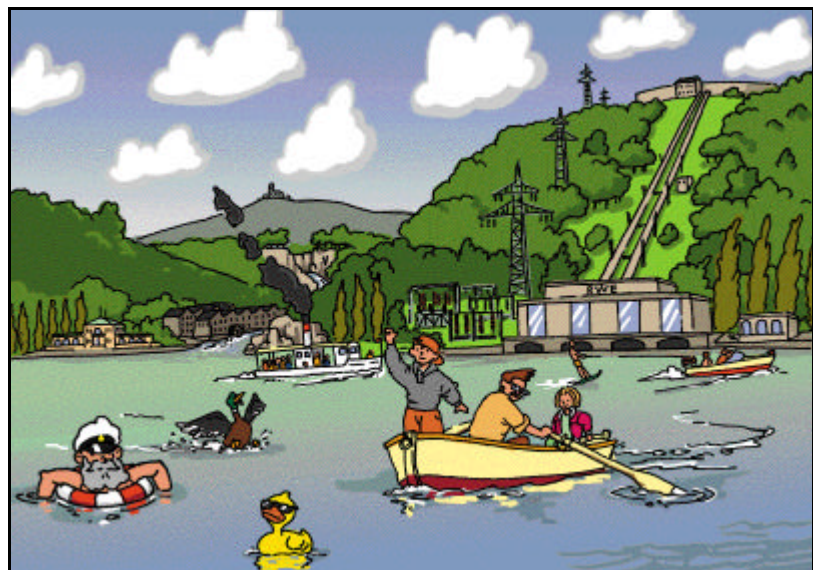


TECHNISCHE UNIVERSITÄT BERLIN
FAKULTÄT VII ARCHITEKTUR UMWELT GESELLSCHAFT
INSTITUT FÜR LANDSCHAFTS- UND UMWELTPLANUNG

Diplomarbeit im Studiengang Landschaftsplanung

- 1. Betreuer: Professor Dr. Hartje**
- 2. Betreuer: Professor Dr. Diestel**

**ZUR WIRKSAMKEIT DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG VON
WASSERWIRTSCHAFTLICHEN PLANUNGEN IN DEUTSCHLAND**



Vorgelegt von Melanie Muro

Matrikelnummer: 177086

Sonnenburgerstraße 72

10437 Berlin

September 2002

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen bedanken, die mich bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben. Mein besonderer Dank gilt Anette Haas vom Umweltamt der Kreisverwaltung Trier-Saarburg und Sebastian Voigt vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen e.V. in Halle sowie den zahlreichen Interviewpartnern, ohne deren Hilfe die Durchführung der Fallstudien nicht realisierbar gewesen wäre.

Für eventuelle Fehleinschätzungen und Ungenauigkeiten in der Darstellung der Fallstudien bitte ich um Nachsicht. Anregungen und Kritik nehme ich gerne auf elektronischem Weg entgegen.

Melanie Muro

m.muro@berlin.de

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS	5	
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	6	
<hr/>		
<u>1</u>	<u>EINFÜHRUNG</u>	<u>7</u>
1.1	ZIELSETZUNG UND THESEN.....	8
1.2	VORGEHENSWEISE.....	12
1.2.1	Methodik der Konfliktanalyse und -bewertung	14
1.3	AUFBAU DER ARBEIT	23
<u>2</u>	<u>ZUR ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG</u>	<u>25</u>
2.1	DEFINITIONEN, STUFEN UND FUNKTIONEN DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG.....	26
2.1.1	Öffentlichkeit, Bürger oder Stakeholder?.....	26
2.1.2	Stufen und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	29
2.2	ZUR WIRKSAMKEIT DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG.....	33
2.2.1	Stand der Forschung	35
2.3	ZUSAMMENFASSUNG.....	40
<u>3</u>	<u>DIE WASSERWIRTSCHAFTLICHE PLANUNG IN DEUTSCHLAND</u>	<u>42</u>
3.1	RECHTLICHER UND INSTITUTIONELLER RAHMEN DER WASSERWIRTSCHAFT	43
3.1.1	Die Neuordnung der Wasserwirtschaft durch die Wasserrahmenrichtlinie	46
3.2	STATUS QUO DER WASSERWIRTSCHAFTLICHEN PLANUNG.....	51
3.2.1	Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung	53
3.2.2	Bewirtschaftungspläne	56
3.2.3	Sonstige wasserwirtschaftliche Planungen.....	59
3.3	DIE FLUSSGEBIETSPLANUNG IM SINNE DER WASSERRAHMENRICHTLINIE	60
3.4	ZUSAMMENFASSUNG.....	65
<u>4</u>	<u>DIE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI WASSERWIRTSCHAFTLICHEN PLANUNGEN</u>	<u>68</u>
4.1	PRAXIS DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI WASSERWIRTSCHAFTLICHEN PLANUNGEN	69
4.2	DIE ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM SINNE DER WASSERRAHMENRICHTLINIE.....	73
4.3	ZUSAMMENFASSUNG.....	77

<u>5</u>	<u>WIRKSAMKEIT DER ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG VON WASSERWIRTSCHAFTLICHEN PLANUNGEN</u>	<u>82</u>
5.1	DER RUNDE TISCH REIDE.....	85
5.1.1	Bewertung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung	97
5.2	DER PFLEGE- UND ENTWICKLUNGSPLAN GEWÄSSERPROJEKT RUWER.....	99
5.2.1	Bewertung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung	110
5.3	ZUSAMMENFASSUNG.....	112
<u>6</u>	<u>SCHLUSSBETRACHTUNG</u>	<u>115</u>
6.1	FAZIT	116
6.2	AUSBLICK.....	118
<u>7</u>	<u>QUELLEN</u>	<u>121</u>
<u>8</u>	<u>ANHANG</u>	<u>130</u>

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1: Leitfragen für die Konfliktanalyse und -bewertung	22
Abbildung 2: Ladder of Participation	30
Abbildung 3: ' Beteiligungsschichten'	31
Abbildung 4: Institutionen und Funktionen in der Wasserwirtschaft.....	45
Abbildung 6: Verfahrensschritte einer integrierten Bewirtschaftung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie	61
Abbildung 7: Inhalt eines Bewirtschaftungsplanes gemäß Anhang VII der Wasserrahmenrichtlinie	63
Abbildung 8: Inhalt der Maßnahmenprogramme der Wasserrahmenrichtlinie gemäß Art. 11 und Anhang VI Teil A und B.....	64
Abbildung 10: Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie	78
Abbildung 11: Das Reideeinzugsgebiet.....	85
Abbildung 12: Das Projektgebiet Gewässersystem Ruwer.....	99
Tabelle 1: Mögliche Einstellungen der Akteure in Konfliktsituationen	16
Tabelle 2: Konflikttypen nach Berkel.....	17
Tabelle 3: Analyse der Konfliktsituation	20
Tabelle 4: Beurteilung der Konfliktlösung	21
Tabelle 5: Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	32
Tabelle 6: Gesetzgebungsbefugnis des Bundes	43
Tabelle 7: Die Planungssituation der Fallstudien.....	84
Tabelle 8: Chronik des Planungsverfahrens zur Sanierung der Reide	87
Tabelle 9: Zusammenfassung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung am Runden Tisch Reide	96
Tabelle 10: Chronik des Planungsverfahrens zum Gewässersystem Ruwer.....	101
Tabelle 11: Zusammenfassung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Pflege- und Entwicklungsplanung Gewässersystem Ruwer	109
Tabelle 12: Zusammenfassung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in den untersuchten Planungsverfahren.....	113

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
ATV	Vereinigung für Abwasser, Abfall und Gewässerschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DNR	Deutscher Naturschutzring
DVGW	Deutsche verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V.
DVWK	Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau ¹
EC	European Commission
EG/EWG	Europäische (Wirtschafts)Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
Mündl.	mündlich
NABU	Naturschutzbund
NAW	Normenausschuss Wasserwesen
NRO/NGO	Nichtregierungsorganisation/Non-governmental Organisation
PEP	Pflege- und Entwicklungsplan
STAU	Staatliches Amt für Umweltschutz
UfU	Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
UGB	Umweltgesetzbuch
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNO	United Nations
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltfragen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WWF	World Wide Fund for Nature

¹ Seit 1999 bilden ATV und DVWK die ATV-DVWK, die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall

1 Einführung

Seit einigen Jahren ist im Europäischen Umweltrecht ein Wandel zu beobachten. Es wird zunehmend auf die Festlegung europaweit einheitlicher Standards und klarer technischer Vorgaben verzichtet. Dahingegen zeichnet sich ein unaufhaltsamer Trend hin zu einer “starken Verfahrenorientierung mit weitreichenden prozeduralen und informatorischen Elementen ab [...]” (SCHMALHOLZ 2001, 71 f.). Beispiele hierfür sind die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung² oder die Öko-Audit³ Verordnung.

Welche Faktoren haben zu diesem Wandel geführt?

Viele Belege deuten auf ein Umsetzungsdefizit umweltpolitischer Regelungen hin: 1995 waren europaweit ca. 91 % der europäischen Richtlinien im Umweltbereich auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt. Die Kommission zählte 265 Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht, wovon alleine 20 % auf den Umweltsektor fielen.

Politisch brisanter ist sicherlich die Debatte um die Legitimität des europäischen Gemeinschaftsrechts. Die Legitimität und Glaubwürdigkeit der Europäischen Union ist eng verknüpft mit ihrer Fähigkeit, Probleme im europäischen Mehrebenensystem zu lösen. Ein Lösungsdefizit, wie bspw. im Umweltbereich, veranlasst Kritiker zu der Forderung nach einer Reduzierung der politischen und rechtlichen Vorgaben.

Vor diesem Hintergrund ist die neue Regelungsphilosophie der Europäischen Union zu betrachten:

- I. Durch eine stärkere Verfahrenorientierung und einen Verzicht auf materielle Vorgaben wird den Mitgliedstaaten ein größerer Umsetzungsspielraum gelassen.
- II. Die Möglichkeit freiwilliger Selbstverpflichtungen seitens der Industrie sowie die Etablierung transparenter und partizipatorischer Verfahren sollen das Bewusstsein für die Umwelt und die gemeinsame Verantwortung stärken. Da die Kommission nur begrenzt über Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten verfügt, soll dies über die Öffentlichkeit auf die Ebene der Nationalstaaten verlagert werden (KNILL/LENSCHOW 2000, 4 f.).

Die *Richtlinie 200/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik*, kurz *Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)* genannt, spiegelt diese Ansätze in ihren Vorschriften wider.

² Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)

³ Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung

Ziel der neuen Richtlinie ist

- der Schutz und die Verbesserung der aquatischen Ökosysteme sowie
- die Förderung einer nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen.

Zur Umsetzung dieser Ziele dienen Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme, die unter Einbeziehung der Öffentlichkeit aufzustellen sind.

Durch die planerischen und verfahrenstechnischen Anforderungen bei der Erstellung der Pläne kommt auf Deutschland ein Verwaltungsaufwand zu, der weit über den im deutschen Recht bekannten Ansatz der Bewirtschaftungsplanung nach §§36 ff Wasserhaushaltsgesetz (WHG) hinausgeht.

SCHMALHOLZ (2001, 93) wirft in diesem Zusammenhang die Frage auf, ob der hohe Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zum ökologischen Nutzen für den Gewässerschutz steht.

Verschärft wird die Lage durch ein Koordinationsproblem. Die Zuständigkeit der Wasserwirtschaftsverwaltung richtet sich im Föderalstaat Deutschland nach Verwaltungsgrenzen sowie an fachliche Sektoren. Neben dieser horizontalen Koordinationspflicht erfordert die Richtlinie auch eine Abstimmung auf vertikaler Ebene. Die von der Planung betroffenen Mitgliedstaaten, Bund, Länder, Kreise, Kommunen, Verbände und Bürger sind in den Planungsprozess mit einzubeziehen.

„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“ (Erwägungsgrund 14, Präambel zur Wasserrahmenrichtlinie).

Die Einbindung der Öffentlichkeit, welche einen wichtigen Bestandteil der neuen europäischen Wasserpolitik darstellt, wurde in der Vergangenheit in Deutschland häufig negativ diskutiert. Oft wird sie als reine Verzögerung im Rahmen von Zulassungsverfahren gesehen. Es stellt sich daher die Frage, welchen Beitrag die Öffentlichkeit in der wasserwirtschaftlichen Planung leisten kann. Führt dieses Mehr an Transparenz und Partizipation tatsächlich zur Stärkung der gemeinsamen Verantwortung und einer verbesserten Umsetzung ihrer Vorgaben?

1.1 Zielsetzung und Thesen

Die Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie zur Information und Einbindung der Öffentlichkeit entsprechen den Bemühungen um mehr Transparenz in der Europäischen Umweltpolitik. Die EU erhofft sich dadurch eine verbesserte Umsetzung ihrer Vorgaben und Erfüllung ihrer Umweltziele. In Anbetracht des hohen Verwaltungsaufwands bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht, erscheint gerade die Öffentlichkeitsbeteiligung als

zusätzliche Belastung. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass die Einbindung der Öffentlichkeit ohnehin unterschiedlich bewertet wird.

Verschiedene Autoren argumentieren, Öffentlichkeitsbeteiligung sei ökonomisch ineffizient, die Bürger seien technisch inkompetent und es würden nur mehr Konflikte verursacht sowie Unruhe gestiftet. Auf der anderen Seite erachten die Befürworter Öffentlichkeitsbeteiligung als notwendig zur Stabilisierung der sozialen Ordnung: die Legitimation staatlicher Institutionen würde gestärkt, partizipative Prozesse seien effizienter als traditionelle Entscheidungsverfahren, die Umsetzung würde verbessert sowie Konflikte verhindert bzw. reduziert (vgl. RENN ET AL 1995, 23).

Offensichtlich überwiegt auf europäischer Ebene letztere Sichtweise, da man gezielt auf Transparenz und Partizipation setzt. Daher stellt sich die Frage,

- welche Funktionen bzw. Effekte der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsprozess zugesprochen werden und
- welche Relevanz sie für die Ziele und Aufgaben wasserwirtschaftlicher Planungen entfalten können.

Der Öffentlichkeitsbeteiligung werden in der Literatur die Funktionen Information, Kontrolle, Rechtsschutz, Konfliktlösung, Integration und Legitimation sowie Rationalisierung und Effektivierung zugeschrieben (vgl. KAPITEL 2.1.2). Sicherlich ist jeder dieser Effekte von Relevanz für Planungsprozesse und -ergebnisse. Jedoch erscheint es sinnvoll, diese Funktionen vor dem Hintergrund der Ziele und Aufgaben wasserwirtschaftlicher Planungen zu betrachten.

Das Wasserhaushaltsgesetz fordert in § 1a, die Gewässer "als Bestandteil des Naturhaushaltes so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen einzelner dienen und dass jede vermeidbare Beeinträchtigung unterbleibt."

Die Herausforderungen bei der Umsetzung der Ziele der Wasserwirtschaft liegen darin, das Wohl der Allgemeinheit in Einklang mit Individualinteressen zu bringen. Die Vermeidung von Beeinträchtigungen erfordert vor allem eine Entschärfung und Lösung von (Nutzungs)konflikten.

Generell wird partizipatorischen Planungsverfahren die Fähigkeit zugesprochen, Konflikte zu lösen, die ansonsten erst zu einem späteren Zeitpunkt und eventuell rechtlich geklärt werden müssten. GASSNER (1992, zit. in SELLE 1996, 172) nennt dies „um den Konsens zu streiten“.

Entscheidend für die Bearbeitung von Konflikten ist das sogenannte *soziale Kapital*. Der Begriff des sozialen Kapitals wird unterschiedlich definiert. BOURDIEU (1983) versteht darunter die sozialen Netzwerke eines Individuums, welches eben diese Verbindungen zur Verbesserung der eigenen ökonomischen Situation nutzen kann. Im hier verwendeten Sinne steht soziales Kapital für Vertrauen und Akzeptanz füreinander und gegenüber den Entscheidungsträgern. Es

wird angenommen, dass dadurch die Individuen einer Gesellschaft weniger die eigene Nutzenmaximierung verfolgen, sondern eine Gemeinschaft entsteht, die in ihren Zielen und Interessen übereinstimmt und das Wohl der Allgemeinheit in den Vordergrund stellt (vgl. WORLD BANK 2002). Kooperation und der Ausbau sozialer Beziehungen sind Schlüsselfaktoren zur Förderung des sozialen Kapitals. Im Grunde subsummiert der Begriff des sozialen Kapitals eine Reihe von Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung wie Bildung von Akzeptanz, Integration unterschiedlicher Werte und Normen in eine Entscheidung oder Legitimation.

Vertrauensverlust und Akzeptanzprobleme gegenüber dem Staat und den Verwaltungen können auch als Beziehungs- oder Wertekonflikte verstanden werden. Demnach ist auch in diesem Zusammenhang der Aufbau des sozialen Kapitals als eine Art Konfliktlösung zu verstehen: durch die Kooperation verbessern sich Beziehungen zueinander, die Akzeptanz gegenüber unterschiedlichen Interessen wird gestärkt und ein gemeinsames Ziel in den Vordergrund gestellt.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die zentrale Frage dieser Untersuchung: Werden durch die Beteiligung der Öffentlichkeit Konflikte gelöst und das soziale Kapital gestärkt? Wie wirksam ist die Öffentlichkeitsbeteiligung?

Laut Beierle (2000, 1) impliziert die Forderung nach mehr Öffentlichkeitsbeteiligung die Erkenntnis, dass Planungen und Entscheidungen nicht wissenschaftlicher sondern auch politischer Art sind. Das bedeutet, planerische Entscheidungen können nicht alleine auf wissenschaftlicher sondern müssen auch auf gesellschaftlicher und politischer Ebene gelöst werden. Alternative Konfliktregelungsmechanismen oder Konsensusverfahren tragen dieser Erkenntnis Rechnung. Von Seiten der Planer und Entscheidungsträger setzt hier allerdings die Befürchtung ein, dass die Qualität des Ergebnisses im Sinne guter wissenschaftlicher und technischer Lösungen zugunsten gesellschaftlicher Aspekte zurückgestellt werden. So sagt Thomas (1995), dass der Grad der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Entscheidung zwischen Akzeptanz und Qualität sei. Vor diesem Hintergrund stellt sich demnach nicht nur die Frage, ob eine Lösung gefunden wird, sondern auch mit welcher Qualität.

Demnach liegen die inhaltlichen Zielsetzungen dieser Arbeit in der Untersuchung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltplanung im Allgemeinen sowie in der wasserwirtschaftlichen Planung im Speziellen. Diese Erkenntnisse sind vor dem Hintergrund der momentanen Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in wasserwirtschaftlichen Planungen und den erforderlichen Anpassungen durch die WRRL zu betrachten.

In der wasserwirtschaftlichen Planung gilt es, den Wasserhaushalt im Spannungsfeld zwischen Schutz und Nutzung nachhaltig zu sichern. Dies erfordert v.a. eine Lösung und Entschärfung von Konflikten unterschiedlicher Art (Verteilungs-, Sach-, Werte- oder Beziehungskonflikte).

Zentrale Fragen dieser Untersuchung sind:

Trägt die Beteiligung der Öffentlichkeit zur Lösung von Konflikten bei und wird so das soziale Kapital gestärkt? Wie wirksam ist die Öffentlichkeitsbeteiligung?

Dieser Arbeit liegen folgende **Annahmen** zugrunde:

- (1) Für die wasserwirtschaftliche Planung sind die folgende Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung von größter Bedeutung: Konfliktlösung sowie Förderung des sozialen Kapitals.
- (2) Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann diese Funktionen erfüllen und leistet damit einen positiven Beitrag für die wasserwirtschaftliche Planung.

Die **Zielsetzungen** dieser Arbeit können demnach wie folgt beschrieben werden:

- Aus dem gegenwärtigen Stand der Forschung sind Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen zu ziehen.
- Diese Erkenntnisse gilt es konkret am Beispiel zweier Fallstudien aus dem wasserwirtschaftlichen Bereich in Deutschland zu überprüfen.
- Die momentan Beteiligungspraxis und die Neuerungen durch die Wasserrahmenrichtlinie sind vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Literaturlauswertung und der Fallstudien zu diskutieren.
- Letztendlich gilt es einzuschätzen, ob die intendierte Zielsetzung der Europäischen Union in Anbetracht dieser Schlussfolgerungen und der Umsetzungstendenzen in der deutschen Wasserwirtschaft zu erreichen ist.

1.2 Vorgehensweise

Die Untersuchung der Wirksamkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt in zwei Schritten:

Schritt 1:

Auswertung von Literatur zum Thema Funktionen, Wirkungsweisen sowie Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsprozessen.

Schritt 2:

Durchführung von zwei Fallstudien zur Untersuchung der Wirksamkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung in wasserwirtschaftlichen Planungen.

„Eine Fallstudie ist eine empirische Untersuchung, die ein Phänomen der Gegenwart in seinem Alltagskontext untersucht“ (KOCH/MARKARD 2001, 1). Neue Themenbereiche, in denen bislang wenig theoretische Literatur oder empirische Untersuchungen vorliegen bzw. Themenbereiche, in denen es auf neue Inhalte ankommt, sind prädestiniert für die Anwendung von Fallstudien. Mögliche Auswahlkriterien für Fallstudien sind Extremfälle, das Auftreten einmaliger oder erstmaliger Fälle oder zuvor aufgestellte Kategorien.

Bei der Datenanalyse unterscheidet man die Analyse innerhalb eines Falls (Intra-Fall-Analyse) und zwischen verschiedenen Fällen (Inter-Fall-Analyse). Die erste Variante dient dazu, sich mit jedem einzelnen Fall vertraut zu machen, die Daten zu systematisieren und „den Kontext und die tiefen Strukturen der sozialen Phänomene zu verstehen“ (ebd. 3). Wie alle sozialwissenschaftlichen Untersuchungsmethoden unterliegen Fallstudien den Kriterien Validität, Reliabilität, Objektivität und Signifikanz⁴.

Das Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung war zwar schon häufig Gegenstand der Literatur und der Forschung, jedoch waren die Fragestellungen meist anders gelagert. Da Studien zur Wirksamkeit bisher kaum durchgeführt wurden, bietet es sich an anhand von Fallstudien neue empirische Daten zu erheben. Aus diesem Grund wird auch auf eine Inter-Fall-Analyse verzichtet.

Wie bereits erwähnt, eignen sie Extremfälle oder besondere Ereignisse gut für Fallstudien. Die beiden gewählten Planungsverfahren können als Extremfälle verstanden werden. Bei beiden Planungen wurde das rechtliche Minimum zur Beteiligung der Öffentlichkeit weit überschritten.

⁴ Validität: Die Fundierung der theoretischen Annahmen ist zu überprüfen; wenn möglich bestätigen Fallstudien, die unter ähnlichen Bedingungen durchgeführt wurden die Ergebnisse.

Reliabilität: Datenerhebungen und –auswertungen müssen mit den gleichen Ergebnissen wiederholbar sein.

Objektivität: Transparente Darstellung des Forschungsprozesses muss gegeben sein.

Signifikanz: der konzeptionelle Bezugsrahmen muss iterativ überprüft und verfeinert werden.

Im Rahmen der Aufstellungsverfahren für die Planungen des Wasserhaushaltsgesetzes sind die Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit begrenzt. Zum Großteil beschränkt sich die Beteiligung auf andere Fachbehörden, Träger öffentlicher Belange, Kommunen und vereinzelt auf Verbände und Vereine. Beteiligungsformen wie Einsichtnahmen oder Anhörung lassen keinen weitreichenden Einfluss zu. Vereinzelt finden sich informelle Planungen, die über das rechtliche Maß hinausgehen. Aus dieser begrenzten Anzahl an geeigneten Verfahren wurde zwei ausgewählt: der Runde Tisch Reide und der Pflege- und Entwicklungsplan Gewässersystem Ruwer. Orientiert man sich an den Beteiligungsstufen (vgl. hierzu KAPITEL 2.1.2) *Informieren - Beteiligen – Kooperieren*, sind die beiden Fallstudien klar der letzteren Kategorie zuzuordnen. Die ausgewählten Verfahren sind nicht nur hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten atypisch für die deutsche Praxis, sondern verfolgen darüber hinaus einen integrierten Planungsansatz. Dadurch erfüllen sie inhaltlich bereits in großen Teilen die Anforderungen der WRRL. Ausschlaggebend für die Auswahl war darüber hinaus der Anspruch, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur einem therapeutischen Zweck dienen sollte. Um zu einem messbaren Ergebnis zu gelangen, muss eine echte Kommunikation⁵ bzw. ein Dialog zwischen den Akteuren möglich sein.

Die Untersuchung der Fallstudien erfolgt anhand von Dokumenten, Veröffentlichungen sowie durch Interviews mit Beteiligten. Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte im Rahmen von Gesprächen mit den Projektträgern bzw. Moderatoren und orientierte sich an den Konfliktthemen sowie den involvierten Gruppen und Personen. Diese Gespräche erwiesen sich als wichtigste Informationsquelle für die Darstellung und Bewertung der Verfahren. Eine Liste der Gesprächspartner findet sich im Anhang⁶.

Mit diesen Beteiligten wurden Leitfadeninterviews geführt mit einer Dauer von ca. 45 Minuten bis zwei Stunden. Leitfadeninterviews sind teilstandardisierte Befragungstechniken. Das Ziel ist damit nicht, vergleichbare standardisierte Antworten zu erhalten. Vielmehr möchte man die individuelle Sichtweise und Einschätzung des Befragten zum Thema erfahren. Leitfadeninterviews eignen sich daher besonders für Themen, bei denen es um die Einschätzung und Bewertung einer bestimmten Situation geht (KNIERIM 2001, 56).

Die Analyse des Planungsprozesses und die Bewertung der Ergebnisse erfolgte anhand der im nächsten Kapitel vorgestellten Methode.

⁵ Unter echter Kommunikation wird hier eine Kommunikation in beide Richtungen verstanden (two-way communication). Das bedeutet, die Akteure tauschen sich aus, ein Dialog entsteht. Im Gegensatz dazu steht die einseitige Kommunikation (one-way), bei der sich die Akteure lediglich äußern und nicht die Möglichkeit haben, auf das Gesagte zu reagieren. Im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet dies, dass die bloße Information der Öffentlichkeit der one-way Kommunikation zuzuordnen ist, während bspw. ein Erörterungstermin einen Dialog zulässt.

⁶ Die Gesprächspartner werden im Rahmen dieser Untersuchung nicht namentlich genannt, sondern nur der jeweiligen Akteursgruppe bzw. Konfliktpartei zugeordnet.

Die gegenwärtige Situation der wasserwirtschaftlichen Planung sowie der Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung erschloss sich im Wesentlichen über Fachliteratur, das Wasserhaushaltsgesetz sowie die Landeswassergesetze. Um detaillierte Informationen aus der Praxis zu erhalten, wurden die zuständigen Landesbehörden (meist Wasserwirtschaftsämter oder Landesumweltämter) angeschrieben. Da hier der Rücklauf sehr gering war, dienen diese Zusatzinformationen lediglich zur Ergänzung in Einzelfällen. Eine mittlerweile große Anzahl an Publikationen und Tagungsberichten vermittelt die Grundlagen zu den Inhalten der Wasserrahmenrichtlinie und den Umsetzungserfordernissen.

1.2.1 Methodik der Konfliktanalyse und -bewertung

Was ist ein Konflikt? Die Wissenschaftsgebiete, die sich mit Konflikten beschäftigen, die Soziologie, die Ökonomie und die Sozialpsychologie bieten unterschiedliche Definitionen an. Es gibt in der Literatur keine eindeutige oder den Disziplinen gemeinsame Definition.

Grundsätzlich werden Konflikte als elementaren Bestandteil sozialer Gebilde verstanden, die es nicht zu vermeiden gilt, sondern zu lösen und zu regeln. Konflikte sind nicht als solche negativ. Sie bieten vielmehr eine Chance zur Veränderung zum Besseren indem sie den Blick auf Missverständnisse, Fehlentscheidungen, Probleme oder unvermeidbare Interessensgegensätze lenken (KNIERIM 2001, 16 f.)

Vereinfacht ausgedrückt, ist ein Konflikt die Ursache dafür, weshalb verschiedene Parteien in einem gemeinsamen Problemfeld nicht zu einer gemeinsamen Lösung kommen können.

Ökologische Konflikte werden meist als Interessenskonflikte gedeutet und behandelt. Diese Art von Konflikt wird am besten durch die Allmendeproblematik beschrieben (vgl. Hardin 1968). Diese besagt, dass zwei grundlegende Konflikte existieren: einerseits zwischen den Interessen des Individuums und denjenigen der Gesellschaft und andererseits zwischen kurz- und langfristigen Interessen. So kommt die Nutzung einer Ressource direkt und kurzfristig den jeweiligen Akteuren zugute. Der ökologische Schaden wird langfristig von der Gemeinschaft getragen. Obwohl diese Beschreibung häufig der Realität entspricht, bilden meist unterschiedliche Werte und Normen den eigentlichen Konfliktkern. Meist ist das Thema Mensch und Umwelt im Zentrum dieser Auseinandersetzungen (KALS 2002, 198).

Da beide Planungsverfahren Fragen der Gewässerentwicklung und -pflege behandeln, wird an dieser Stelle speziell auf Konflikte im Bereich der Gewässernutzung bzw. auf Nutzungskonflikte eingegangen.

Laut § 1a (1) des Wasserhaushaltsgesetzes sind die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushaltes zu bewirtschaften. Daraus ergibt sich für die Wasserwirtschaft ein umfassender Aufgabenbereich: anthropogene Nutzungen sind zum einen hinsichtlich ihrer Anforderungen an sowie ihrer Beeinträchtigungen für die Gewässer abzuwägen und abzustimmen. Zum anderen

sind sie im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die natürlichen Funktionen eines Gewässers zu bewerten.

Menschliche Eingriffe und die daraus folgenden Beeinträchtigungen des Wasserhaushaltes resultieren nicht alleine aus direkten Nutzungen der Gewässer. Das Gefährdungspotenzial erschließt sich erst bei einer zusammenfassenden Betrachtung aller Umweltmedien. Belastungen erfolgen zum einen durch direkte Gewässernutzungen und zum anderen über den Boden und die Luft, d.h. aus der Flächennutzung. Als Konsequenz entstehen Nutzungskonflikte bezüglich

- der Gewässernutzungen (zwischen Einleitungen und Entnahmen und sonstigen Nutzungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Anforderungen an Menge und Güte) sowie
- der Flächennutzung (zwischen Belangen der Wasser- und Siedlungswirtschaft, der Landwirtschaft und den Auswirkungen der Industrie) (HOFFMEISTER 1992, 59 ff.).

Die unterschiedlichen Nutzungen stellen hinsichtlich der Quantität und Qualität des Wasserangebots unterschiedliche Anforderungen. Während quantitative Anforderungen in der Regel nur zu einer Reduzierung des Nutzungsumfangs führen, können qualitative Mängel bestimmte Nutzungen ganz ausschließen. Ausgehend von den Ansprüchen an Qualität und Quantität kann es demnach zu Konfliktsituationen zwischen den unterschiedlichen Anspruchsgruppen kommen. Dabei ist allerdings zu beachten, ob die eine Seite tatsächlich durch die andere in ihren Schutz- oder Nutzungszielen beeinträchtigt oder reglementiert wird. Von einer realen Nutzungskonkurrenz kann nur gesprochen werden, wenn die Anforderungen einer Nutzung an das Gewässer eine andere ausschließt. In vielen Fällen handelt es sich lediglich um Nutzungseinschränkungen. Bei einer realen Nutzungskonkurrenz an Gewässern können wir demnach von Verteilungskonflikten sprechen.

Natürlich können bei der Gewässerbewirtschaftung nicht alle Zielvorstellungen gleichzeitig maximiert werden; sie müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. So besteht die Problematik, ökologische Notwendigkeiten und wirtschaftliche Interessen zu koordinieren (ebd. 50 f.).

KNIERIM (2001, 20) kommt zu folgender grundsätzlichen Definition des Begriffs Konflikt:

„Ein Konflikt ist dann gegeben, wenn mindestens zwei Akteure (Parteien) mit unterschiedlichen Interessen auf einen Konfliktgegenstand (issue) Anspruch erheben, wobei mindestens ein Akteur im Hinblick auf seine Interessen und Ziele aktiv wird (handelt), und diese Aktivitäten von dem anderen Akteur als Beeinträchtigung der eigenen Interessen wahrgenommen werden“.

Es gibt also drei Faktoren, die wesentlich sind für Erklärung und Analyse einer Konfliktsituation:

- (1) die Akteure mit ihren Interessen und Zielen,
- (2) der Konfliktgegenstand,
- (3) die Aktivitäten bzw. deren Wahrnehmung durch die jeweils andere Partei (Kommunikation und Interaktion) (Knierim 2001, 20).

DIE AKTEURE

Die Akteure werden in der jeweiligen Konfliktsituation durch Interessen und Ziele geleitet, die einerseits verknüpft sind mit ihrer persönlichen und subjektiven Situation, also mit Einstellungen, Werten und Erfahrungen und andererseits mit ihrer professionellen Situation. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage der Machtverteilung. Wer verfügt überhaupt über die Macht und Position bestimmte Konflikte voranzutreiben oder Lösungen anzubieten und durchzusetzen (KNIERIM 2001, 21 f.) Diese kann aus vier Quellen resultieren: Recht, Information, Status und Gruppenzugehörigkeit.

Neben der Gruppenzugehörigkeit bzw. der Hierarchie ist die grundlegende Haltung gegenüber der Verhandlungssituation ausschlaggebend. DEUTSCH (1976 zit. in ebd. 23) unterscheidet drei unterschiedliche Einstellungen in Konfliktsituationen.

Kooperativ	Individualistisch	Konkurrierend
<ul style="list-style-type: none"> • Die Erarbeitung eines gemeinsamen Ergebnisses ist vorrangig. • Gemeinsame Ziele werden definiert und Probleme kooperativ bearbeitet. • Man unterstützt sich gegenseitig. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die eigene Unabhängigkeit muss gewahrt bleiben. • Die Beziehungen untereinander nehmen keinen großen Stellenwert ein. • Die eigenen Ziele sind vorrangig und sollen möglichst eigenständig erreicht werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die individuelle Nutzenmaximierung steht im Vordergrund. • Die anderen Beteiligten werden als Gegner verstanden. • Andere müssen in ihrer Zielerreichung behindert werden.

Tabelle 1: Mögliche Einstellungen der Akteure in Konfliktsituationen (Quelle: KNIERIM 2001, 23; eigene Darstellung)

DER KONFLIKTGEGENSTAND

Der Konfliktgegenstand ist der Anlass für einen Konfliktfall. Nach BERKEL (1997) lassen sich Konflikte in vier Kategorien ordnen: *Sachkonflikte*, *Beziehungskonflikte*, *Wertkonflikte* und *Verteilungskonflikte*.

Sachkonflikte	Beziehungskonflikte
Sachkonflikte entstehen bei Auseinandersetzungen um etwas Greifbares, eindeutig Definierbares. Sie sind belegbar, lassen sich meist quantifizieren und sind so für alle Akteure greifbar.	Beziehungskonflikte finden auf der persönlichen Ebene von Kommunikation und Interaktion statt. Hier spielen subjektive Empfindungen und Erfahrungen eine große Rolle und sind daher nicht durch externe Personen zu klären
Wertekonflikte	Verteilungskonflikte
Wertekonflikte resultieren aus den unterschiedlichen Werten und Normen der Akteure.	Konkurrieren mehrere Individuen oder Gruppen um die Nutzung einer knappen Ressource kommt es zu Verteilungskonflikten.

Tabelle 2: Konflikttypen (Quelle: BERKEL 1997; eigene Darstellung)

Konflikte können auch als Ermessensproblem wahrgenommen werden. Das bedeutet, dass ein Problem zu komplex ist, als dass eine exakte Lösung gefunden werden kann. Dies ist bei Risiko- und ökologischen Problemen meist der Fall. Bei solchen Entscheidungen geht es im Grunde um Zumutbarkeit und weniger um wissenschaftliche Erkenntnisse. Entscheidend ist in einer solchen Situation, dass das Problem nicht als Sachproblem aufgefasst wird, für das es nur eine Lösung gibt (CLAUS/WIEDEMANN 1994, 191).

Problematisch ist, dass es in einem Konflikt eine objektive Ebene gibt, wo es v.a. um unterschiedliche ökonomische oder rechtliche Interessen geht sowie eine subjektive Ebene, mit individuellen Werten und Normen. Dazu kommt die kommunikative Ebene, auf der durch Informationsdefizite häufig Missverständnisse erzeugt werden. Bei einer Konfliktbearbeitung steht meist die eine oder die andere Ebene im Vordergrund: Sachprobleme, Kommunikation oder Beziehungen dominieren. In der Realität sind diese Faktoren allerdings derart verwoben, dass eine solch differenzierte Betrachtung kaum möglich ist. Das bedeutet, die Analyse und Lösung von Konflikten bedarf der Einbeziehung aller möglichen Perspektiven, um zu einem umfassenden Verständnis für die Situation zu kommen (KNIERIM/SIEBERT 1999, 185 f.).

Konflikte lassen sich nicht nur inhaltlich differenzieren, sondern auch durch strukturelle Aspekte. So muss bei einer Analyse hinterfragt werden, ob tatsächlich ein Konflikt besteht (*veridical conflicts/false conflicts*) oder ob nicht etwa um die falsche Sache (*displaced conflict*) bzw. zwischen den falschen Parteien (*misattributed conflict*) gestritten wird (vgl. Fietkau 1998). In der Praxis lassen sich Konfliktsituationen nicht einfach in ein Schema pressen. Meist finden sich *Mischformen*.

KOMMUNIKATION UND INTERAKTION

Die Akteure und der Konfliktgegenstand stellen im Grunde das Konfliktpotenzial dar. Zu einem Konflikt kommt es erst, wenn einer der Akteure aktiv wird und handelt. Aus einer Konfliktsituation wird ein Prozess und dieser kann im Zweifelsfall eskalieren. Je mehr ein Konflikt eskaliert ist, desto schwieriger ist eine Rückkehr. Es kommt zu einer Verengung des Blickfeldes bei gleichzeitiger Ausweitung des Konfliktgegenstandes. Mit dem Eskalationsgrad eines Konfliktes steigt auch die Notwendigkeit und Eingriffbefugnis einer außenstehenden Instanz (KNIERIM 2001, 26 ff.).

Die Konfliktbearbeitung erfolgt in der Regel durch die Beteiligten und ggf. unter Hinzuziehung eines Außenstehenden. Verhandlungen zeichnen sich dadurch aus, dass die Konfliktparteien ohne Einschaltung von Rechtsinstanzen und ohne Gewaltanwendung einen Konflikt lösen.

Das Harvard Negotiation Project und damit verbundene Verhandlungsschulen (vgl. FISHER/URY 2000; vgl. JOHNSON 1993) unterscheiden vier grundsätzliche Verhandlungsstrategien: (1) *soft bargaining*, (2) *hard bargaining*, (3) *tit for tat bargaining* und (4) *principled bargaining*.

Beim *soft bargaining* steht die Beziehungsebene im Vordergrund. Der Akteur geht nicht konfrontativ vor, sondern versucht gemeinsame Ziele und Interessen herauszustellen. Die Bemühungen, sich selbst beliebt zu machen und sich keine Feinde zu schaffen, kann jedoch die Glaubwürdigkeit innerhalb der eigenen Reihen untergraben. Zudem gehen Inhalte und Interessen leicht verloren.

Dagegen fasst der *hard bargainer* die anderen Beteiligten klar als Gegner auf. Als einziges Ziel gilt die Durchsetzung des eigenen Interesses. Es muss beeindruckt, erschreckt und bedroht werden; Macht und Stärke spielen eine große Rolle. Vor allem gilt es den anderen zu überzeugen, dass die Drohungen in die Tat umgesetzt werden können. So treten die Ziele und Interessen klar hervor und die erzielten Gewinne sind meist größer als beim *soft bargaining*. Zahlreiche Untersuchungen haben die Fallstricke dieser Strategie identifiziert: setzt ein Akteur Drohungen ein und kann sie im Anschluss nicht umsetzen, verliert er seine Glaubwürdigkeit. Setzt er sie um, macht er sich unbeliebt.

Beim *tit for tat bargaining* wird in kleinen Schritten gemäß der Aktion des anderen Akteurs gehandelt. Übersetzen kann man diese Strategie mit *Gibst du mir, so geb ich dir*. Positive Reaktionen werden mit positiven belohnt, negative entsprechend sanktioniert. Allen Akteuren wird schnell deutlich, welche Folgen ihr Handeln haben wird. Die konsequente Anwendung dieses Ansatzes übt *richtiges* Verhalten ein, indem kooperatives Verhalten belohnt und unkooperatives bestraft wird. Nachteilig ist die Vorhersehbarkeit; die Akteure warten immer den nächsten Zug ihres Gegenübers ab. Großartige Siege sind kaum möglich und die gemeinsame Kreativität wird nicht angesprochen. Reagiert das Gegenüber nicht auf die

erzieherischen Maßnahmen, muss eine Strafe ersonnen werden. Das kann das weitere Verhandeln beeinträchtigen. Kritisiert wird auch die Schwierigkeit das richtige Antwort-Maß zu finden. In folge dessen wird meist mehr zugestanden als gewollt.

Die meisten Autoren weisen dem *principled bargaining* den größten Erfolg zu. Es basiert auf vier Prinzipien:

- (1) "Menschen und Probleme getrennt voneinander behandeln,
- (2) nicht Positionen, sondern Interessen in den Mittelpunkt stellen,
- (3) vor der Entscheidung verschiedene Wahlmöglichkeiten entwickeln,
- (4) das Ergebnis auf objektiven Entscheidungsprinzipien aufbauen" (FISHER/URY 2000, 31).

Dieses Verhandlungskonzept betont die Objektivität, die Sachlichkeit und Überprüfbarkeit des Verhandlungsprozesses und der -ergebnisse. Anstatt gegensätzliche Interessen in den Vordergrund zu stellen, streben alle Konfliktpartner gemeinsam eine Verbesserung der Situation an. Positive Ergebnisse sind vor allem deshalb zu erwarten, da kreative Lösungen möglich sind und die Positionen der anderen Seite grundsätzlich als berechtigt betrachtet werden. Gerade schwächere Akteure können diesen Ansatz gut anwenden. Prinzipiell muss kritisiert werden, das der *principled bargaining* Ansatz die gesamte Konfliktsituation auf die sachliche Ebene bringt und von den Akteuren somit erwartet, dass sie in der Lage sind, Mensch und Problem zu trennen.

Festzuhalten ist, dass jede der vier Strategien einen Platz im Verfahren haben kann. Wichtig ist die Vereinbarung von Regeln, nach denen die Verhandlungen und Diskussionen geführt werden. Nur so wird ein Verhandlungsprozess als fair empfunden und sichert langfristig die Akzeptanz aller Akteure für die Lösung (KNIERIM 2001, 36 ff.). Ein Verhandlungsprozess kann dann erfolgreich sein, wenn mindestens eine Seite kooperativ eingestellt ist und dadurch das Gegenüber kontinuierlich zu einem ebensolchen Verhalten auffordert. Sollten die Akteure nicht dazu in der Lage sein, bedarf es einem Dritten. Die Konfliktbearbeitung kann dann in Form von Moderation, Prozessbegleitung oder Mediation unterstützt werden.

Konfliktfaktoren	Kriterium	Indikator
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> • Interessen und Ziele • Einstellungen, Erfahrungen und Werte • Organisationszugehörigkeit • Macht 	<ul style="list-style-type: none"> • Ökonomisch, ökologisch, sozial etc. • Kooperativ, konkurrierend oder individualistisch • Verband, Behörde, Initiative etc. • Rechtlicher Status, Informationszugang etc.
Konfliktgegenstand	<ul style="list-style-type: none"> • Konfliktkategorie 	<ul style="list-style-type: none"> • Werte-, Beziehungs-, Verteilungs- oder Sachkonflikt • False conflicts, misattributed conflicts etc.
Kommunikation und Interaktion	<ul style="list-style-type: none"> • Konfliktgeschichte • Eskalationsgrad 	<ul style="list-style-type: none"> • Inhaltliche Beschreibung • Vorgeschichte

Tabelle 3: Analyse der Konfliktsituation (Quelle: KNIERIM 2001, 88; verändert)

KONFLIKTLÖSUNG

Konfliktlösungen können in folgende Kategorien eingeordnet werden:

- Qualität der Lösung (abhängig vom Konfliktverhalten der Akteure),
- die durch den Konfliktgegenstand bedingten möglichen Ergebnisse und
- die individuellen Auswirkungen der Konfliktlösung.

Betrachtet man die Qualität eines Ergebnisses, ist eine kooperative Konfliktlösung optimal, da hier durch einen gewissen Verhandlungsspielraum ein konstruktives Ergebnis (*win-win Situation*) erzielt werden kann. Kommt es zu einer einseitigen Durchsetzung oder Anpassung spricht man von einer *win-lose Situation*. Kann keine Lösung gefunden werden, resultiert dies meist aus einer Konfliktvermeidung.

Ausgehend von der Annahme, dass es für alle Beteiligten essentiell ist, ihre Bedürfnisse zu befriedigen und ihre Interessen zu realisieren, hebt sich die kooperative Konfliktlösung positiv von den anderen Möglichkeiten ab. Win-lose Situationen oder das Ausbleiben einer Lösung führen vermutlich zu Unzufriedenheit und Enttäuschung bei mindestens einem Akteur (KNIERIM 2001, 46 f.).

Das Ergebnis eines Konfliktes ist zudem stark abhängig vom jeweiligen Typus. Das Ergebnis von Sachkonflikten kann danach beurteilt werden, ob es von allen Akteuren für wahr und richtig gehalten wird. Ein Beziehungskonflikt ist hingegen nicht objektivierbar. Eine Lösung kann danach beurteilt werden, ob sich die Akteure jeweils von der anderen Seite akzeptiert fühlen. Auch der Wertekonflikt ist stark geprägt von der persönlichen Ebene. Eine Annäherung

divergierender Werte und Normen ist kaum möglich und kann nicht das Ziel einer Konfliktbearbeitung sein. Viel wichtiger ist das Aufbauen gegenseitiger Akzeptanz und das Gefühl der Authentizität. Die Lösung dieser beiden Konfliktformen ist essentiell für die Herausbildung des bereits an anderer Stelle erwähnten sozialen Kapitals. Verteilungskonflikte haben einen objektivierbaren Konfliktgegenstand. Neben der Zufriedenheit der Akteure mit dem Ergebnis, ist die Effizienz ausschlaggebend (ebd. 48 f.).

Darüber hinaus spielt die konkrete Zielsetzung eines Konfliktlösungsverfahrens eine Rolle. Das bedeutet, das Verfahren kann einerseits ergebnisorientiert sein, indem man ein konkretes Resultat anstrebt oder andererseits eine Veränderung der kommunikativen Kompetenzen und der Verhaltensweisen bezweckt.

Qualität der Konfliktlösung	Ergebnis entsprechend der Konfliktform	Ergebnis entsprechend dem Leitbild des Verfahrens
<ul style="list-style-type: none"> • Kompromiss • einseitige Anpassung (win-lose) • einseitige Durchsetzung (win-lose) • kooperative Lösung (win-win) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrheit, intersubjektive Richtigkeit • gegenseitige Akzeptanz • Authentizität (Echtheit) • Effizienz 	<ul style="list-style-type: none"> • Lösung identifiziert, ausgewählt, umgesetzt etc. • Fähigkeiten verbessert

Tabelle 4: Beurteilung der Konfliktlösung (Quelle: KNIERIM 2001, 89)

Aus diesen theoretischen Vorüberlegungen leitet KNIERIM (2001) folgende Fragen zur Analyse und Bewertung von Konfliktsituationen und deren Lösung ab:

AKTEURE

- Wer sind die Akteure?
- Welche Interessen haben sie?
- Welche Werte und Einstellungen haben sie?
- Wie sind sie organisiert und über welche Macht verfügen sie?

KONFLIKTGEGENSTAND

- Um welchen Konfliktgegenstand geht es?
- Welche Rolle spielen die Sachebene, die Beziehungen, Werte und/oder Ressourcenzugang und -verteilung?

KOMMUNIKATION UND INTERAKTION

- Wie verlaufen Kommunikation und Interaktion?
- Wie weit ist der Konflikt eskaliert?
- Welche Erfahrungen haben die Akteure im Konfliktprozess bereits gemacht?

KONFLIKTLÖSUNG

- Wird eine Lösung erreicht und mit welcher Qualität?
- Ist das Ergebnis dem Konfliktgegenstand angemessen und entsprechend?
- Kann das Ergebnis konkret erfasst und beschrieben werden oder drückt es sich in veränderten Fähigkeiten und Kompetenzen der Akteure aus?

Abbildung 1: Leitfragen für die Konfliktanalyse und –bewertung (Quelle: KNIERIM 2001; eigene Darstellung)

Anhand dieser Fragen werden die Fallstudien zu Untersuchung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserwirtschaftlichen Planung strukturiert sowie die Ergebnisse bewertet.

Die Beurteilung der Konfliktlösung liefert die wichtigste Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die bloße Feststellung, dass Konflikte gelöst werden oder nicht, liefert zwar schon die Antwort auf die Frage, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Konfliktlösung beiträgt, aber durch eine differenziertere Betrachtung ergeben sich auch Hinweise für die Erfüllung anderer Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Betrachtet man die Qualität der Konfliktlösung, lässt sich feststellen, ob die Öffentlichkeit tatsächlich zu einer *Rationalisierung* der Planung beigetragen hat, indem auf einer besseren Informationslage (*Informationsfunktion*) und der Einbindung unterschiedlicher Perspektiven und Erfahrungen rationalere Entscheidungen getroffen wurden.

Die Konfliktform spielt ebenfalls eine Rolle. Werden Sach- oder Verteilungskonflikte als solche erkannt und ihrer Form entsprechend gelöst, spricht auch dies für eine Rationalisierung der Planung.

Die Zielsetzungen, die *Legitimation* von Planungen zu erhöhen sowie Akzeptanz, Loyalität und Respekt (*Integrationsfunktion*) zu fördern, können durch die erfolgreiche Bearbeitung von Werte- und Beziehungskonflikten erreicht werden. Zusammen mit der Veränderung der sozialen Kompetenzen und Verhaltensweisen fördert die Lösung dieser Konfliktformen das *soziale Kapital*.

1.3 Aufbau der Arbeit

In Kapitel eins wird die Herleitung der Fragestellung erläutert und der Gegenstand der Untersuchung genauer abgegrenzt. Die Vorgehensweise wird erläutert. Den Schwerpunkt bildet das Verfahren der Konfliktanalyse und –bewertung, welches sich an der Arbeit von KNIERIM (2001) orientiert.

Wenn wir von Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen, was verstehen wir dann unter Öffentlichkeit und wo beginnt eine *Beteiligung*? Das zweite Kapitel dient der Klärung dieser Begriffe. Um die Effektivität und die Wirkungen einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung zu betrachten, bedarf es der Definition der Ziele und Funktionen. Oder anders gefragt, welche Defizite sollen durch die Erweiterung des Beteiligtenkreises behoben werden? Die Darstellung des momentanen Forschungsstandes bietet einen Überblick über bisherige Erkenntnisse und Untersuchungsmethoden bezüglich der Wirksamkeit und Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsprozessen im Allgemeinen. Erkenntnisse für die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung liefern die Fallstudien des 5. Teils der Arbeit..

Zunächst ist die wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland Schwerpunkt des dritten Teils der Arbeit. Die momentane rechtliche und institutionelle Situation der Wasserwirtschaft sowie die Neuordnung durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie werden geschildert. Daran schließt sich die Darstellung der bisherigen wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumente und der zukünftigen Flussgebietsplanung an.

Gegenstand von Kapitel vier ist die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland. Wie ist die Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung rechtlich verankert? Durch die Vorgaben der WRRL ergeben sich in dieser Hinsicht neue Anforderungen. Diese inhaltlich differenziert zu betrachten und der bisherigen Praxis gegenüber zu stellen, ist Schwerpunkt dieses Abschnitts. Wie ist die momentane Einflussnahme der Öffentlichkeit zu bewerten und welche Auswirkungen sind von einer Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie zu

erwarten. Hier ist zunächst der Blick auf die Ergebnisse aus der Analyse der Forschungsstandes zu richten, bevor zwei eigene Fallstudien Erkenntnisse für die Wasserwirtschaft in Deutschland liefern.

Anhand ausgewählter Funktionen wird im Rahmen von zwei Fallstudien in Kapitel 5 die Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht. Die Ausgangssituation, das Verfahren und das Ergebnis der jeweiligen Planung werden dargestellt. Schwerpunkt bildet hier die genaue Analyse der Konfliktsituation sowie eine Bewertung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in den untersuchten wasserwirtschaftlichen Planungen in bezug auf die Aspekte Konfliktlösung und Förderung des sozialen Kapitals. Der Einfluss der Öffentlichkeit auf das Ergebnis wird dargestellt.

Kapitel sechs dient der Zusammenführung der gewonnenen Erkenntnisse. Welche Konsequenzen hat die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Wasserrahmenrichtlinie für die wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland? In Anbetracht der Ergebnisse der Forschung und der beiden Fallstudien wird im abschließenden Teil der Arbeit die eingangs gestellte Frage diskutiert, ob durch eine Verbesserung der Partizipationschancen tatsächlich ein Nutzen für den Gewässerschutz festzustellen ist. Diese Debatte ist vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutung der Mobilisierung der Bürger von Seiten der Europäischen Union zu sehen und dient somit auch einer Einschätzung der Erfolgchancen der europäischen Strategie. Nicht zuletzt sind diese Ergebnisse im Licht der Anpassungen und momentanen Tendenzen der deutschen Wasserwirtschaft hinsichtlich der Erfordernisse der Wasserrahmenrichtlinie zu bewerten.

2 Zur Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Regel versteht man unter Beteiligung oder Partizipation die Teilnahme oder Teilhabe an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen. Die Bedeutung des Partizipationsprozesses geht jedoch weit über die jeweiligen Planungs- und Entscheidungsprozesse hinaus, "indem demokratische Verhaltensweisen eingeübt werden und Integration in das Sozialsystem stattfindet" (FÜRST/SCHOLLES/SINNIG 2001,1).

Die Diskussion um Sinn und Zweck von Öffentlichkeitsbeteiligung ist geprägt von der Kritik an herkömmlichen politischen Entscheidungs- und Regulierungssystemen. Viele Autoren verweisen auf die Legitimationskrise des Staates und das Versagen der traditionellen Entscheidungsverfahren (vgl. FIETKAU/WEIDNER 1998; vgl. ZILLEBEN 1998; vgl. BEIERLE 1998; vgl. CLAUS/WIEDEMANN 1994). Als Beweis führen sie die Zunahme an Umweltkonflikten an.

BEIERLE (1998, 3) identifiziert im Rahmen seiner Forschung zur Evaluierung partizipativer Planungsprozesse folgende Missstände staatlicher Regulierungssysteme:

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

Ähnlich stellt SELLE (2000, 69 ff.) die Situation dar. Vor allem Akzeptanzprobleme, der Wille zu mehr Selbstbestimmung und die Ablehnung administrativer Planungen prägten die Partizipationsbewegung seit den sechziger Jahren in Deutschland. Bis weit in die siebziger kann man von der Zeit der zunehmenden Bürgerbeteiligung auf allen Ebenen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens sprechen.

Um zu einem einheitlichen Verständnis des Begriffs Partizipation zu gelangen, erscheint es sinnvoll, den Begriff analytisch zu zerlegen. Bei jeder Form der Partizipation lassen sich folgende Fragen stellen: Wer wird warum und mit welchem Ziel, wann und auf welche Weise, woran und mit welchen Ergebnissen beteiligt?

„Jede dieser Teilfragen repräsentiert eine Dimension von Beteiligung, in der konkrete Bestimmungen möglich sind:

- die Dimension der Akteure (*wer?*),
- die Dimension des Beteiligungsproblems (*warum?*),

- die Dimension der intendierten Problemlösung (*mit welchem Ziel?*),
- die Dimension des Verfahrens (*wann und auf welche Weise?*),
- die Dimension des Beteiligungskontextes (*woran?*),
- die Dimension der tatsächlichen Beteiligungsfunktion (*mit welchem Ergebnis?*)“ (ebd. 52).

Die folgenden Kapitel dienen der Klärung dieser Aspekte. Insbesondere die tatsächliche Beteiligungsfunktion spielt eine Rolle, da hier im Grunde nach der Einflussnahme und der Wirksamkeit geforscht wird. Dieser Thematik wird durch die Darstellung des gegenwärtigen Forschungsstandes Rechnung getragen. Zuvor wird versucht eine Antwort auf die Frage zu geben, wer die Öffentlichkeit überhaupt ist und wie differenziert das Thema Beteiligung aufgefasst werden kann.

2.1 Definitionen, Stufen und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht gleich Öffentlichkeitsbeteiligung. Wir sprechen vom *Bürger*, den *Betroffenen* oder *Jedermann*, von der *community* und seit einiger Zeit immer mehr von *Stakeholdern*. Es gilt zu klären, wie die Öffentlichkeit definiert werden soll. Gleichmaßen notwendig ist die Frage der Beteiligungsdimension. Wann kann man überhaupt von Beteiligung sprechen? Die Beantwortung dieser Frage ist essentiell für die Untersuchung der Wirksamkeit von Partizipation. Nur wenn die Möglichkeit echter Einflussnahme gegeben ist, kann auch ein Effekt gemessen werden. Vor diesem Hintergrund müssen verschiedene Beteiligungsstufen betrachtet und hinsichtlich ihrer Wirkung hinterfragt werden.

2.1.1 Öffentlichkeit, Bürger oder Stakeholder?

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

Beschäftigt man sich mit dem Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung trifft man seit einigen Jahren immer häufiger auf den Begriff *Stakeholder*⁷. Dieser Ausdruck hat sich im letzten Jahrzehnt in vielen Bereichen, wie der internationalen Umweltpolitik und vor allem in der Wirtschaft durchgesetzt. Im Umweltbereich werden darunter meist Gruppen oder Individuen verstanden, die über ein gewisses Recht im Hinblick auf eine bestimmte Ressource verfügen.

Aus einer anderen Perspektive betrachtet, könnte man Stakeholder als jene bezeichnen, deren Rechte und Interessen von einer Entscheidung betroffen oder beeinträchtigt werden. Dem Stakeholderkonzept liegen demnach folgende Annahmen zugrunde:

- (1) Es gibt Gruppen oder Einzelne, die ein legitimes Interesse haben an einem Ergebnis bzw. über ein bestimmtes Recht verfügen, das die Teilnahme an einem Entscheidungsprozess rechtfertigt. Andere verfügen nicht über diese Rechte oder Ansprüche.
- (2) Stakeholder sind meist organisiert in Gruppen, Verbänden oder anderen Interessensvertretungen, die ggf. im Entscheidungsprozess vertreten sind (CONNOR 1999, 1).

Der Begriff des Stakeholders ist vor allem in der internationalen Umweltpolitik und der Entwicklungshilfe verbreitet. Sowohl die UNO (2002, 1) als auch die WELTBANK (2002, 1) fassen hierunter alle, Einzelpersonen, Gruppen oder Interessensvertreter, die ein Interesse an einer bestimmten Entscheidung haben, zusammen. Das schließt sowohl die Entscheidungsträger ein, als auch diejenigen, die davon betroffen sind oder umgekehrt eine Maßnahme beeinflussen können. Andere Quellen teilen Stakeholder in drei Kategorien ein: direkte und indirekte Stakeholder sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Diese unterscheiden sich durch unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten und Kompetenzen in einem Planungs- und Entscheidungsprozess (RISKWORLD 1998, V-4). Das bedeutet, einer Gruppe oder einem Individuum wird in einer bestimmten Planungs- oder Entscheidungssituation ein Interesse bzw. ein Recht zugesprochen, das über die Zugangs- und Informationsmöglichkeiten entscheidet. Es kommt automatisch zu Ausschlussmechanismen.

Geht man nun im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung davon aus, dass einzelne oder Gruppen über *legitime* Ansprüche verfügen, stellt sich die Frage, welche Öffentlichkeit dann noch übrig bleibt und woraus sich diese Rechte ableiten. Über welche Rechte verfügen die nicht als Stakeholder Identifizierten?

Eine Alternative dazu ist die Einteilung in *verschiedene Öffentlichkeiten*, also in Individuen oder Gruppen, die eine gemeinsame Perspektive oder ein gleichgerichtetes Interesse haben. Beispielsweise könnten dies Anwohner, Angestellte, Kunden etc. sein. Auf diese Weise gibt es keinen *Rest*.

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung im weitesten Sinne geht im Gegensatz zum Stakeholderkonzept von der Annahme aus, dass alle Bürger im betreffenden Gebiet auf die eine oder andere Weise

⁷Für den Ausdruck Stakeholder gibt es keine adäquate Übersetzung. Geeignet erscheint die Bezeichnung Interessens- oder Anspruchsgruppen.

betroffen sind und daher über die gleichen Rechte verfügen. Jedem wird die Chance eingeräumt Informationen zu erhalten und darauf zu reagieren (CONNOR 1999, 1).

Im englischsprachigen Raum trifft man in diesem Zusammenhang des öfteren auf den Ausdruck *community participation*. Community bedeutet im eigentlichen Sinne *Gemeinde* bzw. *Gemeinschaft*. Duane (1997, 772) unterscheidet drei Typen von Gemeinschaften, welche in der Umweltplanung bzw. im Umweltmanagement zu berücksichtigen sind: (1) Gemeinschaften, die sich geographisch definieren (Kommunen, Wohnsiedlungen etc.), (2) Gemeinschaften, die durch soziale Charakteristika, aber nicht durch einen Ort verbunden sind (Jugendliche, Arbeitslose etc.) und (3) Gemeinschaften, die auf gemeinsamen Interessen beruhen, bspw. durch bestimmte Nutzungen einer Ressource (Landwirte, Umweltverbände etc.). Der Autor argumentiert, dass v.a. geographisch definierte und interessenbasierte Gemeinschaften im Verfahren gleichermaßen beteiligt werden müssen, um das gesamte Spektrum an gesellschaftlichen Ansprüchen zu berücksichtigen.

Die andere Frage ist, wann ist ein Recht oder Interesse legitim? Wann beeinträchtigt eine Entscheidung oder eine Maßnahme den einen und den anderen nicht? Dies Frage pauschal zu beantworten ist nur schwer möglich. Interessen und Betroffenheiten variieren mit der Art der Planung. Konsequenzen sind nicht immer auf den ersten Blick offensichtlich.

Zusammenfassend bedeutet dies für die Definition der Öffentlichkeit:

- Sie variiert je nach Planungsverfahren und ist zunächst so weit wie möglich zu fassen ist (vgl. RISKWORLD 1998, V-5).
- Sowohl die Art der Planung als auch die Planungsphase sind ausschlaggebend.
- Es gibt nicht die eine Öffentlichkeit; Teilöffentlichkeiten und Zielgruppen sind zu unterscheiden. Meist kann zwischen direkt und indirekt Betroffene sowie der Allgemeinheit unterschieden werden.
- Die Auswirkungen mancher Planungen oder Entscheidungen sind nicht immer klar absehbar. Eine zu enge Definition der zu beteiligenden Öffentlichkeit kann daher auch zum Ausschluss relevanter Gruppen und Individuen führen.

Um die Begrifflichkeiten für die weitere Verwendung in dieser Arbeit zu klären, ist der Blick auf die Vorgaben der WRRL zu richten. Die Richtlinie spricht in Art. 14 (1) Satz 2 von „der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzer“ und fordert die aktive Beteiligung „aller interessierten Stellen“ in Abs. 1 Satz 1. Verschiedene Autoren (vgl. JEKEL 2001, 20; vgl. VON KEITZ/SCHMALHOLZ 2002, 351 f.) verweisen in diesem Zusammenhang auf die Definition des

Art. 2 Nr. 4 der *Aarhus-Konvention*⁸, eines der wichtigsten internationalen Abkommen hinsichtlich der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich. Hier wird die Öffentlichkeit folgendermaßen definiert: „Eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen und Gruppen.“ In diesem Sinne umfasst die Öffentlichkeit *Betroffene, Nutzer sowie Interessierte, die organisierte und nicht organisierte Öffentlichkeit* umfasst. Wie bereits erwähnt, ist mitunter die Art der Planung von Bedeutung, weshalb der integrierte Planungsansatz der WRRL für eine solch breite Definition des Begriffs Öffentlichkeit spricht. Die Abkehr von einer rein ressourcen-basierten Betrachtungsweise der Wasserwirtschaft macht die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit dringend notwendig. Der betroffene und interessierte Akteurskreis wird sich im Gegensatz zur gegenwärtigen Situation erweitern, woraus sich neue Aushandlungsprozesse ergeben werden.

2.1.2 Stufen und Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Definition der Öffentlichkeit wirkt sich direkt auf das Verständnis der Öffentlichkeitsbeteiligung aus. Es stellt sich nicht nur die Frage, welche Öffentlichkeit, sondern auch welche Art der *Beteiligung* gemeint ist.

Die Intensität der Beteiligung variiert von der passiven Beteiligung in Form von Information der Öffentlichkeit bis hin zur aktiven Teilnahme am Entscheidungsprozess.

Arnstein (1969) prägte diese unterschiedlichen Stufen der Beteiligung durch den Begriff *ladder of participation*. Sie teilt die Öffentlichkeitsbeteiligung in drei Stufen ein, die von *Nichtbeteiligung* über *Spielwiese* bis hin zur *Auflösung des Herrschaftsgefälles* reichen.

⁸UN/ECE Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten im Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention), verabschiedet 1998

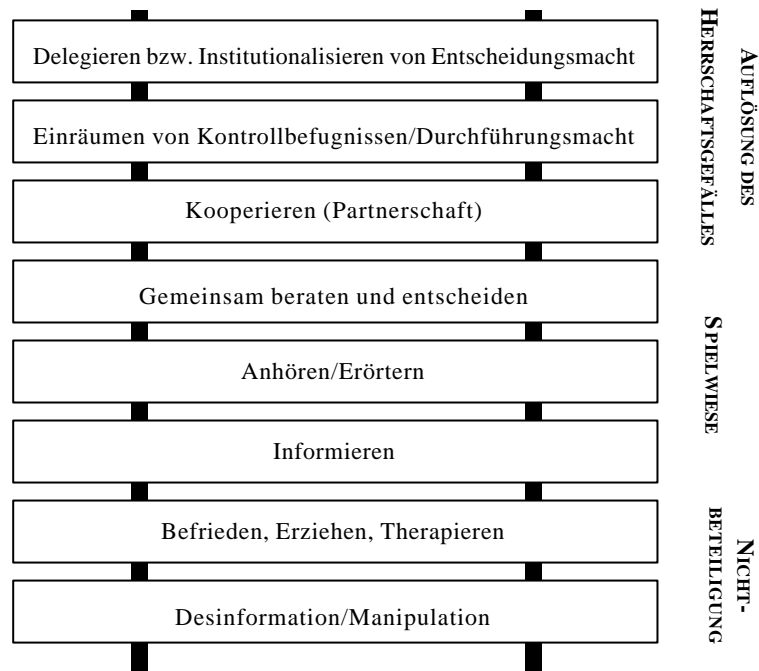


Abbildung 2: Ladder of Participation (Quelle: SELLE 2000, 165; verändert)

Es gibt nicht die eine *optimale* Beteiligung. Verschiedene Situationen bedürfen unterschiedlicher Partizipationsformen, mit den jeweiligen individuellen Zielen und Akteuren. In Deutschland hat der Gesetzgeber unterschiedliche Möglichkeiten geschaffen den Bürger in Planungs- und Zulassungsverfahren zu beteiligen: z.B. findet nach den Bestimmungen des Immissions- oder Atomschutzrechts eine breite *Jedermannbeteiligung*, im Planfeststellungsverfahren eine begrenztere statt. Die Öffentlichkeit kann schriftliche oder mündliche Einwendungen vorbringen, die angemessen zu berücksichtigen sind. Allerdings ist diese Form der Partizipation konfrontativ angelegt. Meist werden Anregungen und Bedenken weniger als konstruktive Bereicherung sondern als Störfaktor angesehen. So findet kaum eine inhaltliche Diskussion in Form eines Dialogs statt (FIETKAU/WEIDNER 1998, 19). Der Planungsprozess spielt eine ebenso große Rolle. Die Erfassung der Situation zu Beginn einer Planung erfordert eventuell eine andere, breitere Form der Öffentlichkeitsbeteiligung als die Ausarbeitung konkreter Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens.

SELLE (1996, 68 ff.) identifiziert aus der Betrachtung der Beteiligungsgeschichte verschiedene *Schichten* bzw. *Stufen*. Jede dieser Schichten ergänzt die vorherige, baut auf ihr auf ohne sie zu ersetzen. Das bedeutet, die Stufen erfüllen jeweils spezifische Aufgaben und Ziele.

Kooperation

Private und staatliche Akteure gestalten gemeinsam einen Prozess. Mit dem Begriff der Kooperation wird die Entscheidungssituation nach außen verlagert.

Partizipation

Gesetzlich vorgeschriebene Verfahren schreiben die Veröffentlichung von Plänen vor. Die aktivierende Beteiligung geht über das gesetzliche Minimum hinaus, indem Zielgruppen direkt angesprochen und motiviert werden, an Erörterungen teilzunehmen.

Information

Grundlage jeglicher Partizipation sind Information und Anhörung. Voraussetzungen hierfür sind Informationsrechte und Möglichkeiten zur Stellungnahme.

Abbildung 3: Beteiligungsschichten (Quelle: SELLE 1996, 68 ff; eigene Darstellung)

In Anbetracht der Definitionsschwierigkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte die wichtigste Frage nicht vergessen werden: Warum überhaupt Partizipation? Welche Ziele werden mit der Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Entscheidungsverfahren verfolgt? Oder anders herum gefragt, welche Defizite sollen behoben werden? Bereits an anderer Stelle wurde auf die fehlende Akzeptanz gegenüber behördlichen Entscheidungen hingewiesen. GOTTSCHALK (1997, 1) fasst die Defizite staatlicher Politik wie folgt zusammen: „Es gibt systeminhärente Einseitigkeiten politischer Entscheidungen, die mit einer immer weniger zureichenden Sach- und Wertekompetenz der Entscheider einhergehen. Dem korrespondiert ein Legitimitäts- und Vertrauensverlust seitens der Bürger, der auch zunehmend als interessengebunden wahrgenommenen Experten umfasst, so dass schon deshalb eine *Expertokratie* keine Alternative darstellen kann“.

Ausgehend von diesen Defiziten leiten sich bestimmte Funktionen einer Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren ab. Im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheidet KURZ (1991, 36) den juristischen und sozialwissenschaftlichen Funktionsbegriff.

Der rechtswissenschaftliche Funktionsbegriff umfasst die intendierten Funktionen während die sozialwissenschaftliche Definition die zu beobachtenden Effekte bzw. Synergien mit einbezieht. Je nach Ansatz ergibt sich ein enges bzw. breites Spektrum an möglichen Aufgaben und Zielen von Partizipation.

Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung
Informationsfunktion: Nicht nur die Öffentlichkeit erhält Information über ein Vorhaben, sondern auch Verwaltung sowie Planer können von Erfahrungen und regionalem Wissen der Beteiligten profitieren.
Kontrollfunktion: Transparenz und Öffentlichkeit der Verfahren steigern die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Kontrolle behördlicher Tätigkeit.
Rechtsschutzfunktion: Verbesserung der subjektiv-rechtlichen Position der Verfahrensbeteiligten (einschließlich des Betreibers) durch eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes ins Verwaltungsverfahren; individuelle Grundrechte werden geschützt.
Rationalisierungsfunktion: Durch die Einbeziehung zusätzlicher Perspektiven und regionalen Wissens werden rationale und wissensbasierte Entscheidungen getroffen.
Integrationsfunktion: Die Zusammenarbeit zwischen interessierter Öffentlichkeit, Gemeinden und behördlichen Entscheidungsträgern in Planungs- und Entscheidungsprozessen fördert Loyalität, Vertrauen und gegenseitigen Respekt. RONELLENFITSCH (1989, 31) erwähnt in diesem Zusammenhang den Aspekt der Disziplinierung, d.h. Beteiligungsrechte bedeuten gleichzeitig Beteiligungslasten.
Legitimationsfunktion: Partizipatorische Verfahren reflektieren ein breites Spektrum an Meinungen und Interessen. Sie fördern die Akzeptanz für behördliche Entscheidungen und erhöhen die Legitimität.
Konfliktlösung: Die Einbindung unterschiedlicher Interessen und Werte im Planungsprozess ermöglicht die Lösung von Konflikten, die zum einen die Umsetzung erschweren bzw. verhindern oder gar im Rechtsstreit enden.
Effektivierungsfunktion: Eine gesteigerte Akzeptanz und Legitimität gegenüber Entscheidungen, Planungen und der Behörde lassen eine größere Effektivität von geplanten Maßnahmen und ihrer Umsetzung erwarten.

Tabelle 5: Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung (Quellen: vgl. KURZ 1991, 38 ff.; vgl. JEWELL/STEELE 1998, 142 f.; vgl. SELLE 1996, 168 ff; eigene Darstellung)

RONELLENFITSCH (1989, 29) weist in einer Studie zur Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Genehmigung großtechnischer Anlagen darauf hin, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Verfahren unterschiedliche Funktion einnimmt. Ausgehend vom Untersuchungsdesign (vgl. KAPITEL 1.2) wird angenommen, dass vor allem das *Konfliktlösungspotenzial* sowie gesellschaftliche Aspekte, die sich in der Summe als Steigerung des sogenannten *sozialen Kapitals* niederschlagen sind für die wasserwirtschaftliche Planung von Relevanz.

Auseinandersetzungen im Planungsbereich liegen meist massive Akzeptanzprobleme bei der lokalen Bevölkerung zugrunde. Deshalb muss die kooperative Konfliktbearbeitung in eine allgemeine Beteiligungskultur unserer Gesellschaft eingebettet werden. Meist sind Konflikte nur Ausdruck von Nichtakzeptanz (ZIMMER 2000). So steht laut ZILLEBEN (1998, 57) bei der Bürgerbeteiligung die Perspektive im Vordergrund, wie durch Partizipation Entscheidungen so

verbessert werden können, dass sowohl das Verfahren als auch das Ergebnis ein möglichst breites Interessenspektrum berücksichtigen. Dabei geht es weniger um die Durchsetzungsfähigkeit politischer oder administrativer Entscheidungen sondern vielmehr um bessere Entscheidungen durch die Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte, Fakten und Interessen. „Dies kann nur über eine Optimierung des Entscheidungsinputs erreicht werden, was wiederum die Beteiligung der von der Entscheidung Betroffenen voraussetzt, damit die Komplexität des Inputs der Komplexität des Entscheidungsgegenstands entspricht“ (ebd.).

Die immense Zunahme von Verwaltungsgerichtsverfahren in Deutschland verdeutlicht die Notwendigkeit für neue, konsensorientierte Regelungsmechanismen. Der traditionelle Ansatz der Verwaltungsverfahren nach dem Schema *Entscheiden-Verkünden-Umsetzen* ist nicht in der Lage komplexe, umweltpolitische Probleme für alle Seiten befriedigend zu lösen. In der Folge kommt es immer mehr zu juristischen Verfahren, die sich enorm in die Länge ziehen. Vorhandene Konfliktpotenziale sollten bereits im Vorfeld der Entscheidungen thematisiert und gelöst werden (GRIEFAHN 1997, 394). Da sich Konflikte im Spannungsfeld zwischen Objekt- und Subjektsphäre bewegen (vgl. KAPITEL 1.2.1), spielen das soziale Kapital fördernde Aspekte eine entscheidende Rolle.

Die Definition des Begriffs *soziales Kapital* variiert je nach Wissenschaftsgebiet und Autor. Nach BOURDIEU (1986) dient soziales Kapital in Form von Netzwerken und gesellschaftlichen Strukturen, zu denen ein Mensch Zugang hat zur Verbesserung der individuellen ökonomischen Situation. Eine weitergefasste Definition des sozialen Kapitals betont weniger die sich erschließenden ökonomischen Potenziale sondern vielmehr gesellschaftliche Aspekte. Vertrauen, Kooperation sowie gemeinsame Werte und Normen bilden die Basis für kollektives Handeln zum Wohle der Allgemeinheit. DUANE (1997, 776) hebt die Bedeutung des sozialen Kapitals [im Rahmen institutioneller Reformen; Anm. der Autorin] hervor, indem er sagt „it is not enough to design the right institutional form; there must also be fertile soil in which to plant those institutional arrangements“. Demnach ist anzunehmen, dass soziales Lernen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung große Bedeutung für den Planungsprozess hat und zu positiven Synergien führt, die abgekoppelt von der jeweiligen Situation eine Rolle spielen.

2.2 Zur Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung

Stellt man sich dem Thema der Evaluierung von partizipativen Planungsprozessen, betritt man ein diffuses Feld. Während sich im Bereich der Beteiligungsverfahren über die letzten Jahrzehnte ein gewisses Spektrum an Modellen und Mechanismen etablieren konnte, findet man für die Bewertung dieser Verfahren keine einheitlichen Methoden.

BEIERLE (1998, 2) nennt dafür zwei Gründe:

- unterschiedliche Auffassungen in Hinblick auf die Funktionen von Öffentlichkeitsbeteiligung und
- grundsätzlichen Differenzen im Demokratieverständnis.

So überrascht ROSENER (1983, 45 zit. in DANEKE ET AL) Einschätzung nicht: “The participation concept is complex and value laden; there are no widely held criteria for judging success and failure; there are no agreed-upon evaluation methods; and there are few reliable measurement tools”.

Eine objektive Bewertung ist per se nicht möglich. Es stellt sich stets die Frage, welche Ziele und Funktionen erreicht werden sollen. Sieht man den Sinn partizipatorischer Verfahren hauptsächlich in der Beseitigung undemokratischer Entscheidungsstrukturen, resultiert daraus meist eine Evaluierung der Beteiligungsprozesse. Das heißt, die Bewertung widmet sich eher verfahrenstechnischen Fragen als den Ergebnissen.

Ist ein konkretes Ziel Maßstab für eine Evaluierung, orientiert man sich an den Interessen einer Gruppe oder eines Akteurs, unter Vernachlässigung der anderen Beteiligten. Da es nun in jedem Entscheidungsprozess eine Vielzahl an divergierenden Interessen gibt, kann der Erfolg unterschiedlich bemessen werden. Vorteil dieses Ansatzes ist sicherlich die einfache Handhabung: Konnte Partei X ihre Interessen durchsetzen oder nicht? Darin liegt gleichzeitig die Schwäche dieses Ansatzes begründet. Man ist gezwungen, das Interesse einer Partei oder Person als das legitime Ziel zu deklarieren (BEIERLE 1998, 12 f.).

Natürlich ist die akteursorientierte bzw. interessenbasierte Bewertung eine legitime Sichtweise, da sich die Akteure engagieren, um die eigenen Interessen zu wahren. Allerdings führt dies immer dazu, Partizipationsprozesse als Nullsummenspiel⁹ zu betrachten. Da die Interessen der Beteiligten meist variieren, kann eine Bewertung immer negativ oder positiv sein (RENN ET AL 1995, 6). RENN ET AL (1995) argumentieren, dass diese Perspektive der Orientierung auf gemeinsame Werte und Interessen weichen sollte.

Die Darstellung des nachfolgenden Forschungsstandes versucht von einer interessenbasierten Bewertung von Partizipationsprozessen Abstand zu nehmen. Wie bereits angedeutet spielen dabei insbesondere das Thema *Konfliktlösung* und *soziales Kapital* eine Rolle. Jedoch auch Untersuchungen zum grundsätzlichen Einfluss von Öffentlichkeitsbeteiligung auf Planungen und Entscheidungen bzw. dem *Erfolg* von Beteiligung sind Teil des Kapitels. Ein Großteil der Literatur und Studien stammt aus dem US-amerikanischen Raum, wo die Evaluation der Effektivität von Partizipationsprozessen weiter fortgeschritten scheint.

An dieser Stelle sei grundsätzlich angemerkt, dass Partizipation nicht verwaltungsrechtliche Entscheidungsverfahren ersetzen, sondern Bestandteil eines Verfahrens sein soll. Letztendlich

liegt die Verantwortung bei der legitimierten Instanz. Allgemeine Zufriedenheit kann nicht vorrangiges Ziel einer Planung bzw. Entscheidung sein und ist wohl kaum zu realisieren.

2.2.1 Stand der Forschung

Die Literatur und Forschung zum Thema Partizipation behandelt im wesentlichen vier Themenbereiche (vgl. CONNOR 1998; vgl. KENNEY 2000):

- Allgemeine theoretische Abhandlungen über die Gründe für Beteiligungsverfahren vor dem Hintergrund der Schaffung demokratischer Entscheidungsstrukturen.
- Berichte und Fallstudien, die Beteiligungsverfahren und –methoden untersuchen. Oftmals geht es hier um Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit¹⁰.
- Handbücher und Anleitungen zur Durchführung von Partizipationsprozessen¹¹.
- Ein kleiner Teil widmet sich der Evaluation der Ergebnisse und gibt Handlungsempfehlungen¹².

Besonders in Deutschland widmet sich der größere Teil der Forschung den Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung und weniger den erwarteten Effekten bzw. der Wirksamkeit.

Meist wird die Frage gestellt, ob die angewandte Methode geeignet ist, den Anforderungen an Öffentlichkeitsbeteiligung gerecht zu werden. Daran schließt sich oftmals die Frage an, ob es sich um *echte Beteiligung* oder reine *Alibifunktion* handelt.

Die Rolle der Öffentlichkeit zur Lösung von Umweltkonflikten wird hauptsächlich im Rahmen von *Alternativen Konfliktregelungsverfahren* [im Amerikanischen *alternative dispute resolution*, Anm. der Autorin], insbesondere der Mediation untersucht. Mediation setzt in der Phase der Entscheidungsvorbereitung an und ist auf verständigungsorientierte Interaktionen angelegt. Seit den Siebzigern werden diese Verfahren v.a. in den USA entwickelt und angewendet. Wesentliches Merkmal ist das kooperative Vorgehen, mit dem Ziel einen Konsens zu erreichen. Die Betroffenen sollen von Anfang an in die Problemlösung mit eingebunden werden, „anstatt am Ende einer Problemlösung ohne ihre Beteiligung selbst zum Problem für die Entscheidungsträger zu werden“ (ZILLEBEN 1998, 19).

Mediations- und mediationsähnliche Verfahren werden in Verbindung mit Raumordnungs-, Umweltverträglichkeits-, Planfeststellungs-, Genehmigungs- und Sanierungsverfahren durchgeführt. Meist handelt es sich um Projekte, wo eine Gruppe von Personen teils erhebliche

⁹ Der eigene Gewinn bzw. die individuelle Zielerreichung kann nur durch den Verlust des Gegners erzielt werden.

¹⁰ Vgl. zu diesem Thema: RENN ET AL 1995; SELLE 1995; KECK 2001; ASTRACK ET AL 1994; DIENEL 1992

¹¹ Vgl. zu diesem Thema: DIENEL 1992; RENN ET AL 1995; CREIGHTON 1999; DALE 1998

¹² Vgl. zu diesem Thema: CHESS/PURCELL 1999, RISKWORLD 1998; BEIERLE 1998, 2000; CROWFOOT/WONDOLLECK 1990; COENEN 1998

Nachteile durch eine Projektrealisierung hat, während eine kleine Personenzahl einen indirekten Nutzen hat. Häufig findet sich diese Konstellation bei Planungen zu Infrastruktur-, Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen. Bemerkenswert ist die Tendenz, sich auf einer standortunabhängigen, politisch-administrativen Ebene des Instruments der Konfliktvermittlung zu bedienen.

RUNKEL (1996) schließt aus einer Bilanzierung von Mediationsverfahren in den USA, dass der Erfolg anhand von drei Kategorien bewertet werden kann: (1) eine Konsens wird erzielt, (2) eine Empfehlung zur Konfliktlösung wird ausgehandelt und an die nicht teilnehmenden zuständigen Verwaltungen zur Umsetzung weitergereicht, (3) Kommunikationsstrukturen verbessern sich. In der Untersuchung wurde in 78% von 132 Fällen eine Übereinkunft erzielt, in 73% von 64 Fällen eine Verhandlungsübereinkunft, die als Empfehlung weitergeleitet wurde (RUNKEL 1996, 162 f.). Die Situation stellt sich in Kanada ähnlich dar. Die Erfolgsquoten variieren je nach Konfliktintensität erheblich (WEIDNER 1996, 34 ff.). In Deutschland handelt es sich bei einem Großteil der Verfahren um Standortkonflikte. CLAUS UND WIEDEMANN (1994, 16) kommen nach einem Überblick über den Anwendungsbereich von Mediationsverfahren in Deutschland zu dem Schluss, dass „die sozialen Folgen von Umweltproblemen der Anlass für Konflikte sind“. Zwar kann nicht auf eine solche Fülle von Verfahren wie in den USA zurückgegriffen werden, allerdings kann schon jetzt festgehalten werden, dass nur selten ein Mediationsverfahren vollständig scheiterte; häufig wurde eine Verhandlungsübereinkunft erzielt (RUNKEL 1996, 165).

Bei alternativen Konfliktregelungsverfahren handelt es sich im Wesentlichen um zwei Konfliktsituationen:

- Einerseits geht es um Projekte, deren ökologische Folgen als problematisch eingeschätzt werden; der Nettogemeinwohleffekt wird von Umweltorganisationen sowie von anderen Gruppen und Institutionen als negativ eingeschätzt.
- Neben dieser grundsätzlichen Konfliktform existiert der Typus des begrenzten Konfliktes um ökologisch problematische Vorhaben. Diese werden nicht prinzipiell abgelehnt, sondern einzelfallbezogen wegen ihrer speziellen Umweltauswirkungen kritisiert (WEIDNER 1996, 41).

Hier liegt der Unterschied zu den Konfliktformen, die in der wasserwirtschaftlichen Planung bestehen und vorrangig Thema dieser Arbeit sind. Die einzugsgebietsbezogene wasserwirtschaftliche Planung behandelt Fragen der Landnutzung und –bewirtschaftung sowie der Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den unterschiedlichen Anspruchsgruppen. Es geht also weniger um Konflikte, die aus negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen entstehen, sondern vorrangig um eventuell konkurrierende Nutzungsrechte und –möglichkeiten, die es im Spannungsfeld zwischen Schutz und Nutzung der Wasserressourcen auszubalancieren

gilt. Mediationsverfahren mit einem solchen Gegenstand sind bislang in Deutschland nicht bekannt. Allerdings kommt BINGHAM (1997 zit. nach KENNEY 2000, 27) nach einer Analyse alternativer Konfliktregelungsverfahren bei Wasserkonflikten im Westen der USA zu einem, wenn auch unter Einschränkungen positiven Ergebnis: „Alternative Dispute Resolution, particularly mediation, has demonstrated positive results for resolving water resources disputes – when objectives are clear and mutually agreed upon, when the process is voluntary and inclusive, when there are incentives to settle, when there are adequate resources for participation and for information collection, when parties keep their constituencies informed, and when reasonable deadlines exist“.

DUANE (1997) vertritt die Meinung, dass Konflikte, egal welchen Typs häufig in der Umweltplanung und im Umweltmanagement vernachlässigt werden. Seiner Meinung nach erklärt dies die vielfach beklagte schlechte Umsetzung im Umweltbereich: „Nonetheless, they [die Konflikte, Anm. der Autorin] are central to implementing ecosystem management in real places with real communities because they explain why reasonable people can disagree about the desirability of implementing specific policy, planning, or management actions“ (ebd. 1997, 775). Er argumentiert weiterhin, dass die Entwicklung des sozialen Kapitals essentiell ist für die Auflösung solcher Konflikte: “It is not enough to have only intellectual capital, grounded in good science, to resolve conflict of values, interests, and relationships. People must also trust each other and care about meeting each other’s needs to reach successful agreements in good faith. Information does not resolve social conflicts; people do” (ebd.).

Eine Fallstudie von MOOTE ET AL (1997) zu einem Bodenneuordnungsverfahrens reiht sich in diese Erfahrungen ein. Obwohl der Beteiligungsprozess grundsätzlich als gescheitert betrachtet wird, erachten die Akteure die Möglichkeit des Austausches mit anderen Beteiligten als den größten Gewinn. Auf der anderen Seite verfehlte der Prozess aus verschiedenen Gründen seine Ziele: feste Verfahrensregeln fehlten, manche Teilnehmer hatten eine unkooperative bzw. boykottierende Einstellung.

CROWFOOT und WONDOLLECK (1990) kommen anhand verschiedener Fallstudien im Bereich Ressourcenmanagement zu ähnlichen Ergebnissen. Die Teilnehmer verbessern ihre kommunikativen und sozialen Kompetenzen: „New lines of communication were established and old wounds were healed“ (ebd. 256). Einer der Akteure bezeichnet den Beteiligungsprozess sogar als *political education*. Auch hier sprechen die Ergebnisse für eine bessere Umsetzung der Vereinbarungen und eine gute Ausgangslage für zukünftige Kooperationen. Laut den Autoren kam es durch die Öffentlichkeitsbeteiligung in einigen der Beispiele zu Lösungsvarianten, die erst durch neue Sichtweisen und zusätzliche Informationen der Öffentlichkeit entwickelt werden konnten (*Rationalisierungs- und Informationsfunktion*). Eine Studie von RISKWORLD (1998) bestätigt nach einer umfassenden Bestandsaufnahme der neueren Literatur, der Auswertung von

Fallstudien aus dem US-amerikanischen Raum und einer Reihe von Experteninterviews diese Erkenntnisse.

In der US-amerikanischen Forschungslandschaft finden sich in den letzten Jahren immer mehr Studien, die sich mit der Wirkung bzw. der Effektivität partizipatorischer Verfahren befassen. BEIERLE (1998) untersucht anhand eines Evaluierungsrahmen folgende Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung:

- Bildung und Information der Öffentlichkeit (*Informations- und Kontrollfunktion*),
- die Einbeziehung der Werte und Vorstellungen der Öffentlichkeit in den Planungsprozess (*Legitimationsfunktion*),
- Verbesserung der Qualität der Planung (*Rationalisierungsfunktion*),
- Bildung einer Vertrauensbasis zwischen Öffentlichkeit und Behörde (*Integrationsfunktion*),
- Reduktion von Konflikten (*Konfliktlösung*) sowie
- Kosten Effizienz (*Effektivierungs- und Rationalisierungsfunktion*).

BEIERLE (ebd. 4) bezeichnet diese Ziele als *social goals*. Sie entsprechen weitestgehend den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie in KAPITEL 2.1.2 dargelegt wurden.

Zweck seines Evaluierungsrahmens ist die Bewertung des Ergebnisses von Entscheidungsprozessen. Er kritisiert, dass unter Ergebnis meist nur die Entscheidungen, Empfehlungen und Leitlinien verstanden würden, wie bspw. die Genehmigung einer Anlage oder die Beachtung bestimmter Naturschutzauflagen. Diese Ergebnisse könnten evaluiert werden anhand von Kriterien wie Zufriedenheit der Akteure, Kosten-Effizienz oder Risiko-Minimierung. Allerdings erfasse man mit einer solch engen Definition wichtige Aspekte eines partizipatorischen Prozesses nicht. Daher wählt BEIERLE eine weiter gefasste Definition von Ergebnis, nämlich *social goals*. Er definiert diese Ziele folgendermaßen: "Social goals are goals which public participation ought to be expected to achieve but which transcends the immediate interests of parties involved in a decision" (BEIERLE 1998, 5). Angewendet wurde diese Methode auf diverse Planungen in der Great Lakes Region in den USA: insgesamt wurden 30 Planungen und Projekte im Bereich Gewässerrenaturierung bzw. -sanierung untersucht. Das Thema *Konfliktlösung* war letztlich relevant in 19 der Planungsfälle. Gut die Hälfte der Verfahren war erfolgreich bei der Auflösung dieser Spannungen. Die Forscher stellten sich darüber hinaus die Frage, ob sich durch *verbesserte Beziehungen* und *neue Kooperationen* das Konfliktlösungspotenzial auch auf die Zukunft auswirken würde. Diese Vermutung wurde von den Teilnehmern bestätigt. Interessanterweise ergab sich auch in Fällen, in denen bestehende Konfliktsituationen nicht aufgelöst werden konnten von Seiten der Teilnehmer die Einschätzung, in Zukunft besser mit einer solchen Situation umgehen zu können und

Spannungen aufzulösen. Im Gegensatz dazu, gelang es nur einem Teil der Verfahren, das Vertrauen zwischen Öffentlichkeit und Behörde zu bessern, während Aufklärung und *Information* der Öffentlichkeit durchweg positiv bewertet wurde. Abschließend kommen die Forscher zu dem Schluss, dass die untersuchten Verfahren nicht nur zu einem guten Teil die social goals erreichten, sondern Effekte einsetzten, die über die Summe der Einzelziele hinausgehen: neue Kooperationen formierten sich und die bessere Informationslage bewog manche Teilnehmer dazu sich weiter zu engagieren.

BEIERLE (2000) ist einer der wenigen, der die Wirksamkeit bzw. den Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Planungen in einer derart komplexen und ganzheitlichen Art untersuchen. In einer umfassenden Auswertung von 239 Planungsprozessen stellt er fest, dass die unter Beteiligung der Öffentlichkeit getroffenen Entscheidungen bzw. geplanten Maßnahmen *qualitativ besser* seien als in traditionellen Verfahren. BEIERLE findet Beweise, dass durch Partizipation *neue Informationen, Ideen und Analysen (Rationalisierung)* in den Planungsprozess einfließen. Zudem ist ein Zusammenhang zwischen Konsensorientierung und Qualität feststellbar: die Analysen weisen darauf hin, dass Beteiligungsverfahren, die eine Lösung bestehender Konflikte anstrebten eher die geforderten Qualitätskriterien erfüllten. Dies dürfte die von THOMAS (1995) vertretene Sichtweise, dass der Grad der Beteiligung eine Entscheidung zwischen Qualität und Akzeptanz sei, zumindest in Frage stellen.

COENEN ET AL (1998) widmen sich ebenfalls dem Thema Partizipation und Qualität. Die Autoren definieren in der Bewertung von Planungsverfahren die Qualität nach verschiedenen Kriterien, die sich im Grunde an diversen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung orientieren: Information, Verbesserung der Umsetzung, Konfliktlösung sowie generell die Förderung des sozialen Kapitals. Demnach entscheidet die Erfüllung einzelner oder mehrerer Funktionen über die Qualität der Planung. Obwohl die Autoren eine Generalisierung der Ergebnisse ablehnen, verweisen sie darauf, dass Belege für einen positiven Einfluss der Partizipation auf die *Qualität* der Planung durch die Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben zu finden sind (ebd. 314 f.).

Eine der meistgestellten Fragen bei der Bewertung von Öffentlichkeitsbeteiligung ist sicherlich die nach dem Erfolg eines Verfahrens. Der Begriff des *Erfolges* wird allerdings sehr unterschiedlich aufgefasst. CHESSE und PURCELL (1999) widmen sich eben dieser Frage. Die von ihnen untersuchten Verfahren ordnen sich ausgehend von der Definition für Erfolg in zwei Kategorien ein: in jene, die das Ergebnis bewerten und in solche, die sich auf das Verfahren beziehen. Die Verfahren der ersten Kategorie verstehen unter Erfolg Akzeptanzsteigerung, Konsensbildung oder eine gesteigerte Qualität des Ergebnisses. Die prozessorientierte Evaluierung behandelt Aspekte wie Fairness, Informationsaustausch sowie die Einhaltung der Verfahrensregeln. Generell sehen sie das Problem, das Ergebnis eines Planungsprozesses der

Öffentlichkeitsbeteiligung zuzuschreiben, da unklar ist, welche Rolle die Rahmenbedingungen, wie bspw. das soziale Umfeld oder das spezielle Umweltproblem spielen.

Laut GOTTSCHALK (1997, 5) ist Erfolg keine eindimensionale Größe. Es sollte sowohl ein interner (z.B. Formulierung des Verfahrensergebnisses) und ein externer Erfolg (z.B. Umsetzung der Verfahrensergebnisse) unterschieden werden. Er weist zudem darauf hin, dass gerade Diskursverfahren, wie Konsensuskonferenzen eine Reihe von *Nebeneffekten* aufweisen, die mit zu berücksichtigen sind: *Stärkung des Politikvertrauens und demokratischer Tugenden, Bildung und Aufklärung, wechselseitiges Verständnis, Netzwerkbildung etc.* In einer Studie von RISKWORLD (1998), welche die Erfahrungen der letzten Jahre im US-amerikanischen Raum betrachtet, wird deutlich, dass die Grenzen zwischen Erfolg und Misserfolg sehr unklar sind. So berichtet der Autor von einem Fall im Bereich Emissionsschutz, wo zwar kein Konsens erreicht werden konnte, die verbesserte Informationsbasis die Entscheidung dennoch positiv beeinflusste.

Objektiv ließe sich der Erfolg eines Planungsverfahrens unter Beteiligung der Öffentlichkeit am besten messen, indem man in einer ähnlichen Situation das Verfahren ohne Partizipation durchführt und die Ergebnisse vergleicht. Auf diese Weise ließe sich der Einfluss klar nachvollziehen. Trotz dieser Erkenntnis halten viele Autoren diese Methode nicht für praktikabel, da es an vergleichbaren Planungs- und Genehmigungssituationen mangelt und der Aufwand relativ hoch wäre (vgl. KENNEY 2000, 10; vgl. BEIERLE 2000, 2).

2.3 Zusammenfassung

Hinter dem Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung verbergen sich nicht nur unterschiedliche Definitionen von Öffentlichkeit, auch das Thema Beteiligung kann unterschiedlich aufgefasst werden.

Unabhängig von der Planungssituation bleibt festzuhalten, dass es *die Öffentlichkeit* nicht gibt und sie daher im Zweifelsfalls so breit wie möglich zu fassen ist. In Anlehnung an die Vorgaben der WRRL werden in dieser Arbeit *Nutzer, Betroffene* sowie *Interessierte* unter dem Begriff Öffentlichkeit subsummiert.

Die Beteiligung lässt sich in mehrere *Stufen* unterteilen, die von der bloßen *Information* über die *Beteiligung (Partizipation)* bis hin zur *Kooperation* reichen. Die Stufen bauen aufeinander auf, sind aber nicht als Steigerung zu sehen. Es ist vielmehr so, dass jede Form der Beteiligung für bestimmte Zielsetzungen und Planungsstufen geeignet ist. Allerdings ist anzunehmen, dass die Einflussnahme der Öffentlichkeit mit den Stufen steigt.

Die *Wirksamkeit* von Öffentlichkeitsbeteiligung ist derzeit eher noch ein Randgebiet der Forschung. Laut KENNEY (2000, 7) liefern die Befürworter von Kooperations- und Partizipationsprozessen bisher noch zu wenig Belege für deren Wirksamkeit. Problematisch ist

die Definition von Bewertungsmaßstäben. Wie sind Erfolg oder Misserfolg zu operationalisieren? Untersuchungen zu Effekten und Wirksamkeit orientieren sich bisher im Wesentlichen an den Zielen und Funktionen von Öffentlichkeitsbeteiligung, um Evaluierungsmethoden zu entwickeln. Zu den Funktionen zählen: *Information, Kontrolle, Rechtsschutz, Rationalisierung, Integration, Legitimation, Konfliktlösung* und *Effektivierung*. In der Literatur ist die Beurteilung der Öffentlichkeitsbeteiligung meist geprägt von subjektiven Zielsetzungen; entsprechend fällt das Ergebnis aus. Sieht man aus Sicht der Bürger die Interessensartikulation als oberstes Ziel eines Beteiligungsprozesses an, so muss die bisherige Praxis als gescheitert betrachtet werden. Laut RENN ET AL (1995, 5) spricht zumindest die Apathie der Gesellschaft und das geringe Interesse für Partizipation dafür. Aus administrativer Sicht genießt der Akzeptanzgewinn höchste Priorität bei Beteiligungsverfahren. Auch hier verweist die Erfahrung auf einen Misserfolg, wie die anhaltende Legitimationskrise öffentlicher Verwaltungen zeigt.

Die hier dargestellten Studien lassen hinsichtlich der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in bezug auf die ihr zugeordneten Funktionen eine positive Bilanz zu. Verschiedene Autoren kommen zu dem Schluss, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit generell die *Qualität* von Planungen verbessert. Auf einer breiteren Informationsbasis werden neue Alternativen entwickelt, die Werte und Erfahrungen aller Akteure integriert (*Rationalisierung der Planung*). Neu geschaffene Beziehungen, Akzeptanz und Respekt gegenüber der Planung und den Beteiligten (*Integration und Legitimation*) führen in der Regel zu einer verbesserten *Umsetzung*.

Konkret bedeutet dies für den Aspekt der Konfliktlösung und den Aufbau des sozialen Kapitals, dass

- Partizipationsprozesse geeignet sind, um Konflikte zu lösen, wobei der Erfolg stark abhängig ist von Aspekten der Verfahrensgerechtigkeit und der Kooperationsbereitschaft der Akteure.
- Auch wenn Konflikte nicht aufgelöst werden können, fördert ein Beteiligungsprozess das soziale Kapital (Integration und Legitimation). Dieses wirkt sich wiederum positiv auf die Klärung zukünftiger Spannungen und Konflikte aus.

Aus einer umweltplanerischen Perspektive muss betont werden, dass die Erwartung, die Beteiligung der Öffentlichkeit führe zu *ökologisch besseren* Ergebnissen, eine subjektive Sichtweise ist. Die für eine Evaluierung heranzuziehenden Funktionen stehen zunächst abgekoppelt von inhaltlichen oder politischen Zielsetzungen. Jedoch gehen verschiedene Autoren davon aus, dass die Effekte der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Summe einen positiven Beitrag für die Umwelt leisten (vgl. RISKWORLD 1998; vgl. KENNEY 2000; vgl. GEILER 2001).

3 Die wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland

„Unter dem Begriff Wasserwirtschaft wird die zielbewusste [sic.] Ordnung aller menschlichen Einwirkungen auf das ober- und unterirdische Wasser verstanden“ (HOLST 1991, 97).

Die zentralen Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden liegen in der Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, der Verbesserung der Wasserqualität sowie dem Schutz der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushaltes.

Demnach beschäftigt sich die Wasserwirtschaft mit Fragen der

- Wassermenge,
- Wassergüte und
- Gewässerstruktur.

Dank der günstigen klimatischen Verhältnisse in Deutschland bestehen im Hinblick auf die verfügbare Wassermenge selten Probleme. Allerdings gewinnt dieser Aspekt aufgrund regionaler Engpässe in jüngster Zeit zunehmend an Bedeutung. Schwerpunkt wasserpolitischer Maßnahmen bildet die Verbesserung der Gewässerqualität und –struktur.

Dies resultiert aus der hohen Bevölkerungsdichte und Industrialisierung Deutschlands. Zwar konnte seit Beginn der siebziger Jahre die Gewässerverschmutzung durch verschärfte Anforderungen an kommunale und industrielle Kläranlagen gebremst werden, eine Vielzahl an Qualitätsproblemen besteht jedoch nach wie vor. Hohe Nährstoffkonzentrationen aus Landwirtschaft, Industrie, Gewerbe und Haushalten belasten die Wasserqualität der Fließgewässer, des Grundwassers und insbesondere Nord- und Ostsee.

„Langfristig ist der Wasserhaushalt so zu ordnen, dass

- das ökologische Gleichgewicht der Gewässer bewahrt oder wiederhergestellt wird,
- die mengen- und gütemäßige Sicherung der Wasserversorgung gewährleistet ist und
- alle weiteren Wassernutzungen, die dem Gemeinwohl dienen, möglich bleiben“ (BMU 2001, 3).

Momentan befindet sich die deutsche Wasserwirtschaft in einer Umbruchsituation. Durch Inkrafttreten der *Richtlinie des Rates und des Europäischen Parlaments über die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik*, kurz *Wasserrahmenrichtlinie* am 22. Dezember 2000 wird sich die Situation in rechtlicher, administrativer und inhaltlich-fachlicher Hinsicht ändern. Um den Anpassungsbedarf zu verdeutlichen, bedarf es der Darstellung der momentanen rechtlichen und institutionellen Strukturen der Wasserwirtschaft. Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt jedoch auf der Gegenüberstellung der bisherigen wasserwirtschaftlichen Planung mit der zukünftigen Flussgebietsplanung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie.

3.1 Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Wasserwirtschaft

In einem föderalen Staat wie dem Deutschen sind rechtliche und administrative Kompetenzen klar aufgeteilt zwischen Bund und Ländern.

Bund	Ausschließliche Gesetzgebung Art. 73 Grundgesetz	Konkurrierende Gesetzgebung Art. 74 Grundgesetz	Rahmengesetzgebung Art. 75 Grundgesetz
		Wasserverbandsgesetz Wasserstraßengesetz Trinkwasserversorgung	Wasserhaushaltsgesetz Abwasserabgabengesetz
Länder			Landeswassergesetze und Gesetzesvollzug

Tabelle 6: Gesetzgebungsbefugnis des Bundes (Quelle: KRAEMER/NUNES CORREIA 1997, 23)

Es gibt in Deutschland eine ganze Reihe an Gesetzen, die die Belange der Wasserwirtschaft berühren¹³. Der Gesetzgeber hat ein Regelungsinstrumentarium geschaffen, das vor allem durch ordnungsrechtliche Ansätze für die Bewirtschaftung und die Nutzung der Gewässer geprägt ist. Die Zulassungsbedürftigkeit von Gewässerbenutzungen und Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser sind von großer Bedeutung. Dazu kommen die wasserwirtschaftliche Planung, spezielle Anforderungen an Anlagen für den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und die Abwasserabgabe als ergänzendes Steuerungsinstrument (BMU 1998, 10).

Da sich diese Arbeit vor allem mit der Planung und Bewirtschaftung von Flussgebieten beschäftigt, ist das *Wasserhaushaltsgesetz* (WHG) mit seinen planerischen Instrumenten von größter Bedeutung. Auf Grund des Rahmencharakters des WHG spielt die Ausgestaltung der landesrechtlichen Regelungen eine große Rolle. Allerdings können diese auf Grund des Umfangs nicht im Detail dargestellt werden, finden sich aber bei den Ausführungen der Planungsinstrumente an den entsprechenden Stellen.

Die Rahmenbedingungen des Wasserwirtschaftsrechts werden zunehmend durch internationale und regionale Abkommen¹⁴ und in entscheidendem Maße durch das europäische Gemeinschaftsrecht beeinflusst (BMU 2001, 79). Die siebte Novellierung des WHG wurde am 18. Juni 2002 im Rahmen der nationalen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union verabschiedet. Die folgenden Darstellungen beziehen sich zunächst auf die Regelungen des Gesetzes in der Fassung von 1996, da die bisherige Praxis der Wasserbewirtschaftung und in diesem Zusammenhang auch der Öffentlichkeitsbeteiligung

¹³U.a. das Abwasserabgabengesetz, die Düngeverordnung oder das Wasch- und Reinigungsmittelgesetz

¹⁴Deutschland hat u.a. im Januar 1995 die UN/ECE Konvention zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Gewässer und internationaler Seen ratifiziert. Dieses Übereinkommen bildet für die ECE Region und die Staaten Mittel- und Osteuropas eine gemeinsame Grundlage zum Schutz der grenzüberschreitenden Flüsse und Seen.

betrachtet wird. Die Gegenüberstellung mit der neuen rechtlichen und administrativen Situation ist Gegenstand von KAPITEL 3.1.1.

Der Anwendungsbereich des WHG erstreckt sich auf oberirdische Gewässer, Küstengewässer und das Grundwasser. Drei wichtige Grundsätze zum Umgang mit dem Wasserhaushalt sind zu beachten:

(1) Die Notwendigkeit der Sicherung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen (§1a)

Im Gegensatz zu den Medien Luft und Boden unterliegen die Gewässer nicht nur hoheitlicher Kontrolle, sondern einem umfassenden Bewirtschaftungssystem. Diese Notwendigkeit ergibt sich aufgrund der vielfältigen und oftmals konkurrierenden Nutzungsinteressen.

(2) Die allgemeine Sorgfaltspflicht (§1 (2))

Der Gesetzgeber mahnt die Allgemeinheit, Gewässerverschmutzungen zu vermeiden und sparsam mit Wasser umzugehen. Die Sorgfaltspflicht erstreckt sich darüber hinaus auf die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie den Hochwasserschutz.

(3) Vom Grundeigentum losgelöste öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung (§1a (3))

Grundeigentum berechtigt weder zu einer Gewässerbenutzung, noch zum Ausbau eines oberirdischen Gewässers. Das Nutzungsrecht ergibt sich erst aus der wasserrechtlichen Zulassung (SCHMIDT/MÜLLER 1999, 103 ff.).

Die institutionelle Situation der Wasserwirtschaft in Deutschland wird durch staatliche und nicht-staatliche Akteure bestimmt. Staatlicherseits kann zwischen Institutionen, die Regierungsgewalt ausüben, also die hoheitlich regelnde Verwaltung und Fachbehörden, die spezielle Aufgaben wie Messdienste oder Planung übernehmen, unterschieden werden. Der Vollzug der wasserrechtlichen Regelungen einschließlich der Bundesgesetze obliegt den Ländern. Einzige Ausnahme bilden die Bundeswasserstraßen, für dessen Ausbau und Unterhaltung der Bund verantwortlich ist. Maßnahmen an Bundeswasserstraßen sind im Einvernehmen mit den Landesbehörden zu treffen. Die Kommunen stehen auf der Seite der nicht-staatlichen Institutionen, die wasserwirtschaftliche Leistungen für die Allgemeinheit erbringen. Private Wasser- und Gewässernutzer, die aus Eigeninteresse handeln, können sich zu Verbänden zusammenschließen (z.B. Wasser- und Bodenverbände). Auf die Arbeit der Normungsinstitutionen und regelgebenden Verbände stützen sich sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure.

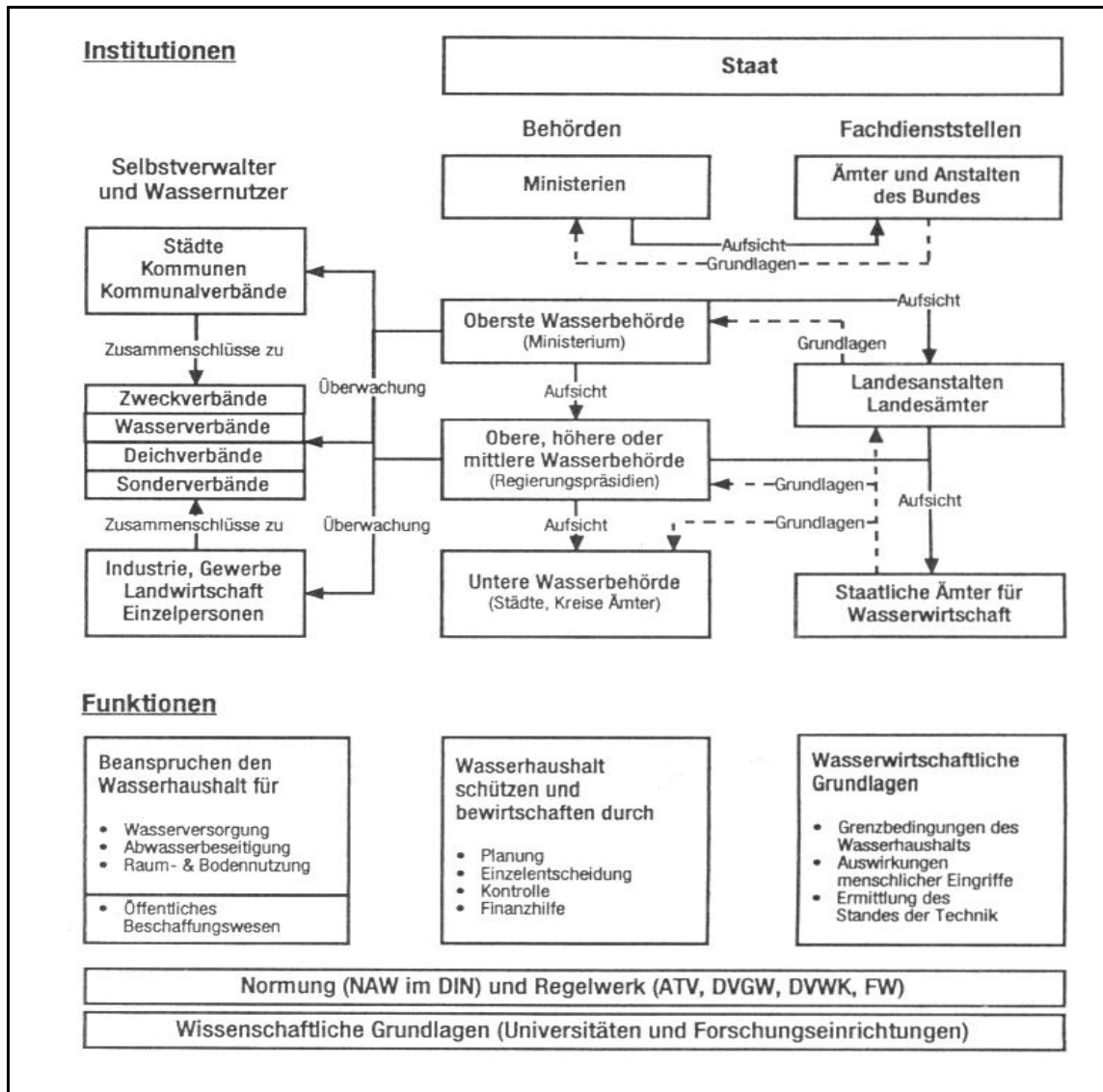


Abbildung 4: Institutionen und Funktionen in der Wasserwirtschaft (Quelle: KRAEMER/ NUNES CORREIA 1997, 43)

Auf Bundesebene sind verschiedene Ressorts mit wasserwirtschaftlichen Fragestellungen betraut. Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit obliegt die Federführung für das Wasserhaushaltsgesetz sowie das Abwasserabgabengesetz, die internationale Zusammenarbeit und die Abstimmung wasserpolitischer Grundsatzfragen.

Die Institutionen der Länder spielen eine entscheidende Rolle, da der Vollzug des wasserrechtlichen Instrumentariums bei ihnen liegt. Außer in den Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie einigen kleineren Bundesländern wie dem Saarland und Thüringen ist die Wasserwirtschaftsverwaltung dreistufig aufgebaut (KRAEMER/NUNES CORREIA 1997, 41 ff.).

Zur länderübergreifenden Zusammenarbeit haben sich die obersten Landesbehörden in einer Arbeitsgruppe zusammengeschlossen. Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) widmet sich der Abstimmung administrativer sowie strategischer Fragen und der Handhabung des

wasserrechtlichen Instrumentariums. Daneben arbeiten die Bundesländer in Arbeitsgruppen für grenzüberschreitende Gewässer zusammen, wie bspw. Berlin, Brandenburg und Sachsen an der Spree.

Den Kommunen obliegt nach Maßgabe der Landeswassergesetze die öffentliche Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung. Zur Deckung der anfallenden Kosten sind von den Nutzern Abgaben in Form von Beiträgen oder Gebühren zu leisten. Sofern die Kommunen Besitzer kleinerer Gewässer sind, haben sie für deren Unterhaltung zu sorgen (BMU 2001, 11).

An grenzüberschreitenden Gewässern bestehen internationale Kooperationen in Form von Flussgebietskommissionen, bspw. die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe oder Schifffahrtskommissionen, wie die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ebd.).

3.1.1 Die Neuordnung der Wasserwirtschaft durch die Wasserrahmenrichtlinie

Die Gewässerschutzpolitik der Europäischen Union hat über die letzten drei Jahrzehnte zu über dreißig gewässerschutzrelevanten Richtlinien geführt. Gegenstand der meisten Richtlinien waren Einzelaspekte des Gewässerschutzes mit unterschiedlichen Regelungsbereichen, Monitoring- sowie Berichtspflichten und Bewertungsmaßstäben. Die Mitgliedstaaten sahen sich mit der Umsetzung eines inkonsistenten Flickenteppichs an Vorschriften konfrontiert, dem kein Gesamtkonzept zugrunde lag. Dies führte dazu, dass von vielen Seiten eine Reform der europäischen Wasserpolitik gefordert wurde. Am 26. Februar 1997 wurde der erste Entwurf einer umfassenden Gewässerschutzrichtlinie von der Kommission vorgelegt. Nach langjährigen Debatten und einem Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Umweltministerrat stimmten am 9. September das Europäische Parlament und am 14. September der EU-Ministerrat zu. Mit Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinschaft trat am 22. Dezember 2000 die WRRL in Kraft.¹⁵

Ziel der Richtlinie ist laut Artikel 1, die Schaffung eines Ordnungsrahmens

- für den Schutz der Binnengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers,
- zum Schutz und zur Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme,
- zur Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung.
- zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich auf alle aquatischen Ökosysteme einschließlich der damit in Verbindung stehenden Landökosysteme.

¹⁵Zur Entstehung vgl. RUCHAY 2001; vgl. MARKARD/IRMER/RECHENBERG 1999; vgl. DEMMKE/UNFRIED 2000; vgl. KNOPP 1999

Das operative Ziel der Richtlinie besteht in der Erreichung eines *guten ökologischen Zustandes* der Oberflächengewässer und eines *guten quantitativen und chemischen Zustands* des Grundwassers.

Der gute ökologische Zustand der Gewässer ist innerhalb von 16 Jahren zu erreichen. Allerdings kann diese Frist unter bestimmten Voraussetzungen und nachvollziehbaren Gründen um 12 Jahre, mit Zustimmung der Kommission um 18 Jahre verlängert werden.

Der *gute ökologische und chemische Zustand* wird im Anhang V der Richtlinie näher bestimmt. Werden Oberflächengewässer als künstlich oder stark verändert eingestuft, sind Ausnahmen vom guten ökologischen Zustand vorgesehen. Dies trifft dann zu, wenn die Wiederherstellung des guten ökologischen Zustands im Widerspruch zu Nutzungsanforderungen für die menschliche Entwicklung steht, die anderweitig nicht sichergestellt werden können. Für diese Gewässer gilt aber auch das Verschlechterungsgebot und das grundsätzliche Sanierungsgebot (MOSS/KUJATH 2001, 28).

Zur Umsetzung der Umweltziele sind der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm auf der Ebene von Einzugsgebieten die zentralen Instrumente.

Mit dem Inkrafttreten der WRRL wird ein Großteil der bisherigen Richtlinien im Wasserbereich außer Kraft gesetzt. Diese Aufhebung erfolgt in zwei Schritten; ein Teil der Richtlinien wird zum 23. Dezember 2007, ein weiterer Teil zum 23. Dezember 2013 hinfällig. Einige gelten auch weiterhin (RUCHAY 2001, 117 ff.).

Die Wasserdirektoren der Europäischen Union¹⁶ entschieden sich auf einem informellen Treffen in Paris im Oktober 2000 zu einem neuen Schritt, um die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu forcieren: eine gemeinsame Umsetzungsstrategie [*Common implementation strategy*; Anm. der Autorin] wurde initiiert, mit dem Ziel Vergleichbarkeit, Kohärenz und Effizienz in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie herzustellen. In zehn Arbeitsgruppen werden die Aspekte Datenerhebung und Informationsaustausch sowie Entwicklung und Erprobung bester Managementpraktiken thematisiert (vgl. WWF/EC 2001, 8).

Richtlinien sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Allerdings ist die genaue rechtliche Ausgestaltung und die Wahl der Instrumentarien den Mitgliedstaaten überlassen. Bei der Umsetzung sind im Wesentlichen drei Bereiche zu unterscheiden:

- die rechtliche,
- die administrative sowie
- die materiell fachliche Umsetzung.

¹⁶Einschließlich dem Wasserdirektor Norwegens

RECHTLICHE UMSETZUNG

Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 23 (1) der Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet, die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechtsvorschriften spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie zu erlassen. Gleichfalls ist in den drei Jahren die zuständige Behörde für die Koordinierung zu bestimmen. Diese drei Jahre sind bei Berücksichtigung der Dauer der Gesetzgebungsverfahren nicht allzu lange (KNOPP 2000, 269).

Im Dezember 2001 legte das Bundesumweltministerium den ersten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes und zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie vor¹⁷. Verabschiedet wurde die Novellierung am 18. Juni 2002.

Es wird darauf hingewiesen, dass sich das Gesetz auf die zur Umsetzung notwendigen und nach Art. 75 Grundgesetz zulässigen Rahmenregelungen des Bundes beschränkt. Somit werden in erster Linie Regelungsaufträge an die Länder erteilt.

Die wesentlichen neuen Vorschriften werden im folgenden kurz skizziert:

- Die bisher im deutschen Wasserrecht nicht relevanten Begriffe Einzugsgebiet, Teileinzugsgebiet und Flusseinzugsgebiet werden definiert. §1 WHG enthält zukünftig auch eine Bestimmung für den Begriff Grundwasser.
- Der Schutz der von Gewässern direkt abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete wird in die Grundsatzvorschrift des § 1a WHG aufgenommen.
- Die Wasserwirtschaft wird sich zukünftig an Flussgebietseinheiten ausrichten. Für Deutschland sind das: Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave und Warnow/Peene (siehe ANHANG). Dies wird als Grundsatz in einem neuen § 1b verankert, wie auch die Pflicht der Länder zur Koordinierung der Bewirtschaftung auf nationaler und internationaler Ebene.
- Die Ziele und Bewirtschaftungsanforderungen gemäß Art. 4 der Wasserrahmenrichtlinie werden getrennt für die Oberflächengewässer, das Grundwasser und die Küstengewässer formuliert. Gleiches gilt für die Bestimmungen über einzuhaltende Fristen und die zulässigen Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen und -anforderungen. Den künstlichen und erheblich veränderten Gewässern ist ein eigener Paragraph gewidmet. Da der Bund für die unmittelbaren und ins Detail gehenden Vorschriften keine Gesetzgebungskompetenz besitzt, werden an die Länder hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben in den Anhängen II und V Regelungsaufträge vergeben. Das bedeutet, die Landesgesetzgebung muss die erforderlichen Regelungen hinsichtlich der

¹⁷7. Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes [WHG] - Gesetz zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie [DS 14/7755]

Bestandsaufnahme und Bewertung des Zustands der Gewässer eigenständig formulieren.

- Im Bereich der Planung werden die bestehenden Instrumente nach § 18 WHG (Abwasserbeseitigungsplan), § 27 WHG (Reinhalteordnung) sowie § 36 WHG (Wasserwirtschaftlicher Rahmenplan) und § 36b WHG (Bewirtschaftungsplan) aufgehoben. Stattdessen werden das Maßnahmenprogramm und der Bewirtschaftungsplan im Sinne der europäischen Wasserrahmenrichtlinie neu in das WHG eingeführt. Entsprechende Folgeänderungen sind in den Paragraphen vorgesehen, um die Entscheidungen über Gewässerbenutzungen, Unterhaltungsmaßnahmen und Gewässerausbauten an die Planungen nach der Wasserrahmenrichtlinie anzupassen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass keine neuen Zulassungsregelungen neben den bestehenden Erlaubnis-, Bewilligungs- und Genehmigungstatbeständen mehr geschaffen werden müssen.
- Vorgaben zum Verfahren zur Aufstellung des Bewirtschaftungsplane sowie der Anhörung und Information der Öffentlichkeit werden in Anlehnung an Art. 14 der WRRL rahmenrechtlich formuliert.

Bei der Formulierung des Novelle hat sich der Gesetzgeber sehr nah an dem Wortlaut der Wasserrahmenrichtlinie orientiert, um eine möglichst EG-rechtskonforme Umsetzung zu gewährleisten. Andererseits soll die Übernahme der Begriffe und Diktion des deutschen Wasserrechts die Vollzugstauglichkeit gesichert werden.

Zwar wurde die zügige Gesetzgebungsinitiative von allen Seiten begrüßt, jedoch wurde aus den Reihen der Umweltverbände bei Veröffentlichung des ersten Gesetzesentwurfes Kritik laut. Der DNR-Gesprächskreis Wasser (2002) forderte mehr klare Mindest-Vorgaben von Seiten des Gesetzgebers. Grundsätzlich fordern die Umweltverbände verbindliche Regelungen zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen für Teileinzugsgebiete einer bestimmten Größenordnung. Dies erscheint sinnvoll im Hinblick auf die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verbände. Eine Beteiligung auf Ebene kompletter Einzugsgebiete ist nicht geeignet, um konkrete Belange der Öffentlichkeit und der Nutzer widerzuspiegeln. Vorgeschlagen wird eine Beteiligung auf Ebene der Lokalen Agenda. In diesem Zusammenhang wird auch für eine frühere Einbeziehung der Bürger im Planungsprozess plädiert. Der DNR-Gesprächskreis schlägt eine regelmäßige Überprüfung der wasserrechtlichen Zulassungen vor, die an die Laufzeit der Maßnahmenpläne zu koppeln ist. Diese Vorschrift ist bundesrechtlich umzusetzen, da die Länder in diesen Fällen nur eingeschränkte Kompetenzen besitzen. Auch der NABU (2002) plädiert für eine Konkretisierung der Bestimmungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie Art. 14 sind nur unvollständig übernommen.

ADMINISTRATIVE UMSETZUNG

Die räumliche Orientierung der Wasserwirtschaft nach Flussgebietseinheiten wird wesentliche administrative Veränderungen nach sich ziehen. Vorgesehen ist ein räumlich hierarchisches Planungssystem für internationale Flussgebietseinheiten, nationale Flussgebietseinheiten und Teileinzugsgebiete (MOSS 1999, 139).

Die Richtlinie fordert die Erstellung eines einheitlichen Flussgebietsplanes sowohl für nationale als auch für internationale Flussgebietseinheiten. Ein hohes Maß an nationaler und internationaler Koordination ist erforderlich. Zuständig dafür sind noch zu benennende Behörden. Bei internationalen Flussgebieten, wie Rhein, Elbe und Donau ergeben sich vielfältige und aufwändige vertikale und horizontale Koordinierungserfordernisse und -pflichten.

Einerseits sind die zuständigen Behörden auf allen Verwaltungsebenen einzubeziehen und andererseits verschiedene fachliche Zuständigkeitsbereiche. Ziel ist, auf der Grundlage der vorhandenen Strukturen der Länder geeignete und erfolgreiche Koordinierungsmechanismen zu schaffen.

Die deutsche Wasserwirtschaftsverwaltung orientiert sich momentan an politischen Verwaltungsgrenzen und fachlichen Sektoren, nicht an natürlichen Einzugsgebieten. Somit werden die bestehenden Verwaltungsstrukturen den Anforderungen nur begrenzt gerecht, da es an Querschnittsorientierung und Abstimmung mangelt.

In der LAWA wurden zwei Modelle für die zukünftige Verwaltung der Flussgebietseinheiten diskutiert: Das Koordinationsmodell und das Planungsverbandsmodell.

„Das Koordinationsmodell knüpft an die Strukturen der Bundesländer an. Die für den EU-Bewirtschaftungsplan erforderlichen Bestandsaufnahmen, Planungen und Maßnahmenprogramme werden von jedem Bundesland aufgestellt und in die Bewirtschaftungsplanung für das Flussgebiet innerstaatlich eingebracht und abgestimmt. Das Planungsverbandsmodell schafft hingegen eine rechtlich eigenständige Einheit, die verbindliche Entscheidungen für die Konkretisierung der in der Wasserwirtschaft vorgegebenen Qualitätsziele treffen kann, die dann in die von ihr aufzustellenden Maßnahmenprogramme [...] aufzunehmen sind“ (1. Zwischenbericht an die 23. ACK vom 27.01.1999, zit. nach BIZER/CICHOROWSKI 1999, 131).

Vorteil des Verbandsmodell wäre sicherlich die Schaffung einer eigenen politischen Einheit mit Entscheidungskompetenzen. Zudem würde die Erarbeitung eines Gesamtplanes erheblich erleichtert. Auf der anderen Seite ginge ein solches Modell mit einem erheblichen Kompetenzverlust der Länder, kommunalen Zweckverbänden und Kommunen einher (BIZER/CICHOROWSKI 1999, 131).

Die Einrichtung von selbständigen Flussgebietsbehörden wurde in Deutschland explizit abgelehnt. Das bedeutet, dass mehrere Verwaltungseinheiten für eine Flussgebietseinheit zuständig sein werden und umgekehrt, dass größere Verwaltungseinheiten durchaus für Teilgebiete mehrerer Flussgebietseinheiten zuständig sein könnten. Hieraus ergibt sich auf Länderebene ein hoher Koordinierungsbedarf (MOSS 1999, 139)

Hinsichtlich der Organisation der Flussgebietseinheiten ist klarzustellen, dass die zuständige Stelle nach Art. 3 (2) Wasserrahmenrichtlinie und eine mögliche Koordinierungsstelle auf Grund der Anforderungen in Art. 3 (4) auseinander zuhalten sind. Die Koordinierungsstellen sollen soweit möglich auf der Grundlage der bestehenden nationalen Flussgebietskommissionen gebildet werden. Die Formen der bestehenden Zusammenarbeit sind dazu zu überprüfen und jeweils Staatsverträge zu schließen, die insbesondere auch die Modalitäten der Konfliktlösung regeln. Die Frage der internationalen Zusammenarbeit wird derzeit zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten diskutiert.

Es bietet sich an, zwischen den Planungsaufgaben und den Umsetzungsaufgaben zu unterscheiden. Da die Umsetzung der Maßnahmen weitgehend über bereits vorhandene Instrumente des Wasserrechts erfolgen kann, erscheint es sinnvoll, die nach Landesrecht zuständigen Behörden mit der Umsetzung zu betrauen (FUHRMANN 2000, 122).

MATERIELL FACHLICHE UMSETZUNG

Die materielle und fachliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wird durch die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser vorbereitet.

Die einzelnen Arbeitspakete wurden identifiziert, Bearbeitungsebenen und Bearbeiter festgelegt. Dabei wurde differenziert zwischen Fragen, die eine europaweit einheitliche, eine bundesweit einheitliche Bearbeitung fordern und welche auf Ebene der Flussgebiete bzw. der Länder erfolgen kann.

Vor allem in Fragen der Gewässerbewirtschaftung ist eine europaweit abgestimmte Vorgehensweise sicherzustellen. Nur so ist eine Vergleichbarkeit bei der Feststellung des Sanierungsbedarfs durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Bei einer Vielzahl weiterer Fragen bedarf es der Erarbeitung fachlicher Grundlagen. Dies ist wichtig, um bundesweit eine vergleichbare Wasserwirtschaft zu gewährleisten (FUHRMANN 2000).

3.2 Status quo der wasserwirtschaftlichen Planung

Wie bereits erwähnt, erachtet der Gesetzgeber die Bewirtschaftung der Gewässer als notwendig. Sie sind „als Bestandteil des Naturhaushaltes und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu sichern“ (§ 1a WHG).

Ziel der wasserwirtschaftlichen Planung ist es, das ökologische Gleichgewicht der Gewässer zu halten oder wiederherzustellen, Prioritäten für Wassernutzungen festzulegen und Vorratskapazitäten für weitere Ansprüche an das Wasser bereitzustellen sowie über Maßnahmen zur Sicherung des Wasserdargebots zu entscheiden. Unklar bleibt, welchem Ziel der Vorrang einzuräumen ist, der Bewirtschaftung oder dem Schutz der Gewässer.

Die Bewirtschaftung ist durch die Wasserbehörden umzusetzen, die nach §§ 2 ff. WHG über die Gestattung der Gewässerbenutzungen befinden; entscheidend hierfür ist der sogenannte Ermessensspielraum des § 6 WHG. Die Zielsetzung erfolgt über die Instrumente der wasserwirtschaftlichen Planung (BMU 1998, 1058 ff.). Die wasserwirtschaftliche Fachplanung verfügt neben den Ordnungsinstrumenten über ein Spektrum an rechtlich normierten und nicht normierten sektoralen Sonder- und Fachplänen sowie Schutzgebietsausweisungen. Das WHG sieht als Planungsinstrumente *Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne* (§ 36 WHG), *Bewirtschaftungspläne* (§ 36b WHG) und *Abwasserbeseitigungspläne* (§ 18 (3) WHG) vor.

Der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan ist eine großräumige, gesamtwirtschaftliche sowie einzugsgebietsbezogene Untersuchung, die eine Ermittlung der wasserwirtschaftlichen Zusammenhänge und Abhängigkeiten zum Ziel hat.

Wichtiger für die Praxis ist der Bewirtschaftungsplan, der sich auf ein Gewässer oder Teile davon bezieht. Der Bewirtschaftungsplan dient dem Schutz der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushaltes, der Schonung der Grundwasservorräte, der Abflusssicherung sowie der Koordinierung der Nutzungsverhältnisse.

Ein weiteres Planungsinstrument ist der Abwasserbeseitigungsplan, welcher in §18 (3) WHG geregelt ist. Im Gegensatz zum Wasserwirtschaftlichen Rahmenplan und zum Bewirtschaftungsplan ist er nur auf einen Teilbereich der Wasserwirtschaft ausgerichtet. Abwasserbeseitigungspläne müssen die Ziele vorhandener Bewirtschaftungspläne übernehmen und umsetzen. Sie haben unabhängig davon die Aufgabe, Maßnahmen und Instrumente zur Reduzierung der Emissionen nach überörtlichen Gesichtspunkten zu koordinieren. Sie legen Standorte für Anlagen zur Behandlung von Abwasser, ihren Einzugsbereich, Grundzüge für die Abwasserbehandlung sowie Träger der Maßnahmen fest. Sie sind zunächst behördenverbindlich und verfügen über keine speziellen Durchsetzungsinstrumente. Festsetzungen werden auf dem Weg der Erlaubnis bzw. Bewilligung von Gewässernutzungen umgesetzt¹⁸ (HOLST 1991, 155 ff.).

¹⁸Da keine gesetzliche Pflicht zur Aufstellung von Abwasserbeseitigungsplänen besteht, ist die Situation in den Bundesländern sehr heterogen; viel haben auf das Instrument in der Vergangenheit verzichtet und haben auf andere, nicht rechtlich normierte Instrumente zurückgegriffen. An dieser Stelle sei nur auf einige Beispiele hingewiesen: in Bayern und Rheinland-Pfalz wird auf eine landesweite Zielplanung zurückgegriffen; in Hessen wurden in der Vergangenheit für bestimmte Regionen Sonderpläne zur Abwasserbehandlung erarbeitet; einzig im Bundesland Saarland wird die Abwasserbeseitigungsplanung konsequent angewendet. In

Neben den dargestellten Planwerken des WHG finden sich in den Bundesländern eine Reihe von anderen wasserwirtschaftlichen Fachplänen. Meist haben sie spezifische regionale Probleme zum Gegenstand oder regeln einen bestimmten Bereich der Wasserwirtschaft. HOFFMEISTER (1992, 184) teilt diese Planungen in zwei Kategorien ein:

- länderspezifische Fachpläne, die bereits fester Bestandteil der wasserwirtschaftlichen Planung und zum Teil durch die jeweiligen Landeswassergesetze bzw. Richtlinien rechtlich normiert sind. Dazu gehören landesweite Fach-, Sonder- und Generalpläne, wie bspw. die Sonderpläne Wasserversorgung im Saarland, der Fachplan Wasserversorgung in Baden-Württemberg oder der Generalplan Wasserversorgung Hessen. Auf der Ebene der Bewirtschaftungsplanung sind v.a. Gewässerentwicklungs- bzw. -pflegepläne weit verbreitet (u.a. Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Saarland). Sie dienen hauptsächlich der Renaturierung von Flussläufen.
- Einzelpläne oder -programme auf Ebene der Wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung, die wasserwirtschaftliche Fragestellungen in ganzen Einzugsgebieten oder Teilräumen thematisieren (z.B. die Wasserwirtschaftlich-ökologische Gesamtplanung Ried) oder ähnlich dem Bewirtschaftungsplan linienbezogen die Verbesserung der Gewässergüte und der Ökologie verfolgen (z.B. das Aktionsprogramm Weser).

3.2.1 Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung

Als Anleitung zur Ausgestaltung der Wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne erließ das Bundesministerium des Inneren eine allgemeine Verwaltungsvorschrift, die *Richtlinie für die Aufstellung von Wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen. Begriffe, Ziele, Inhalt und Grundsätze*¹⁹. Im Sinne dieser Richtlinie ist der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan eine Darstellung der wasserwirtschaftlichen Zusammenhänge und Abhängigkeiten in einem Planungsraum unabhängig von administrativen Grenzen. Der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan ist die Grundlage einer großräumigen, wasserwirtschaftlichen Ordnung. Er ist ein Bindeglied zwischen Raumordnung und Landesplanung einerseits und der wasserwirtschaftlichen Fachplanung andererseits. Somit liefert die Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung einen fachplanerischen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung.

Der Rahmenplan ergibt sich aus großräumigen Untersuchungen. Er soll die wasserwirtschaftlichen Gegebenheiten eines Einzugsgebietes aufzeigen und es ermöglichen, die Auswirkungen von Veränderungen zu beurteilen.

Schleswig-Holstein existiert seit 1971 ein landesweiter Generalplan Abwasser- und Gewässerschutz, der regelmäßig fortgeschrieben wird (vgl. zu diesem Thema HOLST 1991; HOFFMEISTER 1992).

¹⁹erstmals erlassen 1966; überarbeitet 1984

Kernpunkt der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung ist die Gegenüberstellung von Wasserbedarf und -dargebot in Form von Wasserbilanzen. Konkrete Maßnahmen sind nicht enthalten.

GESETZLICHE VORGABEN

In den Landeswassergesetzen finden sich bezüglich der Aufstellung und der Inhalte keine wesentlichen Unterschiede. Nach § 36 (1) WHG sollen die Länder Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne aufstellen. Daraus ergibt sich für die Länder eine Planungspflicht. Allerdings haben einige Länder bisher auf Rahmenpläne verzichtet oder ganz davon Abstand genommen.

Die Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung und die Erfordernisse der Raumordnung sind miteinander in Einklang zu bringen. Somit ist die Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung gebunden. Der Planungsraum kann nach wasserwirtschaftlichen (Flussgebiete oder Teile von solchen) oder raumordnerischen (Wirtschaftsräume oder Teile von solchen) Gesichtspunkten abgegrenzt werden.

Um die Rahmenplanung in den Bundesländern ähnlich zu gestalten, wurden die Inhalte von Wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen, wie sie in § 36 (2) WHG vorgegeben sind, durch die *Richtlinie für die Aufstellung von Wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen* weiter konkretisiert. Die Richtlinie führt unter Nr. 2 aus, dass ein Wasserwirtschaftlicher Rahmenplan

- den derzeitigen und den voraussichtlichen künftigen Wasserbedarf angeben,
- das Wasserdargebot und den nutzbaren Teil nachweisen,
- die Abflussregelung und den Hochwasserschutz behandeln,
- die Reinhaltung der Gewässer sowie
- die Möglichkeiten zur Deckung des Wasserbedarfs aus dem Wasserdargebot aufzeigen muss.

Wie bereits erwähnt ist der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan nicht als Umsetzungsinstrument konzipiert. Laut der Richtlinie sollen die im Rahmenplan nachgewiesenen Möglichkeiten miteinander verglichen und bewertet werden. Es wird nicht im Plan entschieden, welche der Möglichkeiten anzustreben ist. Daher stehen dem Wasserwirtschaftlichen Rahmenplan keine Umsetzungsinstrumente zu Verfügung (HOLST 1991, 103 ff.).

Obwohl die Planung eine wichtige Grundlage für nachfolgende regionale und örtliche Entscheidungen und Vorhaben bildet, besitzt sie keine rechtliche Bindungswirkung. Sie hat der Rechtsnatur nach den Charakter einer Verwaltungsanweisung für die Behörden. Dies wird nicht im Sinne einer strikten Bindung der Behörden, sondern im Sinne einer Richtlinie, die „behördliche Ermessensspielräume vorstrukturiert und einengt“ verstanden (HOFMANN 1999, 281).

Die Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung bildet die Grundlage für weitere wasserwirtschaftliche Pläne sowie für Maßnahmen und Entscheidungen der Wasserbehörden gegenüber Dritten. Somit hat der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan zwar keine unmittelbare Außenwirkung, sicherlich jedoch eine mittelbare über seinen Einfluss auf die Entscheidungsspielräume der Behörde.

Die Verbindlichkeit des Wasserwirtschaftlichen Rahmenplans für andere Behörden ergibt sich aus den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen (HOLST 1991, 116 f.).

Die Aussagen Wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne gehen meist in die Pläne der Landesentwicklung und Raumordnung ein. Auf diese Weise wirken sie über die Regionalplanung und sind im Rahmen der Bauleitplanung zu beachten. Einzelne Länder wie Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern räumen die Möglichkeit ein, den Wasserwirtschaftlichen Rahmenplan per Rechtsverordnung allgemein verbindlich zu erklären.

STAND DER AUFSTELLUNG

Die Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung gemäß § 36 WHG findet in der Praxis kaum Anwendung. Laut WÜSTHOFF/KUMPF (2000, zit. in SCHMALHOLZ 2001, 95) haben sich die Erwartungen an die Planung als wichtiges Element einer ökologisch ausgerichteten Bewirtschaftungsplanung nicht erfüllt.

Den genauen Stand der Erarbeitung Wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne zu erfassen, gestaltet sich schwierig. Viele Quellen sprechen davon, dass bis 1990²⁰ für ca. 48% der Fläche der alten Bundesländer Rahmenpläne aufgestellt waren (vgl. BMU 1998).

Eine Übersicht des Bundes aus dem Jahre 1981 macht deutlich, dass Ende 1980 für fast die gesamte Fläche der BRD die Aufstellung Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne vorgesehen war. Betrachtet man die praktische Anwendung dieses Instruments stellt sich ein anderes Bild dar (siehe ANHANG). Es zeigt sich, dass die Bundesländer ihre Pflichten zur Aufstellung wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne sehr unterschiedlich wahrgenommen haben. In Baden-Württemberg werden bspw. generell keine Wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne aufgestellt. Die notwendigen Grundinformationen werden in Form von Atlanten für Abfall- und Wasserwirtschaft zur Verfügung gestellt. Dahingegen sehen andere eine flächendeckende Planung vor, wie z.B. Niedersachsen. Wieder andere greifen neben den Rahmenplänen auf Sonder- und Generalpläne zurück (HOLST 1991, 109 f.).

²⁰Diese Einschätzung scheint nach Erkenntnissen der Autorin, dem gegenwärtigen Stand nach wie vor gerecht zu werden. Aus den neuen Bundesländern ist lediglich der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan Berlin und Umland bekannt.

VERFAHREN ZUR ERARBEITUNG UND AUFSTELLUNG

Das Verfahren zur Aufstellung ist nicht Gegenstand des WHG und obliegt somit den Ländern. Auch die Richtlinie für die Aufstellung von Wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen hält sich weitgehend zurück und benennt nur die mindestens zu beteiligenden Behörden und Stellen:

- die Landesplanungsbehörden,
- die Wasser- und Schifffahrtsverwaltungen sowie
- die Wehrbereichsverwaltungen.

Des weiteren obliegt es den zuständigen obersten Landesbehörden, weitere Behörden und Stellen zu benennen, die im Rahmen der Erarbeitung der Rahmenpläne einzubeziehen sind. In den Landeswassergesetzen finden sich darüber hinaus zum Teil weitergehende Regelungen zum Verfahren und zum Kreis der zu Beteiligten. Die Praxis der Länder wird im Einzelnen in KAPITEL 4.1 vorgestellt.

Aus den Bestimmungen der Landeswassergesetze ergibt sich hinsichtlich der Erarbeitung und Aufstellung folgende Verfahrenspraxis:

- Das Verfahren wird in fast allen Bundesländern durch die oberste Wasserbehörde, in den meisten Fällen also das Umweltministerium eingeleitet.
- Der Großteil der Landeswassergesetze sieht die Möglichkeit vor, die Zuständigkeiten für die Erarbeitung des Wasserwirtschaftlichen Rahmenplanes auf nachgeordnete Behörden zu übertragen.

Die Aufstellung beschließen letztendlich das zuständige Umweltministerium oder die zuständigen Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidenten. Es folgt im Allgemeinen eine öffentliche Bekanntmachung im Amtsblatt oder Staatsanzeiger.

Da Rahmenpläne in der Regel auf gesamten Einzugsgebieten beruhen, bedarf es im Falle einer Überschreitung administrativer Grenzen einer länderübergreifenden Kooperation. Die Richtlinie für die Aufstellung von Wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen schlägt in diesem Fall die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft vor.

3.2.2 Bewirtschaftungspläne

„Bewirtschaftungspläne sollen die vielfältigen Inanspruchnahmen bzw. Nutzungen der Gewässer so aufeinander abstimmen, dass unter Einbeziehung ökonomisch-ökologischer Gesamtzusammenhänge ein größtmöglicher Nutzen zum Wohl der Allgemeinheit erreicht wird“ (HOFFMEISTER 1992, 121).

Während der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan die großräumige Wassermengenwirtschaft betrachtet, steht beim Bewirtschaftungsplan die Gewässergüte im Vordergrund.

Inhalt des Bewirtschaftungsplanes ist die Analyse der Gewässerbeschaffenheit und -vorräte sowie der Nutzungen. Der angestrebte Zustand ist zu formulieren und dahingehend ein Maßnahmenprogramm zu entwerfen. Zudem ist die Zulässigkeit bestimmter Nutzungen zu regeln (Ludwig/Gerlinger 1998). Grundlagen und Ergebnisse bestehender Wasserwirtschaftlicher Rahmenpläne sind in die Planung mit aufzunehmen.

GESETZLICHE VORGABEN

§ 36b eröffnet die Möglichkeit, für Gewässer oder Teile eines Gewässers Bewirtschaftungspläne aufzustellen, soweit die Ordnung des Wasserhaushaltes es erfordert.

Räumlicher Bezugsraum für Bewirtschaftungspläne können oberirdische Gewässer, Küstengewässer und das Grundwasser sein.

Die Voraussetzungen zur Aufstellung eines Bewirtschaftungsplanes nach § 36b (2) sind zum einen eine allgemeine Notwendigkeit zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen in Hinblick auf die Nutzungserfordernisse der Gewässer. Daneben spielen die Schonung der Grundwasservorräte und die Sicherung des Naturhaushalts eine bedeutende Rolle. Zum anderen sind eventuelle zwischenstaatliche Vereinbarungen bei Gewässernutzungen, die eine mögliche Beeinträchtigung der öffentlichen Wasserversorgung nach sich ziehen könnten, ausschlaggebend (HOLST 1991, 129).

Der Bewirtschaftungsplan legt die zur Reinhaltung und Sanierung eines Gewässers oder Gewässerteils erforderlichen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Verhältnisse des Gewässers, insbesondere der Nutzungserfordernisse fest (HOFMANN 1999, 287). Die Kosten der Maßnahmen sowie die zu erwartenden Nutzen sind gegenüberzustellen und Zeitpläne für die Umsetzung sind vorzulegen (GERLINGER/LUDWIG 1998, 27). Diese Inhalte sind als Mindestbestandteil anzusehen; es können auch andere relevante Inhalte aufgenommen werden.

Der Bund hat zur Präzisierung der Bestandteile eines Bewirtschaftungsplanes eine *Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Mindestinhalt von Bewirtschaftungsplänen*²¹ erlassen.

Laut REINHARDT (1999, 302) besteht Einigkeit darüber, dass der Bewirtschaftungsplan keine Rechtsnormqualität aufweist, sondern als einfacher Fachplan der Ebene der Verwaltungsvorschriften zuzuordnen ist.

Ziel des Bewirtschaftungsplanes ist es, das behördliche Bewirtschaftungsermessen bei zu treffenden Einzelentscheidungen (Bevolligungen, Erlaubnisse) in konsistente Bahnen zu lenken. Dies bringt die mit der Bewirtschaftung betrauten Behörden jedoch in einen praktischen Konflikt. Die planerische Formulierung der Schutzziele und Hauptnutzungsarten eines

²¹Erlassen 1978

Gewässers erleichtert zwar, Entscheidungen im Einzelfall in ein übergreifendes Bewirtschaftungskonzept einzupassen, bedeutet aber gleichzeitig eine geminderte Flexibilität in der individuellen Beurteilung oder wenigstens eine gesteigerte Begründungslast (Holst 1991, 131 ff.).

Da der Bewirtschaftungsplan nur verwaltungsintern bindend ist, müssen die zuständigen Wasserbehörden die getroffenen Festlegungen gegenüber den in Betracht kommenden Bürgern anordnen und durchsetzen. So erlangt der Bewirtschaftungsplan zwar keine unmittelbare Außenwirkung, aber eine mittelbare. Eine Reihe von Durchsetzungsinstrumenten stehen laut § 36b (5) WHG zur Auswahl: zusätzliche Anforderungen (§ 5 WHG), Widerruf von Erlaubnissen (§ 7 (1) WHG), Widerruf von Bewilligungen (§ 12 WHG), Widerruf von alten Rechten und alten Befugnissen (§ 15 WHG), Ausgleichsverfahren (§ 18), Erlass von Reinhaltordnungen (§ 27 WHG) oder sonstige im Bewirtschaftungsplan festgelegte Maßnahmen. Darüber hinaus erfolgt die Umsetzung der wasserwirtschaftlichen Inhalte über die Integration in andere Fachplanungen. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Baden-Württemberg und Niedersachsen können Bewirtschaftungspläne außerdem per Rechtsverordnung für rechtsverbindlich erklärt werden.

STAND DER AUFSTELLUNG

Wie bei der Wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung zeigen sich auch hier erhebliche Unterschiede im Planungsstand (siehe ANHANG). Während manche Länder von diesem Instrument gar keinen Gebrauch machen, sehen andere, wie Nordrhein-Westfalen eine annähernd flächendeckende Aufstellung vor (HOLST 1991, 135 f.).

Laut HOFMANN (1999, 291) „ist die Feststellung befremdlich, dass 17 Jahre nach Einführung dieses Instruments Bewirtschaftungspläne in nennenswertem Umfang nicht existieren. Bundesweit gibt es 16 Bewirtschaftungspläne. Bayern und Baden-Württemberg haben überhaupt nicht von dem Instrument Gebrauch gemacht. In Nordrhein-Westfalen und Hessen mit mittlerweile 8 und 4 Bewirtschaftungsplänen wird das Instrument noch am intensivsten genutzt.“

VERFAHREN ZUR ERARBEITUNG UND AUFSTELLUNG

In den Landeswassergesetzen finden sich aufgrund der weitgehenden Regelungen des § 36b WHG lediglich Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften.

- Für die Einleitung des Verfahrens sind bis auf wenige Ausnahmen (z.B. in Niedersachsen ist es die obere Wasserbehörde, in Bayern das Staatsministerium des Inneren) die jeweiligen obersten Wasserbehörden zuständig.

- Bis auf eine Ausnahme, nämlich Baden-Württemberg liegt die Erarbeitung bei den jeweiligen Landesämtern, Wasserwirtschaftsämtern oder Bezirksregierungen. In Baden-Württemberg liegt die Zuständigkeit beim Umweltministerium.

Es zeigt sich, dass die Kompetenzen für Einleitung, Erarbeitung und Aufstellungsbeschluss in der Regel in unterschiedlichen Behörden angesiedelt sind (HOLST 1991, 136 f.)

Die Beteiligungsverfahren sind landesrechtlich unterschiedlich geregelt und werden im Kapitel 4.1 näher dargestellt.

Liegt der Planungsraum eines Bewirtschaftungsplanes im Gebiet zweier Bundesländer, greifen entsprechende landesrechtliche Verfahrensregeln.

3.2.3 Sonstige wasserwirtschaftliche Planungen

Wie bereits erwähnt, ist das wasserwirtschaftliche Planungsinstrumentarium äußerst heterogen in Deutschland. Die Fülle an länderspezifischen Planungen ist daher schwer zu überblicken. Soweit Informationen vorliegen soll ein kurzer Abriss darüber gegeben werden. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die nicht im WHG normierten wasserwirtschaftliche Planungen in zwei Kategorien unterschieden werden können: (1) Planungen, die bereits Teil der wasserwirtschaftlichen Fachplanungspraxis und teilweise landesrechtlich normiert sind sowie (2) Pläne und Programme, die nur vereinzelt aufgestellt werden und zum Teil einen breiteren Ansatz als die traditionelle wasserwirtschaftliche Planung verfolgen.

In die erstere Kategorie fallen neben den länderspezifischen *Sonder- und Generalplänen* zur Wasserversorgung oder Abwasserbeseitigung die *Fließgewässerschutzprogramme*, die weit verbreitet sind. Behandelt werden u.a. Fragen der Wasserqualität und -struktur sowie der Landnutzung. Durchsetzungsinstrumente sind meist *Gewässerentwicklungspläne*. In Nordrhein-Westfalen wird das Gewässerschutzprogramm durch das *Gewässerauenprogramm* ergänzt. Somit sind wasserwirtschaftliche Zielstellungen in die Naturschutzpolitik des Landes eingebunden.

Charakteristisch für Gewässerentwicklungspläne sind freiwillige Vereinbarungen. Es handelt sich hierbei um eine dem Vertragsnaturschutz ähnliche Herangehensweise. Ein begleitender Arbeitskreis definiert ein Leitbild, anhand dessen ein kurz- bis mittelfristig erreichbares Entwicklungsziel festgeschrieben wird. Gemeinsam wird ein Maßnahmenkatalog erarbeitet. Die Umsetzung erfolgt durch die Beteiligten, Gemeinden oder interessierte Gruppen und Einzelpersonen.

Darüber hinaus existiert in fast jedem Bundesland ein *Uferrandstreifen-Programm*, das den Kauf oder die Pacht von Uferrandstreifen fördert. Diese Programme haben für einen ganzheitlichen Gewässerschutz unter der Zielsetzung eines guten ökologischen Zustands eine große Bedeutung.

In diesem Zusammenhang ist das *Programm zur Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung (Naturschutzgroßprojekte)* des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit von Bedeutung. Das 1979 ins Leben gerufene Programm wurde 1989 um das Gewässerrandstreifenprogramm erweitert. Das Gewässerrandstreifenprogramm hat den Anspruch, Gewässersysteme als Ganzes in die Planung mit einzubeziehen. Planungsinstrument ist der Pflege- und Entwicklungsplan, der parzellenscharf zu entwickeln ist. Nach dem Planungsstand von 1994 wurden und werden insgesamt 40 Projekte mit Bundesmitteln gefördert. Davon fielen 14 in das Gewässerrandstreifenprogramm. Bei zehn Projekten handelt es sich u.a. um Fließgewässersysteme, Auen oder Gewässernetze. Dazu gehören bspw. das Untere Odertal, die Ahr, das Mündungsgebiet der Isar und das Gewässersystem Ruwer (SCHERFOSE ET AL 1994, 291 ff.).

In die Kategorie der Einzelprogramme und –pläne fallen *Aktionsprogramme, Ökologische Entwicklungskonzepte* oder *Wasserwirtschaftlich-ökologische Gesamtplanungen*.

Aktionsprogramme sind in Deutschland meist üblich für große Ströme, um Management und Aktivitäten zur Verringerung der Gewässerbeeinträchtigung zu koordinieren. Diese Programme beziehen sich primär auf Fließgewässer. Es handelt sich meist um freiwillige Vereinbarungen, die aber gerade im internationalen Kontext, wo dieses Instrument häufige Anwendung findet, politisch bindend sind. Bereits eine längere Tradition haben bspw. die Aktionsprogramme der IKSR.

Ökologische Entwicklungskonzepte oder Wasserwirtschaftlich-ökologische Gesamtplanungen finden sich vereinzelt in den Bundesländern und versuchen die Ziele des Naturschutzes und der Wasserwirtschaft im Sinne einer integrierten Planung zu vereinen.

Dieser kurze Abriss kann nur bruchstückhaft die gegenwärtige Situation der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland wiedergeben. Es wird jedoch deutlich, wie groß die Anzahl der Instrumente ist und wie eng bzw. weit Inhalte und Aufgaben der Wasserwirtschaft aufgefasst werden können. Generell lässt sich hier eine Tendenz zu einem umfassenderen Planungsansatz feststellen, indem Gewässer- und Landnutzung immer häufiger als Gesamtkomplex betrachtet werden.

3.3 Die Flussgebietsplanung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie

Die Besonderheit der Wasserrahmenrichtlinie liegt in ihrem ganzheitlichen Ansatz. Basis zukünftiger Gewässerbewirtschaftung in Europa ist das großräumige Flussgebiet, unabhängig von politischen oder administrativen Grenzen. Viele dieser großräumigen Flussgebietseinheiten überschreiten Staatsgrenzen. Alle Maßnahmen an internationalen Flussgebieten sind somit von

den Anrainern gemeinsam zu koordinieren. Es werden aber nicht nur internationale Grenzen überschritten sondern auch nationale administrative Grenzen.

Gemäß Art. 3 (1) sind die Einzugsgebiete von den Mitgliedstaaten festzulegen. Eine für die Umsetzung der Vorschriften verantwortliche Behörde ist ebenfalls von den Mitgliedstaaten zu benennen. Die Behördenbenennung hat bis spätestens 22. Juni 2004 der Kommission vorzuliegen.

Zur Verwirklichung der Ziele ist die Erarbeitung von Flussgebietsplänen und Maßnahmenprogrammen vorgesehen.

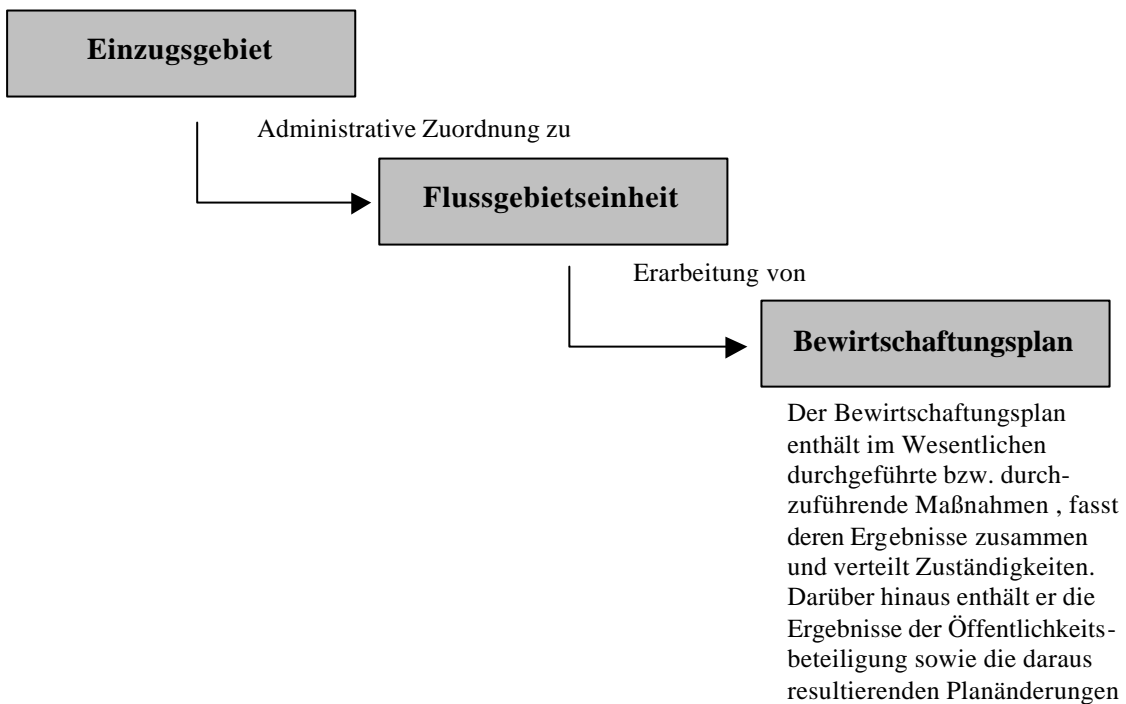


Abbildung 5: Verfahrensschritte einer integrierten Bewirtschaftung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie (Quelle: LELL 2001, 14; verändert)

Zur Vorbereitung der Bewirtschaftungspläne fordert die Wasserrahmenrichtlinie innerhalb von vier Jahren eine umfassende Bestandsaufnahme. Die Anhänge II und III der Richtlinie legen den Untersuchungsrahmen genauer fest.

Spätestens bis zum 22. Dezember 2009 muss der erste Bewirtschaftungsplan für jedes Flussgebiet veröffentlicht werden und ist spätestens nach sechs Jahren zu überprüfen. Kern der Bewirtschaftungspläne sind die Maßnahmenprogramme. Diese enthalten alle im Plangebiet durchgeführten bzw. durchzuführenden Maßnahmen und verteilen die Zuständigkeiten für die Durchführung. Bestandteil eines jeden Programms sind grundlegende Maßnahmen. Zusätzlich werden ergänzende Maßnahmen ergriffen.

Detaillierte Programme und Bewirtschaftungspläne für Teileinzugsgebiete, Sektoren, Problembereiche oder Gewässertypen können den Bewirtschaftungsplan ergänzen.

Aus den Vorgaben zu den Mindestinhalten in Anhang VI und VII tritt deutlich hervor, dass sowohl Maßnahmenprogramme als auch Bewirtschaftungspläne zur Umsetzung gedacht sind, auch wenn in der Richtlinie explizit keine Aussagen getroffen werden.

Der Aspekt der Rechtsverbindlichkeit der Planungsinstrumente der Wasserrahmenrichtlinie wurde in den Ländern kontrovers diskutiert. SPILLECKE (2000, 32) argumentiert, dass beide Instrumente den Charakter eines "staatlichen Handlungsprogramms" haben. Seiner Meinung nach reicht die Behördenverbindlichkeit aus, da sowohl die Pflicht zur Aufstellung, die Aktualisierung als auch die inhaltlichen Anforderungen schon Rechtsqualität besäßen.

Laut SEIDEL (2001, 188) weisen die Bewirtschaftungspläne „alles in allem ein hohes Maß an Rechtsverbindlichkeit auf.“ Auch HOLTMEIER (1999, 73) ordnet den neuen Planungsinstrumenten Rechtscharakter zu. Seiner Meinung nach enthalten die Pläne nach Rechtssprechung des europäischen Gerichtshofes Rechte und Pflichten für die Marktbürger.

Das neue WHG gibt auf diese Frage keine Antwort. Offensichtlich obliegt es den Ländern, hier eigene Regelungen zu finden.

Der Fokus der wasserwirtschaftlichen Planung im Sinne der WRRL liegt sowohl auf den Gewässern als auch auf der Fläche eines Einzugsgebietes. Das bedeutet, die Wechselwirkungen zwischen Wasserhaushalt, Gewässer- und Landnutzung werden berücksichtigt. Diese *integrierte* Betrachtung der Wasserressourcen, bezieht sich demnach nicht nur auf die unterschiedlichen Funktionen des Wassers, sondern berücksichtigt auch andere Handlungsfelder, die die Wasserqualität, -quantität und -struktur beeinflussen. Diese Handlungsfelder umfassen Natur- und Landschaftsschutz, Siedlungs- und Freiraumentwicklung, Tourismus und Erholung sowie Ver- und Entsorgung. Stärker als bisher muss die wasserwirtschaftliche Planung die Zusammenhänge zwischen Wasser, Luft, Boden und menschlichen Aktivitäten betrachten (MOSS/KUJATH 2001, 28).

GESETZLICHE VORGABEN

Art. 11 (1) formuliert ganz deutlich die Pflicht der Mitgliedstaaten, flächendeckend Maßnahmenprogramme aufzustellen.

Der räumliche Bezug ist die Flussgebietseinheit, ein "als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht" (Art. 2 (15)). Die Zuordnung der Einzugsgebiete zu einer Flussgebietseinheit obliegt den Mitgliedstaaten. Unter Einzugsgebiet wird gemäß Art. 2 (13) ein Gebiet verstanden, "aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte

Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt."

Art. 13 (1) verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen für jede Flussgebietseinheit, die im jeweiligen Hoheitsgebiet liegt. Bei grenzüberschreitenden Flussgebietseinheiten ist die Koordinierung bei der Erarbeitung des Bewirtschaftungsplanes notwendig. Wird kein internationaler Plan erstellt, so sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zumindest für ihren Teil der Flussgebietseinheit einen Plan zu erstellen. Durch die Koordination sämtlicher Maßnahmen in einer Flussgebietseinheit im Rahmen der Bewirtschaftungspläne, wird Doppelarbeit vermieden und sicherlich die Effizienz der Maßnahmen gesteigert. Gleichzeitig liefern sie eine Gesamtschau der Zusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen Wassergüte- und Wassermengenwirtschaft (SEIDEL 2001, 187).

Anhang VII enthält detaillierte Anforderungen an den Inhalt von Bewirtschaftungsplänen.

BEWIRTSCHAFTUNGSPLAN (AUSZUG)

- **Auflistung der Umweltziele**
- **Charakteristika des Einzugsgebietes**
Geographische Informationen, Nutzungen, Stoffeinträge, Wasserentnahmen, Gewässeraufstau
- **Analysen**
Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten, ökonomische Bewertung der Wassernutzungen
- **Verzeichnis der Schutzgebiete ausgewiesen als**
FFH-Gebiete, Gebiete für die Trinkwasserentnahme, Erholungsgewässer (Badegewässer)
- **Karten**
- **Maßnahmenprogramm**
Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms oder der Maßnahmenprogramme, einschließlich Angaben dazu, wie die Ziele des Art. 4 zu erreichen sind; Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit sowie deren Ergebnisse und darauf beruhende Änderungen des Planes.

Abbildung 6: Inhalt eines Bewirtschaftungsplanes gemäß Anhang VII der Wasserrahmenrichtlinie (Auszug) (eigene Darstellung)

Kern des Bewirtschaftungsplanes ist das Maßnahmenprogramm. Maßnahmenprogramme enthalten *grundlegende* und gegebenenfalls *ergänzende Maßnahmen*.

Grundlegende Maßnahmen sind als Mindestanforderungen zu verstehen. Art. 11 führt eine Reihe an möglichen Maßnahmen auf und verweist auf sonstige einschlägige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sowie die Richtlinien des Anhangs VI Teil A.

Anhang VI Teil B enthält eine detaillierte nichtabschließende Liste an ergänzenden Maßnahmen, die geeignet sind, die Erreichung der Umweltziele zu verbessern. Dazu gehören u.a. Rechtsinstrumente, administrative Instrumente, wirtschaftliche oder steuerliche Instrumente, Verhaltenskodizes für die gute Praxis, Sanierungsvorhaben, Fortbildungsmaßnahmen etc. Die detaillierte Auflistung zeigt deutlich, dass das Maßnahmenprogramm als ein umsetzungsorientiertes Instrument verstanden wird.

MAßNAHMENPROGRAMM (AUSZUG)

• **Grundlegende Maßnahmen**

*Einhaltung der EG-Wasserrichtlinien gemäß Anhang VI Teil A,
Regelung der Gewässereinleitungen aus Punktquelle und diffusen Quellen,
Verbot direkter Einleitungen von Schadstoffen,
Verringerung von prioritären Schadstoffen,
Begrenzung der Entnahme und Aufstauung von Oberflächensüßwasser Umsetzung
der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.*

• **Ergänzende Maßnahmen**

*Rechtsinstrumente,
Wirtschaftliche oder steuerliche Instrumente,
Begrenzung der Nachfrage,
Sanierungsvorhaben.*

Abbildung 7: Inhalt der Maßnahmenprogramme der Wasserrahmenrichtlinie gemäß Art. 11 und Anhang VI Teil A und B (Auszug) (eigene Darstellung)

Bei internationalen Flussgebieten ist für den in das Hoheitsgebiet fallenden Teil ein Maßnahmenprogramm zu entwickeln.

Zur Erreichung der Umweltziele folgt man dem sogenannten kombinierten Ansatz, d.h. neben der Minimierung der Emissionen soll auch die Umweltqualität der Gewässer erhalten und verbessert werden.

Neun Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie müssen die Maßnahmenprogramme aufgestellt; zwölf Jahre danach die Maßnahmen praktisch umgesetzt sein.

Für die Bewirtschaftungspläne gilt die gleiche Aufstellungsfrist. Spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie und danach alle sechs Jahre sind die Bewirtschaftungspläne zu überprüfen und zu aktualisieren.

VERFAHREN ZUR ERARBEITUNG UND AUFSTELLUNG

Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Staaten auf einen Prozess kontinuierlicher Planung sowie Fortschreibung der Pläne und Maßnahmen in einem Zeitraum von sechs Jahren (SCHMALHOLZ 2001, 92).

Zur Aufstellung und Koordination der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne kann auf bereits bestehende nationale und internationale Strukturen zurückgegriffen werden.

Es liegt in der Kompetenz der Länder, die für die Bewirtschaftung zuständigen Behörden zu benennen. Wie bereits erwähnt wird es abgelehnt zentrale Flussgebietsbehörden einzurichten. In den Ländern besteht eine Mehrheit für eine dezentrale Lösung. Das bedeutet, dass zwischen den Ländern oder auch Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit in Arbeitsgemeinschaften oder Flussgebietsräten koordiniert werden soll. Innerhalb der Bundesländer kann die Koordinationsaufgabe von den oberen oder obersten Landesbehörden wahrgenommen werden (BOSENIUS 1999, 9).

Artikel 14 der Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union widmet sich der Information und Anhörung der Öffentlichkeit. Die Mitgliedstaaten sind dazu aufgefordert, die „aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete“ zu fördern. Eine genaue Darstellung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit folgt in KAPITEL 4.2.

Das novellierte Wasserhaushaltsgesetz weist die Länder an, die Koordinierung der Bewirtschaftung der Flussgebiete durch Landesrecht zu regeln. Es wird lediglich bestimmt, dass die zuständigen Bundesbehörden ins Benehmen zu setzen sind. Werden Verwaltungskompetenzen des Bundes oder gesamtstaatliche Belange der auswärtigen Beziehungen berührt, ist das Einvernehmen erforderlich.

3.4 Zusammenfassung

In Deutschland liegt die Verwaltung des Wasserhaushaltes in großen Teilen im Kompetenzbereich der Länder und Kommunen. Der Bund verfügt lediglich über Rahmenkompetenzen in der Gesetzgebung. Einzige Ausnahme bilden Ausbau und Unterhaltung der Bundeswasserstraßen.

Der einzugsgebietsbezogene Planungsansatz der WRRL erfordert zukünftig einen stärkeren Abstimmungsbedarf zum einen zwischen den Ländern und zum anderen zwischen den Fachbehörden. Die Richtlinie fordert die Mitgliedstaaten diesbezüglich auf, geeignete Verwaltungsstrukturen zu schaffen. In der Diskussion finden sich zwei unterschiedliche Ansätze, das Planungsverbandsmodell und das Koordinationsmodell. In der Praxis wird sich allem Anschein nach letzteres durchsetzen. Es bleibt umstritten, ob eine bessere Koordinierung bestehender administrativer Strukturen ausreicht, um den Ansprüchen und Zielen der Wasserrahmenrichtlinie gerecht zu werden. Einige Kommentatoren halten die Schaffung neuer politischer Strukturen für Flusseinzugsgebiete für erforderlich. Andere äußern Bedenken hinsichtlich der Entflechtung der Bezugsräume der Wasserwirtschaft von den Raumeinheiten

der gewählten Gebietskörperschaften. Es wird eine Machtverschiebung befürchtet zugunsten "der Ministerialbürokratie auf Kosten der kommunalen Selbstverwaltung" (MOSS 1999, 140).

"In der Perspektive einer effizienten Wasserschutzpolitik, die von denen Zielbeiträge verlangt, die die geringsten Kosten dafür in Kauf nehmen müssen, ist diese Form der institutionellen Umsetzung unbefriedigend. Es reicht eben nicht aus, administrative Räume und Umweltprobleme in Übereinstimmung zu bringen, sondern die politischen Funktionsräume müssen auch mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet sein, effiziente Umsetzungsinstrumente zu implementieren" (BIZER/CICHOROWSKI 1999, 131).

Das Wasserhaushaltsgesetz eröffnet den Ländern bisher die Möglichkeit, Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, Bewirtschaftungspläne sowie Abwasserbeseitigungspläne aufzustellen. Während der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan auf Einzugs- bzw. Teileinzugsgebietsebene die Wassermengenwirtschaft zum Gegenstand hat, verfolgt der Bewirtschaftungsplan für einzelne Oberflächengewässer einen gütewirtschaftlichen Ansatz. Der Abwasserbeseitigungsplan ist thematisch sektoral ausgerichtet. Obwohl im Wasserhaushaltsgesetz räumlich und thematisch abgestufte Planungsinstrumentarien vorgesehen sind, finden sie in der Praxis weniger Anwendung als vom Gesetzgeber beabsichtigt.

Eine Bestandsaufnahme der Wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung im Jahr 1991 kann für das Jahr 1990, also 30 Jahre nach Einführung des Instruments, eine überplante Fläche von ca. 48% der BRD feststellen²². Das schließt auch im Verfahren befindliche Planungen mit ein (HOFFMEISTER 1992, 100).

Die Situation der Bewirtschaftungsplanung gemäß § 36b stellt sich ähnlich dar. „Wegen des vergleichsweise großen verfahrensrechtlichen Aufwands, des langen Vorlaufs bei der Erarbeitung und Aufstellung und der einander oftmals blockierenden Interessensgegensätze der Wassernutzer, sind Bewirtschaftungspläne bisher als eher schwerfälliges Instrument angesehen worden. Nachdem in der achtziger Jahren ein Trend zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen zu verzeichnen war, ist diese Planung seit Beginn der neunziger Jahre tendenziell wieder in den Hintergrund getreten. Insgesamt ist und war die Neigung, von der Möglichkeit des § 36b WHG Gebrauch zu machen, äußerst begrenzt“ (APPEL 2001, 131).

Umfassende wasserwirtschaftliche Planungen verursachen auf Grund der hohen bundes- und landesrechtlichen Anforderungen, einen hohen personellen, finanziellen und fachlichen Aufwand. Auch verlieren sie auf Grund der langen Planungsdauer schnell an Aktualität bzw. sind bei der Fertigstellung bereits überholt (vgl. BMU 1998).

²² Dieser Wert bezieht sich allerdings nur auf die alten Bundesländer. Nach Kenntnislage der Autorin hat sich die Anzahl nicht wesentlich geändert

Die Umsetzung planerischer Inhalte erfolgt über ordnungsrechtliche Verfahren, Ausweisung von Wasserschutzgebieten etc. Kritische Stimmen argumentieren, wasserwirtschaftliche Zielsetzungen ließen sich auf diesem Wege durchsetzen, ohne dass es einer vorgeschalteten strategischen Planung bedarf (vgl. SCHMALHOLZ 2001, 95). Befürworter kritisieren allerdings den behördlichen Ermessensspielraum bei Einzelfallentscheidungen. Sie erachten es als notwendig, Informationsgrundlagen über Menge und Güte des Wasserdargebots zu erarbeiten, um den Ermessensspielraum einzuschränken sowie die Ziele des Wasserhaushaltsgesetzes auf eine konkrete Situation abzustimmen und zu operationalisieren. Dies setzt eine wasserwirtschaftliche Planung voraus (HOFFMEISTER 1992, 71).

Parallel zu den Planungen des WHG hat sich in den Bundesländern ein breites Spektrum an Planungen entwickelt, welche zunehmend den Ansatz einer integrierten Betrachtung verfolgen. Durch die WRRL ist zukünftig die flächendeckende wasserwirtschaftliche Planung gewährleistet. Der ressourcen-basierte Ansatz weicht der integrierten Betrachtung. Stärker als bisher wird die wasserwirtschaftliche Planung die Wirkungszusammenhänge zwischen Wasser, Boden, Luft und menschlicher Aktivität berücksichtigen müssen. Die althergebrachten Instrumente der Wasserwirtschaft versagen in dieser Hinsicht. Zwar schöpften die wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumente die gesamte Regelungspalette des WHG aus, aber nicht mehr. Das bedeutet, die Instrumente konnten nur auf die Regelungsbereiche Einfluss nehmen, die Gegenstand der Wassergesetzgebung waren.

4 Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserwirtschaftlichen Planungen

Im deutschen Wasserrecht, insbesondere in den Landeswassergesetzen finden sich verschiedene rechtlich normierte Möglichkeiten der Beteiligung für die Öffentlichkeit.

Eine Möglichkeit der reinen Information der Öffentlichkeit bieten die Wasserbücher nach § 37 WHG. Das Wasserbuch gibt Auskunft über die Zahl und den Inhalt der bestehenden Benutzungen der Gewässer und über die für die Gewässer getroffenen besonderen Schutzanordnungen. Die Vorschriften über das Einrichten und Führen der Wasserbücher sind den Ländern vorbehalten. Einige Landeswassergesetze verlangen zur Einsichtnahme die Darlegung eines berechtigten Interesses, bspw. §§ 117 BWVG. Dies dürfte in Anbetracht der Regelungen des Umweltinformationsgesetzes (§ 4 (1)) hinfällig sein (vgl. HOFMANN 1999).

Generell lässt sich die Verwaltung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen in drei Bereiche gliedern, den Gewässerausbau, die Gewässerbenutzung sowie die Planung. Entsprechend den Planungs- und Genehmigungsverfahren sind unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten gegeben.

Das WHG versteht unter *Gewässerausbau* die „Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer“ (§31 (2) Satz 1). Dazu zählen ebenfalls Deich- und Dammbauten sowie der Ausbau von Bundeswasserstraßen. Im Rahmen des erforderlichen Planfeststellungsverfahrens (§§ 72 VwVfG) ist die Planung öffentlich auszulegen. Jeder, der sich in seinen Belangen berührt fühlt, das schließt die rechtliche und die ideelle Betroffenheit ein, kann Einwendungen und Anregungen vorbringen. Im Rahmen von Erörterungsterminen werden diese Einwendungen mit den Antragsstellern und den Behörden diskutiert. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Öffentlichkeit beim UVP-Verfahren einzubinden, welches beim Gewässerausbau ebenfalls Teil der Planfeststellung ist (vgl. SELLE 1996, 400 ff.).

Maßnahmen, die lediglich der Unterhaltung der Gewässer dienen, erfordern kein Genehmigungsverfahren. Beim Unterhalt und der Instandhaltung von Bundeswasserstraßen gelten die landesrechtlichen Regelungen allerdings nicht. Die gesetzliche und exekutive Kompetenz liegt beim Bund, der für die genannten Maßnahmen keine Beteiligung vorsieht. Selbst mit den landesrechtlichen Behörden besteht lediglich die Pflicht das Benehmen herzustellen. Im Zuge der rechtlichen Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie durch eine Änderung des WHG wird auch eine Novellierung des Bundeswasserstraßengesetzes diskutiert. Anstoß gab der Bundesrat. Es ist zu klären, inwieweit zukünftig Unterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen des Bundes mit den Landesbehörden abzustimmen sind. Es wird von den Ländern eine Einvernehmensregelung angestrebt, die auch eine Prüfung dieser Maßnahmen hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den Aussagen der

Bewirtschaftungsplanung erfordert. Über diesen Weg soll in Zukunft auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Unterhaltung und Instandhaltung der Bundeswasserstraßen gewährleistet werden (BLUME 1998, 11 ff.).

Der Begriff der *Gewässerbenutzung* umfasst die Wasserentnahme, das Einleiten von Abwasser, Energiegewinnung durch Wasser, etc.

Da das Wasser einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterliegt, ist für die Benutzung des Wassers eine schriftliche Genehmigung der Wasserwirtschaftsbehörden erforderlich.

Die Genehmigung wird meist in einem schlichten Verwaltungsverfahren erteilt, d.h. ohne Beteiligung der Öffentlichkeit. Lediglich unmittelbar Betroffene, wie bspw. Anwohner, werden angehört und können gegebenenfalls klagen.

Anträge auf Erlaubnis zur Abwassereinleitung nach § 7a WHG werden öffentlich bekannt gemacht. Dies gilt ebenfalls für andere Gewässerbenutzungen. Hier liegen die Unterlagen aus und können von *jedermann* eingesehen werden. Nach der einmonatigen Auslegung können Einwendungen und Anmerkungen in der Regel innerhalb einer Frist von zwei Wochen bei der zuständigen Behörde eingereicht werden. Diese Stellungnahmen können öffentlich erörtert werden (GEILER 2002, 31).

Eine Ausnahme bildet der Bereich der Abwasser- bzw. Kläranlagen. Hier ist die Durchführung einer UVP Pflicht, in deren Rahmen die Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben ist. Die Planunterlagen sind öffentlich auszulegen; Bürger, die eine Stellungnahme abgegeben haben, müssen in einem Erörterungstermin gehört werden (BLUME 1998, 11 ff.).

Die *wasserwirtschaftliche Planung* dient u.a. zur Vorbereitung von Entscheidungen in den eben genannten Bereichen. Da der Schwerpunkt der Arbeit die Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung liegt, bedarf es einer näheren Beschreibung der derzeitigen Praxis. Betrachtet werden neben den Planungsinstrumenten des WHG auch rechtlich nicht normierte Planungen, Programme oder Einzelprojekte.

Neben der momentanen Beteiligungssituation in der wasserwirtschaftlichen Planung werden auch die Anforderungen hinsichtlich der Partizipation in der Flussgebietsplanung nach der WRRL dargestellt. In einer Gegenüberstellung gilt es zu analysieren, ob diese Vorgaben tatsächlich eine Veränderung nach sich ziehen werden. Insbesondere die Definition des Öffentlichkeitsbegriffs und die Art der Beteiligung sind zu hinterfragen. Wie wird sich das auf die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit auswirken und wie sind diese momentan zu bewerten?

4.1 Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserwirtschaftlichen Planungen

Die folgende Beschreibung der Beteiligungssituation in der wasserwirtschaftlichen Planung stützt sich vorrangig auf die Vorschriften der Landeswassergesetze.

Bei der Erarbeitung und Aufstellung der *Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung* sind folgende Akteure beteiligt:

- Die Landeswassergesetze für Rheinland-Pfalz und das Saarland sowie Sachsen-Anhalt sehen keine weitere Beteiligung vor. In Bayern wird der Wasserwirtschaftliche Rahmenplan mit den *Trägern der Regionalplanung* und *Vertretern verschiedener Gruppen und Behörden* abgestimmt.
- In anderen Bundesländern finden sich weitergehende Beteiligungsvorschriften. Meist werden *betroffene Behörden, Träger öffentlicher Belange, Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Kreise und Kommunen* beteiligt. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden zusätzlich *sonstigen Betroffene (Vereine, Verbände)* mit einbezogen. Hessen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern treffen weitergehende Vorschriften zur Beteiligung: der Planentwurf ist *in den betroffenen Gemeinden für einen Monat öffentlich auszulegen*.

Im Rahmen der *Bewirtschaftungsplanung* stellt sich die Situation folgendermaßen dar::

- In Baden-Württemberg und dem Saarland sehen die Landeswassergesetze keine Beteiligungspflichten vor.
- In Bayern, Hessen, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Bremen und Niedersachsen sind die *Träger öffentlicher Belange* und teilweise auch *betroffene Gebietskörperschaften* während der Erarbeitung und/oder nach Fertigstellung des Entwurfs zu beteiligen. In Schleswig-Holstein und Brandenburg werden darüber hinaus auch *sonstige Betroffene* im Rahmen von Anhörungen beteiligt. Sind die Belange bestimmter *Vereinigungen und Verbände* berührt, können diese in Niedersachsen, Bremen und Sachsen-Anhalt partizipieren.
- Sowohl Rheinland-Pfalz als auch Nordrhein-Westfalen sehen eine Beteiligung vor Erarbeitungsbeginn zur Festlegung der Hauptnutzungsarten vor. In Nordrhein-Westfalen geschieht dies im Rahmen einer Anhörung des *Bezirksplanungsrates* unter Beteiligung der *betroffenen Behörden* und der *Träger öffentlicher Belange*. In Rheinland-Pfalz stellt das Umweltministerium mit den Trägern *öffentlicher Belange* das Benehmen her. Erst danach wird mit der eigentlichen Bearbeitung begonnen. Nach Anhörung der vom Plan *Betroffenen* wird der Plan in Nordrhein-Westfalen im Benehmen mit dem *Bezirkplanungsrat* aufgestellt. In Rheinland-Pfalz erfolgt dies nach Anhörung der *Träger öffentlicher Belange*.
- In Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Hessen verlangt das Landeswassergesetz die *Auslegung in den betroffenen Gemeinden*.

- Lediglich in Niedersachsen besteht für die *interessierte Öffentlichkeit* die Möglichkeit der Anhörung und der Abgabe von Stellungnahmen.

Bei der Erarbeitung bzw. Aufstellung von *Abwasserbeseitigungsplänen* werden in der Regel die *Beseitigungspflichtigen, Träger öffentlicher Belange und die betroffenen Behörden und Gemeinden beteiligt*. Vereinzelt werden *Verbände* miteinbezogen, wie bspw. nach § 29 BNatSchG anerkannte Naturschutzverbände im Saarland oder in ihren Belangen berührte Verbände in Sachsen-Anhalt. Lediglich vereinzelt sehen die Landeswassergesetze, bspw. in Sachsen, Hessen und dem Saarland eine Beteiligung der Öffentlichkeit durch *Planauslegung* vor.

Wie in KAPITEL 3.2.3 dargestellt existieren neben den wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumenten des Wasserhaushaltsgesetzes weitere Programme, Planungen und Konzepte. Hier differieren die Akteure und Verfahren stark, weshalb die Situation nur bruchstückhaft wiedergegeben werden kann.

In Nordrhein-Westfalen ist die Öffentlichkeit ein wichtiges Element bei der Umsetzung des landesweiten *Gewässerauenprogramms*. Das Gewässerauenprogramm ist eingebunden in die Naturschutzpolitik des Landes und ergänzt die Maßnahmen zur Gewässerreinigung im Rahmen des Gewässerschutzprogramms (DETERING ET AL 1999). In *Bürgerversammlungen* haben die Bürger die Gelegenheit, die Vorschläge des Auenprogramms zu diskutieren. Vor allem die *frühzeitige Einbindung betroffener Landwirte* ist von großer Bedeutung.

In Niedersachsen erhält die *interessierte Öffentlichkeit* die Chance sich im Rahmen von Veranstaltungen über *ökologische Entwicklungskonzepte* für Gewässer zu informieren und gehört zu werden.

Bereits erwähnt wurde das Instrument der *Gewässerpflege bzw. -entwicklungspläne*. Im Allgemeinen handelt es sich um freiwillige Vereinbarungen, die von einem Arbeitskreis erarbeitet und umgesetzt werden. Dabei wird auf einen möglichst *weit gefassten Arbeitskreis*, z.B. mit *Land- und Gewässernutzern, den Unterhaltungspflichtigen, Anliegern etc.* Wert gelegt (TENT 2000, 3 f.). Auch im Rahmen der Projekte des *Gewässerrandstreifenprogramms* des Bundes werden Arbeitsgruppen zur Erarbeitung eines *(Gewässer)Pflege- und Entwicklungsplanes* gebildet, in der die *betroffenen Behörden und v.a. auch die Landwirte vertreten* sind. Im Einzelfall findet eine Ausweitung auf weitere Akteure statt.

In den Kommunen hat der *Konsultationsgedanke* spätestens seit dem UNCED Gipfel 1992 in Rio, mit der Verabschiedung der *Agenda 21* einen hohen Stellenwert. Kapitel 18 der Agenda widmet sich explizit dem *Schutz der Güte und der Menge des Süßwassers*.

Es existiert deutschlandweit keine Übersicht über Verteilung und Häufigkeit, in der die Verschiedenen natürlichen Ressourcen Gegenstand der lokalen Agendeprozesse sind. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass Fragen der Stadtentwicklung und vor allem die

Verkehrsproblematik die vorherrschenden Themen sind. „Wasserwirtschaft als ein in kommunaler Verantwortung liegender Bereich der Daseinsvorsorge hat bisher in den lokalen Agendaprozessen aus verschiedenen Gründen eher eine untergeordnete Rolle gespielt“ (STEINBERG 2002, 13). Eine Anfang des Jahres 2002 veröffentlichte Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes zeigt einige gelungene Beispiele für den Bereich Wasserwirtschaft im Agendaprozess. Die Beispiele reichen von Gewässersanierungen über Wasserkonzepte in urbanen Lebensräumen bis hin zum Abwassermanagement. Trotz dieser positiven Bilanz bleibt das Thema Wasserwirtschaft in der lokalen Agenda ein Randbereich. Zwar zeigt sich hier ein großes Potenzial für die Beteiligung aller interessierten Bürger und Gruppen, aber noch werden die Möglichkeiten zu wenig genutzt.

In einigen Bundesländern wird vermehrt versucht die Bürger durch *Bachpatenschaften* für den Gewässerschutz zu interessieren und zu sensibilisieren. Vor allem in Rheinland-Pfalz hat man in den letzten Jahren durch die *Aktion Blau* positive Erfahrungen gesammelt. Die Aufgaben des oder der Paten umfasst die Pflege und Unterhaltung der Gewässer, die Dokumentation der Gewässerentwicklung, die Information der Öffentlichkeit sowie die Zusammenarbeit mit dem Unterhaltungspflichtigen des Gewässers.

Ein anderes, vor allem im süddeutschen Raum verbreitetes Instrument der einzugsgebietsbezogenen Bewirtschaftung kleiner Fließgewässer sind die sogenannten *Gewässernachbarschaften*. Die Gewässerunterhaltung und -pflege liegt je nach Landesgesetz in der Zuständigkeit unterschiedlicher Institutionen. Während im nord- und nordostdeutschen Raum überwiegend große Verbände (Wasser- und Bodenverbände, Zweckverbände, Unterhaltungsverbände u.ä.) diese Aufgaben übernehmen, stehen im süddeutschen Raum die Gemeinden, Städte oder die Landkreise mehrheitlich in der Verantwortung.

Streng genommen ist die Gewässernachbarschaft ein freiwilliger Zusammenschluss von Unterhaltungspflichtigen eines oder mehrerer Gewässer im Einzugsgebiet. Darüber hinaus können Fach- und Aufsichtsbehörden, Ingenieurbüros, Umweltverbände, Bachpaten, Landwirte, Wasserwerke und interessierte Bürger an der Arbeit der Gewässernachbarschaften teilnehmen. „Gewässernachbarschaften sind ein Forum zum Austausch von Wissen und Erfahrungen, um mithilfe einer ökologisch orientierten Gewässerunterhaltung und -pflege dem Ziel, naturnahe Gewässer für den Menschen zu entwickeln, näher zu kommen. Durch ihren fächerübergreifenden Ansatz, der Einbindung einer breiten Öffentlichkeit und der einzugsgebietsbezogenen Betrachtung unserer Fließgewässer verwirklichen sie schon jetzt die Forderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie und erfüllen den Gedanken der Agenda 21 mit Leben“ (PAULUS 2001, 231).

Während das Thema der Beteiligung im Rahmen der Agenda eher die lokale Ebene betrifft, finden sich auch interessante Beispiele für eine partizipative und integrierte wasserwirtschaftliche Planung auf höheren Ebenen.

Unter dem Motto *Eine Region im Gespräch* initiierte das rheinland-pfälzische Ministerium für Umwelt und Forsten im Jahr 1998 ein Modellprojekt für die nachhaltige Gestaltung der Rheinniederung im Raum Mainz-Ingelheim. Durch das Projekt soll ein stufenweiser Prozess angestoßen werden, der sich als Ziel die Entwicklung konkreter Planungs- und Handlungsansätze gesetzt hat. Durch verschiedene Arbeitskreise wurden Themen der Land- und Gewässernutzung bearbeitet. An diesem Projekt waren rund 250 Akteure aus der Region beteiligt. Der Kreis der Beteiligten reichte von Behörden, über Naturschutzverbände, Schulen, Parteien, Kommunen, Sportvereinen, Großmärkten bis hin zum Landfrauenverein und Wochenendhausbesitzern (MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN 1999/2000 und 2000/01). Zusammenfassend ergibt sich folgende Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in der wasserwirtschaftlichen Planung:

- Der Kreis der an der wasserwirtschaftlichen Planung beteiligten Akteure erstreckt sich im Wesentlichen auf betroffene Behörden, Träger öffentlicher Belange, Planungsverbände, Kreise und Kommunen sowie in ihren Belangen berührte Gruppen und Verbände.
- Sowohl in der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung als auch in der Bewirtschaftungsplanung werden somit Nutzer und Betroffene allenfalls über berufsständische Vertretungen involviert. nur in geringem Umfang beteiligt. Die interessierte Öffentlichkeit erhält nur in den seltensten Fällen eine Möglichkeit zur Einflussnahme.
- Andere wasserwirtschaftliche Planungen weiten in der Regel den Kreis der Beteiligten aus und versuchen zumindest betroffene Nutzergruppen, wie Land- und Forstwirte zu involvieren.
- Unabhängig vom Kreis der Beteiligten ist die Partizipation meist auf Anhörungen beschränkt oder die Abgabe von Stellungnahmen. Dies erfolgt einmalig und
- stets zu einem Zeitpunkt im Verfahren, an dem bereits wesentliche Entscheidungen getroffen sind (bspw. Hauptnutzungsarten wurden bereits festgelegt).

4.2 Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie

Die Forderungen des Rats und des Umweltausschuss des Europäischen Parlaments nach einer Reform der gemeinschaftlichen Wasserpolitik, gingen mit dem Wunsch nach einer besseren Einbindung der Bürger und Sozialpartner einher. Die Stärkung der Kontrollfunktion der

Öffentlichkeit soll einen Beitrag zum Abbau des Umsetzungs- und Vollzugsdefizits²³ im gemeinschaftsrechtlichen Gewässerschutzrecht leisten. Die Durchführung soll durch deren Unterstützung verbessert werden. Es wird erwartet, dass die öffentliche Kenntnisnahme über Art und Weise der Gewässerbewirtschaftung in den einzelnen Flussgebietseinheiten für eine nachhaltige Nutzung der Gewässer unerlässlich sei (SEIDEL 2001).

Art. 14 der WRRL regelt die Information und Anhörung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung und Aufstellung des Bewirtschaftungsplanes. Zunächst stellt sich die Frage, an welche Öffentlichkeit diese Vorgaben gerichtet sind. Es ist von einer möglichst weitgefassten Definition auszugehen, da die Richtlinie in Abs. 1 Satz 2 von „der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern“ spricht sowie die aktive Beteiligung „aller interessierten Stellen“ in Abs. 1 Satz 1 fordert. So kann man davon ausgehen, dass nicht nur den vom Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm Betroffenen sondern allen in einer Flussgebietseinheit Ansässigen Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt werden sollen. Zusätzlich zu den Vorgaben der WRRL hinsichtlich der Einbindung der Öffentlichkeit, ist die sogenannte Plan-UVP-Richtlinie (2001/42/EG) aus dem Jahr 2001 zu berücksichtigen. Diese verlangt die Durchführung einer UVP für bestimmte Pläne und Programme. Zumindest das Maßnahmenprogramm wird unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Inwieweit der Bewirtschaftungsplan selbst Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung sein wird, ist noch zu diskutieren. In Art. 2d der Plan-UVP-Richtlinie wie auch in Art. 2 Nr. 4 der Aarhus-Konvention (a.a.O.) wird die Öffentlichkeit folgendermaßen definiert: „Eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen und Gruppen.“ Damit sind die organisierte und die nicht organisierte Öffentlichkeit erfasst.

Bei den Vorschriften des Art. 14 der WRRL zur Einbindung der Öffentlichkeit sind drei Ansätze zu unterscheiden:

(1) Die dreistufige Information und Anhörung zum Bewirtschaftungsplan

- Spätestens bis Ende 2006 sind Zeitplan und Arbeitsprogramm für dessen Aufstellung, einschließlich einer Erklärung über notwendige Anhörungen zu veröffentlichen.
- Bis Ende 2007 ist ein vorläufiger Überblick über wichtige Wasserbewirtschaftungsfragen des Einzugsgebietes vorzulegen.
- Bis Ende 2008 ist der Entwurf des Bewirtschaftungsplanes der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

²³Vgl. zum Thema Vollzugsdefizit allgemein LÜBBE-WOLF (1996)

Für jede dieser Stufen wird der Öffentlichkeit *eine Frist von mindestens sechs Monaten für schriftliche Bemerkungen* zu den genannten Unterlagen eingeräumt. Die Maßnahmen zur Information und Anhörung, deren Ergebnisse sowie daraus resultierende Änderungen sind im Bewirtschaftungsplan aufzuführen. Dadurch eröffnet sich für die Kommission die Möglichkeit, die ordnungsgemäße Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu überprüfen. Da das Maßnahmenprogramm unter den Anwendungsbereich der Plan-UVP-Richtlinie fällt, wäre hier ebenfalls die Gelegenheit zur Stellungnahme für die Öffentlichkeit zu schaffen. Das Maßnahmenprogramm wird nämlich nicht als solches der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, sondern nur in Form einer Zusammenfassung als Teil des Bewirtschaftungsplans. Praktikabel wäre eine gleichzeitige Anhörung zu den Entwürfen des Maßnahmenprogramms und des Bewirtschaftungsplans.

(2) Die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen und der Öffentlichkeit an der Umsetzung²⁴ der Richtlinie

Die Förderung der *aktiven Beteiligung aller interessierten Stellen* an der Umsetzung der Richtlinie geht über die bereits aufgeführte Anhörung zum Bewirtschaftungsplan hinaus. Das ergibt sich aus Art. 14 Satz 1, wonach die Beteiligung an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Pläne sicherzustellen ist. Allerdings macht die WRRL hierzu keine nähere Angaben, wodurch die Mitgliedstaaten gefordert sind, geeignete Verfahren zu entwickeln. Über den Zeitpunkt der Beteiligung gibt Erwägungsgrund 46 der Präambel Aufschluss: „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.*“

(3) Der Zugang zu Hintergrunddokumenten und –informationen.

Der *Zugang zu Hintergrunddokumenten und –informationen*, die zur Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans dienen, kann auf Antrag gewährt werden. Die Anlaufstellen und das Verfahren sind im Bewirtschaftungsplan aufzuführen. So besteht auch hier für die Europäische Kommission die Möglichkeit, die Einhaltung dieser Vorschrift zu kontrollieren (vgl. VON KEITZ/SCHMALHOLZ 2002, 346 ff; vgl. JEKEL 2001, 20ff.).

²⁴Unter der Umsetzung einer Richtlinie ist nicht nur die Übernahme in nationales Recht zu verstehen sondern auch die inhaltliche Umsetzung. Das bedeutet für die Wasserrahmenrichtlinie, dass erst von einer Umsetzung gesprochen werden kann, wenn Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm für alle nationalen Flussgebietseinheiten erarbeitet und aufgestellt wurden.

Folgende zwei intendierte Wirkungen attestiert SOCHER (1999, 43 f.) der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie:

- (1) Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung können (allgemein) gesellschaftliche und individuelle Interessen eingebracht, Konfliktpotenziale erkannt, moderiert und entschärft werden.
- (2) Die Partizipation der Öffentlichkeit an der Erarbeitung und Fortschreibung der Pläne garantiert, dass aktuelle sozioökonomische und ökologische Aspekte auch bei der zukünftigen Bewirtschaftungsplanung berücksichtigt werden.

Dieser Ansatz garantiert eine Bewirtschaftung der Gewässer gemäß § 1a zum Wohle der Allgemeinheit.

Nach Ansicht von JEKEL (2001, 20) ist die Information und Anhörung nach Art. 14 der WRRL nicht mit der formalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung im deutschen Umweltrecht, bspw. in Planfeststellungsverfahren gleich zu setzen. „Ein formalisiertes Verfahren mit detaillierter geregelter Anhörung, Erörterungstermin und Klagebefugnissen [...] wäre schon in Anbetracht des Umfangs der Unterlagen und der anzuhörenden Öffentlichkeit nicht zu bewältigen“ (ebd.). Da Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan lediglich behördenverbindlich sein sollen, ergibt sich erst im Rahmen der Umsetzung durch konkrete Maßnahmen eine Klagemöglichkeit.

Bezüglich der Veröffentlichung der Pläne sowie dem Zugang zu Informationen und Dokumenten werden verstärkt die Möglichkeiten des Internets diskutiert. Da die Veröffentlichung über das Internet allerdings nicht ausreichen kann, ist die öffentliche Auslegung in Papierform notwendig. Es wird angedacht, die Dokumente und Unterlagen an zentralen Stellen, wie z.B. im zuständigen Landesministerium auszulegen.

Die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit an der Umsetzung der WRRL wäre bspw. in den Phasen der Bestandsaufnahme, Bewertung oder Maßnahmenentwicklung denkbar. Da die Bandbreite für geeignete Maßnahmen groß ist und die Richtlinie keine näheren Angaben macht, stellt sich die Frage, wie die Einbindung der Öffentlichkeit zu gewährleisten ist. Generell wird mit sehr unterschiedlichen Strukturen und Verfahren gerechnet; so sind Nutzernetzwerke oder Wasserparlamente denkbar. Zu erwarten sind räumlich gestufte Beteiligungsstrategien, „die die Mitwirkung einzelner Betroffenen auf lokaler Ebene und der Beteiligung von Verbänden auf regionaler oder überregionaler Ebene ermöglichen“ (MOSS 1999, 141). Die Bundesländer gehen recht unterschiedlich mit diesen neuen Anforderungen um. Einige Bundesländer, wie Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen beteiligen bereits jetzt Verbände bei ihren Überlegungen hinsichtlich der Umsetzung der gewachsenen Anforderungen. (BENDER 2001, 24). In Nordrhein-Westfalen setzt man auf eine räumlich abgestufte Beteiligung der Öffentlichkeit: während man auf Landesebene zunächst die breite Öffentlichkeit informiert und v.a. mit Verbänden und Nutzergruppen wie bspw. der Landwirtschaft in Foren kommunizieren

möchte, ist auf Ebene der Teileinzugsgebiete die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit in der Planungsphase beabsichtigt (FRIEDRICH 2001, 2/5). In Bayern ist vorgesehen, die Beteiligungsverfahren sowohl auf Ebene der Planungsräume als auch auf der Ebene der Teileinzugsgebiete anzusiedeln. Die Abstufung Land, Landkreis, Gemeinde ist angedacht. In Berlin möchte man auf bestehende Gremien und Foren zurückgreifen, wie bspw. lokale Agendagruppen.

4.3 Zusammenfassung

GEILER (2001) stellt durchaus berechtigt die Aussage in den Raum, dass der Partizipation in der Wasserwirtschaft und speziell der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland bereits ein gewisser Raum zugestanden wird. „Wer Informationen im Zusammenhang mit wasserwirtschaftlichen Planfeststellungsverfahren, Bewirtschaftungsplanungen und Abwassereinleitungen sowie anderen Gewässerbenutzungstatbeständen haben wollte, hat diese Informationen in der Regel auch bislang schon bekommen. Und wer Anregungen, Beschwerden, Kritikpunkte und Verbesserungsvorschläge vorzubringen hatte, wurde in der Regel von den zuständigen Behörden auch angehört“ (ebd. 188).

Daher schließt sich die Frage an, ob denn überhaupt Neuerungen gefordert werden. Folgende Abbildung greift die wichtigsten Inhalte des Art. 14 der WRRL auf. Betrachtet man diese Eckpunkte genauer, wird deutlich, dass sich die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit nach Art. 14 tatsächlich von der bisherigen Praxis in Deutschland unterscheidet.

Möglichkeiten zur Einbindung der Öffentlichkeit im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie

Information

Beteiligung

Abstimmung/Kooperation

Öffentlichkeit nach Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie, die zu informieren und anzuhören ist

Die aktive Beteiligung *aller interessierten Stellen* an der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie soll gefördert werden

Als Öffentlichkeit im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie müssen verstanden werden:

Betroffene – Wassernutzer – Interessierte

(1) Die aktive Beteiligung *aller interessierten Stellen* an der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie soll gefördert werden, d.h. Beteiligung bevor Entscheidungen getroffen sind, bspw. bei der Bestandsaufnahmen, Bewertung und Maßnahmenentwicklung.

(2) In der Wasserrahmenrichtlinie genannte *Unterlagen* sind zu veröffentlichen. Auf Antrag sollen *Hintergrunddokumente* zugänglich gemacht werden. Die Öffentlichkeit erhält *mindestens sechs Monate Zeit*, um schriftlich Stellung zu nehmen.

(3) Zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans ist eine *Anhörung* der Öffentlichkeit durchzuführen.

Abbildung 8: Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie (eigene Darstellung)

Art. 14 bezieht sich inhaltlich auf *Information, Anhörung und Beteiligung*. Diese Begriffe lassen sich den Beteiligungsstufen *Information, Partizipation und Kooperation* zuordnen. Jede dieser Stufe verfolgt eine bestimmte Zielsetzung und erfüllt andere Funktionen. So sind Information und Anhörung Grundlage für jegliche Partizipation. Echte Beteiligung bis hin zur Kooperation setzt allerdings einen dynamischen, interaktiven Prozess voraus (vgl. KAPITEL 2.1.2). Was

damit gemeint ist, wird deutlich, zieht man die Aussagen des Erwägungsgrundes 46 der Präambel hinzu: *die Öffentlichkeit ist einzubeziehen, ehe endgültige Entscheidungen über die nötigen Maßnahmen getroffen werden*. Darüber hinaus gibt der Erwägungsgrund Aufschluss über den Kreis der Beteiligten: *sowohl die breite Öffentlichkeit als auch die Wassernutzer sind bei der Erstellung und Aktualisierung zu beteiligen*.

Für die deutsche wasserwirtschaftliche Planung würde dies bedeuten, dass entgegen der bisherigen Praxis eine Beteiligung der Öffentlichkeit nicht erst bei der Auslegung bzw. nachdem die meisten Entscheidungen schon getroffen wurden, stattfindet. Denn auch wenn Planauslegung oder Anhörung vor der eigentlichen Verabschiedung stattfinden, sind de facto die wichtigsten Entscheidungen schon gefällt. Laut Geiler (ebd.) knüpft sich an Art. 14 die Hoffnung, dass damit „doch etwas substantiell anderes gemeint sein könnte – nämlich der dialogorientierte Einbezug einer breiten Bevölkerung bereits in der Planungs- und Entwurfsphase einer vorgesehenen Gewässerbewirtschaftung“.

In der Regel wird die Öffentlichkeit in Deutschland bereits mit fertigen Planungen konfrontiert oder mit der bloßen Bekanntmachung von Genehmigungen. Eine Konsultation oder Information bereits im Vorfeld von Genehmigungen findet selten statt. Lediglich die UVP-Richtlinie hat zu Änderungen im Planfeststellungsverfahren geführt: der Untersuchungsrahmen wird schon im Vorfeld mit Umweltverbänden und anderen interessierten Kreisen diskutiert.

Wie bereits die Begrifflichkeiten andeuten, ist neben dem Zeitpunkt der Beteiligung auch die Form ausschlaggebend. Der *dialogorientierte Einbezug einer breiten Bevölkerung* macht die bisherige Praxis der Auslegung und Anhörung teilweise hinfällig. Will man das Potenzial einer Öffentlichkeitsbeteiligung effektiv nutzen, bedarf es einer Kommunikation in beide Richtungen. Die momentane Situation der wasserwirtschaftlichen Planung lässt dies vermissen. Einzig im Rahmen von informellen Planungen finden sich Beispiele breiter Partizipationsprozesse und Kooperationen.

Entscheidend ist auch der Kreis der Beteiligten, an den sich die Wasserwirtschaft zukünftig wenden wird: die allgemeine Öffentlichkeit sowie die Betroffenen und Wassernutzer werden in Art. 14 der Richtlinie gleichermaßen angesprochen. Eine Beteiligung in dieser Breite war im bisherigen Wasserrecht formal nicht gegeben. Sowohl bei der Wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung als auch bei Bewirtschaftungsplanung und Abwasserwirtschaftsplanung erstreckt sich der Kreis der Beteiligten derzeit im Wesentlichen auf Träger öffentlicher Belange, betroffene Behörden sowie Kommunen und Kreise. Vereinzelt werden den in ihren Belangen berührten Verbänden und Vereinigungen Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt. Die betroffene und interessierte Öffentlichkeit erhält allenfalls über die Planauslegung in den Kommunen die Möglichkeit, Einwendungen vorzubringen.

Der Stellenwert, den die EU der Information und Partizipation der Bürger einräumt, zeigt sich in Erwägungsgrund 14 der Präambel der Wasserrahmenrichtlinie: „Der Erfolg der vorliegenden Richtlinie hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Genauso wichtig sind jedoch Informationen, Konsultationen und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“.

Die Notwendigkeit der breiteren Partizipation ergibt sich allerdings nicht alleine aus den rechtlichen Vorschriften sondern auch aus dem integrierten Planungsansatz der Wasserrahmenrichtlinie. Die integrierte Planung im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie bezieht sich nicht nur auf die verschiedenen Funktionen des Wassers bspw. als Trinkwasser, Ökosystem oder Transportmittel. Mehr als bisher tangieren die Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie die Landnutzung als wichtige Ursache von Qualitäts- und Mengenproblemen des Gewässerschutzes (MOSS/KUJATH 2001, 28).

Die Wasserwirtschaft sieht sich demnach nicht nur mit der Notwendigkeit konfrontiert, neue Partizipations- und Kooperationsformen zu initiieren sondern auch mit der Erarbeitung einer wasserwirtschaftlichen Planung mit eindeutigen Flächenbezug. Aus den Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie ergeben sich daher neue Informations-, Koordinations- und Abwägungsverfahren zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen in- und außerhalb der Wasserwirtschaft. Bei der Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme sind daher Aushandlungsprozesse zwischen Behörden unter Beteiligung verschiedener Gruppen zu erwarten, die es bisher in der Form in Deutschland kaum gab. Wahrscheinlich birgt dieser Ansatz ein größeres Konfliktpotenzial als die bisher übliche ressourcenbasierte Betrachtung. Traditionelle Aufgaben der Wasserwirtschaft konzentrierten sich auf Ge- und Verbote für Einleitungen etc. Dahingegen beinhaltet das einzugsgebietsbezogene Wassermanagement Fragen der Landnutzung, Landbewirtschaftung sowie der Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen allen Anspruchsgruppen. Solche Fragen und zu treffende Entscheidungen sind komplexer, als es die bisherige wasserwirtschaftliche Praxis verlangte und sind sicherlich von größerer Relevanz für die Öffentlichkeit (KORFMACHER 2001, 162).

Wichtiger jedoch, als die bloße Feststellung, dass es zu einem Wandel im Planungsansatz und der Einbeziehung weiterer gesellschaftlicher Akteure kommen wird, ist die Frage nach den Auswirkungen. Welchen Einfluss kann die Öffentlichkeit, wenn wir diese als Betroffene, Nutzer und Interessierte begreifen, auf das Ergebnis einer Planung ausüben? Und geht diese Einflussnahme einher mit einer Verschlechterung der Planung, wie von verschiedenen Seiten befürchtet?

Eine Anfrage bei den unterschiedlichen zuständigen Landesämtern spiegelt die bereits aus der Literatur bekannten Positionen wieder. Während man sich auf der einen Seite die Sensibilisierung für den Schutz des Wassers, eine höhere Akzeptanz, Vertrauensbildung

zwischen Planer und Öffentlichkeit, mehr Einsatz und Opferbereitschaft für mitgestaltete Maßnahmen sowie mehr Verständnis für persönliche Nachteile zugunsten der Allgemeinheit erhofft, macht sich auf der anderen Seite Skepsis breit. Es wird erwartet, dass Öffentlichkeitsbeteiligung den Widerstand gegen Maßnahmen vergrößert bzw. Aufwand und Nutzen in keinem Verhältnis stehen.

Dem gegenüber stehen die Erkenntnisse der Forschung aus KAPITEL 2.2.1. Der Einfluss der Öffentlichkeit, wenn er denn zugelassen wird, ist an konkreten Ergebnissen sowie an neuen Kompetenzen und Verhaltensweisen ablesbar. Es verbessert sich nicht nur die Qualität der Planung, indem auf einer breiteren Informationsbasis und unter Beachtung unterschiedlicher Werte und Erfahrungen neue Alternativen und Lösungen entwickelt werden. Gerade soziale Aspekte, wie Akzeptanz, Loyalität und Respekt erhöhen die Legitimation und Umsetzung. Durch Beteiligungs- und Kooperationsprozesse stellen sich Effekte ein, die über die jeweilige Planungssituation hinaus Bestand haben und wirken. Beispielsweise übernehmen die Akteure verstärkt eine Kontrollfunktion oder bilden neue Kooperationen.

Bisher kann in Deutschland auf wenig Daten und Erfahrungen zurückgegriffen werden, die den Verantwortlichen die Skepsis nehmen und eine offensive Umsetzung der neuen Vorgaben forcieren würden. Momentan kann kaum von einer realen Einflussnahme durch die Öffentlichkeit und demnach auch nicht von einer Effektivität der Partizipation gesprochen werden. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Anforderungen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung, bedarf es der Untersuchung der Wirksamkeit am konkreten Beispiel wasserwirtschaftlicher Fachplanungen in Deutschland.

5 Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung von wasserwirtschaftlichen Planungen

„Gewässer sind keine isolierten Bandwürmer, die in der Landschaft liegen. Sie stehen vielmehr in einem Zusammenhang, insbesondere mit den Auen. Gewässersanierung kann deshalb nur als Gesamtkonzeption einer Aue betrieben werden. Auen haben in der Landschaft vielfältige Funktionen zu erfüllen. Sie sind u.a.

- Lebensraum für Pflanzen und Tiere,
- Frischluftsammel und –abflussgebiete,
- Träger wesentlicher Elemente der Eigenart von Kulturlandschaften,
- Grundlage der Erholungsvorsorge der in der Region lebenden Menschen,
- Hochwasserabflussgebiete,
- wesentliche Elemente der Wasserrückhaltung der Flächen.

Heute geht es nicht darum, für jede Einzelfunktion einzelne Planungen zu erstellen, sondern es müssen integrierte Konzepte aufgestellt werden, die möglichst alle diese Funktionen zu erfüllen vermögen“ (GILLICH 1995, 65).

Ausgehend von dieser Auffassung entsteht für jedes Gewässersanierungsprojekt und wasserwirtschaftliche Planungen im Allgemeinen die Notwendigkeit, Gewässer und Aue als Gesamtheit zu betrachten. Dieser Flächenanspruch stellt gleichzeitig ein Problem dar: in einer dicht besiedelten Kulturlandschaft wie Deutschland sind nahezu alle Flächen einem der Landnutzungssysteme Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Siedlung und Infrastruktur zuzuordnen.

Vor diesem Hintergrund sind die Planungen für das *Gewässersystem Ruwer* und dem *Reidebach* zu betrachten. Somit sind sie für die zukünftige integrierte wasserwirtschaftliche Planung im Sinne der europäischen Wasserrahmenrichtlinie richtungsweisend.

Die erste Fallstudie thematisiert das Planungsverfahren am *Runden Tisch Reide*. Der Reidebach durchfließt das östliche Stadtgebiet von Halle und angrenzenden Gemeinden. Er befindet sich seit Jahrzehnten in einem schlechten naturfernen Zustand. Seine Wasserqualität entsprach im wesentlichen den niederen Güteklassen III-IV. Das Abflussregime war gestört. Höhepunkt der negativen Entwicklung war bis dato das Hochwasser im April 1994. Anfang 1996 fasste der Stadtrat in Halle den Beschluss, die Reide und ihre Niederung zu sanieren und zu renaturieren.

Zu diesem Zweck richtete das in Halle ansässige Unabhängige Institut für Umweltfragen im Rahmen des Projektes *Leben am Reidebach* einen *Runden Tisch Reide* ein. Dieser Tisch sollte als Gesprächsforum allen offen stehen, die an der Zukunft des Reidebaches interessiert waren (UMWELTBUNDESAMT 2002, 75). Im November wurde das gemeinsame Leitbild beschlossen, Anfang des Jahres 2001 das Aktionsprogramm.

Die Planungen zum Gewässersystem Ruwer sind Gegenstand der zweiten Fallstudie. 1993 wurde das Gewässersystem Ruwer in das Gewässerrandstreifenprogramm des Bundes aufgenommen. Das Gewässerrandstreifenprogramm ist ein Förderprogramm zum Schutz gefährdeter Lebensräume, die von besonderem Interesse für die Bundesrepublik Deutschland sind. Mit dem Gewässerrandstreifenprogramm möchte das Bundesumweltministerium die bisherige Zielsetzung der Förderung von Naturschutzgroßprojekten erweitern und mit dem Ziel der Verbesserung der ökologischen Qualität der oberirdischen Gewässer verbinden.

Das Projekt verknüpft die Fachdisziplinen Landschaftsplanung und Wasserwirtschaft und geht in seinem Umfang und seiner Zielsetzung weit über deren traditionelle Schutz- und Sanierungsmaßnahmen hinaus. Angestrebt wird eine beispielhafte Integration landschaftsplanerischer und wasserwirtschaftlicher Zielsetzungen zur Lösung von Nutzungskonflikten in Auen sowie zur Durchsetzung einer ökologischen Gewässerunterhaltung. In Informationsveranstaltungen, einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe und v.a. in den thematischen Unterarbeitsgruppen wurde der Dialog mit der Öffentlichkeit gesucht. Aufbauend auf diese Arbeiten wurde 1997 der Pflege- und Entwicklungsplan verabschiedet.

Sowohl beim Leitbild und Aktionsprogramm Reide und Reideeinzugsgebiet als auch beim Pflege- und Entwicklungsplan Gewässersystem Ruwer handelt es sich um informelle Planungen. Informelle Planungen entfalten hinsichtlich der Beteiligung aller Nutzer gegenüber rechtsverbindlichen Plänen einige Vorteile:

- Eine offene Diskussion über Leitlinien sowie Maßnahmen unter Berücksichtigung der Nutzerinteressen ist möglich.
- Die Umsetzung gestaltet sich als offener Prozess, der in kleinen Schritten mit Lernerfolgen und guten, beispielhaften Projekten abläuft.
- Langfristige, mit den Nutzern abgesprochene Ziele werden über einen langen Zeitraum getragen und lassen flexible, kurzfristige Anpassungen zu.

Demgegenüber steht die Tatsache, dass bei formellen Verfahren, insbesondere in der wasserwirtschaftlichen Planung kaum eine inhaltliche Auseinandersetzung zwischen Nutzern und Entscheidungsträgern stattfindet; die Auseinandersetzung wird meist juristisch betrieben. Die informelle Planung ist für juristische Auseinandersetzungen nicht geeignet, da sie einer Rechtsgrundlage entbehrt. Um zu einem Ergebnis zu gelangen, müssen alle Parteien miteinander kommunizieren (GILLICH 1995).

Folgende Darstellung fasst die wesentlichen Eckpunkte der Ausgangslage beider Verfahren zusammen:

	Runder Tisch Reide	Gewässerrandstreifenprojekt Ruwer
Vorgeschichte	Die ersten Ansätze zur Sanierung und Renaturierung der Reide und ihrer Niederung im Rahmen der Landschaftsplanung stoßen auf eine breite Ablehnung. Das Vorhaben ruht zunächst. Jedoch verlangt die Situation an der Reide eine Lösung. Die Stadt Halle beschließt die Sanierung der Reide und ihrer Auen.	Das Gewässersystem Ruwer wird in das Gewässerrandstreifenprogramm des Bundes aufgenommen. Nachdem erste Informationen an die Öffentlichkeit dringen, kommt es zur Ablehnung auf breiter Front.
Planungsziele	Koordinierung von Landnutzung, Naherholung und Wasserwirtschaft durch eine Sanierung und Renaturierung der Reide, ihrer Nebenbäche und der Aue.	Die Erhaltung und Entwicklung der Ruwer und ihrer Nebenbäche, einschließlich der Bachauen als naturnahe Gewässer- und Auenlandschaft.
Planungsträger	Die Stadt Halle beschließt die Sanierung der Reide und ihrer Niederung. Unterhaltungspflichtig ist das Staatliche Amt für Umweltschutz in Halle, für die Nebengewässer der Unterhaltungsverband Untere Saale	Die Projektleitung liegt beim Umweltamt der Kreisverwaltung Trier-Saarburg. Unterhaltungspflichtig sind der Landkreis Trier-Saarburg, die Stadt Trier sowie die Verbandsgemeinden Kell am See und Ruwer.
Öffentlichkeit	Nutzer, Anlieger und interessierte Öffentlichkeit.	Nutzer, Anlieger und (die organisierte) interessierte Öffentlichkeit.
Beteiligungsverfahren	Runder Tisch: offene, moderierte Diskussionen	Arbeitsgruppen, moderiert und unterstützt durch die Projektleitung, die Verwaltung und das Planungsbüro später Planauslegung, Informationsveranstaltungen und Bürgersprechstunden
Gesetzlich vorgeschriebenes	Da es sich bei beiden Verfahren um integrierte Planungen handelt, müsste man zum einen die Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung und zum anderen der Landschaftsplanung betrachten. Sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Rheinland-Pfalz wäre die breite Öffentlichkeit bei der Bewirtschaftungsplanung nicht beteiligt worden. Wäre es im Rahmen der Sanierung der Reide zu einem Planfeststellungsbeschluss gekommen, hätte eine Auslegung und Erörterung stattgefunden. Die Landschaftsplanung erfordert in beiden Ländern die öffentliche Auslegung der Entwürfe, damit die Öffentlichkeit Einwände und Anregungen einbringen kann.	

Tabelle 7: Die Planungssituation der Fallstudien (eigene Darstellung)

5.1 Der Runde Tisch Reide

Durch einen Grundsatzbeschluss am 31. Januar 1996 des Stadtrates von Halle wurde die Renaturierung und Sanierung des Reidebaches einschließlich der Reideaue im Osten der Stadt festgelegt. Ziel war es, Landnutzung, Naherholung und Wasserwirtschaft auf der Basis des Nachhaltigkeitsgedankens zu koordinieren. Die Gewässersanierung sollte hierfür den Ausgangspunkt bilden.

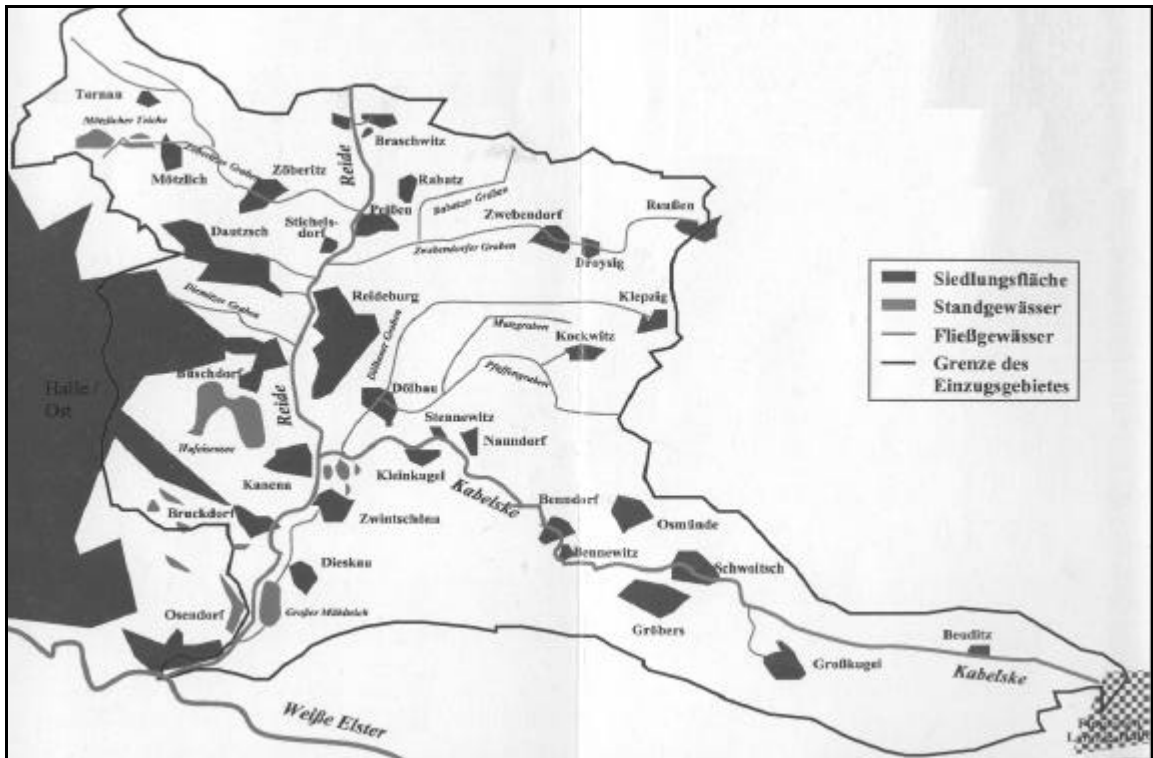


Abbildung 9: Das Reideeinzugsgebiet; ohne Maßstab (Quelle: SONNTAG/DÖLL/ZIMMER 1999, Einband)

Ein wichtiges strategisches Ziel war die verwaltungstechnische Trennung des Einzugsgebietes in Gewässer 1. und 2. Ordnung innerhalb verschiedener Gebietskörperschaften zu überwinden. Die Unterhaltung der Reide als Gewässer 1. Ordnung fällt in die Zuständigkeit des Staatlichen Umweltamtes Halle (STAU). Die Nebengewässer 2. Ordnung befinden sich im Aufgabenbereich des Unterhaltungsverbandes Untere Saale. Der Grundsatzbeschluss der Stadt, der einige, wenn auch nicht unbedingt weitgehende Forderungen enthielt, verursachte Kontroversen unter Anwohnern und Nutzern.

Die Erfahrung hatte die Verantwortlichen gelehrt, dass gute Konzepte ohne die Mitarbeit der zuständigen Behörden und Betroffenen sowie deren Akzeptanz kaum zu realisieren sind: schon vorher bestand ein Renaturierungskonzept, welches weitgehende ökologische Veränderungen vorsah und aufgrund des Widerstandes nicht umsetzbar war (VOIGT, mündl.). Dieses Konzept war Teil des Landschaftsplanes, welcher im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung v.a. von Seiten der Landwirte auf Einwände und Bedenken stieß.

Angesichts der massiven Interessensgegensätze zwischen Schutz und Nutzung des Reidebachs wäre im Rahmen eines herkömmlichen Planungsverfahrens mit zahlreichen Einwänden seitens der Bürger zu rechnen gewesen. Das Vorhaben hätte wahrscheinlich nur mit einer enormen zeitlichen Verzögerung und einem größeren finanziellen Aufwand umgesetzt werden können. Unter Umständen wäre auch in diesem Fall keine Lösung der Konflikte zustande gekommen. Die Stadt Halle und vor allem das STAU als unterhaltungspflichtige Behörde wollten diese Hürden im Vorfeld aus dem Weg räumen. Durch ein kooperatives Planungsverfahren erhoffte man sich den Zugewinn von regional vorhandenem Wissen. Würden die Beschlüsse von einer breiten Basis mitgetragen, wäre zudem eine zügige und effiziente Implementation der Planung zu erwarten.

In dieser Situation bot das Unabhängige Institut für Umweltfragen e.V. (UfU) mit Sitz in Halle, die Einrichtung eines Runden Tisches an. Am 15. April 1997 trat das Gremium erstmals zusammen.

Die Aufgabe des Runden Tisches bestand und besteht weiterhin in der Initiierung und Koordinierung der Bürgerbeteiligung bei der Vorbereitung und Durchführung der Reide Renaturierung mit dem Ziel, einen Ausgleich zwischen Nutzungs- und Schutzansprüchen herbeizuführen (MEISTER/SONNTAG 1998, 9).

1998 wurde das gemeinsam abgestimmte Leitbild *Reide und Reideeinzugsgebiet* der Öffentlichkeit präsentiert und ein Jahr später von den Bürgermeistern der Anlieger-Gemeinden unterzeichnet.

Nächstes Ziel war die Erarbeitung eines *Aktionsprogramms*, welches letztendlich vor kurzem verabschiedet wurde (UMWELTBUNDESAMT 2002, 76 ff.). Zwischenzeitlich hatte die Stadt einen Pflege- und Entwicklungsplan erarbeitet. Dessen Maßnahmen finden sich im Aktionsprogramm wieder.

Jahr	Entwicklungen
	Anfang der neunziger wird parallel zum Flächennutzungsplanung der Landschaftsplan erstellt. In diesem Zusammenhang entsteht eine Detailplanung für die Reide, welche eine weitgehende Sanierung und Renaturierung des Gewässers und der Niederung vorsieht. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Planauslegung führt zu vielen Einwendungen. Das Vorhaben ruhte.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsatzbeschluss des Stadtrates von Halle zur Renaturierung und Sanierung des Reidebaches einschließlich der Reideaue <i>zwischen der Stadt und den Unterhaltungspflichtigen bestehen Unstimmigkeiten hinsichtlich der geeigneten Maßnahmen; es gibt Widerstände aus der Bevölkerung.</i>
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Erste Sitzung des Runden Tisches <i>Verabschiedung der Arbeitsvereinbarung</i> <i>Hauptdiskussionspunkt am Runden Tisch ist die Funktion der Reide für die landwirtschaftliche Nutzung des Gebietes und in diesem Zusammenhang die Anhebung der Gewässersohle</i>
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Fünfter Runder Tisch <i>kaum noch Landwirte anwesend</i> • Sechster Runder Tisch <i>das Leitbild wird als Empfehlung für die Entscheidungsträger verabschiedet</i>
1999	<ul style="list-style-type: none"> • November 1999 <i>Unterzeichnung des Leitbildes durch die Bürgermeister der Anlieger-Gemeinden nach Beratung in den Gemeinderäten, Vertretern der Stadt und dem Direktor des STAU</i> <i>Für die Reideaue wird eine Pflege- und Entwicklungsplan erarbeitet, der sich am abgestimmten Leitbild orientiert, die Maßnahmen des PEP finden sich im Aktionsprogramm wieder</i>
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Memorandum der Aktionsgemeinschaft Reidebauern an die Stadt • Antwort der HAL-Fraktion der Stadt auf das Memorandum der Aktionsgemeinschaft Reidebauern • Bis Anfang 2000 tagt der Runde Tisch elf Mal • Ab dem Frühjahr 2000 finanzierungsbedingte Pause des Runden Tisches von einem dreiviertel Jahr
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederaufnahme des Runden Tisches im Frühjahr 2001
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Anfang des Jahres 2002 <i>das Aktionsprogramm "Reide und Reide-Einzugsgebiet" wird aufgestellt; manche Maßnahmen sind bereits abgeschlossen; Zeitrahmen und Verantwortlichkeiten für zukünftige Maßnahmen festgelegt</i>

Tabelle 8: Chronik des Planungsverfahrens zur Sanierung der Reide (eigene Darstellung)

STRUKTUR UND NUTZUNGEN DER REIDE UND DER REIDEAUE

Die Reide durchfließt das östliche Stadtgebiet von Halle auf einer Strecke von 14 km. Das Reide-Einzugsgebiet mit über 30 Ortschaften erstreckt sich über eine Fläche von 127, 2 km². Im Gebiet liegen über 30 Ortschaften. Es werden 150 Fließgewässer in Form von Bächen oder Gräben im Einzugsgebiet gezählt (SONNTAG/DÖLL/ZIMMER 1999).

Ausschlaggebend für den Sanierungsbeschluss der Stadt war der naturferne Zustand der Reide. Sie zog sich als ökomorphologisch schwer gestörter, tiefer Graben mit stark entwässernder Wirkung durch das Gebiet. Intensiv genutzte Ackerflächen grenzen streckenweise direkt an das Gewässer. 1990 galt die „Reide als das am stärksten anthropogen veränderte, ökologisch geschädigte Flüsschen im halleischen Raum“ und besaß die niedrigste Gewässergüteklasse, Klasse IV (ZINKE, G. 1990 zit. nach ebd. 78). Zwar hat sich der Zustand durch den Ausbau der Abwasserentsorgung verbessert, doch auch 1997 entsprach die Wasserqualität im wesentlichen der Güteklasse IV (übermäßig verschmutzt) (SONNTAG/DÖLL/ZIMMER 1999, 78). Durch Verschlammung und Verkrautung des Bachbettes war der Abfluss stark gestört.

Die Hauptursache für den schlechten Zustand der Reide liegt in der Nutzung des gesamten Gebietes zu DDR-Zeiten. Abbautätigkeiten in Braunkohletagebauten und intensive Landwirtschaft veränderten die Landschaft stark. Die Auenbereiche der Reideniederung wurden durch Drainagen trockengelegt und in landwirtschaftliche Flächen umgewandelt. Abwassereinleitungen aus der Landwirtschaft und Tierproduktionsanlagen taten ihr übriges, um die ökologische Situation zu verschlechtern. Die Entwässerungsfunktion der Drainagerohre wurde durch die schnelle Verschlammung beeinträchtigt, so dass eine regelmäßige Entschlammung der Reide notwendig war.

Verschärft wurde dieser Umstand durch die rege Bautätigkeit im Einzugsgebiet in den letzten Jahren (UMWELTBUNDESAMT 2002, 75). Die zunehmende Versiegelung führte zu einer weiteren Störung des Abflussregimes.

In den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts wurden durch die Gründung der Reide-Genossenschaft intensive Befestigungs- und Regulierungsmaßnahmen durchgeführt. Der mäandrierende Bachlauf wurde begradigt; die Sohle um ca. 60-70 cm tiefer gelegt. Mitte der siebziger fand der letzte Ausbau der Reide und ihrem größten Nebenfluss, der Kableske statt. Das gesamte Bachbett wurde entschlammt, verbreitert und nochmals vertieft.

Einige Teile des Reidegebietes sind von jeher stark hochwassergefährdet. Auf der anderen Seite hat man in Trockenperioden auch mit Niedrigwasser zu kämpfen. Ursache hierfür ist die zunehmende Versiegelung sowie die Begradigung und Vertiefung der Bachläufe. Das Regenwasser wird über die Kanalisation relativ schnell an die Vorfluter abgegeben und aus dem Gebiet transportiert. Die Grundwasserneubildungsrate ist in den letzten Jahren im gesamten Einzugsbereich zurückgegangen. (SONNTAG/DÖLL/ZIMMER 1999).

KONFLIKTANALYSE

Wer sind die Akteure, wie sind sie organisiert bzw. über welche Macht verfügen sie?

ZIMMER (1998, 16 f.) identifiziert zu Beginn der Planungsabsichten folgende Konfliktparteien:

- Stadt Halle

Das Dezernat Planen und Umwelt der Stadt Halle ist Initiator und Vorhabensträger des Renaturierungs- und Sanierungsvorhabens.

- Staatliches Amt für Umweltschutz Halle

Das STAU ist die unterhaltungspflichtige Behörde für den Reidebach.

- Die interessierte und betroffene Öffentlichkeit setzt sich aus Landwirten, unmittelbaren sowie mittelbaren Anwohnern und Kleingärtnern zusammen. Auch Vertreter der Kommunen waren anwesend, jedoch nicht direkt in die Konflikte verwickelt.

Die Kleingärtner sind in Vereinen organisiert, die Landwirte in einem Verband. Die Stadt als Entscheidungsträger sowie das STAU als Unterhaltungsträger verfügen über rechtliche legitimierte Macht. Das STAU hat neben den rechtlichen Befugnissen als Unterhaltungspflichtiger, auf Grund der langjährigen Erfahrung seines zuständigen Mitarbeiters eine gewisse Statusmacht.

Welche Interessen und Einstellungen haben sie?

Von Seiten der Stadt bestand zunächst großes Interesse daran, die Bürger bei der Planung zu involvieren. Mit der Sanierung und Renaturierung der Reide und ihrer Aue soll ein Grüngürtel im Osten der Stadt entstehen. Dadurch werden neue Erholungsmöglichkeiten für den Menschen sowie neue Biotop für Tiere und Pflanzen geschaffen.

Das STAU als unterhaltungspflichtige Behörde war grundsätzlich daran interessiert, anstehende Probleme mit den Betroffenen auszuhandeln und auf deren Vorstellungen einzugehen. Dadurch wollte man Beschwerden im nachgelagerten Planfeststellungsverfahren vermeiden.

Grundsätzlich gruppieren sich die Probleme am Reidebach um zwei Kernpunkte:

- (1) Es gelangt zuviel Wasser in den Reidebach.
- (2) Der Wasserabfluss im Reidebach ist gestört.

Zwar sind diese Problempunkte bei allen Parteien unstrittig, doch die Wahrnehmung der Ursachen und Folgen variierte stark:

- Die Landwirte fühlten sich durch den Anstieg des Grundwassers am meisten in ihrer Existenz bedroht. Die Produktionsflächen vernässen und gehen verloren. Die Einleitung von Abwässern verursacht Verschlammung und Verkräutung des Reidebaches. Das Wasser fließt langsamer ab und macht die Drainagen in den Feldern unwirksam. Die

zunehmende Versiegelung wurde weniger als Überschwemmungsgefahr, denn als zusätzlicher Faktor für den Grundwasseranstieg gewertet. Die Landwirte waren daher vor allem daran interessiert, ihre wirtschaftliche Situation zu sichern. Die rege Bautätigkeit der letzten Jahre hat zu einem Flächenverlust geführt, der durch einen Grundwasseranstieg und die Anlage von Gewässerschonstreifen nicht erhöht werden sollte.

- Die Pächter der Kleingärten sahen die Überschwemmungsgefahr als größtes Problem an. Als Ursachen wurden die zunehmende Versiegelung und der Überlauf eines benachbarten Sees genannt. Die Verschlechterung des Abflusses wurde ihrer Meinung nach durch die Verschilfung im Mündungsbereich und umgestürzte Bäume verursacht. Der Grundwasseranstieg wurde auf die Stilllegung des Tagebaus in der Region zurückgeführt. Die Kleingärtner wollten ihre Anlagen vor Überschwemmung schützen und den Erholungswert der Landschaft sichern. Daher favorisierten sie die Renaturierungsmaßnahmen.
- Auch die Anwohner sahen in der zunehmenden Versiegelung die größte Gefahr für die Hochwasserproblematik. Zusätzlich fehlen diese Flächen für die Erholungssuchenden. Der schlechte Abfluss wurde durch die Verkräutung und Verschlammung sowie den illegal entsorgten Müll verursacht. Daher wollte man durch die Schaffung von Gewässerrandstreifen neue Retentions- und Erholungsflächen schaffen. Zusätzlich sollte in den Auenbereichen keine weitere Bebauung stattfinden.

ZIMMER (1998, 18) attestiert allen Konfliktparteien grundsätzliche Kooperationsbereitschaft. Das gleiche ergibt sich aus den Gesprächen mit den Beteiligten. Insbesondere das STAU und die Stadt waren an der Mitarbeit aller Nutzer, Betroffenen und der breiten Öffentlichkeit interessiert. Allerdings lässt sich aus den Protokollen und dem Fernbleiben der Landwirte nach einem gewissen Zeitraum eher eine individualistische bis hin zur konkurrierenden Haltung feststellen. Oberstes Ziel der Landwirte war es, die ursprünglich weitreichende Planung zu blockieren. Die anderen Akteure waren grundsätzlich sehr interessiert an der Beteiligung. Vor allem Kleingärtner und Anwohner betonten, dass sie das eingeräumte Mitspracherecht gerne nutzen wollten.

Um welchen Konfliktgegenstand geht es? Welche Rolle spielen die Sachebene, die Beziehungen, Werte und/oder Ressourcenzugang und -verteilung?

Intensive landwirtschaftliche und bergbauliche Nutzung sowie Suburbanisierung und mangelhafte Unterhaltung haben an der Reide ein komplexes Problem verursacht. ZIMMER (1998) identifiziert den daraus entstehenden Konflikt auf Grund der Komplexität nicht als Sachkonflikt sondern als *Ermessenskonflikt*. Das Zusammenwirken unterschiedlicher

Nutzungsansprüche hat eine Situation herbeigeführt, für die es keine einzige exakte Lösung gibt; die Lösung der Probleme liegt nicht mehr im Bereich wissenschaftlicher Zuständigkeit. Jedoch wird der Konflikt nicht in dieser Form sondern als Sachproblem wahrgenommen.

Das STAU als unterhaltungspflichtige Behörde beabsichtigte, den Abfluss des Reidebaches wieder ordnungsgemäß herzustellen. Das Bachbett soll wie schon zu DDR-Zeiten entschlammt werden.

Die Stadt Halle als Initiator der Sanierung und Renaturierung beabsichtigte eine weitergehende Planung. Die ehemaligen Auenbereiche der Reide sollten in die Sanierung und Renaturierung miteinbezogen werden. Bei dieser Variante war mit eventuellen Nutzungseinschränkungen zu rechnen.

ZIMMER (1998, 21 ff.) identifiziert zwei Wertbilder hinter diesen Vorstellungen. „Variante A sieht den Bach hauptsächlich als Diener für eine ordnungsgemäße Entwässerung des Reidegebietes. Variante B versteht den Bach als Partner, für den man auch etwas tun muss, wenn er ordnungsgemäß funktionieren soll. Entsprechend der hier eingeführten Konfliktkategorien (vgl. KAPITEL 1.2.1) kann demnach von einem *Wertekonflikt* gesprochen werden. Sowohl die Stadt als auch das STAU sehen die eigene Variante als die richtige an und die jeweils andere als die falsche.

Konsens bestand bei allen Beteiligten darüber, dass eine Entschlammung und Entkrautung des Baches dringend notwendig sei, um den Abfluss zu verbessern. Die Einleitung von Abwässern als Verursacher der Verschlammung müsse gestoppt werden. Auch das Verbot weiterer Bautätigkeiten in den Auenbereichen wurde von allen Beteiligten befürwortet. Überschwemmungsgebiete, Erholungsräume und Ackerflächen gehen so verloren.

Andere, grundsätzlichere Probleme ließen sich jedoch nicht mit einer einfachen *Ja-oder Nein-Antwort* bzw. einem *Dafür oder Dagegen* beheben. So verengte sich die zentrale Frage darauf, ob die Auen in die Sanierung einbezogen werden sollten oder nicht. „Der Konflikt um unterschiedliche Werte manifestiert sich hier in einem Konflikt um unterschiedliche Interessen: Sollen die ehemaligen Auenbereiche entlang des Reidebaches weiterhin in landwirtschaftlicher Nutzung verbleiben oder renaturiert werden [...]“ (ZIMMER 1998, 28). So wird der Konflikt nicht auf der eigentlichen grundsätzlichen Ebene ausgetragen, sondern wird verlagert. Es handelt sich im Grunde um einen Konflikt um die falsche Sache (*displaced conflict*).

Die Landwirte, die am stärksten von Nutzungseinschränkungen betroffen wären, favorisierten eine gründliche Sanierung des Bachbetts, ohne die Anlegung von Gewässerrandstreifen. Anwohner ohne bzw. mit geringen Nutzungsinteressen wie bspw. die Kleingärtner, hielten zusätzlich zur Bachsanierung Renaturierungsmaßnahmen in der Aue für erforderlich.

Kleingärtner und Anwohner hielten eine alleinige Renaturierung des Bachbettes nicht für ausreichend, um die Überschwemmungsproblematik in den Griff zu bekommen. Durch die

Anlage von Gewässerschonstreifen und andere begleitenden Renaturierungsmaßnahmen würden neue Flutungsflächen und zusätzliche Erholungsflächen geschaffen. Laut ZIMMER (1999, 17) signalisierten die Kleingärtner sogar, sich aus potenziellen Retentionsflächen zurückzuziehen, stünden Ersatzflächen zur Verfügung.

In dieser Konfliktsituation begann die Arbeit am Runden Tisch.

KONFLIKTBEARBEITUNG

Welche Erfahrungen haben die Akteure im Konfliktprozess bereits gemacht bzw. wie weit ist der Konflikt eskaliert?

Insgesamt war die Ausgangssituation durch die lange Vorlaufzeit schon mit einem gewissen Maß an Eskalation belastet. Bevor überhaupt ein Runder Tisch etabliert wurde, gab es schon einen Landschaftsplan, der auf Widerstände stieß. So gab es für die Betroffenen ausreichend Zeit eine breite Widerstandsfront zu formieren. Gerüchte und Übertreibungen taten ihr Übriges. Der Runde Tisch griff daher erst relativ spät in die Konfliktsituation ein.

Zudem wurde das Verfahren von Beziehungskonflikten überschattet. Zwischen der Stadt und dem STAU gab es Kommunikationsprobleme. Während der Vertreter des STAU eine wassertechnische Lösung anstrebte, stand für den Vertreter der Stadt der Naturschutzgedanke im Vordergrund. Unterschiedliche Ideale und Erfahrungshorizonte wurden von Ost-West-Differenzen begleitet.

Auch die Kommunikation zwischen der Stadt und den Landwirten war durch den Renaturierungsbeschluss beeinträchtigt. Die Landwirtschaft warf der Stadt mangelnde Sensibilität gegenüber den wirtschaftlichen und finanziellen Problemen der Landwirte vor. Gespräche zwischen beiden Seiten führten nicht zu einer Aufklärung. Dahingegen pflegte das STAU ein gutes Verhältnis zu den Landwirten.

Wie verlaufen Kommunikation und Interaktion?

Die Idee des UfU einen Runden Tisch für das umstrittene Vorhaben einzurichten, stieß auf mehreren Informationsveranstaltungen sowohl bei Ämtern als auch bei Anwohnern auf Interesse. Am 15. April 1997 fand die erste Sitzung statt.

Grundsätzlich waren alle Konfliktparteien verhandlungsbereit. Allerdings war diese Bereitschaft bei einigen Teilnehmern an bestimmte Bedingungen geknüpft. Das STAU wollte sich die Freiräume für Entscheidungen, die nicht am Runden Tisch abgestimmt wurden, erhalten. Die Landwirte signalisierten Kooperationsbereitschaft, solange sie durch mögliche Konfliktlösungen keine wirtschaftlichen Einbußen zu erwarten hätten.

Zu Beginn der Kooperation einigte man sich auf eine Arbeitsvereinbarung, welche als Vorschlag vom UfU vorgelegt wurde. Die Aufgabenstellung des Runden Tisches wird in der Arbeitsvereinbarung (RUNDER TISCH REIDE 1997, Punkt 1) folgendermaßen formuliert:

„Der Runde Tisch hat zur Aufgabe, ein Leitbild für die Reide und ihre Nebengewässer mit Entwicklungszielen und Prioritäten zu erarbeiten, mit dem Ziel eines tragfähigen Ausgleichs zwischen Nutzung und Schutz der Wasserressourcen im Reide-Einzugsgebiet. Dabei betrachtet er die Reide und ihre Nebengewässer nicht isoliert, sondern als prägende Landschaftselemente, die in enger Wechselbeziehung mit ihrem Umland stehen. Er dient der Erfassung, Diskussion und Abwägung der unterschiedlichen Interessen bezüglich der Entwicklung der Reide und ihrer Nebengewässer.“

In der Regel trafen sich am Runden Tisch in Abständen von 2-3 Monaten etwa 20 Personen. Die Zahl der Vertreter aus den verschiedenen Ämtern und die der Öffentlichkeit hielten sich dabei in etwa die Waage.

Inhalt der gemeinsamen Arbeit war die Auswertung eines hydrologischen Gutachtens als Input in ein lokales Entwicklungskonzept. Exkursionen und Ortstermine erweiterten die Wissensbasis und ermöglichten eine bessere Urteilskraft hinsichtlich der Beurteilung der Machbarkeit verschiedener Renaturierungsvarianten und Einzelmaßnahmen.

Während sich auf Seiten der Ämter die positive Einstellung gegenüber dem Runden Tisch hielt, wuchs auf Seiten der Anwohner und Nutzer langsam die Ungeduld angesichts der langen Dauer und der vielen Diskussionen. Die Landwirte blieben nach Aussage von ZIMMER (1998, 32) dem Runden Tisch nach fünf Sitzungen fast vollständig fern. Als Grund führten sie an, dass ihre Meinung keine größere Beachtung fand. Letztendlich liege die Entscheidung bei der Stadt, und die vielen Vorschläge würden doch nicht in die Planung mit einfließen (ebd.). Auch die Kleingärtner befürchteten, dass mehr geredet als gehandelt würde, wollten aber am Runden Tisch verbleiben. Sie sahen ihre Rolle in der Kontrolle und Schadensbegrenzung städtischer Planungen. Die Anwohner beurteilten nach wie vor die Möglichkeiten, Informationen zu erhalten und ihr Mitspracherecht wahrzunehmen, als positiv.

Anhand der Protokolle lässt sich deutlich nachvollziehen, dass hauptsächlich die momentane und die zukünftige landwirtschaftliche Nutzung Gegenstand der kontroversen Diskussionen war. Die landwirtschaftlichen Betriebe seien zum Großteil Marktfruchtbetriebe und sähen nur eingeschränkte Beweidungsmöglichkeiten bzw. Verwertungsmöglichkeiten für die Umwandlung des an die Reide angrenzenden Ackerlandes in Grünland. Einen weiteren Flächenverlust erwarte man durch die (zu dem Zeitpunkt noch nicht bestätigten) Flächennutzungspläne der Anliegerkommunen. Die Flächenausweisung fiele zugunsten einer Zunahme an Gewerbe, Wohnungsbau und Verkehr aus. Eine weitere Qualitätsverschlechterung der ackerbaulichen Flächen durch Zerschneidung sei so zu erwarten. Die Funktion der Reide

werde vorrangig in der Sicherung einer ausreichenden Vorflut und der Funktionsfähigkeit der Drainage zur Bewirtschaftung der Flächen gesehen.

Es wurde explizit vor einer Stimmungsverschlechterung gewarnt, sollte eine Verschlechterung der Vorflut die Landwirtschaft weiter einschränken.

Auf diese Warnung hin wurde von mehreren Seiten, unter anderem der Stadt als Entscheidungsträger mehrmals versichert, dass es nicht um die Konfrontation Landwirtschaft gegen Naturschutz ginge. Ziel sei nicht die Nutzungsaufgabe sondern die Nutzungsänderung. „Niemand wolle Natur pur auf Kosten der Landwirtschaft [...]. Vielmehr ginge es darum, sich die Reide abschnittsweise anzusehen und mit den Landwirten nach Lösungen zu suchen, wie eine standortgerechte Landwirtschaft (ökologischer Landbau und Viehhaltung auf Grünlandflächen) umsetzbar ist“ (Protokoll des 5. Runden Tisches). Man kann hier im Ansatz die Strategie des *principled bargaining* erkennen.

Im Rahmen des 6. Runden Tisches wurde das Leitbild als Empfehlung für die Entscheidungsträger verabschiedet. Allerdings waren schon während des 5. Runden Tisches kaum noch Landwirte anwesend.

Nach Aussagen der anderen Beteiligten, hatten sich die Landwirte zurückgezogen, nachdem deutlich wurde, dass die ursprünglichen weitgehenden Renaturierungsabsichten nicht mehr verfolgt wurden. Die Landwirte allerdings begründeten diesen Schritt damit, dass man die eigene Position dargestellt habe und nicht genügend Berücksichtigung fand.

Das Leitbild wurde im November 1998 zur Empfehlung gegeben und ein Jahr später von den Bürgermeistern der Anlieger-Gemeinden, Vertretern der Stadt und dem Direktor des STAU unterzeichnet.

Die Landwirte reagierten auf das Leitbild indem sie als Aktionsgemeinschaft Reidebauern ein Memorandum an die Stadt verfassten. Man versuchte auf diesem Weg Druck auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben. Der Stadt wird darin vorgeworfen, große Teil der Reide in den „Urzustand“, also ein Sumpfgebiet umwidmen zu wollen. Dadurch würde nicht nur die landwirtschaftliche Produktion beeinträchtigt sondern auch die Hochwassergefahr für die Anwohner erhöht. Zudem wäre das Ziel der Viehhaltung auf Grünlandflächen in einem solchen Gebiet wirtschaftlich nicht tragbar. Wie schon am Runden Tisch verfolgten die Landwirte die Strategie des *hard bargaining*, indem sie versuchen Druck auszuüben.

Im Gegenzug wies die Stadt die Landwirte auf die entsprechenden Passagen des Leitbildes hin, wo man sich klar zur Rolle der Landwirtschaft im Gebiet bekennt. Den Landwirten wird vorgeworfen, durch unhaltbare Behauptungen um Sympathien zu werben.

Nach Verabschiedung des Leitbildes auf der 6. Sitzung des Runden Tisches fand sich zeitweise nur noch ein Landwirt zur gemeinsamen Arbeit ein. Auch thematisch zeigte sich ein

Umschwung. Themen wie Abwasser, Gewässerunterhaltung und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden behandelt. Nach den Protokollen zu urteilen, war das Thema Landwirtschaft nicht mehr an der Tagesordnung.

Sowohl mit den Anwohnern als auch den Kleingärtnern kam es zu keinen größeren Konfrontationen. Langfristig wäre es wünschenswert gewesen, die in den Überschwemmungsflächen befindlichen Kleingärten aus der Nutzung zu nehmen. Da jedoch weder finanzielle Mittel zur Entschädigung noch potenzielle Ersatzflächen zur Verfügung standen, musste dieses Ziel zurückgestellt werden. Man hat sich jedoch auf Nutzungsaufgaben geeinigt, die von allen Seiten akzeptiert wurden.

Nach fast einjähriger Sitzungspause trat der Runde Tisch im Frühjahr 2001 wieder zusammen. Innerhalb thematischer Schwerpunkte wurden konkrete Maßnahmen diskutiert und je nach Planungsstand die Umsetzung eingeleitet. Anfang 2002 wurde das Aktionsprogramm fertiggestellt.

Da sich die Beteiligten schon im Vorfeld auf eine Leitbild geeinigt hatten, waren die Arbeiten zum Arbeitsprogramm weniger von Konfrontationen begleitet. Vielmehr ging es um die Prioritätensetzung und Auswahl der Maßnahmen. Daher wird an dieser Stelle auf eine weitere Konfliktanalyse verzichtet.

KONFLIKTLÖSUNG

Kann das Ergebnis konkret erfasst und beschrieben werden und/oder drückt es sich in veränderten Fähigkeiten und Kompetenzen der Akteure aus?

Der Runde Tisch verabschiedete im November 1998 das gemeinsame *Leitbild* bei seiner 6. Sitzung. Es basiert auf regionalen Landschaftsplänen sowie den Vorschlägen eines Ingenieurbüros. Die weitere Arbeit sollte sich nun den einzelnen Problembereichen und deren Lösung zuwenden. Anfang des Jahres 2002 wurde schließlich das *Aktionsprogramm Reide und Reide-Einzugsgebiet* aufgestellt.

Das Leitbild stellt kein ökologisches Optimum dar. Das *Leitbild Reide und Reide-Einzugsgebiet* beschreibt vielmehr den angestrebten Zustand der Reide und der Kableske, ihrer Zuflüsse sowie der dazugehörigen Niederungsbereiche.

Nach fast einjähriger Zwangspause trat der Runde Tisch Anfang 2001 wieder zusammen, um an einem Aktionsprogramm zu arbeiten. Im Rahmen von sechs Sitzungen wurden innerhalb thematischer Schwerpunkte konkrete einzelne Sanierungsmaßnahmen diskutiert und je nach Planungsstand wurde die praktische Ausführung eingeleitet.

Ziel des Aktionsprogramms ist die Verfolgung eines pragmatischen Ansatzes mit kurz- bis mittelfristig umsetzbaren Maßnahmen. Man wollte dadurch vermeiden, eine weitere Planung für die Schublade zu schaffen.

Das Aktionsprogramm ähnelt seinem Charakter nach eher einem Maßnahmenkatalog als einem umfassenden Programm. Das Aktionsprogramm teilt sich auf in abgeschlossene und geplante Maßnahmen. Obwohl es sich um punktuelle Einzelmaßnahmen handelt, ist mit einem Effekt für das Gewässer zu rechnen, da die Aufgaben an die Verantwortlichen verteilt wurden. So kann man eine gute Umsetzung erwarten (UFU INFORMATIONSBRIEF 2002, 20ff.).

Hauptkonflikte	Ergebnis
Die Aue soll in die Sanierung und Renaturierung einbezogen werden. Das heißt, ein Gewässerrandstreifen soll angelegt werden. Das wird vor allem von den Landwirten abgelehnt.	Sowohl das Leitbild als auch das Aktionsprogramm beziehen sich auf Gewässer und Aue. Der Uferrandstreifen wird nicht durchgängig angelegt: konkrete Maßnahmen erfolgen punktuell und nach Absprachen.
Kleingärtner sollen sich aus der Überschwemmungsfläche zurückziehen	Kleingärtner erklären sich zur Einhaltung von Nutzungsaufgaben bereit, können aber nicht umsiedeln, da keine Ersatzflächen zur Verfügung stehen.
Die Sanierung und Renaturierung erfordert eine Umstellung der Landwirtschaft auf Grünlandnutzung und Ökolandbau, um den Gewässereintrag zu verringern.	Wenn die betriebliche Situation es zulässt, erfolgt eine Umstellung auf gewässer- und umweltschonendere Wirtschaftsweisen. Das Gebiet wird nach wie vor durch Drainagen entwässert.
Veränderung der Verhaltensweisen und Beziehungen	
Sowohl die Stadt als auch das STAU erkennen die Sachzwänge der Nutzer und Anlieger an, auf der anderen Seite erhöht sich die Akzeptanz gegenüber dem Vorhaben auf Seiten der Öffentlichkeit. Bürger nehmen ihre Aufgabe als Kontrollinstanz auf. Umsetzung der Maßnahmen des Aktionsprogramms erfolgt kooperativ. Stärkung gegenseitigen Respekts sowie Aufbau guter Beziehungen als Basis für weitere Arbeit am Runden Tisch.	

Tabelle 9: Zusammenfassung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung am Runden Tisch Reide (eigen Darstellung)

Diese Bilanz spricht für eine ausgewogene Ausbalancierung aller Interessen. Allerdings hat ab einem bestimmten Zeitpunkt von Seiten der Landwirte eine Konfliktvermeidung stattgefunden; auch der Runde Tisch beschäftigte sich in Folge des Rückzuges der Landwirte weniger mit dem Thema. Laut Aussagen einiger Beteiligter hatte man erkannt, dass in diesem Bereich kein

Weiterkommen war. So ist das Problem auf dem Papier relativ eindeutig gelöst, aber nicht in der Realität. Der Konflikt wurde nicht vollends bearbeitet. Zugrundeliegende Wertekonflikte konnten im Laufe der Zeit bei den meisten Akteuren entschärft werden, ähnliches gilt für die Beziehungskonflikte.

Die gemeinsame Arbeit hat bewirkt, dass man gewisse Sachzwänge des jeweiligen Gegenüber erkannt und respektiert hat. Da man sich in einer solchen Konfliktlage nicht auf die eine oder andere Lösung einigen konnte, ist man im Rahmen des Aktionsprogramms dazu übergegangen in kleinen Schritten auf das konsensuale Ziel hinzuarbeiten.

Eine gestiegene Akzeptanz seitens der Kleingärtner und Anwohner zeigt sich ganz deutlich in deren Wahrnehmung als Kontrollinstanz; Auffälligkeiten werden sofort gemeldet.

Die verbesserten Beziehungen sichern die langfristige Verfolgung des Leitbildes und ermöglichen auch Absprachen über dieses Projekt hinaus. Auch von Seiten der Landwirtschaft ist mittlerweile eine gewisse Akzeptanz zu verzeichnen, da deutlich wurde, dass man sie nicht mit einer Planung überrollen wollte. Zudem ist die Stadt auf ihre Mitarbeit bei der Umsetzung angewiesen.

5.1.1 Bewertung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung

Wie in der Einführung zu dieser Arbeit dargelegt, ist der Beitrag der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Konfliktlösung und zum Aufbau sozialen Kapitals für die Ziele und Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planung von zentraler Bedeutung. Diese beiden Aspekte liefern den Bewertungsmaßstab für die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung. Daneben spielen die Funktionen Information, Kontrolle, Rechtsschutz sowie Rationalisierung und Effektivierung der Planung eine Rolle. Bevor also die Themen Konfliktlösung und soziales Kapital genauer betrachtet werden, wird eine Einschätzung der Erfüllung dieser Zielsetzungen vorgenommen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Darstellungen des vorherigen Kapitels deutlich die Einflussnahme der Öffentlichkeit auf das Ergebnis zeigen. Der Runde Tisch wird nach wie vor als Gesprächs- und Informationsplattform für Planungen und Projekte im Reidegebiet (*Informations- und Kontrollfunktion*) genutzt. Das bedeutet, die Öffentlichkeit sowie die Verwaltung kann langfristig auf einen Informationspool zurückgreifen. Darüber hinaus nehmen die Teilnehmer des Runden Tisches kontinuierlich ihre Rolle als Kontrollinstanz wahr.

Von Seiten des STAU wird der Erfolg des Verfahrens darin gesehen, dass die Maßnahmen der vorherigen Planungen auf ein umsetzbares Maß gebracht wurden; die Planung wurde so realisierbar. Ohne den Runden Tische wäre nach Meinung des Vertreters des STAU nichts passiert an der Reide. Erste Umsetzungserfolge sind bereits zu sehen. In diesem Sinne kann man von der Erfüllung der *Rationalisierungs-* und *Effektivierungsfunktion* der Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen.

In dieser Hinsicht kann der Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Verfahren durchaus eine gute Wirksamkeit bescheinigt werden. Bei einem Planungsverfahren ohne Beteiligung der Öffentlichkeit hätte sich wahrscheinlich eine der beiden oben dargestellten Varianten durchgesetzt. Es ist anzunehmen, dass eine weitgehende Renaturierung und Sanierung der Reide und ihrer Niederung wenig Umsetzungschancen gehabt hätte, wie man schon an der vorherigen Landschaftsplanung sehen konnte. Bei der Durchsetzung der von Seiten des STAU und der Landwirte favorisierten Variante, wäre lediglich die Reide entschlammt worden. Die Hochwasserproblematik bestünde nach wie vor und in der Gewässerqualität wäre keine Veränderung zu verzeichnen.

Ausgangspunkt für die Untersuchung war die Annahme, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit dazu beiträgt, (1) Konflikte zu lösen und (2) das soziale Kapital zu stärken.

- (1) Vorrangig handelte es sich an der Reide um Verteilungs- und Nutzungskonflikte mit der Landwirtschaft, die stark von unterschiedlichen Wertevorstellungen geprägt waren. Letztendlich erreichte man mit dem Leitbild und dem Aktionsprogramm einen Konsens, der eine flexible, auf die jeweilige betriebliche Situation abgestimmte Umsetzung ermöglicht.
- (2) Die gemeinsame Arbeit hat dazu geführt, dass die Sachwänge des jeweiligen Gegenübers erkannt wurden. Langfristig hat es das gegenseitige Vertrauen und den Respekt gegenüber den anderen Teilnehmern erhöht. Daraus entstehen wichtige Synergieeffekte: über das Projekt hinaus finden Absprachen statt; die Beteiligten tragen die Erfahrungen und das Wissen als Multiplikatoren weiter. Somit wurde die Beteiligung der Öffentlichkeit durchaus den Funktionen Integration und Legitimation gerecht.

5.2 Der Pflege- und Entwicklungsplan Gewässerprojekt Ruwer

Der *Pflege- und Entwicklungsplan Gewässersystem Ruwer* entstand im Rahmen des *Gewässerrandsreifenprogramms* des Bundes. Für die erste Umsetzungsphase über eine Laufzeit von 11 Jahren standen dem Projekt 12 Mio. DM zur Verfügung, die zu 75% vom Bund und zu 15% vom Land getragen wurden. Weitere Mittel stellten die Unterhaltungspflichtigen, der Landkreis Trier-Saarburg, die Stadt Trier sowie die Verbandsgemeinden Ruwer und Kell am See zur Verfügung (GILLICH 1995, 69).

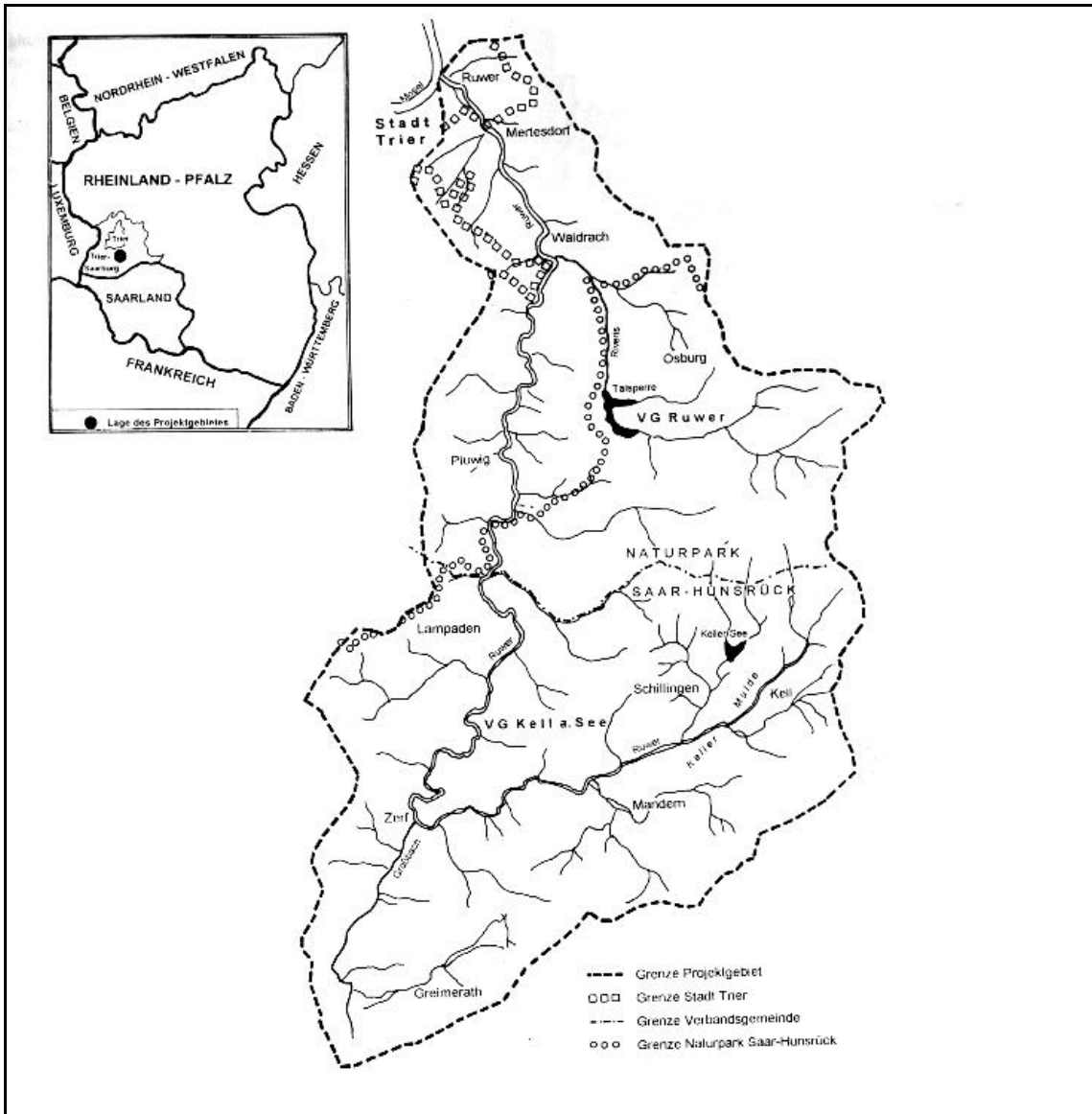


Abbildung 10: Das Projektgebiet Gewässersystem Ruwer; Maßstab 1:1 000 (Quelle: HAAS 1994, 351)

Das Projekt eröffnete die Möglichkeit, „ein noch in großen Teilbereichen naturnahes Gewässersystem mit Unterstützung des Bundes und des Landes dauerhaft zu sichern und zu entwickeln“ (HAAS 1994, 350).

Ziel des Vorhabens war die Erhaltung und Entwicklung der Ruwer und ihrer Nebenbäche mit den Bachauen als naturnahe Gewässer- und Auenlandschaft (PEP 1997, 3 ff.).

Das Projekt differenziert bei der Planung zwischen einem Kerngebiet und dem restlichen Planungsgebiet. Das Kerngebiet umfasst „alle Fließgewässer des Einzugsgebietes der Ruwer, die mit ihnen zusammenhängenden vom Hoch- bzw. Grundwasser beeinflussten Bereiche, sowie die unmittelbar angrenzenden, für den Arten- und Biotopschutz bedeutsamen Flächen gleicher Nutzung“ (ebd. 9). Von den 26 000 ha des Gebietes nimmt die Kernzone der Bachläufe und ihrer Uferbereiche ca. 3 000 ha ein.

Die Projektleitung lag in der Hand des Umweltamtes der Kreisverwaltung Trier-Saarburg. Letztendlich verabschiedet wurde der Plan von den politischen Entscheidungsträgern, also den entsprechenden Fachstellen, den Kreisen und Kommunen. Eine projektbegleitende Arbeitsgruppe sowie thematische Unterarbeitsgruppen wurden ins Leben gerufen. Ein Planungsbüro erarbeitete für die Arbeitsgruppen jeweils Vorschläge, die in den Unterarbeitsgruppen diskutiert und überarbeitet wurden. Dieser gehörten neben den beteiligten Fachbehörden und Institutionen, den anerkannten Naturschutzverbänden und den Projektträgern auch ortsansässige Vertreter der einzelnen Nutzergruppen und Anwohner an. Man wollte durch die Integration aller Nutzer und Betroffenen sicherstellen, dass die im Gebiet vorhandenen unterschiedlichen Nutzungsansprüche und Interessen bei der Planung berücksichtigt werden. Die Diskussionsergebnisse lieferten die Grundlage für einen Planentwurf, welcher nochmals mit den Fachstellen von Bund und Land abgestimmt wurde. Daraufhin wurde das Planwerk in zahlreichen Gemeinderäten vorgestellt und in Bürgersprechstunden erläutert. Zusätzlich fanden Einzeltermine mit betroffenen Nutzern und Eigentümern statt. Darüber hinaus konnten alle Bürger im Rahmen einer öffentlichen Auslegung das Planwerk einsehen und Anregungen und Bedenken vorbringen.

Jahr	Entwicklungen
	1989 tritt das rheinland-pfälzische Ministerium für Umwelt und Gesundheit an die Bezirksregierung Trier heran, um Vorschläge für das Gewässerrandstreifenprogramm des Bundes zu erbeten. Das Projekt Gewässersystem Ruwer wird von der Kreisverwaltung Trier-Saarburg vorgeschlagen und initiiert.
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme des Gewässerprojekts Ruwer in das Gewässerrandstreifenprogramm des Bundes • Erste Sitzung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe <i>Informationen zu Zielen und Stand der Planung</i> • Erster Erörterungstermin mit den Landwirten des Projektgebietes • Anlieger, Nutzergruppen und andere Betroffene organisieren sich in der Interessensgemeinschaft Ruwer
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Zweite Sitzung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe <i>Informationsaustausch und Absprachen zur thematischen Ausrichtung und Zusammensetzung der Unterarbeitsgruppen</i> • Konstituierung der Unterarbeitsgruppen Forst und Fischerei
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Es bilden sich die Unterarbeitsgruppen Landwirtschaft/Weinbau sowie Sonstiges • Briefwechsel zwischen Vertretern der Landwirtschaft und dem Landrat <i>u.a. gemeinsame Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz und des Kreisbauern- und Winzerverbandes Trier-Saarburg zum Ruwerrandstreifenprogramm an den Landrat: die Landwirte formulieren ihre Bedingungen für eine Kooperation (2. Mai); Landrat sichert Vorrang berechtigter Nutzungsinteressen zu, falls sich keine anderen Lösungsmöglichkeiten anbieten</i> • Intensive Diskussion in den Unterarbeitsgruppen <i>Maßnahmenvorschläge fließen in die Entwurfsplanung ein</i> • Dritte Sitzung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe <i>Präsentation des Vorentwurfs des Pflege- und Entwicklungsplanes</i>
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Vierte Sitzung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe • Abstimmung des Entwurfs mit den zuständigen Fachstellen des Landes und des Bundes; Diskussion in Gemeinderäten; Bürgersprechstunden und Einzeltermine mit Nutzern und Betroffenen; öffentliche Auslegung in den Gemeinden
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Fünfte Sitzung der projektbegleitenden Arbeitsgruppe • Verabschiedung des Pflege- und Entwicklungsplanes
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Ende der Projektlaufzeit und somit der Finanzierung

Tabelle 10: Chronik des Planungsverfahrens zum Gewässersystem Ruwer (eigene Darstellung)

STRUKTUR UND NUTZUNGEN DES GEWÄSSERSYSTEMS RUWER

Die Ruwer entspringt als rechtsseitiges Gewässer der Mosel im westlichen Rheinland-Pfalz und durchfließt zum Großteil den Landkreis Trier-Saarburg. Das Einzugsgebiet umfasst eine Fläche von ca. 260 km². Das Gewässernetz erstreckt sich über eine Strecke von ca. 186 km (Ruwer ca. 46 km, Nebenbäche ca. 140 km) (KREISVERWALTUNG TRIER-SAARBURG 2001, 5).

Nach dem Stand von 1992 gibt die Gewässergütekarte des Landes Rheinland-Pfalz für die Ruwer eine geringe organische Belastung an. Bis auf eine Teilstrecke im mittleren Ruwertal bewegt sich die Gewässergüte zwischen Klasse I und II. Ebenfalls erfasst sind die beiden größten Nebengewässer, die Riveris (Güteklasse I bis zur Trinkwassersperre) und der Großbach (Güteklasse II-III). Generell sind die Fließgewässer durch die zunehmende Gewässerversauerung in ihrer Qualität gefährdet.

Im Kerngebiet entstehen durch verschiedene Nutzungen mehr oder weniger erhebliche Belastungen und Gefährdungen.

Zwischen 1930 und 1940 wurden in landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie an Nebenbächen der Ruwer Laufbegradigungen durchgeführt. In den Ortslagen sind die Uferbereiche zum Großteil baulich befestigt. Teilstrecken sind durch Sohlbefestigungen und Bachüberbauungen beeinträchtigt. Betonierte Sohlabstürze und Verrohrungen behindern die Durchgängigkeit der Fließgewässer.

Die Angelfischerei findet ausschließlich als Freizeitgestaltung statt. Der Fischbesatz stellt gewässerökologisch kein Problem dar. Ca. 35 Teichanlagen entlang der Seitenbäche der Ruwer, welche überwiegend der Fischereiwirtschaft dienen, unterbinden die Durchgängigkeit und verändern den Stoff- und Temperaturhaushalt.

Nitrat- und Phosphatauswaschungen aus der Weideviehhaltung und intensiven Grünlandwirtschaft beeinträchtigen die Gewässergüte ebenso wie Trittschäden an den Uferbereichen. Auch die Nutzungsaufgabe stellt ein Problem dar, da ausgedehnte Feucht- und Nasswiesen brach fallen.

Die systematische Entwässerung und Nadelholzaufforstung vieler in den Waldgebieten liegenden Quellzonen, Bachoberläufe, Moore und Brüche führte in der Vergangenheit zu einer fast vollständigen Verdrängung der typischen Fauna und Flora. Bis an die Bachläufe heranreichende Forstbestände führen unter anderem durch den Lichtmangel und das geringe Nährstoffangebot zu einer drastisch reduzierten Biozönose.

Alle Ortsgemeinden im mittleren Ruwertal sind mittlerweile an mechanisch-biologische Abwasseranlagen angeschlossen. Jedoch spielen diffuse Einleitungen, Abwassereinträge aus Regenentlastungsbauwerken sowie Straßenabwässer eine große Rolle bei der Gefährdung der Wassergüte.

Die Durchgängigkeit der Gewässer ist durch eine Talsperre zur Trinkwassergewinnung sowie einige Wehre zur Wasserkraftnutzung unterbrochen (PEP 1997, 74 ff.).

Im übrigen Projektgebiet finden sich Belastungen unterschiedlicher Intensität, die vor allem aus der forst- und landwirtschaftlichen Nutzung resultieren.

KONFLIKTANALYSE

Wer sind die Akteure, wie sind sie organisiert bzw. über welche Macht verfügen sie?

Die Projektleitung lag beim Umweltamt der Kreisverwaltung Trier-Saarburg. Dort stellte man schnell fest, dass ohne die Akzeptanz der Öffentlichkeit das Projekt nicht realisierbar sein würde. Insbesondere die geplante Ausweisung des Kerngebietes als Naturschutzgebiet verursachte viele Kontroversen.

Im Vorfeld des Gewässerprojektes hatte sich durch Zeitungsartikel schnell eine breite Front von Nutzern gegen das Projekt zusammengefunden. Dieser zunächst diffuse Widerstand organisierte sich in der Interessensgemeinschaft Ruwer e.V. Dort waren sowohl Land- und Forstwirte als auch Fischer, Anwohner und Grundstücksbesitzer vertreten. Dort stimmte man eine gemeinsame Stoßrichtung ab und versuchte gegensätzliche Interessen auszutarieren, um sich nicht gegenseitig im Prozess zu behindern. Man wollte dadurch ein Gegengewicht zu den Projekt- und Entscheidungsträgern aufbauen.

In den Arbeitsgruppen waren darüber hinaus zahlreiche Behördenvertreter aller Fachrichtungen und Ebenen vertreten.

Sowohl die Land- und Forstwirte als auch die Fischer hatten den Vorteil, dass sie mit relativ starken, etablierten Interessensverbänden bzw. berufsständischen Organisationen im Verfahren vertreten waren. Dies wussten v.a. die Landwirte zu nutzen, die ihre Kooperationsbereitschaft nur unter folgenden Bedingungen zusicherten:

- die Nutzerinteressen sollten unter allen Umständen Vorrang haben vor den naturschutzfachlichen Zielsetzungen des Projektes,
- man wollte keine verbindlichen Nutzungsaufgaben außerhalb des angedachten Randstreifens.

Diese Forderungen wurden untermauert durch einen regen Briefwechsel zwischen dem Präsidenten der Landwirtschaftskammer und dem Landrat, welcher in diversen Schreiben immer wieder an zugesicherte Absprachen erinnert wurde. Die Vertreter der Landwirtschaft haben in Gesprächen klar zum Ausdruck gebracht, dass man großes Vertrauen in den Landrat besitze und auf Grund seiner Zusagen das Projekt akzeptiere und auch konstruktiv mitgearbeitet habe.

Welche Interessen und Einstellungen haben sie?

- Die Entscheidungsträger strebten v.a. die dauerhafte Sicherung und Entwicklung eines in großen Teilen noch intakten Gewässersystems an. Die Ausweisung großer Teile des Ruwertals als Naturschutzgebiet war beabsichtigt, was zu großen Widerständen in der Bevölkerung führte. Die Projektleitung, deren Hauptaugenmerk auf der Koordination des Planungsprozesses und der Vermittlung der unterschiedlichen Interessen lag, waren sich daher schnell bewusst, dass ein solches Vorhaben, v.a. in der Größenordnung nicht ohne Beteiligung der Nutzer zu realisieren wäre. Daher ging man offensiv auf die Nutzer zu und richtete Arbeitsgruppen ein. Das Engagement freiwilliger Akteure sollte das Projekt unterstützen und regionale Initiative im Sinne der Projektziele fördern. Ohne das Einverständnis der Eigentümer und Hächnutzer wären die Maßnahmen nicht umsetzbar.
- Für Anwohner und Grundstückseigentümer war es essenziell, eine Unterschutzstellung der Ruwer und ihrer Aue zu verhindern. Eine Ausweisung als Naturschutzgebiet wurde mit einem kompletten Nutzungsverbot gleichgesetzt. Sie erwarteten dadurch einen Verlust von Eigentum. Es wurde befürchtet, dass zu Zerschneidungen von Flächen kommen würde und der Besitz vom Gewässer abgeschnitten wäre. Alte Wasserrechte, die man auch für zukünftige Generationen sichern wollte, standen auf dem Spiel. Es wurde mehrfach geäußert, dass man sich von dieser Planung einfach „überrollt fühlte“. Insbesondere von Anwohnern wurde das Projekt selbst grundsätzlich in Frage gestellt. Es wurde angemerkt, dass die Projektbetreiber besser auf die Eigenverantwortlichkeit der Bewohner selbst als auf eine Vielzahl von Reglementierungen, die man mit „DDR-Verhältnissen“ gleichsetze, zurückgreifen sollten.
- Im Zuge ihrer Existenzsicherung war es für die Land- und Forstwirte oberstes Ziel, die Nutzungsrechte und –möglichkeiten zu sichern.
- Die Fischer strebten eine Verbesserung der Struktur und Durchgängigkeit der Gewässer an, allerdings unter Beibehaltung ihrer Nutzungsrechte.

Ein Aspekt, der die anfängliche Arbeit sicherlich erschwerte, war die unterschiedliche Problemsicht bzw. das Erkennen eines Handlungsbedarfs von Seiten der Beteiligten:

- Die Projektträger bescheinigten dem Projektgebiet zwar einen relativ intakten naturnahen Zustand, sahen sich aber zunehmend mit einer Verschlechterung konfrontiert. Einerseits stellte die Intensivierung der Landwirtschaft ein Problem dar und andererseits drohte das zunehmende Brachfallen vieler Flächen die Entwicklung der Kulturlandschaft negativ zu beeinflussen. Außerdem wollte man die an einigen Stellen beeinträchtigte Gewässerdurchgängigkeit sowie die Wasserqualität verbessern.

- Die Vertreter der Fischerei als auch des Naturschutzes sahen die Verbesserung der Qualität und der Gewässerstruktur als notwendig an. Die biologische Durchgängigkeit von der Mündung bis zur Quelle sollte wiederhergestellt werden.
- Von Seiten der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Anlieger und Grundstücks- bzw. Mühlenbesitzer war kein konkreter Handlungsbedarf vorhanden.

Nach Auffassung der unterschiedlichen Nutzer und Betroffenen verfolgte das Projekt das Ziel, einen stark konservierenden Naturschutz zu betreiben, der keine Nutzungen zuließe. Man unterstellte den Entscheidungsträgern, das Leitbild der Naturlandschaft zu verfolgen. Alle Nutzer sahen sich dadurch in ihren Rechten beeinträchtigt, Land- und Forstwirte sogar in ihrer Existenz bedroht.

Um welchen Konfliktgegenstand geht es? Welche Rolle spielen die Sachebene, die Beziehungen, Werte und/oder Ressourcenzugang und -verteilung?

Der Vertreter des Naturschutzbundes charakterisiert die grundsätzlich konfrontative Haltung eindeutig als Wertekonflikt. Auch von anderen Parteien wird diese Sichtweise bestätigt. In Gesprächen mit Anliegern wurde den Projektträgern vorgeworfen, den Urzustand „noch vor den Römern“ anzustreben. Dies ist sachlich sicherlich nicht richtig, spiegelt aber die Ängste und die unzureichende Informationslage zu Beginn des Verfahrens wider. Aus den Protokollen ergibt sich ein ähnliches Bild. So entstanden zu Beginn eine Reihe von (*Sach*)Konflikten, insbesondere in den Sektoren Fischerei und Forstwirtschaft, die sich im Nachhinein als relativ einfach zu klären herausstellten.

Die Ziele der Gewässerentwicklung waren im Grunde ohne Schwierigkeiten in das Zielsystem der Forstwirtschaft zu integrieren, da nach den Waldbaurichtlinien des Landes Rheinland-Pfalz zum naturnahen Waldbau gewirtschaftet wird. Das bedeutet, Fließgewässer im Wald werden nicht unterhalten und entlang der Ufer werden Laubhölzer gepflanzt.

Die Fischerei stellt im großen und ganzen keine erhebliche Beeinträchtigung dar, da sie nicht wirtschaftlich betrieben wird. Hier bestätigt sich der bereits beschriebene Umstand, dass nicht jede Gewässernutzung ein Problem darstellt bzw. eine Nutzung die andere komplett ausschließt. Es kann hier nicht von einer Nutzungskonkurrenz gesprochen werden, demnach besteht kein reeller Verteilungskonflikt. Darüber hinaus bestand zwischen den Zielen der Fischerei und der Projektleitung in großen Teilen eine Übereinstimmung, bspw. in der Frage der Gewässerdurchgängigkeit.

Die größten Konflikte gab es mit Landwirten und Anliegern bzw. Besitzern. Hier kam es ganz eindeutig zu Verteilungskonflikten auf Grund des geplanten Gewässerrandstreifens. In allen Gesprächen wurde betont, dass die Projektträger nicht den enormen Wert des Eigentums, insbesondere für den Landwirt einschätzen könnten. Durch die Schaffung eines solchen

Randstreifens käme es nicht nur zu Landverlusten, sondern auch zu Bewirtschaftungserschwernissen durch Zerschneidung von Flächen, Verlängerung von Wegen und zum Verlust von Viehtränken. Zudem würden die Produktionsflächen bzw. würde der Besitz vom Wasser abgeschnitten.

Neben der Flächenverteilung war die Nutzungsintensität Thema Nummer eins. Die Umstellung auf Extensivnutzung oder gar die Aufgabe bestimmter Flächen sollte den Gewässereintrag minimieren. Für die Landwirte würde die momentane Intensivlandwirtschaft unmöglich; man rechnete mit enormen Ertragseinbußen.

Während es bei der Frage um Gewässerrandstreifen vorrangig um Verteilungsfragen geht, kann das Thema der Nutzungsintensität sicherlich als Wertekonflikt verstanden werden. Nach wie vor wird die extensive Landwirtschaft skeptisch beäugt. Sicherlich ist die Existenzangst der landwirtschaftlichen Betriebe nur allzu verständlich, allerdings muss dies im Kontext des Naturraumes und der Ertragspotenziale betrachtet werden. In einer Mittelgebirgslandschaft wie dem Hunsrück ist selbst eine intensive Landwirtschaft nicht auf Dauer konkurrenzfähig im vereinten Europa. Zukünftig wird die Rolle der Landwirtschaft als Landschaftspfleger sicherlich zunehmen. Auch ein Vertreter der Landwirtschaftskammer bestätigt diese Tendenz. Diese Sichtweise setzt sich nur langsam in der Praxis durch. Stellenweise wird sehr verärgert darauf reagiert, indem angeführt wird, dass man „durch dieses Programm nicht zu Lakaien der Verwaltung werden [wolle], die für einen Hungerlohn Landschaftspflege betreiben dürfen“.

Zu Beginn des Verfahrens war zudem ein starker Beziehungskonflikt spürbar. Es herrschte großes Misstrauen gegenüber dem Projekt und der Projektleitung. Man unterstellte den Vorhabensträgern, dass sie heimlich ihre Ziele durchsetzen wollten.

KONFLIKTBEARBEITUNG

Welche Erfahrungen haben die Akteure im Konfliktprozess bereits gemacht bzw. wie weit ist der Konflikt eskaliert?

Bei einem Großteil der Beteiligten fand sich das Gefühl einer Bedrohung durch eine Planung dieser Größe wieder. Daher war von Anfang an die Skepsis und das Misstrauen größer, als die Kooperationsbereitschaft. Zum Teil war dies sicher dadurch bedingt, dass nicht alle Nutzer und Betroffenen frühzeitig informiert wurden. So wurden zwar die Landwirte schon während der Antragsphase um Stellungnahmen und diverse Informationen gebeten, andere wiederum erfuhren erst auf Umwegen darüber. Beispielsweise wurde das Vorhaben in der regionalen Tageszeitung veröffentlicht, allerdings im Kreisteil, den der Ortsteil Ruwer nicht erhält. Dadurch war bei manchen Parteien nicht nur Ablehnung sondern auch geringe Kooperationsbereitschaft zu spüren.

Dadurch, dass das Projekt eine relativ kurze Anlaufphase hatte, konnten jedoch größere Eskalationen vermieden werden. Da ein Großteil des anfänglichen Widerstandes auf Gerüchten und mangelnder Information bestand, konnten einige Spannungen schon zu Beginn der Arbeitsgruppensitzungen abgebaut werden. Problematisch war die Tatsache, dass sich viele Betroffene erst sehr spät informiert fühlten und daher der Planung konfrontativ gegenüberstanden. Allerdings war dieser Protest noch sehr unbestimmt und diffus, da man nicht recht wusste, was die Planung beabsichtigte. Einzig das Vorhaben der Unterschutzstellung des Ruwertals war allen bekannt und verursachte viele Ängste, da hier alle Anwohner und Nutzer mit dem Schlimmsten rechneten: Verlust von Eigentum und Nutzungsrechten.

Wie verlaufen Kommunikation und Interaktion?

Wie bereits angedeutet wurden neben der projektbegleitenden Arbeitsgruppe fachbezogene Unterarbeitsgruppen gebildet. Hier arbeiteten die Vertreter der Interessensgemeinschaft sowie andere Verbands- und Behördenvertreter und betroffene Einzelpersonen an der Planung mit. Die projektbegleitende Arbeitsgruppe tagte in den dreieinhalb Jahren des Planungsverfahrens fünfmal. Dort wurde vor allem über den Sachstand beraten. Die Arbeitsgruppen trafen sich während der intensivsten Phase im Jahr 1995 jeweils drei bis viermal, teilweise im Monatsabstand. Die Treffen wurden von Vertretern der Verwaltungsspitze des Landkreises moderiert.

Die anfängliche Skepsis wich einer kritischen und konstruktiven Zusammenarbeit. Als hilfreich erwies sich die Mitwirkung der Fachbehörden, die zwischen verschiedenen Positionen vermitteln und Lösungswege aufzeigen konnten (KONRAD/HAAS 2000, 22 f.).

Mehrheitsentscheidungen wurden nicht getroffen. Die Diskussion lief so lange bis ein Konsens gefunden wurde oder ein Auftrag an den Planer erging, eine konsensfähige Lösung auszuarbeiten.

Zunächst war es von Seiten der Projektleitung notwendig, der Öffentlichkeit zu vermitteln, dass ein stringentes Nutzungsverbot im Rahmen der Ausweisung von Naturschutzgebieten keineswegs Ziel des Projektes sei. Es galt, für die unterschiedlichen Nutzungen Vereinbarungen zu treffen, die auch nach einer Unterschutzstellung ihre Gültigkeit behielten.

Die anschließende Arbeit und Diskussion in den einzelnen Gruppen war sehr unterschiedlich.

- Nach Einschätzung des Planers waren die Streitigkeiten in den Gruppen Fischerei, Forstwirtschaft und Sonstiges schnell beizulegen. Dies lag v.a. an der Tatsache, dass weder Fischerei noch Forstwirtschaft eine hohe Nutzungsintensität aufweisen. Die Fischerei wird meist als Sportfischerei betrieben; der Waldbau orientiert sich an den Richtlinien des naturnahen Waldbaus des Landes Rheinland-Pfalz.

- In der AG Landwirtschaft führte vor allem die Frage der Nutzungsintensität und die Schaffung von Randstreifen zu lebhaften Auseinandersetzungen.

Da die zum Teil sehr heterogenen Interessen meist durch Vertreter repräsentiert wurden, traf man zum Teil breite Grundsatzvereinbarungen. Darauf folgten im Einzelfall v.a. mit der Landwirtschaft Einzelgespräche, da es je nach Betriebsform andere Erfordernisse gab.

Konflikte, die kurz- oder mittelfristig nicht zufriedenstellend gelöst werden konnten, wurden zurückgestellt bis Alternativen realisierbar erscheinen. Zum Beispiel wäre für manche Betriebe bei einer Extensivierung der Nutzung kein angemessener Ersatz durch Flächenankauf oder ähnliches möglich gewesen. Das verdeutlicht, dass in solchen Fällen keine der Seiten auf eine Durchsetzung beharrte.

Nach Einschätzung eines Teilnehmers trat die Interessensvertretung im Laufe der Zeit in den Hintergrund zugunsten sachorientierter Problemlösungen. Man könnte diese Strategie dem *principled bargaining* zuordnen.

Entscheidend für die konstruktive Diskussion war die frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit in Form von Nutzer, Anliegern und Grundstücksbesitzern. Dadurch fand die Diskussion von Einzelfällen und Details im Rahmen der gemeinsamen Arbeit statt. Erschwerend bei der Arbeit war der Umstand, dass die Landnutzer flächenscharfe Aussagen erwarteten, um Misstrauen und Skepsis abzubauen.

Da die Einstellungen vieler Akteure individualistisch geprägt waren, griffen manche der Beteiligten zum *hard bargaining*. Die Landwirte knüpften ihre Kooperationsbereitschaft an die Zusicherung der Projektträger, dass die Landwirtschaft in jedem Falle vor den Naturschutz gestellt würde. Durch die Präsenz des Landrates, für die Landwirte eine Vertrauensperson besserte sich die Kommunikation und es kam zu konstruktiven Lösungen.

KONFLIKTLÖSUNG

Kann das Ergebnis konkret erfasst und beschrieben werden und/oder drückt es sich in veränderten Fähigkeiten und Kompetenzen der Akteure aus?

Der *Pflege- und Entwicklungsplan* wurde Anfang 1997 verabschiedet. Die Maßnahmen wurden unterteilt in Maßnahmen die für das ganze Gebiet gelten sowie dauer- und ersteinrichtende Maßnahmen im Kerngebiet. Letztere unterteilten sich nach den Schwerpunkten Fließgewässer und Niederung.

Der Pflege- und Entwicklungsplan verfolgt einen integrativen Ansatz: zum einen fungierte er als Fachplan des Arten und Biotopschutzes und zum anderen erfüllt er die Funktion eines Umweltleitplanes für Gewässer und Auen im Sinne eines umsetzungsorientierten Aktionsprogramms für die nächsten 10 Jahre (PEP 1997, 3 f.).

Der Pflege- und Entwicklungsplan entfaltet keine Rechtsverbindlichkeit. Die Umsetzung erfolgt auf der Basis der Freiwilligkeit, vorrangig durch Nutzer und Betroffene. Der Projektleitung kommt daher die zentrale Rolle zu, die Nutzer zu beraten und bei der Organisation und Abwicklung von Fördermaßnahmen zu unterstützen.

Umsetzungsinstrumente stehen im Rahmen des Gewässerrandstreifenprogramms des Bundes zur Verfügung. Zudem wird auf Instrumente der Landesebene und der kommunalen Ebene zurückgegriffen.

Hauptkonflikte	Ergebnis
Die Öffentlichkeit befürchtet durch Unterschutzstellungen stringente Nutzungsverbote. Sie wirft den Entscheidungsträgern vor, anstelle der Kulturlandschaft das Leitbild der Naturlandschaft zu verfolgen.	Die Projektleitung kann vermitteln, dass eine Ausweisung von Naturschutzgebieten eine weitere Nutzung zulässt und sie keineswegs einen klassischen konservierenden Naturschutz verfolge. Vielmehr ging es darum, im Rahmen der Arbeitsgruppen Vereinbarungen zu treffen, die mit den Schutzziele der zukünftigen Naturschutzgebiete zu vereinbaren sind und so auch nach der Ausweisung ihre Gültigkeit behalten.
Ein durchgängiger Uferstrandstreifen soll angelegt werden. Landwirte, Fischer und Anlieger lehnen dies ab, da der Zugang zum Wasser entfällt und Produktionsflächen zerschnitten werden.	Randstreifen wird nicht durchgängig angelegt; Furten ermöglichen den Zugang zum Wasser. Viehtränken werden angelegt.
Nutzungsaufgaben im Sinne des ökologischen Landbaus und Umstellung auf Grünland sollen Gewässereinträge verringern. Die Landwirte befürchten wirtschaftliche Einbußen.	Ein abgestuftes Nutzungskonzept wird entwickelt, je nach Betriebsart und Ersatzmöglichkeiten.
Die Gewässerrandstreifen sollen verkauft werden bzw. Grundbucheinträge sollen die Nutzungen festlegen. Das wird von den Nutzern und Besitzern abgelehnt.	Es werden anderweitige Möglichkeiten gefunden auf freiwilliger Basis gefunden (Flächenerwerb, Bodenneuordnungsverfahren etc.)
Forstwirtschaft und Fischerei fürchten Nutzungsbeschränkungen.	Ängste und Bedenken konnten zerstreut werden, da klar wurde, dass im Grunde keine einander ausschließenden Konfliktlagen bestehen.
Veränderung der Verhaltensweisen und Beziehungen	
Für einzelne Landwirte hat sich eine neue betriebliche Perspektive entwickelt. Kooperative Atmosphäre fördert eine gute Umsetzung. Misstrauen hat sich in kooperatives Verhalten umgewandelt.	

Tabelle 11: Zusammenfassung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Pflege- und Entwicklungsplanung Gewässersystem Ruwer (eigene Darstellung)

Einfache Sachkonflikte wie im Bereich Fischerei konnten gelöst werden, indem man herausstellte, dass im Grunde keine größeren Beeinträchtigungen vorhanden waren und die Nutzung daher unter bestimmten Auflagen weiter erfolgen kann. Ähnliches gilt für die Forstwirtschaft.

Gerade im Bereich der Landwirtschaft konnten durch die Kooperation konstruktive Lösungen gefunden werden, die man als *win-win-Situation* bezeichnen kann. Anstatt durchgehende Gewässerrandstreifen anzulegen bzw. darauf zu verzichten, hat man eine praktikable Lösung gefunden, indem man an verschiedenen Stellen Furten anlegt. Wo möglich werden die Flächen aufgekauft oder mit Hilfe des Kulturamtes Ersatzflächen bereitgestellt.

Ähnliches gilt für das Thema der Nutzungsintensität, wo man sich für ein abgestuftes Konzept entschieden hat, das den Betrieben einen gewissen Spielraum in ihrer Bewirtschaftungsmethode offen lässt. Das *Förderprogramm Umweltschonende Landwirtschaft* des Landes bot hierfür die nötige Orientierung. Eine naturschutzfachliche Optimalanforderung wurde formuliert sowie eine Mindestpflege bis hin zu einer zulässigen Maximalnutzung.

Eine Sonderregelung wurde für intensiv wirtschaftende Milchwirtschaftbetriebe geschaffen. Hier wäre die zulässige Maximalnutzung eine zu starke Einschränkung gewesen. Daher einigte man sich darauf, im Rahmen der Umsetzung auf deren Flächen zunächst nur den Randstreifen zu realisieren. Eine weitere Extensivierung soll vom Angebot geeigneter Ersatzflächen abhängig gemacht werden (KONRAD/HAAS 2000, 23). Darüber hinaus sind weitergehende Verhaltensänderungen und eine Offenheit gegenüber alternativen Wirtschaftsweisen zu beobachten.

Das Ziel, um Akzeptanz zu werben, um das freiwillige Engagement zu erhöhen, wurde zum Großteil erreicht. Wie bereits erwähnt sind Verhaltensänderungen im Bereich der Landwirtschaft spürbar. Manche Beteiligte gestanden, ihre Sichtweisen geändert zu haben, da bereits realisierte Maßnahmen sehr überzeugend seien.

5.2.1 Bewertung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung

Entsprechend der Bewertung der ersten Fallstudie, werden an dieser Stelle zunächst die Funktionen Information, Kontrolle, Rechtsschutz sowie Rationalisierung und Effektivierung der Planung betrachtet. Der Hauptaugenmerk liegt auf der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich der Zielsetzungen Konfliktlösung und Förderung des sozialen Kapitals.

Im Anfangsstadium des Planungsverfahrens zum Gewässersystem Ruwer hat vor allem die schlechte Informationslage zu Widerständen von Seiten der Bevölkerung geführt. Durch die Beteiligung der Öffentlichkeit in den Arbeitsgruppen, Einzelgespräche und Informationsveranstaltungen konnte dieses Defizit behoben werden. Die Beteiligten werden

nach wie vor durch ein alljährliches Treffen über den Fortgang des Projektes informiert. Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde demnach ein Beitrag zur Information von allen Seiten geleistet. Die gemeinsame Arbeit in den Arbeitsgruppen gewährleistete zudem mehr *Transparenz* und *Kontrollmöglichkeiten* bezüglich des Verwaltungshandelns für die Öffentlichkeit.

Auf Seiten der Öffentlichkeit herrscht größten Teils Zufriedenheit mit den Ergebnissen. Vielfach wurde in den Gesprächen geäußert, dass die eigene Position eingebracht und berücksichtigt wurde. Ohne die Beteiligung der Öffentlichkeit wäre zwar sicherlich ein Plan zustande gekommen, die Umsetzung wäre jedoch sehr konfliktreich gewesen. Nachgelagerte Durchsetzungsinstrumente wie Unterschutzstellungsverfahren hätten sicherlich ohne die vorherige Abstimmung zu juristischen Auseinandersetzungen (*Rechtsschutzfunktion*) geführt. Die erforderlichen freiwilligen Vereinbarungen wären kaum zustande gekommen.

In Anbetracht der Ergebnisse kann festgehalten werden, dass entsprechend den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung eine *Rationalisierung* und *Effektivierung* der Planung erreicht wurde. Konsensfähige und praktikable Maßnahmen wurden entwickelt, die bereits erste Umsetzungserfolge zeigen.

Bewertet man die Öffentlichkeitsbeteiligung anhand der Funktionen (1) Konfliktlösung sowie (2) Förderung des sozialen Kapitals, zeichnet sich ein positives Bild ab.

- (1) Durch die kooperative Bearbeitung der Konflikte in den Arbeitsgruppen wurde nach *konstruktiven Lösungen* gesucht, die konsensfähig waren. Die Lösungen zeichnen sich dadurch aus, dass im Grunde kaum von einer einseitigen Interessensdurchsetzung gesprochen werden kann. Neue Planungsvarianten wurden entwickelt und allgemein akzeptiert. Für den nächsten Punkt, den Aufbau sozialen Kapitals ist v.a. ausschlaggebend, dass nicht nur Sach- und Verteilungskonflikte gelöst, sondern auch Werte und Beziehungskonflikte bearbeitet wurden.
- (2) Grundsätzlich hoch schätzen die Projektträger den Nutzen des neu geschaffenen Vertrauens und der Akzeptanz gegenüber der Planung (*Legitimationsfunktion*). Das schafft eine Basis für die weitere Zusammenarbeit, bspw. in der weiterhin bestehenden projektbegleitenden Arbeitsgruppe sowie für die Umsetzung des Projekts. Insbesondere der letzte Punkt ist von Bedeutung, da es gilt, die auf dem Papier getroffenen Vereinbarungen in die Praxis umzusetzen. Hier kommt es immer wieder aufs neue zu Konflikten, bei deren Lösung das neu aufgebaute Vertrauen und der gegenseitige Respekt äußerst hilfreich sind. Gerade die tatsächliche Umsetzung wirkt sich im Nachhinein positiv auf die gemeinsame Arbeit aus, das sie allen Seiten zeigt, dass die Arbeit einen realen Einfluss hat und sich die Beteiligten an die Vereinbarungen halten (*Integrationsfunktion*). Vor diesem Hintergrund wurde die projektbegleitende

Arbeitsgruppe beibehalten. Sie tagt einmal jährlich und nimmt eine wichtige Stellung ein hinsichtlich der Rückkoppelung zwischen Projektleitung, Fachstellen, Grundstücksbesitzern und Nutzern. Vereinzelt wurde geäußert, dass ein gewisser Lerneffekt eingesetzt hat. Gewisse Maßnahmen werden mittlerweile nicht mehr in Frage gestellt und sogar für gut empfunden. Teilweise hat sich die Identifikation mit der Region gestärkt.

5.3 Zusammenfassung

Die beiden Fallstudien zur Untersuchung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung stellen für die wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland in zweierlei Hinsicht atypische Planungsfälle dar: zum einen verfolgen beide Verfahren einen integrierten Planungsansatz. Das bedeutet, Aspekte der Landnutzung werden in die Betrachtung mit einbezogen. Zum anderen geht das Beteiligungsverfahren weit über die in der wasserwirtschaftlichen Planung übliche Praxis hinaus. Nutzer, Betroffene und Interessierte, wenn auch nur die organisierte interessierte Öffentlichkeit im Falle der Ruwer, konnten partizipieren. Darüber hinaus war der Öffentlichkeit durch den Runden Tisch bzw. die Arbeitsgruppen die Möglichkeit gegeben, aktiv Einfluss zu nehmen, was im Grunde über eine Beteiligung hinaus geht und eher einer Kooperation gleich kommt.

Ausschlaggebend für die Wahl solch breiter Beteiligungsverfahren war in beiden Fällen der erhebliche Widerstand, der sich schon im Vorfeld formierte.

Die Wahl, Leitbild und Aktionsprogramm bzw. einen Pflege- und Entwicklungsplan aufzustellen, hat den Freiraum gelassen sowohl planerisch eine integrierte Betrachtungsweise beizubehalten als auch methodisch allen relevanten Nutzern, Betroffenen und Interessierten die Teilnahme zu ermöglichen. Formelle Planungen wie Landschaftspläne oder Bewirtschaftungspläne entwickeln wie die in beiden Fällen gewählten Instrumente nur Behördenverbindlichkeit. Letztendlich bedarf es weiterer Durchsetzungsinstrumente wie Genehmigungen oder Ge- und Verbote sowie vertragliche Vereinbarungen, um die Planinhalte zu realisieren. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wäre man wieder auf erheblichen Widerstand gestoßen.

Daher hieß es im Rahmen beider Verfahren

- Akzeptanz und Vertrauen zu stärken,
- potentielle Konflikte zu erkennen und nach Lösungen zu suchen sowie
- die Umsetzung zu verbessern.

Zusammenfassend lässt sich die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in den beiden Fallstudien folgendermaßen bewerten:

Funktionen	Wirksamkeit
Information	Es ist gelungen, durch Information der Öffentlichkeit erste Widerstände aufzulösen und die Basis für eine konstruktive Zusammenarbeit zu schaffen. Auch auf Seiten der Verwaltung führten die Erfahrungen und Kenntnisse der Beteiligten dazu, dass gewisse Sachzwänge erkannt wurden und eine Änderung der Planungsziele erfolgte.
Kontrolle	Die kooperative Arbeitsweise erhöhte die Transparenz der Planung und ermöglichte es den Beteiligten, das Verwaltungshandeln zu kontrollieren. Durch die genau Kenntnis der Planung kann die Öffentlichkeit die richtige oder falsche Umsetzung der Maßnahmen prüfen; Veränderungen im Gebiet werden wahrgenommen und gemeldet.
Rechtsschutz	Durch die Abstimmung am Runden Tisch bzw. in den Arbeitsgruppen ist bei nachgelagerten Verfahren zur Durchsetzung der Maßnahmen keine juristische Auseinandersetzung erfolgt bzw. in Zukunft zu erwarten.
Rationalisierung	Vor allem der Informationsaustausch, das Verständnis für die Sachzwänge des jeweiligen Gegenübers sowie die Integration unterschiedlicher Wertevorstellungen haben in beiden Fällen zu qualitativen Ergebnissen geführt, die den jeweiligen Zielsetzungen gerecht werden und realisierbar sind.
Effektivierung	Diese eben erwähnte Qualität und Realisierbarkeit führen dazu, dass die Maßnahmen auch umgesetzt werden.
Integration	Die Arbeit am Runden Tisch bzw. in den Arbeitsgruppen hat zu mehr Akzeptanz und Vertrauen untereinander geführt. Diese neuen Beziehungen führen dazu, dass man sich an Absprachen hält. Zusätzlich wird die Identifikation mit der Region gestärkt.
Legitimation	Durch die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Interessen und Werthaltungen kam es zu ausgeglichenen Lösungen, die dadurch akzeptiert werden, dass alle Gehör fanden. Die Beteiligten sehen sich und ihre Interessen in der Planung repräsentiert.

Tabelle 12: Zusammenfassung der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in den untersuchten Planungsverfahren (eigene Darstellung)

Insbesondere die Erfüllung der letzten beiden Funktionen hat eine erhebliche Langzeitwirkung, die für zukünftige Planungen von Bedeutung sein kann.

Entsprechend der Fragestellung dieser Arbeit, liegt der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lösung von Konflikten und zur Förderung des sozialen Kapitals. Daher werden die Erkenntnisse bezüglich dieser Funktionen ausführlicher behandelt.

Die Konflikte lassen sich zum Großteil als Werte- bzw. Überzeugungskonflikte charakterisieren. Diese bilden die Basis für eine Reihe von Sach- und Verteilungskonflikten. Meist findet man Mischformen. Die Problematik bei Wertekonflikten liegt darin, dass hier eigentlich kein Verhandlungsspielraum vorliegt. In einer solchen Situation ist es entscheidend, für Akzeptanz und Vertrauen gegenüber der jeweils anderen Position zu werben. Daher ist die

Relevanz der Beziehungen untereinander nicht zu unterschätzen für die Lösung konkreter Sach- oder Verteilungskonflikte sowie für die Umsetzung bzw. die Bearbeitung zukünftige Konflikte. BEIERLE (1999) kommt anhand empirischer Untersuchungen zu dem Schluss, dass selbst bei Verfahren, die nicht in der Lage waren bestehende Konflikte zu lösen, das Lösungspotenzial für zukünftige Konflikte von den Akteuren als hoch eingeschätzt wird. Anhand der Aussagen der Teilnehmer führt er dies zurück auf die neu geschaffenen guten Beziehungen und den Aufbau neuer Kooperationen. Dies korreliert ebenfalls mit einer verbesserten Umsetzung der Planungen.

Positive Nebeneffekte haben sich mit der Zeit eingestellt: durch die Sensibilisierung des Runden Tisches Reide wirken die Bürger als Kontrollinstanz, es entstehen Absprachen über den Runden Tisch hinaus und der Runde Tisch hat sich seinen Bekanntheitsgrad des öfteren zunutze gemacht, um politischen Druck auszuüben. Rückblickend haben einige der Teilnehmer des Gewässerrandstreifenprojekt Ruwer eingeräumt, ihre Haltung gegenüber vorher abgelehnten Maßnahmen und Zielen verändert zu haben. In dieser Hinsicht scheint von beiden Seiten ein Lerneffekt eingesetzt zu haben. Eventuell half das Projekt den Landnutzern neue Ansatzpunkte und Perspektiven der betrieblichen Entwicklung erkennen zu können.

Bis auf wenige Ausnahmen hat sich der Widerstand in Akzeptanz aufgelöst. In dem meisten Gesprächen hat sich gezeigt, dass man mit den Ergebnissen und dem Verfahren zufrieden war. Zusammenfassend kann man die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der beiden untersuchten Verfahren positiv bewerten.

Betrachtet man diese positiven Ergebnisse vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Beteiligungssituation in der wasserwirtschaftlichen Planungspraxis, wird deutlich, dass diese Effekte unter den gegebenen Voraussetzungen keine Rolle spielen können.

Wie in KAPITEL 4.3 dargestellt, wird sich der Kreis der Akteure und die Einflussnahme der Öffentlichkeit durch die Umsetzung der WRRL erheblich verändern. Entgegen aller Skepsis gegenüber dem Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung und dem zusätzlichen Aufwand, lassen die Erkenntnisse der Fallstudien gewinnbringende Effekte erwarten, die eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit rechtfertigen.

Mit großem Interesse stellt sich die Frage, welche Umsetzungstendenzen sich abzeichnen und wie sich die Beteiligungssituation in der Praxis ändern wird. Nur wenn die Verantwortlichen die neu geschaffenen rechtlichen Vorgaben sinnvoll ausgestalten, ist mit positiven Auswirkungen für die Wasserwirtschaft zu rechnen.

6 Schlussbetrachtung

Die Einbindung der Öffentlichkeit bildet einen der Aktionsschwerpunkte des 6. Umweltaktionsprogramms der EU und ist Teil des Konzepts der *gemeinsamen Verantwortung*. „Die Erfahrung zeigt, dass die Politik besser wird, wenn die Bürger anfangen zu handeln. Wenn wir Verhaltensweisen ändern wollen, sollten wir die Bürger gut informieren und zum Handeln befähigen“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001, 25). Die verstärkte Mitwirkung der breiten Öffentlichkeit soll die Umsetzung und Erfüllung des europäischen Umweltrechts und der Umweltziele verbessern. Die Vorgaben der WRRL sind im Licht dieser Zielsetzung zu betrachten. Dieser positiven Erwartungshaltung auf europäischer Ebene stehen kritische Stimmen entgegen, die einen hohen Verwaltungsaufwand ohne entsprechenden Nutzen befürchten.

Das Erkenntnisinteresse der Untersuchung lag daher in der Beantwortung folgender Fragen: Welchen Einfluss vermag die Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Planungsprozess auszuüben? Kann eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer verbesserten Umsetzung der europäischen Gewässerschutzziele beitragen, wie es die Politik der Europäischen Kommission vermuten lässt?

In den vorangegangenen Kapitel wurde zunächst versucht, den Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung zu klären sowie den bisherigen Forschungsstand hinsichtlich der Wirkungen und Effektivität von Öffentlichkeitsbeteiligung darzustellen.

Der nächste Teil der Arbeit beschäftigte sich mit der Situation der Wasserwirtschaft in Deutschland und im speziellen mit der wasserwirtschaftlichen Planung. Darauf aufbauend wurde der Anpassungsbedarf hinsichtlich der Umsetzung der WRRL geschildert. Bedeutend ist hier vor allem die Orientierung der Wasserwirtschaft an Einzugsgebieten sowie der Wandel im Planungsansatz. Die ressourcenbasierte Betrachtungsweise weicht einer integrierten, die die Landnutzung in die wasserwirtschaftliche Planung mit einbezieht.

Der Anpassungsbedarf der wasserwirtschaftlichen Planung wurde im folgenden konkret bezüglich des Schwerpunktes dieser Arbeit, der Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht. Die Vorgaben des Art. 14 der WRRL wurden der bisherigen Praxis in der wasserwirtschaftlichen Planung gegenüber gestellt. Wie diese Analyse gezeigt hat, wird nicht nur der Kreis der zu beteiligenden Öffentlichkeit erweitert. Auch die Einflussnahme wird sich verstärken.

Betrachtet man dies vor dem Hintergrund der Wirkungen und Einflussmöglichkeiten einer breiteren Partizipation, wie sie in KAPITEL 2 bereits dargestellt wurde, stellt sich die Frage, ob mit positiven Effekten für die wasserwirtschaftliche Planung zu rechnen ist.

Anhand zweier wasserwirtschaftlicher Planungsverfahren galt es zu untersuchen, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann. Das Fazit der

Fallstudien fiel durchweg positiv aus und reiht sich somit ein in die Erkenntnisse der aktuellen Forschung zum Thema.

6.1 Fazit

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Feststellung, dass es aufgrund der WRRL zu einschneidenden Veränderungen in der Verwaltung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen in Deutschland kommen wird. Ein Aspekt dieser Veränderungen sind die Vorschriften der WRRL zur Öffentlichkeitsbeteiligung.

Eine Gegenüberstellung der bisherigen Praxis mit den zukünftigen Anforderungen hat ergeben, dass zum einen der Kreis der an der Planung Beteiligten erweitert wird und zum anderen die Möglichkeit zur Einflussnahme steigt. War die Öffentlichkeit bisher allenfalls durch berufsständische Verbände, anderen in ihren Belangen berührten Gruppierungen und nur in Einzelfällen direkt an der wasserwirtschaftlichen Planung beteiligt, wird diese Öffentlichkeit in Zukunft eine Erweiterung erfahren. Die WRRL fasst unter den Begriff der Öffentlichkeit Nutzer, Betroffene und Interessierte.

Wichtiger erscheinen jedoch die neu zu schaffenden Einflussmöglichkeiten. Bisher wurde die Öffentlichkeit zu einem Zeitpunkt mit Planentwürfen konfrontiert, an dem die wesentlichen Entscheidungen bereits getroffen waren. Neben der Planauslage und der Abgabe von Stellungnahmen waren Anhörungstermine die weitreichendste Form der Beteiligung. Zukünftig ist neben der umfassenden Zugangsmöglichkeiten zu Informationen und Dokumenten, den weitreichenden Möglichkeiten zur Abgabe von Stellungnahmen und der Anhörung zum Bewirtschaftungsplan, die aktive Beteiligung an der Planung vorgesehen.

Es wird von verschiedenen Seiten angezweifelt, dass diese Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten positive Konsequenzen für die wasserwirtschaftliche Planung hat. Im Gegenteil, der zusätzliche Aufwand stünde nach Auffassung mancher Autoren nicht in Relation zum Nutzen.

Daraus leitet sich die zentrale Frage dieser Arbeit ab: Welchen Einfluss vermag die Öffentlichkeit auf die Planung auszuüben? Wie wirksam ist die Öffentlichkeitsbeteiligung?

Vor dem Hintergrund der Ziele und Aufgaben der wasserwirtschaftlichen Planung erscheint insbesondere interessant, ob die Öffentlichkeit zur Lösung von Konflikten beitragen kann und das soziale Kapital gestärkt wird. Speziell der letzte Aspekt hat eine große Bedeutung für die Umsetzung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen und das Ziel der EU, die Erreichung ihrer Umweltziele zu verbessern und die gemeinsame Verantwortung der Bürger zu stärken.

In Anbetracht der bisherigen Praxis, fällt die Diagnose leicht, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung wohl wenig Wirkung gezeigt hat. Um einen Einfluss zu entfalten, müssen auch bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sein. Diese sind nicht erfüllt, wenn nur

kleine Teile der Öffentlichkeit Gelegenheit erhalten, sich Gehör zu verschaffen. Zudem sind die Einflussmöglichkeiten bei den vorhandenen Beteiligungsformen relativ gering.

Erkenntnisse aus der Forschung haben allerdings gezeigt, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung durchaus Wirkung entfalten kann. Verschiedene Autoren kommen zu dem Schluss, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit generell die Qualität von Planungen verbessert. Das bedeutet, die Öffentlichkeitsbeteiligung kann ihren Aufgaben gerecht werden. Entscheidend ist die Feststellung, dass es zu Synergieeffekten kommt, die sich in der Summe positiv auf gegenwärtige und zukünftige Planungen, Entscheidungen und Kooperationen auswirken.

Hinsichtlich der hier schwerpunktmäßig betrachteten Funktionen, ist festzuhalten, dass Partizipationsprozesse geeignet sind, um Konflikte zu lösen. Auch wenn Konflikte nicht aufgelöst werden können, fördert ein Beteiligungsprozess das soziale Kapital. Dieses wirkt sich wiederum positiv auf die Klärung zukünftiger Spannungen und Konflikte aus.

Für die wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland kann in dieser Hinsicht noch nicht wirklich auf Erfahrungen oder Forschungen zurückgegriffen werden. Die beiden hier durchgeführten Fallstudien untermauern allerdings die empirischen Befunde.

Erhebliche Widerstände gegenüber vorherige Planungen an der Reide und eine konfrontative Haltung gegenüber der ursprünglichen Zielstellung des Planungsverfahrens an der Ruwer ergaben für die Verantwortlichen die Notwendigkeit, einen anderen Weg zu beschreiten. Darüber hinaus erforderte der integrierte Ansatz der Planungen sowie der informelle Charakter die Zusammenarbeit mit Nutzern, Betroffenen und Interessierten, um Ergebnis und Umsetzung zu gewährleisten. Obwohl in beiden Verfahren konkrete Nutzungs- und Verteilungskonflikte entschärft werden konnten und man neue Planungsalternativen entwickelte, wird die Bearbeitung von Werte- und Beziehungskonflikten als herausragendste Leistung bewertet. Es hat sich nicht nur in beiden Verfahren die Akzeptanz gegenüber den Planungen und Behörden sowie das Vertrauen erhöht, sondern auch ein Lerneffekt hat eingesetzt: neue Perspektiven für die einzelnen Akteure haben sich eröffnet, Sachzwänge und Interessen des jeweiligen Gegenübers wurden anerkannt. Es ist anzunehmen, dass gerade diese Effekte langfristig wirken werden und die Basis für neue Kooperationen und Partizipationsprozesse bilden.

Natürlich soll trotz dieser euphorischen Bewertung nicht vergessen werden, dass nicht jeder Konflikt abschließend und eindeutig bearbeitet wurde, manche Akteure keine oder wenig Kooperationsbereitschaft zeigten und es auch zur Konfliktvermeidung kam. In dem meisten Gesprächen hat sich jedoch gezeigt, dass man auch auf Seiten der Akteure mit den Ergebnissen und dem Verfahren zufrieden war. Gerade dieser Aspekt spielt eine große Rolle in Anbetracht des Vollzugsdefizits und der Legitimationskrise der Umweltverwaltung.

Letztendlich stellt sich die Frage, ob Planungsverfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit zu *besseren* Ergebnissen führen. Die Ansicht darüber, was in einer konkreten Situation die bessere

oder schlechtere Entscheidung bzw. Planung ist, ist stark subjektiv geprägt. Für die einen ist eine weithin akzeptierte und leichter umsetzbare Entscheidung die qualitativ bessere, für andere die verbesserte Ausgangsposition einer Behörde, ihr Anliegen durchzusetzen. Es muss betont werden, dass auch bei einer *effektiven* Öffentlichkeitsbeteiligung, d.h. bei Erfüllung der Ziele und Funktionen nicht automatisch ein positiver Effekt für die Umwelt entsteht. Das bedeutet, Planungsverfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit produzieren nicht unbedingt die ökologischeren Ergebnisse. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Effekte der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Summe einen positiven Beitrag für die Umwelt leisten (vgl. RISKWORLD 1998; vgl. KENNEY 2000; vgl. GEILER 2001).

Zentral bleibt die Feststellung vieler Autoren, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht auf Kosten der Qualität der Planung geht.

„There may be many ways to produce decisions of high technical quality, but there are relatively few that do so while also educating the public, eliciting public values, resolving conflict, and building trust in agencies, as many stakeholder processes do. That we can make some headway on these more political features of decision making while not also sacrificing quality is indeed a positive endorsement for opening the doors of decision making to the public” (BEIERLE 2000, 29).

6.2 Ausblick

Der Mobilisierung der Öffentlichkeit wird im europäischen Umweltrecht im Gegensatz zum deutschen einen hohen Stellenwert eingeräumt, indem auf den Status der Betroffenheit in eigenen Rechten verzichtet wird²⁵. Die Europäische Umweltgesetzgebung ermöglicht der Öffentlichkeit den Zugang zu Informationen und das Recht zur Anhörung in vielen ihrer Richtlinien, ohne dass eine eigene rechtliche Betroffenheit oder der Nachweis eines eigenen berechtigten Interesses von Nöten ist.

Daher ist die in Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie geforderte Information und aktive Beteiligung der Öffentlichkeit kein gänzlich neuer Ansatz im Europäischen Umweltrecht. Transparenz und Einbeziehung der Öffentlichkeit in Planungsprozesse spielen gerade in den letzten Jahren eine große Rolle für die Kommission. Hierdurch erhofft man sich eine größere Akzeptanz und eine stärkere Transparenz der Umsetzungsmaßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Da die Kommission für die Überwachung des Vollzugs des EU-Rechts nur über geringe Kompetenzen verfügt, greift sie auf die Kontrolle durch die Öffentlichkeit zurück.

²⁵ Betroffenheit kann unterschiedlich definiert werden: bei förmlichen Verwaltungsverfahren gilt man als betroffen, falls durch den Ausgang der Verfahrens rechtliche Interessen berührt werden (§ 13 (2) VwVfG); im Planfeststellungsverfahren genügt es, wenn Belange durch das Vorhaben berührt werden (§ 73 (4) VwVfG). Diese Belange können rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art sein.

Durch den *Druck von unten* sollen die Mitgliedstaaten zu einer ordnungsgemäßen Umsetzung europäischer Zielvorgaben bewegt werden. Beispiele hierfür sind die Umweltinformationsrichtlinie²⁶ und die im Jahr 2001 verabschiedete Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei Plänen und Programmen²⁷. Durch die Novellierung der Umweltinformationsrichtlinie wird der Aarhus-Konvention²⁸ über den Zugang zu Informationen und der Beteiligung der Öffentlichkeit an Genehmigungsverfahren Rechnung getragen. Stellt man die Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung den intendierten Zielen der Kommission gegenüber, stellt sich die Frage, ob die Strategie aufgehen wird. Dafür sprechen insbesondere die Resultate in punkto soziales Kapital. Mehr noch als bei der Thematik Konfliktlösung zeichnet die Literatur ein positives Bild. Diese Beobachtung gibt den Bemühungen der Europäischen Union recht, die gemeinsame Verantwortung der EU-Bürger durch mehr Transparenz im Umweltbereich zu stärken. Wie die Fallbeispiele zeigen, nehmen die involvierten Akteure ihre Kontrollfunktion über den eigentlichen Planungsprozess hinaus wahr und wirken so tatsächlich als Prüfinstanz von unten.

Allerdings kann die Öffentlichkeit nur Einfluss ausüben, wenn auch die Möglichkeiten dazu gegeben sind. Daher ist die praktische Umsetzung von entscheidender Bedeutung. Es ist fraglich, welche Praxis sich in der deutschen Wasserwirtschaft durchsetzen wird. Die sich abzeichnenden Tendenzen sind sehr unterschiedlich. Manche Länder gehen sehr offensiv mit den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie um, andere sind eher zurückhaltend. Größtenteils macht sich die Tendenz bemerkbar, zwischen der organisierten Öffentlichkeit, wie berufsständischen Verbänden, Nutzergruppen oder der Industrie und der breiten, interessierten Öffentlichkeit zu unterscheiden. Je nach Zielgruppe sind unterschiedliche Beteiligungsverfahren angedacht. Baden-Württemberg beispielsweise richtet auf politischer Ebene einen regelmäßig tagenden überregionalen Beirat für die verschiedenen Interessenvertreter ein. Andere Länder hingegen sind der Auffassung, dass die zuständigen Behörden selbständig besser arbeiten und die Öffentlichkeit parallel dazu in eigenen Gremien oder Veranstaltungen eingebunden werden soll (JEKEL 2001, 22).

Entscheidend für den Erfolg der Öffentlichkeitsbeteiligung wird nicht nur die Wahl geeigneter Verfahren entsprechend der Zielgruppen, sondern auch die Ebene sein, auf der man diese Verfahren ansiedelt. Vielfach wurde bereits gefordert, die Beteiligungsmöglichkeiten auf der Ebene von Teileinzugsgebieten anzusiedeln, um Maßnahmen und Auswirkungen für die Öffentlichkeit konkret fassbar zu machen. In den Ländern zeichnen sich bereits Tendenzen in

²⁶ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt

²⁷ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27. Juni 2001

eine solche Abstufung ab. Beispielsweise ist in Bayern und in Nordrhein-Westfalen eine räumlich abgestufte Beteiligung in Land, Landkreis und Kommune angedacht.

Als determinierender Faktor erscheint zudem der Zeitpunkt der Beteiligung. An der Ruwer wurde betont, dass die kurze Anlaufphase die Zusammenarbeit wesentlich beeinflusst hat. Die unterschiedlichen Konflikte waren so noch nicht verfestigt und hochgradig eskaliert. Es kam also erst im Rahmen der Arbeitsgruppen zu Detailabsprachen. Im Gegensatz dazu hat die lange Vorgeschichte die Planungen an der Reide beeinträchtigt. Die Beziehungen hatten sich im Laufe der Zeit zunehmend verschlechtert, der Handlungsbedarf an der Reide stieg und es standen sich zwei gegensätzliche Planungsvarianten gegenüber. In dieser Hinsicht lassen sich noch keine Aussagen über die Umsetzung in den Ländern treffen.

Es zeigt sich, dass die Verantwortlichen sehr unterschiedlich mit den neuen Anforderungen umgehen. Jedoch darf die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht als ein Randgebiet bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie behandelt werden, da gerade die Nutzer und Betroffenen eine entscheidende Rolle in der zukünftigen integrierten wasserwirtschaftlichen Planung spielen werden. Die Fallstudien haben deutlich gezeigt, dass der integrierte Planungsansatz v.a. in Bezug auf die Landnutzung große Konfliktpotenziale birgt. Darüber hinaus kann die Einbindung der Öffentlichkeit, vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Behördenverbindlichkeit der Instrumente der WRRL, entscheidend sein. Erhalten Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne den Status der Behördenverbindlichkeit, bedarf es der Durchsetzung durch weitere Rechtsinstrumente, wie Genehmigungen, Erlaubnisse oder Schutzgebietsausweisungen etc., aber auch durch Verträge, Nutzungsabsprachen oder andere freiwillige Vereinbarungen. Hier wird der Erfolg in hohem Maße von der Akzeptanz der Öffentlichkeit gegenüber der Planung und ihrer Legitimation abhängen.

„The National Resources Law Center’s research on 26 western watershed initiatives [...] found that despite complications associated with broad and open memberships, participation is one of the five qualities instrumental to success in watershed initiatives along with: leadership, resources, appropriate focus and credible and efficient processes of decision-making and action” (CHESS/HANCE/GIBSON 2000, 248).

Auch wenn erkannt werden muss, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht der alleinige Erfolgsgarant für ein gutes Flussgebietsmanagement ist, wird deutlich, dass diese Art der Planung trotz der wissenschaftlichen und technischen Komponenten, vor allem ein sozialer Prozess ist. Dieser Erkenntnis gilt es durch die Beteiligung der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen.

7 Quellen

Literatur

- APPEL, I. (2001). "Das Gewässerschutzrecht auf dem Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime." Zeitschrift für Umweltrecht Sonderheft: 129-137.
- ARNSTEIN, S. (1969). "A ladder of citizen participation." Journal of the American Institute of Planners **35**: 216-224.
- ASTRACK, R., N. BAUMANN, ET AL. (1984). "Managing a public involvement programme." Journal of Water Resources Planning and Management **110**(2): 153-166.
- BARTH, F. (1997). "Die neue Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union - Chance oder bürokratisches Hemmnis für die europäische Wasserpolitik?" Wasser und Boden **49**(5): 7-9.
- BEIERLE, T. C. (1998). Public participation in Environmental Decisions: An evaluation framework using social goals. Washington, Resources for the future.
- BEIERLE, T. C. (1999). Public participation in environmental planning in the Great Lakes region. Washington, Resources for the future.
- BEIERLE, T. C. (2000). The quality of stakeholder-based decisions: Lessons from the case study record. Washington, Resources for the future.
- BERKEL, K. (1997). Konflikttraining: Konflikte verstehen, analysieren und bewältigen. Heidelberg, Sauer.
- BIZER, K., CICHOROWSKI G. (1999). Vom Bewirtschaftungsplan zum Flussgebietsmanagement - eine institutionenökonomische Perspektive. Flusseinzugsgebietsmanagement und Sozioökonomie. Horsch H. and et al. Leipzig, UFZ. **30**.
- BLÖCH, H. (2001). "Europäische Ziele im Gewässerschutz. Auswirkungen der EU Wasserrahmenrichtlinie auf Deutschland." KA-Wasserwirtschaft, Abfall **48**(2): 168-171.
- BLUME, H. (1998). "Bürgerbeteiligung im deutschen Wasserrecht." UfU Rundbrief **36**(3): 1-15.
- BOSENIUS, U. (1998). "Der Entwurf einer EG-Wasserrahmenrichtlinie - Die Sicht der Beratungen auf europäischer Ebene." Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht **17**(10): 1039-1042.
- BOSENIUS, U. (1999). "Ziele, Anforderungen und Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie." Wasser und Abfall (3): 8-13.
- BOURDIEU P. (1983). Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital und soziales Kapital, in: Kreckel R. (Hrsg.) Soziale Ungleichheiten. Sonderband 2 der sozialen Welt. Göttingen.
- BREUER, R. (1997). "Die Fortentwicklung des Wasserrechts auf europäischer und deutscher Ebene." Deutsches Verwaltungsblatt vom 15. Oktober : 1211-1223.
- BREUER, R. (1998). "Der Entwurf einer EG Wasserrahmenrichtlinie. Die Sicht des Staatsorganisationsrechts." Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht **17**(10): 1001-1010.
- BREUER, R. (1999). "Die Umsetzung europäischer Vorgaben in deutsches Recht." Zeitschrift für Wasserrecht **38**(4): 220-235.
- BREUER, R. (2000). "Europäisierung des Wasserrechts." Natur und Recht **22**(10): 541-549.

- BRUNS, D., KARL M. (2000). "Perspektiven der Strategischen Umweltprüfung. Resultat einer Fachtagung in Kassel - ein aktueller Überblick." Naturschutz und Landschaftsplanung **32**(10).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.). (1998). Umweltpolitik: Wasserwirtschaft in Deutschland. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.). (1998). Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission zum UGB beim BMU. Berlin, Duncker und Humblot.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.). (2001). Umweltpolitik. Wasserwirtschaft, Teil 1: Grundlagen. Bonn.
- CHESS, C., PURCELL K. (1999). "Public participation: Do we know what works?" Environmental Science and Technology **33**(16): 2685-2692.
- CHESS, C., HANCE, B.J., GIBSON. G. (2001). "Adaptive Participation in Watershed Management," Journal of Soil and Water Conservation. **55** (3): 248-252.
- CLAUS, F., WIEDEMANN P. (Hrsg.) (1994). Umweltkonflikte: Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung. Praxisberichte. Taunusstein. Blotner.
- CORTNER, H. J., MOOTE M. A. (1994). "Trends and issues in land and water resources management: Setting the agenda for change." Environmental Management **18**(2): 167-173.
- CROWFOOT, J. E., WONDOLLECK J. M. (1990). Environmental Disputes: Community Involvement in Conflict Resolution. Washington, Island Press.
- DANEKE G., DELLI PRISCOLI, J., GARCIA, M. (Eds.) (1983). Public involvement and social impact assessment. Boulder, Colorado. Westview Press.
- DELLI PRISCOLI, J. (1999). What is Public Participation in Water Resources Management and why is it important? Participatory processes in water management. Proceedings of the Satellite Conference to the World Conference on Science. Budapest, UNESCO/IHP. **30**.
- DEMMEKE, C., UNFRIED M. (2000). Umweltpolitik zwischen Brüssel und Berlin: Ein Leitfaden für die deutsche Verwaltung. Maastricht, European Institute of Public Administration.
- DESARIO, F., LANGTON S. (1987). Citizen participation in public decision making. New York, Greenwood Press.
- DETERING, U., M. LEISMANN, ET AL. (1999). "Die Umsetzung des Gewässerrenaturierungsprogramms NRW am Beispiel des Oberlaufs der Lippe." Wasser und Abfall(6): 48-52.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2001). Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand. 6. Umweltaktionsprogramm. Luxemburg.
- FIETKAU, H. J., WEIDNER H. (1998). Umweltverhandeln, Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren. Berlin, Edition Sigma.
- FISHER, R., W. URY, ET AL. (1993). Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln, erfolgreich verhandeln. Frankfurt/Main, Campus Verlag.
- FLORENZ, K.-H. (1999). Die Wasserpolitik der Europäischen Union. 34. Tagung für Wasser- und Abfallwirtschaft, Aachen, RWTH Aachen.
- FUHRMANN (2000). Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, in: LAWA (Hrsg.) EU-Wasserrahmenrichtlinie. Programm für die Zukunft im Gewässerschutz, Symposium zur Einführung der EU-Wasserrahmenrichtlinie, Schwerin.

- GEILER, N. (2001). "Die EG-Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht der Umweltverbände. Führt die EG-Wasserrahmenrichtlinie zu mehr Bürgerbeteiligung?" KA-Wasserwirtschaft, Abwasser, Abfall **48** (2): 187-191.
- GERLINGER, K. (1998). Flussgebietsplanungen in Deutschland. Berlin, Umweltbundesamt.
- GERLINGER, K., LUDWIG K. (1999). "Aspekte der Flussgebietsplanung gemäß EU Wasserrahmenrichtlinie." Wasser und Abfall (3): 22-26.
- GILICH, B. (1995). Flächenbezogene Gewässersanierung an der Ruwer in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft. Ökologische Gewässersanierung - neue Herausforderungen für die Wasserwirtschaft. Koblenz, DVWK: 64-69.
- GREGORY, R. (2000). "Using stakeholder values to make smarter decisions." Environment **42**(5): 34-44.
- GRIFFIN, C. B. (1999). "Watershed councils: An emerging form of public participation in natural resource management." Journal of the American Water Resources Association **35**(3): 505-516.
- GRÜNEWALD, U. (1999). "Einzugsgebietsbezogene Wasserbewirtschaftung als fach- und länderübergreifende Herausforderung." Hydrologie und Wasserbewirtschaftung **43**: 292-301.
- HAAS, A. (1994). "Projekt: Gewässersystem Ruwer, Rheinland-Pfalz." Natur und Landschaft **69** (7/8): 350-355.
- HARDIN, G. (1968). „The tragedy of the commons“ Science **162**: 1243-1248
- HENNEBERG, S. C., SCHILLING J. (1998). "Ökologische Gesamtplanung Weser - Ziele und Umsetzung." Wasser und Boden **50** (9): 3-14.
- HOFFMANN, F. (1999). Wasserhaushaltsgesetz: Textausgabe mit Erläuterungen und Ausführungsvorschriften. Berlin, Erich Schmidt.
- HOFFMEISTER, J. (1992). Die Bedeutung wasserwirtschaftlicher Rahmen- und Bewirtschaftungspläne im Verhältnis von Raumplanung und wasserwirtschaftlicher Fachplanung. Fachbereich Raumplanung. Dortmund, Universität Dortmund.
- HOLST, M. (1991). Planungsverfahren für Umweltafachpläne. Berlin, Umweltbundesamt.
- HOLTMEIER, E.-L. (1999). "Umsetzung der EG Wasserrahmenrichtlinie." Zeitschrift für Wasserrecht **38** (2): 69-77.
- HORSCH, H. ET AL, Eds. (1999). Flusseinzugsgebietsmanagement und Sozioökonomie. UFZ-Bericht 30. Leipzig, UFZ.
- HÖSGEN, B. (1999). "Konsequenzen aus der europäischen Wasserrahmenrichtlinie für die deutsche Wasserwirtschaft." Wasser und Abfall **140**(13): 8-13.
- JEKEL, H. (2001). "Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie." Wasser und Abfall (3).
- JEWELL, T. (1998). Law in environmental decision making: National, European and international perspectives. Oxford, Clarendon Press.
- JOHNSON, R. A. (1993). Negotiation basics - Concepts, skills and exercises. London, Sage Publications.
- JONES, A. P. (1994). "Involving the public in water management." Water Environment and Technology **6**(7): 34-35.

- KAKEBEEKE, W. J., BOUMAN N. W. M. (1999). The Aarhus Convention: Application of the Convention Principles to European Water Regimes. Participatory processes in water management. Proceedings of the Satellite Conference to the World Conference on Science. Budapest, UNESCO/IHP. 30.
- KALLIS, G., NIJKAMP P. (2000). "Evolution of EU water policy: A critical assessment and a hopeful perspective." Zeitschrift für Umweltpolitik (3): 301-335.
- KARSTENS, J. (2001). "Einführung in die aktuellen Fragen des Gewässerschutzes." Zeitschrift für Umweltrecht Sonderheft.
- KECK, G. (2001). Forschungsprojekt: Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lärminderung in Ravensburg. Evaluationsbericht, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.
- KENNEY, D. S. (2000). Arguing about consensus. Boulder, Natural Resources Law Center, University of Colorado.
- KISS, A., DINAH S. (1997). Manual of European environmental law. Cambridge, Cambridge University Press.
- KNIERIM, A. (2001). Konflikte erkennen und bearbeiten. Weikersheim, Markgraf Verlag.
- KNILL, C., LENSCHOW A. (2000). Implementing EU environmental policy: New directions and old problems. Manchester, Manchester University Press.
- KNOPP, G.-M. (1999). "Die zukünftige europäische Wasserrahmenrichtlinie - der deutsche Beitrag und die deutsche Position zum Inhalt." Zeitschrift für Wasserrecht 38(4): 257-275.
- KOCH, S., MARKARD J. (2001). Anforderungen an Beispiele und Fallstudien beim Einsatz in Dissertationen. Doktorandenseminar, Forschungsmethodik an der ETH Zürich. St. Gallen
- KORFMACHER K. S. (2001). „The politics of participation in watershed modelling.” Environmental Management 27 (2): 161-176.
- KONRAD, J., HAAS A. (2000). "Naturschutz am laufenden Kilometer." Garten und Landschaft (3): 2124.
- KUHN, S., S. MÖSCHITZ, ET AL. (2001). Aktionshandbuch nachhaltige Wasserwirtschaft und Lokale Agenda 21. Berlin, Umweltbundesamt.
- KURZ, A. (1991). Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben. Speyer, Forschungsstelle für öffentliche Verwaltung.
- LANDKREIS TRIER-SAARBURG ET AL (1997). Gewässersystem Ruwer mit Nebenbächen. Pflege- und Entwicklungsplan. Trier.
- LEHN, H. (2001). Wasser - das vergessenen Element der lokalen Agenda? Nachhaltige Entwicklung in der Wasserwirtschaft. B. Weigert and C. Steinberg. Berlin. 7.
- LELL, O., RECHENBERG J. (1998). "Europäischer Gewässerschutz quo vadis? Eine Zwischenbilanz der Verhandlungsergebnisse zur EG Wasserrahmenrichtlinie." UTA (4): 272-278.
- LÜBBE-WOLFF G. (Hrsg.) (1996). Der Vollzug des europäischen Umweltrechts. Berlin. Erich Schmidt.
- MEIER, K. (2001). "Wird die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie den Gewässerzustand

- verbessern?" Landnutzung und Landentwicklung **42**(4): 154-161.
- MEISTER, G. (1996). "Flussverträge - warum und wozu?" UfU Infobrief **31**(12): 4-5.
- MEISTER, G., SONNTAG H.-W. (1998). "Leben am Reidebach - Bürgerbeteiligung bei einer Fließgewässersanierung." UfU Infobrief **38**: 9-10.
- MONSEES, J. (1999). Wasser- und Bodenverbände und die EU Wasserrahmenrichtlinie. Flusseinzugsgebietsmanagement und Sozioökonomie. H. Horsch and et al. Leipzig, UFZ. **30**.
- MOOTE, M. A., M. P. MCCLARAN, ET AL. (1997). "Theory in practice: Applying participatory democracy to public land planning." Environmental Management **21**(6): 877-889.
- MOSS, T. (1999). Die EU Wasserrahmenrichtlinie als Beispiel eines Institutionenwandels: Forschungsbedarf und Erklärungsansätze aus politik- und raumwissenschaftlicher Sicht. Flusseinzugsgebietsmanagement und Sozioökonomie. H. Horsch and et al. Leipzig, UFZ. **30**.
- NUNES CORREIA, F., KRAEMER, EDS. R. A. (1997). Eurowater 1. Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa. Länderberichte. Berlin, Springer.
- NUNES CORREIA, F., KRAEMER, R. A. Eds. (1997). Eurowater 2. Dimensionen Europäischer Wasserpolitik. Themenberichte. Berlin, Springer.
- PAULUS, T. (2001). "Gewässernachbarschaften und regionaler Erfahrungsaustausch." KA-Wasserwirtschaft, Abwasser, Abfall **48**(2): 226-231.
- PAULUS, T., REICH J. (2000). Gewässernachbarschaften - Modell einer integrierten und fachübergreifenden Bewirtschaftung der Fließgewässer im Sinne der EU Wasserrahmenrichtlinie und der Agenda 21. Gemeinsam Europa gestalten. ATV-DVWK. **20**.
- RECHENBERG, J. (1997). "Die geplante EG Wasserrahmenrichtlinie - Chancen und Risiken für den Gewässerschutz." UTA (3): 201-205.
- REINHARDT, M. (1999). "Bewirtschaftungsplanung im Wasserrecht. Skizzen über ein Instrument der Gewässerbewirtschaftung zwischen nationalem und europäischem Wasserrecht." Zeitschrift für Wasserrecht **38**(4): 301-310.
- REINHARDT, M. (2001). "Deutsches Verfassungsrecht und europäische Flussgebietsverwaltung." Zeitschrift für Umweltrecht Sonderheft: 124-128.
- RENN, O., T. WEBLER, ET AL. (Eds.) (1995). Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating models for environmental discourse. Boston, Kluwer.
- RHOADS, B., D. WILSON, ET AL. (1999). "Interaction between scientists and nonscientists in community-based watershed management: Emergence of the concept of stream naturalization." Environmental Management **24**(3): 297-308.
- RONELLENFITSCH, M. (1989). Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahren um großtechnische Anlagen, in: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben. Kernforschungszentrum Karlsruhe.
- RUCHAY, D. (2001). "Die Wasserrahmenrichtlinie der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht." Zeitschrift für Umweltrecht Sonderheft: 115-120.
- RUNKEL, S. (1996). Umweltkonflikte sachgerecht lösen: Umweltmediation in Deutschland und in den USA. Mobilität und Normenwandel Band 19. Universitätsverlag Dr. N.

- Brockmeyer. Bochum.
- SCHMALHOLZ, M. (2001). "Die EU Wasserrahmenrichtlinie - "Der Schweizer Käse im europäischen Gewässerschutz"." Zeitschrift für Wasserrecht **40**(2): 69-102.
- SCHRAMM, E. (1998). Soziale Dimensionen nachhaltiger Wassernutzung. Frankfurt, Institut für sozialökologische Forschung.
- SEIDEL, W. (2000). Gewässerschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht. Grundlagen, Regelungsdefizite und Reformperspektiven. Baden-Baden, Nomos.
- SELLE, K. (Hrsg.) (2000). Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Planungsliteratur.
- SELLE, K., (Hrsg.) (1995). Planung und Kommunikation. Dortmunder Vertrieb für Planungsliteratur.
- SIEBERT, R., KNIERIM A. (1999). "Divergierende Nutzungsinteressen in Schutzgebieten - Konflikte und Lösungen in Brandenburg." Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung **40**(4): 181-186.
- SOCHER, M. (1999). Erste Erfahrungen bei Flussgebietsplanungen dargestellt am Beispiel der Pleiße. Flusseinzugsgebiet und Sozioökonomie: Konfliktbewertung und Lösungsansätze. H. Horsch and et al. Leipzig, UFZ. **30**.
- SONNTAG, W., M. DÖLL, ET AL. (1999). Reide und Kableske: eine Bachlandschaft im Fluss der Zeiten. Halle, UfU e.V.
- SPILLECKE, H. (2000). "Rechtliche Umsetzung der Eu Wasserrahmenrichtlinie." Wasser und Abfall (4): 30-33.
- Stellungnahme der im DNR GK Wasser zusammengefassten Umweltverbände zum Entwurf eines 7. Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes - Gesetz zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie vom 7.12.2001, DNR Gesprächskreis Umweltverbände und Wasserwirtschaft.
- STERN, A. (1995). Water in Europe: What to expect from the EU policy review. Water in Europe, Club de Bruxelles.
- STOLL-KLEEMANN (2002). Chancen und Grenzen kooperativer und partizipativer Ansätze im Naturschutz, in: ERDMANN K-K., SCHELL CH. (Bearb.). Naturschutz und gesellschaftliches Handeln: Aktuelle Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Bundesamt für Naturschutz. Bonn-Bad Godesberg.
- THOMAS, J. C. (1995). Public participation in public decisions: New skills and strategies for public managers. San Francisco.
- VON KEITZ, S., SCHMALHOLZ M. (Eds.) (2002): Handbuch der EU-Waserrahmenrichtlinie, Berlin. Erich Schmidt.
- WALESH, S. G. (1999). "DAD is out POP is in." Journal of the American Water Resources Association **35**(3): 535-543.
- WEBLER, T., S. TULER, ET AL. (2001). "What is a good public participation process? Five perspectives from the public." Environmental Management **27**(3): 435-450.
- WEIDNER, H. (1996). Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland. Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes. Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- WEIGERT, B., STEINBERG, C. (Eds.) (2001). Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland.

Analyse und zukunftsfähige Entwicklung. Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung.
Berlin, Umweltbundesamt.

ZILLEBEN, H., BARBIAN T. (1992). "Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik."
Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu "Das Parlament"(B-39-40/92).

ZIMMER, R. (1998). Kooperative Konfliktregelung (Mediation) als umweltpolitisches Instrument am Beispiel der Renaturierung des Reidebachs (Halle/Saalkreis).
Diplomarbeit, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

ZSCHIESCHE, M. (2001). "Die Aarhus-Konvention - mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards." Zeitschrift für Umweltrecht **12**(3): 177-183.

Gesetze, Verordnungen und Richtlinien

Allgemeine Verwaltungsvorschrift Richtlinie für die Aufstellung von wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen vom 30. Mai 1984 (GMBL., S. 239).

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Mindestinhalt von Bewirtschaftungsplänen vom September 1978 (GMBL. S. 466).

Bayerisches Wassergesetz (BayWG) in der Fassung vom 3. Februar 1988, geändert durch Gesetz vom 12. April 1994.

Berliner Wassergesetz (BerlWG) in der Fassung vom 3. März 1989, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Oktober 1995.

Brandenburgisches Wassergesetz (Bbg WG) vom 13. Juli 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1997.

Bremisches Wassergesetz (BremWG) in der Fassung vom 26. Februar 1991, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. November 1993.

Hamburgisches Wassergesetz (HambWG) vom 20. Juni 1960, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2001.

Hessisches Wassergesetz (HessWG) in der Fassung vom 22. Januar 1990, geändert durch Gesetz vom 26. Juni 1990.

Niedersächsisches Wassergesetz (NdsWG) in der Fassung vom 20. August 1990, geändert durch Gesetz vom 25. März 1998.

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

Saarländisches Wassergesetz (SaarlWG) in der Fassung vom 3. März 1998.

Sächsisches Wassergesetz (SächsWG) vom 23. Februar 1993.

Siebtes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 2002, BGBl I, S. 1914

Thüringer Wassergesetz (ThürWG) vom 10. Mai 1994.

Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWG MV) vom 30. November 1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2001.

Wassergesetz für Baden-Württemberg (LWG BW) in der Fassung vom 1. Juli 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. November 2001.

Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz (LWH RP) in der Fassung vom 14. Dezember 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 1993.

Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG SH) vom 7. Februar 1993, zuletzt geändert

durch Gesetz vom 3. Februar 1994.

Wasserhaushaltsgesetz in der Bekanntmachung vom 12. November 1996, BGBl I, S. 1695, zuletzt geändert durch Art. 18 des Gesetzes vom 9. September 2001, BGBl I, S. 233.

Internationale Konventionen und Abkommen

Agenda 21, United Nations Conference on Environment and Development Juni 1992, Rio de Janeiro.

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, UNECE 25. Juni 1998, Aarhus.

Dublin Statement on Water and Sustainable Development, International Conference on Water and Development, 26.-31. Januar, Dublin.

Rio Declaration on Environment and Development, United Nations Conference on Environment and Development, 13.-14. Juni 1992, Rio de Janeiro.

Internet

CONNOR, D. M. (2002). Stakeholder versus public participation, auf: <http://www.islandnet.com/coonor/stakeholder.html>, Stand: 15.3.2002.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU (2000): EEB Open Seminar on EU Water Policy under the Water Framework Directive, auf: <http://www.eeb.org/publication/>, Stand: 20.10.2001.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU (2001): EEB Water Seminar. Implementation of the new EU water policy: Is the direction right? auf: <http://www.eeb.org/publication/>, Stand: 20.10.2001.

FÜRST, D., SCHOLLES, F., SINNIG H. (2001). Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen. Planungsmethoden. Skript zur Lehrveranstaltung, auf: http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VerwWiss/Ptm_WissTheo.hatm, Stand: 31.8.2001.

KOOPERATIONS- UND BERATUNGSSTELLE UMWELTSCHUTZ AN DER TU BERLIN (2001): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Neue Perspektiven für das Spree-Havel-Einzugsgebiet. Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Neue Perspektiven für das Spree-Havel-Einzugsgebiet, auf: <http://www.tu-berlin.de/zek/kubus>, Stand: 18.7.2001

LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT WASSER (2001): Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG Wasserrahmenrichtlinie, auf: <http://www.lawa.de>, Stand: 20.2.2001.

LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT WASSER (2001): Handlungskonzept zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, auf: <http://www.lawa.de>, Stand: 20.2.2001.

LANZ, K., SCHEUER S. (2001). EEB Handbook on EU Water Policy under the Water Framework Directive. Brüssel, auf: <http://www.eeb.org/publication/>, Stand: 20.10.2001

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN RHEINLAND-PFALZ (2000): Eine Region im Gespräch. Rheinauenentwicklung und -gestaltung im Raum Mainz-Ingelheim, auf: <http://www.wasser.rlp.de/download/>, Stand: 20.2.2001.

MINISTERIUM FÜR UMWELT UND FORSTEN RHEINLAND-PFALZ (2001): Eine Region im Gespräch. Rheinauenentwicklung und -gestaltung im Raum Mainz-Ingelheim, auf: <http://www.wasser.rlp.de/download/>, Stand: 20.2.2001.

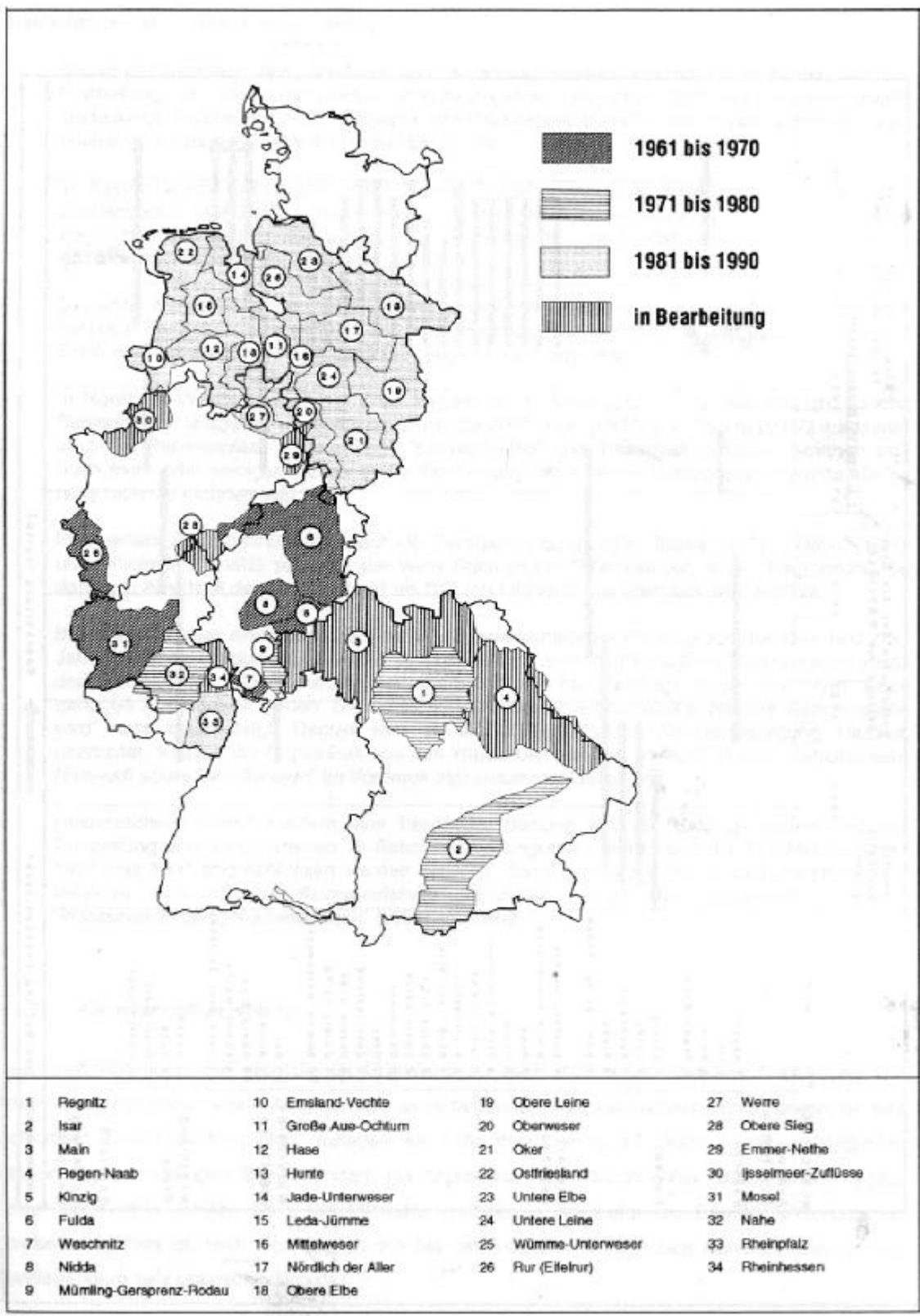
- NABU (2001): Stellungnahme zum Entwurf eines 7. Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes - Gesetz zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, auf: www.nabu.de/presse/higru/wasserhaushalt.htm, Stand: 20.2.2001.
- RISKWORLD (Eds.) (1998): Using stakeholder processes in environmental decisionmaking, auf: <http://www.riskworld.com/Nreports/1998/STAKEHOLD/HTML/nr98aa02.htm>, Stand: 15.3.2002.
- UFU E.V. (Hrsg.) (1998). Leitbild Reide und Reide-Einzugsgebiet, auf: http://www.ufu.de/sites/institut/oekologie/oekologie_reide_leitbild.htm, Stand: 11.2.2002.
- UN (2002): A definition, auf: <http://www.earthsummit2002.org/process/stakeholders.htm>, Stand: 15.3.2001.
- VON MÜCKE, B. (2002). Einbindung betroffener und der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie im Bezirk Weser-Ems, auf: <http://www.weser-ems.de/Aktuelles/wasser/presentationen>, Stand: 16.1.2002.
- WORLD BANK (2002): Participation: Key concepts, auf: <http://www.worldbank.org/participation/keyconcepts.htm>, Stand: 15.3.2002.
- WWF/EC (2001): Implementing the EU Water Framework Directive. Seminar 3: Good practice in river basin planning. Implementing the EU Water Framework Directive Seminar, auf: <http://www.panda.org/europe/freshwater/seminars/seminars.html>, Stand: 20.10.2001.

Sonstige Quellen

- Memorandum der Aktionsgemeinschaft Reidebauern an die Stadt Halle
- UFU E.V. (1997). Arbeitsvereinbarung Runder Tisch Reide. Unveröffentlicht.
- Sitzungsprotokolle Runder Tisch Reide
- Sitzungsprotokolle der projektbegleitenden Arbeitsgruppe zum Gewässerprojekt Ruwer
- Stellungnahmen und Arbeitspapiere der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz

8 Anhang

STAND DER AUFSTELLUNG VON WASSERWIRTSCHAFTLICHEN RAHMENPLÄNEN



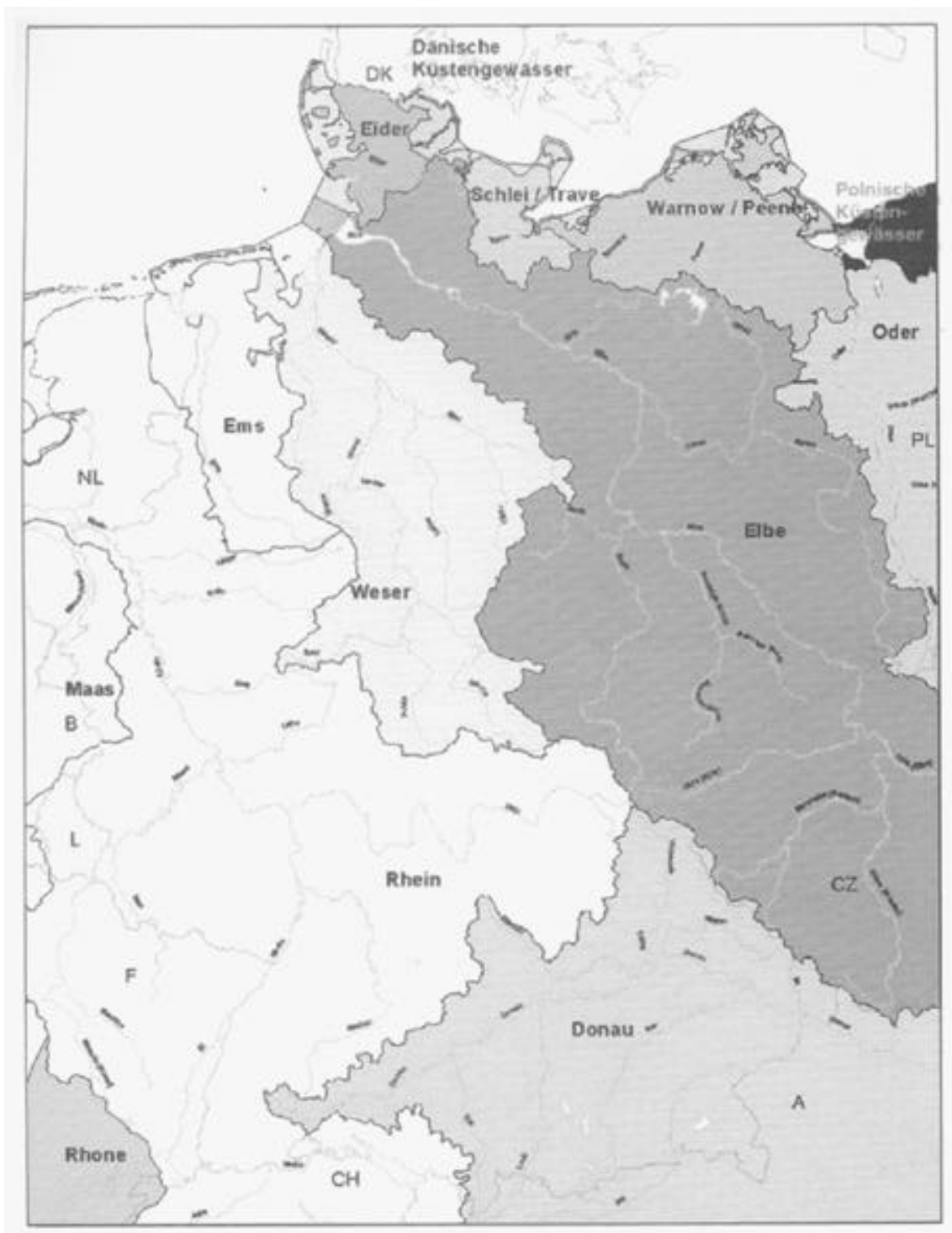
Quelle: HOFFMEISTER 1992, 177

STAND DER AUFSTELLUNG VON BEWIRTSCHAFTUNGSPLÄNEN



Quelle: HOFFMEISTER 1992, 180

FLUSSGEBIETE IN DEUTSCHLAND



Quelle: von KETZ/SCHMALHOLZ 2002, Einband

INTERVIEWLEITFADEN

1. *Vorgeschichte, Motivation, Planungsziele*

- Was war für Sie der Anlass, an diesem Planungsverfahren teilzunehmen?
- Was waren Ihre Interessen, die Sie im Planungsverfahren durchsetzen wollten?
- Was glauben Sie, war das Motiv für die Wahl eines solchen partizipativen Planungsverfahrens?
- Welche Probleme bestehen und bestanden für Sie an der Reide/Ruwer? Wo sehen Sie die Ursachen? Wer sind Ihrer Meinung nach die Verantwortlichen?

2. *Das Verfahren*

- Wie wurde die Öffentlichkeit von dem Vorhaben unterrichtet?
- Waren Ihrer Meinung nach alle relevanten Akteure beteiligt?
- Welche Faktoren erschwerten die gemeinsame Arbeit, welche begünstigten sie?
- Was waren die größten Konflikte während der gemeinsamen Arbeit?
- Wurden Ihrer Meinung nach die Konflikte gelöst bzw. wie konnten diese Konflikte gelöst werden?

3. *Ziele und Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung*

- Welches Ziel bzw. welche Ziele wurden Ihrer Meinung nach mit der Beteiligung der Öffentlichkeit bei diesem Verfahren verfolgt?
- Wurden diese Ziele Ihrer Meinung nach erreicht?

4. *Persönliche Einschätzung*

- Sind Sie mit dem Ergebnis zufrieden?
- Konnten Sie ihre Interessen durchsetzen?
- Hat sich Ihre Haltung gegenüber den anderen Beteiligten sowie deren Interessen im Laufe der gemeinsamen Arbeit geändert?
- Schätzen Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung als das richtige Mittel ein, um (Nutzungs-)Konflikte zu lösen bzw. zu entschärfen und die Umsetzung sowie die Akzeptanz zu verbessern?

ÜBERSICHT ÜBER DIE INTERVIEWPARTNER

Interviewpartner Pflege- und Entwicklungsplan Ruwer
<ul style="list-style-type: none">• Vertreterin der Projektleitung• Planer• Vertreter des NABU• Vertreter der Landwirtschaftskammer• Vertreter des Bauernverbandes• Anwohner und Landwirte• Vertreter der Fischerunion• Vertreter des Landesumweltamtes

Runde Tisch Reide
<ul style="list-style-type: none">• Moderator und Mitarbeiter des UfU e.V.• Vertreterin des Unterhaltungsverbandes Untere Saale• Vertreter des Stadtplanungsamtes• Vertreterin des ehemaligen Staatlichen Umweltamtes Halle• Anwohner und Vertreter des Kleingartenvereins