



Niedersächsisches Ministerium  
für Umwelt und Klimaschutz

## Hintergrunddokument zur Einbeziehung der Öffentlichkeit in Niedersachsen nach Art. 14 EG-Wasserrahmenrichtlinie (Stand Mai 2009)

### 1. Vorbemerkung

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

(Zitat aus dem „Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie“, endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung. Quelle: BMU)

### 2. Aktivitäten in Niedersachsen vor Inkrafttreten der WRRL

Niedersachsen hat sich bereits sehr frühzeitig auf die neue EG-Gewässerschutzpolitik vorbereitet und die lokalen Akteure einschl. der weiteren Öffentlichkeit „mitgenommen“. Im Herbst 1999 wurde ein bundesweit beachtetes Pilotvorhaben „Modellhafte Erstellung eines Bewirtschaftungsplanes am Beispiel eines Teileinzugsgebiets „Große Aue“ im

Flussgebiet Weser“ gestartet und im Februar 2001 abgeschlossen. Das Projekt wurde ein Erfolg insbesondere aufgrund der intensiven Konsultation der örtlichen Wassernutzer und sonstigen interessierten Stellen im Zuge der Projektbearbeitung und vom Niedersächsischen Umweltministerium in zahlreichen Veranstaltungen einer breiten Öffentlichkeit sowohl national wie auch international, z.B. in den Niederlanden, vorgestellt.

Niedersachsen hat sich zudem bereits vor Inkrafttreten der WRRL intensiv mit den Anforderungen der Öffentlichkeitseinbeziehung befasst und an der Erarbeitung eines LAWA-Papiers „Information und Anhörung der Öffentlichkeit zu den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen der Wasserrahmenrichtlinie“ maßgeblich mitgewirkt, welches in das entsprechende CIS-Papier (siehe Vorbemerkung) Eingang gefunden hat.

Vorbereitend fanden in Niedersachsen bereits im Jahre 2000 zahlreiche Informationsveranstaltungen u.a. für die Wasserbehörden und sonstige Interessierte statt.

### **3. Aktivitäten in Niedersachsen nach Inkrafttreten der WRRL**

Die Aktivitäten seit 2001 werden nachfolgend nur cursorisch dargestellt und sind nicht vollständig wiedergegeben.

Nach Inkrafttreten der WRRL am 22.03.2001 fanden in Niedersachsen fortlaufend Informationsveranstaltungen statt, es wurden Gremien unter Einbeziehung von Wassernutzern und Stakeholdern eingerichtet und es wurden über verschiedene Medien Informationen verbreitet, insbesondere zur Unterrichtung der Gemeinden. Begleitend wurden Fortbildungsveranstaltungen unter anderem des BWK Landesverbandes Niedersachsen, der Norddeutschen Naturschutzakademie, der DAW, der Universität Hannover und anderer Veranstalter unterstützt und es wurde dort vorgetragen.

In 2003 wurde vom MU in Schneverdingen eine mehrtägige Veranstaltung „Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz“ organisiert, die von zahlreichen nationalen und internationalen Teilnehmern, auch Vertretern der EU-Kommission, besucht wurde. In den darauffolgenden Jahren wurden unter Federführung der Naturschutzakademie zahlreiche Folgeveranstaltungen zu diesem Thema angeboten, die sich insbesondere an Vertreter des ehrenamtlichen Naturschutzes, aber auch der staatlichen Wasserwirtschafts- und Naturschutzverwaltungen richteten.

Zur besonderen Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger wurde in Niedersachsen in 2005 ein Projekt „Wasserrahmenrichtlinie-Info-Börse“ unter Leitung der Kommunalen Umweltaktion U.A.N. mit finanzieller Förderung des Umweltministeriums in Höhe von 750.000 EUR eingerichtet. Hierüber konnten niedersachsenweit nahezu alle kommunalen Gremien erreicht werden. Das Projekt wird fortgeführt (Stand 2009).

An der Universität Hannover wurde im Rahmen des Weiterbildungsstudienganges „Wasser und Umwelt“ ein Kurs „Gewässerbewirtschaftung (F1)“ unter enger Einbindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des MU und anderer Akteure gestartet, um Nachwuchspersonal an die neuen Herausforderungen der WRRL heranzuführen.

Es wurde in 2002 ein Beirat Niedersachsen/Bremen zur Umsetzung der WRRL eingerichtet mit der Erwartung des MU, wichtige Impulse der Stakeholder zur Umsetzung der EG-Gewässerschutzpolitik zu erhalten.

Frühzeitig wurde damit begonnen, auf regionaler Ebene mit den wichtigen Wassernutzern zu diskutieren. Die entsprechende Konsultation begann 2003 im Vorfeld der Bestandaufnahme nach Art. 5 und es wurden über Multiplikatoren mehrere Tausend Bürgerinnen und Bürger erreicht. Ab 2004 wurden die Konsultationen durch öffentliche Flussgebietsforen des Umweltministeriums ergänzt. Insgesamt (Stand Mai 2009) hat das MU seitdem 27 Flussgebietsforen an diversen Standorten, u.a. in Celle, Uelzen, Hameln, Holzminden, Hildesheim, Stade, Lüneburg, Oldenburg, Braunschweig, Wilhelmshaven, Leer, Meppen, Göttingen, Hamburg und Verden, durchgeführt.

In 2005 wurden aufgrund eines Kabinettsbeschlusses der Niedersächsischen Landesregierung Gebietskooperationen eingerichtet, um die Maßnahmenplanung von unten nach oben voranzubringen. Seitdem sind auf der Ebene der Bearbeitungsgebiete mehrere Hundert Veranstaltungen durchgeführt worden, die zum Ziel haben, unter aktiver Beteiligung der dort vertretenen Wassernutzer und Stakeholder Lösungswege zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie zu entwickeln.

Ferner wurde in 2005 eine Reihe von niedersächsischen Modellvorhaben zur Umsetzung der WRRL gestartet. Hierfür wurden bis 2008 seitens der Landesregierung insgesamt 6.000.000 EUR bereitgestellt. Die Modellvorhaben befassten sich mit der Lösung wichtiger Wasserbewirtschaftungsfragen in verschiedenen Naturräumen des Landes Niedersachsen im Vorgriff auf die Maßnahmenplanung, zum Beispiel der Marschengewässerregion, des emsländischen Tieflandgebietes oder der Mittelgebirgsgewässerregionen sowie spezieller Fragen der Bewirtschaftung des Grundwassers. Darüber hinaus wurden mehrere Projekte auf internationaler Ebene (LIFE, Interreg) mit niedersächsischer Beteiligung durchgeführt. Ein wesentlicher Bestandteil aller Modellvorhaben war die Konsultation der Wassernutzer im Rahmen der Projektbearbeitung. Dabei wurden auch zahlreiche Informationsbroschüren und Flyer erstellt.

Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz sowie der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz haben zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie jeweils Internetzugänge eingerichtet, die umfassende Informationen bieten und fortlaufend aktualisiert werden. Weitere Informationen insbe-

sondere für die örtlichen Akteure werden über den Internetauftritt der Wasserrahmenrichtlinien-Infobörse bereitgestellt.

In 2008 veröffentlichte das MU eine umfangreiche und allgemeinverständliche Broschüre mit Wasserrahmenrichtlinien-Bezug: „Wasserland Niedersachsen“. Eine Nachfolgeausgabe ist in 2009 geplant, um die Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme allgemeinverständlich zu erklären. Für die behördliche Anwendung und für die Gebietskooperationen wurde im April 2009 ein „Taschenbuch zur Wasserrahmenrichtlinie“ herausgeben.

Im März/April 2009 strahlte der Norddeutsche Rundfunk im Rahmen einer Sendereihe „Wassergeschichten“ in der Hauptsendezeit 20:15 Uhr zwei jeweils 1-stündige Beiträge zu den niedersächsischen Fließgewässern Aller und Ems aus, in denen die Anforderungen und Herausforderungen der EG-Wasserrahmenrichtlinie allgemeinverständlich erklärt wurden. Es ist anzunehmen, dass diese Sendungen in Norddeutschland mehrere Millionen Zuschauer erreicht haben.

Im Februar 2009 fand eine Schüleraktion statt, in der Abiturienten die Grundprinzipien der Wasserrahmenrichtlinie einschließlich des Beteiligungsprozesses anhand eines Rollenspiels im MU vermittelt wurden.

Weitere Details können der tabellarischen Aufstellung (Anlage) entnommen werden.

#### **4. Evaluierung der Öffentlichkeitseinbeziehung nach Art. 14 WRRL in Niedersachsen**

Durch das Niedersächsische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz wurde 2007 eine externe Evaluierung der Öffentlichkeitseinbeziehung nach Art. 14 WRRL beauftragt. Die Untersuchung wurde vom Institut für Umweltsystemforschung der Universität Osnabrück durchgeführt. Wichtige Ergebnisse dieser Evaluierung waren:

- Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Niedersachsen berücksichtigt in weitem Maße die Kriterien einer effektiven Partizipation zur Umsetzung der WRRL
- Die verschiedenen Beteiligungsinstrumente (Gremien) lassen erkennen, dass sie zielgruppenspezifisch zugeschnitten wurden
- Nach dem Ergebnis einer schriftlichen Befragung besteht grundsätzlich eine hohe Zufriedenheit mit der Art der Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Niedersachsen. Auch wird die Beteiligung insbesondere in den Gebietskooperationen von der deutlichen Mehrheit der Befragten als sinnvoll und der Sache dienlich angesehen.

- Deutlich positiv bewertet wurde die festgestellte Intensivierung und Zunahme der Kontakte zwischen Gremienteilnehmern. Die positive Auswirkung der Beteiligung auf die Netzwerkbildung wurde hervorgehoben.
- Im Gegensatz zur organisierten Öffentlichkeit ist die breite Öffentlichkeit, d.h. die Bürgerinnen und Bürger, in Niedersachsen bisher nur am Rande über die WRRL informiert worden. Auch wenn die Komplexität der WRRL es nicht empfiehlt, den gesamten Umsetzungsprozess über Presse und Medien an die breite Öffentlichkeit zu vermitteln, wurde von den Beteiligten doch wiederholt eine insgesamt stärkere Öffentlichkeitsarbeit angeregt. Davon erhoffen sich die Befragten nicht nur eine verbesserte Unterstützung gerade von lokalen politischen Entscheidungsträgern, sondern auch insgesamt eine positive Wirkung auf die Bedeutung des Gewässerschutzes in der Öffentlichkeit. Als Möglichkeiten wurden gezielte Aktionstage oder Aktivitäten sowie eine verbesserte Zusammenarbeit mit der örtlichen Presse vorgeschlagen.

## **5. Stakeholderanalyse**

Im Rahmen der Evaluierung der Öffentlichkeitseinbeziehung wurde in Niedersachsen auch eine Stakeholderanalyse vorgenommen mit folgenden Ergebnissen:

Die unterschiedlichen niedersächsischen Gremien zur Umsetzung der WRRL wie Beirat, Forum, Fachgruppen und Gebietskooperationen setzen sich aus Vertretern von Interessengruppen zusammen, die in der Regel auf unterschiedlichsten administrativen Ebenen aktiv sind. Deutlich wird bei der Zusammensetzung des Beteiligungsprozesses auch, dass sich die organisierte Öffentlichkeit im Wesentlichen aus Körperschaften mit einem staatlichen Auftrag (Kammern, Kommunalbehörden) zusammensetzt. Dies führt einerseits zu einem hohen Grad an Professionalisierung des Beteiligungsprozesses, da die Beteiligten alle – zumindest in ihrem Bereich bzw. ihrer Region – über ein hohes Maß an Expertise verfügen. Es kann hierdurch jedoch auch zu einem Ungleichgewicht zwischen den Beteiligten kommen, indem sich einige Teilnehmer nicht nur mehr als andere in die komplexe Materie der WRRL einarbeiten müssen, sondern auch im Umgang mit administrativen Regeln und Verfahren weniger Erfahrung haben. Repräsentanz muss sich in der Zusammensetzung wie auch in der Stimmverteilung der Gremien widerspiegeln. Eines der am häufigsten genannten Probleme bezüglich der Gebietskooperationen betrifft das Stimmrecht bzw. die Verteilung der Stimmen. Hier wird der Naturschutz in der Regel als unterrepräsentiert empfunden. Das betrifft sowohl die Vertretung des Naturschutzes durch nichtstaatliche Organisationen als auch den behördlichen Naturschutz. Zwangsläufig wird häufig die Stärkung des behördlichen Naturschutzes in den Gebietskooperationen

gefordert. Unklar ist, ob diese Stärkung durch das Einbinden eines weiteren Repräsentanten aus der unteren Naturschutzbehörde erfolgen muss. Unter Umständen liegt bei kleinen Kommunen eine Personalunion von Natur- und Gewässerschutz vor. Die Stärkung des behördlichen Naturschutzes kann daher auch auf eine notwendige Verbesserung der Kommunikation innerhalb der kommunalen Vertretung hinweisen. Das hieße, dass die Multiplikatorenrolle innerhalb der eigenen Institution verstärkt ausgeübt und die Ergebnisse der innerhalb der eigenen Einrichtung geführten Absprachen intensiver in die Beteiligungsgremien zurückgeführt werden müssen. Eine ähnliche Forderung nach Stärkung des Naturschutzes betrifft den NLWKN. Von den Befragten wurde explizit die Aufnahme von Vertretern des Geschäftsbereichs Naturschutz des NLWKN in die Gebietskooperationen und Fachgruppen gefordert, um dort die fachliche Expertise des Naturschutzes zu stärken. Die Gebietskooperation haben jede für sich die Möglichkeit zu entscheiden, ob weitere Personen zu der festgelegten Mitgliederzahl hinzugezogen werden. Dabei muss es nicht zwangsläufig um eine Erweiterung der ständigen Mitglieder gehen, sondern es sollte themenabhängig zu den verschiedenen Sitzungen weitere Kompetenz und Meinung hinzugezogen werden (z.B. den Naturschutz, wie von vielen Befragten eingefordert, aber auch Paddelvereine und Heimatverbände können ggf. wesentliche Beiträge liefern). Auch scheint es sinnvoll, besonders bei der Planung der Maßnahmen die Eigentümer oder Pächter der betroffenen Liegenschaften frühzeitig hinzuzuziehen. Dabei gilt es immer, vorab zu klären, in welcher Form weitere Personen geladen werden. Besonders ihre Funktion, u.a. welches Stimmrecht die zusätzlich geladenen Personen während der Sitzungen haben, ist zuerst mit allen Beteiligten zu klären.