschreitenden Gewässermanagement und zur Öffentlichkeitsbeteiligung an der US-mexikanischen Grenze ..	217
Tabelle 21: Beteiligungsmuster beim Auseinanderfallen von administrativen und hydrologischen Einheiten	224
Tabelle 22: Hauptgruppen im IABÖ Konzept im Pilotprojekt Elz-Dreisam.....	232
Tabelle 23: Beispiel der Stakeholderkategorisierung	233
Tabelle 24: Stakeholderkategorien der Stakeholderanalyse Donau.....	235
Tabelle 25: Handlungsfelder und mögliche Zielgruppen.....	243
Tabelle 26: Merkmale zur Beschreibung der Stakeholder	245
Tabelle 27: Partizipationsplan	247
Tabelle 28: Formular zur Erfassung von Zielgruppen.....	248
Tabelle 29: Methoden / Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung	249
Tabelle 30: Landnutzung im Einzugsgebiet Schwalm	254
Tabelle 31: Ablauf der Zielgruppenermittlung und -analyse	259
Tabelle 32: Teilnehmer am Workshop zur Zielgruppenermittlung im Flussgebiet Schwalm.....	260
Tabelle 33: Handlungsfelder und Akteursgruppen im Flussgebietsmanagement	261
Tabelle 34: Merkmale zur Beschreibung der Zielgruppen	262
Tabelle 35: Zielgruppen und ihre Abkürzungen	263
Tabelle 36: Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm und deren Stärken und Schwächen.....	264
Tabelle 37: Teilnehmer am 2. Workshop zur Zielgruppenermittlung im Flussgebiet Schwalm.....	274
Tabelle 38: Beteiligungsintensitäten für die Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm	276

Tabelle 39: Gruppen von interessierten Stellen und ihre Beteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung.....	285
Tabelle 40: Beteiligungsmuster nach dem Koordinierungsmodell	286
Tabelle 41: Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung	287
Tabelle 42: Umsetzung der Regelungen zur Förderung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL in den Bundesländern	288
Tabelle 43: Ansätze zur aktiven Beteiligung in den Ländern	290
Tabelle 44: Beteiligungsmuster bei grenzüberschreitenden Flussgebieten	296
Table 45: Groups of interested parties and their role in water resource planning	308
Table 46: Coordination and public participation with divergent administrative and hydrological units	309
Table 47: Methods of public participation according to level of intensity	310
Table 48: Public participation structure in transboundary river basins.....	317
Tabelle 49: Internationale Koordinierung der WRRL	346

Abbildungen

Abbildung 1: Ladder of Participation.....	29
Abbildung 2: Partizipationsstufen und -methoden	35
Abbildung 3: Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess der WRRL.....	107
Abbildung 4: Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	109
Abbildung 5: Barrieren der grenzüberschreitenden Flussgebietsplanung	111
Abbildung 6: Typische Akteursgruppen im Flussgebietsmanagement.....	113
Abbildung 7: Organisation der Umsetzung der WRRL in NRW	139
Abbildung 8: Beteiligungsstufen in Deutschland.....	142
Abbildung 9: Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre Stufen	246
Abbildung 10: Organisationsstruktur für die Bewirtschaftungsplanung Schwalm	256
Abbildung 11: Fragenkatalog zur Auswahl der Beteiligungsstufen	263
Abbildung 12: Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess der WRRL.....	282
Abbildung 13: Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	284
Figure 14: Approaches to public participation in the planning process of the WFD	305
Figure 15: Level of public participation.....	307

Boxen

Box 1: Anforderungen an die Methode zur Zielgruppenermittlung und -analyse	238
Box 2: Checkliste zur Identifikation von Zielgruppen.....	244
Box 3: Checkliste zur Festlegung spezifischer Beteiligungsziele	247
Box 4: Fragekatalog Festlegung des Beteiligungsziels.....	274

Karten

Karte 1: Flussgebietseinheiten und Koordinierungsräume in Deutschland..... 118

Karte 2: Bearbeitungsgebiete in Schleswig-Holstein..... 140

Karte 3: Flussgebietseinheiten und Bearbeitungsgebiete in NRW..... 251

Karte 4: Das Teileinzugsgebiet Schwalm 252

Abkürzungsverzeichnis

ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ATV-DVWK	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BWK	Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Kulturbau
CAMS	Catchment Abstraction Management Strategy
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DRP	Danube Regional Programme
EA	Environment Agency for England and Wales
FA	Forstamt
GEF	Global Environmental Facility
HFL	Hengelsport Federatie Limburg
IHK	Industrie und Handelskammer
IIED	International Institute for Environment and Development
IKSD	Internationale Kommission zum Schutz der Donau
IKSE	Internationale Kommission zum Schutz der Elbe
IKSM	Internationale Kommission zum Schutz der Maas
IKSO	Internationale Kommission zum Schutz der Oder
IKSR	Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
K.v.K	Kamer van Koophandel
LEAP	Local Environment Agency Plan

LLTB	Limburgse Land en Tuinbouw Bond
LNV	(Ministerie van) Landbouw Natuur Voedselkwaliteit
MSN	Naturpark Maas-Schwalm-Nette
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NGO	Non-governmental organisation
NME	Centrum voor Natuur en MilieuEducatie
NRA	National Rivers Authority
NRW	Nordrhein-Westfalen
ODA	Overseas Development Administration
PNDGW	Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie
RP	Rheinische Post
RWE	Rheinisch Westfälische Elektrizitätswerke
RWS	Rijkswaterstaat
SAP	Strategic Action Plan
SBB	Staatsbosbeheer
SEPA	Scottish Environmental Protection Agency
SIP	Strategic Action Plan Implementation Program
SLL	Stichting Limburgs Landschap
StoWa	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
SUP Richtlinie	Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
UNDP	United Nations Development Program
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
VVV	Niederländisches Fremdenverkehrsbüro/Touristeninformation
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WBV	Waldbauernverband

WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WML	Waterleidingmaatschappij Limburg
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie, Richtlinie 2000/60EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

1 Einführung

Wie kaum eine andere Ressource zeichnet sich Wasser durch eine Vielfalt an Nutzungsmöglichkeiten und Funktionen aus. Sie erfüllt Lebensraum- und Regelungsfunktionen, wird als Lebensmittel, Rohstoff sowie Transportmittel genutzt und erfüllt hygienische, ästhetische und religiöse Ansprüche. Diese einzelnen Funktionen schließen sich teilweise aus, teilweise ergänzen sie sich (WBGU 1997, 308).

Im Zuge der Gewässerbewirtschaftung sind diese unterschiedlichen Ansprüche in Einklang zu bringen, um eine ausgewogene dauerhafte Entwicklung für Mensch und Umwelt zu gewährleisten. Die Herausforderung liegt darin, Managementkonzepte zu finden, die die Zusammenhänge zwischen aquatischen und terrestrischen Ökosystemen sowie die vielfältigen Nutzungen durch den Menschen beachten (Moss 2001).

Ein Ansatz, der seit der Dubliner Wasserkonferenz von 1992 und der UN Konferenz über Umwelt und Entwicklung im gleichen Jahr international als Leitbild akzeptiert wird, ist das integrierte Flusseinzugsgebietsmanagement (vgl. Hartje 2002; Moss 2001). Kernelemente dieses Konzepts sind das Einzugsgebiet als Bezugsraum, die integrierte Betrachtung von Oberflächen- und Grundwasser sowie Gewässerqualität und -quantität, Berücksichtigung der Land-Wasser-Zusammenhänge, sozialer und ökonomischer Ansprüche sowie der rechtlichen, politischen und administrativen Rahmenbedingungen (Mostert 1999).

Ein zentrales Element in der Diskussion um integriertes Flussgebietsmanagement ist die Einbindung der Öffentlichkeit. Die hohe Komplexität der Problemlage im Flussgebietsmanagement bedarf einer intensiven Einbindung der Öffentlichkeit. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung sind mit einer Vielzahl von divergierenden Zielen und Interessen konfrontiert, die in unterschiedlicher Weise von den Planungsentscheidungen negativ oder positiv beeinflusst werden. Praktikable und umsetzbare Bewirtschaftungsstrategien bedürfen daher der Einbindung zentraler Anspruchsgruppen.

Misserfolge traditioneller Managementkonzepte und technischer Lösungen, bspw. im Hochwasserschutz haben das Vertrauen in die verantwortlichen Behörden verringert. Neue Probleme wie die Klimaveränderung, deren Einfluss auf das Wasserdargebot mit drastischen Maßnahmen im Gewässermanagement verbunden sein könnte, erfordern eine verbesserte Kommunikation mit der Öffentlichkeit und eine Einbindung in Entscheidungsprozesse, um die Bedürfnisse besser einschätzen zu können, die Gesell-

schaft zu sensibilisieren und akzeptable Lösungen zu entwickeln (Kerkhof und Huitema 2003). Laut van Ast und Boot (2003, 557) ist diese Diskussion Teil einer Entwicklung hin zu einem neuen globalen Paradigma im Wassermanagement, das von ihnen als „interactive management“ bezeichnet wird.

Mit der Einführung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, kurz Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), wird europaweit ein integriertes Gewässermanagement etabliert.

Ziel der WRRL ist der Schutz und die qualitative Verbesserung bzw. Vermeidung einer Zustandsverschlechterung aquatischer Ökosysteme, um die Wasserversorgung in ausreichender Menge und Güte dauerhaft zu sichern. Gewässer sind in ihrer Gesamtheit von der Quelle bis zur Mündung zu bewirtschaften. Flächendeckende Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme sind unter weitgehender Beteiligung der Öffentlichkeit aufzustellen, für die die WRRL die Auswahl der kosteneffizientesten Maßnahmenkombinationen verlangt.

In der Richtlinie wird festgestellt:

„Der Erfolg der vorliegenden Richtlinie hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Genauso wichtig sind jedoch Informationen, Konsultationen und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“ (Erwägungsgrund 13 der Präambel WRRL).

1.1 Problemstellung

Im integrierten Flussgebietsmanagement gemäß der WRRL werden eine Vielzahl an Akteuren, Interessen und Nutzungsansprüchen aufeinander treffen und Konflikte unterschiedlicher Art verursachen. Maßnahmen können zu einer unausgewogenen Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den Anspruchsgruppen führen. Das bedeutet, die Flussgebietsplanung ist nicht nur ein technisch-planerischer, sondern auch ein politischer Entscheidungsprozess (vgl. Dehnhardt 2003; Moss 2003). Die Wasserrahmenrichtlinie versucht diesem Problem zu begegnen, indem partizipativen Elementen ein hoher Stellenwert in der Planung eingeräumt wird.

Die zentrale Vorschrift für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der WRRL ist Art. 14. Art. 14 fordert die Mitgliedstaaten auf, die Information und Anhörung der Öffentlichkeit zu gewährleisten sowie die aktive Beteiligung bei der Erarbeitung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne zu fördern.

Der Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie (EU Commission 2003), der im Rahmen der „Common Implementation Strategy“ erarbeitet und von den Wasserdirektoren verabschiedet wurde, hebt an mehreren Stellen hervor, dass aktive Beteiligung nicht dasselbe ist wie Anhörung. Bei der Anhörung reagiert die Öffentlichkeit auf bereits entwickelte Pläne und Maßnahmen der Behörden. Durch aktive Beteiligung können Interessierte am Planungsprozess mitwirken und diesen beeinflussen. Das bedeutet, die Anhörung soll weniger intensiv als eine aktive Beteiligung sein.

Laut Geiler (2001) knüpft sich an Art. 14 die Hoffnung, dass damit „der Dialog orientierte Einbezug einer breiten Bevölkerung bereits in der Planungs- und Entwurfsphase einer vorgesehenen Gewässerbewirtschaftung“ verfolgt wird. Bisher wurde die Öffentlichkeit in Deutschland meist mit fertigen Planungen konfrontiert, soweit sie überhaupt entsprechend erstellt wurden, und deshalb wurden zumeist nur wasserwirtschaftliche Genehmigungen bekannt gemacht. Eine Konsultation oder Information bereits im Vorfeld von Genehmigungen findet selten statt.

Es besteht eine große Bandbreite an Vorgehensweisen, die eine aktive Beteiligung gewährleisten können. Die Wasserrahmenrichtlinie gibt hier nichts vor, sie fordert nur, dass die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit gefördert werden soll. Im Einzelnen wird zu überlegen sein, welche Teile der Öffentlichkeit wann und in welcher Form einzubinden sind. Die aktive Beteiligung muss aufgrund ihres intensiven Beteiligungsansatzes naturgemäß selektiv sein; der Zugang zu Hintergrundinformationen und Anhörung zum Bewirtschaftungsplan stehen Jedermann offen.

Eine zusätzliche Schwierigkeit bereitet die Frage nach der Beteiligung in internationalen Flussgebietseinheiten. Ist eine Beteiligung in diesem Zusammenhang sinnvoll und wie kann die Beteiligung hier organisiert werden?

Für die deutschen Behörden bedeutet dies, parallel zum Planungsprozess mehrstufige Partizipationsverfahren zu konzipieren, die die abgestuften Beteiligungsziele und -formen der WRRL aufgreifen. Erhöhte Anforderungen entstehen möglicherweise

durch einen zusätzlichen Koordinierungsbedarf in grenzüberschreitenden Flussgebieten.

In seiner Breite und Beteiligungsintensität ist dieser Partizipationsansatz weitgehend neu für die wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland. Da in der Vergangenheit in Deutschland kaum wasserwirtschaftliche Pläne erarbeitet wurden, waren die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit gering. In der Regel wurde die Öffentlichkeit im Rahmen der nach geordneten Erlaubnis- und Bewilligungsverfahren oder durch Projekt bezogene Planfeststellungen und UVP-Verfahren entsprechend der landesrechtlichen Regelungen informiert und konsultiert. Frühzeitigere Beteiligungsmöglichkeiten im Verfahren waren nur wenigen Akteuren vorbehalten, wie den betroffenen Behörden, Trägern öffentlicher Belange, Planungsverbänden, Kreisen und Kommunen sowie in ihren Belangen berührte Gruppen und Verbänden. Sie wurden meist im Vorfeld der Veröffentlichung über die Planung informiert und um Stellungnahme gebeten. Bei informellen Planungen stellte sich die Situation etwas anders dar: Beispielsweise wurde im Zuge der Erarbeitung von Gewässerauenprogrammen in Nordrhein-Westfalen oder ökologischen Entwicklungskonzepten in Niedersachsen sowohl die organisierte als auch die breite, interessierte Öffentlichkeit im Rahmen von Veranstaltungen informiert und gehört (Muro 2002).

Die Herausforderung für die mit der Umsetzung betrauten Behörden liegt nun darin, neben der Information und Anhörung der breiten Öffentlichkeit, die interessierten Stellen darüber hinausgehend aktiv zu beteiligen. Die Öffentlichkeit erhält dadurch nicht nur mehr Einfluss im Planungsprozess, auch der Kreis der involvierten Interessen wird größer. Durch die integrierte Gewässerbewirtschaftung sind stärker als bisher die vielfältigen Nutzungen und Interessen in einem Flussgebiet zu berücksichtigen; neue Anspruchsgruppen innerhalb und außerhalb der Wasserwirtschaft werden in ihren Belangen berührt und sind daher in die Planung einzubinden.

Die deutschen Behörden sind gefordert, praktikable Modelle für die aktive Beteiligung in nationalen und grenzüberschreitenden Flussgebieten zu konzipieren und etablieren und die interessierten Stellen als Zielgruppen dieser Beteiligung zu definieren.

Der Kreis der zu beteiligenden Öffentlichkeit wird sich von Fall zu Fall unterscheiden, weil in jedem Einzelfall in verschiedenem Maße die Interessen Privater, der Industrie oder die Interessen von Naturschutz- und Umweltverbänden betroffen sein werden. In

Abhängigkeit von der im Einzelfall zu treffenden Entscheidung, die zum Beispiel durch den Umfang der zu beteiligenden Öffentlichkeit oder den betroffenen räumlichen Bereich geprägt wird, können jeweils unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. Runder Tisch, Beirat) geeignet sein.

Ziel dieses Vorhabens ist es, die Behörden bei der Planung und Durchführung von nationalen und grenzüberschreitenden Partizipationsprozessen zu unterstützen. Im Einzelnen werden die rechtlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung analysiert und für die Praxis konkretisiert. Die bisherige Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland wird untersucht und bewertet, und ggf. weitere Anpassungserfordernisse identifiziert. Die Analyse der Beteiligungserfahrungen anderer Länder soll weitere Hinweise auf mögliche Modelle der Beteiligung sowohl in nationalen als auch grenzüberschreitenden Flussgebieten liefern. Um darüber hinaus die Behörden bei der Vorbereitung der aktiven Beteiligung zu unterstützen, wird eine Methode zur Zielgruppenermittlung und -analyse für die Identifikation der interessierten Stellen entwickelt und erprobt. Diese Methode wird den Behörden in Form eines Handbuchs zur Verfügung gestellt.

1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Bisher wurde die Öffentlichkeit in der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland nur sehr begrenzt im Rahmen von formellen Verfahren beteiligt. Die neuen Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie fordern eine intensive Beteiligung, lassen die genaue Ausgestaltung jedoch offen. Die Entwicklung von Planungsprozessen, die über die bestehenden Erfahrungen und die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland deutlich hinausgehen, liegt demnach in den Händen der Behörden.

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Begriff, der in unterschiedlicher Art und Weise definiert werden kann, eine Vielzahl an Formen und Verfahren umfasst. Um die Grundbegriffe und Konzepte hinter diesem Instrument zu klären, werden in Kapitel 2 die wichtigsten Erkenntnisse der Forschung dargestellt. Kapitel 3 analysiert die rechtlichen Anforderungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung der WRRL. Im Anschluss werden diese vor dem Hintergrund der Partizipationsforschung für die Praxis konkretisiert. Auf welcher Ebene der Beteiligungsleiter ordnen sich die Ansätze der WRRL ein und welche Methoden kommen für eine Umsetzung in Frage? Können die interessier-

ten Stellen für den Kontext der wasserwirtschaftlichen Planung weiter differenziert werden?

In Kapitel 5 werden die organisatorische Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und die damit einhergehenden organisatorischen Anpassungen im Rahmen der bestehenden, unveränderten Länderzuständigkeiten der Wasserwirtschaft in Deutschland dargestellt. Es folgt ein Überblick über die Beteiligungsansätze der Bundesländer und es werden einzelne Modelle vorgestellt. Im Anschluss wird diskutiert, ob weitere Anpassungserfordernisse hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen.

Andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Großbritannien und die Niederlande können bereits auf eine längere Tradition der Öffentlichkeitsbeteiligung im Wassermanagement zurückschauen. Vor dem Hintergrund der nationalen Rahmenbedingungen werden in Kapitel 6 die Beteiligungsmodelle zunächst analysiert. Untersucht wird der Planungskontext, also an welchen Planungen oder Entscheidungen die Öffentlichkeit beteiligt wird, in welcher Intensität und zu welchem Zeitpunkt. Involvierte Akteure und Methoden werden ebenfalls identifiziert. Im Anschluss werden die Modelle vor dem Hintergrund der Anforderungen der WRRL beleuchtet; die Möglichkeit einer Übertragbarkeit in die deutsche Praxis wird diskutiert.

Um die grenzüberschreitende Beteiligung weiterzuentwickeln, werden in Kapitel 7 Erfahrungen aus der Zusammenarbeit zwischen den USA und Mexiko bzw. Kanada untersucht. Die Analyse der bestehenden Ansätze sowohl in Europa als auch in den USA soll Aufschluss über mögliche Modelle der grenzüberschreitenden Beteiligung geben und über den Umgang mit sprachlichen, kulturellen und administrativen Unterschieden. Es wird diskutiert, welche Modelle übertragbar sind und unter welchen Rahmenbedingungen. In Kapitel 8 werden die internationalen Erfahrungen aus dem Ländervergleich und aus der grenzüberschreitenden Beteiligung zusammengefasst und zu Kernelementen einer rationalen Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung verdichtet.

Die Identifikation der Zielgruppen ist integraler Bestandteil der Konzeptentwicklung bzw. der Partizipationsplanung und ist ein erster Schritt auf dem Weg zur aktiven Beteiligung der interessierten Stellen. Um eine praktikable Methode für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Flussgebietsmanagement zu entwickeln, werden in Kapitel 9 Ansätze und praktische Erfahrungen zur Ermittlung von Zielgruppenermittlung untersucht. Die Methode zur Ermittlung und Analyse von Zielgruppen als Grundlage der Öffentlichkeitsbe-

teilung im Flussgebietsmanagement wird in der Praxis getestet werden. Ziel dieser Erprobung ist es, die Struktur, Verfahrensschritte und Praktikabilität der Methode zu überprüfen. Der Praxistest im deutsch-niederländischen Flussgebiet Schwalm ist in Kapitel 10 dargestellt. Den Abschluss bilden eine deutsche und englische Zusammenfassung (Kapitel 11 und 12).

2 Öffentlichkeitsbeteiligung – Stand der Forschung

Beteiligung ist ein Begriff, der sehr unterschiedlich interpretiert werden kann. In der Regel versteht man unter Beteiligung oder Partizipation die Teilnahme oder Teilhabe an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen (Fürst/Scholles/Sinnig 2001,1). Die Definition von Partizipation und damit der beteiligten Öffentlichkeit, Stufen und Formen der Beteiligung hängen im Wesentlichen von ihrem gesellschaftlichen Zusammenhang, den institutionellen Rahmenbedingungen, Traditionen und dem Planungskontext ab. Partizipation wird daher als „container“ Konzept“ oder auch „portemanteau“ Konzept (Nelson/Wright 1995, zit. in Finger-Stich/Finger 2003, 1) bezeichnet.

Die folgenden Kapitel bieten eine Einführung in den Diskussionsstand der Partizipationsforschung.

2.1 Gründe und Funktionen

Die Diskussion um Sinn und Zweck von Öffentlichkeitsbeteiligung ist geprägt von der Kritik an herkömmlichen politischen Entscheidungs- und Regulierungssystemen. Viele Autoren verweisen auf die Legitimationskrise des Staates und das Versagen der traditionellen Entscheidungsverfahren (vgl. Fietkau/Weidner 1998; vgl. Zilleßen 1998; vgl. Beierle 1998; vgl. Claus/Wiedemann 1994).

Laut Beierle (2000, 1) impliziert die Forderung nach mehr Öffentlichkeitsbeteiligung die Erkenntnis, dass Planungen und Entscheidungen nicht nur wissenschaftlicher sondern auch politischer Art sind. Das bedeutet, dass planerische Entscheidungen nicht alleine auf wissenschaftlicher, sondern auch auf gesellschaftlicher und politischer Ebene gelöst werden müssen. Ein zentrales Dilemma der Planung liegt darin, dass zur Bewertung von Planungsvorhaben und Entscheidungen Sachkenntnis alleine nicht genügt, um legitime und akzeptierte Lösungen zu finden (Renn/Oppermann 2000, 259).

Beierle (1998, 3) identifiziert folgende Missstände staatlicher Regulierungssysteme:

- fehlendes Wissen bzw. Fehlinformation der Öffentlichkeit im Umweltbereich,
- die Werte und Präferenzen der Öffentlichkeit werden von Seiten der Entscheidungsträger nicht ausreichend berücksichtigt,
- die Möglichkeit für Korrekturen oder innovative Lösungen werden kaum genutzt,

- fehlendes Vertrauen und Akzeptanz gegenüber staatlichen Entscheidungen und Entscheidungsträgern.

Durch eine Mitwirkung der Öffentlichkeit sollen diese Defizite beseitigt werden. Daraus ergeben sich die verschiedenen erwarteten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung:

Tabelle 1: Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Informationsfunktion
Nicht nur die Öffentlichkeit erhält Information über ein Vorhaben, sondern auch Verwaltung sowie Planer können von Erfahrungen und regionalem Wissen der Beteiligten profitieren.
Kontrollfunktion
Transparenz und Öffentlichkeit der Verfahren steigern die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Kontrolle behördlicher Tätigkeit.
Rechtsschutzfunktion
Verbesserung der subjektiv-rechtlichen Position der Verfahrensbeteiligten (einschließlich des Betreibers) durch eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes in Verwaltungsverfahren; individuelle Grundrechte werden geschützt.
Rationalisierungsfunktion
Durch die Einbeziehung zusätzlicher Perspektiven und regionalen Wissens werden rationale und auf Wissen basierte Entscheidungen getroffen.
Integrationsfunktion
Die Zusammenarbeit zwischen interessierter Öffentlichkeit, Gemeinden und behördlichen Entscheidungsträgern in Planungs- und Entscheidungsprozessen fördert Loyalität, Vertrauen und gegenseitigen Respekt. Dem gegenüber steht in diesem Zusammenhang der Aspekt der Disziplinierung, d.h. Beteiligungsrechte bedeuten gleichzeitig Beteiligungslasten.
Legitimationsfunktion
Partizipatorische Verfahren reflektieren ein breites Spektrum an Meinungen und Interessen. Sie fördern die Akzeptanz für behördliche Entscheidungen und erhöhen die Legitimität.
Konfliktlösung
Die Einbindung unterschiedlicher Interessen und Werte im Planungsprozess ermöglicht die Lösung von Konflikten.
Effektivierungsfunktion
Eine gesteigerte Akzeptanz und Legitimität gegenüber Entscheidungen, Planungen und der Behörde lassen eine größere Effektivität von geplanten Maßnahmen und ihrer Umsetzung erwarten.

Bürgerbeteiligung ist aus der Sicht der Verwaltung und der Politik erwünscht, auch wenn, wie bereits erwähnt, erhebliche Vorbehalte gegenüber einer Ausdehnung der Mitwirkungsrechte der Öffentlichkeit bestehen (Renn, Oppermann 2000, 258).

Als Defizite der Bürgerbeteiligung werden u.a. genannt:

- Persönliche Interessen der Bürger überwiegen in der Argumentation.
- Nur die organisierte, fachlich spezialisierte Öffentlichkeit ist für die frühzeitige Mitwirkung bei der Planung zu motivieren.
- Interessengruppen vertreten häufig unterschiedliche Standpunkte und treten nur im Widerstand gegen ein Projekt gemeinsam auf.
- Verwaltung und Experten trauen den Bürgern die Lösung komplexer Planungsaufgaben nicht zu.

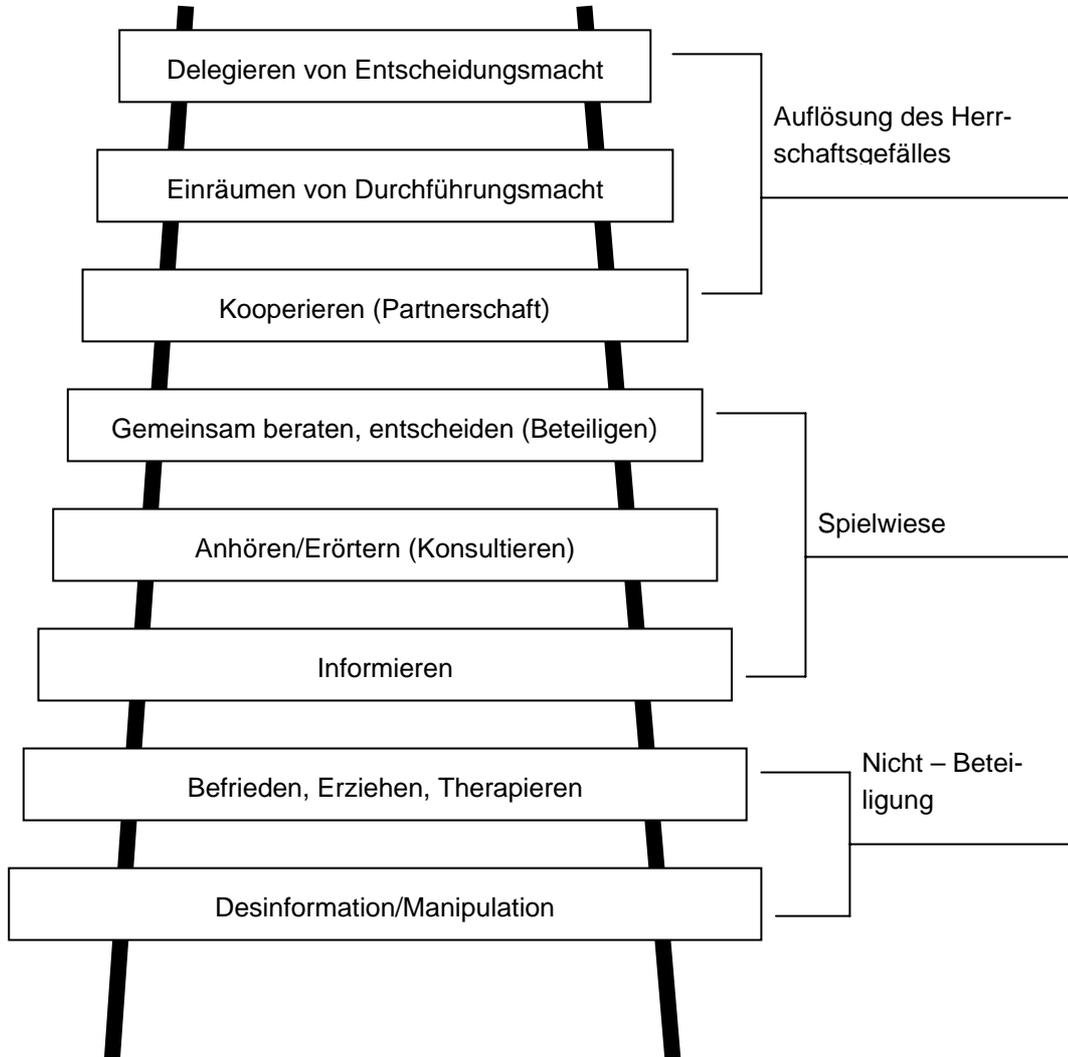
Auf der anderen Seite erfordern die zunehmende Globalisierung der Umweltprobleme und somit die steigende Bedeutung lokaler Handlungs- und Politikfelder größere Bemühungen zur Einbindung der Bevölkerung. Hinzu kommt der Umstand, dass die Handlungsspielräume des „schlanken Staates“ aufgrund leerer Kassen immer begrenzter werden und somit die behördlichen Entscheidungsträger auf eine aktive Mitwirkung und Selbstorganisation der Bürger angewiesen sind (Renn, Oppermann 2000, 259).

2.2 Stufen

Die Möglichkeit der Einflussnahme kann unterschiedlich intensiv sein und kann in Form von Information der Öffentlichkeit bis hin zur aktiven Teilnahme am Entscheidungsprozess stattfinden. Arnstein (1969) prägte für diese unterschiedlichen Stufen der Beteiligung den Begriff „ladder of participation“ (vgl. Abb. 1).

Arnstein (ebd.) teilt die Sprossen der Leiter in drei Stufen ein, die von Nichtbeteiligung über Spielwiese bis hin zur Auflösung des Herrschaftsgefälles reichen.

Abbildung 1: Ladder of Participation



Quelle: Arnstein 1969, 177; verändert.

Diese Einteilung der Partizipationsstufen wird von vielen Autoren auf fünf Beteiligungsstufen komprimiert: Informieren, Konsultieren, Beteiligen, Kooperieren und Delegieren (vgl. Creighton 1999). Die unterschiedlichen Beteiligungsintensitäten dienen der Erfüllung unterschiedlicher Partizipationsziele, die sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die verantwortlichen Behörden mit bestimmten Erwartungen an die Mitwirkungsmöglichkeiten verknüpft sind:

Tabelle 2: Partizipationsziele aus unterschiedlichen Perspektiven

Informieren	Konsultieren	Beteiligen	Kooperieren	Delegieren
Die Öffentlichkeit wird (aktiv) über Pläne und Aktivitäten informiert.	Die Öffentlichkeit wird gehört und kann ihre Perspektive deutlich machen.	Durch die Beteiligung kann die Öffentlichkeit beraten und selbst Informationen zur Verfügung stellen.	Die Öffentlichkeit als „Partner“ kann verhandeln und Konsensentscheidungen herbeiführen.	Die Öffentlichkeit erhält (teilweise) Entscheidungsbefugnis.
Ziele der Öffentlichkeit				
Über Planungen und Vorhaben informiert werden, um über das weitere Interesse an einer Beteiligung entscheiden zu können.	Eigene Perspektiven einbringen und auf Betroffenheiten aufmerksam machen.	Entscheidungen beeinflussen.	Die Entscheidung beeinflussen durch das Einbringen neuer Perspektiven und Entwicklung von Alternativen.	Vollständig oder teilweise Entscheidungen im eigenen Interesse treffen und möglicherweise umsetzen.
Ziele der Verwaltung				
Die Öffentlichkeit sensibilisieren und Akzeptanz für die zukünftigen Maßnahmen schaffen. Öffentlichkeit für weitergehende Formen der Beteiligung aktivieren.	Neue Informationen gewinnen und ein besseres Verständnis für unterschiedliche Perspektiven, Ansprüche und betroffene Gruppen entwickeln.	Eine informierte und umfassend abgewogene Entscheidung treffen.	Neue, innovative und abgestimmte Lösungen entwickeln. Öffentlichkeit für die Übernahme von Aufgaben der Umsetzung gewinnen.	Verantwortung der Öffentlichkeit stärken und dadurch die Umsetzung der Ziele verbessern.

Quelle: vgl. US EPA 2000

Die Verantwortlichen müssen sich der Spannweite des Beteiligungsbegriffs und den damit hervorgerufenen Erwartungen bei der Öffentlichkeit bewusst sein. Es muss deutlich gemacht werden, worauf sich die Beteiligung bezieht und welcher Stellenwert ihren Einwendungen und Positionen eingeräumt wird. Die Gefahr ist groß, dass Anspruch und Wirklichkeit zu weit auseinander liegen und das Beteiligungsverfahren als Selbstzweck wahrgenommen wird (Heiland 2003, 94).

Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet, die Interessensvielfalt und damit Gegensätze, aber auch potenzielle Kompromisse schärfer sichtbar zu machen und dadurch im Endeffekt

die Qualität von Planungen und Entscheidungen zu verbessern; sie ist ein zusätzlicher Input, aber kein Ersatz für die politische Verantwortung der Gewählten.

2.3 Zielgruppen

Die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung variieren zwar, können aber im Grunde auf die zentralen Motive von Öffentlichkeit und Verwaltung reduziert werden: Die Bürger möchten sich mit den gesellschaftlichen und lokalen Entwicklungen, die ihre Lebensumwelt mittel- und unmittelbar betreffen auseinander setzen. Behörden und Politik wollen ein Stimmungsbild der Öffentlichkeit einfangen und durch neue Perspektiven, Informationen und Positionen ihre Entscheidungen verbessern und somit eine größere Akzeptanz erreichen.

Bei der praktischen Umsetzung dieser Ziele ergibt sich das Problem, dass es **die Öffentlichkeit** nicht gibt. Selle (2000, 101) stellt fest, dass ein altes Missverständnis der Beteiligungsdiskussion darin bestehe, „dass man sich mit der Beteiligung undifferenziert an die Öffentlichkeit wendet und dann enttäuscht ist, wenn nur wenige sich daran interessiert zeigen [...]“. Fest steht, es gibt nicht die eine Öffentlichkeit. Unterschiedliche Beteiligte müssen differenziert werden, Zielgruppen sind anzusprechen, unterschiedliche Perspektiven und Situationen sind zu beachten. Die Öffentlichkeit ist „ein Archipel von Teilöffentlichkeiten“ (ebd.).

Die Behörde als Anbieter von Beteiligungsverfahren muss sich darüber im Klaren sein, dass ihre Angebote nicht jeden erreichen und insbesondere standardisierte, formelle Verfahren keine repräsentative Meinung der Öffentlichkeit einfangen. Informations- und Partizipationsangebote müssen vielfältig aufbereitet werden, um Interesse zu wecken und unterschiedliche Artikulationsfähigkeiten zu berücksichtigen (Strastil von Straßenheim 2001, 41 ff.).

Laut Grunow (2001, 6) besteht trotz der **partizipativen Revolution** der 1960er Jahre das „Standardmodell“ der Beteiligung: Mittelschicht und Bildungselite sind am stärksten beteiligt. Bei jeder Planung und Entscheidung ist daher zu überlegen, an wen sich das Beteiligungsangebot richten soll oder muss. Häufig wird diese Frage damit beantwortet, dass alle diejenigen zu berücksichtigen seien, deren Rechte und Interessen von einer Entscheidung betroffen oder beeinträchtigt werden. Diese Auslegung begründet auch die mittlerweile gängige Bezeichnung des **Stakeholders** als Zielgruppe der Beteiligung.

Dem Stakeholderkonzept liegen folgende Annahmen zugrunde: (1) Es gibt Gruppen oder Einzelne, die ein legitimes Interesse haben an einem Ergebnis bzw. über ein bestimmtes Recht verfügen, das die Teilnahme an einem Entscheidungsprozess rechtfertigt. Andere verfügen nicht über diese Rechte oder Ansprüche. (2) Stakeholder sind meist organisiert in Gruppen, Verbänden oder anderen Interessenvertretungen, die ggf. im Entscheidungsprozess vertreten sind (Connor 1999, 1).

Das bedeutet, einer Gruppe oder einem Individuum wird in einer bestimmten Planungs- oder Entscheidungssituation ein Interesse bzw. ein Recht zugesprochen, das über die Zugangs- und Informationsmöglichkeiten entscheidet. Es kommt automatisch zu Ausschlussmechanismen. Geht man nun im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung davon aus, dass Einzelne oder Gruppen über legitime Ansprüche verfügen, stellt sich die Frage, welche Öffentlichkeit übrig bleibt und woraus sich diese Rechte ableiten. Über welche Rechte die nicht als Stakeholder Identifizierten verfügen, lässt sich aus der Literatur nicht schlüssig ableiten. Das Konzept eignet sich dann zunächst zur Klassifizierung praktizierter Verfahren.

Eine Alternative dazu ist die Einteilung der **Öffentlichkeit ohne Ausschluss** in verschiedene Öffentlichkeiten, also in Individuen oder Gruppen, die eine gemeinsame Perspektive oder ein gleichgerichtetes Interesse haben. Beispielsweise könnten dies Anwohner, Angestellte, Kunden etc. sein. Auf diese Weise gibt es keinen *Rest*. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung im weitesten Sinne geht im Unterschied zum Stakeholderkonzept von der Annahme aus, dass alle Bürger im betreffenden Gebiet auf die eine oder andere Weise betroffen sind und daher über die gleichen Rechte verfügen. Jedem wird die Chance eingeräumt, Informationen zu erhalten und darauf zu reagieren (ebd.).

Im englischsprachigen Raum trifft man in diesem Zusammenhang des Öfteren auf den Ausdruck **Community Participation**. Community bedeutet im eigentlichen Sinne Gemeinde bzw. Gemeinschaft. Duane (1997, 772) unterscheidet drei Typen von Gemeinschaften, die in der Umweltplanung bzw. im Umweltmanagement zu berücksichtigen sind: (1) Gemeinschaften, die sich geographisch definieren (Kommunen, Wohnsiedlungen etc.), (2) Gemeinschaften, die durch soziale Charakteristika, aber nicht durch einen Ort verbunden sind (Jugendliche, Arbeitslose etc.) und (3) Gemeinschaften, die auf gemeinsamen Interessen beruhen, bspw. durch bestimmte Nutzungen einer Ressource (Landwirte, Umweltverbände etc.). Der Autor argumentiert, dass v.a. geographisch definierte und auf Interessen basierte Gemeinschaften im Verfahren gleicher-

maßen beteiligt werden müssen, um das gesamte Spektrum an gesellschaftlichen Ansprüchen zu berücksichtigen.

„Differenzierung ist also eine erste Voraussetzung für die Gestaltung von Kommunikationsprozessen“ (Selle 2000, 3). Es ist zwischen Zielgruppen und unterschiedlichen Rollen zu unterscheiden. Problem ist, nicht alle Bürger verfügen über dieses Rollenrepertoire und nur wenige sind in der Lage, sich Gehör zu verschaffen und ihre Interessen einzubringen. Menschen unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Herkunft, ihr Alter, ihre konkrete Lebenslage, Geschlecht, ihren Bildungsstand, ihre soziale Stellung, ihre Werte und Fachkenntnis und vieles mehr.

Tabelle 3: Capacity Building – warum, was und wie für wen

Warum?
<ul style="list-style-type: none">• Akteure befähigen, ihre Kenntnisse und ihr Können effektiver in den Prozess einzubringen• Verständnis für die Sachlage erhöhen und die Beziehungen ausbauen• motivieren und Interesse wecken• Qualität der Lösungen erhöhen
Wer?
<ul style="list-style-type: none">• Individuen• Gruppen• Organisationen• Sektoren
Was?
<ul style="list-style-type: none">• Faktenwissen• Prozesswissen• Methodenwissen und Techniken• Rechtliche Verfahren• Finanzierung und Ausstattung
Wie?
<ul style="list-style-type: none">• Vorträge und Seminare• Hotlines• Informationsdienste und -zentren• Exkursionen• Beratung und Training• Finanzielle Zuschüsse

Quelle: Bolger 2000; Morgan 1998; ELI 1999; eigene Darstellung

Das Informations-, Artikulations- und Beeinflussungspotenzial unterscheidet sich wesentlich. Bei der Beteiligung sind daher insbesondere benachteiligte Gruppen wie Frauen, Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, Behinderte und ausländische Mitbürger zu beachten bzw. deren Beteiligungsfähigkeit zu steigern.

In der Entwicklungszusammenarbeit spricht man in diesem Zusammenhang häufig von **Capacity Building**. Darunter werden pauschal gesprochen Aktivitäten gefasst, die Wissen, Fähigkeiten, Verständnis, Motivation, Ressourcen, Einstellungen oder Beziehungen verbessern, um Organisationen und Individuen eine bessere Wahrnehmung ihrer Rolle, Funktion oder Aufgabe in einer bestimmten Situation zu ermöglichen (Bolger 2000, 2).

2.4 Methoden

Beteiligungsverfahren lassen sich zunächst danach unterscheiden, ob sie rechtlich verankert sind. Dies trifft zum einen auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu, die in den Verfassungen der Länder vorgesehen sind, und zum anderen auf Beteiligungsverfahren, die in diversen Fachplanungs- und Verwaltungsverfahrensgesetzen festgelegt werden. Daneben existieren auch Beiräte und Ausschüsse als formelle Verfahren, sofern sie rechtlich etabliert werden. Beteiligungsmodelle ohne rechtliche Grundlage gelten als informelle Verfahren (Strastil von Straßenheim 2001, 37 f.).

In formellen Verfahren werden Mindestanforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert und sie decken im Wesentlichen die Ebene der Genehmigung von Vorhaben ab. Formelle Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Aufstellung von Plänen sind bisher die Ausnahme geblieben.

Darüber hinausgehende, informelle Verfahren haben sich in großer Fülle sowohl für Pläne als auch für Vorhaben entwickelt und stehen für die Suche und Notwendigkeit neuer Pfade der Bürgerbeteiligung. Befragungen dienen bspw. dem Erkunden von Interessen, Rundbriefe und Versammlungen sollen die Öffentlichkeit informieren. Durch Zukunftswerkstätten und Planungszellen wird die Öffentlichkeit intensiver am Planungsprozess beteiligt, Partnerschaften und runde Tisch können eine Form der Kooperation zwischen Behörden und Bürgern sein. Die Beteiligungsmethoden eröffnen der Öffentlichkeit somit unterschiedliche Einflussmöglichkeiten. Allerdings gehen intensive Partizipationsformen mit einer geringeren Zahl der beteiligten Öffentlichkeit einher. Während bspw. Informationen in den Printmedien, in Radio- und Fernsehsendungen

u.ä. die breite Öffentlichkeit erreichen, können an Planungszellen oder runden Tischen aus Gründen der Praktikabilität nur wenige Teilnehmer mitwirken. Die folgende Darstellung stellt eine grobe Zuordnung zu den Beteiligungszielen dar und versucht die Zahl der Beteiligten zu klassifizieren.

Abbildung 2: Partizipationsstufen und -methoden

Kooperieren	 <p>Beteiligungsniveau und Einfluss der Öffentlichkeit nimmt zu</p> <p>Zahl der Beteiligten nimmt ab</p>
Anwaltsplanung Lokale Partnerschaften Runder Tisch Mediation	
Beteiligen	
Zukunftswerkstatt Planungszelle Arbeitsgruppen Zielgruppenbeteiligung Beratungsgremien und –foren	
Konsultieren	
Haushaltsbefragungen Kooperativer Diskurs Interview Aktivierende Befragung Fokusgruppen	
Informieren	
Wurfsendungen und Aushang Presse, Lokalradio, Internet Ausstellungen Rundbriefe, Flyer Versammlungen, Vorträge und Diskussionsrunden Exkursionen und Ortsbegehungen	

Quelle: Selle 2000, 163; ergänzt

2.5 Kontext für Beteiligung

Partizipationsverfahren funktionieren nicht überall gleich. Unterschiedliche Rahmenbedingungen erfordern mitunter andere Beteiligungsstrategien. In jeder Planungssituation stehen andere Beteiligungsziele und damit bestimmte Partizipationsformen und Akteure im Vordergrund. Die Erfassung der Situation zu Beginn einer Planung erfordert eventuell eine andere, breitere Form der Öffentlichkeitsbeteiligung als die Ausarbeitung konkreter Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens.

Der Zeitpunkt bzw. die Planungsphase, in der die Öffentlichkeit beteiligt wird, bestimmt neben der Intensität der Beteiligung maßgeblich den Einfluss auf den Prozess und das Ergebnis. Je mehr Entscheidungen bereits getroffen worden sind, umso geringer sind die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit auf das Resultat:

Tabelle 4: Gegenstand der Entscheidung

Es ist	
... bereits entschieden	... noch zu entscheiden
Nichts	ob und warum etwas gemacht werden soll
dass und warum etwas gemacht werden soll	was gemacht werden soll
was gemacht werden soll	wer es machen soll
was und von wem was gemacht werden soll	wann und wo es gemacht werden soll
was, wann, wo und von wem etwas gemacht werden soll	wie es gemacht werden soll
was, wann, wo, wie und von wem etwas gemacht werden soll	Nichts.

Quelle: Heiland 2002

In der Literatur (vgl. King et al 1998; Cuff 2001) wird an vielen Stellen darauf hingewiesen, dass eine frühzeitige Einbindung in den Planungsprozess, bevor Entscheidungen gefallen sind, ausschlaggebend für den Erfolg des Verfahrens ist.

Der traditionelle behördeninterne Entscheidungsweg bei Planungen und die recht späte Einbindung der Öffentlichkeit wird häufig mit dem **Decide – Announce – Defend – Modell** [Entscheiden – Bekannt geben – Verteidigen] beschrieben (Walesh 1999).

Eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit ist insbesondere bei der Erarbeitung von Plänen und Programmen, die der konkreten Maßnahmen- und Ausführungsplanung vorgelagert sind, schwierig. Planungen auf einer höheren, abstrakten Ebene lassen die Auswirkungen auf den Normalbürger nur schwer erkennen. Eine subjektive Betroffenheit, wie sie bei konkreten Bauprojekten in der eigenen Nachbarschaft erfahren wird, lässt sich hier kaum erkennen, obwohl gerade auf dieser Ebene die Einflussmöglichkeiten am größten sind (Heiland 2003, 94). Laut Heiland (ebd.) führt dies zu einem **Beteiligungsparadoxon**:

„Je größer die Einflussmöglichkeiten auf die spätere konkrete Ausgestaltung eines Projekts in frühen Planungs- und Verfahrensschritten sind, umso weniger werden sie wahrgenommen. Je geringer aber die Einflussmöglichkeiten aufgrund der immer stärker zunehmenden präjudizierenden Vergaben in späteren Planungs- und Verfahrensschritten werden, umso stärker sind Aufmerksamkeit und Beteiligungsbereitschaft oder Beteiligungswunsch der betroffenen Akteure“.

Heiland (ebd. 95 f.) folgert daraus, dass die Beteiligungsverfahren so zu gestalten sind, dass deutlich und leicht nachvollziehbar dargestellt werden muss, welche konkreten Auswirkungen die aus den Plänen und Programmen resultierenden Projekte und Maßnahmen für die Öffentlichkeit haben können.

Hierbei kann die Unterscheidung in **mittelbare** und **unmittelbare** Öffentlichkeitsbeteiligung sehr hilfreich sein (vgl. Hanusch 2002). Unter unmittelbarer Beteiligung versteht man die direkte Beteiligung einzelner, mehrerer oder aller Bürger am Entscheidungsprozess. Im Rahmen der mittelbaren Öffentlichkeitsbeteiligung nehmen Repräsentanten die Interessen der Öffentlichkeit wahr. In diesem Zusammenhang ist die Möglichkeit der Beteiligung einer qualifizierten Öffentlichkeit hervorzuheben, da nicht alle Bevölkerungsgruppen über legitimierte Vertreter repräsentiert werden. Dabei findet die Beteiligung über Interessenvertreter im weiteren Sinne statt, die von den Behörden eingeladen werden, bestimmte Gruppen im Planungsprozess zu vertreten. Allerdings wird auch auf die Gefahren dieses Vertreter-Prinzips hingewiesen, das relevante, interessierte Gruppen ausschließt. Eine weitere Schwierigkeit stellt die Rückkoppelung und Kommunikation der Vertreter mit ihren Gruppen dar. Hier bedarf es entsprechender Strukturen und Regelungen. Generell eignet sich diese Form der Beteiligung für übergeordnete, abstrakte Planungen. Von Vorteil ist sicherlich eine relativ kleine Gruppengröße und somit ein gut zu planendes Beteiligungsverfahren.

Anforderungen an **gute Partizipation** finden sich zahlreich. Selle (2000, 14) formuliert ein kleines Einmaleins für Beteiligungsverfahren:

- Zur Diskussion stehende Planungen und Konzepte müssen noch ergebnisoffen sein; idealerweise wird nur ein Handlungsrahmen vorgegeben.
- Für alle Beteiligten sind die Entscheidungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten, also die Spielregeln, klar definiert.
- Der Informationstransfer in beide Richtungen ist gewährleistet; Daten, Fakten und Positionen sind verständlich aufbereitet.

Mussel und Philipp (1993, 299 ff.) bringen die Grundsätze für ihr Beteiligungsmodell, das sie für die Gefährdungsabschätzung von Altlasten entwickelt haben, aber durchaus allgemeingültigen Charakter hat, auf eine einfache Formel:

- frühzeitige, offene, aktive Informationspolitik,
- Anregung und Förderung der Mitwirkung,
- Mitwirkung, wenn dies gefordert wird und
- Verbindlichkeit.

Tabelle 5: Merkmale "guter" Partizipationsprozesse

Frühzeitigkeit	Die Öffentlichkeit soll nicht zu einem späten Zeitpunkt des Verfahrens vor vollendete Tatsachen gestellt werden.
Offenheit und Transparenz	Auskünfte werden bereitwillig erteilt; Informationen sind für alle Beteiligten gleichermaßen zugänglich und verständlich aufbereitet. Es ist klar herauszustellen, um welche Themen Diskussionen geführt werden, Entscheidungen zu treffen sind und welche Fragen nicht Gegenstand der Beteiligung sind. Reichweite und Grenzen der Kommunikation sind offen zu kommunizieren, um unter den Beteiligten keine falschen Erwartungen zu wecken.
Flexibilität	Öffentlichkeitsbeteiligung ist mit einer Reihe an Unsicherheiten behaftet. Partizipation ist ein Prozess, in dem unterschiedliche Meinungen und Akteure aufeinander treffen und das Ergebnis häufig nicht absehbar ist. Partizipation ist daher ein iterativer Lernprozess, der an wechselnde Rahmenbedingungen und Zielgruppen angepasst werden muss.
Aktivität	Behörden sollen die Öffentlichkeit aktiv informieren und zur Beteiligung auffordern.
Inklusivität	Alle Perspektiven und Interessen sind zu beteiligen und gleich zu behandeln.
Kontinuität	Fortlaufende Verfahren ermöglichen es der Öffentlichkeit, Vertrauen und Verständnis untereinander und gegenüber der Behörde und der Planung zu entwickeln. Kontinuität in der Beteiligung entwickelt langfristige Verhaltensänderungen und die Übernahme von Verantwortung.
Förderung	Die Kapazitäten der Öffentlichkeit sind auf- und auszubauen, um deren Beteiligungsfähigkeit zu stärken und dadurch von einer breiten Partizipation zu profitieren.
Evaluierung	Für eine Überprüfung der Ziele und Verbesserung zukünftiger Prozesse, sind Beteiligungsverfahren zu bewerten.

Quellen: Hemmati 2001; Mussel/Philipp 1993; WWF 2001; European Commission 2003

2.6 Öffentlichkeitsbeteiligung bei internationalen Gewässern

Internationale Gewässer führen zu einer weiteren Ausdifferenzierung des Kontextes der Öffentlichkeitsbeteiligung, da es sich nicht mehr um das Verhältnis des staatlichen Entscheidungsträgers zur breiten Öffentlichkeit und den verschiedenen Stakeholdern und ihren Organisationen auf seinem Hoheitsgebiet allein handelt, sondern dass mindestens zwei Staaten betroffen sind und dazu eine im Einzelfall unterschiedliche Zahl von entsprechenden Öffentlichkeiten hinzutritt. Die Ausdifferenzierung der Konstellationen wird dadurch erhöht, dass die Problemstruktur und das Verhältnis der Staaten zueinander unterschiedlich sein können, wodurch sich sehr unterschiedliche Voraussetzungen für eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben. Ein wichtiger Punkt ist, ob zwischen den Staaten bei der Inanspruchnahme der Gewässer Kooperation besteht, eher eine Konfliktsituation vorherrscht oder schlicht und ggf. aus unterschiedlichen Gründen eine Situation der Nicht-Zusammenarbeit vorliegt. Diesem Kontextproblem und der Frage nach dem Zustandekommen der Kooperation widmet sich ein mittlerweile ausdifferenzierter Zweig der politologischen und ökonomischen Forschung (vgl. Mostert 2003a, 2003b; Finus 2003; Marty 2001). Teilweise beziehen diese Ansätze die Beeinflussung nationaler Verhandlungspositionen durch nationale Stakeholder und /oder nationaler (Teil)Öffentlichkeiten ein, diskutieren die Rolle nicht-staatlicher Akteure beim Zustandekommen von Abkommen an grenzüberschreitenden Gewässern oder analysieren den Prozess der Integration staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen in Grenzräumen (Blatter 2003).

Die Forschung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei internationalen Gewässern beruht zu einem großen Teil auf der Analyse einzelner Fälle und beginnt erst damit, die vorhandene Praxis zu systematisieren (vgl. Bruch 2005). Entsprechend können (1) Fälle mit fehlender Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. stark selektiver Beteiligung der Stakeholder, (2) Fälle der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene wasserwirtschaftlicher bzw. –bau-licher Einzelprojekte (z.B. Kläranlagen, Stauseen) und (3) die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entwicklung von grenzüberschreitenden Leitbildern, Plänen oder Programmen unterschieden werden.

Die Fälle mit fehlender Öffentlichkeitsbeteiligung spielen eine große Rolle bei der Analyse von Kooperationsproblemen an internationalen Gewässern, an denen umstrittene Bauvorhaben (z.B. große Staudämme) geplant sind. Dabei kann es sich um von den Anrainerstaaten gemeinsam geplante Vorhaben handeln (z.B. Manantali Damm am

Senegal-Fluss), aber auch um solche, die allein von einem Staat ohne Kooperation mit anderen Anrainern entwickelt wurden (z.B. Ilisu Damm am Tigris, Staudamm-Kaskade am oberen Mekong). Hier entwickelt sich in der Regel die oben erwähnte Decide-Defend-Strategie. Die Konsequenz ist regelmäßig die Forderung nach Entwicklung einer bedeutsamen Öffentlichkeitsbeteiligung, häufig verbunden mit allgemeinen Forderungen für eine „accountable governance“, insbesondere im Kontext der Entwicklungspolitik.¹

Die zweite Gruppe von Fällen umfasst die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den anderen Anrainerstaaten bei der Planung von Einzelvorhaben bei entsprechender Kooperation der beteiligten Anrainerstaaten. Hier tritt die Frage nach der instrumentellen Bewältigung von Umweltfolgen durch die Umweltverträglichkeitsprüfung in den Vordergrund, bei der die Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutsam wird. Die in diesem Kontext untersuchten Fälle beruhen teils auf den Erfahrungen, die bei der Umsetzung der UN ECE Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) gemacht wurden (vgl. UN ECE 2004; REC 1996), wobei in der Literatur sowohl die Umsetzung der Konvention durch nachbarschaftliche Abkommen diskutiert wurde als auch praktische Erfahrungen mit Verfahrensfragen. Die praktischen Fälle umfassen die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben mit grenzüberschreitenden Umweltfolgen, wobei sich die grenzüberschreitende Relevanz von Projekten häufig an internationalen Gewässern ergibt. Zu den Umsetzungsfragen der Espoo-Konvention gehören unterschiedliche und ggf. wenig passfähige Umweltschutzregime in Nachbarstaaten sowie die Organisation von Projektgruppen zur Organisation der UVP-Verfahren.

Die dritte Fallgruppe umfasst die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entwicklung von Leitbildern, Plänen und Maßnahmenprogrammen. Hier können zwei Untergruppen unterschieden werden, einmal die Beteiligung von NRO bei der Arbeit von zwischenstaatlichen internationalen Gewässerkommissionen und zum zweiten die Beteiligung von Umweltschutzgruppen und sonstigen NRO bei der Entwicklung von Abkommen bzw. Programmen und Plänen (vgl. Tab. 6).

¹ Ausdruck dieser Entwicklung war die Arbeit der World Commission on Dams, die mit ihrem Bericht im Jahr 2000 für dieses Thema einen entsprechenden Empfehlungskatalog aufstellte, ohne explizit auf internationale Gewässer einzugehen, obwohl sie als einzelne Fälle mit berücksichtigt werden (WCD 2000).

Tabelle 6: Fallgruppen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei internationalen Gewässern

Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB)	Kooperation zwischen Staaten	
	findet statt	findet nicht statt
Keine geplante ÖB; Stakeholderbeteiligung selektiv	Nationale bzw. internationale Einzelvorhaben Decide and defend → internationale Opposition; evtl. nat'le Opposition <i>Bsp. Manantali Staudamm;</i> <i>Nagyvaros-Gabcikovo</i>	Nationale Einzelvorhaben Decide and defend (geringe Information des an- deren Anrainerstaates) → evtl. nat'le Opposition; eher internationale Opposi- tion <i>Bsp. Staudamm-Kaskade</i> <i>am oberen Mekong</i>
	=> Grundlage für Forderungen nach stärkerer Berücksichtigung der Öffentlichkeit, z.B. <i>World Commission on Dams</i>	
ÖB bei Einzelvorhaben	Evtl. Umsetzung UN ECE Espoo Abkommen Kooperation bei UVP <i>z.B. Donau Brücke Vidin/ Calafat</i>	Nationale Planung ohne in- ternationale UVP <i>z.B. March-Kanal Slowakei</i>
ÖB bei Plänen und Pro- grammen	a. NRO bei Kommissionen, z.B. <i>IKSR</i> b. ÖB bei Planentwicklung, z.B. <i>Peipsi See</i>	Nicht relevant

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Vergleichbare Fälle zu den Anforderungen nach Art. 14 WRRL im Sinne einer weitergehenden aktiven Beteiligung jenseits der Information der Öffentlichkeit bestehen bei den Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nur in ausgewählten Fällen, zumeist an internationalen Gewässern, deren Anrainer auch national weitgehende Partizipationsstrukturen aufweisen. Die Internationalen Flussgebietskommissionen und die ihnen zugrunde liegenden Abkommen gelten in der Literatur als Beispiele für geschlossene Planungs- und Entscheidungsgremien (Milich, Varady 1999). Die Beteiligung von Nicht-Regierungsorganisationen als Beobachter von Internationalen Flussgebietskommissionen gehört nach dem Vorbild der IKSR zur etablierten Praxis, verbleibt aber formal auf einer niedrigen Stufe der Partizipation. Die Wirkungen dieser Praxis sind aber auch systematisch noch nicht ausgewertet worden – mit Ausnahme globaler Umweltschutz-Abkommen und Organisationen (Oberthür et al. 2002). Die Entwicklung trans-

nationaler Kooperation zwischen Stakeholdern bzw. Umweltschutzorganisationen, die ihre Regierungen zum Abschluss von Abkommen oder zur Erarbeitung von Plänen zur Verbesserung der Qualität der internationalen Gewässer gedrängt oder die Umweltministerien dabei unterstützt haben, sind vor der Verabschiedung der WRRL Einzelfälle geblieben².

2.7 Zusammenfassung

Die Notwendigkeit der Einbindung der Öffentlichkeit bei Planungs- und Entscheidungsprozessen wird nicht erst seit der Verabschiedung der Rio-Deklaration, die generell ein Konjunkturoberhoch des Begriffs Partizipation mit sich brachte, diskutiert. Insbesondere in der Diskussion um nachhaltige Entwicklung im Kontext des Rio-Nachfolgeprozesses wurde Partizipation zu einem Schlüsselbegriff (Finger-Stich/Finger 2002, 1). Vor dem Hintergrund der Komplexität und Dynamik vieler Entwicklungsprozesse, die mit Unsicherheit einhergehen, und der unterschiedlichen Bewertung von Risiken, Kosten und Nutzen wurde deutlich, dass Entscheidungs- und Planungsprozesse nicht alleine in der Hand von Experten verbleiben können. Das Wissen, die Interessen und Werte der breiteren Bevölkerung müssen Berücksichtigung finden (ebd.).

Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Entscheidungsprozessen kann unterschiedlich betrachtet werden. In Planungsprozessen ist die formale Öffentlichkeitsbeteiligung häufiger Bestandteil des Verfahrensablaufs und ist somit ein juristisch definiertes Recht. Die Teilhabe an solchen Prozessen kann auch als Verwirklichung des demokratischen Gedankens und als Möglichkeit der Mitwirkung der Zivilgesellschaft an politischen und administrativen Entscheidungen verstanden werden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann darüber hinaus ein Mittel sein, um die Qualität und Effektivität der Entscheidungsprozesse sowie ihrer Ergebnisse und Produkte zu steigern (Mostert et al. 1999, 24).

Mit der Intensität der Beteiligung nimmt auch die Einflussnahme der Öffentlichkeit zu. Ähnlich verhält es sich mit dem Zeitpunkt oder dem speziellen Planungskontext: Je

² Systematisch ist dieser Aspekt noch nicht untersucht worden; Marty berücksichtigt „Offenheit“ als institutionellen Faktor zur Erklärung der Effektivität von Flussregimen, kommt aber nicht zu eindeutigen Schlussfolgerungen (vgl. Marty 2001).

früher die Öffentlichkeit eingebunden wird, desto eher kann sie ihre Vorstellungen, Einwände und Ideen einbringen, Konflikte werden frühzeitig erkannt und bearbeitet.

Die Öffentlichkeit existiert nicht als eindeutige Gruppe und variiert je nach Planungssituation und Partizipationsziel. „Differenzierung ist eine erste Voraussetzung für die Gestaltung von Kommunikationsprozessen“ (Selle 2000, 3). Häufig wird in diesem Zusammenhang von Stakeholdern gesprochen, die von der breiten Öffentlichkeit abgegrenzt werden, und denen ein gewisses Beteiligungsrecht zugesprochen wird. In der Praxis werden darunter meist organisierte Interessen gefasst. Allerdings läuft dieses Konzept Gefahr, Interessen nicht zu berücksichtigen, wenn diese nicht organisiert sind bzw. sich aufgrund ihrer ökonomischen oder sozialen Stellung nicht organisieren können. Auswahlkriterium muss also Interessen- und nicht Gruppenzugehörigkeit sein. Die unterschiedlichen „Beteiligungsfähigkeiten“ der verschiedenen Gruppen müssen in Partizipationsprozessen Berücksichtigung finden, um pauschale Beteiligungsangebote und letztendlich deren Misserfolg zu vermeiden (Selle 2000).

Die Öffentlichkeitsbeteiligung an internationalen Gewässern erhöht die Komplexität des Kontextes, in dem sie stattfindet. Deshalb und auch weil die Kooperation an internationalen Gewässern vorrangig als zwischenstaatliche Aktivität verstanden wird, bleibt das Ausmaß und die Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung hinter dem nationalen Niveau offener Staaten zurück. Die allgemeine positive Einschätzung der Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Qualität der Entscheidungsprozesse und wahrscheinlich der Druck von Umweltschutzorganisationen haben dazu geführt, dass hier in der jüngsten Vergangenheit Veränderungen zu beobachten sind, einmal über die Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Kontext und andererseits in der Zubilligung des Beobachterstatus für Umweltschutzorganisationen bei Flussgebietskommissionen. Eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Zieldiskussion und bei Plänen und Programmen ist in der Vergangenheit trotz aller verbalen Bekenntnisse eher die Ausnahme geblieben.

Zur Auswahl steht eine Vielzahl an Verfahren und Techniken, die sich in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich weiterentwickelt haben und durch neue technische Möglichkeiten wie das Internet oder Modellsimulationen eine ständige Erweiterung erfahren.

3 Die Beteiligung nach der Wasserrahmenrichtlinie

3.1 Überblick über die zentralen Regelungen

In der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, im Folgenden Wasserrahmenrichtlinie genannt, ist eine neue Form der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen.

Die zentrale Vorschrift zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist Art. 14 WRRL. Die Vorschrift lautet:

(1) Die Mitgliedsstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie für jede Flussgebietseinheit folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann:

a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen, und zwar spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;

b) einen vorläufigen Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen, und zwar bis spätestens zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;

c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete, und zwar spätestens ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht.

Auf Antrag wird auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und –informationen gewährt, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden.

(2) *Um eine aktive Einbeziehung und Anhörung zu ermöglichen, räumen die Mitgliedstaaten für schriftliche Bemerkungen zu diesen Unterlagen eine Frist von mindestens sechs Monaten ein.*

(3) *Die Absätze 1 und 2 gelten auch für die aktualisierten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete.*

Ziel der WRRL ist es, einen guten Zustand aller Gewässer zu sichern oder bis 2015 wiederherzustellen. Zu diesem Zweck sollen Maßnahmenprogramme aufgestellt und in den Bewirtschaftungsplänen zusammengefasst wiedergegeben werden. Die Maßnahmenprogramme enthalten die tatsächlich für die Einzugsgebiete anzugehenden Maßnahmen, mit denen die Ziele der Richtlinie verwirklicht werden sollen.

Nach Art. 14 WRRL haben die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung zu „fördern“ und die Anhörung und den Zugang zu Hintergrundinformationen zu gewährleisten.

Beteiligung (der Öffentlichkeit) lässt sich allgemein definieren als das Einräumen der Möglichkeit für die Bevölkerung, auf die Ergebnisse von Planungen und Arbeitsprozessen Einfluss zu nehmen.³

Die aktive Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit an der Umsetzung der Richtlinie ist insbesondere für die Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der **Bewirtschaftungspläne** für die Einzugsgebiete vorgesehen.

Es wird genauer zu klären sein, was die Richtlinie unter Bewirtschaftungsplänen versteht, an dieser Stelle muss es ausreichen, eine grundlegende Vorstellung des Instruments zu gewinnen. Bewirtschaftungspläne sind die Pläne, welche die Grundlage für die Bewirtschaftung von Gewässern darstellen. Sie enthalten neben geographischen Gegebenheiten den Zustand der Gewässer und die zum Erreichen der Ziele notwendigen Maßnahmen in zusammengefasster Form. Der räumliche Bereich eines Bewirtschaftungsplanes wird als Flussgebietseinheit bezeichnet, die wiederum aus ein oder mehreren Einzugsgebieten besteht. Dies bezeichnet wiederum ein Gebiet, das durch den natürlichen Zusammenfluss verschiedener Gewässer eine systemare Einheit bildet.

³ Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die WRRL, erarbeitet von den Wasserdirektoren der EU, Norwegens, der Schweiz und der EU-Kandidatenstaaten, am 21./22. November 2002 in Kopenhagen geprüft und verabschiedet, S. 24.

Die Mitgliedstaaten sollen also bei der Umsetzung der WRRL, insbesondere der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne, deutliche Anstrengungen unternehmen, um die „aktive Beteiligung“ der Öffentlichkeit zu unterstützen und zu erleichtern.⁴ Mindestens ist ein dreistufiger Informations- und Anhörungsprozess durchzuführen:

Für jede Flussgebietseinheit ist

- in der ersten Stufe, also drei Jahre vor Aufstellung des Bewirtschaftungsplans, ein Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen,
- in der 2. Stufe, also zwei Jahre vor Aufstellung, ein vorläufiger Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen,
- in der 3. Stufe, also ein Jahr vor Aufstellung, Entwürfe des Bewirtschaftungsplans

zu veröffentlichen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Den Beteiligten wird dabei in jeder Phase Gelegenheit gegeben, binnen einer Frist von sechs Monaten dazu Stellung zu nehmen. Auf Antrag müssen die zuständigen Behörden der Öffentlichkeit auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und –informationen gewähren, die bei der Erstellung des Plans herangezogen wurden.

Dieser **dreistufige Informations- und Anhörungsprozess** stellt das **Mindestmaß** an Beteiligung dar, wie es sich sowohl aus Art. 14 ergibt, als auch von der Aarhus-Konvention gefordert wird. Wie die Beteiligung der Öffentlichkeit im Einzelnen aussehen kann und bei welchen Entscheidungen die Beteiligung möglich oder sogar notwendig ist, kann erst dann untersucht werden, wenn die Ziele der Richtlinie und der Sinn und Zweck einer Beteiligung der Öffentlichkeit dargestellt wurden.

3.2 Ziele der WRRL

Ziele der Richtlinie sind nach Nr. 19 der Erwägungsgründe „die Erhaltung und die Verbesserung der aquatischen Umwelt in der (Europäischen) Gemeinschaft, wobei der Schwerpunkt auf der Güte der betreffenden Gewässer liegt.“

⁴ Leitfaden, S. 31 u. 42.

In Art. 1 wird als Ziel der Richtlinie die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz von Binnenoberflächengewässern, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers genannt, um eine weitere Verschlechterung zu vermeiden. Der Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers wird integriert betrachtet, wegen einiger Besonderheiten bei möglichen Maßnahmenprogrammen aber gesondert geregelt. Angestrebt wird, zu einer ausreichenden Versorgung mit Oberflächen- und Grundwasser guter Qualität, wie es für eine nachhaltige, ausgewogene und gerechte Wassernutzung erforderlich ist, beizutragen.

Die Sicherung der Wasserqualität dient nicht nur der nachhaltigen Wassernutzung durch den Menschen, es soll auch der Zustand der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete geschützt und verbessert werden. Über die von der WRRL vorgesehenen Wasserregime soll schließlich zu einer Umsetzung der einschlägigen internationalen Übereinkommen beigetragen werden. Die Vorschrift zur Öffentlichkeitsbeteiligung befindet sich in Übereinstimmung mit Wortlaut und Geist der Aarhus-Konvention und mit ihr wird versucht, ein erneuertes, effektives System der Partizipation einzuführen.

3.3 Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung

Bevor die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Einzelnen betrachtet werden, ist es sinnvoll deren Sinn und Zweck – wie er in der Richtlinie und dem Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit zum Ausdruck kommt – zu klären, um so das Verständnis für die einzelnen Regelungen zu erhöhen.

3.3.1 Sinn und Zweck im Text der WRRL

Explizite Vorgaben zum Sinn und zum Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung enthält die Richtlinie nicht. Allerdings heißt es in Nr. 14 der Erwägungsgründe: *„Der Erfolg der Richtlinie hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Genauso wichtig sind jedoch Information, Konsultation und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer.“*

Zunächst stellt der Erwägungsgrund noch einmal klar, dass Gewässerschutz länderübergreifend in einem Verfahren der Zusammenarbeit der verschiedenen Mitgliedstaaten erfolgen soll. Das ergibt sich zwingend aus den natürlichen Gegebenheiten –

Gewässer machen an Ländergrenzen nicht halt. Der Verzahnung von lokaler, regionaler und internationaler Ebene wird die Einbeziehung der Öffentlichkeit an dieser Stelle gleichwertig an die Seite gestellt. Außerdem soll gemäß Nr. 46 der Erwägungsgründe die Öffentlichkeit einbezogen und informiert werden, „*ehe endgültige Entscheidungen über die nötigen Maßnahmen getroffen werden.*“ Der hohe Stellenwert, den die Öffentlichkeitsbeteiligung in Nr. 14 erhält wird hier durch eine Zielbestimmung präzisiert. Denn eine Beteiligung, bevor endgültige Entscheidungen getroffen wurden, hat – das lässt sich folgern – den Sinn, der Öffentlichkeit die Chance einzuräumen, real Einfluss auf diese Entscheidungen zu nehmen. Umgekehrt sollen diejenigen, die sich beteiligen, die Chance haben, dass ihre Interessen und Meinungen bei der Entscheidung über Maßnahmen berücksichtigt werden und in diese Entscheidungen einfließen. Der Willensbildungsprozess soll in demokratischer Weise unter Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen.

3.3.2 Sinn und Zweck nach der Aarhus-Konvention

Das Teilnahmeverfahren des Art. 14 WRRL ist von der Aarhus-Konvention⁵ inspiriert und setzt deren Anforderungen um⁶, so dass der Europäische Gesetzgeber die WRRL bei der normativen Umsetzung der Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Aarhus-Konvention durch die Richtlinie 2003/35/EG explizit ausnehmen konnte und dies auch getan hat⁷. Die Aarhus Konvention ist am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten und wurde von der Europäischen Gemeinschaft am 17. Februar 2005 ratifiziert, woraus folgt, dass die Gemeinschaft die Konvention umsetzen muss und wo dies geschehen ist, die europäischen Rechtsakte im Lichte der Konvention ausgelegt werden müssen. Auslegungsspielräume müssen so genutzt werden, dass nicht gegen die Konvention verstoßen wird. Deshalb sind die Bestimmungen der Konvention zum Sinn und Zweck von Information und Beteiligung der Öffentlichkeit an dieser Stelle zu berücksichtigen. Aus der Konvention ergibt sich für die Vertragsparteien eine Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen über die Umwelt. So heißt es in Art. 1, der die Ziele der Konvention darstellt: „*Um zum Schutz des **Rechts** ...gegenwärtiger und*

⁵ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998.

⁶ Ohne dies allerdings explizit zu erwähnen.

⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 5, Richtlinie 2003/35/EG ABI. L 156/17 v. 25.6.2003.

künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und...Wohlbefinden **zuträglichen Umwelt** beizutragen, gewährleistet jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf **Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren** und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen.“ Des Weiteren normiert Art. 3 Abs. 3, dass „**die Umwelterziehung und das Umweltbewusstsein der Öffentlichkeit insbesondere in Bezug auf die Möglichkeiten, Zugang zu Informationen zu erhalten, sich an Entscheidungsverfahren zu beteiligen...**“ von den Vertragsparteien gefördert werden sollen.

In der Präambel wird als Zweck der Beteiligung formuliert, dass „*im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die **Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen** verbessern, zum Bewusstsein der Öffentlichkeit beitragen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, ihre **Anliegen zum Ausdruck** zu bringen, und es den Behörden ermöglichen, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen.*“

Als Ziel formuliert die Aarhus-Konvention in Art. 1: „*die Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren zu fördern und die **öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt** zu stärken.*“

Betont wird in der Aarhus-Konvention in diesem Zusammenhang auch die wichtige Rolle, die der einzelne Bürger, nichtstaatliche Organisationen und der private Sektor im Umweltschutz spielen können. Als weiteres Ziel wird die Förderung der Umwelterziehung genannt, „*um das Verständnis für die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung zu vertiefen und um das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit für Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung haben, zu schärfen sowie deren **Beteiligung an diesen Entscheidungen** zu unterstützen.*“

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass nach der Aarhus-Konvention der Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung ist,

- Entscheidungsverfahren transparenter zu machen und
- dadurch das Bewusstsein der Öffentlichkeit für Umweltbelange zu stärken,
- damit einhergehend auch die Unterstützung der Öffentlichkeit bei Entscheidungsverfahren zu erreichen,
- das Anliegen der Öffentlichkeit zu berücksichtigen und

- damit einhergehend die Akzeptanz in der Öffentlichkeit für Vorhaben im Umweltbereich zu erhöhen,
- von deren Kenntnissen und Erfahrungen zu profitieren,
- langfristig eine nachhaltige Entwicklung im Umweltbereich zu erreichen.

Die Zielbestimmung der Aarhus-Konvention ist – wie ersichtlich – nicht einheitlich, monokausal und deshalb vielleicht auch nicht konsistent. Einige Punkte sind jedoch hervorzuheben: Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung ist zunächst ein verbesserter Schutz der Umwelt sowie die Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung. Die Beteiligung wird nicht unter den Aspekt einer pluralistischen Entscheidung über Umweltnutzungen subsumiert. Wenn Zweck der Beteiligung die Gewährleistung des Rechts auf eine dem Wohlbefinden zuträgliche Umwelt ist, geht es nicht darum zu entscheiden, für welche Zwecke dieses Wohlbefinden eingeschränkt wird. Diese Zielrichtung verlangt logischerweise keine gleichmäßige Beteiligung von Umweltnutzern und Umweltschützern oder – mit Blick auf die WRRL – eine gleichmäßige Beteiligung der Nutzerinteressen – eher verbietet sie diese.

Die Beteiligung ist eine Beteiligung an Entscheidungen, bei denen die Anliegen oder Interessen der sich Beteiligten zu berücksichtigen sind. Damit sind notwendigerweise Anforderungen an die **Ausgestaltung der Verfahren** verbunden. Die Verfahren müssen so ausgestaltet werden, dass eine echte Chance besteht, auf das Ergebnis Einfluss auszuüben. Ihr Zweck ist nicht – wie im deutschen Recht teilweise – die Information über oder Präklusion rechtlicher Ansprüche.⁸ Schließlich gerät die Qualität der Entscheidung in den Blick. Nun kann man über den Qualitätsbegriff streiten – ein demokratischer Begriff von Qualität muss jedenfalls die angemessene Berücksichtigung von Interessen beinhalten und kann nicht auf eine optimale, aber elitäre Informationsverarbeitung, im Zweifel durch die Behörde, abstellen. Die Konvention geht in der Zielbestimmung über das deutsche Beteiligungsverfahren, in dessen Vordergrund immer noch die Information der Behörde sowie eine technokratische Integration stehen, deutlich hinaus. Eine andere Perspektive gewinnt man allerdings, wenn man die Qualität der Entscheidung mit der Qualität der Umwelt verbindet, die eben auch betont wird. Die

⁸ Im Gegenteil verlangt die Konvention, dass der Zugang zu den Gerichten für die Öffentlichkeit gesichert wird, was es ausschließt das Beteiligungsverfahren zu missbrauchen, um öffentlich-rechtliche Ansprüche im Gerichtsverfahren zu präkludieren.

Zielbestimmung gibt Eckpunkte vor, ist aber präzise und auf einzelne Ziele einzuschränken.

3.3.3 Zielbestimmung im Leitfaden

Die EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und die Europäische Kommission haben eine gemeinsame Strategie zur Unterstützung der Umsetzung der WRRL erarbeitet. In diesem Rahmen wurde eine informelle Unter-Arbeitsgruppe der AG 2.9 (Best Practices in der Bewirtschaftungsplanung für Einzugsgebiete) eingerichtet, die sich mit der Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Umsetzung der WRRL befasst. Diese hat einen Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die WRRL erarbeitet, den die Wasserdirektoren der EU, Norwegens, der Schweiz und der EU-Kandidatenstaaten am 21./22. November 2002 in Kopenhagen geprüft und verabschiedet haben. Der Leitfaden ist eine Auslegungshilfe für die WRRL und damit als soft-law⁹ zu charakterisieren. Das heißt, er gibt Orientierungshilfen, ist aber für die nationale Verwaltung und Rechtsprechung nicht verbindlich. Das schließt aber nicht aus, dass er faktisch eine hohe Bedeutung erlangt, wenn er über die Verwaltungshierarchien und Weisungsbefugnisse faktisch vollzogen wird.

Im Leitfaden wird versucht, den Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung zu konkretisieren und Handlungsanleitungen für die Praxis zu geben, wobei der Umfang und die Kompromissstruktur des Leitfadens jedoch zu Lasten der Übersichtlichkeit und Klarheit gehen. Als ein Ziel der Beteiligung erscheint im Leitfaden die Verbesserung der Entscheidungsfindung genannt. Dies soll dadurch erreicht werden, dass der Entscheidungsfindungsprozess gewährleistet, dass sie ein solides Fundament aus gemeinsamem Wissen, Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen hat und dass die Ansichten, Interessen und Erfahrungen der jeweils Betroffenen in die Entscheidung einfließen und so deren Qualität verbessern. Berücksichtigt werden sollen dabei innovative und kreative Optionen und dass neue Vorkehrungen durchführbar sowie für die

⁹ Allerdings kein soft law der Europäischen Gemeinschaft, da die Schweiz und Norwegen an dem Prozess der Ausarbeitung beteiligt waren.

Öffentlichkeit akzeptabel sind.¹⁰ Als die wichtigsten potenziellen Vorteile wurde herausgearbeitet,¹¹ dass die Beteiligung der Öffentlichkeit einhergeht mit:

- Erhöhung des öffentlichen Bewusstseins sowohl für Umweltfragen als auch für die Umweltsituation in den betroffenen Flussgebietseinheiten und lokalen Einzugsgebieten;
- Nutzung von Kenntnissen, Erfahrungen und Initiativen der unterschiedlichen Interessengruppen und somit der Verbesserung der Qualität von Plänen, Maßnahmen und der Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten;
- Akzeptanz, Engagement und Unterstützung durch die Öffentlichkeit im Hinblick auf den Entscheidungsprozess;
- transparentere und kreativere Entscheidungsfindung;
- weniger Streit, Missverständnisse und Verzögerungen sowie effektivere Umsetzung;
- sozialem Lernen und Erfahrungen – wenn Beteiligung zu einem konstruktiven Dialog führe, könnten die verschiedenen Öffentlichkeiten, die Verwaltung und die Fachleute vom Bewusstsein des jeweils anderen im Hinblick auf Wasserbewirtschaftungsfragen lernen.

Sie schließen daraus, dass durch Beteiligung der Öffentlichkeit langfristige und allgemein akzeptierte Lösungen in der Bewirtschaftungsplanung erzielt werden können und sich dadurch auf lange Sicht potenzielle Konflikte, Bewirtschaftungsprobleme und Kosten vermeiden lassen.

3.3.4 Zusammenfassung: Ziele der WRRL und Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung

Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ist es, eine Verbesserung der Wasserqualität in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu erreichen. Zu diesem Zweck soll eine eigenständige Rahmenplanung entwickelt werden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Faktor, um dieses allgemeine Ziel zu erreichen. Über sie soll erstens öffentliches Wissen im Sinne des Wasserschutzes genutzt werden, zweitens sollen verschiedene Interessen hinsichtlich der Wassernutzung oder Nicht-Nutzung in den Planungsprozess

¹⁰ Leitfaden, S. 26.

¹¹ Leitfaden, S. 26.

einfließen. Davon verspricht man sich Lernprozesse der Öffentlichkeit in zweierlei Hinsicht: Erstens im Sinne einer Verbesserung des Umweltbewusstseins, zweites im Sinne einer gleichsam auf Einsicht gegründeten Akzeptanz für die Wasserplanungen, die zu einer Verbesserung der Wasserqualität führen sollen. In dieser Hinsicht stimmt die Zielbestimmung mit den Anforderungen der Aarhus-Konvention überein, die überdies den individuellen Rechtsschutz und die Förderung der Demokratie als Anliegen der Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert.

3.4 Öffentlichkeitsbeteiligung – an welchen Entscheidungen und Plänen

3.4.1 Bestimmung der einzelnen Einzugsgebiete und deren Zuordnung zu Flussgebietseinheiten

3.4.1.1 Flussgebietseinheiten und Einzugsgebiete

Um die gesetzten Ziele zu erreichen, sieht die Richtlinie eine Bewirtschaftung der Gewässer vor, die sich an Flussgebietseinheiten orientiert. Flussgebietseinheiten setzen sich aus ein oder mehreren Einzugsgebieten zusammen. Dazu bietet die WRRL konkrete Definitionen an:

- Ein Einzugsgebiet ist nach der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 13 WRRL ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar (trichterförmige Flussmündung)¹² oder Delta (fächerförmiges, mehrarmiges Mündungsgebiet eines Flusses) ins Meer gelangt.
- Nach der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 15 WRRL ist eine Flussgebietseinheit ein gem. Art. 3 Abs. 1 als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht.

Da viele Flüsse sich nicht an Ländergrenzen halten, liegt es in der Natur der Sache, dass die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten eine länder- und staatenübergrei-

¹² Erläuterungen in Klammern sind vom Verfasser.

fende Koordination der Mitgliedstaaten erfordert. Diese Koordination wird grundlegend in Art. 3 Abs. 4 gefordert, wenn es heißt:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Anforderungen dieser Richtlinie zur Erreichung der Umweltziele nach Artikel 4 und insbesondere alle Maßnahmenprogramme für die gesamte Flussgebietseinheit koordiniert werden. Im Falle internationaler Flussgebietseinheiten sorgen die betroffenen Mitgliedstaaten gemeinsam für diese Koordinierung“.

Weiter sieht die Richtlinie in Art. 13 vor:

- „die Mitgliedstaaten haben zunächst dafür zu sorgen, dass für jede Flussgebietseinheit, die vollständig in ihrem Hoheitsgebiet liegt, ein Bewirtschaftungsplan erstellt wird.
- Wenn jedoch eine internationale Flussgebietseinheit vollständig im Gemeinschaftsgebiet liegt, haben nach Art. 13 Abs. 2 die Mitgliedstaaten für eine Koordination im Hinblick auf die Erstellung eines einzigen Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete zu sorgen.
- Wird kein solcher internationaler Bewirtschaftungsplan erstellt, so haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 13 Abs. 2 Satz 2 zumindest für die in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet liegenden Teile der internationalen Flussgebietseinheit Bewirtschaftungspläne zu erstellen.
- Genauso ist nach Art. 13 Abs. 3 zu verfahren, wenn das Einzugsgebiet Staaten erfasst, die nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sind. D.h. zunächst soll eine Länder-übergreifende Koordination angestrebt werden. Scheitert diese, muss der Mitgliedsstaat für sein Gebiet einen Bewirtschaftungsplan erstellen“.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bis spätestens 22.12.2009 Bewirtschaftungspläne aufzustellen und zu veröffentlichen. Danach sind sie alle sechs Jahre zu aktualisieren.

3.4.1.2 Fragen der Verwaltungsorganisation

Wie bereits dargelegt, normiert Art. 3 Abs. 1, dass die Mitgliedstaaten die einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets bestimmen und sie für die Zwecke der Richtlinie jeweils einer Flussgebietseinheit zuordnen. Die Mitgliedstaaten

haben nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 auch dafür zu sorgen, dass ein Einzugsgebiet, das sich auf mehrere Mitgliedstaaten erstreckt, einer internationalen Flussgebietseinheit zugeordnet wird, wobei nach Satz 2 auf Antrag der betroffenen Staaten die Kommission auch tätig wird, um die Zuordnung zu erleichtern.

Wie die in Art. 13 WRRL vorgesehene Koordination aussehen soll, regelt die Richtlinie nicht. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 WRRL enthalten vielmehr einen Regelungsauftrag an die Mitgliedstaaten, durch geeignete Verwaltungsvereinbarungen, einschließlich der Bestimmung der geeigneten zuständigen Behörde, für die Anwendung der Richtlinie in den Flussgebietseinheiten Sorge zu tragen und somit selbst über die Organisationsstrukturen zu entscheiden, mit denen das Erreichen der Ziele der WRRL gewährleistet wird.¹³ Die WRRL beschränkt sich lediglich darauf, dass die zuständigen Behörden gegenüber der Kommission¹⁴ bekannt gegeben werden.

Die Regelung des Art. 3 stellt keine konkreten formellen Anforderungen an die Behördenstruktur in den Mitgliedstaaten, insbesondere nicht die Schaffung bestimmter Behörden.¹⁵ Diese Aufgaben können grundsätzlich mit der bestehenden Behördenstruktur erfüllt werden, womit der europarechtliche Grundsatz der Subsidiarität (Art. 10 EG) in der WRRL zur Geltung kommt.¹⁶

3.4.1.3 Beteiligung an der Festlegung der Flussgebietseinheiten

Hier stellt sich die Frage, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung schon bei der Ermittlung von Einzugsgebieten und der Festlegung der Flussgebietseinheiten erfolgen muss oder darf. Die Bestimmung der Einzugsgebiete und ihre Zuordnung zu Flussgebietseinheiten sind überwiegend von geographischen Faktoren abhängig, jedoch kann in Einzelfällen auch hier die Bestimmung und Zuordnung Schwierigkeiten bereiten und bein-

¹³ So auch Knopp, ZfW 2003, 1,3; Eil, Wasserrechtliche Planung, S. 63f.

¹⁴ Nach Art. 3 Abs. 7 WRRL sind die zuständigen Behörden bis spätestens zum 22.12.2003 festzulegen. Nach Art. 3 Abs. 8 ist spätestens am 22.06.2004 der Kommission eine Auflistung der zuständigen Behörden für die Flussgebietseinheiten zu übermitteln, die auf jeweiligen Staatsgebiet liegen, sowie der zuständigen Behörden aller internationalen Einrichtungen, an denen der jeweilige Mitgliedsstaat beteiligt ist, wobei die Liste die nach Anhang I erforderlichen Informationen zu enthalten hat, also Name und Anschrift der zuständigen Behörden, geographische Ausdehnung der Flussgebietseinheit, rechtlicher Status der zuständigen Behörde, Zuständigkeiten, Mitglieder und internationale Beziehungen.

¹⁵ Appel, ZUR Sonderheft 2001, S. 129, 135.

¹⁶ Eil, S. 65.

haltet deshalb einen relevanten Entscheidungsspielraum. Bereits die Festlegung auf dieser Ebene kann sich auf das spätere Verfahren und die Entscheidungen auswirken, da die Bewirtschaftungspläne für die jeweiligen Flusseinzugsgebiete aufgestellt werden und mit der Bestimmung der Einzugsgebiete und deren Zuordnung zu Flussgebiets-einheiten schon hier die Weichen für eine spätere Beteiligung gestellt werden.

Zwar ergibt sich aus Art. 14 nicht, welche Anforderungen (gebietstechnisch) an die Beteiligung gestellt werden. Klar dürfte jedoch sein, dass hier eine Eingrenzung stattfinden muss, auf welcher Ebene (lokal, national, international) und zu welchem Zeitpunkt Beteiligung stattfinden kann oder muss.

Detailliert geht Art. 14 nur auf den dreistufigen Informations- und Anhörungsprozess zum Bewirtschaftungsplan ein, allerdings ist zu berücksichtigen, dass es in Art. 14 Abs. 1 Satz 1, 1. HS heißt: *„fördern die aktive Beteiligung...an der Umsetzung dieser Richtlinie“*. Demnach kann der dreistufige Informations- und Anhörungsprozess nur ein Mindestmaß der Beteiligung darstellen. Wenn auch hier der Schwerpunkt der Beteiligung liegt,¹⁷ so ist dem Wortlaut doch zu entnehmen, dass darüber hinaus eine aktive Beteiligung von Anfang an gefordert oder zumindest erwünscht ist, d.h. schon im Rahmen der Bestandsaufnahme und der im Vorfeld des Bewirtschaftungsplans zu treffenden Entscheidungen.¹⁸ Die Beteiligung an der *„Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne“* kann nicht als abschließende Aufzählung verstanden werden, da sie nur „insbesondere“ hier stattfinden soll. D.h. die aktive Beteiligung dürfte so zu gestalten sein, dass eine Beteiligung an allen Schritten, die für die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne erforderlich sind, also auch den vorbereitenden Schritten, stattfinden soll.

So ist eine Partizipation schon bei der Bestimmung der Einzugsgebiete und deren Zuordnung zu Flussgebietseinheiten anzustreben.¹⁹ Für die Bestimmung der zuständigen

¹⁷ Leitfaden, S. 41.

¹⁸ LAWA – Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie. Eine deutsche Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser. Das ist ein Kompendium der Ergebnisse aus den LAWA-Ausschüssen und wird entsprechend dem Arbeitsfortschritt fortgeschrieben (hier: Fassung vom 30.04.2003), Teil 3, II 1.7.

¹⁹ Holtmeier, ZfW 1999, S. 69, 74, fordert in diesem Zusammenhang ebenfalls eine „intensive Öffentlichkeitsarbeit und –beteiligung“ durchzuführen. Die Praxis ist hier allerdings schon anders verfahren, was allerdings keinen Schluss auf das „Sollen“ zulässt.

Behörden ist eine solche Beteiligung jedoch nicht geeignet. Hier eine Beteiligung vorzusehen würde in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen.

3.4.2 Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme

3.4.2.1 Bewirtschaftungsplan

Der Begriff des Bewirtschaftungsplans wird in der WRRL nicht definiert. So ist es sinnvoll und notwendig, ein Verständnis über seinen Inhalt zu gewinnen. Nach Art. 13 Abs. 4 WRRL enthält der Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete die im Anhang VII der Richtlinie enthaltenen Informationen:

- Allgemeine Beschreibung der Merkmale der Flussgebietseinheit (geographische Daten des Einzugsgebiets und das Einzugsgebiet des zugehörigen Grundwassers)
- Zusammenfassung der signifikanten Belastungen und anthropogenen Einwirkungen auf den Zustand von Oberflächengewässer und Grundwasser (alle Belastungsquellen und ihre Auswirkungen auf die Gewässer)
- Ermittlung und Kartierung der Schutzgebiete
- Karte der Überwachungsnetze und Darstellung der Ergebnisse der Überwachungsprogramme in Form einer Karte für den Zustand
- Liste der Umweltziele gem. Art. 4. WRRL, insbesondere einschließlich der Ermittlung der Fälle, in denen die Abweichungen nach Art. 4 Abs. 5 bis 7 in Anspruch genommen wurden, sowie der diesbezüglichen Angaben gem. diesem Artikel
- Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs
- Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms oder der Maßnahmenprogramme gem. Art. 11, einschließlich der Angaben dazu, wie die Ziele gem. Art. 4 dadurch zu erreichen sind
- Verzeichnis etwaiger detaillierter Programme und Bewirtschaftungspläne für Flussgebietseinheiten, in denen besondere Teileinzugsgebiete behandelt werden, sowie eine Zusammenfassung ihrer Inhalte
- Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, deren Ergebnisse und der darauf zurückgehenden Änderungen des Plans
- Liste der zuständigen Behörden gem. Anhang I

- Anlaufstellen und Verfahren für die Beschaffung der Hintergrunddokumente und –informationen, insbesondere Einzelheiten der Kontrollmaßnahmen der aktuellen Überwachungsdaten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Bewirtschaftungsplan neben den geographischen Gegebenheiten sowie dem Zustand der Gewässer die zur Erreichung der Ziele des WRRL notwendigen Maßnahmen in zusammengefasster Form enthält, d.h. der Plan enthält empirisch-deskriptive, normative und imperative Elemente. Er dokumentiert die Gewässerbewirtschaftung für die jeweiligen Flussgebietseinheiten und enthält eine zusammenfassende Darstellung aller grundlegenden Informationen für das jeweilige Einzugsgebiet, womit er als Grundlage für die Bewirtschaftung der Gewässer in den Flusseinzugsgebieten dient.²⁰

Aus der Bestandsaufnahme wird eine Zielbestimmung vorgenommen, über die Wasserqualitätsziele bestimmt werden, was notwendig normative Bestandteile enthält. Über einen Abgleich zwischen Ist-Zustand und Soll-Zustand können die notwendigen Maßnahmen abgeleitet werden, die potenziell geeignet sind, den Soll-Zustand zu erreichen. Für die Zielbestimmung macht die WRRL normative Vorgaben, die allerdings konkretisierungsbedürftig sind.²¹ Die Zielbestimmungen ergeben sich maßgeblich aus den in Art. 4 WRRL festgelegten konkreten Umweltzielen, die auch in den Bewirtschaftungsplan aufgenommen werden müssen. In Art. 4 Abs. 1 WRRL wird – wie erörtert – als Ziel festgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten alle notwendigen Maßnahmen durchzuführen haben, um eine Verschlechterung des bestehenden Zustands aller Wasserkörper zu verhindern. Ferner hinaus sollen die Wasserkörper geschützt, verbessert und saniert werden, damit sichergestellt ist, dass bis 2015 ein guter Zustand aller Gewässer erreicht wird.

Im Bewirtschaftungsplan werden auch der zu erwartende Erfolg der Maßnahmen ebenso wie die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen darzustellen und regelmäßig zu dokumentieren sein. Er wird damit auch zum Kontrollinstrument für die Flussgebietsbewirtschaftung.²²

²⁰ EII, S. 35.

²¹ Kritische Anmerkungen zu den materiellen Inhalten der Richtlinie macht Schmalholz, ZfW, 2001, S. 69, 74 ff.

²² So auch die LAWA – Arbeitshilfe, Teil 3, I 2.2.

Diese Kombination aus empirisch-deskriptiven, normativen, imperativen und überwachenden Bestandteilen des Bewirtschaftungsplanes hat Auswirkung auf die Bestimmung der Bedeutung und der Ausgestaltung des Verfahrens der Beteiligung nach Art. 14 WRRL. Empirisch-deskriptive und auch die kontrollierenden Elemente verlangen eher kognitive Fähigkeiten, Fachkompetenz oder wissenschaftliche Fundierung. Normative Elemente finden sich sowohl in der Zielbestimmung als auch in der Bestimmung von Maßnahmen, weil hier die Zweck-Mittel-Relation zu beachten ist, die notwendig wertende Gesichtspunkte enthält. Beteiligung ist in diesen Fällen weniger auf kognitive Fähigkeiten verwiesen und lässt sich nicht darauf reduzieren, vielmehr muss es hier um die angemessene Berücksichtigung pluralistischer Interessen gehen, um so zu einer Zielbestimmung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen oder Wertvorstellungen zu gelangen. Die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete sind gem. Art. 13 Abs. 6 spätestens bis zum 22.12.2009 aufzustellen. Eine Überprüfung und ggf. Aktualisierung erfolgt gem. Art. 13 Abs. 7 spätestens bis zum 22.12.2015 und danach alle 6 Jahre.

3.4.2.2 Maßnahmenprogramme

Bedeutung der Maßnahmenprogramme als Bestandteil der Bewirtschaftungspläne

Maßnahmenprogramme enthalten gem. Art. 11 WRRL die zu ergreifenden (tatsächlichen) Maßnahmen, um die in Art. 4 WRRL festgelegten Ziele zu erreichen. Sie sind demnach das zentrale Instrument der WRRL, um die Umweltziele des Art. 4 WRRL zu erreichen.²³ Maßnahmenprogramme sind nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1 für jede Flussgebietseinheit aufzustellen und zwar gem. Art. 11 Abs. 7 bis zum 22.12.2009, und sie sind bis zum 22.12.2012 umzusetzen. Nach Art. 11 Abs. 8 müssen sie bis zum 22.12.2015 und danach alle sechs Jahre überprüft und ggf. aktualisiert werden. Jede neue oder geänderte Maßnahme ist spätestens drei Jahre, nachdem sie beschlossen wurde, praktisch umzusetzen.

Die Festlegung der Maßnahmen zur Verwirklichung der Umweltziele des Art. 4 macht es erforderlich, dass für alle Flussgebietseinheiten eine Analyse im Sinne einer Be-

²³ Ähnlich Eil, S. 34.

standsaufnahme gemacht wird. So bezieht sich auch Art. 11 Abs. 1 bei der Festlegung der Maßnahmenprogramme auf die *„Berücksichtigung der Ergebnisse und Analysen gemäß Art. 5“*. Gemäß Art. 5 WRRL sorgt jeder Mitgliedstaat dafür, dass spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie, also bis 22.12.2004, *„für jede Flussgebiets-einheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussge-bietseinheit*

- *eine Analyse ihrer Merkmale,*
- *eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers und*
- *eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung*

gemacht wird. Zur Analyse der Flussgebietsmerkmale gehört insbesondere die Analy-se der geographischen, der hydrologischen und der qualitativen Kenngrößen des je-weiligen Flussgebietes. Die wirtschaftliche Analyse spielt dabei deshalb eine Rolle, weil die Richtlinie neben den ökologischen auch ökonomische Ziele beinhaltet.

Die Maßnahmenprogramme werden in der WRRL gesondert normiert, gleichzeitig sind sie in zusammengefasster Form Teil des Bewirtschaftungsplanes und werden im An-hang VII auch als solcher aufgeführt. Die Entwicklung und Bestimmung der Maßnah-men setzt voraus, dass eine Analyse der vorhandenen Bedingungen vorgenommen und aufgrund dieser Analyse eine Zielbestimmung entwickelt wurde. Beides findet sich ebenfalls in den Bewirtschaftungsplänen wieder. Mit den Maßnahmen werden die ge- eigneten Mittel zum Erreichen dieser Ziele bestimmt, ausgesucht oder konkretisiert. Sie sind deshalb als integrierter Bestandteil eines kohärenten Gesamtkonzepts der Ge-wässerbewirtschaftung und deshalb auch der Bewirtschaftungspläne zu begreifen.²⁴

Maßnahmenprogramm und Öffentlichkeitsbeteiligung

Für das im Bewirtschaftungsplan in zusammengefasster Form enthaltene Maßnah-menprogramm ist nach der WRRL keine getrennte Öffentlichkeitsbeteiligung vorgese-

²⁴ Ähnlich auch Ell, S. 34, wobei dieser auf S. 35 dem Bewirtschaftungsplan nur deskriptiven Charakter zukommen lassen will. Das widerspricht jedoch seiner These auf S. 34 wonach Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungsplan gemeinsam die Grundlage für eine kohärente Gewässerbewirtschaftung darstel-len sollen.

hen. Es wird als impliziter Bestandteil der Bewirtschaftungspläne Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL.

Ob eine gesonderte Öffentlichkeitsbeteiligung²⁵ aufgrund der EU Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (2001/42/EG) für die Strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie) erforderlich und sinnvoll ist, soll nicht Gegenstand dieses Gutachtens sein. Es ist nur darauf hinzuweisen: Die SUP-Richtlinie erfasst das Maßnahmenprogramm gesondert und macht eine Öffentlichkeitsbeteiligung dazu erforderlich. Diese Pflicht wird in Deutschland durch § 14 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Nr. 1.4 der Anlage 3 zum UVPG umgesetzt, danach sind Maßnahmenprogramme gemäß § 36 WHG SUP-pflichtig.

Eine Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms als elementares Planungsinstrument ist obligatorischer Bestandteil des Bewirtschaftungsplans. Sowohl Maßnahmenprogramme als auch Bewirtschaftungsplan sind bis zum 22.12.2009 aufzustellen. Die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans geschieht in drei Phasen.²⁶ Zunächst ist bis zum 22.12.2004 eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, wie sie in Art. 5 vorgesehen ist und oben beschrieben wurde. In der zweiten Phase sind die in der Flussgebietseinheit zu erreichenden Ziele zu bestimmen, um in der dritten Phase die notwendigen Maßnahmen (also Maßnahmenprogramme) zur Erreichung der Ziele zu konkretisieren. Diese Unterteilung in Phasen ist erforderlich, weil die notwendigen Maßnahmen erst durch eine Defizitanalyse zwischen Soll- und Ist-Zustand zu ermitteln sind. Vor diesen drei Phasen muss die Bestimmung der Einzugsgebiete und ihre Zuordnung zu Flusseinzugsgebieten erfolgen.

Die Öffentlichkeit ist gemäß Art. 14 bei allen drei Planungsphasen zu beteiligen. Das ergibt sich daraus, dass die breite Öffentlichkeit schon über das Arbeitsprogramm zu informieren ist, dann folgt die Information über alle relevanten Wasserbewirtschaftungsfragen, die man als Ist-Analyse verstehen muss. Die aktive Öffentlichkeitsbeteiligung an der Bestandsaufnahme der relevanten Wasserbewirtschaftungsfragen folgt dann logisch aus einem erst-recht Schluss. Eine aktive Beteiligung an der Erstellung der relevanten Wasserbewirtschaftungsfragen ist auch teleologisch zu begründen, da ansonsten die notwendige Transparenz und somit Akzeptanz für die Vorhaben kaum

²⁵ So die Position in: LAWA-Arbeitshilfe, Teil 3, I 5.

²⁶ So auch Ell, S. 35.

zu realisieren wären und damit Sinn und Zweck der aktiven Beteiligung verfehlt würden, denn eine Diskussion über Maßnahmen wird zur Farce, wenn vorher nicht die relevanten Probleme benannt wurden. Schließlich ist die Öffentlichkeit am Entwurf des Bewirtschaftungsplanes, der die Maßnahmenprogramme enthält zu beteiligen, so dass sie auch in dieser Phase Gegenstand der aktiven wie der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung werden.

3.4.3 Zusammenfassung: Beteiligung an der Aufstellung der Wasserbewirtschaftungspläne

Die Richtlinie sieht eine Bewirtschaftung der Gewässer vor, die sich an Flussgebietseinheiten orientiert. Flussgebietseinheiten setzen sich aus ein oder mehreren Einzugsgebieten zusammen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bis spätestens 22.12.2009 Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten aufzustellen und zu veröffentlichen. Die Bestimmung der einzelnen Einzugsgebiete und ihre Zuordnung zu einer Flussgebietseinheit obliegt gem. Art. 3 Abs. 1 innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets den Mitgliedstaaten. Eine Partizipation wäre schon bei der Bestimmung der Einzugsgebiete und deren Zuordnung zu Flussgebietseinheiten wünschenswert gewesen. Der Bewirtschaftungsplan enthält Angaben zu den naturwissenschaftlichen Gegebenheiten, zum Zustand der Gewässer, eine Zielbestimmung für die Qualität der Gewässer und eine Zusammenfassung der Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele der WRRL notwendig sind. D.h. der Plan enthält empirisch-deskriptive, normative und imperative Elemente. Empirisch-deskriptive und auch die kontrollierenden Elemente verlangen eher kognitive Fähigkeiten, Fachkompetenz oder wissenschaftliche Fundierung. Mit Blick auf die normativen Elemente muss es um die angemessene Berücksichtigung pluralistischer Interessen gehen, um so zu einer Zielbestimmung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen oder Wertvorstellungen zu gelangen. Maßnahmenprogramme enthalten gem. Art. 11 WRRL die zu ergreifenden (tatsächlichen) Maßnahmen, um die in Art. 4 WRRL festgelegten Ziele zu erreichen. Für das im Bewirtschaftungsplan in zusammengefasster Form enthaltene Maßnahmenprogramm ist nach der WRRL keine getrennte Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Es wird als impliziter Bestandteil der Bewirtschaftungspläne Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL.

3.5 Form und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung

3.5.1 Explizite Vorgaben der Richtlinie

Die Richtlinie regelt in Art. 14 explizit ein dreistufiges Informations- und Anhörungsverfahren. Nur dazu werden verfahrenstechnisch genaue Vorgaben in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 gemacht. Dieses Verfahren kann denknotwendig jedoch zeitlich erst nach der bereits vorgenommenen Bestandsaufnahme der Gewässer erfolgen. Über das Informations- und Anhörungsverfahren hinaus wird in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL auch die aktive Beteiligung interessierter Stellen gefordert. Es wurde schon herausgestellt, dass Art. 14 Abs. 1 WRRL in dem Sinne auszulegen ist, dass diese aktive Beteiligung interessierter Stellen von Anfang an angestrebt werden soll²⁷ und die jeweiligen Bewirtschaftungspläne mit Hilfe einer Partizipation aufgestellt werden sollen. Nähere Erläuterungen zum Verfahren einer derartigen Beteiligung enthält Art. 14 jedoch nicht. Insofern ist die Beteiligung der Öffentlichkeit in Form der interessierten Stellen in Art. 14 WRRL nicht klar geregelt.

Um diese Unklarheiten zu beseitigen, muss die Richtlinie insgesamt in Augenschein genommen werden. Aus ihr ergibt sich nämlich ein Planungsprozess, der sich in verschiedene Phasen aufgliedert. Wenn auch förmliche Regelungen des Verfahrens fehlen, so ist zumindest mit dem Programmzyklus der Richtlinie ein Zeitplan zur Umsetzung der Richtlinie verbunden. Nach diesem müssen sich auch die einzelnen Verfahrens- und Beteiligungsschritte richten, da der Zeitplan (mit wenigen Ausnahmemöglichkeiten) verbindlich ist.

Im Folgenden werden diese Phasen erläutert. Dabei wird, zunächst ohne näher auf die Begriffe einzugehen, auch die Möglichkeit der aktiven Beteiligung interessierter Stellen und der Beteiligung der breiten Öffentlichkeit in den einzelnen Phasen dargestellt:

Phase 1:

Nach Art. 24 WRRL ist die Richtlinie bis zum 22.12.2003 in nationales Recht umzusetzen. Bis dahin müssen nach Art. 3 Abs. 7 i.V.m. Art. 24 WRRL die Mitgliedstaaten auch die zuständigen Behörden bestimmen und diese gem. Art. 3 Abs. 8 bis zum 22.06.04 gegenüber der EU-Kommission benennen.

²⁷ Vgl. auch Schmalholz, ZfW, 2001, 69, 72; Jekel, Wasser und Abfall, 2001, 20/21.

In diese Phase fallen auch die Bestimmung der Einzugsgebiete und deren Zuordnung zu Flussgebietseinheiten. Hierfür enthält die Richtlinie zwar keine Frist. Dies ergibt sich jedoch daraus, dass eine Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten erfolgen soll. Demnach müssen sich auch die jeweils zuständigen Behörden nach den Flussgebiets-einheiten richten. Daraus folgt, dass zunächst die Flussgebietseinheiten festgelegt werden müssen, bevor die dafür zuständigen Behörden bestimmt werden können.

Da die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht Sache des nationalen Gesetzgebers ist und die Bestimmung der zuständigen Behörden unter die Verwaltungshoheit der Länder fällt, hätte in dieser Phase eine aktive Beteiligung interessierter Stellen nur bei der Bestimmung der Einzugsgebiete und die Zuordnung zu Flussgebietseinheiten stattfinden können. Die Flussgebietseinheiten wurden in der Bundesrepublik durch Bundesgesetz, nämlich § 1 b WHG bestimmt.

Phase 2:

Nach Art. 5 Abs. 1 WRRL müssen bis zum 22.12.2004 die Arbeitsschritte „Beschreibung der Flussgebietseinheit“, „Überprüfung der Umweltauswirkungen menschlicher Aktivitäten“ und „wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung“ abgeschlossen sein. In dieser Phase muss auch eine Defizitanalyse erfolgen, wie sie in Anhang II Nr. 1.5 und 2.5 vorgesehen ist. Anhand der Defizitanalyse wird aufgrund der ermittelten Belastungen und Veränderungen gem. Anhang II beurteilt, wie wahrscheinlich es ist, dass die verschiedenen Gewässer innerhalb der Flussgebietseinheit die für diese Wasserkörper gem. Art. 4 WRRL aufgestellten Umweltqualitätsziele erreichen oder nicht erreichen. Gem. Art. 6 Abs. 1 WRRL muss in dieser Phase (bis 2004) auch ein Verzeichnis der wasserabhängigen Schutzgebiete innerhalb der einzelnen Flussgebietseinheiten erstellt werden. Bei den einzelnen Arbeitsschritten in dieser Phase sollte eine aktive Beteiligung interessierter Stellen stattfinden. Zuständig für die Beteiligung der Öffentlichkeit kann hier nur die für die Flussgebietseinheit zuständige Behörde sein, auf die sich der Bewirtschaftungsplan beziehen soll und für die die Beschreibung und Defizitanalyse erfolgt.

Phase 3:

Nach Art. 8 Abs. 1 WRRL müssen bis zum 22.12.2006 Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer aufgestellt werden und gem. Art. 8 Abs. 2 WRRL auch schon anwendungsbereit sein. Dies erfordert ggf. eine zusätzliche Beschreibung der in

der Defizitanalyse als gefährdet identifizierten Wasserkörper, um die Ausgestaltung der Überwachungs- und Maßnahmenprogramme zu optimieren.²⁸

In diese Phase fällt auch die erste Stufe des dreistufigen Informations- und Anhörungsprozesses, wie sie für die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit gewährleistet werden muss und in Art. 14 explizit geregelt ist. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 a) WRRL muss die Beteiligung der ersten Stufe bis spätestens Ende 2006 eingeleitet werden, damit der Bewirtschaftungsplan fristgerecht gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 c) WRRL bis Ende 2009 vorgelegt werden kann.

Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass für jede Flussgebietseinheit in der ersten Stufe nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 a) ein Zeitplan und ein Arbeitsprogramm, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen, veröffentlicht und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, damit diese Stellung dazu nehmen kann. Dies soll spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums geschehen, auf den sich der Plan bezieht. Da Bewirtschaftungspläne nach Art. 11 Abs. 6 WRRL spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten, also 2009, veröffentlicht werden müssen, also spätestens 22.12.2006.

Hier ist zu berücksichtigen, dass diese Stufen nur die Beteiligung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer betreffen, die auch als breite Öffentlichkeit bezeichnet werden können. D.h., dass die zuvor gewonnenen Erkenntnisse und unter aktiver Beteiligung interessierter Stellen erarbeiteten Zeit- und Arbeitsprogramme der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht und ihnen die Möglichkeit gegeben wird, dazu Stellung zu nehmen. Dies ist zwar die erste Stufe des Informations- und Anhörungs- bzw. Stellungnahmeprozesses für die breite Öffentlichkeit, allerdings nicht die erste Phase der Umsetzung der Richtlinie insgesamt. Die beginnt, wie dargestellt, schon viel früher. An diesen Phasen der Umsetzung werden auch die sog. „interessierten Stellen“ i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL von Anfang an beteiligt.

Die drei Stufen der Beteiligung sind insofern von den Phasen der Umsetzung der Richtlinie zu unterscheiden, als es in ihnen lediglich darum geht, die Mindestanforderungen an die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit zu gewährleisten. Diese drei Stufen

²⁸ So in WRRL Anhang II Nr. 1.5 vorgesehen.

sind also zwingend in nationales Recht und die entsprechende wasserwirtschaftliche Praxis umzusetzen.

Phase 4:

In dieser Phase findet nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 b) WRRL die zweite Stufe des Informations- und Anhörungs- bzw. Stellungnahmeverfahrens statt. In ihr soll zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, also bis zum 22.12.2007 ein vorläufiger Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen veröffentlicht und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Phase 5:

In diese Phase fällt gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 c) WRRL die dritte Stufe des Beteiligungsverfahrens. Danach sollen ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht, also bis 22.12.2008 die Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete veröffentlicht und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Auf Antrag wird nach Art. 14 Abs. 1 S. 3 Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen gewährt, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden. Zur Zuständigkeit und zum Verfahren enthält die Richtlinie keine Regelungen. Vielmehr wird aus Anhang VII der Richtlinie, der fordert, dass „Anlaufstellen und Verfahren für die Beschaffung der Hintergrunddokumente und –informationen gem. Art. 14 Abs. 1“ im Bewirtschaftungsplan für die Einzugsgebiete enthalten sind, deutlich, dass auch die für den Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet zuständige Behörde die Anlaufstelle und das Verfahren zum Zugang zu Hintergrundinformationen regelt. Bei den Regelungen zum Verfahren wird die zuständige Behörde auch regeln müssen, wie zügig Anfragen zu Hintergrundinformationen zu behandeln sind. In Anlehnung an Art. 4 Abs. 2 der Aarhus-Konvention, die die Vertragsparteien verpflichtet, müssen auch hier die genannten Informationen so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat nach Antragstellung zur Verfügung gestellt werden.

Nach Art. 14 Abs. 2 ist der Öffentlichkeit eine Frist von jeweils 6 Monaten pro Verfahrensstufe für schriftliche Stellungnahmen einzuräumen, um eine aktive Einbeziehung und Anhörung der breiten Öffentlichkeit zu ermöglichen. Also jeweils sechs Monate in den Phasen 3 bis 5. Danach sind aufgrund der Stellungnahmen ggf. Änderungen an den Unterlagen bzw. an der weiteren Verfahrensweise vorzunehmen. Dies ergibt sich

ebenfalls aus Anhang VII der Richtlinie, in dem gefordert wird, dass die Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete eine „Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, deren Ergebnisse und der darauf zurückgehenden Änderungen des Plans“ enthalten.

Die Richtlinie selbst enthält keine Vorschriften für die Sammlung und die Behandlung von Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit. Als Mindestanforderung wird jedoch explizit die Schriftform für Stellungnahmen erwähnt. Da die WRRL nicht ausdrücklich regelt, welche Bedeutung den Stellungnahmen zukommen soll, ist davon auszugehen, dass sie zwar nicht verbindlich für die Entscheidung sind, jedoch bei dem einer Entscheidungsbildung vorangehenden Meinungs- und Willensbildungsprozess berücksichtigt werden und argumentativ verarbeitet werden müssen. D.h., die Behörde muss sie in den Abwägungsprozess, der ergebnisoffen sein soll, einbeziehen und daraufhin prüfen, ob so bessere oder sachgerechtere Lösungen als die Vorgeschlagene möglich sind.

Phase 6:

Gem. Art. 13 Abs. 6 WRRL ist bis 22.12.2009 der endgültige Bewirtschaftungsplan zu veröffentlichen und gem. Art. 11 Abs. 7 WRRL sind bis dahin auch die Maßnahmenprogramme aufzustellen. Die Maßnahmen müssen einerseits aus den Plänen folgen, an deren Defizit- und Zielbestimmungen anknüpfen, und andererseits müssen sie gleichzeitig im Plan in zusammengefasster Form enthalten sein. Ein zeitliches Rangverhältnis kann deshalb nicht ausgemacht werden – hier ist allenfalls an so etwas wie eine einholende Nachfolge auf Seiten der Maßnahmenprogramme zu denken. Wie schon in den vorangegangenen Phasen sollte auch bis zur endgültigen Veröffentlichung und Aufstellung der Maßnahmenprogramme eine aktive Beteiligung interessierter Stellen stattfinden.

Phase 7:

Gem. Art. 11 Abs. 7 WRRL müssen die Maßnahmenprogramme bis zum 22.12.2012 umgesetzt worden sein. Bei der Umsetzung erübrigt sich eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL, kommt jedoch nach sonstigen Vorschriften des nationalen Rechts in Betracht.

Phase 8:

Bis 22.12.2015 muss bewertet werden, ob der gute Zustand der Oberflächengewässer gem. Art. 4 Abs. 1 a), der gute Zustand des Grundwassers gem. Art. 4 Abs. 1 b) und

die Ziele für die Schutzgebiete gem. Art 4 Abs. 1 c) WRRL erreicht wurden oder ob eine der in Art. 4 Abs. 3 vorgesehenen Ausnahmen greift. Ferner müssen die Bewirtschaftungspläne gem. Art. 13 Abs. 7 WRRL und Maßnahmenprogramme gem. Art. 11 Abs. 8 WRRL fortgeschrieben, also aktualisiert werden.

Bei der Bewertung in diesem Sinne handelt es sich um eine **Überprüfung**, wie sie in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL auch erwähnt wird. Auch hierbei müssen deshalb die interessierten Stellen aktiv beteiligt werden. Die Fortschreibung stellt eine Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans dar. Aus Art. 14 Abs. 3 WRRL, in dem es heißt, dass Abs. 1 und 2 entsprechend für die Aktualisierung gelten, ergibt sich, dass dabei sowohl interessierte Stellen als auch die breite Öffentlichkeit – wie bei der Aufstellung der Pläne beschrieben – beteiligt werden müssen. D.h. also, interessierte Stellen beteiligen sich wieder aktiv, während die breite Öffentlichkeit Stellungnahmen abgeben kann.

Phase 9:

Der 22.12.2027 ist gem. Art. 4 Abs. 4 c) WRRL die endgültige Frist für das Erreichen der Ziele nach möglicher zweimaliger Fristverlängerung zu je sechs Jahren.

3.5.2 Begriff der Öffentlichkeit

Art. 14 Abs. 1 WRRL unterscheidet einerseits zwischen „interessierten Stellen“ und andererseits zwischen „der Öffentlichkeit einschließlich der Nutzer“. Diese Unterscheidung folgt daraus, dass die Mitgliedstaaten einerseits die „aktive Beteiligung interessierter Stellen ... insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne“ fördern sollen. Im Unterschied dazu sollen die Mitgliedstaaten „folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann ...“ Es ist für die interessierten Stellen und für die Öffentlichkeit je eine unterschiedliche Form der Beteiligung vorgesehen, wobei – wie schon gezeigt – nur die Beteiligung der Öffentlichkeit weiter konkretisiert wird.

„Interessierte Stellen“ können alle Stellen mit einem Interesse an einem bestimmten Thema sein. Eine feste Definition gibt es nicht. Eine nähere Eingrenzung kann erst erfolgen, wenn eine Abgrenzung zur Definition der Öffentlichkeit und Nutzer vorgenommen wurde und die verschiedenen Beteiligungsmöglichkeiten herausgearbeitet wurden.

Zwar wird auch der Begriff der Öffentlichkeit in der WRRL nicht näher definiert, allerdings kann hier auf die Definition zurückgegriffen werden²⁹, die sowohl in Art. 2 (d) der SUP-Richtlinie (2001/42/EG) in Art. 2 Abs. 4 der Aarhus-Konvention und in Art. 3 Abs.1 Richtlinie 2003/35/EG zur Umsetzung der Aarhus-Konvention identisch enthalten ist. Im Sinne der Konvention „bedeutet ‚Öffentlichkeit‘ *eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.*“ Das bedeutet, dass unter Art. 14 WRRL die breite Öffentlichkeit und damit praktisch Jedermann fällt. Hierfür spricht auch, dass die WRRL in Nr. 46 der Erwägungsgründe ausdrücklich von einer „*Beteiligung der breiten Öffentlichkeit, einschließlich der Wassernutzer*“ spricht. Ein solches Verfahren, bei dem Jedermann beteiligt werden kann, kennt auch das deutsche Recht. Als Beispiel kann das Anlagengenehmigungsverfahren nach § 10 Abs. 3 BImSchG angeführt werden. Danach ist Jedermann **einwendungsberechtigt**.

In Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL besteht jedoch noch eine Besonderheit. Dort heißt es nämlich: „**für jede Flussgebietseinheit** ...*veröffentlichen und der Öffentlichkeit zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann.*“ Das deutet darauf hin, dass sich, ebenso wie die Bewirtschaftungspläne, auch die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung der Pläne nach Flussgebietseinheiten ausrichtet. Insofern scheint der Kreis der möglichen Beteiligten auf eine bestimmte Region eingegrenzt zu werden. Eine nähere Erläuterung fehlt jedoch in der WRRL. Auch hier kann auf die Aarhus-Konvention zurückgegriffen werden. Diese enthält neben der Definition für „Öffentlichkeit“ auch eine für eine „betroffene Öffentlichkeit“. Nach Art. 2 Abs. 5 der Konvention: „*bedeutet ‚betroffene Öffentlichkeit‘ die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.*“ Die räumlichen Zugehörigkeit zu einer Flussgebietseinheit für die ein Bewirtschaftungsplan nach der WRRL erstellt werden soll, lässt die Vermutung zu, dass zunächst die Belange dieser Öffentlichkeit berührt werden. Der räumliche Bezug ist aber kein zwingendes Ausschlusskriteri-

²⁹ So auch Jekel, Wasser und Abfall 2001, S. 20.

um. Auch über die Grenzen der Flussgebietseinheit hinweg können Konstellationen auftreten, in denen Entscheidungen die Belange bestimmter Bürgerinnen und Bürger betreffen.

Flussgebietseinheiten machen nicht an Länder- und Staatsgrenzen halt, d.h. in der Bundesrepublik kann das Gebot der Beteiligung der Öffentlichkeit einer Flussgebietseinheit quer zu den Grenzen und damit den Kompetenzen der Bundesländer und innerhalb Europas quer zu den Grenzen und Kompetenzen der Mitgliedstaaten liegen. Das wirft die Frage auf, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung „nur“ auf der Ebene der Flussgebietseinheit stattfinden kann und soll oder ob sie auch auf die staatsrechtliche Entscheidungsebene runtergezoozt werden kann. Angesichts der sprachlichen, organisatorischen oder nur bürokratischen Probleme einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist es vorstellbar, dass die staatsrechtlich kompetenten Verwaltungsebenen zunächst für ihren Bereich die Planung übernehmen und anschließend „ihre“ Planung mit den nachbarschaftlichen Verwaltungsebenen abstimmen. Das abgestimmte Ergebnis muss, um es – und sei es nur verwaltungsintern – rechtsverbindlich zu machen, von den staatsrechtlich kompetenten Organen beschlossen werden. Es ist also denkbar, dass es verschiedene Ebenen der Entscheidung gibt, zunächst wird eine Vorentscheidung auf der Ebene der kompetenten Verwaltungseinheit getroffen, dann wird diese mit anderen Verwaltungseinheiten der Flussgebietseinheit abgestimmt, schließlich wird das abgestimmte Ergebnis noch einmal formell auf der Ebene der kompetenten administrativen Einheit beschlossen. Wann oder auf welcher Ebene muss nun die Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden?

Die Richtlinie sieht keine explizite Lösung für dieses Problem vor. Nach Art. 13 WRRL soll grundsätzlich die Bewirtschaftungsplanung für die gesamte Flussgebietseinheit durchgeführt werden, auch wenn diese grenzüberschreitend ist. Alternativ hat jeder Mitgliedstaat den jeweiligen Teil der Flussgebietseinheit auf seinem Hoheitsgebiet zu beplanen. Da sich die Öffentlichkeitsbeteiligung an der Bewirtschaftung orientiert, geht die Richtlinie also von einer Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Flussgebietseinheit aus. Ergänzend lässt sich allerdings auch an dieser Stelle die Aarhus-Konvention als Auslegungshilfe heranziehen. Gemäß Art. 7 i.V.m. Art. 6 Abs. 4 der Konvention soll bei Plänen und Programmen die Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig zu „einem Zeitpunkt stattfinden, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive“ Beteiligung stattfinden kann, also zu einem Zeitpunkt, zu dem die Öffentlichkeit noch

Einfluss auf die Pläne nehmen kann. Wenn Vorabstimmungen in den kompetenten administrativen Einheiten zu erwarten sind, muss die Öffentlichkeitsbeteiligung nach diesem Kriterium auch auf dieser Ebene stattfinden, da dann wichtige Vorentscheidungen gefallen sind. Zu spät wäre es umgekehrt, die Öffentlichkeit nach der Abstimmung der unterschiedlichen administrativen Einheiten zu beteiligen. Wenn diese erst einen Konsens gefunden haben, ist nicht mehr davon auszugehen, dass noch alle Optionen offen sind. In die gleiche Richtung weist die von der Richtlinie vorgesehene frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit. Ihr Sinn ist es, die Öffentlichkeit so zu beteiligen, dass sie effektiv Einfluss auf das Ergebnis nehmen kann. Kurz: Wenn die Bewirtschaftungspläne zunächst auf der Ebene entscheidungskompetenter administrativer Einheiten abgestimmt, erarbeitet oder aufgestellt werden, muss die Öffentlichkeit an diesem Prozess beteiligt werden. Das gilt sowohl für die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit wie für die aktive Beteiligung der interessierten Stellen.

Die Besonderheit der Regelung in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL ist, dass innerhalb einer regional betroffenen Öffentlichkeit, also innerhalb der Öffentlichkeit, die zu einer Flussgebietseinheit gehört, wiederum Jedermann im Sinne der breiten Öffentlichkeit beteiligt werden kann. Die Betroffenenstellung wird nicht nach den berührten Belangen, Interessen oder Anliegen abgegrenzt, sondern nur räumlich nach Flussgebietseinheiten. Wo Jedermann, der zu einer Flussgebietseinheit gehört, Stellung nehmen kann, ist eine Auswahl oder Eingrenzung der Öffentlichkeit nicht erforderlich bzw. mit der Richtlinie nicht vereinbar. Die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit erfordert keine Analyse der potenziellen Beteiligten.

Nach der oben genannten Definition würden auch interessierte Stellen unter den Begriff der breiten „Öffentlichkeit“ fallen. Mit der ausdrücklichen Erwähnung der „interessierten Stellen“ wird in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 jedoch eine Unterscheidung zum Oberbegriff Öffentlichkeit getroffen, auf die später noch näher eingegangen wird.

Eine Definition für den Begriff „Nutzer“ fehlt in der WRRL ebenfalls. Hier kann auf die Begriffsverwendung im allgemeinen Umweltrecht und im Wasserrecht zurückgegriffen werden. Danach sind Nutzer eben diejenigen, die die Umweltressource in Anspruch nehmen, d.h. Vorteile daraus ziehen, sie verbrauchen oder zu ihrem Vorteil verändern. Dies können sowohl Unternehmen, wie z.B. Wasserwerke als auch Wassersportverbände sein, und nicht zuletzt auch der Endverbraucher. Auch diese natürlichen oder juristischen Personen können unter den Oberbegriff „Öffentlichkeit“ subsumiert werden.

3.5.3 Die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit

Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL soll die **aktive Beteiligung interessierter Stellen** an der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete gefördert werden. Hingegen soll die **Öffentlichkeit**, einschließlich der Nutzer, nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL nur die Möglichkeit einer **Anhörung bzw. Stellungnahme** haben. Eine Stellungnahme bezieht sich begriffsnotwendig immer auf etwas, das bereits erarbeitet wurde. Insofern ähnelt die Beteiligung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer dem „**Einwendungsverfahren**“ im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht. Dort wird der bereits vorbereitete Plan für die Dauer von einem Monat in den Gemeinden ausgelegt, wobei die Auslegung vorher ortsüblich bekannt zu machen ist. Nach § 73 Abs. 4 VwVfG können diejenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, binnen zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist Einwendungen gegen den Plan erheben.

Allerdings beginnt die Beteiligung der Öffentlichkeit nach der WRRL noch vor der endgültigen Planerstellung, es handelt sich um eine frühzeitige und im Vergleich zum deutschen Verwaltungsrecht zeitlich weit vorgezogene Beteiligung. Die Besonderheit der frühzeitigen Beteiligung im Verfahren nach der WRRL gegenüber dem deutschen Recht liegt darin, dass sie sich in mehreren Schritten vollzieht. Die Mitgliedstaaten müssen schrittweise nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2

- a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans,
- b) einen vorläufigen Überblick über die festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen und
- c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans

veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer zugänglich machen. Die Öffentlichkeit hat nach jedem einzelnen Schritt die Möglichkeit zum Verfahrensstand Stellung zu nehmen. Stellungnahmen sind begrifflich nicht so eng gefasst wie Einwendungen, die nur eine passive Einwirkung auf das Verfahren im Sinne von „etwas verhindern“ haben. Stellungnahmen können auch kreative und konstitutive Anregungen enthalten. Art. 14 Abs. 2 WRRL sieht hierfür jeweils eine Frist von mindestens sechs Monaten vor. Auf diese Weise können ihre Belange im weiteren Verfahren berücksichtigt werden, was eine angemessene Einbeziehung und Berücksichtigung er-

möglichst. Erst nach dem dritten Schritt, also nach dem dritten Jahr, wird der endgültige Bewirtschaftungsplan erstellt.

Neben der Möglichkeit zu den verschiedenen Arbeitsschritten Stellung zu nehmen, verlangt Art. 14 Abs. 1 Nr.1 WRRL, dass eine Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen veröffentlicht wird. Diese Anhörungsmaßnahmen sind in die Verfahrensschritte der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung integriert, so dass sie sich auch auf diese beziehen müssen, nicht auf die „aktive Beteiligung interessierter Stellen“. Begrifflich könnte die Möglichkeit, Stellung zu nehmen, als Anhörungsmaßnahme verstanden werden. Das bedeutet, die Stellungnahme und die Kenntnisnahme der Stellungnahme durch die zuständigen Behörden ist die Anhörung. Verlangt werden jedoch Anhörungsmaßnahmen nicht „Anlesungs“maßnahmen. Daraus lässt sich schließen, dass auf die schriftliche Stellungnahme noch eine mündliche Erörterung der Verfahrensschritte und der zu ihnen erfolgten Stellungnahmen erfolgen sollte. Dies ist jedoch nicht zwingend, da die Möglichkeit, sich schriftlich Gehör zu verschaffen, prozessrechtlich regelmäßig als Anhörung akzeptiert wird. So ausgelegt ähnelt die breite Öffentlichkeitsbeteiligung der Öffentlichkeitsbeteiligung im deutschen Verwaltungsverfahrensrecht. Auf die schriftliche Stellungnahme **kann** ein Erörterungstermin folgen. So wird die Vorschrift auch vom Leitfaden ausgelegt, die schriftliche Befassung ist die Mindestanforderung, die mündliche Erörterung kann dieser aber folgen.

Der Wortlaut der Vorschrift ließe sich auch so verstehen, dass die breite Öffentlichkeit Stellung nehmen soll zu den Schritten der „aktiven Beteiligung“, so dass diese unter den Begriff der Anhörungsmaßnahme fallen und gemäß Nr. 1) veröffentlicht werden sollen, um der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit einzuräumen, weitere „interessierte Stellen“ zu benennen oder deren Auswahl zu kritisieren. Die Systematik des Aufbaus des Art. 14 WRRL legt es jedoch eher nahe, dass sich die Anhörungsmaßnahmen auf die breite Öffentlichkeit beziehen und dass folglich diese in den verschiedenen Stadien zu hören ist.

Die frühzeitige Einbindung ist die eigentliche Besonderheit im Vergleich zum deutschen Recht. Zwar kennt auch das deutsche Recht eine frühzeitige Beteiligung, nämlich gemäß § 3 Abs. 1 BauGB. Danach werden die Bürger über Ziele und Zwecke der Planung sowie mögliche alternative Lösungen informiert. Dazu sollen die Bürger Stellung nehmen und Anregungen entwickeln. Es werden nicht erst die fertigen Planentwürfe wie bei sonstigen Beteiligungsverfahren ausgelegt. Die Beteiligung nach dem BauGB

ist also weitgehender als etwa nach § 73 Verwaltungsverfahrensgesetz. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung im Baurecht ist also mit dem Teilnahmeverfahren der WRRL vergleichbar, weil nach der WRRL über einen Zeitraum von zwei Jahren eine Einbeziehung der Öffentlichkeit über Stellungnahmen in der Aufstellungsphase des Bewirtschaftungsplans ermöglicht werden soll, also die **Beteiligung schon vor dem Entwurfsstadium** stattfindet. Dies alles geschieht, bevor im letzten Jahr vor der endgültigen Aufstellung des Planes noch einmal auf den Entwurf reagiert werden kann. Es erscheint deshalb sinnvoll, bei der Beteiligung der breiten Öffentlichkeit nach der WRRL von „aktiver Einbeziehung“ zu sprechen. Diese Formulierung wird im Zusammenhang mit der Stellungnahmefrist auch in Art. 14 Abs. 2 WRRL benutzt.

3.5.4 Die aktive Beteiligung interessierter Stellen

Von dieser aktiven **Einbeziehung** der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer, ist die aktive **Beteiligung** interessierter Stellen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL zu unterscheiden. Die Verwendung der Worte *„aktive Beteiligung interessierter Stellen“* im Unterschied zum Wortlaut des Abs. 1 Satz 2, der von *„Stellungnahmen“* der *„Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“* redet, macht deutlich, dass unterschiedliche Formen der Beteiligung in der WRRL vorgesehen sind. Da herausgearbeitet wurde, dass nach dem dreistufigen Anhörungs- bzw. Stellungnahmeverfahren nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 a) bis c) bereits die Möglichkeit der aktiven Einbeziehung der Belange der Öffentlichkeit gegeben ist, muss aktive Beteiligung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 eine über Stellungnahmen hinausgehende aktive Beteiligung sein. Das kann demnach nur bedeuten, dass interessierte Stellen von Anfang an, an der Aufstellung eines Zeitplans und eines Arbeitsprogramms nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 a) und an der Erarbeitung der wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen nach b) sowie an dem Entwurf des Bewirtschaftungsplans nach c) aktiv im Sinne einer gestalterischen Teilnahme mitwirken.

Wie bereits zuvor festgestellt, kann unter die Definition für „Öffentlichkeit“ Jedermann subsumiert werden, also auch interessierte Stellen. Da diese nach Abs. 1 Satz 1 jedoch stärkere Teilnahmerechte haben sollen, kommt ihnen demnach eine Sonderstellung gegenüber der breiten Öffentlichkeit zu.

Art. 14 enthält bezüglich der Teilnahmerechte noch eine weitere Differenzierung. Nach Abs. 1 Satz 1 soll die aktive Beteiligung interessierter Stellen neben der Aufstellung auch an der Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne gefördert

werden. An der Aufstellung konnte über Satz 2 a) bis c) auch die übrige Öffentlichkeit durch die Möglichkeit der Stellungnahme und Anhörung beteiligt werden. Gem. Art. 14 Abs. 3 sollen die Absätze 1 und 2 auch für die aktualisierten Bewirtschaftungspläne gelten. D.h., dass sich auch bei der Aktualisierung die interessierten Stellen aktiv beteiligen und die übrige Öffentlichkeit über die Möglichkeit von Stellungnahmen und Anhörungen in einem dreistufigen Verfahren nach Abs. 2 a) bis c) beteiligen können.

3.5.5 Zum Begriff der interessierten Stellen – Abgrenzung zur breiten Öffentlichkeit

Um genau zu erfassen, was mit interessierten Stellen in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL gemeint sein könnte, bedarf es einer klaren Abgrenzung gegenüber der in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 genannten „*Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern*“.

Wie oben bereits herausgearbeitet wurde, fallen interessierte Stellen auch unter den weit gefassten Begriff der breiten Öffentlichkeit. Begrifflich können „Stellen“ nach dem deutschen Sprachgebrauch keine natürlichen Personen erfassen. D.h., hiernach wären interessierte Stellen eine institutionalisierte oder organisierte Öffentlichkeit³⁰ mit einem Interesse am Thema Wasser. Insofern wäre dieser Begriff enger gefasst als „breite Öffentlichkeit“.

Es fällt jedoch auf, dass im Leitfaden³¹ der Begriff „interessierte Stellen“ interpretiert wird als: *„jede Person, Gruppe oder Organisation mit einem Interesse („Stake“³²) an einem Thema, entweder, weil sie betroffen sind, oder weil sie einen gewissen Einfluss auf das Ergebnis haben können.“*³³ Aufgrund dieser Interpretation kommt der Leitfaden zum Ergebnis, dass darunter auch Unternehmen und Einzelne fallen können.³⁴

Es stellt sich die Frage, ob diese Interpretation haltbar ist oder ob sich möglicherweise Unterschiede aufgrund des englischen bzw. französischen Begriffs der „interessierten

³⁰ So sieht es offensichtlich auch die LAWA – Arbeitshilfe, Teil 3, II 1.7., denn sie spricht im Zusammenhang mit aktiver Beteiligung interessierter Stellen von Anfang an auch nur von der organisierten Öffentlichkeit.

³¹ Leitfaden, S. 27.

³² Daher wird auch gleichbedeutend mit dem Begriff „interessierte Stellen“, der Begriff Stakeholder verwendet.

³³ Leitfaden, S. 27.

³⁴ Leitfaden, S. 27.

Stellen“ ergeben. Deshalb sind diese zunächst zu untersuchen, um sprachliche Unklarheiten zu beseitigen.

Der Begriff „interessierte Stellen“ wird im Englischen als „interested parties“ bezeichnet. „Party“ kann mit Gesellschaft, Partei oder Teil übersetzt werden, so dass nach diesem Sprachgebrauch auch einzelne Personen darunter fallen könnten. „Interested parties“ meint alle Interessenten.

Der französische Begriff heißt „Parties concernées“. Wörtlich übersetzt bedeutet dies soviel wie betroffene Teile, Parteien oder Gesellschaften. Auch unter diesen Begriff könnten wiederum Einzelne fallen. Augenfällig ist jedoch, dass hier auch das Wort „betroffen“ vorkommt. Insofern scheint hier ein Zusammenhang mit der in der Aarhus-Konvention enthaltenen Definition der „betroffenen Öffentlichkeit“ zu bestehen. Versucht man den Begriff der „interessierten Stellen“ auch im Lichte der Aarhus-Konvention auszulegen, kommt man zu Annäherungen. In Art. 2 Abs. 5. 2. HS der Konvention heißt es: *„im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse“*. Unklar bleibt jedoch auch hier, ob mit Interesse nur bestimmte Interessen von Organisationen gemeint sind. Sicher kann daraus nur der Schluss gezogen werden, dass zumindest Umweltverbände unter den Begriff der „interessierten Stellen“ subsumiert werden können.

Zwar wäre es für die praktische Handhabung der Beteiligung sinnvoll, nur Organisationen zu beteiligen. Allerdings ist eine solche Abgrenzung rein begrifflich nicht zu rechtfertigen. Folglich ist die Definition in dem Leitfaden nicht verfehlt. Das heißt, dass auch Einzelne natürliche Personen unter den Begriff der „interessierten Stellen“ fallen können. Eine Eingrenzung der zu Beteiligten ist durch die deutsche Übersetzung „Stellen“ also nicht möglich.

Fraglich könnte sein, ob die Betroffenheit ein Abgrenzungskriterium gegenüber der breiten Öffentlichkeit sein könnte. Weil Interessierte, wenn man den weiten Begriff aus der Aarhus-Konvention und den parallelen Begriff aus der Richtlinie 2003/35/EG zur Umsetzung der Konvention zugrunde legt,³⁵ ohnehin als betroffen angesehen werden

³⁵ Art. 2 Abs. 5 der Aarhus-Konvention zur betroffenen Öffentlichkeit: „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem

können, führt dies jedoch zu keinem relevanten Ergebnis. Denn auch die breite Öffentlichkeit in einer Flussgebietseinheit ist in diesem Sinne betroffen.³⁶ Eine klare Abgrenzung kann deshalb über das Kriterium der Betroffenheit nicht erreicht werden. Klar wird dadurch nur, dass eine Rechtsbetroffenheit im Sinne der Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts nicht gefordert wird. Zwingend unter den Begriff der interessierten Stellen fallen dann die Umweltverbände, die – wie oben zitiert – in der Konvention ausdrücklich erwähnt werden.

Da die „interessierten Stellen“ von der sonstigen Öffentlichkeit abgegrenzt werden, und für sie eine intensivere Form der Beteiligung, nämlich eine „aktive Beteiligung“ gefordert wird, die über die Stellungsnahme hinausgehen muss, lassen sich die „interessierten Stellen“ nur durch ihr besonderes Interesse charakterisieren. Dieses Interesse muss über das allgemeine Interesse hinausgehen, das einen „Jedermann“ veranlasst, sich überhaupt als Öffentlichkeit zu beteiligen. Eine genaue Abgrenzung dieser besonderen Interessen nimmt die Richtlinie nicht vor, so dass bei der Umsetzung ein Ermessen der nationalen Gesetzgeber besteht, den Kreis der interessierten Stellen zu konkretisieren, die relevanten Interessen zu definieren und zu normieren. Eine Einschränkung sieht der Wortlaut der Richtlinie allerdings vor. Wenn die interessierten Stellen etwas anderes sind als die breite Öffentlichkeit, nämlich ein engerer Kreis, folgt daraus umgekehrt, dass hier von Seiten der Öffentlichkeit kein Anspruch auf aktive Beteiligung besteht. Umgekehrt muss der Kreis der zu Beteiligten in Abgrenzung zur breiten Öffentlichkeit begrenzt werden und eine sinnvolle Auswahl getroffen werden. Die Richtlinie gibt hier – im Kontext der Aarhus-Konvention – wenige Vorgaben.

Rein begrifflich fallen zunächst auch Nutzer, also diejenigen, welche die Umweltressource in Anspruch nehmen, unter „interessierte Stellen“, weil auch sie ein Interesse am Thema „Wasser“ und deren Bewirtschaftung haben könnten, also Unternehmen und z.B. Wassersportverbände und einzelne Verbraucher darunter subsumiert werden. Mit der Formulierung in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 „Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern“ werden die Nutzer in der WRRL der breiten Öffentlichkeit zugerechnet. Das heißt im Umkehrschluss, dass sie nicht zu den interessierten Stellen zu zählen sind. Sie

Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.“

³⁶ Siehe Ausführungen zu Punkt 3.6.2.

werden nach dem Wortlaut aus dem Kreis der interessierten Stellen, dem eine Sonderstellung gegenüber der übrigen Öffentlichkeit eingeräumt wird, herausgenommen. Nutzer sind dem Wortlaut folgend also von der aktiven Beteiligung i.S.d. Art. 14 Abs.1 1. Alt. WRRL ausgenommen. Interessierte Stellen sind demnach andere Interessen mit Bezug zum Wasser. Dies können Behörden mit Wasserbezug oder Umweltverbände sein oder Einzelne, die nicht ihre Nutzungsinteressen in den Vordergrund stellen, wie z.B. Fachleute für das Wasser-Ökosystem. Diese könnte man auch als qualifizierte Öffentlichkeit bezeichnen.

Diese Auslegung des Wortlautes in Art. 14 WRRL wird in der Praxis allerdings nicht geteilt. Die wohl herrschende Meinung geht davon aus, dass die Nutzer sowohl ein Teil der breiten Öffentlichkeit wie der aktiven Öffentlichkeit sind. Die breite Öffentlichkeit wird von der aktiven in der Praxis eher nicht unterschieden, und die Selektion erfolgt über das angemeldete Interesse. Interessierte Stelle ist derjenige oder diejenige Organisation, die ihr Interesse an einer aktiven Beteiligung bekundet. Da dazu Ressourcen mobilisiert werden müssen, reduziert sich die Anzahl der aktiv zu Beteiligten auf „natürliche“ Weise, so dass eine dogmatische Unterscheidung zwischen den „interessierten Stellen“ und der „breiten Öffentlichkeit“ als überflüssig erscheint. Die interessierten Stellen sind ein Teil der breiten Öffentlichkeit und kein aliud zu dieser. Der Leitfaden vertritt – allerdings ohne rechte Begründung bzw. Auslegung des Art. 14 – auch diese Position. Danach dürfen Nutzer aktiv an der Aufstellung der Wasserpläne beteiligt werden, sind also Teil der möglichen „interessierten Stellen“.

Zweifel am Wortlaut der Norm können insofern entstehen, als der Gesetzgeber, wollte er die Wassernutzer aus dem Kreis der interessierten Stellen ausschließen, diesen Ausschluss auch direkt hätte normieren können. Dieses Argument ist jedoch nicht zwingend, da eine positive Zuordnung zu einer Gruppe, die im Umkehrschluss den Ausschluss aus einer anderen zur Folge hat, durchaus eine mögliche, akzeptable und nicht unübliche Regelungsweise ist. Dennoch erscheint es notwendig, weitere Auslegungsmethoden heranzuziehen, wobei hier insbesondere die teleologische Reduktion in Betracht kommt.

Die Zuordnung der Nutzer zur breiten Öffentlichkeit und die Herausnahme aus den „interessierten Stellen“ könnte zunächst vom Sinn und Zweck der Richtlinie gedeckt werden und bei teleologischer Auslegung gerechtfertigt werden. Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung soll nach der Richtlinie und auch der Aarhus-Konvention – wie darge-

stellt – die Verbesserung des Umweltschutzes und eine Erhöhung der Umweltqualität sein. Umweltnutzer müssen sich jedoch zumindest den Verdacht gefallen lassen, dass ihre Nutzung der Ressource auch zur Minderung der Qualität beiträgt, Umweltschutzinteressen und Umweltnutzungsinteressen also tendenziell in einem Gegensatz stehen.

Andererseits kann eine teleologische Reduktion weitere Argumente berücksichtigen. Die WRRL dient nicht nur dem Ziel, eine hohe Qualität des Wassers zu erreichen, also dem Gewässerschutz zu dienen, mitgedacht ist bei diesem Umweltschutzziel immer auch, dass Wasser – selbstverständlich – genutzt werden muss. Die Verbesserung der Wasserqualität kann nur durch einen Ausgleich der Nutzungsinteressen mit den Schutzinteressen erreicht werden. Dieser Interessenausgleich macht es erforderlich, die Nutzungsinteressen bei der Planung zu berücksichtigen und eine angemessene Interessenvertretung im Rahmen der aktiven Beteiligung sicher zu stellen. Zu berücksichtigen sind an dieser Stelle auch die Ziele des Beteiligungsverfahrens, die insbesondere in der Aarhus-Konvention zum Ausdruck gebracht werden. Es geht dabei – wie erörtert – auch darum, die Akzeptanz der Pläne zu erhöhen und Entscheidungen transparent zu gestalten. Individuelle Rechte sollen berücksichtigt und die Demokratie gefördert werden. Diese Ziele sind nicht gut zu erreichen, wenn die Nutzer von der intensiveren Form der Beteiligung ausgeschlossen werden. Ihre Akzeptanz wird sinken, denn sie können sich oft auf individuelle Rechte berufen und eine demokratische Konkretisierung allgemeiner gesetzlicher Vorgaben im Beteiligungsverfahren erfordert eine Vertretung aller in der Bevölkerung vertretenen Interessen. Folgt man diesem Argument der teleologischen Reduktion, müssen auch Nutzer im Kreis der aktiv Beteiligten vertreten sein.

Dann ergeben sich allerdings weitere Konkretisierungen für die Bestimmung des Begriffs der interessierten Stellen, die sich aktiv beteiligen können. Den angegebenen Zielen des Beteiligungsverfahrens wird es nur gerecht, wenn die Behörde, welche die aktive Beteiligung organisiert, die unterschiedlichen Interessen gewichtet und unter ihnen nach Kriterien auswählt, die eine Verwirklichung der Beteiligungsziele realistisch erscheinen lässt. Transparenz und Akzeptanz wird ebenso wenig erzielt wie eine demokratische Rückbindung administrativer Entscheidungen, wenn einige Interessen überrepräsentiert sind, andere überhaupt nicht vertreten werden. Bei der Auswahl der vertretenen Interessen muss der Umweltschutz nach dem Ziel der Richtlinie und der Kon-

vention eine starke Stellung haben, d.h. ebenso gewichtig vertreten sein wie Nutzerinteressen.

Aus dem Gemisch an normativen und empirischen Fragestellungen bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne, das oben herausgearbeitet wurde, ergeben sich schließlich ähnliche Anforderungen. Die Behandlung empirischer Fragestellungen, wie die Analyse der Gewässer, macht es sinnvoll, entsprechenden Sachverstand von außen zu beteiligen. Die Behandlung normativer Fragestellungen macht es dagegen erforderlich, dass unterschiedliche Wertvorstellungen und Interessen im Kreis der aktiv zu Beteiligten repräsentiert werden. Hier bestehen Parallelen zum Regelungsverfahren, wie es etwa im Immissionsschutzrecht mit der Anhörung der beteiligten Kreise nach § 51 BImSchG gewählt wurde. Das Ministerium bestimmt danach einen Kreis von zu beteiligenden Personen, Institutionen und Verbänden, deren Zusammensetzung teilweise vom Gesetz vorgegeben wird, teilweise von der Verwaltung zu bestimmen ist. Dies geschieht – schon nach der gesetzlichen Regelung – unter Berücksichtigung von Kriterien des Sachverstandes und der Vertretung pluralistischer gesellschaftlicher Interessen, und diese Kriterien sind auch an die weitere administrative Konkretisierung anzulegen.

Herangezogen werden kann hier auch die Richtlinie 2003/35/EG zur Umsetzung der Aarhus-Konvention, die in Art. 2 Abs. 3 im Kontext der Beteiligung an der Aufstellung von Plänen und Programmen bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die „Kreise der Öffentlichkeit, die für Zwecke des Absatzes 2 ein Beteiligungsrecht haben, (ermitteln); hierzu zählen relevante Nichtregierungsorganisationen, z.B. Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen ...“. Die Bestimmung macht klar, dass die Mitgliedstaaten die zu beteiligenden Kreise aktiv ermitteln und bestimmen sollen, was nur so verstanden werden kann, dass eine Auswahl stattfinden soll. Und innerhalb der Nichtregierungsorganisationen sind nicht nur die Umweltverbände zu beteiligen, sondern ebenso andere gesellschaftliche Gruppierungen und Interessen. Dazu können dann Nutzer und Unternehmen, aber auch andere Verbände und Gruppierungen gehören, die wichtige gesellschaftliche Interessen vertreten. Insgesamt liegt auch hier eine Auswahl nach Sachverstand und nach Kriterien pluralistischer Interessensvertretung nahe.

Schließlich schreibt die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung der interessierten Stellen *fördern* sollen. Diese **Förderungspflicht** scheint sich zunächst einmal auf die aktive Beteiligung zu beziehen, was die Mitgliedstaaten nur dazu

verpflichten würde, die aktive Beteiligung zu organisieren. Wenn den Mitgliedstaaten Pflichten auferlegt werden, verwendet der europäische Gesetzgeber üblicherweise Formulierungen wie „ergreifen die notwendigen Maßnahmen“ oder „tragen dafür Sorge“ und ähnliches. Das „Fördern“ kann nun eine Abschwächung der Verpflichtung bedeuten, wofür es allerdings keine Anhaltspunkte gibt. Im Kontext der vorangegangenen Diskussion kann es aber auch bedeuten, dass die Mitgliedstaaten die Beteiligung unterstützend fördern. Um eine pluralistische Interessenvertretung sicher zu stellen, könnte es sinnvoll oder erforderlich sein, dass einige gesellschaftliche Gruppierungen zu einer Beteiligung motiviert werden, etwa weil sie wegen personeller oder materieller Engpässe zunächst von einer möglichen Beteiligung Abstand nehmen. Dies dürfte insbesondere bei Nichtregierungsorganisationen mit geringer finanzieller Ausstattung der Fall sein, die aber für eine qualifizierte und repräsentative Beratung bei der Planaufstellung dennoch von Wichtigkeit sind. Die Grenze findet die Förderung allerdings an den haushaltstechnischen und finanziellen Begrenzungen, die in dem Mitgliedstaaten bestehen.

Bei der Transformation der Richtlinie und der Konkretisierung der „interessierten Stellen“ sind weiter auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen, nach denen – wie zu zeigen ist – ebenso eine pluralistische Beteiligung erforderlich ist, die also die hier gefundenen Kriterien bestätigen.

Wenn sich aus dem Kontext Kriterien zur Bestimmung der „interessierten Stellen“ entwickeln lassen, so regelt die Richtlinie kein Verfahren über das die Auswahl der zu beteiligenden Organisationen oder Personen erfolgen soll. Hier besteht ein Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten, den diese unter Berücksichtigung des Prinzips der effektiven Umsetzung füllen können. Um eine Repräsentativität pluraler gesellschaftlicher Interessen zu gewährleisten, scheint es sinnvoll, wissenschaftliche Methoden zu entwickeln, über die interessierte Stellen bestimmt und ausgewählt werden können. Eine der möglichen Methoden, die derzeit diskutiert werden, ist die Stakeholderanalyse, mit deren Hilfe versucht wird, die vorhandenen Interessen zu ermitteln. Sie ist sicher nicht rechtlich verpflichtend vorgegeben, kommt jedoch als gute und fundierte Möglichkeit der Ermittlung der interessierten Stellen in Betracht. Konkurrierende Ansätze sind denkbar und eine Auswahl unter ihnen muss nach sachlichen Kriterien erfolgen, sich also rational rechtfertigen lassen.

Obwohl die Richtlinie in Art. 14 Abs. 1, 1. Alternative nach dem Wortlaut den Kreis der aktiv zu beteiligenden Stellen nicht näher konkretisiert, kommt man unter Berücksichtigung unterschiedlicher Topoi bei der Auslegung der Norm zu den folgenden Ergebnissen:

- Der Kreis der aktiv zu Beteiligten ist von den Mitgliedstaaten auszuwählen, d.h. nicht gemeint ist eine Beteiligung aller Interessierten. Aktiv beteiligt wird eben nicht die breite Öffentlichkeit, sondern interessierte Stellen. Die Mitgliedstaaten müssen die zu beteiligenden Kreise nach sinnvollen Kriterien ermitteln.
- Ein Anspruch auf aktive Beteiligung besteht seitens der Öffentlichkeit im Unterschied zu Art. 14 Abs.1, 2. Alternative nicht.
- Die Auswahl muss nach Gesichtspunkten der Fachkompetenz einerseits und der Vertretung pluralistischer gesellschaftlicher Interessen andererseits erfolgen.
- Dabei sind aufgrund der Zielsetzung insbesondere Nichtregierungsorganisationen aus dem Umweltbereich zu beteiligen. Nutzer sind Teil der pluralistischen Interessen und können in diesem Rahmen berücksichtigt werden.
- Um eine Vertretung pluralistischer Interessen zu gewährleisten, sollen die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung entsprechender Stellen fördern. Wie diese Förderung aussehen soll, lässt die Richtlinie offen. Eine Beteiligung nach personeller und finanzieller Stärke oder nach Dauer von Aktivitäten lässt sich demnach nicht der Richtlinie entnehmen.
- Eine Auswahl der interessierten Stellen nach wissenschaftlichen Methoden, um eine pluralistische Interessenvertretung zu gewährleisten, erscheint sinnvoll, wenn auch nicht zwingend geboten. Die Stakeholderanalyse ist hier eine hervorragende derzeit zur Verfügung stehende Methode.

3.5.6 Art und Umfang der aktiven Beteiligung

Es stellt sich die Frage, was mit „aktiver Beteiligung“ gemeint ist, welcher Art sie ist und welchen Umfang die aktive Beteiligung haben soll. Die Richtlinie enthält, außer der Abgrenzung zum dreistufigen Informations- und Anhörungs- bzw. Stellungnahmeprozess als explizite Vorgaben zur aktiven Beteiligung, dass sie „*insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne*“ stattfinden soll. Da die Beteiligung – wie schon angesprochen – nur **insbesondere** an der Aufstel-

lung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne erfolgen muss, ist diese Aufzählung nicht abschließend. Sie trifft gleichwohl den zentralen Gegenstand der aktiven Beteiligung. Weil die Aufzählung aber nicht abschließend ist, sollte sich die Beteiligung auf alle vorbereitenden und für die Planaufstellung relevanten „Neben“-Prozesse beziehen. Aus der Formulierung in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 „Überprüfung“, ergibt sich außerdem, dass aktive Beteiligung auch die Kontrolle der Bewirtschaftungspläne umfasst.

Eine weitergehende Konkretisierung, in welcher Form die aktive Beteiligung stattfinden soll, ergibt sich aus der WRRL nicht. Aus der Aarhus-Konvention können diesbezüglich auch keine Rückschlüsse gezogen werden, da dort ebenfalls keine Konkretisierung einer „aktiven Beteiligung“ zu finden ist.

Eine Hilfe könnte hier der Leitfaden bieten. Dort kommt man zu dem Ergebnis, dass aktive Beteiligung nicht dasselbe ist wie Anhörung.³⁷ Vielmehr stelle diese eine höhere Ebene der Beteiligung dar, in der Interessierte durch Erörterung von Problemen und durch Beiträge zu ihrer Lösung aktiv am Planungsprozess mitwirkten.³⁸ Eine aktive Beteiligung am Planungsprozess könne so weit gehen, dass Interessierte eigenverantwortlich Aufgaben übernehmen, die zur Umsetzung der Richtlinie beitragen.³⁹

Jedoch konnte auch im Leitfaden ein festes verfahrensmäßiges Vorgehen nicht erarbeitet werden, vielmehr kommt man zu dem Ergebnis, dass es nicht nur einen einzig richtigen Ansatz zur Durchführung aktiver Beteiligung gebe. Aktive Beteiligung erfordere vielmehr immer ein für die konkrete Fragestellung maßgeschneidertes Vorgehen, das kontextspezifisch sein müsse, was es erschwere, Vorgaben zu machen.⁴⁰

Zu berücksichtigen ist hierbei zweierlei: Nach dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL soll die aktive Beteiligung interessierter Stellen gefördert werden. Hieraus ergibt sich nicht explizit, dass interessierte Stellen ein **Stimmrecht bei Entscheidungen** haben sollen. Deshalb ist umgekehrt zu folgern, dass interessierte Stellen kein Stimmrecht bei der Aufstellung des Plans haben können. Dies folgt – wie unten gezeigt wird – in Deutschland zwingend aus verfassungsrechtlichen Vorgaben.

³⁷ Leitfaden, S. 25.

³⁸ Leitfaden, S. 21.

³⁹ Leitfaden, S. 24.

⁴⁰ Leitfaden, S. 41.

Andererseits ergibt sich aus den unterschiedlichen Formulierungen in Satz 1 und 2 des Art 14 Abs. 1, dass aktive Beteiligung im Sinne des Satz 1 über die in Satz 2 erwähnten Stellungnahmen hinausgehen muss. Demnach müssen interessierte Stellen Einfluss auf die Entscheidung in einer Art und Weise nehmen können, die über Anregungen, Vorschläge, Hinweise und Stellungnahmen hinausgeht. Es lassen sich abstrakt drei Kategorien der Beteiligung unterscheiden:

- Miteinander kommunizieren und diskutieren,
- Mitverantwortung,
- Mitentscheidung.

Sollte die aktive Beteiligung in Form der Mitentscheidung stattfinden, müsste das zwingend rechtlich geregelt sein – das ist nicht der Fall; diese Form scheidet also als Form der aktiven Beteiligung aus. Das miteinander Diskutieren und Kommunizieren findet auf der Ebene der Beteiligung der breiten Öffentlichkeit statt. Für die aktive Beteiligung der interessierten Stellen ist dies ein Minimum, über das diese Form der Beteiligung hinausgehen muss, soll sie sich von der Beteiligung der breiten Öffentlichkeit unterscheiden – und dies ist, wie gezeigt, in der Richtlinie so angelegt. Aktive Beteiligung findet also auf einer mittleren Ebene der Mitverantwortung statt. Diese Mitverantwortung kann durch die faktische Einbindung in einen gemeinsamen Arbeitsprozess bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne verwirklicht werden.

Sie kann nur erreicht werden, wenn bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne die Positionen der interessierten Stellen von Anfang an in die Erarbeitung des Plans einbezogen werden und so Weichenstellungen und Entscheidungen nicht nur beeinflussen, sondern mitgestalten. Die aktive Beteiligung ist so als gemeinsamer Arbeitsprozess zu denken, während auch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung als Kommunikationsprozess stattfindet. Auch hier lässt sich neben dem gesellschaftlichen Kontext der Wortlaut der Norm zur Begründung heranziehen. Es geht um die aktive Beteiligung an der „Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung“ der Pläne. Das dürfte im Zweifel mit Arbeit verbunden sein.

Wenn die aktive Beteiligung als Arbeitsprozess gedacht wird, ergibt sich daraus eine weitere Anforderung an die Auswahl der zu Beteiligenden: Das Gremium muss arbeitsfähig sein, oder anders gesagt, die Beteiligung ist so zu gestalten, dass mit den zu beteiligenden interessierten Stellen ein Arbeitsprozess möglich ist.

Welche konkrete Form dieser Arbeitsprozess jedoch annehmen soll, das lässt die Richtlinie offen und überlässt die Konkretisierung somit dem nationalen Gesetzgeber, der diese Form der Beteiligung fördern soll. Bei der nationalen Gesetzgebung ist das europarechtliche Prinzip der effektiven Umsetzung zu berücksichtigen, so dass sich der Arbeitsprozess deutlich vom Kommunikationsprozess unterscheiden muss. Dies kann nur erreicht werden, wenn bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne die *Positionen der interessierten Stellen von Anfang an einbezogen werden, so dass sie Weichenstellungen und Entscheidungen nicht nur beeinflussen, sondern mitgestalten. Die Planaufstellung muss als deliberativer Prozess gedacht werden, der von Abwägungen gekennzeichnet wird. Die Antwort auf normative Fragen ist meist mit Abwägungen verbunden. Und der Inhalt der Bewirtschaftungspläne wurde auch durch normative Elemente charakterisiert. Wie Abwägungen dann ausfallen, hängt sicher nicht unerheblich von der Argumentation, ihrer Zusammenstellung und Gewichtung ab, die durch eine aktive Beteiligung an diesem diskursiven Prozess von Anfang an und zu gleichberechtigten Bedingungen mitgestaltet werden kann.* Im Unterschied zur eher passiven Stellungnahme muss diese Form der Beteiligung als aktive Gestaltung in einem Arbeitsprozess gedacht werden.

Es ist darauf zu achten, dass aufgrund der unterschiedlichen Elemente, die der Bewirtschaftungsplan enthält, jeweils „passende“ interessierte Stellen aktiv beteiligt werden, um das Ergebnis zu optimieren. Klarer ausgedrückt enthält der Bewirtschaftungsplan sowohl empirisch-deskriptive als auch normative Elemente. So ist auch bei der Erarbeitung darauf zu achten, dass interessierte Stellen mit Fachverstand aktiv zu beteiligen sind, soweit es um empirisch-deskriptive Elemente, wie beispielsweise bei der Bestandsaufnahme, geht. Geht es um normative Elemente, wie z.B. die Festlegung der Ziele, so sind interessierte Stellen aktiv zu beteiligen, die pluralistische Interessen vertreten. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist die ausschließliche Zuordnung der Nutzer zur „breiten Öffentlichkeit“ problematisch und bedarf einer systematischen Korrektur.

Praktisch wird im Leitfaden für die aktive Beteiligung auf bilaterale Sitzungen, Lenkungsgruppen, Beratungsgruppen und auch Workshops zurückgegriffen.⁴¹ Denkbar sind auch Runde Tische, die Bildung von Wasserräten oder ähnliches. Da hier verschiedene Formen der aktiven Beteiligung denkbar sind, besteht auf der nationalen

⁴¹ Leitfaden, S. 45, 47 – 51.

Ebene ein Ermessensspielraum, wie die Vorgaben des Art. 14 WRRL umgesetzt werden. Dieser Spielraum ist von den Mitgliedstaaten auszufüllen, welche die Form der aktiven Beteiligung näher zu bestimmen haben.

3.5.7 Information und Hintergrunddokumente

Eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit setzt zunächst die Information der Öffentlichkeit voraus. Regelungen zur Information der Öffentlichkeit enthält Art. 14 WRRL. Zum einen enthält Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL die Regelung, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass für die Einzugsgebiete ein Zeitplan und ein Arbeitsprogramm, ein vorläufiger Überblick über die festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen und der Entwurf des Bewirtschaftungsplans veröffentlicht und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Es stellt sich die Frage, ob das Veröffentlichen der Arbeitsprogramme bzw. der Wasserbewirtschaftungsfragen und des Entwurfs ausreicht, um die Anforderungen des Art. 14 an Information der Öffentlichkeit zu erfüllen.

Betrachtet man den Sinn und Zweck der Beteiligung der Öffentlichkeit, nämlich die Schaffung von Transparenz und Akzeptanz, so ist diese Frage zu verneinen. Nur wer zuvor ausreichend für die mit der Bewirtschaftung zusammenhängenden Fragen sensibilisiert wurde, kann sinnvoll zu den Plänen und Wasserbewirtschaftungsfragen Stellung nehmen. Deshalb ist es erforderlich, frühzeitig mit der Information der Öffentlichkeit durch verschiedene Medien zu beginnen. Dies kommt auch in den Erwägungsgründen der WRRL zum Ausdruck. Dort heißt es in Nr. 46: *„Um eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit, einschließlich der Wassernutzer, an der Erstellung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete sicherzustellen, ist es nötig, über geplante Maßnahmen in geeigneter Weise zu informieren und über deren Fortschreiten zu berichten, damit die Öffentlichkeit einbezogen werden kann, ehe endgültige Maßnahmen getroffen werden“.*

Hierin kommt auch zum Ausdruck, dass Information zentraler Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung ist, die von den Behörden sicher zu stellen ist. Es wird gefordert, dass die breite Öffentlichkeit auch über das Fortschreiten des Verfahrens informiert wird.

Auf den ersten Blick könnte man auch meinen, dass Art. 14 WRRL nur auf den dreistufigen Informations- und Anhörungsprozess abstellt und sich daher die Informationen nur darauf beziehen müssen. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass auch zum

Fördern einer aktiven Beteiligung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL gehört, dass die in Frage kommenden interessierten Stellen frühzeitig informiert werden. Da diese sich jedoch aktiv an der Erstellung beteiligen, entfällt für diese Zielgruppe die Information über das Fortschreiten des Verfahrens. Eine scharfe Differenzierung zwischen den beiden Gruppen „interessierte Stellen“ und „breite Öffentlichkeit“ kann hier aber deshalb entfallen, weil ein Informationssystem, das praktisch darauf abstellt die „breite Öffentlichkeit“ zu erreichen, auch diejenigen erreicht, die eine Sonderstellung einnehmen.

Die Mitgliedstaaten müssen also mit den Informationen noch vor Beginn der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne beginnen und in den verschiedenen fortschreitenden Phasen regelmäßig die neuesten Informationen über verschiedene öffentlich zugängliche Medien bereithalten und verbreiten.

In Art. 14 Abs. 1 Satz 3 heißt es, dass **auf Antrag** auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und –informationen gewährt wird. Diese Regelung ist im Zusammenhang mit der Umweltinformationsrichtlinie zu sehen. Die Aarhus-Konvention führte zu einer Novelle dieser Umweltinformationsrichtlinie⁴², die bis Ende 2006 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Die in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 WRRL genannten Hintergrunddokumente und –informationen sind Umweltinformationen in diesem Sinne. Deshalb müssen sie auf Antrag zugänglich sein. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 14 setzt jedoch darüber hinaus voraus, dass die Mitgliedstaaten zunächst **von sich** aus die Öffentlichkeit informieren, weil sonst der Sinn und Zweck der Beteiligung der Öffentlichkeit wie sie in Art. 14 WRRL vorgesehen ist, verfehlt würde.

Hinweise dazu, in welcher Form die Information der Öffentlichkeit geschehen kann, gibt der Leitfaden. Als Beispiele werden unter anderem Broschüren, das Internet und Fernsehspots genannt.⁴³

3.5.8 Schritte der Beteiligung

Welche Schritte der Beteiligung durchlaufen werden, richtet sich nach der Systematik des Art. 14 Abs. 1 WRRL und den darin enthaltenen Beteiligungsformen. Wie bereits dargelegt, sieht Art. 14 Abs. 1 Satz 1 vor, dass die aktive Beteiligung aller interessier-

⁴² Richtlinie 90/313/EG.

⁴³ Leitfaden, S. 62 ff.

ten Stellen, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete gefördert werden soll. Da Art. 14 WRRL hierzu keine näheren Erläuterungen enthält, ist bezüglich der einzelnen Umsetzungsschritte, bei denen sich interessierte Stellen aktiv beteiligen könnten, auf den im Programmzyklus der Richtlinie enthaltenen Zeitplan abzustellen. Dieser lässt sich in eine Reihe von Phasen aufgliedern, in der verschiedene Planungsschritte zu durchlaufen sind. Diese entsprechen den unter Punkt 3.5.1 dargestellten Phasen.

In den **ersten beiden Phasen** sind nur interessierte Stellen aktiv zu beteiligen.

In der **dritten Phase**, also auf der ersten Stufe nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2, sind sowohl interessierte Stellen als auch die breite Öffentlichkeit zu beteiligen, allerdings in unterschiedlicher Art und Weise. Interessierte Stellen werden aktiv bei der Aufstellung eines Zeitplans und eines Arbeitsprogramms beteiligt. Wobei hier zu berücksichtigen ist, dass dritte Phase im Sinne der Umsetzungsphase nicht bedeutet, dass diese Phase erst nach der 2. Phase beginnt. Bei den Phasen kommt es vielmehr auf die Endfrist für den jeweils zu erbringenden Beitrag an. Ein Zeitplan und ein Arbeitsprogramm müssen nämlich von Anfang an aufgestellt werden, damit diese in den vorangehenden Phasen der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans auch berücksichtigt werden können. Auch die Information und die damit einhergehende Anhörung bzw. Möglichkeit der Stellungnahme für die breite Öffentlichkeit müssen spätestens zu der angegebenen Frist beginnen. Es spricht nichts dagegen, damit früher zu beginnen. Die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit, also der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer, erschöpft sich darin, Stellungnahmen abzugeben.

Plastisch dargestellt enthält Art. 14 Abs. 1 a) bis c) WRRL folgende Schritte der Beteiligung.

1. interessierte Stellen: Aufstellung eines Zeitplans und eines Arbeitsprogramms. Hierzu gehören insbesondere die Bestandsaufnahme, die Defizitanalyse, die Programme zur Überwachung der Gewässer etc.
Öffentlichkeit: Stellungnahme zum Zeitplan und zum Arbeitsprogramm.
2. interessierte Stellen: Erstellen eines vorläufigen Überblicks über die wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen. Hierzu gehört insbesondere auch die Zielfestlegung i. S. von Art. 4 WRRL.
Öffentlichkeit: Stellungnahmen dazu.

3. interessierte Stellen: Erstellen von Entwürfen der jeweiligen Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Hierzu gehört auch die Festlegung von Maßnahmenprogrammen, die in die Bewirtschaftungspläne aufzunehmen sind.

Öffentlichkeit: Stellungnahmen dazu.

Auch im Leitfaden wird darauf abgestellt, dass es auf diese Weise möglich ist, jeden Interessierten in die Entscheidungsfindung einzubinden. Es wird dort herausgearbeitet, dass die Anhörung „eine sinnvolle Ergänzung zur aktiven Beteiligung“ ist und „kann im Hinblick auf diese als eine Art Kontrolle fungieren, um festzustellen, ob alle Interessen und Ansichten repräsentiert waren.“⁴⁴

Als solches wurde das Beteiligungsverfahren in der WRRL auch vorgesehen. Um sicherzustellen, dass die Interessen der Öffentlichkeit auch tatsächlich Berücksichtigung in der Entscheidungsfindung finden, muss dies nach Anhang VII im Bewirtschaftungsplan dokumentiert werden.⁴⁵

3.5.9 Ebenen der Beteiligung

Aktivitäten, die die Umsetzung der Richtlinie betreffen, sind auf zahlreichen verschiedenen Stufen wie Flussgebietseinheit, Flusseinzugsgebiet, Teileinzugsgebiet, Wasserkörper, nationale Ebene, nationaler Teil einer internationalen Flussgebietseinheit, die Ebene der regionalen und kommunalen Verwaltung etc., erforderlich. Fraglich ist, **auf welcher Ebene die Beteiligung der Öffentlichkeit** organisiert werden sollte.

Hierzu macht Art. 14 WRRL keine Vorgaben. Da in der WRRL eine Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten vorgesehen ist, ist lediglich davon auszugehen, dass die Initiative von der zuständigen Behörde auf der Ebene der Flussgebietseinheit ausgehen muss.

Die räumliche Abgrenzung interessierter Stellen und der breiten Öffentlichkeit ergibt sich mehr oder weniger aus der Betroffenheit in den verschiedenen Einzugsgebieten.

⁴⁴ Leitfaden, S. 53.

⁴⁵ Anhang VII A Nr. 9 WRRL: Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, deren Ergebnisse und der darauf zurückgehenden Änderungen des Plans.

3.5.10 Zusammenfassung: Form und Kreis der Beteiligung

Der von der Richtlinie vorgesehene Planungsprozess lässt sich in verschiedene Phasen aufgliedern. Insgesamt ist die Unterscheidung von neun Phasen, die von der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht bis zur Erreichung der selbst gesteckten Qualitätsziele reichen, möglich. Beim Beteiligungsverfahren ist zunächst zwischen der aktiven Beteiligung interessierter Stellen nach Art. 14 Abs. 1, 1. Alternative und der Beteiligung der breiten Öffentlichkeit nach Art. 14 Abs. 1, 2. Alternative zu unterscheiden. Unter den Begriff der breiten Öffentlichkeit ist Jedermann zu subsumieren. Eine Einschränkung ergibt sich nur insoweit als die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Flussgebietseinheiten erfolgen soll, hier gilt grundsätzlich eine räumliche Begrenzung des Kreises der zu Beteiligten. Allerdings müssen auch Personen oder Organisationen außerhalb der Flussgebietseinheit beteiligt werden, wenn sie von der Planung betroffen sind. Die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit erfolgt dadurch, dass Jedermann frühzeitig zu den Arbeitsschritten der Planaufstellung Stellungnahmen abgeben kann. Frühzeitig bedeutet – wie im deutschen Recht -, dass die Stellungnahmen abgegeben werden können, bevor die Pläne fertig gestellt sind. Die Richtlinie normiert sehr präzise folgendes dreistufiges Modell: Die Mitgliedstaaten müssen schrittweise nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2

- a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans,
- b) einen vorläufigen Überblick über die festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen und
- c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans

veröffentlichen. Auf allen drei Ebenen kann die breite Öffentlichkeit Stellung beziehen. Wenn die Bewirtschaftungspläne zunächst auf der Ebene entscheidungskompetenter administrativer Einheiten abgestimmt, erarbeitet oder aufgestellt werden, muss die Öffentlichkeit an diesem Prozess beteiligt werden. Das gilt sowohl für die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit als auch für die aktive Beteiligung der interessierten Stellen.

Die Beteiligung nach Art. 14 Abs. 1, 1. Alternative unterscheidet sich von der Beteiligung der breiten Öffentlichkeit in mehrfacher Hinsicht. Zunächst ist der Kreis der zu Beteiligten enger. Zum Zweiten ist die Form der Beteiligung intensiver. Während es sich bei der frühzeitigen Beteiligung der breiten Öffentlichkeit um einen Kommunikationsprozess handelt, geht es bei der Beteiligung der interessierten Stellen um einen

Arbeitsprozess. Praktisch kann die aktive Beteiligung durch bilaterale Sitzungen, Lenkungsgruppen, Beratungsgruppen und auch Workshops erfolgen. Denkbar sind auch Runde Tische, die Bildung von Wasserräten oder ähnliches. Der Kreis der aktiv zu Beteiligten ist von den Mitgliedstaaten auszuwählen. Die Auswahl muss nach Gesichtspunkten der Fachkompetenz einerseits und der Vertretung pluralistischer gesellschaftlicher Interessen andererseits erfolgen. Dabei sind aufgrund der Zielsetzung insbesondere Nichtregierungsorganisationen aus dem Umweltbereich zu beteiligen. Nutzer sind Teil der pluralistischen Interessen und können in diesem Rahmen berücksichtigt werden. Um eine Vertretung pluralistischer Interessen zu gewährleisten, sollen die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung entsprechender Stellen fördern. Die Beteiligung oder die Auswahl der zu Beteiligten ist so zu gestalten, dass mit ihnen ein Arbeitsprozess möglich ist. Eine Auswahl der interessierten Stellen nach wissenschaftlichen Methoden, um eine pluralistische Interessenvertretung zu gewährleisten, erscheint sinnvoll, wenn auch nicht zwingend geboten. Die Stakeholderanalyse ist hier eine hervorragende derzeit zur Verfügung stehende Methode.

3.6 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die aktive Beteiligung

Die Umsetzung der WRRL in der Bundesrepublik muss – selbstverständlich – mit dem Grundgesetz vereinbar sein. Probleme könnten sich insbesondere bei der Ausgestaltung der aktiven Beteiligung ergeben, wobei als verfassungsrechtlicher Kandidat das Demokratieprinzip zu nennen ist. Es ist an dieser Stelle deshalb zu prüfen, inwieweit die aktive Beteiligung, wie sie bisher verstanden wurde, nämlich als Arbeitsprozess, der zwischen Behörde und interessierten Stellen zu organisieren ist, mit Art. 20 Abs. 2 GG vereinbar ist.⁴⁶

3.6.1 Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht neben der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung eine aktive Beteiligung interessierter Stellen vor. Die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung ist in Deutschland in vielen raumbezogenen Verfahren, bei staatlichen Infrastrukturpro-

⁴⁶ Dabei ist es grundsätzlich irrelevant wie das Demokratieprinzip in den anderen europäischen Mitgliedstaaten ausgelegt, interpretiert und verwendet wird. Hier gibt es sicher Unterschiede, die sich aus den verschiedenen demokratischen Traditionen und Ursprüngen der Staaten ergeben. Gefragt wird hier aber nicht mehr nach einer europäischen Auslegung des Richtlinien textes, sondern nach einer verfassungskonformen Umsetzung der Richtlinie.

jekten und bei größeren privaten Vorhaben mit raumplanerischer Relevanz gesetzlich normiert und lässt sich als verfahrensrechtlicher Standard des Verwaltungsverfahrens kennzeichnen. Die Ausgestaltung des Verfahrens weist – je nach Gegenstand – Besonderheiten auf; die wesentlichen Schritte sind jedoch identisch. Sie orientieren sich an den Vorgaben der § 73 ff. VwVfG, die ursprünglich als Vereinheitlichung der Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gedacht waren, über Ausnahmenvorschriften für Spezialgesetze nun jedoch in die Rolle einer Auffangnorm geraten sind.

Die vier Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung, die das Verwaltungsverfahrensgesetz normiert, finden sich jedoch auch in den Spezialgesetzen. Es sind diese:

- Öffentliche Bekanntmachung des Projektes und der Planauslegung;
- Öffentliche Auslegung der Pläne für das Projekt;
- Einwendungen von Jedermann oder von Betroffenen;
- Erörterung der Einwendungen.

Nach diesem Verfahren wird die Entscheidung unter Berücksichtigung und Bescheidung der Einwendungen über das Projekt oder den Plan von der zuständigen Behörde getroffen. Die Einwendungen oder Beiträge und Diskussionen im Erörterungstermin haben keinen rechtsverbindlichen Charakter; sie verpflichten die Behörde nicht in dem Sinne, dass ihnen gefolgt werden muss, sie müssen im Abwägungsprozess der Entscheidung nur berücksichtigt werden.

3.6.2 Statusbeschreibungen der Öffentlichkeitsbeteiligung

3.6.2.1 Vorgelagerter Grundrechtsschutz

Aus dieser Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich verschiedene verfassungsrechtliche Konsequenzen. Zunächst ist hier als positive verfassungsrechtliche Einordnung der Status der Öffentlichkeitsbeteiligung als vorgelagerter (Grund-)Rechtsschutz hervorzuheben. Diesen Status hat das BVerfG in der Mülheim-Kärlich⁴⁷-Entscheidung aus dem Jahre 1979 dem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zuerkannt und damit die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens gegenüber der zuvor von

⁴⁷ Beschluss v. 20.12.1979, BVerfGE 53, 30.

der Rechtsprechung vertretenen vorgenommenen Systematisierung und Statusbeschreibung gestärkt.⁴⁸

Die Grundrechte begründen nach der Rechtsprechung des BVerfG eine Schutzpflicht des Staates gegenüber dem Bürger; zu schützen sind insbesondere die Rechtsgüter aus Art. 2 II GG, also Leben und Gesundheit der Bürger. Dieser Schutzpflicht kommt der Gesetzgeber nicht nur durch strenge materiellrechtliche Regelungen nach. Vielmehr sind auch das Verfahren, die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Amts wegen, die Beteiligung anderer Behörden und schließlich auch die "Beteiligung des gefährdeten Bürgers am Verfahren" Elemente, durch die der Schutzpflicht genüge getan wird.⁴⁹ Auf diese Weise ermöglicht das Verfahrensrecht eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes, nämlich schon in das Verwaltungsverfahren. Grundrechtsschutz wird auch durch die Gestaltung von Verfahren bewirkt, weshalb die Grundrechte nicht nur das materielle Recht, sondern auch das Verfahrensrecht beeinflussen. Das Beteiligungsverfahren verwirklicht so die staatliche Schutzpflicht und ermöglicht einen vorgelegerten Grundrechtsschutz für die Betroffenen.

Wenn das verwaltungsrechtliche Verfahren und die Beteiligung als vorgelagerter Grundrechtsschutz zu charakterisieren ist und der Erfüllung grundrechtlich geforderter staatlicher Schutzpflichten dient, dann folgt, dass ein Minimum an Beteiligung im Verwaltungsverfahren grundrechtlich gefordert wird. Diesem Minimum ist regelmäßig mit dem Einwendungs- und Erörterungsverfahren Rechnung zu tragen. Eben dieses Verfahren sieht die WRRL in Art. 14 als minimale Form der Beteiligung vor, so dass sich positive verfassungsrechtliche Anforderungen an die Umsetzung der Richtlinie, insbesondere an die Form der Mitwirkung, nicht ergeben. Umgekehrt ist eine über das Einwendungsverfahren hinausgehende „aktive Beteiligung“ aus der Perspektive der Beteiligung als vorgelagerter Grundrechtsschutz weder geboten noch verboten.

Über die aktive Beteiligung kann die Schutzpflicht des Staates allerdings möglicherweise besonders effektiv verwirklicht werden. Dann hat die Charakterisierung des Beteiligungsverfahrens als vorgelagerter Grundrechtsschutz Auswirkungen auf die Auswahl der „interessierten Stellen“ nach Art. 14 WRRL. Die Auswahl und Bestimmung sollte die mögliche Grundrechtsbetroffenheit der zu Beteiligenden berücksichtigen, bzw. die

⁴⁸ Vgl. ausführlich: Fisahn, S. 172 ff, 200 ff.

⁴⁹ BVerfGE 53, 30/59.

Grundrechtsbetroffenen sollten – wenn nicht individuell beteiligt so doch – in ihrer pluralistischen Vielfalt repräsentiert sein. Normative Verpflichtungen im Sinne zwingender Gebote gibt es hier jedoch nicht, da das Einwendungsverfahren bisher als ausreichend betrachtet wurde, um den vorgelagerten Grundrechtsschutz zu verwirklichen.

3.6.2.2 Der Kanon der Funktionsbeschreibungen

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Form des Einwendungs- und Erörterungsverfahrens erhält in der rechtswissenschaftlichen Diskussion unterschiedliche Funktions- oder Statusbeschreibungen. Die Wesentlichen sind:

- Information der Behörde und Effektivität der Entscheidungsfindung,
- Kontrolle und Transparenz der behördlichen Entscheidung,
- Ausgleich unterschiedlicher Interessen,
- Integration der Betroffenen durch Akzeptanzbeschaffung.⁵⁰

Regelmäßig werden diese Beschreibungen des Status der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gegeneinander, sondern nebeneinander gestellt. Für die verfassungsrechtliche Einordnung und eventuelle verfassungsrechtliche Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllen diese Statusbeschreibungen keine positive Funktion, d.h. über sie lassen sich keine Minimalanforderungen an die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickeln, auch wenn einzelne Beschreibungen verfassungsrechtliche Konnotationen enthalten – so wird etwa durch „Kontrolle und Transparenz“ das rechtsstaatliche Gebot der Gewaltenkontrolle konnotiert. Dennoch lassen sich aus diesen Statusbeschreibungen schwerlich positive Anforderungen an die Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens entnehmen. Sie dienen so weit mehr der negativen Abgrenzung.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat – so der Subtext – „nur“ diese Funktionen und sie ist damit **kein** Element demokratischer Partizipation. Das ist die negative Bedeutung der Funktionszuweisung; sie ist negativ in einem doppelten Sinne. Negiert wird eine Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung im Prozess der demokratischen Willens- und Entscheidungsfindung. Gleichzeitig wird damit die Grenze der Beteiligung – scheinbar – bestimmt, die Grenze, die sich aus der Möglichkeit einer Negation des Legitimations-

⁵⁰ Vgl. etwa: Kopp, VwVfG, § 73 Rnr. 1; Stellkens/ Bonk/ Sachs, VwVfG, § 73 Nr. 7 ff; Ehlers/ Link, VwVfG, § 73 Rnr. 5 ff; Bora, KJ 1994, S. 311.

mechanismus ergibt. Öffentlichkeitsbeteiligung muss sich jenseits dieses Legitimationsmechanismus bewegen, darf ihn nicht stören oder durchbrechen.

3.6.3 Beteiligung – das Modell hierarchischer Legitimation

3.6.3.1 Das Modell – in Kürze

Der Legitimationsmechanismus lässt sich als Charakteristikum der wohl dominanten Interpretation des verfassungsrechtlichen Demokratiegebotes verstehen, die einigen Entscheidungen des BVerfG zugrunde liegt⁵¹ – wenn sie auch nicht konsequent durchgehalten wird⁵². Ausgangspunkt dieser Interpretation ist der Aussagesatz des Art. 20 II S. 1 GG „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Der Satz wird – richtigerweise – normativ interpretiert als: Alle Staatsgewalt soll vom Volke ausgehen. Dieses normative Gebot wird dann allerdings in verschiedene Richtungen hermetisch abgeriegelt, so dass es Optimierungen ausschließt. Die erste Exklusion betrifft – in der dogmatisch zugespitzten Form – den Begriff des Volkes. Volk ist immer nur das gesamte Volk, das nur auf der Ebene eines Landes, als Landesvolk, oder auf gesamtstaatlicher Ebene existiert, nicht aber in Form von Teilmölkern auf der Ebene von Körperschaften oder anderen abgrenzbaren Teilen.⁵³ Selbstverwaltung und Beteiligung wird dann der demokratisch autonomen Organisation abgrenzbarer Teilmölkler entgegen gesetzt – es handelt sich um etwas anderes. Selbstverwaltung findet jenseits des in Art. 20 II GG postulierten Demokratiegebotes statt und bedarf einer besonderen Rechtfertigung.⁵⁴

Daraus ergibt sich die zweite Exklusion. Staatsgewalt darf zunächst nur von Organen ausgeübt werden, die durch das Gesamtvolk legitimiert sind. Diese Legitimation kann nur über den Wahlakt erfolgen. Andere Wege, über die Staatsgewalt vom Volke ausgehen könnte, sind versperrt. Die zentralstaatliche Wahl ist der exklusive Legitimationsmechanismus über den zunächst das Parlament, dann die Regierung zur Ausübung von Staatsgewalt ermächtigt werden. Nun müssen aber die „geringsten“ staatlichen Entscheidungsträger und staatlichen Entscheidungen demokratisch legitimiert werden. Diese Legitimation ereignet sich in verschiedener Hinsicht über Legitimations-

⁵¹ BVerfGE 9, 268/ 282; 49, 89/ 125; 93, 37 ff; 83, 37 ff.

⁵² BVerfGE 20, 56/ 98 ff; 85, 264/ 284; 79, 127/ 149; 10, 288/ 300; 33, 125/ 156 f.

⁵³ Böckenförde, HdBStR I, § 22 Rn. 26 ff.

⁵⁴ Böckenförde, a.a.O., Rdnr.34.

ketten. Die personelle Legitimation erfolgt über die Delegation von Entscheidungsbeugnissen und die Übertragung von Kompetenzen von der Regierung auf untergeordnete Behörden entlang der hierarchischen Organisationsstruktur der Verwaltung.⁵⁵

3.6.3.2 Folgerungen für neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung könnte aus der Perspektive einer strengen hierarchisch und geschlossenen Auslegung des Demokratiegebotes ein Problem darstellen, wenn über die Beteiligung Staatsgewalt unter Durchbrechung der Exklusionsmechanismen ausgeübt wird, wenn also Teilvölker an staatlichen Entscheidungen beteiligt werden und dabei die Legitimationskette der hierarchischen Verwaltung unterbrochen wird – oder umgekehrt die staatliche Entscheidung nicht mehr über die rückläufige Kette der Regierung verantwortlich zugerechnet werden kann. Voraussetzung wäre mit Blick auf die WRRL zunächst, dass die Bewirtschaftungspläne, auf die sich die Öffentlichkeitsbeteiligung bezieht, überhaupt unter den Begriff „Ausübung von Staatsgewalt“ subsumiert werden können. Der Begriff wird üblicherweise weit ausgelegt, so dass „alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“⁵⁶ darunter fällt. Da die Bewirtschaftungspläne, wie oben ausgeführt, Maßnahmenprogramme einschließen, die schließlich in konkrete Maßnahmen einmünden, muss man davon ausgehen, dass die Bewirtschaftungspläne die Ausübung von Staatsgewalt zumindest determinieren, weil sie eine Vorentscheidung für konkrete Maßnahmen darstellen, die möglicherweise auch mit Eingriffen in rechtlich gesicherte Positionen verbunden sind.

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im überkommenen Sinne eines Einwendungs- und Erörterungsverfahrens besteht jedoch auf Seiten der Entscheidungsgewalt kein Problem mit der ununterbrochenen Legitimationskette. Die Letztentscheidungskompetenz liegt unzweifelhaft auf Seiten der Verwaltung, d.h. bei den über die Legitimationsketten zur Ausübung von Staatsgewalt befugten Amtsträgern. Hier werden die oben zitierten Funktionszuschreibungen relevant. Ihre negative Abgrenzung gegenüber demokratischer Partizipation schließt es an dieser Stelle aus, dass ein Konfliktpotenzial mit der hermetisch hierarchischen Interpretation des Demokratiegebotes entsteht.

⁵⁵ Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, S. 379 ff; ders.; Demokratie als Verfassungsprinzip in: a.a.O., S. 289 ff.

⁵⁶ BVerfGE 83, 60/ 73; 93, 37/ 68.

Schwieriger ist die von Art. 14 WRRL geforderte „aktive Beteiligung“ interessierter Stellen an der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne zu beurteilen. Zunächst kann man sich auf einen formalen Standpunkt stellen und einen Konflikt mit dem hierarchisch verstandenen Demokratiegebot des Grundgesetzes in der Weise ausschließen, dass auch den „interessierten Stellen“ keine Entscheidungsbefugnis eingeräumt wird. Die Letztentscheidungskompetenz liegt weiterhin bei den über die Legitimationsketten legitimierten Amtsträgern der öffentlichen Verwaltung. Diese formale Betrachtungsweise ist jedoch problematisch, da sie den realen Diskussionsprozessen unter aktiver Beteiligung kaum gerecht wird. Auch wenn die aktive Beteiligung den interessierten Stellen kein Stimmrecht einräumt, führt diese, wenn sie ernst genommen wird, dazu, dass die beteiligten Stellen Einfluss auf die Entscheidung nehmen, die über Anregungen, Vorschläge, Hinweise und Stellungnahmen hinausgeht.

Aktive Beteiligung bedeutet über den diskursiven Prozess der Erarbeitung von Bewirtschaftungsplänen, dass die Positionen der einbezogenen Stellen von Anfang an in die Erarbeitung des Planes einbezogen werden und so Weichenstellungen und Entscheidungen nicht nur beeinflussen, sondern mitgestalten. Die Teilnahme an den Entscheidungen folgt bei einer aktiven Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen schon aus den gruppendynamischen Prozessen einer gemeinsamen Arbeit an einem Projekt, sofern die beteiligten Gruppen nicht in die Rolle einer Fundamentalopposition schlüpfen, was angesichts der Problemlagen und des Konfliktfeldes⁵⁷ zunächst nicht zu erwarten ist. Aus der Perspektive der Legitimationsketten kann es dann zu einem Konflikt zwischen dem Gebot aktiver Beteiligung und dem verfassungsrechtlichen Gebot der demokratischen Legitimation kommen.

Dennoch lässt sich die Vorgabe des Art. 14 WRRL auch bei einer extensiven Auslegung des Beteiligungsgebotes verfassungsrechtlich rechtfertigen. Dabei sind zwei Varianten denkbar: in der ersten Variante muss man vom Gebot der ununterbrochenen Legitimationsketten Ausnahmen zulassen – bildlich gesprochen: in die Kette wird eine zweite Kette eingehängt, die die erste nicht unterbricht, sondern möglicherweise verstärkt. Die Alternative besteht darin, den Exklusionsmechanismus in der dargestellten

⁵⁷ Anderes wäre z.B. im Falle der Planung der Atomenergie oder von Atomenergieendlagern oder im Falle der Gentechnik zu erwarten – hier lässt die Konfliktlage, die Möglichkeit prinzipieller Ablehnung dieser Technologie die Rolle der Fundamentalopposition nicht nur zu, sondern macht sie geradezu notwendig.

Form aufzulösen, indem das verfassungsrechtliche Demokratiegebot offener ausgelegt wird und es im Sinne eines verfassungsrechtlichen Prinzips, das ein Optimierungsgebot beinhaltet, und nicht als Regel-Mechanismus verstanden wird.

3.6.3.3 Durchbrechungen der Kette

Zunächst zur ersten Variante: Die Durchbrechung der Legitimationsketten oder Ausnahmen vom Ableitungszusammenhang werden z.T. unter dem Stichwort ministerialfreie Räume diskutiert, z.T. werden weitere Legitimationsquellen ohne weiteres unterstellt. Systematisch lassen sich dabei zwei Arten der Legitimationsquelle jenseits der Ableitungsketten ausmachen, nämlich einmal die Fach- und Sachkompetenz, die Entscheidungen eine eigenständige Legitimität verschafft. Das wichtigste Beispiel dafür war und ist die Unabhängigkeit der Notenbank, die sich nicht unmittelbar aus dem Verfassungstext ergibt und über die besondere Verantwortung und notwendige Sachkenntnis begründet wurde.⁵⁸ Dabei ist es für das demokratietheoretische Problem irrelevant, ob sie auf nationaler oder europäischer Ebene als unabhängiges Entscheidungsorgan konzipiert wird; für die EZB macht das GG deren Unabhängigkeit allerdings zur Bedingung für die Übertragung der Souveränitätsrechte.

Alternativ wird bei einer – gesetzlich vorgegebenen – pluralistischen Zusammensetzung der Entscheidungsorgane und besonderen Verfahrensanforderungen der Ableitungszusammenhang gelockert. Dafür sind die Rundfunkräte⁵⁹ oder die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften⁶⁰ zwei wichtige Beispiele. Selbstverständlich wird auch der Kombination von besonderer Sachkompetenz und pluralistischer Zusammensetzung eine besondere Legitimität bescheinigt, die eine Abweichung von den Ableitungszusammenhängen rechtfertigt. Als Beispiel mag hier die Rechtsprechung zur Verbindlichkeit von technischen Anleitungen dienen – die Verbindlichkeit wurde gegen

⁵⁸ Vgl. BVerwGE 41, 334/ 356; Ladeur, StWissStPr. 1992, S. 487; Hahn/ Siebelt, DÖV 1989, S. 233 f; Oebbecke, Weisungs- und Unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, passim S. 170 ff; kritisch: E. Klein, S. 130, 215.

⁵⁹ BVerfGE 12, 205/ 259 ff; wobei zu bedenken ist, dass die staatsfreie Rundfunkorganisation durch die Rundfunkfreiheit des Art. 5 I GG eine eigenständige verfassungsrechtliche Grundlage hat (Schnapp in Münch/ Kunig, Art. 20 GG Rdnr. 22), wobei deren pluralistische Zusammensetzung allerdings zunächst nur eine Möglichkeit der Gewährleistung der Staatsfreiheit ist, womit das Organisationsprinzip im Rahmen der pluralistischen Demokratie eine eigenständige Bedeutung erlangt.

⁶⁰ BVerwGE 39, 197/ 204; implizit auch BVerfGE 83, 130/ 148 – Josephine Mutzenbacher.

die übliche Dogmatik zur Verwaltungsvorschrift und trotz der geringeren Legitimation der nur exekutivischen Entscheidung jenseits des Art. 80 GG mit der besonderen Fachkompetenz und den verfahrensrechtlichen Anforderungen an deren Verabschiedung gerechtfertigt.⁶¹

Wenn über die Figur der besonderen Fachkompetenz sowie der Gewährleistung des Einflusses pluralistischer Interessen im Entscheidungsverfahren eine Durchbrechung der Legitimationsketten soweit gerechtfertigt wird, dass die entsprechenden Gremien unabhängige Entscheidungen treffen dürfen, muss eine aktive Beteiligung an der Entscheidungsbildung, die immerhin noch der im Ableitungszusammenhang stehenden Exekutive überlassen bleibt, erst recht gerechtfertigt sein. Der faktische Einfluss der „interessierten Stellen“ bei der Entscheidungsfindung kann durch deren pluralistische Zusammensetzung und deren Fachkunde kompensiert werden. Allerdings sind diese Gesichtspunkte bei der Auswahl der zu beteiligenden Stellen zu berücksichtigen.

Das strenge Modell der hierarchischen Demokratie hat das BVerfG in einer jüngeren Entscheidung⁶² zu nordrhein-westfälischen Wasserverbänden für den Bereich der funktionalen Selbstverwaltung folgenreich modifiziert. Die Wasserverbände nehmen öffentliche Aufgaben wahr, wobei die Entscheidungsgremien sich aus Vertretern unterschiedlicher Betroffener, wie wassernutzende Unternehmen, Gemeinden und Vertretern der Arbeitnehmer zusammensetzen. Eine personelle-demokratische Legitimation im Sinne eines strengen hierarchischen Modells der Demokratie, also eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk bis hin zum Entscheidungsträger, können die Entscheidungsträger der Wasserverbände nicht für sich in Anspruch nehmen. Das BVerfG erklärte diese Struktur der funktionalen Selbstverwaltung dennoch für vereinbar mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes. Art. 20 Abs. 2 GG enthalte eine Staatszielbestimmung⁶² und ein Verfassungsprinzip, weshalb das Gebot entwicklungs offen zu verstehen sei. Innerhalb der funktionalen Selbstverwaltung sei das Demokratieprinzip offen für vom Prinzip lückenloser Legitimationsketten abweichende Organisationsstrukturen. Diese offene Interpretation des Demokratiegebotes erlaube es, die im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie zur

⁶¹ BVerwGE 55, 250; OVG-Lüneburg, NVwZ 85, 357; OVG Münster, NVwZ 1988, 173.

⁶² BVerfG, 2 BvL. 5/98 vom 5.12.2002, Absatz-Nr. (1-192), http://www.bverfg.de/entscheidungen/Is20021205_2bvl000598.html.

Geltung zu bringen, so dass die Selbstverwaltung das demokratische Prinzip verstärke und ihr nicht etwa entgegenstehe. Denn die Selbstverwaltung diene, wie die demokratische Organisation der Staatsgewalt, dem „Ziel der freien Selbstbestimmung aller“⁶³.

In dem Urteil entwickelt das Gericht dann Anforderungen an die Organisationsstruktur für die Partizipation der Betroffenen im Rahmen von Selbstverwaltungsorganen, die für die aktive Beteiligung im Rahmen der WRRL aufschlussreich sind. Durch die besondere Organisationsform der Selbstverwaltung dürfe ein „Mitspracherecht der Betroffenen“ geschaffen sowie „verwaltungsexterner Sachverstand“ aktiviert werden. Der Gesetzgeber dürfe beabsichtigen über das Mitspracherecht einen „sachgerechten Interessenausgleich“ zu erleichtern, um so seine Ziele und Zwecke effektiver verwirklichen zu können. Über die Beteiligung der Betroffenen, so lassen sich diese Ausführungen interpretieren, könne der Gesetzgeber Vollzugsdefiziten entgegen wirken. Bei der Ausgestaltung der Beteiligung zum Zwecke des Interessenausgleichs müsse der Gesetzgeber „ausreichende institutionelle Vorkehrungen“ treffen, „dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden.“⁶⁴

Kurz: Das Gericht fordert bei der Beteiligung betroffener Interessen im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung, dass für eine pluralistische Repräsentanz der Interessen Sorge getragen wird. Daneben kann als Kriterium für eine Beteiligung Sachverstand dienen; durch die Beteiligung soll externer Sachverstand mobilisiert werden. Diese beiden Kriterien wurden oben für die aktive Beteiligung gefordert.

Gegenstand des Urteils war die Beteiligung im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung, nicht die allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung. Dennoch lassen sich die Grundsätze dieses Urteils recht offensichtlich auf die von der WRRL geforderte „aktive Beteiligung“ übertragen. Zunächst ist hervorzuheben, dass der Versuch, einen Interessenausgleich mittels Beteiligung herbeizuführen, vom Gericht als Teil der Demokratie verstanden wird und dieser nicht entgegensteht. Verzichtet wurde unter der Voraussetzung einer angemessenen Vertretung der pluralistischen Interessen, dass die Ableitungszusammenhänge der Legitimationsketten durchbrochen werden und formal verbindliche Entscheidungen, die eine Ausübung von Staatsgewalt bedeuten, getroffen werden können. Mit einem erst-recht Schluss kann man dann folgern, dass der fakti-

⁶³ BVerfG, a.a.O., Abs. 168.

⁶⁴ BVerfG, a.a.O., Abs. 169.

sche Einfluss auf Entscheidungen der an sich legitimierten Staatsgewalt über einen Arbeitszusammenhang im Prozess der aktiven Beteiligung nicht nur mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist, sondern geradezu Ausdruck dieses Prinzips ist. Voraussetzung ist dem zitierten Urteil folgend wiederum eine Auswahl der Beteiligten nach Kriterien der Repräsentativität oder des Sachverständes.

3.6.4 Aktive Beteiligung und eine offene Konzeption der Demokratie

Die zweite Variante kritisiert die Vorstellung einer Legitimationskette als zu einfach, um die vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgeprägte organisationelle Vielfalt autonomer Organisationsweisen und Verfahren zu erfassen.⁶⁵ So wird angenommen, dass Art. 20 II GG nur zwei Eckdaten festlege; das Volk als Subjekt und die Staatsgewalt als Objekt demokratischer Legitimation, die selbst vielfältige Differenzierungen erlaube.⁶⁶ Das Demokratiegebot lässt sich dann ebenso wie Grundrechte als Optimierungsgebot⁶⁷ verstehen, dessen Kernbestandteile durch die Verfassung selbst vorgegeben sind, das aber dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum einräumt, wie demokratische Partizipation zu gestalten ist.⁶⁸

Der demokratische Republikanismus umfasst in einem solchen Konzept die Selbstgesetzgebung des Volkes, und das Demokratiegebot umfasst die demokratische Kontrolle und Programmierung der Exekutive, wobei beides nach dem Grundgesetz wesentlich über die Repräsentation des Volkes im Parlament vermittelt wird. Damit sind aber weitere Elemente der Selbstorganisation und –verwaltung wie des partizipativen Einflusses auf die Meinungs- und Willensbildungsprozesse auf exekutivischer Ebene nicht ausgeschlossen, so dass deren Entscheidungen an die Gesellschaft zurückgebunden werden und einer Entkopplung und Verselbständigung bürokratischer Apparate vorgebeugt werden kann.

Eine derart offene Konzeption der Demokratie kann dann unzweifelhaft die Wahlen der regionalen wie funktionalen Selbstverwaltung als Teil des demokratischen Prozesses

⁶⁵ Groß, S. 163 ff.

⁶⁶ Schnapp, in: V. Münch/ Kunig, Art. 20 GG, Rdnr. 23.

⁶⁷ Zur Unterscheidung zwischen Regeln und Prinzipien als Optimierungsgebote: Alexy, Theorie der Grundrechte, passim.

⁶⁸ Das BVerfG folgte in dem Urteil zu den Wasserverbänden der Auffassung, dass Art. 20 Abs. 2 GG ein Optimierungsgebot enthalte und in seiner Ausgestaltung offen ist.

begreifen, die den Selbstverwaltungsorganen für den Bereich der Selbstverwaltung Legitimität vermitteln.⁶⁹ Vorausgesetzt wird dabei, die gleiche und freie Teilhabemöglichkeit an der Besetzung von Organen, die rückzügliche Entscheidungen treffen können oder an der Bildung dieser Entscheidung selbst. Im Rahmen der reflexiven Wirkung der Entscheidungskompetenz der jeweils autonomen institutionellen Einheit muss größtmögliche Inklusivität und individuelle Autonomie hergestellt werden, um das Versprechen von Demokratie und Republik einzulösen.⁷⁰

Die Übertragung oder Anwendung der Prinzipien der parlamentarischen Wahl auf die Wahlen zu den Organen der Selbstverwaltungsorganen demonstrieren die Ausdehnung des Prinzips demokratischer Selbstorganisation und gewährleisten gleichzeitig ein Minimum der freien und gleichen Teilhabe an rückzüglichen Entscheidungen. Dies gilt für Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht, ob sie nun die Form unverbindlicher Stellungnahmen oder die Form der aktiven Beteiligung an der Erstellung und Ausarbeitung von Entscheidungen annimmt. Für Beteiligung in Form unverbindlicher Stellungnahmen müssen die Anforderungen an die Gewährleistung freier und gleicher Teilhabe weniger anspruchsvoll gestaltet sein als bei der Besetzung von Selbstverwaltungsorganen, weil der Einfluss auf die Entscheidungen nur sehr mittelbar über die Stärke der Argumente erfolgt. Folgerichtig muss die aktive Beteiligung hier eine mittlere Stellung einnehmen.

Sind diese Voraussetzungen gegeben, widerspricht auch die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit nicht dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes, sondern sie verwirklicht es, ist Teil seiner Ausformung.⁷¹ Aus dieser Perspektive ist eine angemessene Repräsentation der unterschiedlichen Interessen, Anschauungen, Meinungen und Positionen durch die sich Beteiligten – oder im Rahmen der WRRL durch die interessierten Stellen, die aktiv zu beteiligen sind – zu gewährleisten. Auch aus dieser Perspektive ist also eine pluralistische Besetzung, Auswahl oder Bestimmung der interessierten Stellen erforderlich.

⁶⁹ Emde, passim; Kluth, bes. S. 374 ff.

⁷⁰ Fisahn, S. 313 ff.

⁷¹ Winter, S. 314; Schoeneberg, UPR 1985, S. 39; Walter, VVDStRL 31 (1973), S. 168 ff; Lecheler, DÖV 1974, S. 442; Schuppert, AöR 1977, S 394 ff; Fisahn, S. 335 ff.

Fachkompetenz ist – auch aus der Perspektive der hierarchischen Konzeption der Demokratie – eine Durchbrechung des Prinzips der gleichen Teilhabe. Sie kann sich deshalb nicht als verfassungsrechtliches Gebot aus dem Demokratieprinzip ergeben, sondern allenfalls aus den Anforderungen des Beratungsgegenstandes, der es rechtfertigen kann, die aktive Teilhabe auf und durch interessierte Stellen zu beschränken. Wenn man im Rahmen der verfassungsrechtlichen Einordnung neuer Formen der Beteiligung wie sie mit der „aktiven Beteiligung“ von der WRRL gefordert werden auf die Repräsentation pluralistischer Interessen abstellt, ergeben sich Konsequenzen für die Bestimmung des Begriffs „interessierte Stellen“ in Art. 14 der Richtlinie.

Alle mit Blick auf die Wasserplanung relevanten gesellschaftlichen Interessen müssen bei der nationalen Konkretisierung berücksichtigt werden, um so eine pluralistische Beteiligung zu gewährleisten. Die relevanten Interessen müssen angemessen repräsentiert werden, eine Gruppe darf weder formal noch faktisch eine dominante Position einnehmen, um die Zielsetzung der Richtlinie nicht zu konterkarieren. Zu den interessierten Stellen gehören dann auch die Wassernutzer, und der Kontext der Richtlinie verpflichtet explizit dazu, Umweltinteressen in angemessenem Umfang zu berücksichtigen. Daneben darf und soll im Rahmen der Beteiligung externer Sachverständiger für die Planung mobilisiert werden und also aktiv beteiligt werden.

Zusammenfassung: Eine Partizipation in Form der aktiven Beteiligung, wie sie die WRRL vorschreibt, verstanden als Arbeitsprozess zwischen Behörde und interessierten Stellen, wirft die Frage auf, ob sie mit der Auslegung des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs.2 GG durch das Legitimationskettenmodell vereinbar ist. Es ist zu erwarten, dass über einen kontinuierlichen Arbeitsprozess zumindest informell die Entscheidungen der personell legitimierten Behördenvertreter beeinflusst werden, also Gruppen von außerhalb der Legitimationsketten einen privilegierten Einfluss auf die Entscheidung erhalten. Im Ergebnis entspricht die Partizipation in Form der aktiven Beteiligung jedoch dem Demokratiegebot, das vom BVerfG in einer neueren Entscheidung als offenes Prinzip verstanden wurde, so dass die Beteiligung Betroffener das Gebot umsetzt und nicht unterläuft. An die intensive Form der Beteiligung sind jedoch auch aus verfassungsrechtlicher Sicht Anforderungen zu stellen, um einen gleichen Zugang oder Einfluss aller Bürger zu staatliche Entscheidungen zu gewährleisten. Diese Anforderungen lassen sich als Auswahl oder Zusammensetzung der Beteiligten nach Katego-

rien des Sachverständigen und der Repräsentativität oder pluralen Interessenvertretung charakterisieren.

3.7 Zusammenfassung und Ergebnis

Die Wasserrahmenrichtlinie schreibt in Art. 14 unterschiedliche Formen der Beteiligung vor: einerseits die Möglichkeit der „aktiven Beteiligung“ (Abs.1 S.1), die für „interessierte Stellen“ geschaffen werden soll. Andererseits die Beteiligung der Öffentlichkeit in Form von Stellungnahmen zu einzelnen Verfahrensschritten bei der Aufstellung von Wasserbewirtschaftungsplänen. Die zweite Form der Öffentlichkeitsbeteiligung (Abs.1 S. 2) wird in der WRRL recht präzise normiert, so dass dem nationalen Gesetzgeber nur wenig Umsetzungsspielräume bleiben. Dagegen bleibt die „aktive Beteiligung“ ein unbestimmter Rechtsbegriff, den es auf der Ebene der Mitgliedstaaten auszufüllen gilt.

Die Öffentlichkeit i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 WRRL ist die breite Öffentlichkeit in Form von Jedermann. Jedermann kann Stellungnahmen im Rahmen des Prozesses der Erstellung der Wasserbewirtschaftungspläne abgeben. Ausdrücklich werden die Nutzer der breiten Öffentlichkeit zugeordnet. Die Form der Beteiligung ist ebenfalls präzise geregelt. Der breiten Öffentlichkeit sollen die relevanten Informationen zur Erstellung der Pläne zur Verfügung gestellt werden und dieser soll eine Frist von sechs Monaten eingeräumt werden, um zu diesen Plänen schriftlich Stellung zu nehmen. Der schriftlichen Stellungnahme können Anhörungsmaßnahmen folgen, also mündliche Erörterungen zu den Schritten der Planaufstellung. Die Information und Einbeziehung der breiten Öffentlichkeit muss in einem sehr frühen Stadium erfolgen, das den bekannten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im deutschen Verwaltungsverfahren weit vorgelagert ist. Die Mitgliedstaaten müssen schrittweise

- a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans,
- b) einen vorläufigen Überblick über die festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen und
- c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans

veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer zugänglich machen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit einräumen, zu diesen Verfahrensschritten Stellung zu nehmen.

Wenn dies die Form der Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit ist, muss sich die „aktive Beteiligung“ der „interessierten Stellen“ nach Art. 14 Abs.1 S.1 WRRL davon unter-

scheiden. Der europäische Gesetzgeber räumt hier jedoch den nationalen Gesetzgebern bei der Umsetzung der Richtlinie einen weiteren Gestaltungsspielraum ein, in welcher Form die aktive Beteiligung zu erfolgen hat und wer hier zu beteiligen ist. Dieser Spielraum muss allerdings vom nationalen Gesetzgeber ausgefüllt werden, darf nicht der exekutivischen Praxis überlassen werden. Interessierte Stellen können in einer Abgrenzung zur Jedermann-Beteiligung nur insofern konkretisiert werden, als hier besondere Interessen mit Bezug auf die Wasserwirtschaft und Wassernutzung zu berücksichtigen sind. Aus der Zielsetzung der Richtlinie folgt auch, dass insbesondere Umweltschutzinteressen bei der aktiven Beteiligung zu berücksichtigen sind. Der Wortlaut der Richtlinie legt es außerdem nahe, dass Nutzer zunächst nicht zu den „aktiven Stellen“ im Sinne der Vorschrift gehören, da sie ausdrücklich der breiten Öffentlichkeit zugerechnet werden. Ein Blick auf die Stellung der aktiven Beteiligung im Entscheidungsfindungsprozess der Behörden macht es jedoch erforderlich, bei der Zusammensetzung, Bestimmung oder Konkretisierung der „interessierten Stellen“ pluralistische Interessenlagen zu berücksichtigen, so dass auch die Nutzerinteressen zu beteiligen sind, wobei es die Zielsetzung der Richtlinie verbietet, ihnen formal oder faktisch eine dominierende Stellung einzuräumen. Diese muss eher den Umweltschutzinteressen zukommen. Diese Ergebnis wird auch durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben gestützt und gefordert.

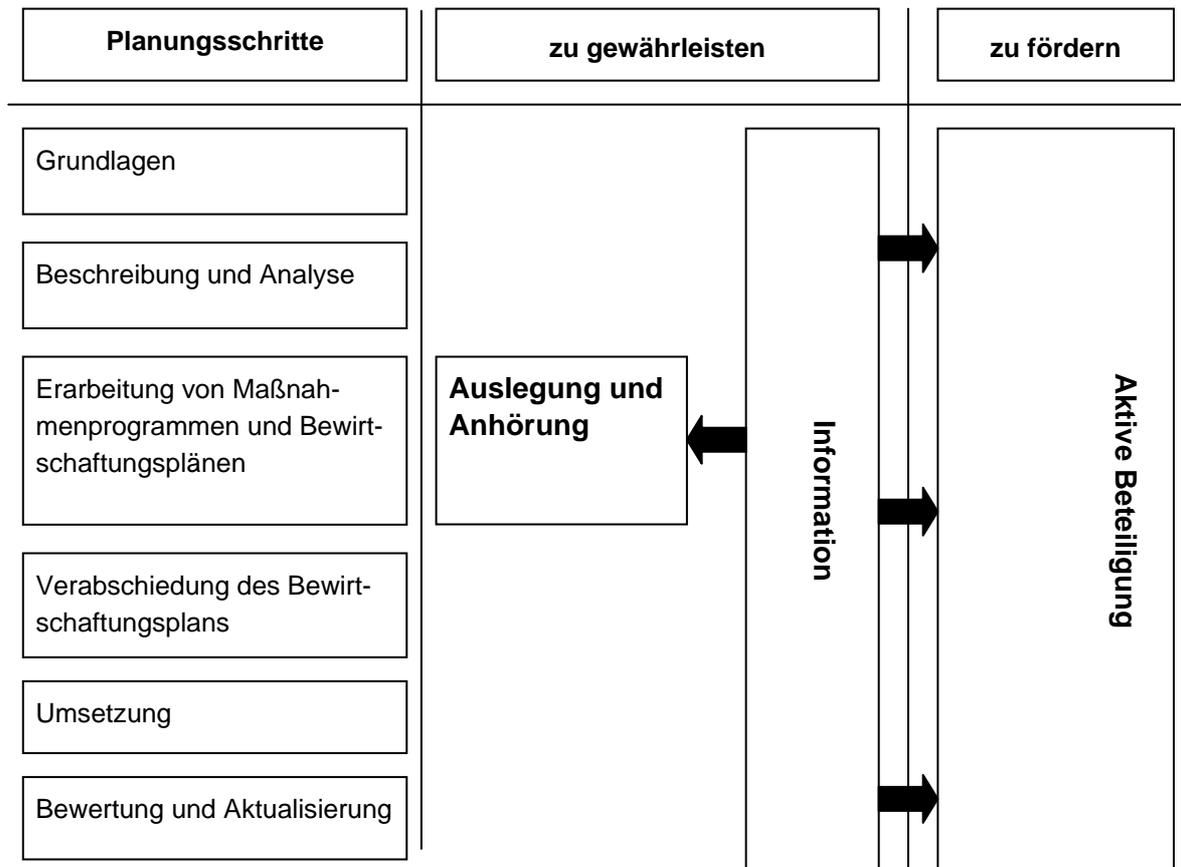
Die aktive Beteiligung kann in unterschiedlichen Formen erfolgen, die vom nationalen Gesetzgeber zu bestimmen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die aktive Beteiligung über die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit hinausgehen muss. Interessierte Stellen sollen Einfluss auf die Entscheidung in einer Art und Weise nehmen können, die über Anregungen, Vorschläge, Hinweise und Stellungnahmen hinausgeht. Dies kann nur erreicht werden, indem bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne die Positionen der interessierten Stellen von Anfang an in die Erarbeitung des Plans einbezogen werden und so Weichenstellungen und Entscheidungen nicht nur beeinflussen, sondern mitgestalten. Die Planaufstellung muss als deliberativer Prozess gedacht werden, der von Abwägungen gekennzeichnet wird. Wie diese Abwägungen ausfallen, hängt von der Argumentation, ihrer Zusammenstellung und Gewichtung ab, die durch eine aktive Beteiligung an diesem diskursiven Prozess von Anfang an und zu gleichberechtigten Bedingungen mitgestaltet werden kann. Im Unterschied zur eher passiven Stellungnahme sollte diese Form der Beteiligung als Möglichkeit der aktiven Gestaltung

begriffen werden. In der Diskussion sind auf europäischer Ebene die Beteiligung an bilateralen Sitzungen, Lenkungsgruppen, Beratungsgruppen und auch Workshops. Denkbar sind auch Runde Tische, die Bildung von Wasserräten oder ähnliches.

4 Konkretisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die rechtliche Analyse des Art. 14 (vgl. das vorhergehende Kapitel) identifiziert unterschiedliche Formen der Beteiligung bei der Umsetzung der WRRL: zum einen die aktive Beteiligung der interessierten Stellen und zum anderen die Beteiligung der Öffentlichkeit in Form von Stellungnahmen (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess der WRRL



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Diese Formen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Intensität und der Zielgruppen:

Die Anhörung und Information der Öffentlichkeit ist präzise in den Vorschriften der Richtlinie geregelt: der breiten Öffentlichkeit sollen die relevanten Informationen zur Erstellung der Pläne zur Verfügung gestellt werden und es wird eine Frist von sechs Monaten eingeräumt, um zu den veröffentlichten Plänen und Dokumenten Stellung zu nehmen. Die rechtliche Analyse kommt zu dem Schluss, dass sich die aktive Beteiligung hiervon unterscheidet, dass die aktive Beteiligung der interessierten Stellen in

unterschiedlichen Formen erfolgen kann, sie muss aber über die Information und Anhörung der breiten Öffentlichkeit hinausgehen. Demnach sollen interessierte Stellen Einfluss auf die Entscheidung nehmen können.

Information und Anhörung richtet sich an die breite Öffentlichkeit, also an Jedermann. Jedermann kann Informationen anfordern und Stellungnahmen abgeben. Im Unterschied dazu, sind die interessierten Stellen aktiv zu beteiligen. Interessierte Stellen grenzen sich durch besondere Interessen mit Bezug auf die Wasserwirtschaft von der breiten Öffentlichkeit ab. Bei der Bestimmung dieser Stellen sind pluralistische Interessenlagen zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 3).

Für die praktische Umsetzung sind die unterschiedlichen Formen der Beteiligung und insbesondere die aktive Beteiligung zu konkretisieren und Verfahren und Techniken zu entwickeln, die eine intensive Einbindung in den Planungsprozess ermöglichen. Die interessierte Stellen müssen für diese Verfahren spezifiziert werden.

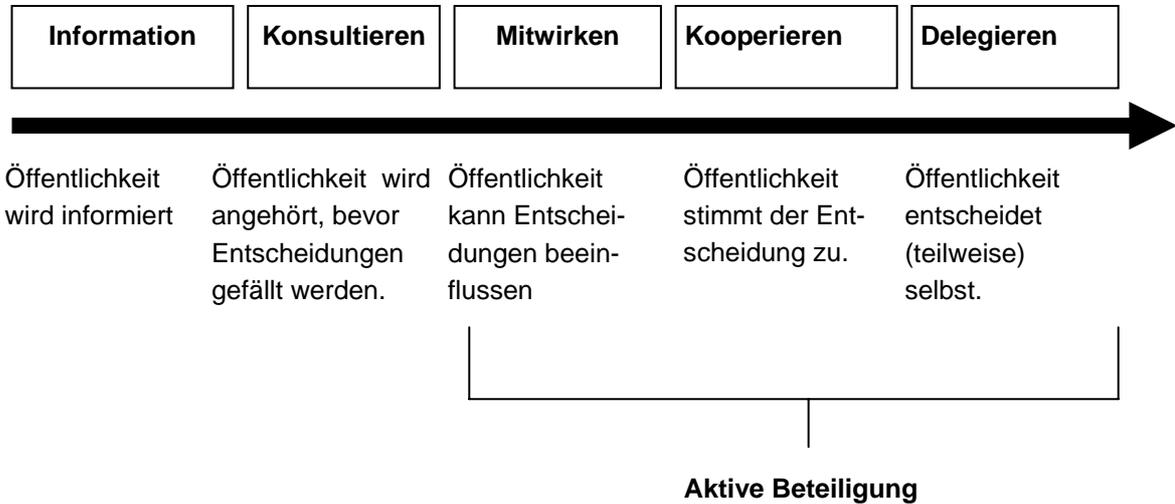
In diesem Kapitel werden die Anforderungen vor dem Hintergrund der Partizipationsforschung für die Praxis konkretisiert. Auf welcher Ebene der Beteiligungsleiter ordnen sich die Ansätze der WRRL ein und welche Methoden kommen für eine Umsetzung in Frage? Können die interessierten Stellen für den Kontext der wasserwirtschaftlichen Planung weiter differenziert werden?

4.1 Konkretisierung der Beteiligungsformen

Die von der WRRL geforderten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheiden sich in ihrer Intensität. Die aktive Beteiligung geht über die Information und Anhörung hinaus und soll den interessierten Stellen mehr Einflussmöglichkeiten auf den Planungsprozess geben (Vgl. Abb.4).

Auf der Beteiligungsleiter (vgl. Kapitel 2.2) beginnt die Möglichkeit einer reellen Einflussnahme auf der Stufe der Mitwirkung. Aktive Beteiligung bedeutet demnach zumindest **Mitwirkung der Öffentlichkeit**, kann aber auch **kooperative Verfahren** umfassen oder die **Übertragung weitergehender Rechte** beinhalten.

Abbildung 4: Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung



Quelle: Creighton 1999, 156; verändert

Für die praktische Umsetzung der verschiedenen Ansätze stehen eine Reihe an Verfahren zur Verfügung:

Tabelle 6: Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung

Information	Konsultieren	Mitwirken	Kooperieren	Delegieren
Wurfsendungen Presse, Radio, Internet Ausstellungen Rundbriefe Versammlungen Vorträge Exkursionen	Stellungnahmen einholen Erörterungstermin Umfrage Interviews Aktivierende Befragung Fokusgruppen	Zukunftswerkstatt Planungszelle Arbeitsgruppen Beratungsgremien und -foren	Anwaltsplanung Lokale Partnerschaften Runder Tisch Mediation	Arbeitsgruppen Lokale Partnerschaften

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Auswahl nicht abschließend

Um die interessierten Stellen aktiv zu beteiligen, ihnen also eine Einflussnahme zu ermöglichen, sind zwei weitere Aspekte von zentraler Bedeutung: Der Planungsprozess und die räumlichen Grenzen.

Eine Berücksichtigung aller Interessenlagen kann nur erreicht werden, wenn

„die Positionen der interessierten Stellen von Anfang an in die Erarbeitung des Plans einbezogen werden und so Weichenstellungen und Entscheidungen nicht nur beeinflussen, sondern mitgestalten. Die Planaufstellung muss als deliberativer Prozess gedacht werden, der von Abwägungen gekennzeichnet wird. Wie diese Abwägungen ausfallen, hängt von der Argumentation, ihrer Zusammensetzung und Gewichtung ab, die durch eine aktive Beteiligung an diesem diskursiven Prozess von Anfang an und zu gleichberechtigten Bedingungen mitgestaltet werden kann“ (Kapitel 3.5.6).

Interessierte Stellen sind demzufolge **kontinuierlich** im gesamten Planungsprozess zu beteiligen.

Da viele Flüsse über Ländergrenzen hinaus reichen, liegt es in der Natur der Sache, dass die Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten häufig eine länderübergreifende Koordination der Mitgliedstaaten erfordert. Wie in diesem Fall mit der Beteiligung der Öffentlichkeit umzugehen ist, wird in der WRRL nicht thematisiert. Die rechtliche Analyse kommt zu dem Schluss (vgl. Kapitel 3.5.9), dass die Richtlinie zunächst von einer Beteiligung auf Ebene der Flussgebietseinheit ausgeht. Werden Entscheidungen auf niedrigeren administrativen Ebenen gefällt, muss die Öffentlichkeit auch auf dieser Ebene informiert, angehört und beteiligt werden. Eine Beteiligung nach der Abstimmung der unterschiedlichen administrativen Ebenen, wäre zu spät und würde der Anforderung einer frühzeitigen Beteiligung entgegenstehen. Das bedeutet, dass insbesondere die Beteiligung der interessierten Stellen eng an den Entscheidungsprozess gekoppelt sein muss, unabhängig davon, ob Entscheidungen innerhalb der nationalen Behörden oder zwischen Staaten, auf der Flussgebietsebene oder der Ebene der Teileinzugsgebiete gefällt werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Flussgebieten stellt die verantwortlichen Behörden vor die Aufgabe, nationale Unterschiede zu berücksichtigen und diese in das Verfahren zu integrieren. Die natürlichen und sozioökonomischen Verhältnisse variieren beiderseits der Grenze, sprachliche und kulturelle Unterschiede treten auf. Die Beteiligung der Öffentlichkeit wird demnach durch mehrere Faktoren erschwert. In der Literatur wird zwischen ökonomischen und kulturellen Disparitäten und unterschiedlichen administrativen Strukturen und den Besonderheiten der grenzüberschreitenden Kommunikation und des Informationsaustausches unterschieden (Harris et al. 2001). Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Barrieren zusammen.

Abbildung 5: Barrieren der grenzüberschreitenden Flussgebietsplanung

Administrative Strukturen <ul style="list-style-type: none">• Unterschiedliche behördliche Zuständigkeiten• unterschiedliche Beteiligungsverfahren	Kommunikation und Informationsaustausch <ul style="list-style-type: none">• sprachliche Barrieren• Datenschutz• Probleme bei der Grenzüberschreitung
Kulturelle Disparitäten <ul style="list-style-type: none">• Kulturelle Identitäten und soziale Systeme unterscheiden sich• unterschiedliche Problemsicht• mangelndes Verständnis für die Perspektive der anderen Seite• Belastungen durch die Geschichte	Ökonomische Disparitäten <ul style="list-style-type: none">• Prioritäten im Gewässermanagement sind abhängig von der ökonomischen Bedeutung und der gesamtwirtschaftlichen Lage• personelle und finanzielle Kapazitäten

Quelle: Harris et al. 2001

4.2 Differenzierung der Öffentlichkeit

Eine pluralistische Beteiligung der Öffentlichkeit ist nur gewährleistet, wenn die unterschiedlichen Interessen gleichermaßen berücksichtigt werden. Partizipationsziele wie Transparenz und Akzeptanz werden ebenso wenig erzielt wie eine demokratische Rückbindung administrativer Entscheidungen, wenn einige Interessen überrepräsentiert sind und andere nicht vertreten werden. Die Beteiligung von dominanten Interessengruppen geht nicht selten auf Kosten unbeteiligter Dritter. Die Erfolgsaussichten Interessen durchzusetzen hängt weniger von der gesamtgesellschaftlichen Relevanz der Interessen ab sondern vielmehr von der Organisationsfähigkeit ab. Die Dominanz von Partikularinteressen führt zu Entscheidungen und Planungen, die nicht alle gesellschaftlichen Interessen und Präferenzen berücksichtigen. Daher sind die Partikularinteressen und Gemeinwohlinteressen zu erfassen, zu trennen und gegeneinander abzuwägen (Heinrich 2003, 228 ff.).

Die integrierte Planung der WRRL bezieht sich nicht nur auf die verschiedenen Funktionen des Wassers bspw. als Trinkwasser, Ökosystem oder Transportmittel. Die Landnutzung als wichtige Ursache von Qualitäts- und Mengenproblemen von Gewässern rückt damit in das Blickfeld der Planung (Moss, Kujath 2001, 28). Die wasserwirtschaftliche Planung erhält dadurch einen eindeutigen Flächenbezug. Während traditionelle Aufgaben der Wasser(güte)wirtschaft größtenteils Ge- und Verbote für Einleitungen

umfasste, beinhaltet das einzugsgebietsbezogene Wassermanagement Fragen der Landnutzung, Landbewirtschaftung sowie der Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen allen Anspruchsgruppen; **neue Nutzer- und Anspruchsgruppen, Interessen und Belange** sind zu berücksichtigen.

Betrachtet man die Funktionen und Nutzungen eines Flussökosystems, lassen sich potenziell betroffene Handlungsfelder und interessierte Stellen im integrierten Gewässermanagement spezifizieren. Nestmann, Kämpf (2000, 90) identifizieren drei Hauptfunktionen: eine ökologische Funktion als Lebensraum für Fauna und Flora, eine sozioökonomische Funktion als Rohstoffquelle und Entwicklungsraum sowie eine soziokulturelle Funktion als Ort kultureller Identität.

Tabelle 7: Mögliche betroffene Handlungsfelder und interessierte Stellen im Flussgebietsmanagement

Potenzielle soziale /ökologische Funktionen	Funktionen/Nutzungen	Betroffene Handlungsfelder und Interessierte Stellen	
Naturraum Ökologische Funktionen	Raum für Flora und Fauna	Habitats, Biotops, speziell Feuchtgebiete Umweltschutzorganisationen Tourismus	
Entwicklungsraum Sozioökonomische Funktionen	Natürliche Ressourcen	Energie (Wasserkraft)	Industrie, Stromwirtschaft Haushalte
		(Trink-)Wasser	Landwirtschaft Industrie Haushalte
		Holz, Fische etc.	Land- u. Forstwirtschaft Fischereiwirtschaft
		Sand, Kies	Industrie
	(Infrastruktur-)Entwicklung	Gewerbegebiete	Kommunen Industrie, Gewerbe
		Verkehrswege	Kommunen Industrie, Gewerbe Schifffahrt, Handel, Tourismus, Haushalte
		Siedlungsentwicklung	Anwohner Kommunen Handel, Tourismus
Erlebnisraum Soziokulturelle Funktionen	Kulturelle Identität	Erholungseinrichtungen Sportstätten Tourismus Bildungseinrichtungen Umwelt- Verbände Anwohner	

Quelle: Nestmann, Kämpf 2000, 89; ergänzt

Diesen Funktionen können interessierte Stellen oder auch Anspruchsgruppen zugeordnet werden (vgl. Tab 7.). Diese interessierten Stellen lassen sich weiter ausdifferenzieren; innerhalb der Handlungsfelder agieren unterschiedliche Arten von Akteuren, nämlich Behörden und Verwaltungen, industrielle Wassernutzer und kommerzielle Nutzer, private Wassernutzer, also Anwohner und Verbraucher sowie Interessengruppen (Heathcote 1998, 74 ff.).

Abbildung 6: Typische Akteursgruppen im Flussgebietsmanagement

Behörden und Verwaltungen
Neben den Wasserwirtschaftsverwaltungen ist der Aufgabenbereich weiterer Verwaltungen von der Gewässerbewirtschaftung betroffen/berührt. Dazu gehören Kommunen und Gebietskörperschaften, die für die Wasserver- und -entsorgung zuständig sind, Gesundheitsbehörden, Schifffahrtsverwaltungen.
Industrielle (Land-)Wassernutzer
Industrielle Wassernutzer sind einfach zu identifizieren und beschränken sich meist auf einige wenige Wirtschaftszweige und Unternehmen in einem Flussgebiet. Trotz der Unterschiede in einzelnen Branchen lassen sich die Interessen industrieller Nutzer auf einen Nenner bringen: Sie brauchen Wasser in adäquater Qualität und Menge als Rohstoff, zur Kühlung und als Vorflut zur Abwassereinleitung. Industrielle Wassernutzer können einzelne Unternehmen sein; sie sind aber meist repräsentiert durch sektorale Interessenverbände, Industrie – und Handelskammern sowie ggf. regionale Vereinigungen.
Kommerzielle (Land-)Wassernutzer
Zu den kommerziellen Nutzungen gehören Schifffahrt, Fischerei und die touristische Nutzung durch Ausflugsschifffahrt, Bootsverleihe etc. Für die schifffahrtliche Nutzung ist vor allem der Wasserstand von Bedeutung, während die Fischereiwirtschaft vorrangig eine gewisse Wasserqualität nachfragt. Für die touristische Nutzung sind sowohl Wassermenge als auch –güte entscheidend. Ähnlich den industriellen Nutzern sind die kommerziellen Nutzer über Interessenvereinigungen organisiert oder als Einzelunternehmen ansprechbar.
Anwohner und Verbraucher
Die größte Gruppe der Wassernutzer sind Anwohner und Verbraucher. Das größte gemeinsame Interesse ist zunächst die Qualität des Trinkwassers. Daneben ist die Wassermenge von Bedeutung. Darüber hinaus möchte man die Gewässer auch zu Erholungszwecken nutzen oder deren Schönheit genießen.
Interessengruppen
Neben den Nutzergruppen, Anwohnern und Verbrauchern spielen weitere Interessengruppen eine wichtige Rolle. So engagieren sich Umwelt- und Naturschutzverbände aus ideellen Gründen für den Erhalt der natürlichen Umwelt und beanspruchen, im Interesse der Allgemeinheit zu handeln. Weitere Interessengruppen können auch Organisationen von Wissenschaft, Forschung und Bildung sein.

Quelle: Heathcote 1998, 74

Von der bisherigen wasserwirtschaftlichen Planung waren vor allem die Interessen der industriellen und kommerziellen Wassernutzer und bestimmter Interessengruppen sowie Fachverwaltungen berührt. Durch die integrierte Planung, eine breiteren Betrachtung des Flussökosystems und einer neuen Zieldefinition der wasserwirtschaftlichen Planung, werden neue Interessen berührt, insbesondere die diversen Landnutzungen. Die Zielsetzung der Richtlinie, die hohe Anforderungen an die Qualität und Struktur der Gewässer stellt, bindet Interessen ein, die diese Entwicklung unterstützen, wie Umweltschutzorganisationen oder davon profitieren, wie der Tourismus.

Für die aktive Beteiligung ist es unabdingbar, die verschiedenen Interessen zu identifizieren und einzubinden. Dabei muss nochmals herausgestellt werden, dass Interessen repräsentiert werden sollen, und keine Einzelpersonen zu beteiligen sind. Problematisch wird es, wenn Interessen nicht organisiert sind. Dies trifft besonders auf nicht-kommerzielle und nicht-industrielle Nutzungen zu, auf Anwohner und Verbraucher. Diese sind in Beteiligungsprozessen meist unterrepräsentiert. Deshalb ist ein in der Diskussion um Öffentlichkeitsbeteiligung in der WRRL vernachlässigter Aspekt, nämlich „die aktive Beteiligung zu **fördern**“, zu beachten. Die Mitgliedstaaten sind nicht nur gefordert, die aktive Beteiligung umzusetzen, sondern auch die Beteiligung bestimmter Gruppen zu unterstützen (vgl. Kapitel 3). So wird Frauen im Wassermanagement ein besonderer Stellenwert zugewiesen; das dritte der Dublin Prinzipien widmet sich gänzlich der Rolle der Frau beim Schutz und Management der Wasserressourcen. Es wird betont, dass Frauen in Entscheidungsprozessen nicht ausreichend berücksichtigt werden und es zielgruppengerechte Beteiligungsangebote bedarf, um Frauen entsprechend ihrer Funktion als Wassernutzerin mit spezifischen Bedürfnissen, Wertschätzungen und Aufgaben gerecht zu werden (ICWE 1992). Um eine pluralistische Interessenvertretung zu gewährleisten, müssen die Beteiligungsfähigkeiten artikulierungsschwacher, personell und finanziell unterversorgter Gruppierungen unterstützt werden.

4.3 Ergebnis

Die Partizipationsformen der WRRL unterschieden sich in ihrer Intensität und der angesprochenen Öffentlichkeit. Die Information und Anhörung wendet sich an die breite

Öffentlichkeit, also Jedermann. Darüber hinaus soll die aktive Beteiligung der interessierte Stellen gefördert werden.

Aktive Beteiligung ist eine intensivere Form der Beteiligung als Information und Konsultation/Anhörung und soll den interessierten Stellen eine größere Einflussnahme auf den Planungsprozess ermöglichen. Die aktive Beteiligung kann über eine Mitwirkung hinausgehen, in dem kooperative Beteiligungsformen etabliert werden oder bestimmte Gruppierungen weiter reichende Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse erhalten.

Aktive Beteiligung bedeutet auch, Beteiligung zu einem Zeitpunkt, wenn alle Optionen noch offen sind. Die aktive Beteiligung muss daher frühzeitig im Prozess stattfinden und eng an den Entscheidungsprozess gekoppelt werden.

Durch die einzugsgebietsbezogene Betrachtung sehen sich die wasserwirtschaftlichen Verwaltungen mit der Erarbeitung einer wasserwirtschaftlichen Planung mit eindeutigen Flächenbezug konfrontiert. Aus den Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie ergeben sich daher neue Informations-, Koordinations- und Abwägungsverfahren zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen in- und außerhalb der Wasserwirtschaft; neue Interessen und Belange sind zu berücksichtigen. Diese interessierten Stellen sind von der breiten Öffentlichkeit abzugrenzen; ihre Beteiligung ist ggf. zu unterstützen.

5 Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland

In diesem Kapitel werden die organisatorische Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie und die damit einhergehende Neuordnung der Wasserwirtschaft dargestellt. Es folgt ein Überblick über die Beteiligungsansätze der Bundesländer und es werden einzelne Modelle vorgestellt. Im Anschluss wird diskutiert, ob weitere Anpassungserfordernisse hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen.

5.1 Organisation der wasserwirtschaftlichen Planung

Als föderal organisierter Bundesstaat sind staatliche Aufgaben in Deutschland zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Mit Ausnahme der Bundeswasserstraßen obliegt der Vollzug des wasserrechtlichen Instrumentariums den Wasserwirtschaftsverwaltungen der Länder. Darunter werden alle Behörden der Verwaltungsträger gefasst, die für den Vollzug der Wassergesetze verantwortlich sind. Diese Verwaltungsträger sind zum einen die Bundesländer und zum anderen die Landkreise und Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts (Eil 2003, 58). Die Bewirtschaftung der Gewässer ist vorrangig Ländersache. Entsprechend dem Verwaltungsaufbau der Länder ist auch die Wasserwirtschaftsverwaltung zwei- oder dreigliedrig⁷² aufgebaut.

Die Wasserrahmenrichtlinie geht von einem ganzheitlichen Flussgebietsansatz aus, der mit den administrativen Strukturen in Deutschland kollidiert; Länder- und Verwaltungsgrenzen decken sich nicht mit den mit den Grenzen der Flussgebiete.

Für die organisatorische Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wurden innerhalb der LAWA zwei Modell diskutiert:

- „Schaffung Länder übergreifender Planungsverbände mit eigenem Budget und Normsetzungsrecht oder
- Schaffung eines Koordinierungsverbundes zwischen den Ländern, deren Gebiet in der jeweiligen Flussgebietseinheit liegt. Hier soll auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden, die an die Anforderungen der WRRL angepasst werden“ (LAWA 2001, 9).

⁷² Länder mit dreigliedrigem Aufbau: z.Zt. BW, BAY, HE, NRW, SN, TH; Länder mit zweigliedrigem Aufbau: B, BB, BRE, MVP, NDS, Rh-Pf, SA, SH, SNT.

Vorteil des **Verbandsmodells** wäre sicherlich die Schaffung einer eigenen politischen Einheit mit Entscheidungskompetenzen. Zudem würde die Erarbeitung eines Gesamtplanes erheblich erleichtert. Auf der anderen Seite ginge ein solches Modell mit einem erheblichen Kompetenzverlust der Länder, kommunalen Zweckverbänden und Kommunen einher (Bizer/Cichorowski 1999, 131). Außerdem wurde befürchtet, dass die Überlagerung der bestehenden und beizubehaltenden behördlichen Strukturen durch eine weitere Struktur zu Abgrenzungs- und Abstimmungsschwierigkeiten führen könnte (LAWA 2001, 9).

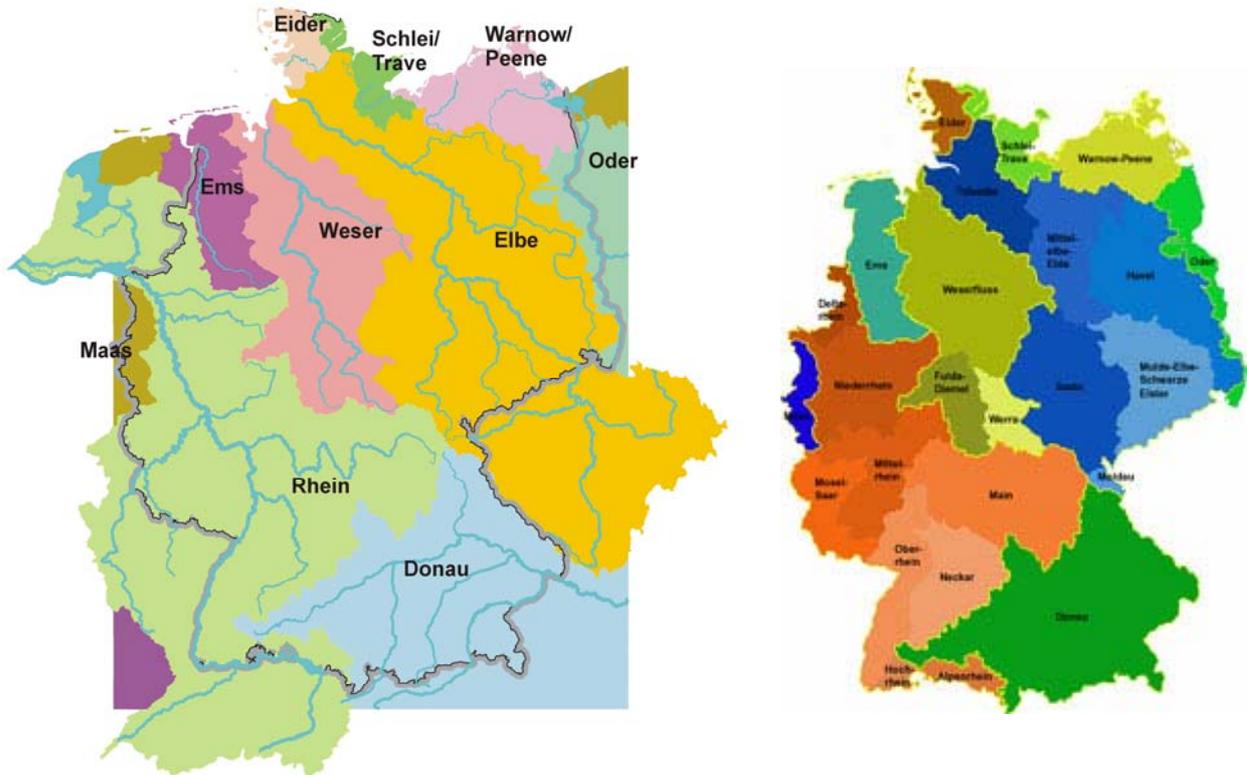
Letztendlich hat man sich für das **Koordinationsmodell** entschieden. Durch die Schaffung von Koordinierungsverbänden kann an die Strukturen der Bundesländer angeknüpft werden. Das bedeutet, dass Strukturen und Kompetenzen beibehalten werden, allerdings ändert sich der räumliche Bezugsraum (Fichter/Moss 2004, 76).

Die Oberflächengewässer teilen sich in sechs Stromsysteme und die Küstengebiete der Nord- und Ostsee. Der Rhein, die Ems, die Elbe, die Oder und die Donau überschreiten die Staatsgrenze; die Küstengebiete Warnow/Peene und Weser befinden sich vollständig innerhalb Deutschlands (BMU 2001, 8).

Die Neufassung des Wasserhaushaltsgesetzes definiert zehn Flussgebietseinheiten (FGE), die zukünftig in ihrer Gesamtheit zu bewirtschaften sind. Aufgrund ihrer Größe wurden die Flussgebietseinheiten nach hydrologischen Gesichtspunkten weiter in Teileinzugsgebiete (TEG) mit der Bezeichnung Bearbeitungsgebiet bzw. Koordinierungsraum⁷³ untergliedert. Häufig findet eine weitere Unterteilung in Unter-Teileinzugsgebiete (UTEG) statt (EII 2003, 69). Die Unterteilung variiert in den Flussgebietseinheiten: der Rhein ist in 9 Bearbeitungsgebiete untergliedert, die Elbe in insgesamt neun, davon 5 in Deutschland, und die Oder in 4 Koordinationsräume. Diese Einheiten bilden die Aggregationsebene der Arbeiten und Erhebungen der Unter-Teileinzugsgebiete.

⁷³ Es herrscht keine einheitliche Terminologie. In der Flussgebietseinheit Elbe werden die Teilgebiete als Koordinierungsräume, in der Flussgebietseinheit Rhein als Bearbeitungsgebiete bezeichnet.

Karte 1: Flussgebietseinheiten und Koordinierungsräume in Deutschland



Quelle: <http://www.wasserblick.net/servlet/is/549/>, 14.11.2003

Die Unter-Teileinzugsgebiete stellen die eigentliche Arbeitsebene dar.

Das bedeutet, dass mehrere Verwaltungseinheiten für eine Flussgebietseinheit verantwortlich bzw. Verwaltungen unter Umständen für mehrere Teilgebiete einer Einheit zuständig sein werden (Moss 1999, 138). Da bis auf die Weser und Warnow/Peene alle Flussgebietseinheiten in Deutschland die Staatsgrenzen überschreiten, ist eine internationale Koordinierung erforderlich (Staat kleiner als FGE [Staat < FGE]). Sind die Teileinzugsgebiete und Unter-Teileinzugsgebiete größer als die administrative Einheit (Staat kleiner als TEG oder UTEG [Staat < TEG; Staat < UTEG]) muss regional, national und ggf. international koordiniert werden (siehe **Tabelle 8**).

Die Abstimmung der Planungen erfolgt in lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Koordinierungsstellen, die teilweise neu etabliert werden bzw. bereits bestehen⁷⁴ und um neue Aufgabenbereiche ergänzt werden.

Tabelle 8: Die Koordinationspraxis in Deutschland

Territoriale/-administrative Einheit	Hydrologische Einheit	Fälle	Koordinationspraxis
Staat	Flussgebietseinheit	a) Staat > FGE Bsp. Weser	Hydrologische Dezentralisierung
Staat	Flussgebietseinheit	b) Staat < FGE Bsp. Rhein	Internationale Koordination
Bundesland	Teileinzugsgebiet	a) Land > TEG	Regionale Koordination
Bundesland	Teileinzugsgebiet	b) Land < TEG	Nationale Koordination Internationale Koordination
Bundesland	Unterteileinzugsgebiet	a) Land > UTEG	Lokale Koordination
Bundesland	Unterteileinzugsgebiet	b) Land < UTEG	Nationale Koordination Internationale Koordination

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die bisher bestehenden räumlich und thematisch abgestuften Planungsinstrumentarien werden von den Instrumenten der WRRL abgelöst.

Durch die Schaffung von Koordinationsverbänden bleiben die bisherigen Verantwortungen bestehen. Im Sinne des Gegenstrom-Prinzips sollen von höherer Stelle Vorgaben und Empfehlungen hinsichtlich der Ziele und der Ausgestaltung der Pläne erfolgen (**top-down**). Die Ergebnisse der Bestandsaufnahmen und Maßnahmen werden von

⁷⁴ Auf internationaler Ebene existieren bereits internationale Flussgebietskommissionen wie IKSR, IKSE; IKSD, IKSMS, IKSM oder Grenzgewässerkommissionen; innerhalb Deutschlands kooperieren die Länder in Arbeitsgemeinschaften, wie die zur Reinhaltung des Rheins (ARGE Rhein), der Weser (ARGE Weser) und Elbe (ARGE Elbe).

unten über die verschiedenen Koordinierungsstellen nach oben übermittelt (**bottom-up**) (EII 2003,71).

Somit werden die Bewirtschaftungspläne zukünftig aus zusammenfassenden Darstellungen der Flussgebietseinheit sowie Darstellungen der einzelnen Bearbeitungsgebiete bestehen. (vgl. Hill, Ramm 2003, 10 f.).

5.2 Die rechtliche Umsetzung von Artikel 14

In Kapitel 3 wurde die nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderliche Beteiligung der Öffentlichkeit in der Flussgebietsplanung erläutert. Im Folgenden wird die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in deutsches Bundes- und Landesrecht dargestellt und bewertet.

5.2.1 Darstellung und Bewertung der Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung in deutsches Recht

Die im deutschen Wasserrecht geregelte Öffentlichkeitsbeteiligung entsprach bislang den aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht bekannten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, wie sie bei der baurechtlichen Planung erforderlich ist, war dem Wasserrecht bislang unbekannt. Auch die nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung kennt das deutsche Wasserrecht in dieser Form nicht.

Die Wasserrahmenrichtlinie war gemäß Art. 24 der Richtlinie bis zum 22. Dezember 2003 durch Parlamentsgesetze und durch Rechtsverordnungen in nationales Recht umzusetzen. Im Folgenden wird ausschließlich die Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung in deutsches Recht, die durch Gesetz erfolgen muss, betrachtet.

Die Wasserrahmenrichtlinie wurde vom Bundesgesetzgeber durch das Siebente Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 18.6.2002 grundsätzlich in deutsches Wasserrecht umgesetzt.⁷⁵ Daneben sind die Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet. Denn der Bundesgesetzgeber hat für das Wasserrecht nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz.

⁷⁵ BGBl. I 2002, S. 1914.

5.2.2 Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes

Die Umsetzung der nach Art. 14 WRRL erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in deutsches bundesgesetzliches Wasserrecht hat der Gesetzgeber in § 36 b WHG, der allgemein die Regelungen der WRRL zur Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans umsetzt, vorgenommen. In § 36 b Abs. 5 S. 2 WHG heißt es:

„Das Landesrecht regelt auch die Information und Anhörung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans, insbesondere nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Richtlinie 2000/60/EG.“

Der Bundesgesetzgeber hat sich damit – in Übereinstimmung mit der ihm lediglich zustehenden Rahmenkompetenz⁷⁶ – darauf beschränkt, den Ländern einen Regelungsauftrag zur näheren Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erteilen.⁷⁷ Gleichwohl bedeutet diese Regelung des Bundesgesetzgebers eine nicht hinreichende Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Gesetzgeber regelt mit dieser Vorschrift nämlich allein eine Pflicht der Länder, die nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderliche Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Rahmen der dreistufigen Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne zu normieren. Ein Auftrag, wonach die Landesgesetzgeber auch eine – von der Richtlinie obligatorisch vorgegebene – *aktive Beteiligung* der Öffentlichkeit zu regeln haben, fehlt. Auch der vom Bundesgesetzgeber in § 36 b Abs. 5 S. 2 WHG aufgenommene Verweis auf Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Richtlinie 2000/60/EG begründet keine vollständige Umsetzung des Erfordernisses der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit.

Zwar hat der Gesetzgeber erkannt, dass die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit gegenüber der Anhörung und Information der Öffentlichkeit eine eigenständige Form der Öffentlichkeitsbeteiligung ist und dass sie auch in deutsches Recht umzusetzen ist. Denn in der Gesetzesbegründung zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes verweist der Gesetzgeber zum einen darauf, dass die Länder sich bei der Erfüllung des bundesgesetzlichen Regelungsauftrags an Art. 14 WRRL zu orientieren haben. Zum anderen geht der Gesetzgeber darauf ein, dass Art. 14 WRRL auch eine aktive Beteiligung aller Interessierten an der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie vorsehe, bei

⁷⁶ Siehe oben 3.1.4.1.

⁷⁷ Czychowski/Reinhardt § 36 b Rdnr. 28.

deren Umsetzung den Ländern ebenfalls ein erheblicher Gestaltungsspielraum bei der Regelung des Verfahrens, insbesondere hinsichtlich der Modalitäten der Einbindung der Öffentlichkeit, verbleibe.⁷⁸ Dieser in der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis auf eine erforderliche Regelung der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit kann aber das Fehlen einer entsprechenden Regelung im Gesetz selbst nicht kompensieren. Die Pflicht zur Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit nach Art. 14 WRRL ist somit durch § 36 b Abs. 5 Satz 2 WHG nicht erfüllt. Die damit begründete fehlende Europarechtskonformität des § 36 b Abs. 5 S. 2 WHG kann auch durch eine Auslegung der Regelung nicht hergestellt werden. Eine Auslegung, wonach die vom Bundesgesetzgeber geregelte Information und Anhörung der Öffentlichkeit eine – nicht ausdrücklich geregelte – aktive Beteiligung der Öffentlichkeit umfasst, ginge zu weit. Eine Information und Anhörung der Öffentlichkeit einerseits und eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit andererseits sind in der Wasserrahmenrichtlinie als eigenständige Beteiligungsformen geregelt. Dies muss sich so in den mitgliedstaatlichen Regelungen wieder finden.

Allerdings bedeutet diese unzureichende Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Bundesgesetzgeber nicht zwangsläufig einen Verstoß Deutschlands gegen seine Pflicht, die Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht umzusetzen. Dies hängt damit zusammen, dass der Bund für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz besitzt und die nähere Ausgestaltung der Umsetzung somit durch Landesrecht erfolgt. Gemeinschaftsrechtlich ist ein damit verbundenes Weiterreichen der Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie durch den Bundesgesetzgeber an die Bundesländer grundsätzlich zulässig, denn nach Art. 249 Abs. 3 EGV steht den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel der Umsetzung von Richtlinien frei. In solchen Fällen, in denen Gemeinschaftsrecht rahmenrechtlich durch den Bund umgesetzt und durch die Länder näher ausgestaltet wird, muss die Umsetzung durch die Länder den europarechtlichen Vorgaben entsprechen.

Im vorliegenden Fall kommt es deshalb wesentlich darauf an, ob die Anforderungen, die die Wasserrahmenrichtlinie an eine Beteiligung der Öffentlichkeit stellt, in den Landesgesetzen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ausreichend berücksichtigt

⁷⁸ BT Drs. 14/7755, S. 21 f.

sind. Auch wenn die bundesgesetzliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie somit nicht automatisch zu einem Vertragsverletzungsverfahren führt, kann die Art der Umsetzung durch den Bund als unbefriedigend bezeichnet werden. Daraus resultiert nämlich die Gefahr, dass auch die Bundesländer Deutschlands die Richtlinie nicht ausreichend umsetzen werden.

5.2.3. Änderungen der Landeswassergesetze

Der Bundesgesetzgeber hat in § 36 b Abs. 5 S. 2 WHG den Ländern den Regelungsauftrag zur Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt. Dieser Aufforderung mussten die Länder gemäß § 42 WHG bis zum 22. Dezember 2003 nachkommen. Die Länder haben sich bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht an der in § 36 b Abs. 5 S. 2 WHG enthaltenen – wie gesehen unzureichenden – Regelung einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu orientieren, sondern an der Wasserrahmenrichtlinie selbst. Erfolgt die Umsetzung durch die Länder nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend, begründet dies einen Verstoß Deutschlands gegen seine europarechtlichen Verpflichtungen. Die Kommission könnte ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Die rechtzeitige Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bis zum 22. Dezember 2003 ist in Deutschland nicht gelungen. Bis zum 22. Dezember waren lediglich die Bundesländer Bayern, Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen und Rheinland-Pfalz dem nach § 36 Abs. 5 WHG an die Bundesländer ergangenen Regelungsauftrag nachgekommen, die nach Art. 14 WRRL vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung in Landesrecht umzusetzen.

Inwieweit die landesgesetzlichen Umsetzungen der nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligungen den Anforderungen der Richtlinie genügen, wird im Folgenden untersucht. Eine Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Richtlinien muss – auch bei einer Umsetzung durch Landesrecht – grundsätzlich so erfolgen, dass die tatsächliche vollständige Anwendung der Richtlinie durch nationale Behörden gewährleistet ist.⁷⁹

⁷⁹ So die ständige Rechtsprechung des EuGH; zu zahlreichen Nachweisen aus der EuGH-Rechtsprechung siehe Ruffert, in: Calliess/Ruffert Art. 249 Rdnr. 51.

Die Bundesländer konnten sich bei der Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 14 WRRL auf einen Musterentwurf der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) stützen, auf den im Folgenden zunächst eingegangen wird. Die landesgesetzlichen Regelungen, die eine Umsetzung der nach der WRRL erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung vornehmen, werden hinsichtlich der Regelungen zur Umsetzung der Information und Anhörung der Öffentlichkeit und andererseits der Regelungen zur Umsetzung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt.

Musterentwurf der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser

Mit der Frage der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hat sich auch die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) befasst. Sie hat eine „*Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie*“ und einen „*Musterentwurf für Vorschriften zur Implementierung der WRRL in die Landeswassergesetze*“ entworfen.

Die Arbeitshilfe der LAWA enthält lediglich allgemeine Erläuterungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Musterentwurf hingegen liefert konkrete Vorschläge für eine Formulierung der Ländergesetze. Der Musterentwurf enthält den folgenden Textvorschlag:

Information und Anhörung der Öffentlichkeit bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplans (zu § 36 b WHG)

(1) Spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht, werden der Zeitplan, das Arbeitsprogramm für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans und die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen veröffentlicht.

(2) Ein Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen wird spätestens zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, veröffentlicht.

(3) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans werden spätestens ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, veröffentlicht. Auf Antrag wird von der zuständigen Behörde auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden, nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes gewährt; § 10 des Umweltinformationsgesetzes findet keine Anwendung.

(4) Innerhalb von sechs Monaten nach Veröffentlichung kann zu den Vorhaben nach Abs. 1 bis 3 schriftlich oder zu Niederschrift bei der (zuständigen Behörde) Stellung genommen werden.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten auch für die zu aktualisierenden Bewirtschaftungspläne.

Der Entwurf übernimmt also nahezu wortwörtlich das in Art. 14 Abs. 1 S. 2 WRRL geregelte Erfordernis, die Öffentlichkeit im Rahmen der verschiedenen Stufen zur Erarbeitung eines Bewirtschaftungsplans zu *informieren* und *anzuhören*. Leider regelt der Entwurf an keiner Stelle das in Art. 14 Abs. 1 S. 1 WRRL enthaltene Erfordernis, die Öffentlichkeit *aktiv* bei der Umsetzung der Richtlinie zu *beteiligen*. Man hat es damit versäumt, die Besonderheit der aktiven Beteiligung im Sinne einer weit reichenden Form der Öffentlichkeitsbeteiligung im Musterentwurf festzuschreiben und den Ländern zur Orientierung an die Hand zu geben. Diese Mängel des Musterentwurfs der LAWA sind gerade deshalb sehr bedauerlich, weil der Entwurf für die Bundesländer eine Vorbildfunktion besitzt und viele Länder sich bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie daran orientieren.

Dem in Art. 14 Abs. 1 a. E. WRRL geregelten Anspruch der Öffentlichkeit, auf Antrag Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen zu erhalten, wird im Entwurf der LAWA das Umweltinformationsgesetz (UIG) als Rechtsgrundlage zugeordnet. Nach dem Umweltinformationsgesetz hat jeder einen Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde oder bei einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts, die öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnimmt und der Aufsicht von Behörden unterstellt ist,⁸⁰ vorhanden sind. Als Umweltinformationen gelten gemäß § 3 Abs. 2 UIG alle Informationen über (1.) den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume, (2.) Tätigkeiten, einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen, oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können und (3.) Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen

⁸⁰ Dazu gehören zum Beispiel Unternehmen der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung, die in einer Organisationsform des Privatrechts betrieben werden und dabei der Aufsicht einer Behörde unterstehen.

und Programme zum Umweltschutz. Die Übermittlung der Informationen soll nach dem Entwurf der LAWA kostenlos sein – § 10 UIG, wonach für die Übermittlung von Umweltinformationen Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden, soll keine Anwendung finden. Gegen diesen mit der Bezugnahme auf das Umweltinformationsgesetz verbundenen Rückgriff auf bereits geregelte Informationsansprüche der Öffentlichkeit und auf ein dafür bereits etabliertes Verfahren ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings muss das Umweltinformationsgesetz mit der Maßgabe Anwendung finden, dass der Öffentlichkeit der in der Wasserrahmenrichtlinie zugesicherte Informationsanspruch voll gewährt wird. Sollte beispielsweise jemand eine Information begehren, auf die er nach Art. 14 Abs. 1 a.E. WRRL einen Anspruch hat, die aber nicht in den Anwendungsbereich des Umweltinformationsgesetzes fällt, ist das Umweltinformationsgesetz so auszulegen, dass dem Antragsteller auch eine solche Information zu erteilen ist. Der Verweis auf das Umweltinformationsgesetz ist dementsprechend als ein Rückgriff auf das danach bereits etablierte Verfahren der Information der Öffentlichkeit zu verstehen und nicht als ein Rückgriff auf die im Einzelnen im Umweltinformationsgesetz geregelten Informationsansprüche.

Regelungen der Information und Anhörung der Öffentlichkeit

Die Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie bestehenden Pflicht der Mitgliedstaaten, der Öffentlichkeit die in Art. 14 Abs. 1 S. 2 a)-c) WRRL aufgelisteten Informationen zugänglich zu machen und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben, ist in allen Bundesländern erfolgt.

Der einzige Unterschied der landesgesetzlichen Regelungen besteht darin, dass ein Teil der Bundesländer den Anspruch der Öffentlichkeit auf Übermittlung von behördlichen Hintergrunddokumenten und -informationen kostenpflichtig ausgestaltet hat⁸¹, während der andere – überwiegende – Teil der Bundesländer den Informationsanspruch entsprechend dem Musterentwurf der LAWA kostenlos gewährt⁸².

Es stellt sich die Frage, ob die von einem Teil der Bundesländer aufgenommene Regelung, wonach der Öffentlichkeit Hintergrundinformationen und -dokumente nur gegen

⁸¹ So die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein.

⁸² So die Bundesländer Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

die Erstattung von Gebühren zur Verfügung gestellt werden, mit der Wasserrahmenrichtlinie, die selbst keine Kostenregelung beinhaltet, vereinbar ist. Für die Unzulässigkeit der Kostenerhebungen könnte sprechen, dass der Europäische Gerichtshof an die Umsetzung der in Richtlinien geregelten individuellen Rechtspositionen hohe Anforderungen stellt, so dass eine individuelle Rechtsposition im nationalen Recht erkennbar als solche geregelt und durchsetzbar sein muss.⁸³ Das in Art. 14 Abs. 1 a. E. WRRL geregelte Recht jedes Einzelnen, Zugang zu Hintergrunddokumenten und –informationen zu erlangen, wird durch die kostenpflichtige Ausgestaltung dieses Rechts in den Bundesländern gegebenenfalls vereitelt; auf jeden Fall wird die Durchsetzbarkeit des Rechts erschwert. Andererseits hat der Europäische Gerichtshof in einem Urteil zum deutschen Umweltinformationsgesetz und zur Umweltinformationsrichtlinie, d.h. zu der in beiden Regelwerken geregelten Kostenwirksamkeit eines Umweltinformationsanspruchs, entschieden, dass eine kostenwirksame Ausgestaltung des Informationsanspruchs nicht grundsätzlich europarechtswidrig ist, sondern erst, wenn die Kostenerhebung prohibitiv wirkt.⁸⁴ Unter Berücksichtigung dieses Urteils des EuGH muss auch die kostenwirksame Ausgestaltung eines nach der Wasserrahmenrichtlinie bestehenden Informationsanspruchs, soweit die Kostenerhebung nicht prohibitiv wirkt, zulässig sein. Zwar enthält die Wasserrahmenrichtlinie im Gegensatz zur Umweltinformationsrichtlinie keine eigene Kostenregelung, so dass insoweit einer Übertragbarkeit der Rechtsprechung des EuGH zur Umweltinformationsrichtlinie und zum Umweltinformationsgesetz noch widersprochen werden könnte. Allerdings würde die Annahme, dass die Informationsmitteilung nach der Wasserrahmenrichtlinie kostenlos sein muss, einen Widerspruch zur Umweltinformationsrichtlinie provozieren. Denn damit würden die gleichen Informationen – Informationen im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie werden grundsätzlich Umweltinformationen im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie sein – unterschiedlich behandelt. Dies dürfte vom gemeinschaftlichen Gesetzgeber so nicht gewollt sein.

Die Regelungen der Bundesländer, die den nach der Wasserrahmenrichtlinie bestehenden Informationsanspruch der Öffentlichkeit kostenwirksam ausgestalten, begründen somit keinen Verstoß gegen die Wasserrahmenrichtlinie. Der vom EuGH aufge-

⁸³ So die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, dazu Ruffert, in: Calliess/Ruffert Art. 249 EGV Rdnr. 48, 51 mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des EuGH.

⁸⁴ EuGH, Rs. C 217/97, ZUR 2000, 16 ff.

stellte Grundsatz, dass Kosten nicht prohibitiv wirken dürfen, ist allerdings bei der Festlegung der Gebührensätze in den Bundesländern zu beachten. Dabei haben die Behörden alle Möglichkeiten zu nutzen, Informationen unbürokratisch und kostengünstig zur Verfügung zu stellen. Als eine Möglichkeit bietet sich die Veröffentlichung von Informationen im Internet an.

Regelungen einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit

Von besonderer Bedeutung ist schließlich die Frage, inwieweit die Bundesländer die nach der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehene aktive Beteiligung der Öffentlichkeit als eine wesentliche Neuerung der Öffentlichkeitsbeteiligung richtlinienkonform umgesetzt haben. Nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 WRRL hat eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit an der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete zu erfolgen. Daraus wird hergeleitet, dass die Öffentlichkeit auch schon im Vorfeld der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne zu beteiligen ist, z.B. bei der Bestandsaufnahme und Bewertung des Zustandes der Gewässer in einer Flussgebietseinheit, bei der Festlegung von Überwachungsanforderungen und der Zielfestlegung für die Gewässer sowie der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne.⁸⁵ Die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit muss wegen der Grundrechtsrelevanz in den Landesgesetzen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie geregelt sein. Der Kreis der aktiv zu beteiligenden Öffentlichkeit muss nach Gesichtspunkten der Fachkompetenz einerseits und der Vertretung pluralistischer gesellschaftlicher Interessen andererseits erfolgen.

Bei der Darstellung der landesgesetzlichen Regelungen ist zu unterscheiden zwischen Bundesländern, die den Text des Art. 14 WRRL hinsichtlich der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung wörtlich übernommen haben, solchen, die die aktive Öffentlichkeitsbeteiligung anhand eigener Ideen ausgestaltet haben und schließlich landesgesetzlichen Regelungen, die schon dem Wortlaut nach die aktive Öffentlichkeitsbeteiligung i.S.v. Art. 14 WRRL unzureichend umsetzen.

⁸⁵ Vgl. oben 3.5.8.

Umsetzung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine wörtliche Übernahme des Richtlinientextes

Der Großteil der Bundesländer hat den Text der Wasserrahmenrichtlinie zur Regelung der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit (nahezu) wörtlich übernommen. Dazu gehören die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Thüringen.

Die wörtliche Übernahme des Richtlinientextes bedeutet eine ausreichende Umsetzung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung. Einige Bundesländer haben den Richtlinien text dabei leicht modifiziert, indem sie den zu beteiligenden Personenkreis und den Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung näher bestimmt haben. So haben die Bundesländer Bremen und Niedersachsen die Idee einer aktiven Beteiligung als eine möglichst frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung besonders gut umgesetzt.

Bremen hat die Wasserrahmenrichtlinie mit dem Gesetz zur Änderung des Bremischen Wassergesetzes und des Bremischen Abwasserabgabengesetzes vom 18.12.2003 umgesetzt.⁸⁶ Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist in § 164 c geregelt. § 164 c Abs. 1 regelt die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit und lautet:

„Die obere Wasserbehörde fördert die aktive Beteiligung aller interessierten Personen, Gruppen und Organisationen an den Maßnahmen zur Vorbereitung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne.“

In Niedersachsen ist am 12.12.2003 das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes verabschiedet worden.⁸⁷ Es wird ein neuer § 184 a in das Niedersächsische Wassergesetz zur „Beteiligung der Öffentlichkeit“ eingefügt. § 184 a Abs. 1 Nds. LWG lautet:

„Die Wasserbehörden fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Personen, Gruppen und Organisationen an der Vorbereitung der Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen.“

Die beiden Länder haben damit den Umfang der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit ausdrücklich auch auf das Vorbereitungsstadium ausgeweitet und damit den frühzeiti-

⁸⁶ Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 22.12.2003, S. 401.

⁸⁷ Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2003, S. 446.

gen Charakter einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit hervorgehoben. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit soll nicht nur bei der Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans, sondern auch schon bei der *Vorbereitung* der Beiträge zu den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen erfolgen.

Positiv ist außerdem die in beiden Regelungen erfolgte Konkretisierung der aktiv zu beteiligenden interessierten Stellen, wozu interessierte Personen, Gruppen und Organisationen gehören sollen. Ferner ist in Bremen und Niedersachsen eindeutig geregelt, dass die Öffentlichkeit auch bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme beteiligt wird.

Umsetzung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung unter Wahrnehmung eines Gestaltungsspielraums

Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen haben bei der Regelung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung eigene Ideen zur Gestaltung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung umgesetzt.

Rheinland-Pfalz und **Schleswig-Holstein** haben sowohl die Form einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit als auch den Kreis der aktiv zu beteiligenden Öffentlichkeit besonders ausgestaltet. Die gesetzlichen Regelungen lauten:

§ 24 a Abs. 1 RhPflWG⁸⁸

„Bei der Aufstellung und Aktualisierung des Maßnahmenprogramms und des Bewirtschaftungsplans ist allen interessierten Stellen Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Insbesondere beteiligt die obere Wasserbehörde bei der Erstellung von Beiträgen nach § 24 Abs. 2 S. 1 die Träger öffentlicher Belange, die Unterhaltungs- und Ausbaupflichtigen sowie die betroffenen Behörden, Körperschaften und Verbände.“

§ 133 SHWG⁸⁹

„Die Flussgebietsbehörde fördert die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne. Auf der Ebene der Flussgebietseinheiten unterrichtet sie die betroffenen

⁸⁸ GVBl. RhPf. 2003, S. 309.

⁸⁹ GVBl. Schl.-H. 2003, S. 384.

und interessierten Behörden, Verbände und Körperschaften über die Vorarbeiten und Entwürfe zur Planung und hört sie dazu mindestens einmal jährlich formlos an. Unterhalb der Ebene der Flussgebietseinheiten informiert sie diejenigen, deren Belange durch die Planung fachlich berührt sind, und gibt ihnen Gelegenheit, durch Entwürfe, Beiträge und die Einbringung von Daten und Informationen aktiv an der Planung mitzuwirken.“

Der **rheinland-pfälzische Gesetzgeber** unterscheidet die Form der aktiven Beteiligung danach, wer beteiligt wird: interessierte Stellen sollen bei der Aufstellung und Aktualisierung des Maßnahmenprogramms und des Bewirtschaftungsplans (lediglich) *Gelegenheit zur Äußerung* erhalten; die Träger öffentlicher Belange, die Unterhaltungs- und Ausbaupflichtigen sowie die betroffenen Behörden, Körperschaften und Verbände sollen hingegen *beteiligt* werden. Eine solche Differenzierung der Form der aktiven Beteiligung nach dem zu beteiligenden Kreis der Öffentlichkeit widerspricht der Wasserrahmenrichtlinie, wonach interessierte Stellen nicht nur die Gelegenheit zur Äußerung haben, sondern aktiv beteiligt werden sollen.

Die rheinland-pfälzische Regelung bedeutet außerdem eine besondere Gestaltung des Kreises der aktiv zu beteiligenden Öffentlichkeit. Danach wird interessierten Stellen lediglich Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Eine aktive Beteiligung bei der Erstellung von Beiträgen zum Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan soll hingegen Trägern öffentlicher Belange, Unterhaltungs- und Ausbaupflichtigen sowie betroffenen Behörden, Körperschaften und Verbänden vorbehalten sein. Ein Vorzug dieser Regelung ist, dass der rheinland-pfälzische Gesetzgeber damit eine dringend notwendige Konkretisierung des Kreises der aktiv zu beteiligenden Öffentlichkeit vorgenommen hat. Unbefriedigend ist aber, dass die Vorschrift dahingehend verstanden werden kann, dass Einzelne, die ein berechtigtes Interesse an der aktiven Beteiligung haben, von vornherein ausgeschlossen werden und ihnen lediglich die Gelegenheit zur Äußerung offen steht. Eine solche Regelung wäre nicht mit den Vorgaben des Art. 14 WRRL vereinbar, woraus sich eine Beschränkung des Kreises der aktiv zu beteiligenden Öffentlichkeit auf Vereinigungen etc. nicht ergibt. Ein Ausschluss Einzelner aus dem Kreis der zur Beteiligung berechtigten Öffentlichkeit kann auch nicht darauf gestützt werden, dass eine Beteiligung Einzelner nur in geringem Maße zu erwarten ist. Denn die Option zur Beteiligung muss der Einzelne nach den europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben haben.

Die **schleswig-holsteinische Regelung** legt unterschiedliche Modalitäten für die „Förderung der aktiven Beteiligung“ in Abhängigkeit von der Ebene der Beteiligung fest. Unterhalb der Ebene der Flussgebietseinheiten sollen diejenigen, deren Belange durch die Planung fachlich berührt sind, informiert werden und es soll ihnen die Gelegenheit gegeben werden, durch Entwürfe, Beiträge und die Einbringung von Daten und Informationen aktiv an der Planung mitzuwirken. Durch diese Regelung sind die Anforderungen, die an die Form einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit und an den Kreis der zu beteiligenden Öffentlichkeit zu stellen sind, erfüllt.

Auf der Ebene der Flussgebietseinheit wird der Schwerpunkt der aktiven Beteiligung auf die betroffenen und interessierten Behörden, Verbände und Körperschaften gelegt. Diese sind über die Vorarbeiten und Entwürfe zur Planung zu informieren und sie dazu mindestens einmal jährlich formlos anzuhören.

§ 133 Satz 1 und 3 SHWG müssen im Zusammenhang gelesen werden. Ein Ausschluss Einzelner von der aktiven Beteiligung auf der Ebene der Flussgebietseinheit ist rechtlich nicht angeordnet und wäre auch europa- und verfassungsrechtlich – wie dargestellt – nicht zulässig. Ferner soll das aktive Engagement gefördert werden, das muss auch für die Ebene der Flussgebietseinheit gelten.

Die schleswig-holsteinische Regelung hat insofern Vorbildcharakter, als eine Strukturierung und die Normierung von Mindestanforderungen an die aktive Beteiligung enthält. Sie ist insofern praxisnah, als die Beteiligung Einzelner erfahrungsgemäß hauptsächlich auf unterer Ebene stattfindet, während die Diskussionen auf Flussgebietseinheit im wesentlichen von Verbänden geführt werden.

In **Sachsen** ist am 09.08.2004 die Wasserrahmenrichtlinie in Landeswasserrecht umgesetzt worden.⁹⁰ § 6a Abs. 1, der die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit regelt, lautet:

„Der Freistaat Sachsen fördert die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG Nr. L 327

⁹⁰ Zweites Gesetz zur Änderung des Sächsischen Wassergesetzes v. 09.08.2004, GVBl. v. 31.08.2004, S. 374.

S. 1), insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne. Dazu sollen insbesondere die betroffenen Behörden, Träger öffentlicher Belange, Verbände und Körperschaften über die Vorarbeiten und die Entwürfe regelmäßig unterrichtet werden.“

Die Regelung des Umfangs der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne entspricht der Regelung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 WRRL. Im zweiten Satz der Regelung wird der Kreis der Öffentlichkeit konkretisiert. Die dort genannten Teile der Öffentlichkeit sollen regelmäßig über Vorarbeiten und Entwürfe *unterrichtet* werden. Die damit begründete unterschiedliche Beteiligung Einzelner einerseits und betroffener Behörden, Träger öffentlicher Belange, Verbänden und Körperschaften entspricht wiederum den Praxiserfahrungen, darf aber nicht zum kategorischen Ausschluss von Einzelnen führen. Dies wäre aber wegen der gesetzlichen Formulierung „insbesondere“ nicht möglich.

Brandenburg hat die Wasserrahmenrichtlinie mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Wassergesetzes vom 29.06.2004 in Landesrecht umgesetzt.⁹¹

Die Regelung der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit in § 26 Abs. 1 lautet:

„Das Wasserwirtschaftsamt fördert die aktive Beteiligung aller interessierten Behörden, Verbände und Körperschaften bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne. Es unterrichtet die interessierten Stellen nach Satz 1 und die Betroffenen über die Entwürfe zur Planung. Das Wasserwirtschaftsamt informiert diejenigen, deren Belange durch die Planung fachlich berührt sind.“

Die danach vorgesehene aktive Beteiligung allein interessierter Behörden, Verbände und Körperschaften widerspricht den Vorgaben des Art. 14 WRRL, wonach interessierte Stellen, zu denen auch Einzelne gehören, aktiv beteiligt werden sollen. Insoweit ist eine Klarstellung erforderlich.

Wörtlich unzureichende Umsetzung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung

⁹¹ Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Wassergesetzes vom 29.06.2004, GVBl. I/95, S. 14.

Die Bundesländer Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt haben die aktive Öffentlichkeitsbeteiligung nur unzureichend umgesetzt. Die Gesetzestexte dieser Bundesländer beschränken sich auf eine Regelung der Information und Anhörung der Öffentlichkeit. Die Möglichkeit einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit wird in den Gesetzestexten nicht erwähnt.

5.2.4. Zusammenfassung

Die bundesrechtliche Umsetzung von Art. 14 WRRL ist zwar europarechtlich zulässig, da sie die Länder insoweit in die Pflicht nimmt. Sie ist aber unbefriedigend, da keine eigenen Rahmenfestlegungen getroffen werden sowie die Verpflichtung zur Förderung der aktiven Beteiligung nicht erwähnt wird. Dadurch erhöht sich das Risiko einer europarechtswidrigen Umsetzung von Art. 14 WRRL.

Die Umsetzung in den Ländern ist recht unterschiedlich. Der Mindeststandard der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 14 WRRL ist in allen Ländern umgesetzt.

Hinsichtlich der aktiven Beteiligung sind die vier folgenden Aspekte zu nennen:

- Positiv sind Regelungen, die ausdrücklich eine aktive Beteiligung auch bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme verlangen.
- Positiv ist ferner, dass z.T. in den landesrechtlichen Vorgaben klargestellt wird, dass sich die aktive Beteiligung auch schon auf vorbereitende Tätigkeiten bezieht.
- Sinnvoll scheinen auch Regelungen wie in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die eine Strukturierung und die Festlegung eines Mindeststandards für die aktive Beteiligung vornehmen.
- Problematisch sind hingegen Vorschriften, die Einzelne von der aktiven Beteiligung eindeutig ausnehmen. Das gilt auch für Landesvorschriften, die insoweit unklar sind.

5.3 Die Umsetzung von Artikel 14 in der wasserwirtschaftlichen Planungspraxis

Die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung obliegt wie die organisatorische Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie den Ländern. Diese gehen mit den Anforderungen an die zukünftige Öffentlichkeitsbeteiligung sehr unterschiedlich um.

Bis auf wenige Ausnahmen finden sich in den Bundesländern Informationsangebote im Internet. Bereits in vielen Ländern wurden Veranstaltungen für die breite sowie die Fachöffentlichkeit auf unterschiedlichen Ebenen durchgeführt. Broschüren und Faltblätter zum Thema werden in großer Menge veröffentlicht⁹². Darüber hinaus veröffentlichten viele Länder die Ergebnisse der Bestandsaufnahme im Internet und fordern die Fachöffentlichkeit und die breite Öffentlichkeit zur Kommentierung auf. Andere Länder, wie bspw. Niedersachsen stellen die Ergebnisse der Bestandsaufnahme in Regionalforen und Gebietsforen vor.

Tabelle 9: Beteiligungsansätze in den Ländern

Land	Landesebene	Teileinzugsgebiet	Unterteileinzugsgebiet
Bayern	Gewässerforum		
Baden-Württemberg	Beirat		
Bremen	Beirat (mit Niedersachsen)		
Hessen	Beirat Wasserforum		Regionalforen
Niedersachsen	Beirat (mit Bremen)		
Nordrhein-Westfalen	Mitwirkung in Steuerungsgruppe		Arbeitskreis Gebietsforen
Rheinland-Pfalz	Beirat		
Sachsen	Beirat/Wassertage	Regionalforen	
Sachsen-Anhalt	Beirat		
Schleswig-Holstein		Flussgebietsrat	Arbeitskreis
Thüringen	Beirat		Regionalforen

Quelle: Eigene Zusammenstellung

⁹² Ein gutes Beispiel sind die regelmäßig erscheinenden Informationsbriefe zur Umsetzung der WRRL in Thüringen.

Daneben wurden in vielen Ländern weitergehende Formen der Beteiligung etabliert (vgl. Tab 9). Viele Länder haben auf der obersten Ebene Beiräte eingerichtet, in der die Verbandsöffentlichkeit, d.h. Wasserverbände, Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Fischereiwirtschaft, kommunale Spitzenverbände sowie Industrie und Gewerbe, beteiligt ist. Daneben existieren (Wasser)Foren wie bspw. in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, die in größeren Abständen veranstaltet werden. In Nordrhein-Westfalen sind die Verbände durch die Mitarbeit in der behördlichen Steuerungsgruppe des Umweltministeriums unmittelbar in die Umsetzung der WRRL integriert (Capito 27.4.2004). In einigen Ländern werden darüber hinaus auf Teileinzugsgebietsebene bzw. Unterteileinzugsgebiete⁹³ Beteiligungsmöglichkeiten durch Gebietsforen, Arbeitskreise oder Regionalforen geschaffen.

Betrachtet man die unterschiedlichen Beteiligungsansätze, kristallisieren sich zwei Formen der Beteiligung heraus: vorherrschendes Modell ist die Beteiligung der Öffentlichkeit in Beratungs- und Diskussionsforen; darüber hinausgehende Formen, kooperative Modelle, finden sich lediglich in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

5.3.1 Öffentlichkeitsbeteiligung durch Beratungs- und Diskussionsforen

Der Großteil der Länder hat frühzeitig Gremien auf Landesebene geschaffen, die der Information der Öffentlichkeit und gleichzeitig als Diskussionsforum dienen. Diese Beteiligungsangebote wenden sich vorrangig an die organisierte Öffentlichkeit.

So versteht sich das Wasserforum Bayern als Kommunikationsforum zwischen Verbänden und Behörden und befasst sich mit den wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen und Aufgabenstellungen der Richtlinie. Dadurch soll der Informationsfluss innerhalb der beteiligten Organisationen gewährleistet werden; die Teilnehmer fungieren als Multiplikatoren. Mitglieder sind sachkundige Organisationen, jedoch nicht Personen. Die verantwortlichen Behörden luden eine Reihe an Organisationen zu einer Auftaktveranstaltung ein, die u.a. dazu diente, weitere Teilnehmer zu identifizieren. Aus dieser Diskussion entstand eine Vorschlagsliste für die Zusammensetzung des Wasserforums, die als Konsultationspapier im Internet veröffentlicht wurde. Die Öffentlich-

⁹³ Da die Größe der Flussgebietseinheiten und die von den Ländern definierten Ebenen variieren, ist eine eindeutige Zuordnung der Partizipationsformen zur Teileinzugsgebiets- bzw. Unterteileinzugsgebietsebene nicht immer möglich.

keit konnte diese Liste kommentieren und ergänzen; Organisationen konnten ihren Teilnahmewunsch äußern (Wahliß 2004).

In der Zusammensetzung ähneln sich alle Gremien. Vertreten sind z.B. in Hessen die wasserwirtschaftlichen Fachverbände, Umwelt- und Naturschutzverbände, kommunale Spitzenverbände, Wirtschaftsverbände, der Landesagrarausschuss, Fischereiverband Kurhessen e.V., Hessischer Waldbesitzerverband, AG Hessische Wasserkraftwerke, Landesverband der Wasser- und Bodenverbände und der Landessportbund. Auch in Thüringen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg wurden auf ministerieller Ebene, meist im Umweltministerium, Beiräte zur frühzeitigen Einbindung der landesweiten Interessengruppen und Verbände eingerichtet.

Zentrale Aufgaben sind die Information der Beteiligten über den Planungsprozess, Inhalte und Fragestellungen der WRRL, die Ermittlung der Einstellungen der Teilnehmer zu den Planungen, Konfliktlösung, Beratung sowie die Erarbeitung von Empfehlungen und Lösungsvorschlägen. Es werden insbesondere Themen diskutiert, die von übergreifender, landesweiter Bedeutung sind. In Bayern werden bedarfsweise Arbeitsgruppen zur Vertiefung eines Themas eingerichtet, die dem Gewässerforum berichten. Die Erörterungen dienen den Behörden als Entscheidungshilfe bei der Planung (Wahliß 2004).

Daneben finden weitere Informationsveranstaltungen statt wie bspw. das Wasserforum Hessen, zu dem ein bis zweimal im Jahr ein landesweiter Kreis der organisierten Öffentlichkeit eingeladen und über den Umsetzungsstand und die aktuellsten Ergebnisse informiert wird; Arbeitsergebnisse werden zur Diskussion gestellt (HMULV 2004).

Ähnliche Beteiligungsmodelle finden sich auf regionaler Ebene in den Teileinzugsgebieten der Länder. In den hessischen Bearbeitungsgebieten sind regionale Foren geplant; bisher besteht lediglich das Werra-Forum (HMULV 2004).

In Thüringen sind diese Foren bereits etabliert. Das Werra-Main-Forum, das Unstrut-Leine-Forum und das Saale-Forum beraten die Staatlichen Umweltämter; die Teilnehmer sollen als Multiplikator und Ansprechpartner für den speziellen Interessensbereich bzw. die jeweilige Behörde dienen. In den Gewässerforen werden konkrete Probleme und Lösungen der regionalen Umsetzung der WRRL erörtert und dienen der Vernetzung der verschiedenen Aktivitäten. In den Gewässerforen sind neben den Bereichen Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Naturschutz, Raumplanung und Fischerei, Gewäs-

sernutzer, die Kommunen bzw. die Aufgabenträger sowie die Wirtschaft vertreten. Um die Teilnehmer zu identifizieren, wurden die jeweiligen Dachorganisationen angesprochen, mit der Bitte, einen Vertreter zu benennen (Lutz 2004).

In den Bearbeitungsgebieten in Nordrhein-Westfalen existieren Gebietsforen, an denen Verbände und Institutionen teilnehmen. Diese Struktur wurde zunächst für die Phase der Bestandsaufnahme gewählt. Im Prozess der Umsetzung sind Veränderungen hinsichtlich der Gremien, ihrer Zusammensetzung und Aufgaben denkbar.

5.3.2 Kooperative Beteiligungsmodelle

Beteiligungsmodelle, die der Öffentlichkeit mehr Partizipationsmöglichkeiten einräumen, finden sich vor allem in Nordrhein-Westfalen und Schleswig Holstein.

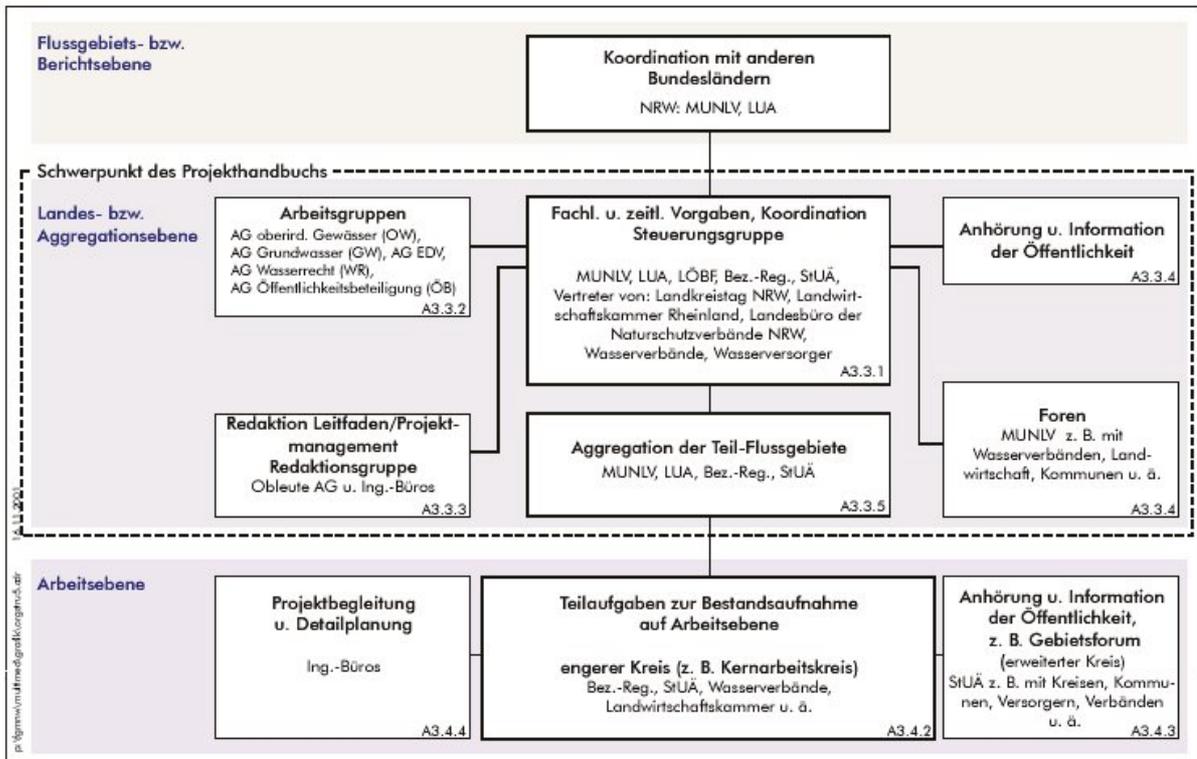
5.3.2.1 Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen ist an der Bewirtschaftungsplanung der Flussgebietseinheiten Rhein, Maas, Weser und Ems beteiligt. Zur Bearbeitung wurden zwölf Teileinzugsgebiete definiert, nämlich Ems, Escher, Erft, Ijssel, Lippe, Niers/Schwalm, Ruhr, Rur, Sieg, Weser, Wupper und Rheingraben .

In Nordrhein-Westfalen wird die organisierte Öffentlichkeit direkt bei der Umsetzung der WRRL eingebunden; sie wird in die behördliche Arbeit integriert. Im Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wurde eine Steuerungsgruppe sowie diverse thematische Arbeitsgruppen eingesetzt, bspw. AG Grundwasser oder AG Recht, in denen Verbände vertreten sind. In der Steuerungsgruppe wird über die Weiterentwicklung der EU-Standards sowie über die Arbeiten in den einzelnen Arbeitsgruppen berichtet, Themenpapiere und Leitfäden diskutiert und verabschiedet (MUNLV NRW 2004).

Auf der regionalen Ebene sind Kernarbeitskreise unter der Federführung der Staatlichen Umweltämter für die Erarbeitung der Pläne verantwortlich. In den Kernarbeitskreisen sind wie auf Landesebene Interessenverbände des Umwelt- und Naturschutzes oder auch die Wasserverbände vertreten (Capito 2004).

Abbildung 7: Organisation der Umsetzung der WRRL in NRW



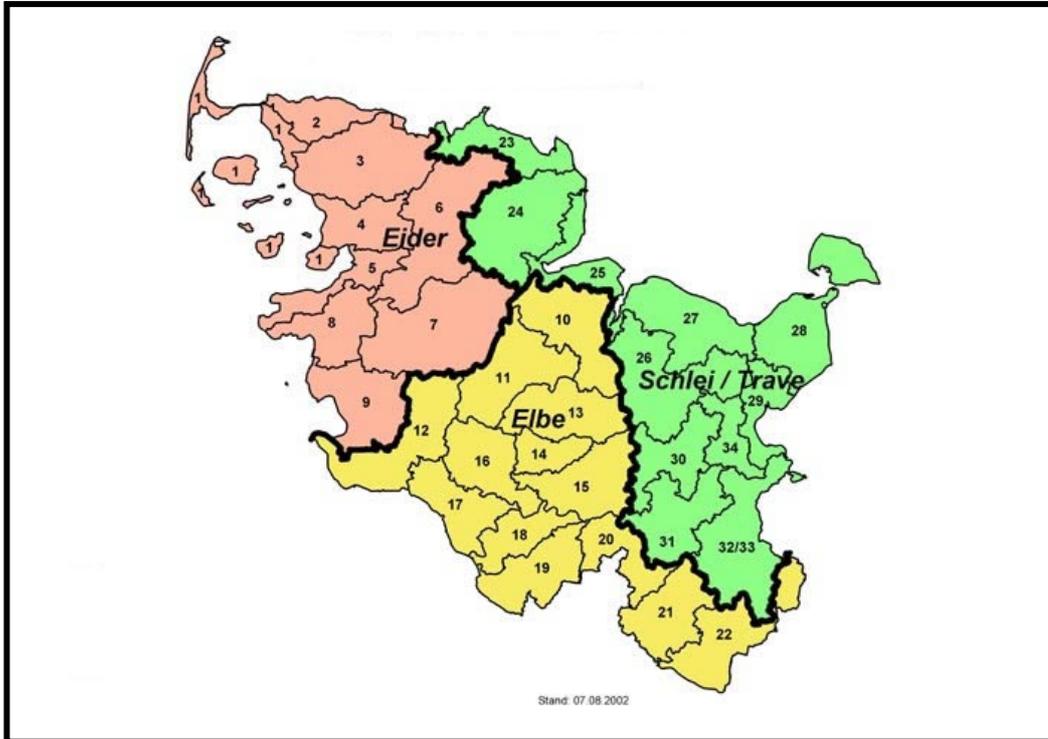
Quelle: www.flussgebiete.nrw.de, Stand: 8.11.04

5.3.2.2 Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein hat Anteil an den Flussgebietseinheiten Eider, Schlei/Trave und Elbe. Für die lokale Umsetzung wurde das Land in 34 Bearbeitungsgebiete von der Größe mittelgroßer Gewässer gegliedert (s. Karte 3). Im Umwelt- und Landwirtschaftsministerium wurde zur Koordination eine Projektstelle eingerichtet.

Auf der Ebene der drei großen Flussgebietseinheiten wurden Flussgebietsbeiräte eingerichtet. Hier werden übergreifende Themen der Richtlinienumsetzung mit jenen Bürgern und Betroffenen diskutiert, die nicht in den Arbeitsgruppen mitwirken können. Der breit angesprochene Personenkreis fungiert als Multiplikator nach außen, um möglichst viele Interessierte zu erreichen

Karte 2: Bearbeitungsgebiete in Schleswig-Holstein



Quelle: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft 2004

In den 34 Bearbeitungsgebieten wurde jeweils eine Arbeitsgruppe (AG) eingerichtet, in der alle Planungsschritte abgestimmt werden. Die Federführung haben die Wasser- und Bodenverbände übernommen. Die ca. 500 Verbände haben sich zu diesem Zweck zu 34 Bearbeitungsverbänden zusammengeschlossen. In den Arbeitsgruppen sind die Selbstverwaltungskörperschaften sowie die wichtigsten Interessensverbände wie Naturschutzverbände, Angler und Fischereiverbände und je nach lokaler Situation auch die Wasserversorgungsunternehmen, Industrie und Handelskammer vertreten. Auf diese Weise wirken rund 400 Personen ehren- und nebenamtlich an der Umsetzung der WRRL mit (Rosenbaum 2004).

Jede AG hat eine eigene Geschäftsordnung, in der u.a. die Stimmrechte bei Entscheidungen geregelt sind. Gewässerschutzrelevante Entscheidungen sollen möglichst im Konsens erfolgen, abweichende Meinungen sind gesondert schriftlich festzuhalten (Walenda 2004, 64 f.).

Das Umweltministerium ist kein Mitglied der Arbeitsgruppen und hat daher bei Entscheidungen kein Stimmrecht, behält sich aber eine beratende und unterstützende Funktion vor.

Die Arbeitsgruppen erhalten alle Dokumente und Ergebnisse des Planungsprozesses, diskutieren Resultate und Methoden und kommunizieren ihre Einwände und Empfehlungen an das Ministerium.

5.4 Bereits erreichte Veränderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung und offene Fragen

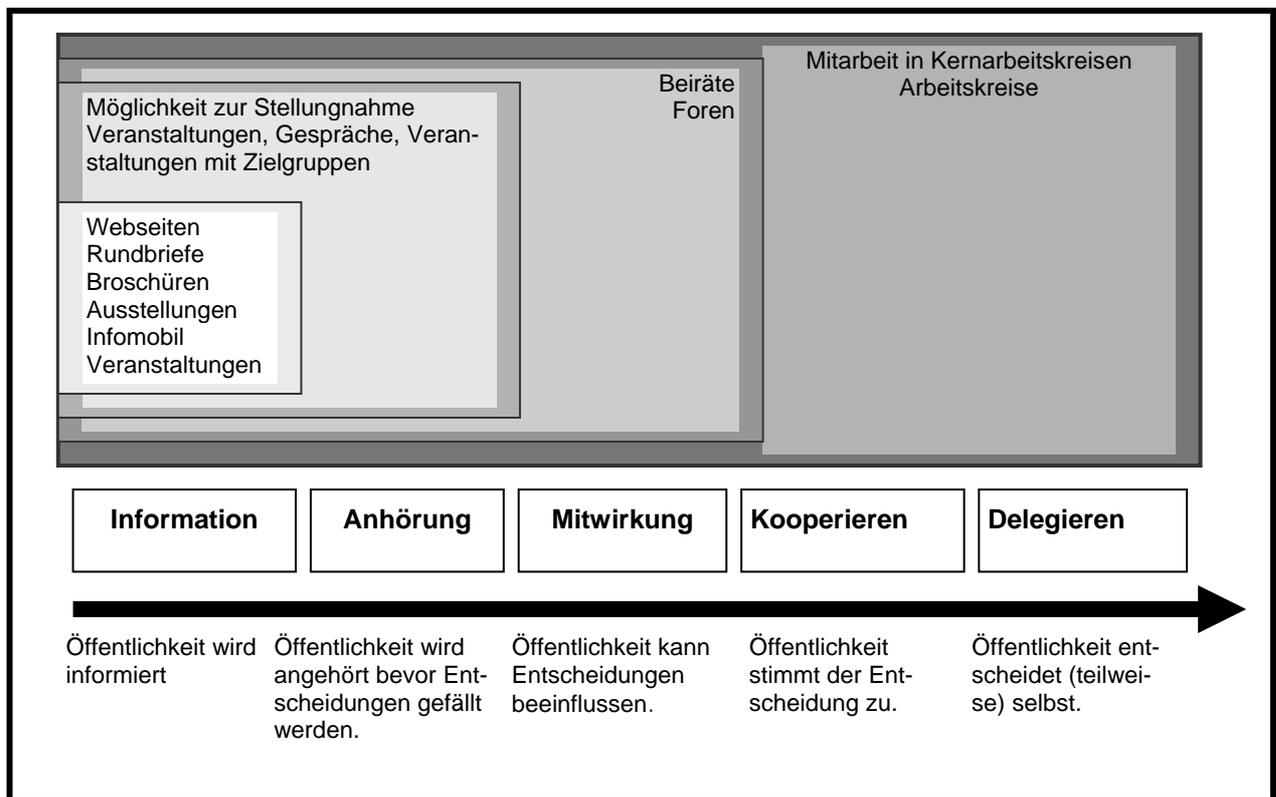
Die von der Wasserrahmenrichtlinie geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung ist in ihrer Breite und Intensität weitgehend neu für die wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland. Insbesondere die aktive Beteiligung, die in der Wasserrahmenrichtlinie keine nähere Konkretisierung erfahren hat, geht über die bisher rechtlich vorgesehenen und in der Praxis angewandten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus. Insoweit ist es nicht möglich, bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie einfach an bestehende Erfahrungen anzuknüpfen.

In der Regel wurde die Öffentlichkeit in Deutschland bereits mit fertigen Planungen konfrontiert oder mit der bloßen Bekanntmachung von Genehmigungen. Einzig im Rahmen von informellen Planungen fanden intensivere Partizipationsprozesse statt. Auch der Kreis der Beteiligten war auf bestimmte Interessengruppen und Institutionen beschränkt, dazu gehörten meist Träger öffentlicher Belange, betroffene Behörden sowie Kommunen und Kreise. Vereinzelt wurden den in ihren Belangen berührten Verbänden und Vereinigungen Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt.

Das wesentliche Problem der in der Wasserrahmenrichtlinie geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung, das sich in der mangelhaften Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf mitgliedstaatlicher Ebene zeigt, liegt sicherlich darin, dass die Richtlinie bei der Frage, welchen Anforderungen eine Öffentlichkeitsbeteiligung genügen muss, sehr ungenau bleibt und den Mitgliedstaaten somit weitreichende Handlungs- und Interpretationsspielräume belässt. Dies betrifft insbesondere die Regelung einer aktiven Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit, der wesentliches Gewicht zur Erreichung der Ziele der Richtlinie zukommt. Diese Interpretationsspielräume hätten von den deutschen Gesetz- oder Verordnungsgebern genutzt werden können, um insbesondere der ansonsten sehr abstrakt bleibenden aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung eine Gestalt zu geben. Die

bisherigen zur Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ergangenen gesetzlichen Regelungen entsprechen nicht vollständig den Anforderungen hinsichtlich der Regelung einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Hoffnung, dass die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit trotz allem zu einem erfolgreichen und die Beteiligten zufrieden stellenden Instrument wird, lässt sich darauf stützen, dass in einigen Bundesländern der Bundesrepublik schon Ansätze einer aktiven Beteiligung in der Praxis sichtbar werden, die bezeugen, dass die Länder es mit einer aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung auch ernst nehmen.

Abbildung 8: Beteiligungsstufen in Deutschland



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Dieser erreichte Stand der Öffentlichkeitsbeteiligung kann trotz einiger landesgesetzlichen Schwächen bei der aktiven Beteiligung aufgrund der Länderpraxis als erhebliche Verbesserung bezeichnet werden, aber **es besteht noch Anpassungsbedarf** (s.u.).

Die bisherige Praxis beruht im wesentlichen auf den beiden ersten Phasen der Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL auf der Ebene der Bundesländer:

Dem Vertrautmachen der breiten Öffentlichkeit mit der Richtlinie, ihren Zielen und Instrumenten und dem Einsatz der ausgewählten Ansätze der Öffentlichkeitsbeteiligung während der Phase der Bestandsaufnahme. Aufgrund des vorläufigen Charakters der Einstufung der Ausgangslage vieler Gewässerabschnitte ist das **Konfliktpotential**, das die Erarbeitung der Pläne und Maßnahmenprogramme an vielen Stellen noch birgt, während der Phase der Bestandsaufnahme noch nicht sichtbar geworden. Es bleibt abzuwarten, ob die planerische Praxis den Zugang zu planungsrelevanten Dokumenten in Konfliktsituationen weiter offen hält oder ob sie den Versuchungen der geminderteren Transparenz der Vergangenheit erliegt.

Weiterer Lernbedarf besteht noch bei der Zusammenführung der Planungen auf Länderebene auf die Ebene der Flussgebiete unter Berücksichtigung der Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Durch die Beibehaltung der administrativen Zuständigkeiten bei der Festlegung der Flussgebietseinheiten und Koordinierungsräume müssen Flussgebiete grenzüberschreitend bewirtschaftet werden. Die Bewirtschaftungsplanung ist national und international auf verschiedenen Ebenen zu koordinieren (vgl. Kapitel 6).

Tabelle 10 gibt einen Überblick über die Integration der Beteiligungsansätze in das Koordinationsmodell. Wie bereits dargestellt, findet die Beteiligung innerhalb der Länder statt, d.h. innerhalb der administrativen Grenzen. In den Fällen, in denen das Flussgebiet innerhalb der Grenzen eines Bundeslandes liegt (graue Markierung) findet somit eine Beteiligung der Öffentlichkeit des beplanten Gebietes statt. Das ist nicht der Fall, wenn das jeweilige Gebiet über die Grenzen der administrativen Einheit hinausgeht: es wird nur ein Teil der Öffentlichkeit, nämlich die innerhalb der Verwaltungseinheit beteiligt und auch nur zu den Fragen dieses Gebiet betreffend.

Bei der Koordination zwischen den Teileinzugsgebieten bei der Entwicklung der Ziele, der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie durch Addition der Teileinzugsgebiete bei einer Öffentlichkeitsbeteiligung auf dieser Ebene zu lösen ist. Auf der großräumigen Koordinationsebene kann die Öffentlichkeit allenfalls durch eine Vertretung verschiedener Verbände in den Steuerungs-, Koordinations- und Arbeitsgruppen mitwirken. Interdependenzen können so nicht berücksichtigt werden; die Öffentlichkeit kann auf Entscheidungen das gesamte Flussgebiet betreffend keinen Einfluss nehmen. Nur auf internationaler Ebene gibt es für Verbände und Interessengruppen die Möglichkeit als

Beobachter an den Sitzungen der internationalen Flussgebietskommissionen teilzunehmen. Allerdings wurde die Koordination der Bewirtschaftungsplanung nicht in allen Fällen auf die Kommissionen übertragen.

Tabelle 10: Integration der Öffentlichkeitsbeteiligung in das Koordinationsmodell

Territoriale/- Administrative Einheit	Hydrologische Einheit	Fälle	Koordinierungspraxis
Staat	Flussgebietseinheit	a) Staat > FEG Bsp. Weser	Hydrologische Dezentralisierung
Staat	Flussgebietseinheit	b) Staat < FEG Bsp. Rhein	Internationale Koordination
Bundesland	Teileinzugsgebiet	a) Land > TEG	Regionale Koordination
Bundesland	Teileinzugsgebiet	b) Land < TEG	Nationale Koordination Internationale Koordination
Bundesland	Unterteileinzugsgebiet	a) Land > U-TEG	Lokale Koordination
Bundesland	Unterteileinzugsgebiet	b) Land < U-TEG	Nationale Koordination Internationale Koordination

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Umsetzung der Richtlinie und somit der Beteiligung der Öffentlichkeit in diesem Prozess steht noch am Anfang. Die verantwortlichen Behörden haben eine Vielzahl an Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten in unterschiedlicher Form und Intensität geschaffen. Für die folgenden Phasen sollten die bestehenden Ansätze überprüft und weiterentwickelt werden.

Der **Anpassungsbedarf der momentanen Beteiligungspraxis** bei der Umsetzung der WRRL kann folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Die breite Öffentlichkeit wird derzeit lediglich informiert. Häufig wird argumentiert, dass die Beteiligung erst intensiver werden muss, wenn die Planung konkreter und die Betroffenen für alle besser ersichtlich würde. Die breite Öffentlichkeit sollte aber schon frühzeitig intensiv und aktiv informiert werden.

- Die derzeitigen über eine Information und Anhörung hinausgehenden Beteiligungsformen bewegen sich bis auf wenige Ausnahmen am unteren Rand dieser Beteiligungsstufe (vgl. Abb.8). Das gesamte Spektrum sollte zukünftig ausgenutzt werden, um die Vorteile einer Öffentlichkeitsbeteiligung voll auszuschöpfen (vgl. hierzu die folgende **Tabelle 11**).
- Die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme werden im Wesentlichen auf regionaler Ebene erarbeitet werden. Die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit sollte „so nah wie möglich am Entscheidungsprozess“ stattfinden und daher zukünftig stärker regionalisiert werden. Einige Ansätze wurden bereits etabliert, die allerdings nicht ohne weiteres in alle Länder übertragen werden können.
- Es besteht ein eindeutiger Bedarf, grenzüberschreitende Beteiligung auf Ebene der Teileinzugsgebiete und Unterteileinzugsgebiete zu etablieren, sowohl zwischen Ländern als auch zwischen Staaten.

Die Beteiligung steht noch am Anfang und die bisher initiierten Verfahren müssen mit fortschreitender Planung überprüft und angepasst werden; neue Partizipationsmodelle und –techniken müssen angeboten und insbesondere für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt werden.

Andere europäische Mitgliedstaaten wie Frankreich, Großbritannien und die Niederlande können bereits auf eine längere Tradition der Öffentlichkeitsbeteiligung im Wassermanagement zurückschauen. Welche Ansätze haben sich herausgebildet und welche Erkenntnisse lassen sich daraus für die Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland gewinnen? Zu grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren liegen bisher nur vereinzelte Erfahrungen vor, bspw. aus den europäischen Flussgebietskommissionen oder der amerikanisch-kanadischen bzw. –mexikanischen Zusammenarbeit. Diese Erfahrungen werden in den folgenden Kapiteln untersucht, um weitere Ansätze für die Öffentlichkeitsbeteiligung, und insbesondere die aktive Beteiligung der interessierten Stellen in den kommenden Phasen der WRRL zu identifizieren.

Tabelle 11: Aktive Beteiligung in der Wasserrahmenrichtlinie

Phase	Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung	Wer?
Grundlagen		
Bestimmung der Flussgebietseinheiten Bestimmung der zuständigen Behörden Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht / Landesrecht	Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit gegenüber den Zielen, Inhalten und räumlichen Bezügen der WRRL.	Anhörung eines möglichst breiten Spektrums von Interessengruppen. Aktive Beteiligung weniger bedeutsam.
Bestandsaufnahme und Analyse		
Prüfung der Belastungen und ihrer Auswirkungen		
Wirtschaftliche Analyse Dieses Verfahren hilft <ul style="list-style-type: none"> die zukünftige sozioökonomische Entwicklung vorauszusagen, den derzeitigen Grad der Kostendeckung zu beurteilen, die Kostenwirksamkeit von Maßnahmen zwischen 2004 und 2009 zu analysieren. 	Zweck der Einbeziehung von Interessengruppen wäre, zur Bestimmung der Belastungen und ihrer Auswirkungen auf die Wasserkörper sowie zur Ermittlung der am meisten gefährdeten Gewässer beizutragen. Die Einbeziehung von Interessengruppen trägt dazu bei, ein Trendszenario zu entwickeln, den derzeitigen Grad der Kostendeckung zu beurteilen und die Kostenwirksamkeit von zukünftigen Maßnahmen zu analysieren.	Zielgruppen für die Beteiligung sind diejenigen, die tatsächlich zu einer Lösung beitragen können (andere Regierungsstellen, Wasserunternehmen etc.), die über technisches Know-how verfügen und repräsentativ für eine Gruppe sind (NRO, wissenschaftliche Vereinigungen etc.) und Gruppen, die die Kosten der Maßnahmen tragen werden (Verbraucher etc.).
Klassifizierung und Zielfestlegung		
Der Zustand der Wasserkörper wird entsprechend den Richtlinienanhängen beschreiben und die Umweltziele werden festgelegt.	Bei der Festlegung der Ziele ist die Identifikation der Öffentlichkeit mit dem Prozess außerordentlich wichtig, um Akzeptanz für die Maßnahmen und die Umsetzung aufzubauen.	
Defizitanalyse		
Stehen der aktuelle Gewässerzustand und die Umweltziele fest, kann eine Defizitanalyse durchgeführt werden. Die Defizitanalyse erfolgt in zwei Stufen: In der ersten Analyse werden jene Wasserkörper festgelegt, die die für 2015 festgelegten Ziele zu verfehlen drohen. Neue Informationen v.a. aus den Überwachungsprogrammen werden für eine Aktualisierung der Zustandsbeschreibung und Defizitanalyse.	Insbesondere in der zweiten Phase der Defizitanalyse ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit sinnvoll, da die Notwendigkeit von Verhaltensänderungen bewusst vor Augen geführt wird und die Ableitung der Maßnahmen nachvollziehbar ist.	
Ausweisung erheblich veränderter Wasserkörper		
Ähnlich der Defizitanalyse erfolgt auch die Ausweisung erheblich veränderter Gewässer in zwei Stufen. Die vorläufige Ausweisung findet bis 2004, die endgültige bis 2008 statt.	Die Öffentlichkeit kann zur Identifizierung erheblich veränderter Wasserkörper beitragen; Konflikte hinsichtlich der Einstufung werden gelöst.	

Phase	Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung	Wer?
Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne		
<p>Maßnahmen zur Erreichung der für die verschiedene Wasserkörper festgelegten Ziele werden identifiziert. Durchführbare und wirksame Alternativen werden ermittelt.</p> <p>Das Überwachungsprogramm wird eingerichtet; die Ergebnisse dienen der Ergänzung und Aktualisierung der Bestandsaufnahme sowie der Defizitanalyse.</p> <p>Maßnahmenprogramme werden eingerichtet, der Bewirtschaftungsplan entworfen und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.</p>	<p>Die aktive Beteiligung trägt dazu bei, die Ansichten der Öffentlichkeit zu den möglichen Maßnahmen zu ermitteln und weitere Alternativen zu identifizieren.</p> <p>Interessengruppen werden einige der Maßnahmen umsetzen bzw. sind davon betroffen. Aktive Beteiligung fördert die Einsatzbereitschaft für die Umsetzung und die Akzeptanz von Maßnahmen.</p>	<p>Zielgruppen für die Beteiligung sind diejenigen, die tatsächlich zu Erstellung des Maßnahmenprogramms beitragen können (andere Regierungsstellen, Wasserunternehmen etc.), die über technisches Know-how verfügen und repräsentativ für eine Gruppe sind (NRO, wissenschaftliche Vereinigungen etc.) und Gruppen, die die Kosten der Maßnahmen tragen werden (Verbraucher etc.).</p>
Umsetzung		
Umsetzung des Maßnahmenprogramms.	Beteiligung trägt zur Unterstützung der Maßnahmenumsetzung bei und hält das Bewusstsein für die Ziele und Maßnahmen aufrecht.	Die wichtigsten zu berücksichtigenden Gruppen sind solche, die dazu beitragen das Maßnahmenprogramm zu erfüllen, z.B. andere Regierungsstellen, Wirtschaftssektoren etc.
Bewertung und Aktualisierung		
Bewertung der Zielerreichung und Fortschreibung der Pläne.	Sensibilisierung für die Zielerreichung und Wirksamkeit der Maßnahmenprogramme.	Zielgruppen für die Beteiligung sind diejenigen, die tatsächlich zu Erstellung des Maßnahmenprogramms beitragen können (andere Regierungsstellen, Wasserunternehmen etc.), die über technisches Know-how verfügen und repräsentativ für eine Gruppe sind (NRO, wissenschaftliche Vereinigungen etc.) und Gruppen, die die Kosten der Maßnahmen tragen werden (Verbraucher etc.).

Quelle: EU Kommission, Umweltbundesamt 2002, 44 ff.

6 Beteiligungsansätze in ausgewählten europäischen Staaten

Ziel dieses Kapitels ist, bereits bestehende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wasserplanung anderer EU-Mitgliedstaaten vorzustellen, die Entwicklungstendenzen festzuhalten und ggf. die Übertragbarkeit zu reflektieren. Die Auswahl der Länder Großbritannien, Niederlande und Frankreich erfolgte mit der Intention, eine gewisse Bandbreite möglicher Beteiligungsformen und die Vielschichtigkeit der jeweiligen Erfahrungen darzustellen. Zudem sind Frankreich und die Niederlande Nachbarstaaten Deutschlands, weshalb die dortigen Erfahrungen von großer Bedeutung für die Entwicklung grenzüberschreitender Beteiligungsformen im Wassermanagement sein können. Das Kapitel wird durch eine kurze Resümee der zentralen Schlussfolgerungen und eine Einschätzung zu den Implikationen für die deutsche Praxis abgeschlossen. Zur Erleichterung der Einordnung der nationalen Erfahrungen wird in den Länderabschnitten jeweils der nationale Planungskontext umrissen, ohne den die spezifische Rolle und Funktion, ggf. aber auch die Grenzen der Beteiligungsformen nicht deutlich würden.

6.1 Großbritannien

Das Vereinigte Königreich besteht aus den vier Ländern England, Schottland und Wales sowie Nordirland⁹⁴. Im Unterschied zu Schottland, Wales und Nordirland hat England kein regionales Parlament und keine eigenen Ministerien; Angelegenheiten Englands fallen unter die Verantwortlichkeit der Ministerien der Zentralregierung Großbritanniens in London. Jedoch ist geplant, England in regionale administrative Einheiten aufzuteilen. Dazu sind als erster Schritt neun Regional **Development Agencies** [Regionale Entwicklungsgesellschaften] gegründet worden.

Die lokale Verwaltung wandelt sich zunehmend von einem zweistufigen zu einem einstufigen System. Die zweistufige Verwaltung aus **County** [Grafschaft] und **District** [Bezirk] existiert nur noch in wenigen Teilen Englands. Im Laufe der 90er wurden zunehmend **Unitary Authorities** [Einheitsverwaltungen] eingeführt; Wales und Schottland werden auf lokaler Ebene ausschließlich durch diese Behörden verwaltet.

⁹⁴ Die folgende Darstellung bezieht sich auf die Länder England, Wales und Schottland. Nordirland ist nicht Gegenstand der Betrachtung.

Die Einheitsverwaltungen sind zuständig für eine Stadt bzw. einen Landkreis und erledigen alle Aufgaben einer Stadt- oder Kreisverwaltung. Unterhalb dieser Ebene finden sich keine weiteren Verwaltungen (Cullingworth/Nadin 2002).

6.1.1 Organisation und Instrumente der wasserwirtschaftlichen Planung

Generell sind die Flüsse und Einzugsgebiete in Großbritannien klein im Vergleich zur Situation auf dem europäischen Festland (Tunstall/ Green 2003, 1). Der größte Fluss ist der Severn mit einer Länge von 345 km (Zabel/ Rees 1997, 644). Die einzugsgebietsbezogene wasserwirtschaftliche Planung kann in Großbritannien auf eine langjährige Tradition zurückblicken. In Schottland wurden bereits 1951, in England und Wales 1948 erste Strukturen durch **river purification boards** bzw. **river boards** geschaffen.

In England und Wales kam es in mehreren Entwicklungsstufen 1973 zur Gründung von zehn **Water Authorities** [Wasserbehörden] auf Einzugsgebietsebene, deren Aufgabebereich von der Wasserver- und Entsorgung über die Wasseraufbereitung bis hin zur Gewässerbewirtschaftung reichte. 1989 wurden diese Aufgaben wieder getrennt, in dem man die Ver- und Entsorgung privaten Unternehmen übertrug und für die Gewässerbewirtschaftung bzw. den Gewässerschutz die **National River Authority** (NRA) [Nationale Flussgebietsbehörde] für England und Wales gründete. Die Aktivitäten der Behörde wurden entsprechend den Einzugsgebieten der größten Flüsse in acht Regionen unterteilt. „Nach dem Gewässergesetz (Water Resources Act) von 1991 hat diese Einrichtung sondergesetzliche Pflichten und Befugnisse im Hinblick auf die Gewässergüte, die Gewässer, den Hochwasserschutz, die Fischerei, die Nutzung der Schifffahrt [...]“ (Zabel, Rees 1997, 597); letzteres allerdings nur eingeschränkt. Neben den reinen Vollzugsaufgaben bestand eine weitere wichtige Aufgabe in der Erhaltung und Verbesserung der Gewässer (ebd. 598). Ein wesentliches Instrument zur Erfüllung dieser Aufgaben waren **Catchment Management Plans** [Wassermanagementpläne für Einzugsgebiete], die flächendeckend für ganz England und Wales aufgestellt werden sollten.

1995 wurden durch den Environment Act die **Environment Agency** [Umweltagentur] für England und Wales (**EA**) und für Schottland die **Scottish Environment Protection Agency** (**SEPA**) [Schottische Umweltschutzagentur] geschaffen, die ab 1996 die NRA ersetzten (Jankowski 1998, 237 f.). Der Aufgabenbereich wurde um die Aspekte Luftreinhaltung und Abfallbewirtschaftung erweitert, hin zu einer „multi-medialen“ Umwelt-

behörde. Weitere Befugnisse wurden auf parallel arbeitende Behörden oder die örtliche Verwaltung übertragen bzw. dort belassen (Jankowski 1998, 237 f.).

Die englische Environment Agency ist als eine Art Filialsystem organisiert und verfügt über räumlich abgestufte, über England und Wales verteilte Verwaltungsstrukturen. Das Head Office kontrolliert acht Regionalbüros, wobei hier die Regionsabgrenzung auf den ehemaligen Flussgebietseinheiten basiert. Dem Regionalbüro sind weitere 26 **Area offices** [Lokalbüros] unterstellt. Diese Struktur verfolgt den Ansatz, Probleme möglichst dezentral zu lösen. Die örtlichen Büros dienen der Öffentlichkeit sowie den Antragstellern als Anlauf- und Informations- sowie als Vermittlungsstelle. Die Arbeit der Environmental Agency wird unterstützt und beobachtet durch mehrere, weitgehend nur gegen Aufwandsentschädigung ehrenamtlich tätige **Regional** und **Local Advisory Committees** [regionale und lokale Beratungskomitees].

In Schottland hat die Umweltschutzagentur keine mittlere, regionale Organisationsebene eingerichtet. Es wurden 22 Büros über das gesamte Land eingesetzt, die in etwa den Lokalbüros in England und Wales entsprechen. Aufgaben der Wasserver- und Entsorgung wurden nicht privatisiert, sondern gleichzeitig mit der Gründung der Schottischen Umweltschutzagentur auf drei regionale Wasserbehörden übertragen, die 2002 zu einer Behörde zusammengelegt wurden, die nun unter der Bezeichnung Scottish Water für das ganze Land zuständig ist (Warren 2002, 122).

Bei der Schaffung der beiden Umweltagenturen – der Environment Agency für England und Wales und der Environmental Protection Agency für Schottland – wurde kein gesetzlicher Auftrag für eine wasserwirtschaftliche Planung formuliert. Dennoch hat sich die EA dazu entschlossen, zur Erreichung des Ziels einer „kontinuierlichen Verbesserung der Qualität von Luft, Land und Wasser“ (Miller 2001, 29; übersetzt aus dem Englischen) wasserwirtschaftliche Pläne zu erarbeiten (vgl. **Tabelle 12**). Mit Gründung der Environment Agency wurden die catchment management plans von den **Local Environment Agency Plans (LEAP)** [lokale Umweltpläne] als ein neues, integratives Instrument abgelöst. Im Jahr 2000 hatte man das gesamte Gebiet England und Wales mit 130 Plänen abgedeckt (Williams 2001, 98 f.).

Mittlerweile ist ein Trend weg von integrativen Instrumenten wie den LEAPs hin zu funktionalen Plänen zu beobachten. Ein neueres Instrument sind die **Catchment Abs-**

traction Strategies (CAMS) [Wasserentnahme-Strategien], die der Steuerung der Wasserentnahmen auf lokaler Ebene dienen (Patel/ Stel 2004, 20).

Tabelle 12: Wassermanagementpläne in England und Wales sowie m.E. in Schottland⁹⁵

England und Wales	Water Resources Strategy for England and Wales	Wasserstrategie der nächsten 25 Jahre für England und Wales
Pläne auf der Basis von Einzugsgebieten oder Teileinzugsgebieten	Local Environment Agency Plans	Integrierte Planung auf der Basis von Einzugsgebieten oder Teileinzugsgebieten
	Catchment Abstraction Management Strategies	Planung der Wasserentnahmen in einem Einzugsgebiet
	Catchment Flood Management Plans #	Hochwasserschutzplan für ein Einzugsgebiet
	Water Resource Management Plans	Managementpläne der privaten Wasserversorger
	Drought Plans	Vorsorgeplanung für Perioden mit großer Wasserknappheit
Gewässerteile, Küsten, Feuchtgebiete	Water Level Management Plans	Management der Wasserstände in einem bestimmten Gebiet
	Shoreline Management Plans #	Küstenschutz
	Integrated Coastal Zone Management Plans #	Küsten- und Hochwasserschutz
	Estuary Management Plans	Schutz und Management von Ästuaren

Quelle: DEFRA 2002, 68 f.; Tweed Forum 2001, 11.

Bei der Gründung der SEPA entschloss man sich, auf die damals in England und Wales bestehenden Catchment Management Plans zu verzichten (Tweed Forum 2001, 3). Planungen für Einzugsgebiete entstehen meist aus bestimmten Problemsituationen heraus und auf Initiative von Nutzergruppen oder NRO (Williams 2001, 98 f.).

In Schottland haben informelle Initiativen in den letzten Jahren zur Erarbeitung einiger Catchment Management Plans geführt. Staatliche Behörden, Verbände, die Kommunen, diverse Organisationen und die breite Öffentlichkeit arbeiten im Rahmen dieser Initiativen zusammen. Zwar handelt es sich um informelle Zusammenschlüsse, diese

⁹⁵ die mit # gekennzeichneten Pläne existieren in gleicher oder ähnlicher Form ebenfalls in Schottland.

weisen aber einen hohen Organisationsgrad auf und verfügen meist über Personal und öffentliche Gelder.

6.1.2 Öffentlichkeitsbeteiligung – statutory vs. partnership approach

In Großbritannien wurde die Öffentlichkeit über verschiedene Ansätze im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Planung beteiligt. Die Ansätze lassen sich grob unterteilen in formalisierte Beteiligungsmöglichkeiten, den **statutory approach** [gesetzlich festgelegt], die neben Verfahrensregeln auch die Etablierung von Beratungsgremien auf unterschiedlichen Ebenen vorsehen, und Kooperationen in Form von freiwilligen Zusammenschlüssen, den **partnership approach** [partnerschaftlicher Ansatz].

6.1.2.1 Formalisierte Beteiligungsverfahren

Gesetzlich festgelegte Verfahren zur Aufstellung von LEAPs und CAMSs sehen eine zweistufige Beteiligung der Öffentlichkeit vor.

Bei der Aufstellung der LEAPs werden die organisierte (Fach-)Öffentlichkeit sowie staatliche Stellen und kommunale Vertreter durch Zusendung von Information aufgefordert, sich vor Beginn der Planung zu den Zielen und Inhalten zu äußern. Die breite Öffentlichkeit wird über Medien wie das Internet informiert und kann sich ebenfalls äußern. Dazu wird eine Broschüre erarbeitet, die Kerndaten und Ziele des Projektes zusammenfasst. Sogenannte **key stakeholders** können schon bei der Themen- und Zielsetzung Einfluss nehmen. Diese Gruppen definieren sich als „local organisations with significant environmental interests“. Im Rahmen der **pre-consultation** [vorgezogene Beteiligung] wird nicht nur die Fachöffentlichkeit informiert; die Aufforderung, sich schriftlich zu äußern, wird auch veröffentlicht, bspw. über das Internet. Auf diesem Wege kann auch die breite, nicht-organisierte Öffentlichkeit teilhaben. Der Entwurf wird nach dieser ersten Phase der Öffentlichkeit vorgestellt. Die breite Öffentlichkeit kann den Plan auf Wunsch einsehen, Interessengruppen und jeder, der sich in der ersten Phase schriftlich geäußert hat, bekommen ihn ohne Aufforderung zugesandt. Die schriftlichen Kommentare der Öffentlichkeit werden in einem öffentlichen Bericht dargestellt. Die Behörde macht in diesem Bericht deutlich, wie sie mit den Einwänden der Öffentlichkeit umgeht und wie diese im Plan berücksichtigt werden. Dann erst wird der LEAP verabschiedet und jedes Jahr überprüft. Dies geschieht unter Mitwirkung des lokalen Beratungsausschusses, ein jährlicher **review report** wird veröffentlicht (ECE/UNEP 2000, 15).

Die Erarbeitung der CAMS erfolgt unter einer intensiveren Beteiligung der Öffentlichkeit. Das Strategiepapier zu diesem relativ neuen Planungsinstrument macht detaillierte Angaben über die Form der Beteiligung. Zu Beginn der Planung soll eine Stakeholdergruppe mit 8 – 10 Teilnehmern, die alle berührten Interessen repräsentieren, etabliert werden. Die breite Öffentlichkeit wird über die Veröffentlichung von Informationsblättern aufgefordert, bereits in einem frühen Stadium Stellung zu nehmen. Die Kommentare werden von der Umweltagentur und der Stakeholdergruppe für die weitere Arbeit berücksichtigt. Nach einer ersten internen Bestandsaufnahme werden gezielt weitere Informationen von der Stakeholdergruppe, weiteren Interessengruppen und den Wasserentnehmern erbeten. Ein Planungsentwurf wird erarbeitet und über einen Zeitraum von drei Monaten zur Abgabe von Stellungnahmen veröffentlicht. Die Stellungnahmen werden mit der Stakeholdergruppe diskutiert, die Positionen der Gruppe bei der Erarbeitung der Endfassung berücksichtigt. Da dieser Ansatz noch relativ neu ist, lässt sich über Erfolge oder Misserfolge bisher wenig sagen (Tunstall/Green 2003, 50 f.).

Weitergehend beteiligt wird die organisierte Öffentlichkeit über diverse Beiräte, die per Gesetz etabliert wurden. Jeweils ein **Environment Protection Advisory Committee** [Beratungskomitee für Umweltschutz], ein **Regional Fisheries Advisory Committee** [Regionale Beratungskomitee für Fischerei] sowie ein **Regional Flood Defence Committee** [Regionales Beratungskomitee für den Hochwasserschutz] sind jeder der 8 Regionalagenturen angegliedert. Die Ausschüsse bestehen in der Regel aus zwanzig Mitgliedern und tagen etwa viermal jährlich öffentlich. Die Vorsitzenden der Ausschüsse sind auch jeweils Mitglied der anderen Ausschüsse, um die Arbeiten zu koordinieren. Die Ausschüsse haben beratende Funktion und sollen, dies trifft insbesondere auf das Environmental Protection Advisory Committee zu, die Interessen der Öffentlichkeit vertreten. Die Ausschussvorsitzenden, die vom Umweltminister benannt werden, sollen „erfahrene und kompetente“ Persönlichkeiten sein. Die Environmental Agency bestimmt die übrigen Mitglieder nach einem bestimmten Schema. Ausschlaggebend ist ein „wesentliches Interesse“ (significant interest) an den jeweils zu behandelnden Themen. Das bedeutet, dass v.a. Interessenvertreter der Landwirtschaft, der Industrie sowie der Umwelt einbezogen werden.

Darüber hinaus existieren auf der Ebene der örtlichen Büros **Local Consultative Groups** oder **Area Environment Groups** [lokale Beiräte oder lokale Umweltgruppen],

die vor Ort die unabhängige Öffentlichkeit repräsentieren. Die Etablierung dieser Gruppen ist im Unterschied zu den oben genannten Ausschüssen nicht gesetzlich vorgeschrieben (Jankowski 1998, 237 f.). Die Ausschüsse stellen eine Verbindung zwischen den lokalen und regionalen Verwaltungen her, beraten die Agentur bei der Erfüllung ihrer Arbeiten und werden insbesondere bei der Erarbeitung von Plänen wie den LEAPs einbezogen.

6.1.2.2 Partnerships und River Trusts

In **Partnerships** oder **River Trusts** werden in einem kooperativen Ansatz zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren Managementpläne für kleinere Einzugsgebiete erarbeitet.

Insbesondere in Schottland, wo im Gegensatz zu England und Wales auf die breite Aufstellung von wasserwirtschaftlichen Plänen verzichtet wurde, resultieren viele Planungsprozesse aus der Initiative staatlicher oder nicht-staatlicher Akteure. Die Vorgehensweisen sind unterschiedlich, aber meist erarbeiten Stakeholder in thematischen Arbeitsgruppen Maßnahmenpläne und definieren Zuständigkeiten für einzelne Bereiche. Die Entscheidungsstrukturen sind konsensorientiert (SEPA 2003).

Bekanntestes Beispiel eines kooperativen Wassermanagements im Sinne des **Partnership approach** ist das Tweed Forum. Das Forum ist eine NRO, welche den Status eines **Environmental Body** hat. Darunter werden Organisationen oder Institutionen gefasst, die mit einem bestimmten behördlichen Auftrag betraut worden sind. Mitglieder des Forums sind staatliche Behörden, lokale Behörden, Umweltgruppen, Tourismusverbände und andere Interessengruppen.

„The Forum's main objective is to promote the wise and sustainable use of the whole of the Tweed catchment through holistic and integrated management and planning. It aims to achieve this by providing a forum for sharing ideas and information about the appropriate use and management of Tweed's resources”
(www.tweedforum.com, 5.11.2003).

Im Rahmen der Erarbeitung des Managementplans für das Einzugsgebiet des Tweeds wurden die breite Öffentlichkeit und alle Interessengruppen sowohl durch schriftliche und mündliche Anhörungen eingebunden. Der Catchment Management Plan wurde an einzelne Zielgruppen verschickt und im Internet veröffentlicht, damit jedermann schriftlich Stellung nehmen konnte. Im gleichen Zeitraum fanden im gesamten Gebiet ver-

schiedene thematische Workshops statt, deren Ergebnisse in Berichten dokumentiert wurden, die auf Anfrage eingesehen werden können. Grundsätzlich steht ein Engagement im Tweed Forum allen Interessierten offen. Über die Homepage werden Kontaktdaten der entsprechenden Personen veröffentlicht (ebd.).

6.1.2.3 Entwicklungstendenzen

Im Zuge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wurden in England und Wales elf Flussgebietseinheiten definiert, Schottland ist insgesamt eine Flussgebietseinheit. Für die zukünftige Bewirtschaftungsplanung haben sowohl England und Wales als auch Schottland die Umweltagenturen als zuständige Behörde benannt.

Das neue Wassergesetz für England und Wales (in der Fassung vom August 2003) listet Personen, Gruppen und Behörden auf, die mindestens bei der Planerarbeitung (aktive Beteiligung) sowie der dreistufigen Anhörung zu beteiligen sind. Diese Auflistung umfasst Kommunen und Behörden, Nationalparkverwaltungen, Wasserver- und Entsorger. Darüber hinaus liegt es im Ermessen der EA, vom Wasser abhängige Unternehmen sowie Stellen, die ein Interesse am Umwelt- und Hochwasserschutz haben, zu benennen und zu beteiligen. Alle Dokumente sind im Internet zu veröffentlichen sowie von den regionalen Büros der EA unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Der neue schottische Water Environment and Water Services Act (2003) [Schottisches Wassergesetz] nennt ebenfalls die mindestens zu beteiligenden Stellen in seinen Vorschriften. In Schottland wird die Umweltagentur auch per Gesetz beauftragt, Beratungsausschüsse zu gründen. Über den räumlichen Bezug, Kompetenzen sowie thematische Ausrichtung entscheidet jeweils die SEPA. In der Diskussion ist die Schaffung ähnlicher Beratungsgremien wie in England und Wales.

6.2 Niederlande

Ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland ist die Umsetzung der Vorgaben der WRRL in den Niederlanden mit erheblichen Veränderungen verbunden. Dies betrifft u.a. die Koordinierung der zuständigen Organisationen bei der Bestimmung der Grenzen der Flusseinzugsgebiete, der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen für die Flusseinzugsgebiete und die Öffentlichkeitsbeteiligung.

6.2.1 Organisation und Instrumente der Wasserwirtschaft

In den Niederlanden ist die Wasserwirtschaft weitgehend dezentralisiert und durch eine relativ strikte Trennung zwischen Wasserwirtschaft, Umweltmanagement und Landnutzungsplanung gekennzeichnet. Neben Organisationen auf der nationalen Ebene, gibt es zwei weitere Politikebenen, die Provinzen und die Kommunen. Eine funktionale Teilung besteht zwischen öffentlicher Verwaltung, Wasserverbänden und Wasserversorgungsunternehmen (Perdok 1997). Im Einzelnen ist die Wasserwirtschaft wie folgt gegliedert:

Nationale Ebene

Das Ministerium für Transport, öffentliche Arbeiten und Wasserwirtschaft ist zusammen mit dem Ministerium für Siedlungen, Raumplanung und Umwelt zuständig für die Formulierung der Wasserpolitik im Allgemeinen, die in *National Policy Documents on Water Management* (s. Tabelle 13) ihren Niederschlag findet. Für die Bewirtschaftung der großen Flüsse, von Kanälen und Mündungsgebieten und für die Schifffahrt gilt der *State Water Management Plan*; die Bewirtschaftung untersteht nach dem Gesetz über die Wasserwirtschaft von 1990 den Regionalbüros des Rijkswaterstaat.

Provinzebene

Die 12 Provinzen spezifizieren ihre Wasserpolitik in *Provincial Water Management Plans* und überwachen mit den Provinzwasserämtern (Provinciale Waterstaat) oder den Ämtern für Wasser und Umwelt Grundwasserqualität und -menge. Sie sind nach dem Clean Water Act (1970) ebenfalls verantwortlich für Gewässergüte. Der Environmental Protection Act (1993) fordert von den Provinzen die Übernahme von Vorgaben in die Wasserwirtschafts- und räumliche Planung. Die Provinzen sind außerdem die Aufsichtsbehörden der Wasserverbände.

Tabelle 13: Ebenen und Instrumente der Wasserwirtschaftsplanung in den Niederlanden

Ebene	Instrumente	Pläne mit Bezug zu Umweltmanagement und Landnutzung
National Strategische Planung Bewirtschaftung	National Policy Document on Water Management State Water Management Plan	National Environmental Policy Plan National Environmental Program National Policy Document on Spatial Planning
Provinz Strategische Planung Bewirtschaftung	Provincial Water Management Plan Operational Provincial Water Management Plan	Provincial Environmental Policy Plan Provincial Environmental Program Provincial Land-use Plan (Provincial Detailed Land-use Plan: optional)
Regional / lokal Wasserverbände Kommunen	Water Control Plan Municipal Sewerage Plan	Municipal Environmental Policy Plan (optional) Municipal Environmental Program Strategic (inter)municipal Land-use Plan (optional) Municipal Land-use Plan

Quelle: nach Mostert (1998, 5).

Kommunale Ebene

Die 489 Kommunen sind v.a. für den Bau und Betrieb der Abwasserkanalisation, lokale Entwässerung und für die Wassermengenbewirtschaftung in besiedelten Gebieten zuständig, während i.d.R. die Wasserverbände die Kläranlagen gemäß den Standards des Clean Water Act betreiben. Nach dem Environmental Protection Act sind die Kommunen gehalten, einen *Municipal Sewerage Plan* zu formulieren, in dem u.a. die Auswirkungen auf die Umwelt abgeschätzt werden. Der Environmental Protection Act hat Konsultationen zwischen den Kommunen und Wasserverbänden bei der Aufstellung der Water Control Plans der Wasserverbände und bei den Landnutzungsplänen

der Kommunen institutionalisiert. Dies kann in manchen Fällen bedeuten, dass ein Wasserverband sich mit bis zu 10 Kommunen koordinieren muss.

Die Wasserversorgungsbetriebe sind öffentliche kommunale oder Provinzunternehmen, die sich durch Wassertarife finanzieren.

Regionale/ lokale Ebene

Die Wasserverbände (Watershaapen) sind – innerhalb ihres territorialen Zuständigkeitsbereichs – zuständig für Hochwasserschutz, Wassermengen- und –gütebewirtschaftung der regionalen Oberflächengewässer (Wasserverbandsgesetz 1992) mit Ausnahme der Gewässer, die der Rijkswaterstaat bewirtschaftet. In den 1950er Jahren gab es noch ca. 2 700 Wasserverbände, 1994 nur noch 88 und im Jahr 2003 nur noch 48. Manche Provinzen haben Ämter für Wasserreinhaltung gegründet, die als eine besondere Art von Wasserverband gelten. Die Wasserverbände können als die unterste Ebene der staatlichen Wasserwirtschaftsverwaltung angesehen werden. Wasserbehörden sind vergleichbar mit Gemeinden und behördliche Organisationen; ihre Verwaltung entspricht der einer Gemeindeverwaltung (de Graeff 1997).

Die *Provincial Water Management Plans* bilden den Rahmen für die *Water Control Plans* der Wasserverbände. Die Wasserverbände sind bei der Formulierung ihrer *Water Control Plans* zu Absprachen angehalten, wenn mehr als ein Verband für ein Wassersystem zuständig ist. Die Ergebnisse der Absprachen werden formal in *Water Agreements* niedergelegt.

Das Wasserverbandsgesetz von 1992 brachte eine größere Uniformität in das System der Wasserverbände, das zuvor je nach Provinz unterschiedlich geregelt war. Nach dem Gesetz entscheiden die Provinzverwaltungen (Aufsichtsbehörden) über Gründung, Auflösung, Kompetenzen, Organisationsstruktur und Zusammensetzung der Wasserverbände. Während sich der Geltungsbereich der frühen Wasserverbände an politischen und Verwaltungseinheiten orientierte, gilt heute das Prinzip „Boundaries are tied to benefit from object (i.e. area affected and/or protected by hydraulic structures)“ (Mostert 1998). Das andere wesentliche Prinzip der Wasserverbände ist, dass diejenigen, die von ihrer Arbeit einen Nutzen haben, in den Verbänden vertreten sind. Die Wasserverbände können autonom über die Zusammensetzung ihres Rats bestimmen, Verordnungen erlassen, über Gebühren und Investitionen entscheiden und Aufsichtsfunktionen gegenüber der Nutznießern wahrnehmen. Die Verbände unterscheiden in

der Regel vier Gruppen von Nutznießern: (1.) Landeigentümer und Pächter, (2.) Eigentümer von Gebäuden und Mieter, (3.) Industrie und (4.) Haushalte. Die Besitzer von Gewächshäusern stellen in manchen Verbänden eine (5.) Gruppe dar (z.B. im Wasserverband Schieland).

Alle Nutznießer-/ Interessengruppen wählen Vertreter in die Verbandsversammlung (Parlament), die den Exekutivrat wählt. Dabei gilt das Prinzip „unity of pay, say and interest“ (Mostert 1998, 3). Ihre Gründungsstatuten definieren die Zuständigkeitsgebiete, Aufgaben, Anzahl der Ratsmitglieder und die relative Gewichtung der Vertreter der verschiedenen Interessengruppen. Dem Wahlsystem liegt die Regel zugrunde: je größer das Interesse und das (Steuer-)Aufkommen zur Finanzierung des Systems, desto mehr Vertreter. Die Kandidaten für einen einer Interessengruppe zugehörigen Sitz können nur von denen gewählt werden, die durch diesen Sitz vertreten werden. Mitglieder von Kommunalräten können in den Verband gewählt werden; sie vertreten Immobilienbesitzer in städtischen Gebieten; Mitglieder der Industrie- und Handelskammern vertreten Industrieunternehmen und industrielle Abwassereinleiter. Die Vorsitzenden werden von der Krone ernannt. Diskutiert wird, ob das Zahlenverhältnis der Repräsentanten der verschiedenen Interessengruppen in einem Verband dem Verhältnis der Beiträge entsprechen soll, für die die einzelnen Gruppen aufkommen. Das ist z. Zt. in der Regel nicht der Fall; Landbesitzer und Bauern dominieren i.d.R. die Verbandsverwaltung und die Verbandsversammlungen (Mostert 1998).

Einige Vertreter von Wasserverbänden betrachten die Wasserverbände als eine hinreichende Form der Öffentlichkeitsbeteiligung, die andere Formen überflüssig mache. Enserink et al. (2003, 7) bemerken allerdings, dass

„only some 25% of the voters show up at the waterboard elections, and even people that do show up often do not know exactly what the tasks of waterboards are. There are also no parties with programmes that people can vote for, but only individual candidates. Consequently, feed back on the performance of the elected candidates is limited.“

6.2.2 Implementierung der EU-Wasserrahmenrichtlinie

Die Niederlande, die im Mündungsgebiet von vier internationalen Flüssen – Rhein, Maas, Schelde und Ems – liegen, sind Mitglied der Internationalen Kommissionen zum Schutz von Rhein, Schelde und Maas. Das Mitte der 90er Jahre gegründete perma-

nente Deutsch-Niederländische Komitee für Grenzgewässer berät über den strittigen Verlauf der Grenze im Ems-Dollart Mündungsgebiets (seit 1996 werden Umweltaspekte mit verhandelt). Die Kommissionen sind Verhandlungsplattformen der Vertragsstaaten (Enserink et al. 2003, 11).

Der räumliche und hydrologische Bezugspunkt der niederländischen Wasserwirtschaftsplanung waren bisher nicht die Flussgebiete. Dies ändert sich mit der Umsetzung der Vorgaben der WRRL. Für die Teile der vier Flussgebiete, die auf niederländischem Territorium liegen, sind nationale Bewirtschaftungspläne zu erarbeiten, deren Aufstellung von jeweils einem *River Basin Coordinator* gesteuert wird. Die jeweiligen Flussgebiete von Rhein⁹⁶, Maas, Schelde und Ems werden jeweils einem Flussgebietsdistrikt (*river basin district*) zugeordnet. Die nationalen Flussgebietsdistrikte, die Teil der internationalen Flussgebiete sind, haben ihre eigenen Managementorganisationen mit Entscheidungskompetenzen und Verwaltungseinheiten. Die Umsetzung der WRRL verlangt, dass die Regierung, Provinzen und die Wasserverbände bei der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen für die jeweiligen Flusseinzugsgebiete kooperieren. In den Organisationen der Flussgebietsdistrikte sind deshalb der Rijkswaterstaat, die Provinzen und die Wasserverbände vertreten (van de Velde 2000).

Die entscheidungsbefugte Behörde mit Koordinierungsfunktion (*competent authority with coordinating power*) für die Flussgebietsdistrikte ist – wie bisher – das Ministerium für Transport, Öffentliche Arbeiten und Wasserwirtschaft, das die Arbeit mit dem Ministerium für Siedlungen, Raumplanung und Umwelt und dem Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Fischerei koordiniert. Neben den Organisationen der öffentlichen Verwaltung (einschließlich der Wasserverbände) sollen andere relevante Zielgruppen beteiligt werden, z.B. die Wasserversorgungsbetriebe, die Industrie und Nichtregierungsorganisationen. Modifikationen im Vergleich zur momentanen Situation sind insofern vorgesehen, als das Ministerium für Transport, Öffentliche Arbeiten und Wasserwirtschaft größere *steering power* gegenüber den Wasserverbänden erhalten soll, die sie direkt und nicht mehr über die Provinzregierungen ausüben soll (van de Velde 2000, 110; MTPW WM, NethCID 1999, 20-21).

⁹⁶ Für den Rhein sind Untereinheiten vorgesehen.

6.2.3 Beteiligung der Öffentlichkeit an wasserwirtschaftlichen Planungen

Auch vor der Umsetzung der WRRL waren die Interessen der Öffentlichkeit und von Stakeholdern auf allen Ebenen durch Beiräte mit beratender Funktion (*Advisory Councils*) vertreten, deren Mitglieder von dem Ministerium ernannt wurden. Für die Wasserwirtschaft wichtige nationale Beiräte sind der *Council for Transportation and Water Management*, der *Council for Environmental Policy and Management*, der *Council for Nature Management*, der *Council for Recreation* und der *Council for Land-use Planning*. In jeder Provinz gibt es einen *Provincial Council on Water Management* und einen *Provincial Council on Land-use Planning*. Die *Commission on Integrated Water Management* (CIW), die einen informellen Charakter hat, beeinflusst die Politikformulierung und Entscheidungen der Wassermanager. In der Kommission sind die Regierung, die Provinzen, die Wasserverbände, die Landwirtschaft, die Industrie und Umwelt-Nichtregierungsorganisationen vertreten (Mostert 1998, 3).

Allerdings wird von den Autoren des HarmoniCOP Projekts (Work package 4) konstatiert, dass bisher im Unterschied zur Regional- und Raumplanung die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Wassersektorentscheidungen hinterher hinke. „In water management planning legal PP requirements are almost completely absent ... moreover there is presently limited interest in the Netherlands in further regulating PP. There is more interest in the PP practice.“ (Enserink et al. 2003, 18ff.).

Tabelle 14 gibt einen Überblick über die allgemeinen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Tabelle 19 informiert über die, die in der wasserwirtschaftlichen Planung zur Anwendung kommen.

Wie Art. 14 WRRL umgesetzt werden wird, ist noch unklar. Es scheint, dass das mit der Umsetzung der WRRL betraute Ministerium für Transport, Öffentliche Arbeiten und Wassermanagement eine neue Tradition von Öffentlichkeitsbeteiligung etablieren möchte und eine „aktive Beteiligung“ wünscht, während andere Öffentlichkeitsbeteiligung auf Konsultationen beschränken möchten (Enserink et al. 2003, 13). Das Ministerium favorisiert sogenannte Sounding Boards, in denen die Öffentlichkeit vertreten ist und die als Forum zur Generierung von Ideen und zur Kanalisierung von Kritik verstanden werden.

Tabelle 14: Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit in den Niederlanden

Access to information	All government bodies	With limited exceptions, all govt. information is public; Active provision of information, if this is in the interest of good democratic governance.	Act on Openness of Govt. Proceedings
Public preparation		During 4 weeks, interested parties can comment – writing or orally. Interested parties are those whose interests are directly involved, including organisations.	Act on Administrative Law, section 3.4 and art. 1.2
Elaborate public preparation		More detailed. Everybody can comment in writing or orally.	Act on Administrative Law, section 3.5
Public participation (PP) by law	Province	Regulates how proposals are published, how inhabitants and others are consulted, how feedback is given and how inhabitants can complain about the consultation.	Act on the Provinces, art. 147
PP by law	Waterboard	Regulates how proposals are published, how inhabitants and others are consulted, how feedback is given and how inhabitants can complain about the consultation. Consultation is required on proposals for new waterboard by-laws, draft water level decisions, construction and improvement of significant water management infrastructure and the register of maintenance obligations.	Waterboards Act, art. 79
PP bylaw	Municipality	Regulates how proposals are published, how inhabitants and others are consulted, how feedback is given and how inhabitants can complain about the consultation.	Act on the Municipalities, art. 150
Environmental Impact Assessment	Initiator makes EIS; competent authority ...	Everybody has the opportunity to comment in advance on the guidelines for the EIS. After completion, the EIS is put on public display, everybody can comment in writing; a public meeting has to be organized.	Environmental Management Act, chapter 7

Quelle: Enserink et al. 2003, 47

Tabelle 15: Beteiligung der Öffentlichkeit im Wassermanagement

Policy plans	State	Public preparation procedure will be followed (*). Three times documents will be put on public display, during 6 months everybody can comment.	Water Management Act (WMA), art.3-4 (* Draft Implementation Act WFD)
	Provinces	Provincial PP bylaw.	WMA, art. 7-8
Operational plans	State (large waters)	Public preparation procedure is followed.	WMA, art. 6
	Waterboards	Waterboard PP bylaw.	WMA, art. 9
	Municipality (sewer plan)	Municipal PP bylaw.	Environmental Management Act, art 4.23
Surface water pollution permit	State (large waters) or Waterboards	Elaborate public preparation procedure is followed.	Act on Surface Water Pollution, art. 7
Surface water abstraction permit	State (large waters) or Waterboards	Public preparation procedure is followed.	WMA, art. 27 and 31
Groundwater abstraction permit	Province	Elaborate public preparation procedure is followed, with some modifications.	Groundwater Act, art.17
Water level decision (target level)	State (large waters) or Waterboards	The state follows the public preparation procedure. Waterboards regulate PP in their PP bylaw.	WMA, art. 16 Implementation Bylaw Water Management art. 13 Waterboards Act, art. 79
Water agreement (discharge + import of water)	Waterboards, State, others	Draft to “public bodies and other administrative bodies and institutes that – acc. to the parties to the water agreement – have an interest in the draft agreement.” During 4 weeks they can comment.	WMA, art. 18

Quelle: Enserink et al. 2003, 48.

Das Handbuch für die Umsetzung der WRRL in den Niederlanden formuliert:

“Any scope-defining policy decisions on a national level will be made in consultation with groups representing interests on a national level, such as VEWIN

(i.e. niederländischer Wasserverband), VNO/NCW (i.e. die größte Arbeitgeberorganisation) and the Stichting Natuur en Milieu (the Dutch Foundation for Nature and the Environment). ... formal power lies with the Government, the Provinces and the Waterboards, but it is important to involve the interest groups. This involvement will be either informative or advisory, depending on the issue. Interest groups will not be participating in the decision-making process. ... Regional forms of cooperation (river basin districts) are supported by brainstorming groups, within which public participation can take place.” (IWAC 2003, 16).

Kriterien für die Teilnahme von Organisationen – nicht Personen – sind:

- Die teilnehmende Organisation muss sich den Zielen der WRRL und denen der nationalen Wasserpolitik verpflichten;
- die teilnehmende Organisation muss ein auf die Nutzung des Wassers bezogenes Interesse haben (bezogen auf die Zwecke, für die Wasser genutzt wird);
- die teilnehmende Organisation muss sich konstruktiv an der Entwicklung der Wasserpolitik beteiligen, und anerkennen, dass „a broad balancing of interests will be inevitable.“ (IWAC 2003, 15).

Die Gruppen werden selbst entscheiden, wie oft sie sich treffen wollen. Es ist noch nicht entschieden, „at what moments during the process the views of the brainstorming groups will be required.“ (IWAC 2003, 16). Nach der 9. Version des Handbuchs sollen fünf formelle *Sounding Boards* gegründet werden, und zwar einer auf nationaler Ebene und die vier anderen auf der Ebene der vier Flussgebietsdistrikte. In ihnen sollen nationale und regionale Organisationen mitwirken.

6.2.4 Beispiele für Öffentlichkeitsbeteiligung

Die im Folgenden vorgestellten partizipativen Planungsansätze haben experimentellen Charakter. Aus der vorliegenden Literatur ist nicht erkennbar, auf welche Praxis bei der Bestimmung von zu beteiligenden Organisationen zurückgegriffen (siehe oben, Kriterien) und wie der Beteiligungsprozess organisiert werden wird.

6.2.4.1 Überschwemmungsgebiete des Rhein bei Rijnwaarden

Für das Überschwemmungsgebiet bei Rijnwaarden sollten Natur- und Hochwasserschutz bei der Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans Berücksichtigung finden. Die

Hochwasser der Jahre 1993 und 1995, während derer 250 000 Personen evakuiert werden mussten, führten zur Verabschiedung der *Room for Rivers* Politik und dem Aktionsplan Hochwasserschutz der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins. Das Ziel der Planung war die Vergrößerung der Rückhaltekapazität der Überschwemmungsgebiete. Dies sollte durch Landnutzungsänderungen erreicht werden, indem landwirtschaftliche Nutzflächen in naturnahe Flächen umgewandelt werden.

Die Planerstellung erfolgte in einem partizipativen Planungsprozess, der die relevanten Interessengruppen beteiligte. Auf Wunsch des Ministeriums für Siedlungen, Raumplanung und Umwelt, das für die Landnutzungsplanung zuständig ist, übernahm das Ministerium zuständig für Wasserwirtschaftplanung die Federführung. Eine entscheidungsbefugte Projektgruppe wurde gegründet, in der alle relevanten Ministerien vertreten waren.

In einer Beratungsgruppe, die diese entscheidungsbefugte Projektgruppe beriet, waren Landwirte (8 Betriebe) durch den Bauernverband vertreten; die Lehm- und Sandfirmen waren präsent durch eine Stiftung und eine Regierungsbehörde; der Rijkswaterstaat und lokale Wasserverbände vertraten die Wasserwirtschaft; Erholungsinteressen wurden durch den Recreation Board, die niederländische Anglervereinigung und von Einzelunternehmern (Restaurantbesitzer, Betreiber von Campingplätzen und Marinas) vertreten; Naturschutzinteressen wurden vom Rijkswaterstaat, der Provinzregierung, der Niederländischen Countryside Service Gesellschaft, dem staatlichen Forstamt und dem deutschen Landkreis Kleve repräsentiert. Regierungsvertreter waren zudem für die Wahrung der Interessen derjenigen verantwortlich, für die das Gebiet Siedlungs- und Wirtschaftsraum ist, und für die Wahrung des Schutzes national bedeutsamer archäologischer und kultureller Stätten.

In der Bewertung des partizipativen Planungsprozesses wird betont, dass der Prozess „has been based upon a mixture of consulting and deciding organisational links and upon individual consultations, group meeting and creative sessions. Basis is that during the process stakeholders have the opportunity to think along and advise the authorities. A proper organisation of the process and clarity about *who has the power to decide and who to give advice* has been of great importance” (Cals, 2001, 72, emphasis added).

6.2.4.2 Zielgruppenbeteiligung in der Region Ijsselmeer, Rheineinzugsgebiet

In diesem Prozess ging es nicht um ein konkretes Planungsvorhaben. Als Teil des EU-Projekts *River Dialogue* sollten innovative Methoden zur Ermittlung von Zielgruppen angewandt werden (Huiteima et al. 2003). Ob diese Methode bei der Erstellung von Wasserwirtschaftsplänen Anwendung finden wird, bleibt offen.

Die Region Ijsselmeer erstreckt sich über drei Provinzen (Noord Holland, Friesland, Flevoland) und umfasst 20 Kommunen und 8 Wasserverbände. Zudem ist das Ministerium für Siedlungen, Landnutzungsplanung und Umwelt, das Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Naturschutz und das Ministerium für Transport und Wassermanagement involviert. Viele Nichtregierungsorganisationen versuchen auf die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen Einfluss zu nehmen; es sind dies die Vereinigung zum Schutz des Ijsselmeer, die Gesellschaft zum Schutz von Vögeln und Naturdenkmälern; Erholungsinteressen werden von der Vereinigung Wassererholung Ijsselmeer vorgetragen. Unternehmen werden durch die Handelskammer vertreten.

Das Projekt erstellte eine Sektorliste, die analog zu den Funktionen des Ijsselmeer anzeigt, welche Gruppen zu beteiligen waren. Es handelte sich um Hochwasserschutz, Landwirtschaft, Naturschutz, Erholung und Tourismus, militärische Nutzung, industrielle Nutzung, Stromproduktion, Fischerei, Transport, Kultur und Landschaft, Abbau von Kiesen und Sanden, und städtische Entwicklung. Es wurden 9 Zielgruppen festgelegt, nämlich Fischerei, Naturschutz, Bauern von Friesland, Bürger von Friesland, Bauern von Noord Holland, Bürger von Almere, Erholung, Hausbesitzer und öffentliche Verwaltung. Ein Fragekatalog diente der Strukturierung der Diskussionen über Themen wie Wasserqualität, Wasserstand und Sicherheit, Naturschutz, Wasser in den Medien, Institutionen des Wassermanagement, (Über)Regulierung und Bürgerbeteiligung in der Wasserwirtschaft.⁹⁷

⁹⁷ Details über die Zusammenstellung der Gruppen und die Festlegung der Gebietsgröße, siehe Huiteima et al.2003.

6.3 Frankreich

6.3.1 Organisation und Instrumente der Flussgebietsplanung

In Frankreich bedeutet die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie keinen Bruch in der Wasserpolitik. Das französische Wasserrecht sieht seit Verabschiedung des Wassergesetzes von 1992 bereits mit der Ausrichtung der Bewirtschaftung pro Einzugsgebiet, dem Grundsatz der ausgewogenen Bewirtschaftung der Wasserressourcen (*le principe d'une gestion équilibrée de la ressource en eau*), der Betonung des Erhalts aquatischer Ökosysteme sowie dem Verursacherprinzip Schlüsselemente und Prinzipien vor, die denen der WRRL nahe sind. Seit 1992 kann Frankreich zudem auf eine vergleichsweise breite Erfahrung mit planerischen Ansätzen im Flussgebietsmanagement auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen verweisen. Diese Pläne, bei deren Erstellung die Mobilisierung lokaler und regionaler Akteure sowie die breite Beteiligung der Öffentlichkeit eine wesentliche Rolle einnimmt (Allain 2001), gehen in Bezug auf Regelungsgegenstand und –tiefe teils bereits über die EU-rechtlichen Vorgaben hinaus, gleichwohl besteht in einigen Punkten noch weiterer rechtlicher und verwaltungspraktischer Anpassungsbedarf.

6.3.1.1 Organisationen und ihre Kompetenzen

Wesentliche Zuständigkeiten für die Flussgebietsplanung sind auf der Verwaltungsebene der sechs, bereits 1966 abgegrenzten Flusseinzugsgebiete angesiedelt (vgl. Barraqué et al. 1997). Für jedes dieser Einzugsgebiete (Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhone Méditerranée-Corse) existiert ein repräsentatives politisches Organ, der Einzugsgebietsausschuss (*Comité de Bassin*) als Vertretung der lokalen und regionalen Nutzerinteressen, sowie als behördliche Einrichtung die Flussgebietsagentur (*Agence de l'eau*).

Das Comité de Bassin, welches auch als Wasserparlament bezeichnet wird, verabschiedet den wasserwirtschaftlichen Leitplan des jeweiligen Flussgebiets (SDAGE-Plan – *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux*) und entscheidet in einem gewissen Rahmen über die Festsetzung der Wasserabgaben (*Redevances de Bassin*) mit. Ebenso haben die Einzugsgebietsausschüsse eine wichtige Schlichtungsfunktion bei Streitigkeiten zwischen Gebietskörperschaften und staatlichen Behörden; von den zuständigen Ministerien werden sie ferner über wasserrelevante Implikationen und Nützlichkeiten von Raumordnungsmaßnahmen befragt.

Die **Agences de l'Eau** sind vorrangig für die Erhebung der Wasserabgabe und der Gewährung von Finanzierungsbeihilfen bei wasserrelevanten Investitionen zuständig. Obwohl weiterhin primär als Finanzierungsinstitution des Wassermanagements tätig, konnten diese Flussgebietsagenturen ihre Zuständigkeiten in jüngerer Zeit erweitern und nehmen nunmehr auch eine konzeptionelle und planerische Funktion bei der Entwicklung der Flussgebiete ein. Hinzu kommt eine koordinierende Funktion, etwa bei der Entwicklung und Umsetzung der Flussgebietsmanagementpläne (sog. SDAGE-Pläne, s.u.). Die Flussgebietsagenturen haben eine eigene Rechtspersönlichkeit und unterstehen dem Umweltministerium; ihr Verwaltungsrat (*Conseil d'Administration*) besteht neben dem vom Premierminister eingesetzten Direktor aus Repräsentanten der Regionen, der Kommunen, staatlicher Behörden, der Nutzer sowie des Natur- und Verbraucherschutzes.

Auf regionaler Ebene liegen ferner bedeutsame – und teils sich zu jenen der *Agences de l'Eau* auch überlappende – Kompetenzen bei den regionalen Verwaltungsstellen des nationalen Umweltministeriums (**DIREN – Directions Régionales de l'Environnement**). In den Zuständigkeitsbereich der DIREN fällt – neben der Umsetzung verschiedener nationaler Wasser-, Umwelt- und Naturschutzgesetze einschließlich des Hochwasserschutzes – die in Kooperation mit den Flussgebietsagenturen geregelte Entwicklung der SDAGE-Pläne. Darüber hinaus ist die administrative Ebene der **Départements** und der ihnen vorstehenden **Präfekten** zu erwähnen. Mehrere *Départements* bilden wiederum eine Region, denen einer der Präfekten der *Départements* vorsteht. Dieser übernimmt – sofern in der betroffenen Region eine *Agence de l'eau* angesiedelt ist – zugleich die Aufgabe des **Préfet Coordonnateur du Bassin**, der die verschiedenen Bereiche der Wasserhaushaltspolitik koordiniert und zentrale Befugnisse im Bereich des Vollzugs wahrnimmt.

Von Gewicht sind ferner interkommunale bzw. interdepartementale Behörden und Organisationen, die eine Reihe spezieller Aufgaben im Wassermanagement übernehmen, z.B. Flussunterhaltung, Hochwasserschutz, Management von Niedrigwasserständen, Entwässerung. Die räumlichen Zuständigkeiten dieser so genannten EPTB (**Etablissement Public Territorial de Bassin**) erstrecken sich entweder auf gesamte Flusseinzugsgebiete oder Teile von diesen. Sowohl die Größe der EPTB als auch ihre thematischen Zuständigkeiten weisen eine beachtliche Variationsbreite auf; Gemeinsamkeiten sind die Gebietskörperschaften und Verwaltungen übergreifenden Pla-

nungsaufgaben sowie das über die Grenzen einzelner *Départements* hinausreichende Planungsgebiet. In dem 1999 gegründeten landesweiten Verband der EPTB (*Association des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin*) sind derzeit insgesamt 27 Einzelorganisationen organisiert. Im Flussgebietsmanagement kommt den EPTB eine wichtige koordinierende Funktion zu, z.B. von Gebietskörperschaften im Hochwasserschutz oder im Niedrigwassermanagement. Neben auf eine oder wenige Aufgaben beschränkte EPBTs – z.B. die für das Talsperrenmanagement an der Seine zuständige interdepartementale Behörde IIBRBS⁹⁸ – existieren Organisationen mit weitreichenden Aufgaben bei der Entwicklung und Umsetzung integrativer Plan- oder Programmwerke für die Flussgebiete. Ein Beispiel hierfür ist die EPALA (*Etablissement Public d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents*) an der Loire, die eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des integrativen, Hochwasserschutz und Renaturierung verknüpfenden *Programmes Interrégional Loire Grandeur Nature* einnimmt. Generell ist zu beobachten, dass die EPTB, die traditionell technische Aufgaben des Flussausbaus bzw. der Gewässerunterhaltung wahrnahmen, in jüngerer Zeit stärker planerische Akteure auftreten und ihr Aufgabengebiet in Richtung Integration von Umwelt- und Naturschutz erweitert haben (Klaphake 2003). So werden von diesen Organisationen auch eigene Programme oder (informelle) Pläne entwickelt und hierbei mit einer Vielzahl von Akteuren kooperiert. Entsprechende Entwicklungen sind neben der Loire u.a. an der Garonne zu verzeichnen. Eine wichtige und in einzelnen Regionen auch führende Rolle kommt den EPTB ferner bei der Entwicklung der SAGE-Pläne (*SAGE = Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux*) zu (Allain 2002a, s.u.).

6.3.1.2 Instrumente der Flussgebietsplanung

Die zentralen, rechtlich normierten planerischen Instrumente sind die wasserwirtschaftlichen Leitpläne (SDAGE-Pläne) und die auf lokaler Ebene angesiedelten wasserwirtschaftlichen Pläne (SAGE-Pläne), womit es sich um einen **zweistufigen Aufbau der formellen wasserwirtschaftlichen Planung** handelt, dessen Vorbild die ebenfalls zweistufige Organisation der französischen Stadtplanung ist. Daneben existiert eine Reihe von informellen Plänen („*chartes*“), die sich auf Einzugsgebiete bzw. Teile von diesen beziehen können und i.d.R. einen thematisch engeren Zuschnitt haben (z.B.

⁹⁸ = Institution Interdépartementale des Barrages-Réservoirs du Bassin de la Seine.

Auenwiederherstellung, Uferstrandstreifenprogramme). Ferner kennt das französische Wasserrecht mit dem **contrat de rivière** (Flussvertrag) ein stark auf Aushandlung und Abstimmung mit Landnutzern und anderen kommunalen Akteuren basierendes vertragliches Instrument.

Die mit dem Wassergesetz von 1992 eingeführten **SDAGE-Pläne** bestimmen für die Einzugsgebiete die Richtlinien und Prioritäten bei der Bewirtschaftung der Ressource unter Beachtung der grundsätzlichen Ziele des Wasserrechts. Die SDAGE wurden nach 1992 für alle sechs Flusseinzugsgebiete erarbeitet und 1997 verabschiedet; nach 10-15 Jahren müssen sie erneut überarbeitet werden. Die SDAGE-Pläne sollen auch als das nationale planerische Instrument zur Umsetzung der relevanten Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie dienen. Die Leitpläne sind bislang in drei Bereiche gegliedert: Diagnose, Zielsetzungen und Maßnahmen, wobei jeweils die verschiedenen Aspekte der Bewirtschaftung des Wassers (qualitätsbezogene und quantitative Zielsetzungen, Trinkwasserversorgung, Hochwasser, Erhalt und Schutz von Feuchtgebieten, aquatische Ökosysteme) angesprochen werden. Die Pläne enthalten darüber hinaus auch die flussgebietsbezogene Übernahme EU-rechtlicher Anforderungen, z.B. der Nitratrichtlinie oder der FFH-Richtlinie. Formal werden die Pläne von dem jeweiligen *Comité de Bassin* verabschiedet, die staatliche Genehmigung der endgültigen Fassung der Pläne obliegt jedoch dem für das Einzugsgebiet zuständigen Präfekten.

Die rechtliche Qualität der SDAGE ist noch umstritten, da hierzu erst wenige Verwaltungsgerichtsurteile, etwa zu Beachtungspflichten bei anderen Fachplanungen, ergangen sind. Generell liegt die Einschätzung vor, dass v.a. bei der Flächennutzungsplanung und den land- und forstwirtschaftlichen Sektorplanungen eine eher schwache Koordinierung mit den Zielen und Maßnahmen der SDAGE geleistet wird, da weder rechtlich verbindlichen Vorgaben hierzu bestehen, noch entsprechende Koordinierungsmechanismen in der Praxis greifen. Die SDAGE-Pläne können damit eher als eine rahmenhafte Umsetzung des Wasser- und Umweltrechtes auf die Ebene des jeweiligen Flusseinzugsgebietes eingeordnet werden, flächenscharfe Maßnahmen enthalten die Pläne aber nicht; ebenso sind sie gegenüber Dritten rechtlich nicht bindend. Eine Präzisierung können sie durch die SAGE-Pläne erfahren, deren Größe und Umfang ggf. bereits in den SDAGE-Plänen festgelegt werden kann.

Die **SAGE-Pläne** – anders als bei den SDAGE-Plänen ist ihre Aufstellung nicht verpflichtend – stellen damit die konkretere, auf Teileinzugsgebiete bezogene wasserwirt-

schaftliche Planung dar. Die in diesen lokalen Wasserwirtschaftsplänen formulierten Vorgaben weisen auch eine stärkere rechtliche Verbindlichkeit auf, v.a. in Bezug auf die behördeninterne Wirkung. Dabei gilt der Grundsatz, dass bei allen behördlichen Entscheidungen außerhalb des Wasserbereichs die Vorgaben der SAGE-Pläne beachtet werden müssen. Diese Vorgaben können auch rechtlich durchgesetzt werden bzw. die Nichtbeachtung sanktioniert werden. Diese Regelung ist vor allem in Bezug auf die Koordinierung von Flächennutzungs- und Wasserplanung von Relevanz.

Die SAGE-Pläne sind thematisch von gesetzlicher Seite nicht festgelegt, i.d.R. wird aber ein (oder wenige) Schwerpunkthinhalte behandelt, womit anders als bei den SDAGE-Plänen nicht der Anspruch besteht, sämtliche Themen des Flussgebietsmanagement umfassend zu integrieren, da die Handlungs- und Konfliktlösungsorientierung im Vordergrund steht. Beispiele für thematische Schwerpunkte bereits verabschiedeter SAGE-Pläne sind Regelungen für die Reduzierung von Nitrateinträgen aus diffusen Quellen, Aufteilungen von Wasserentnahmemengen (z.B. Grundwasser), die Renaturierung von Flussabschnitten oder Maßnahmen im Kontext der Freizeitnutzung von Gewässern.

Der breite Partizipationsansatz (s.u.) und die starken Anforderungen an die intersektorale Koordination lassen die Entwicklung eines SAGE-Plans dann sinnvoll erscheinen, wenn ein erheblicher Problemdruck bzw. Konflikte in der Wassernutzung auftreten. Eine flächendeckende und sämtliche wasserrelevante Themen betreffende Erarbeitung von SAGE Plänen ist weder intendiert noch zu erwarten.

Neben den SDAGE und den SAGE Plänen, den zwei zentralen und stark formalisierten Säulen des Flussgebietsmanagements, existieren noch eine Reihe weiterer Planwerke bzw. flussgebietsrelevanter Dokumente, die sowohl für die Entwicklung der generellen Problemwahrnehmung und –behandlung in der Einzugsgebietsplanung von Bedeutung als auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung facettenreich sind. Hier sind zum einen die Flussverträge (**Contrat de Rivière**) zu nennen, in denen staatliche Behörden mit den Gemeinden sowie Wassernutzern oder Landeigentümern Verträge abschließen. In diesen Verträgen werden Maßnahmen zur Lösung lokaler Wasserprobleme sowie die Kompetenzen bei ihrer Umsetzung (einschließlich der Finanzierung) spezifiziert. Die Flussverträge sind bereits 1981 eingeführt und mit der Verabschiedung des Wassergesetzes von 1992 reformiert worden. In den vergangenen Jahren konnte eine Verschiebung der regulativen Bedeutung der *Contrat de Rivière* konstatiert werden, da

diese nunmehr in geringerem Maße als Planungsinstrument eigenständig sind, sondern ein (von den staatlichen Behörden häufig aber bevorzugtes) Instrument zur Vorbereitung und/oder Umsetzung der SAGE-Pläne darstellen (Allain 2002b). Tatsächlich sind heute SAGE-Pläne in der Regel in solchen Regionen weiterentwickelt, die bereits über Flussverträge verfügten.

Schließlich sind eine Reihe weiterer, informeller Planungs- und Programmdokumente zu nennen (z.B. sog. *Chartes*), in denen – häufig von den EPTB unter Einbeziehung anderer Behörden, lokaler Vertreter und Nutzern – i.d.R. themenspezifisch Maßnahmen entwickelt werden. Solche Pläne oder Programme beziehen sich in der Praxis beispielsweise auf die Renaturierung von Gewässerrandstreifen oder die Vernetzung und den Erhalt von Überflutungsflächen (Klaphake 2003). Auf die sehr vielfältigen Formen der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung solcher informellen Programme oder Maßnahmen wird im Folgenden nicht näher eingegangen, da die rechtlich normierten und dauerhaften Formen der aktiven Beteiligung an der Erstellung und Beschlussfassung von Wasserplänen ein französisches Spezifikum und deshalb hier von Interesse sind.

6.3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Flussgebietsplanung

Die französische Wasserpolitik und -planung zeichnete sich lange Jahre durch die starke Stellung der zentralstaatlichen Verwaltung bzw. der departementalen Vertretung des Zentralstaats in Form des Präfekten aus, während gesellschaftliche oder lokale Akteure eine eher geringe Rolle spielten (Barraqué et al. 2004). Diese herausragende Rolle der Präfekten, die heute noch ihren Niederschlag in der formalen Kompetenz zur Genehmigung der Pläne findet, ist in den vergangenen Jahrzehnten jedoch durch ein Steuerungsmodell erweitert worden, welches in stärkerem Maße und in rechtlich vorgegebener Form Nutzergruppen und gewählte Vertreter der Gebietskörperschaften in die Entscheidungsprozesse integriert (vgl. Piégay et al. 2002). Neben den gesetzlich normierten Beteiligungsformen bei der Aufstellung der Wasserpläne existieren kooperative Ansätze bei der Entwicklung von wasserrelevanten Maßnahmeplänen (etwa im Bereich der Flussrenaturierung oder im Niedrigwassermanagement) bzw. der Projektebene (z.B. Auenwiederherstellung auf bestimmten Standorten). Letztere Formen sind weniger formalisiert und zeichnen sich häufig durch einen ad-hoc Charakter aus (vgl. Klaphake 2003).

Diese Formen der aktiven Beteiligung haben zum einen das Ziel, innerhalb des politisch-administrativen Bereiches die zentralen Akteure im Hinblick auf ein Planungs- oder konkretes Handlungsproblem zu koordinieren, wobei vor allem die Abstimmung zwischen den staatlichen Verwaltungen auf den unterschiedlichen Ebenen sowie den gewählten Vertretern von Kommunen, *Départements* und Regionen im Mittelpunkt steht. Dazu kommt die Funktion, Nutzer- und andere Interessengruppen in den Entscheidungsprozess zu integrieren. Dabei findet eine weitreichende und rechtlich geregelte Delegation von Entscheidungsbefugnissen statt, da die unterschiedlichen Kommissionen und Komitees echte Entscheidungsgewalt eingeräumt wird, z.B. bei der Beschlussfassung über Wasserpläne auf den unterschiedlichen Ebenen.

Die Tendenz zur aktiven Beteiligung verschiedener Verwaltungs- und Politikebenen sowie von Nutzergruppen ist auch im Kontext einer fortschreitenden Dezentralisierung der Wasserverwaltung und der damit verbundenen Aufwertung der regionalen und kommunalen Steuerungsebene zu interpretieren. Schwächer fällt hingegen die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit aus, die sich bis heute eher formal und – nach Einschätzung in der Literatur – weniger effektiv gestaltet (Barraqué et al. 2004, Allain 2001). Im Folgenden werden die Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Einzelnen dargelegt.

6.3.2.1 Zentralstaatliche Ebene

Auf **zentralstaatlicher Ebene** existiert seit 1964 ein nationales Wasserkomitee, welches eine beratende Funktion bei wichtigen nationalen wasserrelevanten Entscheidungen einnimmt und Vorschläge zur Regelung flussgebietsübergreifender Fragen unterbreitet. Das Gremium besteht aus 77, vom Umweltminister ernannten Mitgliedern, dabei handelt es sich um Vertreter der Nutzer (23 Mitglieder), der sechs Vorsitzenden der Einzugsgebietsausschüsse, Vertreter staatlicher Verwaltungen (18 Mitglieder), kompetente Einzelpersonen (8 Mitglieder) sowie 22 Vertreter gewählter Repräsentanten der Gebietskörperschaften. Die Beteiligung des Ausschusses an wasserrelevanten Gesetzesvorhaben war zunächst nicht verbindlich, mit dem Wassergesetz von 1992 wurde aber die Einholung einer Stellungnahme dieses Gremiums in etlichen wasserrechtlichen Fragen zur Pflicht. Die Häufigkeit der Treffen des nationalen Wasserkomitees ist nicht geregelt, i.d.R. finden mehrere Treffen pro Jahr statt, die von der Wasserabteilung des nationalen Umweltministeriums vorbereitet werden. Üblicherweise werden

Diskussionen im Sinne des Konsensprinzips verfolgt, während Abstimmungen eher selten anzutreffen sind.

Das nationale Wasserkomitee wird in der Literatur als effektiv bezeichnet, da wichtige Interessengruppen und die Gebietskörperschaften frühzeitig in den Entscheidungsprozess integriert werden, Konsensprozesse angestoßen werden können und generell für eine höhere Transparenz in der Entscheidungsfindung gesorgt wird (Barraqué et al. 1997; Barraqué et al. 2004, European Commission 2003). Auch sind die Mitglieder wichtige Multiplikatoren für die Verbreitung wasserpolitischer Anliegen in der Öffentlichkeit. Nachteile liegen hingegen in der Dominanz gut organisierter Interessengruppen, während Umweltinteressen ein eher geringes Gewicht attestiert wird.

6.3.2.2 Ebene der Flusseinzugsgebiete – SDAGE-Pläne

Auf der **Ebene der Flusseinzugsgebiete** wird die Öffentlichkeit bei der Entwicklung und Verabschiedung der SDAGE-Pläne beteiligt, wobei hier die aktive Beteiligung der politischen Repräsentanten der Gebietskörperschaften, der Nutzergruppen und ausgewählter NGOs im Mittelpunkt steht. Zentrales Organ der Beteiligung ist formal das *Comité de bassin*, wobei sich die Flussgebietskomitees i.d.R. dezentrale Arbeitsstrukturen gegeben haben, etwa in Form thematischer (Hochwasserschutz, diffuse Einträge o.ä.) oder regionaler Arbeitsgruppen und Komitees. Die Beteiligung bei der Erstellung des SDAGE ist stark formalisiert und kann als ein iterativer Planungsprozess bezeichnet werden, in dem die Kommentierung und Beschlussfassung durch die Einzugsgebietsausschüsse zu Änderungen an den Planungsaussagen im gesamten Erarbeitungsprozess führt. Aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz und administrativen Kapazitäten sind die Behörden (v.a. DIREN) und die *Agences de l'Eau* in diesem Prozess federführend, allerdings wurde die SDAGE-Pläne aufgrund der Interventionen der beteiligten Akteure im Erarbeitungsprozess teils erheblich modifiziert (vgl. Piégay et al. 2002).

Ziel der aktiven Beteiligung ist die konsensuale Definition von Zielen, Strategien und Maßnahmen im Flussgebietsmanagement, wobei hiermit die Intention einhergeht, durch die frühzeitige Einbeziehung der verschiedenen Akteure spätere Konflikte zu vermeiden. Die *Comités de Bassin* haben derzeit zwischen 70 und 130 Mitglieder, die ein breites Spektrum staatlicher, kommunaler und gesellschaftlicher Akteure repräsentieren (Vertreter der Regionen, Kommunen, staatlicher Behörden, Nutzervertreter, Ge-

werkschaftler, Naturschutzverbände etc.). Bedeutsam ist, dass die aktive Beteiligung sich auf der Ebene der Flussgebiete neben den Nutzergruppen vor allem auf die lokale und regionale politische Ebene bezieht, deren Einbeziehung in das Wassermanagement traditionell eher defizitär war. Formal ist das Komitee in drittelparitätischer Form zusammengesetzt: ein Drittel gewählte lokale und regionale politische Repräsentanten (Bürgermeister, Abgeordnete etc.), ein Drittel Nutzergruppen einschließlich der Umweltverbände, ein Drittel Vertreter der staatlichen Verwaltung auf den unterschiedlichen Ebenen. Deutlich ist in den vergangenen Jahren geworden, dass nunmehr neben den traditionellen konsumtiven Nutzergruppen (Wasserversorger, Binnenfischerei, Industrie, Landwirtschaft etc.) auch solche Verbände ein steigendes Gewicht haben, die nicht-konsumtive Interessen an den Wasserressourcen vertreten (Umwelt, Erholung etc.).

Die formalisierte Beteiligung der Nutzer in den Flussgebietskomitees wird ergänzt durch eine Einbeziehung (häufig vorrangig in Form von Information und Anhörung) wichtiger Interessengruppen oder individuellen Akteuren auf der Ebene der Teileinzugsgebiete, etwa durch die regionalen Kommissionen und thematischen Arbeitsgruppen im Erarbeitungsprozess der SDAGE-Pläne. So werden üblicherweise wichtige regionale Stakeholder identifiziert und direkt zur Kommentierung von möglichen Planaussagen aufgefordert, häufig finden offene Treffen der Arbeitsgruppen und öffentliche Diskussionen statt. Die in Reaktion eingehenden Kommentare und Einwände werden dokumentiert und bleiben dem weiteren Beratungsprozess erhalten. Auf dieser dezentralen Ebene finden i.d.R. auch die entscheidenden Interventionen und Abstimmungen mit regionalen Verbänden und Einzelpersonen statt, die effektiv zu Modifikationen in den Plänen führen (vgl. Piégay et al. 2002, European Commission 2003). In diesem Zusammenhang muss auch der räumliche Maßstab des Flussgebietsmanagement in Frankreich beachtet werden, da die Flusseinzugsgebiete sämtlich sehr groß sind (ca. 100.000 km²) und bis zu 15 Millionen Einwohner verzeichnen. Naturgemäß finden deshalb wichtige inhaltliche Debatten und Klärungen i.d.R. eher auf der Ebene von Teilgebieten und für spezifische thematische Fragen statt.

Tatsächlich tagt das *Comité de Bassin* selbst nur zwei Mal pro Jahr, was dazu führt, dass ein kontinuierlicher Arbeitsprozess zwischen den Vertretern auf dieser Ebene nicht gewährleistet ist und die Sitzungen – auch aufgrund der großen Teilnehmerzahl – sich eher durch Vorträge und Abstimmungen auszeichnen, weniger hingegen durch

einen Dialog orientierten Arbeitscharakter. Der aktiven Beteiligung von Umweltverbänden wird zugeschrieben, dass diese – häufig in informellen Koalitionen mit der Umweltverwaltung – erreichen konnten, dass das Flussgebietsmanagement stärker als in der Vergangenheit ökologische Themen aufgegriffen hat.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung der SDAGE-Pläne kann somit als die aktive Einbeziehung verschiedener und i.d.R. gut organisierter Interessengruppen verstanden werden, die auf mehreren Ebene stattfindet und die größte Effektivität (im Sinne der Beeinflussung von Planfestlegungen) auf der Arbeitsebene einzelner regionaler oder thematischer Kommissionen aufweist. Hingegen erfolgt die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit erst spät, nämlich nach der Abstimmung der Pläne mit den Interessengruppen, sodass der Spielraum für substantielle Veränderungen deutlich eingengt wird. Insgesamt kann die Aufstellung der SDAGE-Pläne als wenig konfliktiv eingeschätzt werden, was auch an der schwachen Rechtsverbindlichkeit der Pläne und den häufig eher unpräzisen Festlegungen liegt, da die Pläne für viele Fragen eher Leitlinien und eine Richtschnur für das Flussgebietsmanagement festlegen, jedoch noch keine konkreten Maßnahmen determinieren.

6.3.2.3 Ebene der Teileinzugsgebiete – SAGE-Pläne

Die Initiative zur Aufstellung eines SAGE-Plans geht formal von administrativer Seite aus, wobei das Wasserrecht hier dem zuständigen Präfekten eine starke Stellung einräumt. In der Praxis spielen in der Initiierungsphase aber auch Gemeindevertreter oder Nutzergruppen eine große Rolle, wobei vor allem das Engagement kommunaler Repräsentanten auf eine Aufwertung dieser Akteursgruppe in der Wasserplanung hindeutet. Zur Aufstellung und formalen Beschlussfassung über die SAGE-Pläne sowie die Koordinierung der Umsetzung wird eine *Commission Locale de l'Eau* (CLE) gegründet, in dem Vertreter der Kommunen, staatlicher Behörden sowie von Nutzern (ggf. einschl. Nutzer- und Verbraucherorganisationen) repräsentiert sind. Das starke Gewicht der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften wird an dem Besetzungsschlüssel der CLEs deutlich, da hier abweichend zu den Flussgebietskomitees keine Drittelparität gilt. Vielmehr gehen fünfzig Prozent der Sitze an die lokalen und regionalen Repräsentanten, während auf die Nutzergruppen (einschließlich der Eigentümer der Anliegergrundstücke) und die Vertreter der Verwaltung je ein Viertel der Sitze und Stimmen entfallen. Innerhalb der Gruppe der lokalen und regionalen Vertreter gilt wiederum die

Regel, dass die Hälfte der Vertreter Bürgermeister der betroffenen Gemeinden sein müssen, womit ein Übergewicht der departementalen bzw. regionalen Ebene verhindert werden soll.

Die Zusammensetzung der CLEs erfolgt für eine Periode von sechs Jahren durch Beschluss des zuständigen Präfekten, der somit die formale Kompetenz der Besetzung des Gremiums hat. Allerdings setzen sich die Präfekten in aller Regel bei der Beschlussfassung über die Einrichtung der CLEs nicht über die Willensbildung innerhalb der einzelnen zu beteiligenden Gruppen hinweg; überwiegend erfolgt die Bildung der Kommissionen damit konsensual. Dies wird auch dadurch erleichtert, dass die Anzahl der Kommissionsmitglieder im Gesetz nicht festgelegt, sondern variabel ist. Tatsächlich haben die existierenden CLEs zwischen 40 und 60 Mitglieder. Aufgrund der variablen Größe ist es möglich, die Kommissionen aufzustocken, wenn bestimmte Interessengruppen noch an dem Prozess aktiv partizipieren wollen.

Derzeit bestehen in Frankreich landesweit etwa 110 Initiativen zur Verabschiedung von SAGE-Plänen vor, wobei die Zahl der bereits rechtsgültigen Pläne deutlich geringer ist (22).⁹⁹ Dabei haben sich die bisherigen Prozesse der Erarbeitung und Verabschiedung der Pläne als zeitaufwändig herausgestellt. Üblicherweise werden hierfür etwa 5 Jahre benötigt, bis der gesamte Prozess von der Initiierung bis zur Beschlussfassung durchlaufen ist (Allain 2002a). Aufgrund der gesetzlichen Verbindlichkeit der Pläne sind das Prozedere der Aufstellung und die hierbei einzuhaltenden Schritte vergleichsweise präzise im Wassergesetz bzw. unterschiedlichen Verordnungen formalisiert. Praktisch übernimmt i.d.R. ein hauptamtlicher Koordinator die Organisation der Kommission, wobei die Mitglieder der CLEs sämtliche Prozesse im Planungsablauf (vorbereitende Analyse, Ist-Analyse, Prognosen, Problem- und Zieldefinition, Festlegung von Grundregeln der Ressourcenbewirtschaftung, konkrete Maßnahmeplanung etc.) gemeinsam durchlaufen und jeweils entsprechende Beschlüsse zu den einzelnen Planungsstufen fassen. Nach Verabschiedung der Pläne kommt den CLEs eine koordinierende und überwachende Funktion bei der Implementation der SAGE-Pläne zu, allerdings sind die Kommissionen nicht selbst unmittelbar in die Umsetzung involviert. Häufig ge-

⁹⁹ Der aktuelle Stand der Erarbeitung der SAGE-Pläne ist auf der Website <http://www.sitesage.org/> dokumentiert.

schieht diese durch EPTBs, die eng in den Planungsprozess integriert sind und i.d.R. bereits vor Initiierung des Prozesses bestanden haben.

Aufgrund der Kürze des bisherigen Erfahrungszeitraums liegen erst vorläufige Einschätzungen zu den Effekten dieses Kooperationsansatzes vor (vgl. Allain 2001, 2002a, 2002b). Positiv wird die Erweiterung der in Wasserfragen relevanten Akteurskonstellation eingeschätzt, vor allem die Integration der lokalen Steuerungsebene und der Flächennutzer. Insgesamt kann das Instrument als ein Ansatz interpretiert werden, bei dem in kooperativer Form die lokale Fähigkeit zur Selbstregulierung von Wasserkonflikten gestärkt wird und tatsächlich in der Praxis eine gemeinsame Problemidentifikation sowie ein verbessertes Verständnis für unterschiedliche Sichtweisen auf Wassermanagementfragen entstehen (European Commission 2003). Die Beteiligungsform der CLEs kann dazu in den Kontext der laufenden Dezentralisierung des politischen und administrativen Systems eingeordnet werden, welches einen generellen Prozess der Aufwertung lokaler und regionaler Steuerungsebenen durchläuft.

Als kritisch gelten die langen Zeiträume der Erarbeitung der Pläne, die mitunter zu Frustration und Ermüdung bei den beteiligten Akteuren führen. Dazu liegen in der Praxis Asymmetrien in der Informationslage und bei den Kapazitäten der beteiligten Akteure vor, die auch in offenen und transparenten Informationsflüssen nicht einfach zu überwinden sind. Schwierigkeiten bereitet etwa die Problemverständigung und die gemeinsame Zieldefinition, da vor allem die Sichtweise der Experten (Wasserverwaltung, Wissenschaft etc.) häufig nicht der Problempерzeption der gesellschaftlichen Akteure entspricht (Richard 2000) und hier auch kommunikative Barrieren von Relevanz sind. Auch bleibt die Dominanz bestimmter Akteure (z.B. der Agrarwirtschaft) auch auf lokaler Ebene häufig erhalten, zumal viele landwirtschaftliche Akteure in den ländlichen Regionen auch wichtige politische Ämter innehaben. Dazu zeigt sich, dass die effektive Arbeit in den CLEs der Unterstützung durch hauptamtliche Mitarbeiter und ggf. Beratern bedarf, die jedoch erhebliche finanzielle und personelle Mittel beanspruchen kann.

Die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit fällt auch bei den SAGE-Plänen vergleichsweise schwächer aus. Ähnlich wie bei der Erarbeitung der SDAGE-Pläne kommt diese i.d.R. zu spät, um noch substanzielle Veränderungen in den Plänen bewirken zu können, da dies ein erneutes Aufrollen langwieriger Entscheidungsprozesse zwischen den Akteursgruppen voraussetzen würde.

6.3.3 Charakterisierung und Tendenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die aktive Beteiligung von Nutzergruppen spielt in Frankreich bereits seit mehreren Jahrzehnten eine gewisse Rolle und wurde vor allem durch das Wassergesetz von 1992 erheblich gestärkt. Dabei ist mittlerweile eine beachtliche Bandbreite an beteiligten Akteuren zu verzeichnen, die sich von den lokalen Gebietskörperschaften bis zu den verschiedenen Interessenverbänden und Einzelakteuren erstreckt. Der für die Öffentlichkeitsbeteiligung wichtige institutionelle Kontext sind die Dezentralisierungstendenzen des administrativen und politischen Systems, die generell auf einen Aufwertung lokaler Akteure hinauslaufen. Innerhalb der etablierten Beteiligungsstrukturen (v.a. Flussgebietskomitees) ist sicherlich weiterhin eine Dominanz der ökonomisch wichtigen Ressourcennutzer (Landwirtschaft, Industrie, Wasserversorger) anzutreffen, jedoch ist in den vergangenen Jahren die Erweiterung der Akteursbeteiligung um Umwelt- und Naturschutzverbände oder andere Interessenvertreter (Tourismus, Angler etc.) geglückt.

Generell ist das französische Beteiligungsmodell sehr weitgehend, da die Beteiligungsformen sich explizit auf die Delegation von Entscheidungsbefugnisse (v.a. die Beschlussfassung über die Wasserpläne und Wassergebühren) erstrecken, wobei hier die Nutzergruppen Sitz und Stimme in den relevanten Komitees und Kommissionen haben. Aufgrund der Rechtsqualität der Beschlüsse der Gremien sind die hier dargestellten Beteiligungsformen auch sämtlich vergleichsweise stark formalisiert bzw. rechtlich normiert, etwa die Auswahl und Zusammensetzung der Mitglieder. Generell erscheint die Beteiligung von Interessen jenseits der organisierten Gruppen auf den verschiedenen Planungsebenen deutlich schwächer.

6.4 Zusammenfassung und Einschätzung der Übertragbarkeit

Die Skizzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den drei ausgewählten europäischen Staaten hat eine beachtliche Variationsbreite in der Ausgestaltung, den Beteiligungsformen, der vorherrschenden Intensität und den zu erwartenden Reformen im Kontext der Implementation der WRRL zu Tage gebracht. Dabei sind stark kontextspezifische Formen der Beteiligung identifiziert worden, andere Erfahrungen weisen ein höheres Maß an Übertragbarkeit auf.

In **Großbritannien** lassen sich der statutory approach [gesetzlich festgelegt] sowie der partnership approach [partnerschaftlicher Ansatz] differenzieren. Die Zusammenarbeit

zwischen den Organen der Umweltagentur und den lokalen Behörden findet zum Großteil über die bestehenden Beratungsausschüsse statt, in denen Interessenvertreter vertreten sein müssen (House of Commons, Environment, Food and Rural Affairs Committee 2003). Für jede der sieben regionalen Einheiten der Umweltagentur bestehen drei Komitees. Die Zusammenarbeit findet somit auf einer räumlichen Ebene statt, die ungefähr einer Flussgebietseinheit entspricht. Allerdings wurden elf Einheiten definiert, was zu einer Inkongruenz zwischen den räumlichen Abgrenzungen der Umweltagentur und den Flussgebietseinheiten führt (Tunstall/Green 2003, 40). Partnerschaftlich organisierte Planungsprozesse basieren meist auf der Initiative staatlicher Akteure und nicht-staatlicher Organisationen. Meist findet eine kontinuierliche Kooperation mit der organisierten (Fach-) Öffentlichkeit in Form von Arbeitsgruppen oder durch Workshops statt. Die breite Öffentlichkeit wird informiert und ist willkommen, wird aber nicht gezielt zu einem Engagement aufgefordert. Meist werden schriftliche Anhörungsverfahren durchgeführt.

Die Entwicklungstendenzen zur Umsetzung der WRRL bestätigen die Ergebnisse neuerer Untersuchungen zu Beteiligungsverfahren in Großbritannien, die einen Wandel weg von formell festgelegten Verfahrenselementen wie Anhörungen und hin zu Bürgerbeiräten, Beratungskomitees und Arbeitskreisen identifizieren (Tunstall/Green 2003, 29 ff.). Diese haben überwiegend wenig formale und rechtlich normierte Beteiligungsmöglichkeiten, was jedoch nicht mit einer geringen Effektivität gleichzusetzen ist. In Bezug auf die Ausgangssituation und die laufende Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung jenseits der formell festgelegten Verfahren ist die Situation durchaus mit den Tendenzen in Deutschland vergleichbar. Die in Großbritannien per Gesetz definierten Gremien und Räte gewährleisten jedoch eine für die Effektivität der Beteiligung wichtige Kontinuität.

In dieses Bild passt auch der Befund für die **Niederlande**, wo ebenfalls absehbar ist, dass die rechtliche Normierung von Beteiligungsformen zukünftig ein eher geringeres Gewicht haben wird und das Augenmerk stärker auf der Beteiligungspraxis und informellen Beteiligungsformen liegt. Hierzu liegt auch eine Reihe von Modell- und Pilotvorhaben vor. Generell weisen die Niederlande – ähnlich wie Deutschland – keine Tradition einer intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung im Wassermanagement auf; im Gegenteil ist diese zu Partizipationsmöglichkeiten in der Regionalplanung und Raumordnung eher schwach entwickelt. Dominierende Formen sind Beiräte auf den unterschiedlichen

Ebenen des politischen Systems, die beratende Funktion haben und in denen etablierte Interessengruppen dominieren. Im institutionellen Kontext der niederländischen Wasserverwaltung ist ferner die lange Tradition der Wasserverbände von großer Bedeutung, da hierdurch – auch abweichend zu den Erfahrungen in Großbritannien und Frankreich – bereits seit sehr langer Zeit stark formalisierte und zuletzt auch harmonisierte Beteiligungsmöglichkeiten existieren.

Die Umsetzung des Art. 14 WRRL in den Niederlanden ist ein laufender Prozess, wobei derzeit noch durchaus unterschiedliche Positionen zur Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung anzutreffen sind. Während etwa das mit der Umsetzung der WRRL betraute Ministerium eine neue Tradition aktiver Beteiligung initiieren möchte, plädieren andere Stimmen eher für auf Konsultationen beschränkte und weniger aufwändige Beteiligungsformen.

Die Situation in **Frankreich** zeichnet sich im Unterschied zu den Niederlanden und Großbritannien durch die besondere Rolle der Wasserparlamente (Comité de Bassin) auf der Ebene der Flusseinzugsgebiete aus. Diese Komitees sind das zentrale Instrument und Gremium zur aktiven Beteiligung von Interessengruppen im Flussgebietsmanagement. Die Wasserparlamente werden in jüngerer Zeit auf der Ebene von Teileinzugsgebieten durch lokale Wasserkommissionen ergänzt, die durch die Präfekten eingerichtet werden, um Problem bezogene Wasserpläne für Teileinzugsgebiete zu erarbeiten. In diesen lokalen Wasserkommissionen haben vor allem Vertreter der Kommunen eine starke Stellung, hinzu kommt eine Reihe von anderen Interessengruppen, die Sitz und Stimme in diesem Gremium haben und über rechtsverbindliche Wasserpläne befinden.

Die aktive Beteiligung in Frankreich ist im europäischen Vergleich durch eine hohe Beteiligungsintensität geprägt, da sowohl auf der Ebene ganzer Einzugsgebiete als auch für Teileinzugsgebiete Gremien existieren, in denen neben staatlichen Akteuren auch Nutzergruppen wasserplanerisch und –wirtschaftlich bedeutsame Entscheidungen treffen bzw. an diesen mit formalen Rechten teilhaben. Hier findet sich folglich der Typus einer vergleichsweise weit gehenden, rechtlich normierten Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf lokale / regionale Akteure sowie Nutzergruppen. Dazu ist die aktive Beteiligung in Frankreich auf Dauer angelegt und fest institutionalisiert, was aufgrund der Rechtsqualität der Entscheidungen folgerichtig ist. Wichtige Kontextbedingungen dieser Gremien sind laufende Dezentralisierungsbestrebungen in dem tradi-

tionell stark zentralistischen Verwaltungssystem des Landes. Adressaten der Beteiligung sind neben den Nutzergruppen in starkem Maße die Kommunen, die für das Wassermanagement aktiviert werden sollen.

Für die deutsche Diskussion ergibt sich als Ergebnis, dass neben dem eher singulären französischen Weg der formellen, weit reichenden Beteiligung durch regionale Wasserparlamente und lokale Wasserkommissionen in jüngerer Zeit in anderen EU Staaten positive Erfahrungen mit einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung in informellen Formen gemacht wurden. Diese erscheinen eher auf die Situation in Deutschland übertragbar, wo ebenfalls erste Erfahrungen mit verschiedenen informellen Ansätzen (Beiräte, Arbeitsgruppen, regionale Workshops etc.) gemacht wurden und werden. Ferner zeigt die Länder vergleichende Betrachtung, dass die Einbeziehung und effektive Beteiligung eines breiten Kreises von interessierten Gruppen, Wassernutzern und NROs für die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer verstärkten Öffnung der Entscheidungsverfahren zentral ist. Dabei hängt die Wirksamkeit stark vom Engagement und entsprechenden Verpflichtungen der Verwaltungen ab, ebenso sollte vor Beginn der Beteiligung eindeutig festgelegt sein, zu welchen Zwecken und in welcher Form die Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert wird.

7 Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Flussgebieten

Die Wasserrahmenrichtlinie trifft keine näheren Aussagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Flussgebietseinheiten. Es besteht lediglich die Verpflichtung, Bewirtschaftungspläne international abzustimmen und zu koordinieren. Wie ist die Öffentlichkeitsbeteiligung in diesen internationalen Abstimmungsprozess zu integrieren? Reicht es aus, die nationale Beteiligung über die Integration und Aggregation der verschiedenen nationalen Teilpläne in den internationalen Bewirtschaftungsplan zu transportieren oder bedarf es gemeinsamer Partizipationsprozesse (Barreira, Kallis 2004). Wie bereits in Kapitel 5 dargelegt wurde, ist insbesondere die aktive Beteiligung der interessierten Stellen in den Entscheidungsprozess vorzusehen, findet dieser nun national oder international statt.

Diese Aufgabe stellt eine erhebliche Herausforderung dar, auch wenn die ersten Schritte zur Umsetzung der WRRL eine nationale Sicht nahe legen. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Flussgebiete hat ergeben, dass 30% der bestehenden und geplanten Flussgebietseinheiten zur Umsetzung der WRRL international zu koordinieren sind und diese rund 66% der Fläche aller Flussgebietseinheiten in den europäischen Mitgliedstaaten umfassen (Nilsson, Langaas, Hannerz 2004).

Betrachtet man den momentanen Koordinationsprozess, werden mehrere Aspekte deutlich, die von zentraler Bedeutung für eine Etablierung grenzüberschreitender Beteiligung sind:

- Flussgebiete überschreiten auf allen Ebenen nationale und internationale Grenzen.
- Die inhaltlichen Arbeiten finden vor allem auf den unteren Ebenen statt, die nur Teile eines Flussgebietes abdecken (Stratenwerth 2002). Die Ebene der gesamten Flussgebietseinheit dient vorrangig der Zusammenführung der Teilpläne und wird häufig als Berichtsebene bezeichnet. Geplant ist eine Zweiteilung der Berichte für die großen europäischen Flussgebietseinheiten. Teil A gibt einen Überblick über das Gesamteinzugsgebiet, Teil B enthält die detaillierten Pläne und Angaben für kleinere Bearbeitungsgebiete, also Teileinzugsgebiete oder nationale Anteile am Einzugsgebiet¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Im Anhang findet sich ein Überblick zu den Vereinbarungen hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Umsetzung der WRRL.

- Darüber hinaus vollzieht sich eine vergleichbare Abstimmung auf der Ebene von grenzüberschreitenden Teileinzugsgebieten (teilweise Koordinierungsräume bzw. Bearbeitungsgebiete genannt), die durch die Kooperation der zuständigen Verwaltungen bewerkstelligt wird.
- Der Planungsprozess findet derzeit vorrangig innerhalb der Länder und Staaten statt. Grenzüberschreitende Planungsprozesse, die über den bloßen Datenaustausch hinausgehen, sind nicht festzustellen.

Die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung ist daher auf allen Ebenen und insbesondere auf den unteren Ebenen notwendig. Die anstehenden Entscheidungen über die Erreichbarkeit der Zielvorgaben der WRRL und über die Maßnahmenprogramme sind nur sinnvoll auch auf der Ebene der internationalen Flussgebieteseinheiten und auf der Ebene der grenzüberschreitenden Teileinzugsgebiete zu treffen. Je kleiner das Teileinzugsgebiet, umso eher kann mit aktiver Beteiligung jenseits von Verbänden gerechnet werden. Allerdings fehlen Anknüpfungspunkte für eine Beteiligung, da die Planung innerhalb der administrativen und staatlichen Grenzen stattfindet; eine grenzüberschreitende Beteiligung muss in grenzüberschreitende Planungsprozesse integriert sein.

Innerhalb der EU und bei ihren Anrainerstaaten wurde für die internationale Koordination auf der Ebene der internationalen Flussgebieteseinheiten auf die vorhandenen internationalen Flussgebietskommissionen zurückgegriffen und auf dieser Ebene sind die dort vereinbarten Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutsam. Die dort bisher praktizierte Beteiligungsstrategie besteht in der Akzeptanz von Organisationen und Verbänden als Beobachter. Unterhalb dieser Ebene gibt es mit deutscher Beteiligung noch einige Abkommen auf der Ebene von Teileinzugsgebieten, wie z.B. die Internationale Kommission zum Schutz der Mosel und der Saar und die Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee sowie die Grenzgewässerkommissionen der Bundesrepublik mit den Niederlanden, Polen, der Tschechischen Republik sowie die Grenzgewässerkommission mit Österreich nach dem Regensburger Vertrag. Diese werden ebenfalls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Zusammenhang der WRRL genutzt, sind von ihrer Struktur aber eher mit einer verwaltungsinternen Perspektive entwickelt worden (Epiney, Felder 2002) und enthalten keine expliziten Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit oder von Stakeholdern.

In den folgenden Kapiteln wird zunächst eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung der grenzüberschreitenden europäischen Flussgebiete mit deutscher Beteiligung vorgenommen. Dazu werden zwei Beispiele aus Europa vorgestellt, bei denen eine weitergehende aktive Beteiligung der Öffentlichkeit geplant wurde. In einem weiteren Abschnitt wird eine Übersicht zur grenzüberschreitenden Beteiligung der Öffentlichkeit in Nordamerika gegeben. Dabei werden drei Beispiele mit einer aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit, insbesondere von der US-kanadischen Grenze, präsentiert, die für die europäische Debatte interessant sind. Die Analyse der bestehenden Ansätze sowohl in Europa als auch in den USA soll Aufschluss über mögliche Modelle der grenzüberschreitenden Beteiligung geben und über den Umgang mit sprachlichen, kulturellen und administrativen Unterschieden.

7.1 Die Beteiligung der Öffentlichkeit in internationalen Flussgebieten: gegenwärtige Ausgangslage

Die Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Arbeit der *internationalen Flussgebietskommissionen* beschränkt sich bisher auf die Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen und Verbänden, die als **Beobachter** in bestimmten Gremien der Kommissionen zugelassen werden. Die jeweiligen Übereinkommen der Kommissionen am Rhein, der Elbe, der Donau, der Maas sowie der Oder sehen diese Möglichkeiten vor.

Um diesem Beobachterstatus zu erhalten, müssen vertraglich festgelegte Kriterien erfüllt werden. Organisationen und Verbände können diesen Status beantragen; die Kommissionen können ihrerseits Organisationen zur Mitarbeit auffordern.

Tabelle 16: Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit in internationalen Flussgebietskommissionen

	Öffentlichkeit	Auswahlkriterien	Funktion
IKSD ¹⁰¹	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationen innerhalb der Flussgebiets-einheit • Organisationen außerhalb der Flussgebiets-einheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Bezug zum Gewässerschutz und Wassermanagement • Expertise • Organisationsstrukturen • Legitimation als Vertreter einer Organisation 	Beobachter
IKSO ¹⁰²	<ul style="list-style-type: none"> • internationale und nationale Organisationen, deren Tätigkeit mit dem Gewässerschutz in Verbindung steht 	<ul style="list-style-type: none"> • Expertise • Organisationsstruktur • Legitimation des Vertreters durch Mitglieder • grenzüberschreitende oder zumindest überregionale Tätigkeit 	Beobachter
IKSR ¹⁰³	<ul style="list-style-type: none"> • Drittstaaten • zwischenstaatliche Organisationen • nichtstaatliche Organisationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse (bei Staaten) • Interessen oder Aufgaben der Organisation müssen betroffen sein 	Beobachter
IKSE ¹⁰⁴	<ul style="list-style-type: none"> • internationale und nationale Organisationen • Drittstaaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Bezug zum Gewässerschutz und Wassermanagement 	Beobachter
IKSM ¹⁰⁵	<ul style="list-style-type: none"> • zwischenstaatliche Organisationen • nichtstaatliche Organisationen • Drittstaaten und EU 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsamkeiten mit Interessen oder Aufgaben • Interesse an der Arbeit der Kommission (bei Drittstaaten) 	Beobachter

Quelle: Eigene Zusammenstellung

¹⁰¹ Detailed Guiding Criteria for granting Observer Status, 1999.

¹⁰² Grundsätze für die Zulassung von internationalen und nationalen Organisationen als Beobachter bei der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung, 2002.

¹⁰³ Übereinkommen zum Schutz des Rheins, 2000, Art. 14.

¹⁰⁴ Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe, 1992, Art. 12.

¹⁰⁵ Internationales Maasübereinkommen, 2003, Art. 6.

Bei der Betrachtung der Mitwirkungsmöglichkeiten in den internationalen Flussgebietskommissionen wird deutlich, dass eine Information stattfindet, über weitgehende Beteiligungsmöglichkeiten wird jedoch im Einzelfall von der jeweiligen Kommission entschieden. Schriftliche und mündliche Anhörungen finden statt, wenn die Themen und Beschlüsse als bedeutsam für die jeweilige Organisation eingestuft werden.

Die Bundesrepublik Deutschland ist an einigen Teileinzugsgebieten beteiligt, für die eine grenzüberschreitende Koordinierung erforderlich ist und für die es die hierfür notwendigen verwaltungsinternen Absprachen gegeben hat, wie die zunehmend veröffentlichten Bestandsaufnahmen zeigen. Mehrheitlich ist es auf dieser Ebene nicht zu einer Beteiligung der Öffentlichkeit mit einer grenzüberschreitenden Perspektive gekommen, zumindest nicht im Sinne einer aktiven Förderung, aber auch schon die Information über die Bestandsaufnahme ist eher schwierig. Die folgende Tabelle 17 illustriert die Lage für die grenzüberschreitenden Teileinzugsgebiete mit deutscher Beteiligung.

Auf der Ebene der Teileinzugsgebiete gibt es bereits internationale Abkommen und Organisationen, auf die bei der Entwicklung der Bestandsaufnahme zurückgegriffen wurde.

Diese Organisationen betreiben in einem begrenzten Maß eine Information der Öffentlichkeit, meist im Rahmen der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit der jeweils zuständigen Behörde (Regierungspräsidien, Landeswasserämter o.ä.). Die Öffentlichkeit wird vereinzelt über die Veröffentlichung von Sitzungsniederschriften über die Aktivitäten informiert.

Als eine Ausnahme galt teilweise die Umweltschutzkooperation am Bodensee, bei der eine Vielzahl von Landesbehörden, Kommunen und nicht-staatlichen Akteuren an einer Vielzahl von Aktivitäten zur Verbesserung der Umweltqualität des Sees und seiner Ufer beigetragen hat. In der Literatur wird die grenzüberschreitende Kooperation aber auch als eine primär verwaltungsinterne Kooperation mit starker wissenschaftlicher Unterstützung klassifiziert (Scherer/ Müller1994).

Die zu diesem Bericht gehörende Fallstudie Schwalm ist dieser Ebene zuzuordnen.

Tabelle 17: Grenzüberschreitende Bearbeitungs- bzw. Koordinierungsräume in Deutschland

Internationales FEG	Internationale Koordination für WRRL	Untereinzugsgebiete UEG national	UEG grenzüberschreitend	Gemeinsame Kommission	Grenzüberschreitende ÖffBet
Ems	Steuerungsgruppe D-NL Gemeinsamer Bericht	<i>Bearbeitungsgebiete:</i> Nedereems NL Untere Ems Ems/ Nordradde Leda/Jümme Hase Obere Ems	Ems Ästuar	D-NL Grenzkommission Ems-Dollart Umweltprotokoll	keine
Rhein IKSR	Koordinierungskomitee Rhein WRRL	<i>Bearbeitungsgebiete:</i> Niederrhein Mittelrhein Main Neckar	Deltarhein NL <i>Ijsselmeer Zuflüsse</i> Mosel/Saar F Oberrhein F Hochrhein CH Alpenrhein/ Bodensee Ö	D-NL Grenzkommission IKMS (Mosel-Saar Kommission)	keine Keine teilweise
Maas IMK			Rur Niers Schwalm	D-NL Grenzkommission	Fallstudie Schwalm
Donau IKSO	IKSO AG RBM	Altmühl/Paar Regnitz Naab/Regen	<i>Planungsraum</i> Iller/Lech Isar Inn	Ständige Gewässerkommission (Regensb. Vereinb.)	nicht vorgesehen
Elbe IKSE	IKSE IKG WRRL	<i>Koordinierungsräume</i> Tideelbe Mittlere Elbe/Elde Havel Saale	Mulde-Elbe-Schwarze Elster Eger/Untere Elbe	D-TCH Grenzgewässerkommission St A Sachsen St A Bayern	nicht erwähnt
Oder IKSO	IKSO AG zur Umsetzung der WRRL	<i>Working Areas</i> Bearbeitungsgebiete	Lausitzer Neiße Mittlere Oder Untere Oder Stettiner Bucht	D-POL Grenzgewässerkommission	Nicht erwähnt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Eine Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Abkommen hinsichtlich der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie hat festgestellt, dass aufgrund der primären Zuständigkeit der mitgliedstaatlichen Behörden für die Bewirtschaftungsplanung auch die Öffentlichkeitsbeteiligung durch die mitgliedstaatlichen Stellen durchzuführen ist. Allerdings ist die Öffentlichkeit an der Bewirtschaftungsplanung für das gesamte Einzugsgebiet zu beteiligen, wodurch Teilpläne und Dokumente, die auf Kommissions-ebene zusammengeführt werden, von dieser an die nationalen Behörden weiterzuleiten sind (Epiney, Felder 2002, 137).

Trotz dieser Ausgangslage haben einzelne Kommissionen Strategien entwickelt, um eine weitergehende Partizipation auf internationaler Ebene zu etablieren und ein kohärentes Vorgehen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Das bekannteste Beispiel ist die IKSD. Auf deren Aktivitäten im Folgenden näher eingegangen wird.

7.2 Die Partizipationsstrategie der internationalen Flussgebietseinheit Donau

Das Einzugsgebiet der Donau umfasst 18 Staaten, wovon 13 einen beachtlichen Flächenanteil einnehmen. Das Einzugsgebiet umfasst ganz Ungarn, nahezu ganz Österreich, Rumänien, Slowenien, die Slowakei und das ehemalige Jugoslawien. Ebenfalls größeren Anteil haben Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, die Tschechische Republik, Moldawien und zu einem geringeren Teil Deutschland und die Ukraine. Die Schweiz, Italien, Polen, Mazedonien und Albanien liegen mit einer Fläche kleiner als 2000 km² nur in geringem Maße im Einzugsbereich der Donau.

7.2.1 Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Ende 1991 wurde das **Environmental Programme for the Danube River Basin** initiiert. Die Umsetzung des Programms wurde zum größten Teil von der Global Environmental Facility (GEF), der Europäischen Union, der Europäischen Bank für Entwicklung und Wiederaufbau sowie der Weltbank finanziert. Eine Task Force und eine Koordinationseinheit wurden gegründet. In der ersten Phase des Donauschutzprogramms (1992-1996) lagen die Schwerpunkte darin, einen Konsens zwischen den unterschiedlichen Interessen und Prioritäten der Donauanrainerstaaten zu finden sowie den Austausch von Informationen über die Umweltbelastung zu fördern. Wichtigstes Ergebnis war der **Strategic Action Plan (SAP)**, der einen Beitrag zur Umsetzung des EU-Umwelt-Aktionsprogramms für Mittel- und Osteuropa darstellte.

In der anschließenden zweiten Phase (1997 – 2000) wurde ein **Strategic Action Plan Implementation Programm (SIP)** erarbeitet, das eine Reihe von Demonstrationsprojekten und Maßnahmen bei der institutionellen Entwicklung vorsah, um die Ziele des SAP und der internationalen Donauschutzkonvention umzusetzen. Diese Zusammenarbeit hat letztendlich viel dazu beigetragen, dass 1998 das Übereinkommen zum Schutz der Donau von acht Staaten sowie der Europäischen Kommission ratifiziert werden konnte (IKSD 2002). In Folge dessen wurde die Internationale Kommission zum Schutz der Donau gegründet.

Ziele des Donauschutzübereinkommens sind unter anderem die Verbesserung der Wasserqualität der Donau, eine ressourcenschonende Bewirtschaftung sowie insgesamt eine nachhaltige Entwicklung im Donaauraum.

2001 wurde das **Danube Regional Project (DRP)** gestartet. Das DRP soll die Aktivitäten der Internationalen Kommission zur Lösung grenzüberschreitender Probleme ergänzen. Schwerpunkte liegen auf der Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Programmen zur Reduzierung von Einträgen aus verschiedenen Sektoren, ökonomischen Instrumenten, Mechanismen zur Auswertung der Monitoringaktivitäten und zur grenzüberschreitenden Kooperation. Die Entwicklung von Kommunikations- und Partizipationsstrategien sowie die Unterstützung regionaler Nicht-Regierungsorganisationen bilden einen weiteren Aufgabenschwerpunkt des Projekts (DRP 2003a).

Um die Ziele des Donauschutzabkommens umzusetzen, wurde ein Aktionsprogramm, das **Joint Action Programme (JAP)**, mit einer Reihe von kurz- und langfristigen Maßnahmen entwickelt. Der Planungszeitraum läuft von 2001 bis 2005.

Alle Unterzeichnerstaaten der Donauschutzkommission, EU-Mitgliedstaaten, Beitrittsstaaten und auch Nicht-Mitgliedsstaaten haben sich zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie bekannt und arbeiten an der nationalen Umsetzung der Richtlinie. Die Internationale Kommission zum Schutz der Donau dient als Koordinationsplattform und hat eine Expertengruppe zur Vorbereitung der Arbeiten eingerichtet. In einem ersten Schritt wurden Koordinationsmechanismen auf den unterschiedlichen Ebenen definiert sowie die Vorgehensweise bei der Bewirtschaftungsplanung. Es wurde festgelegt, dass der Plan aus zwei Teilen bestehen wird. Der Dachbericht thematisiert Aspekte mit Bedeutung für die gesamte Flussgebietseinheit, die nationalen Teilpläne behandeln nati-

onale Fragen und bilateral abgestimmte Punkte. Für das weitere Vorgehen sind Pläne für Teileinzugsgebiete vorgesehen.

7.2.2 Die Partizipationsstrategie der IKSD

In Zusammenarbeit mit diversen Stakeholdern wurde im Auftrag der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau eine Partizipationsstrategie für die Flussgebiets-einheit erarbeitet. Mit dieser Strategie werden mehrere Ziele verfolgt:

- Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Bewirtschaftungsplanung ist sicherzustellen.
- Partizipationsstrukturen und Verfahren sollen über den ersten Planungszyklus hinaus institutionalisiert werden.
- Die Aktivitäten der Nationalstaaten werden auf diese Weise unterstützt.
- Schlüsselakteure aus der Öffentlichkeit werden über Beteiligungsmöglichkeiten informiert (DRP 2003a, 3).

Als Ebenen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden definiert (DRP 2003b, 10):

1. die internationale Flussgebietseinheit,
2. das Teileinzugsgebiet (national oder international),
3. die Nationalstaaten als zentrale Stelle der Richtlinienumsetzung,
4. die lokale Ebene als Ort der Maßnahmenumsetzung.

Auf der internationalen Ebene wurden im Rahmen der Strategieentwicklung bereits erste Stakeholderkategorien identifiziert und charakterisiert (Tab. 18):

Als Planungsphasen werden die erste Konstituierung von Organisations- und Koordinationsmechanismen, die Bestandsaufnahme sowie die Planungsphase unterschieden.

In der ersten Phase findet vorrangig eine Information der breiten Öffentlichkeit sowie eine gezielte Information und Anhörung der interessierten Stakeholder statt. Auf diesem Wege wird über die Partizipationsmöglichkeiten wie z.B. durch die Mitwirkung an der Kommissionsarbeit als Beobachter aufgeklärt. Bei der folgenden Bestandsaufnahme ist eine intensivere Form der Beteiligung notwendig. Stakeholder werden zu bestimmten Fragen konsultiert, um Informationen und Anregungen für bestimmte Teilbereiche zu erhalten. Verschiedene Stakeholdergruppen werden in die Arbeit der unterschiedlichen Expertengruppen zur Umsetzung der Richtlinie aktiv miteinbezogen. Für

die Entwicklung des Bewirtschaftungsplanes und insbesondere der Maßnahmen wird auf Ebene der Flussgebietseinheit ein **Wasserrat** etabliert, der relevante Dokumente und Planungsunterlagen diskutiert (DRP 2003c).

Tabelle 18: Erste Stakeholderkategorisierung für die Flussgebietseinheit Donau

Kategorien	Merkmale zur Charakterisierung
• Verbraucherschutz	• Interessen oder Wasserbedarf • generelle Betroffenheit von den Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie • Expertise • Einstellungen zur Richtlinie und der Bewirtschaftungsplanung (Verhinderer oder „driving force“?)
• Landwirtschaft intensiv	
• Landwirtschaft extensiv	
• Fischerei	
• Umweltverbände	
• Wasserentsorger	
• Wasserversorger	
• Industrie	
• Schifffahrt	
• Tourismus/Naherholung	
• Geberorganisationen	
• Medien	

Quelle: DRP 2003 c

Um diese Strategie zu konkretisieren, wurde eine zweite Stakeholderanalyse für die Beteiligung auf internationaler Ebene durchgeführt. Es ist vorgesehen, neben der Etablierung eines beratenden Flussgebietsrates, thematische Workshops und Internetforen anzubieten sowie Experten zu einzelnen Themen einzuladen.

Im Rahmen der Partizipationsstrategie werden Empfehlungen für die Ebene grenzüberschreitender Teileinzugsgebiete sowie der nationalen, regionalen und lokalen Ebene gegeben:

- Auf der Ebene von internationalen Teileinzugsgebieten (sub-basins) bestehen zum Großteil keine institutionellen Mechanismen der Zusammenarbeit. Stakeholder sollten über Vertreter in bestehende oder neu zuschaffende Koordinationsstrukturen eingebunden werden. Auch auf dieser Ebene werden organisierte Stakeholdergruppen genau abgegrenzt zur breiten Öffentlichkeit. Letztere wird vor allem informiert, Stakeholder werden aktiv beteiligt (DRP 2003c).

- Die Beteiligung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene wird national organisiert. Zielgruppen bringen ihre Interessen durch Verbände und Organisation in die grenzüberschreitende Kooperation ein.
- Der nationalen Ebene wird eine wichtige Position als Knotenpunkt für die Verknüpfung der unterschiedlichen Partizipationsebenen zugeschrieben. Als Stakeholderkategorien werden nationale Behörden und Beiräte, Nicht-Regierungsorganisationen und andere Fachverbände, Industrie, Unternehmen und andere genannt. Letzteres schließt bspw. die Medien, Bildungseinrichtungen, die Wissenschaft, politische Parteien und Gemeinden ein. Ähnlich der internationalen Ebene nehmen die Beteiligungsintensitäten mit Fortschreiten der Planung zu. Für die aktive Beteiligung zu Beginn der Umsetzungsaktivitäten wird die Einrichtung von **National Focal Points** in den Ländern vorgeschlagen. Aufgabe dieser Focal Points ist im Wesentlichen die Organisation und Konzipierung der Öffentlichkeitsbeteiligung, durch die relevante Zielgruppen identifiziert, Diskussionsforen und Beratungsgremien initiiert und Informationsangebote erarbeitet werden (DRP 2003c).

7.3 Einbindung der regionalen und lokalen Öffentlichkeit am Peipsi See

Der Peipsi See ist Europas größter grenzüberschreitender See und bildet die Grenze zwischen Estland und Russland. Estland ist Mitglied der Europäischen Union, so dass der See eine Außengrenze der europäischen Union markiert.

Der Peipsi See liegt im Einzugsbereich der Ostsee, mit der er über den Fluss Narva verbunden ist. Ungefähr 44% seines Einzugsgebietes liegen auf dem Gebiet der Republik Estland, 56% gehören zu Russland. Haupteinkommensquellen in der Region sind die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sowie der Tourismus. Die größten Umweltprobleme liegen in der Eutrophierung des Gewässers, der Überfischung sowie des Eintrags aus der Gewinnung und Verarbeitung von Ölschiefervorkommen (Roll/ Lopman 2001).

7.3.1 Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Estland und Russland unterzeichneten 1997 ein Abkommen über den Schutz und die Nutzung grenzüberschreitender Gewässer, welches sich an das UNECE Abkommen grenzüberschreitender Flüsse und Seen (Helsinki 1992) anlehnt. Gegenstand des Ab-

kommens ist das Einzugsgebiet des Narva, das den Peipsi See einschließt (Roll, Lopman 2001).

Um die Koordination zwischen den Staaten und die Umsetzung der Ziele des Abkommens zu gewährleisten, wurde eine binationale Kommission gegründet. Die Mitglieder der Kommission konstituieren sich aus Ministerialvertretern sowie regionalen und lokalen Behörden und Verwaltungen. Die Aufgaben der Kommission umfassen

- die Organisation des Datenaustausches des Gewässermonitoring,
- die Festlegung von Prioritäten bei der Entwicklung von Forschungsprogrammen und –studien,
- die Abstimmung von Qualitätszielen und Analyseverfahren,
- die Veröffentlichung von Dokumenten zum Thema Gewässermanagement und der zwischenstaatlichen Arbeit,
- die Förderung der Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Bereich des Wassermanagements (ERJC 2003).

Die Global Environmental Facility unterstützt über das United Nations Development Program (UNDP) die Erarbeitung eines Managementplans für das Einzugsgebiet des Sees. 1999 wurde die Erarbeitung eines Managementplanes für das Einzugsgebiet des Sees als prioritäre Aufgabe von der binationalen Gewässerkommission festgelegt. Die damals im Entwurf befindliche Wasserrahmenrichtlinie sollte als gemeinsame Basis für die Zieldefinition und Inhalte des Planes dienen. Estland als Beitrittskandidat der Europäischen Union arbeitet bereits an der Implementierung der Richtlinie, während Russland als Nicht-Mitgliedstaat formal nicht an die rechtlichen Vorgaben gebunden ist. Mit dem Beschluss der Kommission, sich an den Inhalten der Wasserrahmenrichtlinie zu orientieren, ist auch Russland gefordert, die eigene Gesetzgebung anzupassen (Roll, Lopman 2001).

Die binationale Kommission soll die Umsetzung des Managementplanes in den Nationalstaaten koordinieren. Mit der Koordination der Bewirtschaftungsplanung wurde das Peipsi Centre for Transboundary Cooperation (Peipsi CTC) von der Kommission beauftragt.

7.3.2 Erprobung von Fokusgruppen und Citizen Juries

Bisher beschränkte sich die Beteiligung der Öffentlichkeit im Einzugsgebiet des Peipsi Sees auf die Einbindung weniger internationaler NRO und gut organisierter Interessengruppen in Form einer Arbeitsgruppe der internationalen Kommission (Säre et al 2001). Zur Information der breiten Öffentlichkeit wurden sowohl in Estland als auch in Russland Umweltbildungszentren eingerichtet, in denen spezielle Programme zielgruppengerecht angeboten werden.

Um zukünftig eine stärkere Einbindung der regionalen und lokalen Öffentlichkeit bei der Bewirtschaftungsplanung zu ermöglichen, wurden verschiedene Partizipationsmethoden erprobt. So wurden auf beiden Seiten der Grenze **Fokusgruppen** und **Citizen Juries** durchgeführt.

Ziel war es, durch die Diskussion in den Fokusgruppen die Meinungen der Teilnehmer zu bestimmten Themen einzuholen, Probleme zu identifizieren und Prioritäten im Wassermanagement zu definieren. Die Interaktion unterschiedlicher Gruppen begünstigt die Entwicklung kreativer Ideen und ermöglicht es, Meinungen und Perspektiven klar zu formulieren. Die Organisation von Fokusgruppen trägt so dazu bei, Handlungsfelder, Probleme und Prioritäten im Wassermanagement im gesamten Flussgebiet gleichermaßen zu identifizieren.

Eine weitere Methode, um regionale und lokale Akteure einzubinden, sind Citizen Juries. Dabei wurde auf beiden Seiten der Grenze gleich vorgegangen. Die Gruppen erhielten jeweils eine konkrete Fragestellung und hörten dazu die Vorträge von Experten/„Zeugen“ aus unterschiedlichen Sektoren. Am Ende sprachen die Teilnehmer eine Empfehlung aus. Diese Erfahrung wurde sehr positiv bewertet und zeigt, dass auch die breite Öffentlichkeit komplexe Themen diskutieren kann; die eingeladenen „Zeugen“ zeigten sich überrascht von den Kenntnissen der Bevölkerung.

Im nächsten Schritt ist geplant, eine grenzüberschreitende Citizen Jury zu organisieren. Allerdings entstehen in diesem Fall hohe Reisekosten und Kommunikationsprobleme. Es wird befürchtet, dass durch eine Übersetzung wichtige Aussagen und Zwischentöne verloren gehen (Säre, Roll 2004).

7.4 Ansätze und Beispiele aus Nordamerika

Im Gegensatz zu Europa gibt es in Nordamerika trotz der Entwicklung der Freihandelszone NAFTA keine länderübergreifende multifunktionale Organisation wie die Europäische Gemeinschaft, die in der Lage wäre, für alle grenzüberschreitende Gewässer einheitliche Vorgaben zu machen, wie sie die WRRL enthält. Dennoch weisen die drei Nationalstaaten des Halbkontinentes eine Vielzahl von erfolgreichen Ansätzen der Kooperation bei grenzüberschreitenden Gewässern auf, die spezifisch für einzelne Flusseinzugsgebiete und für als regelungsbedürftig eingeschätzte Nutzungen entwickelt worden sind. Anfänglich dominierten nutzungsorientierte Kooperationsansätze, zur Stabilisierung des Wasserspiegels, zur Stromerzeugung, zur Nutzung für Transportzwecke und zum Hochwasserschutz im Norden und zur Verteilung der knappen Wassermengen im Süden. Zunehmend, teilweise parallel zu den Entwicklungen in Europa, spielten Gewässergüteziele eine wichtige Rolle, zuerst geprägt durch Gesundheitsüberlegungen, aber später auch durch Schutzzwecke des gewässerbezogenen Naturschutzes, wie Minimalflüsse, die später zu ökosystemaren Zielformulierungen führten.

Die USA und Kanada gehören zu den Ländern, die als Vorreiter der Beteiligung der Öffentlichkeit und des generell offenen Zugangs zu staatlichen Informationen gerechnet werden und haben dies auch bei ihren wasserwirtschaftlichen Planungen und Entscheidungen zur Gewässergüte praktiziert.

7.4.1 Die Kooperation zwischen den USA und Kanada

Die Vereinigten Staaten und Kanada haben entlang ihrer Grenze mehrere grenzüberschreitende Gewässer, von denen die Großen Seen und der damit verbundene St. Lorenz Strom die größten und für die Nutzung und Kooperation die bedeutsamsten sind. Es gibt aber im Osten der Seen noch grenzüberschreitende Gewässer, wie den St. Croix River und den Lake Champlain, und noch mehrere im Westen, wie den Red River, St. Mary and Milk River den Columbia River und seine Nebenflüsse, den Flathead River, Kootenai River und den Skagit River sowie die Grenzgewässer zwischen Kanada und Alaska (Yukon River und seine Nebenflüsse). Diese weisen meist unterschiedliche Problem- und Nutzungsstrukturen auf und haben teilweise getrennte vertragliche und organisatorische Ansätze der Kooperation (Vgl. Tab. 19).

Eine zentrale Rolle bei der Kooperation nimmt die International Joint Commission (IJC) ein, die durch den Boundary Water Treaty von 1909 gegründet wurde. Der Vertrag gilt

für alle grenzüberschreitenden Gewässer, im Prinzip ist die IJC auch für alle zuständig, aber sie spielt eine geringere Rolle bei den Gewässern im Westen der Vereinigten Staaten. Der Boundary Water Treaty enthält Verpflichtungen der beiden Vertragsparteien zur Nutzung der Gewässer und zur Bewirtschaftung des Wasserspiegels und Regelungen zur Genehmigung von neuen wasserbaulichen Anlagen durch die IJC. Weitere Verpflichtungen der beiden Staaten sind im Laufe der Zeit als Ergebnis der Kooperation hinzugekommen und sie wurden in spezifischen Verträgen festgehalten. Hier sind das Great Lakes Water Quality Agreements von 1972 und 1978 und der Columbia River Treaty von 1961 hervorzuheben. Im zweiten Fall ist die IJC nicht mit der Umsetzung beauftragt worden, sondern die beteiligten – regionalen – Akteure haben sich für eine eigenständige Lösung entschieden (ELI 1995).

7.4.1.1 Vertragliche und organisatorische Grundlagen der Kooperation

Der Vertrag von 1909 wurde durch sich abzeichnende Nutzungen (Wasserkraft und Entnahmen für Bewässerungszwecke) beeinflusst und setzt den Rahmen zur Bewältigung der sich anbahnenden Wassernutzungskonflikte und aller potentiellen zukünftigen. Dazu gehört die Einigung auf eine Hierarchie der Wassernutzungen, der Schutz der Freiheit der Schifffahrt, die Aufteilung der Nutzungsrechte an Grenzgewässern in gleiche bzw. ähnliche Rechte und der Zuteilung exklusiver Nutzungsrechte an den Oberlieger mit einer Kompensationspflicht für den Schädigungsfall. Die internationale Kommission ist paritätisch besetzt mit je drei Mitgliedern und dem gemeinsamen Interesse beider Staaten verpflichtet. Daraus resultiert das Bemühen der Kommission, Entscheidungen im Konsens herbeizuführen. Die IJC hat drei zentrale Funktionen: (1) Sie genehmigt wasserbauliche Anlagen, die den Wasserspiegel beim Oberlieger verändern, und spezifiziert Auflagen für deren Betrieb und ggf. Kompensationen, wenn es nicht eine getrennte Vereinbarung gibt. (2) Die IJC untersucht und macht Empfehlungen zu Fragestellungen und Konflikten, zu denen es eine Anfrage einer oder beider Regierungen gibt¹⁰⁶. (3) Im Laufe der Zeit hat sie auch Funktionen bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu den Themen der grenzüberschreitenden Gewässer hinzu gewonnen. Die Kommission hat ein relativ kleines eigenes Sekretariat und kann bei ihren Untersuchungen externe Experten einbeziehen und praktiziert dies durch eine

¹⁰⁶ Weil die Themen an die IJC verwiesen wurden (referred to it), heißen sie reference studies.

große Anzahl von permanenten und temporären Untersuchungskommissionen (investigative boards), die paritätisch besetzt sind und nach außen sehr offen vorgehen.

Tabelle 19: Grenzüberschreitendes Gewässermanagement und Öffentlichkeitsbeteiligung an der US-kanadischen Grenze

Grenze bzw. grenzüberschreitendes Gewässer	Kommission und Zuständigkeit	Gewässerspezifisches Abkommen / Regulierung	Aktivitäten	Art der Öffentlichkeitsbeteiligung
USA-Kanada	International Joint Commission (IJC)			internationale öffentliche Sitzungen, grenzüb. Beiräte
	Investigative-Engineering Boards	z.B. Great Lakes Diversion on consumptive uses	Untersuchung u. Empfehlung	grenzüb. Öffentliche Sitzungen grenzüb. Beiräte
Grenzflüsse St. Croix; St. John	International St. Croix River Board	Orders of Approval für einzelne Bauwerke (Staudämme)	Überwachung der Bauwerke, Empfehlungen zu Wasserqualität, ökosystemarer Zustand	grenzüberschreitende Jahresberichte
St. Lorenz See- weg + Nebenflüsse	International St. Lawrence River Board of Control	Order of Approval für Wasserkraftwerke	Regulierung des Wasserstandes	grenzüberschreitende öffentliche Treffen (u.a. Telefonkonferenzen)
Lake Champlain	Lake Champlain Board of Control	Kooperationsabkommen Quebec-New York, Vermont (Lake Champlain Conference)	Sanierung Gewässergüte, Verbesserung Erholungsqualität	nationale und grenzüberschreitende Bürger Beteiligung an Planerstellung
Große Seen	Great Lakes Water Quality Board	Wassergüte-Abkommen 1972/1978 Protokoll 1987	Remedial Action plans	5 grenzüberschreitend 36 Standorte national
Große Seen	Great Lakes Water Quality Board	Wassergüte-Abkommen 1972/78; Protokoll 1987	Lakewide Management plans	grenzüberschreitend Lake Erie Lake Superior
Red River St. Mary Souris River	International Red River Board		Wassergüte Hochwasserschutz ökosystemarer Ansatz	ja öffentl. Sitzung des Boards
Poplar River Milk River/ St. Mary River	IRRB IJC Accredited Officers	IJC Order 1921	Aufteilung des Wassers	grenzüberschreitende Anhörung über Revisionsantrag Montana
Columbia River		Columbia River Treaty 1961 Libby Coordination Agreement 2000	Betrieb d. Stauseen Verbesserung d. Abflusses f. Lachse	keine national (USA wg. Rehab. von Lachsen)
Skagit River	Genehmigung des Baus und der ersten Erhöhung	Skagit River Treaty	Erhöhung des Ross Damms	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Teilweise berichten sie der Kommission, teilweise den beiden nationalen Regierungen. Diese Boards zeichnen sich durch eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung aus.

Neben diesen Investigative oder Study Boards gibt es Kommissionen mit regulativen oder Monitoring-Funktionen, die flussspezifisch konzipiert sind: 13 Water Quantity Boards, 7 Pollution Boards, zwei Advisory Boards und zwei vertragspezifische Kommissionen (für den Columbia River und den Niagara).

Auf der Grundlage von Untersuchungen der IJC zur energetischen Nutzung des Columbia Rivers, die 1959 fertig gestellt wurden, begannen beide Länder über entsprechende Projekte zu verhandeln. Der Columbia River Treaty wurde 1961 unterzeichnet und 1964 ratifiziert. Er dient dem Hochwasserschutz und der Steigerung der Stromerzeugung aus Wasserkraft. Umgesetzt wurde dieses Ziel durch den Bau von drei Staudämmen auf der kanadischen Seite, die die Kapazität der Stromerzeugung der US-amerikanischen Wasserkraftwerke erhöhen. Als Kompensation erhält Kanada die Hälfte des zusätzlichen Stromes (LeMarquand 1977). Die kanadische Bundesregierung hat dieses Recht an die Provinz British Columbia übertragen, die ihrerseits diese Stromrechte an US-Stromunternehmen verkauft hat. Die Umsetzung und der Betrieb auf kanadischer Seite liegt in der Zuständigkeit von British Columbia und auf der US-Seite bei der Betreibergesellschaft der Kraftwerke und dem für Hochwasserschutz zuständigen Army Corps of Engineers. Für die Lösung von Konfliktfällen innerhalb des Vertrages gibt einen permanenten Board der IJC. Die Region zeichnet sich aber durch einen Konflikt zwischen der Wasserkrafterzeugung und den Zielen der Wiederherstellung der Lachshabitate aus, die in den USA durch den Endangered Species Act von 1973 vorangetrieben wird. Hierbei spielt die IJC keine Rolle. Die Lösungsversuche konzentrieren sich auf Maßnahmen auf der US-amerikanischen Seite, die bisher nur beschränkt erfolgreich waren (Blumm 1997).

Für den Skagit River hat die IJC eine wichtige Rolle gespielt, da sie für die Genehmigung für den Bau von Staudämmen auf der US-Seite zuständig war und die Kompensationsregeln für die Überflutungswirkungen auf der kanadischen Seite entwickelt hat. Für die in den achtziger Jahren geplante Erhöhung des Damms ist auf der Ebene der Bundesstaaten eine einvernehmliche Lösung entwickelt worden, die aber wegen der zunehmenden Bedeutung des Umweltschutzes auf Bundesebene keinen Bestand hatte. Die IJC war dann an der alternativen Lösung beteiligt, aber sie wurde in einem getrennten Vertrag zwischen den USA und Kanada vereinbart (Alper/ Monahan 1986).

Auf der Grundlage eines Berichtes einer Untersuchungskommission zur Umweltqualität der Unteren Großen Seen der IJC aus den sechziger Jahren wurde 1972 das Abkommen über die Wasserqualität der Großen Seen 1972 geschlossen. Das primäre Ziel war die Kontrolle der Phosphoreinleitungen, um die Eutrophierungsprobleme zu verringern. Gleichzeitig wurden Qualitätsziele und Regelungen für toxische Stoffe erlassen, insbesondere für Schwermetalle, toxische organische Stoffe, Pestizide und Ölverschmutzung. Hierfür erhielt die IJC zusätzliche Aufgaben im Bereich des Monitoring und der Berichterstattung und zwei permanente Boards und ein Regionalbüro in Ontario wurden eingerichtet. Das zweite Abkommen von 1978 zur Wasserqualität der Großen Seen etablierte den ökosystemaren Ansatz für das Gewässermanagement der Seen unter Einbeziehung der Zuflussgewässer, betonte die Bedeutung der Kontrolle der toxischen Stoffe und zielte auf Nullemissionen (LeMarquand 1986). Das Protokoll von 1987 erweiterte die Zuständigkeit des Abkommen auf die Deposition von Schadstoffen aus der Luft, auf das Grundwasser und die Sedimente. In diesem Protokoll sind auch die Vorschläge der IJC zur Umsetzung festgehalten worden, nämlich die Doppelstrategie des Lakewide Management Plans (LAMP) für jeden der fünf Seen und der Remedial Action Plans (RAP) für die kontaminierte Standorte. Bei dieser Strategie hat die IJC die Funktion der Koordination (oversees) und der Evaluierung. Die Entwicklung und Umsetzung dieser Pläne obliegt den jeweils zuständigen nationalen Gebietseinheiten – Bundesebene und Bundesstaaten bzw. Provinzen. Die nationalen Regierungen berichten der Internationalen Kommission über die Sanierungspläne und den Fortschritt bei der Restauration. Darüber hinaus bestehen abgestimmte nationale Aktivitäten beider Parteien, wie die binational Toxics Strategy von 1997, die von der IJC angeregt wurde und die bis 2006 persistente toxische Stoffe eliminieren bzw. in erheblichen Umfang reduzieren soll (US EPA 2003).

Die IJC hat diesen Prozess der Entwicklung von lokalen Aktionsplänen (RAP) und von Aktionsplänen auf der Ebene der einzelnen Seen (LAMP) begleitet, indem sie die fachpolitischen Akteure und die aus der Forschung zusammengeführt hat. Begonnen wurde die Umsetzung 1987 mit der Identifizierung von 42 lokalen Belastungsschwerpunkten (Areas of Concern), die meist in Verdichtungsgebieten liegen, und für die Sanierungspläne (Remedial Action Plans) initiiert wurden. Von diesen Belastungsschwerpunkten liegen 12 in Kanada, 25 in den USA und 5 sind grenzüberschreitend (IJC 2003). Die Verantwortung für die Entwicklung und Umsetzung der lokalen Action Plans

liegt bei den designierten Bundesstaaten bzw. Provinzen (ELI 1995). Die IJC evaluiert diesen Prozess kritisch nach einem stufenweisen Vorgehen: (1) Problemdefinition und langfristige Zielfestlegung, (2) Identifizierung eines Maßnahmenkataloges und (3) Erreichung der angestrebten Ziele. Dieser Prozess ist aber nicht mit einem Terminplan verbunden, so dass es zu erheblichen Verzögerungen gekommen ist (IJC 2003). Der Prozess der Erstellung der seeweiten Managementpläne hat mehr Zeit in Anspruch genommen: Zwischen 1998 und 2004 sind die ersten Pläne von den zuständigen Bundesbehörden, US-EPA und Environment Canada, veröffentlicht worden, bis auf denjenigen für den Lake Michigan, der wegen seiner Lage in den USA allein von der US EPA koordiniert worden ist. Die anderen vier Pläne stellen das Ergebnis gemeinsamer Aktivitäten der jeweils betroffenen Bundes- und Staaten- bzw. Provinzbehörden beider Länder dar. Ausgehend von einer Problemanalyse, die sich an den Vorgaben des Protokolls von 1987 orientiert, werden unterschiedliche zukünftige Zustände des Sees in einer ökosystemaren Perspektive als Zielalternativen formuliert, die dann zur Grundlage von Aktionsplänen werden. Sie werden im zwei Jahres-Rhythmus fortgeschrieben, so dass die Pläne Momentaufnahmen darstellen und je nach Informationsstand Schwerpunkte setzen.

Fallstudie 1: Lake Erie Lakewide Management Plan

Der Lakewide Management Plan für den Eriesee gehört zu den ersten Plänen der fünf erforderlichen Pläne, zu denen sich die Vertragsparteien bei Abschluss des Protokolls von 1987 des Great Lakes Water Quality Agreements von 1978 verpflichtet hatten. In ihrer Logik und ihrem Planungsprozess haben *diese Pläne die stärksten Ähnlichkeiten mit den Planungsaufgaben, die die WRRL erfordert*. Deshalb und wegen der ausgeprägten Politik der Beteiligung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeit wird der Plan für den Eriesee hier ausführlicher vorgestellt.

Die Aufgabe der seeweiten Pläne ist es, kritische Schadstoffe zu identifizieren, die zu Beeinträchtigungen der Gewässernutzung führen, und Strategien zur Wiederherstellung der Nutzbarkeit zu entwickeln. Diese Pläne sollen nach Annex 2 des Wassergüteabkommens auf der Grundlage des systematischen ökosystemaren Ansatzes erstellt werden und einen wichtigen Schritt zur vollständigen Eliminierung persistent toxischer Stoffe darstellen (US EPA/ Environment Canada 2000). Das Protokoll schreibt ein vierstufiges Vorgehen vor:

1. Definition der Probleme

2. Bestimmung der erforderlichen Emissionsminderungen
3. Auswahl der Emissionsminderungsmaßnahmen
4. Monitoring bis Bestimmung des erforderlichen Zustandes

Die Erstellung und Umsetzung der Pläne ist die Aufgabe der jeweils zuständigen nationalen und Länderbehörden, aber bei vier der fünf Seen ist dies ein **internationaler Prozess** (Ausnahme Lake Michigan). Die Planung wird koordiniert durch die Regionalabteilungen der beiden nationalen Umweltbehörden der US EPA und Environment Canada. Die Planerstellung wurde durchgeführt durch weitere Bundesbehörden, die für Bewirtschaftung der Fischbestände zuständig sind, und die entsprechenden Länderbehörden aus Ontario, New York, Ohio, Pennsylvania und Michigan. Diese Behörden haben ein Management Komitee und aus diesem heraus Arbeitsgruppen und Unterkomitees gebildet. Die International Joint Commission und die Great Lakes Fisheries Commission haben Beobachterstatus. Der Planungsprozess begann 1993, bei dem erhebliche Kenntnis- und Datenlücken sichtbar wurden. Um den Planungsprozess zeitlich übersichtlich zu halten, entschloss sich das Binational Executive Committee dem ersten Plan einen vorläufigen Charakter zu geben. Der seeweite Managementplan für den Eriesee fand im Jahr 2000 mit seiner ersten Version seinen ersten Abschluss. Allerdings ist der Prozess nicht endgültig abgeschlossen, da einige Fragen noch ungeklärt sind und Datenlücken weiterhin bestehen, so dass die nationalen Akteure beschlossen, alle zwei Jahre eine Aktualisierung vorzulegen.

Die Zielformulierung erfolgte mithilfe der Definition ökosystemarer Alternativen – als qualitative Beschreibungen des erstrebten zukünftigen Zustandes des Sees. Diese wurden in Verbindung gebracht über ein konzeptionelles Ökosystemmodell mit Managementstrategien (actions oder levers), die fünf Bereichen zugeordnet wurden: 1) Verringerung der Belastung mit Schadstoffen (loading), 2) Phosphor-Management, 3) Veränderungen der Landnutzung, 4) Kontrolle der Nutzung des Artenbestandes für kommerzielle und Erholungszwecke und 5) Wiederherstellung (restoration) natürlicher Landschaften (US EPA/ Environment Canada 2000). Dabei wurden drei Zustände ermittelt, die in unterschiedlichem Maße Verbesserungen (low, moderate, high gain) gegenüber der jetzigen Ausgangssituation darstellen; auf die Ableitung des Zielzustandes über einen naturnahen Referenzzustand wurde verzichtet. Bis zur zweiten Version des Planes im Jahre 2002 fand der Auswahlprozess der angestrebten ökosystemaren Al-

ternative statt, die als Alternative 2 bezeichnet, einen mittleren Grad der Verbesserung aufweist.

Mit der Auswahl des präferierten ökosystemaren Zustandes verbunden ist die Ausdifferenzierung des Zustandes, dessen narrative Begründung und die Entwicklung eines Managementkonzeptes (oder Maßnahmenprogramms). Da die technischen Maßnahmen zur Kontrolle von Punktquellen zu einem hohen Grad bereits durchgeführt worden sind, orientiert sich die Auswahl von Alternative 2 auch an den noch möglichen Maßnahmen zur Verbesserung. Die allgemeine Darstellung des Managementkonzeptes ist Kern der Planversion von 2002: Im Vordergrund stehen Änderungen/ Verbesserungen der Landnutzung im Sinne der Ausweitung von „best management practices“ auf der Grundlage des „Watershed approaches“ bei nur geringem Flächenanstieg bei der Wiederherstellung naturnaher Landschaften. Daneben sollen die Nährstoffe aus allen Quellen auf eine maximale Fracht begrenzt werden und dabei die vorhandenen Einleitungsgrenzwerte unterhalb die Vorgaben des Protokolls für Phosphor leicht unterschritten und die flächenhaften Einträge einschließlich derer aus der Landwirtschaft stark reduziert werden .

Die Entwicklung und Umsetzung von einzelnen Maßnahmen erfolgt aber weiterhin im Kontext vorhandener Zuständigkeiten und verfügbarer Budgets der Bundes- und Staatenbehörden bzw. sonstiger weiterer Körperschaften wie Watershed Aktionsprogrammen. Die Bundesprogramme sind häufig landesweit verfügbar und stellen Zuschüsse auf Projektebene dar, werden mit staatspezifischen Programmen (z.B. in Ohio) verknüpft oder bestehen aus einzelnen Länderaktivitäten (Nutrient Management Planning in Ontario). Ein spezielles US Bundesgesetz (Great Lakes Legacy Act von 2002) stellt Bundesmittel zur Sedimentsanierung für die Remedial Action Plans zur Verfügung, aber ein weiterer Great Lakes Restoration Act, der ähnlich der Sanierung der Florida Everglades eine großräumige ökosystemare Sanierung finanzieren sollte, ist über eine Gesetzesentwurf im Kongress 2002 nicht hinaus gekommen. Darüber hinaus baut der Plan auf laufenden Aktivitäten auf, die einen stärkeren Bezug auf unterschiedlicher räumlicher Ebene zur Seesanieung haben, wie die lokalen Remedial Action Pläne, die binationale Strategie zur Reduzierung der toxischer Stoffe für alle Großen Seen und das Forschungsprogramm für den Erie-See (EPA- Environment Canada 2002). Mit der Erstellung des Lake Management Plans ist für die betroffenen Behörden aber die Arbeit an der Sanierung des Sees nicht abgeschlossen, sondern mit einem Arbeitspro-

gramm verbunden, das zu einem großen Teil weitere Forschungs- und Monitoringaufgaben umfasst, aber primär Unterstützungs- und Motivationsaktivitäten enthält, um die vorhandenen Programme auf die Standorte und Funktionen zu konzentrieren, die am ehesten Erfolge (kein Impairment mehr) versprechen. Hierzu gehören in einem starken Maße Bemühungen, die Unterstützung der Öffentlichkeit zu erlangen.

Fallstudie 2: Lake Champlain Basin Program

Für den Lake Champlain gibt es ein getrenntes Abkommen zwischen den US Bundesstaaten New York und Vermont und der kanadischen Provinz Quebec, unterstützt von einem US Bundesgesetz, das die Voraussetzungen für die Kooperation der Bundesbehörden und ihre finanzielle Unterstützung, hier primär die Environmental Protection Agency, schafft. Gemeinsam wurde ein Programm zur Entwicklung der Seeregion geschaffen (Lake Champlain Basin Program). Der Anteil der kanadischen Provinz am Einzugsgebiet ist relativ klein, aber der kanadische Anteil an der im Norden des Sees gelegenen Missisquoi Bucht, die einen Belastungsschwerpunkt darstellt, ist relativ hoch. Die Belastung mit Nährstoffen aus der Landwirtschaft beeinträchtigt nicht nur die Gewässergüte, sondern damit auch die Basis wirtschaftlich bedeutsamer Erholungsaktivitäten wie die Sportfischerei. Initiiert durch eine Management Conference auf der US-Seite, die das Bundesgesetz 1990 begründet hatte und die die wichtigsten Stakeholder im Seegebiet umfasste, wurde ein Management Plan entwickelt, der 1994 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Aufgrund von heftiger öffentlicher Kritik wurde er bis 1996 überarbeitet und die Umsetzung an ein Steering Committee übergeben, an dem auch Quebec formell beteiligt wurde. Die Umsetzung erfolgt durch eine Vielzahl von Einzelaktivitäten, die zum großen Teil mit bestehenden Programmen verknüpft werden, und aus der Entwicklung von kleinräumigen „watershed groups“, die getragen von Bürgerinitiativen diffuse Einträge reduzieren und natürliche Habitate entwickeln. Darüber hinaus wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die gemeinsam die Reduktionspflichten bei Phosphor-Einträgen in die Missisquoi Bucht im Norden des Sees festgelegt hat. Die von ihr vorgeschlagene Aufteilung der Pflichten wurden den beiden Akteuren Vermont und Quebec formell gebilligt. Die Umsetzung erfolgt durch Reduktionsprogramme der Bundesstaaten nach dem US-Bundeswassergesetz (TMDL-Programme), die 2002 beantragt und genehmigt wurden und für die die Bundesstaaten die Finanzierung über einen Mehrjahreszeitraum zusammenstellen müssen. Vorgesehen ist eine Erreichung der Ziele des Aktionsplanes bis 2016.

7.4.1.2 Die Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die rechtliche Grundlage für die Öffentlichkeitsbeteiligung der IJC bildet Art 12 des Boundary Water Treaty von 1909 „..all interested parties therein shall be given convenient opportunity to be heard...“ Diese Rechte auf Information und Zugang sind in den Verfahrensregeln der Kommission weiter ausgeführt. Diese wurden 1912 beschlossen und 1964 überarbeitet (Becker 1993). Erst mit der Thematisierung der Umweltprobleme der Seen in den sechziger Jahren ist es hierzu zu einer breiteren Nachfrage gekommen. Vorher beschränkte sich die Inanspruchnahme dieser Rechte auf einzelne Individuen bei der Genehmigung von Ausleitungen oder hierfür bedeutsamen Bauwerke. Die Abkommen über die Wasserqualität der Großen Seen von 1972 und 1978 und das Protokoll von 1987 erweitern die Berichtspflicht der IJC und die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit, so dass die Öffentlichkeitsbeteiligung der IJC an den Großen Seen als am weitesten fortgeschritten gilt. Auch an den anderen Flussgebieten ist die Öffentlichkeitsbeteiligung erweitert worden, aber dies ist nur an einigen Flüssen wie dem Red River und dem St. Croix River erfolgt. Unabhängig davon gibt es wasserwirtschaftliche Planungen an der US-kanadischen Grenze, bei denen Öffentlichkeitsbeteiligung einen erheblichen Stellenwert hat (Lake Champlain, Columbia River).

Eine eigenständige Qualität einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung ist aber nicht in allen Fällen entstanden. Diese Eigenschaften haben

- die Internationale Gemeinsame Kommission (IJC) und ihre verschiedenen Boards,
- die grenzüberschreitenden Lake Management Programme der Großen Seen,
- das Lake Champlain Action Program.

Die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung der IJC

Die erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung an den Großen Seen beruht auf der Bedeutung von Untersuchungskommissionen (Reference Boards) für die gemeinsame Management, auf der Öffnung der wissenschaftlichen Beratungsgremien für unabhängige Wissenschaftler und auf dem Ansatz der Sanierung der Areas of Concern als einem bottom-up Planungsprozess.

Der erste Einstieg in die Öffentlichkeitsbeteiligung war die Öffnung der beiden Beratungsgremien des Abkommens von 1972 – des Great Lakes Water Quality Advisory Boards und des Research Advisory Boards – für unabhängige Wissenschaftler. Die

jährlichen Treffen dieser Gremien wurden zu öffentlichen Veranstaltungen gemacht und der offene Zugang zu den schriftlichen Dokumenten der IJC trug früh zur Legitimation der IJC bei (Becker 1993). Eine ähnliche Wirkung entfaltete die Organisation des Anhörungsprozesses der Reference Group on Pollution from Land Use Activities (PLUARG) 1977, bei der eine dritte Partei damit beauftragt wurde, die Anhörungen zu leiten und Einwender mit den wissenschaftlichen Grundlagen und den formalen Verfahren der Anhörung vertraut zu machen. Diese Reference Group hat ihren Berichtsentwurf bezüglich der öffentlichen Prioritätensetzung in einem aufwendigen Beteiligungsverfahren von Experten und Stakeholdern kommentieren lassen (Becker 1993, 247). Diese öffentliche Beurteilung ist von allen Beteiligten als ein positiver Prozess bewertet worden, aber in der Folge ist dieser Pool von Experten und interessierten Bürgern nicht mehr genutzt worden.

Als Folge des Abkommens von 1978 und des Protokolls von 1987 sind Elemente des PLUARG Prozesses aber kontinuierlicher angewendet worden. Mit Beginn der 80er Jahre begann die IJC ihre zweijährigen Treffen stärker der Öffentlichkeit zugänglich zu machen: Ab 1985 war das Treffen Gelegenheit, auf Plenarveranstaltungen und in Workshops die Themen der Jahrestreffen mit den Kommissionsmitgliedern zu diskutieren. Dies führte 1989 zu einer enormen Beteiligung, weil sich Unmut über den schleppenden Verlauf der Sanierungspläne breit machte. Mittlerweile wird das Treffen mit einer mehrtägigen Konferenz an einer Universität der Region verbunden.

Bei der Durchführung von Referenzstudien durch entsprechende Boards ist ab 1980 ein ähnlicher Wechsel der Öffentlichkeitsbeteiligung festzustellen. Als ein Beispiel sind die Studien zum Basin Water Level 1989/1992 zu nennen: Extrem hohe Wasserstände Mitte der 80er Jahre haben das Thema der Kontrolle der Wasserstände im Sinne einer Absenkung zu einem Thema auf der politischen Agenda der Region werden lassen. In der Folge erhielt die IJC den Auftrag, die Regelung des Wasserspiegels untersuchen zu lassen. Der erste Bericht wurde 1989 erstellt und veröffentlicht. Dieser wurde anschließend von IJC mit der Öffentlichkeit beurteilt und der Plan für eine zweite Phase entwickelt. Vier der elf Mitglieder dieser Kommission waren Vertreter der Öffentlichkeit, die von einem 18-köpfigen Bürger-Komitee (Citizen Advisory Committee) beraten wurde. Hier stand die Identifizierung und Balance der Stakeholder und ihrer Vertreter im Vordergrund. Die einzelnen Themen wurden durch vier Arbeitsgruppen untersucht, von

denen eine sich explizit mit der Funktionsweise der Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftigte (Becker 1993).

Die Remedial Action Plans gelten als weitere Beispiele der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung der IJC. Die Prämisse dieser Pläne ist, dass die Standorte noch „Areas of Concern“ sind, weil es der konventionellen Umweltpolitik noch nicht gelungen war, an diesen Standorten eine Sanierung in Gang zu bringen und damit der „beneficial use“ des betroffenen Gewässers nicht möglich ist. Deshalb gilt die Öffentlichkeitsbeteiligung als ein potentieller Motor für entsprechende Veränderungen. Die Pläne sind nach dem Protokoll von 1987 dreistufig angelegt:

- (1) Vereinbarung über die beeinträchtigten Nutzungen und ihre Ursachen,
- (2) Auswahl der bevorzugten Strategie, um beneficial use zu ermöglichen, einschließlich der Verteilung der Zuständigkeiten, der Kostenaufteilung, der Umsetzung und des Monitoring,
- (3) Umsetzung der Vereinbarungen mit Monitoring (Becker 1993).

Das dabei geforderte Maß an Öffentlichkeitsbeteiligung und die Einbeziehung des ökosystemaren Ansatzes haben die betroffenen Behörden vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Aber die Orientierung an den „beneficial uses“ hat die davon betroffene Öffentlichkeit an vielen Standorten mobilisiert, insbesondere wenn die Beeinträchtigung erst innerhalb einer Generation eingetreten ist (Hartig, Thomas 1988). Die einzelnen RAP variieren erheblich aufgrund ihrer Rahmenbedingungen, Problemstrukturen, der Konfliktintensität und in der Folge bezüglich des Standes der Sanierung. In vielen Fällen waren die Bedingungen für eine Einigung auf der ersten Stufe gegeben, aber der Schritt zur Kostenaufteilung stellte vielfach eine Haupthürde dar (Renn, Finson 1991). Eine quantitative ex post Analyse des Prozesses stellte fest, dass die erfolgreichen Fälle mehrere Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung erreichen und dass dafür der Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung offen und fair sein muss und mit ausreichend Mitteln unterstützt werden muss. Es ist demnach aber nicht notwendig, den Stakeholdern Entscheidungskompetenz zu übertragen, wenn die zuständigen Behörden sich bei diesem Prozess entsprechend offen und fair verhalten (Beierle, Konisky 1999).

Die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung beim Lake Erie Management Plan

Im Gegensatz zu den lokalen RAP besteht bei einigen Lakewide Management Plans eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung. Die organisatorische Struktur der Erst-Entwicklung und zweijährige Anpassung des Lake Erie Planes wurde 1993 von einem bilateralen Implementationskomitee entwickelt und in einem Konzeptpapier festgehalten (US EPA 1993). Darin wird die Grundstruktur mit einem Management Komitee und einer Arbeitsgruppe, die vier Unterarbeitsgruppen und das Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung festgelegt. Für die Öffentlichkeitsbeteiligung gibt es eine separate Unterarbeitsgruppe, welche die Strategie der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt hat und die dazu gehörenden Aktivitäten durchführt. Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung ist sicherzustellen, dass die Behörden und die Öffentlichkeit unterschiedliche Einschätzungen („consider a variety of opinions“) bei der Entwicklung und Umsetzung des Management Plans berücksichtigen. „Deshalb müssen die Aktivitäten zur Öffentlichkeitsbeteiligung eine effektive zweiseitige Kommunikation mit der vielschichtigen Bevölkerung des Einzugsgebietes in Kanada und in den Vereinigten Staaten fördern“¹⁰⁷ (US EPA 1993). Das Konzept sieht einen dreistufigen Ansatz vor:

- Auf der ersten Stufe soll ein Zwei-Länder Forum (Binational Public Forum) als formale öffentliche Einrichtung eingerichtet werden, das bei der Entwicklung und Umsetzung des Planes Anregungen geben und beraten soll. Es soll aus Individuen bestehen, die die verschiedenen Interessen und Regionen des Einzugsgebietes vertreten.
- Auf der zweiten Stufe sollen die Individuen und Gruppen (einschließlich der NRO und Verbände, die nicht auf Stufe 1 vertreten sind) berücksichtigt werden, die bei öffentlichen Treffen anwesend sein möchten und die ihren Namen auf entsprechende Adressenlisten gesetzt haben. Sie können als Lake Erie Netzwerk bezeichnet werden. Ihr Maß an Beteiligung kann variieren. Sie werden laufend informiert und aufgefordert, auf der jeweiligen Ebene Kommentare abzugeben.

¹⁰⁷ “ public involvement activities are needed to foster effective two-way communication with the diverse population of the Lake Erie Basin in Canada and the United States “

- Auf der dritten Ebene ist der Teil der Öffentlichkeit zu sehen, der nicht mit der Arbeit zum Management Plan vertraut ist, an keinen Treffen teilnimmt und nicht aktiv Informationen sucht. Um ihren Input zu suchen, müssen die beiden Parteien diese Gruppe aktiv informieren (über Massenmedien, Werbungen und Massenwurfsendungen) und ihre Kenntnis steigern. Falls dann Interesse von Individuen gezeigt wird, können sie zum Teil des Lake Erie Netzwerkes werden.

Alle drei Ebenen werden grenzüberschreitend (oder entsprechend dem Sprachgebrauch binational) gehandhabt, d.h. mit US-amerikanischen und kanadischen Personen und an Standorten in den USA und Kanada. Das Zwei Länder Forum ist eingerichtet und hat sich seit 1995 dreimal jährlich getroffen. Es hat sich auf diesen Treffen mit der Bandbreite von Themen beschäftigt, die für den Aktionsplan relevant sind, und sie kommentiert und sich darüber hinaus mit einzelnen Flusseinzugsgebieten und den dort vorhandenen Aktivitäten auseinander gesetzt. Die Mitgliedschaft beruht auf der Selbstselektion des Forums, das sich Kriterien bezüglich der Mitgliedschaft im Sinne der Repräsentanz der Region und der verschiedenen Interessen gegeben hat. Durch ihre Erfahrung und evtl. ihr Training werden sie als Ressourcen verstanden. Die wichtigste Funktion des Forums war die Beteiligung an der Auswahl des präferierten ökosystemaren Zustandes zwischen 2000 und 2002. Das Forum teilte sich in zwölf Arbeitsgruppen, von denen sieben sich thematisch an die Planstruktur anlehnten, während die restlichen sich um eigene Verfahrens- und Finanzierungsfragen kümmerten. Im Selbstverständnis der Gruppe ist es die Aufgabe des Binational Public Forum

- als Partner der Behörden bei der Zielfindung und bei Entscheidungen zu agieren,
- die Arbeitsgruppen beim Schreiben der Berichte beim Entwurf und beim Review zu unterstützen,
- die Arbeitsgruppen und das Management Komitee zu beraten und Input zu leisten bei der Erstellung und Umsetzung des Lakewide Planes und
- die Visionen und Ziele des Forums für den Lake Erie zu verbreiten.

Das Forum ist bemüht, die Beteiligung von Stakeholdern im Planungsprozess zu steigern, indem es

- die verschiedenen Interessen und Regionen vertritt,
- Stakeholder identifiziert und integriert,
- persönliche Erfahrungen und Talente in den Prozess einbringt und

- Informationen vom LaMP den Gemeinden (Community) näher bringt, in einer Sprache, die von Öffentlichkeit verstanden wird.

Insbesondere die letzte Aufgabe wurde vorrangig durch die Erstellung einer Präsentation über die Problematik und die Erstellung einer Broschüre über Gesundheitsrisiken beim Verbrauch von Fischen aus dem See angegangen. Ab 2003 steht die Unterstützung von zwei „community based watershed strategies“ im Vordergrund.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung am Lake Champlain

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entwicklung und Umsetzung des Lake Champlain Action Programs ist teilweise das Ergebnis der heftigen öffentlichen Opposition, auf die der erste Entwurf des Action Programmes 1994 bei der Geschäftswelt und bei einigen Vertretern der Öffentlichkeit trafen (Harris et al. 2001). Die beiden zentralen US-Bundesbehörden reagierten darauf mit einer Revision des Entwurfes, der Änderung der Entscheidungsstruktur und der Kooptation von Widersachern in diese Entscheidungsstruktur. Da mit der Änderung dieser Entscheidungsstruktur auch die Integration von Vertretern der Provinz Quebec verbunden war, wurde ab 1996 die Öffentlichkeitsbeteiligung grenzüberschreitend. Zentrales Gremium der neuen Entscheidungsstruktur ist ein Steering Committee, mit 19 Mitgliedern, die mehrheitlich die relevanten Behörden auf Bundes- und Staatenebene vertreten. Vier dieser Mitglieder werden von den Behörden Vermonts entsandt und drei Mitglieder sind die jeweiligen Vorsitzenden von Bürgerbeiräten (Citizen Advisory Committee CAC). Diese Bürgerbeiräte gibt es für jeden Bundesstaat bzw. Provinz und sie werden einmal vom Parlament und vom Gouverneur oder von der Umweltbehörde ernannt. Ihre zentrale Aufgabe ist es, Empfehlungen an das Steering Committee bezüglich des Aktionsplanes zu machen und ein Diskussionsforum für Bürger, Interessengruppen und kommunale Verwaltungen zu bieten. Nach der anfänglichen Opposition wird das Klima in den Veranstaltungen als recht positiv eingeschätzt und es zeichnet sich eine breite Unterstützung mit Interesse an konkreten Maßnahmen ab (Harris et al. 2001). Zusätzlich zur Einrichtung der Beiräte und ihrer Beteiligung an den Entscheidungsprozessen sind die Aktivitäten durch eine kontinuierliche Informationspolitik gekennzeichnet. Das Programm produziert einen vierteljährlichen Newsletter und der Beirat von Vermont einen eigenen jährlichen Fortschrittsbericht.

7.4.2 Die Kooperation zwischen den USA und Mexiko

Beide Länder haben eine gemeinsame Grenze von ca. 3100 km, die zu einem erheblichen Teil durch Grenzflüsse gebildet wird. Die Frage der Grenze und ihres Verlaufes hat die Beziehungen beider Staaten eine lange Zeit bis in das 19. Jahrhundert geprägt, bevor die Aufteilung der Nutzung der Gewässer an der Grenze als Folge des Anstiegs der bewässerten Fläche zu einem wichtigen Thema in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts wurde. Drei Flusssysteme und ihre Bewirtschaftung und ihre Funktion als Grenze sind dabei relevant:

- Der Tijuana River im Westen mit einem kleinen Einzugsgebiet von 4 500 km², einem großen Anteil auf mexikanischem Gebiet und der Mündung in den USA.
- Der Colorado River als einer der größten US Flüsse mit einem Einzugsgebiet von 450 000 km², dem größten Anteil auf US Territorium und der Mündung im Westen Mexikos in den Golf von Kalifornien.
- Das Santa Cruz und San Pedro River Becken gehört als Nebenfluss zum Colorado, aber der Santa Cruz River entsteht in Arizona, fließt nach Mexiko und kehrt bei Nogales in die USA zurück. Der San Pedro River hat seinen Quellbereich in Mexiko. Beide Flüsse haben ein Einzugsgebiet von ca. 25 000 km² und haben entsprechend der Klimazone geringe und extreme Abflüsse. Sie werden wegen der Bedeutung für die Grenzstädte Tucson und Nogales über ein eigenes Abkommen bewirtschaftet.
- Der Rio Bravo im Osten hat mit 920 000 km² das größte Einzugsgebiet, seine Quellgewässer in Colorado und mit dem Rio Pecos und dem Rio Conchos jeweils zwei größere Nebenflüsse auf US-amerikanischem und mexikanischen Gebiet,

Nachdem die Grenzregionen jahrzehntelang periphere Bedeutung in ihren Ländern hatten, kam es zu einer wirtschaftlichen Entwicklung durch den Ausbau des Colorado River und des Rio Bravo für die landwirtschaftliche Nutzung seit der Mitte des 20. Jahrhunderts. Heute ist die Grenzregion durch eine intensive industrielle Arbeitsteilung geprägt, bei der es zu einer Verlagerung von US Produktion auf die mexikanische Seite kam. Gleichzeitig entwickelten sich die US Grenzregionen zu Wachstumspolen. Der Grenzraum ist heute durch eine hohe wirtschaftliche Integration bei starken Einkommensunterschieden gekennzeichnet, die zu intensiven Zuwanderungsinteressen auf der einen Seite und intensiven Kontrollbemühungen auf der anderen Seite führen. Die

wirtschaftliche Entwicklung ist mit einem starken Bevölkerungszuwachs verbunden, so dass zunehmend allen Akteuren deutlich wird, dass die Verfügbarkeit von Wasser eine physische Wachstumsgrenze darstellt.

7.4.2.1 Die vertraglichen und organisatorischen Grundlagen

Bei der Entwicklung der vertraglichen Grundlagen ist die Orientierung an der Grenze trotz des Bezuges zur Aufteilung und der gemeinsamen Berücksichtigung der Nutzung und der Aufteilung des Wassers nicht überwunden worden. Im Gegensatz zur Grenze zu Kanada hat die Perspektive des grenzüberschreitenden Flussgebietes als räumlicher und sachlicher Bezug sich nicht durchsetzen können. Während im Norden die IJC in den siebziger und achtziger Jahren die Gewässerqualität der Großen Seen auf der Ebene des ökosystemaren Ansatzes beim grenzüberschreitenden Gewässermanagement thematisiert und entsprechende Ansätze entwickelt hat, gab es entsprechende Initiativen der Kommission an der Südgrenze der USA nicht. Stattdessen sind als Reaktion auf die wirtschaftliche Entwicklung an der Grenze neue Institutionen geschaffen worden, die in der Lage sein sollen, für alle Umweltfolgen, insbesondere auf der mexikanischen Seite, Lösungen zu entwickeln und nicht nur das Gewässermanagement weiter zu entwickeln (vgl. Tab. 20).

Die oben genannten Gewässer und ihre Nutzung sind durch mehrere Abkommen geregelt worden, durch die auch die bilaterale Grenzkommission gegründet wurde.

- Die Konvention von 1889 zur Regelung des Grenzverlaufes als Folge der Veränderung des Verlaufes des Rio Bravo und des Colorado, mit der die Grenzkommission (International Boundary Commission) gegründet wurde,
- das Abkommen von 1906 zur Verteilung des Wassers des Rio Grande für Bewässerungszwecke,
- der Wasservertrag (Water Treaty) von 1944 über die Nutzung der Gewässer des Colorado, des Tijuana und des Rio Grande, der zur Umbenennung der Kommission in die International Boundary and Water Commission (IBWC) führte und der das Kernstück der US-mexikanischen Managements der Grenzgewässer darstellt.

Im Water Treaty sind die Kriterien für die Verteilung des Wassers nach Nutzungsarten (Preferential use) festgelegt und die Mengen für den Colorado und den gesamten Rio Bravo aufgeteilt. Der Water Treaty legt auch die Aufgaben des IBWC fest, zu denen

gehören: (1) Die Unterhaltung der Grenze, (2) der Bau und Betrieb von Wasserbauwerken entlang der Grenze, (3) die Verteilung des Wassers nach den Vorgaben des Vertrages, (4) die Regelung von Streitigkeiten über die Interpretation des Vertrages, (5) die Durchsetzung der Regeln und Verfahren innerhalb seiner Zuständigkeiten und (6) der Bau und Unterhalt gemeinsamer Abwassersammlungs- und -reinigungsanlagen.

Die Regelung von umweltbezogenen Themen erfolgte anfänglich primär über den Bau von grenzüberschreitenden Abwasseranlagen, die zwischen 1946 und 1990 für die Mehrheit der für diese Grenze typischen Doppelgrenzstädte erfolgte. Erheblich später kam es zur Regelung von flussbezogenen Umweltproblemen, beginnend in den siebziger Jahren mit der Regelung des Salzgehaltes des Colorado, die in einem Protokoll (Minute 242) im Jahre 1972 festgehalten wurde. In drei weiteren Protokollen (Minute 261 (1979), Minute 288 (1992) und Minute 294 (1995) wurde die Zuständigkeit der Kommission für weitere Schadstoffe erweitert und die Grundlage für eine koordiniertes Vorgehen bei der Verbesserung der sanitären Situation gelegt (Mumme 1993).

Das Bevölkerungswachstum und die Urbanisierung in der Grenzregion seit den sechziger Jahren hat die Umweltbelastungen in der Grenzregion entsprechend anwachsen lassen, die neue Qualitäten hatten als die Belastungen, die als Folge der landwirtschaftlichen Nutzung der Gewässer entstanden waren. Darauf reagierten beide Länder mit dem Abschluss des Rahmenabkommens zum Umweltschutz von La Paz im Jahre 1983. Kern des Abkommens ist ein binationaler Beratungsprozess über grenzbezogene Umweltfragen, durch den Prioritäten festgelegt und gemeinsame Lösung entwickelt werden sollen. Als Grenzregion wurde eine Zone von jeweils 100 km auf beiden Seiten der Grenze festgelegt. Zuständig für die Umsetzung sind die beiden nationalen Umweltbehörden (EPA und Semarnap), die zu ihren Treffen andere Institutionen (Länder-, kommunale Vertreter und Vertreter von nationalen und regionalen NRO) einladen können.

Die Arbeit vollzieht sich in Arbeitsgruppen, die für einzelne Problembereiche Lösungskonzepte entwickeln, die sich in Anhängen des Abkommens niederschlagen. Es gibt acht Arbeitsgruppen, mit einer Wasserarbeitsgruppe und bisher fünf Anhänge, von denen zwei sich mit Wasserfragen beschäftigen: Annex I zur Lösung der sanitären Probleme in San Diego/ Tijuana 1985 und Annex II zu Einleitungen von gefährlichen Stoffen im gleichen Jahr (Szekely 1992). Die vorrangige Rolle der IBWC für die Lösung

von Problemen der Grenzgewässer wird dadurch nicht angetastet, sondern führte zu einer Teilnahme der IBWC an den Arbeitsgruppen (Utton 1994).

Mit der Etablierung der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) wurde 1994 auch eine Kommission zur Kooperation bei den Umweltfragen der Grenzregion eingerichtet (BECC), die vorrangig die Ausstattungsmängel im umweltbezogenen Infrastrukturbereich (Wasserversorgung, Abwasserbehandlung, kommunale Müllentsorgung und -behandlung) der Grenzregion beheben soll. Die Kommission soll technische Hilfe leisten und die Einhaltung von Umweltstandards bei der Planung zertifizieren. Komplementär dazu ist die North American Development Bank (NADBank) gegründet worden, die zusammen mit privaten Finanzquellen, die Finanzierung der zertifizierten Vorhaben sichern soll. Diese Art des Vorgehens soll die traditionelle Reihenfolge der Projektentwicklung von Investoren zusammen mit Finanzierungsinstitutionen mit anschließender Umweltverträglichkeitsprüfung umdrehen.

Damit hat sich primär der Planungs- und Finanzierungsprozess für die Wasserinfrastruktur auf der Projektebene in der Grenzregion verändert: Die IBWC hat ihre Rolle bei Neubauvorhaben verloren mit Ausnahme der Internationalen Kläranlage in San Diego, das Verfahren der Planung für die US-Gemeinden hat sich durch das Einschalten der BECC und die Ko-Finanzierung der NADB geändert und für die mexikanischen Gemeinden sind zusätzliche technische und finanzielle Kapazitäten hinzugekommen. Es besteht zwar weiterhin die Zuständigkeit der Bundes-EPA für die Gewässergüte der Oberflächengewässer, aber diese werden nicht auf der Ebene der Flusseinzugsgebiete übergreifend für die Bundesstaaten zusammengefasst, so dass für die grenzüberschreitenden Gewässer eine integrierte Planung nicht stattfindet. Die Infrastrukturprojekte beruhen auf dem Antragsprinzip, der Antragsteller ist in der Regel die Kommune, für die die Verbesserung der lokalen Lebensqualität und gesundheitlichen Aspekte im Vordergrund stehen.

Fallstudie Tijuana River

Als eine Ausnahme stellt sich die wasserwirtschaftliche Planung am Tijuana River dar. Dieses Flusseinzugsgebiet ist dadurch gekennzeichnet, dass die mexikanische Stadt Tijuana am Oberlauf des Flusses einen hohen Anteil ungereinigter Abwässer in den Fluss einleitet und dieser dann die Grenze überschreitend in Kalifornien San Diego erreicht. Im südlichen Teil der Stadt fließt der Fluss durch das Stadtgebiet weiter, bis er

den Pazifik erreicht und die nördlich gelegenen Strände kontaminiert. Aufgrund seines ariden Einzugsgebietes weist der Fluss keinen dauerhaften natürlichen Abfluss auf, da aber beide Städte in erheblichen Maße Wasser aus dem Einzugsgebiet des Colorado River importieren, bewirkt dieser Import einen dauerhaften Abfluss. Der Tijuana hat aber noch eine zweite Besonderheit, da die mexikanischen Städte am Oberlauf liegen, die zu einem erheblichen Teil Defizite bei der Sammlung und Behandlung der kommunalen und industriellen Abwässer aufweisen, werden diese Abwässer nach Kalifornien exportiert. Darüber hinaus fallen die geringen Niederschläge in einem kurzen Zeitraum im Winter und führen dann zu Überschwemmungen. Die IBWC hat sich der Problematik erstmalig 1979 auseinandergesetzt und in einer Minute (No 261) Empfehlungen abgegeben.

Anfang der 80er Jahre suchten beide Staaten nach einer gemeinsamen Lösung, die 1985 in einer Minute (270) festgehalten wurde. Darin verpflichtete sich die mexikanische Regierung zwei Kläranlagen innerhalb von 5 Jahren in Grenznähe auf mexikanischem Territorium mit einer Kapazität von je 17-25 mgd zu bauen und zu betreiben und das behandelte Abwasser in Mexiko wieder zu verwenden bzw. auf der mexikanischen Seite ins Meer zu leiten. Die erste Anlage ging in Betrieb, hatte aber erhebliche Probleme bei der Gewährleistung der vereinbarten Ablauf-Grenzwerte, so dass von der US Seite vorgeschlagen wurde, anstelle der zweiten Anlage in Mexiko eine Kläranlage in San Diego mit einer Kapazität von 25 mgd (ca. 1100 l/sec) und einen Kanal zur Einleitung in den Pazifik zu bauen und zu betreiben. Dieser Vorschlag wurde in einer weiteren Vereinbarung im Jahre 1990 geregelt (Minute 283), die vorsah, dass die US Seite die Mehrkosten der Kläranlage übernehmen sollte. Die IBWC entschloss sich, die Anlage in zwei Stufen zu bauen und zuerst eine Anlage fertig zu stellen, die als „advanced primary treatment“ bezeichnet wird. Finanziert wurde sie zu einem großen Teil über US Bundesmittel, die von der EPA verwaltet wurden.

Gegen dieses Konzept entwickelt sich heftige politische Opposition auf der US-Seite, weil die Anforderungen an die Einleitungen schon in der Planung nicht eingehalten wurden und weil die Entwicklung des Abwasseranfalls auf mexikanischer Seite nicht ausreichend berücksichtigt worden war. Während der Überprüfung der Umweltwirkungen nach den US Regelungen 1993 entstanden Pläne für alternative Standorte in Tijuana (Saldaña 2003). In der Folge entstand eine Bürgerinitiative, die über die lokalen Kongressabgeordneten 1999 einen Titel in den „US Estuaries and Clean Waters Act of

2000“ (PL 106-457) erfolgreich einbrachten, der die EPA zur Entwicklung eines Master Plan für die Abwasserbeseitigung für Tijuana innerhalb von zwei Jahren verpflichtete. Bei der Erstellung des Berichtes wurden die bisher unberücksichtigten Aspekte des oberen Einzugsgebietes intensiv bearbeitet und auf dieser Grundlage wurden die Alternativen bewertet. In die Debatte wurde ein Vorschlag (Bajagua proposal) eingebracht, der zusätzliche Reinigungskapazität in Tijuana auf der Grundlage einer Public Private Partnership vorsieht und das Klarwasser teilweise für industrielle Zwecke verwenden soll. Im o.g. Gesetz wurde die IBWC ausdrücklich ermächtigt, einen solchen Vertrag abzuschließen und die eine entsprechende Protokolländerung der Minute 283 vorzunehmen. Dies ist mittlerweile erfolgt (Minute 311) und IBWC hat sich für den Bajagua Vorschlag entschieden. Hierfür sind auch die Bundesmittel in den US Haushalt eingestellt worden.

7.4.2.2 Die Rolle und Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die International Boundary and Water Commission ist ihrem Selbstverständnis nach eine Fachbehörde mit einem hohen Maß an Engineering Know-how. Sie ist vorrangig den jeweiligen Außenministerien verpflichtet, mit einer stärkeren Ausprägung dieser Einstellung auf der mexikanischen Seite. Ihr primärer Aufgabenbereich der Wasserverteilung und der rechtliche Charakter der Wasserrechte der konsumtiven Nutzer, vorrangig in der Landwirtschaft und bei der kommunalen Wasserversorgung der Städte, haben diese Perspektive verstärkt. Da die nationale Verteilung der Wasserrechte durch spezifische nationale Instrumente (State Compacts, Genehmigungen der CNA) organisiert wird, bleibt für die IBWC auch die Rolle der Sicherung der nationalen Anteile. Dies ist bei der mexikanischen Seite noch stärker ausgeprägt. Bei Verhandlungen über Wasserrechte und ihre binationale Verteilung ist dies durch die Intervention der mexikanischen Präsidenten thematisiert worden, wie bei der Regelung des Salzgehaltes durch Minute 242 1972 und die Verteilung während der extremen Trockenheit am Rio Grande 1995 (Mumme 1999).

Die für diese Wasserverteilung notwendigen Bauwerke hängen bei ihrer US Finanzierung zu einem großen Maß von der Bewilligung durch den US Kongress ab, so dass die klassische Interessenvertretung dieser wasserwirtschaftlichen Stakeholder durch die Einbindung über einzelne Abgeordnete im Kongress erfolgte (Ingram, White 1993). In diesem Zusammenhang ist die IBWC bei der Informationserzeugung aktiv. Mögli-

cherweise gibt es deshalb keine rechtliche Begründung für eine Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Water Treaty von 1944 (Sanchez 1993).

Tabelle 20: Übersicht zum grenzüberschreitenden Gewässermanagement und zur Öffentlichkeitsbeteiligung an der US-mexikanischen Grenze

Grenze bzw. grenzüberschreitendes Gewässer	Grenzkommision Abkommen und Zuständigkeit	ÖffBet bei Grenzkommision /Abkommen	Gewässerspezifisches Abkommen	Aktivität	Öffentlichkeitsbeteiligung
USA-Mexiko	International Boundary and Water Commission (IBWC)	nicht vertraglich vereinbart			
	La Paz Abkommen 1983	explizit im Abkommen			
	Border XXI Programm 1996				
	NAFTA/ Border Environment Commission (BECC) 1993	explizit im Protokoll zum Abkommen über die Einrichtung			
Rio Bravo/Grande			Wasservertrag 1944, IBWC Minute 234, 307	Aufteilung des Wassers, Bau/ Betrieb von Stauanlagen, Risikoaufteilung bei Trockenheit	keine (nationale Stakeholderbeteiligung)
Colorado			Wasservertrag 1944, IBWC Minute 242 Minute 306 (2000)	Aufteilung des Wassers Kontrolle der Versalzung Studie zur Rehabilitierung des Delta	keine keine Ergebnis öffentl. Drucks
Tijuana River			Wasservertrag 1944, IBWC Minute 270, 293, 296,	Planung/ Bau der int'len Kläranlage in San Diego	gering wg. Zuständigkeit der IBWC
Tijuana River			Minute 311 (2004)	Wasserwirtschaftlicher Plan + Anlage in Tijuana	hoch Ergebnis öffentl. Drucks Öff. Beteil. bei Studie

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die IBWC hat in der Folge eine eher zurückhaltende Informationspolitik betrieben. Es gibt weder eine institutionalisierte öffentliche Evaluierung der IBWC noch eine generelle Öffentlichkeitsbeteiligung. Es gibt keine Tradition von offenen Workshops, Anhörungen oder sonstiger Interaktion der Kommission oder der Mitarbeiter mit einer interes-

sierten Öffentlichkeit der Region (Hayton 1993): Es gibt informelle Kontakte der US Kommissionsmitglieder mit Abgeordneten auf der Bundesebene und Vertretern der regionalen Fachbehörden. Auf der mexikanischen Seite ist diese Arbeitsweise noch stärker ausgeprägt.

Die Zunahme der ökologischen Dimension der Gewässerbewirtschaftung (verstärkte Forderungen nach dem Schutz der Instream Use und die zunehmende Gewässergütefragen) haben auch zu Veränderungen bei der IBWC geführt, zumindest auf der US Seite (Sanchez 1993, Mumme 1993). Hierzu gehört einmal die Notwendigkeit der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für einzelne Investitionsvorhaben nach National Environmental Policy Act von 1971. Ein entsprechendes mexikanisches Gesetz ist 1989 in Kraft getreten. Die durch die zunehmende Bevölkerung verursachten sanitären Probleme der Region und die Inanspruchnahme der Grenzgewässer für die Zwecke schufen auch auf mexikanischer Seite ein öffentliches Interesse, aber dieses zielte nicht auf die Kommission sondern auf nationale Akteure. Es gibt für die Weiterentwicklung der IBWC in Richtung Internationale River Basin Commission mit einer höheren Öffentlichkeitsbeteiligung auch entsprechende Forderungen (Hayton 1993). Aber US-Beobachter halten die Orientierung des Vertrages auf die Aufteilung der Wasserrechte, die Perspektive der Grenzgewässer und die noch vorhandene zentralstaatliche Struktur Mexikos als starke Hinderungsgründe für eine weitere Entwicklung in Richtung des Modells der IJC (Mumme 1993).

Als Reaktion auf diese Beschränkungen können die neuen Institutionen im Grenzraum angesehen werden, allerdings nur in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, nicht in Bezug auf das Flussgebietsmanagement (vgl. Tab. 20): Das 1983 unterzeichnete La Paz Agreement ist ein Executive Agreement, das aber viel stärker auf Öffentlichkeitsbeteiligung hin orientiert ist und viel stärker auf die Nachfragen reagiert, die aus der Grenzregion kommen, es ist aber auf eine 100 km Zone beschränkt. Die Verträge und Institutionen haben mit mehreren programmatischen Aktivitäten versucht, die binationale Kooperation zu intensivieren und dabei die Öffentlichkeitsbeteiligung zu sichern.

- Auf der Grundlage des La Paz Abkommen von 1983 entstand 1992 der Integrierte Umweltplan für die US-mexikanische Grenzregion (IBEB) als Instrument der beiden Bundesbehörden mit einer zweijährigen Gültigkeit.
- Nachfolger wurde im Jahre 1996 das „Border XXI“ Programm, bei dem zusätzlich zur EPA und Semernap (jetzt SEMARNAT) die neu geschaffenen Umwelt-

Organisationen des NAFTA-Vertrages bei der Programmentwicklung beteiligt waren.

- Das Folgeprogramm Border 2012 wurde 2003 verabschiedet und hat zusätzlich die Grenzstaaten und die Regierungen der indianischen Territorien als gemeinsame Verantwortliche.

Die Entwicklung dieser Programme weist einen zunehmenden Konkretisierungsgrad und eine ansteigende Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Bereits der erste Plan von 1992 hatte weitergehende Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung als die Praxis des IBWC, aber der Plan blieb noch ein Dokument der beiden nationalen Umweltbehörden (HARC 2000).

Die Einrichtung der Border Environment Cooperation Commission (BECC) und der North American Development Bank 1993 stellt eine Reaktion auf Befürchtungen von US Umweltschutzorganisationen über eine Verschlechterung der Umweltsituation entlang der US-mexikanischen Grenze als Folge der Handels- und Investitionserleichterungen im Rahmen des NAFTA Abkommens dar. In diesem Kontext ist auch die Öffentlichkeitsbeteiligung als eine Strategie konzipiert worden, für die beantragten Vorhaben vor ihrer Zertifizierung und damit vor ihrer Finanzierung durch die NADB die Unterstützung in der lokalen Region zu sichern. Bei den Vorhaben handelt es sich mehrheitlich um Investitionen der Umweltinfrastruktur beiderseits der Grenze, bei denen auch lokale begrenzte Vorteile dominieren können. Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung beinhaltet die Öffentlichkeit der Sitzungen der Kommission, die Information über Anträge auf Zertifizierung und die aktive Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung an Vorhabensstandorten durch ein örtliches Beteiligungskomitee (local steering committee), das für die Information der lokalen Bevölkerung über spezielle Treffen zuständig ist und das öffentliche Treffen der Kommission über die Zertifizierung vorbereitet. In mehreren Fällen besteht das örtliche Komitee aus je einer Gruppen für die jeweiligen Grenzseite.

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung der Abwässer aus Tijuana

Im Einzugsgebiet des Tijuana hat dieser Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Form der wasserwirtschaftlichen Planung mit verursacht. Der Prozess dieser grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung beginnt auf der US-Seite auf der Grundlage des NEPA Prozesses (1987-1995) für die Planung der internationalen Kläranlage. Bei der Bauplanung wurde das Ziel der Einhaltung der Vorgaben einer Sekundärreinigung aufgegeben und in einem ersten Schritt mit einer Primärreinigung (Advanced primary treatment) begonnen. Im Rahmen der US Prüfung der Umweltverträglichkeit für die Kläranlage, die 1994 fertig gestellt wurde, kam es zu Klagen gegen diese Änderung durch US Umweltschutzorganisationen und darüber hinaus zu einer begrenzten Öffentlichkeitsbeteiligung. Dennoch wurde die Anlage gebaut und 1997 als Interimlösung in Betrieb genommen. Aber bereits nach Erstellung der Umweltverträglichkeitsstudie 1994 wurde von den beteiligten Behörden mit den Planungen für Sekundärreinigung begonnen. Aufgrund der Verfügbarkeit des Grundstücks, seiner Lage und Größe und der Fähigkeit des technischen Systems, besser Belastungsspitzen zu verarbeiten, entschieden sich beide Behörden 1999 für eine Erweiterung durch belüftete Absetzbecken (Aerated Ponds) neben der ersten Stufe (US EPA, IBWC 1999). Insbesondere die vermuteten Geruchsbelastungen führten zu erheblichen Protesten der Anwohner des Flusstales und gleichzeitig wurde die Erweiterung der Kapazität auf mexikanischer Seite durch den Ausbau bzw. Neubau durch einen privaten US Investor ins Gespräch gebracht. Trotz der positiven Bewertung der geplanten Erweiterung der Anlage auf der US Seite durch die UVP und der relativ weit fortgeschrittenen Planungen wurde die Erweiterung nicht gebaut.

Parallel wird aber eine weitere Anlagen in San Diego und Vorhaben zur Erhöhung des Anschlussgrades in Tijuana geplant, bei denen das Niveau der Öffentlichkeitsbeteiligung wegen der Beteiligung der BECC auf einem höheren Niveau stehend eingeschätzt wird (Saldaña 2003). Der Planungsprozess für den Master Plan der Wasserver- und -entsorgung für Tijuana entsteht bereits bei der Alternativenentwicklung mit einer Serie von öffentlichen Treffen in der Region. Entsprechend soll die Auswahl der zu bevorzugenden Alternative ablaufen.

Diese Initiative für die US-Finanzierung einer Studie über eine mexikanische Region als Grundlage für die Weiterentwicklung der Wasserinfrastruktur ist das Ergebnis eines Vernetzungsprozesses auf der regionalen Ebene – der Doppelstädte und der jeweili-

gen Bundesstaaten – , der durch die internationalen Umweltbehörden (BECC, NAD-Bank, CEC Kommission) unterstützt, aber auch durch regionale Akteure entwickelt wurde. Hierzu gehört auf mexikanischer Seite die Herausbildung regional relativ autonomer Organisationen, wie das Wasserversorgungsunternehmen von Tijuana und die Behörden des Bundesstaates Baja California. Die Wasserknappheit und die Abhängigkeit beider Städte von importiertem Wasser aus dem Colorado River führt angesichts ähnlicher Bevölkerungszuwächse zur gemeinsamen Suche nach Ansätzen zur Bewältigung der zu erwartenden Versorgungslücken. Die regionalen wirtschaftlichen Akteure suchen nach Gemeinsamkeiten bei einer Reihe von regionalen Themen, die sich als Wachstumshindernisse herausstellen könnten, wie Verkehrsverbindungen, Immigrationskonflikte, grenzüberschreitender Tourismus, Schmuggel und Sicherheitsprobleme. Die lokalen Universitäten und Think-Tanks diskutieren grenzüberschreitende Lösungsansätze auf der Ebene der regionalen Flusseinzugsgebiete (Michel 2000, Brown, Mumme 2000).

7.5 Einschätzung der nordamerikanischen Erfahrungen

Bei der Einschätzung der nordamerikanischen Erfahrungen ist angesichts des Schreibtisch-Charakters der Fallstudien die Vorläufigkeit zu betonen. Als nächstes ist auf die unterschiedliche Ausgangslage an beiden Grenzen der USA hinzuweisen. Diese liegt vermutlich nicht so sehr in den kulturellen Unterschieden begründet, sondern in der stärkeren ökosystemaren Orientierung der Internationalen Kommissionen und der sie tragenden nationalen Akteure, die für eine Orientierung an Flusseinzugsgebieten förderlich war. Zweitens haben die Wasserknappheit im Süden und die eigentumsähnliche Ausprägung der Wasserrechte im Süden der USA die Rolle der Kommission eingengt und daraus wird in der Literatur die geringe Bedeutung der Beteiligung der Öffentlichkeit bei der IBWC im Gegensatz zur IJC abgeleitet. Der institutionelle Wandel an der US-mexikanischen Grenze hat zu einer Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung geführt, aber sie ist stark auf Projekte der Wasserinfrastruktur bezogen. Das Hauptbeispiel für eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit einer grenzüberschreitenden Wasserplanung ist auch deshalb nur entstanden, weil der projektorientierte Planungsprozess auf seine Grenze gestoßen ist. Die daraus entstandene wasserwirtschaftliche Planung ist auf die Wasserver- und -entsorgung beschränkt und bleibt in der Qualität hinter dem integrativen Charakter der WRRL zurück. Die durch die Partizipation mit erzwungene Planung stellt eine Verbesserung gegenüber der Projektplanung in der

Ausgangslage dar, da sie dynamisch ist und über Ver- und -entsorgung integriert, aber sie ist nicht das Ergebnis einer planvollen Beteiligungspolitik der für die Wasserwirtschaft planenden Behörden.

Die Beispiele an der US-kanadischen Grenze sind für Überlegungen für eine aktive Politik der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung interessanter, weil ihre Entstehung der deutschen Situation bei der Umsetzung der WRRL näher ist. Die Aufgabenstruktur der Water Quality Boards und der IJC ähnelt den internationalen Flussgebietskommissionen in Mitteleuropa. Die von ihnen praktizierte Politik der Öffentlichkeitsbeteiligung für das jeweilige grenzüberschreitende Gewässer hat einige Elemente, die für eine aktivere Politik in Europa von Interesse sein können.

Der Konstellation der Umsetzung der WRRL am nächsten kommen die Pläne für Seensanierung der einzelnen Großen Seen und das Beispiel des Lake Champlain. Die seeweiten Managementpläne der Anrainerstaaten bzw. -provinzen sind unter den Vorgaben des Wassergüteabkommens zu erstellen, allerdings mit einem höheren Grad an Flexibilität. Die beiden Pläne beruhen auf einer eigens formulierten und expliziten Strategie der aktiven Beteiligung. Die Entstehungsgeschichte und Wirkungsweise sind bisher nur begrenzt nachvollziehbar, aber die verfügbaren Informationen deuten auf eine höhere Akzeptanz hin, insbesondere der Maßnahmenprogramme im Bereich der Landnutzung.

8 Zusammenfassung und Fazit der internationalen Erfahrungen

Unabhängig von der expliziten Verpflichtung der WRRL wird die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit an internationalen Flusseinzugsgebieten und an Untereinzugsgebieten zunehmend bedeutsam, wenn man sich die bevorstehenden Schritte zur Umsetzung der WRRL und die dabei möglichen Konflikte vergegenwärtigt. Eine Reihe von Entscheidungen wird möglicherweise kohärent auf der Ebene der Untereinzugsgebiete zu treffen sein (z.B. Anteil und Lage der zu sanierenden erheblich veränderten Wasserkörper, Höhe und Verteilung der Reduktionspflichten bei den Nährstoffen), die sich nicht allein aus der Addition der nationalen Anteile ergeben. Insbesondere wenn die Maßnahmen in ihrer Wirksamkeit stark von der Akzeptanz der Betroffenen (z. B. Wasser- und Landnutzer) abhängig sind, kann die frühzeitige aktive Beteiligung der Öffentlichkeit hier hilfreich sein.

Die durchgeführte Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass bisher bei der Bestandsaufnahme eine aktive Beteiligung mehrheitlich auf der Ebene der jeweils zuständigen Behörden vorangetrieben wurde und analog zur Aggregation der Daten und der Risikoeinschätzung noch keine integrierte Information der Öffentlichkeit des Untereinzugsgebietes stattgefunden hat, geschweige denn eine aktive Förderung der Beteiligung (vgl. beispielhaft Agence de l'Eau Rhin-Meuse 2005). Sie hat auch gezeigt, dass die Zahl der Beispiele, auf die zurückgegriffen werden kann, begrenzt ist.

Eine Bestandsaufnahme der Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Flussgebieten hat gezeigt, dass dort Beteiligungsprozesse stattfinden, wo bereits eine Zusammenarbeit institutionalisiert wurde und die institutionelle Voraussetzungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung günstig sind. Die Konzeption der Grenzgewässerkommissionen als Instrument der Verwaltungskoordination schwächt ihr Potential zur Information und zur aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit.

In den internationalen Flussgebietskommissionen erhalten Organisationen Beobachterstatus und können so an Sitzungen teilnehmen und werden bei Bedarf konsultiert. Um diesen Status zu erhalten, muss ein eindeutiger Bezug zum Gewässerschutz und den Zielen und Aufgaben der jeweiligen Kommission bzw. Organisationen vorliegen. In Nordamerika stellt die International Joint Commission hier ein etabliertes Gegenbeispiel dar, die über die Öffentlichkeit ihrer Treffen, Beiräte und öffentliche Anhörungen zu offenen Fragen ebenfalls über den Ansatz der Gewährung eines Beobachterstatus hinausgeht.

Weitergehende Ansätze zu Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Flussgebieten sind selten; die dargestellten Aktivitäten in der Flussgebietseinheit Donau und am Peipsi See bilden die Ausnahme und zeigen zwei unterschiedliche Strategien zur Beteiligung der Öffentlichkeit auf (vgl. Tab 21).

An der Donau wird intensiv an einer Strategie gearbeitet, die versucht, Leitlinien für eine Beteiligung im gesamten Flussgebiet zu formulieren. Partizipationsangebote können allerdings nur auf der internationalen Ebene im Kompetenzbereich der Flussgebietskommission etabliert werden; letztendlich liegen Bewirtschaftungsplanung und auch die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Verantwortung der einzelnen Staaten. Die Kommission versucht daher, durch die Ausarbeitung einer Strategie, das nationale Vorgehen abzustimmen und voranzutreiben.

Tabelle 21: Beteiligungsmuster beim Auseinanderfallen von administrativen und hydrologischen Einheiten

Territoriale/ Administrative Einheit	Hydrologische Einheit	Fälle	Koordinierung und Öffentlichkeitsbeteiligung
Staat	Flussgebietseinheit	a) Staat > FGE	Hydrologische Dezentralisierung
Staat	Flussgebietseinheit	b) Staat < FGE	Internationale Koordinierung Öffentlichkeitsbeteiligung: <ul style="list-style-type: none"> • Beobachter in den Internationalen Flussgebietskommissionen • Öffentliche Treffen, Anhörungen und Beiräte der <i>IJC</i> • Partizipationsstrategie für die <i>FGE Donau</i> und Etablierung eines Wasser-rats • Fokusgruppen und Citizen Juries am <i>Lake Peipsi</i>
Bundesland	Teileinzugsgebiet	a) Land > TEG	Regionale Koordinierung
Bundesland	Teileinzugsgebiet	b) Land < TEG	internationale Koordinierung Öffentlichkeitsbeteiligung eher Ausnahme Beispiele Aktive Beiräte <i>Lake Champlain</i> Aktiver Beirat <i>Lake Erie</i>
Bundesland	Unterteileinzugsgebiet	a) Land > UTEG	lokale Koordinierung
Bundesland	Unterteileinzugsgebiet	b) Land < UTEG	nationale Koordinierung internationale Koordinierung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Rahmenbedingungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Einzugsgebiet des Peipsi Sees ermöglichen dahingegen ein koordiniertes Vorgehen im gesamten Gebiet. Es wurde beschlossen, einen Managementplan für das gesamte Gebiet zu erarbeiten, so dass Planung und Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Hand liegen. Geplant ist eine grenzüberschreitende Citizen Jury. Bisher wurden die Ansichten und Empfehlungen der lokalen und regionalen Öffentlichkeit durch Citizen Juries und Fokusgruppen identifiziert und fließen direkt in die Erstellung des Gesamtplanes ein.

Am Erie-See ist ein abgestuftes Konzept der Beteiligung der Öffentlichkeit für das gesamte Untereinzugsgebiet entwickelt worden, an dessen Spitze ein personenorientiertes bilaterales Beiratsmodell steht, das bereits für die Frühphase der Zielformulierung, der Prioritätensetzung und bei der Bewertung von Maßnahmen die Mitsprache vorsieht. Gleichzeitig übernimmt der Beirat die Kommunikationsfunktion über das Problem und die Lösungsnotwendigkeit für die darunter definierten breiteren Öffentlichkeiten. Das Beiratsmodell am Lake Champlain weist stärkere Elemente der Freiwilligkeit auf, ist international weniger integriert und in seiner personellen Zusammensetzung stärker von den bundesstaatlichen bzw. provinziellen Verwaltungen abhängig.

Es bleiben noch einige offene Punkte, die sich nicht haben vertiefen lassen:

- Zentral für die Bedeutung der internationalen Öffentlichkeitsbeteiligung dürfte die von den beteiligten politischen Akteuren verfolgte Strategie der Aggregation der Ziele und Maßnahmen sein. Bei der Verfolgung einer auf Teileinzugsgebiete ausgerichteten Strategie der Kohärenz mit einer offenen Thematisierung von Trade-offs erfordert eine entsprechende Organisation der Koordinierung der Entscheidungsträger und eine eher internationale Beteiligung der Öffentlichkeit. Eine eher additive Strategie der Entscheidungsfindung auf lokaler nationaler Ebene und der impliziten Abwägung von Trade-offs und ihre sachlich/räumliche Aggregation auf der Ebene der Teileinzugsgebiete lassen eine nationale Beteiligung der Öffentlichkeit wahrscheinlich als ausreichend erachten. Im Moment ist eine Tendenz erkennbar, Beteiligung national zu organisieren, ggf. auch zu grenzüberschreitenden Themen und auf der internationalen Ebene der Kommissionen organisierte Interessen zu beteiligen.
- Unterschiedliche Sprachen in Teileinzugsgebieten können sich zu einem Problem der grenzüberschreitenden Beteiligung entwickeln, wenn das gegenseitige Verständnis schwach ist. Dies wird möglicherweise spezifisch für einzelne Teileinzugsgebiete sein. Allerdings bleibt die Verständigung über Drittsprachen eine Lösungsoption. Auf der Ebene von internationalen Flussgebietseinheiten werden deshalb evtl. Verbände und NRO bevorzugt beteiligt, da dies die Problematik der Sprachen eher löst.
- Die Finanzierung der internationalen Öffentlichkeitsbeteiligung ist bei der Planung explizit zu behandeln. Die Kosten der unterschiedlichen Formen der Beteiligung hängen vom Umfang ab und es zu entscheiden, wer die Kosten tragen sollen. In

den beiden US-kanadischen Beispielen verfügen Beiräte über eigene Info-Blätter, am Lake Champlain können sie einzelne Initiativen finanziell fördern.

Vor dem Hintergrund der Analyse internationaler und nationaler Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Gewässermanagement und angesichts der diesbezüglichen Erfahrungen an grenzüberschreitenden Gewässern können zehn Kernelemente eines rationalen Ansatzes der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung der WRRL benannt werden.

- 1) Information und Anhörung sollten auf eine breite Öffentlichkeit abzielen und damit offene Beteiligungsmöglichkeiten für „Jedermann“ sein.
- 2) Die Möglichkeit zur aktiven Beteiligung sollte prinzipiell ebenfalls einer breiten Öffentlichkeit eingeräumt und dabei proaktiv ausgestaltet werden.
- 3) Die aktive Beteiligung bedarf der Förderung und der Organisation durch die zuständigen Behörden, wobei i. d. R. eine Ansprache und gezielte Aktivierung relevanter Stakeholder notwendig ist.
- 4) Die Zielgruppenanalyse bietet einen adäquaten und transparenten methodischen Rahmen zur Identifizierung der relevanten Akteure.
- 5) Neben der Zielgruppenanalyse können langfristig angelegte Beteiligungsformen innerhalb und außerhalb des Gewässermanagements (z.B. Lokale Agenda 21 Prozesse) für eine Identifizierung von Zielgruppen genutzt werden.
- 6) Eine aktive Beteiligung bedarf i. d. R. einer institutionalisierten Herangehensweise, etwa in Form der Etablierung von Arbeitsgruppen, Beiräten, Foren o. ä. Für die Beteiligung können ggf. ergänzend langfristig angelegte Beteiligungsformen (regionale/lokale Agenda 21 Prozesse) genutzt werden.
- 7) Die Qualität der aktiven Beteiligung – im Spektrum von Mitwirkung bis hin zur Delegation von Kompetenzen – liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten und wird je nach rechtlichen und institutionellen Kontextbedingungen differenziert zu beurteilen sein.
- 8) Form und Umfang der Verrechtlichung des „Wie“ der aktiven Beteiligung ist differenziert zu beurteilen, wobei eine Formalisierung analog des französischen Modells eine eher kontextspezifische Ausnahme ist, während für die deutsche Diskussion wichtige positive Erfahrungen mit informellen Formen aus anderen EU Mitgliedstaaten vorliegen (z.B. Niederlande, England).

9) Bei der Umsetzung der WRRL ist auf allen Planungsebenen ein entsprechendes mehrstufiges Beteiligungsmodell vorzusehen einschließlich für die Fälle gemeinsamer Planungen von Bundesländern oder auf der internationalen Ebene.

10) Für die internationale Ebene dürfte eine schlichte „Addition“ der nationalen Ergebnisse (einschließlich der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung) nicht ausreichend sein; im Gegenteil wird es üblicherweise notwendig werden, eine explizite grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung zu initiieren. Vorbildcharakter könnte hier z.B. der an der kanadisch – US-amerikanischen Grenze eingerichteten International Joint Commission (IJC) zukommen. Diese initiiert mittels Tagungen einen breiten Diskussions- und Beteiligungsprozess, der sowohl akademische Interessierte und Akteure der Wissenschaft einschließt als auch die Beteiligung von „Jedermann“ und anderen interessierten Stellen vorsieht. Dies könnte auch in Europa ein Schritt zur Öffnung der Entscheidungsprozesse der internationalen Flussgebietskommissionen sein.

9 Zielgruppenermittlung zur Vorbereitung einer aktiven Beteiligung

Die WRRL fordert die Schaffung von unterschiedlich intensiven Beteiligungsangeboten als integraler Bestandteil des Planungs- und Umsetzungsprozesses. Der dadurch entstehende Aufwand muss im Verhältnis zu dem entstehenden Nutzen sein. Das bedeutet, Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht um ihrer selbst Willen oder zur bloßen Erfüllung der rechtlichen Vorgaben durchzuführen, sondern muss effektiv sein, effektiv im Sinne einer Zielerfüllung.

Laut Creighton (2004, 385 f.) besteht trotz unterschiedlicher Beteiligungsansätze und -traditionen ein grundlegendes und universelles Partizipationsprinzip: Öffentlichkeitsbeteiligung muss integraler Bestandteil eines Planungs- und Beteiligungsprozesses sein. Es reicht nicht, die Öffentlichkeit zu beteiligen, weil eine rechtliche Verpflichtung besteht oder es als moralisch gut erscheint, da sie so ihre Wirkung verfehlt. Partizipation zum Selbstzweck wird schnell als solche von der Öffentlichkeit erkannt und gemieden; gute Resultate bleiben aus und Öffentlichkeitsbeteiligung wird nicht ohne Grund als Geld- und Zeitverschwendung empfunden. Partizipation ohne Planung und ohne Verknüpfung mit dem Entscheidungsprozess verursacht Verzögerungen und letztendlich mehr Arbeit. „Ein strategisches Vorgehen ermöglicht einen zielgerichteten Einsatz der jeweils verfügbaren und personellen Ressourcen der Planungsträger und erzielt vor diesem Hintergrund optimale Effekte der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Danielzyk et al 2003, 131).

In der Diskussion um Öffentlichkeitsbeteiligung stehen Verfahren und Techniken der Beteiligung eindeutig im Vordergrund. Die strategische Planung von Partizipationsprozessen wird weitaus seltener thematisiert. Creighton (2004) spricht in diesem Zusammenhang von **Participation planning** [Partizipationsplanung], Danielzyk et al. (2003) vom **Beteiligungsmanagement**. Insgesamt unterscheiden sie drei Phasen im Beteiligungsmanagement: die Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes, die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil der Planaufstellung und die Evaluation.

Die Identifikation der Zielgruppen ist integraler Bestandteil der Konzeptentwicklung bzw. der Partizipationsplanung und ist ein erster Schritt auf dem Weg zur aktiven Beteiligung der interessierten Stellen.

In den folgenden Kapiteln werden Ansätze und praktische Erfahrungen zur Ermittlung von Zielgruppenermittlung untersucht, um eine praktikable Methode für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Flussgebietsmanagement zu entwickeln.

9.1 Methodische Grundlagen und praktische Erfahrungen

9.1.1 Der Stand der Methodik der Stakeholderanalyse

Unter dem Begriff der Stakeholderanalyse subsumieren sich eine Reihe von Verfahren, die eine Identifikation und Charakterisierung von Stakeholdern anhand verschiedener Attribute, der Beziehungen untereinander und ihrer Interessen bezüglich eines bestimmten Themas oder einer Ressource zur Aufgabe haben.

Der Begriff des Stakeholders wird allgemein definiert als „Person mit einem Interesse“. In der Unternehmensliteratur werden Stakeholder als jene Gruppen oder Individuen definiert, die durch das Umsetzen der unternehmerischen Ziele betroffen sind bzw. die Erreichung dieser Ziele beeinflussen können. Im Zusammenhang mit Systemanalysen sind Stakeholder Akteure, die in einem betrachteten System aktiv sind. Im Ressourcenmanagement werden hierunter Nutzer und Ressourcenmanager gefasst (vgl. Ramirez 1999, 1). Den Definitionen gemein ist die Begrenzung des Begriffs auf Gruppen und Individuen, die aktiv in einem System agieren und ein spezifisches Interesse haben, weil sie durch das Ergebnis von Entscheidungsprozessen betroffen sind bzw. diese Ergebnisse und Prozesse beeinflussen können (vgl. Chevalier 2001, 1). Das Anwendungsfeld reicht von der Unternehmensplanung über die Entwicklungszusammenarbeit hin zum Ressourcenmanagement.

Die Stakeholderanalyse des Guidance Dokuments (European Commission 2003) geht von den Beteiligungszielen und der potenziellen Rolle der Öffentlichkeit aus. Zunächst wird anhand einer Prozessanalyse hinterfragt, ob und welcher Beteiligungsbedarf besteht. Anhand der Ziele kann eruiert werden, welche Teile der Öffentlichkeit diese Rolle erfüllen können. Zweck dieses Verfahrens ist es, einen sinnvollen und zielorientierten Beteiligungsprozess zu initiieren. Als methodisches Vorgehen werden Brainstorming Sessions vorgeschlagen. Eine Reihe von Fragen dienen der Reflektion und Überprüfung der Zwischenergebnisse. Die Ergebnisse werden in Tabellen und anderen Schaubildern dokumentiert.

Das von dem britischen Department for International Development (DFID ehemals ODA, 1995) entwickelte Verfahren der Stakeholderanalyse, versucht Stakeholder und deren Interessen zu ermitteln und die Auswirkungen eines Projektes auf die jeweiligen Stakeholder abzuschätzen. Auf der Basis der Betroffenheit sowie der Einflussmöglichkeiten werden Prioritäten für die Beteiligung abgeleitet. Das bedeutet, auch Stakeholder, die gering betroffen sind, aber einen hohen Einfluss ausüben können, sind vorrangig zu beteiligen. Zweck dieser Analyse ist es, auf diesem Wege Konflikte zu mindern und eine bessere Umsetzung der Projekte und Maßnahmen zu gewährleisten.

Checklisten formulieren eine Reihe von Fragen, die bei der Identifikation herangezogen werden können (vgl. IIED 2005; DFID 1995):

- Wer verfügt über finanzielle Ressourcen, relevante Fähigkeiten und Informationen?
- Wessen Unterstützung brauche ich, um die Maßnahmen erfolgreich umzusetzen?
- Wer könnte eine Umsetzung verhindern? Von wem ist Widerstand zu erwarten?
- Welche Gruppen oder Individuen sind direkt oder indirekt betroffen, sowohl positiv als auch negativ?
- Wer verfügt über Nutzungsrechte oder Eigentumsrechte?
- Wer wird aller Wahrscheinlichkeit nach keine Interessen geltend machen können?
- Wer muss sein Verhalten ändern, um den Erfolg zu gewährleisten?

Zur Einschätzung von Wichtigkeit und Einfluss werden Merkmale wie sozialer, politischer und ökonomischer Status, Wissen und Betroffenheit genannt.

Das Ergebnis wird anhand einer Partizipationsmatrix dargestellt, aus der entnommen werden kann, in welcher Form (Information, Anhörung etc.) welche Zielgruppe zu beteiligen ist. Die Vorgehensweise stimmt im Wesentlichen überein mit der Methode des International Institute for Environment and Development (IIED). Das IIED benennt die verschiedenen Möglichkeiten der praktischen Durchführung durch Interviews, Dokumentenanalyse, Fokusgruppen und öffentliche Aufforderungen (IIED 2005).

Grimble und Chan (1995, 114) definieren Stakeholderanalysen als eine Methode der Systemanalyse, indem Stakeholder und deren Interessen in diesem System ermittelt werden. Im spezifischen Kontext des Ressourcenmanagements ist die Stakeholderanalyse ein Instrument, um die Nutzungen und Managementmechanismen einer natür-

lichen Ressource zu verstehen. Der Fokus der Analyse liegt auf der Identifikation der Akteure und Nutzungsstrukturen einer Ressource. Private und öffentliche Nutzer werden analysiert, um die Veränderungen im System durch das Eingreifen einer Planung oder einer Maßnahme abschätzen zu können. Wichtiger als die Identifikation von Zielgruppen, um durch deren Beteiligung Planungs- und Entscheidungsprozess zu optimieren, ist die Optimierung der Programme und Maßnahmen selbst. Das bedeutet, die Kenntnisse über den jeweiligen Raum und dessen Nutzung durch verschiedene Stakeholder dienen der Abschätzung der Verteilung von Kosten und Nutzen. Darauf aufbauend wird versucht, die Planung effektiver zu gestalten, indem die ermittelten Konflikte vermieden oder ausgeglichen und die sozialen und ökonomischen Auswirkungen verteilt werden (Grimble, Wellard 1997).

9.1.2 Zielgruppenermittlung in der Praxis

Die Bestandsaufnahme bestehender Beteiligungsansätze in Deutschland hat gezeigt, dass die Auswahl der beteiligten Öffentlichkeit nur in wenigen Fällen auf einem strukturierten analytischen Vorgehen beruht. Meist werden Organisationen und Zielgruppen angesprochen, zu denen bereits Kontakt besteht bzw. die bereits in anderen Prozessen beteiligt waren. Häufigste Praxis ist die öffentliche Aufforderung zur Teilnahme an Veranstaltungen oder Arbeitsgruppen. Vor der endgültigen Konstituierung des Wasserforums Bayern wurde bspw. eine erste Teilnehmerliste erarbeitet und im Internet veröffentlicht. Die Öffentlichkeit konnte daraufhin weitere Gruppen vorschlagen bzw. Gruppen konnten ihre Ansprüche anmelden. Ähnlich wurde auch in anderen Ländern vorgegangen. Verschiedene Methoden der Zielgruppenermittlung wurden bisher vorwiegend im Rahmen von Pilotprojekten erprobt.

Bei der Identifikation der Teilöffentlichkeiten zur Erstellung des Konzeptes zur Information, Anhörung und Beteiligung (IABÖ) im **Pilotprojekt Elz-Dreisam** wendeten die externen Consultants einen Methodenmix an. Das für das Gebiet zuständige Regierungspräsidium Freiburg hatte bereits eine Verteilerliste angelegt, auf deren Basis weitere Zielgruppen identifiziert wurden. Anhaltspunkte lieferte hierbei die Beteiligungsstruktur aus anderen Beteiligungsprozessen. Darüber hinaus wurden Bürgermeister der angrenzenden Gemeinden befragt und um Ergänzungen gebeten. Die ermittelten Teilöffentlichkeiten wurden in zwölf Hautgruppen eingeteilt. Die Gruppen wurden anhand ihres Organisationsgrades beschrieben sowie ihrer Betroffenheit durch Zustände

des Gewässers bzw. ihre Beeinflussung des Gewässerzustandes. Laut Aussage der Auftragnehmer sind alle Teilöffentlichkeiten zu beteiligen, deren Interessen berührt werden; die Einschätzung der jeweiligen Beteiligungsintensität wird von den Auftragnehmern selbst durchgeführt.

Tabelle 22: Hauptgruppen im IABÖ Konzept im Pilotprojekt Elz-Dreisam

○ Gebietskörperschaften und öffentliche Verwaltung
○ Wasserwirtschaft, Ver- und Entsorgung
○ Gefahrenabwehr, Katastrophenschutz
○ Natur- und Denkmalschutz
○ Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd
○ Tourismus und Naherholung
○ Handel und Gastronomie
○ Produzierendes Gewerbe, Handwerk
○ Rohstoffgewinnung
○ Straßenbau, Infrastruktur
○ Grundbesitzer, Pächter, Bürger
○ Kunst, Kultur und Bildung

In Großbritannien werden im **Pilotgebiet Ribble Basin**¹⁰⁸ die im CIS-Guidance Dokument skizzierten Ansätze und Hinweise zur Öffentlichkeitsbeteiligung getestet. Auch in diesem Beispiel wurde zunächst eine umfassende Verteilerliste erstellt. Verantwortlich war die Mersey Basin Campaign, eine Organisation die sich seit über 20 Jahren dem Schutz und der Entwicklung des Flussgebietes und der Region verschrieben hat. Die Mersey Basin Campaign konnte dabei zunächst auf ihre eigenen Daten zurückgreifen und nutzte bestehende Kontakte, um weitere Informationen zu erhalten. Einige Zielgruppen meldeten sich bei bekannt werden des Projektes selbst und nannten weitere Gruppen und Organisationen. Im nächsten Schritt wurden an 370 Kontakte aus der Verteilerliste Fragebögen geschickt, um weitere Informationen zu den Zielgruppen zu erheben. Fragen betrafen den geographischen Bezugsraum bzw. das räumliche Inter-

¹⁰⁸ Weitere Informationen über dieses Projekt sind auf den Seiten der Environment Agency auf: www.environment-agency.gov.uk erhältlich.

essensgebiet, die Größe der Gruppe, Interessen, gewünschte Beteiligungsform und Kommunikationsmethoden (Environment Agency 2004). Letztendlich wurden die Zielgruppen kategorisiert anhand ihrer Organisationszugehörigkeit und Repräsentanten zugeordnet.

Tabelle 23: Beispiel der Stakeholderkategorisierung

Kategorie	Beispiel 1	Beispiel 2
Sector	Local government	Community groups
Sub-sector	Local authorities	Fisheries
Oganisation	Ribble Valley Borough Council	Ribblefisheries
Key contact or initiative	Department of Planning	Ribble Fisheries Action Plan

Quelle: Environment Agency 2004, 23

Auf der Basis dieser Erhebungen stehen dem Projekt Informationen zu den Gruppen und Organisationen im Gebiet, ihren Interessen und ihren bevorzugten Beteiligungs- und Kommunikationsformen in gesammelter Form zur Verfügung (ebd.).

Im Rahmen des **Wise Use of Floodplains Projektes**¹⁰⁹ wurden integrierte Managementstrategien für Auen und Feuchtgebiete getestet und entwickelt, um einen Beitrag für das integrierte Flussgebietsmanagement zu leisten. Die einzelnen Teilprojekte wurden jeweils von Steuerungsgruppen geleitet, die meist auf dem Wege des Brainstormings Zielgruppen ermittelt haben. In den Steuerungsgruppen waren bereits wichtige Interessengruppen vertreten, die durch eine Identifikation weiterer Gruppen und Individuen den Akteurskreis erweiterten. Darauf aufbauend konnten durch Interviews die Interessen der Stakeholder ermittelt werden. Bei der Auswahl der Beteiligungsverfahren bzw. der Entscheidung, welche Stakeholder vorrangig zu beteiligen sind, waren Kriterien wie die Expertise, finanzielle Ausstattung etc. ausschlaggebend. Folgende Prinzipien wurden nach einer Bewertung der Beteiligungsprozess für die Identifikation der Zielgruppen formuliert:

- Jede Gruppe oder Organisation, deren Interessen und Belange beeinflusst werden oder Einfluss haben können, sind als Zielgruppe anzusehen.

¹⁰⁹ Weitere Informationen zu diesem Projekt sind im Internet unter: www.floodplains.org abrufbar.

- Die Beteiligung von zentralen Organisationen (**Key stakeholders**) sollte als Beteiligungsminimum angesehen werden. Um den Anforderungen der WRRL gerecht zu werden und möglichst alle Interessen zu berücksichtigen, ist eine inklusive Sichtweise von Vorteil.
- Es ist zu klären, ob bestimmte Akteure für den Prozess so wichtig sind, dass spezielle Verfahren erforderlich sind, um ihre Mitwirkung sicherzustellen.
- Es sollte darauf geachtet werden, Gruppen und Individuen zu beteiligen, deren Interessen selten Gehör finden (z.B. ältere Menschen) (Cuff 2001).

In einem **Pilotprojekt** zur Umsetzung der WRRL in der Tschechischen Republik wurde für das **Teileinzugsgebiet Orlice** ein Stakeholderforum geschaffen. Zur Auswahl der Stakeholder wurden an die verantwortlichen Akteure der Verwaltungen und den regionalen Behörden Fragebögen versandt. Die Adressaten konnten aus den Gruppen Verwaltung und Institutionen, gewählte Vertreter sowie Wassernutzer und NRO wählen. Nach Auswertung der Fragebögen wurde das Forum zu je einem Drittel mit Vertretern der verschiedenen Gruppen besetzt (Noel et al 2003).

Einziges Beispiel einer Zielgruppenermittlung für ein grenzüberschreitendes Gebiet ist die **Stakeholderanalyse für die Flussgebietseinheit Donau**. Die Analyse wurde in Form eines Workshops durchgeführt mit dem Ziel, Stakeholder für die Information, Anhörung und aktive Beteiligung auf Ebene der Flussgebietseinheit zu identifizieren. Fast alle Staaten des Einzugsgebietes waren durch Teilnehmer repräsentiert. Daneben wurde angestrebt, alle von der WRRL berührten Sektoren durch staatliche und nicht-staatliche Akteure zu vertreten.

In einem ersten Schritt wurden 23 Stakeholderkategorien definiert und im Anschluss Repräsentanten auf Flussgebietsebene bzw. europäischer Ebene identifiziert. Lücken wurden dokumentiert und sind zu ergänzen.

Die weitere Ausdifferenzierung der Beteiligungsformen wurde für die Phasen der Bestandsaufnahme, genauer die wirtschaftliche Analyse und die Prüfung der Belastungen und die folgende Erarbeitung des Bewirtschaftungsplanes vorgenommen. In beiden Phasen wurden für die Information, Anhörung und aktive Beteiligung Zielgruppen aus der Stakeholderliste ausgewählt und Methoden identifiziert.

Tabelle 24: Stakeholderkategorien der Stakeholderanalyse Donau

• Landwirtschaft	• Bildung und Forschung
• Fischerei	• Berufsgenossenschaften und -verbände
• Forstwirtschaft	• Europäische Organe
• Erholung	• Kommunen, Gemeinden, Regionen
• Hochwasserschutz	• Medien
• Transport	• Religiöse Gruppierungen
• Wasserversorgung	• NRO
• Wasserentsorgung	• Internationale Abkommen und Organisationen
• Industrie	• Geberorganisationen
• Energie	• Kreditinstitute
• Konsumenten	• Investoren
• Politische Parteien	

Quelle: DRP 2003c

Die wichtigsten Erkenntnisse dieses Ansatzes lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Um eine möglichst umfassende Identifikation und Beschreibung der Zielgruppen zu gewährleisten, sollten die Teilnehmer ein breites Spektrum an Sektoren und Interessen repräsentieren.
- Bereits vor der ersten Stakeholderanalyse sollte eine Liste der Stakeholderkategorien erarbeitet werden, auf deren Basis die Teilnehmer des Workshops ausgewählt werden sollten.
- Wenn Informationen zu bestimmten Organisationen fehlen, sollten diese Lücken dokumentiert und ergänzt werden bspw. durch die Befragung weiterer Organisationen.
- Die Stakeholderanalyse bedarf einer kontinuierlichen Verfeinerung insbesondere bei der Beschreibung der Zielgruppen bspw. um deren Beteiligungskapazitäten und Interessen zu identifizieren (DRP 2003c).

9.1.3 Schlussfolgerungen

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Prozess, der wie ein Planungsprozess in mehreren Phasen abläuft. Danielzyk et al. (2003) fassen die Planung, Umsetzung und Evaluierung von Partizipationsverfahren als Beteiligungsmanagement zusammen.

Die Ermittlung von Zielgruppen ist in diesen Prozess eingebettet und eng verknüpft mit den Zielen und Formen der Beteiligung. Ein methodisches Vorgehen zur Identifikation der zu beteiligenden Öffentlichkeit wird allerdings nicht dargestellt, ist in der Literatur aber unter dem Begriff der Stakeholderanalysen zu finden. Stakeholderanalysen strukturieren das Vorgehen bei der Identifikation von Stakeholdern, was im Wesentlichen ein Prozess der Informations- und Datenerhebung ist. Alle dargestellten Verfahren greifen hierbei auf einen ähnlichen Pool an Techniken und Hilfsmitteln zurück.

Die praktische Durchführung der Analysen kann durch

- Befragungen und Interviews,
- auf der Basis von Dokumenten und Gemeindestatistiken,
- Workshops und Brainstorming-Sessions erfolgen.

Um die Identifikation der Zielgruppen zu erleichtern, werden Schlüsselfragen angeführt und Stakeholderkategorien auf der Basis von Organisationszugehörigkeiten zu Grunde gelegt, um eine erste Einordnung vorzunehmen. Der Ansatz nach Grimble (vgl. Grimble/Chan1995, Grimble/Wellard 1997) identifiziert zunächst alle potenziellen Nutzungen und Interessen in einem Raum, woraus sich Stakeholderkategorien ergeben, die im nächsten Schritt konkretisiert werden.

Die Beschreibung der Stakeholder ähnelt dem Prozess der Identifikation. Auch hier wird auf die Hilfe von Interviews, Dokumenten, Diagrammen und Karten, Brainstormings oder Fragekataloge zurückgegriffen. Beschreibende Attribute leiten sich aus den Zielsetzungen der Analyse ab. Demnach werden bei der Beschreibung Kriterien wie Einfluss und Wichtigkeit herangezogen. Diese Einflussmöglichkeiten hängen von verschiedenen Variablen wie Status, Organisationszugehörigkeit, Netzwerke etc ab.

In der Praxis wird häufig ein Methodenmix zur Identifikation von Zielgruppen verwendet. Bestehende Kontakte, Datenbanken und Verteilerlisten werden als Ausgangsbasis genutzt und durch Interviews und Fragebögen ergänzt. Arbeitsgruppen ermitteln die Stakeholder durch Brainstorming und gemeinsame Diskussionen.

Die Zielgruppenermittlung ist selten ausschließlich in den Händen der Verwaltungen. In einigen Fällen werden externe Berater mit der Aufgabe betraut; meist werden die Zielgruppen in einem kooperativen Prozess mit Behörden und Interessengruppen identifiziert. Dadurch wird ein breites Spektrum an Erfahrungen und Erkenntnissen eingebracht und ermöglicht eine umfassende Bestandsaufnahme der Zielgruppen im jeweiligen Gebiet.

9.2 Methodenvorschlag zur Zielgruppenermittlung für die aktive Beteiligung

Im Folgenden werden kurz die Anforderungen an die Methode zusammengefasst. Im Anschluss wird ein Methodenvorschlag zur Ermittlung und Analyse von Zielgruppen in einem Flussgebiet vorgestellt.

9.2.1 Anforderungen an eine Methode zur Zielgruppenermittlung

Die Wasserrahmenrichtlinie definiert die einzelnen Arbeitsschritte, die im Prozess der Bewirtschaftungsplanung abuarbeiten sind. Abhängig vom Inhalt der Planung, den zu treffenden Entscheidungen sowie dem Konkretisierungsgrad variiert die Rolle der Öffentlichkeit. Grundsätzlich spielen alle Funktionen im gesamten Planungsprozess eine Rolle, allerdings verschieben sich die Schwerpunkte. Während in den Anfangsphasen Ziele wie Sensibilisierung und gegenseitige Information im Vordergrund stehen, treten mit zunehmender Konkretisierung Themen wie Konfliktlösung und die Entwicklung innovativer Lösungen in den Vordergrund.

Eine Methode zur Zielgruppenermittlung muss die Möglichkeit bieten, an verschiedenen Stellen im Prozess die Inhalte und Fragestellungen der Planung zu reflektieren und ggf. neue Zielgruppen einzubinden. Die konkreten Beteiligungsziele der jeweiligen Planungsphase sind zu definieren, und die Zielgruppen so zu beschreiben, dass ihre Bedeutung für den spezifischen Planungskontext beurteilt werden kann. Im Vordergrund stehen hier Wissen, lokale Kenntnisse und Betroffenheit.

Die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt, dass vorrangig die organisierte Öffentlichkeit und ein bestimmtes Spektrum an Interessen einbezogen werden. Allerdings betrifft das integrierte Flussgebietsmanagement alle Handlungsfelder, die einen Einfluss auf Gewässerqualität, -menge und -struktur haben bzw. umgekehrt davon beeinflusst werden. Die Zusammenhänge zwischen aquatischen und terrestrischen Systemen werden berücksichtigt, weshalb nicht nur Aktivitäten im und am Wasser Berücksichti-

gung finden, sondern alle Handlungen im Einzugsgebiet. Dadurch entsteht ein weites Spektrum an potenziell betroffenen Interessen und Akteuren.

Für die Entwicklung einer Methode zur Zielgruppenermittlung bedeutet dies, einen Ansatz zu finden, der möglichst alle Interessen und Nutzungen in einer Flussgebietseinheit identifiziert. Das Ungleichgewicht zwischen den Nutzern und Interessengruppen in einem Ökosystem und der tatsächlichen beteiligten Öffentlichkeit ist dadurch auszugleichen.

Methoden der Zielgruppenermittlung variieren in ihrem zeitlichen und finanziellen Aufwand. Häufig werden externe Berater zu Hilfe gezogen, die Informationen erheben oder den Prozess gestalten und organisieren. Da die Zielgruppenermittlung mehrmals im Prozess überprüft und angepasst werden sollte, sind kosten- und zeitintensive Methoden nicht zu empfehlen.

Die Behörden sollten in der Lage sein, die Zielgruppenermittlung auch ohne externe Hilfe durchzuführen und flexibel auf den jeweiligen Planungskontext zu reagieren. Das bedeutet auch, dass die Methode sowohl im nationalen als auch im grenzüberschreitenden Kontext einsetzbar sein soll.

Box 1: Anforderungen an die Methode zur Zielgruppenermittlung und -analyse

Die Methode soll

- alle Interessen und Nutzungen in einer Flussgebietseinheit identifizieren und beschreiben,
- es ermöglichen, die Ergebnisse zu überprüfen und an den Kontext anzupassen,
- auf allen Ebenen, national und grenzüberschreitend anwendbar und
- leicht handhabbar sein.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

9.2.2 Workshops zur Zielgruppenermittlung und -analyse

Die Identifikation der Zielgruppen ist ein erster Schritt auf dem Weg zur **aktiven Beteiligung der interessierten Stellen**. Welche Zielgruppen beteiligt werden sollen, ist abhängig von der Planungsphase und vor allem von regionalen Gegebenheiten. In einem langwierigen Planungsprozess wie dem der WRRL sollten Zielgruppen frühzeitig und mehrmals ermittelt und analysiert werden. Es ist ratsam, eine breit angelegte Zielgrup-

penanalyse zu Beginn der Planung durchzuführen, um einen Überblick über alle Zielgruppen im Flussgebiet zu erhalten.

Die Behörde als Anbieter von Teilnahmeverfahren kann nicht jeden erreichen, und standardisierte, formelle Verfahren können keine repräsentativen Meinungen einfangen. Informations- und Partizipationsangebote müssen vielfältig sein, um Interesse zu wecken und um unterschiedliche Artikulationsfähigkeiten zu berücksichtigen.

Die Identifikation und Analyse von Zielgruppen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Flussgebietsmanagement kann *folgende positive Effekte* haben:

a. Alle relevanten Zielgruppen werden einbezogen.

Die Mitwirkung relevanter Zielgruppen bei der Flussgebietsplanung und der Umsetzung der Maßnahmen kann dazu beitragen, dass Konflikte frühzeitig erkannt werden. Sie kann Kooperationen für die Umsetzung initiieren. Die Planungs- und Entscheidungsträger können von den Erfahrungen und Kenntnissen der verschiedenen Nutzer- und Anspruchsgruppen profitieren. Durch die Berücksichtigung aller Interessen und Nutzungen im Flussgebiet kann die Situation besser eingeschätzt und eine unausgewogene Verteilung von Nutzen und Kosten vermieden werden.

b. Die potenziellen Beiträge jeder Zielgruppe werden berücksichtigt.

Eine Analyse der Fähigkeiten der jeweiligen Zielgruppe ermöglicht eine Einschätzung der Vorteile, die eine Einbindung der jeweiligen Zielgruppe bietet. Die Analyse von Potenzialen und Defiziten erlaubt es, Gruppen mit fehlenden Beteiligungskapazitäten zu identifizieren und gezielt zu fördern. Teilnahmangebote und –formen können zielgruppengerecht organisiert werden und gewährleisten so eine optimale Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess.

Zielgruppen sind zunächst alle Organisationen, Gruppen und Individuen in einem Gebiet. In den folgenden Kapiteln wird eine Methode vorgestellt, mit der Zielgruppen in Workshops ermittelt und analysiert werden können. Dadurch sollen alle diejenigen identifiziert werden,

- deren Interessen von einer Planung oder Entscheidung berührt werden bzw. die deren Ergebnis beeinflussen,
- die über Informationen, Ressourcen oder Expertise verfügen und
- die die Umsetzung maßgeblich beeinflussen können.

Die praktische Durchführung kann durch verschiedene Akteure und Methoden erfolgen. Die exakte Vorgehensweise ist zudem abhängig vom Zeitpunkt der Analyse bzw. dem Planungskontext, für den die Zielgruppen identifiziert werden sollen.

Mehrere Möglichkeiten stehen bei der Anwendung zu Auswahl:

1. Identifikation durch Behörden: Behörden ermitteln relevante Stakeholder durch Befragungen, Konsultation anderer Behörden, Gemeindedaten etc.
2. Identifikation durch Dritte: Bestehende Beratungsgremien, Arbeitsgruppen oder bereits beteiligte Gruppen und Verbände schlagen weitere Stakeholder vor.
3. Selbst-Identifikation: Gruppen und Individuen erkennen sich selbst als betroffen und interessiert und bringen sich aktiv ein bzw. drücken ihren Widerstand aus.
4. Kooperativ/partizipativ: Um die Stakeholder möglichst vollständig zu identifizieren, ist es sinnvoll, sowohl auf die Kenntnisse und Erfahrungen von Behörden als auch von externen Akteuren zurückzugreifen. Optimal ist daher die Analyse durch Arbeitsgruppen, die sich aus Teilnehmern verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Organe und Sektoren zusammensetzen.

Die Frage, wer eine Zielgruppenanalyse durchführt, ist eng mit der Art der Durchführung verknüpft. Zeitintensive Methoden wie die Auswertung von Planungsunterlagen oder die Durchführung von Interviews und Befragungen ist kaum von Behörden alleine zu bewältigen und sollte an Dritte vergeben werden. Das Vorgehen sollte dabei transparent und nachvollziehbar für die Behörden sein; Ergebnisse sind zu diskutieren und zu überprüfen. Relativ einfach ist es, eine erste Liste an Stakeholdern zu erstellen und durch eine Veröffentlichung, Gruppen zur Selbstidentifikation oder Benennung weiterer Zielgruppen aufzufordern.

Grundsätzlich ist es ratsam, bekannte Organisationen in diesen Prozess einzubeziehen, da diese über viele Kontakte verfügen und so über eine Art „Schneeballeffekt“ Stakeholderlisten kontinuierlich erweitert und ergänzt werden.

Eine intensive und schnelle Form, Zielgruppen zu ermitteln, sind kooperative bzw. partizipative Ansätze wie Arbeitsgruppen oder Workshops, in denen Behörden und bereits bekannte Zielgruppen gemeinsam weitere Zielgruppen identifizieren. Das kann je nach Planungsrahmen eine kleine Gruppe sein, die in wenigen Stunden einen Partizipationsplan für eine konkrete Planungssituation erarbeitet oder auch ein zweitägiger

Workshop, in dessen Rahmen die Zielgruppen eines ganzen Flussgebietes identifiziert werden.

Unabhängig davon, ob die Behörden die Durchführung eines Workshops zur Ermittlung von Zielgruppen selbst durchführen oder dies an Dritte delegieren, sind vorab *drei zentrale Fragen zu klären*: Wer nimmt am Workshop teil, für welchen Kontext sollen Zielgruppen ermittelt werden und welche Vorgehensweise wird hierzu gewählt?

Die Workshopteilnehmer auswählen

Generell verlangt die Vorbereitung und Initiierung von Partizipation sowohl fachliche als auch lokale Kenntnisse. Beteiligungsplanung ist Teamwork, da meist nicht alle notwendigen Informationen bei einer Person abrufbar sind. Sinnvoll ist es daher schon bei der Ermittlung und Analyse der Zielgruppen für die Öffentlichkeitsbeteiligung, Akteure einzubinden, die Kenntnisse über die einzelnen Schritte der Planung haben, die die rechtlichen und institutionellen Grenzen der Beteiligung kennen, die Verknüpfungen zu anderen Plänen, Programmen und Projekten überblicken, Erfahrungen mit Partizipationsverfahren und deren praktische Anwendung haben, die die lokalen Gegebenheiten und potenzielle Zielgruppen kennen. Grundsätzlich ist es von Vorteil, solche Organisationen in diesen Prozess einzubeziehen, die über viele Kontakte verfügen.

Die Ergebnisse einer Zielgruppenanalyse können nur so gut sein wie die Informationen, die zusammen getragen werden. Bei der Auswahl der Teilnehmer sollten daher möglichst viele unterschiedliche Gruppen an einen Tisch gebracht werden, um eine breite Informationsbasis zu gewährleisten. Die organisierenden Behörden sollten sich die Frage stellen, wer über Kenntnisse zu den jeweiligen Interessengruppen verfügt bzw. welcher Vertreter Informationen zu weiteren Gruppen beisteuern kann.

Die Ziele festlegen und den Kontext klären

Um Zielgruppen zu ermitteln, muss zunächst geklärt werden, wozu dies erfolgen soll. Für welche Fragestellungen, Planungsphasen oder noch spezifischer, für welches Beteiligungsverfahren. Die Ziele können sehr weit oder sehr eng definiert sein. Diese Frage sollte von den Initiatoren vorab geklärt und von den Teilnehmern des Workshops bestätigt werden.

Die Vorgehensweise abstimmen

Ein weiterer Punkt, über den unter den Workshop-Teilnehmern Einigkeit herrschen sollte, ist der Ablauf des Workshops und das Vorgehen bei der Ermittlung und Analyse der Zielgruppen. Die einzelnen Schritte müssen nachvollziehbar sein und von den Teilnehmern akzeptiert werden, da ansonsten die Bereitschaft und Motivation zur Mitarbeit sinkt.

9.2.3 Zielgruppenermittlung in grenzüberschreitenden Flussgebieten

Durch die Anforderungen der WRRL, ganze Flussgebiete zu bewirtschaften, müssen die Behörden ihre Pläne und Maßnahmen an zahlreichen Flüssen grenzüberschreitend koordinieren. In diesem Fall ist auch die Öffentlichkeit grenzüberschreitend zu beteiligen. Um diese zu organisieren, besteht ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen den Behörden.

Zunächst müssen sich die beteiligten Behörden über Ziele und Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung einigen. Für eine grenzüberschreitende aktive Beteiligung müssen die Zielgruppen auf beiden Seiten der Grenze identifiziert werden. Prinzipiell können Zielgruppen national ermittelt werden. Die Auswahl der Beteiligungsformen bedarf jedoch einer Abstimmung, für die eine grenzüberschreitende Arbeitsgruppe initiiert werden kann, um die Zielgruppen und die Beteiligungsformen gemeinsam auszuwählen und die Beteiligung umzusetzen. Ein solches Vorgehen setzt eine Einigung über die Auswahlkriterien voraus. Unterschiede in der Herangehensweise könnten sonst dazu führen, dass manche Anspruchsgruppen keine Beachtung finden bzw. die Beteiligungsangebote nicht zielgruppengerecht gewählt werden.

Daher ist es empfehlenswert, ähnlich dem Verfahren bei der nationalen Identifikation von Zielgruppen, eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu bilden und die Zielgruppenanalyse in Workshops durchzuführen. Dadurch können die einzelnen Schritte einheitlich bearbeitet und das methodische Vorgehen diskutiert und ggf. modifiziert werden.

Dabei stellt die Sprache die größte Hürde dar. Um Unklarheiten und Unsicherheiten bei den einzelnen Teilnehmern zu vermeiden, ist es in der Regel notwendig, Übersetzer hinzuzuziehen.

9.2.4 Zielgruppen in drei Schritten ermitteln

Das hier dargestellte Verfahren beschreibt das Vorgehen bei der Zielgruppenermittlung und –analyse in drei Phasen:

1. Zielgruppen identifizieren,
2. Stärken und Schwächen der Zielgruppen beschreiben,
3. Beteiligungsintensitäten und –formen auswählen.

1. Zielgruppen identifizieren

Es wird eine erste Stakeholderliste mit allen Nutzern und Anspruchsgruppen mit einem potenziellen Interesse erarbeitet. Hilfreich ist dabei, zunächst das Flusssystem, seine Funktionen und Nutzungen als Ausgangspunkt zu nehmen (vgl. **Tabelle 7**).

Folgende Handlungsfelder und Akteursgruppen werden als Matrix für eine erste Identifikation der Zielgruppen herangezogen.

Tabelle 25: Handlungsfelder und mögliche Zielgruppen

Handlungsfelder – Interessen	Mögliche Zielgruppen
Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none">• Fach- und Vollzugsbehörden• Interessenverbände• Berufsverbände• Nichtregierungsorganisationen (NRO)• Nutzer und Eigentümer• Unternehmen und Betriebe• lokale oder regionale Entscheidungsträger, bspw. Bürgermeister• NRO-Netzwerke (Lebendige Flüsse etc.)• Regionale Projekte• Interessengeleitete Gemeinschaften, bspw. Bürgerinitiativen, Vereine, Erholungssuchende etc.• Örtliche Gemeinschaften, bspw. Anwohner, Grundstücksbesitzer etc.• Soziale Gruppen, bspw. Jugendliche, ältere Menschen etc.
Fischereiwirtschaft	
Forstwirtschaft	
Tourismus und Erholung (inkl. Freizeit und Sport)	
Hochwasser	
Schifffahrt	
Wasserver- und -entsorgung	
Energie/Wasserkraft	
Industrie, Handel, Siedlungsentwicklung	
Umwelt- und Naturschutz	
Übergreifende Initiativen, Netzwerke	
Wissenschaft, Forschung und Bildung	
Medien	
politische Repräsentanten	
Kommunen/Landkreise	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Regionale Gegebenheiten erfordern gegebenenfalls eine Erweiterung um weitere Handlungsfelder; manche Handlungsfelder bleiben offen.

In erster Linie geht es darum, die potenziellen Interessen in einem Flussgebiet zu identifizieren und geeignete Repräsentanten zu finden. Bei der Erstellung dieser Liste ist es daher nicht sinnvoll, die Interessen jedes Einzelnen zu erfassen, sondern Einzelne einer Gruppe zuzuordnen: Einzelne Landbesitzer können bspw. zunächst als örtlich definierte Gruppe erfasst werden. Im weiteren Verlauf der Analyse ist zu klären, inwieweit deren Interessen durch Organisationen oder einzelne Vertreter repräsentiert werden oder auch nicht. Daher werden zunächst innerhalb der Zielgruppenkategorien Untergruppen gebildet und in einem nächsten Schritt Repräsentanten namentlich benannt.

Box 2: Checkliste zur Identifikation von Zielgruppen

- Welche Gruppen oder Individuen sind direkt oder indirekt betroffen sowohl positiv als auch negativ?
- Wer verfügt über Nutzungsrechte oder Eigentumsrechte?
- Wer wird aller Wahrscheinlichkeit keine Interessen geltend machen können?
- Wer verfügt über finanzielle Ressourcen, relevante Fähigkeiten und Informationen?
- Wessen Unterstützung braucht man, um die Maßnahmen erfolgreich umzusetzen?
- Wer könnte eine Umsetzung verhindern? Von wem ist Widerstand zu erwarten?

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Wenn diese Zielgruppenliste behördenintern oder durch Consultants erarbeitet wird, ist es hilfreich, weitere Akteure zur Vervollständigung der Liste hinzuzuziehen. Dies kann in Form von Interviews oder auch durch Fragebögen stattfinden. Auf diese Weise kann die Liste überprüft und ggf. erweitert werden.

Ebenfalls sinnvoll können öffentliche Aufforderungen in Zeitungen, den Medien oder im Internet sein oder die gezielte Ansprache von bereits bekannten und identifizierten Gruppen und Organisationen durch Informationsschreiben.

2. Stärken und Schwächen der Zielgruppen analysieren

Um über die Form der Beteiligung und die Rolle der jeweiligen Zielgruppe im Planungsprozess zu entscheiden, müssen die Stärken und Schwächen bei einer Beteili-

gung eingeschätzt werden. Die Stärken und Schwächen der Zielgruppen können anhand verschiedener Kriterien oder Attribute beschrieben werden. Eine solche Analyse verdeutlicht die Relevanz bestimmter Gruppen bei speziellen Themen, ihre Interessen und Kapazitäten. Auf diese Weise können die Fähigkeiten der jeweiligen Gruppe besser in den Prozess eingebunden bzw. Defizite identifiziert und unterstützende Maßnahmen entwickelt werden. **Tabelle 26** listet eine Reihe an möglichen Merkmalen zur Beschreibung von Zielgruppen auf. Diese Auflistung bietet nur einen ersten Anhaltspunkt und ist dem Planungskontext bzw. den Beteiligungszielen anzupassen.

Es macht Sinn, die Zielgruppen zunächst anhand einiger Merkmale grundsätzlich zu charakterisieren. Diese erste Beschreibung kann je nach Planungskontext ergänzt werden, liefert aber zunächst eine Basis, auf die immer wieder zurückgegriffen werden kann.

Tabelle 26: Merkmale zur Beschreibung der Stakeholder

Bezug zur Flussgebietsplanung	Nutzer, Verbraucher, Eigentümer, Lobbyist
Potenzielle Betroffenheit	objektiv betroffen, ideell bzw. subjektiv betroffen
Organisationsgrad und Kapazitäten	Organisationsgrad; Vernetzung mit anderen Organisationen; vertretene Interessen; Legitimation der Vertreter; finanzielle und personelle Ressourcen
Räumlicher Wirkungskreis	Lokal, regional, national, grenzüberschreitend; Nähe zu potenziellen Maßnahmen
Wissen	Expertise, lokale Kenntnisse, Erfahrungswerte
Engagement und Interesse	Potenzielle Gegner oder Befürworter; vorhandenes Interesse; Kooperationsbereitschaft; Bereitschaft, Zeit zu investieren

Quelle. Eigene Zusammenstellung

Zielgruppen sollten so eindeutig wie möglich definiert werden, allerdings dürfen die sie nicht zu fest in bestimmte Kategorien gepresst werden. Stakeholder sind in der Realität nicht immer einer einzigen Interessengruppe zuzuordnen, außerdem ändern sich die Zugehörigkeiten oder Interessen unter Umständen im Planungsverlauf. Daher sollte

eine Zielgruppenanalyse im Planungsprozess mehrmals reflektiert und die Beteiligungsmöglichkeiten ggf. angepasst werden.

Die Beschreibung von Zielgruppen ist besonders auf den regionalen und lokalen Ebenen schwieriger als auf der nationalen und internationalen. Auf den unteren Ebenen nehmen Gruppen und Einzelne häufig eine Vielzahl von Rollen wahr.

3. Beteiligungsintensitäten und –formen auswählen

In diesem Schritt wird darüber entschieden, wie intensiv die jeweiligen Zielgruppen in den Planungsprozess einbezogen werden. Wer wird lediglich informiert, wer wird angehört und wer wird beteiligt oder bekommt gar Verantwortungen für einzelne Aufgaben übertragen?

Um die optimale Beteiligungsform für die jeweilige Zielgruppe zu finden, müssen zunächst die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung spezifiziert werden, die eng mit den Beteiligungsstufen verbunden sind (siehe **Abbildung 9**).

Abbildung 9: Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre Stufen

Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung				
Die Öffentlichkeit sensibilisieren, Akzeptanz für die zukünftigen Maßnahmen schaffen. Öffentlichkeit für weitergehende Formen der Beteiligung aktivieren.	Neue Informationen gewinnen und ein besseres Verständnis für unterschiedliche Perspektiven, Ansprüche und betroffene Gruppen entwickeln	Eine informierte und umfassend abgewogene Entscheidung treffen.	Neue, innovative und abgestimmte Lösungen entwickeln. Öffentlichkeit für die Übernahme von Aufgaben der Umsetzung gewinnen.	Verantwortung der Öffentlichkeit stärken und dadurch die Umsetzung der Ziele verbessern.
Informieren	Anhören	Beteiligen	Kooperieren	Delegieren
Die Öffentlichkeit wird (aktiv) über Pläne und Aktivitäten informiert.	Die Öffentlichkeit wird gehört und kann ihre Perspektive deutlich machen.	Durch die Beteiligung kann die Öffentlichkeit beraten und selbst Informationen zur Verfügung stellen.	Die Öffentlichkeit als „Partner“ kann verhandeln; Entscheidungen werden im Konsens herbeigeführt.	Die Öffentlichkeit ist an Entscheidungen (teilweise) beteiligt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Zur Bestimmung der spezifischen Partizipationsziele können Checklisten (siehe **Box 3**) herangezogen werden.

Box 3: Checkliste zur Festlegung spezifischer Beteiligungsziele

- Welche Ziele werden verfolgt?
- Welche Aufgaben sind zu bewältigen?
- Welche Themen werden angesprochen?
- Was wird national, was grenzüberschreitend bearbeitet und diskutiert?
- Welche Informationsdefizite bestehen?
- Sind Konflikte zu erwarten?
- Ist man bei der Umsetzung bestimmter Maßnahmen auf die Zusammenarbeit mit bestimmten Gruppen angewiesen?
- Benötigt die Durchführung einer Maßnahme ein besonders hohes Maß an Akzeptanz?

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Für die Planung von Beteiligungsangeboten sind die vorher erfolgte Beschreibung und die Einschätzung der Stärken und Schwächen sehr hilfreich. Zielgruppen, die für die Erreichung eines bestimmten Zieles wichtig sind, hierfür aber über geringe Kapazitäten verfügen, können so gefördert werden.

Je nach Zielsetzung müssen die Zielgruppen mehr oder weniger intensiv beteiligt werden. Die Zielgruppen und Beteiligungsformen werden in einem Partizipationsplan festgehalten.

Tabelle 27: Partizipationsplan

Beteiligungsziele	Information	Anhörung	Beteiligung
Informationen zu Nutzungen überprüfen und ergänzen		Einzelne Landwirte Angler Anwohner	Landwirtschaftskammer Bauernverband Angelverband Wassersportverein
Akzeptanz für Maßnahmen erhöhen	Breite Öffentlichkeit	Anwohner	Nutzergruppen

Quelle: Eigene Zusammenstellung

9.2.5 Verwendung der Ergebnisse – Die Öffentlichkeitsbeteiligung organisieren

Trotz der breiten Streuung der beteiligten Interessen und Sektoren können Lücken bleiben, die im Anschluss an den Workshop aufzufüllen sind, bevor die Behörden die Öffentlichkeitsbeteiligung organisieren. Für diese Arbeit und zur Archivierung der Kontaktdaten der Zielgruppen wurde ein Musterformular entworfen.

Tabelle 28: Formular zur Erfassung von Zielgruppen

Name der Organisation und Abkürzung	
Abteilung	
Ansprechpartner (Funktion)	
Ansprechpartner (Name)	
Straße/Postfach	
Postleitzahl / Ort	
Telefon	
Fax	
E-mail	
Kurzbeschreibung der Ziele / Funktion der Organisation	
Art der Organisation	Verwaltung <input type="checkbox"/> Fachinstitution <input type="checkbox"/> Interessensvertretung <input type="checkbox"/> privates Unternehmen <input type="checkbox"/> NRO <input type="checkbox"/> unorganisierte Gruppe <input type="checkbox"/> weitere <input type="checkbox"/>

Die Zielgruppenanalyse ist die Basis für die Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere der aktiven Beteiligung. In der Zielgruppenanalyse werden Zielgruppen identifiziert, analysiert und die Intensität der Beteiligung zugeordnet. Im nächsten Schritt müssen geeignete Verfahren und Techniken für die Information, Anhörung oder Beteiligung selektiert und umgesetzt werden. Ein kurzer Überblick wird in **Tabelle 29** gegeben. Bei der Entscheidung für ein bestimmtes Verfahren sollten die Behörden neben den Zielen der Öffentlichkeitsbeteiligung auch die zur Verfügung stehenden zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen im Auge behalten.

Tabelle 29: Methoden / Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Stufen Techniken	Informieren	Anhören	Beteiligen – und mehr
NEUE MEDIEN			
Internet Webpages	*		
Internet Abstimmung		*	
Internet Diskussion		*	
TRADITIONELLE MEDIEN			
Printmedien	*		
Audio (visuelle)	*		
VERSAMMLUNGEN / FOREN / GRUPPENÜBUNGEN			
Veranstaltungen	*		
Focus Gruppen		*	
Arbeitsgruppen / Beiräte			*
Open Space			*
Runder Tisch			*
Planungszelle			*
Workshop			*
Kooperativer Diskurs			*
Fishbowl			*
Zukunftswerkstatt			*
Zukunftskonferenz			*
Konsenskonferenz			*
SONSTIGE			
Exkursion / Ortsbegehung	*		
Infomobile	*		
Interviews		*	
Befragungen		*	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

10 Der Praxistest im grenzüberschreitenden Flussgebiet Schwalm

Die im vorigen Kapitel dargestellte Vorgehensweise zur Ermittlung und Analyse von Zielgruppen als Grundlage der Öffentlichkeitsbeteiligung im Flussgebietsmanagement soll in der Praxis getestet werden. Ziel dieser Erprobung ist es, die Struktur, Verfahrensschritte und Praktikabilität der Methode zu überprüfen.

Als Testgebiet wurde das deutsch-niederländische Flussgebiet Schwalm gewählt, um die Anwendbarkeit in einem grenzüberschreitenden Gebiet zu gewährleisten, spezifische Probleme und Erfordernisse der grenzüberschreitenden Anwendung zu identifizieren und das Verfahren ggf. zu modifizieren.

Die Schwalm wurde aus zwei Gründen für diesen Praxistest ausgewählt:

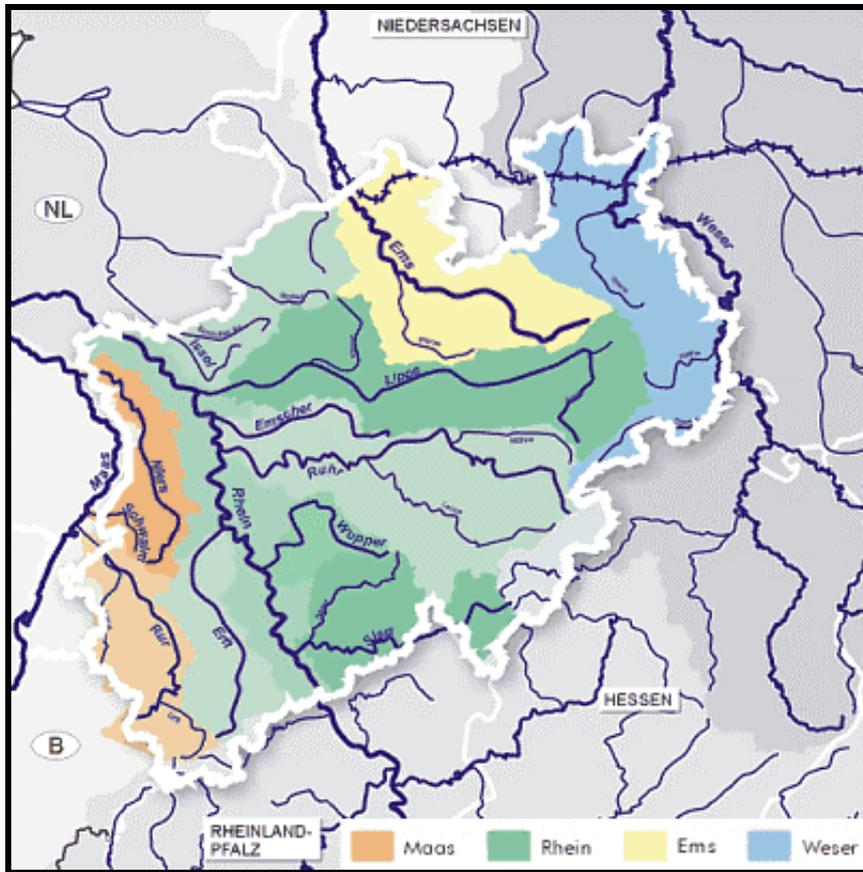
- Eine wichtige Voraussetzung für grenzüberschreitende Beteiligung ist die Integration in einen grenzüberschreitenden Planungsprozess. Die Behörden und Unterhaltungsverbände haben an der Schwalm schon bei vergangenen Planungen kooperiert und Maßnahmen gemeinsam erarbeitet. Derzeit findet die Planung zwar noch national statt, eine grenzüberschreitende Abstimmung für die zukünftigen Planungsphasen wird aber angestrebt.
- Die Schwalm ist ein Teileinzugsgebiet der Maas. Auf dieser Ebene finden bisher kaum Beteiligungsprozesse statt. Mit der grenzüberschreitenden Zielgruppenermittlung auf dieser regionalen Ebene soll eine grenzüberschreitende Beteiligung initiiert und thematisiert werden.

In den folgenden Kapiteln wird das Flussgebiet Schwalm eingehender beschrieben und im Anschluss das Vorgehen und die Ergebnisse der Zielgruppenermittlung dargestellt.

10.1 Gebietsbeschreibung

Die Schwalm ist eines der 12 Bearbeitungsgebiete, die in NRW zur Umsetzung der WRRL definiert wurden und ist Teil der Flussgebietseinheit Maas. Der deutsche Teil des Flussgebiets liegt im Westen von Nordrhein-Westfalen (NRW), im süd-westlichen Teil des Niederrheinischen Tieflandes. Im Nordwesten grenzt das Einzugsgebiet der Schwalm an das Maastal, im Osten und Nordosten an die Niersniederung sowie im Süden und Südwesten an das Rurta. (StUA Krefeld 2002, 3).

Karte 3: Flussgebietseinheiten und Bearbeitungsgebiete in NRW



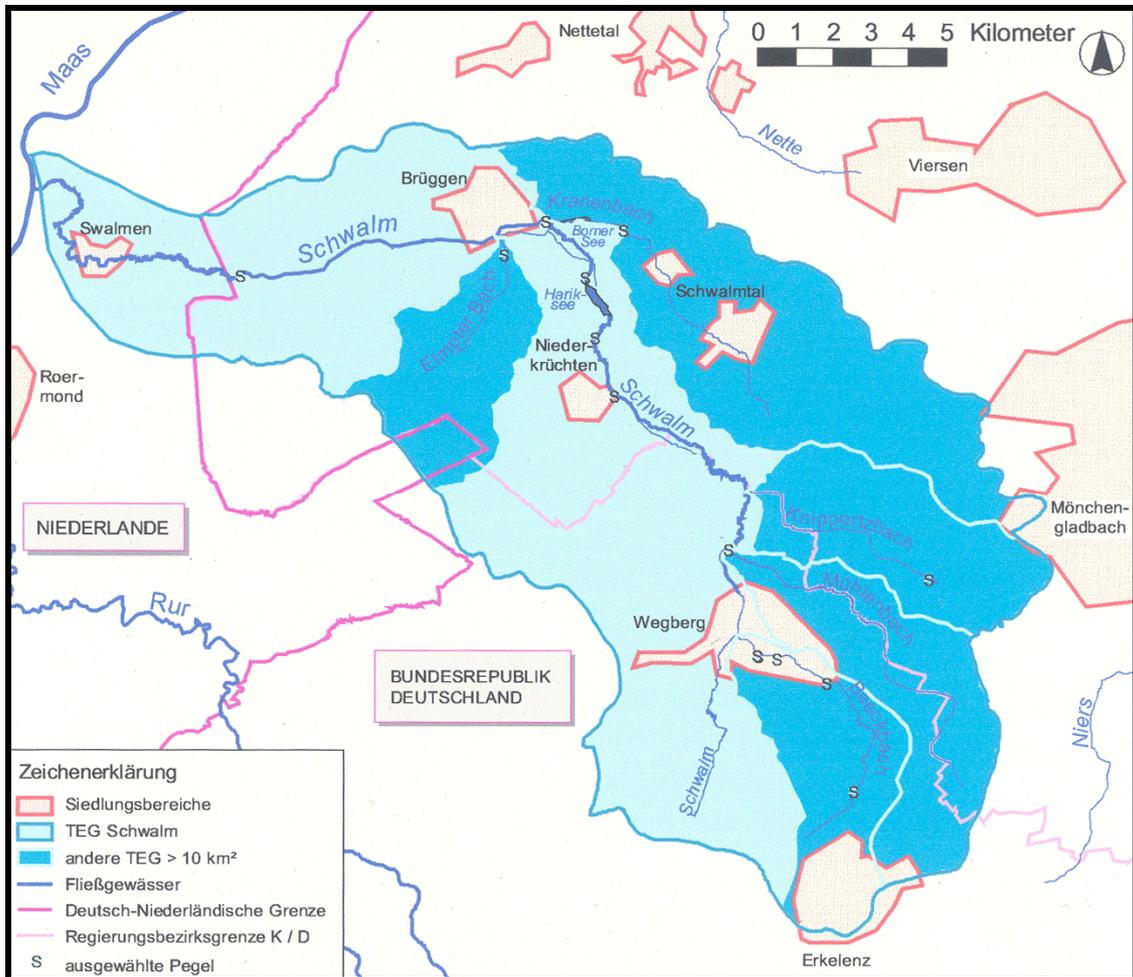
Quelle: www.flussgebiete.nrw.de, Stand: 1.4.2004

Die Schwalm entspringt südlich von Wegberg-Tüschenbroich und mündet in der Niederlanden nördliche von Roermond bei Swalmen in die Maas. Das oberirdische Einzugsgebiet hat eine Fläche von ca. 273 km². Davon liegen 17 km² in den Niederlanden. Die Flusslänge beträgt von der Quelle bis zur Mündung 45 km, hiervon befinden sich 12 km in den Niederlanden. Die wichtigsten Nebengewässer mit einem Teileinzugsgebiet größer 10 km² sind der Beeckbach, Mühlenbach, Knippertzbach, Kranenbach und Elmpter Bach (StUA Krefeld 2001, 7). Im Einzugsgebiet leben ca. 129000 Einwohner, bei einer Bevölkerungsdichte von ca. 474 E/km².

10.1.1 Morphologie und Abfluss

Große Teile des Unter- und Oberlaufs der Schwalm weisen noch einen natürlichen Mäanderverlauf mit einem abwechslungsreichen Flussprofil auf. Diverse alte Mäander in der Talaue sind durch sukzessive Veränderungen des Flussverlaufs entstanden.

Karte 4: Das Teileinzugsgebiet Schwalm



Quelle: STUA Krefeld 2001, 6

Im Unterschied dazu ist der Mittellauf zwischen Brüggem und der deutsch-niederländischen Grenze ebenso wie die letzten 600 m vor der Mündung deutlich begradigt. Dieser Umstand führt zu einer verstärkten Sohlenerosion. Die Flusstmorphologie ist an vielen Stellen des Einzugsgebietes durch Abgrabungen und Auffüllungen gestört. Insbesondere im Westen von Swalmen wurden Teile der Talau, Quellen und Nebenbäche zugeschüttet.

Abschnitte mit einer relativ natürlichen Flussmorphologie werden bereits bei einer geringen Erhöhung des Abflusses überschwemmt. Das Hochwasser der Maas staut das Wasser der Schwalm bis nach Swalmen zurück. Im gesamten Flussverlauf finden sich

neun Wehre, acht davon in Deutschland. Das führt in Kombination mit der stellenweise Begradigung des Flussbettes zu erheblichen Veränderungen der Strömungsgeschwindigkeit (StUA Krefeld 2001, 7 f.).

10.1.2 Entnahmen, Einleitungen, Wasserqualität

Die Quellwasserströme nehmen im gesamten Einzugsgebiet, insbesondere am Oberlauf ab. Ursachen hierfür sind die Trinkwassergewinnung, die Entwässerung von Landwirtschaftsgebieten sowie die Grundwasserförderung zur Trockenhaltung des Braunkohlentagebaus Garzweiler. Einige Quellen der Schwalm sind hierdurch austrocknet. Um den Abfluss der Schwalm zu stützen, wird aufbereitetes Grundwasser eingeleitet und versickert. Die schnelle Entwässerung von landwirtschaftlich genutzten Flächen in Entwässerungsgräben und Nebenbäche führt zur Austrocknung von nahe gelegenen Naturschutzgebieten und zu einer höheren Belastung der Schwalm und der Maas bei Hochwasserereignissen. Die Wasserqualität wird durch die Überdüngung und Verwendung von Pflanzenschutzmitteln der angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen beeinträchtigt. Bei intensiven Niederschlägen gelangt überschüssiges Regenwasser und Kanalwasser durch Regenüberläufe in das Gewässer (StUA Krefeld 2001, 9).

10.1.3 Besiedlung und Landnutzung

Im Einzugsgebiet der Schwalm leben rund 129 000 Einwohner. Davon leben etwa 43 000 in den Städten Erkelenz und Wegberg (23 000). Mönchengladbach grenzt direkt an das Einzugsgebiet der Schwalm (StUA Krefeld 2001, 7). **Tabelle 30** gibt einen Überblick über die Landnutzung im deutschen und niederländischen Teil des Einzugsgebiets. Die differenzierte Betrachtung zeigt, dass die Flächennutzung in den beiden Teilen des Einzugsgebiets nicht wesentlich unterschiedlich sind.

Charakteristisch sind die 12 Mühlen im Einzugsgebiet, welche als Vorführbetriebe touristisch genutzt werden. Acht dieser Mühlen liegen an der Schwalm, vier am Mühlbach (StUA Krefeld 2002, 14).

Tabelle 30: Landnutzung im Einzugsgebiet Schwalm

Landnutzung im deutschen Teil der Schwalm	Fläche: 254 km²	
	Flächenanteil %	Flächen in km²
Siedlungsfläche	11,2	28,6
Industrie- und Gewerbefläche	3,0	7,7
Flächen gemischter Nutzung	4,1	10,3
Siedlungsfreifläche	1,6	4,1
Ackerland	44,1	112,1
Grünland	7,1	18,1
Sonderkulturen	0,6	1,5
Strauch-/Krautvegetation	0,01	0,03
Wald-/Forstfläche	25,8	65,5
Gewässer	0,6	1,6
Feuchtfächen	0,1	0,1
Verkehrsflächen	0,9	2,3
Vegetationslose/unbestimmbare Flächen	0,9	2,2
Landnutzung im niederländischen Teil der Schwalm	Fläche: 19,1 km²	
	Flächenanteil %	Flächenanteil km²
Siedlungsfläche	8,2	1,6
Industrie- und Gewerbefläche	1,9	0,4
Flächen gemischter Nutzung	0,4	0,1
Siedlungsfreifläche	1,3	0,3
landwirtschaftliche Nutzung, undifferenziert	62,2	11,9
Strauch-/Krautvegetation	0,3	0,1
Wald-/Forstfläche	21,4	4,1
Gewässer	0,5	0,1
Feuchtfächen	0,5	0,1
Verkehrsflächen	3,5	0,7

Quelle: StUA Krefeld 2004, 19

10.2 Verwaltungen und Zuständigkeiten

Der größte Teil des Flussgebiets Schwalm liegt in Deutschland (256 km²), der geringere Teil in den Niederlanden (17 km²).

Das Einzugsgebiet der Schwalm liegt auf deutscher Seite vollständig im Land Nordrhein-Westfalen, in den Regierungsbezirken Düsseldorf und Köln, in den Kreisen Viersen und Heinsberg sowie der kreisfreien Stadt Mönchengladbach. Die Kommunen sind zuständig für die Abwasserreinigung, die Gewässerunterhaltung und der Hochwasserschutz obliegen im gesamten deutschen Schwalmgebiet dem Schwalmverband mit Sitz in Brüggen. Der Schwalmverband wurde 1917 gegründet und ist seit 1971 als Körperschaft des öffentlichen Rechts tätig.

In den Niederlanden liegt das Einzugsgebiet der Schwalm in der Provinz Limburg und in den Gemeinden Swalmen, Roermond und Beesel. Die Verantwortung für Abwasserreinigung und Wasserqualität trägt die Zuiveringschap Limburg mit Sitz in Roermond. Die Waterschap Peel en Maasvallei mit Sitz in Venlo ist für die Wassermengenwirtschaft zuständig.

Die Niederlande sind neben Frankreich, Belgien und Deutschland Mitglied in der Internationalen Kommission zum Schutz der Maas. (StUA Krefeld 2001, 10).

10.2.1 Organisation der Bewirtschaftungsplanung

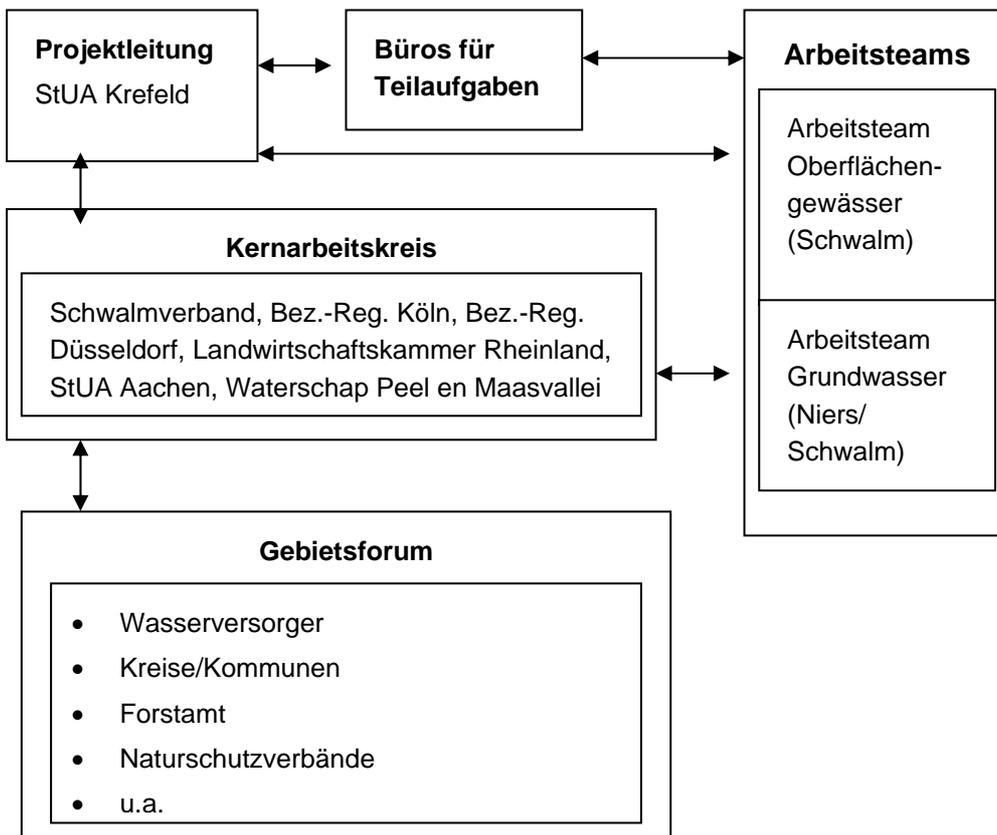
Bereits 1999 hat das Staatliche Umweltamt Krefeld (StUA Krefeld) für das Pilotprojekt Bewirtschaftungsplanung Niers eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe gegründet. Seit 2001 beschäftigt sich diese Arbeitsgruppe auch intensiv mit dem Arbeitsgebiet Schwalm. Die fachliche Erarbeitung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Schwalmverband.

Daneben existiert ein Kernarbeitskreis und ein Gebietsforum. Der Kernarbeitskreis setzt sich aus Institutionen zusammen, die für Fragen das ganze Arbeitsgebiet betreffend zuständig sind. Im Kernarbeitskreis können unterschiedliche Interessen eingebracht und diskutiert werden. Aufgabe des Kernarbeitskreises war es bisher, die Bestandsaufnahme zur Umsetzung der WRRL zu erarbeiten. Daneben existiert ein Arbeitsteam, dessen Aufgabe darin besteht, die anstehenden Arbeiten der einzelnen Aufgabenpakete zu konkretisieren und zu bearbeiten bzw. zu delegieren.

Am Gebietsforum Schwalm nehmen neben den Institutionen des Kernarbeitskreises weitere Institutionen teil, die für örtlich begrenzte Fragen im Arbeitsgebiet Schwalm zuständig sind. Dazu gehören u.a. die Kommunen, die Wasserdienstleister, Naturschutzverbände. Vorsitz hat das StUA Krefeld. Im Gebietsforum sollen die Planungen anderer Beteiligter, z.B. der Kommunen und Kreise mit der Bewirtschaftungsplanung Schwalm abgestimmt werden (StUA Krefeld 2001, 17 ff.).

Sowohl im Kernarbeitskreis als auch im Gebietsforum sind niederländische Institutionen vertreten. **Abbildung 10** zeigt die Organisationsstruktur der deutschen Seite für die Bewirtschaftungsplanung Schwalm.

Abbildung 10: Organisationsstruktur für die Bewirtschaftungsplanung Schwalm



Quelle: StUA Krefeld 2002, 3

10.2.2 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Deutschland und die Niederlande kooperieren schon seit längerem bei der Bewirtschaftung grenzüberschreitender Gewässer. Speziell für die Zusammenarbeit an der

Maas und ihrer Nebenflüsse existieren mehrere Gremien und andere Formen der Kooperation.

Auf internationaler Ebene besteht seit 2002 die Internationale Maaskommission (IMK), die durch die Unterzeichnung des Maasübereinkommens (Übereinkommen von Gent) eingesetzt wurde. Ziel des Abkommens ist das Erreichen einer nachhaltigen und integrierten Wasserbewirtschaftung der internationalen Flussgebietseinheit Maas. Mitglieder der Maaskommission sind die Wallonische Region, die Niederlande, Frankreich, Deutschland, die Flämischen Region, die Region Brüssel-Hauptstadt sowie Belgien und Luxemburg. Derzeit gilt allerdings noch das Übereinkommen von Charleville-Mézières von 1994, da noch nicht alle Unterzeichner die internen Verfahren abgeschlossen haben.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Maaskommission gehören die Abstimmung der Umsetzung der WRRL sowie die Verbesserung des Hochwasserschutzes und der Bekämpfung der Wasserverunreinigung durch Gutachten und Empfehlungen. Die Kommission verfügt über ein Aktionsprogramm und tagt einmal jährlich (IMK 2004).

Daneben besteht eine Ständige deutsch-niederländische Grenzgewässerkommission, Unterausschuss Maas-Niers. 1960 wurde der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über den Verlauf der gemeinsamen Landesgrenze, die Grenzgewässer und andere Grenzfragen unterzeichnet. Kapitel 4 regelt die Zusammenarbeit in Bezug auf oberirdische Gewässer, die die deutsch-niederländische Grenze überschreiten oder bilden.

Auf der Grundlage dieses Grenzvertrages beraten die beiden Staaten regelmäßig im Rahmen der Ständigen Deutsch-Niederländischen Grenzgewässerkommission alle wasserwirtschaftlichen Fragen, die für die Grenzgewässer im Nachbarstaat von Bedeutung sind. Für einzelne Bereiche wurden Unterausschüsse eingesetzt. Insgesamt bestehen entlang der Deutsch-Niederländischen Grenze sieben Unterausschüsse; der Unterausschuss Niers-Maas ist einer davon (Bezirksregierung Weser Ems 2004).

Auf regionaler Ebene im Flussgebiet Schwalm besteht eine gute Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Wasserverbänden, dem Schwalmverband und der Waterschap Peel en Maasvallei. Im grenzüberschreitenden Projekt Aqua-Planning-Schwalm wurden Entwicklungsziele gemeinsam festgelegt und Maßnahmen für die Verbesserung der ökologischen und wasserwirtschaftlichen Bedingungen im gesamten Einzugsgebiet

erarbeitet. Diese Kooperation wurde durch Fördermittel der EU im Rahmen des Interreg-II Programms finanziert (StUA Krefeld 2001, 30).

Bei der Umsetzung der WRRL werden sowohl im Kernarbeitskreis als auch im Gebietsforum Vertreter niederländischer Institutionen beteiligt. Neben den regulären Sitzungen des Arbeitskreises werden gesonderte Treffen zur Diskussion der deutsch-niederländischen Zusammenarbeit abgehalten. Als zentrale Aufgaben der Zusammenarbeit werden u.a. formuliert:

- der Austausch von Informationen,
- die Definition der niederländischen Anforderungen an die Umsetzung der WRRL an der Schwalm und
- die Definition der Arbeitsschwerpunkte aus Sicht der Niederlande (ebd. 29).

10.2.3 Bisherige Öffentlichkeitsbeteiligung

Verschiedene Organisationen sind durch eine Mitarbeit im Kernarbeitskreis im StUA Krefeld direkt in die Arbeiten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie integriert. Vertreten sind die Staatlichen Umweltämter Krefeld und Aachen, die Bezirksregierungen Düsseldorf und Köln, die Landwirtschaftskammer Rheinland, der Schwalmverband sowie die Waterschap Peel en Maasvallei.

Im Gebietsforum Schwalm beteiligt sind alle im Einzugsgebiet der Schwalm für Wasserfragen zuständigen Institutionen, z.B. Kreise und Kommunen, Wasserversorgungsunternehmen, Naturschutzverbände und andere (StUA Krefeld 2002).

Zukünftig wird angestrebt, grenzüberschreitende Beteiligungsangebote zu schaffen, um gemeinsam über Ziele und Maßnahmen im Flussgebiet Schwalm zu diskutieren und Konflikte bereits im Vorfeld konkreter Entscheidungen zu thematisieren.

10.3 Zielgruppenermittlung im Flussgebiet Schwalm

Um unterschiedliche Herangehensweisen bei der Zielgruppenermittlung zu vermeiden, wurde die Analyse im Rahmen mehrerer **binationaler Treffen** durchgeführt. Wie bereits an anderer Stelle hervorgehoben, kann so gewährleistet werden, dass alle Interessen und Organisationen beiderseits angemessene Berücksichtigung finden. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, unterschiedliche Einschätzungen bezüglich der Zielgruppen und ihrer Relevanz zu diskutieren.

Die Auswahl der Workshopteilnehmer erfolgte in mehreren Stufen. Ziel war es, ein möglichst breites Spektrum an Kenntnissen über das Gebiet und die verschiedenen Gruppen und Interessenlagen für die Zielgruppenermittlung auf dem Workshop zu vereinen.

Tabelle 31: Ablauf der Zielgruppenermittlung und -analyse

Phasen	Durchführung
Zusammenstellung der Workshopteilnehmer	Auftaktveranstaltung
Zielgruppenermittlung Zielgruppenanalyse Auswahl von Beteiligungsformen	Workshop 1
Verfeinerung der Analyse	Workshop 2

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bei dieser intensiven Zusammenarbeit stellen vor allem die **sprachlichen Barrieren** ein Problem dar. Es wurde bereits angedeutet, dass bei der Analyse in einem grenzüberschreitenden Gebiet unbedingt Dolmetscher zur Verfügung zu stellen sind. Bei der Pilotanwendung im Flussgebiet Schwalm konnte darauf verzichtet werden, da die niederländischen Teilnehmer alle gut deutsch sprechen bzw. einige der deutschen Teilnehmer niederländisch. Das Ziel der Analyse wurde festgelegt und in einem eintägigen Workshop die einzelnen Schritte der Zielgruppenanalyse erarbeitet. Die Teilnehmer wurden durch zwei Moderatoren angeleitet und unterstützt. Die Ergebnisse der Analyse wurden in tabellarischer Form dokumentiert und stellen die Grobstruktur einer Beteiligungsstrategie dar.

In der anschließenden Diskussion wurde deutlich, dass die Struktur noch zu grob und eine weitere Spezifizierung der Ergebnisse notwendig war. Insbesondere der Planungsprozess bedurfte einer weiteren Ausdifferenzierung. So herrschte Unklarheit darüber, wann im Prozess bzw. zu welchen Fragestellungen eine grenzüberschreitende Beteiligung sinnvoll und notwendig ist und wann die nationale Beteiligung ausreicht. Die erforderliche Analyse wurde in einem zweiten Workshop erarbeitet.

10.3.1 Zusammenstellung der Workshopteilnehmer

Gemeinsam mit dem StUA Krefeld wurde eine Teilnehmerliste für die Auftaktveranstaltung erarbeitet. Die eingeladenen deutschen und niederländischen Organisationen,

Verbände und NRO waren durch ihre Teilnahme an anderen Planungsprozessen und durch ihre Mitgliedschaft im Gebietsforum bekannt.

Die Teilnehmer wurden gebeten, weitere Organisationen oder Einzelpersonen für die Mitarbeit an der Zielgruppenanalyse vorzuschlagen. Als Hilfestellung für dieses Brainstorming bekamen sie die Liste der Stakeholderkategorien und Handlungsfelder, die die Grundlage für die Stakeholderanalyse bildet (vgl. **Tabelle 25**).

Nach einer regen Diskussion standen eine Reihe von Gruppen und Einzelpersonen fest. Die Kontaktaufnahme mit den potenziellen Teilnehmern erfolgte auf deutscher Seite durch das StUA Krefeld, auf niederländischer durch den teilnehmenden Vertreter der Waterschap Peel an Maasvallei.

10.3.2 Zielgruppenermittlung und –analyse

An dem Workshop im Flussgebiet Schwalm nahmen 23 Teilnehmer aus verschiedenen Institutionen teil, einschließlich zweier Moderatoren. Hiervon waren 10 Teilnehmer aus den Niederlanden. Neben den Fachressorts der staatlichen Behörden, die sich direkt mit der Umsetzung der WRRL beschäftigen, waren Vertreter von Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Wasserverbänden, Gemeinden sowie Natur- und Umweltschutz anwesend.

Tabelle 32: Teilnehmer am Workshop zur Zielgruppenermittlung im Flussgebiet Schwalm

Deutsche Teilnehmer	Niederländische Teilnehmer
<ul style="list-style-type: none">• Staatliches Umweltamt• Gemeinde• Kreisverwaltung• Landwirtschaftskammer• Wasserverband• Grenzüberschreitender Naturpark• Biologische Station• Wasserversorger• Landwirt	<ul style="list-style-type: none">• Rijkswaterstraat• Waterschaap• Stiftung zur ländlichen Entwicklung• Umweltstiftung• Angelverband• Wasserversorger

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Ziele des Workshops waren:

„Am Ende des Workshops...

- besteht Einigkeit darüber, in welchen Phasen der Implementierung der Europäischen WRRL eine Beteiligung von Zielgruppen erfolgen soll;
- sind die Zielgruppen identifiziert und beschrieben;
- ist ein Beteiligungsplan erstellt.“

Die Teilnehmer stimmten überein, dass in allen Phasen der WRRL eine Beteiligung notwendig ist, wenn auch in unterschiedlicher Form und Intensität. Im Rahmen des Workshops sollten Zielgruppen für die anstehenden Phasen der Bewirtschaftungsplanung, nämlich Monitoring, Defizitanalyse und die Maßnahmenplanung identifiziert werden. Für die Zielgruppenanalyse werden Monitoring und Defizitanalyse als eine Phase zusammengefasst und die Maßnahmenplanung als eine weitere. Diese beiden Abschnitte wurden als Grundlage für den Beteiligungsplan definiert.

Die Erarbeitung der Analyse erfolgte in mehreren Schritten. Die Teilnehmer bildeten Arbeitsgruppen und identifizierten auf der Basis der bereits definierten Stakeholderkategorien Untergruppen innerhalb dieser Kategorien und wiesen Repräsentanten zu.

Tabelle 33: Handlungsfelder und Akteursgruppen im Flussgebietsmanagement

Handlungsfelder – Stakeholderkategorien	
Landwirtschaft	Industrie und Handel
Fischereiwirtschaft	Umwelt- und Naturschutz
Forstwirtschaft	Übergreifende Initiativen; Netzwerke
Tourismus, Erholung (inkl. Freizeit, Sport)	Wissenschaft, Forschung, Bildung
Hochwasser	Medien
Schifffahrt	politische Repräsentanten
Wasserver- und -entsorgung	Kommunen/Landkreise
Energie/Wasserkraft	Siedlungsentwicklung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Im Laufe dieser ersten Identifizierung wurden einige Sektoren ergänzt: Die Kategorie Hochwasser wurde um Niedrigwasser erweitert. Die Teilnehmer plädierten außerdem dafür, Anlieger als eigene Kategorie in dieser Liste zu führen.

Danach wurden diese Gruppen anhand ihrer Potenziale und Defizite beschrieben. Die Beschreibung sollte die Einschätzung erleichtern, welche Rolle die einzelnen Stakeholder im Planungsprozess erfüllen können. Die Analyse von Stärken und Schwächen

ermöglicht es, Gruppen mit fehlenden/geringen Beteiligungskapazitäten gezielt zu fördern.

Den Teilnehmern wurden einige Beschreibungsmerkmale als Hilfestellung genannt; weitere kamen aus den Reihen der Teilnehmer selbst.

Tabelle 34: Merkmale zur Beschreibung der Zielgruppen

Merkmale zur Beschreibung der Stakeholder	
Vorgeschlagene Merkmale	Von den Teilnehmern benutzte Merkmale (sowohl positiv als auch negativ)
<ul style="list-style-type: none">• Bezug zur Flussgebietsplanung• Potenzielle Betroffenheit• Organisationsgrad und Kapazitäten• räumlicher Wirkungskreis• Wissen• Engagement und Interesse	<ul style="list-style-type: none">• Wissen• Konflikte• Motivation• Betroffenheit• finanzielle Ressourcen• Abhängigkeit von anderen Zielgruppen• Ortsnähe• Organisation• Multiplikator

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Beschreibung der Potenziale und Defizite hinsichtlich einer Einbindung in den Planungsprozess erwies sich zunächst als gut lösbare Aufgabe für die Teilnehmer. In der anschließenden Diskussion kamen einige Fragen auf hinsichtlich der positiven oder negativen Bewertung der Zielgruppen. Manche Teilnehmer stufen zu erwartenden Interessenkonflikte mit den Zielen der WRRL als Defizit bei manchen Gruppen ein. Es zeigte sich, dass die Beschreibung und Bewertung der Zielgruppen von den eigenen Ambitionen im Hinblick auf die Zielerreichung der WRRL beeinflusst wurde.

Diese Analyse bildete die Grundlage, um für die nächsten Phasen der WRRL die Beteiligungsstufen zuzuweisen. Hierzu wurden die Partizipationsformen der WRRL, Information, Anhörung und Beteiligung herangezogen. Auch hier erhielt die Arbeitsgruppe Hilfestellung durch einige Leitfragen, die eine bessere Einschätzung der erforderlichen Beteiligungsintensität ermöglichten. Dieser Schritt wurde in Kleingruppen diskutiert. Erste konkrete Verfahren und Methoden wurden dabei entwickelt.

Abbildung 11: Fragenkatalog zur Auswahl der Beteiligungsstufen

Wie sollen Zielgruppen beteiligt werden?
<ul style="list-style-type: none"> • Bestehen Informationsdefizite? • Sind Konflikte zu erwarten? • Ist man bei der Umsetzung bestimmter Maßnahmen auf die Zusammenarbeit mit bestimmten Gruppen angewiesen? • Benötigt die Durchführung einer Maßnahme ein besonders hohes Maß an Akzeptanz?

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die einzelnen Analyseschritte ergeben zusammen eine erste Grobstruktur eines Beteiligungsplanes.

Tabelle 35: Zielgruppen und ihre Abkürzungen

ANWB	<i>Algemene Nederlandse Wielrijders Bond</i>	NRW	Nordrhein-Westfalen
ATV-DVWK	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser u. Abfall e.V.	<i>PNDG W</i>	<i>Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie</i>
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie	RP	Rheinische Post
BWK	Bund der Ingenieure für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft u. Kulturbau	RWE	Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke
FA	Forstamt	<i>RWS</i>	<i>Rijkswaterstaat</i>
HFL	<i>Hengelsport Federatie Limburg</i>	<i>SBB</i>	<i>Staatsbosbeheer</i>
IHK	Industrie und Handelskammer	<i>SLL</i>	<i>Stichting Limburgs Landschap</i>
<i>K.v.K</i>	<i>Kamer van Koophandel</i>	StoWa	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
LLTB	<i>Limburgse Land en Tuinbouw Bond</i>	VVV	Niederländisches Fremdenverkehrsbüro/
LNV	<i>(Ministerie van) Landbouw Natuur Voedselkwaliteit</i>	WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
MSN	Naturpark Maas-Schwalm-Nette	WBV	Waldbauernverband
NABU	Naturschutzbund Deutschland	<i>WML</i>	<i>Waterleidingmaatschappij Limburg</i>
NME	<i>Centrum voor Natuur en MilieuEducatie</i>		

Quelle: Eigene Zusammenstellung, Fett: hinzugefügte Zielgruppe

Tabelle 36: Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm und deren Stärken und Schwächen

Beteiligtengruppen	Repräsentanten	Potenziale	Defizite	Beteiligung Defizit analyse ¹¹⁰	Beteiligung Maßnahmenplanung	Wie soll beteiligt werden?
Industrie						
Kleinere Industriebetriebe	IHK/BDI (auch für sonstige Industrien sowie Mittelstand)		schlechte Erreichbarkeit	I / A	B	IHK, Wasserverbände & Kommunen ansprechen Betriebe erfassen Anhörung
<i>Papierfabriek v. Houtem</i>	<i>K.v.K</i>			I / A	B	
Bergbau	RWE Power (Debriv / WvB)	hohe Kompetenz System Monitoring & Maßnahmenplanung im Grundwasser beeinflussten Bereich bereits installiert		B	B	beteiligt sich schon
Kies/Sand	Verband Sand und Kies			I / A	B	Verband ansprechen
Energie/Wasserkraft						
Mühlenbetreiber Staurechtsinhaber			verbriefte Rechte; kein Vorteil aus WRRL	A	B	sollen frühzeitig einbezogen werden. Wie? Wann?

¹¹⁰ I = Information, A = Anhörung, B = aktive Beteiligung

Tabelle 36 (Fortsetzung): Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm und deren Stärken und Schwächen

Beteiligtengruppen	Repräsentanten	Potenziale	Defizite	Beteiligung Defizit analyse	Beteiligung Maßnahmenplanung	Wie soll beteiligt werden?
Fischerei Anlieger Fischzüchter Teichwirtschaft	<i>HFL (Hengelsport Föderation Limburg)</i> <i>Swalmen Angelverein</i> Fischereigenossenschaft Kreisfischereiberater Angelverein	gut organisiert viel Wissenschaft		B	B	bisher: Runde Tische
Umwelt-/Naturschutz <i>Heimat/Heem Kunde</i>	<i>Milieuföderation Limburg (MHVS)</i> <i>SBB / SLL</i> Biologische Station Kriekenbecher Seen (BSKS) <i>Naturpark / Grenspark</i> <i>Maas-Schwalm-Nette T+B</i> NABU Landesbüro der Naturschutzverbände NRW	<i>gut organisiert</i> <i>Expertise vorhanden</i> Fachwissen vorhanden Fachwissen vorhanden Fachwissen vorhanden Fachwissen vorhanden	<i>Personalmangel</i>	B B B I/A	B B B I/A	sind in den AGs des Landes & Gebietsforen integriert, aber noch nicht im Kernarbeitskreis

Tabelle 36 (Fortsetzung): Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm und deren Stärken und Schwächen

Beteiligtengruppen	Repräsentanten	Potenziale	Defizite	Beteiligung Defizit analyse	Beteiligung Maßnahmenplanung	Wie soll beteiligt werden?
Umwelt-/Naturschutz	<i>Waterschap Peel & Maasvallei</i> Schwalm-/Niersverband <i>Rijkswaterstaat Dir. Limburg</i>			<i>B</i> <i>B</i> <i>B</i>	<i>B</i> <i>B</i> <i>B</i>	
Netzwerke/Initiativen	Naturpark MSN <i>Grenspark MSN</i> Heimatvereine Landschaftsverband EUREGIO RMN Internationale Maaskommission		langwieriger Abstimmungsprozess	<i>I/A</i> <i>I/A</i> <i>I/A</i> <i>I/A</i> <i>B</i>	<i>I/A</i> <i>I/A</i> <i>I/A</i> <i>I/A</i> <i>B</i>	
Wissenschaft	Universitäten Forschungseinrichtungen <i>StoWa</i> <i>Interreg/Wege des Wassers</i>					keine aktive Beteiligung / Dienstleister

Tabelle 36 (Fortsetzung): Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm und deren Stärken und Schwächen

Beteiligtengruppen	Repräsentanten	Potenziale	Defizite	Beteiligung Defizit analyse	Beteiligung Maßnahmenplanung	Wie soll beteiligt werden?
Bildung Umweltbildung Infozentren Volkshochschulen Naturwissenschaftlicher Verein ATV, DVWK, BWK, etc.	Naturpark MSN Grenspark MSN Biologische Station Kri- ckenbecher Seen (BSKS)	Interesse		I I I I I I	I I A A A A	
Medien Zeitungen TV, Radio Werbewirtschaft	Zjwaemke Limburger AP, WAZ L1 / VOX / WDR3	weite Verbreitung	wenig Fachwissen	I I	I I	
Tourismus Wasser/Watersport	ANWB VVV, Niederrhein Touris- mus GmbH	Fachwissen Fachwissen		I/A I/A	I/A I/A	

Tabelle 36 (Fortsetzung): Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm und deren Stärken und Schwächen

Beteiligtengruppen	Repräsentanten	Potenziale	Defizite	Beteiligung Defizit analyse	Beteiligung Maßnahmenplanung	Wie soll beteiligt werden?
Politik						
Parteien in Kommunalparlamenten	Ausschüsse / Gemeinderäte / Stadträte / Fraktionen	Geldmittel / gut organisiert / motiviert	Wechsel teilweise wenig Fachwissen Lobby orientiert	I	B	themenbezogene Runde Tische (über Verwaltung organisiert)
Provinz Gemeinde Parteien	Ged. Staten /Provinciale Staten/ Gemeinderat/ Bürgermeister / Wethouders	Geldmittel / gut organisiert / motiviert	Häufiger Wechsel teilweise wenig Fachwissen Lobby orientiert	B	B	themenbezogene Runde Tische
Gebiedscommissie Reconstructie	Koos Koolen	Geldmittel / gut organisiert / motiviert	Häufiger Wechsel teilweise wenig Fachwissen Lobby orientiert	B	B	
Waterschap Peel & Maasvallei	Voorzitter (Präsident)	Geldmittel / gut organisiert 7 motiviert / Fachwissen		B	B	themenbezogene Runde Tische
Kommunen, Kreise, Ministerien		Multiplikator				
Fachverwaltung	Bürgermeister, Landräte	Fachwissen	Koordination	A	B	
Gesellschaften für Wirtschaftsförderung	Geschäftsführer / Aufsichtsrat	Gut organisiert		A	B	
Bürger/innen Bürgern		Vor-Ort-Wissen	Motivation Zeitmangel Organisation	I	B	Informations- u. Beteiligungsformate dem Zeitbudget der Beteiligten anpassen

Tabelle 36 (Fortsetzung): Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm und deren Stärken und Schwächen

Beteiligtengruppen	Repräsentanten	Potenziale	Defizite	Beteiligung Defizit analyse	Beteiligung Maßnahmenplanung	Wie soll beteiligt werden?
Siedlungsentwicklung						
Bezirksregierung / Regionalrat	Regierungspräsident	Finanzmittel	fehlende Ortsnähe	A	B	
Dienst Landelijk Gebied	<i>LNV</i>	Fachwissen abstimmung	abhängig von Provinz Zeitmangel	I	I	
Entwicklung ländl. Raum						
Wasserver-/ -entsorgung						
Wasserwerke	Geschäftsführer / Aufsichtsräte	Fachwissen direkte Betroffenheit organisiert		B	B	
Kommunen/ Verbände				B	B	
priv. / industrielle Entnehmer u. Einleiter				B	B	
WML	Directeur	Fachwissen motiviert	keine unabhängige Beteiligung – abhängig von Provinz u. RWS	I/A	B	
Waterschap Peel und Maasvallei	Directeur	Fachwissen motiviert		B	B	

Tabelle 36 (Fortsetzung): Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm und deren Stärken und Schwächen

Beteiligtengruppen	Repräsentanten	Potenziale	Defizite	Beteiligung Defizit analyse	Beteiligung Maßnahmenplanung	Wie soll beteiligt werden?
Hochwasser/ Niedrigwasser						
Schwalmverband	Anlieger	Fachwissen direkte Betroffenheit organisiert		B	B	
Waterschap Peel und Maasvallei Rijkswaterstaat Dir. Lim- burg	Directeur	Fachwissen direkte Betroffenheit organisiert Fachwissen		B B	B B	
Staurechtsinhaber	Individuen		mögliche wirtsch. Interessenskonflikte	A	B	frühzeitige Kommuni- kation notwendig
Schifffahrt						
	Rijkswaterstaat Dir. Lim- burg De Maaswerken	Fachwissen		I / A	I / A	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

10.3.3 Zwischenergebnis

Die Zielgruppenermittlung für das Flussgebiet Schwalm wurde in Form eines binationalen Workshops durchgeführt an dem sowohl deutsche als auch niederländische Vertreter teilnahmen. Die Analyse wurde in mehreren Schritten von den Teilnehmern erarbeitet. Die einzelnen Gruppen stellten ihre Ergebnisse nach jeder Phase zur Diskussion, wodurch die Resultate ergänzt und verifiziert wurden. Die Teilnehmer konnten die einzelnen Phasen nach kurzen Einführungen durch die Moderatoren selbständig bearbeiten. Allerdings führten die relativ freien Vorgaben und Rahmensetzungen zu Problemen im Detail:

- Um die Bildung von Untergruppen zu erleichtern, mussten die Moderatoren einige Beispiele liefern. Häufig fiel es den Teilnehmern schwer, Untergruppen und Repräsentanten zu trennen.
- Komplexe Wirkungszusammenhänge, bspw. bei Wasserentnahme und Wassereinkleitung, sind nicht immer ersichtlich, weshalb sich bestimmte Gruppen nicht gleich erschließen. Für eine Analyse würde es sich anbieten, Obergruppen und Untergruppen sowie Systemzusammenhänge umfassender darzustellen und aufzubereiten, um den Anwendern die Analyse zu erleichtern.
- Die Kategorien wurden von den Teilnehmern teilweise ergänzt, wurden aber als vollständig beurteilt und als eine sehr gute Grundlage für eine Identifikation von Zielgruppen angesehen.
- Die Beschreibung der Zielgruppen war stark von der Rolle der Teilnehmer im Planungsprozess und ihren individuellen Zielen geprägt. So werden Stärken und Schwächen, Potenziale und Defizite unterschiedlich beurteilt. Es wird deutlich, dass eine Zielgruppenanalyse nicht nur abhängt von dem versammelten Wissen einer Arbeitsgruppe, sondern ebenso von den individuellen Motiven und Zielen der Teilnehmer.
- Die Zusammenfassung verschiedener Planungsschritte zu Planungsphasen wurde von den Teilnehmern bemängelt: der Prozess müsse differenzierter betrachtet werden, um über die optimale Beteiligungsform und die relevanten Zielgruppen entscheiden zu können.

In der abschließenden Diskussion wurde bestätigt, dass eine gute Basis für die Planung und Organisation zukünftiger Partizipationsprozesse geschaffen wurde. Die Zusammenarbeit und Diskussion hat zu einer Verbesserung der Kenntnisse der Strukturen und Akteure des Nachbarlandes geführt.

Es hat sich auch gezeigt, dass der Umsetzungsstand in den Staaten unterschiedlich ist: In Deutschland findet auf allen Ebenen und insbesondere in NRW bereits eine weitreichende Information und Beteiligung statt. In den Niederlanden wurde etwas später mit den Planungen angefangen und die Öffentlichkeit wird bisher nur sehr vereinzelt einbezogen.

Konkrete Pläne für das weitere Vorgehen, insbesondere für grenzüberschreitende Beteiligung, konnten kaum diskutiert werden. Dies liegt nicht nur an den unterschiedlichen Umsetzungsstadien der Länder, sondern auch an den noch sehr groben Ergebnissen dieser ersten Zielgruppenanalyse. Für die weitere Konkretisierung bedarf es eines weiteren Analyseschrittes und einer differenzierteren Betrachtung des Planungsprozesses. Insbesondere muss geklärt werden, an welchen Stellen im Prozess eine grenzüberschreitende Beteiligung notwendig ist bzw. eine nationale Beteiligung ausreicht.

10.3.4 Verfeinerung der Zielgruppenermittlung und -analyse

Im nächsten Schritt wurde festgelegt, in welcher Intensität die jeweiligen Gruppen beteiligt werden sollen. Hierzu wurde am Ende des ersten Workshops eine erste Annäherung versucht, indem die Teilnehmer überlegten, ob die Zielgruppen in den einzelnen Planungsphasen informiert, beteiligt oder darüber hinaus aktiv beteiligt werden sollten. Im Rahmen eines zweiten Workshops wurde dieser Schritt noch mal ausführlicher durchgeführt.

Die Teilnehmer des ersten Workshops wurde eingeladen; die Teilnahme insbesondere aus den Niederlanden war allerdings weitaus geringer als zuvor.

An dem Workshop in den Räumen des Schwalmverbandes nahmen zehn Vertreter des vorherigen Workshops teil, einschließlich einer Moderatorin der TU Berlin. Aus den Niederlanden waren nur zwei Teilnehmer anwesend. Aufgrund der überschaubaren Teilnehmerzahl wurde nicht in Kleingruppen gearbeitet. Die einzelnen Arbeitsschritte wurden von der Moderatorin geleitet und in der Gruppe diskutiert.

Tabelle 37: Teilnehmer am 2. Workshop zur Zielgruppenermittlung im Flussgebiet Schwalm

Deutsche Teilnehmer	Niederländische Teilnehmer
<ul style="list-style-type: none">• Staatliches Umweltamt• Kreisverwaltung• Landwirtschaftskammer• Wasserverband• Landwirt	<ul style="list-style-type: none">• Anglerverband

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Für den Workshop wurden folgende Ziele formuliert:

Ergebnis soll ein **Beteiligungsplan** sein, der für die folgenden **Planungsphasen**

- die **Beteiligungsziele**,
- die **Zielgruppen** und
- die **Beteiligungsformen**
- für die **nationale und grenzüberschreitende** Beteiligung darstellt.

Box 4: Fragekatalog Festlegung des Beteiligungsziels

<ul style="list-style-type: none">• Welche Ziele werden verfolgt und welche Aufgaben sind zu bewältigen?• Welche Themen werden angesprochen?• Welche Themen und Probleme spielen regional eine besondere Rolle?• Wie beeinflusst dieser Planungsschritt die weiteren Planungsphasen?• Werden bestimmte Entwicklungen ausgeschlossen bzw. vorbestimmt?• Haben Entscheidungen Auswirkungen auf das ganze Gebiet? Liegen Ursachen für ein Problem auf der anderen Seite der Grenze?• Führen nationale Unterschiede zu verschiedenen Zielen und Maßnahmen?• Müssen bestimmte Aufgaben und Schritte grenzüberschreitend abgestimmt werden?• Ist eine Beteiligung unbedingt notwendig bzw. sinnvoll?• Mit welchem Ziel soll die Öffentlichkeit beteiligt werden?<ul style="list-style-type: none">• Bestehen Informationsdefizite bei den Behörden?• Müssen bestimmte Gruppen frühzeitig informiert und aufgeklärt werden?• Sind Konflikte zu erwarten?• Braucht eine Entscheidung viel Unterstützung und Akzeptanz?
--

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Hierbei haben die Teilnehmer zunächst die Inhalte und Aufgabe der einzelnen Planungsschritte der WRRL betrachtet (siehe Box 4). Bei jedem Planungsschritt wurde erörtert, warum Öffentlichkeitsbeteiligung national und/ oder grenzüberschreitend notwendig ist. So wurden für die Planungsphasen die jeweiligen Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung konkretisiert.

Im nächsten Schritt wurde überlegt, welche Zielgruppen aufgrund ihrer Stärken und Schwächen sowie ihrer Betroffenheit informiert, angehört oder aktiv beteiligt werden müssen. Die Teilnehmer griffen bei der Auswahl der Zielgruppen auf die Ergebnisse des ersten Workshops zurück. Da die Planung zukünftig grenzüberschreitend abgestimmt werden wird, wurden sowohl deutsche als auch niederländische Zielgruppen berücksichtigt.

Tabelle 38: Beteiligungsintensitäten für die Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm

Phase	Warum Öffentlichkeitsbeteiligung?	Information	Anhörung	Beteiligung
Umweltziele				
Referenzgewässer auswählen	Perspektiven Dritter berücksichtigen, Akzeptanz für spätere Phasen schaffen, Transparenz in den Prozess bringen, Oberlieger- / Unterlieger-Probleme thematisieren.	Deutsche und niederländische Verbände und Nutzergruppen übernehmen eine Rolle als Multiplikatoren.		Verbände der Nutzergruppen und Interessenverbände (z.B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Natur und Umweltschutz), Wissenschaft; <i>entsprechende niederländische Gruppen, wenn Ziele grenzüberschreitend abgestimmt werden müssen.</i>
Qualitätskriterien festlegen				
Monitoring				
Qualitätskriterien festlegen	Bei der Programmerarbeitung ist die Öffentlichkeitsbeteiligung eher unwichtig; Fachleute / Wissenschaft gefragt. Beim Monitoring soll die Öffentlichkeit Fachwissen einbringen; bestehende Monitoringsysteme sollen genutzt werden.		Politik Kommunen	Wie bei den Umweltzielen, aber die entsprechenden örtlichen Organisationen.
Monitoring Erfordernisse				
Bewertung der Ergebnisse				

Tabelle 38 (Fortsetzung): Beteiligungsintensitäten für die Zielgruppen im Flussgebiet Schwalm

Phase	Warum Öffentlichkeitsbeteiligung?	Information	Anhörung	Beteiligung
Defizitanalyse				
Vorläufige Defizitanalyse aktualisieren	Plausibilität der Analyse überprüfen, Ziele durch lokales Wissen konkretisieren und eventuell Ziele rückblickend auch verändern, Ergebnisse erklären.	Breite Öffentlichkeit zu einzelnen Themen informieren	Intensive Information / Anhörung bei der Einstufung von erheblich veränderten Wasserkörpern	Lokale Fachöffentlichkeit / Nutzerorganisationen
Gewässer werden als erheblich veränderte Wasserkörper oder künstliche Gewässer eingestuft d.h. weniger strenge Ziele werden festgelegt				
Maßnahmenplanung / Maßnahmenkonzept				
Grundlegende Maßnahmen	Wer zahlt? Aufklärung über Kosten. Wer setzt Maßnahmen um? Konflikte behandeln. Betroffenheit ist ausschlaggebend. Akzeptanz für Maßnahmen und Kosten.	<i>Breite Öffentlichkeit</i> Breite Öffentlichkeit		Politik, Kommunen, lokale breite Öffentlichkeit bspw. durch Workshops oder Zukunftswerkstätten. Einzelne, direkt betroffene Bürger <i>lokale Öffentlichkeit in den Niederlanden, aber maßnahmenbezogen.</i>

Quelle: Eigene Zusammenstellung

10.4 Ergebnis und Schlussfolgerungen

An die Methode zur Zielgruppenermittlung und –analyse wurden die Anforderungen gestellt (vgl. Kapitel 9.2.1):

- alle Interessen und Nutzungen in einer Flussgebietseinheit zu identifizieren und zu beschreiben,
- Möglichkeiten zu geben, die Ergebnisse an den Kontext anzupassen,
- auf allen Ebenen, national und grenzüberschreitend anwendbar und leicht handhabbar zu sein.

Als Ergebnis der Zielgruppenermittlung an der Schwalm lassen sich folgende Ergebnisse im Sinne von „Lessons learnt“ festhalten:

Neue Gruppen werden identifiziert

Die Zielgruppenermittlung für das Flussgebiet Schwalm führte zur Identifizierung von neuen Interessengruppen, die bisher noch nicht in den Prozess der Planung und Kommunikation eingebunden waren. Dazu zählen bestimmte Unternehmenszweige, einzelne Anwohner mit speziellen Nutzungsrechten wie Staurechtsinhaber, private Waldbesitzer und Tourismusanbieter. Ohne eine strukturierte Analyse wären diese Zielgruppen nicht identifiziert worden. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um deren Repräsentanten namentlich zu benennen sowie Stärken und Schwächen zu analysieren.

Einordnungen und Bewertungen sind häufig subjektiv

Die Beschreibung der Zielgruppen war stark von der Rolle der Teilnehmer im Planungsprozess und ihren individuellen Zielen geprägt. So werden Stärken und Schwächen, Potenziale und Defizite unterschiedlich beurteilt. Es wird deutlich, dass eine Zielgruppenanalyse nicht nur abhängt von dem versammelten Wissen einer Arbeitsgruppe, sondern ebenso von den individuellen Motiven und Zielen der Teilnehmer. Ein möglichst großes Spektrum an Perspektiven und Meinungen ist vonnöten, um Ergebnisse zu überprüfen. Letztendlich ist die Analyse nur so gut wie die Informationen, die zusammengetragen werden.

Den Kontext genau analysieren

Um Zielgruppen zu ermitteln, zu analysieren und über die Intensität ihrer Einbindung in den Planungsprozess zu entscheiden, ist eine differenzierte Betrachtung des Pla-

nungsprozesses unabdingbar. Erst dadurch können Beteiligungsziele näher bestimmt und die Rolle der Öffentlichkeit definiert werden.

Externe Hilfe nutzen

Bei einer Gruppengröße von 20 Teilnehmern ist eine Moderation unbedingt notwendig; bei der Durchführung einer Zielgruppenanalyse in kleineren Arbeitsgruppen kann unter Umständen darauf verzichtet werden. Allerdings müssen die einzelnen Arbeitsschritte verständlich dargestellt und mit Beispielen veranschaulicht werden, damit die Beteiligten auch ohne eine fachkundige Anleitung zu einem Ergebnis kommen.

Die grenzüberschreitende Zielgruppenanalyse ist schwierig, aber machbar

Die dargestellte Vorgehensweise eignet sich gut für die Zielgruppenermittlung in einem grenzüberschreitenden Flussgebiet. Eine wichtige Voraussetzung für die Zusammenarbeit sind bestehende Kontakte und Kooperationen zwischen den zuständigen Behörden. Sie erleichtern die Zusammenstellung der Arbeitsgruppe und ermöglichen eine offenes Arbeitsklima. Die beteiligten Behörden sollten schon vor der Durchführung der Workshops das Vorgehen gemeinsam abstimmen und vorläufig die Teilnehmer auswählen.

Ein weiterer Punkt, über den unbedingt Klarheit herrschen muss, ist die generelle Form und der Inhalt der Zusammenarbeit, um den Kontext für eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung zu bestimmen: Welche Arbeiten werden grenzüberschreitend abgestimmt und entschieden und bedürfen daher einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung?

Das deutsch-niederländische Experiment zeigte, dass trotz der lebhaften Diskussionen und der fruchtbaren Zusammenarbeit die Durchführung in deutscher Sprache die Ergebnisse beeinträchtigt hat und die Informationen zu deutschen Zielgruppen überwiegen. Aufgrund dieser Erfahrung wird vorgeschlagen, Workshops in grenzüberschreitenden Flussgebieten mit Dolmetschern anzubieten.

Letztendlich ist die vorgeschlagene Methode zur Zielgruppenermittlung und –analyse ein Leitfaden, der das Vorgehen strukturieren und eine Hilfestellung bieten soll. In der Anwendung müssen die einzelnen Schritte, vorgeschlagenen Kategorien und Fragenkataloge überprüft und ergänzt werden.

11 Zusammenfassung

11.1 Juristische Anforderungen der Richtlinie

Die Wasserrahmenrichtlinie schreibt in Art. 14 unterschiedliche Formen der Beteiligung vor: einerseits die Möglichkeit der „aktiven Beteiligung“ (Abs. 1 S. 1), die für „interessierte Stellen“ geschaffen werden soll. Andererseits die Beteiligung der Öffentlichkeit in Form von Stellungnahmen zu einzelnen Verfahrensschritten bei der Aufstellung von Wasserbewirtschaftungsplänen. Die zweite Form der Öffentlichkeitsbeteiligung (Abs. 1 S. 2) wird in der WRRL recht präzise normiert, so dass dem nationalen Gesetzgeber nur wenig Umsetzungsspielräume bleiben. Dagegen bleibt die „aktive Beteiligung“ ein unbestimmter Rechtsbegriff, den es auf der Ebene der Mitgliedstaaten auszufüllen gilt.

Die Öffentlichkeit i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 WRRL ist die breite Öffentlichkeit in Form von Jedermann. Jedermann kann Stellungnahmen im Rahmen des Prozesses der Erstellung der Wasserbewirtschaftungspläne abgeben. Ausdrücklich werden die Nutzer der breiten Öffentlichkeit zugeordnet. Die Form der Beteiligung ist ebenfalls präzise geregelt. Der breiten Öffentlichkeit sollen die relevanten Informationen zur Erstellung der Pläne zur Verfügung gestellt werden und dieser soll eine Frist von sechs Monaten eingeräumt werden, um zu diesen Plänen schriftlich Stellung zu nehmen. Der schriftlichen Stellungnahme sollen Anhörungsmaßnahmen folgen, also mündliche Erörterungen zu den Schritten der Planaufstellung. Die Information und Einbeziehung der breiten Öffentlichkeit muss in einem sehr frühen Stadium erfolgen, das den Stadien der bekannten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im deutschen Verwaltungsverfahren weit vorgelagert ist. Die Mitgliedstaaten müssen schrittweise

- a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans,
- b) einen vorläufigen Überblick über die festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen und
- c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans

veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer zugänglich machen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit einräumen, zu diesen Verfahrensschritten Stellung zu nehmen.

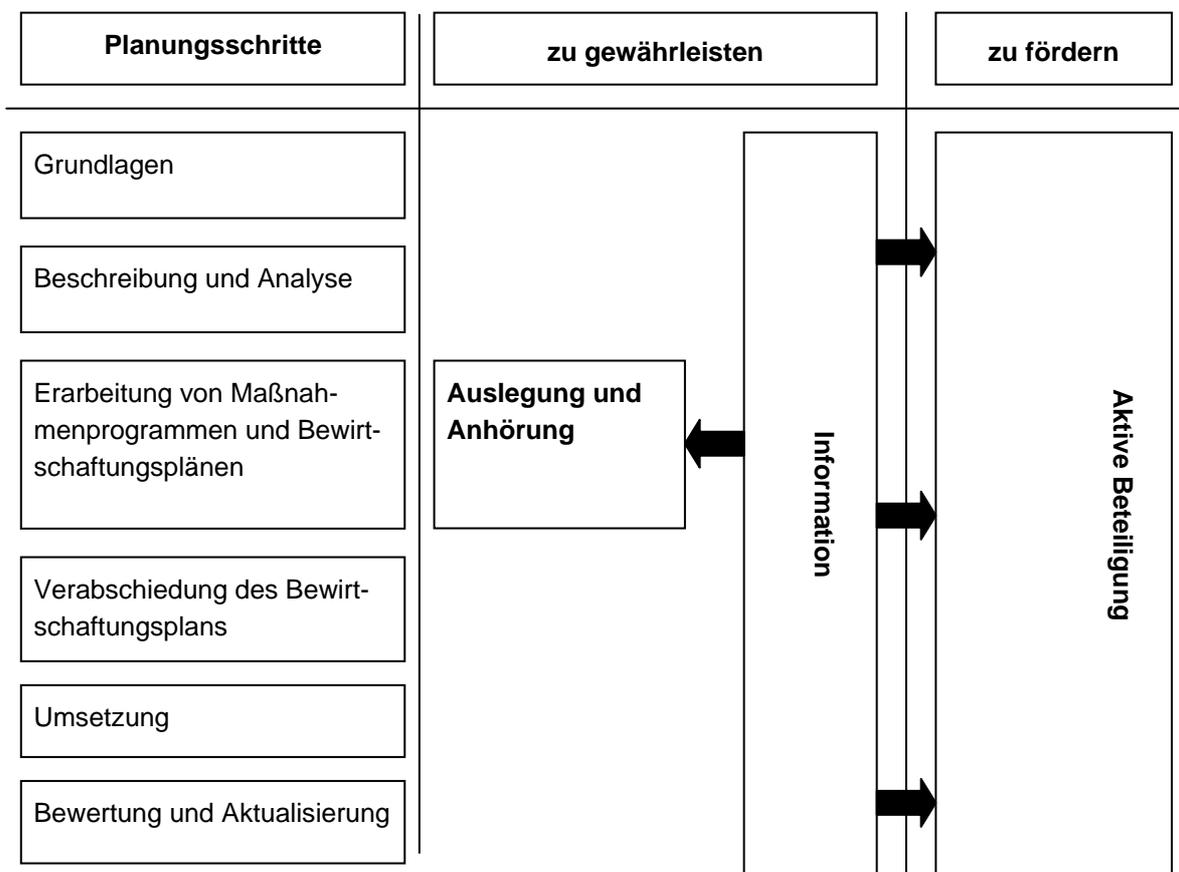
Wenn dies die Form der Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit ist, muss sich die „aktive Beteiligung“ der „interessierten Stellen“ nach Art. 14 Abs.1 S. 1 WRRL davon unter-

scheiden. Der europäische Gesetzgeber räumt hier jedoch den nationalen Gesetzgebern bei der Umsetzung der Richtlinie einen weiteren Gestaltungsspielraum ein, in welcher Form die aktive Beteiligung zu erfolgen hat und wer zu beteiligen ist. Dieser Spielraum sollte allerdings vom nationalen Gesetzgeber ausgefüllt werden und nicht allein der exekutivischen Praxis überlassen bleiben. „Interessierte Stellen“ können in einer Abgrenzung zur Jedermann-Beteiligung nur insofern konkretisiert werden, als hier besondere Interessen mit Bezug auf die Wasserwirtschaft und Wassernutzung zu berücksichtigen sind. Aus der Zielsetzung der Richtlinie folgt auch, dass insbesondere Umweltschutzinteressen bei der aktiven Beteiligung zu berücksichtigen sind. Der Wortlaut der Richtlinie legt außerdem nahe, dass Nutzer zunächst nicht zu den „aktiven Stellen“ im Sinne der Vorschrift gehören, da sie ausdrücklich der breiten Öffentlichkeit zugerechnet werden. Ein Blick auf die Stellung der aktiven Beteiligung im Entscheidungsfindungsprozess der Behörden macht es jedoch – aus verfassungsrechtlichen Erwägungen – erforderlich, bei der Zusammensetzung, Bestimmung oder Konkretisierung der „interessierten Stellen“ pluralistische Interessenlagen zu berücksichtigen, so dass auch die Nutzerinteressen zu beteiligen sind, wobei es die Zielsetzung der Richtlinie verbietet, ihnen formal oder faktisch eine dominierende Stellung einzuräumen.

Die aktive Beteiligung kann in unterschiedlichen Formen erfolgen, die ggf. gesetzlich weiter zu konkretisieren wären. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die aktive Beteiligung über die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit hinausgehen muss. Interessierte Stellen sollen Einfluss auf die Entscheidung in einer Art und Weise nehmen können, die über Anregungen, Vorschläge, Hinweise und Stellungnahmen hinausgeht. Dies kann nur erreicht werden, indem bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne die Positionen der interessierten Stellen von Anfang an in die Erarbeitung des Plans einbezogen werden und so Weichenstellungen und Entscheidungen nicht nur beeinflussen, sondern mitgestalten. Die Planaufstellung muss als deliberativer Prozess gedacht werden, der von Abwägungen gekennzeichnet wird. Wie diese Abwägungen ausfallen, hängt von der Argumentation, ihrer Zusammenstellung und Gewichtung ab, die durch eine aktive Beteiligung an diesem diskursiven Prozess von Anfang an und zu gleichberechtigten Bedingungen mitgestaltet werden kann. Im Unterschied zur eher passiven Stellungnahme sollte diese Form der Beteiligung als Möglichkeit der aktiven Gestaltung begriffen werden.

Der Bundesgesetzgeber hat die von der Richtlinie geforderte Ausgestaltung der Beteiligungsrechte in der Rahmenvorschrift des Wasserhaushaltsgesetzes nicht vorgenommen und somit den Ländern überlassen, die nun das Recht aber auch die Pflicht haben, sowohl die breite Öffentlichkeitsbeteiligung wie die „aktive Beteiligung“ gesetzlich zu normieren und verbleibende Spielräume auszufüllen und zu konkretisieren (vgl. Abb.12).

Abbildung 12: Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess der WRRL



Quelle. Eigene Zusammenstellung

11.2 Analyse der verbleibenden Gestaltungsspielräume

Für die praktische Umsetzung sind die unterschiedlichen Formen der Beteiligung und insbesondere die aktive Beteiligung zu konkretisieren und Verfahren und Techniken müssen entwickelt werden, die eine intensive Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess ermöglichen. Die interessierten Stellen müssen für diese Verfahren spezifiziert werden. Innerhalb des durch die WRRL vorgegebenen rechtlichen Rahmens

besteht ein Gestaltungsspielraum, der auf vier unterschiedlichen Ebenen anzusiedeln ist:

- Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Auswahl und Art der Beteiligung der (Gruppen von) interessierten Stellen
- Räumlicher Bezug der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Im vorliegenden Bericht wird die Unterscheidung in diese vier Ebenen zur Strukturierung wie folgt genutzt:

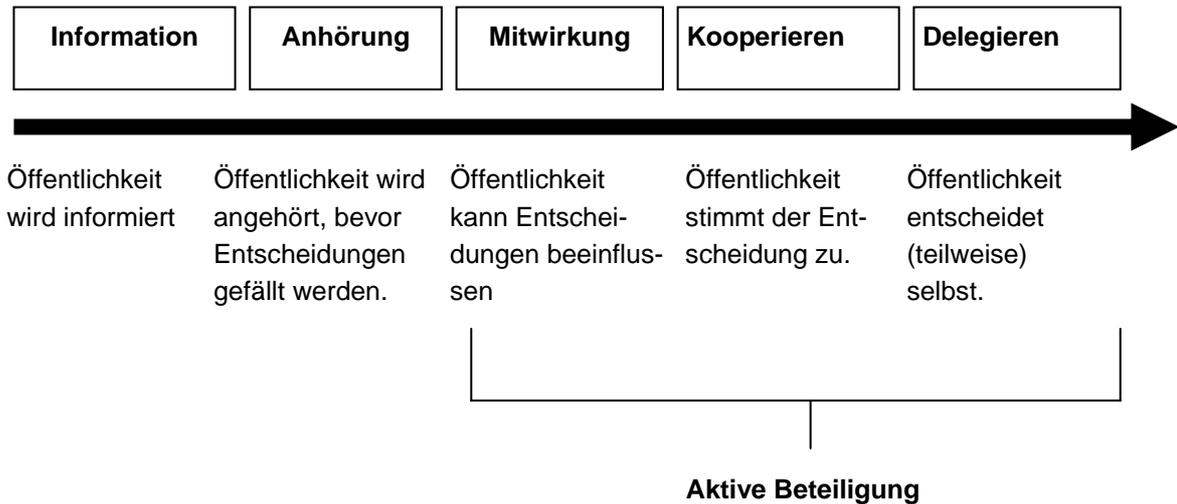
- Bestandsaufnahme der vorliegenden gesetzlichen Regelungen und der sich abzeichnenden Praxis der deutschen Bundesländer,
- Untersuchung ausgewählter Ansätze zur Gestaltung dieses Spielraums anhand einiger europäischer Nachbarländer,
- Untersuchung ausgewählter Fallbeispiele der Öffentlichkeitsbeteiligung bei grenzüberschreitenden Gewässern in Deutschland, Europa und Nordamerika,
- Durchführung einer Stakeholderanalyse für ein grenzüberschreitendes Bearbeitungsgebiet in Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden (Schwalm).

Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Literatur wird die Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer zentralen analytischen Kategorie zur Beschreibung der praktizierten und juristisch legitimierten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das folgende Stufenschema bildet die Vorstellung einer zunehmenden Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung gut ab und eignet sich auch für die Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der WRRL (vgl. Abb. 13). Auf der Beteiligungsleiter beginnt die Möglichkeit einer realen Einflussnahme auf der Stufe der Mitwirkung. Aktive Beteiligung bedeutet demnach zumindest **Mitwirkung der Öffentlichkeit**, kann aber auch **kooperative Verfahren** umfassen oder die **Übertragung weitergehender Rechte** beinhalten.

Die in der praktischen Umsetzung vorfindbaren verschiedenen Ansätze lassen sich entsprechend ihrer Intensität in diese Stufen einordnen. Dabei zeigt sich, dass bei den Stufen, die sich der aktiven Beteiligung zuordnen lassen, diese mehrheitlich der Mitwirkung zugeordnet werden können und Formen der Kooperation und Delegation die Ausnahme sind, wie z.B. die französischen Wasserparlamente.

Abbildung 13: Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung



Quelle: Creighton 1999, 156; verändert

Auswahl und Art der Beteiligung der (Gruppen von) interessierten Stellen

Ein weiterer zentraler Aspekt der Gestaltung der Beteiligung der Öffentlichkeit ist die Frage, welche Gruppen bzw. Personen für die jeweiligen Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Frage kommen und nach welchem Verfahren diese ausgewählt werden. Hierbei zeichnet sich die Tendenz ab, auf niedrigeren Stufen der Intensität breitere bzw. vollständige Mitgliedschaften aller Gruppen bzw. Stakeholder anzustreben; bei einer intensiveren Beteiligung sollte man eine engere Gruppe auswählen, bei der das Interesse an den zu entscheidenden wasserwirtschaftlicher Fragen höher ist oder die durch Verbandseigenschaften gekennzeichnet ist. Mittlerweile sind Umweltschutz- und Naturschutzinteressen in der Praxis der Umsetzung der WRRL in den Ländern auf allen Stufen vertreten, allerdings mit unterschiedlichem Gewicht in Relation zu den Nutzerinteressen. Der Einsatz von Stakeholderanalysen zur Vorbereitung dieser Auswahl stellt aber bisher noch die Ausnahme dar. Als neue Entwicklung, die auch Element der WRRL ist, kann die Einbeziehung von Landnutzungen zumindest im engeren Bereich der Oberflächengewässer eingeschätzt werden, womit ggf. auch neue Gruppen von Stakeholdern in die wasserplanerischen Entscheidungen einzubeziehen sind. Die folgende Abbildung entwirft eine Kategorisierung der zu beteiligenden Gruppen entsprechend der WRRL.

Bei der Umsetzung der WRRL ist vom Gesetzgeber (oder einer anderen Organisation) zu entscheiden, welche der Gruppen zu beteiligen ist und ob es sich dabei um eine Verbände- oder Personenbeteiligung handelt. Mit den Pfeilen sollen die unterschiedlichen Bandbreiten von Beiräten und Netzwerken beschrieben werden.

Tabelle 39: Gruppen von interessierten Stellen und ihre Beteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung

aktive Beteiligung	Interessierte Öffentlichkeit	Gruppenkategorien	Verbände	Individuen
+zusätzlich zur Anhörung Information		Konsumtive Nutzer Wasserversorger, Einleiter, Landwirte, Schifffahrt, Fischerei		
		Aktive, nicht-konsumtive Nutzer Umwelt- u. Naturschützer Erholungssuchende Anwohner		
		ohne direkte Nutzung der Gewässer Forschung Medien Bildungseinrichtungen		
Anhörung Information	Jedermann	zusätzlich Konsumenten, Erholungssuchende, Leser, Spender ohne weitere Anzeichen von Interesse	Unterscheidung nicht mehr bedeutsam	

Quelle. Eigene Zusammenstellung

Räumlicher Bezug der Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei der Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist weiterhin der räumliche Bezug zu beachten. Dies kann ein administrativer/politischer oder ein hydrologischer Raum sein, wenn beide nicht identisch sind. Dies ist von besonderer Bedeutung für die Bundesrepublik, weil es für die wasserwirtschaftliche Planung keine gesonderten Planungs- und Entscheidungsräume gibt, sondern die Umsetzung der Richtlinie durch Koordination bestehender Gebietskörperschaften, etwa der Bundesländer, zu erreichen sein wird. Bei diesem Ansatz sind eine Reihe von Konstellationen der administrativen und hydro-

logischen Einheiten denkbar und in der Praxis auch anzutreffen, für die jeweils spezifische Koordinationsverfahren entwickelt und über Verwaltungsabkommen abgesichert worden sind. Angesichts der zentralen Zuständigkeit der Länder in der deutschen Wasserwirtschaft überrascht es deshalb kaum, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zuerst auf den administrativen Ebenen stattfindet. Bezogen auf die Flussgebietseinheiten ist hier primär das Modell der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen als Beobachter bei den Internationalen Flussgebietskommissionen zu beobachten (Tabelle 40).

Tabelle 40: Beteiligungsmuster nach dem Koordinierungsmodell

Territoriale/ Administrative Einheit	Hydrologische Einheit	Fälle	Koordinierung und Öffentlichkeitsbeteiligung
Staat	Flussgebietseinheit	a) Staat > FGE	Hydrologische Dezentralisierung
Staat	Flussgebietseinheit	b) Staat < FEE Bsp. Rhein	Internationale Koordinierung <i>praktiziert</i> Öffentlichkeitsbeteiligung: <i>NRO als Beobachter</i>
Bundesland	Teileinzugsgebiet	a) Land > TEG	Regionale Koordinierung Öffentlichkeitsbeteiligung <i>auf Länderebene</i>
Bundesland	Teileinzugsgebiet	b) Land < TEG	Nationale Koordinierung Internationale Koordinierung Öffentlichkeitsbeteiligung <i>fehlt</i>
Bundesland	Unterteileinzugsgebiet	a) Land > UTEG	Lokale Koordinierung Öffentlichkeitsbeteiligung <i>Auf lokaler Ebene</i>
Bundesland	Unterteileinzugsgebiet	b) Land < UTEG	Nationale Koordinierung Internationale Koordinierung Öffentlichkeitsbeteiligung <i>fehlt</i>

Quelle. Eigene Zusammenstellung

Der zweite Aspekt ist die Größe des Raumes, innerhalb dessen Öffentlichkeitsbeteiligung zu organisieren ist oder anders formuliert: in welchem Maß dem Subsidiaritäts-

prinzip entsprochen wird. In der Regel wird die Öffentlichkeitsbeteiligung bei kleinräumigen Bezügen als am effektivsten eingeschätzt, insbesondere wenn sie mit konkreter Maßnahmenplanung verbunden ist. Die vorrangige Beteiligung der Öffentlichkeit auf kleinem Raum macht es nötig, ein Verfahren einzurichten, mit dem die Ergebnisse auf eine höhere Ebene gebracht werden können. Das erfordert eine Entscheidung, ob eine einfache Addition der Ergebnisse ausreichend ist, oder ob eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig wird, weil auf der höheren Ebene die Addition der kleinräumigen Ergebnisse zu nicht optimalen Ergebnissen führt, z.B. weil sie widersprüchlich oder zu teuer sind. Vorliegende Erfahrungen lassen es sinnvoll erscheinen, ergänzende Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Aggregation von Teilergebnissen auf eine größere räumliche Einheit vorzusehen.

Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung

Für jede der Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung steht eine Bandbreite von Instrumenten und Verfahren zur Verfügung.

Tabelle 41: Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung

Information	Anhörung	Mitwirken	Kooperieren	Delegieren
Wurfsendungen Presse, Radio, Internet	Stellungnahmen einholen	Zukunftswerkstatt Planungszelle	Anwaltspla- nung	Arbeitsgrup- pen
Ausstellungen	Erörterungstermin	Arbeitsgruppen	Lokale Part- nerschaften	Lokale Part- nerschaften
Rundbriefe	Umfrage	Beratungsgremien und -foren	Runder Tisch	
Versammlun- gen	Interviews		Mediation	
Vorträge	Aktivierende Be- fragung			
Exkursionen	Fokusgruppen			

Quelle. Eigene Zusammenstellung, Auswahl nicht abschließend.

11.3 Bestandsaufnahme der Gesetzgebung und der Praxis der deutschen Bundesländer

Die Umsetzung der Vorgaben des Art. 14 der WRRL liegt in Deutschland im wesentlichen im Bereich der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, nachdem die bundesrechtliche Regelung durch die Novellierung des WHG ihnen hier erhebliche Spielräume überlassen hat. Die Länder haben diese nur teilweise durch die entsprechende Novellie-

rung ihrer Landeswassergesetze über die Legislative genutzt. Allerdings verbleibt ein Gestaltungsspielraum auf der Ebene der Verwaltung. Als Ergebnis der rechtlichen Bestandsaufnahme ist festzuhalten, dass die Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in deutsches Recht, die durch die Bundesländer zu erfolgen hat, nicht rechtzeitig erfolgt ist und auch inhaltlich teilweise nur unzureichend ist. Der Bundesrepublik Deutschland kann insoweit wegen fehlender oder unzureichender Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren drohen.

Die bisherigen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ergangenen gesetzlichen Regelungen der Bundesländer lassen sich in drei Gruppen einteilen (vgl. Tab. 42):

Tabelle 42: Umsetzung der Regelungen zur Förderung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL in den Bundesländern

Art der Umsetzung	Relevante Bundesländer	Kreis der geregelten Öffentlichkeit	Art der Form der aktiven Beteiligung
Wörtliche Übernahme der WRRL	Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Thüringen	interessierte Stellen	Förderung
Wahrnehmung eines Gestaltungsspielraums	Rheinland-Pfalz	interessierte Stellen, <i>TÖB, Unterhaltspflichtige, Behörden, Körperschaften, Verbände</i>	Gelegenheit zur Äußerung <i>Beteiligung bei der Erstellung von Beiträgen</i>
	Schleswig-Holstein	interessierte Stellen auf Ebene FGE: Behörden, Verbände, Körperschaften <i>unterhalb FGE: fachlich berührt</i>	Förderung Unterrichtung und jährliche formlose Anhörung <i>Gelegenheit zur Mitwirkung</i>
	Brandenburg	interessierte Behörden, Verbände und Körperschaften <i>interessierte Stellen</i>	Fördern <i>Unterrichtung</i>
	Sachsen	interessierte Personen, Gruppen und Organisationen	Förderung Dazu regelmäßige Unterrichtung
Wörtlich unzureichend	Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt		

Übernahme der (nahezu) wörtlichen Formulierung aus Art. 14 der WRRL.

Dieses Vorgehen stellt eine ausreichende Umsetzung der Regelungen des Art. 14 dar. Hierzu zählen zwei Regelungen (Bremen und Niedersachsen), die auch eine aktive Beteiligung bei der Vorbereitung der Pläne erlauben und die Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf die Maßnahmenprogramme beziehen.

Wahrnehmung eines eigenen Gestaltungsspielraums

Hierzu gehören Regelungen, in denen die Form der Beteiligung und der Kreis der aktiv zu beteiligenden Öffentlichkeit besonders ausgestaltet sind. Hier ist eine Strukturierung und eine Festlegung der Mindestanforderungen an die aktive Beteiligung vorgenommen worden. Diese Konkretisierung ist in jedem Fall sinnvoll; sie darf aber nicht – etwa durch den Ausschluss von Personen von der aktiven Beteiligung – gegen die europarechtlichen Vorgaben verstoßen.

Wörtlich unzureichende Umsetzung

Hier werden nur Information und Anhörung geregelt.

Die weitere Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis obliegt wie die organisatorische Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie den Ländern. Diese gehen mit den Anforderungen sehr unterschiedlich vor.

Bis auf wenige Ausnahmen finden sich in den Bundesländern *Informationsangebote im Internet*. In vielen Ländern wurden bereits Veranstaltungen für die breite sowie die Fachöffentlichkeit auf unterschiedlichen Ebenen durchgeführt. Broschüren und Faltblätter zum Thema werden in großer Menge veröffentlicht¹¹¹. Darüber hinaus veröffentlichen viele Länder die Ergebnisse der Bestandsaufnahme im Internet und fordern die Fachöffentlichkeit und die breite Öffentlichkeit zur Kommentierung auf. Andere Länder, wie bspw. Niedersachsen, stellen die Ergebnisse der Bestandsaufnahme in Regional Konferenzen und Gebietsforen vor. Daneben wurden in vielen Ländern *weitergehende Formen der Beteiligung* etabliert, wie der folgenden Tabelle 43 entnommen werden kann:

¹¹¹ Ein gutes Beispiel sind die regelmäßig erscheinenden Informationsbriefe zur Umsetzung der WRRL in Thüringen.

Viele Länder haben auf der obersten Ebene Beiräte eingerichtet, in der die Verbandsöffentlichkeit, d.h. Wasserverbände, Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Fischereiwirtschaft, kommunale Spitzenverbände sowie Industrie und Gewerbe, beteiligt ist, teils auch Vertreter der Wissenschaft.

Tabelle 43: Ansätze zur aktiven Beteiligung in den Ländern

Land	Landesebene	Teileinzugsgebiet	Unterteileinzugsgebiet
Bayern	Gewässerforum		
Baden-Württemberg	Beirat		
Bremen	Beirat (mit Niedersachsen)		
Hessen	Beirat Wasserforum		Regionalforen
Niedersachsen	Beirat (mit Bremen)		
Nordrhein-Westfalen	Mitwirkung in Steuerungsgruppe		Arbeitskreis Gebietsforen
Rheinland-Pfalz	Beirat		
Sachsen	Beirat/Wassertage	Regionalforen	
Sachsen-Anhalt	Beirat		
Schleswig-Holstein		Flussgebietsrat	Arbeitskreis
Thüringen	Beirat		Regionalforen

Quelle. Eigene Zusammenstellung

Stand 15.12.2004

Daneben existieren (Wasser-)Foren wie bspw. in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, die in größeren Abständen veranstaltet werden. In Nordrhein-Westfalen sind die Verbände durch die Mitarbeit in der behördlichen Steuerungsgruppe des Umweltministeriums unmittelbar in die Umsetzung der WRRL integriert. In einigen Ländern werden darüber hinaus auf Teileinzugsgebietsebene bzw. Unterteileinzugsgebiete¹¹²

¹¹² Da die Größe der Flussgebietseinheiten und die von den Ländern definierten Ebenen variieren, ist eine eindeutige Zuordnung der Partizipationsformen zur Teileinzugsgebiets- bzw. Unterteileinzugsgebietsebene nicht immer möglich.

Beteiligungsmöglichkeiten durch Gebietsforen, Arbeitskreise oder Regionalforen geschaffen.

Betrachtet man die unterschiedlichen Beteiligungsansätze, kristallisieren sich zwei Formen der Beteiligung heraus: Das vorherrschende Modell ist die Beteiligung der Öffentlichkeit in Beratungs- und Diskussionsforen; darüber hinausgehende Formen, d.h. kooperative Modelle, finden sich lediglich in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

11.4 Erfahrungen in europäischen Nachbarländern

Das Ziel der Auswertung der internationalen Erfahrungen ist es, bereits bestehende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wasserplanung anderer EU Mitgliedstaaten vorzustellen, die Entwicklungstendenzen festzuhalten und ggf. die Übertragbarkeit zu reflektieren. Die Auswahl der Länder Großbritannien, Niederlande und Frankreich erfolgte mit der Intention, eine gewisse Bandbreite möglicher Beteiligungsformen und Erfahrungen darzustellen. Zudem sind Frankreich und die Niederlande Nachbarstaaten Deutschlands, weshalb die dortigen Erfahrungen von großer Bedeutung für die Entwicklung grenzüberschreitender Beteiligungsformen im Wassermanagement sein können.

Die Skizzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den drei ausgewählten europäischen Staaten hat eine beachtliche Variationsbreite in der Ausgestaltung, den Beteiligungsformen, der vorherrschenden Intensität und den zu erwartenden Reformen im Kontext der Implementation der WRRL zu Tage gebracht. Dabei sind stark kontextspezifische Formen der Beteiligung identifiziert worden; andere Erfahrungen weisen ein höheres Maß an Übertragbarkeit auf.

In **Großbritannien** lassen sich der *statutory approach* (gesetzlich festgelegt) sowie der *partnership approach* (partnerschaftlicher Ansatz) differenzieren. Die Zusammenarbeit zwischen den Organen der Umweltagentur und den lokalen Behörden findet zum Großteil über die bestehenden Beratungsausschüsse statt, in denen Interessensvertreter vertreten sein müssen. Für jede der sieben regionalen Einheiten der Umweltagentur bestehen drei Komitees. Die Zusammenarbeit findet somit auf einer räumlichen Ebene statt, die ungefähr einer Flussgebietseinheit entspricht. Allerdings wurden elf Einheiten definiert, was zu einer Inkongruenz zwischen den räumlichen Abgrenzungen der Umweltagentur und den Flussgebietseinheiten führt. Partnerschaftlich organisierte Pla-

nungsprozesse basieren meist auf der Initiative staatlicher Akteure und nicht-staatlicher Organisationen. Meist findet eine kontinuierliche Kooperation mit der organisierten (Fach-)Öffentlichkeit in Form von Arbeitsgruppen oder durch Workshops statt. Die breite Öffentlichkeit wird informiert und ist willkommen, wird aber nicht gezielt zu einem Engagement aufgefordert. Meist werden schriftliche Anhörungsverfahren durchgeführt.

Die Entwicklungstendenzen zur Umsetzung der WRRL bestätigen die Ergebnisse neuerer Untersuchungen zu Beteiligungsverfahren in Großbritannien, die einen Wandel weg von formell festgelegten Verfahrenselementen wie Anhörungen und hin zu Bürgerbeiräten, Beratungskomitees und Arbeitskreisen identifizieren. Diese haben jedoch wenig formale und rechtlich normierte Beteiligungsmöglichkeiten, was jedoch nicht mit einer geringen Effektivität gleichzusetzen ist. In Bezug auf die Ausgangssituation und die laufende Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung jenseits der formell festgelegten Verfahren ist die Situation durchaus mit den Tendenzen in Deutschland vergleichbar. Die in Großbritannien per Gesetz definierten Gremien und Räte gewährleisten jedoch eine für die Effektivität der Beteiligung wichtige Kontinuität.

In dieses Bild passt auch der Befund für die **Niederlande**, wo ebenfalls absehbar ist, dass die rechtliche Normierung von Beteiligungsformen zukünftig ein eher geringeres Gewicht haben wird und das Augenmerk stärker auf der Beteiligungspraxis und informellen Beteiligungsformen liegt. Hierzu wurden auch eine Reihe von Modell- und Pilotvorhaben durchgeführt. Generell weist die Niederlande – ähnlich wie Deutschland – keine Tradition einer intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung im Wassermanagement auf. Im Gegenteil, diese ist im Vergleich zu Partizipationsmöglichkeiten in der Regionalplanung und Raumordnung eher schwach entwickelt. Dominierende Formen sind Beiräte auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems, die beratende Funktion haben und in denen etablierte Interessengruppen dominieren. Im institutionellen Kontext der niederländischen Wasserverwaltung ist ferner die lange Tradition der Wasserverbände von Bedeutung, da hierdurch – auch abweichend zu den Erfahrungen in Großbritannien und Frankreich – bereits seit sehr langer Zeit stark formalisierte und zuletzt auch harmonisierte Beteiligungsmöglichkeiten existieren.

Die Umsetzung des Art. 14 WRRL in den Niederlanden ist ein fortlaufender und andauernder Prozess, wobei derzeit noch durchaus unterschiedliche Positionen zur Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung anzutreffen sind. Während etwa das mit der Umsetzung

der WRRL betraute Ministerium eine neue Tradition aktiver Beteiligung initiieren möchte, plädieren andere Stimmen eher für auf Konsultationen beschränkte und weniger aufwendige Beteiligungsformen.

Die Situation in **Frankreich** zeichnet sich im Unterschied zu den Niederlanden und Großbritannien durch die besondere Rolle der Wasserparlamente (Comité de Bassin) auf der Ebene der Flusseinzugsgebiete aus. Diese Komitees sind das zentrale Instrument und Gremium zur aktiven Beteiligung von Interessengruppen im Flussgebietsmanagement. Die Wasserparlamente werden in jüngerer Zeit auf der Ebene von Teileinzugsgebieten durch lokale Wasserkommissionen ergänzt, die durch die Präfekten eingerichtet werden, um problembezogene Wasserpläne für Teileinzugsgebiete zu erarbeiten. In diesen lokalen Wasserkommissionen haben vor allem Vertreter der Kommunen eine starke Stellung, hinzu kommt eine Reihe von anderen Interessengruppen, die Sitz und Stimme haben und über rechtsverbindliche Wasserpläne befinden.

Die aktive Beteiligung in Frankreich ist im europäischen Vergleich durch eine hohe Beteiligungsintensität geprägt, da sowohl auf der Ebene ganzer Einzugsgebiete als auch für Teileinzugsgebiete Gremien existieren, in denen neben staatlichen Akteuren auch Nutzergruppen wasserplanerisch und –wirtschaftlich bedeutsame Entscheidungen treffen bzw. an diesen mit formalen Rechten teilhaben. Hier findet sich folglich der Typus einer vergleichsweise weit gehenden, rechtlich normierten Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf lokale/regionale Akteure sowie Nutzergruppen. Dazu ist die aktive Beteiligung in Frankreich auf Dauer angelegt und fest institutionalisiert, was aufgrund der Rechtsqualität der Entscheidungen folgerichtig ist. Wichtige Kontextbedingungen dieser Gremien sind laufende Dezentralisierungsbestrebungen in dem traditionell stark zentralistischen Verwaltungssystem des Landes. Adressaten der Beteiligung sind neben den Nutzergruppen in starkem Maße die Kommunen, die für das Wassermanagement aktiviert werden sollen.

Für die deutsche Diskussion ergibt sich als zentrales Ergebnis, dass neben dem eher singulären französischen Weg der formellen, weit reichenden Beteiligung durch regionale Wasserparlamente und lokale Wasserkommissionen in jüngerer Zeit in anderen EU Staaten positive Erfahrungen mit einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung in informellen Formen gemacht wurden. Diese erscheinen eher auf die Situation in Deutschland übertragbar, wo ebenfalls erste Erfahrungen mit verschiedenen informellen Ansätzen (Beiräte, Arbeitsgruppen, regionale Workshops etc.) gemacht wurden

und werden. Ferner zeigt die Länder vergleichende Betrachtung, dass die Einbeziehung und effektive Beteiligung eines breiten Kreises von interessierten Gruppen, Wassernutzern und NRO für die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer verstärkten Öffnung der Entscheidungsverfahren zentral ist. Dabei hängt die Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung auch nach den internationalen Erfahrungen stark vom Engagement und den entsprechenden Verpflichtungen der Verwaltungen ab, ebenso sollte vor Beginn der Beteiligung eindeutig festgelegt sein, zu welchen Zwecken und in welcher Form die Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert wird.

11.5 Erfahrungen bei grenzüberschreitenden Gewässern

Die im Projekt durchgeführte Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei grenzüberschreitenden Gewässern hat gezeigt, dass bisher bei der Bestandsaufnahme der Flussgebiete nach der WRRL eine aktive Beteiligung mehrheitlich auf der Ebene der jeweils zuständigen Behörden vorangetrieben wurde und analog zur Aggregation der Daten und der Risikoeinschätzung noch keine integrierte Information der Öffentlichkeit der Untereinzugsgebiete stattgefunden hat, geschweige denn eine aktive Förderung der Beteiligung (vgl. beispielhaft Agence de l'Eau Rhin-Meuse 2005). Sie hat auch gezeigt, dass die Zahl der Beispiele, auf die zurückgegriffen werden kann, begrenzt ist.

Die Bestandsaufnahme der internationalen Flussgebiete kommt zu dem Ergebnis, dass dort Beteiligungsprozesse stattfinden, wo bereits eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit institutionalisiert wurde und damit die institutionellen Voraussetzungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung günstig sind. Die Konzeption der Grenzgewässerkommissionen als Instrument der Verwaltungskoordinierung hat jedoch noch nicht dazu geführt, dass die Kommissionen zu einem Instrument der grenzüberschreitenden Information und der aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt worden sind.

In den internationalen Flussgebietskommissionen erhalten Organisationen Beobachterstatus und können so an Sitzungen teilnehmen und sie werden bei Bedarf konsultiert. Um diesen Status zu erhalten, muss ein eindeutiger Bezug zum Gewässerschutz und den Zielen und Aufgaben der jeweiligen Kommission bzw. Organisationen vorliegen. In Nordamerika stellt die **International Joint Commission** ein etabliertes Gegenbeispiel dar, die über die Öffentlichkeit ihrer Treffen, Beiräte und über öffentliche Anhörungen zu offenen Fragen ebenfalls über den Ansatz der Gewährung eines Beobachterstatus hinaus geht.

Weitergehende Ansätze zu Öffentlichkeitsbeteiligung in internationalen Flussgebieten sind selten. Die dargestellten Aktivitäten in der Flussgebietseinheit Donau und am Peipsi See bilden die Ausnahme und zeigen zwei unterschiedliche Strategien auf (vgl. Tab. 46). An der Donau wird intensiv an einer Strategie gearbeitet, die versucht, Leitlinien für eine Beteiligung im gesamten Flussgebiet zu formulieren. Partizipationsangebote können allerdings nur auf der internationalen Ebene im Kompetenzbereich der Flussgebietskommission etabliert werden. Letztendlich liegen Bewirtschaftungsplanung und auch die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Verantwortlichkeit der einzelnen Staaten. Die Kommission versucht daher, durch die Ausarbeitung einer Strategie, das nationale Vorgehen abzustimmen und voranzutreiben.

Die Rahmenbedingungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Einzugsgebiet des Peipsi Sees ermöglichen hingegen ein koordiniertes Vorgehen im gesamten Gebiet. Es wurde beschlossen, einen Managementplan für das gesamte Gebiet zu erarbeiten, so dass Planung und Öffentlichkeitsbeteiligung in einer Hand liegen. Bisher wurden die Ansichten und Empfehlungen der lokalen und regionalen Öffentlichkeit durch Citizen Juries und Fokusgruppen identifiziert und fließen direkt in die Erstellung des Gesamtplanes ein. Geplant ist eine grenzüberschreitende Citizen Jury.

Von Relevanz für die europäische Diskussion sind ferner die Erfahrungen an der Grenze der USA und Kanada, wo eine Vielzahl von grenzüberschreitenden Gewässern existiert und bereits unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, u.a. grenzüberschreitende Beiratsmodelle, etabliert sind. So ist am Erie-See ein abgestuftes Konzept der Beteiligung der Öffentlichkeit für das gesamte Untereinzugsgebiet entwickelt worden, an dessen Spitze ein personenorientiertes bilaterales Beiratsmodell steht, das bereits für die Frühphase der Zielformulierung, der Prioritätensetzung und bei der Bewertung von Maßnahmen eine Mitsprache vorsieht. Gleichzeitig übernimmt der Beirat die Aufgabe, das Problem und die Lösungsnotwendigkeit einer breiter definierten Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Das Beiratsmodell am Lake Champlain weist stärkere Element der Freiwilligkeit auf, ist international weniger integriert und in seiner personellen Zusammensetzung stärker von der bundesstaatlichen bzw. provinziellen Verwaltungen abhängig.

Tabelle 44: Beteiligungsmuster bei grenzüberschreitenden Flussgebieten

Territoriale/ Administrative Einheit	Hydrologische Einheit	Fälle	Koordinierung und Öffent- lichkeitsbeteiligung
Staat	Flussgebietseinheit	a) Staat > FGE	Hydrologische Dezentralisie- rung
Staat	Flussgebietseinheit	b) Staat < FGE	Internationale Koordinierung Öffentlichkeitsbeteiligung: <ul style="list-style-type: none"> • Beobachter in den Inter- nationalen Flussgebiets- kommissionen • Öffentliche Treffen, An- hörungen und Beiräte der IJC • Partizipationsstrategie für die FGE Donau und E- tablierung eines Wasser- rats • Fokusgruppen und Citi- zen Juries am Lake Peipsi
Bundesland	Teileinzugsgebiet	a) Land > TEG	Regionale Koordinierung
Bundesland	Teileinzugsgebiet	b) Land < TEG	Internationale Koordinierung Öffentlichkeitsbeteiligung Eher Ausnahme Beispiele <ul style="list-style-type: none"> • Aktive Beiräte Lake Champlain • Aktiver Beirat Lake Erie
Bundesland	Unterteileinzugsge- biet	a) Land > UTEG	Lokale Koordinierung
Bundesland	Unterteileinzugsge- biet	b) Land < UTEG	Nationale Koordinierung Internationale Koordinierung

Quelle. Eigene Zusammenstellung

11.6 Kernelemente eines rationalen Ansatzes der Ausgestaltung der Öffent- lichkeitsbeteiligung

Vor dem Hintergrund der Analyse internationaler und nationaler Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Gewässermanagement und angesichts der diesbezüglichen Erfahrungen an grenzüberschreitenden Gewässern können zehn Kernelemente eines ratio-

nalen Ansatzes der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung der WRRL benannt werden.

- 1) Information und Anhörung sollten auf eine breite Öffentlichkeit abzielen und damit offene Beteiligungsmöglichkeiten für „Jedermann“ sein.
- 2) Die Möglichkeit zur aktiven Beteiligung sollte prinzipiell ebenfalls einer breiten Öffentlichkeit eingeräumt und dabei proaktiv ausgestaltet werden.
- 3) Die aktive Beteiligung bedarf der Förderung und der Organisation durch die zuständigen Behörden, wobei i. d. R. eine Ansprache und gezielte Aktivierung relevanter Stakeholder notwendig ist.
- 4) Die Zielgruppenanalyse bietet einen adäquaten und transparenten methodischen Rahmen zur Identifizierung der relevanten Akteure.
- 5) Neben der Zielgruppenanalyse können langfristig angelegte Beteiligungsformen innerhalb und außerhalb des Gewässermanagements (z.B. Lokale Agenda 21 Prozesse) für eine Identifizierung von Zielgruppen genutzt werden.
- 6) Eine aktive Beteiligung bedarf i. d. R. einer institutionalisierten Herangehensweise, etwa in Form der Etablierung von Arbeitsgruppen, Beiräten, Foren o. ä. Für die Beteiligung können ggf. ergänzend langfristig angelegte Beteiligungsformen (regionale/lokale Agenda 21 Prozesse) genutzt werden.
- 7) Die Qualität der aktiven Beteiligung – im Spektrum von Mitwirkung bis hin zur Delegation von Kompetenzen – liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten und wird je nach rechtlichen und institutionellen Kontextbedingungen differenziert zu beurteilen sein.
- 8) Form und Umfang der Verrechtlichung des „Wie“ der aktiven Beteiligung ist differenziert zu beurteilen, wobei eine Formalisierung analog des französischen Modells eine eher kontextspezifische Ausnahme ist, während für die deutsche Diskussion wichtige positive Erfahrungen mit informellen Formen aus anderen EU Mitgliedstaaten vorliegen (z.B. Niederlande, England).
- 9) Bei der Umsetzung der WRRL ist auf allen Planungsebenen ein entsprechendes mehrstufiges Beteiligungsmodell vorzusehen einschließlich für die Fälle gemeinsamer Planungen von Bundesländern oder auf der internationalen Ebene.
- 10) Für die internationale Ebene dürfte eine schlichte „Addition“ der nationalen Ergebnisse (einschließlich der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung) nicht ausreichend sein; im Gegenteil wird es üblicherweise notwendig werden, eine explizite grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung zu initiieren. Vorbildcharakter könn-

te hier z.B. der an der kanadisch/US-amerikanischen Grenze eingerichteten International Joint Commission (IJC) zukommen. Diese initiiert mittels Tagungen einen breiten Diskussions- und Beteiligungsprozess, der sowohl akademische Interessierte und Akteure der Wissenschaft einschließt als auch die Beteiligung von „Jedermann“ und anderen interessierten Stellen vorsieht. Dies könnte auch in Europa ein Schritt zur Öffnung der Entscheidungsprozesse der Internationalen Flussgebietskommissionen sein.

11.7 Fallstudie Schwalm zur Anwendung einer grenzüberschreitenden Stakeholderanalyse

An der Schwalm (deutsch-niederländischer Nebenfluss der Maas) wurde die Ermittlung der Zielgruppe und die Analyse ihrer strategischen Positionen exemplarisch für ein grenzüberschreitendes Gewässer im Kontext der WRRL mit Unterstützung des Staatlichen Umweltamtes Krefeld erprobt. Die Entscheidung für die Schwalm fiel relativ kurzfristig, nachdem ein ähnliches Verfahren für die Mandau (Tschechisch-deutscher Nebenfluss der Neiße) sich aufgrund der Zeitbeschränkungen des Forschungsvorhabens und der langen Wege der Kommunikation als nicht durchführbar erwiesen hatte. Für die Fallstudie wurden die vorhandenen methodischen Ansätze der Stakeholderanalyse gesichtet und ein Anforderungskatalog an die Methode zu Zielgruppenermittlung und –analyse entwickelt. Dieser bestand aus folgenden Kriterien:

- alle Interessen und Nutzungen in einer Flussgebietseinheit zu identifizieren und zu beschreiben,
- Möglichkeiten zu geben, die Ergebnisse an den Kontext anzupassen,
- auf allen Ebenen, national und grenzüberschreitend anwendbar und leicht handhabbar zu sein.

In einem dreistufigen Verfahren wurden auf zwei deutsch-niederländischen Workshop-Veranstaltungen die Zielgruppen ermittelt, ihre Stärken und Schwächen analysiert und ihre Beteiligungsintensitäten ausgewählt. Dieses Verfahren war innerhalb der Laufzeit des Vorhabens erfolgreich, weil es in Nordrhein-Westfalen auf den Rahmen der Arbeitskreise als einer Methode der aktiven Beteiligung lokaler Zielgruppen aufbauen konnte. Als wesentliche Ergebnisse der Workshops ist folgendes festzuhalten:

Neue Gruppen werden identifiziert

Die Zielgruppenermittlung für das Flussgebiet Schwalm führte zur Identifizierung von neuen Interessengruppen, die bisher noch nicht in den Prozess eingebunden waren. Dazu zählen bestimmte Unternehmenszweige, einzelne Anwohner mit speziellen Nutzungsrechten wie Staurechtsinhaber, private Waldbesitzer und Tourismusanbieter. Ohne eine strukturierte Analyse wären diese Zielgruppen nicht identifiziert worden. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um deren Repräsentanten namentlich zu benennen sowie Stärken und Schwächen zu analysieren.

Einordnungen und Bewertungen sind häufig subjektiv

Die Beschreibung der Zielgruppen war stark von der Rolle der Teilnehmer im Planungsprozess und ihren individuellen Zielen geprägt. So werden Stärken und Schwächen, Potenziale und Defizite unterschiedlich beurteilt. Es wird deutlich, dass eine Zielgruppenanalyse nicht nur von dem versammelten Wissen einer Arbeitsgruppe abhängt, sondern ebenso von den individuellen Motiven und Zielen der Teilnehmer. Ein möglichst großes Spektrum an Perspektiven und Meinungen ist vonnöten, um Ergebnisse zu überprüfen. Letztendlich ist die Analyse nur so gut wie die Informationen, die zusammengetragen werden.

Den Kontext genau analysieren

Um Zielgruppen zu ermitteln, zu analysieren und letztendlich über die Intensität ihrer Einbindung in den Planungsprozess zu entscheiden, ist eine differenzierte Betrachtung des Planungsprozesses unabdingbar. Erst dadurch können Beteiligungsziele näher bestimmt und die Rolle der Öffentlichkeit definiert werden.

Externe Hilfe einfordern

Bei einer Gruppengröße von 20 Teilnehmern ist eine Moderation unbedingt notwendig; bei der Durchführung einer Zielgruppenanalyse in kleineren Arbeitsgruppen kann unter Umständen darauf verzichtet werden. Allerdings müssen die einzelnen Arbeitsschritte verständlich dargestellt und mit Beispielen veranschaulicht werden, damit die Beteiligten auch ohne eine fachkundige Anleitung zu einem Ergebnis kommen.

Die grenzüberschreitende Zielgruppenanalyse ist schwierig, aber machbar

Die dargestellte Vorgehensweise eignet sich gut für die Zielgruppenermittlung in einem grenzüberschreitenden Flussgebiet. Eine wichtige Voraussetzung für die Zusammenarbeit sind bestehende Kontakte und Kooperationen zwischen den zuständigen Behörden. Sie erleichtern die Zusammenstellung der Arbeitsgruppe und ermöglichen ein offenes Arbeitsklima. Die beteiligten Behörden sollten schon vor der Durchführung der Workshops das Vorgehen gemeinsam abstimmen und vorläufig die Teilnehmer auswählen.

Ein weiterer Punkt, über den Klarheit herrschen sollte, ist die generelle Form und der Inhalt der Zusammenarbeit, um den Kontext für eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung zu bestimmen: Welche Arbeiten werden grenzüberschreitend abgestimmt und entschieden und bedürfen daher einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung?

Das deutsch-niederländische Experiment zeigte, dass trotz der lebhaften Diskussionen und der fruchtbaren Zusammenarbeit die Durchführung in deutscher Sprache die Ergebnisse beeinträchtigt hat und die Informationen zu deutschen Zielgruppen überwiegen. Aufgrund dieser Erfahrung wird vorgeschlagen, Workshops in grenzüberschreitenden Flussgebieten mit Dolmetschern anzubieten.

Letztendlich ist die vorgeschlagene Methode zur Zielgruppenermittlung und –analyse ein Leitfaden, der das Vorgehen strukturieren und eine Hilfestellung bieten soll. In der Anwendung müssen die einzelnen Schritte, vorgeschlagenen Kategorien und Fragenkataloge überprüft und ergänzt werden.

11.8. Perspektiven für die Weiterentwicklung der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der WRRL

Die aktive Beteiligung von interessierten Stellen an der Entwicklung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen stellt die betroffenen Wasserwirtschaftsverwaltungen vor zusätzliche Herausforderungen, zusätzlich zu den anspruchsvollen fachlichen Aufgaben, die ihnen die Richtlinie bezüglich der Ziele und Programme und des damit verbundenen Zeithorizontes stellt. Die Bestandsaufnahme der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland hat ergeben, dass für eine umfassende Beteiligung von interessierten Stellen sowohl der Wassernutzer als auch einschlägiger Landnutzer und

nicht-nutzungsorientierter Gruppen im Sinne einer aktiven Mitwirkung an der Entwicklung von Plänen keinerlei Erfahrungen vorliegen. Die meisten Akteure sind eher mit dem traditionellen Stil der Projekt- und Planentwicklung und den Prozessen des Rechtsschutzes im Anhörungsverfahren vertraut und möglicherweise durch sie geprägt. Hier wird ein Wandel auf vielfachen Ebenen erforderlich sein, der für alle Beteiligte einen intensiven Lernprozess darstellen wird.

Entscheidend wird die Einsicht auf Seiten der Wasserwirtschaftsverwaltungen sein, dass die aktive Beteiligung hilfreich zum Erreichen der Ziele der WRRL sein wird, da die notwendigen Einsichten und Unterstützungen für die erforderlichen Maßnahmen und ggf. die Akzeptanz zur Übernahme von Kosten sich nur entwickeln werden, wenn die interessierten Stellen bei der Entwicklung von Plänen und Maßnahmen substantiell mitwirken können. Wie dies erfolgen kann, wird in einem Erprobungsprozess zu entwickeln sein, der der Exekutive einen gewissen Spielraum zubilligen sollte. Die in der internationalen Praxis vorfindbaren Strategien zur aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung, wie die der US Environmental Protection Agency, beruhen auf einem derartigen Spielraum, allerdings mit einem klaren gesetzlichen Mandat (US EPA 2000).

Bei der bisherigen Umsetzung auf der Länderebene zeichnet sich als ein erstes Ergebnis ein umfangreiches, fast flächendeckendes Informationsangebot ab, das für die Umsetzung einer EU Richtlinie innovativ ist, aber nur den ersten Teil der bisher erforderlichen Verpflichtungen aus Art. 14 abdeckt. Der zweite Teil der aktiven Förderung der Beteiligung wird noch nicht flächendeckend angewendet, nur in zwei Bundesländern ist ein aktives Mitwirken der interessierten Stellen festzustellen: In Nordrhein-Westfalen bei den erweiterten Kernarbeitskreisen und in Schleswig-Holstein die Arbeitsgruppen der Bearbeitungsgebiete.

Die in diesen beiden Bundesländern entwickelten Ansätze sind auf einer unteren Ebene der Flussgebiete eingerichtet worden, aber ein Verfahren zur Zusammenfügung der Ergebnisse der verschiedenen unteren Einheiten zur nächst höheren Einheit unter Mitwirkung der interessierten Stellen ist noch nicht sichtbar. In Schleswig-Holstein ist hier sogar ein Wechsel hin zu einem geringeren Niveau der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Bisher, d.h. bis zur Erstellung der Bestandsaufnahme, mag das als weniger problematisch erscheinen, aber bereits die Aggregation der Risikoeinschätzung des Nicht-Erreichens der Ziele der WRRL zwischen einzelnen Bundesländern hat zu inkonsistenten Ergebnissen geführt. Wenn die Zieldefinition für einzelne Gewässerab-

schnitte, wie es die Frage der Festlegung der erheblich veränderten Gewässer und die sich daraus abzuleitenden Ziele darstellt, in der nächsten Phase erfolgen muss, wird es notwendig sein, die Aggregation konsistent zu machen und hierbei die aktive Öffentlichkeitsbeteiligung ebenfalls zu befördern. Hierfür liegen in den Bundesländern aber noch keine Muster vor. Dieses Problem wird sich verschärfen, wenn die Maßnahmenprogramme entwickelt werden müssen, deren Konturen sich bereits abzeichnen. Hier wird das Verfahren der Aggregation und die Mitwirkungsmöglichkeiten der interessierten Stellen noch bedeutsamer, da die Maßnahmenwahl mit Kostenträgerschaften verbunden sein dürfte und die Möglichkeiten der staatlichen finanziellen Unterstützung, z.B. bei der Nährstoffreduktion aus der Landwirtschaft oder beim Rückbau von Gewässern, schnell an budgetäre Grenzen stoßen dürfte.

Das gleiche Problem tritt auf, wenn die Flussgebietseinheiten international sind. Auch hier müssen die Zieldefinitionen und die Maßnahmenprogramme konsistent aggregiert werden. An den internationalen Flussgebieten, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, sind die internationalen Flussgebietskommissionen für die internationale Koordinierung zuständig gemacht worden. Aber diese sind von ihrer Anlage und vom ihrem Selbstverständnis zwischenstaatliche Organisationen mit hoher technischer Kompetenz, hingegen sind die Erfahrungen mit einer breiten und proaktiven Öffentlichkeitsbeteiligung begrenzt. Bislang ist die Strategie der Flussgebietskommissionen bei der aktiven Beteiligung beschränkt auf das Zulassen von Verbänden (und anderen zwischenstaatlichen Organisationen) als Beobachter und auf deren Rechte zu Stellungnahmen.

Der hier noch erforderliche Wandel und die möglichen alternativen Mechanismen der Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich mit einem Blick auf den nordamerikanischen Kontinent erschließen. Die für den Schutz der Großen Seen zuständige internationale Joint Commission praktiziert seit längerem eine Strategie der aktiven Mitwirkung von interessierten Stellen, insbesondere über das Instrument der Lake Management Plans. Hier besteht eine ähnliche Problemstruktur und ein ähnlicher Lösungsansatz wie bei der WRRL, auch wenn die Vorgaben zeitlich nicht befristet sind und die Konkretisierung der Ziele offener gestaltet ist.

12 Summary

12.1 Legal requirements of the directive

In Art.14, the Water framework directive (WFD) requires two different approaches to the participation of the public in the implementation: First, in Art. 14 (1), 1 by demanding the member states to encourage the active involvement of all interested parties and secondly, in Art. 14 (1), 2 by requiring the member states to ensure the information of the public and its consultation via allowing for comments for specific phases for the production of the river basin management plans. The second approach is defined quite specifically in the WFD with little room for the national legislators to shape its implementation. The definition of the active involvement remains rather vague with considerable leverage on the national level.

The public in Art 14. (1), 2 of the WFD is the general public in the sense of everybody. Everybody can make comments during the process of producing the river basin management plans. Explicitly, users are considered to be part of this general public. The procedure of participation is equally well specified. The general public shall receive the relevant information for the production of the plans and it will have a six months period to make written comments. The written comments shall be followed by a hearing. The information and the consultation of the general public shall start very early in the planning, considerable time before the existing procedures for public consultation in German administrative law. The member states have to publish and make available for comments the following documents to the general public including the users:

- a) a timetable and a work programme for the production of the plan,
- b) an interim overview of the significant water management issues identified in the river basin,
- c) draft copies of the river basin management plan

according to a specified timetable.

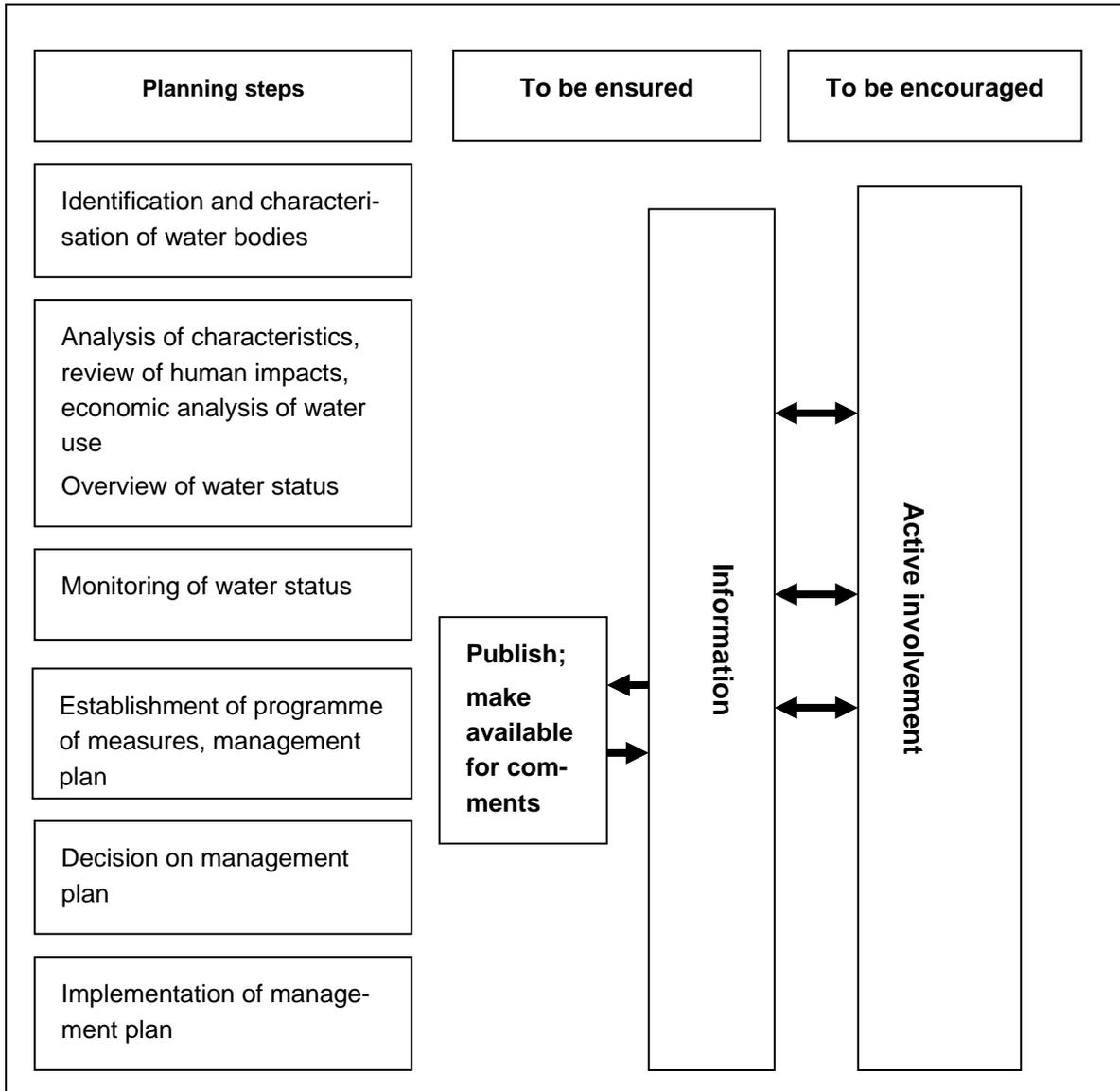
If this is the approach to participation of the general public, then the active involvement of interested parties has to be different. The European legislators granted their national counterparts considerable room to manoeuvre about the procedure of active involvement and who is to be involved. This room should be shaped by the national (in Germany federal) legislature and should not be controlled by administrative processes.

Interested parties can only be distinguished from the everybody participation as far as special interest with reference to water management and water use are be considered. From the objectives of the directive, it can be deduced that environmental interests have to be involved specifically. The phrasing of the directive suggests that the users might not be interested parties, as they are explicitly considered part of the general public. But considering the role of active involvement in the decision-making process of the water management agencies, the inclusion of users among the interested parties is required, even on constitutional grounds. The identification of potential interested parties and the selection and composition of the included interested parties has to result in a pluralistic picture, including users without given them a dominant position.

The active involvement can take place in different ways which can be more concrete legally. But here, one has to consider that active involvement has to go beyond the participation of the general public. Interested parties should be able to influence the water management decisions in a manner beyond comments in their various forms. This objective can only be reached if the interested parties and their positions are included early on in the drafting of the plan so that they can not only influence decisions, but shape their development as well. The production of the plan should be considered as a deliberate process which is characterised by weighing up alternatives. How this weighing up sums up depends on the arguments, their composition and weights. The argumentation process is then shaped as a discourse early on and on an equal basis. As opposed to the more passive comment, this form of participation gives the parties involved a more active role.

The federal legislature in Germany did not use the available room to design the active involvement process within the context of passing the required revision of the federal water management Act and left it up the Laender (states) which now have the right and the responsibility to define active involvement.

Figure 14: Approaches to public participation in the planning process of the WFD



Source: Own compilation

12.2 Analysis of the remaining scope for a national policy

For the implementation, different forms of participation, particularly for the active involvement have to be made specific and procedures and techniques have to be developed to allow for an active involvement of the public in the planning process. For the involvement of interested parties, these procedures have to be specified. Within the legal framework set by the WFD, there is considerable scope to design a public participation policy which can vary according the following four dimensions:

- Intensity of the public participation
- Selection and form of involvement (of groups) of interested parties
- Spatial context of public participation
- Methods of public participation.

In this report, these four categories are used to analyse the following topics:

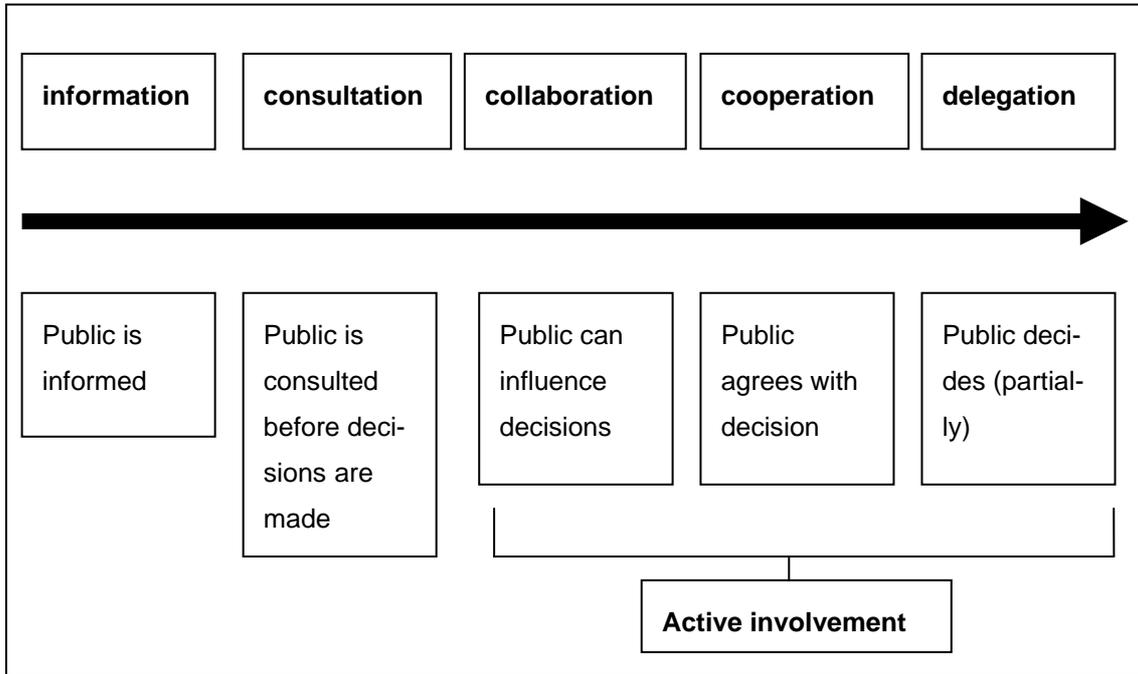
- Inventory of the existing laws and the development of the practical implementation in the German Laender,
- Analysis of policy options based on a comparison of the practice of public participation in selected European countries,
- Analysis of case studies of public participation in a transboundary context in Germany, Europe and North America,
- Pilot test of the stakeholder analysis in a transboundary sub basin in North-Rhine-Westphalia and the Netherlands (Schwalm).

Intensity of public participation

In the literature, intensity of public participation is a central analytical category to describe the practice and the legally required form of public participation. The following scheme of a ladder reflects the increasing intensity of public participation rather well and can be used in the analysis of public participation in the context of the WFD (cp. Fig.15). On this ladder of participation, the possibility of active involvement starts collaboration.

The practice of public participation can then be classified according its intensity on one of these steps on the ladder. Such a classification reveals that most of the approaches with the quality of active involvement can assigned to the steps of consultation and collaboration and that approaches with a higher intensity as in cooperation and delegation are the exemptions, e.g. the French water parliaments.

Figure 15: Level of public participation



Source: Creighton 1999, own changes

Selection and form of involvement (of groups) of interested parties

A second central aspect of the policy of public participation is the question which groups or persons are to be included for each step of public participation and which procedure in selecting these parties is applied. Here, the analysis shows that a broader selection of stakeholders or a total inclusion of the general public is applied on the lower steps while there is a narrower selection on higher steps for active involvement for those groups with a higher interest in water management issues or groups with an organisational status. Currently, environmental and nature protection interests are represented on all steps but with a varying weight relative to the user interests. The use of stakeholder analysis to prepare for the selection is the exception in this process. The involvement of interests based on land use in the river basin, particularly in the context of surface water, can be considered as a new development which results in a new set of stakeholders in water managements, partially as a result of the WFD.

The following figure categorizes the groups of interested parties and the general public according to the steps of intensity of the WFD. When implementing the WFD, the legis-

lature or the responsible agency has to decide which group is to be included and whether an association and/or individual participation is possible

Table 45: Groups of interested parties and their role in water resource planning

active involvement of all interested parties	Group categories	associati- ons	Individu- als
	Consumptive users Water supplier, dischargers, Farmers, shipping, fishers	Common membership	excep- tional as knowl- edgeable persons
	Active, non consumptive users: Environmental and nature protectionists Recreational users Anwohner		
	Without direct use of the water body research Media education		
Consultation and in- formation everybody	Additionally: Consumers, Travellers, Readers, Donors Local /regional general popula- tion	Distinction not relevant	

Source: Own Compilation

Spatial context of public participation

When designing a public participation policy, the spatial context has to be considered. This can be defined as either an administrative/political space or a hydrological space when they are not – as in most cases – identical. This is of particular importance for Germany as there are no special river basin planning and decision-making spatial units, i.e. the WFD has to be implemented via the coordination of existing political units, e.g. the Laender. With this general constellation, a number of combinations of administrative and hydrological units are possible and they can also be founding the empirical world for which specific coordination mechanisms have to be developed and which have been implemented in Germany via inter-Laender compacts. Because of the primary responsibility of the Laender in water management, it is not surprising that public participation takes place primarily on the level of the Laender. With respect to the river

basin districts, the main method of public participation is practised by the International River basin Commissions to include NGO as observers.

Table 46: Coordination and public participation with divergent administrative and hydrological units

Territorial/- Administra- tive Unit	Hydrological Unit	Cases	Coordination and Public participation
National state	River basin district (RBD)	a) State larger than RBD	Hydrological Decentralisation
National state	River basin district (RBD)	b) State smaller than RBD	International Coordination <i>Public participation applied:</i> <i>NGO as oObserver</i>
Federal state (Bundesland)	Sub basin	a) State larger than sub basin	Regional Coordination Public participation <i>On state level</i>
Federal state (Bundesland)	Sub basin	b) state smaller than sub basin	National Coordination International Coordination Public participation <i>missing</i>
Federal state (Bundesland)	Tributary basin	a) State larger than tributary basin	Local Coordination Public participation <i>On local level</i>
Federal state (Bundesland)	Tributary basin	b) State smaller than tributary basin	National Coordination International Coordination Public participation <i>missing</i>

Source: Own compilation

The second important aspect is the size of the area for which public participation has to be organized or in other words, the degree to which the principle of subsidiarity is followed. Generally, public participation is considered to be most effective in terms the degree of involvement of the public on a smaller scale, particularly in connexion with planned projects. This advantage results in a public participation process which starts on a smaller scale and needs to be aggregated to a higher scale. This requires a decision whether the aggregation of the results of the lower spatial level is adequate or

whether the aggregation process requires a new round of public participation since the simple aggregation on a higher spatial scale yields results that could be expensive or unfair for a lower level unit. In such a case, a special procedure for the aggregation might be useful.

Methods of public participation

For each level of participation, there is a range of methods, instruments and procedures available suitable to be applied. The following table provides an overview for the potential range of application.

Table 47: Methods of public participation according to level of intensity

Information	Consultation	Collaboration	Cooperation	Delegation
Leaflets, brochures Use of media press, radio, internet (travelling) exhibits mailings information centres briefings field trips	Reply forms Opportunity to comment in writing Public hearing/meeting Opinion polls Interviews Advisory commissions Focus groups	<i>Small group meetings:</i> Brainstorm sessions, Planning cells, Working groups, Citizen juries. <i>Large group meetings:</i> Open space	Local partnership Negotiations at round tables Mediation Stakeholders in governing bodies	Water users in water parliaments Water users, NGO performing public functions (e.g. monitoring)

Source: Own Compilation

12.3 Inventory of law and practice of the German Laender

The implementation of the legal requirements of Art 14 WFD is the primary responsibility of the Laender once the federal level left them considerable scope after revising the federal Water Management Act. The Laender have used this scope to devise policies for implementing the active involvement via their legislatures only partially, the remainder left it to their water management agencies, mostly ministries. As a result of the inventory, one can say that the legal implementation of the public participation requirements of the WFD in German law did not take place on time and it was partially insufficient. The Federal Republic, thus, faces the risk of infringement proceedings from the European Commission.

The legal provisions for the implementation of the WFD in the Laender can be classified into three categories:

(nearly) verbatim transposal of Art 14 of the WFD

This constitutes a sufficient legal implementation of Art 14 which has been chosen by nine out of the sixteen German Laender. This groups includes two Laender (Bremen and Lower Saxony) which allow an active involvement for the preparation of the plans and include public participation for the development of the programme of measures.

Development of an own participation policy

This category includes four Laender with regulations which have specific rules for the form of the participation and which specify the members of the public to be actively included. These rules enumerate the interested parties to be included or define essentials for interests and define minimum requirements for the active involvement.

Insufficient transposal

Three Laender have regulations covering only information and consultation of the general public, but not the active involvement.

The further development of the policies for public participation is part of the administrative procedures of the Laender in implementing the WFD in general. Here, one can find a set of varying approaches. With a few exceptions, the Laender offer information about the WFD, its relevance for the state concerned on the Internet. In most Laender, public meetings were held for the general public and professional audiences on different levels. Leaflets and brochures were made available in sufficient numbers. Lately, a number of documents covering the analysis of the river basin district acc. Art 5, the assessment of impacts and the judgements about the risks failing the environmental quality objectives were made accessible on the Internet and the general public has been asked for comments. Other states, e.g. Lower Saxony, presented the results of the analysis in regional conferences and fora. A number of additional instruments of participation were used. A majority established advisory councils on a Laender-level with membership going to water user and environmental associations and individuals from the scientific community. Three states established water fora with a broader membership which meet less frequently. In North-Rhine-Westphalia, the water associations are included as members in the steering group of the responsible ministry, in other Laender, mechanism for active involvement have been developed on a lower

level of sub-basins. However, most of the Laender rely on advisory committees and fora; participation on a higher level takes only place in Schleswig-Holstein and North-Rhine-Westphalia.

12.4 Experience in neighbouring European countries

The objective of the assessment of the international experiences has been to present forms and methods of public participation in water management of other EU member states, identify trends and reflect on the transferability. The selection of the United Kingdom, the Netherlands and France is based on the intention to present a certain range of participation forms and experiences. Furthermore, France and the Netherlands are German neighbours and therefore their experiences are important for the development of forms of transboundary public participation in water management.

The survey of the public participation in the three selected European countries yielded a considerable breadth in the design, forms of participation, the prevailing intensity and the expected changes in the context of the implementation of the WFD. Here, a number of forms of participation have been identified which are very dependent of the country context, but other experiences show a higher degree of transferability.

In the United Kingdom, one has to distinguish between the statutory approach and the partnership approach to public participation. The cooperation between branches of the Environment Agency and local administration takes place to a large extent via existing advisory committees which have to have interest representation. For each of the seven regional units of the Environment Agency, there are three committees. The cooperation thus takes place on a spatial scale which roughly corresponds to a river basin district. However, eleven river basin districts have been identified which leads to an incongruence between the spatial units of the Environment Agency and the river basin districts. The planning process based on the partnership approach often is initiated by governmental actors and non-governmental organisations. In most cases, an enduring cooperation with the organised (professional) public takes place in working groups and via workshops. The general public is informed and is welcome, but there is no specific effort to generate more involvement. Usually, written comments are taken into account.

The developments to implement the WFD confirm the results of recent research about public participation in the United Kingdom which identifies a change away from formally set procedures of participation as in hearings towards citizen councils, advisory com-

mittees and working groups. These mechanisms have less formal and legally defined participation rights, but they need not result in a lower degree of effectiveness. With respect to the starting position and the ongoing expansion of public participation beyond formal procedures, the developments are similar to those in Germany. In the meantime, the existing, legally defined committees and councils guarantee continuity important for the effectiveness of participation.

The picture is similar in the Netherlands where it is becoming obvious that the legal definition of participation rights will play a less important role and the focus will be more on the practice of participation and on informal procedures. A number of model and pilot projects are undertaken illustrating this trend. Generally, the Netherlands does not have a strong tradition in intensive public participation in water management, similar to Germany. To the contrary, these traditions are relatively weak in comparison to those in the area spatial development and planning. The dominating form of participation is advisory councils on the various levels of government with established interest groups as the most important members. In the institutional context of the Dutch water management, the long tradition of water boards are of importance as they provide – unlike the experience in France and the United Kingdom – for a considerable period forms of participation with a strong formal character and a very cooperative style.

The implementation of Art 14 WFD is an ongoing process which is currently characterised by opposing positions about the future role of public participation in water management. While the Ministry responsible for the implementation of the WFD intends to expand the role of public participation towards an active involvement, there are a number of other actors who would like to restrict public participation to a more consultative role with less organisational effort.

In contrast to the United Kingdom and the Netherlands, the situation in France is characterised by the special role of the water parliaments (Comité de Bassin) on the level of the river basin districts. These committees are the central instrument in water management and the central mechanism for the active involvement of interested parties. Recently, the water parliaments have been supplemented by local water commissions on the level of sub basins which are established by the prefect to develop water plans to solve problems on a sub basin level. Within these local water commissions, representatives of the communities have a strong position complemented by a number of

other interest groups which have a seat and the right to vote for legally binding water plans.

In a European comparison, the active involvement in France has to be described of a high intensity of participation because committees exist on the level of river basin districts as well on sub basins in which governmental actors and user groups take decisions of importance for water planning and management and/or in which they participate formally in the decision-making process. With this intensity, the active involvement in France is institutionalised formally and continuously which is the logical consequence of the legal quality of the decisions. Of importance is the current context of these committees which are part of the ongoing decentralisation efforts of the country with a traditionally strong centralised administration. The included interested parties of this participation mechanism are next to the user groups to a large extent the communities which are targeted to play a larger role in water management.

For the German debate, the discussion yields that the French approach of a formal far-reaching participation via regional water parliaments and local water commissions is rather singular to France, but that the other EU countries have gained positive experience with an increased public participation in informal mechanisms. It appears that they are transferable to Germany where experiences have been gained with different informal approaches (advisory councils, working groups, regional workshops). Furthermore, the comparative view reveals that the inclusion and the active involvement of a broad range of interested parties, user groups and non-governmental organisations are central for the effectiveness of public participation in the sense of the general opening of the decision-making process. Besides, based on the international experiences, the effectiveness of public participation strongly depends on the commitment and the corresponding obligation of the governmental administration.

12.5 Experience with public participation on transboundary waters

The evaluation of public participation activities in transboundary waters has shown that during the survey pursuant to Art. 5 WFD active involvement has been pursued by the responsible agencies, but that the aggregation of the data for the assessment of the risks of not reaching the WFD objectives has taken place without an active involvement, particularly on the level of sub basins. Secondly, it has shown that the number of transboundary cases which can be used as references is rather limited.

The first general observation is that transboundary public participation takes place where international, i.e. intergovernmental cooperation has developed and where the institutional prerequisites for public participation on a national level are generally favourable. There are a number of organisations fostering intergovernmental cooperation on transboundary waters, for Germany the international river basin commissions are of particular relevance for the larger rivers as well as a number of border (water) commissions which deal with questions covering smaller transboundary waters. The border (water) commissions have been developed as instruments to coordinate the national or sub-national administration with a number of border-related questions with some of them focusing on water-related questions, but they have not been used to inform the public or to generate active involvement.

The international river basin commissions started as intergovernmental organisational organisations as well, but they have recently granted non-governmental organisations observer status that they can participate in sessions of the commissions and they can be consulted. To attain this status, the NGO has to show a reference to water protection and the objectives and functions of the Commission concerned. Internationally, there is one example with a different policy towards public participation, the International Joint Commission in North America which informs the public quite intensively and provides other forms of public involvement via advisory councils, public hearings with a considerably higher level of participation.

There are few similar approaches of an involvement of the public in the context of transboundary waters in Europe. The activities in the river basin of the Danube and at the Lake Peipsi are the exceptions which demonstrate different approaches. On the Danube, the International Commission developed guidelines for public participation in the whole river basin. The mechanism for participation on the international level can only be put in place within the competences of the international commission. However, water management and planning thus public participation lie within the responsibility of the member states. The Commission, thus, tries to promote the national processes by the development of a public participation strategy and by coordinating these efforts.

The context of the public participation in the binational basin of Lake Peipsi is different as it allows for a coordinated effort for the whole area. Both states decided to develop a management plan for the whole basin and coordinate their public participation strategy. So far the opinion and recommendations of the local and regional public have been

identified via focus groups and citizen juries and were included in the writing of the management plan. There is the intention to establish a transboundary citizen jury.

There is a considerable set of experience with cooperation on transboundary rivers with different examples in public participation in North America which are of interest for the European discussion. On the Canadian-US border, the development of the lake-wide management plan for Lake Erie and the Lake Champlain Basin Program coincided with a planned advanced transboundary public participation activities while on the US-Mexican border, the established public participation on a project level for a wastewater treatment plant in San Diego resulted in a water management master plan for the river basin and the city of Tijuana as well.

At Lake Erie, a differentiated approach to public participation for the whole lake basin has been developed with a person-oriented binational model of an advisory council at the top which was involved early on in the development of the objectives, the setting of priorities and the evaluation of measures. At the same time, the council has the function to communicate the problem and the urgency of its solution to a general public. The advisory model at Lake Champlain has been developed as a reaction to stakeholder opposition when they were not consulted in a first round. The resulting council has a more voluntary character, a more limited transboundary dimension, but its chair is now member of the steering committee. This advisory council too has the dual role of informing the general public and enhancing the capacity of a number of stakeholders by assuming responsibility via an own project fund.

Table 48: Public participation structure in transboundary river basins

Territorial/- Administra- tive Unit	Hydrological Unit	Cases	Coordination and public participation
National state	River basin district (RBD)	a) National state larger than RBD	Hydrological decentralisation Nationally decentralised public participation
National state	River basin district (RBD)	b) National states smaller than RBD	International coordination Public participation: <ul style="list-style-type: none"> • Observer in Internationalen River basin commissions • Public hearings, meetings and councils of the IJC • Participation strategy of the ICom Protection of the Danube and Establishment of a Water council • Focus groups and Citizen Juries at Lake Peipsi
Federal state/ Bundesland	Sub basin	a) State larger than sub basin	Regional coordination Regional public participation
Federal state/ Bundesland	Sub basin	b) state smaller than sub basin	International coordination Public participation Exceptions: <ul style="list-style-type: none"> • Binational advisory council Lake Champlain • Binational advisory council Lake Erie
Federal state/ Bundesland	Lower sub basin	a) state larger than sub basin	Local coordination
Federal state/ Bundesland	Lower sub-basin	b) state smaller than sub basin	National coordination International coordination Public participation Project case Schwalm river

Source: Own Compilation

12.6 Central elements of a rational approach of a public participation strategy

With the background of the international experience in national forms of public participation in water management and because the limited experience in transboundary wa-

ters, ten elements of a rational approach for a public participation strategy can be identified:

- 1) Information and consultation should be directed towards the general public and thus offer means for participation for everybody.
- 2) Active involvement should be offered in principle for a broad public as well and in a pro active manner.
- 3) The active involvement needs the support and organisation of the responsible agencies with the identification and mobilisation of relevant stakeholders as central steps.
- 4) The stakeholder analysis offers an adequate and transparent methodological frame to identify the relevant actors.
- 5) Besides the stakeholder analysis, other established, longterm mechanism of public participation inside and outside water management (local agenda 21 processes) can be used to identify stakeholders.
- 6) The active involvement requires an institutionalised procedure, i.e. in the establishment of working groups, advisory councils, fora asf.
- 7) The level of active involvement – between collaboration and delegation – is part of the scope of policy making of the member state and it has to be evaluated according to its legal and institutional context.
- 8) The degree of legal formalization of the forms and methods of the active involvement has to be judged differentially. The formal French model with voting rights is probably a context specific exception, while the positive experiences in the United Kingdom and the Netherlands with informal approaches are useful references for the German debate.
- 9) For the implementation of the WFD, it becomes necessary to establish a multi-level approach to public participation including the cases of coordinated planning between the German Laender or on an international scale.
- 10) For the international level, a simple adding of national results including those of public participation will probably not be sufficient. On the contrary, an explicit public participation in a transboundary context will become necessary for the formulation of the river basin management plan. The strategy of the International Joint Commission in at the Canadian-US border to open its meeting to a broad academic discussion process which is open and accessible for the general public and interested parties is an interesting approach for the opening of the decision-making of the international river basin commissions.

12.7. Transboundary Stakeholder Analysis: Case Study Schwalm

At the Schwalm, a German-Dutch tributary to the Meuse, the identification of stakeholders and the analysis of their strategic positions have been tested at a transboundary water in the context of the implementation of the WFD with the support of the responsible state water agency in North-Rhine-Westphalia (Staatliches Umweltamt Krefeld)¹¹³. For the test, the existing methods of the stakeholder analysis have been surveyed and a catalogue for the methodologies developed, based on the following criteria. The methodology should be:

- able to identify and describe all interests and uses in the river basin,
- flexible enough to adjust the results to the local context,
- usable at all levels, on a national level and in a transboundary context and
- easily applicable.

In a three step process, the stakeholders were identified, their strengths and weaknesses analysed and their participation intensity selected during two German-Dutch workshops. This process was successful within the duration of this research project as it could build upon working groups as an established method of the active involvement of local stakeholders in North-Rhine-Westphalia. The workshops yielded the following major results:

New groups have been identified

The stakeholder analysis for the Schwalm lead to the identification of stakeholders which were not yet part of the planning process. These were a number of companies, individuals with adjoining land properties with water (level) rights, private forest owners and tourism-related companies.

classification and evaluation of strength and weaknesses is often contradictory

The classification and evaluation of the stakeholders varied and depended on the role of the participants in the planning process and their objectives. The results have the character of a range of assessments.

¹¹³ The decision to have the test at the Schwalm had been made after the initial choice of the Mandau, a German-Czech tributary to the Neisse, became unfeasible due to the time constraints of the project and the difficult communication between the main actors.

context is important

To decide about the intensity of active involvement of stakeholders requires a detailed knowledge of the planning process which is the basis for the development of participation objectives.

External help useful

If the group performing the stakeholder analysis is larger than 20 persons an external moderator is useful which can be helpful to describe and illustrate the individual steps.

Stakeholder analysis in a transboundary situation is difficult, but feasible

To organise the stakeholder analysis in a three step process in a workshop format with known stakeholders works in a transboundary context as well. The process is made easier if there is already a working relationship between the two lead water agencies. However, it is necessary for them to reach an agreement about the objectives of the process, the general form and content of the cooperation and the division of tasks requiring transboundary cooperation and the national/local responsibilities. Furthermore, for the first round, the preliminary list of stakeholders from both sides should be agreed upon by both lead agencies. In a bilingual (or multilingual) situation, there is a need for interpreters which are available with topical experience from the international river basin commissions. Despite the German language competence of the Dutch members of the workshops of the project, the resulting information about the stakeholders is based towards the German side.

12.8 Perspectives for the further development of active involvement in the context of the WFD

The responsible water management agencies face an additional challenge in involving actively the interested parties in the development of the river basin management plans in addition to the demanding tasks of developing the plans and implementing them in a relatively short time horizon. The survey of the river basins according Art. 5 WFD in Germany has shown that there is little experience with a complete inclusion of interested parties from water users, relevant land users and public interest organisations. Most of the actors are familiar with the traditional style of project and plan development in Germany and the procedures of legal protection during the steps comments and

hearing which potentially constitutes the frame of expectations for a number of them. Thus, there is need for a learning process of all actors involved.

Critical in this process is the insight on the part of the water management agencies that the active involvement is central to reaching the objectives of the WFD: The insight into and support for the necessary measures and the legitimacy of bearing costs by the stakeholders will only develop when the interested parties can collaborate substantially in the development process of plans and measures. How this will occur has to be tested in a trial process which should leave the executive scope to develop such a policy. Internationally, there is limited experience, but the public participation strategy debate of the US Environmental Protection Agency might serve as useful starting point (US EPA 2000).

With the implementation of the WFD by the German Laender up to now, the first impression is that of a broad nearly comprehensive information offer, particularly on the Internet, which is new for the implementation of a EU directive, but so far covers only the first part of the obligations of Art. 14. The second part, the active involvement is mostly limited to advisory council and for a, only in two Laender – North-Rhine-Westphalia and Schleswig-Holstein – the involvement amounts to a collaboration in steering committees.

In these two Laender, these approaches were established on a lower level of the river basins, but a procedure of aggregation to the next higher level with the involvement of the interested parties remains to be seen. In Schleswig-Holstein, the aggregation on a higher level is accompanied by a lower intensity of public participation. Such a procedure might not generate conflicts as they relate only the first step of the planning process of WFD, the survey of the river basin districts, – but the results of the risk assessments were already inconsistent. However, when the goals have to be defined for the heavily modified waters and/or when the programme of measures has to be developed, the aggregation needs to be consistent and considerations of fairness will require a public participation as well. The conflicts might arise in particular when the measures have to be developed and a least-cost solution identified for which the costs will affect the stakeholders differently (e.g. rural vs. urban water users) and the public funds for compensation might be smaller. For this problem, there is no experience and there is no set of solutions available in Germany.

A similar problem occurs in international river basins. Here, the set of goals and program of measures have to be aggregated consistently and the conflicts over the distribution of the costs will evolve. This function of aggregation in international river basin districts has been assigned to the existing international river basin commissions. As they are intergovernmental organisations with a high degree of technical competence, their experience with public participation is limited to the acceptance of NGO as observers. The potential direction of change might be guided by the experience of the International Joint Commission in North America which practices a strategy of actively involved all interested parties for its activities, but especially for the Lake Managements Plans, a planning instrument for the five Great Lakes similar to the River Basin Management Plan of the WFD.

13 Quellen

- Agence de l'Eau Rhin – Meuse/Internationale Kommission zum Schutz der Mosel und der Saar (2005): Bestandsaufnahme Internationales Bearbeitungsgebiet „Mosel-Saar“ Internationale Flussgebietseinheit Rhein, auf: www.eau2015-rhin-meuse.fr/fr/etat/international.htm, Stand: 15.10.2005.
- Allain, S. (2001): Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau, *Géocarrefour*, Jg.76 (3), 199-209.
- Allain, S. (2002a): La planification participative de bassin: Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE, volume n 1, INRA, septembre 2002, Cachan (France).
- Allain, S. (2002b): La planification participative de bassin: Dix histoires de SAGE, INRA, octobre 2002, Cachan (France).
- Alper, D. K., Monahan, R. L. (1986): Regional Transboundary Negotiations Leading to the Skagit River Treaty: Analysis and Future Application, *Canadian Public Policy*, Jg. 12 (1), 163-174.
- Arnstein, S. (1969): A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, Jg. 35, 216-224.
- Barraqué, B. (1997): Länderbericht Frankreich, Nunes Correia, F., R. A. Kraemer (Hg.) *Eurowater 1. Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa. Länderberichte.* Springer Verlag, Berlin, 189-328.
- Barraqué, B. et al. (2003) Public Participation and the European Water Framework Directive: Developing Water citizenship, French National Report, National Report as part of work package 4, HarmoniCop Project, auf www.harmonicop.info, Stand: 14.10.2005.
- Barreira, A., Kallis, G. (2004): The EU Water Framework Directive and public participation in transboundary river basin management, Timmermann, J.G. Langaas, S. (Hg.) *Environmental Information in European Transboundary Water Management*, IWA Publishing, London, 92-107.
- Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2002): Kick-

off-Konferenz: Wasserforum Bayern – Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und die Beteiligung der Öffentlichkeit, München, Bayrisches Landesamt für Wasserwirtschaft.

Becker, M. L. (1993): The International Joint Commission and Public Participation: Past Experiences, Present Challenge, Future Tasks, *Natural Resources Journal*, Jg. 33 (2), 235-274.

Beierle, T. C. (1998): Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals, discussion paper, 99-06, *Resources for the Future*, Washington, D. C.

Beierle; T. C. (2000): The Quality of Stakeholder-based Decisions: Lessons from the Case Study Record, discussion paper, 00-56, *Resources for the Future*, Washington, D. C.

Beierle, T. C., Konisky, D. M. (1999): Public Participation in Environmental Planning in the Great Lakes region, discussion paper 99-50, *Resources for the Future*, Washington, D. C.

Beierle, T. C., Konisky, D. M. (2001): What are we gaining from stakeholder involvement? Observations from environmental planning in the Great Lakes, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Jg. 19 (4), 515-527.

Bezirksregierung Weser Ems: Die deutsch-niederländische Grenzgewässerkommission, auf: www.bezirksregierung-weser-ems.de/master/.,C1201149_N1400719_L20_D0_I807,00.html, Stand 3.5.2004.

Bizer, K., Cichorowski, G. (1999): Vom Bewirtschaftungsplan zum Flussgebietsmanagement – eine institutionenökonomische Perspektive. Horsch, H. et al. (Hg.) *Flusseinzugsgebietsmanagement und Sozioökonomie*, UFZ Leipzig, Leipzig, 127-135.

Blatter, J. (2003): Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces, *Governance*, Jg. 16 (4), 503-526.

Blume H. (1998): Bürgerbeteiligung im deutschen Wasserrecht, *UfU Rundbrief* 36, 1-15.

Blumm, M.C (1997): The Amphibious Salmon: The Evolution of Ecosystem Management in the Columbia River Basin, *Ecology Law Quarterly*, Jg. 24, 653-676.

- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (Hg.) (1998):
Umweltpolitik: Wasserwirtschaft in Deutschland, Berlin.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (Hg.) (2001):
Umweltpolitik. Wasserwirtschaft, Teil 1: Grundlagen, Bonn.
- Bolger, J. (2000): Capacity development: Why, what and how. Capacity development.
Occasional series, Vol.1 (1). CIDA policy branch, Hull Que.
- Brown C.P., Mumme, S. (2000): Applied and Theoretical Aspects of Binational Water-
shed Councils (Consejos de Cuencas) in the US-Mexico Borderlands, Natural
Resources Journal, Jg. 40 (4), 895-929.
- Bruch, C. (2001): Charting New Waters: Public Involvement in the Management of In-
ternational Watercourses. Environmental Law Reporter (12-2001), 11389-
11416.
- Bruch, C. (2005): Evolution of Public Involvement in International Watercourse Man-
agement, Bruch, C., Jansky, L., Nakayama, M., Salewicz, K. (Hg.) Public Par-
ticipation in the Governance of International Freshwater Resources, UNU
Press, Tokyo, 21-73.
- Buschhüter, E. (2001): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an der Niers, Doh-
mann, M. (Hg.). 34. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, Aachen,
Gesellschaft zur Förderung der Siedlungswasserwirtschaft.
- Cals, M. (2001): Public Participation and Integrated River Management: The Rijn-
waarden Case Study Rhine River Basin, The Netherlands, WWF (Hg.) Imple-
menting the EU Water Framework Directive. WWF Seminar 3: Good practice in
river basin planning, Conference Proceedings, Brüssel, 69-73.
- Capito, F. (2004): Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der WRRL in
Nordrhein-Westfalen. Vortrag. ATV-DVWK Seminar: Beteiligung der Öffentlich-
keit bei der Umsetzung der EG-WRRL – unterschiedliche Ansätze im Vergleich.
27. April 2004.
- Chevalier, J. (2001): Stakeholder Analysis and Natural Resource Management, Carle-
ton University, Ottawa.
- Claus, F., Wiedemann, P. M. (1994): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer
Lösung – Praxisberichte, Blottner Verlag, Taunusstein.

- Connor, D. M. (2002): Stakeholder versus public participation, auf <http://www.islandnet.com/connor/stakeholder.html>, Stand: 15.3.2002.
- Creighton, J. L. (1992): Involving citizens in community decision making: A guidebook. National League of Cities, Washington, D. C.
- Creighton, J. L. (1999): Tools and Techniques for effective Public Participation in Water Resources Decision. Gayer, J. (Hg.) Participatory processes in water management. Proceedings of the Satellite Conference to the World Conference on Science, Budapest, UNESCO/IHP.
- Creighton, J. L. (2004): Designing Effective Public Participation Programs: A US Perspective, Water International, Jg. 29 (3), 384-391.
- Cuff, J. (2001): Participatory Processes: A tool to assist the wise use of catchments. A guide based on experience, auf: www.floodplains.org, Stand: 5.11.2003.
- Cullingworth B., Nadin, V. (2002): Town and Country Planning in the UK. 13th edition, Routledge, London.
- Danielzyk, R., Knieling, J., Hanebeck, K., Reitzig, F. (2003): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung, Bonn, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen Heft 113.
- DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs) (2002): Directing the Flow. Priorities for future water policy, London.
- De Graeff, J. J. (1997). Water Boards in the Netherlands, W. B. Snellen (Hg.) Towards integration of irrigation and drainage management. Proceedings of the jubilee symposium (25-26 November 1996) at the occasion of the fortieth anniversary of ILRI and thirty-fifth anniversary of the ICOLD, ILRI, Wageningen.
- Dehnhardt, A., Meyerhoff, J. (Hg.) (2002): Nachhaltige Entwicklung der Stromlandschaft Elbe. Nutzen und Kosten der Wiedergewinnung und Renaturierung von Überschwemmungsauen, Vauk Verlag, Kiel.
- Delli Priscoli, J. (2000): What is public participation in water resources management and why is it important? Gayer, J. (Hg.): Participatory processes in water management. Proceedings of the satellite conference to the World Conference on Science, Budapest, UNESCO/IHP 30.

- Detering, U., Leismann, M., Vollmer, A. (1999): Die Umsetzung des Gewässerauenprogramms NRW am Beispiel des Oberlaufs der Lippe. Wasser und Abfall, 48-52.
- DFID (Department for International Development) (1995): Guidance Note on how to do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes. London.
- Dicke, W. M. (2001): Bridges and Watersheds. A Narrative Analysis of Water Management in England, Wales and the Netherlands, Aksant Academic Publishers, Amsterdam.
- Diening, H. (2003): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Freistaat Thüringen. WasserWirtschaft 6, 45-47.
- Drouet, D., Detolle, J.-P., Sachs, M. (2002): Comparative study of information and public participation techniques in a water management context. Paris, Ministry of Ecology and Sustainable Development, Water Division – Office of Water Economics, Water Planning and Programming.
- DRP (Danube Regional Project) (2003a): Danube River Basin Strategy for Public Participation on River Basin Management Planning 2003-2009. Wien, auf www.icpdr.org/undp-drp, Stand 15.10.2005.
- DRP (Danube Regional Project) (2003b). Workshop on Public Participation in the Danube River Basin. Public Participation in the Danube River Basin, Bratislava, auf www.icpdr.org/undp-drp, Stand 15.10.2005.
- DRP (Danube Regional Project) (2003c): Stakeholder Analysis Workshop, Summary of Workshop, Baden Austria, erstellt von H. Nauheimer, auf www.icpdr.org/undp-drp, Stand: 15.10.2005.
- Duane, P. T. (1997): Community participation in ecosystem management, in: Ecology Law Quarterly, Jg. 24 (4), 745: 771-797.
- Dworsky, L. B. (1986): The Great Lakes 1955-1985, Natural Resources Journal, Jg. 26 (2), 291-336.
- ECE/UNEP Network of Expert on Public Participation and Compliance (Hg.) (2000): Convention on Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Water management: Guidance on public participation and compliance with agreements, Geneva.

- EEB (European Environmental Bureau) (2000): EEB Open Seminar on EU Water Policy under the Water Framework Directive, auf: <http://www.eeb.org/publication/>, Stand: 20.10.2001.
- EEB (European Environmental Bureau) (2001): EEB Water Seminar. Implementation of the new EU water policy: Is the direction right? auf <http://www.eeb.org/publication/>, Stand: 20.10.2001.
- ELI (Environmental Law Institute) (1995): An Evaluation of the Effectiveness of the Joint International Commission, Washington, D. C.
- ELI (Environmental Law Institute) (1999): Building Capacity to Participate in Environmental Protection Agency Activities A Needs Assessment and Analysis, Washington, D. C.
- Ell, M (2003): Wasserrechtliche Planung. Die rechtliche und organisatorische Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Enserink, B., Kamps, D., Mostert, E. (2003): Public participation in river basin management in the Netherlands. (Not) Everybody's concern? Work package 4 of HarmoniCOP Project, auf www.harmonicop.info, Stand: 14.10.2005.
- Environment Agency (2001): Water Resources for the Future. A Strategy for England and Wales, Bristol.
- Environment Agency (2003): More about Catchment Abstraction Management Strategies, auf www.environment-agency.gov.uk/, Stand: 8.11.2003.
- Environment Agency (2004): Ribble Pilot River Basin Public Participation and River Planning – Early Experiences EC report, auf www.environment-agency.gov.uk/regions/northwest, Stand 15.10.2005.
- Environment Canada (1987): Federal Water Policy, Ottawa.
- Epiney A, Felder A. (2002): Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, Umweltbundesamt, Texte 17/2002, Berlin.
- ERJC (Estonian-Russian Joint Commission on Transboundary Waters) (2003), The Estonian–Russian Joint Commission on Transboundary Waters, Brochure, auf www.envir.ee/jc, Stand: 15.11.2004.

- European Commission (2003): Public Participation in Relation to the Water Framework Directive, Guidance document No 8, Produced by WG 2.9 Public Participation, Luxembourg.
- EU Kommission - Umweltbundesamt, Arbeitsgruppe Best Practices in der Bewirtschaftungsplanung für Einzugsgebiete (2002): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Übersetzung der englischen Originalfassung. auf uba.de/wasser/themen/leitfadenpp.pdf, Stand: 15.10.2005
- Fairly, R., Smith, C., van Geen, H., Hoedl-Adick, M., van Thuyne, G., de Roover, D. (2002): Riding the New Wave of European Water Law: How Member States are Tackling the Water Framework Directive, *European Environmental Law Review*, Jg. 11 (8/9), 232-239.
- Fichter, H.; Moss, T. (2004): Regionaler Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie. Ausgewählte Beispiele zum Umgang mit „Problems of fit“ – Ergebnisse aus der raumwissenschaftlichen Institutionenforschung des IRS, Dombrowsky, I. et al (Hg.): *Institutionen im Naturschutz und Ressourcenmanagement – Beiträge der neuen Institutionenökonomik*. UFZ-Bericht 7/2004. Leipzig, 52-86.
- Fietkau, H. J., Weidner, H. (1998): *Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren*, Edition Sigma, Berlin.
- Finger-Stich, A., Finger, M. (2002): *State versus Participation: Natural resources management in Europe*, International Institute for Environment and Development, London.
- Finus, M. (2003): Stability and Design of International Environmental Agreements: The Case of Pollution, in: H. Folmer, T. Tietenberg (Hg.) *International Yearbook of Environmental and Resource Economics*, Cheltenham, 82-158.
- Fischer, J, Linnenweber, C, Schröter, S. (2003): Daten und Informationsmanagement im Pilotprojekt "Bewirtschaftungsplan Mittelrhein". *WasserWirtschaft* 7-8, 48-51.
- Friedrich, H. (2001): Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in NRW, Dohmann, M. (Hg.) 34. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, Aachen, Gesellschaft zur Förderung der Siedlungswasserwirtschaft.
- Fuhrmann, P. (2001): Umsetzung der Wasserrahmen-Richtlinie in Baden-Württem-

- berg. ATV-DVWK Bundes- und Landesverbandstagung 2001, 50 Jahre ATV-DVWK- Landesverband Baden-Württemberg Stuttgart, 10-24.
- Fürst, D., Scholles, F., Sinnig, H. (2001): Partizipative Planung, Kap. 10 in: Fürst, D., Scholles, F. (Hg.) Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmunder Vertrieb, Dortmund, 356-372.
- Geiler, N. (2001): Die EG-Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht der Umweltverbände. Führt die EG-Wasserrahmenrichtlinie zu mehr Bürgerbeteiligung? KA-Wasserwirtschaft, Abwasser, Abfall, 48, 187-191.
- Gillich, B. (1995): Flächenbezogene Gewässersanierung an der Ruwer in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft, DVWK Landesverband Mitte (Hessen R-P, Saarland) (Hg.), Ökologische Gewässersanierung – neue Herausforderungen für die Wasserwirtschaft Koblenz, 64-69.
- Grimble, R., Chan, M-K. (1995): Stakeholder analysis for natural resource management in developing countries, Natural Resources Forum, Jg. 19 (2), 113-124.
- Grimble, R., Wellard, K. (1996): Stakeholder methodologies in natural resource management: a review of principles, contexts, experiences and opportunities London, ODA NRSP Socioeconomic Methodologies Workshop, 29-30 Apr. 1996.
- Grunow, D. (2001): Politische Partizipation: Zum Stand der Forschung und Problemstrukturierung. Diskussionsbeitrag zum Workshop „Bürgerbeteiligung per Internet: Von der Vision zur Wirklichkeit“ am 26. 27. Jan. in Berlin auf www.forum-informationsgesellschaft.de, Stand: 17.4.2004.
- Haas, A. (1994): Projekt: Gewässersystem Ruwer, Rheinland-Pfalz. Natur und Landschaft, Jg. 69, 350-355.
- Hansen, W., Vorwerk, A. (2002): "Wasserforum Bayern" – Auftaktveranstaltung am 3. Dezember 2002 im Bayrischen Landesamt für Wasserwirtschaft, Zusammenfassung der Konferenz, München, Institut für Internationale Europäische Umweltpolitik.
- Hanusch, M. (2002): Die Strategische Umweltprüfung: Vorschläge zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Ein europäischer Erkenntnistransfer. Diplomarbeit am Fachgebiet Umwelt- und Planungsrecht, Technische Universität Berlin.
- HARC (Houston Advanced Research Center) (2000), Water and Sustainable Devel-

opment in the Binational Lower Rio Grande/Rio Bravo Basin, Final Report, The Woodlands, Texas, Chapter 8: International Setting.

Harris, E., Huntley, C., Mangle, W., Rana, N. (2001): Transboundary Collaboration in Ecosystem Management: Integrating Lessons from Experience: University of Michigan, School of Natural Resources, Ann Arbor Mich., auf: www.snre.umich.edu/ecomgt/pubs/transboundary.htm, Stand: 14.10.2005.

Harrison, A., Schmidt, G., Avis, C., Hauser, R. (2001): WWF's preliminary comments on Public Participation in the context for the Water Framework Directive and Integrated River Basin Management, WWF.

Hartig, J., Thomas, R. (1988): Development of Plans to Restore Degraded Areas in the Great Lakes, Environmental Management, Jg. 12 (3), 327-347.

Hartje, V. (2002): International Dimensions of Integrated Water Management, Al Baz, I., Hartje, V., Scheumann, W. (Hg.) Co-operation on transboundary rivers, Nomos Verlag, Baden-Baden, 7-34.

Hayton, R. D. (1993): The Matter of Public Participation, Natural Resources Journal, Jg. 33 (1), 275-281.

Heathcote, I. (1998): Integrated watershed management: Principles and practice, Wiley, New York, N. Y.

Heiland, S. (2003): Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in der SUP – Chancen, Nutzen und Erfordernisse. UVP Report, Sonderheft UVP Kongress 2002, 93-96.

Hein, D. (2001): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an der Wupper. Dohmann, M. (Hg.) 34. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, Institut für Siedlungswasserwirtschaft, Aachen, Gesellschaft zur Förderung der Siedlungswasserwirtschaft.

Hein, D. (2003): Themenbezogene Arbeitspapiere – Öffentlichkeitsbeteiligung, Ministerium für Umwelt und Naturschutz LuVdLN-W (Hg.) Leitfaden zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in NRW, Düsseldorf.

Heinrich, C. (2003): Chancen und Probleme des Flusseinzugsgebietsmanagement aus umweltökonomischer Sicht, Moss, T. (Hg.) Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwis-

senschaftlichen Perspektiven, Lit Verlag, Münster, 211-236.

Hemmati, M. (2001): Multi-Stakeholder Processes for Governance and Accountability, Earthscan, London.

Henneberg, S. C., Schilling J. (1998): Ökologische Gesamtplanung Weser – Ziele und Umsetzung, Wasser und Boden Jg. 50 (9), 3-14.

HMULF (Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten) (2002): Handbuch zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in Hessen, Wiesbaden.

Hill, S., Ramm, K. (2003). Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Rheinland-Pfalz, WasserWirtschaft 7-8, 10-12.

HMULV (Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (2004) Öffentlichkeitsbeteiligung, auf: <http://www.hmulv.hessen.de/umwelt/wasser/wrrl/oeffentlichkeitsbeteiligung/aktivitaeten/>, Stand: 5.5.2004.

Hoffmann, F. (1999): Wasserhaushaltsgesetz: Textausgabe mit Erläuterungen und Ausführungsvorschriften, Erich Schmidt Verlag, Berlin.

Hoffmeister, J. (1992): Die Bedeutung wasserwirtschaftlicher Rahmen- und Bewirtschaftungspläne im Verhältnis von Raumplanung und wasserwirtschaftlicher Fachplanung, Dissertation Universität Dortmund.

Holst, M. (1991): Planungsverfahren für Umweltfachpläne, Berlin, Umweltbundesamt.

House of Commons (2003): The Water Framework Directive: Government Reply. Sixth Special Report, London.

House of Commons. Environment, Food and Rural Affairs Committee (2003): The Water Framework Directive: Government Reply, London.

House, M. A. (1999): Citizen Participation in Water Management, Water Science and Technology, Jg. 40 (10), 125-130.

Huitema, D., van de Kerkhof, M., van Tilburg, M. (2003): Focusing on the IJsselmeer, The Netherlands, A Report on nine focus groups on water management in the IJsselmeer area for the River Dialogue project, Working Report No. 2, September, auf www.riverdialogue.org, Stand: 15.10.2005.

ICID (International Commission on Irrigation and Drainage) (2003): Czech Republic.

Country Profile, auf www.icid.org/index_e.html, Stand: 5.11.2003.

ICWE (International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st Century) (1992): The Dublin Statement and Report of the Conference, Dublin, World Meteorological Organisation, Geneva.

IIED (International Institute for Environment and Development) (2005): Stakeholder Power Analysis Pt. 1. Power Tools, London.

IJC (International Joint Commission) (1999): Tenth Biennial Report, Washington, D. C.-Ottawa, Ont.

IJC (International Joint Commission) (2003): Status of Restoration Activities in Great Lakes Areas of Concern: A Special Report, Final, Washington, D. C. -Ottawa, Ont.

IKSD (Internationale Kommission zum Schutz der Donau) (2002): Annual Report of the Activities of the ICPDR, Vienna.

IMK (Internationale Maaskommission) (2004): Präsentation, auf: www.cipm-icbm.be/presentation.asp, Stand: 3.5.2004.

Ingram, H. White, D.R. (1993): International Water and Boundary Commission: An Institutional Mismatch for Transboundary Water Problems, Natural Resources Journal, Jg. 33 (1), 153-175.

IWAC (International Water Assessment Center) (2003): Handbook for the Implementation of the European Water Framework Directive in The Netherlands. Version 9, January, auf www.iwac-riza.org/IWAC/iwacsite.nsf?open, Stand: 13. 02.2004.

Jankowski, K. (1998): Die Neustrukturierung der britischen Umweltverwaltung, Zeitschrift für Umweltrecht, Jg. 9, 237-245.

Jekel, H. (2001): Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Wasser und Abfall, Jg. 3 (11).

Kampa, E., Kranz, N., Hansen, W. (2003): Public Participation in River Basin Management in Germany, From Borders to Natural Boundaries, National Report as part of work package 4, HarmoniCop Project, auf www.harmonicop.info, Stand: 14.10.2005.

Kennett, S.A. (1991): Managing Interjurisdictional Waters in Canada: A Constitutional

Analysis, Calgary, Alberta.

- Klaphake, A. (2003): Institutional aspects of floodplain restoration in France. Case studies Seine (la Bassée) and Garonne (Bourret), Project report, EU-funded research project FLOBAR 2 (Floodplain Biodiversity and Restoration 2): integrated natural science and socio-economic approaches to catchment flow management (EVK1-1999-00154), Berlin, Erkner.
- Krause, M., Fischer, J., Weppeler, K. (2003): Pilotprojekt "Bewirtschaftungsplan Mittelrhein" – Eine Einführung, WasserWirtschaft, 7-8, 16-19.
- KUBUS (Kooperations- und Beratungsstelle Umweltschutz an der TU Berlin) (2001): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Neue Perspektiven für das Spree-Havel-Einzugsgebiet, auf <http://www.tu-berlin.de/zek/kubus>, Stand: 18.7.2001.
- Landesamt für Umweltschutz Sachsen-Anhalt (2002): Informationen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie der EU – Stand der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie im Flussgebiet Saale, Halle.
- LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2001a): Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG Wasserrahmenrichtlinie, auf <http://www.lawa.de>, Stand: 20.2.2001.
- LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2001b): Handlungskonzept zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, auf <http://www.lawa.de>, Stand: 20.2.2001.
- LeMarquand, D. G. (1977): International Rivers. The Politics of Cooperation, Vancouver, B.C.
- LeMarquand, D. G. (1986): Preconditions to Cooperation in Canada-United States Boundary Waters, Natural Resources Journal, Jg. 26 (2), 237-255.
- LeMarquand, D. G. (1993): The International Joint Commission and Changing Canada-United States Boundary Relations, Natural Resources Journal, Jg. 33 (1), 59-92.
- Lutz, V. (2004): Erfahrungen bei der Information und aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie in Thüringen. Vortrag. ATV-DVWK Seminar: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der EG-WRRL – unterschiedliche Ansätze im Vergleich. 27. April 2004.

- MacArthur, J. (1997): Stakeholder Analysis in Project Planning: Origins, Application and Refinements of the Method. *Project Appraisal*, Jg. 12 (4), 251-265.
- Marty, F. (2001), *Managing International Rivers Problems, Politics and Institutions*, Frankfurt/M.
- Meister, G., Sonntag, H.-W. (1998): Leben am Reidebach – Bürgerbeteiligung bei einer Fließgewässersanierung, *UfU Infobrief* 38, 9-10.
- Menke, U. (2001): Implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands with an outlook on river restoration, *ECRR (European Centre for River Restoration) Newsletter*, Jg. 5, (2), 4-5.
- Michel, S. M. (2000): Defining Hydrocommons: Governance along the Border of the Californias: A Case Study of Transbasin Diversions and Water Quality in the Tijuana-San Diego Metropolitan Region, *Natural Resource Journal*, Jg. 40 (4), 931-969.
- Milich, L., Varady, R.G. (1999): Openness, Sustainability, and Public Participation: New Designs for Transboundary River Basin Institutions, *Journal of Environment & Development*, Jg. 8 (3), 258-306.
- Miller, C (Hg.) (2001): *Planning and Environmental Protection*, Hart Publishing, Oxford & Portland.
- Mills, J., Short, C. et al. (2003): *Socio-Economic Profile of the southern Catchment of the Somerset Levels and Moors*, Cheltenham, Countryside & Community Research Unit, Cheltenham and Gloucester College.
- MLNU (Ministerium für Landwirtschaft Naturschutz und Umwelt Freistaat Thüringen) (2002): *Erlass zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie im Freistaat Thüringen*, Erfurt.
- MLUR (Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung) Brandenburg (2002): *Vereinbarung zur Zusammenarbeit im Koordinierungsraum Havel*, Potsdam.
- MLU (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt) Sachsen Anhalt (2003): *Themen A bis Z: Einbeziehung der Öffentlichkeit*, Magdeburg.
- Morgan, P. (1998): *Capacity and Capacity Development – Some Strategies*, Note pre-

pared for the Political and Social Policies Division, CIDA (Canadian International Development Agency), Gatineau, Que.

Moss, T. (1999): Die EU Wasserrahmenrichtlinie als Beispiel eines Institutionenwandels. Forschungsbedarf und Erklärungsansätze aus politik- und raumwissenschaftlicher Sicht, Horsch, H. et al. (Hg.) Flusseinzugsgebietsmanagement und Sozioökonomie, UFZ-Bericht 30, Leipzig.

Moss, T. (2001): Solving problems of fit at the expense of problems of interplay? The spatial reorganisation of water management following the EU Water Framework Directive Erkner, IRS.

Moss, T. (Hg.) (2003): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven. Stadt- und Regionalwissenschaften, Band 3 Münster.

Moss, T., Kujath, H. J. (2001): Chancen und Grenzen des Institutionenwandels, IFV Wasserforschung (Hg.) Nachhaltige Entwicklung in der Wasserwirtschaft. Konzepte, Planung und Entscheidungsfindung, Interdisziplinäre Fachtagung 2001 Berlin, Berlin, 303-313.

Mostert, E. (1998): The Allocation of Tasks and Competencies in Dutch Water Management. Discussions, developments and present state, Delft, RBA Centre, Delft University of Technology.

Mostert, E. et al. (1999): River Basin Management and Planning: Institutional structures, approaches and results in five European countries and six international basins, Delft, RBA Centre, Delft University of Technology.

Mostert, E. (2000a): Models for River Basin Management: Experiences from the Euro-water Countries. Canali, G. (Ed.) Water Resources Management: Brazilian and European Trends and Approaches, Porto Alegre.

Mostert, E. (2000b): The management of international rivers. How can the public participate, Gayer, J. (Hg.) Participatory processes in water management. Proceedings of the satellite conference to the World Conference on Science, Budapest, UNESCO/IHP 30.

- Mostert, E. (Hg.) (2003a): Public Participation and the European Framework Directive. A framework for Analysis. Inception report of the HarmoniCop project, Delft, RBA Centre, Delft University of Technology.
- Mostert, E. (2003b): Conflict and Cooperation in the Management of International Freshwater Resources: A Global Review, UNESCO/IHP, PCCP Series, No 19, Paris.
- MTPWWM (Ministry of Transport, Public Works and Water Management), NethCID (Netherlands National Committee for Irrigation and Drainage) (1999): Water for Food and Rural Development. Country position paper, The Netherlands, Utrecht.
- MUF (Ministerium für Umwelt und Forsten) Rheinland-Pfalz (2002): Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in Rheinland-Pfalz, Mainz.
- MUF (Ministerium für Umwelt und Forsten) Rheinland-Pfalz (2003): Die Umsetzung der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie (2000/60/EG) in Rheinland-Pfalz, Mainz.
- Muldoon, P. (1993): Public Participation in Bilateral Institutions, Environmental Law Institute (Hg.) Proceedings of First North American Conference on Environmental Law, Washington, D. C.
- Mumme, S. P. (1981): The Background and Significance of Minute 261 of the International Boundary and Water Commission, California Western International Law Journal, Jg. 11, 223-235.
- Mumme, S. P. (1993): Innovation and Reform in Transboundary Resource Management: A Critical Look at the International Boundary and Water Commission, United States and Mexico, Natural Resources Journal, Jg. 33 (1), 93-120.
- Mumme, S. P. (1999): Managing Acute Water Scarcity on the US-Mexico Border: Institutional Issues Raised by the 1990's Drought, Natural Resources Journal, Jg. 39 (1), 149-166.
- MUNF (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Forsten) des Landes Schleswig-Holstein (2001): Einheitliche europäische Gewässerschutzpolitik. Vorbereitung der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Schleswig-Holstein, Kiel.
- MUNL (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft) des Landes Schleswig-Holstein (2003): Auf zu neuen Ufern! Umsetzung in Schleswig-Holstein,

Flussgebietsbeiräte. Beteiligung vor Ort, Kiel.

MUNL (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft) des Landes Schleswig-Holstein (2004): Auf zu neuen Ufern. Mehr Natur für unsere Gewässer. Gewässerschutz und Lebensqualität in Schleswig-Holstein, auf: <http://www.eformation.de/wasser-sh/de/fachinformation/umsetzung/index.php?page=umsetzung>, Stand: 8.11.2004

MUNLV (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Gewässerbewirtschaftung in Nordrhein-Westfalen, auf: www.flussgebiete.nrw.de, Stand: 8.11.2004.

Muro, M. (2002): Zur Wirksamkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland. Diplomarbeit. Fachgebiet Vergleichende Landschaftsökonomie, Technische Universität Berlin.

Mussel, C., Philipp, U. (1993): Beteiligung von Betroffenen bei Rüstungsaltslasten, Teil 1 Theoretische Grundlagen, Kassel, 2. Aufl.

Nestmann, F., Kämpf, C. et al (2000): Environmental management methodology to support sustainable river basin development, Bundesanstalt für Gewässerkunde (Hg.) Decision support systems for river basin management. International workshop on 6th April 2000, Koblenz, 88-91.

Nilsson, S., Langaas, S., Hannerz, F. (2004): International River Basin Districts under the EU Water Framework Directive: Identification and Planned Cooperation, European Water Management Online, 2004 (02), 1-20.

Noel, C., Jago, S. et al. (2003): Draft Strategy for the Implementation of Article 14 of the Water Framework Directive in the Czech Republic. Public Information and Consultation. Active Involvement of Interested Parties, Prague.

Oberthür, S. et al. (2002): Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Co-operation, Berichte 11/02 Umweltbundesamt, Berlin.

ODA (Overseas Development Administration) (1995). Guidance Note on How to do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes, Overseas Development Administration, London.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (1998): Environmental Performance Review: Mexico, Paris.

- Patel, M., Stel, J H. (2004): Public Participation in River Basin Management in Europe, A National Approach and Background Study synthesising experiences of 9 European Countries, Report produced for work package 4 of Harmonicop Project, auf www.harmonicop.info, Stand: 14.10.2005.
- Paulus, T., Reich, J. (2000): Gewässernachbarschaften – Modell einer integrierten und fachübergreifenden Bewirtschaftung der Fließgewässer im Sinne der EU Wasserrahmenrichtlinie und der Agenda 21, ATV-DVWK-Bundestagung „Gemeinsam Europa gestalten“, ATV-DVWK Hennef.
- Paulus, T. (2001): Gewässernachbarschaften und regionaler Erfahrungsaustausch, KA-Wasserwirtschaft, Abwasser, Abfall 48, 226-231.
- Perdok, P. J. (1995): Institutional Framework for Water Management in the Netherlands, RBA Series in River Basin Administration 3, Delft University of Technology. Delft.
- Perdok, P. J. (1997): Niederlande, in: Correira, F. N., Kraemer, R. A. (Hg.) Eurowater, Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Bd. 1, Länderberichte, Springer Verlag Berlin, 331-477.
- Piégay, H.; Dupont, P., Faby, J. A. (2002): Questions of water resources management. Feedback on the implementation of the French SAGE and SDAGE plans (1992-2001), Water Policy, Jg. 4, 239-262.
- Ramirez, R. (1999): Stakeholder Analysis and Conflict Management. Buckles, D. (Hg.) Cultivating Peace: Conflict and Collaboration in Natural Resources Management. Ottawa, International Development Research Centre, 101-126.
- REC (Regional Environmental Center) (1996): Beyond Boundaries, The International Dimensions of Public Participation for the Countries of Central and Eastern Europe, Szentendre.
- Reincke H. (2000): Umsetzung der EU Wasserrahmenrichtlinie in der Flussgebietsgemeinschaft Elbe. ATV-DVWK- Bundestagung „Gemeinsam Europa gestalten“, ATV-DVWK Hennef.
- Reincke, H. (2001): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an der Elbe, Dohmann, M. (Hg.) 34. Essener Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, Aachen, Gesellschaft zur Förderung der Siedlungswasserwirtschaft.

- Renn, O., Finson, R. (1991): The Great Lakes Clean-up Program: A Role Model for International Cooperation? European University Institute, Florence, EUI Working Working Paper EPU no 91/7.
- Renn, O., Oppermann, B. (2000): Bürgerbeteiligung in der Raumplanung: Wege in eine diskursive Planungskultur, Bott, H. et al. (Hg.) Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter, Frankfurt/ M, New York, N. Y.
- Richard, A. (2000): Analyse comparée de l'acceptabilité des contrats de milieu et des SAGE. Cemagref – Montpellier, Série Irrigation R&E, Montpellier.
- Rogers, P. (1993): America's Water: Federal Roles and Responsibilities, Cambridge, Mass.
- Roll, G., Lopman, E. (2001): EU Water Policy and Implementation of Water Management Regimes on Transboundary Waters In the Baltic Sea Basin, Biermann, F., Brohm, R., Dingwerth, K. (Hg.) Global Environmental Change and the Nation State: Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Potsdam, Potsdam Institute for Climate Impact Research.
- Rosenbaum, S. (2004): Neue Wege im Gewässerschutz – Das Kooperationsmodell Schleswig-Holstein. Vortrag, ATV-DVWK Seminar: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der EG-WRRL – unterschiedliche Ansätze im Vergleich. 27. April 2004.
- Rydin, Y. (1998): Urban and Environmental Planning in the UK, MacMillan Press, Houndmills.
- Sadler, B. (1993): Shared Resources, Common Future: Sustainable Management of Canada-United States Border Waters, Natural Resources Journal, Jg. 33 (2), 375-396.
- Säre, M. et al. (2001): Strategies for Public Participation in the Management of Transboundary Waters in Countries in Transition. Cases of Lake Peipsi and Lake Ohrid, Peipsi Centre for Transboundary Cooperation, Tartu, auf www.ctc.ee, Stand: 15.10.2005.
- Säre, M., Roll, G. (2004): Empowerment of Public Participation in Management of Transboundary Waters in Countries in Transition: Lake Peipsi (Estonia-Russia)

Case Study, paper for the Conference, Integrated Water Management of Transboundary Catchments: A Contribution from TRANSCAT, March 2004, Venice.

Saldaña, L. (2003): From Litigation to Legislation: Challenges to Binational Water Infrastructure Development in the San Diego-Tijuana Bioregion, *Journal of Environment & Development*, Jg. 12 (4), 430-444.

Saleth, R. M., Dinar, A. (1999): Water Challenge and Institutional Response, World Bank Research Working Paper No 2045, Washington, D.C.

Sanchez, R. (1993): Public Participation and the IBWC: Challenges and Options, *Natural Resources Journal*, Jg. 33 (2), 283-299.

Scherer, R., Müller, H. (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz, Das Beispiel Bodenseeregion, EURES discussion paper 34, Freiburg.

Schmalholz, M. (2001): Die EU Wasserrahmenrichtlinie – "Der Schweizer Käse im europäischen Gewässerschutz", *Zeitschrift für Wasserrecht*, Jg. 40, 69-102.

Selle, K. (1996): Klärungsbedarf, Selle, K. (Hg.) Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrung, Wiesbaden, 161-180.

Selle, K. (2000): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund: Vertrieb für Planungsliteratur, Dortmund.

SEPA (Scottish Environment Protection Agency) (2003): River Basin Management Planning in Scotland, Plan Preparation Report, Stirling.

Spillecke, H. (2003): Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren im Rahmen der Bestandsaufnahme, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) Leitfaden zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in NRW, Düsseldorf. Staatliches Umweltamt Minden, 2003.

StUA (Staatliches Umweltamt) Krefeld (Hrsg.) (2001): Projekthandbuch Bewirtschaftungsplanung Schwalm. Ausgabe 1 Krefeld.

- StUA (Staatliches Umweltamt) Krefeld (Hrsg.) (2002): Bewirtschaftungsplanung Schwalm. Bestandsaufnahme oberirdischer Gewässer, Teil 1 Krefeld.
- StUA (Staatliches Umweltamt) Krefeld (Hrsg.) (2004): Bewirtschaftungsplanung Schwalm. Bestandsaufnahme NRW Krefeld.
- Strastil von Straßenheim, A. (2001): Potentiale Neuer Medien für die Bürgerbeteiligung, Diplomarbeit TU Berlin, Berlin.
- Stratenwerth, T. (2002): Die Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete, in: von Keitz, S., Schmalholz, M. (Hg.) Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, Berlin, 323-342.
- Summerton, N. W. (1995): Integrating the private sector and other public authorities into the local management of water: Euromed Marseille 25. – 26. November 1996. Country contribution, auf: http://www.oieau.fr/euromed/anglaus/_ate_4/_summerto.htm, Stand: 29.5.2000.
- Szekely, A. (1992): Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America, Natural Resources Journal, Jg. 32, 563-571.
- Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (2001): 2. Informationsbrief EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, Erfurt.
- Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (2002): 3. Informationsbrief EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, Erfurt.
- Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (2003): 4. Informationsbrief EU-Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, Erfurt.
- Tunstall, S., Green, C. (2003): From listener to talker: the changing social role of the citizen in England and Wales, National Report as part of work package 4, HarmoniCop Project, auf www.harmonicop.info, Stand: 14.10.2005.
- Tweed Forum (2001): Integrated Catchment Management. Workshop Report, auf: www.tweedforum.com, Stand: 5.11.2003.
- Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern (2002): Erlass zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.
- UN ECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2004): Convention on

Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Guidance on Public Participation, Annex 2 Case studies, Decision III/8, adopted at the third meeting of the parties in Cavtat .

US EPA (Environmental Protection Agency) (1993): Lake Erie Lakewide Management Plan, Introduction and Concept Paper, auf www.epa.gov/glnpo/lakeerie/buia/concept.html, Stand: 14.10.2005.

US-EPA (Environmental Protection Agency) (2000): Engaging the American People, A Review of EPA's Public Participation Policy, Washington D. C.

US EPA (Environmental Protection Agency) (2003) Great Lakes Binational Toxics Strategy, Annual Progress Report, auf www.epa.gov/glnpo/p2/bns.html, Stand: 14.10.2005.

US EPA (Environmental Protection Agency) – Environment Canada (2000): Lake Erie Lake wide Management Plan 2000, Chicago, Ill., Downsview, Ont.

US EPA (Environmental Protection Agency) – Environment Canada (2002): Lake Erie Lake wide Management Plan 2002, Chicago, Ill., Downsview, Ont.

US EPA (Environmental Protection Agency) – IBWC (US International Boundary and Water Commission) (1999): Record of Decision for the International Boundary and Water Commission South Bay International Wastewater Treatment plant, El Paso Texas, auf www.ibwc.state.gov, Stand: 15.10.2005.

Utton, A. E. (1994): Water and the Arid Southwest: An International Region under Stress, Natural Resources Journal, Jg. 34 (4), 957-961.

van Ast, J. A., Boot, S. P. (2003): Participation in European Water Policy, Physics and Chemistry of the Earth, Jg. 28 (12-13), 555-562.

van de Velde, O. (2000): Implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands, in: Europas Wasser – die Wasser-Rahmenrichtlinie der Europäischen Union, 3. Wiesbadener Wassersymposium, Frankfurt/Main, 107-116.

van Hoof, J., de Villeneuve, C. (2002): Involvement of Right Institutions and People – Public Participation in a sub-basin of the River Scheldt – the Scheldt estuary. Second International Conference on Sustainable Management of transboundary waters in Europe, Miedzyzdroje (Poland).

- van Rooy, P. T. C. J., de Jong, J. (1995): Towards Comprehensive Water Management in The Netherlands: (1) Development, European Water Pollution Control, 5 (4) 59-65.
- von Keitz, S., Schmalholz M. (Hg.) (2002): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- von Mücke, B. (2001): Einbindung Betroffener und der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie im Bezirk Weser-Ems, Meppen.
- von Webe,r M. (2002): Die EU-Wasserrahmenrichtlinie – Überlegungen zur Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern. In: Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie, Güstrow.
- Wahliß, W. (2004): Informieren, beteiligen, kooperieren – Verständigung über die WRRL in Bayern. Vortrag. ATV-DVWK Seminar: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der EG-WRRL – unterschiedliche Ansätze im Vergleich. 27. April 2004.
- Walenda, I. (2004): Zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Schleswig-Holstein, Die EG-Wasserrahmenrichtlinie. Grundlagen- und Praxisbeiträge der GRÜNEN LIGA-Seminarreihe, 64-65.
- Walesh, S.G. (1999): Dad (decide-annouce-defend) is Out, Pop (public owns project) is in, Journal of the American Water Resources Association, Jg. 35 (3), 535-544.
- Walker, S. (2003) National Approaches and Background on Public Participation: Scotland, National Report as part of work package 4, HarmoniCop Project, auf www.harmonicop.info, Stand: 14.10.2005.
- Warren, C. (2002): Managing Scotland's Environment. Edinburgh, Edinburgh University Press.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (1997): Welt im Wandel. Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser, Jahrgutachten 1997, Springer Verlag, Berlin.
- WCD (World Commission on Dams) (2000): Dams and Development. A New Framework for Decision-Making, Earthscan, London.
- Wildenhahn, E. (2003). Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland – Vergleich

mit den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie, WasserWirtschaft (7-8), 80-82.

Williams, K. (2001): The Impact of the Water Framework Directive on Catchment-Management Planning in the British Isles (Abridged). Water and Environment, Journal Chartered Institution of Water and Environmental Management Jg. 15, 97-102.

World Bank (2002): Participation: Key concepts, auf: <http://www.worldbank.org/participation/keyconcepts.htm>, Stand: 15.3.2002.

World Bank (2003): Conducting a Stakeholder Analysis. Poverty Reduction Strategy Formulation, Washington, D.C.

WWF (World Wide Fund for Nature) (2001): Elements of Good Practice in Integrated River Basin Management. A Practical Resource for Implementing the EU Water Framework Directive, Brussels auf www.panda.org/europe/freshwater/seminars/seminars.html, Stand: 15.10. 2005.

Zabel, T. F., Rees, Y. J. (1997): Vereinigtes Königreich, F. Nunes Correia, Kraemer, R. A. (Hg.) Eurowater 1, Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa. Länderberichte, Springer Verlag, Berlin, 587-757.

Zilleßen, H. (1998) Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen Wiesbaden.

Interviews und Gespräche

James Hunt, Email vom 26.11.2003

Gespräch mit Ilke Borowski vom 6.11.2003

14 Anhang

14.1 Vereinbarungen zur internationalen Koordinierung der WRRL

Tabelle 49: Internationale Koordinierung der WRRL

Donau
Koordinierung mit Österreich, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Kroatien, Moldawien, Rumänien (BR Jugoslawien derzeit mit Beobachterstatus) im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau (IKSD). Die Staaten in der internationalen Flussgebietseinheit Donau haben sich, soweit sie auch Vertragsparteien des Übereinkommens über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau sind, darauf verständigt, die nach Artikel 3 Abs. 4 und 5 WRRL erforderliche Koordinierung für die gesamte Flussgebietseinheit im Rahmen der durch das Übereinkommen geschaffenen Internationalen Kommission zum Schutz der Donau vorzunehmen. <i>Die Internationale Kommission zum Schutz der Donau hat eine koordinierte Liste gemäß Artikel 3 Abs. 8 WRRL für die internationale Flussgebietseinheit Donau übermittelt, die insoweit die vorliegende Liste der Bundesrepublik Deutschland ergänzt und als Anlage dem Bericht für das deutsche Einzugsgebiet der Donau beigelegt ist.</i> Die bilaterale Koordinierung zwischen der Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland erfolgt unter Nutzung der Ständigen Gewässerkommission (vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einerseits und der Republik Österreich andererseits über die wasserwirtschaftliche Zusammenarbeit im Einzugsgebiet der Donau vom 1. Dezember 1987), die bilaterale Koordinierung zwischen der Tschechischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland unter Nutzung des Ständigen Ausschuss Bayern der Deutsch-Tschechischen Grenzgewässerkommission (vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern vom 12. Dezember 1995).
Rhein
Koordinierung mit Italien, Schweiz, Liechtenstein, Österreich, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande im Rahmen von Absprachen zum Koordinierungskomitee Rhein (Rheinwasserdirektoren) und für Teilräume aufgrund Internationaler Verträge betreffend die Internationale Regierungskommission Alpenrhein (IRKA), das Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigungen (IGKB), Internationale Rheinregulierung (IRR), Internationales Übereinkommen zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigungen (IKSR), Internationales Übereinkommen zum Schutz der Mosel und der Saar gegen Verunreinigung (IKSMS). Die nach Artikel 3 Abs. 4 und 5 WRRL erforderliche Koordinierung für die gesamte Flussgebietseinheit Rhein erfolgt im Koordinierungskomitee Rhein, das durch Beschluss der Konferenz der für Umwelt- und Gewässerschutz zuständigen Minister der Staaten im Einzugsgebiet des Rheins vom 29. Januar 2001 eingerichtet wurde, und in dem alle Staaten im Einzugsgebiets des Rheins unter Einschluss der Schweiz und Lichtensteins mitwirken. <i>Das Koordinierungskomitee Rhein hat eine koordinierte Liste gemäß Artikel 3</i>

<p><i>Abs. 8 WRRL für die internationale Flussgebietseinheit Rhein übermittelt, die als Anlage beigefügt ist.</i> Aufgrund der Größe und Komplexität der Flussgebietseinheit Rhein wurde die Flussgebietseinheit in 9 Bearbeitungsgebiete (Alpenrhein/Bodensee; Hochrhein; Oberrhein, Neckar; Main, Mittelrhein, Mosel/Saar; Niederrhein; Deltarhein) untergliedert. In den internationalen Bearbeitungsgebieten hat jeweils einer der beteiligten Staaten durch eine hiermit beauftragte Behörde die Federführung übernommen. Für die vollständig auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland liegenden Bearbeitungsgebiete hat jeweils ein Land die Federführung inne.</p>
<p>Maas</p>
<p>Internationales Übereinkommen zum Schutz der Maas (IKSM). Am 3. Dezember 2002 haben die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs der Niederlande, des Königreichs Belgien, der belgischen Regionen Wallonien, Brüssel Hauptstadt und Flandern, des Großherzogtums Luxemburg und der Französischen Republik das Internationale Maasabkommen unterzeichnet, dessen Artikel 4 die Einrichtung einer Internationalen Maaskommission vorsieht, zu deren Aufgaben insbesondere die mehrseitige Koordinierung der Umsetzung der Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie gehört. Die Vertragsparteien haben vereinbart, bereits im Vorgriff auf das Inkrafttreten des Übereinkommens auf dessen Grundlage zusammenzuarbeiten</p>
<p>Ems</p>
<p>Koordinierung mit den Niederlanden im Rahmen einer Verwaltungsabsprache (Bundesregierung, Landesregierungen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen; Rijkswaaterstaat NL unter Einbeziehung der deutschniederländischen Grenzgewässerkommission). Für die Zwecke der Koordinierung gemäß Artikel 3 Absatz 4 WRRL in der internationalen Flussgebietseinheit Ems haben sich die zuständigen Minister der Bundesrepublik Deutschland (unter Beteiligung der zuständigen Minister der Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) und des Königreichs der Niederlande durch Briefwechsel auf die Einrichtung einer Steuerungsgruppe verständigt. Daneben wird die Ständige Deutsch-Niederländische Grenzgewässerkommission sowie deren Ausschüsse einbezogen, wo dies im Hinblick auf Teileinzugsgebiete im Grenzbereich sinnvoll ist.</p>
<p>Elbe</p>
<p>Koordinierung mit Tschechien im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe (IKSE). Die nach Artikel 3 Absatz 4 und 5 WRRL erforderliche Koordinierung für die gesamte Flussgebietseinheit Elbe erfolgt im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe durch eine Koordinierungsgruppe an der auch die Republik Polen und die Republik Österreich beteiligt sind, die nicht Vertragsparteien der Vereinbarung über die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe sind. Aufgrund der Größe und Komplexität der Flussgebietseinheit Elbe wurde die Flussgebietseinheit in Koordinierungsräume untergliedert. In den grenzüberschreitenden Koordinierungsräumen hat jeweils einer der beteiligten Staaten durch eine hiermit beauftragte Behörde die Federführung übernommen. Für die vollständig auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland liegenden Bearbeitungsgebiete hat jeweils ein Land die Federführung inne. Für die regionale grenzüberschreitende Koordinierung für kleinere Einzugsgebiete im Bereich der deutsch-tschechischen Grenze werden auch die Ständigen Ausschüsse der Deutsch-Tschechischen Grenzgewässerkommission genutzt (vgl. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft vom 12. Dezember 1995).</p>

Oder
<p>Koordinierung mit Polen und Tschechien im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung (IKSO). Die zuständigen Ministerien der Republik Polen, der Tschechischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland haben sich im Jahre 2002 darauf verständigt, die Internationale Kommission zum Schutz der Oder, die durch den Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung vom 11. April 1996 (BGBl. 1997 Teil II S. 1708) eingerichtet worden ist, als Plattform für die nach Artikel 3 Absatz 4 und 5 der Richtlinie 2000/60/EG erforderliche Koordinierung für die gesamte Flussgebietseinheit Oder zu nutzen. Auf Grund der Größe und Komplexität der Flussgebietseinheit Oder wurde die Flussgebietseinheit in sechs Bearbeitungsgebiete (Obere Oder; Mittlere Oder; Lausitzer Neiße; Warthe; Untere Oder; Stettiner Haff) untergliedert. Im Rahmen der grenzüberschreitenden Koordinierung an der deutsch-polnischen und der deutsch-tschechischen Grenze besteht im Odereinzugsgebiet bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Wasserwirtschaft auf Grund der unten genannten Verträge:</p> <ul style="list-style-type: none">• Vertrag zwischen der Republik Polen und der Bundesrepublik Deutschland über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern vom 19. Mai 1992 (BGBl. 1994 Teil II S. 59),• Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern vom 12. Dezember 1995 (BGBl. 1997 Teil II S. 924)
Eider
<p>In einer gemeinsamen Erklärung (in Vorbereitung) über die Zusammenarbeit bei der Koordinierung der Bewirtschaftung der grenzüberschreitenden Gewässereinzugsgebiete Wiedau, Krusau und Jadelunder Graben zwischen dem Ministerium für Umwelt des Königreichs Dänemark und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland verständigen sich beide Mitgliedstaaten auf Grundsätze für die gemeinsame Koordinierung gemäß Wasserrahmenrichtlinie und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die in den jeweiligen Mitgliedstaaten zuständigen Behörden für diese Aufgabe. Die Zeichnung der Gemeinsamen Erklärung erfolgt voraussichtlich im Juni/Juli 2004.</p>
Schlei/Trave
<p>In einer gemeinsamen Erklärung (in Vorbereitung) über die Zusammenarbeit bei der Koordinierung der Bewirtschaftung der grenzüberschreitenden Gewässereinzugsgebiete Wiedau, Krusau und Jadelunder Graben zwischen dem Ministerium für Umwelt des Königreichs Dänemark und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Bundesrepublik Deutschland verständigen sich beide Mitgliedstaaten auf Grundsätze für die gemeinsame Koordinierung gemäß Wasserrahmenrichtlinie und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die in den jeweiligen Mitgliedstaaten zuständigen Behörden für diese Aufgabe. Die Zeichnung der Gemeinsamen Erklärung erfolgt voraussichtlich im Juni/Juli 2004.</p>

(Quelle: BMU 2004)