



LEITFADEN
ZUR BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT IN BEZUG AUF DIE
WASSERRAHMENRICHTLINIE

Aktive Beteiligung,
Anhörung und
Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen

(Übersetzung der englischen Originalfassung)

Dieses Dokument hat drei Anhänge*:

- 1: Instrumente und Techniken
- 2: Beispiele für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Wasserbewirtschaftungsprojekten
- 3: Mitglieder der Redaktionsgruppe und andere Beitragende

* *Die Anhänge wurden nicht übersetzt.*

Vorwort

Die EU-Mitgliedstaaten, Norwegen und die Europäische Kommission haben eine gemeinsame Strategie zur Unterstützung der Umsetzung der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie) erarbeitet. Hauptziel dieser Strategie ist es, eine kohärente und harmonische Umsetzung dieser Richtlinie zu ermöglichen. Der Schwerpunkt liegt auf methodischen Fragenstellungen im Hinblick auf ein gemeinsames Verständnis der technischen und wissenschaftlichen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie.

Eine der wichtigen kurzfristigen Zielsetzungen dieser Strategie liegt in der Erarbeitung von nicht rechtsverbindlichen und praxisbezogenen Leitfäden zu verschiedenen technischen Fragen der Richtlinie. Diese Leitfäden richten sich an die Fachleute, die die Wasserrahmenrichtlinie direkt oder indirekt in Flusseinzugsgebieten umsetzen. Die Struktur, die Darstellung und die Terminologie sind daher an die Bedürfnisse dieser Fachleute angepasst; auf die Verwendung einer formalen Rechtssprache wurde so weit wie möglich verzichtet.

Im Rahmen der oben genannten Strategie wurde im Oktober 2001 eine informelle Unter-Arbeitsgruppe der AG 2.9 (Best Practices in der Bewirtschaftungsplanung für Einzugsgebiete) eingerichtet, die sich dem Thema der Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Umsetzung der WRRL widmet. Die Niederlande, Spanien und die Kommission sind für das Sekretariat und die Steuerung der Arbeitsgruppe verantwortlich, die sich aus Fachleuten aus staatlichen Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt.

Der vorliegende Leitfaden ist das Ergebnis der informellen Arbeitsgruppe zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Er stellt eine Synthese der Aktivitäten und Diskussionen der Gruppe dar, die seit Oktober 2001 stattgefunden haben. Er beruht auf Beiträgen und Rückmeldungen eines breiten Spektrums von Fachleuten und interessierten Kreisen, die durch gemeinsame Treffen, Workshops und elektronische Kommunikationsmedien an der Entwicklung des Leitfadens beteiligt waren, ohne sie an seinen Inhalt zu binden.

Wir, die Wasserdirektoren der Europäischen Union, Norwegens, der Schweiz und der EU-Kandidatenstaaten haben diesen Leitfaden bei unserem informellen Treffen unter dänischer Präsidentschaft in Kopenhagen (21./22. November 2002) geprüft und verabschiedet. Wir möchten den Mitgliedern der Arbeitsgruppe und insbesondere ihren Leitern, den Niederlanden und Spanien, für die Erarbeitung dieses hochwertigen Dokuments danken.

Wir sind der festen Überzeugung, dass diese und die weiteren im Rahmen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie entwickelten Leitfäden eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie spielen werden.

Dieser Leitfaden ist ein lebendes Dokument, das mit wachsender Erfahrung und Anwendung in und außerhalb der EU-Mitgliedstaaten von regelmäßigem Input und ständigen Verbesserungen lebt. Wir möchten dieses Dokument jedoch in seiner derzeitigen Form öffentlich zugänglich machen und es als Grundlage für die Weiterführung der begonnenen Umsetzungsarbeiten vorstellen.

Zudem begrüßen wir, dass mehrere Freiwillige sich bereit erklärt haben, dieses und andere Dokumente in den Jahren 2003 und 2004 in so genannten, über Europa verteilten, Pilot-Einzugsgebieten zu testen und zu beurteilen, um die praktische Anwendbarkeit des Leitfadens zu gewährleisten.

Zudem verpflichten wir uns, auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Pilotphase und den Erfahrungen, die bei den ersten Umsetzungsschritten gewonnen wurden, die Notwendigkeit seiner Überarbeitung zu prüfen und darüber zu entscheiden.

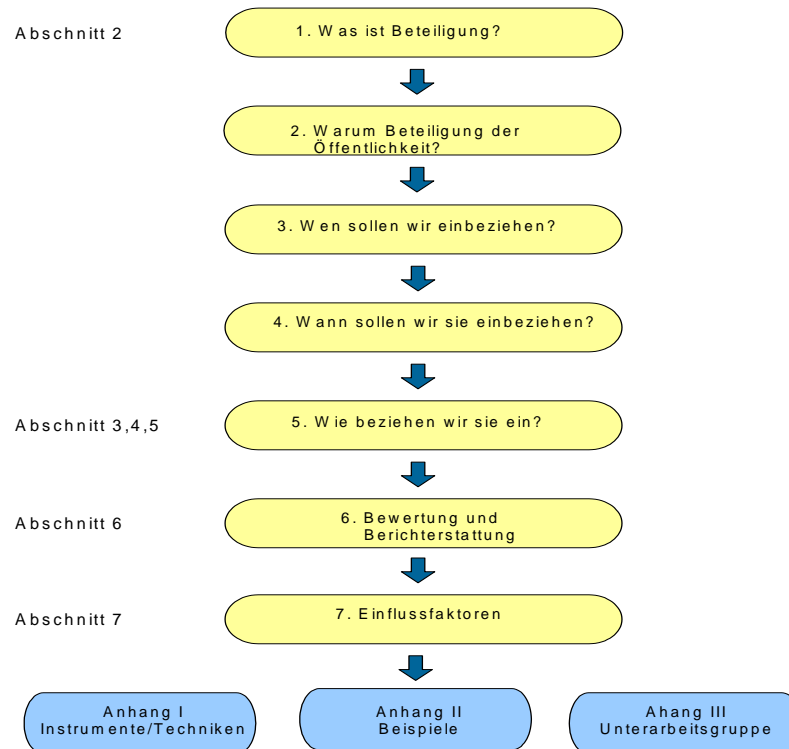
Zusammenfassung

Zweck dieses Leitfadens

Ziel dieses Leitfadens ist es, die zuständigen Behörden in den Mitglieds- und Beitrittsländern bei der Umsetzung des Artikels 14 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu unterstützen. Die Akteure ("Stakeholder") und die breite Öffentlichkeit können ebenfalls Nutzen aus diesem Leitfaden ziehen: Sie werden über den Prozess der Beteiligung der Öffentlichkeit informiert und zur Mitwirkung an der Bewirtschaftungsplanung für Einzugsgebiete ermutigt, indem erklärt wird, was erwartet werden kann und indem die verschiedenen Möglichkeiten aufgezeigt werden. Dieser Leitfaden ist ein horizontaler Leitfaden, da er für die meisten Aktivitäten im Rahmen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie für die WRRL von Bedeutung ist.

Dieses Dokument, das empfehlenden Charakter hat und rechtlich nicht verbindlich ist, wurde von einer informellen europäischen Arbeitsgruppe von Fachleuten im Rahmen der Arbeitsgruppe 2.9: "Best Practices in der Bewirtschaftungsplanung für Einzugsgebiete" im Rahmen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie für die WRRL erarbeitet. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe und andere beteiligte Verfasser sind in Anhang III dieses Leitfadens aufgeführt.

Was können Sie in diesem Leitfaden finden?



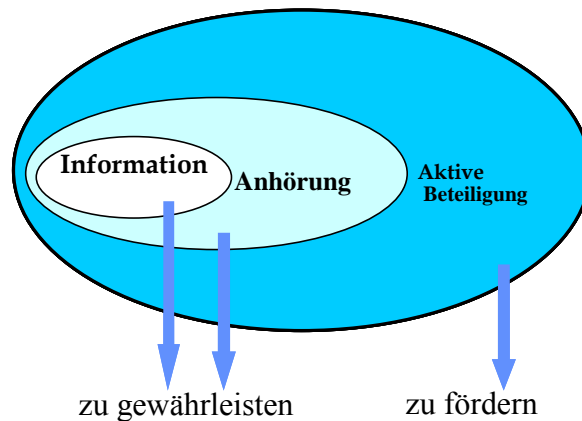
Zunächst geht es in diesem Leitfaden darum, ein *gemeinsames Verständnis* der Bedeutung der Beteiligung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie zu schaffen (**Abschnitt 2**). Beteiligung der Öffentlichkeit lässt sich allgemein definieren als die Erlaubnis, dass Menschen auf die Ergebnisse von Plänen und Arbeitsprozesse Einfluss zu nehmen. Sie ist ein Mittel, das die Entscheidungsfindung verbessert, das Bewusstsein für Umweltbelange schafft und dazu beiträgt, die Akzeptanz beabsichtigter Planungen und das Engagement dafür zu erhöhen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der Richtlinie wird bei allen Schritten des Planungsprozesses empfohlen, von den Anforderungen des Artikels 5 bis zu den Maßnahmenprogrammen und der Erstellung des Bewirtschaftungsplans.

Nach der Darlegung eines gemeinsamen Verständnisses von Beteiligung der Öffentlichkeit im Kontext der Richtlinie, gibt der Leitfaden spezifische Hilfestellung zur Durchführung der Beteiligung der Öffentlichkeit in den unterschiedlichen Phasen des Bewirtschaftungsprozesses. Die allgemeinen Planungsschritte, die durchlaufen werden müssen, werden in **Abschnitt 2.8** beschrieben und im Hinblick auf die Beteiligung der Öffentlichkeit in den **Abschnitten 3, 4 und 5** näher ausgeführt.

Obwohl der Begriff “Beteiligung der Öffentlichkeit“ in der Richtlinie nicht gebraucht wird, werden drei Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit – mit zunehmendem Maß an Einbeziehung – erwähnt:

- Informationsvermittlung;
- Anhörung;
- aktive Beteiligung.

Nach der Richtlinie sind die beiden ersten zu gewährleisten, letztere soll gefördert werden. Obwohl die aktive Beteiligung in der Richtlinie nicht vorgeschrieben wird, zeigt dieser Leitfaden, wie sehr die aktive Beteiligung für Erreichung der Ziele der Richtlinie genutzt werden kann. Die genannten drei Formen können als “Beteiligung der Öffentlichkeit“ interpretiert werden, obwohl Beteiligung der Öffentlichkeit meist eine breiteres Spektrum an Aktivitäten umfasst als die in der Richtlinie beschrieben.



Wen sollten wir beteiligen? Die Richtlinie schreibt insoweit vor, dass zumindest Interessengruppen (“Stakeholders“) einbezogen werden sollten, wenn es um die aktive Beteiligung geht, und auch die Öffentlichkeit, wenn es um die Anhörung geht. Hintergrundinformationen sollten jedermann jederzeit zur Verfügung stehen. Eine Analyse der Stakeholder wie in **Anhang I** beschrieben wird dabei helfen, diejenigen Interessengruppen zu ermitteln, die “von etwas in dem Prozess betroffen sein werden“ und beteiligt werden können. Ein Stakeholder ist im Allgemeinen an einem Thema interessiert, weil er/sie entweder davon betroffen ist oder einen gewissen Einfluss haben könnte.

Um Enttäuschungen bei den Beteiligten zu vermeiden, ist es wichtig, deutlich zu machen, um welche Form der Beteiligung der Öffentlichkeit es geht und welche Rolle diejenigen spielen, die einbezogen werden. Auch sollte bedacht werden, dass die Mitgliedstaaten für den Prozess der Beteiligung der Öffentlichkeit verantwortlich sind, weil sie für das Erreichen der Ziele der Richtlinie verantwortlich sind. Es sollte ganz deutlich gemacht werden, dass es *für die Beteiligung der Öffentlichkeit keine allgemein gültigen Konzepte* gibt und dass das Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit entsprechend den nationalen, regionalen und lokalen Gegebenheiten organisiert und an diese angepasst werden sollte. **Anhang I** führt Beispiele für *Instrumente und Techniken* an, die den Prozess praxisbezogen unterstützen. Was zur Organisation der Beteiligung der Öffentlichkeit dazugehört, wird im Hauptteil dieses Leitfadens beschrieben. **Anhang II** enthält mehrere *Beispiele* der Beteiligung der Öffentlichkeit, die sich auf unterschiedliche Ebenen und Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit beziehen. Als Ganzes gesehen, sollten diese es diese Informationen ermöglichen, auf jeder Ebene der Flussgebietseinheit eine maßgeschneidertes Vorgehen bei der Beteiligung der Öffentlichkeit zu entwickeln.

Im Hinblick auf die *zeitliche Planung* (**Abschnitte 2.6 und 2.8**) sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Planung in den Einzugsgebieten so früh wie möglich begonnen werden – eher heute als morgen –, damit ein erfolgreicher Beteiligungsprozess in Gang gesetzt und im Laufe der Planung die Ideen, Stellungnahmen und Beiträge der Interessengruppen einbezogen werden können. Zudem wird

durch eine frühzeitige Beteiligung sehr wahrscheinlich vermieden werden, dass die zuständige Behörde schließlich Bewirtschaftungsplan vorlegt, über den bis 2009 keine Einigung erzielt werden kann. Die Richtlinie nennt folgende Fristen in Bezug auf die Anhörung (mit einem Wiederholungszyklus von sechs Jahren für künftige Bewirtschaftungspläne):

| | |
|--------------------------|--|
| spätestens Dezember 2006 | Zeitplan und Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Darlegung der zu ergreifenden Anhörungsmaßnahmen; |
| Juli 2007 | Schriftliche Stellungnahmen. |
| spätestens Dezember 2007 | Vorläufiger Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen; |
| Juli 2008 | Schriftliche Stellungnahmen. |
| spätestens Dezember 2008 | Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet sind verfügbar; |
| Juli 2009 | Schriftliche Stellungnahmen. |
| Spätestens Dezember 2009 | Beginn der Umsetzung des Plans. |

Die *Ebene (Abschnitt 2.7)*, auf der die Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt werden sollte, ist vorab nicht festgelegt. Auf der lokalen Ebene sind die Auswirkungen der Bewirtschaftung unmittelbar zu spüren und mehr Reaktionen aus der Öffentlichkeit und von (lokalen) Stakeholdern zu erwarten. Diese Reaktionen können auf höherer Ebene zusammengeführt werden, um das Wissen vor Ort auf der Ebene des Flusseinzugsgebietes oder der Flussgebietseinheit nutzbar zu machen. Manchmal sollte das Augenmerk auf einen breiteren Bereich als jenen gerichtet sein, in dem die Öffentlichkeit beteiligt wird, beispielsweise wenn es um Maßnahmen geht.

In **Abschnitt 3** werden die Bedeutung und das praktische Vorgehen bei der *aktiven Beteiligung* im Hinblick auf die Planungsschritte bei der Umsetzung der Richtlinie näher ausgeführt. Eine frühzeitige aktive Einbeziehung bei der Identifizierung des Einzugsgebiets sensibilisiert während die Beteiligung an der Beschreibung der Flussgebietseinheit zur Gewinnung von Daten, Informationen und Erfahrungen von Seiten der Interessengruppen, zur Identifizierung von Konflikten oder zur Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses beiträgt. Für das Maßnahmenprogramm hat die aktive Beteiligung besondere Bedeutung, da sie dessen effektive Umsetzung sicherlich verbessert und langfristig zu dessen Realisierung beiträgt.

Abschnitt 4 befasst sich mit der *dreistufigen Anhörung*, die von der Richtlinie vorgesehen ist (siehe auch die Tabelle oben), und versucht praktische Aspekte aufzuführen, die bei der Organisation von Anhörungsverfahren behandelt werden müssen, sei es eine schriftliche oder mündliche Anhörung. Worauf es hier unter anderem ankommt, ist die Klarheit darüber, wer angehört wird und wozu, ebenso wie die Notwendigkeit präziser Informationen bzw. Unterlagen, die Gegenstand der Anhörung sein werden. Beispiele für den Anhörungsprozess unterstützende Instrumente enthält Anhang I. Die Bearbeitung von erhaltenen Stellungnahmen und ihre Nutzung zur Verbesserung des Bewirtschaftungsplans setzen eine gute Planung voraus. Am Ende ist auch die Rückkoppelung mit den Beteiligten sehr wichtig.

Die zuständigen Behörden haben den *Zugang zu Informationen und Hintergrunddokumenten* zu gewährleisten. **Abschnitt 5** behandelt beispielsweise die Fragen, welche Art von Informationen auf welche Weise verfügbar gemacht werden sollten und wer diese Informationen vorhält und verbreitet.

Zumindest sollten zu den Hintergrunddokumenten alle im Bewirtschaftungsplan zusammengefassten Unterlagen gehören. Zur Information der Öffentlichkeit und der Interessengruppen werden in der Regel Online-Informationsquellen wie das Internet oder E-Mail und nicht elektronische Informationsmöglichkeiten wie Besprechungen kombiniert. Ein Vorschlag ist, in einem Einzugsgebiet ein zentrales Informations- oder Wissenszentrum einzurichten, das für das Management und die Verbreitung von Informationen zuständig ist.

Im gesamten Prozess der Beteiligung der Öffentlichkeit sind die *wiederholte Berichterstattung und Auswertung* wichtige Instrumente, um das Verfahren für die Beteiligten transparent zu machen. Daher sollte die Auswertung in den Prozess der Beteiligung der Öffentlichkeit integriert werden. In **Abschnitt 6** werden Indikatoren genannt, die Berichterstattung und Auswertung ermöglichen.

Schließlich sollte sich die zuständige Behörde (die das Verfahren häufig betreut) der Tatsache bewusst sein, dass jede Form der Beteiligung der Öffentlichkeit *Kapazitätsaufbau und Investitionen* erfordert, um Beziehungen und Verständnis zwischen den verschiedenen Interessengruppen aufzubauen. Diese und andere Faktoren, die zu einem lernorientierten Ansatz bei der Beteiligung der Öffentlichkeit verhelfen werden, sind in **Abschnitt 7** dargelegt.

Ein erfolgreich durchgeführtes Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit ist nicht kostenfrei und erfordert Zeit und Energie, zahlt sich am Ende aber aus. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. Vertrauen, Transparenz des Verfahrens und der richtige Umgang mit den Erwartungen werden dazu beitragen, eine gute Beteiligung zu erreichen.

Also los!

| |
|--------------------|
| Inhaltsverzeichnis |
|--------------------|

| | |
|---|----|
| Vorwort | 2 |
| Zusammenfassung | 3 |
| Inhaltsverzeichnis | 8 |
| Einleitung – Ein Leitfaden: Wozu? | 10 |
| An wen richtet sich der Leitfaden? | 10 |
| Was können Sie in diesem Leitfaden finden? | 11 |
| ... und wo? | 11 |
| | |
| Abschnitt 1 –Umsetzung der Richtlinie: Einführung | 13 |
| Die Wasserrahmenrichtlinie: Neue Herausforderungen in der EU-Wasserpolitik | 13 |
| Was geschieht zur Unterstützung der Umsetzung? | 17 |
| Die Arbeitsgruppe 2.9 und die Unterarbeitsgruppe zur Beteiligung der Öffentlichkeit | 17 |
| | |
| Abschnitt 2 - Einleitung: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Bewirtschaftung von Einzugsgebieten | 20 |
| 2.1 Die Bestimmungen der Richtlinie zur Beteiligung der Öffentlichkeit | 20 |
| 2.2 Was ist Beteiligung der Öffentlichkeit? | 24 |
| 2.3 Warum Beteiligung der Öffentlichkeit? | 26 |
| 2.4 Wen sollten wir einbeziehen? | 27 |
| 2.4 Wann sollten wir sie einbeziehen? | 29 |
| 2.6 Umfang und zeitliche Planung der Beteiligung der Öffentlichkeit | 31 |
| 2.7 Die Frage der Ebenen | 33 |
| 2.8 Wie beziehen wir sie ein? | 38 |
| | |
| Abschnitt 3 – Aktive Beteiligung aller Interessengruppen im Planungsprozess der Richtlinie | 41 |
| 3.1 Einführung in die aktive Beteiligung | 41 |
| 3.2 Aktive Beteiligung im Planungszyklus der Richtlinie | 42 |
| | |
| Abschnitt 4 – Anhörung | 53 |
| 4.1 Einführung in die Anhörung | 53 |
| 4.2 Behandlung der Stellungnahmen | 54 |
| 4.2.1 Wo sollen die Stellungnahmen gesammelt werden? | 55 |
| 4.2.2 Wie sollen die Stellungnahmen analysiert werden? | 55 |
| 4.3 Wie man die Anhörung organisiert | 56 |
| 4.4 Anhörung zum Zeitplan und zum Arbeitsprogramm (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 a)) | 57 |
| 4.5 Anhörung zu “wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen” (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 b)) | 58 |
| 4.6 Anhörung zu den Bewirtschaftungsplänen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 c)) | 59 |
| 4.7 Zeitliche Planung der Anhörung und internationale Koordination | 60 |

| | |
|--|----|
| Abschnitt 5 – Zugang zu Informationen und Hintergrunddokumenten | 62 |
| 5.1 Ausreichende Informationsvermittlung in den verschiedenen Umsetzungsschritten | 62 |
| 5.2 Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen nach Artikel 14 Abs. 1 | 64 |
| | |
| Abschnitt 6 - Auswertung und Berichterstattung über die Ergebnisse der aktiven Beteiligung, der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit | 66 |
| 6.1 Berichterstattung | 66 |
| 6.2 Auswertung | 68 |
| | |
| Abschnitt 7 - Entwicklung eines lernorientierten Ansatzes für die Beteiligung der Öffentlichkeit: Ein Schlüssel zum Erfolg | 71 |
| 7.1 Kontextfaktoren | 72 |
| 7.1.1 Veränderung der Einstellung: Interessierte als Partner in der Wasserwirtschaft | 73 |
| 7.1.2 Organisatorische Veränderungen | 74 |
| 7.1.3 Politisches Bekenntnis | 75 |
| 7.1.4 Kapazitätsaufbau und Vertretung der Interessengruppen | 76 |
| 7.1.5 Über Organisationen hinaus den einzelnen Bürger und einzelne Unternehmen erreichen | 77 |
| 7.1.6 Demonstrationsprojekte, um Vertrauen zu schaffen und aus Erfahrungen zu lernen | 78 |
| 7.2 Prozessfaktoren | 78 |
| 7.2.1 Frühzeitige Beteiligung an der Festlegung des Aufgabenbereichs | 79 |
| 7.2.2 Identifizierung mit der Gestaltung des Prozesses ermöglichen | 80 |
| 7.2.3 Möglichkeiten für die Interessengruppen, von einander zu lernen | 80 |
| 7.2.4 Gegenseitiger Respekt | 81 |
| 7.2.5 Flexibler und “offener“ Prozess | 81 |
| 7.2.6 Wiederholte und fortlaufende Auswertung | 81 |
| 7.2.7 Unabhängige Moderation | 81 |
| 7.2.8 Kontinuität | 82 |
| 7.3 Inhaltliche Faktoren | 82 |
| 7.3.1 Wertschätzung der Vielfalt an Kenntnissen | 82 |
| 7.3.2 Nachweis und Unsicherheit | 83 |
| 7.3.3 Berichterstattung und Kommunikation | 83 |
| 7.4 Schlussfolgerung | 83 |
| | |
| Anhänge: | |
| 1: Instrumente und Techniken | |
| 2: Beispiele für die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Wasserbewirtschaftungsprojekten | |
| 3: Mitglieder der Unterarbeitsgruppe und andere Beitragende | |

Einleitung – Ein Leitfaden: Wozu?



Achtung! Was Sie in diesem Leitfaden nicht finden werden!

Dieser Leitfaden gibt Ihnen keine Anleitung dazu, wie Sie die Öffentlichkeit in Ihrem Land im Einzelnen beteiligen sollen.

Warum? Die politischen, organisatorischen und kulturellen Bedingungen sind in den Mitglieds- und Beitrittsländern sehr unterschiedlich und wirken sich entsprechend auf die Methoden der Beteiligung der Öffentlichkeit aus. Ein für alle Staaten gültiges Muster ist daher nicht möglich.

Dieses Dokument setzt den Schwerpunkt auf die Durchführung der Beteiligung der Öffentlichkeit im weiteren Rahmen der Entwicklung integrierter Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete, wie von der Wasserrahmenrichtlinie gefordert.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist eine Angelegenheit, die unterschiedliche Schritte und Phasen bei der Umsetzung der Richtlinie betrifft und die für die meisten Aktivitäten im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie von Bedeutung ist. Dieser Leitfaden ist daher ein *horizontaler Leitfaden*.

An wen richtet sich der Leitfaden?

An die Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer

Um ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln und um Leitlinien zu schaffen sowie um Beispiele dafür zu geben, wie die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Praxis durchgeführt werden kann, um die Entscheidungsfindung bei der Umsetzung der Richtlinie im Allgemeinen und bei der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen zu verbessern.

An die zuständigen Behörden in den Flussgebietseinheiten

Um als Unterstützung und Leitlinie in der Praxis zu dienen bei den Fragen wie, wann und auf welcher Ebene die Öffentlichkeit, die Wassernutzer und die Interessengruppen einzubeziehen sind, um die Transparenz und die Beteiligung bei der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen zu erhöhen.




Achtung! Zielgruppe des Dokuments.

Dieses Dokument dient der Hilfestellung für die **zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten und Beitrittsländern** bei der Umsetzung von Artikel 14 der Wasserrahmenrichtlinie.

An die Stakeholder


Um eine Quelle zur Unterstützung einer erfolgreichen Beteiligung an der Wasserbewirtschaftung und für erfolgreiche Beiträge zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen zu sein.

| | |
|---|--|
|  | <p>Achtung! Auch die Stakeholder und die Öffentlichkeit profitieren davon! Das Dokument:</p> <ul style="list-style-type: none"> – erklärt, warum Interessengruppen sich für die Bewirtschaftungsplanung engagieren sollten und was sie und die breite Öffentlichkeit erwarten können; Meinungen und Bedenken zu anstehenden Entscheidungen zu äußern und zu gewährleisten, dass vor Ort verfügbares Wissen den Weg auf die richtige Entscheidungsebene findet; – beschreibt die praktischen Möglichkeiten und Ansätze, sich auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Phasen des Planungsprozesses zu engagieren; – macht deutlich, dass dies ein neuartiger Prozess und eine neue Form der Partnerschaft ist, die Geduld und gegenseitiges Vertrauen erfordert. |
|---|--|

Was können Sie in diesem Leitfaden finden?

Das Dokument

- zielt darauf ab, ein gemeinsames Verständnis in Bezug auf die in der Richtlinie angesprochene Beteiligung der Öffentlichkeit und ihrer Vorteile zu schaffen, um die Transparenz sowie die Mitwirkung an der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen zu verstärken,
- bietet Leitlinien durch die Erläuterung der Anforderungen der Richtlinie im Hinblick auf die Umsetzungsschritte und -phasen der Bewirtschaftungsplanung und durch die Analyse der durch die Richtlinie eröffneten Möglichkeiten,
- bietet Instrumente, Beispiele und Erfahrungen dazu, wie die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Praxis durchgeführt werden kann.

| | |
|---|--|
|  | <p>Achtung! Die Methodik dieses EU-Leitfadens muss den nationalen, regionalen und/oder lokalen Gegebenheiten angepasst werden.</p> <p>Es handelt sich hier um einen EU-Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Sein Ziel ist es, allgemeine Grundsätze aufzustellen und er muss auf die jeweiligen politischen, organisatorischen, kulturellen und natürlichen Bedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten und Beitrittsländer abgestimmt werden.</p> |
|---|--|

Einige Mitgliedstaaten haben bereits entschieden, diesen Leitfaden in einen nationalen Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie zu “übersetzen“.

... und wo?



Die Rolle der Beteiligung der Öffentlichkeit in der Wasserrahmenrichtlinie

Abschnitt 2 – Was ist Beteiligung der Öffentlichkeit? Welche Rolle kommt der Beteiligung der Öffentlichkeit in der Richtlinie zu? Warum überhaupt über Beteiligung der Öffentlichkeit nachdenken?
Anhang I: Techniken der Beteiligung der Öffentlichkeit.



Beteiligung der Öffentlichkeit in den Planungsschritten

***Abschnitt 2** – Beteiligung der Öffentlichkeit bei den Planungsschritten. Gewährleistung der Übereinstimmung mit der Umsetzung der Richtlinie insgesamt.*



Wie beziehen wir sie ein? Instrumente und Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit

***Abschnitt 3** – aktive Beteiligung aller Interessengruppen. **Abschnitt 4** – Anhörung. **Abschnitt 5** – Zugang zu Informationen und Hintergrunddokumenten. Was müssen Sie tun? Und was müssen Sie bis 2004 tun? **Anhang II** – Beispiele für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Wasserwirtschaftsprojekten. **Anhang III** – Verzeichnis der Ansprechpartner der Arbeitsgruppe Beteiligung der Öffentlichkeit*



Berichterstattung über die Beteiligung der Öffentlichkeit

***Abschnitt 6** – Wie ist über die Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Bewirtschaftung von Flusseinzugsgebieten zu berichten, wie sind sie zu bewerten? **Abschnitt 7** – Entwicklung eines lernorientierten Ansatzes für die Beteiligung der Öffentlichkeit.*

Abschnitt 1 –Umsetzung der Richtlinie: Einführung

Dieser Abschnitt führt Sie in den allgemeinen Rahmen für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ein und informiert Sie über die Initiativen, die zur Erstellung dieses Leitfadens führten.

Dezember 2000: Ein Meilenstein in der Wasserpolitik

Ein langer Verhandlungsprozess

Der 22. Dezember 2000 wird ein Meilenstein in der europäischen Wasserpolitik bleiben: An diesem Tag trat mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften die WRRL (oder die 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) in Kraft.

Die Richtlinie ist das Ergebnis mehr als fünfjähriger Erörterungen und Verhandlungen zwischen einer Vielzahl von Experten, Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern. Dieser Prozess hat die weit verbreitete Übereinstimmung über die wichtigsten Prinzipien moderner Wasserwirtschaft hervorgehoben, die heute die Grundlage der WRRL darstellen.

Die Wasserrahmenrichtlinie: Neue Herausforderungen in der EU-Wasserpolitik

Was ist der Zweck der Richtlinie?

Die Richtlinie schafft einen Ordnungsrahmen für den Schutz aller Gewässer (einschließlich oberirdischer Binnengewässer, Übergangsgewässer, Küstengewässer und Grundwasser); mit dem:

- > eine weitere Verschlechterung des Zustands der Wasserressourcen vermieden, der Zustand geschützt und verbessert wird;
- > eine nachhaltige Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen gefördert wird;
- > ein stärkerer Schutz und eine Verbesserung der aquatischen Umwelt angestrebt werden, durch spezifische Maßnahmen zur schrittweisen Reduzierung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären Stoffen und durch die Beendigung oder schrittweise Einstellung von Einleitungen, Emissionen und Verlusten von prioritären gefährlichen Stoffen;


- > eine schrittweise Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers sichergestellt und seine weitere Verschmutzung verhindert wird; und
- > zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren beigetragen wird.

... und was ist ihr Hauptziel?

Insgesamt zielt die Richtlinie darauf ab, bis 2015 für alle Gewässer einen guten Zustand zu erreichen.

Was sind die wichtigsten Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten ergriffen werden müssen?

- > Die Bestimmung der einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets und deren Zuordnung zu einzelnen Flussgebietseinheiten sowie die Bestimmung zuständiger Behörden bis 2003 (*Artikel 3, Artikel 24*);
- > Die Beschreibung von Flussgebietseinheiten im Hinblick auf Belastungen, Auswirkungen sowie wirtschaftlicher Belange der Nutzungen der Gewässer bis 2004, einschließlich eines Verzeichnisses der in der Flussgebietseinheit liegenden Schutzgebiete (*Artikel 5, Artikel 6, Anhang II, Anhang III*);
- > Gemeinsam mit der Europäischen Kommission, die Interkalibrierung der Klassifikationssysteme für den ökologischen Zustand bis 2006 (*Artikel 2 (22), Anhang V*);
- > Die Anwendungsbereitschaft der Überwachungsnetze bis 2006 (*Artikel 8*);
- > Gestützt auf eine solide Überwachung und die Analyse der Merkmale der Flussgebietseinheit, die Festlegung eines Maßnahmenprogramms bis 2009, um die Umweltziele der WRRL kosteneffektiv zu erreichen (*Artikel 11, Anhang III*);
- > Die Erstellung und Veröffentlichung eines Bewirtschaftungsplans für jede Flussgebietseinheit, einschließlich der Ausweisung erheblich veränderter Wasserkörper bis 2009 (*Artikel 13, Artikel 4 Abs. 3*);
- > Die Umsetzung einer Wasserpreispolitik bis 2010, die eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen fördert (*Artikel 9*);
- > Die Umsetzung der Maßnahmen des Programms bis 2012 (*Artikel 11*);
- > Die Umsetzung der Maßnahmenprogramme und das Erreichen der Umweltziele bis 2015 (*Artikel 4*).

| | |
|---|--|
|  | <p>Achtung! Möglicherweise wird in den Mitgliedstaaten bis 2015 nicht immer der gute Zustand für alle Wasserkörper einer Flussgebietseinheit erreicht, aus Gründen der technischen Durchführbarkeit, unverhältnismäßiger Kosten oder wegen der natürlichen Bedingungen. Unter solchen Umständen, die in den Bewirtschaftungsplänen gesondert erläutert werden müssen, bietet die WRRL den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, im Rahmen zweier weiterer Sechs-Jahres-Zyklen die erforderlichen Maßnahmen zu planen und umzusetzen.</p> |
|---|--|

Veränderung des Bewirtschaftungsprozesses – Information, Anhörung und Beteiligung

Artikel 14 der Richtlinie bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie und an der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne zu fördern haben. Ferner werden die Mitgliedstaaten die Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer, informieren und anhören, insbesondere im Hinblick auf:

- > den Zeitplan und das Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans sowie die Bedeutung der Anhörung bis spätestens 2006;
- > den Überblick über die wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen im Einzugsgebiet bis spätestens 2007;
- > den Entwurf des Bewirtschaftungsplans bis spätestens 2008.

Feuchtgebiete

Die Ökosysteme in Feuchtgebieten sind ökologisch und funktionell Teile der Wasserumwelt, die eine potentiell wichtige Rolle dabei spielen, eine nachhaltige Bewirtschaftung der Einzugsgebiete zu erreichen. Die WRRL legt keine Umweltziele für Feuchtgebiete fest. Trotzdem werden Feuchtgebiete, die von Grundwasserkörpern abhängig sind, Teile von Oberflächenwasserkörpern darstellen oder Schutzgebiete sind, von den Verpflichtungen der WRRL, den Zustand der Gewässer zu schützen und wiederherzustellen, profitieren. Wesentliche Vorgaben werden in dem horizontalen CIS-Leitfaden zu Wasserkörpern dargestellt und darüber hinaus in einem Leitfaden zu Feuchtgebieten betrachtet.

Belastungen von Feuchtgebieten (zum Beispiel physikalische Veränderung oder Verschmutzung) können sich auf den ökologischen Zustand von Wasserkörpern auswirken. Daher müssen gegebenenfalls Maßnahmen, die solchen Belastungen entgegenwirken, dort als Teil der Bewirtschaftungspläne betrachtet werden müssen, wo sie erforderlich sind um die Umweltziele der Richtlinie zu erreichen.

Die Schaffung und Ausbreitung von Feuchtgebieten können unter geeigneten Umständen nachhaltige, kosteneffiziente und sozial akzeptable Mechanismen zur Verfügung stellen, um die Erreichung der Umweltziele der Richtlinie zu unterstützen. Insbesondere können Feuchtgebiete dabei helfen, die Verschmutzung zu verringern, zur Verminderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren beitragen und die Erreichung einer nachhaltigen Küstenbewirtschaftung unterstützen sowie die Grundwasseranreicherung zu fördern. Die Bedeutung von Feuchtgebieten innerhalb der Maßnahmenprogramme wird im Einzelnen in einem gesonderten Leitfaden zu Feuchtgebieten untersucht werden.

Integration: Ein der Wasserrahmenrichtlinie zu Grunde liegendes zentrales Konzept

Das für die WRRL zentrale Konzept ist das Konzept der *Integration*, das den Schlüssel für die Steuerung des Gewässerschutzes in der Flussgebietseinheit darstellt:

- > **Integration von Umweltzielen**, mit der qualitative, ökologische und quantitative Ziele zum Schutz sehr wertvoller aquatischer Ökosysteme kombiniert und ein allgemein guter Zustand anderer Gewässer gewährleistet wird;
- > **Integration aller Wasserressourcen**, mit der Süßwasser und Grundwasserkörper, Feuchtgebiete und Küstengewässer **auf der Ebene des Flusseinzugsgebiets** kombiniert werden;
- > **Integration aller Gewässernutzungen, -funktionen und -werte** in einem gemeinsamen ordnungspolitischen Rahmen, z. B. Untersuchung der Bedeutung des Wassers für die Umwelt, für die Gesundheit und den menschlichen Verbrauch, für den Wirtschaftssektor, für Verkehr und Freizeit sowie Wasser als öffentliches Gut;
- > **Integration von Fachbereichen, Untersuchungen und Fachkenntnissen**, durch die Kombination von Hydrologie, Hydraulik, Ökologie, Chemie, Bodenkunde, Ingenieurwesen und Wirtschaftswissenschaften, zur Bewertung aktueller Belastungen und deren Auswirkungen auf Wasserressourcen und zur Bestimmung der kostengünstigsten Maßnahmen zum Erreichen der Umweltziele der Richtlinie;
- > **Integration der Gewässerschutzvorschriften in einem gemeinsamen und kohärenten Rahmen**. Die Bestimmungen einiger älterer Wasserschutzvorschriften (z. B. die Fischgewässerrichtlinie) wurden in der WRRL neu formuliert, um den heutigen ökologischen Vorstellungen zu entsprechen. Nach einer Übergangsphase werden diese alten Richtlinien aufgehoben. Andere Rechtsvorschriften (wie die Nitratrichtlinie und die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser) müssen in den Bewirtschaftungsplänen, wo sie die Grundlage für Maßnahmenprogramme bilden, aufeinander abgestimmt werden;
- > **Integration aller bedeutenden Bewirtschaftungs- und ökologischen Aspekte**, die für eine nachhaltige Flusseinzugsgebietsplanung relevant sind, einschließlich derjenigen Aspekte, die über den Anwendungsbereich der WRRL hinausgehen wie Hochwasserschutz und -vorsorge;
- > **Integration einer Vielzahl von Maßnahmen, einschließlich Preispolitik sowie wirtschaftliche und finanzielle Instrumente, in einem einheitlichen Bewirtschaftungsansatz** zur Erreichung der Umweltziele der Richtlinie. Maßnahmenprogramme werden in dem für jede Flussgebietseinheit aufgestellten **Bewirtschaftungsplan** aufgenommen;
- > **Integration von Interessengruppen und der breiten Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung** durch Förderung der Transparenz und der Information der Öffentlichkeit sowie durch die Eröffnung einer einzigartigen Möglichkeit der Einbeziehung von Interessengruppen in die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne;
- > **Integration verschiedener Ebenen der Entscheidungsfindung, die Wasserressourcen und den Zustand der Gewässer beeinflussen**, seien sie lokaler, regionaler oder nationaler Natur, zur effektiven Bewirtschaftung aller Gewässer;

- > **Integration der Gewässerbewirtschaftung verschiedener Mitgliedstaaten** bei den Flusseinzugsgebieten, die von mehreren Ländern geteilt werden, seien es derzeitige oder künftige Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Was geschieht zur Unterstützung der Umsetzung?

Aktivitäten zur Unterstützung der Umsetzung der WRRL werden derzeit sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in den Beitrittskandidatenländern begonnen. Beispiele dafür sind Anhörungen der Öffentlichkeit, die Erstellung nationaler Leitfäden, Pilotprojekte zur Umsetzung bestimmter Elemente der Richtlinie oder des gesamten Planungsprozesses, Erörterungen der institutionellen Rahmenbedingungen oder die Auflage von auf die WRRL bezogenen Forschungsprogrammen.

Mai 2001 – Schweden: Die Mitgliedstaaten, Norwegen und die Europäische Kommission vereinbaren eine Gemeinsame Umsetzungsstrategie

Hauptziel dieser Strategie ist es, die Umsetzung der WRRL durch Entwicklung eines einheitlichen und gemeinsamen Verständnisses sowie von Leitlinien zu zentralen Elementen dieser Richtlinie zu unterstützen. Zu den zentralen Grundsätzen dieser gemeinsamen Strategie gehören der Austausch von Informationen und Erfahrungen, die Entwicklung gemeinsamer Verfahren und Ansätze, die Beteiligung von Experten aus den Beitrittsländern und die Beteiligung von Interessengruppen aus Wasser-Fachkreisen.

Im Rahmen dieser Gemeinsamen Umsetzungsstrategie wurde eine Reihe von Arbeitsgruppen und gemeinsamen Aktivitäten in Gang gesetzt, um rechtlich nicht verbindliche Leitlinien (siehe *Anhang I*) zu entwickeln und zu testen. Eine strategische Koordinierungsgruppe beaufsichtigt diese Arbeitsgruppen und berichtet direkt den Wasserdirektoren der Europäischen Union und der Kommission als oberstem Beschlussgremium für die Gemeinsame Umsetzungsstrategie.


Die Arbeitsgruppe 2.9 und die Unterarbeitsgruppe zur Beteiligung der Öffentlichkeit

Unter der Arbeitsgruppe 2.9 (Best Practices in der Bewirtschaftungsplanung der Flusseinzugsgebiete) wurde eine Unterarbeitsgruppe eigens für die Diskussion der Beteiligung der Öffentlichkeit eingerichtet. Wichtigstes kurzfristiges Ziel dieser Gruppe war die Erstellung eines rechtlich nicht bindenden und praxisbezogenen Leitfadens zur Unterstützung der Integration der Beteiligung der Öffentlichkeit in die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Zu den Mitgliedern der Gruppe zählen politische Entscheidungsträger, Fachleute und Interessierte aus den EU-Mitgliedstaaten und internationalen Nichtregierungsorganisationen (leider waren die Beitrittskandidaten nicht vertreten).

Um während der Ausarbeitung des Leitfadens geeignete Beiträge und Rückmeldungen eines breiteren Publikums sicherzustellen und um frühere Fassungen des Leitfadens zu bewerten, wurden von einigen

Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung

Mitgliedstaaten nationale Anhörungsrunden durchgeführt. Die Unterarbeitsgruppe hat einen internationalen Workshop organisiert.

| | |
|---|---|
|  | <p>Achtung! Sie können sich mit den an den Aktivitäten zur Beteiligung der Öffentlichkeit mitwirkenden Experten direkt in Verbindung setzen. Ein Verzeichnis der Mitglieder der Unterarbeitsgruppe mit allen Details zur Kontaktaufnahme finden Sie in Anhang III. Wenn auch Sie Anregungen für Ihre eigenen Aktivitäten benötigen, können Sie sich mit einem Mitglied der Gruppe aus Ihrem Land in Verbindung setzen. Wenn Sie mehr Informationen zu bestimmten Beispielen zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Projekten der Wasserbewirtschaftung benötigen, können Sie auch direkt Kontakt mit den dafür zuständigen Personen aufnehmen.</p> |
|---|---|

Entwicklung des Leitfadens: ein interaktiver Prozess

In sehr kurzer Zeit wurde eine Reihe von Fachleuten und Interessierten in unterschiedlichem Maße in die Ausarbeitung dieses Leitfadens einbezogen. Der Beteiligungsprozess umfasste folgende Aktivitäten:

- > Drei Workshops der Fachleute und der Stakeholder der Redaktionsgruppe;
- > Einige Mitgliedstaaten organisierten nationale Anhörungsrunden, um Stellungnahmen zum Entwurf des Leitfadens in der Fassung 1.1 (270802) einzuholen;
- > Organisation eines internationalen Workshops, um die Aktivitäten und das Ergebnis vorzustellen und mit zuvor nicht beteiligten Fachleuten und Stakeholdern zu erörtern. Er diente auch der Erörterung der Stellungnahmen aus den nationalen Anhörungsrunden (Oktober 2002 – Amsterdam, Niederlande);
- > Austausch mit Fachleuten aus anderen Arbeitsgruppen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie, durch die Mitglieder der Unterarbeitsgruppe auf nationaler Basis.

Anhang III enthält die Namen der Mitglieder der Unterarbeitsgruppe und anderer Beitragender sowie eine Auflistung der Aktivitäten dieser Gruppe.

Folgeaktivitäten

Die auf die Beteiligung der Öffentlichkeit gerichteten Aktivitäten der Unterarbeitsgruppe enden nicht mit der Annahme dieses Leitfadens durch die Wasserdirektoren in Kopenhagen (November 2002). Das Entstehen dieses Leitfadens ermöglichte die Schaffung eines ganzen Netzwerks von Experten aus verschiedenen Mitgliedstaaten. Dieses Netzwerk wird die Umsetzung des Leitfadens weiter verfolgen und zur Integration der Beteiligung der Öffentlichkeit in die Entscheidungsprozesse beitragen. Daher sind, wie im Folgenden dargestellt, bereits verschiedene künftige Aktivitäten vorgesehen, doch sind auch andere Entwicklungen in späteren Phasen denkbar.

Ab Anfang 2003 bis 2005 werden die von den verschiedenen Arbeitsgruppen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie erarbeiteten Leitfäden in einer Reihe von Pilot-Flussgebieten in der ganzen Europäischen Gemeinschaft erprobt, um die praktische Anwendbarkeit aller Leitfäden und deren Kohärenz zu beurteilen. Die Aspekte, die sich auf die bis 2004 vorgesehenen Arbeitsschritte beziehen, werden dabei zuerst untersucht (2003–2004), die auf spätere Phasen bezogenen Punkte erst danach. Die sogenannten “Horizontalen-Leitfäden“ werden in allen Pilot-Einzugsgebieten in der ersten Phase getestet. Dieser Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird dabei voraussichtlich so erprobt. Um die Pilot-Einzugsgebiete dabei zu unterstützen, den Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu erproben, wird ein spezielles und stärker praxisbezogenes Format erarbeitet. Dieses

Dokument wird ein pragmatisches Vorgehen hinsichtlich der Punkte, welche die Pilot-Einzugsgebiete bei der Beteiligung der Öffentlichkeit beachten müssen, enthalten; es wird für Ende 2002 in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe zur Erprobung in Pilot-Flusseinzugsgebieten erarbeitet werden.

Es sollte betont werden, dass in die Erprobung eine Reihe von Interessengruppen (und in bestimmten Fällen auch die breite Öffentlichkeit) in den Pilot-Flusseinzugsgebieten einbezogen werden. Das bildet die Grundlage für die konkrete Erprobung der in Anhang I empfohlenen Instrumente und deren eventuell erforderlicher Anpassung.

Abschnitt 2 – Einleitung: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Bewirtschaftung von Einzugsgebieten

2.1 Die Bestimmungen der Richtlinie zur Beteiligung der Öffentlichkeit

In der Wasserrahmenrichtlinie spielt die Beteiligung der Öffentlichkeit eine Schlüsselrolle. Dieser Abschnitt erörtert die verschiedenen Vorschriften der Richtlinie. Im Kasten unten sind die relevanten Texte der Richtlinie wiedergegeben; dabei ist der Artikel 14 die maßgebende Regelung.

Präambel (14)

(14) Der Erfolg der vorliegenden 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.

Präambel (46)

(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 Entscheidungen über die nötigen Maßnahmen getroffen werden.

Artikel 14

Information und Anhörung der Öffentlichkeit

(1) Die Mitgliedstaaten 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 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.

Anhang VII

Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete

A. Die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete enthalten folgende Angaben:

...

9. Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, deren Ergebnisse und der darauf zurückgehenden Änderungen des Plans;

...

11. Anlaufstellen und Verfahren für die Beschaffung der Hintergrunddokumente und -informationen gemäß Artikel 14 Absatz 1, insbesondere Einzelheiten der Kontrollmaßnahmen gemäß Artikel 11 Absatz 3 Buchstaben g) und i) der aktuellen Überwachungsdaten, die gemäß Artikel 8 und Anhang V erhoben worden sind.



Achtung! Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Richtlinie

Wie in der Überschrift bereits angedeutet, behandeln dieser Leitfaden das Thema Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Richtlinie und die entsprechenden Vorschriften. Jedoch ist Beteiligung der Öffentlichkeit im Allgemeinen ein Prozess, für den es kein Muster gibt und der auf die jeweiligen Bedürfnisse und die verfügbaren Mittel und Instrumente abgestimmt werden muss. Zur Erzielung sinnvoller Ergebnisse kann es ratsam sein, über die Mindestanforderungen hinauszugehen.

Nummer 14 der Präambel hebt die Tatsache hervor, dass Beteiligung der Öffentlichkeit zum Gesamterfolg der Richtlinie beitragen wird. Nummer 46 der Präambel betont die Bedeutung einer guten Information der Öffentlichkeit, um ihre Beteiligung am Planungsprozess zu gewährleisten beziehungsweise zu erleichtern. Nach Anhang VII sollte aus dem Bewirtschaftungsplan hervorgehen, wo und wie Hintergrundinformationen zu erhalten sind. Dieser Plan sollte ferner die zur Beteiligung der Öffentlichkeit ergriffenen Maßnahmen zusammenfassen und ihre Ergebnisse und ihre Auswirkungen auf den Plan bewerten.


Die zentrale Vorschrift der Richtlinie zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist Artikel 14. Er gibt drei verschiedene Hauptarten der Beteiligung der Öffentlichkeit vor:

- Aktive Beteiligung bei allen Aspekten der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere - aber nicht darauf beschränkt - im Planungsprozess
- Anhörungen in drei Phasen des Planungsprozesses
- Zugang zu Hintergrundinformationen.


Die Mitgliedstaaten haben die aktive Beteiligung zu *fördern* und die Anhörung und den Zugang zu Hintergrundinformationen zu *gewährleisten*.

Aus Nummer 14 der Präambel beispielsweise geht hervor, dass aktive Beteiligung nicht dasselbe ist wie Anhörung. Anhörung bedeutet, dass die Öffentlichkeit auf die von den Behörden entwickelte Pläne und Vorschläge reagieren kann. Dagegen bedeutet aktive Beteiligung, dass Interessierte durch

die Erörterung von Problemen und durch Beiträge zu ihrer Lösung aktiv am Planungsprozess mitwirken. Wesentlich für die aktive Beteiligung ist das Potential der Akteure, den Prozess zu beeinflussen. Dies schließt nicht unbedingt ein, dass sie auch Verantwortung für die Gewässerbewirtschaftung übernehmen.

| | |
|---|--|
|  | <p>Achtung! Die Richtlinie fordert mehr als Anhörung</p> <p>Über diese hinaus muss die aktive Beteiligung an allen Aspekten der Umsetzung der Richtlinie gefördert wird. Ferner muss Zugang zu Hintergrundinformationen gewährt wird.</p> |
|---|--|

Neben der Richtlinie gibt es andere Vorschriften zur Beteiligung der Öffentlichkeit in anderen EU-Rechtsakten, insbesondere in der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Die Beziehung zwischen der Richtlinie und der SUP-Richtlinie ist relativ komplex und muss im Hinblick auf das Maßnahmenprogramm und den Bewirtschaftungsplan geklärt werden.

| | |
|---|---|
|  | <p>Achtung! Beteiligung der Öffentlichkeit ist nicht nur für Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete gefordert</p> <p>Das Maßnahmenprogramm und Einzelmaßnahmen sind voraussichtlich von noch größerer Bedeutung.</p> |
|---|---|

Der Kasten unten enthält einen Überblick (Glossar) über die wichtigsten in der Wasserrahmenrichtlinie und in diesem Leitfaden verwendeten Begriffe. Die verschiedenen Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit werden eingehender in Abschnitt 2.2, die verschiedenen Arten von Öffentlichkeit in Abschnitt 2.4 erörtert.

| | |
|---|--|
| <p>Beteiligung der Öffentlichkeit</p> | |
| <p>Der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, Einfluss auf das Ergebnis von Plänen und Arbeitsprozessen zu nehmen. In diesem Leitfaden als Oberbegriff für alle Formen der Beteiligung an der Entscheidungsfindung verwendet. Die Wasserrahmenrichtlinie verwendet diesen Begriff nicht.</p> | |
| <p>Öffentlichkeit (oder "breite Öffentlichkeit")</p> | |
| <p>"Eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen." (SUP-Richtlinie (2002/42/EG), Artikel 2 (4) der Aarhus-Konvention).</p> | |
| <p>Interessierte/Interessengruppen(oder "Stakeholder")</p> | |
| <p>Jede Person, Gruppe oder Organisation mit einem Interesse ("Stake") an einem Thema, entweder, weil sie unmittelbar betroffen sind oder weil sie Einfluss auf das Ergebnis haben könnten. "Interessierte Stelle" umfasst auch Mitglieder der Öffentlichkeit, die sich noch nicht dessen bewusst sind, dass sie betroffen sein werden (in der Praxis meist einzelne Bürger und viele kleine Nicht-Regierungsorganisationen und Unternehmen).</p> | |
| <p>NGO</p> | |
| <p>Nichtregierungsorganisation.</p> | |

Breite Öffentlichkeit

Mitglieder der Öffentlichkeit mit einem nur begrenzten Interesse an dem jeweiligen Thema und begrenztem Einfluss auf das Ergebnis. Insgesamt aber kann ihr Interesse und ihr Einfluss erheblich sein.

Anhörung

Niedrigste Ebene der Beteiligung der Öffentlichkeit, geht man von der Information als Basis aus. Die öffentliche Verwaltung stellt Unterlagen für schriftliche Stellungnahmen zur Verfügung, organisiert eine öffentliche Anhörung und holt aktiv, z. B. durch Erhebungen oder Interviews, Stellungnahmen und Meinungen der Öffentlichkeit ein. Artikel 14 der Richtlinie versteht unter Anhörung nur schriftliche Anhörungen. Die Nummern 14 und 46 der Präambel sowie Anhang VII beziehen sich auf Anhörung im Allgemeinen.

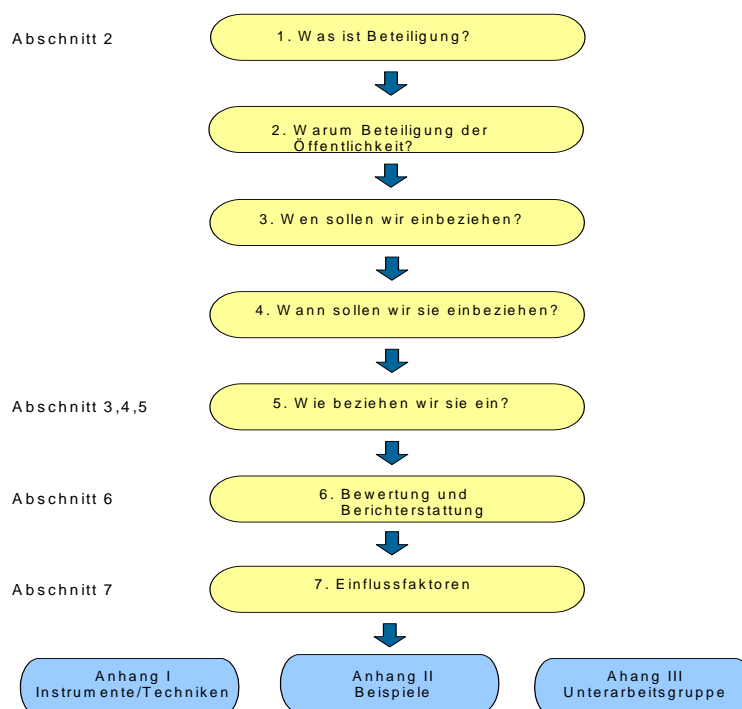
Aktive Beteiligung

Eine höhere Ebene der Beteiligung als die Anhörung. Aktive Beteiligung bedeutet, dass Interessierte dazu aufgefordert sind, durch die Erörterung von Themen und durch Lösungsvorschläge aktiv zum Planungsprozess beizutragen.

Bewirtschaftungsplan

Bewirtschaftungsplan, wie von Artikel 13 der Richtlinie vorgesehen.

Vor der Erörterung der aktiven Beteiligung, der Anhörung und der Informationsvermittlung im Planungsprozess werden Leitlinien zu einigen zentralen Fragen der Beteiligung gegeben, die alle berücksichtigen müssen, die an der Organisation der Beteiligung mitwirken:



Was, Warum, Wer, Wann und Wie -Fragen, die in Abschnitt 2 - 5 angesprochen werden.

Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung

2.2 Was ist Beteiligung der Öffentlichkeit?

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. Allerdings gibt es unterschiedliche Ebenen der Einflussnahme.

Grundlage jeder Beteiligung der Öffentlichkeit ist die Information der Öffentlichkeit. Genau genommen fordert die Richtlinie nur den Zugang zu Hintergrundinformationen und keine aktive Verbreitung von Informationen. Letzteres ist jedoch wesentlich, um die vorgeschriebene Anhörung und aktive Beteiligung durchzuführen, wie auch in Nummer 46 der Präambel erwähnt.




Achtung! Beteiligung der Öffentlichkeit deckt eine größere Bandbreite an Aktivitäten ab als durch die Richtlinie vorgeschrieben.

Die Richtlinie fordert aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang zu Informationen. Mehr als das kann nützlich zum Erreichen der Ziele der Richtlinie sein (Nummer 14 der Präambel).

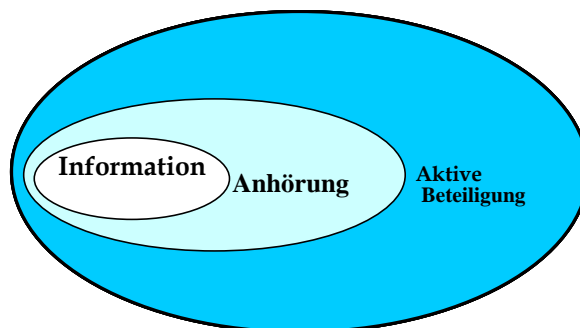
Die erste Ebene echter Beteiligung ist die Anhörung. Verwaltungseinheiten hören die Bevölkerung und Interessengruppen (Stakeholder) an, um von ihren Kenntnissen, Eindrücken, Erfahrungen und Vorstellungen zu lernen. Die Anhörung dient dazu, Informationen oder Meinungen von den Einbezogenen einzuholen, um Lösungen auf der Grundlage dieses Wissens zu entwickeln. Berichte, Szenarien oder Pläne werden dargestellt und die Öffentlichkeit wird um Stellungnahmen dazu gebeten. Mit diesem Verfahren wird keine Mitwirkung an Entscheidungen eingeräumt, und die Fachleute unterliegen keiner formellen Verpflichtung, sich die Ansichten der Öffentlichkeit zu eigen zu machen.

In diesem Leitfaden werden zwei Formen der Anhörung unterschieden: schriftliche und mündliche Anhörung. Schriftliche Anhörung ist die Mindestanforderung nach Artikel 14 Abs. 1, wo es heißt: “veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen“. Mündliche Anhörung ist aktiver und die Stakeholder haben die Möglichkeit, in einen Dialog oder eine Diskussion mit den zuständigen Behörden zu treten.

Eine höhere Ebene der Beteiligung ist die Beteiligung an der Entwicklung und Umsetzung von Plänen. Interessierte Parteien nehmen aktiv am Planungsprozess teil, indem sie Probleme erörtern und zu ihrer Lösung beitragen. Noch höhere Ebenen der Beteiligung sind gemeinsame Entscheidungsfindung und Selbstbestimmung. Gemeinsame Entscheidungsfindung schließt ein, dass sich Interessengruppen nicht nur aktiv am Planungsprozess beteiligen, sondern auch teilweise Verantwortung für die Ergebnisse übernehmen. So könnten die Wassernutzer in Organisationen des Flusseinzugsgebietes vertreten sein. Selbstbestimmung bedeutet, dass die Wasserbewirtschaftung (teilweise) in die Hände der Akteure gelegt wird, z. B. durch die Gründung von Wassernutzerverbänden. Ersteres zu fördern, sollte als zentrale Anforderung an die aktive Beteiligung angesehen werden, die beiden letzten Punkte werden von der Richtlinie nicht ausdrücklich gefordert, können aber oft als bewährte Praxis gelten.


| | |
|---|---|
|  | <p>Achtung! Umgang mit Erwartungen</p> <p>Um Enttäuschungen zu vermeiden ist es wichtig, gegenüber der Öffentlichkeit deutlich zu machen, um welche Art der Beteiligung der Öffentlichkeit es sich handelt und welche Rolle die Öffentlichkeit dabei spielt. Während und nach diesem Prozess sollten den Stakeholdern und der Öffentlichkeit Rückmeldungen gegeben werden.</p> |
|---|---|

Die unterschiedlichen Ebenen der Beteiligung schließen einander nicht aus, sie bauen auf einander auf: Anhörung schließt Information, aktive Beteiligung schließt Anhörung mit ein. Ferner können die unterschiedlichen Ebenen in verschiedenen Phasen nützlich sein. Die Wahl der Ebene hängt ab von Aspekten wie: zeitliche Planung der Beteiligung der Öffentlichkeit und Phase des Planungsprozesses, der (politische und historische) Kontext für die Beteiligung der Öffentlichkeit, verfügbare Mittel, Ziele oder Nutzen der Beteiligung der Öffentlichkeit und die zur Beteiligung identifizierten Stakeholder.




Zur Veranschaulichung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann mit einer Stakeholderanalyse unter Verwendung von Interviews mit ausgewählten Personen beginnen, gefolgt von einer öffentlichen Diskussion, in der die Bevölkerung zur Ermittlung wichtiger wasserwirtschaftlicher Fragen angehört wird, gefolgt von einer Anhörung von Vertretern der Wassernutzer (Fachleute, Verbände). Weitere Beispiele finden sich in den Abschnitten 3 und 4.

| | |
|---|---|
|  | <p>Achtung! Beteiligung der Öffentlichkeit bedeutet nicht notwendigerweise:</p> <p><i>Dass alle mitmachen:</i> Wählen Sie die Akteure aus, führen Sie eine Stakeholderanalyse durch;</p> <p><i>dass alle mitentscheiden:</i> Machen Sie die jeweiligen Verantwortlichkeiten deutlich;</p> <p><i>die Kontrolle zu verlieren:</i> Beteiligung funktioniert nicht, wenn das Ergebnis schon im Vorhinein feststeht; dennoch sollten Sie für eine gute Organisation sorgen.</p> <p><i>um jeden Preis einen Konsens zu finden:</i> Machen Sie klar, dass man unmöglich jeden Wunsch voll und ganz berücksichtigen kann. Beteiligung trägt dazu bei, Entscheidungen in ihrer Entstehung zu erklären und fördert die Identifikation mit den erzielten Ergebnissen.</p> |
|---|---|

2.3 Warum Beteiligung der Öffentlichkeit?

Zunächst natürlich, um die Richtlinie einzuhalten und die Umweltziele sowie andere Vorteile zu realisieren. Von den Anforderungen der Richtlinie abgesehen ist es gut, noch einmal die grundlegenden Argumente für die Durchführung der Beteiligung der Öffentlichkeit hervorzuheben: die wirksame Umsetzung und Erreichung der wasserwirtschaftlichen Umweltziele (guter Zustand bis 2015).

| | |
|---|---|
|  | <p>Achtung! Beteiligung der Öffentlichkeit ist ein Mittel zur Verbesserung der Entscheidungsfindung</p> <p>Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck. Die Beteiligung der Öffentlichkeit trägt dazu bei, die Gründe, den Rahmen, die Ergebnisse und die Gültigkeit der Entscheidungsfindung zu definieren.</p> |
|---|---|

Hauptziel der Beteiligung der Öffentlichkeit ist die Verbesserung der Entscheidungsfindung, indem gewährleistet wird, dass sie ein solides Fundament aus gemeinsamem Wissen, Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen hat, dass in die Entscheidungen die Ansichten und Erfahrungen der jeweils Betroffenen einfließen, dass innovative und kreative Optionen berücksichtigt werden und dass neue Vorkehrungen durchführbar sowie für die Öffentlichkeit akzeptabel sind.

Die wichtigsten potentiellen Vorteile der Beteiligung der Öffentlichkeit sind (ohne dass sie einander ausschließen):

- 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 die 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;
- soziales Lernen und Erfahrungen – wenn Beteiligung zu einem konstruktiven Dialog allen einbezogenen relevanten Stellen führt, können die verschiedenen Öffentlichkeiten, die Verwaltung und die Fachleute vom Bewusstsein des jeweils anderen im Hinblick auf Wasserbewirtschaftungsfragen lernen.

Durch Beteiligung können langfristige und allgemein akzeptierte Lösungen in der Bewirtschaftungsplanung erzielt werden. Dadurch lassen sich auf lange Sicht potentielle Konflikte, Bewirtschaftungsprobleme und Kosten vermeiden.

Vernünftige Nutzung von Flussauen, EU Life Umwelt (siehe Anhang II)

Dieses Projekt wurde in Somerset, Südwest-England, durchgeführt und ermöglichte einen kreativen und positiven Dialog über die künftige Bewältigung von Hochwasserereignissen im Einzugsgebiet des Flusses Parrett. Ziel war, die sinnvolle Nutzung von Wasserressourcen in Flusseinzugsgebieten zum Vorteil der Bevölkerung, ihrer Lebensgrundlagen und ihrer Umwelt zu fördern. Alle Stakeholder mit einem Interesse an der Bewirtschaftung der Wasserressourcen im Parrett-Einzugsgebiet waren willkommen.

In diesem Projekt hat die Beteiligung sich wie folgt als nützlich erwiesen:

- > Beitrag zur Entwicklung langfristiger nachhaltiger Lösungen für die Menschen, ihre Lebensgrundlagen und ihre Umwelt
- > Schaffung von Identifikationsmöglichkeiten und Vertrauen
- > Schärfung des Bewusstseins für Aspekte der Einzugsgebetsbewirtschaftung
- > Investition zum rechtzeitigen Erkennen von Problemen und zur Konsensbildung
- > Mittel zur Erschließung lokalen Wissens und von Fachwissen.

2.4 Wen sollten wir einbeziehen?

In der Richtlinie werden verschiedene Begriffe in Bezug auf Öffentlichkeit gebraucht. Im Hinblick auf die Anhörung und den Zugang zu Hintergrundinformationen wird einfach der Begriff **Öffentlichkeit** benutzt. In der Richtlinie wird dieser Begriff nicht definiert, doch findet sich in Artikel 2 (d) der SUP-Richtlinie (2001/42/EG) eine Definition, die auch für die WRRL anwendbar ist: *“Eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.“* Artikel 2 (4) der Aarhus-Konvention enthält dieselbe Definition. In Nummer 14 und 46 der Präambel benutzt die Richtlinie ebenfalls die Begriffe *“Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“* bzw. *“breite Öffentlichkeit“* ohne inhaltlichen Unterschied.

Im Hinblick auf die aktive Beteiligung wird der Begriff **interessierte Stelle** verwendet. Interessierte Stellen können als jede Person, Gruppe oder Organisation mit einem Interesse (*“Stake“*) an einem Thema interpretiert werden, entweder, weil sie betroffen sind, oder weil sie einen gewissen Einfluss auf das Ergebnis haben können. Dazu gehören auch Mitglieder der Öffentlichkeit, die sich ihrer möglichen Betroffenheit noch nicht bewusst sind (in der Praxis meist einzelne Bürger oder viele kleinere NGOs und Unternehmen). Dieser Leitfaden verwendet den Begriff **Stakeholder** bzw. Interessierte/Interessengruppen gleichbedeutend mit *“interessierte Stellen“*.

Aus Praktikabilitätsgründen ist es unmöglich, alle potentiellen Stakeholder aktiv und zu sämtlichen Aspekten einzubeziehen. Es muss eine Auswahl getroffen werden. Dieser Auswahl können folgende Faktorenzugrunde gelegt werden:

- > die Beziehung der Stakeholder zum fraglichen wasserwirtschaftlichen Thema;
- > Umfang und Kontext, in dem die Akteure üblicherweise tätig sind, und wen sie vertreten;
- > ihr Betroffensein als Entscheidungsträger/Nutzer/Opfer/ Stakeholder/Fachmann und Ausführender von Maßnahmen;
- > ihre Fähigkeit, sich einzubringen;

> der politische, soziale und "Umwelt-" Kontext.

Unterschiedliche Stakeholder leisten unterschiedliche Beiträge. Einige Stakeholder tragen in erster Linie durch ihre Ideen und die Informationen, die sie besitzen, bei. Andere haben gegebenenfalls direktere Interessen wie Land- oder anderen Besitz, der unmittelbar betroffen sein könnte. In vielen Fällen können Organisationen einzelne Interessierte vertreten. In jeder Phase des Projekts sollte die Rolle der verschiedenen Interessengruppen geprüft werden. Einige werden eher betroffen als andere, vertreten eine größere Gruppe, sind aktiver oder verfügen über mehr (finanzielle) Mittel oder Wissen. Manche Stakeholder sind schwieriger im Umgang als andere, was jedoch ihre Identifizierung als Stakeholder nicht beeinflussen darf.

Anhang I stellt ein Verfahren zur Auswahl relevanter Interessengruppen vor, die sogenannte **Stakeholderanalyse**. Sie versetzt Sie in die Lage, die Stakeholder vorrangig danach auszuwählen, wie wichtig sie für ein Thema in einer bestimmten Phase des Projekts sind. Zu beachten ist, dass es zur Schaffung von Transparenz und Vertrauen wichtig ist, rechtfertigen zu können, warum den letztendlich ausgewählten Interessengruppen Vorrang eingeräumt wurde.

Im Kasten unten werden Typen möglicher Stakeholder beschrieben, die von der Gewässerbewirtschaftung berührt sind. Damit ist noch nichts über ihre jeweilige Bedeutung ausgesagt.

Fachkreise – Organisationen des privaten und öffentlichen Sektors, freiwillige Gruppen und NGOs von Fachleuten (soziale, ökonomische und dem Umweltschutz verpflichtete). Dazu gehören auch amtliche Stellen, Naturschutzgruppen, Wirtschaft, Industrie, Versicherungen und die Wissenschaft.
Behörden, gewählte Vertreter – Ministerien, amtliche Stellen, Gemeinden, lokale Behörden.
Lokale Gruppen – nicht-fachliche organisierte Einheiten, die auf lokaler Ebene tätig sind. Sie lassen sich zweckmäßigerweise unterscheiden in:
auf die Örtlichkeit bezogene Gemeinschaften – der Örtlichkeit verhaftet, z. B. Vereinigungen der Anwohner und Gemeinderäte.
vom Interesse geleitete Gemeinschaften – beispielsweise Bauernverbände, Angelvereine, Vogelbeobachter.
Einzelne Bürger, Landwirte oder Unternehmen, die in eigener Sache tätig werden, beispielsweise bedeutende einzelne Grundeigentümer oder einzelne Anwohner.

Typologie möglicher Interessengruppen

Erläuterung der leitenden Gremien in spanischen Flussgebietseinheiten

Nach dem spanischen Wassergesetz und der Verordnung über die öffentliche Verwaltung und Planung der Gewässer (Königliches Dekret 927/1988) „verwalten und bewirtschaften“ unterschiedliche Entscheidungsgremien die Flussgebietseinheiten.

Der *leitende Ausschuss* schlägt das Programm für Aktivitäten der Institution und ihren Jahreshaushalt vor; im Allgemeinen obliegen ihm alle Angelegenheiten, die die Steuerung in der Flussgebietseinheit betreffen. Mindestens ein Drittel seiner Mitglieder müssen Vertreter der Wassernutzer sein. Die anderen zwei Drittel setzen sich aus Vertretern der regionalen und zentralen Verwaltungen zusammen.

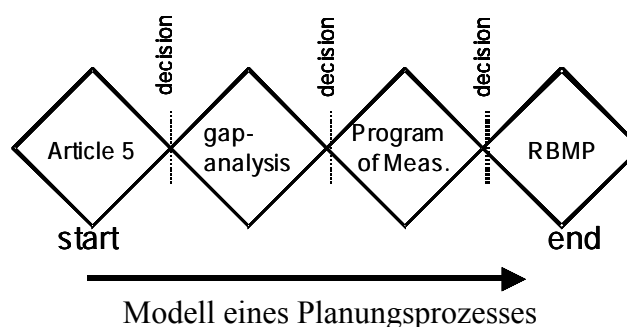
Das Gesetz führt ferner die sogenannten „Beschlussorgane zum Beteiligungssystem“ als *Verwaltungsausschüsse* ein.

Die *Verwaltungsausschüsse* sind für die Koordinierung der Bewirtschaftung der verschiedenen Gewässerstrukturen in den Teileinzugsgebieten zuständig, die in der Regel als „Bewirtschaftungssysteme“ definiert werden. Derzeit koordinieren sie die gemeinsame Nutzung des Wassers im Einzugsgebiet durch Lösung von Konflikten zwischen den Nutzern. Mitglieder der Verwaltungsausschüsse sind Nutzer mit Wasserrechten, die im sogenannten „Wasserregister“ beschrieben sind, und umfassen Vertreter aller Städte, Gemeinden oder Unternehmen, die für die Wasserversorgung zuständig sind, Vertreter von Bewässerungsgemeinschaften, industrielle Nutzer und Wasserkraftgesellschaften. Nach dem Gesetz wird die Gesamtheit der Verwaltungsausschüsse zur sogenannten „Nutzerversammlung“ zusammengefasst. (Dieses Beispiel ist nicht in Anhang II enthalten.)

2.5 Wann sollten wir sie einbeziehen?

Diese Frage ist nach zwei Aspekten zu differenzieren: die Frage der zeitlichen Planung im Hinblick auf den Prozess einerseits und der tatsächlichen Notwendigkeit für die Beteiligung der Öffentlichkeit andererseits, d. h., steht der für die Organisation der Beteiligung erforderliche Aufwand in angemessenem Verhältnis zum Ergebnis?

Zunächst zur **zeitlichen Planung**. Es ist wichtig, die Phasen des Prozesses klar zu definieren, wobei jede Phase eine Prüfung des „Warum“ und des „Wer“ erfordert. Die Rolle und die Einbeziehung der Stakeholder können von Phase zu Phase verschieden sein. Wann Stakeholder am Prozess zu beteiligen sind, hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Das Ziel des Projektes, die Geschichte und das politische Umfeld, aber auch die Ebene und Art der Stakeholder wirken sich auf die Zeitplanung für die Beteiligung der Öffentlichkeit aus. Die Stakeholderanalyse (siehe Anhang I) wird helfen, dies transparenter zu machen.



[Legende: (Beginn) Artikel 5 - Entscheidung - Lückenanalyse - Entscheidung - Maßnahmenprogramm - Entscheidung - Bewirtschaftungsplan (Ende)]

Man kann sagen, dass die Interessengruppen so früh wie möglich einbezogen werden sollten, bevor Entscheidungen getroffen werden. Nur dann können die Behörden aus deren Einblicken, Erfahrungen und Kenntnissen den größten Nutzen ziehen und ein Höchstmaß an Beteiligung, Einflussnahme und die grundsätzliche Akzeptanz der letztendlichen Entscheidungen ermöglichen. Es ist nie *zu* früh. Werden interessierte Parteien in einem sehr frühen Stadium des Prozesses beteiligt, dann sollte ihnen mit einem Höchstmaß an Deutlichkeit vermittelt werden, welche Rolle sie spielen und wie ihre Beiträge behandelt werden. Sonst verzichtet man besser auf ihre Einbeziehung. So muss man beispielsweise bei der Organisation der Beteiligung der Öffentlichkeit während einer Erkundungsstudie (die dazu dient, die Dringlichkeit von Problemen festzustellen und zu entscheiden, ob man sich eines Problems annehmen soll) im Voraus vermitteln, dass das Ergebnis der Untersuchung auch sein kann, dass das vorgesehene Projekt nicht durchgeführt wird. Tatsache ist, dass Menschen Zeit und Energie für die Diskussion von Problemen aufbringen, obwohl Politiker entscheiden könnten, sich den Problemen nicht zu widmen..

Daher kann der Umfang der Beteiligung von Interessengruppen in den Frühphasen ein anderer als in späteren Phasen sein. Letztendlich muss die zeitliche Planung der Beteiligung der Öffentlichkeit von Fall zu Fall beurteilt werden. Den Beteiligten sollte erläutert werden, wie ihre Beteiligung verwendet wird, um keine falschen Erwartungen zu wecken (Umgang mit Erwartungen!).

Zweitens: Das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Hinblick auf die Beteiligung. Wann steht der Aufwand (Humanressourcen, Geld), der im Rahmen des Prozesses getrieben wird, in angemessenem Verhältnis zum Ergebnis? Es ist notwendig, die in Zeit und Geld ausgedrückten Kosten mit dem möglichen Nutzen in ein Gleichgewicht zu bringen. Das ist sowohl für die Organisatoren des Prozesses als auch für die Beteiligten wichtig. Dies muss von Fall zu Fall beurteilt werden, abhängig von der Art der beabsichtigten Beteiligung und den jeweiligen Umständen. Sachverstand und gesunder Menschenverstand sind Ihre Mittel, um das Risiko im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit abzuschätzen.

Unten sind einige Fragen aufgeführt, die zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit in Ihrem konkreten Fall beitragen könnten:

- In welcher Phase des Prozesses möchten Sie die Öffentlichkeit beteiligen?
- Worin besteht das konkrete Problem in dieser Phase, und welche Aktivitäten erwarten Sie (genauere Problemdefinition)?
- Ist das Ergebnis dieser Phase immer noch flexibel und offen oder vorgegeben und festgelegt?
- Auf welcher Ebene streben Sie eine Beteiligung an?
- Welche Form der Beteiligung der Öffentlichkeit haben Sie im Sinn?
- Welche Interessengruppen sollen beteiligt werden?
- Was sind Ihre Randbedingungen im Hinblick auf:

- a) Humanressourcen
 - b) Finanzen
 - c) Zeit
- In welchem politischen Zusammenhang steht Ihr Vorhaben (pro/contra/neutral)?
 - Welches Akzeptanzniveau haben Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit derzeit?
 - Wer entscheidet letztendlich?
 - Wer wird aus Ihrer eigenen Organisation in welcher Weise beteiligt?
 - Gibt es laufende Prozesse/Forschungen derselben Art?
 - Wie werden Sie kommunizieren? (Siehe auch Anhang I zu Kommunikationsinstrumenten)
 - Welche Ergebnisse sind zu erwarten? Ist es wahrscheinlich, dass die Beteiligung von Interessengruppen die Ergebnisse positiv beeinflussen wird?
 - Was möchten Sie mit der Beteiligung der Öffentlichkeit erreichen?
 - Identifikation mit dem Problem durch Dritte
 - Engagement anderer Beteiligter
 - innovative Lösungen
 - Anerkennung der zu ergreifenden Maßnahmen
 - Sensibilisierung.

Öffentlichkeit und Interessengruppen sollte bewusst sein, dass die Beteiligung am Planungsprozess Zeit und Geld kostet, etwa organisatorische Kosten für NGOs, Interessengruppen und die Hinzuziehung von Beratern etc..


Zur Veranschaulichung ein Beispiel aus der laufenden Raumordnungsplanung in Schweden

Die Anhörung der Öffentlichkeit zu allgemeinen Plänen und Detailplänen ist in Schweden vorgeschrieben. Anhörung und Information sind wichtige Verfahren zur Verwirklichung der Pläne und zur Verhinderung von Einsprüchen. Das Beispiel einer schwedischen Gemeinde zeigt, dass bis zu 25% der Kosten und der Zeit für die Erstellung eines Plans für die Anhörung und Information aufgewendet werden, nur um Beschwerden gegen den Plan abzuwenden und "alle ins Boot zu holen". Dies mag teuer erscheinen, doch können Einsprüche gegen die Pläne ihre Realisierung verzögern und den Beteiligten – Behörden wie Öffentlichkeit – hohe Kosten verursachen. In Schweden entstehen den Nutzern formal keine Kosten aus der Beteiligung – von der aufgewendeten Zeit einmal abgesehen.


2.6 Umfang und zeitliche Planung der Beteiligung der Öffentlichkeit

Beachten Sie, dass die Richtlinie uns vorgibt, dass die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung *fördern* und die Anhörung gewährleisten sollen. Im ersten Falle müssen die Mitgliedstaaten deutliche Anstrengungen unternehmen, die aktive Beteiligung zu unterstützen und zu erleichtern, im zweiten Falle ist die Anhörung eine Verpflichtung, der nachgekommen werden muss.

Des Weiteren grenzt die Richtlinie das Ausmaß dieser Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit nicht klar ein. Dieser Leitfaden legt das Spektrum der Möglichkeiten zwischen Mindestanforderungen und bewährten Praktiken zu jedem Thema dar. Es ist an den zuständigen Behörden, die – als Vertreter des Mitgliedstaates – die Beteiligung der Öffentlichkeit durchführen, zu entscheiden, welche Möglichkeiten im Beteiligungsprozess genutzt werden. Die Wahl hängt von verschiedenen Faktoren ab, z. B. den verfügbaren finanziellen Mitteln, der Projektebene, dem kulturellen Kontext, den Auswirkungen auf die Umwelt und nicht zuletzt dem politischen Kontext. Gleichzeitig sollte hervorgehoben werden, dass die zuständige Behörde nicht vor einer “umfassenderen“ Form der Beteiligung der Öffentlichkeit zurückschrecken sollte: der Nutzen im Hinblick auf verbesserte Entscheidungsfindung und die Akzeptanz der Öffentlichkeit für die (unpopulären) Maßnahmen können beträchtlich sein. Zudem ist die zuständige Behörde, was die Einhaltung der Richtlinie angeht, von der Bereitschaft der Öffentlichkeit abhängig, am Prozess (der Anhörung) mitzuwirken.

| | |
|---|--|
|  | <p>Achtung! Die Verantwortung trägt der Mitgliedstaat</p> <p>Man sollte nicht vergessen, dass der Mitgliedstaat – und in der Praxis wohl die benannte zuständige Behörde – letztendlich für das Erreichen der in der Richtlinie festgelegten Ziele verantwortlich ist. Für die Beteiligung der Öffentlichkeit heißt dies, dass nur der Mitgliedstaat (die zuständige Behörde) bestimmen kann, ob er (sie) sich die endgültige Entscheidung vorbehält oder die Verantwortung mit Stakeholdern teilt. Natürlich immer vorbehaltlich der Verpflichtungen aus der Richtlinie.</p> |
|---|--|

Im ersten Satz von Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 geht es um die *Förderung der aktiven Beteiligung aller interessierten Stellen* an der gesamten Umsetzung der Richtlinie. Der Erfolg dieser Beteiligung ist sicherlich nicht allein über den dreistufigen Informations- und Anhörungsprozess nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 ((a) Zeitplan und Arbeitsprogramm, (b) vorläufiger Überblick, (c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans) zu erzielen. Ein Bewirtschaftungsplan ist weitgehend eine Zusammenfassung und Begründung der zuvor getroffenen Entscheidungen und der zuvor erfolgten Beteiligung der Öffentlichkeit. Erst 2006 mit der Beteiligung der Öffentlichkeit zu beginnen, wird nicht funktionieren, wenn die Öffentlichkeit an den vorherigen Entscheidungen nicht beteiligt wurde. Um Transparenz und Akzeptanz zu gewährleisten, muss die Beteiligung der Öffentlichkeit so früh wie möglich einsetzen. Abgesehen davon hat das dreistufige Verfahren nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 a) - c) nur dann Erfolg, wenn die vorherigen Schritte der Information, Sensibilisierung und Anhörung tatsächlich durchgeführt worden sind.


| | |
|---|---|
|  | <p>Achtung! Zeitplan</p> <p>Beginnen Sie mit der Beteiligung der Öffentlichkeit so früh wie möglich – warten Sie nicht bis 2006.</p> |
|---|---|

Der Zeitplan für die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Schritte des Planungsprozesses werden in Abschnitt 2.8 behandelt. Wie diese drei Formen der Beteiligung der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Schritte des Planungsprozesses angewandt werden können, wird weiter unten in den Abschnitten 3, 4 und 5 eingehender erklärt. Zunächst geht es im folgenden Abschnitt um die Frage der Ebenen bei der Beteiligung der Öffentlichkeit.

2.7 Die Frage der Ebenen

Die Umsetzung der Richtlinie erfordert Aktivitäten auf zahlreichen verschiedenen Stufen: Flussgebietseinheit, Flusseinzugsgebiet, Teileinzugsgebiet, Wasserkörper, nationale Ebene, nationaler Teil einer internationalen Flussgebietseinheit, die Ebene der regionalen und kommunalen Verwaltung usw. Eine wichtige Frage ist, auf welcher Ebene die Beteiligung der Öffentlichkeit organisiert werden sollte.

Aus Artikel 14 der Richtlinie folgt, dass die aktive Beteiligung auf allen Stufen gefördert werden soll, auf denen Aktivitäten zur Umsetzung der Richtlinie stattfinden. Es sollte nicht nur das Gebiet, wo Aktivitäten umgesetzt werden, berücksichtigt werden, sondern das gesamte Gebiet, in dem ihre Auswirkungen spürbar sein können. Die Anhörung ist im Planungsprozess für den Bewirtschaftungsplan und somit auf der Stufe der Flussgebietseinheit oder der nationalen Teile einer internationalen Flussgebietseinheit erforderlich.

| | |
|--|--|
|  | <p>Achtung! Lassen Sie das von den Auswirkungen betroffene Gebiet und seine Bevölkerung nicht unberücksichtigt!</p> <p>Konzentrieren Sie sich bei der Organisation der Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem bestimmten Thema nicht nur auf das Gebiet, wo Maßnahmen getroffen werden können. Zu berücksichtigen ist das gesamte Gebiet, auf das sie sich auswirken können.</p> |
|--|--|

Die Öffentlichkeit auf einer bestimmten Ebene beteiligen zu müssen, bedeutet nicht, dass dies unbedingt auf dieser Stufe geschehen sollte. Es gibt gute Gründe, die Beteiligung der Öffentlichkeit auf einer niedrigeren Ebene durchzuführen. Auf kommunaler Ebene sind die Auswirkungen der Bewirtschaftung am ehesten spürbar und insbesondere von lokalen Interessengruppen können mehr Reaktionen erwartet werden, wenn die Beteiligung der Öffentlichkeit auf dieser Ebene organisiert wird. Wenn beispielsweise in einer Flussgebietseinheit nur eine Veranstaltung abgehalten wird, können die Fragen nur auf allgemeiner Ebene behandelt werden und die Teilnehmer hätten lange Anfahrtswege. Statt dessen könnten mehrere regionale oder lokale Treffen zur Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden, entweder von der für das gesamte Gebiet zuständigen Behörde organisiert oder von den regional für die Gewässerbewirtschaftung Verantwortlichen. Natürlich müssten auch die personellen Voraussetzungen und die Kosten berücksichtigt werden.

Ein mögliches Vorgehen im Hinblick den Aspekt der Ebene bei der Beteiligung der Öffentlichkeit besteht aus fünf Schritten:

1. Stellen Sie fest, welche Fragen auf welcher Ebene behandelt werden sollten.

Die zuständigen Behörden jeder Flussgebietseinheit sollten gemeinsam mit den wichtigsten Interessengruppen die wesentlichen Gesichtspunkte und ihr geographisches Ausmaß festlegen und analysieren. In großen internationalen Flussgebietseinheiten ist eine internationale Koordination erforderlich. Wird vereinbart, dass eine Frage zum Beispiel auf regionaler Ebene zu behandeln ist, könnte auf regionaler Ebene ähnlich verfahren werden, um festzustellen, welche Aspekte der jeweiligen Frage auf lokaler Ebene behandelt werden

können. Zusätzlich zum geographischen Umfang des Problems muss die bestehende institutionelle Struktur berücksichtigt werden, insbesondere die Zuweisung von Aufgaben und Zuständigkeiten.

2. Stellen Sie fest, welche Arten der Öffentlichkeit welche Beiträge leisten können und welche Form der Beteiligung diesen Arten und ihren möglichen Beiträgen am ehesten angemessen ist.

Wie erwähnt, können unterschiedliche Teile der Öffentlichkeit in unterschiedlicher Weise in den verschiedenen Phasen Stellung nehmen.

3. Organisieren Sie die Beteiligung der Öffentlichkeit innerhalb der bestehenden finanziellen und personellen Grenzen so nah an der betroffenen Öffentlichkeit wie möglich.
4. Vermitteln Sie die (ersten) Ergebnisse so früh wie möglich über die verschiedenen Ebenen hinweg und zwischen den relevanten Organen der jeweiligen Stufe.

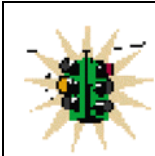
Viele lokale Informationen und zahlreiche lokale Bedenken und Lösungen werden in aggregierter Form in den Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit einbezogen werden müssen (Übertragung auf größere räumliche Einheiten – “scaling up“). Höhere Ebenen betreffende Fragen sollten an die lokale Ebene vermittelt und dort diskutiert werden (“scaling down“). Lokale Informationen, Bedenken und Lösungen müssen möglicherweise auch in Gebieten flussauf- oder flussabwärts und in benachbarte Gebiete außerhalb des Einzugsgebiets kommuniziert werden (horizontale Kommunikation).

5. Berichten Sie über Folgemaßnahmen nicht nur im Bewirtschaftungsplan, sondern auch auf jener Ebene, auf der die Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt wurde.

Im Bewirtschaftungsplan können viele Einzelheiten, die für die lokale oder regionale Ebene von Belang sind, nicht mehr erwähnt werden. Der Beitrag der Beteiligten muss erkennbar sein.

Bei diesem Vorgehen geht die Initiative von der zuständigen Behörde auf der Ebene der Flussgebietseinheit aus. Zusätzlich können Initiativen zur Beteiligung der Öffentlichkeit auf niedrigeren Stufen ergriffen und anschließend auf höhere Ebenen übertragen werden. Es kann der Bewirtschaftung in dem Flusseinzugsgebiet nutzen, wenn Raum für Experimente bleibt.

Im Prinzip kann jede Art der Beteiligung der Öffentlichkeit auf jeder beliebigen Stufe organisiert werden, sogar auf der Ebene internationaler Flussgebietseinheiten. Heute werden zahlreiche Interessengruppen von größeren internationalen Organisationen repräsentiert, was für die Beteiligung auf höherer Ebene von Vorteil ist. Die wichtigste Frage ist, für jedes in der Richtlinie angesprochene Problem die passende Kombination aus Ebene, Interessengruppen, Art der Beteiligung der Öffentlichkeit und Methoden zu finden. Dazu kann die Stakeholderanalyse (Anhang I) sehr hilfreich sein.



Achtung! Stakeholderanalyse (siehe Anhang I)

Auf jeder Ebene trägt die Stakeholderanalyse zur Vorbereitung auf die Beteiligung der Öffentlichkeit bei.

Die vier Kästen unten enthalten Beispiele für die Beteiligung der Öffentlichkeit auf lokaler und nationaler Ebene sowie auf der Ebene internationaler Flussgebietseinheiten. Das erste Beispiel zeigt zunächst, dass die Öffentlichkeit auf lokaler Ebene beteiligt werden kann und der Prozess gleichzeitig praktikabel bleibt, und zweitens, dass die breite Öffentlichkeit aktiv einbezogen werden kann. Beispiele zwei, drei und vier zeigen, dass auch auf nationaler Ebene und der Stufe der internationalen Flussgebietseinheiten eine aktive Beteiligung möglich ist. In Anhang II finden sich zahlreiche weitere Beispiele aller Arten der Beteiligung der Öffentlichkeit auf allen Ebenen (siehe insbesondere die Tabelle dort).

Aktive Beteiligung der breiten Öffentlichkeit auf lokaler Ebene

Das Fens Auen Projekt - Ostengland (Projekt zur sinnvollen Nutzung von Auen) (siehe Anhang II)

In den Fenlands in Ostengland wurde im Rahmen des Projekts zur sinnvollen Nutzung von Auen neben einem Dialog mit Interessengruppen und Organisationen auf strategischer Ebene in der gesamten Aue auch das Gespräch mit der örtlichen Bevölkerung gesucht. Angesichts des beschränkten Budgets wurden die Meinungen der Bewohner zweier repräsentativer Gemeinden im 4000 km² umfassenden Flusseinzugsgebiet gesammelt. Ein ganzes Spektrum der lokalen Bevölkerung wurde erfasst, vom Schüler über Erwachsene bis zum Rentner. Sie wurden gebeten, alle von ihnen gewünschten Vorschläge dahingehend zu machen, wie die Nachhaltigkeit in der Aue verbessert werden könnte. Es wurde ein "Planung für die Auen" genanntes Verfahren entwickelt. Dabei konnte die lokale Öffentlichkeit Symbole auf einem kartenbasierten Modell anbringen, um die von ihnen gewünschten Sanierungsprojekte anzugeben. In jeder Gemeinde kamen rund 200 verschiedene Vorschläge zusammen (2% der Gesamtbevölkerung).

Die Ergebnisse dieser Beteiligung der lokalen Bevölkerung wurden anschließend mit den durch andere Beteiligungstechniken (z. B. Workshops und Seminare auf der Ebene des Einzugsgebiets) erhobenen Ansichten anderer Interessengruppen verglichen, um zu beurteilen, inwieweit die unterbreiteten Vorschläge seitens der Öffentlichkeit mit denen wichtiger Organisationen übereinstimmen. Die Ergebnisse unterstützten Vorschläge für die Wiederherstellung von Auen gemäß einem bereits existierenden das gesamte Einzugsgebiet umfassenden Projekt "Wet Fens for the Future".

Die Einbeziehung der lokalen Ebene ergab, dass schon die bloße stichprobenartige Beteiligung in einem Teilgebiet brauchbare Daten ergeben kann, um bestehende Vorschläge zu unterstützen oder um abzuschätzen, ob die Investition in eine Beteiligung auf höherer Ebene lohnt.

Aktive Beteiligung und Anhörung von Interessengruppen auf der Ebene nationaler Flussgebietseinheiten

Die SDAGE-Projekte in Frankreich (siehe Anhang II)

Für jedes der zehn großen französischen Flusseinzugsgebiete wurde ein Bewirtschaftungsplan nach dem französischen Wassergesetz von 1992 erarbeitet, SDAGE genannt. In modifizierter Form werden daraus Bewirtschaftungspläne nach der WRRL entstehen. Der sogenannte Einzugsgebietsausschuss ist für den Beginn ihrer Entwicklung verantwortlich. Er setzt sich zusammen aus Vertretern aller Interessengruppen und Nutzer in der Flussgebietseinheit (etwa 100 Mitglieder):

- 1/3 gewählte kommunale Vertreter (z. B. Bürgermeister, Ortsgemeinden)
- 1/3 Nutzer, Verbraucher, NGOs
- 1/3 Regierungsvertreter

Der Einzugsgebietsausschuss legt den Bewirtschaftungsplan (SDAGE) fest und sorgt für die Kohärenz zwischen den SAGE-Projekten (Bewirtschaftungspläne auf Teileinzugsgebiets- und lokaler Ebene). Er schlichtet Konflikte um Wasserfragen, befindet über von den Nutzern zu entrichtende Abgaben und stellt Aktionsprogramme auf. Das SDAGE-Dokument wurde erst nach seiner Annahme der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht; dies muss sich ändern.

Jeder Einzugsgebietsausschuss setzte eine Planungskommission und mehrere geographische Kommissionen (auf lokaler Ebene) ein, in denen eine Reihe von Erörterungen und Sitzungen stattfanden. Hunderte Interessierte konnten in den Sitzungen der geographischen Ausschüsse ihrer Meinung Ausdruck geben. So wurden im Einzugsgebiet Rhone-Mittelmeer-Korsika (RMC) Interessengruppen in zehn geographischen Kommissionen, sechs technischen Ausschüssen und sieben sozio-professionellen Ausschüssen angehört. Außerdem wurde das SDAGE-Projekt den Verbänden im Rahmen eines speziellen Dialogs präsentiert. 1500 schriftliche Stellungnahmen von Interessengruppen und der breiten Öffentlichkeit gingen ein.

Nationaler Wasser-Beirat, Spanien

Nach dem spanischen Wassergesetz und der Verordnung zur öffentlichen Wasserverwaltung und -planung (Königliches Dekret 927/1988) ist der Nationale Wasser-Rat ("Consejo Nacional del Agua") das höchste beratende Gremium für Wasserangelegenheiten auf nationaler Ebene. Der Rat wird von drei Arten von Mitgliedern gebildet: ordentliche, ernannte und gewählte. Zur ersten Gruppe gehören nicht bestimmten Personen, sondern "Funktionen" (z. B. der Wasserabteilungsleiter), zur zweiten ernannte Vertreter, die dem Rat für unbefristete Zeit angehören, und die dritte Gruppe umfasst Mitglieder, die alle vier Jahre zu wählen sind.

Ordentliche Mitglieder sind:

- Vorsitzende aus den verschiedenen Flussgebietseinheiten (12)
- Referatsleiter aus verschiedenen Ministerien mit Zuständigkeiten für Wasser wie Umwelt-, Landwirtschafts-, Wirtschaftsministerium usw. (etwa der für die Wasserwirtschaft zuständige Abteilungsleiter) (8).

Ernannte Mitglieder sind:

- ernannte Vertreter verschiedener Ministerien mit Zuständigkeiten für Wasser wie Umwelt-, Landwirtschafts-, Wirtschaftsministerium usw. (11)
- Vertreter aller Regionalverwaltungen (17)
- ein Vertreter der Vereinigung der Städte und Gemeinde
- ein Vertreter der Bewässerungsgemeinschaften
- ein Vertreter der Wasserkraftunternehmen
- ein Vertreter der Wasserversorgungsunternehmen
- ein Vertreter der Handelskammern
- drei Vertreter der Bauernschaft
- zwei Vertreter aus dem Gebiet der Limnologie

- drei Vertreter von Umweltverbänden
- drei Vertreter aus Wissenschaft und Forschung
- ein Experte für Bewässerungstechniken (vom Landwirtschaftsministerium benannt).

Gewählte Mitglieder sind:

- gewählte Vertreter der Regionalverwaltungen, die den Beiräten der Flussgebietseinheit angehören (12)
- gewählte Vertreter der Wassernutzer, die den Beiräten der Flussgebietseinheit angehören (12).

Nach den rechtlichen Vorschriften soll der Nationale Wasser-Beirat folgende Fragen diskutieren und zustimmende oder ablehnende Entscheidungen dazu fassen¹:

- Der nationale Hydrologische Plan, bevor er durch Regierung und Parlament behandelt wird.
- Die Wasserpläne für die Flussgebietseinheiten, bevor sie durch die Regierung behandelt werden.
- Vorschriften, die im gesamten spanischen Hoheitsgebiet eingeführt werden sollen, wenn sie für die Öffentlichkeit relevante hydraulische Aspekte betreffen.
- Projekte und sektorale Pläne zu landwirtschaftlichen, gebietsbezogenen, Energie- oder Industriethemen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und die Wasserplanung oder die Wassernutzungen beeinflussen.
- Alle Aspekte, die mehr als zwei Flussgebietseinheiten betreffen.

Es sollte berücksichtigt werden, dass diese Situation überprüft und entsprechend den Zielen und rechtlichen Konsequenzen der Richtlinie angepasst werden muss.

(Dieses Beispiel ist nicht in Anhang II enthalten.)

¹ Der nationale Wasser-Beirat ist ein beratendes Gremium, seine Entscheidung sind rechtlich nicht verbindlich. Trotzdem gibt es in der Praxis keinen Fall, in dem die Entscheidung des Beirates nicht von der Regierung übernommen worden wäre.

Aktive Beteiligung von Interessengruppen, Anhörung und Zugang zu Informationen auf der Ebene internationaler Flussgebietseinheiten


Internationale Kommission zum Schutz der Donau/Donau-Umweltforum (siehe Anhang II)

Die Planung für das Donaueinzugsgebiet vollzieht sich auf mehreren Ebenen, von Teileinzugsgebieten/Gemeinden bis hin zu internationalen Kommissionen. Die Interessengruppen werden auf verschiedene Weise und auf verschiedenen Ebenen im gesamten Prozess beteiligt. Dabei reicht das Spektrum der Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit von direkter Zusammenarbeit mit Gemeinden bis zur Einbeziehung repräsentativer Organisationen auf internationaler Ebene; dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit auf unterschiedlichen Ebenen verschiedene Bedeutungen haben kann, dass sie aber von gemeinsamen Grundsätzen der Transparenz des Prozesses und der Einbeziehung geleitet sein sollte.

Das koordinierende Gremium für die internationalen Aspekte der Richtlinie im Donau-Einzugsgebiet ist die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD). Die IKSD fördert die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess durch finanzielle Unterstützung des IKSD-Informationssystems einschließlich der „Danube Watch“ und durch die Unterhaltung von Netzwerken wie das Donau-Umweltforum (DEF), MLIM und AEWS.

Bei der IKSD besitzen verschiedene große internationale NGOs Beobachterstatus. Sie können an den IKSD-Tagungen und Arbeitsgruppen teilnehmen, haben aber kein Stimmrecht. Sie leisten erhebliche Beiträge zur Arbeit der Kommission (beispielsweise mit der Einrichtung einer Umwelt-Expertengruppe). Durch ihre Netzwerke eröffnen sie kleinen (nationalen und lokalen) NGOs direkten oder indirekten Zugang zur internationalen Arena.

Zentral für die Behandlung der Frage der Ebenen in der Einzugsgebietenbewirtschaftung ist die Kommunikation und Koordination über die Ebenen hinweg sowie zwischen Einheiten auf derselben Ebene (z. B. zwischen Regionen oder Ländern stromauf- und stromabwärts). Dies wird durch den Aufbau formeller und insbesondere informeller Netzwerke über die Ebenen hinweg und zwischen Einheiten derselben Ebene sehr erleichtert. Die Mitarbeiter der einen zuständigen Behörde könnten an von jeweils anderen zuständigen Behörden organisierten Sitzungen teilnehmen und umgekehrt. Zudem könnte erwogen werden, in jeder Flussgebietseinheit einer zentralen Anlaufstelle für die Beteiligung der Öffentlichkeit zum Austausch einschlägiger Ergebnisse und Erfahrungen mit der Beteiligung der Öffentlichkeit einzurichten. Beachten Sie, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit auf der Ebene internationaler Flussgebietseinheiten die Beteiligung auf den unteren Ebenen innerhalb der Einheit fördert. In Einzugsgebieten, in denen unterschiedliche Sprachen gesprochen werden, sind ausreichende Mittel für die Übersetzung der wichtigsten Dokumente vorzusehen.

| | |
|---|---|
|  | <p>Achtung! Sorgen Sie für die laufende gegenseitige Information auf allen Ebenen</p> <p>Sorgen Sie dafür, dass Sie einander über alle in einer Flussgebietseinheit stattfindenden Beteiligungsprozesse mit formellen, aber insbesondere informellen Mitteln informieren. Für die Übersetzung der wichtigsten Dokumente sind ausreichende Mittel vorzusehen.</p> |
|---|---|

2.8 Wie beziehen wir sie ein?

Der mit dem Programmzyklus der Richtlinie verbundene Zeitplan, wie in Abschnitt 3 beschrieben, ist ein weiterer bestimmender Faktor für die zeitliche Planung der Beteiligung der Öffentlichkeit. Die

verschiedenen Planungsschritte bieten unterschiedliche Möglichkeiten für die Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Richtlinie legt eine Reihe von Phasen und Fristen für ihre Umsetzung fest, die unten wiedergegeben sind (die Aufzählung ist nichtabschließend).

| | |
|--------------------------|---|
| PHASE 1 Bis Ende 2003 | Grundlagen Bestimmung der Flussgebietseinheiten Bestimmung der zuständigen Behörden Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht. |
| PHASE 2 Bis Ende 2004 | Beschreibung und Analyse (Art. 4) Beschreibung der Flussgebietseinheit, Überprüfung der Umweltauswirkungen menschlicher Aktivitäten und wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung. Bewertung der Wahrscheinlichkeit, dass Oberflächenwasserkörper in der Flussgebietseinheit die nach Artikel 4 für die Wasserkörper festgelegten Umweltqualitätsziele zu verfehlen drohen (“Defizitanalyse“, Anhang II Nr. 1.5). |
| PHASE 3 Bis Ende 2006 | Planungen für die Erarbeitung von Maßnahmenprogrammen und Entwurf von Bewirtschaftungsplänen Weitere Beschreibung der in der Defizitanalyse als gefährdet identifizierten Wasserkörper, um Überwachungs- und Maßnahmenprogramme zu optimieren. Beginn der Überwachungsprogramme. Zum Zwecke der Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Hinblick auf den Bewirtschaftungsplan machen die Mitgliedstaaten einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm zur Erstellung des Bewirtschaftungsplans zur Stellungnahme zugänglich (die Mitgliedstaaten gewähren mindestens sechs Monate Zeit für Stellungnahmen zu diesen Dokumenten). |
| PHASE 4 2007 | Zum Zwecke der Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Hinblick auf den Bewirtschaftungsplan machen die Mitgliedstaaten eine Übersicht über die wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen in der Flussgebietseinheit zur Stellungnahme zugänglich (die Mitgliedstaaten gewähren mindestens sechs Monate Zeit für Stellungnahmen zu diesen Dokumenten). |
| PHASE 5 2008 | Zum Zwecke der Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Hinblick auf den Bewirtschaftungsplan machen die Mitgliedstaaten den Entwurf des Bewirtschaftungsplans für Stellungnahmen zugänglich (die Mitgliedstaaten gewähren mindestens sechs Monate Zeit zur Stellungnahme zu diesen Dokumenten). |
| PHASE 6 2009 | Veröffentlichung des endgültigen Bewirtschaftungsplans. Maßnahmenprogrammen müssen erstellt sein. |
| PHASE 7 2012 | Umsetzung Umsetzung der Maßnahmenprogramme. |
| PHASE 8 2015 | Bewertung und Aktualisierung, Ausnahmen Ist der gute Zustand der Gewässer erreicht? Sind die Ziele für Schutzgebiete erreicht? Erstellung und Veröffentlichung der nächsten Pläne und Programme Ausnahmen |
| PHASE 9 2027 | Endgültige Frist für das Erreichen der Ziele nach zweimaliger sechsjähriger Verlängerung. |

In den folgenden Abschnitten wird beschrieben, wie die drei Formen der Beteiligung in den unterschiedlichen Planungsschritten organisiert werden können:

- aktive Beteiligung (Abschnitt 3)
- dreistufige Anhörung (Abschnitt 4)

- Information (Abschnitt 5).

Wie mehrfach festgestellt, ist jeder Prozess der Anhörung oder aktiven Beteiligung einzigartig und hängt von den jeweiligen Bedingungen und Umständen ab. Abschnitt 7 wird dabei hilfreich sein, die Beteiligung der Öffentlichkeit in Ihrer besonderen Situation zu reflektieren.



Achtung! Denken Sie an die Kommunikation

Das Rückgrat der Beteiligung der Öffentlichkeit ist die gegenseitige Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden, den Beteiligten und allen anderen interessierten Stellen. Der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Planungsschritten ist wesentlich. Instrumente, die Kommunikation und Interaktion unterstützen, wie öffentliche Sitzungen, Interviews, Workshops, Websites usw. werden in Anhang I beschrieben.

Abschnitt 3 – Aktive Beteiligung aller Interessengruppen im Planungsprozess der Richtlinie

“Die Mitgliedstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete.“ (Artikel 14 Abs. 1 Satz 1)

3.1 Einführung in die aktive Beteiligung

Zweck der Anforderungen des Artikels 14 im Hinblick auf die Beteiligung – einschließlich der aktiven Beteiligung – ist es, die wirksame Umsetzung der Richtlinie zu unterstützen. Während dabei der Schwerpunkt vor allem auf der Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne liegt, muss auch die Förderung der aktiven Beteiligung von Interessengruppen an der allgemeinen Umsetzung der Richtlinie berücksichtigt werden. Der mögliche Nutzen einer umfassenderen Stakeholder-Beteiligung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Bewirtschaftungspläne sind gewiss erfolgreicher, wenn sie Unterstützung für ihre Ziele und ihre Erfüllung durch Förderung von Identifikation, Akzeptanz und Kooperation der relevanten Stakeholder gewinnen.
- Die Entscheidungsfindung ist vermutlich effizienter, wenn Konflikte frühzeitig erkannt und, soweit möglich, gelöst werden.
- Lösungen sind wahrscheinlich nachhaltiger und ausgewogener, wenn ein breiteres Spektrum von Kenntnissen und Auffassungen zu Grunde liegt.
- Langfristig werden die Beziehungen zwischen zuständigen Behörden und Interessengruppen eher gestärkt.


Obschon “aktive Beteiligung“ in der Richtlinie nicht definiert wird, impliziert der Begriff, dass Interessierte eingeladen sind, aktiv am Prozess mitzuwirken und dadurch bei der Beratung der zuständigen Behörden wie in dem in Abschnitt 2.2 beschriebenen Bereich der Beteiligungsmöglichkeiten eine Rolle zu spielen.

Es ist wichtig festzuhalten, dass es den keinen einzig richtigen Ansatz zur Durchführung aktiver Beteiligung gibt. Sie erfordert ein maßgeschneidertes Vorgehen, das immer kontextspezifisch ist. Dies erschwert es, im Sinne einer Beschreibung des Prozesses aktiver Einbeziehung Vorgaben zu machen. Eine mögliche Lösung wäre, dass die zuständigen Behörden ein Konzept zur Anpassung des in Abschnitt 2 beschriebenen grundlegenden Verständnisses an den nationalen, den flussgebietseinheitsbezogenen und den lokalen Kontext entwickeln. Um eine größere Akzeptanz des Prozesses der Anhörung und Beteiligung bei den Interessengruppen zu gewährleisten, sollte diese Strategie im Umsetzungsprozess frühzeitig öffentlich gemacht werden.

Das Ideal der aktiven Beteiligung ist die umfassende Einbeziehung, doch bedarf die Idee einer jedem Interessierten offenstehenden Beteiligung in der Praxis meist des qualifizierenden Zusatzes "soweit möglich" im jeweiligen Zusammenhang, abhängig von Beschränkungen wie den Fristen der Richtlinie, der technischen Komplexität, des beschränkten Einflusses usw.. Die Festlegung und Vermittlung klarer Grenzen für die aktive Beteiligung sowie das Verständnis derselben trägt zu realistischen Erwartungen auf Seiten der Interessengruppen bei.

Vor dem Hintergrund der oben genannten Punkte legt dieser Abschnitt die allgemeinen Grundsätze der aktiven Beteiligung dar: das "Warum", "Was", "Wer" und "Wie" der Beteiligung von Interessierten in den verschiedenen Phasen des Richtlinienzyklus, wie in Abschnitt 2.8 beschrieben.

Wichtig ist, diesen Abschnitt in Verbindung mit den von anderen Arbeitsgruppen der Gemeinsamen Umsetzungsstrategie entwickelten Leitfäden zu lesen.

| | |
|---|--|
|  | <p>Achtung! Aktive Beteiligung ist nicht freiwillig.</p> <p>Zunächst, weil "fördern" in Artikel 14 bedeutet, dass die Mitgliedstaaten sich deutlich darum bemühen müssen, die aktive Beteiligung zu unterstützen und zu erleichtern. Sodann, weil der Bewirtschaftungsplan (nach Anhang VII, Punkt 9) eine Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit und der darauf zurückgehenden Änderungen des Plans enthalten soll. Und schließlich, weil in Nummer 46 der Präambel davon die Rede ist, "zu informieren und... zu berichten, damit die Öffentlichkeit einbezogen werden kann, ehe endgültige Entscheidungen über die nötigen Maßnahmen getroffen werden."</p> |
|---|--|

3.2 Aktive Beteiligung im Planungszyklus der Richtlinie

| | |
|----------------------------------|---|
| <p>PHASE 1 Bis Ende 2003</p> | <p>Grundlagen Bestimmung der Flussgebietseinheiten Bestimmung der zuständigen Behörden Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht.</p> |
|----------------------------------|---|

Warum, was und wer?

Aktive Beteiligung in dieser Phase trägt dazu bei, für die Einführung der Richtlinie und für die ersten Entscheidungen über die zuständige Behörde und die räumliche Dimension der Flussgebietseinheiten zu sensibilisieren.

Die aktive Einbeziehung bei diesem Schritt ist wohl weniger bedeutsam, so dass die Beteiligung der Öffentlichkeit durch Information und Anhörung nach bestehenden nationalen Verfahren gekennzeichnet ist. Es sollten Beiträge von einem möglichst breiten Spektrum von Interessengruppen angestrebt werden.

Wie?

Durch Planung der Kommunikation (siehe Anhang I) und Nutzung der vorhandenen nationalen Verfahren.

Anhörung zu den Anhängen II und V der Richtlinie, britische Umweltbehörden (siehe Anhang II)

Die technischen Anhänge der Richtlinie sind kompliziert und nicht leicht zu verstehen oder zu interpretieren. Allerdings liefern sie die Grundlage und die Anleitung dazu, wie die Gewässer als Teil der Umwelt zu bewerten, zu überwachen und zu klassifizieren sind. Diese Aufgaben sind Voraussetzung für die Festlegung von Zielen sowie die Entwicklung von Maßnahmenprogrammen und Regelungen. Daher ist es wichtig, dass die angenommenen oder zur Annahme erwogenen Grundsätze, soweit wie möglich, von den Interessengruppen, Behörden und Organisationen verstanden und unterstützt werden, die durch diese Bewertung oder damit zusammenhängende Aktivitäten potentiell betroffen sind.

Im Sommer 2002 veröffentlichten die britischen Umweltbehörden Dokumente zur öffentlichen Anhörung: "Leitprinzipien zu den fachlichen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie."

Die Ziele dieses Vorgehens waren:

- *Interessengruppen zu ermöglichen, ihre Prioritäten und Bedenken dahingehend zu äußern, in welcher Weise sie von der Auslegung der fachlichen Anhänge betroffen sein könnten*
- *Interessengruppen zu ermöglichen, zu den vorgeschlagenen fachlichen Auslegungen und Grundsätzen der WRRL Stellung zu nehmen*
- *Einen Rahmen zu bieten, innerhalb dessen ein Spektrum öffentlicher Gremien in Großbritannien zur Entwicklung einer gemeinsamen Interpretation und eines gemeinsamen Verständnisses der Anforderungen der Richtlinie beitragen kann.*

Unten sind einige der wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst:

- *Es ist möglich, Gelegenheiten zur Beteiligung an fachlichen Prozessen und Aspekten der WRRL zu entwickeln und anzubieten.*
- *Bemühungen, Interessengruppen in diese Aspekte und Prozesse einzubeziehen, werden von diesen anerkannt und sind für die künftigen zuständigen Behörden von Nutzen, im Hinblick auf sowohl Transparenz und Vertrauen als auch durch die wertvollen und aufschlussreichen Beiträge der Stakeholder.*
- *Die Kooperation der Behörden und öffentlichen Gremien in Schottland, England und Wales ist für die Verbesserung des Verständnisses auf nationaler Ebene und der gemeinsamen Arbeitsbeziehungen von Nutzen.*
- *Ähnlich verbesserte die wechselseitige Einbeziehung von SEPA, EA und EHS in die jeweilige Erstellung von Entwürfen landesweit das gemeinsame Verständnis; Interessengruppen erhalten die Gewissheit, dass gemeinsame Interpretationen angewandt und vorgeschlagen wurden.*

| | |
|--------------------------|---|
| PHASE 2 Bis Ende 2004 | Beschreibung und Analyse (Art. 4) Beschreibung der Flussgebietseinheit, Überprüfung der Umweltauswirkungen menschlicher Aktivitäten und wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung. Bewertung der Wahrscheinlichkeit, dass Oberflächenwasserkörper in der Flussgebietseinheit die nach Artikel 4 für die Wasserkörper festgelegten Umweltqualitätsziele zu verfehlen drohen ("Defizitanalyse", Anhang II Nr. 1.5). |
|--------------------------|---|

Warum, was und wer?

Aktive Beteiligung an der Beschreibung und der Analyse ist nützlich für:

- die Sensibilisierung für den Prozess der Beschreibung und der Analyse
- die Gewinnung von Daten, Informationen und Meinungen eines Spektrums von Interessengruppen
- die Identifizierung von Problemen und sofern möglich die Lösung von Konflikten sowie den Umgang mit Erwartungen.

Die Beschreibungs- und Analysephase lässt sich in eine Reihe unterschiedlicher Prozesse aufgliedern. Deren Vollzug und letztendlich die Erstellung des Bewirtschaftungsplans, zu dem sie führen, hat durch die Beteiligung wichtiger Interessengruppen größere Aussichten auf Erfolg. Unten werden spezifische Elemente für jeden dieser Prozesse vorgeschlagen.

Prüfung der Belastungen und ihrer Auswirkungen: Diese Prüfung bildet eine der Grundlagen für den Bewirtschaftungsplan und hilft zu bestimmen, welche Wasserkörper wahrscheinlich den guten ökologischen Zustand wegen ihrer Belastungen bis 2015 (oder später) nicht zu erreichen drohen. 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.

Wirtschaftliche Analyse: Dieses Verfahren hilft a) ein Trendszenario zu erstellen, das die künftigen sozioökonomischen Trends voraussagt, was wichtig für die Defizitanalyse ist, b) den derzeitigen Grad der Kostendeckung zu beurteilen und c) die Kostenwirksamkeit von Maßnahmen zwischen 2004 und 2009 zu analysieren. Die Einbeziehung von Interessengruppen trägt dazu bei, a), b) und c) festzulegen. Außerdem ist die Beteiligung auch deshalb wichtig, weil die bessere Identifikation größere finanzielle Unterstützung bedeuten könnte (entweder direkt durch die Öffentlichkeit oder durch politischen Druck).

Klassifizierung und Zielfestlegung: In diesem Verfahrensabschnitt muss mit der Bestimmung des Zustands der Wasserkörper auf der Grundlage der Beschreibung von Wasserkörpern in der Flussgebietseinheit nach Anhang II und V begonnen werden. Auch sind Umweltqualitätsziele festzusetzen. Bei dieser Festlegung ist es außerordentlich wichtig, dass sich die Ortsansässigen mit dem Prozess identifizieren, doch muss dies vorsichtig angestoßen werden, da Kapazitätsaufbau unverzichtbar ist (Interpretation der Leitfäden). Es besteht das Risiko, die Ziele der Richtlinie nicht zu erreichen, wenn wirtschaftliche Aspekte überwiegen (z. B. umweltfreundliche Wasserkraft und Schifffahrt), doch besteht auch die große Chance, Bewusstsein zu schärfen und die umweltbewussten Teile der Gesellschaft für sich zu gewinnen. Diese Beteiligung sollte von unten (kleineres Einzugsgebiet oder gar Wasserkörper) nach oben (Einzugsgebiet und Flussgebietseinheit) organisiert werden.

Defizitanalyse: Wenn der aktuelle Gewässerzustand und die ins Auge gefassten Umweltqualitätsziele feststehen, kann die Defizitanalyse durchgeführt werden. Die erste Defizitanalyse sollte zwecks erstmaliger Beschreibung der Flussgebietseinheit vor Ende 2004 erfolgen, um jene Wasserkörper zu bestimmen, die die für 2015 festgelegten Ziele der Richtlinie zu verfehlen drohen. Diese erste Defizitanalyse wird sich weitgehend auf die Einschätzungen von Fachleuten und die derzeit verfügbaren Daten und Informationen stützen. Nach 2004 wird sie auf der Grundlage neuer Daten verbessert werden, darunter Ergebnisse von Überwachungsprogrammen (anwendungsbereit nach

Ende 2006). Diese neuen Informationen werden verwendet werden, um die Beschreibung der Flussgebietseinheiten zu aktualisieren, die in den Bewirtschaftungsplan für das Flussgebiet aufzunehmen sind (Anhang VII). Beteiligen Sie die wichtigsten Interessengruppen an der Ermittlung von Defiziten und der Erstellung von Trendszenarien. Im Falle von Defiziten macht ihnen dies die Notwendigkeit von Veränderungen bewusst, und es fördert ihren Beitrag bei der Ermittlung geeigneter Maßnahmen (nächster Schritt).

Ausweisung erheblich veränderter Wasserkörper: Wie die Defizitanalyse ist die Ausweisung erheblich veränderten Wasserkörpern ein zweistufiges Verfahren mit einer vorläufigen Ausweisung bis 2004 und einer endgültigen Ausweisung bis 2008. Zweck der Beteiligung der Öffentlichkeit wäre, die Identifizierung erheblich veränderter Wasserkörper (HMWB) zu unterstützen, Konflikte zu lösen und zur Akzeptanz der Ausweisung erheblich veränderter Wasserkörper beizutragen.

Die wichtigsten auf dieser strategischen Dialogebene zu berücksichtigenden Stakeholder werden jene sein, die tatsächlich zu Lösungen beitragen können (z. B. andere Regierungsstellen, Wasserunternehmen, Abwasserbehandlungsunternehmen), solche, die über technisches Know-how verfügen und die "repräsentativ" für eine bestimmte Gruppe sind (z. B. NGOs, wissenschaftliche Gemeinschaften) und diejenigen, die für die Maßnahmen zahlen (Verbraucher).

Wie?

Bei der Prüfung der verschiedenen Verfahren zeigt sich, dass die aktive Beteiligung auf nationaler, auf der Ebene der Flussgebietseinheit und auf lokaler Ebene durchgeführt werden kann. Die Beteiligung auf nationaler Ebene würde vor allem die Regierung, Wirtschafts- und Verbraucherverbände, nationale NGOs sowie technische Experten und Wissenschaftler einbeziehen. Auf der Ebene der Flussgebietseinheit und auf lokaler Ebene kämen für die Beteiligung eher Vertreter der regionalen und kommunalen Verwaltung sowie Stakeholder mit einem Interesse an einer bestimmten Flussgebietseinheit, einem Einzugsgebiet oder Wasserkörper in Frage.

Auf jeder dieser Ebenen kann es nützlich sein, die Beteiligung durch eines der folgenden Verfahren zu organisieren:

- bilaterale Treffen
- Lenkungsgruppen
- Beratungsgruppen.

Mögliche Aktivitäten für die aktive Beteiligung sind:

1. "Den Prozess anstoßende" Treffen/Workshops mit wichtigen Interessengruppen zur Erörterung:
 - der Ziele
 - des Arbeitsprozesses (wie sind die Ziele zu erreichen) und Festlegung ihrer Rollen
 - die Vorgaben (terms of reference) ihrer Beteiligung
 - Verfügbarkeit und Relevanz vorliegender Daten
 - Kommunikationsplanung.
2. Bestandsaufnahme von Kenntnissen und Auffassungen zur:

Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung

- Beschreibung der Oberflächengewässer und Grundwasserkörper; was sind die Hauptfragen (Hauptprobleme)?
Dies kann durch Workshops, Interviews, Foren und Exkursionen mit Interessengruppen erfolgen.
3. Analyse und Strukturierung, Entscheidungsfindung zur Beschreibung.
 4. Information aller relevanten Interessengruppen.

**Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet Maas/Teileinzugsgebiet Niers (siehe Anhang II)
Pilotprojekt zu Artikel 14 (Nordrhein-Westfalen, eines der 16 deutschen Länder)**

In den drei Niers-Foren wurden Gemeinden, Kreise, Wasserversorgungsunternehmen, Wasserverbände, Landwirtschaftskammern, Forstbehörden, Naturschutzverbände, biologische Planungseinheiten sowie die niederländischen Behörden und Interessengruppen (alle aus der jeweiligen Region) angehört. In runden Tischen mit 30–40 Personen je Forum ging es um: Information, Diskussion, Verteilung sachdienlichen Materials, Erfahrungsaustausch, Beteiligung im Hinblick auf die Datengewinnung.

Integrierte Erkundungsstudie zu den Einzugsgebieten von Rhein und Waal (siehe Anhang II)

Ziel:

Beratung der nationalen Regierung zu möglichen Szenarien für die künftige Wasserbewirtschaftung.

Offener, interaktiver Prozess mit folgenden Elementen:

- enge Zusammenarbeit mit anderen Regierungsorganisationen. In Lenkungsausschüssen sind die beiden Provinzen, die Gemeinden, die Zweigstellen von PW, VROM und LNV sowie die Wasserverbände vertreten. Sie sind verantwortlich für die Entscheidungsfindung und die Beratung der Regierung zu weiteren Strategien. (Zuvor beriet nur das regionale Büro e des Ministeriums und erarbeitete derartige Studien.)
- Sachverständigengruppe (aus Vertretern der Regierung und Vertretern von NGOs)
- (in einer späteren Phase) „Arbeitsgruppen“ aus Fachleuten zu den Themen:
 - Wasserabfluss, Wasser- und Bodennutzung
 - rechtliche und amtliche Angelegenheiten
 - Kommunikation.
- offene Kommunikation; von Anfang an zeigte die Projektgruppe eine positive Einstellung zu Gesprächen und Fragen von Interessengruppen und sorgte für die Erstellung verständlicher Berichte und Broschüren um über Fortschritte und Ergebnisse zu informieren.
- Symposien (IVB). Vom IVB-Projekt wurden zwei Symposien organisiert, eines für amtliche Entscheidungsträger, das andere für NGOs und interessierte Bürger. Ziel war es, die bis dahin vorliegenden Ergebnissen der Screening-Studie zu erläutern sowie Verständnis und Unterstützung zu schaffen, Reaktionen und Rat zu vorgeschlagenen Maßnahmen einzuholen.
- Informationsabende für die breite Öffentlichkeit mit einem Film (auf DVD), der die Wasserbewirtschaftung unter historischem Blickwinkel beleuchtet, die gemeinsamen Interessen unter dem Aspekt der Sicherheit zusammenführt sowie alle vorgeschlagenen Maßnahmen und ihre Folgen veranschaulicht.
- Ziel ist die Information der Menschen, die Vermittlung benötigter Kenntnisse, die Schaffung von Verständnis für die Notwendigkeit von sowie die Gewährung von Einblick in die verschiedenen Auffassungen und Vorstellungen, die Menschen haben. Welche Folgen haben diese Maßnahmen für Nutzer, Bewohner und lokale Entscheidungsträger?
- „Küchentisch“-Konferenzen zwischen Ministerium und Landwirten in dem betroffenen Gebiet zur Erörterung möglicher Maßnahmen.
- Anhörungsrunden (Interviews) mit betroffenen Stellen zum weiteren Vorgehen.

| | |
|----------------------------------|--|
| <p>PHASE 3 Bis Ende 2006</p> | <p>Planungen für die Erarbeitung von Maßnahmenprogrammen und Entwurf von Bewirtschaftungsplänen Weitere Beschreibung der in der Defizitanalyse als gefährdet identifizierten Wasserkörper, um Überwachungs- und Maßnahmenprogramme zu optimieren. Beginn der Überwachungsprogramme. Zum Zwecke der Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Hinblick auf den Bewirtschaftungsplan machen die Mitgliedstaaten einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm zur Erstellung des Bewirtschaftungsplans zur Stellungnahme zugänglich (die Mitgliedstaaten gewähren mindestens sechs Monate Zeit für Stellungnahmen zu diesen Dokumenten).</p> |
|----------------------------------|--|

Anmerkung: Die Richtlinie schreibt Anhörung und aktive Information für die Phasen von 2006 –2009 vor. Diese Themen werden eingehender in Abschnitt 4 bzw. 5 besprochen.

Warum, was und wer?

Dieser Schritt konzentriert sich weitgehend darauf, mögliche Maßnahmen zur Erreichung der für die verschiedenen Wasserkörper festgelegten Ziele zu planen und die durchführbaren und wirksamen Optionen zu ermitteln. Aktive Beteiligung wird dazu beitragen, die Ansichten der Interessengruppen zu diesen möglichen Optionen zu erhalten und andere Möglichkeiten offen zu legen, die wiederum helfen würden, die endgültigen Maßnahmen auszuwählen. Das Maßnahmenprogramm sollte mit anderen Wasser- und Bodennutzungsplanungen sowie Finanzierungsmechanismen abgestimmt werden. Dies hätte erhebliche finanzielle Vorteile, zusätzlich zur Verbesserung der Wirksamkeit der Umsetzung. Die SUP-Richtlinie bezieht sich ebenfalls auf Pläne und Maßnahmenprogramme (siehe 2.1 und 2.4).

Auch die Beispiele des SDAGE-Projekts in Frankreich (siehe Abschnitt 2.7 und Anhang II) veranschaulichen diesen Schritt.

Die wichtigsten bei diesem Schritt zu berücksichtigenden Interessengruppen werden jene sein, die tatsächlich zur Erstellung des Maßnahmenprogramms beitragen können (z. B. andere Regierungsstellen, Wasserunternehmen, Abwasserbehandlungsunternehmen), solche, die über technisches Know-how verfügen und "repräsentativ" für eine bestimmte Gruppe sind (z. B. NGOs, wissenschaftliche Zusammenschlüsse) und solche, die für die Maßnahmen zahlen (Verbraucher).

Wie?

Bei der Prüfung der verschiedenen Maßnahmen zeigt sich, dass die aktive Beteiligung auf nationaler, auf der Ebene der Flussgebietseinheit und lokaler Ebene durchgeführt werden kann. Die Beteiligung auf nationaler Ebene würde vor allem die nationale Regierung, Wirtschafts- und Verbraucherverbände, nationale NGOs sowie technische Experten und Wissenschaftler einbeziehen. Auf der Ebene der Flussgebietseinheit und lokaler Ebene kämen für die Beteiligung eher Vertreter der regionalen und kommunalen Verwaltung sowie Interessengruppen mit einem Interesse an einer bestimmten Flussgebietseinheit, einem Einzugsgebiet oder Wasserkörper in Frage.

Auf jeder dieser Ebenen kann es nützlich sein, die Beteiligung durch eines der folgenden Verfahren durchzuführen:

- bilaterale Sitzungen
- Lenkungsgruppen

Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung

- Beratungsgruppen.

Das IIVR-Projekt, Niederlande (siehe Anhang II)

Das Projekt hat sich für einen kooperativen Stil entschieden, bei dem die verschiedenen Behörden und Nichtregierungsorganisationen (und Interessengruppen) zusammen arbeiten und in Bezug auf das Ergebnis gleichberechtigt entscheiden.

Die Zusammenarbeit wird organisiert durch:

- einen Lenkungsausschuss aus den Leitern der verschiedenen Regierungsbehörden. Sie geben dem Prozess Orientierung und treffen Entscheidungen. Der Lenkungsausschuss wird unterstützt von der Initiativgruppe.
- eine Initiativgruppe aus Fachleuten, Regierungsangestellten und Mitgliedern von NGOs, die inhaltliche Aspekte des Planungsprozesses erörtert.
- Anhörungen von Bürgern und Interessengruppen. Darüber hinaus werden über einen Zeitraum von zwei Jahren mehrere Sitzungen zur Anhörung von Bürgern und Interessengruppen organisiert und ihnen ermöglicht, ihre Auffassungen auszutauschen und eigene Vorstellungen zu entwickeln.

| | |
|-----------------|--|
| PHASE 4 2007 | Zum Zwecke der Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Hinblick auf den Bewirtschaftungsplan machen die Mitgliedstaaten eine Übersicht über die wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen in der Flussgebietseinheit zur Stellungnahme zugänglich (die Mitgliedstaaten gewähren mindestens sechs Monate Zeit für Stellungnahmen zu diesen Dokumenten). |
|-----------------|--|

Siehe Abschnitt 4 und 5.

| | |
|-----------------|--|
| PHASE 5 2008 | Zum Zwecke der Information und Anhörung der Öffentlichkeit im Hinblick auf den Bewirtschaftungsplan machen die Mitgliedstaaten den Entwurf des Bewirtschaftungsplans zur Stellungnahme zugänglich (die Mitgliedstaaten gewähren mindestens sechs Monate Zeit für Stellungnahmen zu diesen Dokumenten). |
|-----------------|--|

Siehe Abschnitt 4 und 5.

| | |
|-----------------|---|
| PHASE 6 2009 | Veröffentlichung des endgültigen Bewirtschaftungsplans. Maßnahmenprogrammen müssen erstellt sein. |
|-----------------|---|

Siehe Abschnitt 4 und 5 zur Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans

Warum, was und wer?

Dieser Schritt konzentriert sich weitgehend auf die Einrichtung von Maßnahmenprogrammen zur Erreichung der für die verschiedenen Wasserkörper festgelegten Ziele. Da die Interessengruppen einige der Maßnahmen umsetzen bzw. davon betroffen sein werden, trägt aktive Beteiligung bei diesem Schritt dazu bei, Einsatzbereitschaft für die Erfüllung des Maßnahmenprogramms zu gewinnen.

Die wichtigsten bei diesem Schritt zu berücksichtigenden Interessengruppen werden jene sein, die tatsächlich zur Erstellung des Maßnahmenprogramms beitragen können (z. B. andere Regierungsstellen, Wasserunternehmen, Abwasserbehandlungsunternehmen, Landwirte etc.) und solche, die für die Maßnahmen zahlen (Verbraucher).

Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung

Wie?

Bei der Festlegung der verschiedenen Verfahren kann die aktive Beteiligung auf nationaler, auf der Ebene der Flussgebietseinheit und auf lokaler Ebene durchgeführt werden. Die Beteiligung auf nationaler Ebene würde vor allem die nationale Regierung, Wirtschafts- und Verbraucherverbände einbeziehen. Auf der Ebene der Flussgebietseinheit und auf lokaler Ebene kämen für die Beteiligung eher Vertreter der regionalen und kommunalen Verwaltung sowie Interessengruppen in Frage, die bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms eine Rolle spielen.

Auf jeder dieser Ebenen kann es nützlich sein, die Beteiligung durch eines der folgenden Verfahren durchzuführen:

- bilaterale Sitzungen
- Lenkungsgruppen
- Beratungsgruppen
- Workshops und Sitzungen zur Entwicklung von Lösungen und Festlegung von Maßnahmen.

Das Erne-Projekt Nachhaltige Feuchtgebiete (siehe Anhang II)

Ziel des Projekts im 4000 km² umfassenden Erne-Einzugsgebiet (im Grenzgebiet von Nordirland und Irland) war die Erarbeitung eines Modells für die Vereinbarung einer Vision für die Bewirtschaftung des Flusseinzugsgebiets. Auf unterschiedlichen geographischen Ebenen wurde die aktive Beteiligung einer Reihe von Interessengruppen durch unterschiedliche Verfahren erprobt. Allgemein stellte sich heraus, dass die Bürger sich am ehesten der lokalen Ebene verbunden fühlten.

Zu den Methoden gehörten Fragebögen, Community Mapping und Workshops. Alle Bewohner im Einzugsgebiet galten grundsätzlich als mögliche Interessierte und die aktive Beteiligung wurde durch einen partizipatorischen Ansatz mit für die Öffentlichkeit sowie allen interessierten Organisationen offenen Workshops und durch Begegnungen an öffentlichen Plätzen (z. B. Ortszentren) gefördert.

| | |
|-----------------|---|
| PHASE 7 2012 | Umsetzung Umsetzung der Maßnahmenprogramme. |
|-----------------|---|

Warum, was und wer?

Bei diesem Schritt geht es um die Umsetzung des Maßnahmenprogramms. Die aktive Beteiligung in dieser Phase wird dazu beitragen, das Bewusstsein der Maßnahmen aufrecht zu erhalten und ihre nachhaltige Umsetzung zu unterstützen.

Die wichtigsten bei diesem Schritt zu berücksichtigenden Interessengruppen werden jene sein, die zur Erfüllung des Maßnahmenprogramms beitragen (z. B. andere Regierungsstellen, Wirtschaftssektoren usw.).

Wie?

Bei der Umsetzung des Maßnahmenprogramms kann die aktive Beteiligung auf nationaler, auf der Ebene der Flussgebietseinheit und auf lokaler Ebene durchgeführt werden. Die Beteiligung auf nationaler Ebene würde vor allem die nationale Regierung und die Wirtschaftsverbände einbeziehen. Auf der Ebene der Flussgebietseinheit und auf lokaler Ebene kämen für die Beteiligung eher Vertreter der regionalen und kommunalen Verwaltung sowie Interessengruppen in Frage, die bei der Erfüllung des Maßnahmenprogramms eine Rolle spielen.

Auf jeder dieser Ebenen kann es nützlich sein, die Beteiligung durch eines der folgenden Verfahren durchzuführen:

- bilaterale Sitzungen
- Lenkungsgruppen
- Anhörungsverfahren.

Das Fluss Tyreså-Projekt in Schweden (siehe Anhang II)

Beteiligung der Öffentlichkeit zur Wiederherstellung und Entwicklung eines Flusseinzugsgebiets. Es wurde eine Lenkungsgruppe aus Politikern der Gemeinden gebildet, sowie Arbeitsgruppen aus Vertretern der Gemeinden, der Provinzregierung und der Wassernutzer (insgesamt elf Personen). Die Arbeitsgruppe pflegt enge Kontakte mit den Sportanglervereinen, Hausbesitzerverbänden und zahlreichen anderen Verbänden im Einzugsgebiet. Nach der ersten einführenden Sitzung wurden einige Interessen-/Themengruppen gebildet: Erholung/Outdoor-Aktivitäten, lokale Geschichte und Eutrophierung. Die Arbeitsgruppen treffen sich mit den Arbeitsgruppen regelmäßig einmal monatlich. Durch Forumsdiskussionen wurde auch die Öffentlichkeit beteiligt. Ergebnis war ein Verzeichnis von durchgeführten Maßnahmen wie die Anlage von Wanderwegen, die Verbesserung der Qualität von Oberflächengewässern, der Schutz eines Ökoparks.

| | |
|-----------------|--|
| PHASE 8 2015 | Bewertung und Aktualisierung, Ausnahmen Ist der gute Zustand der Gewässer erreicht? Sind die Ziele für Schutzgebiete erreicht? Erstellung und Veröffentlichung der nächsten Pläne und Programme Ausnahmen |
|-----------------|--|

Warum, was und wer?

Bei diesem Schritt geht es um das Erreichen der Ziele. Hier wird die aktive Beteiligung hilfreich sein, um für das Erreichen der Ziele zu sensibilisieren und das Verständnis der Wirksamkeit des Maßnahmenprogramms zu erleichtern.

Die wichtigsten bei diesem Schritt zu berücksichtigenden Interessengruppen werden jene sein, die tatsächlich zur Umsetzung des Maßnahmenprogramms beitragen könnten (z. B. andere Regierungsstellen, Wasserversorgungsunternehmen, Abwasserbehandlungsunternehmen, Landwirte usw.), solche, die über technisches Know-how verfügen und "repräsentativ" für eine bestimmte Gruppe sind (z. B. NGOs, wissenschaftliche Zusammenschlüsse) und jene, die für die Maßnahmen zahlen (Verbraucher).

Wie?

Beim Prüfen der Zielerreichung kann die aktive Beteiligung auf nationaler Ebene, auf der Ebene der Flussgebietseinheit und auf lokaler Ebene durchgeführt werden. Die Beteiligung auf nationaler Ebene würde vor allem die nationale Regierung, Wirtschafts- und Verbraucherverbände, nationale NGOs sowie technische Experten einbeziehen. Auf der Ebene der Flussgebietseinheit und auf lokaler Ebene kämen für die Beteiligung eher Vertreter der regionalen und kommunalen Verwaltung sowie Stakeholder mit einem Interesse an einer bestimmten Flussgebietseinheit, einem Einzugsgebiet oder Wasserkörper in Frage.

Auf jeder dieser Ebenen kann es nützlich sein, die Beteiligung durch eines der folgenden Verfahren durchzuführen:

- bilaterale Sitzungen
- Lenkungsgruppen
- Anhörungsverfahren.

Das Fluss Emå-Projekt in Schweden (siehe Anhang II)

Einzugsgebiet von rund 4500 km².

Ziele der Beteiligung der Öffentlichkeit:

- Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung durch Förderung des Engagements und der Unterstützung durch die örtliche Bevölkerung im Hinblick auf die Sanierung des Gebiets und andere Maßnahmen im Umweltbereich
- Nutzung der Kenntnisse und Erfahrungen von NGOs und anderen Interessengruppen
- Vermeidung neuer und, sofern möglich, Lösung alter Konflikte.

Seit 1994 arbeiteten Kommunen, Provinzverwaltungen, NGOs usw. in verschiedenen Arbeitsgruppen zusammen (seit 1997 insgesamt acht Gruppen). An diesen Arbeitsgruppen nahmen auch verschiedene Verbände wie der Emå-Flussbeirat, Bauernverbände, Eigentümer von Angelgewässern, Angelvereine, Vereine für Lokalgeschichte, Naturschutzverbände, Gemeinden und Fremdenverkehrsunternehmen teil.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt über Seminare, Informationsveranstaltungen und Anhörungen, die Verteilung von Dokumenten (z. B. zielbeschreibende Dokumente) zur Stellungnahme, die Bildung von Arbeitsgruppen (diejenigen in der Gruppe vermitteln Informationen an ihre Organisationen und umgekehrt) sowie die Verteilung von Rundbriefen usw. In den Sitzungen wurden Protokolle geführt und verteilt.

Westcountry Flusstiftung (WRT), Vereinigtes Königreich (siehe Anhang II)

Ziele des Projekts sind:

- Sensibilisierung
- Nutzung der Kenntnisse und Erfahrungen von Interessengruppen für die nachhaltige Entwicklung der Flusseinzugsgebiete
- Verbesserung der Wasserqualität durch umfassende Einbeziehung der Landwirte

Die Beteiligung konzentriert sich weitgehend auf die Bauern und wichtige regionale Interessierte (z. B. Umweltämter, örtliche Wasserunternehmen, andere NGOs). In der Region arbeitet der WRT federführend und als Unterstützer um den Wandel durch die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zu bewirken. So verwendete der WRT kürzlich Mittel des WWF-UK, um die wichtigsten regionalen Interessengruppen in einem Workshop zur Vereinbarung langfristiger Vorstellungen für die Landschaft des Südwestens zusammenzubringen. Dem Workshop folgte ein Verfahren mit Hilfe von Fragebögen die die Interessierten baten, die Prioritäten für die ländliche Nutzung zu identifizieren. Auf diese Weise erlangte man die Kenntnis lokaler Aspekte, Ressourcen im Sinn aktiver Beteiligung sowie die Bereitschaft und den Willen zur Änderung von Produktionsweisen um bessere Umweltqualität zu erreichen.

Der Tubaek Fluss in Dänemark (siehe Anhang II)

Der Schlüssel für einen konstruktiven Dialog:

Durch den Bauernverband wurden öffentliche Sitzungen organisiert, die auf den Höfen als stattfanden – das „Küchentisch“-Modell.

Es wurden freiwillige Vereinbarungen zur Wasserbewirtschaftung ausgehandelt und unterzeichnet.

| | |
|-----------------|---|
| PHASE 9 2027 | Endgültige Frist für das Erreichen der Ziele nach zweimaliger sechsjähriger Verlängerung. |
|-----------------|---|

Der sechsjährige Programmablauf bleibt erhalten, einschließlich der oben beschriebenen Beteiligung der Öffentlichkeit.

Abschnitt 4 – Anhörung

4.1 Einführung in die Anhörung

Ziel der Anhörung ist es, aus den Stellungnahmen, Auffassungen, Erfahrungen und Vorstellungen von Interessengruppen zu lernen. Anders als bei der aktiven Beteiligung ist die Anhörung erst möglich, wenn Planentwürfe und andere Dokumente ausgearbeitet wurden und während der Erarbeitung dieser Dokumente. Ferner ist es eine weniger intensive Form der Beteiligung der Öffentlichkeit. Doch ermöglichen sie, im Gegensatz zur aktiven Beteiligung, die notwendigerweise häufig selektiv ist, jeden Interessierten in die Entscheidungsfindung einzubinden. Sie ist eine sinnvolle Ergänzung zur aktiven Beteiligung und kann im Hinblick auf diese als eine Art Kontrolle fungieren, um festzustellen, ob alle Interessen und Ansichten repräsentiert waren.

Nach Artikel 14 betrifft die Anhörung die folgenden Anforderungen sowie folgenden Zeitplan für Anhörungen (mit Wiederholungen im sechsjährigen Turnus für künftige Bewirtschaftungspläne):

| | |
|-------------------------------|--|
| Dezember 2006 (spätestens) | Zeitplan und Arbeitsprogramm für die Erstellung des Plans, einschließlich einer Erklärung zu den zu treffenden Anhörungsmaßnahmen; |
| Juli 2007 | schriftliche Stellungnahmen. |
| Dezember 2007 (spätestens) | Vorläufiger Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen; |
| Juli 2008 | schriftliche Stellungnahmen. |
| Dezember 2008 (spätestens) | Entwürfe des Bewirtschaftungsplans liegen vor; |
| Juli 2009 | schriftliche Stellungnahmen. |
| Dezember 2009 (spätestens) | Beginn der Umsetzung des Plans. |

Somit bezieht sich die Anhörung auf:

- die Veröffentlichung,
- das Verfügbarmachung für Stellungnahmen
- *durch die Öffentlichkeit*, die mehr umfasst als nur die Interessengruppen.

Weiter unten in diesem Kapitel werden die drei Anhörungsphasen getrennt erörtert und etwas zur zeitlichen Planung der Anhörung ausgeführt.

Nach der Richtlinie müssen die Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit schriftlich erfolgen, d. h. entweder in Papierform, per Post oder per E-Mail. Darüber hinaus können jedoch auch andere

Formen der Anhörung in Betracht gezogen werden (mündliche Anhörung). Grundsätzlich gibt es also zwei Formen der Anhörung:

1. die *schriftliche Anhörung*, bei der um schriftliche Stellungnahmen zu vorgeschlagenen Analysen oder Maßnahmen gebeten wird (dies kann die Verwendung des Internets einschließen);
2. die *mündliche oder aktive Anhörung*, bei der die Konsultation in Interviews, Workshops oder Konferenzen erfolgt. Bei diesen Treffen werden wichtige Themen vorgestellt und die eingeladenen Interessengruppen werden (in kleinen Gruppen) aufgefordert, ihre Auffassungen, Kenntnisse und Vorstellungen zu bestimmten Aspekten darzulegen (Anhang I enthält ein Beispiel zu einem solchen Workshop). Dabei können sie auch zur Entwicklung von Maßnahmen durch Fragen wie: "Wie sind diese Probleme zu lösen?" oder "Wie soll es mit unserer Arbeit weitergehen?" angehört werden.

Die schriftliche Anhörung gilt als Mindestanforderung für die Umsetzung der Richtlinie, mündliche Anhörung als best practice. Häufig aber finden sich Kombinationen beider.

Praxisleitfaden zur schriftlichen Anhörung für die Richtlinie:

1. Der Zeitplan für die Organisation der Anhörung sollte neben den in Artikel 14 genannten Daten von Anfang an in den Planungsprozess für eine Politik oder Leistung einbezogen werden.
2. Es sollte geklärt sein, wer angehört wird, zu welchen Fragen, in welchem Zeitrahmen und zu welchem Zweck, der Anhörungsprozess steht jedem offen.
3. Die die Anhörung betreffenden Unterlagen (Zeitplan, Arbeitsprogramm, wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen, Entwurf des Bewirtschaftungsplans) sollten so einfach und prägnant wie möglich sein (einschließlich einer zweiseitigen Zusammenfassung der wichtigsten Fragen, zu denen Stellungnahmen eingeholt werden); Zusammenfassungen für ein breiteres Publikum sollten erstellt werden.
4. Die Dokumente sollten unter weitestgehender Verwendung elektronischer Medien allgemein verfügbar gemacht und allen interessierten Gruppen und Personen zur Aufmerksamkeit gebracht werden.
5. Alle Interessierten haben sechs Monate Zeit, zu den Dokumenten Stellung zu nehmen.
6. Die Stellungnahmen sollten sorgsam und vorurteilslos analysiert und die Ergebnisse allgemein verfügbar gemacht werden; dabei sollten die geäußerten Ansichten wiedergegeben und Gründe für die schließlich getroffenen Entscheidungen genannt werden.
7. Die Anhörungen sollten durch die betreffenden Stellen überwacht und ausgewertet werden; dabei sollte ein Koordinator für die Anhörung bestimmt werden, der dafür sorgt, dass die gewonnenen Erkenntnisse verbreitet werden.

4.2 Behandlung der Stellungnahmen

Bei der Anhörung ist der Umgang mit Informationen und Stellungnahmen wichtig. Es gibt mehrere Instrumente, die Öffentlichkeit zu informieren und sie gleichzeitig zu bitten, sich zu den Plänen zu äußern: Informationsblätter, Rundbriefe, Internet, Broschüren, Anzeigen, Zeitungs- und Zeitschriftenartikel, Ausstellungen, Tage der offenen Tür, Informationsabende und Fernseh-/Radiosendungen (siehe Beschreibung der Kommunikationsmittel in Anhang I). Es sollte das gesamte potentiell vom Bewirtschaftungsplan betroffene Gebiet erfasst werden, beispielsweise durch Auslegen in Rathäusern und Bibliotheken, Wiedergabe in den Lokalzeitungen und Versenden von Material an

alle Stakeholder oder Interessierte. Sind die Informationen veröffentlicht, sollte man sich auf eingehende Stellungnahmen und die Reaktion darauf vorbereiten.

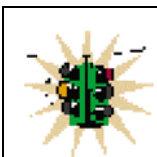
4.2.1 Wo sollen die Stellungnahmen gesammelt werden?

Nummer 7 im Kasten oben bezieht sich auch auf die Frage, wo die Stellungnahmen eingehen sollten. Für den Bewirtschaftungsplan insgesamt können sie zentral von einer (inter-)nationalen Koordinierungsstelle oder dezentral von den Behörden, die den Plan auslegen, gesammelt werden. Die Richtlinie enthält keine Vorschriften für die Sammlung und die Behandlung von Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit.

Stellungnahmen zum internationalen Bewirtschaftungsplan können auf nationaler Ebene an dazu bestimmten Stellen gesammelt werden. Einmal gesammelt, sind die Stellungnahmen dann umgehend den betroffenen Behörden zu übermitteln, im Interesse einer schnellen Bewertung. Soweit Stellungnahmen stichhaltig sind, sollten die entsprechenden Ergebnisse (z. B. die Anpassung der Maßnahmenprogramme o. dgl.) auf nationaler Basis für die Flussgebietseinheit gesammelt und dann an die internationale Stelle (soweit vorhanden) weitergeleitet werden, die die Erstellung des internationalen Bewirtschaftungsplans koordiniert oder unterstützt. Dort wo es – wie z. B. am Oberrhein oder an Mosel/Saar – grenzüberschreitende Bearbeitungsräume und somit entsprechende Teilpläne geben wird, wäre eine koordinierte Bearbeitung der diesen Bearbeitungsraum/Teilplan betreffenden Stellungnahmen durch die im Bearbeitungsraum zusammenarbeitenden Behörden sinnvoll, um den Koordinierungsaufwand bei der internationalen Koordinierungsstelle gering zu halten.

4.2.2 Wie sollen die Stellungnahmen analysiert werden?

Stellungnahmen sollten sorgsam und vorurteilslos analysiert und die Ergebnisse allgemein verfügbar gemacht werden; dabei sollten die geäußerten Ansichten wiedergegeben und Gründe für die schließlich getroffenen Entscheidungen genannt werden. Es ist wichtig, dass die Behörde des fraglichen Gebiets in der Lage ist, auf die Stellungnahmen zu reagieren und auf die Öffentlichkeit/Interessengruppen einzugehen. Diese müssen über die Argumente für getroffene Entscheidungen und das Ergebnis des Planungsprozesses informiert werden. Ferner sollte sichergestellt sein, dass die auslegende Behörde oder die Behörde, die Stellungnahmen sammelt, Stellungnahmen, die sich auf Teile der Flussgebietseinheit beziehen, für die die Behörde regional nicht zuständig ist, an die Koordinierungseinheit und/oder die jeweils regional zuständige Behörde weiterleitet. Gehen viele Stellungnahmen ein, ist es ratsam, diese zu kategorisieren. Entsprechend können Antworten, Begründungen und Entscheidungen nach Kategorien in einem übersichtlichen Dokument zusammengefasst und an die Öffentlichkeit/Interessengruppen zurückgegeben werden.

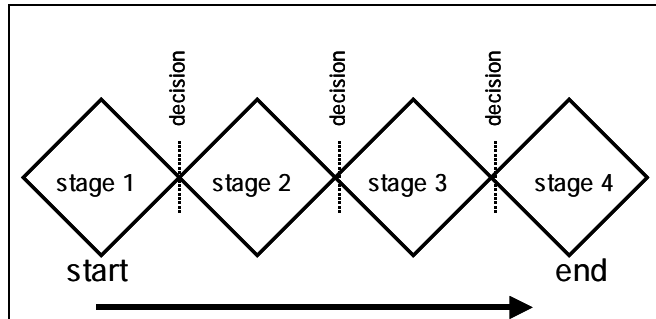


Achtung! Feedback

Es ist wichtig, den an der Anhörung Beteiligten Rückmeldungen zu geben. Diese sollten Begründungen enthalten, und sie sollten in angemessener Zeit zurückgesandt werden. Bedenken Sie, dass diese Anhörungen künftig alle sechs Jahre organisiert werden müssen. "Pflegen" Sie die Beteiligten: Sie werden sie wieder brauchen!

4.3 Wie man die Anhörung organisiert

Wenn es um Organisation geht, ist ein gut strukturiertes maßgeschneidertes Konzept erforderlich, wobei das bereits früher erwähnte Diagramm für den Planungsprozess verwendet wird:



[Legende: Phase 1 (Beginn) - Entscheidung - Phase 2 - Entscheidung - Phase 3 - Entscheidung - Phase 4 (Ende)]

Phase 1 Anfangsphase: Aufgabenbereich Ihres Projekts, nennen Sie deutlich die Randbedingungen.

Phase 2 Erkundungsphase: alle Möglichkeiten und Vorstellungen ermitteln und erkunden.

Phase 3 Ordnungsphase: die Möglichkeiten zusammenführen/nach Prioritäten ordnen, Entscheidungen und Vereinbarungen zu künftigen Aktivitäten treffen.

Phase 4: Umsetzung und Information.

Unter eher praktischen Gesichtspunkten:

- > Phase 1: Ein den Prozess initiiierende Sitzung/Workshop mit diesen Gruppen oder Gruppen von Interessierten zur Erörterung:
 - der Ziele der Anhörung;
 - des Arbeitsprozesses (zur Erreichung der Ziele von Artikel 14) und der Entscheidung über ihre jeweilige Rolle;
 - der Vorbedingungen (Aufgabenbeschreibung) für ihre Beteiligung;
 - der Verfügbarkeit und Relevanz der vorliegenden Daten;
 - der Kommunikationsplanung.
- > Phase 2: Bestandsaufnahme der Kenntnisse und Auffassungen zu folgenden Aspekten:
 - Beschreibung der Informationen, zu denen angehört werden soll; was sind die wichtigsten Themen?
 - Zeitplan für die Information; ist der Zeitplan der Richtlinie einzuhalten? Überarbeitung des Zeitplans
 - Wen werden wir anhören?
 - Wie werden wir die Reaktionen behandeln, Handhabung der Informationen?
 - Welche Kommunikationsmittel haben wir zur Verfügung?
 - Wie geben wir Rückmeldungen?
- > Phase 3: Analyse und Strukturierung, Entscheidungsfindung zur Anhörung.

> Phase 4: Information aller relevanten Interessierten.

4.4 Anhörung zum Zeitplan und zum Arbeitsprogramm

(Art. 14 Abs. 1 Satz 2 a))

Welche Aufgaben sind zu erledigen?

Spätestens Ende 2006 muss die Öffentlichkeit über den Zeitplan und das Arbeitsprogramm zur Aufstellung des Bewirtschaftungsplans sowie über die geplanten Anhörungsmaßnahmen informiert und dazu angehört werden.

Wie ist die Anhörung zu organisieren?

Wie die Anhörung organisiert wird, hängt weitgehend von der geographischen Ebene der Bewirtschaftungspläne ab.

Auf der *Ebene der Flusseinzugsgebiete und der Teileinzugsgebiete* können sowohl schriftliche wie auch mündliche Anhörungen organisiert werden. Den relevanten Interessengruppen und der Öffentlichkeit sollte ein Überblick über die geplanten Schritte zur Aufstellung des Plans (Datensammlung, Bewertung, Zielfestlegung, Entscheidung zu den Maßnahmen) und die dabei beteiligten Behörden und Stellen gegeben werden (wer hat was bis wann zu erledigen). Falls erforderlich sollte über andere Optionen informiert werden, z. B. könnten regionale Informationsveranstaltungen zur WRRL durchgeführt werden. Mit dieser Überblicks-Information wird den interessierten Stakeholdern und der Öffentlichkeit bewusst gemacht, wann sie Bedenken und Vorschläge vorbringen können.

Die angehörte Öffentlichkeit muss nicht unbedingt in der betreffenden Flussgebietseinheit wohnen, eine Maßnahme innerhalb dieser Einheit kann sich auf Gebiete auswirken, die der fraglichen Flussgebietseinheit nicht zugeordnet wurden (z. B. angrenzende Küstengebiete, Grundwasserkörper). Auch Personen, Gruppen und Organisationen in diesen Gebieten fallen unter die Definition von "Öffentlichkeit" und müssen infolge dessen ebenfalls angehört werden. Praktisch bedeutet dies, dass das möglicherweise betroffene Gebiet sehr frühzeitig bestimmt und die in Artikel 14 genannten Unterlagen im gesamten Gebiet (auch außerhalb der Flussgebietseinheit) veröffentlicht und für Stellungnahmen zugänglich gemacht werden sollten.

Auf der *Ebene internationaler Flussgebietseinheiten* wäre ein praktikables Vorgehen für die schriftliche Anhörung, möglichst gleichlautende international erarbeitete Papiere überall in der Flussgebietseinheit zu veröffentlichen. Zur Entwicklung des Zeitplans und des Arbeitsprogramms einschließlich der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist eine internationale Koordination erforderlich. Allerdings ist nicht sicher, ob derartige Unterlagen zu diesem Zeitpunkt auf internationaler Ebene schon vorliegen werden. Da es sich nur um einen ersten allgemeinen Überblick handelt, erscheint eine umfangreiche Koordination nicht erforderlich. Die Daten zu den betroffenen Behörden und ein Zeitplan müssten bis 2006 bereits für alle Flussgebietseinheiten vorliegen.

Alternativ müssten hier die Mitgliedstaaten unabhängig voneinander tätig werden. Gewisse Inhalte dieser ersten Informationsstufe (z. B. wer koordiniert international, wer arbeitet international wem zu) sollten jedenfalls in einheitlicher Form zur Verfügung gestellt werden. Insoweit sind die Diskussionen auf EU-Ebene und in den internationalen Flussgebietskommissionen abzuwarten.

Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 *“Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie für jede Flussgebietseinheit folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann“:*

Die in Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe a bis c genannten Informationen und Papiere sind zu veröffentlichen und zugänglich zu machen. Die Art der Veröffentlichung regelt die Richtlinie nicht, doch können wir auf den Praxisleitfaden zur schriftlichen Anhörung verweisen (siehe 4.1).

Bei den Diskussionen in Brüssel hat die Kommission wiederholt auf die Nutzung des Internets hingewiesen, das andere Mitgliedstaaten auch bei größeren Planungsprojekten bereits erfolgreich einsetzen. Mit dem Internet besteht die Chance, die Umsetzung der Richtlinie, die ein komplexer Prozess ist, anschaulich darzustellen. Bei der Nutzung des Internets sind verschiedene Fragen zu klären, beispielsweise wie viel Prozent der Zielgruppe mit Internetanschluss ausgestattet sind, ob zusätzlich Papierexemplare für den nicht über einen Internetzugang verfügenden Teil der Öffentlichkeit auszulegen sind, ob Personal zur Erläuterung eines Bewirtschaftungsplans bereitzustellen ist oder ob der Internetanschluss geeigneter Behörden von der Öffentlichkeit genutzt werden könnte.

4.5 Anhörung zu “wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen“

(Art. 14 Abs.1 Satz 2 b))

Welche Aufgaben sind zu erledigen?

Im zweiten Anhörungsschritt soll bis spätestens Ende 2007 ein vorläufiger Überblick über die für die Flussgebietseinheit bzw. für deren Einzugsgebiet(e) (die Richtlinie benutzt diese Begriffe in Artikel 14 nicht einheitlich) wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen veröffentlicht werden. Diese für die Flussgebietseinheit wesentlichen Aspekte können aus folgendem entnommen werden:

- der Analyse der Bestandsaufnahme des Gewässerzustands, die bis Ende 2004 abzuschließen ist;
- der danach folgenden Diskussion der Zielfestlegungen (unter Berücksichtigung der Ausnahmemöglichkeiten der Richtlinie);
- den notwendigen Maßnahmen;
- den Auffassungen, Kenntnissen und Erfahrungen der relevanten Interessengruppen.

Ende 2007 müsste innerhalb der gesamten Flussgebietseinheit eine einigermaßen einheitliche Bewertung des maßgeblichen Handlungsbedarfs vorliegen. Unterschiedliche Beurteilungen darf es dann eigentlich nicht mehr geben, da sonst ein koordiniertes Vorgehen gefährdet wäre.

Wie ist die Anhörung zu organisieren?

In den Kästen unten finden sich Beispiele für verschiedene Formen der Anhörung auf unterschiedlichen geographischen Ebenen:

(Inter)Nationale Ebene und Ebene der Flussgebietseinheiten

Die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) ist das koordinierende Gremium für die internationalen Aspekte der Umsetzung der Richtlinie. Die IKSD fördert die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess durch finanzielle Unterstützung des IKSD-Informationssystems einschließlich "Danube Watch" und durch die Unterhaltung von Netzwerken wie das Donau-Umweltforum (DEF), MLIM und AEWS.

Bei der IKSD besitzen verschiedene NGOs Beobachterstatus und leisten einen erheblichen Beitrag zur Arbeit der Kommission (beispielsweise mit der Einrichtung einer Umwelt-Expertengruppe). Die Interessengruppen sind Beobachter bei der Kommission, was vollständige Beteiligung umfasst, aber keine Stimmrechte.

Ebene des Flusseinzugsgebiets

Wasserbewirtschaftungsplan der Gemeinde Örebro in Schweden (siehe Anhang II)

Ziel der Anhörung ist es, die Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit des schwedischen Planungs- und Baugesetzes im Hinblick auf die Anhörung bei der Entwicklung von umfassenden Plänen zu erfüllen. Eine Arbeitsgruppe und eine Lenkungsgruppe aus Beamten setzen dies um. Insgesamt rund siebzig verschiedene Behörden und Organisationen stromaufwärts im Einzugsgebiet und innerhalb der Gemeindegrenzen wurden während eines Seminars und bei Informationsveranstaltungen zu einem Planentwurf angehört. Die Arbeits- und die Lenkungsgruppe würdigten ihre Ansichten und Stellungnahmen. Das angepasste Dokument wurde für eine neue Anhörungsrunde versandt. Bauern- und Gewässerschutzverbände sowie die Universität wurden ebenfalls beteiligt.

4.6 Anhörung zu den Bewirtschaftungsplänen

(Art. 14 Abs. 1 Satz 2 c)

Welche Aufgaben sind zu erledigen?

Spätestens Ende 2008 beginnt die maßgebliche dritte Stufe der Information und Anhörung der Öffentlichkeit: die Veröffentlichung der Entwürfe der Bewirtschaftungspläne. Die Anforderungen an den Inhalt der Pläne sind in Anhang VII aufgeführt. Solche Pläne, vor allem jene für größere Flussgebietseinheiten, dürften aus umfangreichen Unterlagen mit Karten bestehen. Diese Papiere müssen zu diesem Zeitpunkt bereits so weit wie möglich national und international abgestimmt sein, um die geplante koordinierte Gewässerbewirtschaftung zu demonstrieren.

Wie ist die Anhörung zu organisieren?

Nationale Ebene

Es wäre nützlich, wenn die für die Flussgebietseinheit insgesamt zuständige nationale oder internationale Koordinierungseinheit diese Papiere zusammenstellen und dann den betroffenen Staaten zur Verfügung stellen würde.

Ebene des Flusseinzugsgebiets

Anhörung zu den Wasserplänen für Einzugsgebiete in Spanien

In Spanien obliegt die Erstellung von Wasserplänen in den Flussgebietseinheiten den "Wasser-Beiräten".

Nach dem spanischen Wassergesetz und der Verordnung zur öffentlichen Verwaltung und Planung der Gewässer (Königliches Dekret 927/1988) obliegt dem Wasser-Beirat einer Flussgebietseinheit, den von der Regierung zu genehmigenden Bewirtschaftungsplan zu erörtern und zur Annahme vorzuschlagen. Der Wasser-Beirat muss mindestens zu einem Drittel aus Vertretern der Nutzer bestehen.

In Spanien umfasst ein Plan für das Einzugsgebiet u.a. folgendes:

- Bewertung der Wasserressourcen
- Bewertung des Wasserbedarfs
- Kriterien für Prioritäten der Wassernutzung
- Zuteilung von Wasserressourcen für heutige und künftige Nutzungen
- Grundanforderungen an die Wasserqualität
- Messungen für den Grundwasserschutz
- Wasser-Infrastrukturbedarf.

4.7 Zeitliche Planung der Anhörung und internationale Koordination

Artikel 14 Abs. 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."*

Für jeden der oben dargestellten Anhörungsschritte ist der Öffentlichkeit für schriftliche Bemerkungen zu den jeweiligen Unterlagen eine Frist von mindestens sechs Monaten einzuräumen. Diese Frist ist wohl angemessen, doch ist der Zeitplan insgesamt eng, weil die Ergebnisse der Anhörungen abgestimmt für die ganze Flussgebietseinheit in die Papiere eingearbeitet werden müssen. Vor allem im Hinblick auf die Anhörung zu den Entwürfen der Bewirtschaftungspläne stellt sich die Frage, wie der Arbeitsumfang bewältigt werden kann. Daher könnten ggf. einzelne Anhörungsschritte schon früher als in der Richtlinie vorgesehen, eingeleitet werden. Damit könnte Zeit für die späteren Arbeiten gewonnen werden. Insoweit ist aber eine international abgestimmte Vorgehensweise erforderlich, um koordinierte Ergebnisse präsentieren zu können.

Artikel 14 Abs. 1 erfordert die Anhörung der Öffentlichkeit zum Bewirtschaftungsplan für die gesamte Flussgebietseinheit. Damit stellt sich die Frage wie diese Anhörung internationalen koordiniert werden sollte.

Dabei spielt vor allem die zeitliche Abstimmung eine Rolle. Infolge der engen Zeitvorgaben für die Umsetzung der Richtlinie und die eng aufeinander folgenden Stufen der Anhörung erscheint die grenzüberschreitende Absprache eines - soweit überhaupt möglichen - parallelen Vorgehens

Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung

erforderlich. Geeignete Vorgehensweisen sollten diesbezüglich in den internationalen Gremien entschieden werden.

Weiterhin ist die Frage der vorzulegenden Unterlagen zu beantworten, auf die bereits oben näher eingegangen wurde. Hier wird ausschlaggebend sein, wie ein internationaler Bewirtschaftungsplan aussehen soll. In einigen internationalen Flussgebietskommissionen wird derzeit die Struktur eines Bewirtschaftungsplans für eine Flussgebietseinheit diskutiert. Es wird befürchtet, dass nicht ausreichend Zeit bleibt, um ein solches komplexes Werk zu erarbeiten, vor allem wenn es in sich logisch und kohärent sein soll.

Abschnitt 5 – Zugang zu Informationen und Hintergrunddokumenten

Der Zugang zu Informationen und Hintergrunddokumenten umfasst zwei Aspekte:

- ausreichende “Informationsvermittlung“ in den verschiedenen Umsetzungsschritten und
- Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen nach Artikel 14 Absatz 1.

5.1 Ausreichende Informationsvermittlung in den verschiedenen Umsetzungsschritten

Im gesamten Umsetzungsprozess sind ausreichende Informationen notwendig, um die aktive Beteiligung von Interessengruppen und der allgemeinen Öffentlichkeit zu ermöglichen. Im folgenden Abschnitt wird beschrieben, wie dies zu organisiert werden kann.

“Ausreichend“ bezieht sich auf:

- die verschiedenen Interessengruppen und die Öffentlichkeit
- die Art der Information (Fortschritte im Planungsprozess, Ergebnisse der Analyse, vorgeschlagene Maßnahmen und Pläne, Argumente bei der Entscheidungsfindung)
- die Art und Weise, wie Informationen vermittelt werden (verständlich und einfach, z. B. mit Hinweisen, wo erforderlichenfalls die Informationen zu finden sind). Für die allgemeine Öffentlichkeit sind das Internet, Broschüren und Fernsehspots nützliche Mittel. Die organisierten Interessengruppen erhalten alle einschlägigen Informationen höchstwahrscheinlich in den eingerichteten Lenkungsgruppen oder Ausschüssen.

Die folgenden Beispiele zeigen, wie die Informationsvermittlung durchgeführt werden kann. Oft finden Sie sich eine Kombination aus Online-Informationen durch Internet und E-Mail sowie nicht elektronischen Sitzungen und Konferenzen zur Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse des Planungsprozesses. Die Wahl der Instrumente ist abhängig von Zielen wie der Sensibilisierung, der Förderung von Veränderungen oder einfach der Information der Bevölkerung. Häufig bestimmen die finanziellen Ressourcen die Auswahl.

Die Stadt Alcobendas in Spanien (siehe Anhang II)

Ziel des Projekts ist die Sensibilisierung der Bevölkerung, der Kommunalbehörden und der KMU in Alcobendas, einem Vorort von Madrid, für den Wasserverbrauch. Es wurde ein Gesamtpaket von Aktivitäten geschnürt, darunter:

- > Austausch technischer und wissenschaftlicher Informationen, um die Einführung wirksamer Wasserspartechnologien und -programme und effizienter Wasserbedarfsbewirtschaftung zu fördern
- > Unterstützung neuer Regelungen
- > Marktanreize für Wasserspartechnologien
- > Förderung von Veränderungen im Produktionssektor
- > Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Notwendigkeit, aktiv am Einsparen von Wasser mitzuwirken
- > Angebot eines Beispiels für die Einführung wirksamer Wassersparmaßnahmen in Neubauten
- > Veröffentlichung von Ergebnissen und Methoden, damit diese von anderen Städten übernommen werden können.

Zu den Aktivitäten gehörte eine Pressekonferenz, Gespräche und Begegnungen mit Medienvertretern, Fernsehberichte über Wassersparsysteme, Rundfunkinterviews und die Veröffentlichung von Artikeln.

Informationsbriefe zur Umsetzung der Richtlinie in Thüringen, Deutschland (siehe Anhang II)

Ziel ist es, an Angelegenheiten der Wasserbewirtschaftung interessierte Personen oder Organisationen mit den Zielen der Richtlinie und den zu ihrer Umsetzung erforderlichen Schritten vertraut zu machen und ihnen die Möglichkeit zu geben, dazu Gedanken und Vorschläge zu äußern. Derzeit werden die Informationsbriefe (sechs Seiten) zwei- bis dreimal jährlich veröffentlicht (in gedruckter Fassung oder im Internet erhältlich). Am Ende der Informationsbriefe wird ein Ansprechpartner genannt (Telefonnummer und E-Mail-Adresse). Die bis heute starke Nachfrage nach den Informationsbriefen hat das thüringische Umweltministerium veranlasst, diesen Ansatz in Zukunft auszudehnen. Die Informationsbriefe und der Kontakt zum Umweltministerium sollen auch als Plattform für die anderen thüringischen Ministerien und die anderen der 16 deutschen Länder genutzt werden. Die Information soll noch verstärkt und spezialisiert werden, z. B. durch Informationen zu speziellen Fragen.

Die Nationale Kommission für die öffentliche Debatte, Frankreich

Zur Information der Öffentlichkeit wird eine Vielzahl von Methoden und Instrumenten eingesetzt:

- > **“Begleitdossier“:** Vom Projektleiter vorgelegt, vermittelt der Öffentlichkeit die zur Beteiligung nötigen Informationen- allgemeine Beschreibung der Ziele und Hauptelemente des Projekts, eine Einschätzung der wirtschaftlichen und sozialen Interessen, die Ermittlung der bedeutendsten Umweltauswirkungen und eine Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen Kosten des Projekts - (so wurden z.B. für das Projekt TGV Rhein-Rhone 6000 Exemplare verteilt)
- > **“Informationsbriefe über die Diskussion “Diskussionsbriefe“:** informieren über die Diskussion, regen die Öffentlichkeit regelmäßig zur Beteiligung an und vermitteln Informationen über den Fortgang der Debatte (beispielsweise wurden für das Projekt TGV Rhein-Rhone 2.700.000 Exemplare verteilt)
- > **Öffentliche Treffen** (für das Projekt TGV Rhein-Rhone: zehn Treffen in verschiedenen Städten)
- > **Website:** Zur Information über das Projekt und über die Organisation der öffentlichen Diskussion (für das Projekt TGV Rhein-Rhone: 6500 Besucher, 70 pro Tag)
- > **Besuche** in den Zentralen der speziellen Kommission zur Konsultation ausführlicherer Unterlagen zum Projekt
- > **Frage-Antwort System** (beim Projekt TGV Rhein-Rhone gingen 2000 Fragen ein)
- > **Freigemachte Antwortkarten:** Zur Anforderung weiterer Unterlagen mit den Informationsbriefen verschickt
- > **Post:** Zur Übermittlung von Anmerkungen, Meinungen und Ideen
- > **Gebührenfreie Rufnummer:** Für Informationen und Fragen
- > **E-Mail:** Über die Website können Fragen gestellt und Antworten auf bereits eingegangene Fragen eingesehen werden.
- > **“Beiträge“:** Schreiben an die Kommission, die eine besondere und ausgearbeitete Position enthielten (beim Projekt TGV Rhein-Rhone: 85).
- > **“Buch der Interessengruppen“:** Eine Auswahl von Beiträgen aus der Öffentlichkeit wurde in sogenannten “Büchern der Interessengruppen“ veröffentlicht und verbreitet (beim Projekt TGV Rhein-Rhone: insgesamt zehn Bücher).
- > **Pressearbeit:** Projekt TGV Rhein-Rhone als Beispiel: In der regionalen Presse wurden 163 Artikel veröffentlicht, in den überregionalen Zeitungen 26; 10 Pressekonferenzen in den 10 Städten wo öffentliche Treffen stattfanden.

Weitere Informationen finden sich in Anhang 2.

5.2 Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen nach Artikel 14 Abs. 1

Artikel 14 Abs. 1 Satz 3 *“Auf Antrag wird auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen gewährt, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden.“*

Das Hintergrundmaterial sollte mindestens alle Unterlagen enthalten, die im Bewirtschaftungsplan zusammengefasst werden (Anhang VII). Der Satz in Artikel 14 bezieht sich auf einen zusätzlichen Informationsanspruch, der einen speziellen Antrag erforderlich macht. Die Richtlinie regelt nicht, an wen der Antrag zu stellen ist. Es könnte ein zentrales Informations- und Wissenszentrum in einem Einzugsgebiet und ein nationales und/oder regionale Zentren angedacht werden (im Falle eines internationalen Flusseinzugsgebiets). Zumindest diese Zentren sollten Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen haben. Über die Einrichtung dieser Zentren und die Verfahren, nach denen Zugang zu Informationen gewährt wird, muss in den Einzugsgebieten entschieden werden (siehe Anhang VII A.11). Hintergrunddokumente können in Form von

Bestandsaufnahmen der Belastungen und ihrer Auswirkungen auf die Gewässerkörper oder als Angaben zu den Maßnahmenprogrammen oder als ausführlichere Informationen über Umsetzungsebenen unterhalb der Ebene der Flussgebietseinheit zur Verfügung gestellt werden (aus der Öffentlichkeit werden Fragen kommen wie “Welche Folgen hat der Bewirtschaftungsplan für mich und meine Wassernutzungen?”). Die Richtlinie regelt nicht, wie zügig ein Informationsgesuch beantwortet werden soll, aber unter Verweis auf die Aarhus-Konvention wäre ein Monat zu empfehlen.

Die Möglichkeit, Hintergrunddokumente auch ins Internet zu stellen und dort relevante Bezugshinweise zu geben, sollte ebenfalls erwogen werden. Dies würde kaum Aufwand erfordern, da die jeweiligen Dokumente ohnehin für die Bestandsaufnahme nach der Richtlinie zu erstellen sind.

Wasserbewirtschaftungsplan der Gemeinde Örebro in Schweden (siehe Anhang II)

Ziel der Anhörung ist es, die Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit des schwedischen Planungs- und Baugesetzes von 1987 im Hinblick auf die Anhörung bei der Entwicklung von umfassenden Plänen zu erfüllen. Eine Arbeitsgruppe und eine Lenkungsgruppe aus Beamten setzen das Projekt um.

Insgesamt rund siebzig verschiedene Behörden und Organisationen stromaufwärts im Einzugsgebiet und innerhalb der Gemeindegrenzen wurden zu einem Planentwurf angehört. Die Arbeits- und Lenkungsgruppe würdigten ihre Ansichten und Stellungnahmen. Das angepasste Dokument wurde für eine neue Anhörungsrunde versandt.

Zu den Beteiligten gehörten Bauern- und Gewässerschutzverbände sowie die Universität Örebro. Die Anhörung wurde durch die Organisation von Seminaren, Informationsveranstaltungen und Hearings sowie durch die Verbreitung der Entwürfe von Landnutzungsplänen zur Prüfung durch die beteiligten Parteien durchgeführt.

Der zu ermöglichende Zugang zu Hintergrundmaterialien und -informationen könnte im Zusammenhang mit der Umweltinformationsrichtlinie, deren Umsetzung in nationales Recht und der Aarhus-Konvention gesehen werden. Die Aarhus-Konvention führte zu einer Novelle der Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 90/313/EG), an die das nationale Recht bis Ende 2006 angepasst werden muss. Die im Rahmen von Artikel 14 Abs. 1 Satz 3 angesprochenen Materialien und Informationen stellen durchweg Umweltinformationen im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie dar (beide Definitionen sind weitgehend und umfassen z. B. auch Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Umweltmedien haben könnten).

Aus diesem Grund könnte bei der Umsetzung von Artikel 14 Abs. 1 Satz 3 auf die nationalen Umweltinformationsgesetze und ihre Verfahren verwiesen werden.

Abschnitt 6 – Auswertung und Berichterstattung über die Ergebnisse der aktiven Beteiligung, der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit

Anhang VII der Richtlinie fordert, dass die Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete eine *“Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, deren Ergebnisse und der darauf zurückgehenden Änderungen des Plans“* (Anhang VII.9) und die *“Anlaufstellen und Verfahren für die Beschaffung der Hintergrunddokumente und -informationen gemäß Artikel 14 Absatz 1...“* (Anhang VII.11) enthalten.

Diese Anforderung dient der Information der Kommission in ihrer Rolle als *“Hüterin der Richtlinie“*; lässt sich aber auch als Instrument zur Verbesserung der Beteiligung der Öffentlichkeit im nächsten Planungszyklus nutzen. In diesem Fall hat die Berichterstattung bewertenden Charakter und stößt einen Lernprozess an. In diesem Abschnitt werden sowohl die Berichterstattung als auch die Auswertung erörtert.

6.1 Berichterstattung

Warum, was, wer?

Die Richtlinie sieht wie erwähnt die Berichterstattung über den Prozess der Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Durch die Berichterstattung wird das Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit transparent, und die Beteiligten erhalten eine Rückmeldung darüber, was mit ihren Stellungnahmesgeschehen ist. Im Hinblick darauf ist die Berichterstattung nicht nur ein *ex post*-Instrument für die Kontrolle durch die Kommission über die zuständige Behörde, sondern ein Instrument für die Einbeziehung der Öffentlichkeit. Die Berichterstattung sollte sich daher nicht nur direkt an die Kommission richten, sondern entschieden auch an die zuvor einbezogenen Beteiligten. Dabei sollte durchaus in Betracht gezogen werden, nicht nur nach Abschluss des Beteiligungsprozesses zu berichten, sondern auch Beteiligungsmaßnahmen während des Prozesses (direkte Rückmeldungen).

Wie in der Richtlinie vorgesehen, sollte der gesamte Beteiligungsprozess beschrieben werden; von der Art und Weise, wie Informationen den Interessengruppen und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden bis zur Auswirkung des Beteiligungsprozesses auf den Bewirtschaftungsplan.

Wie

Den Anforderungen nach Anhang VII A Nr. 9 könne durch die Erstellung einer Tabelle mit den getroffenen Maßnahmen und verwendeten Verfahren, mit den aus welchen Bereichen eingegangenen Reaktionen und ihren Auswirkungen auf den Bewirtschaftungsplan nachgekommen werden.

Es wird empfohlen, die Aspekte der Berichterstattung von vornherein, bei der Planung des Prozesses zur Beteiligung der Öffentlichkeit, zu berücksichtigen (dies betrifft auch den "Umgang mit Erwartungen"; was erwarten die Menschen in Bezug auf die Behandlung ihrer Stellungnahmen?).

Ferner wird empfohlen, bei der Berichterstattung Qualitätsindikatoren aufzunehmen wie beispielsweise:

- "Daten und Fakten", Beschreibung des Plans für die Beteiligung der Öffentlichkeit (Ziele und Methoden, wer wurde angesprochen und warum, wie viele wurden erreicht, wie viele Reaktionen gingen ein usw.);
- Messung der "Kundenzufriedenheit" (Wie beurteilen die Beteiligten die Vermittlung von Informationen, die Reaktionsmöglichkeit und die auf Grund ihrer Beteiligungen getroffenen Maßnahmen?);
- Stellungnahmen nach Bereichen sortiert (Kamen Reaktionen aus allen Bereichen? War für alle Bereiche eine Stakeholderanalyse erforderlich?);
- Verhältnis der Ressourcen für die Beteiligung der Öffentlichkeit zu den Ressourcen für den übrigen Planungsprozess.

Die SDAGE-Projekte in Frankreich, Berichterstattung im Einzugsgebiet Adour Garonne (siehe Anhang II)

Für jedes der zehn großen französischen Flusseinzugsgebiete wurde ein Bewirtschaftungsplan nach dem französischen Wassergesetz von 1992 erarbeitet, genannt SDAGE. In modifizierter Form werden daraus Bewirtschaftungspläne nach der WRRL entstehen. Der sogenannte Einzugsgebietsausschuss ist für die Initiierung ihrer Entwicklung verantwortlich. Dieser Ausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern aller Interessengruppen und Nutzer in der Flussgebietseinheit (etwa 100 Mitglieder):

- 1/3 gewählte kommunale Vertreter (z. B. Bürgermeister, lokale Gemeinschaften)
- 1/3 Nutzer, Verbraucher, NGOs
- 1/3 Regierungsvertreter

Der Gebietsausschuss legt den Bewirtschaftungsplan (SDAGE) fest und sorgt für die Koordinierung der SAGE-Projekte untereinander (Bewirtschaftungspläne auf Teileinzugsgebiets- und lokaler Ebene). Nach drei Anhörungsrunden mit 600 Interessierten und 1000 Beamten wurde ein Vorschlag für einen Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet Adour Garonne abschließend erarbeitet. Dieser wurde einer breiteren Öffentlichkeit bei 50 öffentlichen Sitzungen zur Stellungnahme zugänglich gemacht und danach als ein Bewirtschaftungsplan (SDAGE) für das Einzugsgebiet Adour Garonne fertig gestellt.

Berichterstattung

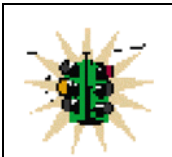
- Über die Stellungnahmen aus den ersten drei Anhörungsrunden wird in einem "Register der Stellungnahmen" berichtet, das öffentlich zugänglich ist.
- Es werden drei Dokumente veröffentlicht: der endgültige Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet (110 Seiten), eine Zusammenfassung dessen (25 Seiten) und eine vierseitige Broschüre. Die Informationen werden ins Internet gestellt und können dort heruntergeladen werden. Auf Anfrage sind Hintergrundinformationen erhältlich.
- Die Geschäftsstelle (des Gebietsausschusses) veröffentlicht Jahresberichte zusammen mit einer Kurzfassung und einer Informationsbroschüre, in denen die Fortschritte bei der Umsetzung des Plans beschrieben werden.
- Der SDAGE wurde der *breiten* Öffentlichkeit erst nach seiner Annahme zugänglich gemacht.

6.2 Auswertung

Warum, was und wer

Durch die Auswertung lässt sich die Qualität des Prozesses der Beteiligung der Öffentlichkeit verbessern. Auswertung lässt sich definieren als " Beurteilungsprozess, in dem die Art und die Auswirkungen von Prozessen und Programmen festgestellt und untersucht wird" (Interact 2001). Der Hauptzweck der Auswertung im Zusammenhang mit Beteiligungsprozessen besteht daher in der Beurteilung des Erreichten. Was erreicht wurde, kann nach qualitativen und quantitativen Kriterien beurteilt werden. Bei der Auswertung kann geprüft werden, wie die einzelnen Beteiligungsverfahren funktioniert haben und ob sie gut funktionierten oder nicht. Auf diese Weise können die Beteiligten den "Wert" des Verfahrens beurteilen und angeben, ob und wie man bestimmte Dinge künftig anders machen könnte. Unter mehreren Gesichtspunkten ist eine solche Auswertung wichtig – nicht nur vom Blickwinkel der Beteiligten, die Zeit und Energie investiert haben, sondern auch vom Blickwinkel der Organisatoren und (falls unterschiedliche Personen, jener), die den Prozess finanziert haben.

Idealerweise sind die zuständige Behörde (als Organisator der Beteiligung) und die Beteiligten in die Auswertung einbezogen. Nicht nur, um die Meinungen der Beteiligten und der Interessengruppen zu hören, sondern auch, um sie in den Lernprozess einzubinden. Des Weiteren empfiehlt sich, die Auswertung schon zu Beginn der Planung für den Prozess der Beteiligung der Öffentlichkeit in die Überlegungen einzubeziehen. Zum einen sollten die Ziele so klar formuliert sein, dass sie tatsächlich bewertet werden können, zum anderen können einzelne Auswertungsschritte in den Beteiligungsprozess eingebaut werden, um "mit dem Gang der Dinge Schritt zu halten" und während des Prozesses Verbesserungen vornehmen zu können.

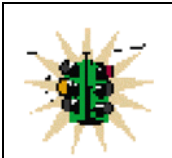


Achtung! Auswertung sollte kein nachträglicher Gedanke sein
Die Notwendigkeit der Auswertung sollte von vornherein bei der Planung der Beteiligungsprozesse berücksichtigt werden.

Wie

Zunächst sollte der Aspekt der Auswertung gleich zu Beginn der Planungen der Beteiligungsprozesse berücksichtigt werden. Dies beginnt bereits mit klar formulierten Ziele (am besten quantifiziert) in Verbindung mit Zeitplänen für ihre Erreichung und Prüfsteinen für die Auswertung der Fortschritte. Die Verwendung eines gemeinsamen Rahmens für die Auswertung kann den Vergleich dort erleichtern, wo Beteiligung an verschiedenen Stellen in einem Flusseinzugsgebiet stattgefunden hat.

Es sind die Ergebnisse, die oft am schwersten zu bewerten sind, Ergebnisse werden häufig erst nach einiger Zeiterkennbar, so dass es für eine umfassende Auswertung noch zu früh sein könnte. Ergebnisse können als harte Fakten greifbar oder im Hinblick auf den Prozess auch weniger greifbar sein; beides sind hinreichende Gründe für die Ermöglichung von Beteiligung.



Achtung! Auf der Grundlage der Ziele auswerten
Es wird wichtig sein, die Beteiligung der Öffentlichkeit im Hinblick auf die festgelegten Ziele zu bewerten und sie im Fortgang des Verfahrens und bei der Erstellung von Plänen und Programmen zu überprüfen.

Ein Formular für die schnelle Auswertung bestimmter Veranstaltungen kann nützlich sein; ein entsprechender Auswertungsfragebogen könnte folgende Fragen umfassen:

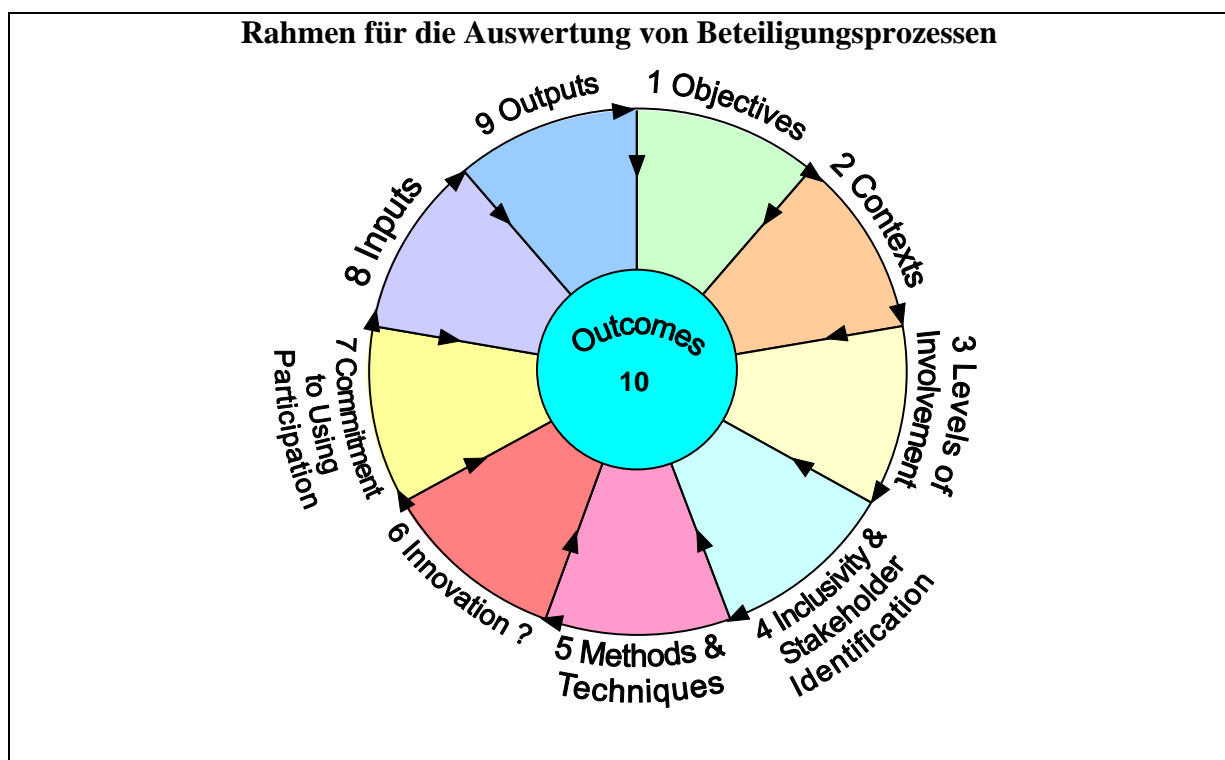
- Ihre Rolle/wie wurden sie einbezogen?
- Welche Ziele hatte Ihrer Meinung nach diese Veranstaltung?
- Welche Auswirkung hatte Ihr Beitrag?
- Welche Auswirkung hatte die Veranstaltung auf ... (die physische Umwelt, die lokale Wirtschaft, lokale Organisationen)?
- War es die Veranstaltung wert?
- Ideen für Verbesserungen
- Ratschläge für andere, die ähnliche Veranstaltungen abhalten.

Wie bei den meisten Fragen im Zusammenhang mit der Beteiligung gibt es auch im Hinblick auf die Durchführung der Auswertung keinen richtigen oder falschen Weg; wichtig ist, möglichst viel zu berücksichtigen und flexibel zu sein.

Ein Rahmen für die Auswertung der Beteiligung

Im folgenden wird eine grundlegender zusammenfassender, nach Sequenzen in zehn Schritte aufgeteilter Rahmen vorgeschlagen, anhand dessen die Verwendung verschiedener Beteiligungsverfahren bei einem Projekt oder Planungsprozess bewertet werden kann.

Im Wesentlichen zielt dieses Rahmenwerk darauf ab, „den Beteiligungsprozess selbst wie auch seine Auswirkungen zu bewerten“. Er ist angelehnt an das EU-Projekt zur sinnvollen Nutzung, das von Interact durchgeführt wurde (siehe die Literaturhinweise zu diesem Leitfaden). Für die Auswertung berücksichtigt der Anwender die Überschriften beginnend bei Schritt 1 – die Ziele der Beteiligung der Öffentlichkeit – und arbeitet nach und nach die Überschriften 2–10 durch, die in der Betrachtung von Nr. 10: Ergebnis der Beteiligung – das, was wirklich erreicht wurde - enden. Auf der Grundlage dieser Auswertung müssen die Beteiligungsprozesse und -verfahren eventuell überarbeitet werden.



[Legende zur Abbildung:

1: Ziele; 2: Kontexte; 3: Ebene der Beteiligung; 4: Umfassende Einschließung und Identifikation von Interessengruppen; 5: Methoden und Verfahren; 6: Innovation?; 7: Engagement für die Durchführung von Beteiligung; 8: Beiträge; 9: Ergebnisse; 10: Das Erreichte]

Grundsätze der Auswertung:

Grundsatz: Seien Sie bestrebt, beim eigentlichen Prozess der Entscheidungsfindung Zeit und Ressourcen für die Auswertung von Beteiligungsprozessen vorzusehen.

Grundsatz: Nehmen Sie Auswertungen möglichst während des Prozesses vor, nicht nur bei seinem Abschluss, damit Prozesse überprüft und verändert werden können.

Grundsatz: Bei der Auswertung sollten möglichst viele Interessengruppen einbezogen werden (z. B. Geldgeber, Projektmitarbeiter, Beteiligte).

Grundsatz: Stützen Sie sich, soweit möglich, auf einen vorgegebenen Rahmen für die Auswertung, doch bleiben Sie flexibel und ermöglichen Sie andere, vielleicht weniger formale Auswertungsverfahren.

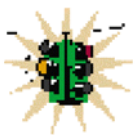
Grundsatz: Bedenken Sie, dass die Auswertung sowohl greifbare Ergebnisse (z. B. produktorientiert) als auch weniger greifbare Ergebnisse (prozessorientiert) hervorbringen wird.

Abschnitt 7 – Entwicklung eines lernorientierten Ansatzes für die Beteiligung der Öffentlichkeit:
Ein Schlüssel zum Erfolg

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Bedeutung der Beteiligung der Öffentlichkeit für die Umsetzung der Richtlinie dargelegt. Dieser Abschnitt zielt darauf ab, den Leser anzuregen, über eine beabsichtigte Beteiligung der Öffentlichkeit nachzudenken. Es werden verschiedene Faktoren hervorgehoben, die zum Nutzen der Beteiligung der Öffentlichkeit in Betracht gezogen werden sollten, aber von der Richtlinie nicht vorgeschrieben werden. Die genannten Faktoren könnten in einigen Fällen über Erfolg oder Scheitern entscheiden. Obwohl die Richtlinie nicht ausdrücklich einen aktiven Beteiligungsprozess vorschreibt, sollte die Umsetzung der WRRL **gemeinsam** erfolgen. Die Zukunft wird zudem einen sektorübergreifenden Ansatz und eine umfassendere Sicht der Wasserbewirtschaftung erforderlich machen, die bestehende Grenzen und Wasserscheiden überschreiten werden.

Die Bereitschaft zur Verbesserung, für Vertrauen, Transparenz und eine positive Haltung zur Umsetzung der Richtlinie gemeinsam mit anderen Interessierten und Mitgliedern der Öffentlichkeit sind wesentlich für den Erfolg. Jeder kann viel von den anderen lernen. Ein solcher lernorientierter Ansatz findet zunehmend Beachtung z. B. in größeren Wirtschaftsunternehmen, die sich zum einen auf stets neue Erwartungen und Nachfrageentwicklungen einstellen und sich zum anderen umstrukturieren und ihre Kapazitäten entsprechend anpassen müssen. Aktive Beteiligung der Öffentlichkeit ist tatsächlich mit einer derartigen Situation vergleichbar und erfordert künftig ein dynamischeres Vorgehen im Hinblick auf die Beteiligung und das Selbstverständnis in den Wasserwirtschaftsverwaltungen.

Zwar wurden zahlreiche Beispiele zur Veranschaulichung praktischer Möglichkeiten der Beteiligung verwendet, doch kann dieser Leitfaden nicht der Vielfalt der Situationen gerecht werden, denen man im kommenden Jahrzehnt der Umsetzung der Richtlinie begegnen wird. Dennoch müssen die zuständigen Behörden und andere Interessierte in der Lage sein, auf diese Herausforderungen in einer Weise zu reagieren, die mit dem Geist des Leitfadens übereinstimmt.



Achtung! Ein dynamischer und lernorientierter Ansatz wird sich in Zukunft auszahlen

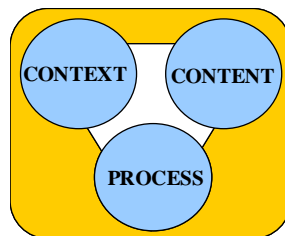
Eine bessere Kommunikation, die Sammlung von Wissen und der Austausch von gegenseitigen Erfahrungen wird allen – der Öffentlichkeit, den Interessengruppen und den zuständigen Behörden – zugute kommen. Die Lehren aus der Vergangenheit werden ein wertvoller Beitrag für die Zukunft sein.

Dieser Abschnitt macht auf jene Faktoren aufmerksam, die einen lernorientierten Ansatz für die Beteiligung stützen, wobei man sich dreier Ziele bewusst sein sollte. Erstens geht es um die *Schärfung des Bewusstseins* in den zuständigen Behörden und bei anderen Interessierten für die Notwendigkeit, Ansätze zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu erarbeiten, die auf die lokalen Bedingungen zugeschnitten sind („lokal“ bezieht sich hier auch auf die Gewohnheiten und Traditionen in einer internationalen Flussgebietseinheit). Zweitens geht es darum, die zuständigen Behörden in die Lage zu versetzen, die eigenen *vorhandenen Ansätze* für die Beteiligung der Öffentlichkeit und die anderer zu überprüfen und zu bewerten. Und schließlich darum, den zuständigen Behörden und anderen

Interessierten zu ermöglichen, einen *lernorientierten Ansatz* für die Beteiligung der Öffentlichkeit zu entwickeln.

Lernorientierter Ansatz bedeutet, dass die zuständigen Behörden und andere Interessierte gemeinsam die Verantwortung dafür übernehmen, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem Lernprozess hinsichtlich der Perspektiven, Ansichten und Kenntnisse der jeweils anderen wird und dadurch die Grundlage für Verhandlungen zwischen den Interessierten über den besten Weg zur Umsetzung der Richtlinie geschaffen wird.


Die folgenden Abschnitte veranschaulichen einige der Faktoren, die von den zuständigen Behörden bedacht werden müssen, um die derzeitige eigene Praxis zu beurteilen und zu durchdringen sowie Grundlagen für die Entwicklung neuer Ansätze für die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Zukunft zu schaffen. Diese Faktoren lassen sich unter den Überschriften **“Kontext“**, **“Verfahren“** und **“Inhalt“**, die im folgenden erläutert werden, gruppieren.



drei Hauptgruppen von Faktoren, die den Prozess der Beteiligung der Öffentlichkeit beeinflussen

7.1 Kontextfaktoren

Kontext bezieht sich auf die **bestehenden Bedingungen oder Umstände**, unter denen ein Ansatz zur Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt wird, da der Umsetzung der Richtlinie stets eine **“Vorgeschichte“** des Umweltmanagements vorausgeht. Es ist unmöglich, den Kontext der Beteiligung der Öffentlichkeit im Vorhinein zu beschreiben, denn je nach Mitgliedstaat, Zeit, Ort und Ebene usw. gibt es beträchtliche Unterschiede. Dennoch kann der Kontext die Beteiligung der Öffentlichkeit im Hinblick auf die Gestaltung des Prozesses, den Inhalt der Diskussionen und die Ergebnisse erheblich beeinflussen. In manchen Fällen kann dies heißen, dass es unangemessen ist, mit der Beteiligung der Öffentlichkeit zu beginnen, ohne die Beziehungen der Interessengruppen untereinander zu verändern. Daher ist es notwendig, sich der Ausgangsbedingungen bewusst zu sein, damit Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgreich sind.

| | |
|---|---|
|  | <p>Achtung! Die Ausgangsbedingungen geben den Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit vor</p> <p>Diese Bedingungen ergeben sich aus dem historischen und lokalen Kontext und betreffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> > die politische Kultur der Entscheidungsfindung > die Kultur der Beteiligung von Interessierten > die organisatorische und institutionelle Praxis > Finanzen und Ressourcen > die bisherigen Bestrebungen zur Beteiligung von Interessierten > die Umweltbedingungen > die Ebene des Projekts. |
|---|---|

Die Stärke eines guten Verfahrens liegt darin, den **Kontext zu erkennen**, in dem die Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt wird, und zu realisieren, dass sie möglicherweise von den zuständigen Behörden und anderen Interessierten verlangt, einige oder alle der folgenden Veränderungen zu akzeptieren:

- 7.1.1 Veränderungen in der Einstellung der Behörden gegenüber dem Umfeld und den anderen Interessengruppen;
- 7.1.2 organisatorische Veränderungen;
- 7.1.3 politisches Engagement und Ressourcenverteilung;
- 7.1.4 Kapazitätsaufbau und Vertretung der Interessengruppen;
- 7.1.5 über die Interessengruppen hinaus einzelne Bürger und Unternehmen zu erreichen;
- 7.1.6 Demonstrationsprojekte, um Vertrauen zu bilden und aus Erfahrungen zu lernen.

Diese Faktoren werden unten im Einzelnen erläutert.


7.1.1 Veränderung der Einstellung: Interessierte als Partner in der Wasserwirtschaft

Viele Behörden haben erkannt, dass die in den 1960er und 1970er Jahren vorherrschenden ordnungsrechtlichen Steuerungssysteme des Ressourcenmanagements erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt hatten. Natürliche Ressourcen gemeinsam mit den Menschen zu bewirtschaften, deren Lebensgrundlage sie sind, kann zu nachhaltigerer Bewirtschaftung, mehr Effizienz, geringeren Kosten und mehr gesellschaftlicher Akzeptanz beitragen.

Dieser Wandel bedeutet, dass die zuständigen Behörden ihre durch ihre Organisation bedingte Sicht auf den Wert der Beteiligung von Interessengruppen an Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen möglicherweise ändern müssen. Wenn Behörden das Vorgehen vorschreiben, kann dies die Beteiligung hemmen, während eine Haltung förderlich ist, bei der die Behörden erkennen, dass sie das Wissen, die Einsichten und die Lösungen ihrer Partner (Interessengruppen) zur Kenntnis nehmen müssen, um hochwertige Bewirtschaftungspläne zu erstellen. Wer in Machtpositionen eine nicht-dominierende, lernbereite Haltung entwickelt, kann sogar persönliche Veränderungen unter den Mitarbeitern begünstigen. Daraus folgt, dass die Verantwortlichen in der Wasserwirtschaft gleichzeitig Fachleute sein *und* Prozesse steuern können müssen. Eine Haltung einzunehmen, die von wasserwirtschaftlichen Problemen als die Menschen und weniger technische Aspekte betreffende Probleme ausgeht, ist ein gutes Mittel, um damit zu beginnen, die Sichtweise anderer Interessengruppen zu würdigen.

Eine einfache Möglichkeit, vorhandene Einstellungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit deutlich werden zu lassen, ist, über die folgenden Fragen nachzudenken:

- > Warum führt Ihre Organisation eine Beteiligung der Öffentlichkeit durch oder beabsichtigt dies?
- > Wie wird sie bewerkstelligt?
- > Was sind ihre Ergebnisse?
- > Inwieweit haben das Verfahren oder seine Ergebnisse Sie oder Ihre Einrichtung verändert?

| | |
|---|--|
|  | <p>Achtung! Zuhören und offen sein Beteiligung der Öffentlichkeit scheitert, wenn die zuständigen Behörden und Interessengruppen sich nicht respektieren und ihre Sichtweisen und Einstellungen zur Kenntnis zu nehmen und daraus zu lernen, so dass sie mit der Zeit Partner bei der Umsetzung der Richtlinie werden.</p> |
|---|--|

7.1.2 Organisatorische Veränderungen

Da die Beteiligung der Öffentlichkeit häufig eine andere Arbeitsweise der zuständigen Behörden erfordert, sind möglicherweise eine Reihe organisatorischer Veränderungen notwendig. Mindestens kann es für die zuständige Behörde erforderlich sein,

- > **ihre derzeitige Organisationsstruktur zu prüfen**, um festzustellen, auf welcher Ebene und mit welchem Schwerpunkt die derzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt und inwieweit die derzeitige Organisationsstruktur die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung fördert oder behindert;
- > **die Fähigkeiten, die Erfahrung und die Kompetenz der Mitarbeiter zu prüfen**, um zu beurteilen, ob die zuständige Behörde aktuell über die für eine Beteiligung der Öffentlichkeit nötige Kompetenz verfügt oder ob zusätzliche Fortbildungsmaßnahmen erforderlich sind.
- > **die der Beteiligung der Öffentlichkeit derzeit zugewiesenen Finanzmittel und Ressourcen zu prüfen.**

Der Bedarf für eine Prüfung der Organisationsstruktur zuständiger Behörden und deren Ergebnisse ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Doch sollte eine solche Prüfung wirklich in Betracht gezogen werden, da es für eine Organisation meist allzu leicht ist, von *anderen* Interessengruppen eine Veränderung zu erwarten, wenn Konflikte auftreten. Ebenso erleichtert eine Prüfung den zuständigen Behörden festzustellen, wo es Fortbildungsbedarf bei Mitarbeitern gibt, die wenig Erfahrung mit der Beteiligung der Öffentlichkeit haben.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann sich auch auf die Praxis der jeweiligen Organisation auswirken. Dadurch kann es erforderlich werden, dass die zuständige Behörde alle oder einige der folgenden Punkte in ihre Praxis einbeziehen muss:

- > **Größere Offenheit in Bezug auf die Ergebnisse des Planungsprozesses** (je nach neuen Einsichten, Kenntnissen, Lösungsvorschlägen). Aktive Einbeziehung ist durch offenere Prozesse gekennzeichnet. Aktive Beteiligung ist ihrem Wesen nach im Hinblick auf Inhalt, Ebene, Kosten und Zeit weniger festgelegt und weniger vorhersagbar;

- > **flexibler Umgang mit den Beiträgen der Interessengruppen.** Zeitplan und Geschwindigkeit der Beteiligung der Interessierten können sich während des Prozesses ändern. Für diesen Fall muss die zuständige Behörde finanzielle Mittel zur Verfügung haben;
- > **flexible Finanzplanung.** Partnerschaftlich mit anderen Interessierten getroffene Entscheidungen machen es erforderlich, dass die Finanzmittel nicht im Einzelnen zugewiesen werden (d. h., dass für bestimmte Maßnahmen nicht im Vorhinein bereits feste Beträge vorgesehen werden);
- > **eine eher lokale als organisatorische Perspektive.** In einem bestimmten Sektor oder einer bestimmten Institution arbeitende Behörden orientieren sich naturgemäß an ihren jeweiligen Aufgaben und Zielen, deren Erfüllung ihr zentrales Anliegen ist. Es ist wichtig dafür zu sorgen, dass der lokale, breitere Zusammenhang nicht aus dem Blickfeld gerät. "Lokal" in diesem Sinne bezieht sich auch auf die Gewohnheiten und Traditionen in einer internationalen Flussgebietseinheit.

Aufgabe sämtlicher Institutionen ist es, mit diesen Änderungen umzugehen. Verfahren und Strukturen zu ändern, braucht seine Zeit. Auf dem Weg dahin aber trägt der Wandel der Einstellungen und Fähigkeiten der motivierten Mitarbeiter, die aktiv von der vorgesetzten Ebene unterstützt und ausgestattet werden, dazu bei, den nötigen Raum für Veränderungen im organisatorischen und institutionellen Kontext zu schaffen.

7.1.3 Politisches Bekenntnis

Der Startpunkt für einen partizipatorischen Ansatz ist das Engagement auf politischer Ebene. Dieses Engagement muss sich auf ein Verständnis und Bewusstsein der neuen Verpflichtungen gründen, und darauf, warum aktive Beteiligung nicht nur nützlich, sondern auch notwendig ist, um die gesteckten Wasserqualitätsziele als Teil einer zu fördernden nachhaltigen Entwicklung zu erreichen.

In dieser Hinsicht müssen sich die politischen Repräsentanten folgender Aspekte bewusst sein:

- > der Ziele der Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Entwicklung und Umsetzung der Richtlinie;
- > der Art der Beteiligung, ihrer Folgen und ob sie frühere Praktiken ergänzen oder ersetzen;
- > des Potentials des Beitrags der Interessengruppen für die Wasserwirtschaft;
- > der Notwendigkeit, sich für den Prozess *und* seine Ergebnisse politisch zu engagieren;
- > der Rolle und der zeitlichen Planung der förmlichen Entscheidungsfindung im Verfahren und somit des besonderen Beitrags der politischen Vertreter;
- > der Mittel, um über die Organisationen und Institutionen hinaus den einzelnen Bürger zu erreichen;
- > der möglichen Folgen des Prozesses. Werden beispielsweise geänderte Wasserpreise als Ergebnis der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung eher akzeptiert werden oder nicht?

- > Wasserbewirtschaftung liegt nicht mehr allein in der Verantwortung der Behörden. Gefordert sind Netzwerke, in denen Behörden mit NGOs, Wirtschaftsunternehmen, Interessengruppen und Fachleuten (Universitäten) zusammenarbeiten.
- > Das Engagement der Politiker muss sich konkret auf die Ressourcenverteilung auswirken, so dass für Personal, Geldmittel, Mandate, ehrgeizige Ziele der Beteiligung der Öffentlichkeit und interne Ausbildungsmaßnahmen in ausreichender Weise gesorgt ist.

Das **Donau-Einzugsgebiet** umfasst rund ein Drittel der Fläche Europas. In diesem Maßstab bildet die Verknüpfung der lokalen und internationalen Ebenen eine besondere Herausforderung. Die internationale Zusammenarbeit vollzieht sich im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau (IKSD).

Interessengruppen wie NGOs können bei der Kommission Beobachterstatus beantragen, der umfassende Teilnahme, aber keine Stimmrechte umfasst. Eine Vielzahl kleinerer (nationaler und lokaler) NGOs sind insoweit durch Plattformen für die Zusammenarbeit verbunden, vor allem das Donau-Umweltforum (Versammlung der NGOs) und andere Netzwerke wie die Global Water Partnership CEE. Das aus Mitteln der GEF finanzierte Donau-Regionalprojekt unterstützt das Donau-Umweltforum (DEF) finanziell und ermöglicht damit die NGO-Beteiligung in der Praxis.

Das Donau-Umweltforum ist eine NGO-Plattform, die mit lokalen und regionalen Strukturen kombiniert ist und 1999 zur Förderung der NGO-Teilnahme an staatlichen Foren, Programmen und Initiativen gegründet wurde. In diesem Rahmen konnten die NGOs beispielsweise auf folgende Weise Beiträge leisten: Erleichterung des Dialogs über grenzüberschreitende Bewirtschaftungsplanung im Einzugsgebiet, Beteiligung an der Einrichtung einer IKSD-Expertengruppe für Bewirtschaftungsplanung und die Umsetzung der WRRL, Erarbeitung eines Themenpapiers zur WRRL und Beteiligung der Öffentlichkeit, Gewährleistung der Beteiligung von NGOs und Öffentlichkeit an der Bewirtschaftungsplanung für die Donau und deren Koordination durch das Donau-Umweltforum sowie Bereitstellung konkreter lokaler Fallbeispiele für die Erörterungen in der IKSD.

7.1.4 Kapazitätsaufbau und Vertretung der Interessengruppen

Den Schritt von einem bestimmten Umfang der Anhörung hin zur aktiven Beteiligung zu tun, wie immer sie auch geartet sein mag, stellt für die zuständigen Behörden und andere Interessierte eine Herausforderung dar. Wie oben erwähnt hilft eine Prüfung der Organisationsstruktur festzustellen, ob die am Verfahren Beteiligten (seien es die zuständigen Behörden oder andere Interessierte) über ausreichende Kapazität verfügen, um sich im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit zu engagieren. Diese Kapazität kann von den Ressourcen, der Verfügbarkeit erfahrener und qualifizierter Mitarbeiter, ihrer Kenntnis der Umstände (z. B. des Geschehens stromabwärts) und von dem Maß der Bereitschaft der Beteiligten abhängen, das Potential für die Veränderung in den gegenwärtig diskutierten Wasserbewirtschaftungsfragen zu erkennen. Dies bedeutet, dass die Beteiligten bereit sein müssen, Mitverantwortung für die sich aus dem Beteiligungsprozess ergebenden Entscheidungen zu übernehmen.

Indem man Interessierten einen besseren Zugang zu Informationen und zu Entscheidungsprozessen verschafft, nimmt sie auch in die Pflicht zur Übernahme von Mitverantwortung für die Nutzung ihrer Netzwerke und Kommunikationsstrukturen. Ihren Mitglieder und Verbündete sollten sich einiger Auswirkungen der Richtlinie und möglicher Konsequenzen ihrer Umsetzung bewusst werden, beispielsweise im Hinblick auf Maßnahmenprogramme.

So obliegt beispielsweise Wirtschaftszweigen, die weitgehender an der Entscheidungsfindung beteiligt sind und eventuell mit Demonstrationsprojekten zur Festlegung geeigneter wasserwirtschaftlicher Lösungen konfrontiert werden, ihre Mitglieder zu informieren und sie zu ermutigen, sich neue Konzepte der Wassernutzung zu eigen zu machen. Für Unternehmen könnte eine Analyse ihrer Situation und Interessen im Hinblick auf die Gewässerbewirtschaftung Fragen zu folgenden Themen beinhalten:

- > Derzeitige Wassernutzung
- > Derzeitiges Ausmaß der Verschmutzung/aktuelle Verschmutzungsgenehmigungen
- > Derzeitige Reduktionsmaßnahmen/Vermeidung von Verschmutzung oder anderer Belastungen
- > entsprechende Kostenniveaus bei Wassernutzung und Abwasserreinigung
- > Gegenwärtige Anreize/rechtliche Rahmenbedingungen der Wassernutzung
- > Umfang der Subventionen im Produktionsprozess
- > Erfahrungen mit Umweltmanagement/Verhaltenskodex/guter landwirtschaftlicher Praxis
- > Grad der Sensibilisierung und Kenntnisse des Flusseinzugsgebiet, insbesondere stromabwärts.

Ebenso haben NGOs immer wieder einmal Schwierigkeiten bei der Finanzierung ihrer Arbeitsprogramme. Häufig sind sie von den verschiedenen Finanzquellen nationaler oder internationaler Geldgeber abhängig. Diese Finanzierungsquellen werden insbesondere dann wichtig, wenn die zuständigen Behörden zur Mitwirkung in den Gremien der Wasserwirtschaft auffordern. Von diesem Problem sind insbesondere lokale NGOs und regionale Verbände nationaler NGOs betroffen, die über weniger Erfahrung und Ressourcen als die jeweiligen Zentralen und häufig nur über ehrenamtliche Mitarbeiter verfügen.

Die zuständige Behörde entscheidet nach eigenem Ermessen, wie ihr für die Beteiligung der Öffentlichkeit gewählter organisatorischer Ansatz dazu beitragen kann, andere Interessierte bei der Überwindung dieser oder ähnlicher Schwierigkeiten zu unterstützen, damit sich der Kapazitätsaufbau in einem breiten Spektrum von Interessengruppen vollzieht, um Fortschritte bei den Problemen zu erreichen. In manchen Fällen wäre es sinnvoll, wenn die zuständigen Behörden beispielsweise den Netzwerken der Interessengruppen Unterstützung bei Sekretariatsaufgaben gewähren, Informationen allgemein verfügbar machen und gegebenenfalls Fortbildungsveranstaltungen zu bestimmten Aspekten der Richtlinie anbieten würden. Ebenso sollte man umgekehrt nicht unberücksichtigt lassen, dass auch Interessengruppen der zuständigen Behörde Informationen und "Fortbildungen" anbieten können. Kapazitätsaufbau ist ein gegenseitiger Prozess.

7.1.5 Über Organisationen hinaus den einzelnen Bürger und einzelne Unternehmen erreichen

Ein wesentlicher Teil einer Beteiligungsstrategie sollte vorrangig darauf gerichtet sein, über Organisationen und Institutionen hinaus den einzelnen Bürger zu erreichen. Die Wassernutzung wie auch die Wasserverschmutzung entsteht zu einem großen Teil auf der Ebene der privaten Haushalte, der Streusiedlungen, der einzelnen Unternehmen und landwirtschaftlichen Betriebe.

Über Organisationen hinaus auch einzelne Bürger und Unternehmen einzubeziehen hat für die Wasserwirtschaft wegen des großen Anteils der Haushalte, Streusiedlungen, KMU sowie kleineren

Landwirtschaftsbetrieben an der Wassernutzung und Wasserverschmutzung entscheidende Bedeutung.

7.1.6 Demonstrationsprojekte, um Vertrauen zu schaffen und aus Erfahrungen zu lernen

Demonstrationsprojekte tragen dazu bei, das Gelingen der Beteiligung der Öffentlichkeit im Wasserbewirtschaftungssektor zu bewerten und zu darzustellen allen Interessierten die Möglichkeit zu bieten, aus praktischen Erfahrungen zu lernen. Die zuständigen Behörden sollten zur Initiierung solcher Projekte angeregt werden. Diese Projekte könnten vielfältige Ziele verfolgen:

- > Zielgruppen mit dem Konzept “Nicht darüber reden – sondern zeigen!“ davon zu überzeugen, sich im Hinblick auf die aktive Beteiligung auf eine neue, andere Praxis einzulassen;
- > So genannte “Win-Win-Lösungen“ anzustreben: Aktive Beteiligung ermöglicht es den Interessengruppen, den Umsetzungsprozess im Hinblick auf ihre Interessen zu beeinflussen, während die zuständigen Behörden eine breitere Zustimmung zur Umsetzung erzielen.

Senkung des Wasserverbrauchs in der dänischen Druckindustrie (siehe Anhang II)

Die Ziele des Projekts sind:

- > Interessengruppen an der Entwicklung und Umsetzung von Demonstrationsvorhaben zu beteiligen
- > Sie zu “Botschaftern“ einer neuen Praxis des Wasserverbrauchs zu machen, indem Ergebnisse und deren Auswirkungen auf einen nachhaltigen Wasserverbrauch demonstriert werden.

Die Abteilung für umweltfreundliche Produktion der dänischen Umweltschutzbehörde sowie eine Unternehmensberatung, ausgewählte Betriebe der Druckindustrie und der Verband der Druckindustrie wurden während des gesamten Prozesses der Anpassung der Verbesserungen an das Tagesgeschäft der Unternehmen und des Testens neuer Geräte umfassend einbezogen und unterstützten das Projekt finanziell. Auch bei eher beschränkten finanziellen Mitteln lassen sich Demonstrationsvorhaben erfolgreich durchführen; ihre Ergebnisse werden bei der Überarbeitung der für die Umweltauswirkungen im jeweiligen Sektor relevanten Umweltvorschriften berücksichtigt. Die Demonstration konkreter Möglichkeiten und die Entwicklung so genannter “Win-Win-Lösungen“ ermöglichen die Verbreitung neuer Musterbeispiele in der Wirtschaft. Des Weiteren erhalten die zuständigen Behörden durch diese Zusammenarbeit Anstöße, wie ein brauchbarer Rahmen für die Planung und für Anreize geschaffen werden kann.

7.2 Prozessfaktoren

“Prozess“ bezieht sich hier auf die **Art und Weise, in der Interessengruppen** an der Umsetzung der Richtlinie **mitwirken**. Dies ist nicht auf die bloße “Erfüllung“ der Richtlinie beschränkt, sondern umfasst den Prozess, in dem die Interessierten sich auf einander einlassen, um kritische Fragen und mögliche Maßnahmen zu verhandeln und zu entscheiden, wie die Umsetzung am besten zu bewerkstelligen ist. Die Erfahrung zeigt häufig, dass die Qualität des Prozesses darüber entscheidet, ob eine breitere Unterstützung für Aktionen und Maßnahmen zu erwarten ist.

Die Qualität des Prozesses hängt ab von den seine Gestaltung leitenden Grundsätzen. Es kann nicht ausreichend betont werden, dass **Vertrauen und Transparenz** elementare Voraussetzungen dafür sind, Interessengruppen zu motivieren, sich auf einander einzulassen und gemeinsam Verantwortung

über ihre jeweiligen unmittelbaren Interessen hinaus zu übernehmen. Der Unterschied zwischen Partnern und Gegnern bei der Gewässerbewirtschaftung besteht oft in einem Mangel an Vertrauen, dem Argwohn, es gebe versteckte Interessen, und in einem mangelnden kooperativen Klima zur Schaffung kreativer Lösungen. Der Beteiligungsprozess sollte folgendes fördern:


- > Vertrauen
- > Offenheit
- > Transparenz
- > Ehrlichkeit
- > Respekt
- > Einbeziehung
- > positive Einstellung.

Diese Grundsätze bei der Gestaltung des Beteiligungsprozesses zu interpretieren und umzusetzen ist nicht immer einfach, weil es zahlreiche Interessengruppen, neu entstehende Situationen und viele Verfahrensaspekte gibt, die bedacht sein müssen. Allerdings zeigt die praktische Erfahrung, dass in Bezug auf die Prozessgestaltung und -umsetzung eine Reihe gemeinsamer Faktoren von den zuständigen Behörden und anderen Interessierten als zentrale Punkte anzusehen sind.

Zusammenfassend: **Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit sollten von einigen oder allen der folgenden Merkmale gekennzeichnet sein:**

- 7.2.1 Frühzeitige Beteiligung der Menschen an der Festlegung des Aufgabenbereichs;
- 7.2.2 Identifikation mit der Gestaltung des Prozesses schaffen;
- 7.2.3 Möglichkeiten für die Interessengruppen, von einander zu lernen;
- 7.2.4 Gegenseitiger Respekt;
- 7.2.5 Flexibler und "offener" Prozess;
- 7.2.6 Wiederholte und fortlaufende Auswertung;
- 7.2.7 Unabhängige Moderation;
- 7.2.8 Kontinuität.

Diese Auflistung beinhaltet keine speziellen Empfehlungen beispielsweise im Hinblick darauf, *wie* Gelegenheiten zum Lernen geschaffen werden sollen. Denn es gibt nicht die eine für alle Situationen geeignete Methode.

| | |
|---|--|
|  | <p>Achtung! Herausforderungen während des Prozesses Für die zuständige Behörde besteht die Herausforderung darin, gemeinsam mit anderen Interessierten diese Faktoren bei der Entwicklung und Organisation des Prozesses der Beteiligung der Öffentlichkeit zu berücksichtigen.</p> |
|---|--|

7.2.1 Frühzeitige Beteiligung an der Festlegung des Aufgabenbereichs

Dies ist eine wichtige Überlegung, die von den zuständigen Behörden nicht gering geachtet werden sollte, da es eine der häufigsten Problemursachen bei der Beteiligung ist, wenn sich die Interessierten von der Festlegung der Ziele und der Gestaltung des Prozesses ausgeschlossen fühlen. Die Einbeziehung der Interessierten an der Festlegung des Aufgabenbereichs kann dazu beitragen, von Anfang an Vertrauen zu schaffen und den Dialog zwischen den verschiedenen Interessengruppen zu

ermöglichen. Die Festlegung des Aufgabenbereichs des Verfahrens könnte beispielsweise eine Einigung zu folgenden Punkten umfassen:

- > Ziele des Verfahrens;
- > der allgemeine Umfang des Verfahrens;
- > das Spektrum der möglicherweise Interessierten;
- > Erwartungen der Beteiligten;
- > Protokolle zur Kommunikation;
- > Finanzielle Ressourcen und ihre Verteilung;
- > Organisatorische Unterstützung und andere Beiträge nach Bedarf;
- > Fristen und Zeitplanung und
- > Beitrag des Prozesses und seiner Ergebnisse zur formalen Entscheidungsfindung.

Wichtig ist zu bedenken, dass der Aufgabenbereich verändert werden kann, je nachdem, wie sich beispielsweise die Umstände ändern, der Prozess fortschreitet oder neue Interessengruppen einbezogen werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Ziele, den Umfang und die Beteiligten.

7.2.2 Identifizierung mit der Gestaltung des Prozesses ermöglichen

Wie bei der Festlegung des Aufgabenbereichs ist es wichtig, dass die zuständigen Behörden gemeinsam mit anderen Interessierten erkunden, wie am besten bei der Beteiligung der Öffentlichkeit vorgegangen werden soll, da es nicht das eine, für alle Situationen gleichermaßen geeignete Verfahren gibt. Ein Verfahren, das sich auf eine gemeinsame Entwicklung und die gemeinsame Identifikation gründet, ist am ehesten dazu angetan, Vertrauen zuschaffen, breitere Unterstützung von Seiten der Interessengruppen zu erhalten und eine gemeinsame Bereitschaft dafür zu schaffen, das Verfahren zu einem Erfolg zu machen. Die gemeinsame Identifikation trägt auch dazu bei zu gewährleisten, dass das Verfahren an seinem Zweck orientiert ist, und die Fertigkeiten und Kapazitäten der Beteiligten maximiert. Daher ist es notwendig, dass sich die zuständigen Behörden dagegen wappnen, ein vorgefertigtes Konzept vorzulegen, die den Beteiligten eine gleichberechtigte Mitwirkung an der Gestaltung des Vorgehens verwehren.

7.2.3 Möglichkeiten für die Interessengruppen, von einander zu lernen

Die Planung des Verfahrens sollte zur Schaffung von Gelegenheiten für das Lernen der Interessengruppen voneinander beitragen. Dies geht über die bloße Präsentation von Informationen (wie bei einem Vortrag oder einer Präsentation) hinaus, was einseitig und keine Kommunikation wäre. Dagegen sollte das Verfahrenskonzept den aktiven Dialog aller Beteiligten zu fördern versuchen. In manchen Fällen führt bereits das bloße erstmalige Zusammenbringen von Menschen zu neuen Einsichten in die unterschiedlichen Perspektiven, Ziele, Erfolge und Probleme der Arbeit des jeweils Anderen. Daraus können sich regelmäßige Sitzungen der Interessengruppen entwickeln, die zu neuen Partnerschaften führen und zur Vermeidung von Problemen vor ihrem Entstehen beitragen. Auch wenn der Dialog für die Entwicklung von Verständnis und zur Ermöglichung gegenseitigen Lernens wichtig ist, muss der Prozess mehr als eine "Quasselbude" sein. Erfahrung und Forschung zeigen, dass die Interessengruppen durch Erfolge in der Sache hoch motiviert werden.

7.2.4 Gegenseitiger Respekt

In vielen Fällen stimmen die Interessengruppen nicht überein oder Interessen- und Meinungsunterschiede haben sich etabliert. Der Beteiligungsprozess sollte die Interessengruppen anregen, die jeweils anderen Sichtweisen zu respektieren. Eine unabhängige Moderation ist in diesen Fällen oft nützlich. Für manche, einschließlich der zuständigen Behörden, wird dies nicht leicht zu akzeptieren sein, vor allem dann, wenn frühere Begegnungen von Feindseligkeit und großen Meinungsunterschieden geprägt waren. Trotzdem wird ein lernorientierter Ansatz bei der Beteiligung der Öffentlichkeit nur Erfolg haben, wenn man die Unterschiede ausdrücklich anerkennt *und* sich dafür einsetzt, ihre Natur zu ergründen, um mögliche gemeinsame Grundlagen zu ermitteln und das weitere Vorgehen zu vereinbaren. Die unterschiedlichen Auffassungen werden oft vielfältige Weise ausgedrückt, etwa: Unstimmigkeit darüber, worin das Problem besteht (Identifizierung des Problems); über die Art der Information, die als annehmbar angesehen wird (wissenschaftlich und nicht-wissenschaftlich); und über die Möglichkeiten des weiteren Vorgehens und die wahrscheinlichen Folgen bestimmter Vorgehensweisen. Eine zentrale Stellung kommt hier wohl der zuständigen Behörde zu, die darauf hinwirken sollte, dass die Einladung zur Beteiligung und die Beteiligung selbst bei allen Interessengruppen ein Klima des gegenseitigen Respekts entstehen lässt, indem die Vielfalt von Interessen, Ansichten und Meinungen gewürdigt wird.

7.2.5 Flexibler und “offener“ Prozess

Dieser Verfahrensfaktor ist wichtig, um sich bewusst zu machen, dass nicht alle Phasen des Verfahrens im Voraus festgelegt werden können. Mit einem flexiblen Vorgehen lassen sich Veränderungen und Lernprozesse in dem Maße, wie sich die Interessierten im Laufe der Zeit auf einander einlassen, leichter bewältigen. Ebenso trägt die Offenheit des Prozesses zur Vertrauensbildung bei. Wird das Verfahren zu starr geführt und die Diskussion eingeeengt, leidet die Bereitschaft der Akteure zur Unterstützung. Indem alle Beteiligten, auch die zuständigen Behörden, ihre Mitwirkung vereinbaren, sind sie verpflichtet, zuzuhören und die Bedenken des jeweils anderen zur Kenntnis zu nehmen. Dies kann auch bedeuten, das Verfahren mit der Zeit umzugestalten.

7.2.6 Wiederholte und fortlaufende Auswertung

Wiederholung bezieht sich hier darauf, die Beteiligten dazu einzuladen, das Verfahren zu überprüfen, das bislang Erreichte zu überdenken und sich zu fragen, ob Prozess oder Inhalt der Änderung bedürfen. Dies gehört zur fortlaufenden Auswertung, so dass Gelerntes *unmittelbar* in den Prozess einbezogen werden und aktuelle (eher als nur künftige) Vorstellungen, Verhandlungen usw. beeinflussen kann. Dies kann beispielsweise dort sehr wirksam sein, wo sich zwischen den Interessengruppen ein neues Verständnis entwickelt (etwa die Neudefinition eines Problems) und damit die Grundlage der Beteiligung auf eine neue Ebene hebt. Die fortlaufende Auswertung in den Prozess einzubeziehen kann einfach darin bestehen, in jeder Phase Zeit dafür einzuplanen – dies schafft den Akteuren den nötigen Raum zu überprüfen, was geschehen ist. Entscheidend ist, dass die Auswertung nicht einfach eine Beurteilung *ex post* ist oder nur eine Auswertung der Ergebnisse. Sie sollte ein fortlaufender Prozess sein.

7.2.7 Unabhängige Moderation

Dieser Gestaltungsfaktor bietet sich nicht immer an, da manche Formen der Partizipation nicht moderiert werden. Allerdings können unabhängige Moderatoren insbesondere dann von Nutzen sein,

wenn die Beziehungen zwischen den Interessengruppen schwierig sind und es an Vertrauen oder Respekt zwischen den Beteiligten fehlt. Auf einen neutralen Dritten zurückzugreifen kann auch Bedenken vermeiden helfen, die zuständige Behörde die Diskussionen und Tagesordnungen dominieren könnte. In Zusammenhang damit kann es notwendig sein, dass Sitzungen auf “neutralem Boden“ abgehalten werden. Auf jeden Fall sollte erwogen werden, den Sitzungsort zwischen den verschiedenen Beteiligten rotieren zu lassen. Dies kann den “Kopf freihalten“ und neue Einsichten und Verständnis werden allein schon dadurch begünstigt, dass man die Büros der verschiedenen Interessengruppen besucht.

7.2.8 Kontinuität

Während einmalige Veranstaltungen großen Maßstabs an der Beteiligung der Öffentlichkeit durchaus ihren Anteil haben, haben sie dennoch oft genug nicht die gewünschte anhaltende Wirkung im Hinblick auf die Themen oder es gelingt ihnen nicht, Engagement und Identifikation auf breiter Ebene zu erzielen. Die Erfahrung zeigt, dass *fortlaufende* Verfahren kleineren Maßstabs eher die Gelegenheit für die Interessengruppen bieten, Vertrauen und Verständnis untereinander zu schaffen und eine länger anhaltende Triebkraft entfalten. Ferner ermöglichen sie, dass Interessierte, die wegen Termenschwierigkeiten eine bestimmte Sitzung versäumen, nicht ausgeschlossen werden, wie es bei einer einmaligen Veranstaltung der Fall wäre.

7.3 Inhaltliche Faktoren

Zahlreiche der **auf den Inhalt bezogenen Faktoren** sind mit der Gestaltung des Verfahrens insoweit verbunden, als viele in der Beteiligung der Öffentlichkeit erfahrene Praktiker oft mehr darauf achten, den Prozess “hinzukriegen“, in dem Bewusstsein, dass der “Inhalt“ sich von selbst ergibt. Wie bei anderen Teilen dieses Leitfadens ist es nicht möglich, den Inhalt von Beteiligungsprozessen im Einzelnen darzustellen. Aber man kann davon ausgehen, dass die folgenden Faktoren in der einen oder anderen Phase des Prozesses von Belang sein werden:

- 7.3.1 Wertschätzung der Vielfalt an Kenntnissen;
- 7.3.2 Beweis und Unsicherheit;
- 7.3.3 Berichterstattung und Kommunikation.

7.3.1 Wertschätzung der Vielfalt an Kenntnissen

Je mehr Interessengruppen eingebunden werden, um so vielfältiger sind ihre Erfahrungen, Ansichten und Kenntnisse. Es ist wichtig, sich dieser verschiedenen Arten von Wissen der Interessengruppen bewusst zu sein und sie zu schätzen. Sie umfassen beispielsweise wissenschaftliche Sachverstandörtliche Kenntnisse von Nichtwissenschaftlern – häufig Interessierte, die vor Ort leben und arbeiten. Wichtig ist die Erkenntnis, dass *sowohl* das Experten- *als auch* das Wissen derjenigen, die keine Fachleute sind, zu einem besseren Verständnis der Problemursachen beitragen und zu einer besser angepassten und relevanteren Planung führen kann. Die Erfahrung im Bereich der Wasserwirtschaft zeigt, dass fachtypische “Expertenlösungen“ den Umständen vor Ort häufig nicht angemessen waren und ungewollte negative Auswirkungen hatten. Vieles davon hätte vermieden

werden können, wären Fachkenntnisse mit den lokal verfügbaren Erfahrungen und Kenntnissen kombiniert worden. Dies gilt wahrscheinlich auch im Hinblick auf die Festlegung von Referenzbedingungen, wo die Kenntnis historischer Gegebenheiten– die gleichermaßen bei Behörden wie anderen Teilen der Gesellschaft vorhanden ist –von entscheidender Bedeutung sein kann, z. B. was das frühere Erscheinungsbild von Flüssen und Feuchtgebieten angeht.

7.3.2 Nachweis und Unsicherheit

Die erwähnte Vielfalt zu würdigen ist wichtig, dies kann jedoch auch Probleme hinsichtlich dessen bereiten, was als “Nachweis und Beweis“ anerkannt werden kann. Einige Interessierte halten möglicherweise daran fest, dass nur “wissenschaftliche“ Beweise als Grundlage für Entscheidungen akzeptabel sind. Anderen geht es vielleicht darum, Lücken zu schließen oder die Fachinformationen durch eigene Erfahrungen und Beobachtungen ergänzen. Allerdings wird es oft genug vorkommen, dass keine wissenschaftlichen Informationen vorliegen oder beträchtliche Unsicherheiten im Hinblick auf die Grundlagen der Konsequenzen oder geplanter Maßnahmen bestehen. Wie unter diesen Umständen weiter zu verfahren ist, lässt sich nicht leicht beantworten. Ist das Verfahrenskonzept jedoch solide, dann können Unsicherheiten zur Sprache gebracht und vor diesem Hintergrund Entscheidungen getroffen werden. Für die zuständige Behörde empfiehlt sich zu gewährleisten, dass sich Entscheidungen auf das gesamte verfügbare Beweismaterial stützen, und dabei anzuerkennen, dass auch nicht-wissenschaftliche Informationen eine legitime Form von Umweltwissen darstellen und für die Ergänzung und Untermauerung von Expertenwissen verwendet werden können. Wenn Unsicherheiten bestehen, ist es notwendig, ihr Ausmaß deutlich zu machen.

7.3.3 Berichterstattung und Kommunikation

Nicht fachliche Zusammenfassungen, die die Auffassungen der Interessengruppen und der breiten Öffentlichkeit wiedergeben, sind für die Berichterstattung über das Verfahren wichtig. Dazu gehören auch nichttechnische Zusammenfassungen der Bestandsaufnahme in der Flussgebietseinheit in Bezug auf die lokale Situation im Einzugsgebiet. Dadurch können sich die lokalen Interessengruppen mit den speziellen Gegebenheiten identifizieren..

7.4 Schlussfolgerung

Die Präambel der Wasserrahmenrichtlinie stellt sehr deutlich fest: Aktive Beteiligung der Öffentlichkeit ist mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Schlüssel für den Erfolg im Hinblick auf das Erreichen der gewünschten Wasserqualitätsziele. Diese Aussage stützt sich auf in einigen Jahren zusammengetragene Erfahrungen in der europäischen Wasserwirtschaft. In einfachen Worten: Wassernutzer und Wasserverschmutzer müssen ein Teil der Lösung werden und dürfen nicht als Teil des Problems von den Überlegungen ausgeschlossen werden. Dieser Leitfaden hat eine Reihe von Empfehlungen dafür aufgestellt, wie aktive Beteiligung gewährleistet werden kann. Dabei ist es jedoch wichtig zu berücksichtigen, dass keine Musterlösungen zur Verfügung gestellt werden können. Jede Flussgebietseinheit muss ihre eigene Vorgehensweise finden unter Berücksichtigung der bestehenden kulturellen, sozio-ökonomischen, demokratischen und administrativen Traditionen. Sorgsame Planung, z. B. eine Stakeholderanalyse, wird besonders empfohlen, doch muss jede

zuständige Behörde akzeptieren, dass ein auf “Versuch und Irrtum“ beruhender dynamischer und lernorientierter Prozess eine Herausforderung ist, der man sich stellen muss. Die Erfahrung aber zeigt, dass es sich, ausreichend Zeit vorausgesetzt, auf lange Sicht lohnt.