

Good Governance in Polen

Partizipatorische Verfahren nach der EG-
Wasserrahmenrichtlinie

Inauguraldissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors
beim Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von Agnieszka Sekścińska

Berlin 2016

1. Gutachter: PD Dr. Helmut Weidner
2. Gutachterin: Prof. Dr. Miranda Schreurs

Tag der mündlichen Prüfung: 29.06.2016

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt PD. Dr. Helmut Weidner, der offen aber auch kritisch für die Struktur der Dissertation und jederzeit ansprechbar war. Er brachte mir sehr viel Geduld entgegen. Das unkompliziert durchgeführte Promotionsverfahren verdanke ich ihm.

Prof. Dr. Bernhard Glaeser danke ich dafür, dass er mich in einem von ihm geleiteten BMBF-Projekt an vielfältige Aufgaben heranführte und mir so grundlegende Einsichten und Erfahrungen für meine Dissertation vermittelte.

Besonders danke ich Dr. Torsten Reinsch. Ihm verdanke ich detaillierte Anregungen zu meinem Dissertationsprojekt in allen Entstehungsphasen und wiederholt ausführliche Beratungen. Er hat mit mir Zwischenergebnisse diskutiert, mich auf strukturelle Probleme aufmerksam gemacht und Verbesserungen vorgeschlagen. Die bereichernden Gespräche mit ihm haben mir viele gedankliche Anstöße gegeben und den Blickwinkel erweitert. Herzlichen Dank für seine Freundschaft und jeden anderen wertvollen unterstützenden Beistand.

Dr. Kira Gee danke ich für die kritischen und äußerst konstruktiven Anmerkungen bei der Auswertung der vorliegenden Arbeit sowie für ihre Hilfestellung bei der englischen Übersetzung der Zusammenfassung. Jederzeit war sie geduldig und freundlich bereit, wissenschaftliche Diskussionen zu führen und Ratschläge zu geben.

Frau Prof. Dr. Miranda Schreurs hat dankenswerter Weise das Zweitgutachten innerhalb kürzester Zeit erstellt. Aus dem unter ihrer Leitung stehenden Colloquium erhielt ich kritische Nachfragen und nützliche Ideen. Überdies bleibt mir die freundliche Aufnahme in den Kreis ihrer Doktoranden in guter Erinnerung.

Für die ausführliche Beratung in rechtlichen Angelegenheiten danke ich Dr. Juliane Albrecht. Sie erläuterte mir vor allem die Rolle der Partizipation für die Umsetzung der WRRL.

Den empirischen Teil der Dissertation hätte ich ohne die Zustimmung der Vertreter der Wasserbehörde in Stettin und in Warschau für die Durchführung von Interviews nicht schreiben können. Herzlichen Dank für das freundschaftliche Entgegenkommen und die Zustellung von Dokumenten.

Mein besonderer Dank gilt auch an Anne Gabler, die wesentlich die sprachliche und orthographische Korrektur übernommen hat. Mein Dank für die freundliche Unterstützung hierbei gilt auch meinen Freunden: Kamila Behrens, Jeannette Edler, Marion Feldmann, Margret Kutschke, Dr. Ekkehard Münzing, Dr. Stefan Niederhafner, Dr. Eugen Pissarskoi. Alle verbleibenden Fehler gehen selbstverständlich zu meinen Lasten.

Auch danke ich meiner Familie, die meine Abwesenheit mit Geduld ertragen hat.

Schließlich und vor allem danke ich meiner Mutter. Sie hat mich seit jeher und in jeder erdenklichen Weise unterstützt und die Entstehung dieser Arbeit erst möglich gemacht.

Berlin, im September 2016

Agnieszka Sekścińska

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	7
0.1	Gegenstand und Forschungsfrage	7
0.2	Ansatz	8
0.3	Ergebnisse	10
0.4	Allgemeine Schlussfolgerungen	13
1	Einleitung	15
1.1	Problemhintergrund, Motivation der Arbeit und Darstellung des Themenfeldes	15
1.1.1	<i>Partizipation und Umweltqualität als Herausforderungen der „neuen“ EU-Politik</i>	15
1.1.2	<i>Geographische Darstellung des Untersuchungsgebiets</i>	20
1.1.3	<i>Ökologische, wirtschaftliche und politische Aspekte</i>	21
1.1.4	<i>Beteiligte Akteure</i>	22
1.2	Forschungsfrage	31
1.3	Theorie (Kausalmodell)	32
1.3.1	<i>Implementationseffektivität</i>	35
1.3.2	<i>Verbesserte Entscheidungsfindung und Umsetzung durch Partizipation</i>	36
1.3.3	<i>Einfluss der Verfahrensgestaltung</i>	38
1.3.4	<i>Einfluss des Kontextes</i>	38
1.4	Methode gewähltes Herangehens und Forschungsdesign: Fallstudien, qualitative Untersuchung, Repräsentativität und Abgrenzung	42
1.5	Aufbau der Arbeit	47
2	Begriffserklärung von Governance	49
2.1	Zum Begriff Good Governance	49
2.2	Zum Begriff der Partizipation	54
2.2.1	<i>Legitimitätsziele</i>	55
2.2.2	<i>Effektivitätsziele</i>	55
2.3	Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´ in rechtlichen und amtlichen Regelungen	60
2.3.1	<i>Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung</i>	63
2.3.2	<i>Die Aarhus-Konvention</i>	63
2.3.2.1	<i>Legitimitätsziele</i>	64
2.3.2.2	<i>Effektivitätsziele</i>	67
2.3.2.3	<i>Modalitäten ´guter Partizipation´</i>	70
2.3.3	<i>Das Weißbuch Europäisches Regieren</i>	71
2.3.4	<i>Die Wasserrahmenrichtlinie und der Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie</i>	73
2.3.4.1	<i>Legitimitätsziele</i>	76
2.3.4.2	<i>Effektivitätsziele</i>	78
2.3.4.3	<i>Materielle Ziele</i>	83
2.3.4.3.1	<i>Typspezifische Oberflächengewässerbewertung</i>	83

2.3.4.3.2	Bewertung der Oberflächengewässer	83
2.3.4.3.3	Bewertung des Grundwassers.....	84
2.3.4.3.4	Festlegung der Flussgebietseinheiten	85
2.3.4.3.5	Dokumente der Partizipation.....	86
2.3.4.3.6	Aufstellung des Zeitplans und Arbeitsprogramms.....	87
2.3.4.3.7	Überblick über die Wasserbewirtschaftungsfragen	87
2.3.4.3.8	Aufstellung des Bewirtschaftungsplans	87
2.3.4.3.9	Aufstellung des Maßnahmenprogramms	88
2.3.4.4	Modalitäten der ´guten Partizipation´	91
2.3.4.4.1	Akteure	92
2.3.4.4.1.1	Öffentlichkeit	93
2.3.4.4.1.2	Interessierte Stellen	94
2.3.4.4.1.3	Betroffene Öffentlichkeit	95
2.3.4.4.2	Formen der Partizipation	95
2.3.4.4.2.1	Information	96
2.3.4.4.2.2	Anhörung	98
2.3.4.4.2.3	Die aktive Partizipation	100
2.3.4.4.3	Akteursanalyse.....	101
2.3.4.4.4	Frühzeitige Einbeziehung.....	101
2.4	Zusammenfassung	102
3	Die Umsetzung ´guter Partizipation´ – das Fallbeispiel.....	108
3.1	Partizipatorische Instrumente im polnischen Recht.....	111
3.1.1	<i>Die Verfassung</i>	<i>111</i>
3.1.2	<i>Das Gesetz über den Umweltschutz</i>	<i>112</i>
3.1.3	<i>Das Gesetz über den öffentlichen Informationszugang</i>	<i>113</i>
3.1.4	<i>Das Gesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und ihren Schutz, Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutzangelegenheiten sowie über Bewertungen der Wirkungen auf die Umwelt</i>	<i>114</i>
3.1.5	<i>Das Gesetz über das Wasserrecht</i>	<i>118</i>
3.1.5.1	Allgemeine Regelungen	119
3.1.5.2	Umweltziele und Wasserschutz.....	120
3.1.5.3	Andere Bewirtschaftungsinstrumente.....	122
3.1.5.4	Regelungen über die Partizipation – Akteure	123
3.1.5.4.1	Das Umweltministerium	125
3.1.5.4.2	Der Landesvorstand für Wasserwirtschaft	125
3.1.5.4.3	Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft	126
3.1.5.4.4	Büro für Wasserwirtschaft am Landesvorstand für Wasserwirtschaft	127
3.1.5.4.5	Der Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit	127
3.1.5.4.6	Die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	128
3.1.5.5	Regelungen über die Partizipation – Formen der Partizipation	130
3.2	Zusammenfassung der rechtlichen Umsetzung.....	133
3.3	Umsetzung der materiellen Ziele – Handlungen bis zum Jahr 2006.....	137
3.4	Praktische Durchführung der Partizipation	139
3.4.1	<i>Phase 1 (Dezember 2006 – Juni 2007): Zeit- und Arbeitsprogramm.....</i>	<i>141</i>
3.4.1.1	Bestimmung der Zielsetzung und Fristen der Partizipation	141
3.4.1.2	Die Umsetzung der Ziele.....	152
3.4.1.3	Die Evaluation der ersten Phase	167
3.4.2	<i>Phase 2 (Dezember 2007 – Juni 2008): Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft</i>	<i>174</i>

3.4.2.1	Bestimmung der Wasserwirtschaftsprobleme.....	174
3.4.2.2	Die Umsetzung der Ziele.....	178
3.4.2.3	Evaluation der zweiten Phase.....	188
3.4.3	<i>Phase 3 (Dezember 2008 – Juni 2009): Bewirtschaftungsplan des Einzugsgebietes</i>	192
3.4.3.1	Ziele des Projektes des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms.....	193
3.4.3.2	Die Umsetzung der Ziele.....	195
3.4.3.3	Evaluation der dritten Phase	210
4	Ergebnis der Diskussion	213
4.1	Maßstäbe, materielle Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´	215
4.2	Umsetzung der ´guten Partizipation´ - Fallbeispiel.....	219
4.2.1	<i>Materielle Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´</i>	220
4.2.2	<i>Legitimitätsziele und die Modalitäten der Partizipation</i>	222
4.2.3	<i>Effektivitätsziele und Modalitäten der Partizipation</i>	226
4.2.4	<i>Allgemeine Schlussfolgerungen</i>	231
5	Anhang	235
5.1	Verzeichnisse	235
5.1.1	<i>Abbildungsverzeichnis</i>	235
5.1.2	<i>Tabellenverzeichnis</i>	235
5.1.3	<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	236
5.2	Quellen	239
5.2.1	<i>Literatur</i>	239
5.2.2	<i>Internet</i>	250
5.2.3	<i>Interviews</i>	251
5.2.4	<i>Eigene Beobachtungen – Teilnahme an Sitzungen und Konsultationen</i>	251
5.3	Fragebogen zum Erfolg der partizipativen Umsetzung der WRRL.....	252
5.4	Kurzfassungen der Ergebnisse in deutscher und englischer Sprache	258

0 Zusammenfassung

0.1 Gegenstand und Forschungsfrage

Die vorliegende Dissertation hat zum Ziel, die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, KOM 2000/60/EG, EG 2000) in Polen unter besonderer Berücksichtigung der Partizipation zu bewerten. Sie untersucht, wie die Maßstäbe der Europäische Union (EU) und die materiellen Ziele bzw. Modalitäten der 'guten Partizipation'¹ von der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung in der Wasserregion der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer (hier als Odermündungsregion (OR)) angewendet und erreicht wurden. Die besondere Herausforderung besteht darin, die WRRL, die auf westlichen Erfahrungen basiert, in dieser Region umzusetzen. Der Fokus der Arbeit liegt auf der WRRL, der Untersuchungszeitraum umfasst den Planungszyklus 2006-2009.

Die erkenntnisleitenden Fragen lauten:

- a) Welche Bedeutung hat die Partizipation generell bei der Umsetzung von Politiken in Bezug auf Effektivität und Legitimität? Der theoretische Ansatz orientiert sich an den Konzepten der erfolgreichen Umweltpolitik: Umweltwirkungen (Effektivität) und Akzeptanz (Legitimität) von Jens Newig (2005, 2005a) und Ortwin Renn (2012), Martin Jänicke (Jänicke et al. 1999) und Martin Jänicke und Helmut Weidner (Jänicke/Weidner 1995) sowie an einschlägigen Publikationen des deutschen Umweltbundesamtes (2006) (Kap. 1.3, S. 32, Kap. 2.1, S. 49, Kap. 2.2, S. 54).
- b) Was zeichnet - im Sinne der Europäischen Union (EU) - den Maßstab und die materiellen Ziele bzw. Modalitäten der 'guten Partizipation' als Teil von Good Governance, definiert als die Grundsätze des guten Regierens, wie Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz, aus? Grundlage für die Beantwortung dieser Frage ist eine Analyse der relevanten EU-Regelungen (Kap. 2.3, S. 60).
- c) Welche Auswirkungen hat das subjektive Partizipationsverständnis der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung auf die Umsetzung der 'guten Partizipation' der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinsichtlich Programmatik und Praxis? Warum wendet die Wasserwirtschaftsbehörde die EU-Maßstäbe 'guter Partizipation' an bzw. warum nicht? (Kap. 3, S. 108)
- d) Bewertung der Umsetzung: Welche Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' wurden in der OR gemessen an der Umsetzung der Vorgaben der EU, erreicht? (Kap. 4.1, S. 215 u. Kap. 4.2, S. 219)

¹ Partizipation bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung wird als Einbeziehung der Bevölkerung in politische Entscheidungsprozesse verstanden. Den Begriff 'gute Partizipation' verwendet das Umweltbundesamt (UBA 2006: 38) und bezeichnet damit Anforderungen, die zu einer erfolgreichen Partizipation führen. Die Partizipation hat danach verschiedene Funktionen, die sich direkt bzw. indirekt aus den europäischen Dokumenten herleiten lassen. Der Begriff wird zum Zweck dieser Arbeit infolge der Analyse der europäischen Regelungen zum Teil neu definiert.

0.2 Ansatz

Die Maßstäbe der 'guten Partizipation' im Sinne von Good Governance dienen als Analyse- und Bewertungsansatz. Dieser Ansatz und die entsprechenden Analyse-Maßstäbe werden im Vorliegenden maßgeblich auf Basis des Kausalmodells zur Erklärung der Implementations-effektivität von Jens Newig (2005) entwickelt. Dieses identifiziert Schlüsselmechanismen, die zum Ziel haben, eine erfolgreiche bzw. 'gute Partizipation' sicherzustellen (UBA 2006). Darüber hinaus werden auch seine folgenden Arbeiten (Newig 2005, 2005a, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), sowie Arbeiten von Ortwin Renn (2012), Martin Jänicke (Jänicke et al. 1999) und Martin Jänicke und Helmut Weidner (Jänicke/Weidner 1995) sowie eine Studie des Umweltbundesamtes (2006) einbezogen.

Die Studien von Newig rekonstruieren die entsprechenden europäischen Grundlagen. Dabei handelt es sich um die 'Aarhus-Konvention' (UN 1998), die WRRL (WRRL 2000) und den zur WRRL (EG 2000) gehörigen 'Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie' (im Folgenden: Leitfaden zur Beteiligung) (EU 2002). Der besondere Beitrag der vorliegenden Untersuchung ist die Analyse der WRRL an Hand von Newigs Kriterien unter Bezugnahme der Studie des Umweltbundesamtes zu den rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der WRRL anhand des partizipativen Ansatzes. Dabei werden die verschiedenen Formen der Beteiligung dahingehend untersucht, wie sie die Zielsetzungen der WRRL erfüllen, sowohl hinsichtlich ihrer Bedeutung als Mittel (z.B. Akzeptanzbeschaffung) wie als eigenständige Zielsetzung (Legitimität) im Sinne der WRRL.

Darüber hinaus wird bezüglich der Definition von Partizipation die 'Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung' (UN 1992) und das 'Weißbuch Europäisches Regieren' der Europäischen Kommission (KOM 2001) analysiert, um Maßstäbe und Zielsetzungen der Partizipation weiter zu bestimmen.

Bei der Analyse des Konzepts der Good Governance zeigt sich, dass 'Partizipation' oftmals unterschiedlichen Zielen dient, die auch miteinander in Konflikt geraten können: Hierbei handelt es sich um Legitimitätsziele einerseits und Effektivitätsziele bzw. materielle Umweltziele andererseits (Newig 2005, 2005a).

Im Rahmen der Fallstudie wird eine qualitative Methode im Sinne von explorativer Forschung angewendet, da hier ein erster Zugang zu einem Forschungsfeld erschlossen wird, es also insbesondere um die Entwicklung eines grundlegenden qualitativen Verständnisses der relevanten Aspekte geht. Um aber das Bild eines geeigneten Verständnisses nicht im Sinne eigener Vorurteile zu gestalten, bedarf es wegen der Neuheit des Forschungsfeldes eines sehr offenen Forschungsansatzes, einer Art Exploration von Problemstellungen aus Sicht der Akteure. Auch geht es in dieser Untersuchung nicht um die Erfassung der statistischen Verteilung einzelner Aspekte, sondern um das Aufdecken unterschiedlicher Perspektiven. Dies wird vor allem durch qualitative Methoden geleistet (Lamnek 1995: 4). Dieser qualitative Aspekt der Forschung kommt auch in den durchgeführten Leitfadeninterviews zum Ausdruck,

die neben Beobachtungen und Protokollen aus den Sitzungen der relevanten Akteursgruppen die empirische Basis für die Analyse der Untersuchungsregion bilden. Diese, sowie die gesetzlichen Regelungen zur Partizipation in Polen und die Dokumente der Umsetzung der WRRL in der Region (hierzu zählen Kontrollberichte über den Verlauf der Partizipation des Umweltministeriums, des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft und des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft, Kontrollberichte der Europäischen Kommission), werden im Hinblick auf die Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' untersucht. Die Analyse dieser Dokumente erfolgt nach einem hermeneutischen Textinterpretationsverfahren. Diese Methode wird angewendet, um dasjenige Verständnis der WRRL zu erfassen, das die Wasserwirtschaftsverwaltung bei ihrer administrativen Umsetzung der WRRL leitet.

0.3 Ergebnisse

zu Frage a)

Der Maßstab, die Ziele und die Modalitäten der 'guten Partizipation' lassen sich auf Basis der analysierten EU-Regelungen wie folgt umreißen. Die EU-Politik soll bürgernah und transparent sein und sich zugleich Akzeptanz bei den Bürgern verschaffen. Dabei unterscheiden die europäischen Regelungen (Aarhus-Konvention (UN 1998), WRRL (EG 2000), Leitfaden zur Beteiligung (EU 2002) zwar zwischen Legitimitätszielen und Effektivitätszielen. Den Effektivitätszielen kommt in den analysierten EU-Regelungen jedoch ein sehr viel größeres Gewicht zu (Newig 2005).

Als **Legitimitätsziele** werden u.a. genannt:

- Demokratische Willensbildung,
- Transparenz der Entscheidungsfindung,
- Kontrolle der Entscheidungsträger (Kap. 2.2.1, S. 55).

Als **Effektivitätsziele** werden u.a. genannt:

- Verbesserung des Umweltschutzes, Erreichung der Umweltziele,
- Akzeptanz der und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung,
- Bildung von Vertrauen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie gegenüber der Verwaltung,
- Verbesserung der Implementation (Kap. 2.2.2, S. 55)

Um die beiden Ziele 'Legitimität' und 'Effektivität' zu erreichen, soll sich die Politik an den Richtlinien der 'guten Partizipation' orientieren. Diese wird nach EU-Vorstellungen (Aarhus-Konvention, Art. 14 WRRL, Leitfaden zur Beteiligung) durch weitere Ziele bzw. Modalitäten gekennzeichnet:

- Dreistufige Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans für ein Einzugsgebiet (weiter als Bewirtschaftungsplan),
- Frühzeitige Stellungnahme,
- Förderung der „aktiven Beteiligung“ der „interessierten Stellen“,
- Berichterstattungspflicht,
- Bekanntgabe der Berücksichtigung der Stellungnahmen,
- Aufstellung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms. (Kap. 2.3.4.3.8, S. 87; Kap. 2.3.4.3.9, S. 88)

zu Frage b)

Zur Erschließung der Auswirkung der Partizipation auf Effektivität und Legitimität werden das Kausalmodell von Newig sowie das politische Kausalmodell des Umweltbundesamtes (UBA)

verwendet. Nach Newig ergeben sich Kausalbeziehungen aus folgenden Punkten:

- Diejenigen Akteure, an die sich eine Entscheidung richtet, müssen von dieser Kenntnis haben, um sie befolgen zu können.
- Die Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme hängt davon ab, ob sie von den Adressaten akzeptiert wird.
- Die Qualität des Entscheidungsergebnisses wird durch Partizipation verbessert.
- Das Verfahren entscheidet über die Stärke der Einflussnahme und trägt so zu fairem Handeln bei.
- Die Partizipationsneigung hängt von der Bereitschaft der potenziell Beteiligten ab, als nichtstaatliche Akteure zu partizipieren. (Newig 2005; siehe ausführliches Kap. 1.3, S. 32)

zu Frage c)

Die Wasserwirtschaftsverwaltung in der OR misst der 'guten Partizipation' nur eine geringe Bedeutung bei. Die oben genannten Bedingungen für 'gute Partizipation' wurden dementsprechend nur zum Teil hergestellt. Einzelne Bereiche der 'guten Partizipation', die Effektivitätsziele betreffen, wurden umgesetzt. Das Legitimitätsziel – die Akzeptanz des Bewirtschaftungsplans – wurde allerdings nicht erreicht. Der größte Misserfolg der Umsetzung der 'guten Partizipation' liegt bei der Ablehnung des Bewirtschaftungsplans in der OR (für die Flussgebietseinheit der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer) durch die Europäische Kommission; das bedeutet, dass die Umweltziele bis 2015 nicht erreicht wurden.

Dennoch gibt es Erfolge und zwar sowohl bei den Legitimitätszielen, wie bei den Effektivitätszielen und der Umsetzung der Ziele und Modalitäten der Partizipation:

- Die Gewässer wurden in Flusseinzugsgebiete aufgeteilt.
- Die Akteure wurden in der geforderten Akteursanalyse identifiziert.
- Es wurde eine dreistufige Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans angewendet.
- Die Entscheidungsgremien des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft haben Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Bewirtschaftungsplan im Rahmen demokratischer Regelungen gestaltet werden kann.
- Die Informationsbasis der Entscheidungen konnte dadurch verbessert werden, dass das lokale Wissen der Beteiligten einbezogen wurde.
- Der Bewirtschaftungsplan wurde rechtzeitig aufgestellt.

Defizite bei den Legitimitätszielen sind u.a.:

- Einige Akteure wurden durch die Wasserbehörden aus der Partizipation auf der regionalen Ebene ausgeschlossen bzw. die Partizipation konzentrierte sich auf ausgewählte Akteursgruppen.
- Die Verwendung der eingeholten Stellungnahmen wurde unzureichend kommuniziert.

- Der Informationsrückfluss von Seiten der Behörden darüber, wie die Stellungnahmen der lokalen Akteure und ihr darin enthaltenes Wissen verwendet wurden, war unzureichend.
- Die Berücksichtigung der Ablehnung des Bewirtschaftungsplans durch das Umweltministerium war mangelhaft.
- Der Berichterstattungspflicht wurde nur mangelhaft entsprochen.

Defizite bei den Effektivitätszielen sind u.a.:

- Die zögerliche Umsetzung der WRRL-Umweltschutzziele ins polnische Wasserrecht und die zögerliche Umsetzung der einzelnen Schritte aus dem Umsetzungsplan führten dazu, dass die Umweltziele bis 2015 - der gute Zustand aller Gewässer - nicht erreicht wurden.

Defizite bei den Zielen und Modalitäten der 'guten Partizipation' sind u.a.:

- Der Gewinn der Stellungnahmen anhand von Fragebögen führte zu mangelnden Erkenntnissen über die Qualität des Bewirtschaftungsplans.
- Die Verfügbarkeit/Bereitstellung von Umweltdaten war mangelhaft.

zu Frage d)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die europäischen Regelungen eine detaillierte Liste mit Kriterien der 'guten Partizipation' enthalten. Sie stellen eine gute Basis für eine erfolgreiche Partizipation im Sinne von Good Governance dar, wobei die Aarhus-Konvention die meisten von ihnen beinhaltet und ihre unmittelbare Umsetzung einfordert. Die Legitimitätsziele sind im Vergleich zu den Effektivitätszielen in der Unterzahl; daraus lässt sich ableiten, dass die europäische Politik vor allem an der effektiven Umsetzung interessiert ist.

Darum sollte der Partizipationsprozess stärker als Möglichkeit gesehen werden, Legitimitätsziele – wie die demokratische Willensbildung und die Kontrolle des Prozesses – anzuwenden, um in erster Linie im Sinne von Good Governance als Chance für die Stärkung des demokratischen Systems in den Mitgliedsländern zu gelten. Gleichzeitig kann Partizipation zu mehr Transparenz beitragen, indem sie ermöglicht, Stärke und Schwäche eines Systems (hier des Wassermanagements) zu reflektieren und gegebenenfalls zu verbessern.

Die Grundsätze des Good Governance nämlich Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz wurden durch die Wasserbehörde in der OR angestrebt, wobei sie nicht alle erreicht wurden. Bei der Umsetzung der WRRL haben die polnischen Wasserbehörden in der OR sowohl das Ziel verfolgt, den materiellen Umweltschutz effektiver zu erreichen, als auch eine erhöhte Legitimität der Entscheidungsfindung bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplans. Die faktische Umsetzung der WRRL führte damit bisher zu einer Steigerung der demokratischen Willensbildung, der Transparenz und der Kontrolle. Dies liegt vor allem daran, dass die Legitimitätsziele von den Wasserbehörden erreicht und verfolgt wurden. Dies

schloss aber die Tatsache nicht aus, dass die Partizipation auch administrativ-praktischen Zielen diene. Zwar wurde das Ziel der europäischen Politik – Stärkung der Akzeptanz für die europäische Politik und ihre effektive Umsetzung – in der OR nicht erreicht. Dies hat seine Ursache vor allem im enormen Umfang und in den durch die WRRL bedingten erheblichen Anforderungen bezüglich der Datenbeschaffung. Möglicherweise wurden bei der Wahl des Partizipationsmodells in der OR die Kontextbedingungen, wie die jeweiligen institutionellen Gegebenheiten, die verfügbaren personellen und finanziellen Mittel und der kulturelle Hintergrund, nicht richtig eingeschätzt, was dazu führte, dass einige WRRL-Ziele nicht erreicht wurden.

Diese Erkenntnis rechtfertigt es, Sanktionen auf Grund der mangelnden Umsetzung der WRRL in Polen anzupassen und u.U. abzuschwächen. Denn Polen verfügt im Vergleich zu etablierten Demokratien wie der Bundesrepublik Deutschland über deutlich geringere personelle und finanzielle Kapazitäten, die EU-Anforderungen umzusetzen.

0.4 Allgemeine Schlussfolgerungen

Das Verständnis der Partizipation als ein offener Prozess, der auch an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden muss, sollte mehr in den Vordergrund der europäischen Politik treten. Diese sollte daraufhin neue Kriterien für die Bewertung der Effektivität der Umsetzung der WRRL und ihre Akzeptanz durch die Öffentlichkeit entwickeln.

Weiterhin können folgende generelle Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Den partizipatorischen EU-Maßstäben wird in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Mitteln mehr oder weniger Bedeutung beigemessen.
- Ihre mangelhafte Anwendung bei der Umsetzung des europäischen Rechts deutet auf eine geringe Akzeptanz bzw. einen Misserfolg der europäischen Politik hin. Es kann davon ausgegangen werden, dass diesem Misserfolg entgegengewirkt werden kann, wenn den Legitimitätszielen in den europäischen Regelungen größere Bedeutung beigemessen würde.
- Die europäische Politik kann nur dann Erfolge haben, wenn „Fördern und Fordern“ in Balance gehalten werden.

1 Einleitung

1.1 Problemhintergrund, Motivation der Arbeit und Darstellung des Themenfeldes

1.1.1 Partizipation und Umweltqualität als Herausforderungen der „neuen“ EU-Politik

Als Reaktion auf den Vertrauensverlust der Bürger in die Politik der EU in den 90er Jahren, der sich zuletzt 2001 in der Ablehnung des Nizza-Vertrages durch Irland sowie in der geringen Beteiligung an der öffentlichen Debatte in der Zeit davor, abzeichnete (KOM 2001: 3), entwarf die Europäische Kommission im Weißbuch Europäisches Regieren (KOM 2001) die sogenannten Grundsätze des guten Regierens. Dieser 'Good Governance'-Politikansatz sollte den Defiziten (mangelnde Legitimität und Effektivität der EU-Politik) entgegenwirken und effektivere Problemlösungen sowie demokratische Legitimität für die institutionelle Rahmenordnung und praktische Politik in der EU und den Mitgliedstaaten liefern. Im Vordergrund der Reformen steht die 'Teilnahme' – im Sinne von Partizipation – zivilgesellschaftlicher Akteure, d.h. die Einbeziehung all jener, die ein gesellschaftliches Interesse an der Gestaltung und Durchführung politischer Ziele haben (KOM 2001: 15). Damit fordert die Europäische Kommission eine „verstärkte Konsultations- und Dialogkultur“. Insbesondere ging man davon aus, dass in der EU durch Partizipation größeres Vertrauen gegenüber der Politik entstünde und dadurch die Distanz zwischen den Politikprozessen und den Bürgern reduziert würde. Darüber hinaus erhofft man sich durch die Einbeziehung der Akteure bzw. der Zivilgesellschaft in die Vorbereitung, Anwendung und Durchführung der Politik sachgerechtere, wirksamere und allgemein bessere Politikergebnisse (KOM 2001: 13). Diese sollen aus der Diskussion zwischen der Exekutive, den Experten und der Zivilgesellschaft sowie dem daraus resultierenden, gegenseitigen Lernen entstehen. Zu der erfolgreichen Umsetzung der Partizipation sollen weitere Grundsätze des 'Good Governance' - nämlich Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz - beitragen (KOM 2001: 7 f.).

Auf europäischer Ebene zeichnet sich 'Good Governance' konkret durch die Reformen der bestehenden Verträge und durch die Aufnahme der Grundsätze in die neuen, sowohl formellen als auch informellen, Politikinstrumente aus (KOM 2001: 3). Die Europäische Kommission machte im Weißbuch die Partizipation zum wichtigsten Reformmittel und forderte, es in alle zukünftigen rechtlichen Vorschriften aufzunehmen. Zu einer rechtlichen Realität wurde 'Good Governance' durch die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der

Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, im Folgenden WRRL genannt, der sogenannten Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) (Newig/Fritsch 2006: 30). Die WRRL ist am 22.12.2000 nach vierjährigen Konsultationen der Europäischen Kommission über die Wasserpolitik in der EU in Kraft getreten.²

Die WRRL entspricht bereits den ‚Grundsätzen des guten Regierens‘, so dass zwischen dem Weißbuch und der WRRL zahlreiche Schnittstellen festgestellt werden können: So wie das Weißbuch, fordert die WRRL die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Entscheidungsprozess und macht die Partizipation zu ihrem wichtigsten Instrument für die von ihr formulierten ökologischen Ziele, nämlich bis 2015 einen guten Zustand aller europäischen Gewässer zu erreichen bzw. beizubehalten. Dies soll den guten ökologischen und chemischen Zustand aller natürlichen Oberflächengewässer in der EU (Art. 4.1. WRRL), das gute ökologische Potenzial und den guten chemischen Zustand künstlicher und natürlicher, aber auch erheblich veränderter Gewässer (Art. 4.1. WRRL) und den guten chemischen und mengenmäßigen Zustand des Grundwasserkörpers (Art. 4.1. WRRL) umfassen. Die Forderung, das Ziel der WRRL zu erreichen, begründet die EU damit, dass „die langfristige Verfügbarkeit von Wasser in ausreichender Menge und hoher Qualität“ sichergestellt werden soll. „Wenn sich alle Gewässer in einem guten Zustand befinden, können sich die aquatischen Ökosysteme erholen und die Leistungen erbringen, die für unser Leben und die wasserabhängigen Wirtschaftstätigkeiten unverzichtbar sind.“ (KOM 2012: 6)

Das Neue an der WRRL ist ihre ganzheitliche Betrachtung der Gewässer, vor allem aus ökologischer Sicht, in Bezug auf die Größe des Einzugsgebietes (Art. 3 WRRL)³: Die Gewässer werden nicht mehr in Bezug auf ihre administrativen Grenzen, sondern nach Flusseinzugsgebieten betrachtet. Daraus folgt eine ganzheitliche Betrachtung der natürlichen Gewässersysteme und ihrer Nutzung von der Quelle bis zur Mündung ohne Beachtung der Verwaltungs- und Staatsgrenzen. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung gewinnt eine völlig neue Qualität, da die Information, Anhörung und aktive Beteiligung der Öffentlichkeit in Art. 14 klar vorgeschrieben wird. Laut Art. 14 WRRL müssen die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung der Öffentlichkeit insbesondere bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete fördern. Damit werden die Bewirtschaftungspläne mit Maßnahmenprogrammen zum zentralen Instrument der WRRL. Der Bewirtschaftungsplan ist spätestens neun Jahre nach Inkrafttreten der WRRL aufzustellen und danach alle sechs Jahre zu überarbeiten und zu aktualisieren. Wesentlich ist die Analyse und Festlegung vorrangiger Bewirtschaftungsfragen (Art. 5 WRRL). Hierfür bildet die Ermittlung und Beschreibung der Charakteristika jeder Flussgebietseinheit nach Anhang II die Grundlage. Diese neue ge-

² Neben der WRRL gibt es andere Vorschriften zur Partizipation in anderen EU-Rechtsakten, insbesondere in der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

³ Das Neue an der WRRL ist die Neudefinition des guten ökologischen und chemischen Zustands. „Der gute ökologische Zustand“ der Oberflächengewässer ist auf die Vielfältigkeit vorhandener Pflanzen- und Tierarten ausgerichtet. Die Bewertung des ökologischen Zustandes erfolgt innerhalb eines fünfstufigen Klassifizierungsschemas, wobei Klasse I (sehr guter ökologischer Zustand) den gewässertypspezifischen Referenzzustand darstellt.“ (<http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/wasser/wrrl/> _; zuletzt aufgerufen: 19.04.2013)

samteuropäische Wasserpolitik stützt sich neben der Beteiligung der Öffentlichkeit auf ökonomische Instrumente. Diese ökonomischen Instrumente sollen insbesondere im Sinne des Verursacherprinzips die Effektivität der Wassernutzung garantieren: D.h. derjenige, der für die Wasserverschmutzung und den Wasserverbrauch verantwortlich ist, zahlt. (WRRL 2000)

Die WRRL sieht für den Planungsprozess vor, die Richtlinien und die Verwaltungsvereinbarungen umzusetzen. Darauf folgen die Beschreibung der Flussgebietseinheit, die Überwachung und Beurteilung ihres Zustands, die Erstellung des Maßnahmenprogramms und seine Umsetzung. Die Überwachung und Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen liefern wichtige Informationen zur Verknüpfung eines Planungszyklusses mit dem nächsten. Mit dem Maßnahmenprogramm wird auf die ermittelten Belastungsfaktoren reagiert, damit das Flusseinzugsgebiet bzw. der Wasserkörper in einen guten Zustand versetzt werden kann (KOM 2012: 3 f.).

„Für die Wirksamkeit des Planungsprozesses und die Angemessenheit und Zuverlässigkeit des Bewirtschaftungsplans ist es unerlässlich, dass jeder Zwischenschritt sorgfältig durchgeführt wird. Wenn z.B. bei der Ausgangsanalyse eine signifikante Belastung übersehen wird, erfolgt wahrscheinlich auch im Rahmen der Überwachung keine Bewertung und das Maßnahmenprogramm wird als Folge keine geeigneten Gegenmaßnahmen enthalten“. (KOM 2012: 4)

Die Partizipation der Öffentlichkeit wird der Wasserwirtschaft bei allen Schritten des Planungsprozesses empfohlen (Art. 14 Abs. 1 WRRL; EU 2002: 4; Newig 2005a: 491). Konkret wird die Partizipation dazu genutzt, um nachteilige Einflüsse auf das Wasser zu identifizieren (inklusive einer Datensammlung und Datenanalyse), um in einem zweiten Schritt eine Bestimmung und Bewertung von angezeigten Handlungen bzw. Programmen zur Verbesserung bzw. Beibehaltung des guten Gewässerzustandes vornehmen zu können. Diese Informationen sollen zur Erstellung des Bewirtschaftungsplans für jedes Einzugsgebiet und als grundlegendes Planungsdokument im Lande und im Rahmen des Maßnahmenprogramms dienen. Konkret fordert die WRRL drei Formen der Partizipation: Information, Anhörung und aktive Beteiligung (WRRL Art. 14). Der Öffentlichkeit sollen die relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden, die den Bewirtschaftungsplänen der Gewässer zu Grunde liegen. Ebenso muss die Öffentlichkeit zu den Dokumenten Stellung nehmen können. Weiterhin soll die aktive Beteiligung aller an der Umsetzung der Richtlinie interessierten Stellen gefördert und das Ergebnis der Partizipation bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt werden. Die Partizipation wird nicht nur als nationales, sondern im Falle eines multinationalen Gewässers auch als grenzüberschreitendes Prinzip gefordert (WRRL 2000).

Eine nähere Konkretisierung der Partizipation und Handlungsanleitungen für die Praxis übernimmt der „Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie“⁴ (EU 2002: 10). Als prozessuale Erfordernisse der Partizipation fordert der Leitfa-

⁴ Zur Umsetzung der Beteiligung ist neben der WRRL der Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug

den zur Beteiligung u.a.:

- Die möglichst frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit (aller Interessierten),
- eine Akteursanalyse,
- eine Festlegung der Handlungs-Ebene und der Form der Partizipation,
- eine Identifizierung der Humanressourcen, der Finanzen und Zeit,
- sowie des politischen Zusammenhangs im Hinblick auf die Akzeptanz des Projektes und des Akzeptanzniveaus für die Partizipation (EU 2002: 30 f.).

Als ein Ziel der Partizipation erscheint im Leitfaden zur Beteiligung die Verbesserung der Entscheidungsfindung in folgendem Sinne: Durch Partizipation können die Interessen der am Wasserverbrauch Beteiligten berücksichtigt und die Akzeptanz der Ziele der WRRL – d.h. die Gewährleistung des nachhaltigen und verantwortungsvollen Umgangs mit den Wasserressourcen in Menge und Qualität – verbessert werden (EU 2002: 30 f.).

Damit sollen auf Grundlage der Partizipation sowohl Legitimitäts- als auch Effektivitätsziele sowie materielle Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' erreicht werden. Diese Ziele bestehen etwa in der Realisierung einer hohen Gewässerqualität und in der Erstellung der Planungsdokumente.

Die WRRL ist hinsichtlich ihrer Ziele zwar verbindlich, überlässt den Mitgliedstaaten aber die freie Wahl hinsichtlich Form und Mittel der „angemessenen“ Einbeziehung der Öffentlichkeit (Art. 249 EGV). Damit ist die Partizipation ein 'weiches' Instrument der Steuerung, d.h. sie ist eine rechtlich unverbindliche, auf Freiwilligkeit beruhende und flexibel zu handhabende Form der Koordinierung, die sich unter den Begriff der ‚New Modes of Governance‘ einordnen lässt (Eising/Lenschow 2007: 331).

Das gleiche gilt für den Leitfaden zur Beteiligung, der vorsieht, dass die Mitgliedstaaten ihn und seine Anforderungen an die Beteiligung an ihre jeweilige Situation anpassen sollen, um eine erfolgreiche Partizipation sicherzustellen. Bei dieser Anpassung sind vor allem die nationalen, regionalen und/oder lokalen Gegebenheiten und die jeweiligen politischen, organisatorischen, kulturellen und natürlichen Bedingungen zu berücksichtigen (EU 2002: 11). Damit wird Partizipation als ein in vieler Hinsicht offener Prozess verstanden und nicht als ein fertiges, vorgegebenes Modell eindeutiger Inhalte (EU 2002: 21). Dies entspricht dem EU-Verfassungsprinzip der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten (Art. 6 EUV), mit dem die Gemeinschaftspolitik den Mitgliedstaaten große Spielräume für deren autonome Politikgestaltung zugesteht. (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 74) Die Umsetzung kann dabei je nach Mitgliedstaat unterschiedlich verlaufen, da die unterschiedliche Auslegung der Partizipation in Anpassung an

- die jeweiligen institutionellen Gegebenheiten,

auf die WRRL (Leitfaden zur Beteiligung) relevant. Dieser wurde am 21. und 22. November 2002 als gemeinsame Strategie der EU-Mitgliedstaaten, Norwegens und der Europäischen Kommission auf den Weg gebracht. Der Leitfaden zur Beteiligung soll von den Wasserdirektoren der EU, Norwegens, der Schweiz und der EU-Kandidatenstaaten umgesetzt werden.

- die verfügbaren finanziellen Mittel,
 - die Projektebene,
 - die Auswirkungen auf die Umwelt,
 - den politischen Kontext und den kulturellen Hintergrund
- eine entscheidende Rolle spielt (EU 2002: 32).

Als Maßstab für ´gute Partizipation´ im Sinne von Good Governance, werden in dieser Arbeit

- die Grundsätze des Weißbuches,
- die Vorschriften der Aarhus-Konvention,
- die Vorschriften der WRRL und
- des dazugehörigen Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit

angesehen, wobei der Schwerpunkt auf die drei letzten Regelungen gelegt wird. Ein dementsprechender Governance-Ansatz besteht aus formellen (hier die Aarhus-Konvention und die WRRL) und informellen (hier das Weißbuch und der Leitfaden zur Beteiligung) Politikinstrumenten. Damit verinnerlichen alle vier Politikinstrumente – Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz – die Prinzipien der deliberativen Demokratie, die fordert, dass alle Bürger im Rahmen eines Diskurses über politische Themen aktiv mitwirken. Auch die Wissenschaft stellte fest, dass Partizipation in modernen Demokratien durchaus ein erhebliches Governance-Potenzial hat, Partizipation also beim Zustandekommen von praktischen Entscheidungen sowohl auf der Politikebene, wie auf der Umsetzungsebene eine aktive Rolle spielt.⁵

Wie sich die Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´ auf die Politik der Mitgliedstaaten auswirken, welche Handlungsspielräume durch die ebenfalls wirkenden Top-Down-Komponenten der EU-Politik beschränkt werden und wie die Mitgliedstaaten die europäische Politik im Sinne von Bottom-Up-Prozessen anwenden, wird am Beispiel der polnischen OR behandelt. Hinsichtlich der EU-Mitgliedschaft Polens und damit der Erfahrung mit der Implementation des europäischen Rechts ist es von großem Interesse zu erfahren, inwieweit sich das Land an den europäischen Gegebenheiten orientiert und inwieweit es sich Freiräume schafft.

⁵ Newig und seine Co-Autoren haben eine vergleichende Meta-Analyse von 47 Fällen unterschiedlicher partizipativer und umweltbezogener Entscheidungsverfahren in Nordamerika und in Europa mit explizitem Fokus auf die Effektivitätsfragen durchgeführt (Newig/Fritsch 2009b). Diese stellen eine Vorstudie zum Projekt ECOPAG (Environmental Consequences of Participatory Environmental Governance) dar, das seit 2009 an der Leuphana Universität Lüneburg durchgeführt wird (<http://www.edge-project.de/ECOPAG>; zuletzt aufgerufen: 08.10.2009). Hierzu identifizierte Newig in seiner Literaturrecherche zunächst über 200 Fallstudien (partizipativer) Entscheidungsprozesse, die in den letzten vier Jahrzehnten in Nordamerika und Westeuropa unternommen und dokumentiert wurden. Darunter fielen die verschiedensten Formen einer Bürger- und auch Akteursbeteiligung im Bereich des Managements natürlicher Ressourcen, darunter auch Gewässer. Voraussetzung war, dass sie kollektiv bindende Entscheidungen hervorbrachten (Renn 2005) und zwar „öffentliche Diskussionsprozesse ohne rechtliche und politische Bindewirkung“. Newig untersuchte den Erfolg der Verfahren in umweltpolitischer Hinsicht (Newig 2011: 495).

1.1.2 Geographische Darstellung des Untersuchungsgebiets

Im Folgenden werden die zwei größten Gewässer des Untersuchungsgebiets – die Oder und das Stettiner Haff – hinsichtlich ihrer hydrographischen Gegebenheiten dargestellt. Diese Gewässer fallen unter die Bezeichnung „die Flussgebietseinheit der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer“ und sind Bestandteil des Bewirtschaftungsplans für ein Einzugsgebiet.

Die Oder (poln. und tschech. Odra) gehört zum Einzugsgebiet der Ostsee und fließt im östlichen Mitteleuropa durch Tschechien, Polen und Deutschland.⁶ Der hydrologische Charakter des Oderästuars⁷ wird – neben den Gezeiten – durch die Grundwasserressourcen, die inneren Küstengewässer sowie zahlreiche Seen und Fließgewässer geprägt. Fast der gesamte Untersuchungsraum gehört zu den Einzugsgebieten Oder und des Oderhaffs bzw. deren Zuflüssen. Die Oder, die im Süd-Osten ins Haff mündet, stellt mit einer Abflussmenge von etwa 530 m³/s den größten Süßwasserzufluss in die Ostsee dar. Nach den Flüssen Peene (24 m³/s) und Uecker (8,2 m³/s) folgen hinsichtlich der Zufluss-/Abflussmenge die polnischen Flüsse Landgraben/Zarow, Wolczenica, Swiniec und Gowienica (Dolch 2004; nach Löser/Sekscinska 2005).

Das Stettiner Haff ist eine 687 km² große, flache Lagune, die aus zwei Becken besteht. Das westliche Becken, das „Kleine Haff“, gehört zu Deutschland und weist eine Größe von 277 km² auf. Das östliche Becken gehört zu Polen und wird als „Großes Haff“ bezeichnet. Es macht mit einer Größe von 410 km² 60% der Gesamtfläche des Stettiner Haffs aus. Das Kleine Haff hat ein Volumen von etwa 1 km³ und das Große Haff eines von ca. 1,6 km³. Die mittlere Wassertiefe des Stettiner Haffs beträgt 3,8 m, wobei natürliche Tiefen bis 8,5 m gemessen werden. Der Stettin und Świnoujście verbindende Schifffahrtskanal (Piaśtowski-Kanal) ist 10,5 m tief. Das Einzugsgebiet des Stettiner Haffs beträgt 130.000 km², davon liegen 91,5% im Oderästuar. Die Bevölkerungsdichte im Gebiet des Oderästuars ist mit etwa 840.000 Einwohnern (davon ca. 414.000 in Stettin) eher dünn. (Löser/Sekscinska 2005)

⁶ Dabei durchquert sie auf polnischer Seite die vier Wojewodschaften: Śląskie (Schlesien), Dolnośląskie (Niederschlesien), Lubuskie (Lebuser Land), Zachodniopomorskie (Westpommern) und auf deutscher Seite die beiden Bundesländer Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Die Oder entspringt auf einer Höhe von 632 m ü.NN. am Lieselberg (tschech. Fidlův Kopec) im mährischen Odergebirge, einem östlichen Ausläufer der Sudeten. Die ersten 120 Kilometer fließt sie durch Tschechien. Nach der polnischen Grenze fließt sie mit der Lausitzer Neiße (Nysa Łużycka) zusammen und bildet auf 162 Kilometern den Grenzfluss zwischen Deutschland und Polen. Auf den letzten 59 Kilometern zählen beide Ufer zu Polen. In Widuchowa teilt sich die Oder in die Östliche und die Westliche Oder, wobei der Hauptstrom über die Östliche Oder verläuft, die nochmals in zwei Arme gegliedert ist: Regalica (Große Reglitz; das rechte Flussbett, das ca. 80% des Wassers führt) mit der Mündung in den See Dąbie und das linke Flussbett, das mit der Westlichen Oder verbunden ist (IKSO 1999). Östliche und Westliche Oder sind durch zahlreiche Kanäle verbunden. Nach insgesamt 854 Kilometern mündet die Oder in das Oderhaff/Stettiner Haff (Großes Haff) und fließt größtenteils über den Mündungsarm Świna in die Pommersche Bucht (Ostsee) (Löser/Sekscinska 2005: 11).

⁷ Ästuar: „Trichtermündung, trichterartig erweiterte Flussmündung an einer Gezeitenküste mit starkem Tidenhub (Gezeiten). Durch den permanenten Wasserdurchfluss durch die wechselnden Gezeitenströmungen, werden Ästuar im Gegensatz zum Delta von Sedimenten weitgehend freigehalten. Sie zeichnen sich meist durch tiefe Erosionsrinnen aus. Durch den Austausch von Süßwasser und Salzwasser infolge der Gezeitenströmung sind Ästuar bioökologische Grenzlebensräume“ (http://mars.geographie.uni-halle.de/mlucampus/geoglossar/terme_datenblatt.php?terme=%C4stuar; zuletzt aufgerufen 6.11.2015).

1.1.3 Ökologische, wirtschaftliche und politische Aspekte

Als eine Herausforderung für die Umsetzung der WRRL anhand der partizipativen Verfahren wird die Tatsache angesehen, dass in der OR dem Wasserhaushalt weitreichende Bedeutung zukommt. Denn für die OR ist eine vielfältige Landschaft mit großen Küstengewässern kennzeichnend (siehe Kap. 1.1.2, S. 20)

In der Untersuchungsregion sind die Wasserressourcen allerdings durch zwei Grundfaktoren gefährdet:

1. Aufgrund der Wechselwirkungen zwischen Schifffahrt und dem Gewässersystem Odermündung übt die Nutzung der Odermündung als Schifffahrtsstraße einen starken Druck auf das ökologische Gleichgewicht des Oderästuars aus. Besonders technische Baumaßnahmen, die die Schifffahrtsfähigkeit der Odermündung gewährleisten sollen, belasten das Gewässersystem. Die Schifffahrt an sich und die Baggerarbeiten im Fahrwasser und im Schifffahrtskanal wirken sich auf die hydrodynamischen Gegebenheiten aus, d.h. sie beeinflussen die Strömung, die Sauerstoffverhältnisse und die Lebensräume des Zoobenthos. Daneben begünstigt die Schifffahrt die Einwanderung neuer Tier- und Pflanzenarten in die OR und verursacht damit zum Teil erheblich ökologische Gleichgewichtsstörungen (<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,216>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015; Löser/Sekscinska 2005).
2. Die Gewässer der OR charakterisieren sich durch starke Verschmutzung. Prinzipiell weisen Obere und Mittlere Oder sowie die kanalisierten Strecken höhere Nährstoffgehalte und Verunreinigungen auf, was auf die Einleitungen (intensive landwirtschaftliche Nutzung) und die verschlechterten Abbauprozesse im kanalisierten Flussverlauf zurückzuführen ist. Die Feststoffe der Oder weisen zum Teil erhebliche Anreicherungen an Schwermetallen auf. Sowohl die Schwebstoffe als auch die Sedimente sind entlang des gesamten Flusslaufs hoch bis sehr hoch mit Cadmium und Zink belastet. (Löser/Sekscinska 2005)

Insgesamt ist der Zustand der polnischen Gewässer sehr schlecht. Im Untersuchungsjahr 2005 gab es von 1.360 Wasserproben, die die chemischen und bakteriologischen Kriterien untersuchten, nur eine von der Wasserqualität der Klasse I (Trinkwasser), 27 der Klasse II (Badewasser), 522 der Klasse III (Landwirtschaftswasser), 560 der Klasse IV und 250 der Klasse V (Zelazinski 2010: 16). Überhaupt gibt es im gesamten Land kaum Gewässer, die der Klasse I der Gewässerqualität entsprechen. Fast alle Oberflächengewässer in Polen sind mit Kolibakterien verschmutzt (Zelazinski 2010: 19).

Die OR steht vor der besonderen Herausforderung, die WRRL, die auf westlichen Erfahrungen basiert⁸, und mit sehr vielen Anforderungen verknüpft ist, in einem Land mit begrenzten finanziellen und personellen Kapazitäten⁹, umzusetzen. Zwar wurde seit dem Beginn der

⁸ Die WRRL ist das Ergebnis einer fünfjährigen Arbeit der damaligen EU-Mitgliedsstaaten, Norwegen und der Schweiz; die damaligen Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa darunter Polen, wurden nicht beteiligt.

⁹ In der Umweltpolitik wird es nach der Definition der OECD als Umweltschutzkapazitätsbildung (capacity in environment) bezeichnet, als „die Fähigkeit einer Gesellschaft, Umweltprobleme zu identifizieren und zu lösen“ (OECD 1994: 8; nach Jänicke et al. 1999: 112). Dabei handelt es sich um Handlungsressourcen, wie Or-

Transformation¹⁰ 1989 die Anpassung an die Standards der europäischen Wasserpolitik und der Partizipation vorgenommen, seit 2000 galt vor allem die Umsetzung der WRRL als wichtigster Bestandteil der polnischen Wasserwirtschaftsstrategie (Blaszczak 2005: 88), jedoch erschwerten die Gleichzeitigkeit der Reformen im Lande den Anpassungsprozess. (Sekscinska 2000) Bis zu Reformen im Jahre 2001 wurde das Wassermanagementsystem zentral über die Zentrale Behörde für Wassermanagement, die unmittelbar dem Regierungschef unterstellt war, verwaltet. Das Wassermanagementsystem deckte sich somit nicht mit den hydrographischen Bedingungen, sondern war durch administrative Grenzen der Einzugsgebiete bestimmt. (Gorecki 2014: 388 f.) Dazu kam außerdem die kurze Erfahrung mit der Partizipation aufgrund der kommunistischen Vergangenheit eines zentralistisch gesteuerten Systems, das weder auf politischer Ebene noch auf der Ebene der Entscheidungsfindung partizipatorische Elemente hatte. (Sekscinska 2000) Informationen über die Umwelt bzw. deren Beeinflussung, waren in der Vergangenheit nicht öffentlich zugänglich gewesen. Bis zum Jahr 2001 fehlten, außer Regelungen in der Verfassung aus dem Jahre 1997, Vorschriften, die den Zugang zu Informationen in Umweltangelegenheiten regelten. 2003 konnten in Polen infolge der Ratifizierung der Aarhus-Konvention Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung umgesetzt werden. (Gorski 2006: 110 f.)

Hinzu kommt, dass Polen, neben Italien, Belgien und Spanien, zu den Mitgliedsländern gehört, die die meisten Verstöße gegen das EU-Recht aufweisen¹¹. Die Anwendung des europäischen Rechts stellt also eine große Hürde für Polen dar. Vor diesem Hintergrund erscheint die Erstellung des Bewirtschaftungsplans und die Umsetzung der WRRL als besonders schwierig.

1.1.4 Beteiligte Akteure

In der OR stoßen mehrere Interessen aufeinander, die den Anspruch auf Wassernutzung erheben. Viele unterschiedliche Akteure mit sich z.T. widersprechenden Raumansprüchen, müssen hinsichtlich der WRRL reguliert werden. Außerdem ist es wichtig festzustellen, dass in der OR eine zentrale Wasserversorgung besteht.¹² Insgesamt ist also mit erheblichem Regulierungsaufwand zu rechnen, der entsprechend der WRRL gestaltet werden muss. Die WRRL bietet den Nutzern die Möglichkeit, ihre Interessen im Rahmen partizipatorischer Verfahren zu artikulieren, mit dem Ziel, einen Bewirtschaftungsplan zu erstellen, der ihre Inte-

ganisationsstärke, Fachkompetenz, finanzielle Mittel oder Bündnispartner, Chancenstruktur, die Protagonisten von Umweltpolitik im Institutions- und Rechtsgefüge eines Landes. (Jänicke/Weidner 1995; Jänicke 1996; Jänicke et al. 1999: 112)

¹⁰ In der Politikwissenschaft bezeichnet man den Übergang eines diktatorischen Systems in ein demokratisches als „Transformation“.

¹¹ Beispielsweise wurden im Jahre 2012 gegen Polen 82 Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung durch die Europäische Kommission eingeleitet. Dabei gehörte Umwelt im europäischen Vergleich mit 20% Anteil zu den verstoßanfälligsten EU-Politikbereichen (KOM 2013 (726): 4, 9).

¹² Die Trinkwasserversorgung wird überwiegend aus dem Oberflächenwasser gewährleistet. Die Stadt Stettin bezieht etwa 76% aus der Oder und dem Miedwie-See (Feilbach 2004).

ressen berücksichtigt und zugleich die gute Qualität der Gewässer als vorrangiges Ziel sicherstellt. Die Lebensräume der OR stellen für die Tier- und Pflanzenwelt Habitate mit herausragender Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz dar. Der Erhalt dieser Lebensräume ist aber nicht nur für den Natur- und Tierschutz wichtig, auch für einen umweltverträglichen Hochwasser- und Küstenschutz ist er von besonderer Bedeutung. Dies hat für die Forschungsfrage folgende Bedeutung:

1. Die Bewirtschaftung der Gewässer in der OR hängt von seinen Nutzern, beispielsweise aus der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, dem Tourismus und der Industrie bzw. der staatlichen Verwaltung, wie den Wasserbehörde ab und wird unterschiedlich interpretiert.
2. Die Bedeutung der Wasserverwaltung, die für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans zuständig ist, ist groß, da es zu ihren Aufgaben zählt, die verschiedenen Interessen und Entscheidungen im Rahmen ihrer Kompetenzen auszubalancieren.

Den einzelnen Nutzern der Gewässer des Untersuchungsgebiets kommt in der Region eine bedeutende wirtschaftliche, administrative, ökologische, zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Rolle zu. Die folgende Tabelle verschafft einen Überblick über die vorhandenen Akteure und ihre Interessensausrichtung.

Akteure	Interessen
Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Industrie, Tourismus, Schifffahrt, Küstenschutz, Hochwasserschutz	ökonomische
Naturschutzorganisationen	ökologische
Wasserverwaltung	administrative
Hochschulen, Forschungseinrichtungen	wissenschaftliche
Zivilgesellschaft	ökonomische, ökologische

Tabelle 1: Akteure und ihre Interessensausrichtung, (Quelle: Eigene Darstellung nach Löser/Sekscinska 2005)

Wasserverwaltung – Regionale Behörde

Zu den wichtigsten Wassernutzern gehört die Wasserverwaltung. Auf der regionalen Ebene in der OR wurde das Wassermanagement gemäß der Regierungsverordnung¹³ der Regio-

¹³ Regierungsverordnung vom 27.06.2006 über den Grenzverlauf der Flusseinzugsgebiete und Wasserregionen (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.06.2006 w sprawie przebiegu granic obszarów dorzecza i regi-

nalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin verwaltet¹⁴. Seine hydrographische Kompetenz liegt in einem Teil des Oder-Einzugsgebiets in der Wojewodschaft Westpommern und hat eine Größe von 542 Quadratkilometern. Das Wassereinzugsgebiet reicht von der Mündung der Neiße bis zur Mündung der Oder und umfasst ebenfalls das gesamte Stettiner Haff; nicht einbezogen ist jedoch das Einzugsgebiet der Warthe. Ebenso gehört zum untersuchten Einzugsgebiet der auf dem westlichen Übergangsgewässer gelegene Bereich: Dieser reicht von der westlichen polnischen Staatsgrenze bis zum Einzugsgebiet des Flusses Eber und umfasst auch das Einzugsgebiet der westlichen Übergangsgewässer zwischen Eber und Slupia.¹⁵ (<http://www.rzgw.szczecin.pl/hydrograficzny-obszar-dzialania>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015).

Die folgende Abbildung (Abbildung 1, S. 25) stellt den Handlungsbereich des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin dar.

onow wodnych; Dz. U. nr 126, poz. 878 z poz. zm.). Gemäß der Regierungsverordnung wurden insgesamt sieben regionale Vorstände der Wasserwirtschaft eingerichtet.

¹⁴ Die genaue Bestimmung der Handlung des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin umfasst das Einzugsgebiet Oder – die Wasserregion der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer und die Wasserregion Ucker. Die Wasserregion Ucker umfasst einen Teil des Einzugsgebiets Ucker.

¹⁵ Im Vergleich zu der Handlungsgebiete des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft gehören folgende Oberflächengewässer zu der Wojewodschaft Westpommern: Das Mündungsgebiet der Oder mit den Zuflüssen Mysla, Rurzyca, Tywa i Plonia; Ina, Flüsse der Küstengebiete Swina, Dziwna, Rega, Parseta, Grabowa, Wieprza und eine Reihe von anderen kleinen Flüssen und Bächen. Flüsse, See und das Stettiner Haff umfassen ca. 6% der Fläche der Wojewodschaft. Im Gebiet der der Wojewodschaft gibt es ca. 1659 Seen mit einer Fläche von über 1 ha (<http://www.rzgw.szczecin.pl/hydrograficzny-obszar-dzialania>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015).

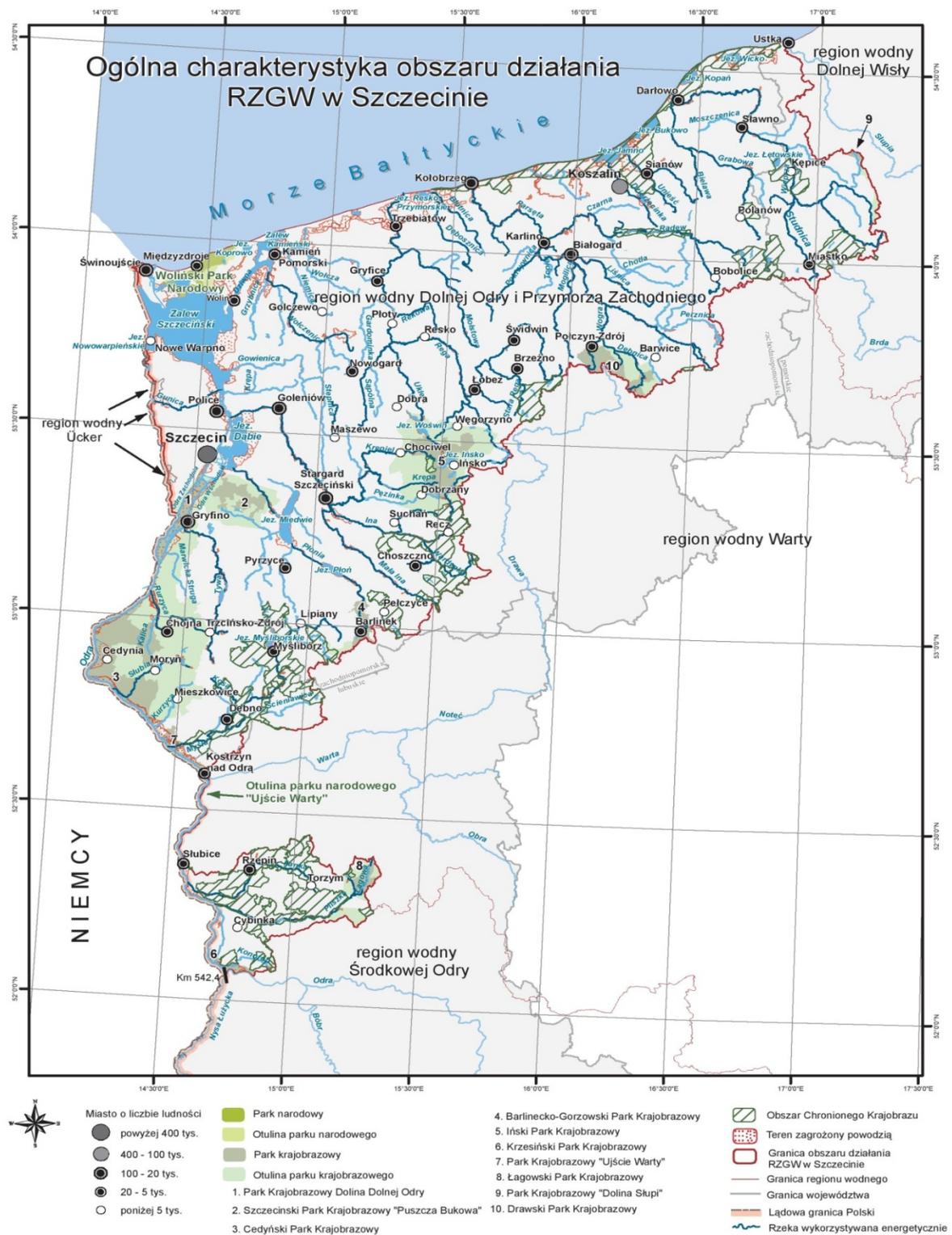


Abbildung 1: Allgemeine Darstellung des Handlungsbereichs des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin (Quelle: <http://www.rzgw.szczecin.pl/hydrograficzny-obszar-dzialania>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015).

Für den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft und dessen Personal wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung als neue Aufgabe definiert. Innerhalb der Behörde sollte eine Abteilung für die Öffentlichkeitsbeteiligung entstehen, in der drei Personen für die Organisation und Durchführung der Partizipation zuständig sein sollten. Diese sollten Aufgaben wahrnehmen können, für die sie besonders geschult würden. Zwei Personen sollten über Kenntnisse im Wasserwirtschaftsmanagement verfügen und eine Person Erfahrung im Bereich der Kommunikation und Zusammenarbeit mit Medien haben. (Umweltministerium 2005: 36)

Als wichtigstes Instrument der Partizipation auf regionaler Ebene hat das polnische Umweltministerium den Wasserwirtschaftsrat gemäß Art. 100 des Wasserrechts zum Beratungsorgan des Regionalvorstandes der Wasserwirtschaft erklärt (vgl. Kap. 3.1.5.4.5, S. 127). Dem Wasserwirtschaftsrat stellte das Umweltministerium, gemäß Art. 100 Abs. 6 des Wasserrechts, die sogenannte 'Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit' zur Seite. (vgl. Kap. 3.1.5.4.6, S. 128)

Wasserverwaltung – Nationale Behörde

Auf der nationalen Ebene sollte für die Organisation und die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung das Büro für Wasserwirtschaft, das dem Umweltminister unterstand, eingerichtet werden. Das Team des Büros sollte sich aus fünf Personen zusammensetzen, wobei eine Person Kenntnisse aus Psychologie und Gesellschaftskommunikation, Erfahrung mit Medien und Fähigkeiten im Bereich der Kommunikation, Verhandlung und Mediation aufweisen sollte. Die Aufgaben des Büros für Wasserwirtschaft, die sich ebenfalls aus den Regelungen des Wasserrechts ergaben, waren die Organisation und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem die Koordination dieses Prozesses auf der Ebene der Wasserregionen, die Zusammenarbeit und Koordination der Tätigkeiten der Regionalvorstände für Wasserwirtschaft im Bereich der Partizipation, die Erstellung von Informationsmaterial und Newslettern, die Internetpflege und Aktualisierung der Internetseite, die Pflege von Kontakten mit Medien und NROn, die Durchführung von Schulungen, Informationsveranstaltungen, Konferenzen und sonstigen Treffen, sowie die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligungskampagne (der Entwurf des Logos und Slogans) (Umweltministerium 2005: 30). Darüber hinaus sollte sich an der Umsetzung der WRRL auch der Landesvorstand für Wasserwirtschaft beteiligen, der gemäß Art. 96 des Wasserrechts seine Aufgaben ausüben sollte (vgl. Kap. 3.1.5.4.2, S. 125) (Umweltministerium 2005: 30).

Als das Gremium, das die verschiedenen Akteure, die an der Thematik der Wasserwirtschaft Interesse haben, repräsentiert, hat das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ das Nationale Wasserforum für das Einzugsgebiet Oder und das Einzugsgebiet der Weichsel bestimmt. Ziel des Nationalen Wasserforums sollte es sein, zur Demokratisierung des Entscheidungsfindungsprozesses beizutragen. Darüber hinaus sollte es den Dialog über Fragen und Aufgaben aus der WRRL zwischen verschiedenen Organisationen und Institutionen und der Wasserverwaltung

ermöglichen. Ziel der ihm gestellten Aufgaben ist es, zur Vertiefung des Bewusstseins über das gemeinsame Ziel und über die Bestimmung der Zielerreichung in Folge der WRRL sowie zur Akzeptanz und Beilegung von Konflikten als auch zur gegenseitigen Unterstützung bei der Problembewältigung beizutragen. Gleichzeitig sollte aber auch die Gesellschaft im Bereich der Wasserbewirtschaftung zum Handeln motivieren. Das Wasserforum sollte außerdem für die Bereitstellung und Verbreitung klarer und verständlicher Informationen in den einzelnen Etappen der Bewirtschaftungspläne sorgen (Umweltministerium 2005: 31).

Landwirtschaft und Forstwirtschaft

Aufgrund seiner verhältnismäßig großen Flächennutzung wird der Landwirtschaft eine besondere Rolle zugeschrieben, wobei der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung im Odereinzugsgebiet mit 3,9% eher gering ist. Der prozentual betrachtete geringe Anteil der Landwirtschaft im Odermündungsraum ist u.a. auf den geringen Anteil landwirtschaftlich hochwertiger Böden in diesem Gebiet zurückzuführen (<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,197>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015). Diese Tatsache zwingt die Landwirte, die Böden mit Düngemitteln zu bereichern. Ebenso findet die forstwirtschaftliche Nutzung in den nährstoffarmen Sander- und Dünenregionen statt, was auch die Forstwirte darin bestärkt, vermehrt Pestizide einzusetzen, um den Ertrag zu steigern. (<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,197>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015)

Fischerei

Der Fischfang erfolgt in der OR im Stettiner Haff sowie im unteren Teil der Oder (<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,202>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015). Der Ertrag des gesamten Haffs liegt bei ca. 3000 t im Jahr (Löser/Sekscinska 2005: 46).

Industrie

Auf der polnischen Seite der OR gehörte Westpommern zu den wirtschaftlich sehr aktiven Wojewodschaften. „Die Anzahl der Unternehmen der Volkswirtschaft betrug Ende 2002 179.000 Einheiten. Auf etwa 10.000 Einwohner kommen über 1.000 Firmen, womit die Wojewodschaft den zweiten Platz in Polen belegt, gleich hinter der Wojewodschaft Mazowieckie“ (Löser/Sekscinska 2005: 51). Die wirtschaftlich wichtigen Unternehmen befinden sich überwiegend im Küstenbereich und in den städtischen Ballungsgebieten (vor allem in Stettin, Świnoujście und Police). „In Stettin sind über 1/3 aller Betriebe konzentriert; der Ballungsraum umfasst ca. 70% des Wirtschaftspotentials der gesamten Wojewodschaft“ (Löser/Sekscinska 2005: 51).

Tourismus

Der Tourismus konzentriert sich in der OR vorrangig auf den Küsten- und Haffbereich. Dabei ist die touristische Nutzung im Oderästuar stark saisonal geprägt, d.h. besonders in den Sommermonaten, an verlängerten Wochenenden, an Feiertagen und in den Frühlings- und Herbstmonaten ist ein Anstieg der Besucherzahlen zu verzeichnen (<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,200>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015; vgl. Löser/Sekscinska 2005: 59)

Aufgrund des naturräumlich sehr heterogen ausgebildeten Landschaftsbildes ist die OR in vielerlei Hinsicht für den Tourismus attraktiv. Als besonders anziehend werden dabei folgende Merkmale eingestuft:

- „Die Ruhe, eine spürbare landschaftliche Weite und das erlebbare Wirken von Wind und Wasser,
- Die Erlebbarkeit von Tier- und Pflanzenwelt in relativ unbeeinflusster Natur, vor allem [der] Vögel, aber auch wildlebende[r] Säugetiere, Insekte[n] u. ä.,
- Die relative Weiträumigkeit der Landschaft,
- Die kulturlandschaftlichen Eigenarten der Landschaft, vor allem [der] Städte und Dörfer und
- Ein greifbares Geschichtsbild“ (Steingrube et al. 2004:11).

Schifffahrt

Daneben zählt aber auch die Schifffahrt zu den wichtigsten Nutzungen in der Region. Vor allem der Transport von Gütern und Personen auf dem Wasser spielt in der Region der Odermündung eine wichtige Rolle. Der Hafen Stettin stellt einen der bedeutendsten Umschlagplätze zwischen der Ostsee und den Binnengewässern Polens, Deutschlands, Osteuropas und Russlands dar (<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,216>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015; Löser/Sekscinska 2005: 91)

Naturschutz

Die OR ist in vielen Bereichen von großem naturschutzfachlichem Wert. Biodiversität und vielfältige Landschaften sind prägend für die großen Küstengewässer. Ein verhältnismäßig großer Teil der Fläche ist unter Schutz gestellt, sowohl auf den Inseln Usedom und Wolin als auch an der Haffküste und im Küstenhinterland. Im polnischen Teil des Gebietes befindet sich das größte noch intakte mitteleuropäische Überflutungsmoor mit einer urwüchsigen Vegetation (Köhler/Chojnacki 1996). Z.B. zählen die Feuchtwiesen an den Unterläufen der großen Flusstalmoorkomplexe (Peene, Uecker) zu den artenreichsten Lebensräumen, ebenso spielen die Küstenüberflutungsmoore und Salzgraslandschaften eine entscheidende Rolle als Rückzugsraum zahlreicher speziell angepasster Arten, bspw. von Wasser- und Wattvögeln. Selbst die trockenen Standorte sind wichtige Lebensräume für eine artenreiche, hochspezialisierte, wärmeliebende und mit wenig Feuchtigkeit auskommende Pflanzen- und Tier-

welt (Feilbach 2004, nach Löser/Sekscinska 2005: 17).

Auf der polnischen Seite der OR besteht u. a. auf der Insel Wolin der Nationalpark Woliński, der 1960 als erster Meeresspark in Polen ausgewiesen wurde. Dieser Nationalpark umfasst eine Fläche von 10.937 ha, inklusive einer Seemeile der Ostsee, den nord-westlichen Teil der Insel Wolin, die Ostseeküste und die Gewässer der Swina. Am Nationalpark Woliński wird bemängelt, dass nur 2% unter strengem Schutz stehen, obwohl das Gebiet des Nationalparks und dessen Umgebung unter einer besonders hohen Belastung stehen. (Löser/Sekscinska 2005: 44)

Küstenschutz

Der Schutz der inneren Küstengewässer wird in der OR überwiegend durch Deiche gewährleistet. Die Außenküste der OR wird durch Buhnsysteme, Hochwasserschutzdünen, Uferlängswerke, Wellenbrecher und Strandaufspülungen vor Hochwasser geschützt. (<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,205>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015; Löser/Sekscinska 2005: 10)

Wissenschaft, Hochschulwesen

Die Wissenschaft in Polen behandelt die Forschungsfragen der Arbeit defizitär. Stattdessen werden sie überwiegend in praxisbezogenen Ratgebern bearbeitet (u.a. Koziarek/Tatomir 2001; Pawlaczy et al 2001; Lenart et al. 2002; Dalkowska et al. 2001). Nach meiner Kenntnis thematisiert nur Blaszczyk die Umsetzung der WRRL in Polen in seiner Veröffentlichung von 2005 (Blaszczyk 2005). Speziell mit der WRRL haben sich vor allem rechtswissenschaftliche Arbeiten beschäftigt. Hier lag der Schwerpunkt auf der Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ins nationale Recht. Die Anwendung der WRRL wurde jedoch nicht thematisiert (u.a. Koza et al. 2002; Topilko 2004; Janssen/Czarnecka-Zawada et. al. 2004; Gorski, et. al. 2006; Gorski et. al. 2014, 2014a; kritisch WWF 2010). Gesonderte Veröffentlichungen zum Wasserwirtschaftsmanagement stammen von Zelazinski (2010), der allerdings das Thema der Partizipation nur am Rande behandelt. Konkrete Untersuchungen zum Thema Partizipation bei der Umsetzung der WRRL existieren nicht. Das Governance-Thema als solches wurde in der polnischen Politikwissenschaft erst ab 2007 ausführlicher diskutiert (vgl. Rudolf 2010). Ausführlich wird es unter einem wirtschaftswissenschaftlichen Blickwinkel von Rudolf behandelt (vgl. Rudolf 2010).

Im Rahmen des Forschungsprojektes des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement in der OR“ (IKZM-Oder) (2004-2007) entstanden zu den Forschungsfragen dieser Arbeit Vorarbeiten, an den ich mitgewirkt habe (Stybel/Krämer et al. 2010). Das Projekt IKZM-Oder beschäftigte sich mit den verschiedenen Facetten der Gewässer-Problematik, vor allem den Fragen nach der Wasserver-

schmutzung, des Wasserverbrauchs, seiner Qualität und seines Schutzes. Gemeinsam mit meinen Projektkollegen veröffentlichte ich Publikationen über die umweltpolitische Problematik die sich in der OR ergeben und die der Grundlagerecherche gelten. So nahm ich in meiner Arbeit eine umfangreiche Bestandsaufnahme der OR, der Analyse der Wasserproblematik, der Analyse aller Wassernutzer und ihrer Relevanz für die Umsetzung der WRRL sowie für Nutzungskonflikte, vor (Löser/Sekscinska 2005; 2005a). Um den Informationsstand zur WRRL und den Einfluss des Umweltbewusstseins der Bevölkerung und der Akteure auf den Erfolg der Umsetzung der WRRL zu messen, wurde eine Analyse der regionalen Medien hinsichtlich der Präsenz des Themas „Wasserqualität“ durchgeführt (Löser/Sekscinska 2005; 2005a). Darüber hinaus existieren Ergebnisse über den Informationsstand der Öffentlichkeit zur WRRL aus der Dokumentenanalyse der regionalen Entwicklungs- und Raumordnungspläne, die die Präferenz der Wasserproblematik untersuchte (Löser/Sekscinska 2005; 2005a) sowie Auswertungen der Literatur zum theoretischen Teil der Arbeit insbesondere zum Aspekt der Partizipation (Sekscinska 2008).

Zivilgesellschaft

Der Zivilgesellschaft in Polen fehlt es ein Interesse an den naturräumlichen Zusammenhängen und Besonderheiten. Während regionale Interessengruppen und Akteure u. a. aufgrund ihres wissenschaftlichen Hintergrundes die Bedeutung der naturräumlichen Probleme in der OR weitestgehend anerkennen, fehlt es der lokalen Bevölkerung diesbezüglich an Interesse und Wissen (Löser/Sekscinska 2005: 113). Diese Erkenntnis könnte eine negative Auswirkung auf die Partizipationsbereitschaft der lokalen Bevölkerung haben. Umso intensiver sollten die Anstrengungen der Wasserbehörde sein, die Öffentlichkeit über die Ziele der WRRL zu informieren und sie aktiv einzubinden. Die gut informierte wissenschaftliche Elite könnte dagegen wertvolle Informationen für den partizipatorischen Prozess und sein Endergebnis – den Bewirtschaftungsplan – besitzen. Die Umsetzung der WRRL anhand der Partizipation bietet in dieser Arbeit die Möglichkeit, diese Aussage zu überprüfen.

NROn im Umweltbereich

In dem Untersuchungsraum sind erhebliche Umweltbelastungen zu verzeichnen, die ihren Ursprung nicht zuletzt in der Wasserwirtschaft haben. Diese beeinflussen besonders negativ die Fläche der OR, die aufgrund ihres hohen ökologischen Wertes unter Schutz gestellt wurde. Die NROn, wie z.B. das WWF - setzten sich für die Erhaltung des ökologischen Guts in der OR ein.

1.2 Forschungsfrage

Die vorliegende Dissertation untersucht die Anwendung der Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' aus der Perspektive der polnischen Verwaltung. Diese Verwaltung wird repräsentiert durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft mit Sitz in Stettin. Er war im ersten Planungszyklus (2006-2009) für die Ausarbeitung des Bewirtschaftungsplans in der OR zuständig und zugleich hauptverantwortlich für die Gestaltung der diesbezüglichen Partizipation.

Das grundlegende Ziel der Arbeit ist entsprechend der Forschungsfrage die Bewertung der Umsetzung der EU-Politik in Polen – im Rahmen der Erstellung des Bewirtschaftungsplans. Die Arbeit soll, vor dem Hintergrund der Umsetzung der WRRL, einen Beitrag dazu leisten, die Bedeutung der Partizipation für den Entscheidungsfindungsprozess hinsichtlich der Erstellung eines Bewirtschaftungsplans zu beleuchten. Welche Zielsetzungen mit der Partizipation in der OR erreicht wurden, wird in dieser Arbeit untersucht. Dies lässt in einem weiteren Schritt Rückschlüsse auf die Tauglichkeit der EU-Prinzipien in Bezug auf die Anwendung der 'guten Partizipation' zu.

Die erkenntnisleitenden Fragen lauten somit:

- a) Welche Bedeutung hat die Partizipation generell bei der Umsetzung von Politiken im Bezug auf Legitimität und Effektivität? Der theoretische Ansatz orientiert sich an den Konzepten der erfolgreichen Umweltpolitik: Umweltwirkungen (Effektivität) und Akzeptanz (Legitimität) von Jens Newig (2005, 2005a) und Ortwin Renn (2012), Martin Jänicke (Jänicke et al. 1999) und Martin Jänicke und Helmut Weidner (Jänicke/Weidner 1995) sowie an einschlägigen Publikationen des deutschen Umweltbundesamtes (2006) (Kap. 1.3, S. 32, Kap. 2.1, S. 49, Kap. 2.2, S. 54).
- b) Was zeichnet - im Sinne der Europäischen Union (EU) - den Maßstab und die materiellen Ziele bzw. Modalitäten der 'guten Partizipation' als Teil von Good Governance, definiert als die Grundsätze des guten Regierens, wie Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz, aus? Grundlage für die Beantwortung dieser Frage ist eine Analyse der relevanten EU-Regelungen (Kap. 2.3, S. 60).
- c) Welche Auswirkungen hat das subjektive Partizipationsverständnis der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung auf die Umsetzung der 'guten Partizipation' gemäß der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinsichtlich Programmatik und Praxis? Warum wendet die Wasserwirtschaftsbehörde die EU-Maßstäbe 'guter Partizipation' an bzw. warum nicht? (Kap. 3, S. 108)
- d) Bewertung der Umsetzung: Welche Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' wurden in der OR gemessen an der Umsetzung der Vorgaben der EU, erreicht? (Kap. 4, S. 213)

Folgende materielle Ziele und Modalitäten werden hierbei berücksichtigt:

Formen und Akteure der Partizipation - Information, Anhörung und aktive Beteiligung, gemessen an

- der rechtzeitigen Einbeziehung der Öffentlichkeit,
- der Veröffentlichung und Zurverfügungstellen der Informationen und Hintergrunddo-

- kumente,
- dem Umfang und Gegenstand der Information,
 - der Einhaltung von Fristen, Durchführung von Anhörung in schriftlicher bzw. mündlicher Form,
 - dem Umfang der beteiligten Akteure,
 - dem Ausmaß der Bemühung der Wasserwirtschaftsbehörde,
 - dem Gegenstand der Beteiligung,
 - der Einhaltung der Berichterstattungspflichten gemessen an der Zahl der erreichten Akteure und der eingegangenen Reaktionen aufgrund der Beteiligung getroffenen Maßnahmen,
 - Anhörung bei der Verabschiedung der Maßnahmenprogramme, die an die frühzeitigen Stellungnahmen gemessen wird,
 - Durchführung der Akteursanalyse, (vgl. Newig 2005)
 - die Umsetzung von Zwischenzielen, wie u.a. typspezifische Oberflächengewässerbewertung, Bewertung der Oberflächengewässer, Bewertung des Grundwassers und der dazugehörigen Ausnahmen, Festlegung der Flussgebietseinheiten,
 - Aufstellung und Umsetzung von Zielen der jeweiligen Planungsdokumente: Zeit- und Arbeitsprogramm, Identifikation der Wasserprobleme, Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm (WRRL), Bestandsaufnahme, Monitoringprogrammen und Schutzgebieten,
 - Erlass der Rechtsvorschriften,
 - Bestimmung und Benennung der zuständigen Behörden,
 - die Festlegung der Flussgebietseinheiten,
 - Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen.

1.3 Theorie (Kausalmodell)

Die Theorie dieser Arbeit bilden Untersuchungen zu Maßstäben, Zielen und Modalitäten der 'guten Partizipation' in der Politik und in den europäischen Regelungen, wie der Aarhus-Konvention, der WRRL, sowie des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Den Rahmen dafür geben die theoretischen Erkenntnisse der Governance bzw. Good Governance Forschung, die die partizipativen Elemente enthalten.

Eine zentrale Rolle spielt hierzu Jens Newig - ein deutscher Wissenschaftler am Institut für Umweltkommunikation an der Leuphana Universität in Lüneburg, der für die vorliegende Fragestellung eine hinreichend explizite Theorie liefert, auf deren Basis er das bereits erwähnte Kausalmodell erstellt hat (Newig 2005). Newig sieht in Partizipation ein Mittel, um Defizite staatlicher Regulierungssysteme insbesondere durch zwei Ziele zu beseitigen: Durch Legitimität¹⁶ und Effektivität (Newig 2005: 4): „Entweder geht es darum, den materiel-

¹⁶ Das Motiv der Partizipation die Legitimität zu steigern (u.a. Habermas 1992; Kastens/Newig 2007; Kastens/Newig 2008), wurde hinreichend untersucht.

len Umweltschutz effektiver zu erreichen, oder es wird auf eine erhöhte Legitimität der Entscheidungsfindung abgestellt. Oft werden auch beide Begründungen herangezogen. Damit ist übrigens nicht gesagt, dass sich nicht auch andere Motivationen und Begründungen für Beteiligung finden ließen, die stärker mit den strategischen, politisch-symbolischen Zielen der beteiligten Akteure zusammenhängen.“ (Newig 2005: 4)

Den Legitimationsbegriff entnimmt Newig den EU-Regelungen und nennt als seine Charakteristika die demokratische Willensbildung, Transparenz und Kontrolle und den vorgelagerten Rechtsschutz. (Newig 2005a) Partizipation als ein Mittel zur Verbesserung der Effektivität artikuliert sich in der Einbeziehung lokalen Wissens und der Vielzahl von Akteuren (Berkes/Folke 2002; Pellizzoni 2003; Koontz 2006) sowie in der Möglichkeit, Entscheidungsprozesse zu öffnen (Newig et al. 2011: 29).

Aus der Analyse der EU-Regelungen wie der Aarhus-Konvention, der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit schließt Newig, dass im aktuellen gesellschaftlichen Diskurs um Partizipation und Nachhaltigkeit – vor allem auf europapolitischer Ebene – die instrumentelle und effektivitätsorientierte Perspektive dominiert.¹⁷ Legitimitätsziele sind in den untersuchten Regelungen weitaus weniger präsent, spielen aber dennoch eine wichtige Rolle, insbesondere im Aarhus-Übereinkommen. Das Hauptargument ist hier die Transparenz von Entscheidungsprozessen im Sinne einer Kontrolle von Entscheidungsträgern. Das vielleicht stärkste Legitimitätsargument, nämlich die Stärkung der Demokratie, wird lediglich im Aarhus-Übereinkommen erwähnt (Newig 2005: 6; Newig/Fritsch 2009b; nach Newig/Kuhn/Heinrichs 2011: 30f).

Zu den Gründen, dass in der Umweltpolitik die Partizipation positive Wirkungen auf die Entscheidungsprozesse im materiellen Sinne – auf ihre Effektivitätsziele – hat, zählt Newig,

- dass Entscheidungen auf Grundlage besserer Informationen zu Stande kommen,
- dass ein gemeinsames Lernen aller Beteiligten stattfindet,
- dass ökologische Werte stärkere Berücksichtigung finden und
- die Akzeptanz und Übereinstimmung in der Sache höher ist (<http://www.edge-project.eu/ECOPAG>; zuletzt aufgerufen: 19.06.2011; Newig/Kuhn/Heinrichs 2011).

Den Erfolg der Umsetzung der Legitimitäts- und Effektivitätsziele sollen zahlreiche Anforderungen an 'gute Partizipation' garantieren, die er im Kausalmodell darstellt.

Newigs Kausalmodell basiert auf der Grundvorstellung, nach der „das Ergebnis und die Effektivität einer Entscheidung von der Art des Entscheidungsprozesses abhängen, der selbst wiederum in einem gesellschaftlichen Kontext stattfindet und von diesem beeinflusst wird. Letztlich wirken die erzielten Änderungen – im Sinne der Umweltqualität, aber auch im sozia-

¹⁷ Zu den Ansätzen, die der Partizipation eine erfolgreiche Umsetzung von Politik in Bezug auf Emanzipation und Legitimität zuschreiben (Cooke/Kothari 2001), gehört das Konzept der deliberativen Demokratie von Jürgen Habermas, das hier jedoch nicht ausführlich behandelt wird, da der Schwerpunkt der Arbeit auf der empirischen Untersuchung liegt.

len System – auf den Kontext zurück. Diese Rückwirkungen sind teils auf längeren Zeitskalen angesiedelt und können dabei weit über ein einzelnes Entscheidungs- bzw. Beteiligungsverfahren hinausgehen. So kann sich das Ergebnis eines Verfahrens auf den Kontext späterer Entscheidungen auswirken“ (Newig 2005: 6):

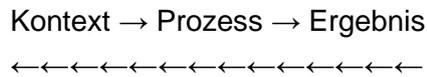


Abbildung 2: Variablen im Kausalmodell (Quelle: Diagramm Nr. 1, nach Newig 2005: 6)

„Jede dieser drei Domänen enthält eine Vielzahl von Variablen, die einander in bestimmter Weise beeinflussen“ (Newig 2005: 6). Die Kontext-Variablen haben direkten Einfluss auf die Ergebnis-Variablen und die Ergebnis-Variablen haben einen direkten Einfluss auf die Kontext-Variablen (Newig 2005: 2). Anhand dieses Kausalmodells versucht Newig die empirische Frage zu beantworten, inwieweit partizipative Verfahren tatsächlich zu einer verbesserten Umsetzung von Politik und damit letztlich zu einer nachhaltigeren Umweltnutzung beitragen können. Die Frage, die Newig in seiner Forschung aufwirft, gehört damit zu den „drängendsten, die zurzeit im Zuge der Auswertung von Beteiligungsmöglichkeiten an öffentlichen Entscheidungen gestellt werden“ (Newig 2005: 2). Diese „variablen- und hypothesengestützte Modellstruktur“, die Newig vorschlägt, kann seiner Meinung nach „als konzeptioneller Rahmen für weitere Untersuchungen“ genutzt werden (Newig 2005: 3).

Die zentrale These des Kausalmodells ist, dass die variable Entscheidung und Umsetzung bzw. Befolgung, die die materielle Wirksamkeit maßgeblich beeinflussen, davon abhängen, ob bzw. wie nichtstaatliche Akteure am Entscheidungsprozess partizipiert haben, welche Informationen aufbereitet werden und ob dadurch Konflikte bewältigt werden konnten (Newig 2005: 10). Daraus leitet sich wiederum die These ab, dass durch Partizipation die Entscheidungsfindung und Umsetzung qualitativ verbessert werden (Newig 2005: 10).

Das Modell besteht aus folgenden Mechanismen:

- Implementationseffektivität,
- Verbesserte Entscheidungsfindung und Umsetzung durch Partizipation,
- Einfluss der Verfahrensgestaltung und
- Einfluss des Kontextes, der sich auf die Effektivität der Umsetzung politischer Maßnahmen auswirkt. (Newig 2005: 6)

Diese Faktoren und die mit ihnen verbundenen Mechanismen werden von dieser Arbeit als Erklärungsrahmen genutzt und im Folgenden erläutert.

1.3.1 Implementationseffektivität

Die Implementationseffektivität einer Politik hängt nach Newig von mehreren Faktoren ab, die wiederum innerhalb ihrer Einheiten von einzelnen Faktoren bestimmt werden (Newig 2005: 2):

- Dem zu erreichenden Ziel (das intern oder extern vorgegeben werden kann), Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels, Kontrollmaßnahmen, Anreize bzw. Sanktionen (sind diese Maßnahmen vorhanden, kann erwartet werden, dass die Effektivität der Umsetzung einer Politik hoch sein wird).
- Information der Beteiligten („Diejenigen Akteure, an die sich eine Entscheidung richtet, müssen diese auch kennen, um sie befolgen zu können. Werden die künftigen Adressaten bereits im Vorfeld umfassend über zu erwartende Ergebnisse eines Verfahrens informiert, kann angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz steigt, da die möglicherweise erforderlichen und Zeit beanspruchenden (technischen oder organisatorischen) Umstellungsmaßnahmen rechtzeitig vorgenommen werden können“) (Newig 2005: 10).
- Akzeptanz durch die Beteiligten („Die Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme – gemessen an Zügigkeit und Befolgungsgrad – hängt davon ab, ob sie von den Adressaten akzeptiert wird bzw. diese sich sogar mit ihr identifizieren – immer vorausgesetzt, dass die Entscheidung nicht schon aufgrund anderer Faktoren, z.B. wirksamer Sanktionen, praktisch vollständig umgesetzt und befolgt wird.“) (Newig 2005: 10 f.). Die Qualität des Entscheidungsergebnisses wird ebenfalls durch Partizipation verbessert. „Dies setzt voraus, dass im Zuge des Beteiligungsprozesses tatsächlich Informationen generiert werden, die der Behörde nicht schon vorher zur Verfügung standen.“ (Newig 2005: 12)
- Verfahren: Das Verfahren wird von den Behörden vorgegeben und somit beeinflusst. Es entscheidet über die Stärke der Einflussnahme und Fairness „gemessen etwa an den gleichberechtigten Chancen aller Beteiligten auf Wortbeiträge und auf die Artikulation von Geltungsansprüchen“. (Newig 2005: 13)
- Partizipationsneigung: Die Partizipationsneigung hängt von der Bereitschaft der potenziellen Beteiligten, als nichtstaatliche Akteure zu partizipieren, ab. Diese wiederum ist abhängig von den Interessen der Akteure und deren Kenntnis um ihre Einflussmöglichkeiten im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens, sowie der Informiertheit der betroffenen Akteure und der jeweiligen Problemstruktur. Darüber hinaus hängt die Partizipationsneigung von der Transparenz des Verfahrens, der offenen Kommunikation, der frühzeitigen Beteiligung, der gemeinsamen Festlegung von Verfahrensregeln und der Über- bzw. Allparteilichkeit der Moderation ab. (Newig 2005: 13)

Fehlen diese Aspekte, ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung dieser Politik mangelhaft sein wird: „Die Geeignetheit der sachbezogenen sowie Sanktionsmechanismen stellt folglich ein Maß für die potenzielle Effektivität einer Entscheidung in Bezug auf das gesteckte Ziel dar; sie wird als Effektivität erster Stufe bezeichnet“ (Newig 2005: 9). Weiterhin ist die „tatsächliche Befolgung bzw. Umsetzung“ dieser Maßnahmen von Bedeutung; deren Erfolg hängt von den Kontrollmaßnahmen, Anreizen bzw. Sanktionen ab. Die „materielle Wirksamkeit“ bzw. „aktuelle Effektivität“ wiederum hängt daran, wie geeignet die Maßnahmen sind und wie häufig sie befolgt und umgesetzt werden. (Newig 2005: 9 f.)

1.3.2 Verbesserte Entscheidungsfindung und Umsetzung durch Partizipation

Informierung der Beteiligten

Die erste These besagt, dass „diejenigen Akteure, an die sich eine Entscheidung richtet, diese auch kennen müssen, um sie befolgen zu können. Werden die künftigen Adressaten bereits im Vorfeld umfassend über zu erwartende Ergebnisse eines Verfahrens informiert, kann angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Befolgung steigt, da die möglicherweise erforderlichen und Zeit beanspruchenden (technischen oder organisatorischen) Umstellungsmaßnahmen rechtzeitig vorgenommen werden können“ (Newig 2005: 10).

„Allerdings wird auch die Gegenthese vertreten. Danach kann die Informierung der Beteiligten auch schwindende Akzeptanz hervorrufen, insoweit eine möglicherweise idealisierte, verklärte, auf Nichtwissen beruhende Vorstellung von hoheitlichem Handeln dadurch desillusioniert wird. Dies steht im Einklang mit der Idee, dass symbolisches Handeln – Handeln also, das unterschiedliche, auch widersprüchliche Aspekte scheinbar vereint, die Rezipienten über tatsächliche Verhältnisse aber im Unklaren lässt (Newig 2003) – besonders akzeptanzfördernd wirkt (Cotterrell 1992: 172 ff.; nach Newig 2005: 10) „In jedem Fall kann damit gerechnet werden, dass eine umfassende Informierung die Problemwahrnehmung der Betroffenen und damit auch ihre Interessen und – subjektive – Betroffenheit verändert“. (Newig 2005: 10)

Akzeptanz

Die zweite These besagt, dass „die Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme – gemessen an Zügigkeit und Befolungsgrad – positiv davon abhängt, ob sie von den Adressaten akzeptiert wird bzw. diese sich sogar mit ihr identifizieren – immer vorausgesetzt, dass die Entscheidung nicht schon aufgrund anderer Faktoren, z.B. wirksamer Sanktionen, praktisch vollständig umgesetzt und befolgt wird.“ (Newig 2005: 11) Newig differenziert zwischen verschiedenen Stufen der Akzeptanz wie Befürwortung und Identifikation mit einer Entscheidung sowie Duldung trotz Nichtgefallen. Er übernimmt die Definition der Akzeptanz von Luhmann (Luhmann 1978: 33), wonach sie dann vorliegt, wenn „Betroffene aus welchen Gründen auch immer die Entscheidung als Prämisse ihres eigenen Verhaltens übernehmen und ihre Erwartungen entsprechend umstrukturieren. Ausschlaggebend ist, dass die Betroffenen davon absehen, gegen eine Entscheidung vorzugehen“. (Newig 2005: 11)

Newig sieht in frühzeitiger und umfassender Informierung der Betroffenen fördernde Maßnahmen für die Akzeptanz. Entscheidungen müssen im Sinne von „Public Relations“ gut kommuniziert werden, mit dem Ziel, Umweltbewusstsein zu gewinnen. (siehe dazu bereits Ryffel 1972, 240 f.; nach Newig 2005: 11) Darüber hinaus wirkt fördernd auf die Akzeptanz und auf Identifikation mit der getroffenen Entscheidung eine intensive Beteiligung der Betroffenen bzw. Adressaten in einem auf gegenseitiger Kommunikation beruhendem und als

fair empfundenem Verfahren (Newig 2005: 11). Eine Akzeptanz der Entscheidung wird dann auch erwartet, wenn Akteure mit unterschiedlichen Interessen einen Konsens bzw. einen für alle tragbaren Kompromiss erzielen. Voraussetzungen dafür sind, dass die Beteiligten „ihre Anliegen wirksam geltend machen können sowie ein Interessenspektrum, das es grundsätzlich erlaubt, zu einer konsensualen Lösung zu kommen“. (Newig 2005: 11) Folgende Umstände fördern eine ‚gute Partizipation‘: Das Vorhandensein (technischer bzw. sonstiger) von Lösungsoptionen, der Aufbau bzw. die Stärkung des Vertrauensverhältnisses sowohl zwischen den beteiligten nichtstaatlichen Akteuren als auch gegenüber der Verwaltung (Mostert 2003; nach Newig 2005: 11). Das letzte kann „langfristig zu einer Erhöhung des (regionalen) Sozialkapitals führen und damit den Kontext künftiger Verfahren positiv beeinflussen wie auch zu einer verbesserten Akzeptanz (künftiger) Maßnahmen führen.“ (Newig 2005: 11)

Bessere Entscheidungsfindung durch soziales Lernen und Integration lokalen Wissens

„Die dritte These lautet, dass die Qualität des Entscheidungsergebnisses selbst durch Partizipation verbessert wird. Dies setzt voraus, dass im Zuge des Beteiligungsprozesses tatsächlich Informationen generiert werden, die der Behörde nicht schon vorher zur Verfügung standen. Dabei kann es zum einen darum gehen herauszufinden, inwieweit geplante Maßnahmen bei den potenziellen Adressaten auf Akzeptanz stoßen – Partizipation als „Instrument zur Antizipation von Planungs- und Vollzugswiderstand“ (Linder/Vatter 1996: 181). „Zum zweiten kann das sachliche Wissen der Beteiligten über ihre (lokalen) Verhältnisse die Informationsbasis des Entscheidungsprozesses verbessern (Cerezo/García 1996; Yearley et al. 2003). Dabei wird angenommen, dass diejenigen, die am nächsten an einem Problem dran sind, auch ein größeres Verständnis desselben entwickeln (Steele 2001: 437; Thomas 1995: 10). Dem wird entgegengehalten, den Behörden stünden in der Regel andere und zuverlässigere Mittel zur Informationsbeschaffung zur Verfügung (Fisahn 2002), zumal in Bereichen mit hohem Technisierungsgrad und notwendig spezialisiertem Expertenwissen (Munnichs 2004: 127). Insoweit die Öffentlichkeit zu bestimmten Qualitätsanforderungen an eine Entscheidung (die etwa aufgrund von Berufsstandards, der Einhaltung von Rechtsnormen oder Budget- Restriktionen gegeben sind) gerade nichts beitragen kann, kommt es regelmäßig zu Spannungen zwischen rivalisierenden Zielen auf Seiten der Behörde“ (Newig 2005: 12): “Where the needs for quality are greater, there is less need to involve the public. Where, on the other hand, the needs for acceptability are greater, the need to involve the public and to share decision-making authority will be greater. Where both needs are substantial, there will be competing needs for public involvement and for constraints on that involvement”. (Thomas 1995: 36; Newig 2005: 12)

1.3.3 Einfluss der Verfahrensgestaltung

Eine weitere These gibt dem Verfahrenstyp eine wichtige Rolle in der Bewertung der Partizipation. Das Verfahren wird von den Behörden vorgegeben und somit beeinflusst. Es entscheidet über die Stärke der Einflussnahme und Fairness „gemessen etwa an den gleichberechtigten Chancen aller Beteiligten auf Wortbeiträge und auf die Artikulation von Geltungsansprüchen (Webler 1995; nach Newig 2005: 13)“. Danach ist zu unterscheiden zwischen einer Informationsveranstaltung, einer Anhörung bzw. einem wechselseitigen Austausch mit weitergehenden Möglichkeiten der Einflussnahme (z.B. Forum, Planungszelle) (siehe etwa Feindt 1997; nach Newig 2005: 2012). Als „Erfolgskriterien“ nennt Newig: „Die Transparenz des Verfahrens und offene Kommunikation, frühzeitige Beteiligung, gemeinsame Festlegung von Verfahrensregeln, Über- bzw. Allparteilichkeit der Moderation“ (vgl. Linder/Vatter 1996: 182 ff.). (Newig 2005: 13) Dies setzt wiederum eine genügende Offenheit voraus. Einen negativen Einfluss auf die Partizipation kann ein subjektiver Eindruck der Beteiligten haben, der von der Überzeugung geprägt ist, dass die Entscheidungen bereits im Vorfeld getroffen wurden. (Selle 1996a: 177 f.; Diduck/Sinclair 2002: 579, 583). (Newig 2005: 13)

1.3.4 Einfluss des Kontextes

Für den Erfolg der Partizipation sind auch unterschiedliche Aspekte relevant, die die Partizipationsneigung nichtstaatlicher Akteure beeinflussen. „Unter Partizipationsneigung wird hier die situative Bereitschaft zu Engagement, Mitwirkung und Einflussnahme unter den gegebenen Möglichkeiten verstanden, die nicht notwendig mit einer grundsätzlichen Partizipationsbereitschaft (siehe Buse et al. 1978) identisch ist.“ (Newig 2005: 13)

Interesse

Die beteiligten nichtstaatlichen Akteure werden ihre Bereitschaft zu partizipieren dann zustande bringen, wenn ihre eigenen Interessen betroffen sind und sie ihre Einflussmöglichkeiten in einem Beteiligungsverfahren kennengelernt haben (Buse/Nelles 1975: 52; Opp 1996: 357 ff.). „Nur bei einem klaren erwarteten Nutzen ist eine Beteiligung wahrscheinlich (Selle 1996: 177). Dabei kann es sich auch um ‚sachfremde‘ Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Anerkennung handeln, solange die Akteure in der Partizipation eine Möglichkeit sehen, diese zu befriedigen (Buse/Nelles 1975: 51 f.)“. (Newig 2005: 13) Reziprok ist die Bereitschaft zu partizipieren gering, wenn die Betroffenen ihre Interessen nicht artikulieren können (Diduck/Sinclair 2002: 579). Der Grund für fehlende Beteiligung kann nicht im Desinteresse liegen (Diduck/Sinclair 2002: 584). „Eine weitere These lautet, dass sich Akteure mit extremen Positionen generell eher und stärker beteiligen (Lüdemann 2001: 53; Turner/Weninger 2005)“. (Newig 2005: 13) Die Partizipationsneigung steigt bzw. sinkt mit der Größe des Problems und dem Kreis der potenziell Beteiligten. (Newig 2005: 13)

Sowohl bei der Partizipationsneigung als auch der Möglichkeit einer (konsensualen) Konfliktlösung spielt die Interessenkonstellation in Verbindung mit sozialen Dilemma-Situationen eine wichtige Rolle bei der Entscheidungsfindung: Solche Situationen werden etwa im Rahmen der ‚Tragödie der Allmende‘ (Hardin 1968), des NIMBY-Problems (Not In My Back Yard) oder des ‚St. Florians‘ Prinzips thematisiert (Newig 2005: 13 f.) „Dabei werden die Vorteile eines Kollektivguts (z.B. einer Müllverbrennungsanlage, deren Notwendigkeit allgemein anerkannt wird) für einige Individuen (typischerweise die Anwohner einer solchen Anlage) von den für sie entstehenden Nachteilen überwogen.“ (Newig 2005: 14)

Beeinflusst kann die Entscheidung auch von folgenden Maßstäben werden: Kompensationsleistungen und ein faires Beteiligungsverfahren, die Akteurswahrnehmungen und -interessen sowie die Verfahrensgestaltung seitens der zuständigen Behörde, insbesondere bei Bottom-Up-Initiativen. (Newig 2005: 14)

Macht und Ressourcen

Als zweiter „wesentlich beeinflussender Faktor für die Partizipationsneigung, aber auch für die tatsächliche Teilhabe und Einflussnahme ist die Machtposition des jeweiligen Akteurs (Lee/Abbot 2003). So wird bei mächtigen, einflussreichen und finanzstarken Akteuren (z.B. großen Firmen) ein höherer Partizipationsgrad festgestellt (Turner/Weninger 2005); dies gilt auch für Einkommen und sonstige Ressourcen einschließlich persönlichem Sozialkapital (Lüdemann 2001: 52).“ (Newig 2005: 14)

„Bürger fordern mit zunehmendem Bildungsgrad Mitwirkungsmöglichkeit in Entscheidungen, die ihr Leben beeinflussen (Thomas 1995: 5). Umgekehrt gelten fehlende Ressourcen – bei individuellen Akteuren besonders Zeit und Kosten – als Hinderungsgrund für Partizipation (Selle 1996: 177; Diduck/Sinclair 2002: 579 ff.).“ (Newig 2005: 14)

„In Verfahren mit starken Machtasymmetrien unter den Beteiligten besteht daher die Tendenz und die Gefahr, dass die Interessen schwächerer Akteure womöglich stärker unterdrückt werden als dies in einem formalisierten hoheitlichen Verfahren der Fall wäre. In diesem Zusammenhang ist auch die postulierte Wirkung von Sozialkapital als kollektiver Ressource im Sinne generalisierten Vertrauens und sozialen Zusammenhalts zu nennen, die im Gefolge von Putnam (1995) als förderlich für die Bereitschaft zur (politischen) Partizipation gilt. Auch soziale bzw. moralische Normen und Institutionen, die hier begrifflich nicht dem Sozialkapital zugerechnet werden, können einen positiven Einfluss auf die Partizipationsneigung haben. So können möglicherweise Regionen mit gut ausgebildeter Partizipationskultur von solchen mit geringer ausgebildeter unterschieden werden.“ (Newig 2005: 14)

Information und Komplexität

Weiterer entscheidender Faktor für die Partizipationsneigung ist die Informiertheit der be-

troffenen Akteure (siehe bereits Buse/Nelles 1975: 52). Mangelnde, nicht verfügbare oder zu technische Information sowie ein mangelndes Verständnis der Zusammenhänge und Vorgänge gelten allgemein als Hemmschuh für Partizipation (Kartez/Bowman 1993; Webler et al. 1995; Diduck/Sinclair 2002: 579 ff.), die hier vor allem als Kontext- und weniger als Ergebnisvariable betrachtet werden soll. Folgende Aspekte beeinflussen die Informiertheit der Akteure: Interessen- und Ressourcen, öffentliche Aufmerksamkeit und der Komplexitätsgrad des Problems. (Newig 2005: 14 f.)

„So ist anzunehmen, dass das Niveau öffentlicher Aufmerksamkeit zu einem Thema die (individuelle) Verfügbarkeit entsprechender Informationen generell vereinfacht, den Informationsaufwand senkt und damit die Informiertheit eines Akteurs verbessert (Newig 2004). Zum anderen wirkt sich der Komplexitätsgrad des Problems selbst hemmend auf die Informiertheit aus. Je vielschichtiger, ambivalenter und unsicherheitsbehafteter ein Problem ist und je mehr Wissen zu seinem Verständnis notwendig ist, desto relativ schlechter wird der Informationsstand in der Regel sein (Newig 2003: 114 f., 121 ff.).“ (Newig 2005: 15)

Einfluss der Problemstruktur

Auf die Partizipationsneigung der nichtstaatlichen Akteure und die Verfahrensgestaltung seitens der zuständigen Behörde wirkt sich die Problemstruktur aus. Beispielsweise ist der Bedarf an Informationen von Seiten der Behörde sehr ausgeprägt, wenn es sich um ein kompliziertes Problem handelt. Einen relevanten Einfluss auf den Erfolg der Partizipation haben technische, organisatorische und rechtliche Möglichkeiten sowie finanzielle Kapazitäten für ihre Implementation (Holzinger 1996: 269). Sollte es an ihnen mangeln, wird keine Lösung auf der Basis von Konsensus zustande kommen. Die Möglichkeiten bzw. Lösungsoptionen spielten hierzu eine entscheidende Rolle, wenn es um das Ergebnis eines Entscheidungsverfahrens angeht. (Newig 2005: 15)

Neben der Theorie von Newig stützt sich diese Arbeit auch auf die Newigs Analyse der WRRL (2005a) und die Studie des Umweltbundesamtes (UBA) (Umweltbundesamt 2006); die beiden Arbeiten prüfen die juristischen Anforderungen, die Art. 14 gegenüber den Mitgliedstaaten erhebt und wie er in Deutschland umgesetzt wurde. Das UBA nannte Vorteile und Bedingungen der Partizipation für die Umsetzung von Politik und analysierte sie in Bezug auf die WRRL und den Leitfadens zur Beteiligung. Die Prüfung der Umsetzung ergab, dass der Erfolg einer Politik im Sinne der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit von der Umsetzung folgender Ziele abhängt:

- dreistufige Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans, wobei „aktive Beteiligung“ der „interessierten Stellen“ gefördert werden soll,
- frühzeitige Stellungnahme und die Bekanntgabe der Berücksichtigung der Stellungnahmen
- Veröffentlichung von Informationen,

- Berichterstattungspflicht,
- Akteursanalyse,
- die Festlegung der Flussgebietseinheiten, die zu einer ganzheitlichen Betrachtung der Gewässer im Rahmen des Flusseinzugsgebietes beitragen,
- Umweltschutz,
- Aufstellung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms.

Die Erkenntnis, dass der Erfolg der Partizipation von verschiedenen Bedingungen abhängt, ist in der Umweltforschung kein Neuland. Bereits Martin Jänicke und Helmut Weidner hatten in ihren Forschungen zu den Erfolgsfällen der Umweltpolitik darauf aufmerksam gemacht (Jänicke/Weidner 1995). Im Fokus ihrer Forschung stand die Frage, welche Bedingungen erfolgreiche Umweltpolitik ermöglichen oder begünstigen. Dabei haben sie folgende Aspekte für die Analyse der umweltpolitischen Leistungs- und Erfolgsfähigkeit eines Landes als wesentlich bestimmt, und sie in einem Kausalmodell zusammengefasst:

- „Die Problemstruktur: bestimmt durch die wahrgenommene Dringlichkeit des Umweltproblems und die verfügbaren Lösungsoptionen.
- Akteure: Verfechter von Umweltschutzinteressen („Protagonisten“), charakterisiert durch spezifische Handlungsressourcen (Anzahl, Organisationsgrad, Kompetenz, Bündnispartner etc.), denen die Vertreter von Verursacherinteressen mit ihren Handlungsressourcen gegenüberstehen.
- Strategien: als allgemeinsten Begriff für die Handlungsentwürfe dieser Akteure, der Ziele und Mittel (Instrumente) einschließt.
- Systemische Handlungsbedingungen: die Summe der relativ stabilen Chancen und Hemmnisse, die diese Akteure in den politischen und ökonomischen Strukturen sowie dem vorhandenen Wissen und Bewusstsein eines Landes vorfinden.
- Situative Handlungsbedingungen: die Summe der kurzfristig veränderlichen Chancen und Hemmnisse für die genannten Akteure, die sich durch wechselnde politische, ökonomische oder informationelle Situationen und Ereignisse ergeben.“ (Jänicke et al. 1999: 77 ff.)

Jänicke stellte die These auf, dass sich umweltpolitischer Erfolg oder Misserfolg durch die Stärke und das strategische Geschick der Vertreter von Umweltbelangen, durch die systemisch-stabilen und situativ-veränderlichen Handlungschancen und durch den politischen „Schwierigkeitsgrad des zu lösenden Problems“ bestimmt (Jänicke et al. 1999: 79). Jänicke et al. beschreiben ihr Kausalmodell wie „eine Systematisierung der wichtigsten Aspekte der Erklärung umweltpolitischer Erfolgsbilanzen (auf der Wirkungsebene) (...). Es kombiniert objektive Handlungschancen und mehr oder weniger zufällige Ereignisfaktoren mit Akteursstrukturen“ (Jänicke et al. 1999: 79 f.). Ein Schwerpunkt wurde auf die Handlungschancen der Verfechter von Umweltinteressen (die Beziehung der Akteure zum Problem) gelegt, wobei der Stellenwert der ökonomischen Ausgangslage und die Bedeutung der Verfügbarkeit von Informationen auch eine große Rolle spielen (Jänicke et al. 1999: 80).

1.4 Methode gewähltes Herangehens und Forschungsdesign: Fallstudien, qualitative Untersuchung, Repräsentativität und Abgrenzung

Bei der Untersuchung handelt es sich um ein Fallbeispiel im Gegensatz zu einer vergleichenden Studie. Anders als die vergleichende Analyse, als der „Königsweg“ der Politikwissenschaft (Massing 1969: 286; nach Muno 2009: 113), behandelt eine Einzelfallstudie einen konkreten realen Fall. Auch wenn es sich dabei nicht um den o.g. Königsweg der Politikwissenschaft handelt, trägt die Fallstudie zur Komparatistik bei, indem sie ihre Voraussetzung darstellt (Muno 2009: 116).

Analog zu Muno (2009) handelt es sich bei der Fallstudie um die „beschreibende Interpretation komplexer realer Entwicklungen“, bei der die empirisch ermittelten Sachverhalte und Zusammenhänge mit Hilfe des Kausalmodells¹⁸ von Newig erklärt und bewertet werden (Muno 2009: 122). Das Aufdecken neuer Problemfelder ist dabei ein zentraler Aspekt.

Unter Einbeziehung der europapolitischen Debatte wird nach der Vorstellung der EU bezüglich der Maßstäbe, Ziele und Modalitäten für eine ‚gute Partizipation‘ im Sinne von Good Governance gefragt, und danach wie – gemessen an diesen Maßstäben, Zielen und Modalitäten – die Politik zur WRRL in Polen beurteilt werden kann. Der Begriff ‚gute Partizipation‘ wird in Anlehnung an das Umweltbundesamt (UBA 2006: 38) verwendet, um in dieser Arbeit die Maßstäbe bzw. Anforderungen, Ziele und Modalitäten, die zu einer erfolgreichen Partizipation führen, zu definieren.

Als Maßstab werden Bezugspunkte definiert, hinsichtlich den Dinge in der Welt verglichen werden (z.B. mit einem Lineal). Es kann damit festgestellt werden, ob eine Situation/Aspekt/Gegenstand einem anderen entspricht oder von ihm abweicht. Dieses Vergleichen setzt auch Messvorschriften und -regeln voraus. Eine messbare Situation muss jedoch noch kein Ziel darstellen. Ein Ziel muss selber noch normativ bestimmt werden; darauf bezogen wird das Ziel in Bezug auf verfügbare Maßstäbe hin operationalisiert. Erst dann kann ein Ziel festgestellt werden und zwar mit Hilfe von Maßstäben. Wenn der entsprechende Maßstab an die reale Situation angelegt wird und die Situation und Maßstab identisch sind, dann ist das

¹⁸ Im Allgemein fügt ein Kausalmodell der Welt ein Ursachen-Wirkung-Modell hinzu, z.B.: A wird beschrieben durch die Aspekte a1, b1, c1. A hat die Wirkung B. Wenn B erreicht werden soll, dann muss die Welt so zuge richtet werden (mit den Instrumenten), dass zunächst A eintritt. A ist gegeben durch a1, b1, c1 und wird jeweils gemessen mit Ma1, Mb1, Mc1. (Beispiel: A: Beteiligung, a1: Informationsverfügbarkeit, Ma1: Onlineangebote; B: good governance; a2: können ihre Meinung einbringen, Ma2: Akteure sind zufriedener hinsichtlich der Berücksichtigung ihrer Anliegen). Wenn sich also Ma1, Mb1 und Mc1 anlegen lassen und die Welt ihnen entspricht, dann besteht die Situation A die nach der Kausaltheorie zu B führt. B ist das Ziel (hier: good governance). B lässt sich messen durch die Maßstäbe Ma2, Mb2, Mc2 (gegebenenfalls kann man auch sagen, dass wenn das Kausalmodell strikt gilt, muss man B nicht mehr messen, da die Situation A notwendig zu B führt). Nun ist es denkbar, dass eine bestehende Situation, die durch einen messbaren Aspekt repräsentiert wird, selbst einen Maßstab darstellt dafür, dass die Situation sich verändern wird, weil dies das Kausalmodell vorhersagt. Hier gibt es also Hierarchien in Bezug auf Zielsetzungen, Situationen und Maßstäbe. Es gibt mehrere Zwischenziele, die durch das Kausalmodell beschrieben werden; diese Zwischenziele lassen sich in ihrem Aussehen beschreiben und messen. Etwas kann also sowohl Maßstab, Situation wie auch Ziel sein. Was es jeweils ist, wird nicht zuletzt durch die verwendete Kausaltheorie beschrieben und durch die normativen Voraussetzungen der Zielbestimmung.

Ziel erreicht.

Die Kriterien der 'guten Partizipation' spielen in dieser Arbeit eine zentrale Rolle. Der Schwerpunkt liegt auf den Begriffen Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung, ihren jeweiligen Formen und Akteuren sowie der Typologie der Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese Auswahl orientiert sich an ihrer Nennung in den verschiedenen EU-Regelungen und es wird in der Arbeit auf die jeweilige Fundstelle verwiesen.

Außerdem wird der Frage nachgegangen, ob hinsichtlich der Implementierung der WRRL in Polen die Legitimitäts- oder die Effektivitätsziele überwiegen und welche von den Modalitäten der 'guten Partizipation' angewendet wurden. Die Frage warum bestimmte Maßstäbe der 'guten Partizipation' angewendet wurden, wird anhand des Kausalmodells von Newig (2005) untersucht, bzw. auf ihrer Grundlage wird an Hand des sog. Kausalmodells von Newig die Anwendung der Partizipation für die Umsetzung der WRRL in der OR bewertet. Dementsprechend ist die Arbeit in zwei Teile gegliedert.

Das Forschungsinteresse des ersten Teils (Kap. 2, S. 49) gilt den theoretischen und rechtlichen Grundlagen der Governance bzw. Good Governance und der Partizipation, die durch internationale Organisationen, wie etwa die Vereinten Nationen und die EU, formuliert wurden. Die Regelungen dieser Organisationen, wie

- die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung,
- das Weißbuch Europäisches Regieren,
- die Aarhus-Konvention,
- die WRRL, sowie
- der Leitfaden zur Beteiligung (Newig 2005: 7)

spielen für den Bereich der Gewässerwirtschaft eine relevante Rolle.

Die dort niedergelegten Vorschriften bzw. Standards für die Partizipationsrechte (und Beteiligungspflichten), die vor allem von Jens Newig¹⁹ (Newig 2005, 2005a) und der Studie des Umweltbundesamtes zu den rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der WRRL anhand des partizipativen Ansatzes untersucht wurden, bilden die grundlegenden Maßstäbe und Modalitäten für die folgende Untersuchung. Sie werden einzeln und, insbesondere im Hinblick auf ihre Ziele und Merkmale der 'guten Partizipation' betrachtet.

Eine gelungene Partizipation liegt laut des European Governance generell dann vor, wenn die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Entscheidungsfindungsprozess gegeben ist, die

¹⁹ Da in Polen die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (ÖBRL) eine untergeordnete Rolle bei der Umsetzung der WRRL spielt (in keinem der Interviews wurde auf diese Richtlinie aufmerksam gemacht), wird sie in die Analyse nicht einbezogen. Zwar behauptet Newig, dass die WRRL „als wichtigste materielle Regelung mit weitreichenden Beteiligungsvorgaben“ ist. Der Text der WRRL enthält sich selbst „jeglicher Begründung für Beteiligung“ (siehe näher Newig 2005). Dennoch wird die WRRL in die Analyse einbezogen, da sie relevante Hinweise enthält zur Austragung der Partizipation auf der einen Seite und auf der anderen Seite als formelles europäisches Recht von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Das Weißbuch ‚Europäisches Regieren‘ der Europäischen Kommission wird als Weiterentwicklung der Theorie von Jens Newig eingeordnet. Das Weißbuch ist zentral für die europäische Ebene. Es bezieht sich auf die Grundnormen und wird deswegen in den theoretischen Rahmen eingebunden.

Beteiligten einen Zugang zu den benötigten Informationen haben und die öffentlichen Institutionen die Teilnahme gewährleisten. Die Bedingungen für eine gelungene Partizipation werden anhand des Kausalmodells von Jens Newig (Newig 2005) ermittelt unter Einbeziehung theoretischer Arbeiten von Ortwin Renn, Martin Jänicke und Helmut Weidner.

Der empirische Teil der Arbeit wird anhand der qualitativen Methode untersucht, im Sinne der explorativen Forschung. Dies geschieht mit Hilfe von Dokumentenanalysen und Leitfadenterviews. Die Basis für die Partizipationsanalyse in der Untersuchungsregion, die im zweiten, empirischen, Teil der Arbeit durchgeführt wird, bildet eine umfangreiche Dokumentenanalyse der Umsetzung der WRRL in der Region, der diversen Akteure (Umweltministerium, regionale Behörden, Kontrollberichte über den Verlauf der Partizipation des Landesvorstandes der Wasserwirtschaft), der jeweiligen Positionspapiere und Protokolle aus den Sitzungen der relevanten Akteursgruppen. Ergänzend dazu werden Berichte der Europäischen Kommission zur Umsetzung der WRRL, die vier Mal für den ersten Planungszyklus veröffentlicht wurden, ausgewertet. Darin beurteilte die Europäische Kommission die Fortschritte bei der Umsetzung der WRRL, inklusive Bewirtschaftungspläne der Mitgliedstaaten und gab Empfehlungen für die Verbesserung künftiger Pläne.²⁰

Neben der Dokumentenanalyse wurden mündliche Interviews, die sich aus offenen und geschlossenen Frage zusammensetzten, durchgeführt. Diese sogenannten halbstrukturierten Interviews erlaubten es, Fragen flexibel zu formulieren und anzuordnen und boten ferner den Vorteil, bestimmten Aspekten detailliert nachzugehen. Das ist insbesondere für die Untersuchung von Partizipationseffekten bei der Umsetzung der WRRL in Polen wichtig, da es sich hierbei um Forschungsneuland handelt (explorative Forschung). Die Fragen zu den Leitfadenterviews wurden in Anlehnung an das Kausalmodell von Newig (Newig 2005) formuliert.

Die Interviewpartner waren die, für die Durchführung der Partizipation, hauptverantwortlichen Akteure, der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft mit Sitz in Stettin sowie Akteure, die Einfluss auf den Verlauf der Partizipation hatten, wie der Landesvorstand für Wasserwirtschaft mit Sitz in Warschau. Für die Auswahl der Interviewpartner sprach die Tatsache, dass sie maßgeblich zur Qualität der Entscheidung beitragen. Darüber hinaus wurden die Vertreter der Umweltbewegung nach ihrer Meinung zur Partizipation im Kontext der Umsetzung der WRRL gefragt. Dabei spielten Einblicke in die unterschiedlichen Institutionen, die für die Verwaltung der Gewässer zuständig sind, im Rahmen des IKZM-Oder Projektes eine wichtige Rolle. Die gewonnenen Kontakte mit den Institutionen vor Ort und das gegenseitige Vertrauen konnte ich erfolgreich bei der Durchführung meiner Interviews nutzen. Des Weiteren, um mir eine profunde Einschätzung der Partizipationserfolge in der Umsetzung der WRRL zu ermöglichen, habe ich an den Sitzungen der Expertengremien zur Umsetzung der WRRL teilgenommen, mit dem Ziel, anhand des Leitfadens auf die einzelnen Aspekte der Partizipation einzugehen.

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm; zuletzt aufgerufen: 29.04.2015.

Die Analyse der Dokumente und die Auswertung der Interviews erfolgt nach einem hermeneutischen Textinterpretationsverfahren (Wernet 2009: 21 ff.). Zwischen den Dokumenten werden Schnittstellen gefunden, wobei der Leitfaden hierbei als ein Raster dient, aus dem Kategorien für eine 'gute Partizipation' operationalisiert werden. Der Leitfaden wurde in Anlehnung an das Newigs Kausalmodell entwickelt. Der Leitfaden zur Beteiligung dient der Konkretisierung eines Politikfeldes, in diesem Fall der WRRL. Die hermeneutischen Textinterpretationsverfahren ermöglichen eine Interpretation des Textes anhand von Kriterien, die in der Arbeit als Merkmale der 'guten Partizipation' identifiziert wurden. Ziel ist es, hinter den einzelnen subjektiven Bedeutungsstrukturen einer Äußerung oder Handlung, die 'objektiven' Bedeutungen zu ermitteln (Flick 2002). Ein zentraler Aspekt dieses Analyseverfahrens ist die Einbeziehung von sogenannten Gedankenexperimenten. Der Forscher widmet sich hierzu einer Textstelle und entwickelt dazu mehrere denkbare Bedeutungen der Handlung – zunächst unabhängig vom konkreten Fall. Anschließend wird der konkrete Fall mit einbezogen, um festzustellen, welche Bedeutung zutrifft (Mayring 2002).

Ein weiteres Kriterium, aufgrund dessen die vorliegende Arbeit als explorative Forschung im Rahmen einer qualitativen Studie eingestuft werden kann, ist die geringe Zahl der Untersuchungspersonen. Es handelt sich nicht um ein Stichprobenverfahren nach dem Zufallsprinzip und um keine statistischen Analysen (Lemnek 1995: 3). Die qualitative Methode bei der Durchführung der Interviews mit Vertretern der Wasserwirtschaftsverwaltung auf regionaler und nationaler Ebene und der NROn wird eingesetzt, um auch die individuelle Perspektive ebenso, wie noch unbekannte Problem- und Konfliktfelder unabhängig von ihrer statistischen Verteilung zu erschließen (Lamnek 1995: 4). Letztendlich geht es darum, inwieweit EU-Rechtsnormen in den neuen Mitgliedsstaaten unter Berücksichtigung der regionalen und lokalen Gegebenheiten ihre Anwendung finden (können).

Die Auswertung der Dokumente und der Leitinterviews sollen erklären, wie effektiv und legitim die Partizipation bei der Umsetzung der WRRL in der Untersuchungsregion war und welchen Effekt die Anwendung partizipativer Methoden auf den Umsetzungsprozess der WRRL hatte. Zugleich wird nach den Ursachen gefragt, die als Voraussetzung effektiver Partizipation gelten können.

In der empirischen Analyse konzentriere ich mich auf die folgenden Bedingungen, die zum Erfolg der Partizipation gemäß der WRRL beigetragen haben:

- Die dreistufige Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans, die wiederum an die Einhaltung von Fristen, die Veröffentlichung von Unterlagen bzw. Informationen, die Durchführung von Anhörungen in schriftlicher bzw. mündlicher Form geknüpft war,
- Die Anhörung bei der Verabschiedung der Maßnahmenprogramme, die an frühzeitig erfolgten Stellungnahmen gemessen wird,
- Die Anpassung der Planungsdokumente an ihre europäischen Vorbilder,
- Der Zugang zu Hintergrundinformationen, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplans herangezogen wurden,

- Die Förderung der aktiven Beteiligung an der Umsetzung der WRRL, gemessen an der Beteiligung der Akteure, dem Engagement der Wasserwirtschaftsbehörde sowie dem Gegenstand der Beteiligung,
- Informationsbeschaffung und Schulungen,
- Die Berichterstattungspflichten, gemessen an der Zahl der erreichten Akteure und den eingegangenen Reaktionen auf Maßnahmen, die durch die Beteiligung initiiert wurden,
- Die Akteursanalyse (vgl. Newig 2005, 2005a).

Die Erreichung von Maßstäben, Zielen und Modalitäten der 'guten Partizipation' werden in dieser Arbeit anhand von Indikatoren geprüft, die durch den Leitfaden zur Beteiligung vorgeschlagen wurden. Dazu gehören:

- Die Anzahl der erreichten Akteure und die Anzahl der Reaktionen auf die Aufforderung der Wasserbehörde sich zu beteiligen,
- Die Messung der Zufriedenheit der Beteiligten (etwa im Sinne der wahrgenommenen Einflussmöglichkeiten),
- sowie das Verhältnis der eingesetzten Ressourcen für die Partizipation im Vergleich zu den Ressourcen für den übrigen Planungsprozess (EU 2002: 67; nach Newig 2005a: 497).

Folgende Kontextbedingungen werden besonders berücksichtigt: Die rechtlichen Gegebenheiten, um einen Partizipationsprozess durchzuführen sowie die personellen und finanziellen Ressourcen.

Diesbezügliche Ergebnisse werden genutzt (Kap. 4.1, S. 215, Kap. 4.2, S. 219), um die Forschungsfrage zu beantworten: Es wird dargestellt, welche Rolle die Partizipation bei der Erreichung von Legitimitäts- und Effektivitätszielen sowie materielle Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' im politischen Geschehen spielen kann. So werden die empirisch gewonnenen Erkenntnisse der Fallstudie auf den theoretischen Ansatz hinsichtlich der Qualifizierung beschreibender Maßstäbe zurückbezogen.

In der vorliegenden Arbeit werden diejenigen Fragen nicht behandelt, die die OR in ihrer Bedeutung für die WRRL hinsichtlich einer internationalen – insbesondere deutsch-polnischen Politik – und Partizipationsgestaltung betreffen.²¹ Die WRRL selbst fordert die Mitgliedstaaten

²¹ Ein Teil der Region der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer ist durch eine deutsch-polnische Vereinbarung der Umweltminister im Rahmen der „Regionalen Agenda 21 – Stettiner Haff“ definiert. Sie umfasst auf deutscher Seite die Kreise Uecker-Randow und Ostvorpommern (Bundesland Mecklenburg-Vorpommern) und auf polnischer Seite die Kreise Goleniowski, Kamieński und Policki sowie die kreisfreien Städte Stettin (Stettin) und Świnoujście (Swinemünde) (Wojewodschaft Westpommern). Insgesamt schließt das Gebiet einen landseitigen Bereich, der zwischen 30-60 km von der Küstenlinie entfernt liegt, ein, berücksichtigt aber auch die äußeren Küstengewässer bis zur 12 Seemeilen-Grenze (Pommersche Bucht, Südliche Ostsee). Dieses im Folgenden als Oderästuar bezeichnete Gebiet wird entscheidend von der Oder und ihrem Einzugsgebiet beeinflusst, die etwa 97% des gesamten Haffzuflusses ausmachen (Chojnacki 1999; nach Löser/Sekscinska 2005). Das Oderästuar liegt im deutsch-polnischen Grenzgebiet an der süd-westlichen Küste der Ostsee. Es umfasst die Inseln Usedom und Wolin mit der vorgelagerten Pommerschen Bucht sowie das

auf, ihre Umsetzung und Fragen der Partizipation lediglich auf nationaler, regionaler und wenn nötig auf lokaler Ebene zu behandeln (EU 2002: 33). Dennoch scheinen mir hier auch internationale Aspekte wichtig (Interviews Landesbundesamt Potsdam, 29.10.2009; Landesvorstand für Wasserwirtschaft Warschau, 19.10.2009), deren Behandlung aber nachfolgenden Untersuchungen überlassen bleibt.

1.5 Aufbau der Arbeit

Nach der Darstellung des theoretischen Rahmens (Kap. 2, S. 49), wo mittels der Funktionsdeterminanten der Good Governance und der Partizipation der Maßstab für ´gute Partizipation´ entwickelt wird, werden im empirischen Teil der Arbeit (Kap. 3, S. 108) die zuvor festgelegten Kriterien zur Vermittlung von ´guter Partizipation´ auf das Fallbeispiel angewandt, so dass die Umsetzung der WRRL gemessen werden kann. Dabei geht es zunächst um eine empirische Datensammlung bzw. Informationsgewinnung, in einem zweiten Schritt um die Analyse der Daten bzw. Informationen im Sinne eines processes tracing, d.h. im Hinblick auf Problemstellung und theoretischen Rahmen. Hierzu werden Gesetzen analysiert, die für die Durchführung der Partizipation in der Wasserwirtschaft, hier für die rechtliche Lage der wasserwirtschaftlichen Planung, inklusive des rechtlichen Status und der Zuständigkeiten der jeweiligen Behörden und Akteuren, gelten. Insbesondere sind dies:

- Die Verfassung,
- Das Umweltschutzgesetz,
- Das Gesetz über das Wasserrecht,
- Das Gesetz über den öffentlichen Informationszugang,
- Das Gesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und ihren Schutz, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutzangelegenheiten sowie über die Bewertungen der Wirkungen auf die Umwelt.

Zur Überprüfung der These, dass die Maßstäbe der ´guten Partizipation´ nach den internationalen Regelungen in der Umsetzung der WRRL in Polen eine tragende Rolle spielen, soll auf dieser Grundlage eine genaue Analyse der Legitimitätsziele und Effektivitätsziele in den o.g. Gesetzen und bei der praktischen Umsetzung der WRRL mit Hilfe des Instruments der Partizipation erfolgen.

Weiterhin wird die Umsetzung der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlich-

Stettiner Haff/Oderhaff, die daran angrenzenden Küstenbereiche und schließt in dieser Betrachtung ebenfalls den Bereich Stettin ein. Hinsichtlich der Ausdehnung in Richtung Ostsee beschränkt sich das Gebiet Oderästuar auf einen Bereich von 12 sm. Der Landbereich des Ästuars umfasst konkret die Kreise Ostvorpommern (OVP) und Uecker-Randow (UEK) auf der deutschen Seite des Untersuchungsraumes und die Kreise Kamieński (K), Goleniowski (G) und Policki (P), sowie die kreisfreien Städte Stettin (SZ) und Świnoujście (S) auf der polnischen Seite. (Löser/Sekscinska 2005).

keit anhand des Instruments der Partizipation untersucht. Insbesondere wird untersucht, ob an dem empirischen Beispiel der OR gezeigt werden kann, dass die Partizipation nach Maßstäben der 'guten Partizipation', also in Partizipationsverfahren, in der polnischen Wasserwirtschaft abläuft. Ebenso wird die Verfolgung der Effektivitätsziele und Legitimitätsziele und materiellen Zielen und Modalitäten, durch das Partizipationsverfahren untersucht. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Fragen gelegt, ob die Partizipation ihre Good Governance-Ziele (Vertrauen, Offenheit, Transparenz, Umweltwissen und -bewusstsein) erreicht hat.

Im empirischen Teil der Arbeit wird die gesamte Aktivität des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin in Bezug auf die Organisation und die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der ersten Planungsphase in den Jahren 2006-2009 dargestellt. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die drei Formen der Partizipation: Information, Anhörung und aktive Beteiligung. Zu den Formen der 'guten Partizipation' gehören: Die zur Verfügungstellung und der Gewinn von Informationen, die Bereitstellung von Fragebogen, das Anberaumen von Sitzungen des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit, sowie die Organisation und Durchführung von Anhörungstreffen und Schulungen für andere Wassernutzer.

2 Begriffserklärung von Governance

Im folgenden Kapitel 2 werden die theoretischen und rechtlichen Grundlagen dieser Untersuchung definiert und im Einzelnen analysiert. Diese ergeben sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive vor allem aus den Konzepten zur Governance bzw. Good Governance und dem Begriff der Partizipation. Governance bzw. der Good-Governance-Ansatz wurde gewählt, um darauf aufmerksam zu machen, dass es sich um eine Forderung von internationalen Organisationen handelt, Standards für Partizipationsrechte bzw. -pflichten zu setzen, wobei die EU für den Bereich der Wasserwirtschaftsplanung eine relevante Rolle spielt. Dazu gehören Regelungen bzw. rechtliche Grundlagen, wie die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, das Weißbuch Europäisches Regieren, die Aarhus-Konvention, die WRRL, sowie der Leitfaden zur Beteiligung. Dabei handelt es sich um zwei Arten von Vorschriften: Zum einen um formelle, verbindliche Rechtsnormen, wie die Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, die WRRL und die Aarhus-Konvention und zum anderen um informelle, unverbindliche Vorschriften, wie das Weißbuch und der Leitfaden zur Beteiligung. Die dort festgelegten Vorschriften bilden Maßstäbe für die folgende Untersuchung und werden im Einzelnen betrachtet, insbesondere im Hinblick auf ihre Modalitäten und Ziele der 'guten Partizipation'. Diese werden in Anlehnung an Jens Newig in zwei Kategorien unterteilt: In Legitimitäts- und Effektivitätsziele einerseits (Newig 2005: 4)²² und anderen Zielen und Modalitäten der Partizipation andererseits. Weiterhin werden die Arbeits-Thesen näher erläutert, die das Kausalmodell bilden.

2.1 Zum Begriff Good Governance

Governance bezeichnet allgemein das Steuerungs- bzw. Regelungssystem in einer Gesellschaft. Im Rahmen dieses Systems werden die verschiedenen Interessen von privaten und öffentlichen Akteuren (Bevölkerungsgruppen, Unternehmen, Politik und Verwaltung) ausgehandelt und umgesetzt. (<http://www.partizipation.at/governance.html>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015) Governance werden auch Merkmale des Regierens zugeschrieben (Benz/Dose 2010).

Innerhalb der Sozialwissenschaften wird der Begriff Governance seit Anfang der 90er Jahre verwendet. Die zunehmende wissenschaftliche Bedeutung des Begriffes wird darin gesehen, dass er eine bessere Erfassung der komplexen politischen und sozialen Wirklichkeit, deren genauere Analyse und eine verbesserte Konfliktlösung erlaubt (Benz et al. 2007: 9).

²² Allerdings deutet Newig darauf hin, dass auch andere Ziele Motivationen und Begründungen für Partizipation sein können, die stärker mit den strategischen, politisch-symbolischen Zielen der beteiligten Akteure zusammenhängen. (Newig 2005: 4)

Da es zur Zeit keine geschlossene Theorie der Governance-Forschung gibt, werden für die Erforschung der Mechanismen und Formen kollektiver Regelung unterschiedliche Ansätze herangezogen. Der Governance-Ansatz sucht theoretischen Halt etwa dadurch, dass Governance als „Brückenbegriff“ (Schuppert 2005: 373) verwendet wird: Seine Verwendung in unterschiedlichen Theorien wird sozusagen als Quelle sich ergänzender Aspekte verstanden, die dann für die jeweilige Untersuchung fruchtbar gemacht werden (Benz et al. 2007: 17). Anders gesagt, stellt der Begriff einen Rahmen dar, in dem sich weitere Begriffe einordnen und einander zuordnen lassen, je nachdem, welche Gegenstände betrachtet, welche Fragen gestellt oder erklärt werden sollen (vgl. Kooiman 2003; Pierre/Peters 2000; nach Benz et al. 2007: 19). So werden die Grundfragen von Governance unter Anwendung verschiedener Theorie- und Analyseansätze untersucht. Darin wird die Stärke des Governance-Ansatzes gesehen.²³

Die Erkenntnisse über die neue Wirklichkeit im öffentlichen Leben haben zwei disziplinäre Ursprünge: Sie stammen auf der einen Seite aus der Institutionenökonomik, auf der anderen Seite aus der Politikwissenschaft²⁴ – wobei Letztere zum einen auf das Untersuchungsgebiet der internationalen Beziehungen²⁵, zum anderen auf die Policy-Forschung zurückgeht. Diese beiden Wurzeln der Governance-Perspektive ergänzen sich gegenseitig, wobei unterschiedliche Akzente gesetzt werden: Während in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion Hierarchie als Strukturmerkmal formaler Organisationen gegenüber dem Markt akzentuiert wird,²⁶ wird in der Politikwissenschaft der Gegensatz zu Government hervorgehoben (vgl. Jordan et al. 2005; Benz et al. 2007: 10 f.). Der Schwerpunkt der Governance-Konzepte liegt im Bereich der Politikwissenschaft.

„Die (aktuelle) Governance-Diskussion erfasst alle drei herkömmlichen Perspektiven der Politikwissenschaft: organisatorische Strukturen und Arrangements (Polity), prozessuale, auf das Verfahren der Entscheidungsfindung und dem gesamten Policy-Kreislauf bezogene

²³ Die Schwächen des Governance-Ansatzes liegen in der mangelnden kognitiven Dimension und der mangelnden Erklärung über die Art und Weise der Abstimmung hinsichtlich der Deutungsmuster der Akteure. (Benz 2007: 19)

²⁴ Die Politikwissenschaft übernahm den Governance-Begriff aus den Wirtschaftswissenschaften. Hier wurde der Begriff ‚Governance‘ bereits in den 1970er Jahren in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet (Benz 2007: 16).

²⁵ In den internationalen Beziehungen sind die Verbindungen zwischen Staaten, im Rahmen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union nicht streng hierarchisch. Die internationale Bühne der Politik stellt ein „Governance without Government“ (Rosenau/Czempiel 1992) dar. In diesem Zusammenhang diente der Governance-Begriff der Beschreibung von Herrschaftsstrukturen, die ohne eine souveräne Instanz auskommen müssen: D.h., es fehlt eine Instanz, die mit der Kompetenz zur verbindlichen Entscheidung und Durchsetzung kollektiver Entscheidungen ausgestattet ist. Inzwischen werden mit ‚Governance‘ in den internationalen Beziehungen geregelte Beziehungen zwischen Staaten, bzw. in der internationalen Politik Formen der Interaktion und Kooperation zwischen Regierungen, Verwaltungen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren erfasst. (Rosenau/Czempiel 1992; Rosenau 2000)

²⁶ Die wirtschaftswissenschaftliche Prägung der Governance-Perspektive hatte ihren Ursprung im Neokorporatismus der 70er und 80er Jahre. Dieser beschäftigte sich mit Fragen der Steuerung moderner kapitalistischer Wirtschaftssysteme. Insbesondere ging es um die Problemlösungen im Rahmen von Inflation und Arbeitslosigkeit und um die Interaktionen privatwirtschaftlicher Unternehmen mit der Umwelt bzw. der Binnenstruktur der Unternehmen (Corporate Governance) (Benz 2003: 21 f.; Brunnengräber/Dietz et al. 2004: 29; nach Mayntz 2004b)

Aspekte (Politics) sowie programmatische und inhaltliche Aspekte (Policy), ergänzt um den vierten Bereich der sog. Outcomes, also der Wirkungen etwa im Hinblick auf Armutsbekämpfung oder Lebensqualität“. (Hill 2005: 232)

Da es sich bei dieser Arbeit um eine politikwissenschaftliche Arbeit handelt, liegt das Hauptaugenmerk entsprechend auf der Darstellung der Herkunft der Governance-Perspektive, der Rolle des Nationalstaates und der Akteure. Für die Zwecke der Arbeit wird ein Mix aus den vier Perspektiven der Politikwissenschaft angewendet.

In Abgrenzung zu Governance steht Government für die etatistisch-hierarchische Gesellschaftssteuerung. Diese Steuerungsform ist der traditionelle Ansatz eines Top-Down-Regierungshandelns, das etwa durch Verfassung, Recht und Gesetz – als Instrumente des Staates – auf den Weg gebracht wird. Der Staat schafft allein die institutionellen Regelungsmechanismen, durch die der Regierung die autonome Tätigkeit ermöglicht wird. Der Markt und die Gesellschaft gelten neben dem Staat als eigenständige Institutionen. Im Government-Konzept werden Staaten so gedacht, dass die in ihnen entstehenden Konflikte durch autoritative Entscheidungen der Exekutive, der Gerichte sowie durch Vollzugsmechanismen der Verwaltung geregelt werden. Die jeweiligen Entscheidungen über die Konflikte werden durch eine legitimierte Instanz getroffen. Gesellschaftliche Probleme werden vorrangig auf der Grundlage von Gesetzen sowie durch die Verteilung von Zuwendungen bearbeitet (Benz 2004: 19 f.).

Dagegen steht Governance für nicht-hierarchische Formen²⁷ und Mechanismen²⁸ der Koordination zwischen Individuen, Organisationen, gesellschaftlichen Teilsystemen oder Staaten, deren Handlungen interdependent sind, die sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können. (Benz et al. 2007: 9) Governance soll ausdrücken, dass an der Steuerung und Regelung nicht nur der Staat, sondern auch die Privatwirtschaft und die Öffentlichkeit (Vereine, Interessenvertretungen, Bürgerinitiativen, Medien) beteiligt sind, die über formelle und informelle Netzwerke zusammenwirken. (<http://www.partizipation.at/governance.html>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015)

Mit der Verwendung des Governance-Begriffs in der Politik und der Wissenschaft verliert die Darstellung der politischen Realität anhand des „alten“ Steuerungsbegriffs an Bedeutung. (Offe 2008: 61) „Dem normativen Gebrauch von Governance liegt die Annahme zugrunde, dass durch den vermehrten Einsatz neuer Steuerungsformen Effizienz und Effektivität erhöht und generell staatliche Handlungsfähigkeit wiedergewonnen werden kann“ (Blumenthal 2005: 1162, nach Offe 2008: 72) Die politische Steuerung wird nicht mehr allein von staatli-

²⁷ Mit 'Formen' sind Strukturen der Interaktion gemeint. Diese können sich durch dauerhaftes Zusammenwirken ergeben, bzw. werden durch formale Regeln institutionalisiert. (Benz/Lütz/ et al. 2007a: 14)

²⁸ Als 'Mechanismen' bezeichnet die Sozialwissenschaft demgegenüber die Prozessverläufe, die sich kausal im Rahmen dieser Formen ergeben. (Benz/Lütz et al. 2007a: 14) „Es handelt sich hierbei um „Ursache-Wirkung-Ablauf-Muster (Schimank 2002: 155), die, da sie in den institutionellen Strukturen und den Handlungsmotiven der Akteure angelegt sind, regelmäßig vorkommen und daher durch theoretische Modelle der Struktur- und Interaktionsdynamiken rekonstruiert werden können“ (Benz/Lütz et al. 2007a: 14).

chen Akteuren bzw. Mitgliedern des politisch-administrativen Systems sondern von allen Akteuren, die mit ihrem Handeln ein „öffentliches Interesse“ vertreten und realisieren sollen, ausgeübt. (Mayntz 2004b)

Das Governance-System ist subjektlos bzw. lässt sich keinen bestimmten Akteuren zuordnen (Offe 2008: 61) da „die Regelungsadressaten selber am Entwerfen der Regeln und ihrer Durchsetzung mitwirken“ (Mayntz 2004b; nach Offe 2008: 61). Im Zentrum der politischen Steuerung steht daher nicht mehr der Staat, sondern eine nach unterschiedlichen Prinzipien aufgebaute Regelungsstruktur. Diese ist in der Policy-Forschung auch für den „kooperativen Staat“ charakteristisch, wo die politische Steuerung unter Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure stattfindet. (Mayntz 2004b) Einen Teil seiner Top-Down Kapazität gibt der Staat (z.B. Bottom-Up) an andere ab. (Jessop 1998: 36, nach Offe 2008: 68) Der Staat hat in dem Governance-System einen eingeschränkten Handlungsspielraum: Zum einen trifft er immer weniger Entscheidungen im Alleingang, sondern stimmt Fragen der Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitik zunehmend mit anderen Staaten, internationalen Organisationen oder privaten Akteuren auf globaler und europäischer Ebene ab. Zum anderen entscheidet der Staat nach innen aufgrund der Kosteneinsparungen und der erzielten größeren Effektivität der Abläufe anhand von immer weniger hierarchischen als dezentralen Steuerungsinstrumenten. (Benz et al. 2007: 16)

Mayntz zählt zu Governance nicht nur nicht-hierarchische Formen und Mechanismen der Koordinierung, sondern „alle(r) nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004b).²⁹

Den Bürgern wird in ihrer Einbettung in Governance-Strukturen mehr Einfluss zugeschrieben. Die Bürger werden zu Akteuren bzw. zu Holdern. Nach Grote/Gbikpi (2002) wird die Rolle der Akteure wie folgt definiert: „The holders are those persons or institutions who possess some relevant quality or resource that may be necessarily present of some is to be solved by specific governance arrangements ... What is needed for such an identification is a justification of entitlement and of forms of participations, established and underpinned by political authority“. (Gbikpi/Grote 2002: 23)

Der Begriff stake verweist auf eine Beteiligung, die das Recht auf Partizipation in einem policy-design bzw. making process beinhaltet; der Begriff holder bezeichnet eine Person oder eine Institution, die relevante Ressourcen verwaltet (ihre Meinung vorantreibt) und die präsent ist, wenn konkrete Probleme bzw. spezifische Konflikte auftreten, um diese mit Hilfe von spezifischem Governance – Arrangement zu lösen. (Gbikpi/Grote 2002: 23)

Governance an sich ist ein wertfreier Begriff, der in verschiedenen Zusammenhängen ver-

²⁹ Die Wissenschaft ist sich über die Zuordnung von Governance zu *nicht-hierarchischen* Formen und Mechanismen der Koordinierung nicht einig. (vgl. Offe 2008)

wendet wird, auf allen politisch-administrativen Ebenen (global, europäisch, national, lokal) oder in Zusammenhang mit Unternehmen (Corporate Governance). Als Governance-Konzept findet er unterschiedliche Anwendung. Z.B. nimmt er als Reformkonzept die Gestalt eines Modernisierungsprogramms an und zählt unter dem Namen Good Governance, zu den Reformen des Regierens. So heißt für Mayntz Governance „Sachverhalte regeln und kollektive Probleme lösen“ (Mayntz 2004a: 72; nach Offe 2008: 72).

Das normativ geladene Konzept Good Governance wurde in den 1980er Jahren von internationalen Finanz- und Entwicklungshilfeorganisationen entworfen, um in politisch-öffentlichen Systemen Ineffizienz und Korruption anzuprangern. In der Studie der Weltbank aus dem Jahre 1989 wurden Standards für Good Governance festgelegt, die Begriffe wie Transparenz, Effizienz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Marktwirtschaft, Rechtsstaat, Demokratie und Gerechtigkeit enthalten. Dort wird Governance umschrieben als „the exercise of political power to manage a nation's affairs“. (World Bank 1989: 60; nach Hill 2005: 234)

Verschiedene internationale Organisationen haben in ihren Konzepten den Begriff Good Governance aufgenommen, die als Programmkriterien betrachtet werden, wobei sie auf unterschiedliche Elemente den Schwerpunkt gelegt haben. Zu den Konzepten mit einer starken Betonung der Partizipation gehört das Konzept der Vereinten Nationen. Partizipation ist danach eine der grundlegenden Prinzipien der Good Governance. Partizipation gehört neben Fairness, Transparenz, Decency (Anstand), Accountability und Effizienz zu den Prinzipien auf deren Basis die Menschenrechte funktionieren. (Hill 2005: 234) Danach ist Good Governance „participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law.“ (Hill 2005: 224) Elemente von Partizipation enthält auch das Weißbuch der Europäischen Union³⁰ Europäisches Regieren vom 25.07.2001. (vgl. Hill 2005: 234) Darin hat die Europäische Kommission die folgenden Grundsätze des guten Regierens benannt: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. (KOM 2001: 10, Fn. 1)

In der Literatur finden sich zahlreiche Versuche, Kriterien für Good Governance zu definieren. Das Element der Partizipation in Good Governance steht mit den prozessualen Veränderungen in Verbindung. Diese betreffen u.a. intensivere Konsultationsprozesse mit Betroffenen, die Einbeziehung von Expertenwissen, Berichtspflichten und Transparenzgebote. Eine besondere Rolle im Konzept der Europäischen Kommission im Rahmen des Weißbuches Europäisches Regieren spielt dabei die Einbindung bis hin zu den Feedback-

³⁰ „In einer gemeinsamen Initiative der OECD und der Europäischen Union „Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (SIGMA)“ wurden „Europäische Prinzipien für öffentliche Verwaltungen“ entwickelt. Diese gemeinsamen Prinzipien sollen Voraussetzungen für einen „European Administrative Space“ schaffen. Ein leitender Grundsatz war dabei, den öffentlichen Dienst in einem „Administration Through Law“-Kontext zu managen. Die Initiative geht davon aus, dass sich ein genereller Konsens über Schlüsselkomponenten von Good Governance unter demokratischen Staaten gebildet habe. Diese Komponenten beinhalten „the rule of law principles of reliability, predictability, accountability and transparency, but also technical and managerial competence, organisational capacity and citizens' participation“ (SIGMA 1999 nach Hill 2005: 225).

Mechanismen, für die auch elektronische Angebote bereitgestellt werden. (Hill 2005: 228)

2.2 Zum Begriff der Partizipation

Partizipation wie Governance haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, da ihre Anwendung im Zusammenhang mit der Diskussion um die Legitimationskrise des Staates und das Versagen des traditionellen Entscheidungsverfahrens verweisen. (vgl. Fietkau/Weidner 1998; vgl. Zilleßen 1998; vgl. Beierle 1998; vgl. Claus/Wiedemann 1994; nach UBA 2006: 26)

„Die Diskussion um Sinn und Zweck von Partizipation ist [wie im Falle der Governance] geprägt von der Kritik an herkömmlichen politischen Entscheidungs- und Regulierungssystemen“. (UBA 2006: 26) Diese charakterisieren sich durch fehlendes Wissen bzw. Fehlinformation der Öffentlichkeit im Umweltbereich, nicht ausreichende Berücksichtigung der Werte und Präferenzen der Öffentlichkeit durch Entscheidungsträger, Mangel an innovativen Lösungen sowie fehlendes Vertrauen und Akzeptanz gegenüber staatlichen Entscheidungen und Entscheidungsträgern (Beierle 1998: 3; nach UBA 2006: 26).

Aus politikwissenschaftlichem Blickwinkel wird Partizipation als bürgerschaftliches Engagement und als „Beteiligung“ bzw. „Teilnahme an öffentlicher Kommunikation“ oder „Teilnahme oder Teilhabe an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen“ (Fürst/Scholles/Sinnig 2001: 1; nach UBA 2006: 26) bezeichnet. „Die Definition von Partizipation und damit der beteiligten Öffentlichkeit sowie die Stufen und Formen der Beteiligung hängen im Wesentlichen von ihrem gesellschaftlichen Zusammenhang, den institutionellen Rahmenbedingungen, Traditionen und dem Planungskontext ab. Partizipation wird daher als „container“-Konzept oder auch „portemanteau“-Konzept (Finger-Stich/Finger 2002: 1) bezeichnet“. (UBA 2006: 26) Die normative Rechtfertigung für die Partizipation steckt in der Diskurstheorie von Jürgen Habermas.

Nach Jänicke et. al. ist die Partizipation die Beteiligung zusätzlicher Akteure - speziell der Vertreter bisher unzureichend berücksichtigter Interessen – am Prozess der Politikgestaltung. (vgl. Jänicke 1999: 89)

Die Begriffe Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung orientieren sich in der Arbeit an der Auslegung durch Newig, wonach sie die verschiedensten Formen von Bürger- und Interessenbeteiligung – von der reinen Informierung durch die Behörde über Anhörungsverfahren bis zur kooperativen Problemlösung einbeziehen; beschränken sich auf Verwaltungsverfahren und schließen damit die Beteiligung an Wahlen und betrieblichen Entscheidungen sowie rein bürgerschaftliches Engagement ohne das Ziel, eine bindende Entscheidung zu erzielen, aus. „Konfliktmittlungs- und Mediationsverfahren kommen insoweit in Betracht, als ihr Ergebnis in ein behördliches Entscheidungsverfahren einfließt.“ (Newig 2005: 3) Partizipation

gilt als einer der wichtigsten Prinzipien der Governance. Sie ist die Grundvoraussetzung für das Funktionieren kollektiver Regeln und von Demokratie überhaupt. Zwar wird über Governance Partizipation gefördert, aber an sich wird kein strategisches Ziel vorgegeben. Governance ermöglicht es, dass innerhalb eines Systems beschränkte Partizipationsmöglichkeiten der indirekten Demokratie um neue partizipatorische Ansätze erweitert werden. Diese sollen eine breite Diskussion mit der Öffentlichkeit ermöglichen und NROn, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen etc. in Fragen der Steuerung und Umsetzung einbinden. (<http://www.partizipation.at/governance.html>; zuletzt aufgerufen 29.10.2015)

2.2.1 Legitimitätsziele

In der Argumentation für Partizipation steht an erster Stelle die Legitimität der Entscheidung. Legitimität bezeichnet die Anerkennungswürdigkeit bzw. die Rechtmäßigkeit von Institutionen und Personen. Eine Bedingung für die Legitimität ist der Einfluss der Akteure auf die Entscheidungsfindungen. Newig unterscheidet zwei Dimensionen demokratischer Legitimität von öffentlichen Entscheidungen, in denen Partizipation für die Erreichung von Legitimität eine zentrale Rolle spielt: Die Input-Legitimität von Entscheidungen bemisst sich danach, wer die Entscheidung herbeigeführt hat bzw. daran (mit-)beteiligt war. Repräsentation ist hier also das zentrale Kriterium. Im Einzelnen ist danach zu fragen, ob alle ‚legitimen‘ Anspruchsgruppen beteiligt bzw. durch autorisierte Vertreter repräsentiert werden. Die Output-Legitimität von Entscheidungen bemisst sich danach, inwieweit sie effektiv ist. (Newig 2011: 491)

Nach Renn kann Partizipation dagegen als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen. Ziel eines solchen Beteiligungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zumutbarkeit von normativen Satzungen für alle Betroffenen (über den Kreis derer hinaus, die an dem Diskurs teilnehmen). (Renn 2012: 3)

2.2.2 Effektivitätsziele

Partizipation trägt zur Effektivität der Entscheidungen bei. Effektivität ist ein Maß für die Erreichung des Ziels (für die Wirksamkeit und die Qualität der Zielerreichung). „Effektivität bezieht sich auf das materielle Ergebnis des Entscheidungsprozesses“ (Newig 2005a: 473), entscheidet also, inwiefern eine politisch-administrative Entscheidung geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel zu erreichen. (Newig 2005: 4) Dies kann beispielsweise der „gute chemische Zustand“ eines Gewässers nach den Vorgaben der WRRL sein. (Newig 2005: 4)

Als Kriterien für Effektivität werden einerseits die Qualität der Entscheidung selbst, andererseits die Qualität ihrer Umsetzung, genannt (Newig 2005: 4), insbesondere, wenn sie durch „eine gesteigerte Akzeptanz und Legitimität gegenüber Entscheidungen, Planungen und der Behörde“ unterstützt werden (Selle 1996, 168 ff; nach UBA 2006: 27).

Damit eine effektive Entscheidung getroffen werden kann, sollen Bedingungen ´guter Partizipation´ (vgl. UBA 2006: 38) erfüllt werden. Newig identifiziert folgende Mechanismen, welche diesen Annahmen zugrunde liegen. Es sind: Informierung der Beteiligten, Akzeptanz, bessere Entscheidungsfindung durch soziales Lernen und Integration lokalen Wissens. (Newig 2005) Auch mehrere Modalitäten der ´guten Partizipation´ tragen zur Legitimität der Partizipation bei bzw. fördern sie, wie z.B. dreistufige Form der Partizipation, dreistufige Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans, Veröffentlichung von Informationen, rechtzeitige Veröffentlichung der Planungsdokumente, Förderung der „aktiven Beteiligung“ der „interessierten Stellen“, frühzeitige und schriftliche bzw. mündliche Stellungnahme, die Bekanntgabe der Berücksichtigung der Stellungnahmen, Berichterstattungspflicht, Akteursanalyse, Umweltbildung und Schulungen der Akteure.

Information

Nach ´guter Partizipation´ hat Information das Ziel, die Öffentlichkeit über Pläne und Aktivitäten zu informieren sowie über das weitere Interesse an einer Beteiligung zu entscheiden. Die Information leistet einen Beitrag zur Offenlegung und Klärung von Interessen und Bedürfnissen, sie ermöglicht die inhaltliche Erweiterung der behandelten Themen, sie dient der Feststellung einer gemeinsamen Vorteilsituation sowie dem Interessenausgleich und dem möglichen Kompromiss. (Hödl 2005: 204) In der Forschungsliteratur existieren zwei Definitionen von Information: Zum einen als Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen, die für das Vorhaben relevant sind, bzw. zu Hintergrundinformationen über entwickelte Pläne und Vorschläge einer Politik. Zum anderen wird sie als Verfügbarmachen und gegebenenfalls als Aufbereiten dieser Informationen durch den Träger des Vorhabens verstanden (Newig 2005: 484). Beiden Definitionen ist gemeinsam, dass es sich um einen Informationsgewinn handelt, der sich aus dem Informieren der Öffentlichkeit über Pläne des Staates bzw. der lokalen Behörden und aus den Einsichten über die öffentliche Meinung hinsichtlich dieser Pläne zusammensetzt.

Aus technischer Perspektive wird zwischen verschiedenen Informationsmöglichkeiten unterschieden, die dazu dienen sollen, die Informationen an die Interessierten zu leiten: Die Informationsverbreitung kann aktiv über gezielte Postwurfsendungen oder die Auslegung von Informationsbroschüren auf öffentlichen Plätzen erfolgen (Newig 2005a: 473 f.). Der Informationsfluss kann ebenso durch die Durchführung von Ausstellungen und Veranstaltungen realisiert oder (Linder/Vatter 1996: 184) passiv über Anzeigen im Internet gestaltet werden. (Newig 2005a: 473 f.)

Von einem Informationsgewinn durch die Behörden spricht man, wenn die verschiedenen Akteursgruppen rechtzeitig in einem Dialog eingebunden werden und daher der Austausch von Information zwischen den Behörden und Akteursgruppen gewährleistet ist. Somit soll der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und damit einhergehend die Aufklärung der Beteiligten durch die Entscheidungsträger (Dienel 1991: 38; Renn et al. 1995) am Anfang des Entscheidungsfindungsprozesses, erfolgen. (Newig 2003, 114 f., 121 ff.; nach Newig 2005: 15) Da vor allem die Behörden zur Qualität der Entscheidung beitragen, ist es notwendig, dass sie besonders gut informiert werden (Newig 2005a: 473 f.; nach Selle 1996: 170 f.; Voßkuhle 2001: 199 f.; Fisahn 2002: 210).

„Werden die künftigen Adressaten bereits im Vorfeld umfassend über zu erwartende Ergebnisse eines Verfahrens informiert, kann angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Befolgung steigt, da die möglicherweise erforderlichen und Zeit beanspruchenden (technischen oder organisatorischen) Umstellungsmaßnahmen rechtzeitig vorgenommen werden können“. (Newig 2005a: 473) Findet dagegen kein Informationsaustausch statt, wird von „noise“ und „talking shop“ (Jessop 2002: 39) gesprochen.

Die gewonnenen Informationen kommen nicht nur den Behörden zugute, sondern sind ebenso auch für die breite Bevölkerung relevant. (Selle 1996: 168 ff; nach UBA 2006: 27) Denn sie tragen zur Erhöhung des allgemeinen Bewusstseins zum Beispiel für umwelt- und wasserwirtschaftliche Fragen bei und fördern so die Akzeptanz und Identifikation mit den entsprechenden Entscheidungen. (Beierle 1998: 3; nach UBA 2006: 26 f.) Daher ist es Aufgabe der Behörde die gewonnenen Informationen zu sichern und der breiten Bevölkerung zur Verfügung zu stellen. (Newig 2003: 114 f., 121 ff.; nach Newig 2005: 15) Dabei ist es Ziel der Organisatoren beziehungsweise der öffentlichen Verwaltung, „die Öffentlichkeit [zu] sensibilisieren und Akzeptanz für die zukünftigen Maßnahmen [zu] schaffen sowie die Öffentlichkeit für weitergehende Formen der Beteiligung [zu] aktivieren“ (vgl. US EPA 2000; nach UBA 2006: 30).

Voraussetzung eines gelungenen Partizipationsprozesses ist also die hinreichende Information. Wird unzureichend oder falsch informiert, wirkt sich dies hemmend auf Partizipation aus (Newig 2003: 114 f., 121 ff.; vgl. Kartez/Bowman 1993; Webler et al. 1995; Diduck/Sinclair 2002: 579 ff.; nach Newig 2005: 14 f.). Auch wenn Informationen übermittelt werden, die idealisiert und verklärt sind und auf Unkenntnis über die Möglichkeiten hoheitlichen Handelns beruhen, ist eine negative Wirkung zu erwarten, da hieraus häufig eine schwindende Akzeptanz resultiert. (Newig 2005: 10) Außerdem gilt: Wenn der Komplexitätsgrad des zu lösenden Problems hoch ist, wirkt er sich hemmend auf die Informiertheit der Akteure aus: „Je vielschichtiger, ambivalenter und unsicherheitsbehafteter ein Problem ist und je mehr Wissen zu seinem Verständnis notwendig ist, desto relativ schlechter wird der Informationsstand in der Regel sein“ (Newig 2003: 114 f., 121 ff.; nach Newig 2005: 15).

Deswegen ist es wichtig, die Menge der Informationen zu kontrollieren, da ein Zuviel an Information „desinformiert“ oder „anhörungsmüde“ macht (Hödl 2005: 205).

Die Informationsbeschaffung kann auch einen Spannungseffekt auf die rivalisierenden Ziele der Behörden haben: “Where the needs for quality are greater, there is less need to involve the public. Where, on the other hand, the needs for acceptability are greater, the need to involve the public and to share decision-making authority will be greater. Where both needs are substantial, there will be competing needs for public involvement and for constraints on that involvement” (Thomas 1995: 36, nach Newig 2005: 12).

Informationen sind für alle Beteiligten gleichermaßen zugänglich und verständlich aufbereitet. Es ist klar herauszuarbeiten, über welche Themen diskutiert werden soll, welche Entscheidungen zu treffen sind und was nicht Gegenstand der Beteiligung ist. „Reichweite und Grenzen der Kommunikation sind offen zu kommunizieren, um unter den Beteiligten keine falschen Erwartungen zu wecken“. (UBA 2006: 38)

Weiterhin müssen zur Diskussion stehende Planung und Konzepte noch ergebnisoffen sein. Für alle Beteiligten sind die Entscheidungsspielräume und Handlungsmöglichkeiten klar zu definieren. Der Informationstransfer in Form von Daten, Fakten und Positionen zwischen Adressaten und Empfänger muss verständlich aufbereitet werden (Selle 2000: 14; nach UBA 2006: 38)

„Durch die Einbeziehung zusätzlicher Perspektiven und regionalen Wissens werden rationale und auf Wissen basierte Entscheidungen getroffen. (Selle 1996: 168 ff; nach UBA 2006: 27) Die Zusammenarbeit zwischen interessierter Öffentlichkeit, Gemeinden und behördlichen Entscheidungsträgern in Planungs- und Entscheidungsprozessen fördert die Loyalität, das Vertrauen und den gegenseitigen Respekt. Demgegenüber steht in diesem Zusammenhang der Aspekt der Disziplinierung, d.h. Beteiligungsrechte bedeuten gleichzeitig Beteiligungslasten. Die Einbindung unterschiedlicher Interessen und Werte im Planungsprozess ermöglicht die Lösung von Konflikten“. (Selle 1996: 168 ff; nach UBA 2006: 27)

Darüber hinaus [müssen] „Informations- und Partizipationsangebote vielfältig aufbereitet werden, um Interessen zu wecken und unterschiedliche Artikulationsfähigkeiten zu berücksichtigen“ (Strastil von Straßenheim 2001: 41 ff.; nach UBA 2006: 31) „Die Behörde als der Anbieter von Beteiligungsverfahren muss sich darüber im Klaren sein, dass ihre Informationsangebote nicht jeden erreichen und vor allem standardisierte, formelle Verfahren keine repräsentative Meinung der Öffentlichkeit einfangen“. (UBA 2006: 31)

Anhörung

Auch an die zweite Form der Partizipation - Anhörung bzw. Konsultation - werden Anforderungen ‘guter Partizipation’ gestellt. Ziel dieser Stufe der Partizipation ist es, die Meinungen der Akteure vorzustellen und auf die unterschiedlichen Interessen aufmerksam zu machen.

(vgl. US EPA 2000; nach UBA 2006: 30) Allerdings ermöglicht sie den Trägern öffentlicher Belange keine direkte Mitwirkung an Entscheidungen (Newig 2005a: 481). Die Behörden sind formell nicht dazu verpflichtet, die Informationen oder Meinungen im Rahmen ihrer Entscheidungen zu berücksichtigen bzw. sie in das Ergebnis des Planungs- bzw. Entscheidungsprozesses eingehen zu lassen (Hödl 2005: 197 f.). Es kommt nicht notwendig zu einer Interaktion zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Beteiligten. (Newig 2005a: 484) Die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist es, öffentliche Anhörungen zu initiieren, die Unterlagen zu entwickeln sowie Pläne und Vorschläge bereitzustellen (Newig 2005a: 481). Die öffentliche Verwaltung verfolgt in dieser Phase das Ziel, „neue Informationen [zu] gewinnen und ein besseres Verständnis für unterschiedliche Perspektiven, Ansprüche und betroffene Gruppen [zu] entwickeln“ (US EPA 2000; nach UBA 2006: 30). Die Behörden müssen die Öffentlichkeit aktiv informieren und zur Beteiligung auffordern. (Mussel/Philipp 1993: 299 ff.; nach UBA 2006: 38)

Aktive Beteiligung

Die dritte Form der Partizipation - Mitbestimmung bzw. aktive Beteiligung (Kooperation) an öffentlichen Planungen - ist eine der intensivsten und weitreichendsten Formen der Partizipation. Ebenso wie die Anhörung gehören Mitbestimmung bzw. Kooperation zur aktiven Partizipationsform. Anhörung bzw. Konsultation schließt die Information mit ein (Hödl 2005: 198). Die Akteure [beeinflussen die Entscheidungen] „durch das Einbringen neuer Perspektiven und Aufzeigen von Alternativen“. „Die Öffentlichkeit als „Partner“ kann verhandeln und Konsensusentscheidungen herbeiführen“ (US EPA 2000; nach UBA 2006: 30).

Nach Renn (2012) setzt aktive Beteiligung zweierlei voraus: Eine Legitimation durch Verfahren und eine offene Auseinandersetzung mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen. Im ersten Fall geht es um einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess der Entscheidungsfindung, in dem alle Interessen und Werte berücksichtigt werden; im zweiten Fall um eine angemessene Beteiligung der Menschen, die direkt oder indirekt von den Konsequenzen dieser Entscheidung betroffen sind. (Renn 2012: 2)

Die Ergebnisse der Mitbestimmung haben in der Regel politische Verbindlichkeit, d.h. sie sind letztlich von der politischen Würdigung durch die gesetzlich zuständige Stelle abhängig. Allerdings ersetzen sie nicht die formellen Entscheidungen durch die zuständigen politischen Organe und Behörden. Vielmehr geht es um eine adäquate Übereinstimmung zwischen politischen Kooperationsergebnissen und formellen Entscheidungsergebnissen. Ziel der Kooperationsphase ist es, die Akzeptanz der Entscheidungen auch hinsichtlich der umzusetzenden Aufgaben und Pläne zu verbessern. (vgl. US EPA 2000; nach: UBA 2006: 30). Alle Meinungen, Perspektiven und Interessen sind zu beteiligen und gleich zu behandeln (Mussel/Philipp 1993: 299 ff.; nach UBA 2006: 38)

Die Anforderungen, die an 'gute Partizipation' gestellt werden, betreffen auch die Zahl und

die Qualität der Beteiligten. Es wird zwischen zwei Modellen unterschieden: Jene, die alle Betroffenen zulassen und die, die eine Auswahl der Betroffenen treffen. Die Mehrzahl der Partizipationsmodelle ist sich einig, dass nicht alle Akteure partizipieren können. Die Beteiligung aller Akteure ist aus praktischen Gründen unmöglich. Das bedeutet, dass eine Auswahl der potentiellen Beteiligten getroffen werden muss. Es wird die Akteursanalyse – ein Auswahlverfahren bzw. Ausschlussmechanismus – vorgeschlagen, um die potentiellen Beteiligten zu identifizieren und danach eine Entscheidung über ihre Beteiligung zu treffen. Die Auswahl findet unter folgenden Kriterien statt: Einzelne oder Gruppen, die über legitime Ansprüche an einem Entscheidungsprozess teilzunehmen verfügen bzw. nicht verfügen; (UBA 2006: 32) oder Gruppen bzw. Individuen, die in einer bestimmten Planungs- oder Entscheidungssituation ein Interesse bzw. ein Recht haben, über die Zugangs- und Informationsmöglichkeiten zu entscheiden. (UBA 2006: 34)

Eine Alternative dazu ist die Einteilung der gesamten Öffentlichkeit in verschiedene Öffentlichkeiten, also in Individuen oder Gruppen, die eine gemeinsame Perspektive oder ein gleichgerichtetes Interesse haben. Beispielsweise könnten dies Anwohner, Angestellte, Kunden etc. sein. Auf diese Weise gibt es keinen Rest. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung im weitesten Sinne geht im Unterschied zum Akteurskonzept von der Annahme aus, dass alle Bürger im betreffenden Gebiet auf die eine oder andere Weise betroffen sind und daher über die gleichen Rechte verfügen. Jedem wird die Chance eingeräumt, Informationen zu erhalten und darauf zu reagieren. (UBA 2006: 34)

Da nicht alle Akteure aufgrund ihres „Informations-, Artikulations- und Beeinflussungspotenzials“ teilnehmen können, sind „bei der Beteiligung insbesondere benachteiligte Gruppen – wie Frauen, Kinder, und Jugendliche, ältere Menschen, Behinderte und ausländische Mitbürger – zu beachten bzw. deren Beteiligungsfähigkeit zu steigern“. (UBA 2006: 34)

Zwar lässt eine geringe Zahl der Akteure intensivere Partizipationsformen zu, gleichzeitig leidet hierunter jedoch die breite Erreichbarkeit der Öffentlichkeit. „Während bspw. Informationen in den Printmedien, in Radio- und Fernsehsendungen u.ä. die breite Öffentlichkeit erreichen, können an Planungszellen oder runden Tischen aus Gründen der Praktikabilität nur wenige Teilnehmer mitwirken.“ (UBA 2006: 34)

2.3 Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´ in rechtlichen und amtlichen Regelungen

Nachdem der theoretische Hintergrund des Themas dargestellt und die Thesen erläutert wurden, wendet sich die Arbeit der Analyse der Maßstäbe, der Ziele und der Modalitäten der ´guten Partizipation´ in den amtlichen Regelungen zu. Die Maßstäbe der ´guten Partizipation´ beziehen sich auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Legitimitäts- und Effektiv-

tätsziele und der Modalitäten der Partizipation.

In folgenden werden die internationalen Regelungen analysiert, danach, inwieweit die Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' diese enthalten, um dann in zweiter Schritt ihre Umsetzung am Beispiel der OR zu analysieren.

Die rechtlichen Regelungen der internationalen Organisationen stehen über dem nationalen Recht und müssen in innerstaatliches Recht transformiert werden. Dies betrifft auch das europäische Recht, das seit dem Beitritt Polens 2004 in die EU gilt. Das bedeutet, dass alle polnischen rechtlichen Regelungen nicht von den europäischen Regelungen abweichen dürfen und ins nationale Recht umgesetzt werden müssen, wobei das unten genannte Weißbuch kein europäisches Recht ist, sondern ein politisches Dokument ohne rechtliche Bindungswirkung.

Legitimitätsziele

Die Ziele der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung sind miteinander verflochten und lassen sich nach Newig (2005) in zwei Kategorien unterteilen: In Legitimitätsziele und Effektivitätsziele der Partizipation (vgl. EU 2002: 25 f.). Legitimität wird als

- Transparenz der Entscheidungsfindung und Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger,
- Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure,
- Demokratische Willensbildung

verstanden. Eine solche theoretische Einordnung ist für diese Arbeit zentral. Außerdem muss sie der WRRL implizit hinterlegt sein, da sonst weder die Forschungsfrage beantwortet werden kann, noch die WRRL verständlich wird.

Effektivitätsziele

Effektivität wird verstanden, als

- Erreichung der Umweltschutzziele,
- Gewinnung von Wissen über Meinungen,
- Verfügbarmachung von Wissen,
- Erhöhung des Umweltbewusstseins,
- Verbesserung der Implementation,
- Akzeptanz und Identifikation mit den getroffenen Entscheidungen,
- Bildung von Vertrauen,
- Verringerung von Konfliktpotential,

verstanden.

Die folgende Tabelle stellt die Zuordnung der einzelnen Regelungen aus der WRRL, der Aarhus-Konvention und dem Leitfaden zur Beteiligung den Legitimitäts- und Effektivitätszielen dar.

Begründungszusammenhang	Formelle Dokumente	Formelle Dokumente	Informelle Dokumente
Effektivitätsziele	WRRL	Aarhus-Konvention	Leitfaden zur Beteiligung
Umweltschutz und Implementation verbessern, Umweltziele erreichen	(siehe ausführlich Tabelle Nr. 3), Präambel 14, Art. 4, Art. 14 Abs. 1 lit. A-c	Ewg. 5, 6,7, 9	S. 7, 26
Verfügbarmachung lokalen Wissens	(siehe Tabelle Nr. 3) Präambel 14, Art. 4, Abs. 1 lit. a-c	Ewg. 16	S. 6, 24, 26, 41
Gewinnung von Wissen über Meinungen	Art. 14 durch die Einladung von allen interessierten Stellen		S. 24, 26
Erhöhung des Umweltbewusstseins, Erziehung, Bildung, Information	indirekt durch Information	Ewg. 9, 14	S. 4, 26
Akzeptanz der und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung	„Vorgelagerter Rechtsschutz“	Ewg. 10	S. 4, 26, 41
Bildung von Vertrauen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und gegenüber der Verwaltung	Indirekt durch vorgelagerter Rechtsschutz Art. 14, Abs. 2 Satz a, b		S. 26, 41
Verringerung von Konfliktpotenzial durch Ausgleich von Interessen	Art. 14 durch die Einladung von allen interessierten Stellen		S. 26
Legitimitätsziele	WRRL	Aarhus-Konvention	Leitfaden zur Beteiligung
Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure		Ewg. 18	
Transparenz der Entscheidungsfindung und Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger durch die Berichterstattung; vorgelagerter Rechtsschutz	Art. 15, Art. 13 Abs. 4 Anhang VII, Nr. 9; Art. 14, Abs. 2 Satz a, b	Ewg. 10, 11	S. 26
Demokratische Willensbildung		Ewg. 21	

Tabelle 2: Legitimitäts- und Effektivitätsziele der WRRL, Aarhus-Konvention und Leitfaden zur Beteiligung (Quelle: Newig 2005, 2005a; Umweltbundesamt 2006)

Die detaillierte Kenntnis über die Ziele ist notwendig, um auf die Forschungsfrage - was zeichnet - im Sinne der Europäischen Union (EU) - den Maßstab und die materiellen Ziele bzw. Modalitäten der 'guten Partizipation' als Teil von Good Governance aus - zu antworten.

2.3.1 Rio-Deklaration über Umwelt und Entwicklung

Das Dokument, das als Erstes die umfassende Einbeziehung der Bevölkerung in politische Entscheidungsprozesse als wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung³¹ benennt und damit den Anstoß für die Partizipationsdiskussion gab, ist die Abschlusserklärung der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro aus dem Jahr 1992 (Rio-Deklaration). In Prinzip 10 der Rio-Deklaration wird die Beteiligung aller betroffenen Bürger, die neben dem Zugang zu Informationen auch die Möglichkeit der Partizipation in Form der Mitentscheidung erhalten, gefordert. Die öffentlichen Verwaltungen haben die Pflicht, diese Informationen zur Verfügung zu stellen, um die Bewusstseinsbildung der Bevölkerung zu erreichen. Weiterhin soll den Bürgern der Zugang zu den Gerichten gewährleistet werden: „Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Gerichts- und Verwaltungsverfahren, so auch zu Abhilfe und Wiedergutmachung, wird gewährt.“ (Grundsatz 10 Rio-Deklaration 1992) Im Sinne des Dokuments fördert Partizipation die Akzeptanz für behördliche Entscheidungen, kontrolliert das politische Geschehen und gewährleistet die Transparenz und Grundrechte im Sinne von Legitimität.³²

2.3.2 Die Aarhus-Konvention

Der internationale Partizipationsdiskurs im Lichte der Rio-Erklärung wurde auf europäischer Ebene aufgenommen und 1998 zunächst in einem Abkommen der UN-

³¹ Das erste internationale Dokument mit den Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutz ist die Weltnaturcharta – die Resolution der Organisation für Internationale Zusammenarbeit (37/7 vom 28.10.1982). Sie reguliert zwei konkrete Umweltschutz-Rechte: Zum einen, das Recht auf die Beteiligung an der Entscheidungsfindung und zum anderen das Recht auf ein Ermittlungsverfahren, falls die Umwelt zerstört wurde.

³² Diese Regulierung setzt den Rahmen für zahlreiche Initiativen auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene sowie in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wie Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft und ist ein Vorbild für zahlreiche rechtliche Vorschriften sowohl auf der europäischen als auch nationalen Ebene; siehe auch Newig et al. (2011).

Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), in der Folge auch in verschiedenen Richtlinien der Europäischen Union institutionalisiert. So wurde das UNECE-Aarhus-Übereinkommen „über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ von 1998 in der EU durch die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG implementiert.

Die Aarhus-Konvention trat am 30. Oktober 2001 in Kraft und wurde von den Europäischen Gemeinschaften am 17. Februar 2005 ratifiziert: Hieraus folgt, dass die Gemeinschaft die Konvention umsetzen muss und, wo dies geschehen ist, die europäischen Rechtsakte im Lichte der Konvention ausgelegt werden müssen.

Die Aarhus-Konvention ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Die Rechte bestehen in der Information über Umweltfragen, in der Beteiligung an Verwaltungsverfahren zu Projekten mit Umweltauswirkungen sowie in der Möglichkeit, Klage gegen Umweltbeeinträchtigungen zu führen. Letzteres gilt auch im Sinne der Wahrung der Lebensbedingungen künftiger Generationen. Insofern besitzt die Konvention eine hohe Bedeutung, auch mit Blick auf die Durchsetzung allgemeiner Menschenrechte. (<http://www.aarhus-konvention.de>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015)

Die Aarhus-Konvention zählt die Legitimitäts- und Effektivitätsziele der Partizipation auf und formuliert Prinzipien der ‚guten Partizipation‘, die der Umsetzung dieser Ziele dienen sollen.

2.3.2.1 Legitimitätsziele

Newig (2005) unterscheidet folgende Legitimitätsziele:

- Demokratische Willensbildung,
- Transparenz der Entscheidungsfindung und Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger,
- Die Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure. (Newig 2005: 5)

Danach resultiert die Legitimität politischer Entscheidungen aus im öffentlichen Diskurs zustande gekommenen Meinungen (argumentative Abwägung über öffentliche Angelegenheiten), wodurch demokratische Willensbildung entsteht. Hierzu spielt die Öffentlichkeit eine entscheidende Rolle, da sie gesamtgesellschaftliche Probleme erkennt und wahrnimmt, sie thematisiert und an die Entscheidungsträger heranträgt, dabei sie zu kontrollieren. Diese Ziele werden nachfolgend dargestellt.

Demokratische Willensbildung

Das vielleicht wichtigste Argument für Partizipation im Rahmen der Legitimitätsziele, die Stärkung der demokratischen Willensbildung und der direkten bzw. lokalen Demokratie, wird

in der Aarhus-Konvention genannt (Newig 2005: 6): „In der Überzeugung, dass die Durchführung dieses Übereinkommens zur Stärkung der Demokratie in der Region der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) beitragen wird“. (Erwg. 21 Aarhus-Konvention) Art. 6 Abs. 8 der Konvention fordert eine angemessene Berücksichtigung des Ergebnisses der Partizipation bei der Entscheidung. (Art. 6 Abs. 8 Aarhus-Konvention)

Transparenz der Entscheidungsfindung und Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger

Hauptargument für die Legitimitätsziele der Aarhus-Konvention ist die Transparenz der Entscheidungsfindung im Sinne einer Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger, (Newig 2005: 6) indem die Vertragsparteien die Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren fördern sollen. Ziel ist es, Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. (Erwägung 10,11 Aarhus-Konvention)

In diesem Zusammenhang wird in der Aarhus-Konvention auch die wichtige Rolle betont, die der einzelne Bürger, die nichtstaatlichen Organisationen und der private Sektor im Umweltschutz spielen können. (UBA 2006: 49) Dieser Gruppe werden durch Art. 9 Abs. 1 im Falle der Informationsverweigerung Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen, auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle, garantiert. (Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention) Weiterhin fordert die Aarhus-Konvention in gleichem Sinne, dass „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit [...] Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten“ (Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention). Die Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger ist durch den Zugang zu Gerichten in drei Fällen garantiert worden: Zum einen bei Verletzungen des Informationsrechts (Art. 4), zum anderen bei Verletzungen, die aus der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren (Art. 6) resultieren sowie in Art. 9 Abs. 3 bei Verstößen gegen umweltbezogene Bestimmungen. (Art. 4, Art. 6, Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention) Transparenz wird auch in Art. 4 Abs. 1 der Konvention garantiert, wonach ein Anspruch der Öffentlichkeit auf Umweltinformationen festgesetzt wird. Auf Antrag sind Information oder Kopien zur Verfügung zu stellen, es sei denn, die Informationen stehen der Öffentlichkeit bereits zur Verfügung oder es erscheint der Behörde angemessen, die Informationen in anderer Form zur Verfügung zu stellen, was dann allerdings begründet werden muss. (Art. 4 Abs. 1 Aarhus-Konvention) Zusätzlich fordert der Art. 9 Abs. 5 die Sicherstellung von Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren. (Art. 9 Abs. 5 Aarhus-Konvention)

Art. 5 Abs. 2 schreibt ausdrücklich vor, dass „die Behörden im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit Informationen über die Umwelt auf transparente Art und

Weise zur Verfügung stellen.“ (Art. 5 Abs. 2 Aarhus-Konvention) Artikel 5 Abs. 3 regelt, dass dies in elektronischer Form über Datenbanken umgesetzt werden soll. (Art. 5 Abs. 3 Aarhus-Konvention)

Darüber hinaus verpflichtet die Konvention die Vertragsparteien, in regelmäßigen Abständen von nicht mehr als drei oder vier Jahren einen nationalen Bericht über den Zustand der Umwelt der Angaben über die Qualität der Umwelt und über Umweltbelastungen enthält, zu veröffentlichen und zu verbreiten. (Art. 5 Abs. 4 Aarhus-Konvention)

Der Transparenz dienen die Maßnahmen aus Art. 5 Abs. 5 der Konvention, die Informationen in Form von nationalen und internationalen Rechtsvorschriften (u.a Gesetze, politische Dokumente mit Umweltbezug, völkerrechtliche Verträge, Übereinkünfte und Vereinbarungen zu Umweltfragen, internationale Dokumente zu Umweltfragen der Öffentlichkeit) zur Verfügung zu stellen. (Art. 5 Abs. 5 Aarhus-Konvention) Darüber hinaus sollen Verzeichnisse oder Register zur Erfassung der Umweltverschmutzung in Form einer strukturierten, computergestützten und öffentlich zugänglichen Datenbank (Art. 5 Abs. 9 Aarhus-Konvention) aufgebaut werden. (Art. 5 Abs. 8 Aarhus-Konvention)

Den öffentlichen Behörden kommt in diesem Zusammenhang im Art. 5 Abs. 6 eine Verantwortung zu, indem sie die Akteure ermutigen sollen, die Öffentlichkeit regelmäßig über die Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeiten zu informieren. (Art. 5 Abs. 6 Aarhus-Konvention) Art. 5 Abs. 7 verpflichtet die Vertragsparteien zur Veröffentlichung von Informationen aus den umweltpolitischen Analysen, Aufklärungsmaterial über den Umgang mit der Partizipation und über die Aufgaben und Kompetenzen der Verwaltung im Umweltbereich. (Art. 5 Abs. 7 Aarhus-Konvention)

Die Transparenz, die anhand von Partizipation erreicht werden kann, wird darüber hinaus durch den Artikel 7 der Aarhus-Konvention gewährleistet. Danach muss jede Vertragspartei sinnvolle Vorsorge dafür treffen, dass die „Öffentlichkeit in einem transparenten und fairen Rahmen während der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme beteiligt wird“. (Art. 7 Aarhus-Konvention) Jede Vertragspartei sollte, soweit angemessen, künftige Antragsteller dazu ermutigen, die betroffene Öffentlichkeit zu ermitteln, Gespräche aufzunehmen und über den Zweck ihres Antrags zu informieren, bevor der Antrag auf Genehmigung gestellt wird (Art. 6 Abs. 5 Aarhus-Konvention).

Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure

Als weiteres Legitimitätsziel nennt die Aarhus-Konvention die legitime Wahrnehmung von Eigeninteressen seitens der nichtstaatlichen Akteure, allerdings nur in Bezug auf den Zugang zu den Gerichten (Newig 2005: 6): „mit dem Anliegen, dass die Öffentlichkeit, einschließlich Organisationen, Zugang zu wirkungsvollen gerichtlichen Mechanismen haben soll, damit ihre berechtigten Interessen geschützt werden und das Recht durchgesetzt wird.“ (Erwg.18 Aar-

hus-Konvention)

2.3.2.2 Effektivitätsziele

Zur Effektivität im Sinne von 'guter Partizipation' zählen:

- Die Erhöhung der Information,
- Die Akzeptanz der und die Identifikation mit der getroffenen Entscheidung,
- Die effektivere Umsetzung von politischen Maßnahmen, die Erreichung von Umweltzielen bzw. die Verbesserung des Umweltschutzes,
- Die verbesserte Gesundheit und das verbesserte Wohlbefinden durch eine zuträgliche Umwelt,
- Die Verfügbarmachung von lokalem (Laien-)Wissen,
- Die Gewinnung von Wissen über Meinungen und Akzeptanz seitens der Öffentlichkeit,
- Die Erhöhung des Umweltbewusstseins, der Umwelterziehung und der Umweltbildung. (Newig 2005: 5)

Die Effektivitätsziele werden im Aarhus-Konvention nachfolgend identifiziert.

Erhöhung der Information

Nach der Aarhus-Konvention gehört die Verbesserung der Information der Öffentlichkeit zu den Effektivitätszielen. In der Präambel wird als Zweck der Beteiligung genannt, dass „im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern, zum Bewusstsein der Öffentlichkeit beitragen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen, und es den Behörden ermöglichen, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen“. (Präambel Aarhus-Konvention)

Neben der Ausgestaltung des Verfahrens und der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit lassen sich in Art. 6 einige Zielsetzungen finden, die die eigentliche Funktion und den Sinn von Partizipation berühren und zur Effektivität beitragen sollen. So wird in Art. 6 Abs. 4 normiert, dass jede Vertragspartei dafür sorgt, dass die Partizipation stattfinden kann. (Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention) Dies ist besonders relevant in Hinblick auf mehrstufige Verfahren. In Art. 6 Abs. 5 findet sich die Aufforderung, dass auch die Zulassungsbehörden die Antragsteller dazu ermutigen sollen, vorab die betroffene Öffentlichkeit zu ermitteln und mit ihr Gespräche über den Zweck des Vorhabens aufzunehmen. (Art. 6 Abs. 5 Aarhus-Konvention)

Art. 5 Abs. 2 der Konvention setzt gegenüber den Vertragsparteien eine Forderung fest, die die Behörden dazu verpflichten soll, über die Informationen zu den Umweltthemen zu verfügen, die für ihre Aufgaben relevant sind und diese Informationen auch regelmäßig zu aktualisieren. Darüber hinaus müssen verbindliche und leistungsfähige Systeme geschaffen wer-

den, mit denen diese Informationen gesichert werden können. (Art. 5 Abs. 2 Aarhus-Konvention)

Akzeptanz der und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung

Die Aarhus-Konvention verspricht sich von der Partizipation eine verstärkte Akzeptanz der Entscheidung und die Identifikation mit den getroffenen Entscheidungen. Ziel ist es auf Seiten der involvierten Akteure eine erleichterte Umsetzung der Entscheidung zu erlangen. (Erwg. 10 Aarhus-Konvention; Newig 2005: 5)

Effektivere Umsetzung politischer Maßnahmen, Erreichung von Umweltziele bzw. Verbesserung des Umweltschutzes

Als Hauptmotiv für eine verstärkte Einbeziehung von Bürgern und Interessengruppen in (umwelt-) politische Entscheidungsverfahren nennt die Konvention in Erwägung 5 die Notwendigkeit, den Zustand der Umwelt zu schützen, zu erhalten und zu verbessern sowie eine nachhaltige und umweltverträgliche Entwicklung zu gewährleisten. (Erwg. 5 Aarhus-Konvention) Daneben erscheinen auch die Menschenrechte, wie das menschliche Wohlbefinden und das Recht auf Leben als relevant. (Erwg. 6 Aarhus-Konvention)

Die Erwägung 9 der Konvention führt die Argumente weiter aus, dass „im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern, zum Bewusstsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen, und es den Behörden ermöglichen, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen“ (Erwg. 9 Aarhus-Konvention)

Bessere Gesundheit und Wohlbefinden durch zuträgliche Umwelt

Aus der Konvention ergibt sich für die Vertragsparteien eine Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen über die Umwelt, „um zum Schutz des Rechts (...) gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und (...) Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen“. (Art. 1 Aarhus-Konvention)

Verfügbarmachung lokalen (Laien-)Wissens

Die Präambel der Aarhus-Konvention verweist auf eine erhöhte Qualität der Entscheidung durch eine verbesserte Informationsbasis, indem das Wissen der (lokalen) Akteuren, auf das die Behörden ansonsten keinen direkten Zugriff haben, in die Entscheidung einfließt. (Erwg. 5, 6, 7, 9 Aarhus-Konvention; Newig 2005: 5). So heißt es in Art. 6 Abs. 7 der Konvention: „In

Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Öffentlichkeit die Möglichkeit, alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller vorzutragen. (Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention)

Gewinnung von Wissen über Meinungen und Akzeptanz seitens der Öffentlichkeit

Die Aarhus-Konvention geht davon aus, dass Beteiligung zunächst die Informationslage auf Seiten der involvierten Akteure erhöht und dadurch auch zu einem gesteigerten Umweltbewusstsein führt. In diesem Sinne soll gemäß Art. 3 Abs. 4 jede Vertragspartei für die angemessene Anerkennung und Unterstützung von Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, sorgen und zwar so, dass das innerstaatliche Rechtssystem mit dieser Verpflichtung vereinbar ist. (Art. 3 Abs. 4 Aarhus-Konvention)

Erhöhung des Umweltbewusstseins, Umwelterziehung, Umweltbildung

Zum Effektivitätsziel in der Aarhus-Konvention gehört auch die Erhöhung des Umweltbewusstseins, die Umwelterziehung und die Umweltbildung, um „das Verständnis für die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung zu vertiefen und um das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit für Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung zu haben, zu schärfen sowie deren Beteiligung an diesen Entscheidungen zu unterstützen“. (Aarhus-Konvention)

Die Aarhus-Konvention nennt in diesem Zusammenhang auch den Aspekt von Umweltbildung und -erziehung. Die Aarhus-Konvention erklärt es als Ziel der Partizipation das Umweltbewusstsein und die Umwelterziehung zu erhöhen. Art. 3 Abs. 3 normiert, dass „die Umwelterziehung und das Umweltbewusstsein der Öffentlichkeit insbesondere in Bezug auf die Möglichkeiten, Zugang zu Informationen zu erhalten, sich an Entscheidungsverfahren zu beteiligen“ von den Vertragsparteien gefördert werden sollen. (UBA 2006: 49; Erwg. 9,14 Aarhus-Konvention)

Als weiteres Ziel wird die Förderung der Umwelterziehung genannt, „um das Verständnis für die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung zu vertiefen und um das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit für Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Umwelt und eine nachhaltige Entwicklung haben, zu schärfen sowie deren Beteiligung an diesen Entscheidungen zu unterstützen.“ (UBA 2006: 49)

2.3.2.3 Modalitäten ´guter Partizipation´

Die Aarhus-Konvention nennt auch Modalitäten der ´guten Partizipation´, wie Frühzeitigkeit der Informationen und Anregung und Förderung der Mitwirkung durch Behörden.

Frühzeitigkeit

Nach der Konvention zählt es zu den Merkmalen der ´guten Partizipation´ - ohne die ihre Ziele nicht erreicht werden können - dass Informationen über die Umwelt frühzeitig zur Verfügung stehen. Nach der Definition, welche Tätigkeiten von Partizipation betroffen sind, wendet Art. 6 Abs. 2 sich der Ausgestaltung des Partizipationsverfahrens zu. Das Partizipationsverfahren beginnt gemäß der Konvention damit, dass die betroffene Öffentlichkeit entweder durch öffentliche Bekanntmachung oder gegenüber Einzelnen in „sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise frühzeitig“ über die geplante Tätigkeit informiert wird. (Art. 6 Abs. 2 Aarhus-Konvention)

Unter betroffener Öffentlichkeit versteht man nach Art. 2 Abs. 2 die „von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“. (Art. 2 Abs. 2 Aarhus-Konvention) Art. 4 Abs. 2 präzisiert die Frist auf „so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat nach Antragstellung“. (Art. 4 Abs. 2 Aarhus-Konvention)

Weiterhin verweist Art. 6 Abs. 3 in Hinblick auf die Zeit der Partizipation die Sicherstellung der „angemessenen zeitlichen Rahmen für die verschiedenen Phasen, damit ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Öffentlichkeit nach Absatz 2 zu informieren, und damit der Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens gegeben wird.“ (Art. 6 Abs. 3 Aarhus-Konvention)

Gemäß Art. 6 Abs. 9 soll die Öffentlichkeit weiterhin unverzüglich, d.h. sobald die Behörde die Entscheidung gefällt hat, über die Entscheidung informiert werden. (Art. 6 Abs. 9 Aarhus-Konvention)

Auch im Falle der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente empfiehlt die Konvention in Art. 8 eine effektive Partizipation, wonach Maßnahmen ergriffen werden sollen, wie die Festlegung eines ausreichenden zeitlichen Rahmens, die Veröffentlichung von Vorschriften und Entwürfen sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme. Das Ergebnis der Partizipation sollte so weit wie möglich berücksichtigt werden. (Art. 8 Aarhus-Konvention)

Aktivität

Der Art. 3 Abs. 2 der Aarhus-Konvention fordert von den Behörden, die Öffentlichkeit aktiv zu

informieren und zur Beteiligung aufzufordern, indem die Behörden der Öffentlichkeit Unterstützung und Orientierungshilfe für den Zugang zu Informationen, zur Erleichterung der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und für den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten geben. (Art. 3 Abs. 2 Aarhus-Konvention)

2.3.3 Das Weißbuch Europäisches Regieren

Das Weißbuch „European Governance/Europäisches Regieren“ der Europäischen Kommission (Weißbuch) gehört zu den Reformkonzepten, die sich mehrere Ziele gesetzt haben, die die Reform des Regierens der europäischen Organe und Institutionen erfüllen soll. Die Reform entstand mit dem Zweck, dem zunehmenden Misstrauen in die Politik und in die Institutionen entgegenzuwirken. (KOM 2001: 3) Insbesondere die negativen Ergebnisse des irischen Referendums zum Nizza-Vertrag und die geringe Beteiligung und das geringe Niveau der öffentlichen Debatte waren Ausdruck des Misstrauens der EU-Bürger, auf die die EU mit den Reformen im Weißbuch reagierte.³³ (KOM 2001: 3)

Nach dem Weißbuch meint Governance „Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit [bzw. Effektivität]“ (KOM 2001: 10; Fn. 1)

Partizipation bedeutet danach nicht nur Institutionalisierung von Protest, sondern vielmehr Einbeziehung der Akteure in Politikgestaltung, bzw. die Teilhabe der Akteure am Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung. (KOM 2001: 13; 21) Mit Hilfe der Partizipation sollen sich die Institutionen und Organe der EU der politischen Entscheidungsfindung öffnen und diese in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einbeziehen. (KOM 2001: 4)

Das Weißbuch beruft sich auf die Menschenrechte und gibt den EU-Bürgern zu verstehen, dass die EU die Sorgen der Menschen wirksamer wahrnehmen wird. Die Governance soll darin bestehen, dass die EU ihre „klassischen Politikinstrumente durch nichtgesetzgeberische Maßnahmen“ ergänzen, indem eine bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit gefordert wird“. (KOM 2001: 10)

Dabei spielt Partizipation eine wichtige Rolle. Sie soll neben den anderen Grundsätzen dazu verhelfen, insbesondere die Rolle der Städte und Regionen im Prozess der Politikformulierung auf europäischer Ebene zu verbessern, europäische Identität zu schaffen, die EU „bürger näher“ und die Entscheidungsfindung transparenter zu gestalten. (KOM 2001: 3) Darüber

³³ Das Weißbuch Europäisches Regieren der Europäischen Kommission ist eine Strategie, die das Ergebnis einer Debatte der 1990er Jahre über Governance und das Demokratiedefizit. Die Enttäuschung der Bürger und die grundlegenden Fragen zur Zukunft Europas werden Gegenstand einer intensiven Debatte, die bereits Anfang 2000 begonnen hat. (KOM 2001: 10)

hinaus hängt von der Partizipation die Effektivität der Politik, d.h. ihre Qualität der Sachmäßigkeit und Wirksamkeit ab: „Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzeptualisierung bis hin zur Durchführung – einbezogen werden“. (KOM 2001: 13)

Darüber hinaus ist Partizipation dazu da, ein größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen zu schaffen. (KOM 2001: 13)

Nach dem Weißbuch trägt Partizipation zu Legitimität bei, da die EU „ihre Legitimität nur aus Teilhabe und Einbindung beziehen [kann]“. Im Sinne der Reformen wird „das alte lineare Modell, bei dem die Politik von oben herab verkündet wird“, [...] durch einen *circulus virtuosus* ersetzt werden, einen Spiralprozess, der - von der Gestaltung bis zur Durchführung der Politik - auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht.“ (KOM 2001: 14)

Die Partizipation soll nicht nur die Form einer Information, sondern auch der Kooperation einnehmen. Das Weißbuch nennt in diesem Zusammenhang drei konkrete Beispiele für kooperative Formen. Zum einen handelt es sich um die sog. offene Koordinierungsmethode, die zur effizienten Politikgestaltung beitragen könnte. Zum anderen stellt ein stärkeres Zusammenwirken der europäischen mit der regionalen und lokalen Ebene ein Beispiel für eine kooperative Form dar; dies solle sich einerseits in einem intensiven Dialog mit den Akteuren der regionalen und lokalen Ebene widerspiegeln, andererseits solle das Instrument der dreiseitigen, zielorientierten Verwaltungsvereinbarungen erprobt werden, die zwischen Kommission, Mitgliedstaat und regionaler/lokaler Instanz als Mittel der Politikgestaltung und -durchführung abzuschließen sind. Ein dritter kooperativer Mechanismus bildet die Einbindung der Zivilgesellschaft³⁴ in die Gestaltung und Durchführung politischer Ziele. (Härtel 2006: 24 f.) Umgekehrt sollte die Zivilgesellschaft mehr Verantwortung übernehmen.

Die Partizipation soll nicht nur durch ungehinderten Zugang zu verlässlichen Informationen über Europafragen, sondern auch durch verstärkte Konsultations- und Dialogkultur erreicht werden. (KOM 2001: 14)³⁵ Die kooperativ gestaltete Politik trägt zum Ausbau einer „verstärkten Konsultations- und Dialogkultur“ bei, die von allen europäischen Institutionen angenommen werden soll. Auf der europäischen Ebene sollte das Europäische Parlament eine besonders wichtige Rolle spielen, indem es an dem Konsultationsprozess teilnimmt und von

³⁴ Unter Zivilgesellschaft versteht die Kommission „die gesamte Breite gesellschaftlicher Interessen die auf die eine oder andere Weise von den jeweiligen Regelungen betroffen sein könnten, sich aktiv am europäischen Willensbildungsprozess beteiligen sollte (KOM 2001: 15)

³⁵ Institutionell sollte dies durch alle europäischen Institutionen erreicht werden, insbesondere aber durch das Europäische Parlament aufgrund seiner Rolle als Vertreter der Bürger an dem Konsultationsprozess. Letzteres sollte daher eine besonders wichtige Rolle spielen, indem es beispielsweise verstärkt von öffentlichen Anhörungen Gebrauch macht. Die europäischen politischen Parteien sind ein wichtiger Faktor der europäischen Integration; sie tragen zur europäischen Bewusstseinsbildung bei und sind ein Sprachrohr für die Anliegen der Bürger. Außerdem könnte die bereits vom Europäischen Parlament praktizierte Einbindung der nationalen Parlamente und ihrer Ausschüsse für Europaangelegenheiten gefördert werden. (KOM 2001: 22)

öffentlichen Anhörungen Gebrauch macht. (KOM 2001: 23)³⁶

Das Weißbuch fordert einige Legitimitäts- und Effektivitätsziele sowie Modalitäten der 'guten Partizipation', wie Frühzeitigkeit der Informationen, Offenheit und Transparenz sowie Aktivität, wonach Behörden die Öffentlichkeit aktiv informieren und zur Beteiligung auffordern sollen. Nach dem Weißbuch kann 'gute Partizipation' erreicht werden, indem sie auf der Grundlage frühzeitiger Konsultationen und der Erfahrungen der Vergangenheit basiert. (KOM 2001: 21)

Weitere Grundsätze sollten Folgendes bewirken und sich gegenseitig befruchten:

- Offenheit: Institutionen sollen offener, transparenter, verständlicher arbeiten
- Verantwortlichkeit: Rollen und Verantwortungen sollen klarer verteilt werden
- Effektivität: Es sollen klare Ziele, Evaluierung und Subsidiarität entwickelt werden
- Kohärenz: Es sollen keine Widersprüche in strategischen Programmen und zwischen der Arbeit von Institutionen auftreten (lokal, regional, national, supranational) (KOM 2001: 11 ff.).

Darüber hinaus bestimmen klare Ziele, Folgeabschätzungen und die Auswahl der geeigneten Ebene über eine 'gute Partizipation'. (KOM 2001: 13, 21) Den Bürgern soll die EU mehr Informationen zur Verfügung stellen, die über alle Phasen der EU-Beschlussfassung im Internet zugänglich sein sollten. (KOM 2001: 10) Dabei sollen der Zugang zu Informationen ungehindert und die Informationen über Europafragen verlässlich sein. Informationen sollen durch verstärkte Konsultations- und Dialogkultur beschaffen werden. (KOM 2001: 14)

Die Partizipation soll in transparenten organisatorischen Strukturen und politischen Entscheidungsabläufen stattfinden. Die durch Partizipation zustande gekommenen Entscheidungen sollen den Bürgern in einer offenen Art und Weise erklärt werden. Damit wird das Vertrauen in die Institutionen gestärkt. Darüber hinaus verlangt das Weißbuch die richtige Wahl der Ebene und der Instrumente im Verhältnis zu den verfolgten Zielen, da dies ebenso zum Erfolg der Politik und ihrer Effektivität beiträgt. (KOM 2001: 14)

2.3.4 Die Wasserrahmenrichtlinie und der Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie

Wie wir im vorhergehenden Abschnitt gesehen haben, ist Partizipation das wichtigste Prinzip von Governance bzw. Good Governance. Beide Kategorien erzielen im Entscheidungsprozess mehr Legitimität und Effektivität. Dies setzt voraus, dass die Maßstäbe, Ziele und Mo-

³⁶ „Eine Konsultationskultur sollte sich auf einen Verhaltenskodex stützen, in dem Mindeststandards dafür festgelegt würden, zu welchen Fragen, wann, wer und wie konsultiert werden sollte. Dadurch würde die Gefahr vermindert, dass sich die Entscheidungsträger allzu einseitig informieren oder dass einzelne Gruppen bei dem Konsultationsprozess aufgrund sektorspezifischer Interessen bevorzugt werden, was eindeutig eine Schwäche der gegenwärtigen Methode punktueller Konsultationen ist. Durch diese Standards erhielten die Organisationen der Zivilgesellschaft repräsentativer Charakter und würden ihre Diskussionen mit den europäischen Organen strukturiert“ (KOM 2000: 23).

dalitäten der ´guten Partizipation´, wie Berücksichtigung der Stellungnahmen, Transparenz der Entscheidungen, frühzeitige Information, Anregung und Förderung der Mitwirkung durch Behörden angefordert werden. Damit gehen wir auch den Fragen nach, ob die WRRL und der Leitfaden zur Beteiligung (es antwortet die Frage, wie die Partizipation bei der Umsetzung der WRRL am besten umgesetzt werden kann und soll; es unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Art. 14 der WRRL³⁷) diese Maßstäbe aufgreifen und verdeutlichen. Dabei wird zwischen Maßstäben, materiellen Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´ unterschieden, die in der WRRL und dem Leitfaden zur Beteiligung vorhanden sind.

Als Legitimitätsziele werden genannt:

- Transparenz der Entscheidungsfindung,
- Die Kontrolle der Entscheidungsträger,

Als Effektivitätsziele werden genannt:

- Umweltschutz verbessern, Umweltziele erreichen,
- Verfügbarmachung lokalen (Laien-)Wissens,
- Erhöhung des Umweltbewusstseins, Erziehung, Bildung, Information,
- Akzeptanz der und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung,
- Bildung von Vertrauen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie gegenüber der Verwaltung,
- Verringerung von Konfliktpotenzial durch Ausgleich von Interessen.

Darunter werden auch Modalitäten der ´guten Partizipation´ genannt, wie:

- Dreistufige Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans,
- Veröffentlichung von Informationen,
- Rechtzeitige Veröffentlichung der Planungsdokumente,
- Förderung der „aktiven Beteiligung“ der „interessierten Stellen“,
- Frühzeitige und schriftliche bzw. mündliche Stellungnahme,
- Die Bekanntgabe der Berücksichtigung der Stellungnahmen,
- Berichterstattungspflicht,
- Akteursanalyse,
- Umweltbildung und Schulungen der Akteure zur Verbesserung der Kenntnis über die WRRL, den Gewässerschutz und die Relevanz des Wassers.

Als materielle Ziele nennen die Regelungen u.a.:

- Erlass der Rechtsvorschriften,
- Bestimmung und Benennung der zuständigen Behörden,
- Die Festlegung der Flussgebietseinheiten,
- Aufstellung und Umsetzung von Zielen der jeweiligen Planungsdokumenten: Zeit- und Arbeitsprogramm, Identifikation der Wasserprobleme, Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm, Bestandsaufnahme, Monitoringprogrammen und Schutzgebieten,

³⁷ Nach Art. 14 schreibt die WRRL die Information und Anhörung der Öffentlichkeit vor. Die aktive Beteiligung interessierter Stelle ist zu fördern.

- Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen,
- Typspezifische Oberflächengewässerbewertung,
- Bewertung der Oberflächengewässer,
- Bewertung des Grundwassers und der dazugehörigen Ausnahmen. (vgl. Newig 2005b: 471)

Die Umsetzung aller diesen Zielen hängt voneinander ab. Diese Maßnahmen, Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' werden hierzu erklärt, wobei der Schwerpunkt der Analyse auf die Modalitäten der guten Partizipation gelegt wird – auf die Formen, Akteure und Ziele. Der Grund dafür ist, dass der Gesamterfolg der WRRL – also der gute Zustand der Gewässer – von der Partizipation abhängig ist (Erwägungsgrund Nr. 14 der Präambel WRRL).

Dabei wird es bei der Analyse zu beachten sein, dass die WRRL und der Leitfaden zur Beteiligung einen unterschiedlichen Rechtsstatus haben: Während die WRRL ein EU Recht ist und somit für die Mitgliedstaaten einen bindenden Charakter hat, ist der Leitfaden zur Beteiligung rechtlich nicht bindend und damit als Soft-Law zu charakterisieren.³⁸ Damit hat der Leitfaden zur Beteiligung einen unterstützenden Charakter zur Auslegung der WRRL und dient den Mitgliedstaaten als Leitlinie in der Praxis.³⁹ Aufgabe des Leitfadens ist es, Grundsätze für die Partizipation (Umfang und zeitliche Planung der Partizipation, Ebenen, Interessengruppen, Art der Partizipation und Methoden) aufzustellen und sie zugleich zu erklären. (vgl. EU 2002: 10, 34) Seine Anpassung an die nationalen, regionalen und/oder lokalen Gegebenheiten der Mitgliedsstaaten sowie die Abstimmung mit den jeweiligen politischen, organisatorischen, kulturellen und natürlichen Bedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten und Beitrittsländer⁴⁰ wird diesen überlassen und muss von ihnen umgesetzt werden. (EU 2002: 11) Die Mitgliedstaaten sind für die Bestimmung von Form und Rolle der Beteiligung zuständig. Dies soll bei den Beteiligten Enttäuschung vermeiden (EU 2002: 5).

Die Partizipation hat die vollständige „Umsetzung der Richtlinie“ zum Ziel (Art. 14 Abs. 1 WRRL; EU 2002: 4; vgl. Newig 2005: 491). Sie nimmt bei der Umsetzung der WRRL eine zentrale Position ein (vgl. Jekel 2002: 347): Laut Erwägungsgrund Nr. 14 der Präambel hängt der Gesamterfolg der WRRL – also der gute Zustand der Gewässer – von folgenden Aspekten ab:

³⁸ Allerdings ist der Leitfaden zur Beteiligung kein soft law der Europäischen Gemeinschaft, da die Schweiz und Norwegen an dem Prozess der Ausarbeitung beteiligt waren. Soft law bedeutet, dass der Leitfaden zur Beteiligung Orientierungshilfen gibt, aber für die nationale Verwaltung und Rechtsprechung nicht verbindlich ist. Das schließt aber nicht aus, dass er eine hohe Bedeutung erlangt, wenn er über die Verwaltungshierarchien und Weisungsbefugnisse faktisch vollzogen wird (UBA 2006: 51)

³⁹ Er ist das Ergebnis einer informellen Arbeitsgruppe zur Beteiligung der Öffentlichkeit, das infolge von gemeinsamen Treffen, Workshops und elektronischer Kommunikation mit Fachleuten und interessierten Kreisen entstanden ist. Den informellen Charakter dieses Dokumentes unterstützt der Verzicht auf die Verwendung einer formalen Rechtssprache. Im Rahmen des Leitfadens zur Beteiligung wurde eine informelle Unter-Arbeitsgruppe der AG 2.9 (Best Practices in der Bewirtschaftungsplanung für Einzugsgebiete) eingerichtet, die sich mit der Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Umsetzung der WRRL befasst. (EU 2002: 2; UBA 2006: 51)

⁴⁰ Die bisher letzte und gleichzeitig fünfte EU-Erweiterung nach der Veröffentlichung des Leitfadens zur Beteiligung fand am 1.04.2004 statt und betraf acht osteuropäische Staaten: Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen sowie Malta und Zypern.

- Information,
- Konsultation,
- Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer,
- Enge Zusammenarbeit und kohärente Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene. (Erwägungsgrund Nr. 14 Präambel der WRRL)

Der genannte Leitfaden zur Beteiligung legt den Begriff der Partizipation in seiner Bedeutung für die WRRL aus. Die WRRL selbst verwendet den Begriff nicht, da sie lediglich die Anforderungen der Aarhus-Konvention in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltbezogenen Entscheidungen umsetzt (Zur Aarhus-Konvention siehe Kap. 2.3.2, S. 63). Nach dem Leitfaden zur Beteiligung lässt sich „Beteiligung der Öffentlichkeit [...] allgemein definieren als das Einräumen der Möglichkeit für die Bevölkerung, auf die Ergebnisse von Planungen und Arbeitsprozessen Einfluss zu nehmen“ (EU 2002: 4, 22, 24). Diese Einflussnahme hinsichtlich der Umsetzung der gesamten WRRL soll der Bevölkerung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1.1 im dreistufigen Informations- und Anhörungsprozess grundsätzlich gewährt werden; eine dementsprechende „aktive Beteiligung“ soll dabei von Beginn des Prozesses an gefördert werden (Newig 2005a: 491).

Der Leitfaden zur Beteiligung macht darüber hinaus durch eine Negativdefinition der Partizipation deutlich, wofür sie nicht steht: Es sollen nicht einfach alle in den Beteiligungsprozess einbezogen werden, sondern nur diejenigen, die im Rahmen einer Akteursanalyse als Akteure identifiziert werden. Sie bedeutet ebenfalls nicht, dass alle mitentscheiden. Dies wird dadurch deutlich, dass den jeweiligen Beteiligten eigene Verantwortlichkeiten zugeteilt werden. Schließlich bedeutet Partizipation nicht, dass um jeden Preis ein Konsens gefunden wird. Dies folgt daraus, dass ausgeschlossen wird, jedes Verlangen vollständig zu beachten (EU 2002: 25). Partizipation wird weiterhin als ein Prozess verstanden und nicht als ein Modell. D.h. die Partizipation muss auf die jeweiligen Bedürfnisse und Kontextbedingungen, wie verfügbare Mittel und Instrumente abgestimmt werden (EU 2002: 21).

2.3.4.1 Legitimitätsziele

Wahrnehmung von Eigeninteressen von Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteuren

Die Wahrnehmung von Eigeninteressen von Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure kann indirekt erfolgen, indem die Stellungnahme dieser Akteure durch Behörden berücksichtigt werden bzw. ihre Ablehnung begründet wird. Während die Aarhus-Konvention als Legitimitätsziel die legitime Wahrnehmung von Eigeninteressen seitens der nichtstaatlichen Akteure in Bezug auf den Zugang zu den Gerichten nennt, tun dies die WRRL und der Leitfaden zur Beteiligung nicht. (Newig 2005: 5)

Transparenz der Entscheidungsfindung

Der Leitfaden zur Beteiligung erwähnt als Legitimitätsziel der Partizipation das der Transparenz der Entscheidungsfindung (EU 2002: 26; nach UBA 2006: 52; vgl. Newig 2005: 5). Um Transparenz und Akzeptanz zu gewährleisten, muss die Partizipation so früh wie möglich einsetzen (EU 2002: 32). Eine weiterführende nähere direkte Begründung wird weder im Leitfaden zur Beteiligung noch in der WRRL vorgenommen. (Newig 2005: 5)

Bessere Kontrolle

Als Instrument zur Erfolgskontrolle der Umsetzung der WRRL schreibt die WRRL die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms, vor. (Newig 2005a: 496) Der Planungsprozess beginnt mit der Umsetzung der Richtlinie und den Verwaltungsvereinbarungen, sodann folgen die Beschreibung der Flussgebietseinheit, die Überwachung und Beurteilung des Zustands, die Festlegung und schließlich die Erstellung des Maßnahmenprogramms und seine Umsetzung. Überwachung und Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen liefern wichtige Informationen zur Verknüpfung eines Planungszyklus mit dem nächsten. Mit dem Maßnahmenprogramm wird auf die ermittelten Belastungsfaktoren reagiert, damit das Flusseinzugsgebiet bzw. der Wasserkörper in einen guten Zustand versetzt werden kann. (KOM 2012: 3 f.)

Für die Wirksamkeit des Planungsprozesses und die Angemessenheit und Zuverlässigkeit des Bewirtschaftungsplans ist es unerlässlich, dass jeder Zwischenschritt sorgfältig durchgeführt wird. Wenn z.B. bei der Ausgangsanalyse eine signifikante Belastung übersehen wird, erfolgt wahrscheinlich auch im Rahmen der Überwachung keine Bewertung und das Maßnahmenprogramm wird keine geeigneten Gegenmaßnahmen enthalten. (KOM 2012: 4)

Weiterhin schreibt die WRRL in Art. 13 Abs. 4 i.V.m. Anhang VII eine Berichterstattung über die durchgeführte Partizipation im Rahmen der Bewirtschaftungspläne vor. (Art. 13 Abs. 4 i.V.m. Anhang VII WRRL) Die Kontrolle ist sowohl für die Vorlage bei der Europäischen Kommission notwendig als auch als ein Instrument zur Verbesserung der Partizipation im nächsten Planungszyklus (EU 2002: 66; nach Newig 2005a: 495 f.). Insbesondere wird den Behörden nahegelegt, die Planung der Partizipation bereits mit Blick auf die spätere Berichterstattung auszurichten (EU 2002: 66 f.; nach Newig 2005a: 496). Im Einzelnen schlägt der Leitfaden zur Beteiligung folgende Indikatoren vor, um eine erfolgreiche Umsetzung zu prüfen:

- Die Zahl der erreichten Akteure und der eingegangenen Reaktionen,
- Die Messung der Zufriedenheit der Beteiligten (etwa im Sinne ihrer Reaktionsmöglichkeiten und der aufgrund ihrer Beteiligung getroffenen Maßnahmen) sowie
- Das Verhältnis der eingesetzten Ressourcen für die Partizipation im Vergleich zu den Ressourcen für den übrigen Planungsprozess (EU 2002: 67; nach Newig 2005a: 497).

Insbesondere handelt es sich bei den Kontrollmöglichkeiten durch die EU um sogenannte Berichte zur Umsetzung der WRRL, die vier Mal für den ersten Planungszyklus veröffentlicht wurden. Darin beurteilte die Europäische Kommission die Fortschritte bei der Umsetzung der WRRL, inklusive Bewirtschaftungspläne der Mitgliedstaaten und gab Empfehlungen für die Verbesserung künftiger Pläne.⁴¹

Weiterhin hat die EU eine Seite „WISE Water Information System for Europe“ eingerichtet, die über den aktuellen Zustand aller europäischen Gewässer informiert. Die Mitgliedstaaten stellen auf diese Seite alle relevanten Informationen und Daten über den Zustand der Gewässer in ihren Ländern, darunter auch Kontrollberichte über den Verlauf der Partizipation. (<http://water.europa.eu>; zuletzt aufgerufen: 06.11.2015) Die Europäische Kommission hat allerdings festgestellt, dass die elektronische Berichterstattung mit WISE für die Mitgliedstaaten eine große Herausforderung darstellt. (KOM 2012: 4)

Darüber hinaus wird seit 2001 die Umsetzung der WRRL durch eine informelle Zusammenarbeit im Rahmen der gemeinsamen Durchführungsstrategie unterstützt; diese erfolgt unter Leitung der Wasserdirektoren der Mitgliedstaaten sowie der Kommission und mit Beteiligung aller relevanten Akteure. Im Rahmen der gemeinsamen Durchführungsstrategie wurden Leitliniendokumente und zahlreiche Grundlagenpapiere erarbeitet und eine wertvolle Plattform für den Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren entwickelt. (KOM 2012: 3) Die Berichte der Kommission über den Stand der Umsetzung der WRRL, die Grundlagen für die Mitteilung der Kommission über ein Konzept zum Schutz der europäischen Wasserressourcen („Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources“ - Wasserinformationssystem für Europa (WISE)⁴²) sind, stützen sich auf die Bewertung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete und Begleitunterlagen⁴³ (Beigefügt sind Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen, die eine detaillierte Bewertung der Bewirtschaftungspläne enthalten). (KOM 2012: 4)

Als ein weiteres Kontrollinstrument gibt die WRRL in Art. 23 vor, dass die Mitgliedstaaten Sanktionen für Verstöße gegen die zur Umsetzung dieser Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Bestimmungen festlegen. Die festgelegten Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein. (Art. 23 WRRL)

2.3.4.2 Effektivitätsziele

Die Effektivitätsziele setzen sich aus der Erreichung und der Verbesserung von Umweltzielen, die durch das Zustandekommen von Bewirtschaftungspläne erreicht werden sollen, zu-

⁴¹ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm, zuletzt aufgerufen: 29.04.2015.

⁴² <http://water.europa.eu> sowie insbesondere <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015.

⁴³ http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015.

sammen. Diese Dokumente umfassen weitere Ziele bzw. Modalitäten der ´guten Partizipation´, wie beispielsweise die Festlegung der Flussgebietseinheiten, der Akteure, und der Formen der Partizipation. Diese Aspekte werden im Folgenden dargestellt. Folgende Ziele der WRRL sollen gemäß der WRRL anhand von Partizipation umgesetzt werden:

- Erreichung und Verbesserung von Umweltzielen,
- Verbesserung der Entscheidungsfindung,
- Gewinnung von Wissen über Meinungen,
- Verfügbarmachung von Wissen,
- Erhöhung des Umweltbewusstseins,
- Verbesserung der Implementation,
- Akzeptanz und Identifikation mit den getroffenen Entscheidungen,
- Bildung von Vertrauen,
- Verringerung von Konfliktpotential. (Newig 2005: 5)

Die Einzelschritte bzw. materielle Ziele zur Umsetzung der WRRL wurden von der EU im Text der WRRL festgelegt. Daraus ergibt sich, welche jeweilige Raumebene tätig werden muss: Bis Ende 2003 hatten die Mitgliedstaaten die WRRL durch den Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften in nationales Recht umzusetzen. Danach wurden – unter Federführung der obersten Flussgebietsbehörden alle Gewässer bis 2004 einer Bestandsaufnahme und Erstbewertung unterzogen. Bis 2006 verlangt die WRRL die Aufstellung von Überwachungsprogrammen. Unter der geforderten breiten Beteiligung der Öffentlichkeit werden bis Dezember 2009 Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme verabschiedet, die bis spätestens 2015 Erfolge zeigen müssen. (Newig 2005a: 493 ff.)

Erreichung und Verbesserung von Umweltschutzziele

Zu den materiell ausgerichteten Effektivitätszielen gehören die Umweltschutzziele. (vgl. Newig 2005: 4) Die WRRL unterscheidet zunächst zwei grobe Zielsetzungen, nämlich:

- Die Vermeidung einer weiteren Verschlechterung und
- Die Verbesserung des Zustandes der Wasserressourcen und damit die Erreichung der Umweltziele (EU 2002: 13 f.; vgl. Erwägungsgrund Nr. 19 WRRL).

Darüber hinaus ist es Ziel der WRRL, die „Erhaltung der aquatischen Umwelt“ zu sichern, „wobei der Schwerpunkt auf der Güte der betreffenden Gewässer liegt“ (Erwägungsgrund Nr. 19 WRRL).

Gemäß der WRRL sind alle Gewässer dem Schutz unterstellt (einschließlich oberirdischer Binnengewässer, Übergangsgewässer, Küstengewässer und des Grundwassers). Art. 4 fordert die Mitgliedstaaten auf, einen guten Zustand aller Gewässer zu sichern oder bis 2015 wiederherzustellen. In Art. 4 Abs. 1 WRRL wird als Ziel festgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten alle notwendigen Maßnahmen durchzuführen haben, um eine Verschlechterung des bestehenden Zustandes aller Wasserkörper zu verhindern. Die Wasserkörper sollen ge-

schützt, verbessert und saniert werden, damit sichergestellt ist, dass bis 2015 ein guter Zustand aller Gewässer erreicht wird (UBA 2006: 58).

Der Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers ist demnach integriert zu betrachten, d.h. es wird im Art. 1 der WRRL ein Ordnungsrahmen für alle Gewässerarten gefordert. Darüber hinaus wird durch die WRRL angestrebt, zu einer ausreichenden Versorgung mit Oberflächen- und Grundwasser guter Qualität beizutragen, wie es für eine nachhaltige, ausgewogene und gerechte Wassernutzung erforderlich ist (UBA 2006: 47).

Die WRRL führt in Art. 1 weitere Ziele auf. Danach soll eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen gefördert werden, die u.a. zu einer schrittweisen Reduzierung besonders umweltbelastender Stoffe führt und das Einleiten und Freisetzen prioritärer gefährlicher Stoffe beendet. Weiteres Ziel der nachhaltigen Nutzung ist die Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers und die Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren. Durch die Sicherung der Wasserqualität wird nicht nur die Wasserversorgung sichergestellt, sondern auch für den Schutz der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete gesorgt. (Art. 1 WRRL)

„Guter Zustand“ bedeutet, dass das Gewässer, je nach Gewässertyp, nur gering vom natürlichen Zustand abweicht und es alle EU-Normen zur Wasserqualität erfüllt. Diese Bedingungen beziehen sich auf die Häufigkeit und Vielfalt der Arten in einem möglichst unbelasteten, natürlichen Gewässer dieses Typs. Für künstliche und erheblich veränderte Wasserkörper gilt anstelle des ökologischen Zustands das ökologische Potential als Bewertungsmaßstab. Die Definitionen des guten ökologischen Zustandes und des guten ökologischen Potenzials ergeben sich aus dem Anhang V der WRRL. (Anhang V WRRL)

Unter Einhaltung bestimmter Rahmenbedingungen ist nach Art. 4 Abs. 6 WRRL eine vorübergehende Verschlechterung von Wasserkörpern zulässig. Dies ist der Fall, wenn sie aus natürlichen Ursachen (Hochwasser, Dürren, höhere Gewalt) oder durch nicht vorhersehbare Unfälle entstanden sind und alle praktikablen Vorkehrungen zur Verhinderung einer weiteren Verschlechterung getroffen wurden. (Art. 4 Abs. 6 WRRL) Weiterhin ist das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustands, eines guten ökologischen Zustands oder Potentials sowie das Nichtverhindern einer Zustandsverschlechterung eines Oberflächen- oder Grundwasserkörpers gemäß Art. 4 Abs. 7 WRRL zulässig, sofern alle praktikablen Vorkehrungen getroffen wurden und eine hinreichende Begründung vorgelegt werden kann. (Art. 4 Abs. 7 WRRL) Dies ist jedoch nur dann zulässig, wenn die gegebene Situation Folge von Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist. Eine Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächengewässers ist zulässig, wenn sie insgesamt die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit ist. Davon sieht die WRRL Ausnahmen gemäß Art. 4 WRRL, die allerdings begründet werden müssen. (Art. 4 WRRL)

Verbesserung der Entscheidungsfindung

Nach dem Leitfaden zur Beteiligung ist der Nutzen der Partizipation die „verbesserte Entscheidungsfindung und die Akzeptanz der Öffentlichkeit im Hinblick auf die (unpopulären) Maßnahmen“ (EU 2002: 32). Dies wird erreicht, indem mehrere Bedingungen gewährleistet werden: Zum einen müssen ein fundiertes Wissen, Erfahrungen und wissenschaftliche Erkenntnisse vorhanden sein. Zum anderen müssen die Ansichten und Erfahrungen der jeweils Betroffenen in die Entscheidungen einfließen, darunter innovative und kreative Optionen und neue, für die Öffentlichkeit akzeptable Schutzmaßnahmen (EU 2002: 26; UBA 2006: 51; Newig 2005a: 473 f.).

Gewinnung von Wissen über Meinungen

Die Gewinnung von Wissen über Meinungen führt zur Einschätzung, inwieweit geplante Maßnahmen bei den Betroffenen auf Zustimmung oder Ablehnung stoßen. (Newig 2005: 4; Newig 2005a: 474) „Berücksichtigt werden sollen dabei innovative und kreative Optionen so dass neue Vorkehrungen durchführbar sowie für die Öffentlichkeit akzeptabel sind“ (EU 2002: 26, nach UBA 2006: 51 f.). Dieses Ziel ist unmittelbar mit den frühzeitigen Einbeziehungen der Öffentlichkeit verbunden. Der Leitfaden zur Beteiligung betont, dass die Gewinnung von Wissen über Meinungen zu den wichtigsten Effektivitätszielen gehört (EU 2002: 6; Newig 2005: 5)

Verfügbarmachung von Wissen

Zu den Effektivitätszielen zählt der Leitfaden zur Beteiligung die Verfügbarmachung lokalen (Laien-)Wissens. (EU 2002: 7, 26; Newig 2005: 5) Die Akteure tragen, wie bereits erwähnt, zur Gewinnung von Daten, Informationen und Erfahrungen, zur Identifizierung von Konflikten oder zur Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses bei. (EU 2002: 6) Der Leitfaden zur Beteiligung unterstreicht die Bedeutung von Information auch in Bezug auf die Akzeptanz von Entscheidungen durch die potenziellen Adressaten. (Newig 2005: 5)

Erhöhung des Umweltbewusstseins

Die WRRL geht davon aus, dass Partizipation das Umweltbewusstsein nichtstaatlicher Akteure erhöht. Durch die Partizipation steigt zunächst die Informationslage auf Seiten der involvierten Akteure, die dann zu einem gesteigerten Umweltbewusstsein beiträgt (EU 2002: 4, 26; Newig 2005: 5; Newig 2005a: 475).

Verbesserung der Implementation

Das wohl meistgenannte Ziel der Partizipation ist die Qualität der Umsetzung. So heißt es im Leitfaden: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um die Umweltziele der WRRL zu erreichen.“ (EU 2002: 7; nach Newig 2005: 5; Newig 2005a: 475) Darin wird als das grundlegende Argument für die Durchführung der Partizipation „die wirksame Umsetzung und Erreichung der wasserwirtschaftlichen Umweltziele (guter Zustand bis 2015)“ genannt (EU 2002: 26). Gemäß Präambel 14 WRRL hängt „der Erfolg der Richtlinie“, hier im Sinne des Erfolgs der WRRL, von „Information, Konsultation und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“ ab.“ (Präambel 14 WRRL)

Akzeptanz und Identifikation mit den getroffenen Entscheidungen

Von der Partizipation wird erwartet, dass sie die Akzeptanz von und die Identifikation mit Entscheidungen erhöht indem zwischen den Akteuren Vertrauen aufgebaut wird (EU 2002: 4, 26, 41; Newig 2005: 5; Newig 2005a: 475) Die Akzeptanz wird durch die Offenlegung der einbezogenen bzw. abgelehnten Stellungnahmen gewonnen. Darüber hinaus wird sie gewonnen werden, indem die Dokumente, die anhand der Partizipation erstellt werden, in einem transparenten Verfahren zustande kommen. (Newig 2005: 10 f.)

Bildung von Vertrauen

Im Leitfaden zur Beteiligung wird eine Verbesserung des Vertrauensverhältnisses sowohl zwischen den gesellschaftlichen Akteuren untereinander als auch gegenüber dem Entscheidungsträger erwartet, was ebenfalls zu einer langfristig verbesserten Umsetzung von Entscheidungen führen soll (EU 2002: 26, 41; Newig 2005: 5; Newig 2005a: 475). Ebenso wie im Falle der Akzeptanz der Entscheidungen kann das Vertrauen zu den zivilgesellschaftlichen Akteuren durch Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und die Offenlegung der geplanten Maßnahmen durch die Verwaltung aufgebaut werden.

Verringerung von Konfliktpotential

Partizipation trägt auch zur Verringerung von Konflikten bei, indem bereits im Vorfeld der Entscheidung zwischen den widerstreitenden Interessen vermittelt und so das Potenzial künftiger (Rechts-) Streitigkeiten sowie der damit verbundenen Kosten verringert werden kann (Newig 2005a: 475). Die Verringerung von Konfliktpotenzial kann indirekt erfolgen, indem Akteuren in den Entscheidungsfindungsprozess eingeladen werden.

2.3.4.3 Materielle Ziele

Die WRRL beinhaltet materielle Ziele (vgl. Newig 2005: 4), die als Mittel zum Zweck der Erreichung der Ziele der Richtlinie gelten und in Form eines Bewirtschaftungsplans, der zur Kontrolle ihrer Umsetzung dient. Es handelt sich um folgende Ziele: Typspezifische Oberflächengewässerbewertung, Bewertung der Oberflächengewässer, Bewertung des Grundwassers und der dazugehörigen Ausnahmen, Festlegung der Flussgebietseinheiten, Aufstellung des Zeit- und Arbeitsprogramms und Identifizierung der Wasserprobleme. Darüber hinaus beinhaltet die WRRL und der Leitfaden zur Beteiligung Anforderungen für Formen der Partizipation, wie Information, Anhörung und aktive Beteiligung sowie Anforderungen für Akteure.

2.3.4.3.1 Typspezifische Oberflächengewässerbewertung

Die Erreichung des guten Zustands aller Gewässer setzt voraus, dass der Zustand der Oberflächengewässer zu ermitteln ist und für viele unterschiedliche Fließgewässer flächendeckend vergleichbare Ergebnisse erzielt werden. Deshalb sieht die WRRL nach Anhang II die Unterscheidung der Fließgewässer innerhalb eines Flussgebiets in Gewässertypen vor. Für jeden Gewässertyp ist eine genügende Anzahl geeigneter Referenzmessstellen zu bestimmen. Die dort festgestellte biologische Lebensgemeinschaft charakterisiert mit den typspezifischen Referenzbedingungen die weitgehend natürlichen Bedingungen und somit den sehr guten ökologischen Zustand. Davon ausgehend leiten sich die weiteren Güterklassen für diesen Gewässertyp ab. (Anhang II WRRL)

2.3.4.3.2 Bewertung der Oberflächengewässer

Die Bewertung des Zustands der Oberflächengewässer insgesamt ergibt sich aus der Beschreibung des ökologischen und chemischen Zustands. Der ökologische Zustand der Oberflächengewässer umfasst grundsätzlich biologische Gewässergüteraspekte aller Bereiche der aquatischen Lebensgemeinschaft und wird in den Kategorien „sehr gut“ bis „schlecht“ beschrieben. Dies reicht von einer Bewertung der Lebensbedingungen der Fläche über größere Gewäserpflanzen bis hin zu Kleinlebewesen und Algen. Der Bewertungsansatz geht damit deutlich über das bisher in Deutschland verwendete System hinaus. Ergänzend zu den biologischen Parametern spielen Aspekte der Gewässermorphologie (z.B. Gewässer- und Uferbeschaffenheit) und der chemisch-physikalischen Gewässerbeschaffenheit eine Rolle. Dazu werden die Oberflächengewässer auf das Vorkommen spezifischer Schadstoffe überprüft. (<http://www.thueringen.de/th8/umwelt/wasser/euwrrl/ziele/>; zuletzt aufgerufen: 17.1.2014)

Zur Ermittlung des chemischen Zustands der Oberflächengewässer hat die EU 33 Stoffe bzw. Stoffgruppen festgelegt, die für die Gewässerorganismen bzw. für den Menschen aufgrund ihrer Giftigkeit, Beständigkeit im Gewässer und/oder der Anreicherung im Organismus

ein erhebliches Risiko darstellen.⁴⁴ An Hand festgelegter Umweltqualitätsnormen wird über die Messergebnisse dieser Stoffe der „gute“ oder „nicht gute“ chemische Zustand bestimmt. (<http://www.thueringen.de/th8/umwelt/wasser/euwrri/ziele/>; zuletzt aufgerufen: 17.1.2014)

2.3.4.3.3 Bewertung des Grundwassers

Der mengenmäßige Zustand beim Grundwasser wird insbesondere durch die Vorgaben der WRRL Anhang V definiert und ist abhängig vom Verhältnis zwischen Grundwasserneubildung und -entnahmen. Für den guten mengenmäßigen Zustand dürfen keine Entnahmen verzeichnet werden, die über die Grundwassererneubildung hinausgehen und/oder zu negativen Einflüssen auf Feuchtgebiete führen. (<http://www.thueringen.de/th8/umwelt/wasser/euwrri/ziele/>; zuletzt aufgerufen: 17.1.2014)

Für den chemischen Zustand beim Grundwasser bestehen mit der Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung (Tochtrichtlinie Grundwasser) verbindliche, europaweit geltende Qualitätsnormen u.a. für Nitrat (50 mg/l) und für Pflanzenschutzmittel (0,1 µg/l für Einzelstoffe, 0,5 µg/l als Summenparameter). Darüber hinaus verpflichtet die Richtlinie zur Festlegung nationaler Orientierungswerte. Neben der Überprüfung der Grenzwerte fordert die WRRL auch eine Trendanalyse, da eine Schadstoffkonzentration, die größer als 75% der festgelegten Umweltqualitätsnormen ist, bei steigender Tendenz zu einer schlechten Bewertung führt. (<http://www.thueringen.de/th8/umwelt/wasser/euwrri/ziele/>; zuletzt aufgerufen: 17.1.2014)

Ausnahmen

„Im Wissen, dass die grundsätzlichen Ziele der WRRL sehr ambitioniert sind, räumt die Richtlinie Ausnahmen sowohl für eine zeitlich verzögerte Erreichung des guten Zustandes als auch für die Absenkung der Zielvorgabe des guten Zustands selbst ein. Die Fristverlängerung bis 2021 oder gar 2027 wird gewährt unter der Voraussetzung, dass die technische Durchführbarkeit, die unverhältnismäßig hohen Kosten oder die natürlichen Gegebenheiten keine schnellere Erreichung des Ziels zulassen. Weniger strenge Umweltziele sind in den Fällen möglich, in denen die natürlichen Bedingungen oder die menschlichen Nutzungsansprüche eine Erreichung des guten Zustands unmöglich oder unverhältnismäßig teuer erscheinen lassen. Für erheblich veränderte und künstliche Gewässer ist anstelle des guten ökologischen Zustands das gute ökologische Potenzial zu erreichen. Bei der Festlegung des Potenzials für den jeweiligen Bereich werden die durch die vorhandenen Nutzungen (z.B. Hochwasserschutz und Siedlungen) vorgegebenen Grenzen

⁴⁴ Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG.

der ökologischen Entwicklung berücksichtigt“.
(<http://www.thueringen.de/th8/umwelt/wasser/euwrri/ziele/>; zuletzt aufgerufen: 17.1.2014)

2.3.4.3.4 Festlegung der Flussgebietseinheiten

Art. 3 Abs. 1 der WRRL besagt, dass die Mitgliedstaaten die einzelnen Einzugsgebiete innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets bestimmen. Der Artikel ordnet sie für die Zwecke dieser Richtlinie jeweils einer Flussgebietseinheit zu. Nach Art. 3 Abs. 7 bestimmen „die Mitgliedstaaten (...) die zuständigen Behörden bis zu dem in Artikel 24 genannten Zeitpunkt“, d.h. bis zum 22. Dezember 2003. Nach dem Leitfaden zur Beteiligung soll als weiterer Schritt der Umsetzung der WRRL der Abschluss der Charakteristika der Einzugsgebiete und die Vorlage eines Berichtes der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Art. 3 und des Anhang I der WRRL bis zum 22.12.2004 erfolgen. (UBA 2006: 55)

Eine „aktive Beteiligung“ an der Umsetzung der WRRL wird gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 1 von Anfang an gefordert oder ist zumindest erwünscht (UBA 2006: 55 f.). Auch bei der Bestimmung der Einzugsgebiete und deren Zuordnung zu Flussgebietseinheiten soll die Partizipation gefördert werden, obwohl in diesem Fall überwiegend geographische Faktoren eine Rolle spielen. Die Bestimmung der einzelnen Einzugsgebiete und ihre Zuordnung zu einer Flussgebietseinheit obliegt gemäß Art. 3 Abs. 1 innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets den Mitgliedstaaten. Dies resultiert daraus, dass die WRRL eine Bewirtschaftung der Gewässer vorsieht, die sich an Flussgebietseinheiten orientiert. (UBA 2006: 55 f.)

Die Flussgebietseinheit ist der räumliche Bereich eines Bewirtschaftungsplanes. Die Flussgebietseinheiten setzen sich aus einem oder mehreren Einzugsgebieten zusammen. Nach der Legaldefinition in Art. 2 Nr. 15 WRRL ist eine Flussgebietseinheit ein gemäß Art. 3 Abs. 1 als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- und Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht. (Art. 2 Nr. 15 WRRL) Das Einzugsgebiet bezeichnet ein Gebiet, das durch den natürlichen Zusammenfluss verschiedener Gewässer eine systemare Einheit bildet. Gemäß Art. 2 Nr. 13 WRRL ist ein Einzugsgebiet ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss über eine Flussmündung, ein Ästuar (trichterförmige Flussmündung) oder ein Delta (flächenförmiges mehrarmiges Mündungsgebiet eines Flusses) ins Meer gelangt. (Art. 2 Nr. 13 WRRL)

Für die Einordnung der Gewässer nach Einzugsgebieten innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets und ihre Einordnung in eine Flussgebietseinheit sind die Mitgliedsstaaten zuständig (Art. 3 Abs. 1 WRRL). Handelt es sich bei einem Gewässer um eines mit grenzüberschreitendem Charakter, werden auch die Flussgebietseinheiten grenzüberschreitend definiert. Erstreckt sich ein Einzugsgebiet auf mehrere Mitgliedstaaten wird es durch die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 einer internationalen Flussgebietseinheit zugeordnet. Um die

Zuordnung zu erleichtern, kann die Europäische Kommission auf Antrag der betroffenen Staaten tätig werden (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 WRRL). Die Bewirtschaftungspläne werden durch die jeweiligen Nationalstaaten erstellt und dann aufeinander abgestimmt (Art. 13 WRRL). (UBA 2006: 54 ff.)⁴⁵

2.3.4.3.5 Dokumente der Partizipation

Die WRRL nennt explizit drei Dokumente, die im Rahmen der Partizipation zu erstellen sind. Dies gilt für jede Flussgebietseinheit und soll einem dreistufigen Partizipationsprozess folgen. Zu erstellen sind:

- Ein Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen,
- Ein vorläufiger Überblick der für das Einzugsgebiet wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen,
- sowie der Entwurf des Bewirtschaftungsplans (Art. 14 Abs. 1, lit. a, b, c WRRL).

Art. 5 WRRL schreibt für bestimmte Angaben vor, dass jeder Mitgliedsstaat dafür Sorge zu tragen hat, dass spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie (also bis zum 22.12.2004) „für jede Flussgebietseinheit oder für den in sein Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit eine Analyse ihrer Merkmale, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers und eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung gemacht wird“ (Art. 5 WRRL). Als Flussgebietsmerkmale gelten geographische, hydrologische und qualitative Kenngrößen des jeweiligen Flussgebietes. Unter die wirtschaftlichen Analysen fallen ökonomische Ziele. (UBA 2006: 59 f.)

Diese drei Dokumente sind eine Zusammenfassung der zuvor getroffenen Entscheidungen und der zuvor erfolgten Partizipation. Sie müssen durch die Mitgliedstaaten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Alle drei Dokumente können innerhalb von sechs Monaten erneut durch die Öffentlichkeit geprüft werden bzw. die Öffentlichkeit kann in dieser Zeit dazu Stellung nehmen. Der räumliche Bereich dieser Dokumente ist eine Flussgebietseinheit, die wiederum aus einem oder mehreren Einzugsgebieten besteht. (vgl. UBA 2006: 45; vgl. Art. 13 WRRL; EU 2002: 7).

In jeder Phase werden alle Dokumenten in zwei Schritten vorbereitet: Der erste Schritt sieht die Erstellung des Dokuments vor, das der Partizipation zur Verfügung gestellt wird. Der zweite Schritt sieht die Vorbereitung des Dokuments nach der Partizipation inklusive Berücksichtigung bzw. Ablehnung der Stellungnahmen vor.

⁴⁵ Für die Bestimmung der zuständigen Behörden sieht die WRRL keine Partizipation vor (UBA 2006: 56 f.).

Das zur Partizipation gestellte Dokument



Partizipation



Das Dokument nach der Partizipation

Abbildung 3: Schritte zur Erstellung des Planungsdokuments (Eigene Darstellung)

2.3.4.3.6 Aufstellung des Zeitplans und Arbeitsprogramms

Der Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans dienen der Bestimmung von einzelnen Verfahrens- und Beteiligungsschritten und stellen verbindliche Dokumente dar. Der Leitfaden zur Beteiligung schlägt das Modell eines Planungsprozesses mit folgenden sieben Phasen vor: 1) Die Umsetzung des Art. 5 WRRL; 2) Entscheidung; 3) Lückenanalyse; 4) Entscheidung 5) Maßnahmenprogramm; 6) Entscheidung; 7) Bewirtschaftungsplan (EU 2002: 29 f.).

2.3.4.3.7 Überblick über die Wasserbewirtschaftungsfragen

Der Überblick über die Wasserbewirtschaftungsfragen ist ein wichtiger Schritt hin zur flussgebietsweiten Bewirtschaftung. Er hat zum Ziel, die für das Einzugsgebiet wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen zu identifizieren. Unter die wirtschaftlichen Analysen fallen ökonomische Ziele (UBA 2006: 59).

2.3.4.3.8 Aufstellung des Bewirtschaftungsplans

Der Bewirtschaftungsplan ist ein Plan, der die Grundlage für die Bewirtschaftung der Gewässer darstellt. Er ist das Hauptdokument der WRRL, das die Partizipation nach Art. 14 WRRL in Form von „Anhörung“ umsetzt (UBA 2006: 58). Was die Partizipation an der Aufstellung der Dokumente angeht, unterscheidet er sich von dem Maßnahmenprogramm. Der Bewirtschaftungsplan hat vor allem die Aufgabe die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und der Kommission zu ermöglichen (EU 2003: 42; Knopp 2001: 379, nach Newig 2005a: 488).

Der Begriff des Bewirtschaftungsplans wird in der WRRL nicht definiert. Stattdessen verweist Art. 13 Abs. 4 WRRL auf die vom Bewirtschaftungsplan aufzunehmenden, zahlreichen Informationen des Anhangs VII. (UBA 2006: 57) Diese Informationen beschreiben die geographische Gegebenheiten des Flusseinzugsgebiets des zuständigen Grundwassers, die Ermittlung und Kartierung der Schutzgebiete und der Überwachungsnetze sowie die Darstellung der Ergebnisse der Überwachungsprogramme in einer Karte des Ist-Zustands. Weiterhin enthält der Bewirtschaftungsplan, mit der Aufstellung der signifikanten Belastungen und anthropogenen Einwirkungen, Angaben zum Zustand der Gewässer und beinhaltet eine Zusam-

menfassung der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung. Außerdem werden Maßnahmenprogramme gemäß Art. 11 zusammengefasst und darüber hinaus erläutert, wie die festgelegten Ziele gemäß Art. 4 zu erreichen sind bzw. was die Ausnahmeregelungen fordern. Damit wird der Bewirtschaftungsplan zum Kontrollinstrument der Flussgebietsbewirtschaftung (UBA 2006: 57 ff.).

Das Dokument umfasst ebenfalls die geplanten Maßnahmen zur Unterrichtung und Anhörung der Öffentlichkeit, den Umgang mit den daraus resultierenden Ergebnissen der Partizipation einschließlich der entsprechend notwendig werdenden Planänderungen gemäß Anhang VII A Nr. 9 WRRL. Auch die Anlaufstellen und Verfahren zur Beschaffung der Hintergrunddokumente und Informationen gemäß Anhang VII A Nr. 11 WRRL sowie eine Liste der zuständigen Behörden gemäß Anhang I müssen hier angegeben werden. (UBA 2006: 89)

Für die Bereitstellung des Bewirtschaftungsplans sind die Mitgliedstaaten zuständig (Art. 13 WRRL; EU 2002: 7). Liegt eine internationale Flussgebietseinheit vollständig im Gemeinschaftsgebiet, sollen nach Art. 13 Abs. 2 die Mitgliedstaaten für eine Koordinierung im Hinblick auf die Erstellung eines einzigen Bewirtschaftungsplans sorgen. Wird kein solcher internationaler Bewirtschaftungsplan erstellt, müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 13 Abs. 2 Satz 2 zumindest für den in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Teil der internationalen Flussgebietseinheit Bewirtschaftungspläne erstellen. Genauso ist nach Art. 13 Abs. 3 zu verfahren, wenn das Einzugsgebiet Staaten umfasst, die nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sind. (UBA 2006: 54).

Die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete waren gemäß Art. 13 Abs. 6 spätestens bis zum 22.12.2009 aufzustellen und zu veröffentlichen. Eine Überprüfung und ggf. Aktualisierung erfolgt gemäß Art. 13 Abs. 7 spätestens bis zum 22.12.2015 und danach im Sechsjahres-Rhythmus alle sechs Jahre. (UBA 2006: 59)

Die WRRL sieht für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans drei Phasen vor. Zunächst war bis zum 22.12.2004 eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, wie sie in Art. 5 WRRL vorgesehen ist. In der zweiten Phase sind die in der Flussgebietseinheit zu erreichenden Ziele zu bestimmen, um in der dritten Phase für die notwendigen Maßnahmen die Programme aufzustellen. Diese aufeinander aufbauenden Schritte sind erforderlich, da die notwendigen Maßnahmen erst durch eine Defizitanalyse zwischen Soll- und Ist-Zustand zu ermitteln sind. (UBA 2006: 61).

2.3.4.3.9 Aufstellung des Maßnahmenprogramms

Das Maßnahmenprogramm enthält die zu ergreifenden (tatsächlichen) Maßnahmen für die Einzugsgebiete, mit denen die Umweltziele des Art. 4 WRRL erreicht werden sollen (UBA 2006: 45, 59). Es ist damit ein zentrales planerisches Instrument der WRRL (Newig 2005a: 488) und das konkrete Handlungsprogramm zur Umsetzung des Bewirtschaftungsplanes (UBA 2006: 59). Das Maßnahmenprogramm ist somit rechtlich verbindlicher als das Bewirt-

schaftungsprogramm und auch politisch von höherer Relevanz (Newig 2005a: 490). Damit genießt das Maßnahmenprogramm Rechtssatzqualität (Kotulla 2002: 1415; Appel 2001: 136; nach Newig 2005a: 488 f.).

Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan sind auf das engste miteinander verknüpft. Diese Bindung resultiert aus der Tatsache, dass die Festlegung der Maßnahmen zunächst eine Analyse der vorhandenen Bedingungen und der jeweils festgelegten Zielbestimmungen voraussetzt. Diese wird in den jeweiligen Bewirtschaftungsplänen stattfinden. Ziel der Maßnahmen ist es, die geeigneten Mittel zur Erreichung dieser Zielbestimmungen festzulegen, sie zu identifizieren oder zu konkretisieren. Daraus folgt, dass sie einen integrierten Bestandteil eines kohärenten Gesamtkonzepts der Gewässerbewirtschaftung und somit auch der Bewirtschaftungspläne darstellen (UBA 2006: 60).

Die Maßnahmen werden in Art. 11 WRRL gesondert normiert. Sie sollen gemäß Art. 11 Abs. 1 aus den nationalen Rechtsvorschriften des jeweiligen Mitgliedstaates stammen und für die „Berücksichtigung der Ergebnisse und Analysen gemäß Art. 5“ eine Bestandsaufnahme aller Flussgebietseinheiten aufstellen (Art. 11 Abs. 1 WRRL; UBA 2006: 60). Die WRRL führt zusätzlich einen ausführlichen Maßnahmenkatalog auf und unterscheidet darin, je nach Grad der Anforderung, zwischen „grundlegenden“ und „ergänzenden“ Maßnahmen (Art. 11 Abs. 2 WRRL). Anhand dieses Katalogs sollen Flüsse, Seen, Grund-, Übergangs- und Küstengewässer den guten Zustand bis spätestens 2015 erreichen. Zu den „grundlegenden“ Maßnahmen gehören: Maßnahmen zur Umsetzung gemeinschaftlicher Wasserschutzvorschriften einschließlich solcher gemäß den Rechtsvorschriften nach Artikel 10 und Anhang VI Teil A; Maßnahmen, die als geeignet für die Ziele des Artikels 9 angesehen werden; Maßnahmen, die eine effiziente und nachhaltige Wassernutzung fördern, um nicht die Verwirklichung der in Artikel 4 genannten Ziele zu gefährden sowie Maßnahmen zur Erreichung der Anforderungen nach Artikel 7, einschließlich jener zum Schutz der Wasserqualität, um den erforderlichen Umfang der Aufbereitung bei der Gewinnung von Trinkwasser zu verringern (Art. 11 Abs. 3 Satz a-d WRRL). Als „ergänzende Maßnahmen“ sind Maßnahmen genannt, die zusätzlich zu den grundlegenden Maßnahmen geplant und ergriffen werden, um die gemäß Artikel 4 festgelegten Ziele zu erreichen. Anhang VI Teil B enthält eine sehr umfangreiche Liste solcher Maßnahmen, die nicht abschließend ist (Art. 11 Abs. 4 WRRL).

Für das im Bewirtschaftungsplan in zusammengefasster Form enthaltene Maßnahmenprogramm ist nach der WRRL keine getrennte Partizipation vorgesehen. Es wird als impliziter Bestandteil der Bewirtschaftungspläne Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL. (UBA 2006: 60 f.). Hierbei kann es neben der Anhörung auch Gegenstand der Stellungnahmen sein. Ferner ist für das Maßnahmenprogramm eine gesonderte Partizipation nach der EU Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (2001/42/EG) im Rahmen der strategischen Umweltprüfung (SUP) erforderlich. (UBA 2006: 61) Es bestehen dabei jedoch Unklarheiten, inwieweit der Bewirtschaftungsplan und das Maßnahmenprogramm den Beteiligungserfordernissen der SUP-RL unterworfen

sind. Aufgrund ihrer fast gleichberechtigten Bedeutung ist die Anhörung zum Bewirtschaftungsplan nicht weniger bedeutsam, als die zum Maßnahmenprogramm – zumal ersterer ja auch eine Zusammenfassung des letzteren enthält. Da für beide Instrumente einschließlich ihrer periodischen Erneuerung im Wesentlichen derselber Zeitplan gilt, liegt es nahe, in der Praxis die Anhörungsverfahren für beiden zu kombinieren (UBA 2006: 58; Knopp 2001: 379; Jekel 2002: 347 f.; nach Newig 2005a: 489 f.; vgl. Hödl 2005: 212).

Diese Tabelle zeigt die materiellen Ziele und die Modalitäten der 'guten Partizipation' nach der WRRL (auch als Zeitplan zur Umsetzung der WRRL und Beteiligung bekannt), die Einfluss auf den Verlauf der Partizipation haben.

Fristen	WRRL
Liste prioritärer Stoffe Anhang X	
2003 Dezember	Vorschlag von Grenzwerten für Emissionen und Immissionen Art. 16 Abs. 8
2004 Dezember	Überprüfen der Prioritätenliste Art. 16 Abs. 6
Rechtliche Umsetzung	
2003 Dezember	Erlass der Rechtsvorschriften Art. 24 Bestimmung der zuständigen Behörden Art. 3 Abs. 7
2004 Juni	Benennung der zuständigen Behörden an die EU Art. 3 Abs. 8
Bestandsaufnahme	
2004 Dezember	Bestandsaufnahme: - Analyse der Merkmale eines Flussgebiets Art. 5 Abs. 1 - Verzeichnis der Schutzgebiete Art. 6 Abs. 1 - Signifikante Belastungen erfassen und beurteilen Art. 5 Abs. 1 - Wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen Art. 5 Abs. 2
Monitoringsprogramme	
2006 Dezember	Aufstellen und Umsetzung von Monitoringprogramme und Schutzgebiete Art. 8
Information und Anhörung der Öffentlichkeit	
Fortlaufend	Aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung Art. 14 Abs. 1.

Spätestens Dezember 2006	Veröffentlichung des Zeitplans und Arbeitsprogramms für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Darlegung der zu ergreifenden Anhörungsmaßnahmen Art. 14 Abs. 1 Buchst. a
2007 Juli	Schriftliche Stellungnahmen
Spätestens Dezember 2007	Veröffentlichung des Vorläufigen Überblicks über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen Art. 14 Abs. 1 Buchst. b
Spätestens Dezember 2008	Veröffentlichung des Entwurfes des Bewirtschaftungsplans für das Einzugsgebiet Art. 14 Abs. 1 Buchst. c
2009 Juli	Schriftliche Stellungnahmen
Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramme	
2009 Dezember	Aufstellung eines Maßnahmenprogramms Art. 11 Abs. 7
2009 Dezember	Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans Art. 13 Abs. 6
2010 Dezember	Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen - Umsetzung des Prinzips der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen Art. 9 Abs. 1
2012 Dezember	Umsetzung der Maßnahmen Art. 11 Abs. 7
2015 Dezember	Fortschreibung des Bewirtschaftungsplans Art. 13 Abs. 7 (alle 6 Jahre)
2015 Dezember	Fortschreibung der Maßnahmenprogramme Art. 11 Abs. 8 (alle 6 Jahre)
2015 Dezember	Zielerreichung: Guter Zustand in den Oberflächengewässern Art. 4 Abs. 1 Buchst. A Guter Zustand im Grundwasser Art. 4 Abs. 1 Buchst. B Erfüllung der Ziele in Schutzgebieten Art. 4 Abs. 1 Buchst. c
2021/2027 Dezember	Fristverlängerung für Zielerreichung Art. 4 Abs. 4

Tabelle 3: Materielle Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' nach der WRRL (Quelle: WRRL 2000; Leitfaden zur Beteiligung 2002)

2.3.4.4 Modalitäten der 'guten Partizipation'

Das Besondere an der WRRL ist, dass sie nicht nur materielle Umweltziele („den guten Wasserstatus“) anstrebt, sondern zugleich die hierfür notwendigen Modalitäten der 'guten Partizipation' bzw. prozessualen Erfordernisse (Anforderungen an die Gestaltung der Partizipation), wie die „Information und Anhörung der Öffentlichkeit“, sowie eine „aktive Einbeziehung“ von Akteuren in den Implementationsprozess sehr klar beschreibt und diese Prozeduren selbst zur Zielsetzungen erklärt (Art. 14 WRRL). Hierzu hat sie die Funktion als eigenständiges Ziel. Die Umweltziele der WRRL – der „gute Zustand“ der Gewässer und somit der Erfolg der gesamten WRRL – sollen anhand von partizipatorischen Regelungen erreicht werden.

Einer der wichtigsten Modalitäten der Partizipation ist eine frühzeitige Einbeziehung der Akteure in den Entscheidungsfindungsprozess. Es ist zugleich untrennbar mit einem frühzeitigen Informationsfluss verbunden, da letztere die Voraussetzung für eine frühzeitige Einbindung in den Planungsprozess ist, bevor Entscheidungen gefallen sind.

2.3.4.4.1 Akteure

Die WRRL verwendet drei Kategorien der Partizipation in Hinblick auf die beteiligten Subjekte: In Art. 14 WRRL sind es „die Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“ und „alle interessierten Stellen“ (Art. 14 Abs. 1 WRRL), in den Erwägungsgründen Nr. 46 sind es die „breite Öffentlichkeit, einschließlich der Wassernutzer“ und die „betroffene Öffentlichkeit“. Diese Akteure unterscheiden sich im Hinblick auf die Ausprägung ihrer Interessen, der Art und Weise sowie ihrer Quantität. Weiterhin besteht der Unterschied zwischen den Arten der Öffentlichkeit darin, dass für sie verschiedene Formen der Partizipation vorgesehen sind. Es wird unterschieden zwischen der „aktiven Beteiligung interessierter Stellen“ nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und der Beteiligung der „breiten Öffentlichkeit“ nach Art. 14 Abs. 1 und 2. Trotz der begrifflichen Unterscheidung meint die WRRL mit Öffentlichkeit in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und in Nr. 46 der Erwägungsgründe (wo ausdrücklich von einer „Beteiligung der breiten Öffentlichkeit, einschließlich der Wassernutzer“ gesprochen wird), „Jedermann“ (WRRL Erwägungsgrund Nr. 46). (Newig 2005a: 481 ff.)

Die Definition der Öffentlichkeit wird aus drei Rechtsquellen übernommen. Diese gelten im Verhältnis zueinander als gleichrangige Rechtsnormen bzw. genießen das Prinzip des höheren Geltungsvorgangs eines völkerrechtlichen Vertrages: Art. 2 Abs. der SUP-Richtlinie (2001/42/EG); Art. 2 Abs. 4 der Aarhus-Konvention⁴⁶ und Art. 3 Abs.1 der Richtlinie 2003/35/EG zur Umsetzung der Aarhus-Konvention (sog. Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie). (Hödl 2005: 203; vgl. UBA 2006: 69) Im Sinne der Aarhus-Konvention „bedeutet ‚Öffentlichkeit‘ eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.“ (Art. 2 Abs. 4 Aarhus-Konvention).

Aufgrund der verschiedenen Interessen und Formen der Beteiligung macht die WRRL einen Unterschied zwischen „interessierten Stellen“ und dem Oberbegriff „Öffentlichkeit“ (UBA 2006: 70). Mit der „Öffentlichkeit“ meint die WRRL weiterhin die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Flussgebietseinheit, da nach Art. 13 WRRL grundsätzlich die Bewirtschaftungsplanung durchgeführt werden soll (UBA 2006: 70). In Art. 14 Abs. 1 Satz 2 grenzt die WRRL den Kreis der möglichen Beteiligten auf eine bestimmte Region der Flussgebietsein-

⁴⁶ „Die Aarhus Konvention ist am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten und wurde von der Europäischen Gemeinschaft am 17. Februar 2005 ratifiziert, woraus folgt, dass die Gemeinschaft die Konvention umsetzen muss. Wo dies geschehen ist, müssen die europäischen Rechtsakte im Lichte der Konvention ausgelegt werden. Auslegungsspielräume müssen so genutzt werden, dass nicht gegen die Konvention verstoßen wird. Daher sind die Bestimmungen der Konvention zum Sinn und Zweck von Information und Beteiligung der Öffentlichkeit an dieser Stelle zu berücksichtigen.“ (UBA 2006: 48)

heit ein, für die ein Bewirtschaftungsplan nach der WRRL erstellt werden soll. Dort heißt es: „Für jede Flussgebietseinheit (...) veröffentlichen und der Öffentlichkeit zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann.“ (UBA 2006: 69). Der räumliche Bezug ist allerdings kein zwingendes Ausschlusskriterium für die Abgrenzung der Beteiligten (UBA 2006: 69). Eher soll sich die Auswahl nach sprachlichen, organisatorischen und bürokratischen Kriterien richten und im Falle der grenzüberschreitenden Flusseinzugsgebiete auf der staatsrechtlichen Entscheidungsebene stattfinden (UBA 2006: 69).

2.3.4.4.1.1 Öffentlichkeit

Die Begriffe „Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“ bzw. „breite Öffentlichkeit“ werden in der WRRL und im Leitfaden zur Beteiligung ohne inhaltliche Unterscheidung verwendet (Nr. 14 und 46 der Präambel WRRL; EU 2002: 27). Für sie gilt die Definition der Öffentlichkeit aus der Aarhus-Konvention (siehe oben) und daraus folgend der Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL, wonach „Jedermann“ beteiligt werden kann, der zu einer Flussgebietseinheit gehört. (Hödl 2005: 203) Die „Öffentlichkeit“ bzw. die „breite Öffentlichkeit“ haben einen Anspruch auf Zugang zu Hintergrundinformationen und auf eine „Anhörung“ (EU 2002: 5, 27), jedoch keinen Anspruch auf „aktive Beteiligung“. (UBA 2006: 74)

Ein anderes Merkmal der „breiten Öffentlichkeit“ ist – laut Leitfaden zur Beteiligung – ihr begrenztes Interesse an dem jeweiligen Thema und damit ihr begrenzter Einfluss auf das Ergebnis einer Entscheidung (EU 2002: 23). Die Einflussnahme der „breiten Öffentlichkeit“ begrenzt sich auf die „Stellungnahme“ im Rahmen der „Anhörung“. Die Stellungnahme lässt die Form des miteinander Diskutierens und Kommunizierens zu. (UBA 2006: 84)

Die WRRL ordnet die „Nutzer“ (Öffentlichkeit einschließlich der Nutzer“) der „breiten Öffentlichkeit“ zu. (UBA 2006: 77) Die Auslegung des Wortlautes in Art. 14 Abs. 1 WRRL, dass den „interessierten Stellen“ weniger Nutzer zuteilt, als der „Öffentlichkeit einschließlich der Nutzer“, ist allerdings in Bezug auf die Rolle der „Nutzer“ streitig. Die Mehrheit der Interpretation ist der Meinung, dass die „Nutzer“ nicht nur als Teil der „breiten Öffentlichkeit“, sondern auch als „interessierte Stellen“ anzusehen sind und sich aktiv an der Erarbeitung eines Bewirtschaftungsplans beteiligen sollen (Newig 2005a: 482; UBA 2006: 78).

Aufgrund der Forderung eines Interessenausgleichs ist es dringend geboten, die Nutzungsinteressen bei der Planung zu berücksichtigen und darüber hinaus, im Rahmen der „aktiven Beteiligung“, eine angemessene Vertretung der unterschiedlichen Interessen sicherzustellen. (UBA 2006: 80 f.).

2.3.4.4.1.2 Interessierte Stellen

Der Leitfaden zur Beteiligung definiert die „interessierten Stellen“ als „jede Person, Gruppe oder Organisation mit einem Interesse („Stake“) an einem Thema [...], entweder, weil sie betroffen sind, oder weil sie einen gewissen Einfluss auf das Ergebnis haben können. Dazu gehören auch Mitglieder der Öffentlichkeit, die sich ihrer möglichen Betroffenheit noch nicht bewusst sind (in der Praxis meist einzelne Bürger oder viele kleinere NROn und Unternehmen).“ (EU 2002: 22). Wie in der Definition bereits vorgesehen ist, werden gleichbedeutend mit „interessierten Stellen“ Begriffe wie „Interessierte, Interessengruppen“ bzw. „Akteure“ verwendet. (EU 2002: 27) „Akteure“ sind Akteuren mit besonderen Interessen, die im Falle der WRRL Bezug zum Wasser haben werden. Die WRRL verwendet im gleichen Kontext den Begriff der „interessierten Öffentlichkeit“. (Newig 2005a: 492 f.)

Akteure bringen ihre Interessen unterschiedlich stark zum Ausdruck. Sie können Gruppen der sogenannten qualifizierten Öffentlichkeit, wie z.B. Wasserbehörden oder Umweltverbände bzw. Fachleute für das Wasser-Ökosystem sein. (Hödl 2005: 203) Die einzelnen Typen möglicher Akteure, die von der Gewässerbewirtschaftung berührt sind, beschreibt der Leitfaden zur Beteiligung als: "Fachkreise, [der aus] Organisationen des privaten und öffentlichen Sektors, freiwilligen Gruppen und NROn von Fachleuten (soziale, ökonomische und dem Umweltschutz verpflichtete) [besteht]. Dazu gehören auch amtliche Stellen, Naturschutzgruppen, Wirtschaft, Industrie, Versicherungen und die Wissenschaft. Behörden, gewählte Vertreter, wie Ministerien, amtliche Stellen, Gemeinden und lokale Behörden [sowie] lokale Gruppen, [die als] nicht-fachliche organisierte Einheiten auf lokaler Ebene tätig sind. Sie lassen sich zweckmäßigerweise unterscheiden in: auf die Örtlichkeiten bezogene Gemeinschaften – der Örtlichkeit verhaftet, z.B. Vereinigungen der Anwohner und Gemeinderäte [und auf der anderen Seite] vom Interesse geleitete Gemeinschaften – bspw. Bauernverbände, Angelvereine, Vogelbeobachter; einzelne Bürger, Landwirte oder Unternehmen, die in eigener Sache tätig werden, beispielsweise bedeutende einzelne Grundeigentümer oder einzelne Anwohner.“ (EU 2002: 28; Newig 2005a: 492)

„Interessierte Stellen“ sollen sich aktiv an der Umsetzung der WRRL, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete beteiligen (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL). „Nähere Erläuterungen zum Verfahren einer derartigen Beteiligung enthält Art. 14 jedoch nicht. Insofern ist die Beteiligung der Öffentlichkeit in Form der interessierten Stellen in Art. 14 WRRL nicht klar geregelt“ (UBA 2006: 63).

Das Interesse der Akteure muss über das allgemeine Interesse hinausgehen, das „jemanden“ veranlasst, überhaupt in der „Öffentlichkeit“ in Erscheinung zu treten. Eine genaue Abgrenzung dieser besonderen Interessen nimmt die WRRL nicht vor und überlässt es stattdessen den Mitgliedstaaten, den Kreis der „interessierten Stellen“ zu konkretisieren, die relevanten Interessen zu definieren und zu normieren. (UBA 2006: 77)

Der Kreis der zu beteiligenden Akteure muss in Abgrenzung zur „breiten Öffentlichkeit“ be-

grenzt und eine sinnvolle Auswahl getroffen werden. Die WRRL macht hier – im Kontext der Aarhus-Konvention – nur wenige Vorgaben (UBA 2006: 77). Sie fordert nur, dass die Mitgliedstaaten, um eine Vertretung pluralistischer Interessen zu gewährleisten, die „aktive Beteiligung“ entsprechender „interessierten Stellen“ fördern sollen. Wie diese Förderung jedoch aussehen soll, lässt die WRRL offen (UBA 2006: 81).

Praktisch kann die aktive Beteiligung durch bilaterale Sitzungen, Lenkungsgruppen, Beratungsgruppen und auch Workshops erfolgen. Denkbar sind auch sogenannte Runde Tische, die Bildung von Wasserräten oder ähnliches. (UBA 2006: 85) Der Kreis der aktiv zu Beteiligten wird von den Mitgliedstaaten ausgewählt. Dabei muss die Auswahl nach Gesichtspunkten der Fachkompetenz einerseits und der Vertretung pluralistischer gesellschaftlicher Interessen andererseits erfolgen. Hierbei sind aufgrund der Zielsetzung insbesondere Nichtregierungsorganisationen aus dem Umweltbereich zu beteiligen. (UBA 2006: 91)

2.3.4.4.1.3 Betroffene Öffentlichkeit

Unter dem Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ kann in Auslegung der WRRL auf die Aarhus-Konvention als höhere Rechtsnorm zurückgegriffen werden. Nach Art. 2 Abs. 5 der Konvention „bedeutet betroffene Öffentlichkeit die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.“ (Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konvention; UBA 2006: 69; Newig 2005a: 492)

Bezüglich der „betroffenen Öffentlichkeit“ gilt als Form der Partizipation die „aktive Beteiligung“ wie im Falle der „interessierten Stellen“ die Regelung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL, wonach innerhalb einer regional betroffene Öffentlichkeit also innerhalb der Öffentlichkeit, die zu einer Flusseinzugsgebietseinheit gehört, für die ein Bewirtschaftungsplan nach der WRRL erstellt werden soll, jedermann im Sinne der „breiten Öffentlichkeit“ beteiligt werden kann. „Die Betroffenheit wird nicht nach den berührten Belangen, Interessen oder Anliegen abgegrenzt, sondern nur räumlich nach Flussgebietseinheiten. Wo jeder, der zu einer Flussgebietseinheit gehört, Stellung nehmen kann, ist eine Eingrenzung der Öffentlichkeit nicht erforderlich bzw. nicht mit der Richtlinie vereinbar. Die Beteiligung der „breiten Öffentlichkeit“ erfordert keine Analyse der potenziellen Beteiligten“. (UBA 2006: 71)

2.3.4.4.2 Formen der Partizipation

Die WRRL und der Leitfaden zur Beteiligung sehen drei Formen der Partizipation – Informations-(ermittlung), Anhörung und aktive Beteiligung –, mit zunehmender Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Diese schließen einander nicht aus, sondern bauen aufeinander auf (EU

2002: 4; 25). Sie werden eingeteilt in passive Beteiligung (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL), zu der „Information“ gehört, und aktive Beteiligung, wie „Stellungnahme“ bzw. „Anhörung“.⁴⁷ (Newig 2005a: 485; UBA 2006: 280)

Weder die WRRL noch der Leitfaden zur Beteiligung nennen konkrete Bestimmungen zur Ausgestaltung der „Information“, der „Anhörung“ und der „aktiven Beteiligung“. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, sowohl die Maßstäbe für „Öffentlichkeit“ zu definieren als auch die Voraussetzungen für die Partizipation zu schaffen. (EU 2002: 32) Mit anderen Worten: Die Mitgliedstaaten sind für die Entwicklung des Verfahrens der „Informationsvermittlung“ und der „Anhörung“ und der „aktiven Beteiligung“ zuständig und haben gemäß Art. 14 Abs. 1 die Verantwortung der „Gewährleistung“ der „Information“ und „Anhörung“ bzw. „Stellungnahme“ und „Förderung“ einer „aktiven Beteiligung“ aller interessierten Stellen an der Umsetzung der WRRL (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 WRRL).

Eine Interpretation des Artikels nehmen Newig und UBA vor. Danach meint mit „Förderung“ die WRRL, dass eine aktive Beteiligung nicht zwingend vorgeschrieben ist, aber insbesondere bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete angewendet werden soll. Die Vorschrift der „aktiven Beteiligung“ hat weniger rechtsverbindlichen Charakter und da nicht immer und in jeder Situation eine „aktive Beteiligung“ realisiert werden muss, besteht kein Rechtsanspruch auf diese. Mit „Gewährleistung“ meint die WRRL eine Verpflichtung zur Organisation, der nachgekommen werden muss, indem staatlicherseits geeignete Personen und Organisationen für die „aktive Beteiligung“ ermittelt werden und solche, die sich aus organisatorischen oder finanziellen Gründen nicht oder nicht hinreichend aktiv beteiligen können, unterstützt werden (Newig 2005: 491; UBA 2006: 81 f.)

Die Mitgliedstaaten und in der Praxis die benannten zuständigen Behörden sind somit für das Erreichen der in der WRRL festgelegten Ziele verantwortlich. Für die Partizipation heißt dies, dass nur die Mitgliedstaaten bestimmen können, ob sie sich die endgültige Entscheidung vorbehalten oder die Verantwortung mit Akteuren teilen (EU 2002: 32). Die WRRL fordert allerdings ein maßgeschneidertes Vorgehen, das immer auf die jeweilige Situation abzustimmen ist (EU 2002: 41; nach Newig 2005a: 493).

2.3.4.4.2.1 Information

Nach den Erwägungsgründen Nr. 46 der WRRL ist „Information“ „ein zentraler Bestandteil“ der Partizipation. (UBA 2006: 86) Gemäß der WRRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der „Öffentlichkeit“ die Informationsvermittlung zu gewährleisten. (EU 2002: 20) Das bedeutet,

⁴⁷ Der Leitfaden zur Beteiligung betont, dass die tatsächliche Durchführung von Information, Sensibilisierung und Anhörung zum Erfolg des dreistufigen Partizipationsverfahrens nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 a) – c) – beiträgt. (EU 2002: 32; UBA 2006: 32)

dass jedem ein Recht auf „Information“ über die Umsetzung der WRRL zusteht.

Sowohl der Erwägungsgrund der WRRL Nr. 46 gewährleistet der „breiten Öffentlichkeit“ das Recht auf „Information“, worunter auch „Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“ und „interessierte Stellen“ fallen, als auch Art. 14 Abs. 1 Satz 3, wonach die „Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer“ das Recht auf Zugang zu Hintergrunddokumenten und Informationen haben, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden. (UBA 2006: 44)

Die WRRL unterscheidet zwei Arten von Informationen, die auf unterschiedliche Art und Weise zugänglich gemacht werden (Newig 2005a: 484)

Zum einen sind es Informationen, die ´ohne Antrag´ im gesamten Zeitraum der Umsetzung der WRRL vermittelt werden müssen. Diese Informationen betreffen „Fortschritte im Planungsprozess, Ergebnisse der Analyse, vorgeschlagene Maßnahmen und Pläne sowie Argumente bei der Entscheidungsfindung“ (EU 2002: 62). Die Vermittlung dieser Informationen soll auf eine ausreichende Art und Weise geschehen. Der Erwägungsgrund Nr. 46 der WRRL spricht im Kontext des Zugangs zur Informationsvermittlung über ihre Frühzeitigkeit. Die Informationen sollen außerdem die verschiedenen Interessengruppen und die Öffentlichkeit erreichen, und zwar in verständlicher und einfacher Sprache. Die organisierten Interessengruppen sollen diese Informationen in den eingerichteten Lenkungsgruppen oder Ausschüssen erhalten (EU 2002: 62).

Der Leitfaden zur Beteiligung schlägt hierzu „Online-Informationsquellen wie das Internet oder Email“ vor, die über ein zentrales „Informations- und Wissenszentrum“ in einem Einzugsgebiet verwaltet werden könnten (EU 2002: 7). Neben der Internetnutzung ist für die Veröffentlichung von Informationen insbesondere auch auf die klassischen Massenmedien – wie Fernsehen, Tageszeitungen oder Radio – zu verweisen. Außerdem nennt der Leitfaden zur Beteiligung Broschüren, Flyer, Informationsbriefe, aber auch Ausstellungen als sinnvolle Informationsmittel (EU 2002: 62 ff.). Dabei ist aber darauf zu achten, dass die Informationen eine gemeinsame „corporate identity“ haben und durch ein gemeinsames Logo gekennzeichnet sind. Ausgesuchte Gruppen der Öffentlichkeit können zudem über spezielle Workshops, Arbeitsgruppen, Fachtagungen oder Konferenzen informiert werden. Dabei stellt auch die interne Weitergabe von Informationen in Interessenvertretungen oder Verbänden ein wichtiges Mittel dar, um die Öffentlichkeit zu informieren. Der interne Informationsfluss kann insbesondere über Verbandszeitschriften, Veranstaltungen oder Versammlungen geschehen. Jedenfalls ist bei der Veröffentlichung der Informationen eine funktionierende Koordination und Kommunikation zwischen den verschiedenen administrativen Ebenen und Gremien von Bedeutung. Diese ist vor allem durch die Nutzung des „Schneeballsystems“ bei der Verbreitung der Informationen über Multiplikatoren gekennzeichnet (Hödl 2005: 201 f.).

Die WRRL fordert eine rechtzeitige Veröffentlichung der Informationen, um eine frühzeitige Befassung und Einbindung der Öffentlichkeit zu gewährleisten und so das Gebot des Art. 14

Abs. 1 Satz 1 WRRL zu erfüllen, eine „aktive Beteiligung“ zu fördern und die einzelnen Umsetzungsschritte für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu gestalten. (UBA 2006: 87) Damit werden die Ziele der Partizipation – die Schaffung von Transparenz und Akzeptanz – erreicht. Auch die wiederholte Berichterstattung und Auswertung dient der Transparenz der Partizipation. (EU 2002: 7)

Für schriftliche Bemerkungen zu allen Unterlagen haben interessierte Stellen eine Frist von mindestens sechs Monaten (Art. 14 Abs. 2 WRRL). „Die Mitgliedsstaaten müssen also mit den Informationen noch vor Beginn der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne beginnen und in den verschiedenen fortschreitenden Phasen regelmäßig die neuesten Informationen über verschiedene öffentlich zugängliche Medien bereithalten und verbreiten“ (UBA 2006: 87). „Eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 14 setzt jedoch darüber hinaus voraus, dass die Mitgliedstaaten zunächst von sich aus die Öffentlichkeit informieren, weil ansonsten der Sinn und Zweck der Beteiligung der Öffentlichkeit, wie in Art. 14 WRRL vorgesehen, verfehlt würde“. (UBA 2006: 87)

Zum zweiten fordert Art. 14 Abs. 1 Satz 3 neben der Pflicht der Mitgliedsstaaten, Informationen zu vermitteln, „Hintergrunddokumente und Informationen“ zu gewähren. Dazu gehören alle Informationen, die der Vorbereitung der planungsrelevanten Dokumente gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 WRRL dienen. Die in Art. 14 Abs. 1 Satz 3 WRRL genannten Hintergrunddokumente und Informationen sind Umweltinformationen im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 90/313/EG), die bis Ende 2006 in nationales Recht umgesetzt werden muss (EU 2002: 65). Die Hintergrunddokumente und Informationen werden ´auf Antrag´ zugänglich gemacht und sind von der aktiven Information ausgenommen. (Art. 14 Abs. 1 Satz 3 WRRL; i.V.m. Art. 13 Abs. 4, Anhang VII Nr. 11, Anhang VII Punkt A 119; Newig 2005a: 490; UBA 2006: 46).

Dem Zugang zu Informationen geht die Verpflichtung ihrer Veröffentlichung vor, die nach jeder Phase der Umsetzung des Art. 14 der WRRL erfolgen soll. Für die zeitlichen Vorgaben des Zugangs beruft sich die WRRL auf Art. 4 Abs. 2 der Aarhus-Konvention, die die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die genannten Informationen so bald wie möglich, spätestens jedoch einen Monat nach Antragstellung zur Verfügung zu stellen. Für die Hintergrunddokumente und Informationen dürfen keine Kosten erhoben werden (Knopp 2001: 378; Newig 2005a: 490 f.).

2.3.4.4.2.2 Anhörung

„Anhörung“ ist die niedrigste Ebene der Beteiligung im Rahmen der Partizipation. Eine „Anhörung“ erfolgt, indem Verwaltungseinheiten die Bevölkerung und Interessengruppen („Akteure“) zu Wort kommen lassen, um von ihren Kenntnissen, Eindrücken, Erfahrungen und Vorstellungen zu profitieren. Mit anderen Worten, es handelt sich bei der „Anhörung“ um die

Gewinnung von Stellungnahmen, Auffassungen, Erfahrungen und Vorstellungen von Interessengruppen der Beteiligten, auf Basis der durch die Behörden entwickelten Berichte, Szenarien oder Pläne (EU 2002: 23, 53). Der Leitfaden zur Beteiligung definiert weiter die „Anhörung“ als „eine sinnvolle Ergänzung zur aktiven Beteiligung“, sie „kann im Hinblick auf diese als eine Art Kontrolle fungieren, um festzustellen, ob alle Interessen und Ansichten repräsentiert waren“. (EU 2002: 53; nach UBA 2006: 89)

Die „Anhörung“ ist die am stärksten rechtsverbindlich ausgestaltete Beteiligungsbestimmung der WRRL (Newig 2005a: 486) Der Gewinn von Informationen oder Stellungnahmen von den Einbezogenen dient dazu, Lösungen auf der Grundlage dieses Wissens zu entwickeln, gleicht jedoch, im Vergleich zu „aktiver Beteiligung“, nicht automatisch der Mitwirkung an Entscheidungen. (EU 2002: 23; UBA 2006: 67) Also sind die Behörden nicht verpflichtet, die Ansichten der Öffentlichkeit zu berücksichtigen.

Auch die WRRL regelt die Bedeutung der Stellungnahmen nicht und vergibt ihnen keine Verbindlichkeit für die Entscheidung. Allerdings sollen nach Anhang VII Punkt A 9 der WRRL die Reaktionen der Öffentlichkeit gesammelt und ernsthaft erwogen werden. Die Stellungnahmen müssen bei der Entscheidungsbildung berücksichtigt und argumentativ verarbeitet werden. (Newig 2005a: 488) D.h. die Behörden müssen sie in den verlangten, ergebnisoffenen Abwägungsprozess mit einbeziehen und daraufhin prüfen, ob so bessere oder sachgerechtere Lösungen als die vorgeschlagenen möglich sind. (UBA 2006: 67)

Die „Anhörung“ soll von den Mitgliedsstaaten gewährleistet werden, d.h. es handelt sich dabei um eine Verpflichtung, der nachgekommen werden muss (EU 2002: 31).

Der Leitfaden zur Beteiligung unterscheidet zwei Formen der Anhörung: Die schriftliche und die mündliche Anhörung. (EU 2002: 24) Die in der WRRL verankerte schriftliche Anhörung ist die Mindestanforderung nach Art. 14 Abs. 1, wo es heißt: „Veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen“. (EU 2002:24) Das Einholen von schriftlichen Stellungnahmen, Auffassungen, Erfahrungen und Vorstellungen erfolgt durch Erhebungen oder Interviews. (EU 2002: 23; Newig 2005a: 484) Eine mündliche Anhörung bietet den Akteuren die Möglichkeit, einen Dialog oder eine Diskussion mit den zuständigen Behörden zu führen (EU 2002: 24).

Die Möglichkeit zur Stellungnahme sollte erfolgen, ehe endgültige Entscheidungen über die nötigen Maßnahmen getroffen werden (EU 2002: 42). Die Öffentlichkeit hat nach jedem einzelnen Schritt die Möglichkeit, zum Verfahrensstand Stellung zu nehmen. Art. 14 Abs. 2 WRRL sieht hierfür jeweils eine Frist von mindestens sechs Monaten vor. „Danach sind aufgrund der Stellungnahmen gegebenenfalls Änderungen an den Unterlagen bzw. an der weiteren Verfahrensweise vorzunehmen. Dies ergibt sich ebenfalls aus Anhang VII der WRRL, in dem gefordert wird, dass die Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete eine „Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, deren Ergebnisse und der darauf zurückgehenden Änderungen des Plans (Anhang VII der WRRL) enthalten“.

(UBA 2006: 66 f.)

Die „Anhörung“ bzw. die Möglichkeit zur Stellungnahmen erfolgt gemäß Art. 14 WRRL in drei Phasen des Planungsprozesses (UBA 2006: 63) zu dem Zeitpunkt, zu dem folgende Dokumente entstehen und aktualisiert werden: Ein Zeit- und Arbeitsplan für die Erstellung der Bewirtschaftungspläne einschließlich einer Beschreibung der geplanten Konsultationsschritte, eine vorläufige Durchsicht über die wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in den Flussgebietseinheiten und der Bewirtschaftungsplan. Die Veröffentlichung der genannten Dokumente erfolgt jeweils im Abstand von einem Jahr. Der Öffentlichkeit ist mindestens ein halbes Jahr für die Abgabe von Stellungnahmen einzuräumen. (UBA 2006: 65 f.)

Wie im Falle der „Information“ umfasst „Anhörung“ nach der WRRL die „Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern“ („Jedermann“). An der „Anhörung“ bzw. „Stellungnahme“ zu oben genannten Dokumenten nimmt nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Erwägungsgrund Nr. 46 WRRL, die „breite Öffentlichkeit“ inklusive „interessierter Stellen“ und einschließlich der „Nutzer“ teil. (UBA 2006: 68 f.)

2.3.4.4.2.3 Die aktive Partizipation

Der Leitfaden zur Beteiligung stuft die „aktive Beteiligung“ als die höchste Form der Partizipation ein (EU 2002: 23). Sie bietet dadurch eine mit größeren und weitergehenden Einflussmöglichkeiten gestaltete Partizipation als die „Anhörung“. (EU 2002: 23)

Die größere Einflussmöglichkeit im Rahmen der „aktiven Beteiligung“ liegt in ihrer ´aktiven Form´ (EU 2002: 21.) Sie kann in bilateralen Sitzungen, Lenkungsgruppen, Beratungsgruppen und auch Workshops verwirklicht werden (EU 2002: 45, 47 – 51). Denkbar sind auch sogenannte Runde Tische bzw. die Bildung von Wasserräten (UBA 2006: 85).

Art. 14 Abs. 1 WRRL ist in dem Sinne auszulegen, dass die „aktive Beteiligung“ „interessierter Stellen“ von Anfang an angestrebt werden soll (Schmalholz 2001: 69, 72; Jekel 2001: 20 f.; nach UBA 2006: 63). Denn Absatz 1 Satz 1 normiert, dass die „aktive Beteiligung“ „interessierte Stellen“ gefördert werden soll. Daraus ergibt sich jedoch nicht, dass „interessierte Stellen“ ein Stimmrecht bei Entscheidungen haben sollen. (UBA 2006: 83) „Andererseits ergibt sich aus den unterschiedlichen Formulierungen in Satz 1 und 2 des Art. 14 Abs. 1, dass „aktive Beteiligung“ im Sinne des Satzes 1 über die in Satz 2 erwähnte Stellungnahmen hinausgehen muss“. (UBA 2006: 84) Demnach müssen „interessierte Stellen“ Einfluss auf die Entscheidung auf der Ebene der Mitverantwortung nehmen können, die es ermöglicht, über die Form der Beteiligung der „breiten Öffentlichkeit“ (Anregungen, Vorschläge, Hinweise und Stellungnahmen) hinauszugehen. (UBA 2006: 84) Welche Form die Mitverantwortung die „interessierten Stellen“ annehmen sollen, lässt die WRRL offen und überlässt die Konkretisierung der nationalen Gesetzgebung. (UBA 2006: 85) Der Art. 14 Abs. 1 Satz 1 der WRRL gibt der „aktiven Beteiligung“ außerdem die Funktion, die Bewirtschaftungspläne zu kontrol-

lieren (UBA 2006: 82 f.).

Darüber hinaus gibt die WRRL nicht vor, wie eine „aktive Beteiligung“ konkret umzusetzen ist. So soll nach dem Leitfaden zur Beteiligung die „aktive Beteiligung“ kontextspezifisch, d.h. an die jeweilige Partizipationssituation angepasst werden (EU 2002: 41; Newig 2005a: 493; UBA 2006: 86 f.). Der Leitfaden zur Beteiligung macht hierzu keine weiteren Angaben, da eine „aktive Beteiligung“ immer ein für die konkrete Fragestellung maßgeschneidertes Vorgehen fordert (EU 2002: 41; UBA 2006: 83) Ebenso macht die WRRL keine Angaben dazu, wer aktiv partizipieren soll. (UBA 2006: 83)⁴⁸

2.3.4.4.3 Akteursanalyse

Der Leitfaden zur Beteiligung empfiehlt stattdessen der „breiten Öffentlichkeit“ eine wissenschaftliche Methode, die sogenannte Akteursanalyse bzw. Stakeholderanalyse (EU 2002: 25, 29, 34 f. 84 f, Annex I 3 ff.; Newig 2005a: 497), mit deren Hilfe versucht wird, eine Auswahl der zu beteiligenden Organisationen oder Personen zu treffen und dadurch die vorhandenen Interessen der Akteure zu ermitteln (UBA 2006: 81 f.). Die WRRL regelt kein Verfahren für die Auswahl, sondern überlässt es den Mitgliedstaaten, diese unter Berücksichtigung des ‚Prinzips der effektiven Umsetzung‘ zu füllen, d.h. die zu beteiligenden Kreise aktiv zu ermitteln und zu bestimmen (UBA 2006: 81). Den Mitgliedstaaten wird ein Gestaltungsspielraum überlassen, wobei sie sich den Leitfaden zur Beteiligung zur Hilfe nehmen können, wonach sie die „interessierten Stellen“ auswählen können. Kriterien sind u.a. die Beziehung der zu involvierenden Akteure zur fraglichen Betroffenheit sowie ihre Fähigkeit zur Beteiligung (EU 2002: 27 f; 35; Anhang I zur „Akteure-Analyse“; Newig 2005a: 493). Auch deutet der Leitfaden zur Beteiligung daraufhin, dass die Wahl der Akteure nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip im Hinblick auf Sachverstand und gesunden Menschenverstand sowie die Human-, Finanz- und Zeitressourcen, den kulturellen Kontext, die Auswirkungen auf die Umwelt und den politischen Kontext erfolgen sollte (EU 2002: 30, 32). Die Rolle der Akteure bzw. ihre Relevanz für ein Thema und die Notwendigkeit ihrer Beteiligung sollte darüber hinaus im Hinblick auf jede Phase der Umsetzung der WRRL neu geprüft werden, da die Rolle und die Einbeziehung der Akteure von Phase zu Phase der Partizipation verschieden sein kann (EU 2002: 28; Newig 2005a: 493; UBA 2006: 91).

2.3.4.4.4 Frühzeitige Einbeziehung

Eine frühzeitige Einbeziehung ist ausschlaggebend für den Erfolg der Partizipation und untrennbar mit einem frühzeitigen Informationsfluss verbunden, da letztere die Voraussetzung für eine frühzeitige Einbindung in den Planungsprozess ist, bevor Entscheidungen gefallen

⁴⁸ Die Aarhus-Konvention enthält ebenfalls keine Konkretisierung einer aktiven Beteiligung. (UBA 2006: 83)

sind⁴⁹. (UBA 2006: 36) Dieser Prozess ist umso wichtiger, wenn es sich um Planungen auf einer höheren, abstrakten Ebene handelt, die für die Bürger nur schwer nachvollziehbar sind. Die Informationen sollten deutlich und leicht nachvollziehbar aufzeigen, welche konkreten Auswirkungen die aus den Plänen und Programmen resultierenden Projekte und Maßnahmen für die Öffentlichkeit haben können (Heiland 2003: 95 f.; nach UBA 2006: 37).

Die Integration unterschiedlicher Beteiligungsformen in den Entscheidungsfindungsprozess ist Merkmal einer gesellschaftlichen Steuerung, die einem anspruchsvollen Demokratieverständnis verpflichtet ist: Die Öffentlichkeit soll die reale Chance haben, umfassenden Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen, indem ihre Interessen und Meinungen bei der Entscheidung über Maßnahmen berücksichtigt werden (UBA 2006: 48). Unter Nr. 46 der Erwägungsgründe der WRRL wird die Einbeziehung und das Informieren der Öffentlichkeit gefordert, „ehe endgültig Entscheidungen über die nötigen Maßnahmen getroffen werden“ (Nr. 46 der Erwägungsgründe der WRRL; UBA 2006: 48).⁵⁰

Der Leitfaden zur Beteiligung nennt in Bezug auf die frühzeitige aktive Einbeziehung der Öffentlichkeit mehrere Vorteile. So dient eine frühere Einbeziehung den Behörden dabei, Informationen aus den Erfahrungen und Kenntnissen der Akteure zu gewinnen. (EU 2002: 30) Die Akteure tragen zu der Identifizierung des Einzugsgebiets, der Gewinnung von Daten, Informationen und Erfahrungen, aber auch zum Erkennen von Konflikten und somit zu der Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses bei. (EU 2002: 6)

Allerdings betont der Leitfaden zur Beteiligung die Rolle der Behörden, die die Akteure am Anfang ihrer Partizipation über ihre Rolle und die gewonnenen Informationen deutlich unterrichten sollen, um bei ihnen keine falschen Erwartungen zu wecken. Wird dieses Kriterium nicht eingehalten, sollten die Behörden auf die Einbeziehung der Akteure und gegebenenfalls auf die Durchführung des vorgesehenen Projektes verzichten (EU 2002: 30). Darüber hinaus sollten die Interessengruppen und die Öffentlichkeit über den Aufwand an Zeit und Geld unterrichtet werden (EU 2002: 30 f.).

2.4 Zusammenfassung

Ziel des letzten Kapitels war es, zunächst Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der ‚guten Partizipation‘ im Sinne von Good Governance aus theoretischer Sicht und dann aus Sicht der internationalen Regelungen zu gewinnen. Mit Hilfe von Kausalmodell sollten sie Ursachen und Folgen ihrer Umsetzung hinsichtlich ihrer Effektivität erklärt werden.

⁴⁹ Das Gegenteil der frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess ist der „traditionelle behördeninterne Entscheidungsweg“ bei Planungen: ‚Decide – Announce-Defend – Modell‘ (Entscheiden–Bekannt geben–Verteidigen) (Walesh 1999; UBA 2006: 36).

⁵⁰ Die WRRL beruft sich hinsichtlich des Gebots der frühzeitigen Einbeziehung der Öffentlichkeit auf die Aarhus-Konvention (Art. 7 i.V.m. Art. 6 Abs. 4 der Konvention; UBA 2006: 48).

Diese Maßstäbe, Ziele und Modalitäten spielen in der gesamten Arbeit bei der Beurteilung der Partizipation in der wasserwirtschaftlichen Planung in Polen eine zentrale Rolle, da sie die Antwort auf die zwei Hauptfragestellungen der vorliegenden Untersuchung liefern:

- a) Was zeichnet - im Sinne der Europäischen Union (EU) - den Maßstab und die Ziele bzw. Modalitäten der 'guten Partizipation' als Teil von Good Governance, definiert als die Grundsätze des guten Regierens, wie Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz, aus?
- b) Welche Auswirkungen hat das Verständnis der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung auf die Umsetzung der 'guten Partizipation' gemäß der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinsichtlich Programmatik und Praxis?

Die Maßstäbe, Ziele und Modalitäten wurden aus den theoretischen Konzepten zu Governance bzw. Good Governance, sowie aus

- den rechtlichen Konzepten, wie sie sich in der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen darstellen,
- dem Weißbuch Europäisches Regieren,
- der Aarhus-Konvention,
- der WRRL
- und dem Leitfaden zur Beteiligung

abgeleitet.

Diese Dokumente haben unterschiedlichen Rechtsstatus (formellen und informellen) und damit eine unterschiedliche Aussagekraft. D.h., entweder fordern sie (formeller Rechtsstatus) oder empfehlen sie (informeller Rechtsstatus) ihre Umsetzung. Mit Ausnahme der Aarhus-Konvention ist Partizipation in ihnen dadurch charakterisiert, dass sie nicht klar definiert ist und somit den Staaten einen großen Gestaltungsspielraum einräumt. Allen Dokumenten ist gemeinsam, dass sie Maßstäbe definieren, die sich in Legitimitäts- und Effektivitätsziele unterteilen, wobei Legitimitätsziele in den untersuchten Dokumenten weitaus weniger präsent sind als Effektivitätsziele (Newig 2005). Beide Zielformen unterliegen zahlreichen Bedingungen, die sicherstellen sollen, dass sie erreicht werden können. Ebenso bedingen sich die Zielformen auch gegenseitig (Newig 2005).

Einen übergeordneten Begriff für die Maßstäbe der Partizipation bildet die Theorie von Governance bzw. Good Governance. Partizipation ist ein Bestandteil der Good Governance-Konzepte. Good Governance zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich aus formellen und informellen Politikinstrumenten zusammensetzt. Die formellen Instrumente (hier rechtliche Regelungen) bestimmen die informellen Strukturen. Die neue Steuerungsform Governance ist den gleichen Bedingungen für ihre gelungene Umsetzung unterworfen, wie Partizipation. So verbessert Governance ebenso wie Partizipation die Effektivität der Umsetzung der Politik im System. Durch den Einsatz der Governance wird der Staat nicht allein von staatlichen Akteuren regiert, sondern durch die Beteiligung von allen Akteuren des öffentlichen Lebens –

den sogenannten Akteuren.

Die Rio-Deklaration fordert die Beteiligung aller betroffenen Bürger. Außerdem postuliert sie den unbeschränkten Zugang zu Informationen. Es sei Aufgabe der öffentlichen Verwaltung diese zur Verfügung zu stellen, um das Effektivitätsziel, nämlich die Bewusstseinsbildung der Bevölkerung, zu erreichen. Partizipation sollte sich ebenso darin ausdrücken, dass den Bürgern der Zugang zu Gerichten (im Sinne der Klageerhebung) gewährleistet wird.

Nach dem Weißbuch bildet Partizipation einen Grundsatz des guten Regierens. Partizipation sei laut dem Weißbuch dann gegeben, wenn sich Institutionen und Organe der EU öffnen und daher die EU in die Gestaltung und Durchführung der Politik einbinden. Diese Institutionen und Organe sollten im Sinne einer Konsultations- und Dialogkultur handeln. Das Weißbuch betont die Rolle der Partizipation bei der effektiven Umsetzung der Politik, verstanden als ihre Sachmäßigkeit und Wirksamkeit. Durch Partizipation soll ebenfalls Akzeptanz bzw. Vertrauen in die Politik und die Institutionen erzielt werden. Zur Legitimität trägt Partizipation bei, indem sie Bürger an Entscheidungen teilhaben lässt. Partizipation nimmt nach dem Weißbuch zwei Formen an: Sie ist zum einen Information und zum anderen Kooperation. Dabei stellt das Weißbuch folgende Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' auf:

- Frühzeitigkeit der Informationen,
- Ihre aktive Verbreitung auf geeigneten Ebenen,
- Der ungehinderte Zugang zu Informationen
- sowie transparente Strukturen und politische Entscheidungsabläufe.

Den Bürgern müsse also in einer offenen Art und Weise die Politik erklärt werden, um dadurch das Vertrauen in die Institutionen, in die richtige Wahl der politischen Handlungsebenen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und in die Instrumente zu stärken.

Die Aarhus-Konvention, die als formelle Regelung ins nationale Recht umzusetzen ist, verfolgt die meisten Legitimitäts- und Effektivitätsziele und Modalitäten, die durch die Nationalstaaten umzusetzen sind. Das Hauptmotiv für Partizipation liegt in ihrer strategischen Bedeutung: Denn es wird angenommen, dass diese sich dadurch effektiver umsetzen lässt (Newig 2005). Dies zeigt sich darin, dass mit Hilfe von Partizipation Umweltschutzziele besser erreicht werden können, das lokale Wissen verfügbar gemacht wird, das Umweltbewusstsein erhöht wird,

Ihre legitimatorische Bedeutung gewinnt die Partizipation in der Aarhus-Konvention, indem sie Entscheidungsverfahren transparenter macht. Transparenz soll dadurch erreicht werden, dass die relevanten Daten (Dokumente, Verträge, Berichte) öffentlich zur Verfügung gestellt werden. Die Aarhus-Konvention schreibt jeder Person das Recht zu, Umweltinformationen einzuholen.

Der so verbesserte Kenntnisstand der Beteiligten dient auch dem Effektivitätsziel. Hierdurch erhöht sich beispielsweise die Qualität der Entscheidungen und ihre Umsetzung und dadurch werden z.B. die Umweltziele für eine verbesserte Gesundheit und ein verbessertes Wohlbefinden gut erreicht. Die Informationsverbreitung, bzw. entsprechende Umweltbildungsinitiativen (Schulungen) dienen aber noch einem weiteren Effektivitätsziel: Dem verbesserten Umweltbewusstsein. Dieses verbesserte Bewusstsein ist auch für die vorgesehenen Entscheidungsverfahren im Dienste öffentlicher Angelegenheiten sehr hilfreich, da hiermit die Akzeptanz für die beschlossenen Umweltvorhaben gefördert wird. Um diese Ziele zu erreichen, müssen die Gespräche jedoch frühzeitig aufgenommen werden und es muss ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Beteiligung vorgesehen werden.

Das stärkste Legitimitätsargument ist die Stärkung der Demokratie. Dieser Aspekt wird nur in der Aarhus-Konvention erwähnt (Newig 2005). Dazu gehört die Berichterstattung als Kontrolle über den Umsetzungsprozess, die Beteiligung an Verwaltungsverfahren, sowie der Zugang zu Gerichten. All diese Instrumente dienen dazu, Kontrolle über die staatlichen Entscheidungsträger auszuüben. Die Konvention spricht dem einzelnen Bürger, den nichtstaatlichen Organisationen und dem privaten Sektor eine wichtige Rolle zu, in dem diese ihre jeweiligen Eigeninteressen in den Entscheidungsfindungsprozess (verfahrensgemäß) einbringen und sie so zu einer verbesserten demokratischen Willensbildung beitragen.

Die WRRL und der Leitfaden zur Beteiligung greifen diese Maßstäbe auf. Das Hauptargument für den Einsatz von Partizipation ist die effiziente Umsetzung der WRRL, die sich in den folgenden Merkmalen wiederfindet.

Diese werden als Ziele definiert, die indirekte Regelungen beinhalten, die zur Umsetzung der Partizipation beisteuern, wie:

- Eine ganzheitliche Betrachtung der Gewässer in Kategorien der Flusseinzugsgebiete,
- Die Verfolgung von Gewässerschutz anhand von materiellen Umweltzielen,
- Eine ökonomische Betrachtung der Gewässer,

Darüber hinaus beinhaltet die WRRL und der Leitfaden zur Beteiligung Modalitäten der 'guten Partizipation', die wie

- Information,
- Anhörung und aktive Einbeziehung von Akteure

sowie die Erstellung von drei Dokumenten:

- Der Plan und das Arbeitsprogramm über die Anfertigung des Planes für Wasserwirtschaft des Einzugsgebietes,
- Die Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft für bestimmte Einzugsgebiete und
- Der Bewirtschaftungsplan.

Der Bewirtschaftungsplan – der ein grundlegendes Dokument in der Wasserwirtschaft jedes einzelnen Mitgliedstaates sein soll – enthält Angaben bzw. Ziele zu den naturwissenschaftlichen Gegebenheiten, zum Zustand der Gewässer, eine Zielbestimmung für die Qualität der Gewässer und eine Zusammenfassung der Maßnahmen, die zur Erreichung der festgelegten Ziele der WRRL notwendig sind. Er wird als impliziter Bestandteil der Bewirtschaftungspläne Gegenstand der Partizipation.

Vom Informationsfluss im Rahmen der Partizipation verspricht man sich in zweierlei Hinsicht einen Lernprozess der Öffentlichkeit: Erstens im Sinne einer Verbesserung des Umweltbewusstseins, zweitens im Sinne einer auf Einsicht gegründeten Akzeptanz für die Wasserplannungen, die zu einer Verbesserung der Wasserqualität führen soll. In dieser Hinsicht stimmt diese Zielbestimmung mit den Anforderungen der Aarhus-Konvention überein, die überdies den individuellen Rechtsschutz und die Förderung der Demokratie als Anliegen der Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert (UBA 2006: 53).

Die WRRL beeinflusst insofern die Legitimationsgrundlage, da sie den Kreis derjenigen bestimmt, die beteiligt werden sollen. Danach können ausgewählte Bürger an dem Entscheidungsfindungsprozess über die Bewirtschaftungspläne der Gewässer im Sinne von „aktiver Beteiligung“ partizipieren. Die Auswahl der Bürger (der sog. „interessierten Stellen“) soll im Rahmen einer Akteursanalyse erfolgen. Alle Bürger (die „breite Öffentlichkeit“ bzw. „Jedermann“) sollen an der „Anhörung“ mit der Möglichkeit zur Stellungnahme beteiligt und über den Partizipationsprozess informiert werden. Der Informationsfluss soll auf zweierlei Weise erfolgen: Auf der einen Seite besteht die Pflicht, die Gesellschaft zu informieren; dies stellt eine passive Beteiligung dar, die den freien Zugang zu Informationen ermöglicht. Auf der anderen Seite soll die Gesellschaft in den Umsetzungsprozess eingebunden werden, um dadurch Informationen zu gewinnen.

Die WRRL und der Leitfaden zur Beteiligung beinhaltet Regelungen, die indirekt zur Legitimitäts- bzw. Effektivitätszielen der Partizipation führen.

Die Effektivitätsziele der WRRL sind mehreren Bedingungen unterstellt, deren Umsetzung den Erfolg der Partizipation versprechen und die im Leitfaden zur Beteiligung formuliert wurden. Dazu gehören Modalitäten der Partizipation, wie:

- Eine frühzeitige Beteiligung (bevor die Pläne fertiggestellt sind) zu den Arbeitsschritten der Planaufstellung,
- Akteursanalyse,
- Förderung der aktiven Beteiligung,
- Stellungnahmen in Form von Anhörungen,
- Fundiertes Wissen,
- Das Vorhandensein von Erfahrungen und wissenschaftliche Erkenntnisse,
- sowie die Berücksichtigung von Ansichten und Meinungen der Beteiligten.

Im Falle der WRRL ist die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Partizipationsprozess entscheidend. Hierdurch ergeben sich mehrere Vorteile für den Erfolg der Partizipation:

- Der Gewinn von Informationen aus den Erfahrungen und Kenntnissen,
- Das frühzeitige Erkennen von Konflikten,
- Die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses,
- Die Steigerung der Zahl der Beteiligten,
- Die Stärkung der Einflussnahme der Akteure und
- Die Akzeptanz der Entscheidungen.

Wichtig dabei ist, dass die Behörden die Beteiligten über ihre Rolle im Partizipationsprozess aufklären und sie über die Bedeutung der gewonnenen Informationen unterrichten. Effektivitätsziel ist weiterhin die Bildung von Vertrauen, das zur verbesserten Umsetzung von Entscheidungen führt.

Zusammengefasst ergibt sich, um Newig zu folgen, dass dem Partizipationsaspekt, welcher allen untersuchten Dokumenten zugrunde liegt, hauptsächlich eine strategische Funktion zukommt. Es hat sich bei der Untersuchung und Auswertung der Dokumente ergeben, dass Partizipation nicht Selbstzweck ist, sondern den Zielen verpflichtet ist, die mittels der Partizipation erreicht werden sollen. Beispielsweise wird in allen Quellen die Relevanz der Partizipation für die bestmögliche Information der Entscheidungsträger vor der Entscheidungsfindung betont. Ziel ist es hier, sowohl die Akzeptanz der Entscheidungen bei den potenziellen Adressaten zu gewährleisten und zu steigern als auch den Umsetzungserfolg der Entscheidungen selbst zu verbessern (Newig 2005).

3 Die Umsetzung ´guter Partizipation´ – das Fallbeispiel

Im vorausgegangenen Kapitel wurden die wesentlichen Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´ in den europäischen Regelungen herausgestellt. Die diversen Ziele lassen sich folgendermaßen in Legitimitäts- und Effektivitätsziele sowie materielle Ziele und Modalitäten der Partizipation zusammenfassen.

Als Legitimitätsziele in den gesetzgeberischen Grundlagen werden genannt:

- Die Transparenz der Entscheidungsfindung (Aarhus-Konvention),
- Die Kontrolle der Entscheidungsträger (Aarhus-Konvention, WRRL),
- Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteuren (Aarhus-Konvention),
- Die demokratische Willensbildung (Aarhus-Konvention).

Als Effektivitätsziele werden genannt:

- Umweltschutz verbessern, Umweltziele erreichen (WRRL),
- Verfügbarmachung lokalen (Laien-)Wissens (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Erhöhung des Umweltbewusstseins, Erziehung, Bildung, Information (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Akzeptanz der und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Bildung von Vertrauen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie gegenüber der Verwaltung (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Verringerung von Konfliktpotenzial durch Ausgleich von Interessen (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden).

Darunter werden auch Modalitäten der ´guten Partizipation´ genannt, wie

- Dreistufige Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans (WRRL, Leitfaden),
- Veröffentlichung von Informationen (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Frühzeitige Stellungnahme (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Förderung der „aktiven Beteiligung“ der „interessierten Stellen“ (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Berichterstattungspflicht (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Akteursanalyse (Aarhus-Konvention, Leitfaden),
- Die Bekanntgabe der Berücksichtigung der Stellungnahmen (Aarhus-Konvention, Leitfaden).

Als materielle Ziele nennt die WRRL u.a.:

- Erlass der Rechtsvorschriften,
- Bestimmung und Benennung der zuständigen Behörden,
- Die Festlegung der Flussgebietseinheiten,

- Aufstellung und Umsetzung von Zielen der jeweiligen Planungsdokumenten: Zeit- und Arbeitsprogramm, Identifikation der Wasserprobleme, Bewirtschaftungsplan und Maßnahmenprogramm, Bestandsaufnahme, Monitoringprogrammen und Schutzgebieten,
- Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen,
- Typspezifische Oberflächengewässerbewertung, Bewertung der Oberflächengewässer, Bewertung des Grundwassers und der dazugehörigen Ausnahmen.

Kapitel 3 untersucht die Umsetzung dieser diversen Maßstäbe, Ziele und Modalitäten im Kontext der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung in Polen. Das Kapitel gliedert sich in drei Abschnitte. Zunächst wird untersucht, inwieweit die polnische Gesetzgebung das Erreichen dieser Ziele ermöglicht bzw. verhindert. Es werden all diese gesetzlichen Regelungen in Hinblick auf die Umsetzung der WRRL bei der Partizipation sowohl auf nationaler als auch regionaler Ebene dargestellt und analysiert.

Im zweiten Abschnitt wird eine Analyse der praktischen Umsetzung in der OR in einzelnen Arbeitsschritten und der dazugehörigen Fristen vorgenommen, um in der Schlussfolgerung die Hauptfrage der Arbeit zu beantworten, welche Auswirkungen hat das subjektive Partizipationsverständnis der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung auf die Umsetzung der 'guten Partizipation' der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung hinsichtlich gemäß der Programmatik und Praxis. Warum wendet die Wasserwirtschaftsbehörde die EU-Maßstäbe 'guter Partizipation' an bzw. warum nicht? Im Einzelnen wird danach gefragt, ob das polnische Recht die Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' umgesetzt hat, die benötigt werden, um den Bewirtschaftungsplan zu erstellen; inwieweit die partizipativen Maßnahmen des polnischen Rechtssystems dazu führen, dass auch die von den EU-Regelungen angestrebten Legitimitäts- bzw. Effektivitätsziele und die Modalitäten der Partizipation in der Praxis erreicht werden.

Ziel ist es zu untersuchen, inwieweit sie die Legitimitätsziele und Effektivitätsziele und die Modalitäten der Partizipation, die durch Partizipation gewonnen werden können, gewährleisten und ob diese von den internationalen rechtlichen Regelungen übernommen wurden. Es wird der Gesetzesstand bis 2009 berücksichtigt, da er zum Zeitpunkt der Umsetzung der Partizipation im Ersten Planungszyklus galt. Aus diesem Grund wird die Vergangenheitsform angewendet. Dies schließt die Tatsache nicht aus, dass diese Regelungen an ihrer Aktualität verloren haben.

Der dritte Unterabschnitt untersucht die Umsetzung des partizipatorischen Verfahrens nach der WRRL und die Umsetzung von weiteren Ziele der WRRL bis einschließlich 2012. Hierbei wird die Umsetzung der WRRL in Polen unter Zuhilfenahme des Maßstabs der europäischen WRRL analysiert; außerdem wird festgestellt, inwieweit der Leitfaden zur Beteiligung in der Praxis, umgesetzt wurde. Damit wird der Frage nachgegangen, welche Ziele die 'gute Partizipation' im polnischen Fallbeispiel in der OR in ersten Planungszyklus (Dezember 2006 –

Juni 2009) erreicht hat.

Der dritte Unterabschnitt ist in drei Unterkapitel unterteilt, die sich chronologisch den einzelnen Phasen der Partizipation bzw. der Erstellung der einzelnen Planungsdokumente widmen: Der Erstellung und der Umsetzung von „Zeit- und Arbeitsprogramm“, „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft“ und „Bewirtschaftungsplan der Gewässer“. Die Dokumente werden wiederum in zwei Schritten untersucht, die auf ihre Entwicklung zurückgehen: Zum einen handelt es sich um den Entwurf des jeweiligen Dokuments und zum zweiten um das Dokument nach der Anhörung.

In den jeweiligen Phasen werden gleiche Fragen nach der Zielbestimmung und deren Umsetzung in Bezug auf Akteure und Formen der Partizipation beantwortet. Dies ist notwendig, um die Frage nach der Bedeutung der Partizipation für die Legitimität und Effektivität bei der Umsetzung der WRRL beantworten zu können. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, wie das Partizipationsverfahren in der polnischen Wasserwirtschaft in Bezug auf Akteure und Formen der Partizipation ausgestaltet ist. Inwieweit führte das partizipative Verfahren zum Erfolg der Partizipation, insbesondere ob und wie folgende Maßnahmen, Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´ umgesetzt wurden:

- Zielsetzung, gemessen an der Umsetzung der Vorgaben der EU,
- Formen der Partizipation - Information, Anhörung und aktive Beteiligung, gemessen an der rechtzeitigen Einbeziehung der Öffentlichkeit, der Veröffentlichung und Zurverfügungstellen der Informationen und Hintergrunddokumenten, den Umfang und Gegenstand der Information, den Einhaltung von Fristen, Durchführung von Anhörung in schriftlichen bzw. mündlichen Form, Umfang der beteiligten Akteure, der Ausmaß der Bemühung der Wasserwirtschaftsbehörde, den Gegenstand der Beteiligung, Einhaltung der Berichterstattungspflichten, gemessen an der Zahl der erreichten Akteure und der eingegangenen Reaktionen aufgrund der Beteiligung getroffenen Maßnahmen;
- Anhörung bei der Verabschiedung der Maßnahmenprogramme, die an die frühzeitigen Stellungnahmen gemessen wird;
- Durchführung der Akteursanalyse. (Newig 2005)

In den jeweiligen Phasen werden das Ergebnis der Zielsetzung analysiert (wurde es umgesetzt ja/nein, kam es zu Informationsgewinn, wurden Konflikte gelöst, wurde Akzeptanz und Vertrauen gewonnen) und die Kontextbedingungen berücksichtigt sowie der Prozess dargestellt. Gleichzeitig wird nach dem Einfluss der Kontextbedingungen (finanzielle und personelle Ressourcen) auf den Verlauf der Partizipation gefragt.

Die Analyse wird aus Sicht des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin, des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft in Warschau in Form von Interviewsergebnissen und einer Dokumentenanalyse der jeweiligen Behörden, des Umweltministeriums, des Institutes für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft und der Europäischen Kommission zum Verlauf der Umsetzung der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung dargestellt.

3.1 Partizipatorische Instrumente im polnischen Recht

Die rechtlichen Regelungen des Wasserressourcenmanagements, die Einfluss auf den Erlass von Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungsplänen hatten, wurden in Polen neben der Verfassung in mehreren Gesetzen niedergelegt:

- Dem Umweltschutzgesetz,
- Dem Gesetz über das Wasserrecht,
- Dem Gesetz über den öffentlichen Informationszugang,
- Dem Gesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und ihren Schutz, Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutzangelegenheiten sowie über Bewertungen der Wirkungen auf die Umwelt.

Im Folgenden werden diese Gesetze näher betrachtet.

3.1.1 Die Verfassung

Rechtliche Regelungen zur Partizipation fanden sich in der Verfassung der Republik Polen vom 2.04.1997.⁵¹ Die Verfassung gewährleistet bereits jeder Person das Recht auf Information über den Umweltzustand und den Umweltschutz (Art. 74 Abs. 3 Verfassung RP). Gemäß Art. 61 der Verfassung hatte der Bürger dieses Recht auf Information gegenüber den Organen der Regierung und der Selbstverwaltung sowie gegenüber Personen, die eine öffentliche Funktion ausüben. Das Recht betraf alle Dokumente mit Ausnahme von Regelungen, die ein Recht auf Schutz von Privatsphäre, die Freiheit und Rechte von dritten Personen und wirtschaftlichen Subjekten sowie den Schutz der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit und wichtiger Wirtschaftsinteressen des Staates betrafen. (Art. 61 Verfassung RP)

Die Verfassung legte es als notwendig fest, dass ein gesellschaftlicher Dialog zwischen den Vertretern der Regierung und der Gesellschaft geführt wird. Die Grundlage dieses gesellschaftlichen Dialogs war, dass sich Gewerkschaften, gesellschaftlich-beruflichen Bauernorganisationen, der Vereine, der Bürgerbewegungen, anderer freiwilliger Zusammenschlüsse sowie von Stiftungen frei bilden konnten (Art. 12 Verfassung RP). Den gesellschaftlichen Dialog regelte neben der Verfassung das Gesetz über die Bereiche der Regierungsverwaltung vom 4.09.1997.⁵² Gemäß Art. 38 Abs. 1 arbeitete der zuständige Minister in der Ausführung seiner Aufgaben mit den Organen der territorialen Selbstverwaltung und der Berufsverwaltung, Gewerkschaften und Arbeitsgeberorganisationen sowie anderen gesellschaftlichen Organisationen und Vertretern der Berufsgesellschaften zusammen. (Art. 38 Abs. 1 Verfassung RP) Somit verpflichtete das Gesetz die Regierungsverwaltung, den gesellschaftlichen

⁵¹ Verfassung der Republik Polen vom 2.04.1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. Dz.U.1997 nr 78 poz. 783). Als ein ratifizierter Rechtsakt des internationalen Rechts hat die Aarhus-Konvention Vorrang vor dem nationalen Recht (Art. 91 Abs. 2 Verfassung RP).

⁵² Gesetz vom 4.09.1997 über die Bereiche der Regierungsverwaltung (Ustawa z dnia 4.09.1997 r. Odciałach administracji rządowej, Dz.U. 2003, nr 159, poz. 1548).

Dialog durchzuführen und dabei die Meinungen der gesellschaftlichen Partner zu berücksichtigen.

Im Bereich der Umwelt verpflichtete die Verfassung die öffentliche Gewalt darüber hinaus, die Umwelt zu schützen (Art. 74 Abs. 2 Verfassung RP). Die wichtigste Regelung hierzu ist der Art. 74 Abs. 4 der Verfassung, wonach die Tätigkeit der Bürger zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt durch die öffentliche Gewalt unterstützt wird (Art. 74 Abs. 4 Verfassung RP) und gibt der Öffentlichkeit damit das Recht auf „Anhörung“, und nicht wie in der WRRL vorgesehen das Recht auf „aktive Beteiligung“. Die öffentliche Gewalt verfolgte eine Politik der Nachhaltigkeit, die der gegenwärtigen Bevölkerung und den kommenden Generationen ökologische Sicherheit gewährleistete (Art. 74 Abs. 1 Verfassung RP).

3.1.2 Das Gesetz über den Umweltschutz

Das Gesetz über den Umweltschutz vom 27.04.2001 (UmweltschutzG)⁵³ war damals gegenüber den anderen Rechtsakten im Umweltbereich *lex generalis* – ein allgemeines Gesetz.⁵⁴ Es definierte im Art. 3 Abs. 39 den Begriff der Umwelt und des Umweltschutzes, wonach die Umwelt als Gesamtheit der Naturelemente, insbesondere der Erdoberfläche, der Rohstoffe, der Gewässer, der Luft, der Landschaft, des Klimas und anderer Elemente der biologischen Vielfalt sowie der Wechselwirkung zwischen ihnen, verstanden wurde. Der Begriff „Umwelt“ aus dem Umweltgesetz war mit dem Begriff „Naturumwelt“ aus dem Gesetz über den Naturschutz vom 16.04.2004⁵⁵ identisch (Art. 5 Abs. 20 NaturschutzG). Danach wurde die Naturumwelt als Landschaft samt ihrer nichtorganischen Natur sowie der natürlichen und künstlichen Siedlungen und der dort auftretenden Pflanzen, Tieren und Pilzen verstanden. Das Umweltschutzrecht definierte auch den Begriff des Umweltschutzes, wonach er als Umweltgestaltung und Bewirtschaftung der Umweltressourcen nach dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, Bekämpfung der Verschmutzung sowie Wiederherstellung von Naturelementen definiert wurde (Art. 3 Abs. 13 UmweltschutzG).

Das Gesetz über den Umweltschutz regelte zudem die Öffentlichkeitsbeteiligung (Titel I, Teil IV „Umweltinformation“ und Teil V „Öffentlichkeitsbeteiligung an den Verfahren in Umweltschutzangelegenheiten“) und deckt sich mit den Vorgaben für die Partizipation.

Im Art. 19 Abs. 1 UmweltschutzG wurde jedem Bürger das Recht auf Information über die Umwelt und ihren Schutz gewährleistet. Das Umweltrecht verpflichtete die Verwaltungsorgane, den Informationszugang über die Umwelt und den Umweltschutz zu gewährleisten. Das

⁵³ Gesetz vom 23.01.2008 über den Umweltschutz (Ustawa z dnia 23.01.2008 r. o ochronie środowiska, Dz.U. nr 25, poz. 150).

⁵⁴ Ein Gesetz *lex generalis* gilt für mehrere Bereiche. Im Gegensatz eine *lex specialis* regelt nur einen bestimmten Sachbereich.

⁵⁵ Gesetz vom 16.04.2004 über den Naturschutz (Ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 92, poz. 880).

Gesetz zählte über 30 Arten von Dokumenten auf, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden mussten, darunter u.a. politische Umweltprojekte sowie Umweltschutzprogramme auf der nationalen Ebene sowie der Ebene der Regionen, Kreisen und Gemeinden (Art. 19 Abs. 2 UmweltschutzG). Die Frist für den Informationszugang betrug einen Monat (Art. 21 Abs. 1 UmweltschutzG), es sei denn, die Informationsbeschaffung erforderte einen längeren Zeitraum (Art. 21 Abs. 2 UmweltschutzG). Für die Informationsbeschaffung und den -versand verlangte das Gesetz von privaten Personen Gebühren (Art. 24 Abs. 1 UmweltschutzG).

Das Umweltrecht regelte auch die Öffentlichkeitsbeteiligung an den Verfahren über die Angelegenheiten des Umweltschutzes. Danach hatte jeder Bürger das Recht, einen Bericht über das Verfahren hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung zu verlangen (Art. 31 UmweltschutzG). Die Verwaltungsorgane waren verpflichtet, vor der Entscheidungsfindung, an der sich die Öffentlichkeit zu beteiligen hatte, Informationen über den Antrag für eine Entscheidung öffentlich zur Verfügung zu stellen (Art. 32 Abs. 1 Satz 1 UmweltschutzG).

3.1.3 Das Gesetz über den öffentlichen Informationszugang

Das Gesetz über den öffentlichen Informationszugang vom 6.09.2001⁵⁶ präzierte die in der Verfassung verankerte Informationsfreiheit. Das Gesetz war gegenüber anderen Gesetzen *lex generalis* (Gruszecki 2009: 24). Im Sinne des Gesetzes war eine öffentliche Information jede Information über öffentliche Angelegenheiten (Art. 1.1. InformationsG). Sollte die Information über den Umweltzustand bzw. -schutz den Status der nichtöffentlichen Information haben, galten für ihren Zugang Regelungen gemäß Art. 49 InformationsG (Gruszecki 2009: 25).

Das Gesetz enthielt eine klare Definition des Rechts der Öffentlichkeit auf Information, das sich im Wesentlichen aus einem Anspruch auf Information im Allgemeininteresse, einem Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente und einem Anspruch auf Anwesenheit bei den Sitzungen gewählter Gremien der staatlichen und kommunalen Verwaltung zusammensetzte (Art. 3.1. InformationsG). Die Ausnahmen, die weitgehend aus den bestehenden Rechtsvorschriften über den Schutz der öffentlichen Informationen und anderen unter gesetzlichem Schutz stehenden privaten Inhalten übernommen wurden, galten für die Privatsphäre der Privatpersonen und das Unternehmergeheimnis (Art. 5.1. und Art. 5.1. Abs. 2 InformationsG).

Die öffentlichen Informationen mussten 14 Tage nach Antragstellung öffentlich zugänglich gemacht werden (Art. 13.1. InformationsG). Soweit die öffentlichen Organe den Antrag ablehnten, hatten sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich war (Art. 14.1. Abs. 2 InformationsG). Eine

⁵⁶ Gesetz vom 6.09.2001 über den Zugang zu Information der Öffentlichkeit (Ustawa z dnia 6.09.2001 o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112, poz. 1189).

Ausnahme davon waren Regelungen in anderen Gesetzen und die Beschaffung von Informationen, die Kosten verursachten. Die öffentlichen Organe hatten bis zu zwei Monate Zeit, um die Informationen zugänglich zu machen (Art. 13.1. Abs. 2 InformationsG). Jeder konnte das Gericht anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt angesehen hat (Art. 22.1. InformationsG). Alle öffentlichen Organe und Personen waren verpflichtet, die Informationen zur Verfügung zu stellen (Art. 4.1. InformationsG). Die Informationen, die zugänglich gemacht werden mussten, wurden enumerativ aufgezählt.

Der Zugang zu Informationen war grundsätzlich kostenlos, wobei für Amtshandlungen, bei denen Kosten entstanden, wurden Gebühren erhoben (Art. 15.1. InformationsG). Es ist unklar, um welche Amtshandlungen es sich hierbei genau handeln konnte. Art. 32 Abs. 3 forderte von den Organen der öffentlichen Verwaltung, Entscheidungen elektronisch zu veröffentlichen, die mit Hilfe der Öffentlichkeitsbeteiligung zustande gekommen sind.

3.1.4 Das Gesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und ihren Schutz, Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutzangelegenheiten sowie über Bewertungen der Wirkungen auf die Umwelt

Die Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung an den umweltrelevanten Verfahren regelte neben dem Umweltschutz das Gesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und ihren Schutz, Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutzangelegenheiten sowie über Bewertungen der Wirkungen auf die Umwelt vom 3.10.2008 (BeteiligungsgG)⁵⁷. Neben den Grundsätzen und Verfahren hinsichtlich des Zugangs zu den Informationen über die Umwelt und ihren Schutz und der Öffentlichkeitsbeteiligung am Umweltschutz bestimmte das Gesetz die Bewertung der Wirkung auf die Umwelt, die grenzüberschreitenden Auswirkungen auf die Umwelt und die für diese Angelegenheiten zuständigen Verwaltungsorgane (Art. 1 BeteiligungsgG).

Das Beteiligungsgesetz war die wichtigste rechtliche Regelung, in der die Aarhus-Konvention in nationales Recht umgesetzt wurde. Das Beteiligungsgesetz garantierte jedem das Recht auf Information über die Umwelt und den Umweltschutz (Art. 4 BeteiligungsgG). Das Recht auf Umweltinformationen genoss Verfassungsrang (Art. 74 Abs. 3 Verfassung RP). In Art. 61 Abs. 1 der Verfassung RP wurde dieser Verfassungsrang normiert. Das Beteiligungsgesetz hatte keine Anwendung im Falle des Gesetzes vom 22.01.1999 über die nichtöffentlichen Informationen. Gemäß Art. 1 Abs. 1 dieses Gesetzes hatte eine Information den Charakter einer nichtöffentlichen Information, die ein Staatsgeheimnis bzw. Dienstgeheimnis genoss (Gruszecki 2009: 25).

⁵⁷ Gesetz vom 03.10.2008 über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und ihren Schutz, Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutzangelegenheiten sowie über Bewertungen der Wirkungen auf die Umwelt (Ustawa z dnia 03.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływaniach na środowisko, Dz.U. nr 199, poz. 1227).

Das Beteiligungsgesetz gewährleistete das Recht auf Zugang zum Beteiligungsverfahren, das Einfluss auf den Umweltzustand haben konnte (Art. 5 BeteiligungsgG). Hierzu berief sich Art. 5 des Beteiligungsgesetzes auf Art. 7 und 8 der Aarhus Konvention, wonach die Öffentlichkeit an der Vorbereitung von Plänen und Programmen im Umweltbereich beteiligt werden sollte und die Möglichkeit besaß, mittelbar oder unmittelbar Bemerkungen einzureichen.

Das Beteiligungsgesetz sah den Zugang zu Informationen über die Pläne aus dem Bereich des Umweltschutzes vor, wobei es diese enumerativ aufzählte. Die Informationen betrafen unter anderem den Zustand der einzelnen Umweltmedien und Emissionen, administrative, politische und rechtliche Steuerungsinstrumente, Umweltberichte, die Analyse der Umwelt- und Ressourcenkosten sowie den Gesundheitszustand und die Sicherheit der Menschen (Art. 9 BeteiligungsgG). Die Verwaltungsorgane waren verpflichtet, der Öffentlichkeit den Zugang zu den Umweltinformationen zu gewähren und sie im Rahmen ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Sie mussten jedem Bürger ohne unnötige Verzögerung die Informationen zugänglich machen (Art. 8 BeteiligungsgG). Größere Zugangsrechte hatten nur Umweltorganisationen.

Die Informationen wurden in verschiedenen Formen, unter anderem mündlich, schriftlich, visuell und elektronisch, zugänglich gemacht (Art. 9 Abs. 2 BeteiligungsgG), wobei eine schriftliche Form bevorzugt wurde (Art. 12 Abs. 1 BeteiligungsgG). Veröffentlicht wurden sie im Bulletin der Öffentlichen Information.

Die Umweltinformationen gemäß Art. 21 Abs. 2 BeteiligungsgG waren unverzüglich durch die Verwaltung zur Verfügung zu stellen. Alle anderen Umweltinformationen und Umweltschutzinformationen, die eine längere Suchoptionen erforderten, stellte die Verwaltung spätestens einen Monat nach der Antragstellung zur Verfügung (Art. 14 Abs. 1 BeteiligungsgG). Je nach Schwierigkeitsgrad konnte ihre Beschaffung bis zu zwei Monate dauern (Art. 14 Abs. 2 BeteiligungsgG). Das Gesetz verpflichtete die Verwaltung nicht, einen genauen Termin zu benennen, falls es zur Verzögerung kommen sollte. Der Bürger konnte gegen die Untätigkeit der Verwaltung bzw. gegen die grundlose Terminverzögerung vor dem Verwaltungsgericht eine Klage einreichen (Art. 3 Abs. 2 Satz 8 GerichtsverfahrensgG).⁵⁸

Von der Regel der allgemeinen Zugänglichkeit der Informationen gab es Ausnahmen, die solche Informationen betrafen, wie z. B. statistische Daten, die vom Statistikgeheimnis betroffen waren, Autorenrechteverfahren, Personendaten, Dokumente und Daten von dritten Personen mit dem Hinweis auf Unzugänglichkeit, Dokumente und Daten, deren Zugang eine Gefahr für die Umwelt darstellen würde, Handelsinformationen über ein bestimmtes Unternehmen sowie Vorhaben, die einen enormen Einfluss auf die Umwelt haben konnten (Art. 16 Abs. 1 Satz 1, 4-8 BeteiligungsgG). Ausnahmen betrafen die Menge an Emissionen, wie die Staub- bzw. Gasmenge und -art, die in die Atmosphäre gelangte, Stand, Zusammenhalt und

⁵⁸ Gesetz vom 30.08.2002 über das Verwaltungsgerichtsverfahren (Ustawa z dnia 30.08.2002 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. nr 153, poz. 1270)

Menge von Flüssigkeiten, die in die Gewässer oder in den Grund eingeleitet wurden, die Abfallart und -menge, die Lärmbelastung sowie die Menge an elektromagnetische Emissionen (Art. 18 Satz 1-5 BeteiligungsgG). Zu anderen Gründen für die Ablehnung des Informationszugangs zählten unter anderem die Aufforderung zur Lieferung von Dokumenten bzw. Daten, die sich im Bearbeitungsprozess befanden, bzw. dem Zweck der internen Kommunikation dienen, sowie eine zu allgemeine Formulierung des Antrages auf Informationszugang (Art. 16 BeteiligungsgG).

Gemäß dem Beteiligungsgesetz hatte jedermann das Recht zur Stellungnahme sowie zur Antragstellung in solchen Verfahren, in denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen war (Art. 29 BeteiligungsgG). Dies kam in Art. 37 Abs. 1 der polnischen Verfassung zum Ausdruck: „Wer sich unter der Herrschaftsgewalt der Republik Polen befindet, genießt die Freiheit und Rechte, die in der Verfassung gewährleistet sind“. Unter dem Begriff „Jedermann“ war also jede Person zu verstehen, die sich legal auf dem Gebiet der Republik Polen aufhielt (Gruszecki 2009: 98). Hierunter fielen also nicht nur polnische Staatsangehörige, sondern auch Bürger anderer Staaten. (Czarnecka-Zawada 2009: 55)

Das Beteiligungsgesetz regelte sowohl die Öffentlichkeitsbeteiligung in individuellen Partizipationsangelegenheiten als auch an der Bearbeitung von Projektdokumenten (Art. 30 BeteiligungsgG). Die Verwaltungsorgane waren verpflichtet, die Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Entscheidung über ein Dokument zu garantieren (Art. 30 BeteiligungsgG). Das Beteiligungsgesetz regelte allerdings nicht, in welchen Umweltschutzverfahren jeder das Recht auf eine Beteiligung hatte. In diesem Falle wurde auf die Regelungen in den jeweiligen Gesetzen hingewiesen, die die Öffentlichkeitsbeteiligung regelte. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde gemäß Art. 7 und 8 der Aarhus-Konvention in Verfahren garantiert, die zur Bearbeitung und Annahme von umweltbezogenen Plänen, Programmen und rechtlichen Regelungen relevant waren (Gruszecki 2009: 100).

Das Beteiligungsgesetz sah darüber hinaus die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungen in individuellen Angelegenheiten vor (Art. 33-38 BeteiligungsgG) (Czarnecka-Zawada 2009: 55). Die rechtlichen Mittel zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Verwaltungsorgane wurden ebenfalls gesetzlich festgelegt. Das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sah die Bekanntgabe der Informationen vor der Entscheidung vor, allerdings gab es zum Zeitpunkt keine genauen Angaben (Art. 33 Abs. 1 BeteiligungsgG; Jendroska 2009: 56). Die Anmerkungen konnten in verschiedenen Formen (schriftlich, mündlich, auf elektronischer Weise) (Art. 34) innerhalb von 21 Tagen eingereicht werden (Art. 33 Abs. 1 Satz 7 BeteiligungsgG). Das für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zuständige Verwaltungsorgan prüfte Bemerkungen und Anträge und gab im Abschlussbericht bekannt, ob es sie berücksichtigt hat (Art. 37 BeteiligungsgG; Gruszecki 2009: 111). Der Abschlussbericht musste öffentlich zugänglich gemacht werden (Art. 38 BeteiligungsgG).

Das Beteiligungsgesetz sah die Beteiligung an der Erarbeitung von Dokumenten vor (Art. 39-

43 BeteiligungsgG). Hierbei galten die gleichen Bestimmungen wie im Falle der Öffentlichkeitsbeteiligung zu bestimmten Entscheidungen (Art. 33-38 BeteiligungsgG). So war z.B. die öffentliche Bekanntgabe der Informationen zu bestimmten Dokumenten als das Hauptinstrument der Öffentlichkeitsbeteiligung anzusehen (Art. 39 Abs. 1 BeteiligungsgG). Die Öffentlichkeit konnte sich bei der Ausarbeitung von Entwürfen zu Strategien, Plänen, Politiken oder Programmen in den Bereichen Industrie, Wasserbewirtschaftung, Abfallwirtschaft, Fischerei, Touristik und Flächennutzung beteiligen, sofern diese durch Verwaltungsorgane erarbeitet und angenommen werden sollten und sofern sie den Rahmen für die Durchführung von Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen bestimmten (Art. 46 BeteiligungsgG).

Das Beteiligungsgesetz bestimmte die Rechte der Umweltorganisationen (Art. 44-45 BeteiligungsgG). Das Gesetz sah vor, dass die Umweltorganisationen (hierzu zählten nach Art. 3 Nr. 10 BeteiligungsgG alle öffentlichen Organisationen, in deren Satzung der Umweltschutz als Ziel bestimmt war) sich an entsprechenden Verwaltungsverfahren beteiligten. (Art. 44 BeteiligungsgG). Allerdings fand hierbei der Verwaltungsverfahrenskodex⁵⁹ des Art. 31 Abs. 4 keine Anwendung. Dieser Artikel sah vor, dass das Verwaltungsorgan zu Beginn eines Verfahrens gegen Dritte die öffentlichen Organisationen darüber informieren sollte, soweit eine Verfahrensbeteiligung aufgrund des jeweiligen Satzungsziels sinnvoll war und ein öffentliches Interesse bestand.

Das Beteiligungsgesetz saß auch vor, dass sich Umweltorganisationen bei der Erarbeitung von Dokumententwürfen zur strategischen Bewertung der Umweltauswirkungen (Art. 54 Abs. 2 BeteiligungsgG) beteiligen konnten. Dies umfasste beispielsweise die Erarbeitung von Entwürfen für Konzeptionen der Raumbewirtschaftung eines Landes, Studien zu den Rahmenbedingungen und Perspektiven der Raumbewirtschaftung von Gemeinden, Raumbewirtschaftungspläne und Strategien der Regionalentwicklung. Die Verwaltungsorgane waren verpflichtet, die Beteiligung der Öffentlichkeit an solchen Verfahren zu ermöglichen (Art. 79 Abs. 2 BeteiligungsgG).

Die oben analysierten polnischen Gesetze haben die wichtigsten Regelungen aus der Aarhus-Konvention umgesetzt, wie das Recht auf Information und Anhörung. Dieses Verständnis deckt der Vorstellung von 'guter Partizipation' und wird dem Geist von Aarhus-Konvention gerecht. Die Aarhus-Konvention ist nach ihrem Ratifikationsprozess ein Teil der polnischen Legislatur und gilt als unmittelbar anwendbar in der Rechtsprechung. Im Falle von Rechtskonflikten hat sie Vorrang vor nationalem polnischem Recht. Während das Weissbuch der Europäischen Kommission ein informelles Dokument ist, ist die Aarhus-Konvention eine rechtliche Regelung unmittelbar umzusetzen, was Polen auch rasch gemacht hat. Die bisher analysierten polnischen Regelungen zur Partizipation im Umweltbereich wurden gut an die Konvention angepasst.

⁵⁹ Verwaltungsverfahrenskodex vom 14.06.1960 (Kodeks postepowania administracyjnego z dnia 14.06.1960, Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071)

Die polnischen Regelungen gestehen das Recht auf Anhörung einer breiteren Öffentlichkeit zu als die Aarhus-Konvention es vorsieht: Während sich in der Aarhus-Konvention das Recht auf die „interessierten Stellen“ bezieht, gilt es in Polen in Bezug auf die Öffentlichkeit allgemein, wobei jedoch nur die interessierten Stellen in Polen das Recht vor Gericht einklagen können. Die Regelungen in der Aarhus-Konvention sind dabei präziser formuliert als die im polnischen Recht, besonders im Hinblick auf die Forderung nach einer öffentlichen Bekanntgabe der Informationen über die Aufnahme des Verfahrens. Gemäß der Konvention muss diese „angemessen und termingerecht“ sein. Die polnischen Regelungen geben nicht an, wann in dem Verfahren diese Information veröffentlicht werden soll.

3.1.5 Das Gesetz über das Wasserrecht

Die in Art. 24 WRRL normierte Forderung der Europäischen Kommission, die WRRL⁶⁰ bis zum 22. Dezember 2003 in nationales polnisches Recht umzusetzen, schlug sich in erster Linie im Wassergesetz (WasserG)⁶¹ vom 18.07.2001 nieder. Dieses Gesetz und ergänzende Verordnungen⁶² gehörten zu den wichtigsten Regelwerken im Bereich der natürlichen Ressourcen. Die Umsetzung begann und beginnt zuerst mit der seit 1989 umfangreichsten Gesetzesänderung des Wassergesetzes (WasserG) aus dem Jahre 2001.⁶³ Darüber hinaus wurde die WRRL in das am 27.04.2001⁶⁴ erlassene Gesetz über den Umweltschutz⁶⁵, das Gesetz über die gemeinschaftliche Wasserversorgung und Abwassereinleitung vom 7.06.2001⁶⁶ sowie in die Ausführungsbestimmungen und das Abfallgesetz vom 27.04.2001 eingefügt.

⁶⁰ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1-73)

⁶¹ Gesetz vom 18.07.2001 über Wasserrecht (Ustawa z dnia 18.07.2001 r. Prawo wodne, Dz.U. nr 115, poz. 1229)

⁶² Z.B.: Verordnung des Gesundheitsministers vom 16.10.2002 über Anforderungen, die Badegewässer erfüllen sollen (Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16.10.2002 r. W sprawie wymagan, jakim powinna odpowiadać woda w kąpieliskach, Dz.U. nr 183, poz. 1530), Verordnung des Umweltministers vom 27.11.2002 über Anforderungen, die Obergewässer erfüllen sollen, aus denen die Menschen mit Wasser zu Konsumzwecken versorgt werden (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27.11.2002 r. W sprawie zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, Dz.U. nr 2004, poz. 728), Verordnung des Umweltministers vom 28.04.2004 über den Umfang und die Bearbeitungsverfahren von Wasserwirtschaftsplänen in Flusseinzugsgebieten (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28.04.2004 r. w sprawie zakresu i trybu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionu wodnego, Dz.U. nr 126, poz. 1318).

⁶³ Weitere Gesetzesänderungen folgten aufgrund der Feststellung der EU-Kommission von zahlreichen Abweichungen vom Text der WRRL. (WWF 2009: 1)

⁶⁴ Gesetz vom 27.04.2001 über Abfallrecht (Ustawa z dnia 27.04.2001 o odpadach, Dz.U.08.25.150 z poz. zm.)

⁶⁵ Regelung über den Gewässerschutz, die für den Bewirtschaftungsplan gelten sollen, enthält nicht das Wasserrecht sondern das Gesetz über den Umweltschutz (Art. 71-76 und Art. 97-100).

⁶⁶ Bekanntmachung des Präsidenten des Parlaments der Republik Polen vom 12.06.2006 über die Bekanntmachung eines einheitlichen Textes des Gesetzes über kollektive Wasserversorgung und kollektive Abfallentsorgung (Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12.06.2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U.06.123.858 z poz. zm)

Bereits 2004 beurteilte der World Wide Fund for Nature (WWF) das Wasserrecht als eine scheinbare Umsetzung des europäischen Rechts in das nationale Recht. Zwar wurde eine Reihe grundsätzlicher Regelungen der WRRL übernommen, alte traditionelle Regelungen zur Wasserwirtschaft aus der Zeit vor 1989 sind jedoch geblieben. Dadurch entstand eine widersprüchliche Regulierung, die die Umsetzung der Umweltziele und die Erreichung von Kompromissen zwischen den Umweltzielen und Wasserwirtschaftszielen erschwerten. (WWF 2004: 22)

Auch sechs Jahre später ist der Kritik nicht nachgegangen und das Wasserrecht nicht geändert worden. Im Jahre 2010 bestätigte Zelazinski, dass das Wasserrecht nur scheinbar die WRRL implementiert, was dazu führt, dass politische Maßnahmen nicht effektiv umgesetzt werden können und Umweltziele nicht erreicht werden und der Umweltschutz nicht verbessert wird. Zwar wurden die grundlegenden Vorschriften aus der WRRL übernommen, alte Vorschriften jedoch nicht geändert. Sie blieben im Widerspruch zu den Neuen. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Umweltziele der WRRL und dem Erreichen eines Kompromisses zwischen Umwelt- und Wirtschaftszielen. (Zelazinski 2010: 20)

3.1.5.1 Allgemeine Regelungen

Das Gesetz über das Wasserrecht aus dem Ersten Planungszyklus (von 2006 bis 2009), regelte die Wasserwirtschaft in Bezug auf ihre nachhaltige Entwicklung, insbesondere auf die Gewässergestaltung und den Gewässerschutz, den Wasserverbrauch und das Wassermanagement (Art. 1 Abs. WasserG). Das Wassermanagement erfolgte nach dem Prinzip der rationellen Bewirtschaftung der Oberflächen- und Grundwasserressourcen (Art. 1 Abs. 2 WasserG). Sein Ziel im Sinne der WRRL ist es, die Verschlechterung der ökologischen Gewässerfunktionen und der vom Wasser abhängigen Ökosysteme zu vermeiden (Art. 1 Abs. 4 WasserG). Art. 1 Abs. 4 regelte die Einschränkungen der Maßnahmen der Bewirtschaftung von Wasserressourcen und übernimmt diese aus der WRRL: Die Wasserbewirtschaftung wird auf diese Art und Weise durchgeführt, um gemäß den öffentlichen Interessen, zur Vermeidung einer weiteren Verschlechterung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängigen Landökosystemen und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt beizutragen. (Art. 1 Abs. 4 WasserG) Zwar wurde das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in das Wasserrecht aufgenommen, es entstanden keine rechtlichen Regelungen, die als Instrumente zur Erreichung eines Kompromisses dienen konnten - sowohl methodische Regelungen als auch Verfahrensregeln, die es ermöglichen würden, auf der Grundlage von Kompromissen die Konflikte zu lösen (WWF 2004: 8).

Die Bewirtschaftung der Binnengewässer erfolgte im Sinne der Bedürfnisse der Bevölkerung, der Wirtschaft und des Wasser- und Umweltschutzes. Art. 2 des Wassergesetzes bestimmte folgende Ziele der Wasserwirtschaft: „Die Wasserwirtschaft dient der Befriedigung der Bedürfnissen der Menschen, der Wirtschaft, des Wasserschutzes und des Umweltschutzes im

Bereich der Gewässer, insbesondere: Der Gewährleistung der richtigen Quantität und Qualität der Gewässer für Menschen, dem Schutz der Wasserressourcen vor Verschmutzung und falschen und übermäßigem Verbrauch, der Beibehaltung bzw. Verbesserung der Wasserökosysteme und vom Wasser abhängigen Ökosystemen, dem Hochwasserschutz und dem Schutz vor Dürre, der Gewährleistung des Wasserdargebots für Landwirtschaft und Industrie, Tourismus, Sport und Erholung, der Schaffung von günstigen Bedingungen für die Nutzung der Gewässer im Bereich Energie, Transport und Fischerei.“ (Art. 2 WasserG)

Das Wassergesetz unterschied in seinem Regelungsgehalt zwischen sogenannten Oberflächengewässern sowie unterirdischen Gewässern (Art. 5 Abs. 1 WasserG). Außerdem wurden die Oberflächengewässer noch weiter unterteilt und zwar in fließende und stehende Oberflächengewässer (Art. 5 Abs. 3 WasserG). Der Ministerrat war dafür zuständig alle nationalen Binnengewässer zu kategorisieren und in ein Verzeichnis aufzunehmen.⁶⁷ (Janssen/Czarnecka-Zawada et al. 2004: 76)

Bei der Realisierung der Gewässerbewirtschaftung sind laut WRRL, die Einteilung in Flusseinzugsgebiete und Flussgebietseinheiten zu beachten (Art. 3. Abs. 1 WasserG). Unter einem Flusseinzugsgebiet verstand man ein Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren Flussgebieten und den ihnen zugeordneten unterirdischen Gewässern sowie den Übergangsgewässern und Küstengewässern bestand (Art. 9 Abs. 1 Satz 7 WasserG). Die Kategorisierung als Flussgebietseinheit erfolgte aufgrund hydrographischer Kriterien. Sie konnte das gesamte Flusseinzugsgebiet oder einen Teil dessen umfassen (Art. 9 Abs. 1 Nr. 12 WasserG). In Polen wurden zwei Flusseinzugsgebiete unterschieden: Das Weichsel-Einzugsgebiet und das Oder-Einzugsgebiet (Ar. 3 WasserG). Der Grenzverlauf dieser Flusseinzugsgebiete, die Zuordnung von Unterwasserbecken zu den richtigen Einzugsgebieten, die Gründung von regionalen Verwaltungen der Wasserbewirtschaftung sowie die Aufteilung der Flusseinzugsgebiete in Flussgebietseinheiten wurden in einer speziellen Verordnung⁶⁸ geregelt. (Janssen/Czarnecka-Zawada et al. 2004: 77).

3.1.5.2 Umweltziele und Wasserschutz

Die Gewässer unterlagen dem Schutz unabhängig vom jeweiligen Eigentumsrecht (Art. 38 Abs. 1 WasserG) oder von den Regelungen über den Gewässerschutz, die für den Bewirtschaftungsplan gelten sollten. Diese Regelungen enthielten sowohl das Wasserrecht als auch das Gesetz über den Umweltschutz. (Art. 38 Abs. 4 WasserG) Die Wassernutzung

⁶⁷ Verordnung des Ministerrates vom 17.12.2002 über die Binnengewässer oder ihre Teile des öffentlichen Eigentums (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17.12.2002 w sprawie srodladowych wod powierzchniowych lub czesci ich stanowiących własność publiczną Dz.U. nr 16 poz. 149)

⁶⁸ Verordnung des Ministerrates vom 10.12.2002 über den Grenzverlauf der Flusseinzugsgebiete, Zuordnung von Unterwasserbecken zu richtigen Einzugsgebieten, Gründung von regionalen Verwaltungen der Wasserbewirtschaftung sowie Aufteilung der Flusseinzugsgebiete in Flussgebietseinheiten (Dz.U. nr 232, poz. 1953, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10.12.2002 r. W sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy, przyzadkowania zbiorników gospodarki wodnej oraz podziału dorzeczy na regiony wodne).

gründete sich auf ihren Gebrauch durch den Menschen und die Wirtschaft (Art. 31 Abs. 1 WasserG). Außerdem durfte die Wassernutzung den ökologischen Gewässerzustand und den vom Wasser abhängigen Ökosystemen nicht gefährden; außerdem durfte keine Wasserenergie verschwendet werden (Art. 31 Abs. 2 WasserG).

Die genaue Definition der Umweltziele aus Art. 4 der WRRL und ihre Umsetzung in das nationale Recht - laut der Europäischen Kommission fundamental für die Umsetzung der gesamten WRRL - wurde allerdings nicht in das nationale Wasserrecht übernommen (Art. 38b Abs. 1 und Art. 38c Abs. 1 WasserG). Stattdessen wurden die Umweltziele wie folgt neu definiert: „Ziel des Wasserschutzes ist es, die Beibehaltung bzw. Verbesserung der Wasserqualität, der biologischen Verhältnisse in der Wasserumwelt und in den Einzugsgebieten, zu erreichen, damit die Gewässer mindestens einen guten ökologischen Zustand erreichen und sich, abhängig von den Bedürfnissen der Bevölkerung, für die Wasserversorgung zum Verzehr, für den Wassersport und als Lebensraum für Fische qualifizieren (Art. 38 WasserG). Art. 38 a Abs. 2 ermöglichte bei einheitlichen Gewässern Abweichungen von den Zielen der WRRL, sofern es sich dabei um Folgen von natürlichen Ereignissen handelte bzw. um Folgen von Ereignissen, die nicht abzusehen waren, insbesondere Hochwasser und Dürre. Die Abweichungen konnten darüber hinaus Folgen von Gewässerunterhaltung der Oberflächengewässer und Übergangsgewässer und des Küstenmeeres betreffen.

Artikel 67 des Wasserrechts regelte den Wasserbau, wonach die Regulierung von Gewässern der Verbesserung der Gewässernutzung und des Hochwasserschutzes dienen sollte. Das Wasserrecht regelte ebenfalls den Hochwasserschutz und den Schutz vor Dürre. Menschen und Eigentum waren vor allem durch Maßnahmen vor Hochwasser und Dürre aus dem Bereich der hydrotechnischen Bebauung geschützt. Diese Regelung über die Wirtschaftsziele, insbesondere den Bau von hydrotechnischer Bebauung standen im Widerspruch zu den Umweltzielen der WRRL. Im Widerspruch zur WRRL stand ebenfalls Artikel 67 Abs. 1 des Wasserrechts, wonach die Regulierung von Gewässern der Verbesserung der Gewässernutzung und des Hochwasserschutzes diene. (Interview WWF Polen, 19.10.2009, Warschau)

Art. 80 des Wasserrechts gab konkrete Anforderungen für den Schutz der Menschen und des Vermögens vor Hochwasser und Dürre. Ihre Umsetzung erfolgte durch folgende Maßnahmen: Die Bewahrung und Schaffung von Retentionssystemen, die Bebauung und der Ausbau von Staubecken, Hochwasserschutzbecken und Poldern, die rationelle Retention der Gewässer und die Nutzung der Hochwasserschutzbebauungen, sowie die Steuerung von Gewässern, Hochwasserwarnsystemen, die Raumordnungsplanung von Flusstälern bzw. Hochwassergebieten und der Bau und Unterhalt von Hochwasserschutzdämme. (Art. 80 WasserG)

Schließlich erfüllte das Wasserrecht nicht die Umweltziele der WRRL für künstliche und erheblich veränderte Oberflächengewässer und für Schutzgebiete (Art. 38b Abs. 2 und Art. 38d

WasserG). Zwar wurden die Umweltziele der WRRL (Art. 4 Abs. 6 WRRL) in nationales Recht implementiert, gleichzeitig wurde ihre Umsetzung jedoch durch Art. 38 WasserG geschwächt. (WWF 2004: 16)

Die mangelnde Transposition insbesondere des Art. 2 der WRRL (Begriffsbestimmung der einzelnen Gewässer und ihres Zustandes) war die Ursache für die Ermahnung der Europäischen Kommission in Sachen der Umsetzung der WRRL ins nationale Recht. (WWF 2009: 1) Artikel 2 der WRRL stand in Konflikt mit Artikel 31 Abs. 2 des Wasserrechts, wonach der Wasserverbrauch nicht zur Verschlechterung des Gewässerzustandes und der vom Wasser abhängigen Ökosystemen beitragen dürfte (WWF 2004: 14).

3.1.5.3 Andere Bewirtschaftungsinstrumente

Als Bewirtschaftungsinstrumente waren nicht nur die Bewirtschaftungspläne und wasserrechtlichen Genehmigungen zu zählen, sondern auch Wasserbewirtschaftungsabgaben und -gebühren, das Wasserkataster sowie die Kontrolle der Wasserbewirtschaftung (Art. 2 WasserG). (Janssen/Czarnecka-Zawada et al. 2004: 77)

Das Wasserrecht enthielt wasserrechtliche Genehmigungen als ein grundlegendes Instrument für die Wassernutzung bzw. das Wassermanagement. Laut Art 122 WasserG wurden wasserrechtliche Genehmigungen beispielsweise für die Sondernutzungen der Gewässer, die Regulierung der Gewässerstände oder die Einrichtung von Wasseranlagen vorgeschrieben. Ihre Erteilung erfolgte durch den Landrat oder in bestimmten Fällen durch den Wojewoden (Art. 140 WasserG). (Janssen/Czarnecka-Zawada et al. 2004: 77) Art. 125 des Wasserrechts untersagte, dass die wasserrechtliche Genehmigung gegen folgende Maßnahmen verstoßen: Gegen Bestimmungen der Bedingungen der Wassernutzung, der Flussgebietseinheit bzw. des Einzugsgebiets, gegen Bestimmungen der örtlichen Raumordnungspläne und Entscheidungen über die Baugenehmigungsmaßnahmen und den Raumordnungsplan, gegen Gesundheitserfordernisse der Bevölkerung, gegen die Umwelt und Kulturgüter. Gemäß Art. 153 WasserG stellt das Wasserkataster ein Informationssystem über die Wasserbewirtschaftung dar. Der Landesvorstand für Wasserwirtschaft führte es für den Gesamtstaat und der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft erstellt es auf regionaler Ebene (Janssen/Czarnecka-Zawada et al. 2004: 78).

Die WRRL führte die Pflicht der Bearbeitung der ökonomischen Analyse der Wasserbewirtschaftung und das Prinzip einer vollständigen Kostenerstattung der Wasserdienste ein, welche dann bei der Bestimmung von Wassergebühren eine Rolle spielen sollte. Die ökonomische Analyse der Gewässernutzung wurde 2004 durchgeführt und berücksichtigte die aktuelle Kostenerstattung der Wasserdienste (Blaszczak 2005: 94).

Diese ökonomische Analyse der Wasserbewirtschaftung für das Einzugsgebiet Oder hatte allerdings nur die Handlung der Kommunen berücksichtigt, ohne die Maßnahmen von Land-

wirtschaft und Industrie zu analysieren. Es berücksichtigte auch nicht die ökologischen Kosten und Quantitätskosten, da keine Daten zur Verfügung standen, sondern nur die finanziellen Kosten. Aus diesem Grunde und auch im Falle der Umsetzung der Forderung der ökonomischen Analyse wurde eine vorübergehende Lösung gefunden (Blaszczak 2005: 94).

Das Wassergesetz regelte ebenfalls das Zahlungssystem für den Wasserverbrauch, wobei es die Mechanismen, die die WRRL empfiehlt, nicht enthielt. Vor allem fehlte die Umsetzung der Mechanismen aus Art. 9 Abs. 1 der WRRL, wonach die Politik der Wassergebühren den Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen berücksichtigen soll (Art. 9 Abs. 1 WRRL). Art. 114b des Wassergesetzes führte den gebührenpflichtigen Wassergebrauch nicht ein, mit dem Ziel, den Wasserverbrauch und die Begrenzung der Abwässer schrittweise zu reduzieren. (WWF 2008: 19)

3.1.5.4 Regelungen über die Partizipation – Akteure

Polen ist der Anforderung der Art. 14 der WRRL nachgekommen und setzte Regelungen über die Partizipation in das Wasserrecht um. Bereits Art. 1 Abs. 3 des Wasserrechts sprach die Relevanz der Partizipation an und benannte die beteiligten Akteure, indem es verordnete, dass das Wassermanagement gemeinsame Interessen berücksichtige und mittels Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung, den Wassernutzern und Vertretern der lokalen Bevölkerung umgesetzt werden soll. Dabei sollte das Wassermanagement die Verschlechterung der ökologischen Gewässerfunktionen und vom Wasser abhängiger Ökosysteme vermeiden (Art. 1 Abs. 4 WasserG).

Da das Management der Wasserwirtschaft unter der Berücksichtigung der Teilung der Gewässer in zwei Einzugsgebiete, der Weichsel und der Oder, sowie der acht Wasserregionen erfolgte, sollte daraus folgend die Öffentlichkeitsbeteiligung auf der nationalen und regionalen Ebene erfolgen.

Art. 4 Abs. 1 des Wasserrechts bestimmte die Organe der Wasserbewirtschaftung, darunter den für die Wasserbewirtschaftung zuständigen Minister (damals der Umweltminister), den Landesvorstand für Wasserwirtschaft als zentrales Organ der Regierungsverwaltung, den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft⁶⁹, der dem Landesvorstand für Wasserwirtschaft unterstand, den Wojewoden (Vertreter der Regierung in der Region) und die Organe der territorialen Selbstverwaltung. Der zuständige Minister war dazu verpflichtet, dem Parlament alle zwei Jahre Informationen über die Wasserwirtschaft vorzulegen (Art. 4 Abs. 2 WasserG). Das Tätigkeitsfeld der Regierungsverwaltung im Bereich der Wasserbewirtschaftung wurde im Gesetz über die Zweige der Regierungsverwaltung geregelt⁷⁰. Laut diesem Gesetz umfasste das Tätigkeitsfeld sowohl die Gestaltung, den Schutz und die ordnungsgemäße Nutzung der

⁶⁹ Insgesamt gab es sieben Regionalvorstände der Wasserwirtschaftsverwaltung. (Blaszczak 2005: 88)

⁷⁰ Gesetz vom 04.09.1997 über Tätigkeitsbereiche der Regierungsverwaltung (Ustawa z dnia 4.09.1997 o działach administracji rządowej; Dz.U. Z 1997 r. nr 141 poz. 943, z pozn.zm.)

Wasserressourcen als auch die Erhaltung der staatseigenen Binnengewässer und der mit ihnen verbundenen technischen Infrastruktur, sowie den Bau, die Modernisierung und die Pflege der Binnenwasserverkehrswege, den Hochwasserschutz, die Arbeit der staatlichen hydrologisch-meteorologischen Dienste und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzgewässern in Ausübung der vorgenannten Aufgabenfelder. Dem Umweltminister kam es hierbei zu, die Aufsicht über den Landesvorstand für Wasserwirtschaft und über das Institut für Meteorologie und Wasserwirtschaft auszuüben (Janssen/Czarnecka-Zawada et al. 2004: 78). Die Behördenstruktur der Wasserwirtschaft ergab sich aus der Verordnung des Umweltministers vom 29.11.1999 über die Organisation und Zuständigkeit der Regionalvorstände der Wasserwirtschaft⁷¹. Das Tätigkeitsfeld der Organe der Selbstverwaltung bzw. des Wojewoden umfasste es, die Wassergenehmigungen zu erteilen, die Baugenehmigungen freizugeben und Schutzbereiche auszuweisen. Art. 11 des Wasserrechts ordnete die Ausübung der Eigentumsrechte⁷² unterschiedlichen Organen zu. Für die Gewässer des Küstenmeeres und der Binnenseegewässer einschließlich der Gewässer der Danziger Bucht war der Landesvorstand für Wasserwirtschaft zuständig. Im Bereich der Wasserressourcen und des Hochwasserschutzes und für die Gewässer auf dem Territorium des Nationalparks, der Direktor des Nationalparks. Für die Gewässer, die für die Wasserregulierung zum landwirtschaftlichen Zweck wesentlich waren, war der Marschall der territorialen Selbstverwaltung, für alle anderen Gewässer waren Starosten und Wojewoden zuständig. Der Unterhalt der Gewässer und die Uferbebauung oblagen dem Eigentümer (Art. 21 Abs. 1, 2 WasserG). Eine weitere Verpflichtung der Eigentümer an Aufrechterhaltung des Zustandes der Gewässer regelte Art. 22 des Wasserrechts. Hiernach war die Beibehaltung bzw. Wiederherstellung des Zustandes des Bodens bzw. der Ufer und der Erhalt bzw. die Sanierung der bestehenden Bebauungen, der freie Wasser- und Eisfluss sowie die richtigen Bedingungen für die Wassernutzung zu gewährleisten.

Diese Regelung wurde durch den WWF kritisiert, da es Investitionen in den Gebieten erlaubte, die durch Hochwasser gefährdet waren und die als Wasserschutzgebieten ausgewiesen wurden. (WWF 2004: ii) Anstatt nach neuen Lösungen im Bereich des Hochwasserschutzes zu suchen, diktierte das Wasserrecht ein veraltetes und technokratisches Hochwasserschutzsystem, das auf die hydrotechnische Bebauung ohne Perspektive der Schiffbarmachung gerichtet war. (WWF 2004: ii) Ebenso wurde das Ziel nicht erreicht - das Gewässerschutz als eine Herausforderung ansieht, die alle Akteure betrifft. Nach wie vor wird es als Problem des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft angesehen. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012)

⁷¹ Verordnung des Umweltministers vom 29.11.1999 über Organisation und Tätigkeitsumfang der Regionalvorständen für Wasserwirtschaft (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29.11.1999 w sprawie organizacji i zakresu działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej; Dz. U. Nr. 101, Pos. 1180)

⁷² Der Art. 10 des Wasserrechts regelte die Eigentumsrechte an Gewässern. Diese konnten im Eigentum des Staates und anderer juristischer oder natürlicher Personen stehen. Die Gewässer, die sich im Eigentum des Staates oder der territorialen Selbstverwaltungseinheiten befanden, wurden als öffentliche Gewässer bezeichnet (Art. 10 WasserG).

3.1.5.4.1 Das Umweltministerium

Das Umweltministerium war zum Zeitpunkt des Ersten Planungszyklus (2006-2009) die oberste Behörde für Wasserwirtschaft. Der Umweltminister leitete die Aufgaben aus dem Wasserwirtschaftsbereich gemäß der Verordnung des Ministerpräsidenten vom 18.07.2006 über den detaillierten Bereich des Umweltministers⁷³. Seine Aufgaben umfassten u.a. den Schutz der Wasserbestände, die Bewahrung, Modernisierung und den Erhalt der Binnengewässer sowie die Koordination des Hochwasserschutzes. Darüber hinaus bewertete das Ministerium unter seiner Leitung den Zustand und die Veränderungen der Umwelt und setzte die Bestimmungen internationaler Naturschutzkonventionen und -übereinkommen im Wasserbereich um. (Löser/Sekscinska 2005)

Zur Wahrnehmung der Aufgaben waren dem Umweltministerium alle staatlichen Wasserwirtschaftsbehörden und verschiedene Umweltforschungsinstitute unterstellt. Der Umweltminister übte hierbei die Aufsicht über den Landesvorstand für Wasserwirtschaft und über das Institut für Meteorologie und Wasserwirtschaft aus (Art. 11 BRegG), das für das Wasser-Monitoring zuständig war. (Art. 11 BRegG). (Janssen/Czarnecka-Zawada et al. 2004: 78) Beratende Funktionen nahmen vor allem das Landeszentrum für Nachhaltige Entwicklung am Umweltministerium und der Staatliche Rat für Umweltschutz wahr. Zu den staatlichen Überwachungsbehörden im Geschäftsbereich des Umweltministeriums gehörten auf der zentralen Ebene die Staatliche Atomagentur und das Landesumweltschutzinspektorat.

3.1.5.4.2 Der Landesvorstand für Wasserwirtschaft

Gemäß Art 89 WasserG stellte der Landesvorstand für Wasserwirtschaft ein Zentralorgan der Regierungsverwaltung dar. Sein Verantwortungsbereich lag in wasserwirtschaftlichen Angelegenheiten, vor allem in der Wasserbewirtschaftung und der Wassernutzung sowie der Partizipation. Darüber hinaus war er für die Planung der Wasserbewirtschaftung sowie die Kontrolle der Aufgaben und Wirksamkeit der ihm unterstellten Personen und Organisationen verantwortlich. Darüber hinaus übte der Landesvorstand für Wasserwirtschaft gemeinsam mit den jeweiligen zuständigen Organen der Meeresverwaltung Aufgaben im Bereich der Bewirtschaftung der Übergangsgewässer und des Küstenmeeres aus. (Janssen/Czarnecka-Zawada et al. 2004: 78) Er war für die Erstellung von Planungsdokumenten wie dem Nationalen Wasserprogramm, den Bewirtschaftungsplänen für Einzugsgebiete, den Hochwasserschutzplänen und sogenannten Plänen zum Schutz vor Dürre zuständig. Auch die Koordinationsfunktion bei der Umsetzung der WRRL, insbesondere der Organisation und Durchführung der Partizipation auf nationaler Ebene, die Koordination der Prozesse auf den Ebenen der Flussgebietseinheiten, die Zusammenarbeit und Koordination der Tätigkeiten aller Regi-

⁷³ Verordnung des Umweltministers vom 19.11.2006 über den einzelnen Tätigkeitsbereich des Umweltministers (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19.11.2006 w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska; Dz.U. Z 2006 r. nr 131 poz.922)

onalvorstände für Wasserwirtschaft bei der Partizipation, sowie die Information und Einbindung der Öffentlichkeit (Erstellung von Informationsmaterial, Internetpflege und Aktualisierung der Internetseite, Pflege der Medienkontakte, NROn, die Durchführung von Schulungen und Informationsveranstaltungen, Konferenzen und Treffen, sowie die Gestaltung der Kampagne zur Öffentlichkeitsbeteiligung) fielen in seinen Aufgabenbereich. (Art. 90 WasserG)

Das Beratungsorgan des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft, das von Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen – wie der Selbstverwaltung, den wissenschaftlichen Einrichtungen, den Gesellschafts-, Wirtschafts- und Ökologiegesellschaften – auf vier Jahre gewählt wurde (<http://www.mos.gov.pl/dzw/dzw.shtml>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015), wurde als Landesrat für Wasserwirtschaft bezeichnet (Art. 97 Abs. 1 und 2 WasserG). Dem Landesvorstand für Wasserwirtschaft unterstanden die Regionalvorstände für Wasserwirtschaft (Art. 4 Abs. 1 Satz 3 WasserG).

3.1.5.4.3 Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft

Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft war auf regionaler Ebene ein Zentralorgan der Regierungsverwaltung im Bereich der Wasserwirtschaft und unterstand dem Landesvorstand für Wasserwirtschaft. Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft war für die Wasserbewirtschaftung in einer Flussgebietseinheit zuständig (Art. 92 WasserG; Janssen/ Czarnecka-Zawada et al. 2004: 78 f.). Darüber hinaus kam ihm folgender Aufgabenbereich zu: Die Identifizierung von besonderen anthropogenen Einflüssen und ihre Bewertung in Bezug auf den Zustand der Oberflächengewässer und der Grundwasser in ihrem Gebiet, die Erstellung von ökonomischen Analysen der Wassernutzung, die Durchführung von Schutzgebieten, die Erstellung von Studien und Projekten zum Hochwasserschutz, die Festsetzung von Wassernutzungsbedingungen, die Durchführung des Wasserkatasters sowie die Planung von Vorhaben im Bereich des Wiederaufbaus der Ökosystemen. (Art. 91 WasserG) Zwar war der Regionalvorstand de facto für die Durchführung der Partizipation im Rahmen der WRRL zuständig, de jure wurde diese Kompetenz jedoch nicht geregelt (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012)

Die interne Struktur des Regionalvorstandes der Wasserwirtschaft wurde 2005 zum Zweck der Durchführung der Partizipation geändert, indem Abteilungen eingerichtet wurden, die allein für die Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig waren (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009). Für die Arbeit in den neuen Abteilungen wurden drei Personen vorgesehen, die über Kenntnisse im Bereich des Wasserwirtschaftsmanagements verfügten und Erfahrung in der Kommunikation und Zusammenarbeit mit Medien hatten (Umweltministerium 2005: 12). Diese neu strukturierte Verwaltung begann Ende 2006 mit der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß der WRRL. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009)

3.1.5.4.4 Büro für Wasserwirtschaft am Landesvorstand für Wasserwirtschaft

Die Organisation und die Durchführung der Partizipation auf nationaler Ebene kam dem Büro für Wasserwirtschaft am Landesvorstand für Wasserwirtschaft, das dem Umweltminister untersteht, zu. Seine Aufgaben wurden durch das Wasserrecht bestimmt. Dazu gehörte: die Organisation und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem die Koordination dieses Prozesses auf der Ebenen der Flussgebietseinheiten, die Zusammenarbeit und Koordination der Tätigkeiten der Regionalvorständen für Wasserwirtschaft im Bereich der Partizipation, die Erstellung von Informationsmaterial und Newslettern, die Internetpflege und Aktualisierung der Internetseite, die Pflege von Kontakten mit Medien, NROn, die Durchführung von Schulungen und Informationsveranstaltungen, sowie Konferenzen und Treffen, und die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Kampagne (Entwurf des Logos und des Slogans). Mit seinem Personalteam aus fünf Personen, darunter einer Person mit Kenntnissen aus Psychologie und Gesellschaftskommunikation, Erfahrung mit Medien und Fähigkeiten im Bereich der Kommunikation, der Verhandlung und der Mediation, sollte das Büro den Partizipationsverlauf auf der nationalen und regionalen Ebene koordinieren. Allerdings wurde das Büros aus unbekanntem Gründen nicht eingerichtet. Dies erschwerte maßgeblich den Partizipationsprozess in der OR. (Interview, Landesvorstand für Wasserwirtschaft Warschau, 18.10.2009).

3.1.5.4.5 Der Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit

Auf der regionalen Ebene wurden die Regionalvorständen für Wasserwirtschaft für die Zusammenstellung der notwendigen Informationen über die Flussgebietseinheiten zuständig gemacht (Art. 92 Abs. 3, Abs. 5 WasserG). Allerdings regelte das Wassergesetz die Aufgaben der Regionalvorstände für Wasserwirtschaft in Hinblick auf die Durchführung der Partizipation nicht. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 7.04.2009)

Der Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit wurde gemäß Art. 100 Abs. 6 des Wasserrechts aus dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft als sein Beratungsgremium ins Leben gerufen, mit dem Ziel, ein „breiteres Engagement der Gesellschaft“ im Wasserbewirtschaftungsprozess zu gewährleisten. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Der Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit sollte aus 30 Repräsentanten verschiedener Wassernutzer⁷⁴ bestehen. Seine Zusammensetzung sollte nach folgender Proportion gewonnen werden: Zu 33% sollte er aus Vertretern der Wassernutzer, zu 33% aus Vertretern der Selbstverwaltung und zu 33% aus Vertretern der NROn bestehen (Institut

⁷⁴ Unter Wassernutzung werden Wasserdienstleistungen sowie weitere Handlungen, die sich auf die Wassermenge sowie auf die Gewässergüte signifikant auswirken, verstanden. Zu den wirtschaftlich bedeutenden Wassernutzungen gehören in der Internationalen FGE Oder aus internationaler Sicht Wasserentnahmen, öffentliche Trinkwasserversorgung und Abwassereinleitungen und -behandlung, Wasserentnahme und Wasserabfuhr durch die Industrie und Landwirtschaft, Wasserkraftnutzung, Hochwasserschutz und Schifffahrt. Wasserdienstleistungen sind solche Wassernutzungen, bei denen der Wassernutzer, der Dienstleistungsträger, ihr gegenseitiges ökonomisches Verhältnis sowie Bedingungen für die zu leistenden Dienste und ihr Umfang bekannt sind (Internationale FGE Oder 2010).

für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007: 20 f.). Die Vertreter wurden von Organen der territorialen Selbstverwaltung, von Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Fischerei-, und Gesellschaftsorganisationen sowie privaten Unternehmer (Wasserdienstleistungen und Wassereigentümer) vorgeschlagen (Art. 100 Abs. 3 WasserG) und vom Landesvorstand für Wasserwirtschaft berufen (Art. 100 Abs. 1 WasserG).

Die Tätigkeitsperiode des Wasserwirtschaftsrates sollte vier Jahre betragen (Art. 4 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates). Der Wasserwirtschaftsrat hatte zur Aufgabe, Kommissionen bzw. Arbeitsgruppen zu bilden, an den externe Personen teilnehmen konnten (Art. 3 Abs. 1 und Art. 7 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates vom 3.12.2003). Der Rat sollte mindestens zwei Mal im Jahr tagen (Art. 3 Abs. 2 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates) Die Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates wurde streng geregelt. Um das Wort zu ergreifen, mussten die Ratsmitglieder dies zunächst anmelden (Art. 10 Abs. 2 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates). Entscheidungen, Gutachten und Bestimmungen wurden als Beschlüsse mit einfacher Mehrheit gefasst (Art. 12 Abs. 1 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates). Als ein Manko der Organisationsordnung kann angesehen werden, dass die Protokolle zwar für den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft zur Verfügung gestellt, den Mitgliedern nicht aber in elektronischer Form geschickt werden mussten (Art. 15 Abs. 1 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates).

Der Wasserwirtschaftsrat war ein Beratungsorgan, d.h. er hatte keinen realen Einfluss auf die Entscheidungen des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft und garantierte keine Repräsentanz im Entscheidungsfindungsprozess nach dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (WWF 2004: 21). Diese Regelungen des Wasserrechts entsprachen nicht den Regelungen des Art. 14 der WRRL, wonach die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der WRRL fördern. (Art. 14 Abs. 1 WRRL) Stattdessen nahm als Beratungsorgan der Wasserwirtschaftsrat seine Aufgaben in folgenden Gebiete wahr: Identifizierung der wesentlichen Probleme der Wasserbewirtschaftung, Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer sowie des Grundwassers, Durchführung der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung gemäß Art. 5 WRRL und gemäß Art. 113 Abs. 3 und Abs. 4 Wasserrecht (Art. 2 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates vom 3.12.2003). Weiterhin gehörte es zu den Aufgaben des Wasserwirtschaftsrates, Informationen über die WRRL, ihre Ziele und den Zustand der Umsetzung der WRRL, an die Interessengruppen weiterzugeben, den Informationszugang und die Informationsverbreitung über die Umsetzung der WRRL auf der einen Seite zu sichern und auf der anderen Seite die aktive Beteiligung zu garantieren, indem Schulungen, Konferenzen und Treffen organisiert und durchgeführt wurden. (Art. 100 Abs. 2 WasserG)

3.1.5.4.6 Die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Geschichte der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit geht auf das Ziel des Umweltministeriums zurück, die Repräsentanz der Öffentlichkeit zu vergrößern und

damit zur Stärkung des Engagements der Gesellschaft in der Wasserbewirtschaftung beizutragen, nachdem festgestellt wurde, dass es an der vorgesehenen optimalen Repräsentanz der Hauptgesellschaftsgruppen mangelte und die Akteure im Wasserwirtschaftsrat unterrepräsentiert waren. (Umweltministerium 2005: 23) Die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit in der Untersuchungsregion wurde gemäß der Verordnung Nr. 5/2006 des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft infolge der Forderung des Art. 100 Abs. 6 des Wasserrechts eingerichtet. Das Ziel war es, die Chance auf Partizipation unter den Wassernutzern auszuweiten und um die richtige Gewichtung zwischen den Mitgliedern des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009).

Gemäß der Verordnung des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft⁷⁵ setzte sich die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit aus 20 Mitgliedern zusammen (Art. 3. Abs. 1 Verordnung). Fünf davon wurde aus den Mitgliedern des Wasserwirtschaftsrats der Flussgebietseinheit mit einfacher Mehrheit berufen; 15 wurden auf Vorschlag des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft durch den Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit gewählt und setzten sich aus Vertretern der Nutzer, der Selbstverwaltung und der Nichtregierungsorganisationen und Gesellschaftsgruppen zusammen. Die Aufgabe der fünf Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates sollte es sein, für einen angemessenen Informationsfluss zwischen dem Wasserwirtschaftsrat und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit zu sorgen. Genauso wie im Falle des Wasserwirtschaftsrates sollten die Mitglieder der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit aus jeweils 33% der Vertreter der Wassernutzer, 33% der Vertreter der Selbstverwaltung und 33% der Vertreter der NRO stammen (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007: 20 f.). Das Wasserrecht sah nicht alle Vertreter der Akteure als Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates an. Es schloss nämlich die Vertreter der wissenschaftlichen Einrichtungen aus (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009).

Der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurden folgende Aufgaben zugeschrieben: Die Identifizierung der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft und die Überprüfung ihrer Auswirkungen auf den Zustand der Oberflächengewässer bzw. des Grundwassers, die Besprechung der Ergebnisse der Analyse der Merkmale der Flussgebietseinheit und des in das jeweilige Hoheitsgebiet fallenden Teil einer internationalen Flussgebietseinheit. Deckungsgleich mit den Aufgaben des Wasserwirtschaftsrates wurden die gleichen Problemfelder diskutiert. Die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurde darüber hinaus verpflichtet, Dokumentenentwürfe, die den Konsultationen unterzogen wurden, wie beispielsweise das Zeit- und Arbeitsprogramm und die Durchsicht der wesentli-

⁷⁵ Verordnung Nr. 144/2007 des Direktors des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin vom 31.12.2007 über Einberufung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit beim Direktor des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft (Zarządzenie nr 144/2007 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie z dnia 31.12.2007 w sprawie powołania przy dyrektorze Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie Stałej Komisji d.s. Udziału Społeczeństwa).

chen Probleme der Wasserwirtschaft auf dem Handlungsgebiet, das Maßnahmenprogramm und den Bewirtschaftungsplan zu veröffentlichen. Weiterhin sollte die Kommission eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung gemäß Art. 5 WRRL und der Dokumente gemäß Art. 113 Abs. 3 und Abs. 4 des Wasserrechts durchführen. Andere Aufgaben waren die Organisation und Ausrichtung der Öffentlichkeitsbeteiligung. (Art. 2. Abs. 2 Verordnung) Obligatorische Sitzungen der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit waren einmal im Jahr vorgesehen. Andere Sitzungen durften je nach Intensität der Arbeitsfortschritte einberufen werden. (Art. 4 Abs. 4 Verordnung) Für die Organisation der Sitzungen der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit war der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft zuständig. (Art. 4 Abs. 1 Verordnung)

Die WWF kritisierte das Wassermanagement infolge des Wasserrechts, da aufgrund von mehreren zuständigen Organen im Wasserbereich ein undurchschaubares Gebilde von Informations- und Entscheidungsflüssen und zahlreichen Planungsdokumenten, insbesondere Raumordnungspläne und Wasserbewirtschaftungspläne, die nicht miteinander kompatibel sind, entstand. Darüber hinaus wurden viele Entscheidungen zum Thema Wasser innerhalb der administrativen Grenzen (Gemeinden, Kreise, Regionen, hier: Wojewodschaften) und nicht wie die WRRL vorschreibt, innerhalb der hydrologischen Grenzen getroffen, wie das die WRRL vorschreibt. (WWF 2004: i, ii)

3.1.5.5 Regelungen über die Partizipation – Formen der Partizipation

Das Wasserrecht sprach der Aarhus-Konvention zu folgen, allen das Recht zu, die Interesse zeigen, sich zu beteiligen: „Einbezogen ist jeder, der interessiert ist, sich zu beteiligen“ (Art. 119 Abs. 1 Satz 7 WasserG). Das Wassergesetz sah die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Erstellung von zwei Dokumenten vor – des Maßnahmenprogramms (Art. 119 Abs. 1a WasserG) und des Bewirtschaftungsplans für das Flusseinzugsgebiet (Art. 119 Abs. 6a WasserG). Für die Erstellung des Maßnahmenprogramms war der Landesvorstand für Wasserwirtschaft in Abstimmung mit dem Wirtschaftsminister und Umweltminister (Art. 119 Abs. 1 Satz 1a WasserG) und des Bewirtschaftungsplans sowohl der Landesvorstand für Wasserwirtschaft (Art. 119 Abs. 7 WasserG) als auch der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft zuständig (Art. 119 Abs. 6a WasserG).

Für den Informationszugang über die Erstellung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne, wurde der Landesvorstand für Wasserwirtschaft zuständig gemacht. (Art. 119 Abs. 7-8 WasserG) Allerdings konnte die Erteilung der Informationen über die o.g. Dokumente auf Antrag erfolgen (Art. 119 Abs. 8 WasserG).

Im Einzelnen sollten Stellungnahmen für folgende Dokumente abgegeben werden, die zur Bearbeitung der Bewirtschaftungspläne benötigt wurden: Das Zeit- und Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungs-

maßnahmen, welche mindestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, erfolgen sollen, ein Überblick über die wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen, welcher mindestens zwei Jahre vor dem Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, erfolgen soll, sowie ein Entwurf des Bewirtschaftungsplans, welcher mindestens ein Jahr vor dem Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht, erfolgen sollte (Art. 119 Abs. 1 Satz 7 WasserG). Innerhalb von sechs Monaten nach der Bekanntmachung der o.g. Informationen konnten Interessierte schriftliche Vorschläge einbringen (Art. 119 Abs. 1 Satz 8 WasserG) und an den Landesvorstand für Wasserwirtschaft richten (Art. 119 Abs. 1 Satz 3 WasserG). Damit folgte das Wasserrecht den Vorgaben der WRRL.

Alle anderen Regelungen über die Partizipation, die zur Erstellung des Bewirtschaftungsplans für das Flusseinzugsgebiet und des Maßnahmenprogramms benötigt wurden, wurden aus dem Gesetz vom 3.10.2008 über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und ihren Schutz, die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutzangelegenheiten sowie über Bewertungen der Wirkungen auf die Umwelt übernommen (siehe oben) (<http://www.rzgw.szczecin.pl>; zuletzt aufgerufen: 08.02.2009)

Der Bewirtschaftungsplan

Das Wasserrecht schrieb gemäß der WRRL vor, welche Elemente ein Bewirtschaftungsplan enthalten soll. Danach gehörten zum Inhalt eines Bewirtschaftungsplans folgende, in Artikel 114 normierte Maßnahmen: Der Bewirtschaftungsplan sollte neben dem Maßnahmenprogramm das Instrument zur Erreichung der Umweltziele der WRRL sein. Der Bewirtschaftungsplan diene der Programmierung und Koordinierung der Handlungen (Art. 114 Abs. 1 Satz 1-6 WRRL) mit dem Ziel, bis 2015 einen guten Gewässerzustand und einen guten Zustand der vom Wasser abhängigen Ökosysteme zu erreichen bzw. zu erhalten, den Gewässerzustand, den Wasserverbrauch und den Hochwasserschutz zu verbessern, sowie die Schadstoffe, die ins Gewässer eindringen können, zu verringern (Art. 112 WasserG). Darüber hinaus sollte der Bewirtschaftungsplan gemäß Art. 114 Abs. 1 Satz 7 und 8 WasserG die Zusammenfassung der Maßnahmen aus dem Maßnahmenprogramm sowie die Auflistung von anderen einzelnen Wasserprogrammen und -plänen für Flusseinzugsgebiete und insbesondere für Gewässer, Wirtschaftssektoren, Wasserprobleme und -typen, sowie die Ergebnisse der Partizipation beinhalten. Die Bearbeitung des Bewirtschaftungsplans für ein Flusseinzugsgebiet sah mehrere Phasen vor (Art. 14 Abs. 1 Satz a WRRL). Im Bewirtschaftungsplan wurde der Termin für die Umsetzung des Maßnahmenprogramms und die Art ihrer Umsetzung sowie das Verzeichnis anderer Wasserwirtschaftsprogramme für Einzugsgebiete, Wirtschaftssektoren, Gewässerprobleme und Gewässertypen, samt der Ergebnisse der Partizipation, nämlich nicht später als drei Jahre nach der Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans, bestimmt (Art. 114 Abs. 1 Satz 7 und 8 WasserG). Der Bewirtschaftungsplan sollte darüber hinaus Handlungen benennen, die dem Gewässerschutz zum Zwecke der

Wasserversorgung, der Freizeitgestaltung und der gesicherten Existenz der Fisch-, Krebs- und Weichtiere dienen. Programme zur Verringerung der Gewässerverschmutzung gemäß Art. 45 Abs. 1 Satz 1 sollten ebenso Bestandteil des Bewirtschaftungsplans sein, wie gemäß Art. 113 Abs. 2 Satz 5 WasserG die Zusammenstellung von unter Schutz stehenden Wassergebieten. Die ökonomische Analyse der Wasserwirtschaft sollte die wirtschaftliche Wirkung der Wassernutzung bestimmen (Art. 113 Abs. 2 Satz 1-7 WasserG). Darüber hinaus sollte der Bewirtschaftungsplan die Zusammenfassung der Maßnahmen aus dem Maßnahmenprogramm beinhalten, mit den Hinweisen, wie die Umweltziele in den einzelnen Bewirtschaftungsplänen erreicht werden können. (<http://www.rdw.org.pl>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015)

Der Bewirtschaftungsplan sollte, wie die WRRL vorsah, alle sechs Jahre aktualisiert werden (Art. 114 Abs. 3 WasserG). Nach dem Ablauf von sechs Jahren sollte die Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans folgende Daten enthalten:

- Eine Zusammenfassung aller Änderungen bzw. Aktualisierung ab dem Datum der Bekanntmachung des letzten Bewirtschaftungsplans des Flusseinzugsgebietes,
- Eine Bewertung des Fortschritts der Umsetzung der Umweltziele, einschließlich der Präsentation der Monitoring-Ergebnisse,
- Die Charakterisierung und Bewertung aller Handlungen aus dem letzten Plan, die nicht umgesetzt wurden,
- Eine Aufzählung der notwendigen und zusätzlichen Maßnahmen, die sich im Laufe der Umsetzung des Bewirtschaftungsplans als erforderlich erwiesen haben (Art. 114 Abs. 4 Satz 1-4 WasserG).

Der Bewirtschaftungsplan sollte durch den Ministerrat erlassen und öffentlich bekannt gegeben werden (Art. 119 Abs. 3 WasserG).

Das Maßnahmenprogramm

Das Maßnahmenprogramm enthielt gemäß der WRRL eine Liste mit Maßnahmen, die die Erreichung der strategischen Ziele der Wasserwirtschaft bzw. die Erreichung der Umweltziele der Gewässer gemäß Art. 4 der WRRL, (d.h. einen guten Gewässerzustand bzw. ein gutes Potential der Gewässer) zur Aufgabe hatten. Dafür sah es grundlegende und ergänzende Maßnahmen für einzelne Einzugsgebiete vor, die zum Ziel hatten, verschiedene EU-Richtlinien umzusetzen (Art. 113 WasserG).⁷⁶ Diese Richtlinien forderten z.B. Investitionen im Bereich der Kläranlagen und der Wasserleitung (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2008: 16). Zu den grundlegenden Maßnahmen gehörten unter anderem solche, die die EU-Regelungen zum Gewässerschutz, das Prinzip der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen, das Prinzip der nachhaltigen Wassernutzung sowie die Gewährleistung der Wasserver-

⁷⁶ Richtlinie 91/271/EU, Richtlinie 91/676/EU, Richtlinie 2006/7/WE, Richtlinie 80/778/EWG, Richtlinie 86/278/EWG, Richtlinie 92/43/EWG, Richtlinie 79/409/EWG, Richtlinie 91/414/EWG, Richtlinie 96/82/WE, Richtlinie 96/61/WE, Richtlinie 85/337/EWG, Richtlinie 90/313/EWG, Richtlinie 2004/35/WE, Richtlinie 2006/118/WE.

sorgung umsetzen sollten (Art. 113a Abs. 2 WasserG). Die ergänzenden Maßnahmen sahen die Umsetzung der Ziele gemäß Art. 4 WRRL vor. Die WRRL umfasst eine offene Liste mit ergänzenden Handlungen, wobei Art. 113a des Wassergesetzes auf folgende Handlungen seine Aufmerksamkeit richtete: Rechtliche, administrative und wirtschaftliche Instrumente, die unabdingbar für eine optimale Umsetzung der geplanten Handlungen, die ausgehandelte Vereinbarung über die Umweltnutzung, Handlungen für die Emissionsbegrenzung, Prinzipien der guten fachlichen Praxis, die Wiedererrichtung der Mooregebiete; Handlungen für eine effektive Wassernutzung und Wiederaufbereitung des Wassers, sowie Vorhaben im Bereich Technik, Forschung, Entwicklung und Bildung sind (Art. 113a Abs. 3 Satz 1-7 WasserG).

3.2 Zusammenfassung der rechtlichen Umsetzung

Im vergangenen Kapitel wurde die Umsetzung der WRRL in Polen unter Zuhilfenahme des Maßstabs der europäischen WRRL analysiert. Damit wird der Frage nachgegangen, ob das polnische Recht die Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' umgesetzt hat, die benötigt werden, um den Bewirtschaftungsplan zu erstellen.

Die Beantwortung dieser Frage dient zu untersuchen, inwieweit die partizipativen Maßnahmen des polnischen Rechtssystems (rechtlich-institutionelle Lage der partizipatorischen Instrumente im Wassermanagement) dazu führen, dass auch die von den EU-Regelungen angestrebten Legitimitäts- bzw. Effektivitätsziele und die Modalitäten der Partizipation in der Praxis erreicht werden.

Die rechtlich-institutionelle Lage der partizipatorischen Instrumente im Wassermanagement ist in Polen umfangreich und wurde in mehreren Gesetzen festgelegt. Allerdings mangelt es an Kohäsion dieser Regelungen in Bezug auf ihren Umfang und Präzision. Diese Bewertung betrifft vor allem die Ratifizierung der WRRL und ihre fehlende Umsetzung in nationales Recht, während die Aarhus-Konvention im größten Teil durch die polnische Jurisdiktion übernommen wurde.

Die Umsetzung der WRRL in nationales Recht als der erste Schritt zur vollständigen Übernahme der europäischen Regelungen im Wassermanagement, wurde bis zum vorgesehenen Zeitpunkt im Jahre 2003 nicht vollständig realisiert. Das polnische Wasserrecht hat – trotz einer sehr umfangreichen Novellierung seiner Gesetze – bislang nicht alle Teile der WRRL umgesetzt. Das polnische Rechtssystem im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung stellte zum Zeitpunkt des Ersten Planungszyklus der Umsetzung der WRRL allerdings ein taugliches Instrument für die Durchführung der Partizipation zur Verfügung. Allerdings fehlten aufgrund des jüngsten Systemwechsels von zentralistischen zum demokratisch gesteuerten System praktische Erfahrungen mit einer solchen Bürgerbeteiligung. Dies zeigte sich vermutlich in der mangelnden Einrichtung des Büros für Wasserwirtschaft am Landesvorstand für Was-

serwirtschaft.

In der polnischen Verfassung von 1997, (die als erste rechtliche Regelung) erstmalig partizipative Elemente aufnahm, wurde jedem Bürger das Recht auf Information über den Umweltzustand und den Umweltschutz, sowie das Recht zur Stellungnahme und zur Antragstellung gewährleistet. Die dritte Form der Partizipation im Sinne der WRRL - „aktive Beteiligung“ - wurde allerdings nicht erwähnt, womit sich die Verfassung auf zwei Formen der Partizipation beschränkte und somit das System der Partizipation in Polen geprägt hat. (Kap. 3.1.1, S. 111)

In Bezug auf die Form der Partizipation benannte die Verfassung den Begriff des „gesellschaftlichen Dialogs“ als Zusammenarbeit zwischen den Entscheidungsträgern und der Zivilgesellschaft. Merkmal dieses Dialoges war es, dass die Meinungen der unterschiedlichen Interessengruppen berücksichtigt werden konnten. In Bezug auf den Umweltschutz garantiert die Verfassung eine nachhaltige Entwicklung, die die Richtung der gesellschaftlichen Entwicklungen mitgestaltet. Damit wurde die Partizipation auf Grundlage von gesellschaftlichen Dialog verfassungsrechtlich garantiert. (Kap. 3.1.1, S. 111)

Das Inkrafttreten der Aarhus-Konvention durch ihre Ratifizierung am 16.5.2002 war ein wichtiger Schritt für die Demokratisierung der Rechtslage in Polen. In den anderen Gesetzen, die im Bereich Umweltschutz partizipative Instrumente festlegten, garantierte das Gesetz über den Umweltschutz auf der einen Seite jedem Bürger das Recht auf Information über die Umwelt und ihren Schutz; es formulierte somit die niedrigste Stufe der Partizipation. Auf der anderen Seite verpflichtete es die Verwaltung, diese Informationen zur Verfügung zu stellen. Ebenso garantierte das Gesetz über den öffentlichen Informationszugang, das gegenüber anderen Gesetzen *lex generalis* ist, das Recht der Öffentlichkeit auf Information in ganz allgemeiner Form. Es nannte zwei Formen von Beteiligung: Zum einen die Einsicht in amtliche Dokumente und den Anspruch der Öffentlichkeit auf Teilnahme an den Sitzungen. Zum anderen verpflichtete es die Verwaltung außerdem, Informationen zur Verfügung zu stellen. Sollte dieses Recht verletzt werden, bestand der Anspruch das Gericht aufzurufen. (Kap. 3.1.2, S. 112)

Das sogenannte Beteiligungsgesetz, das die Aarhus-Konvention umsetzte, garantierte ebenso das Recht auf Information und den Zugang zu den Informationen sowie auf das Partizipationsverfahren in Umweltangelegenheiten, indem es ermöglichte, Anmerkungen einzureichen. Auch im Falle, dass Informationen zur Verfügung gestellt werden konnten, verpflichtete das Gesetz die Verwaltung dies zu tun. Eine Klage vor Gericht war ebenfalls möglich. Das Beteiligungsgesetz gab darüber hinaus, im Sinne der Verfassung, jedermann das Recht zur Stellungnahme sowie zur Antragstellung. Das Gesetz garantierte jedem das Recht auf Partizipation, bevor eine Entscheidung über ein Dokument gefällt wurde. Es präzisierte jedoch nicht, in welchen Angelegenheiten dieses Recht zutraf. Im Falle der Beteiligung an der Erstellung von Bewirtschaftungsplänen und Massnahmenprogrammen sah das Wasserrecht

dieses Recht auf Partizipation jedoch vor. Das Beteiligungsgesetz garantierte ebenso das Recht auf die Bekanntgabe der Informationen bevor die Entscheidung getroffen wurde, wobei es den genauen Zeitpunkt aber nicht benannte. (Kap. 3.1.4, S. 114)

Das bereits erwähnte Gesetz über das Wasserrecht wurde im Juli 2001 novelliert. Im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung wiederholte es die Regelungen aus der Verfassung und garantierte jedem ein Beteiligungsrecht, in diesem Fall bedeutete dies das Recht, sich an den umweltrelevanten Wasserplänen zu beteiligen. Das Wasserrecht regelte ebenfalls die Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, indem es vorsah, dass jeder sich beteiligen kann, der Interesse hat. Damit übernahm es die Regelungen aus der Aarhus-Konvention für das Wasserwirtschaftsmanagement. Dies drückte sich in der Institutionalisierung des Wassermanagements aus, an deren Spitze auf der regionalen Ebene der Regionalrat für Wassermanagement stand. Diese Neu-Organisation, die das Wassermanagement seit 2001 prägte, wurde nur zum Teil gesetzlich festgelegt. De jure wurde die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Erstellung der Bewirtschaftungspläne durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft garantiert, der die Zuständigkeit für diese Aufgaben de facto jedoch an den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft abgegeben hat (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009). (Kap. 3.1.5, S. 118)

Die Partizipation im Sinne der „aktiven Beteiligung“ drückte sich auf der regionalen Ebene in der Einberufung des Wasserwirtschaftsrats der Flussgebietseinheit und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit aus. Diese Vertretung der Wassernutzer, wurden durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft gewählt. Ziel der Einrichtung dieser zwei Organe war es, durch die Demokratisierung des Wassermanagements ein breiteres Engagement der Gesellschaft im Wassermanagement, als es bisher an den Tag gelegt wurde, zu ermöglichen. Ihre Einflusskompetenzen wurden allerdings eingeschränkt, da es sich bei beiden um Beratungsorgane handelt. Demnach bestand nicht die Pflicht, ihre Entscheidungen durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft zu übernehmen. (Kap. 3.1.5, S. 118)

In planerischer Hinsicht sah das Wasserrecht mehrere Planungsdokumente vor und legte fest, über welche Planungsdokumente Stellungnahmen abgegeben werden sollten, die zur Bearbeitung der Bewirtschaftungspläne benötigt wurden: Das Zeit- und Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, der Überblick über die wichtigsten Wasserbewirtschaftungsfragen und der Entwurf des Bewirtschaftungsplans für Flusseinzugsgebiete. Das Gesetz übernahm dabei die Abgabefristen aus der WRRL. Diese Dokumente sollten ebenfalls nach einem aus der WRRL übernommenen Verfahren entstehen und inhaltlich dem europäischen Pendant entsprechen. Darüber hinaus übernahm das Wasserrecht alle Angaben zum Maßnahmenprogramm d.h. diese wurden ein Bestandteil der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete, enthielten grundlegende und ergänzende Maßnahmen und sollten mit Hilfe von Partizipation erstellt werden. Der Bewirtschaftungsplan sollte neben dem Maßnahmenprogramm das Instrument zur Erreichung der Umweltziele der WRRL darstellen. Der Bewirtschaftungsplan diene der Programmierung und Koordination der Handlungen mit dem Ziel, bis 2015

einen guten Gewässerzustand und einen guten Zustand der vom Wasser abhängigen Ökosysteme zu erreichen bzw. zu erhalten. Außerdem sollte er den Gewässerzustand, den Wasserverbrauch und den Hochwasserschutz verbessern, sowie die Schadstoffe, die ins Gewässer eindringen können, verringern. Darüber hinaus sollte der Bewirtschaftungsplan die Zusammenfassung der Maßnahmen aus dem Maßnahmenprogramm sowie die Auflistung anderer einzelner Wasserprogramme und -pläne für Flusseinzugsgebiete und insbesondere für Gewässer, Wirtschaftssektoren, Wasserprobleme und -typen, sowie die Ergebnisse der Partizipation beinhalten. (Kap. 3.1.5, S. 118)

Im ökologischen Bereich setzte das Wasserrecht bis zum 22. Dezember 2003 die WRRL nicht vollständig in nationales Recht um. Zwar war, im Sinne der WRRL, Ziel des Wasserrechts, die Verschlechterung der ökologischen Gewässerfunktionen und der vom Wasser abhängigen Ökosysteme zu vermeiden, die Bewirtschaftung der Binnengewässer erfolgte jedoch im Sinne der Befriedigung der Bedürfnisse aller Stakeholder: Der Menschen, der Wirtschaft, des Wasserschutzes und des Umweltschutzes. Zwar wurden die Umweltziele von der WRRL übernommen, wie zum Beispiel die Verpflichtung, den Gewässerzustand und den Zustand der vom Wasser abhängigen Ökosysteme nicht zu verschlechtern, teilweise jedoch nicht, da die Regelungen über den Wasserschutz ermöglichten, von den Umweltzielen abzuweichen, wenn es sich um Folgen von natürlichen Ereignissen handelte bzw. um Folgen von Ereignissen, die nicht abzusehen waren, insbesondere von Hochwasser und Dürre. Die Abweichungen konnten darüber hinaus die Folgen von Gewässerunterhalt der Oberflächengewässer und Übergangsgewässern sowie des Küstenmeeres betreffen. Ebenso standen Regelungen über die Wirtschaftsziele im Widerspruch zur WRRL, wie beispielsweise die Regulierung, die gleichzeitig der Verbesserung der Gewässernutzung (insbesondere Schiffbarmachung) und des Hochwasserschutzes dienen sollte. (Kap. 3.1.5, S. 118)

Die zum Wasserrecht gehörende Verordnung setzte die Forderung nach einer Einteilung der Gewässer in Flusseinzugsgebiete und Flusseinheiten und nach einer Gründung von regionalen Verwaltungen der Wasserbewirtschaftung um. Damit verfolgte das Wasserrecht ein weiteres Effektivitätsziel, ohne das die Umsetzung der WRRL in Polen anhand der Partizipation nicht möglich gewesen wäre. Das Wasserrecht ordnete darüber hinaus die Ausübung der Eigentumsrechte vielen unterschiedlichen Organen zu, wobei diese durch die große Zahl der einbezogenen Akteure erschwert wurde. Einige Verpflichtungen der Eigentümer an Gewässern standen im Widerspruch zu den formulierten Umweltzielen. (Kap. 3.1.5, S. 118)

Zusammengefasst stellten die unpräzise formulierten Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und die nicht-vollständige Umsetzung der WRRL-Vorschriften ins nationale Recht eine Gefahr für die Durchführung der Partizipation dar, da sie die „rechtlichen“ Konflikte auf ihre praktische Umsetzung verlagerten.

Bevor aber die einzelnen Phasen der Partizipation analysiert werden, wird ein kurzer Überblick zu der Umsetzung der von der WRRL geforderten materiellen Ziele und Modalitäten der

‘guten Partizipation’ (siehe Tabelle 3, S. 91) analysiert, die Bestandteil des Bewirtschaftungsplans sind und somit Einfluss auf die Umsetzung der Partizipation haben. Diese Handlungen wurden nach Newig den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung zugeordnet. Als “Begründung für die Notwendigkeit eines verstärkten Gewässerschutzes” gelten hier vor allem materielle Ziele, dokumentiert in Form eines Bewirtschaftungsplans der Gewässer, der zur Kontrolle ihrer Umsetzung dient, und am Ende des Partizipationsprozesses vorzulegen ist. Es handelt sich um folgende Ziele: Typspezifische Oberflächengewässerbewertung, Bewertung der Oberflächengewässer, Bewertung des Grundwassers und der dazugehörigen Ausnahmen, Festlegung der Flussgebietseinheiten, Aufstellung des Zeit- und Arbeitsprogramms und Identifizierung der Wasserprobleme.

3.3 Umsetzung der materiellen Ziele – Handlungen bis zum Jahr 2006

Bevor die einzelnen Phasen der praktischen Durchführung der Partizipation (Dezember 2006 – Juni 2009) analysiert werden, wird ein Überblick zu der Umsetzung der von der WRRL geforderten Handlungen (siehe Tabelle Nr. 3) analysiert, die Einfluss auf die Umsetzung der Partizipation haben. Diese Handlungen wurden nach Newig als materielle Ziele definiert. Es handelt sich insbesondere um folgende Ziele: Typspezifische Oberflächengewässerbewertung, Bewertung der Oberflächengewässer, Bewertung des Grundwassers und der dazugehörigen Ausnahmen, Festlegung der Flussgebietseinheiten, Aufstellung des Zeit- und Arbeitsprogramms und Identifizierung der Wasserprobleme.

Bevor der Partizipationsprozess 2006 gestartet wurde, wurden grundlegende Tätigkeiten zur Umsetzung der Ziele der WRRL realisiert, die durch die Mitgliedstaaten ausgeführt werden sollten, allerdings in der OR nicht komplett erfüllt wurden. Die WRRL im Art. 3 Abs. 1 sah vor, bis Dezember 2003 Einzugsgebiete auszuweisen, wonach alle Gewässer, darunter Binnengewässer (Oberflächengewässer und Grundgewässer), die Übergangs- und Küstengewässer (für den chemischen Zustand auch territoriale Gewässer, bis zu 12 Seemeilen von der Küstenlinie entfernt) einem Einzugsgebiet als "grundlegende Einheit für das Wassermanagement in den Einzugsgebieten" zugewiesen werden sollten. Das Hauptziel der Identifizierung von Teilen der Gewässer war die Ermöglichung der Beschreibung ihres Zustands und sein Vergleich mit den Umweltzielen (Blaszczak 2005: 90).

Polen ist der Anforderung des Art. 3 Abs. 1 der WRRL nachgekommen und hat Einzugsgebiete ausgewiesen, einschließlich ihrer internationalen Gebiete. Ebenso wurde die Fließgewässertypologie einheitlich für Polen entwickelt. So wurden die Gewässer auf nationaler Ebene in zehn Einzugsgebiete und auf regionaler Ebene in Wasserregionen unterteilt. Zu den Einzugsgebieten gehört das Gebiet um die Weichsel und um die Oder. Das Einzugsgebiet Oder wurde in die Wasserregionen Obere Oder, Mittlere Oder, Warthe, Untere Oder und

westliche marine Eigengewässer eingeteilt. Das Einzugsgebiet der Oder in der Wojewodschaft Westpommern ist größtenteils ein internationales Gebiet mit folgenden Gewässern: Dem Einzugsgebiet Oder, dem Stettiner Haff sowie seinen direkten Einzugsgebieten inklusive des östlichen Teils der Insel Usedom und dem westlichen Teil der Insel Wollin. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Die Umsetzung des Art. 3 Abs. 1 der WRRL war umso wichtiger für den Partizipationsprozess und das Wassermanagement in Polen insgesamt, da bis zur Umsetzung der WRRL die Bewirtschaftung überwiegend nach den politischen Grenzen der Gebietskörperschaften durchgeführt wurde. Die einheitliche Bewirtschaftung von Flussgebieten wurde bislang kaum umgesetzt, sieht man von den Aufgaben der Wasserverbände und der flussgebietsbezogenen Planungen bestimmter Teilaufgaben (z.B. zur Abwasserbeseitigung) ab. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009)

Darüber hinaus sieht die WRRL vor, zuständige Behörden zu benennen. Auch diese Forderung der WRRL wurde erfüllt. Die alte, administrative Teilung der Gewässer wurde aufgehoben (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009; Landesvorstand für Wasserwirtschaft Warschau, 18.10.2009) Allerdings wurde die Anpassung der Verwaltungsstrukturen an die Umsetzung der WRRL und damit eines der Effektivitätsziele nicht erreicht. (Zelazinski 2010: 25) Die Ursache die Beibehaltung des alten Systems wurde zum einen mit der Furcht begründet, den bisherigen für die Wasserwirtschaft zuständigen Akteuren die Macht- und Geldressourcen abzuerkennen und zum anderen durch den Mangel an politischem Willen. (Zelazinski 2010: 25)

Die Bestandsaufnahme bzw. Charakteristika für jede Flussgebietseinheit, darunter der ausgewiesenen Einzugsgebiete, sollte gemäß Art. 5, Art. 6, Anhang II, III und IV der WRRL bis Dezember 2004 erfolgen und setzte sich aus der Analyse von Merkmalen eines Flussgebiets, Verzeichnisses der Schutzgebiete, Erfassung und Beurteilung von signifikanten Belastungen und wirtschaftlicher Analyse der Wassernutzungen zusammen. Polen hat diese Forderungen im Falle der OR nur zum Teil erfüllt. (Blaszczak 2005: 89)

Weiterhin wurden Charakteristika der Einzugsgebiete erstellt, in deren Rahmen u.a. Folgendes festgelegt wurde: Die Kategorien der Gewässer in Polen und ihre Typologie sowie Referenzbedingungen für einzelne Gewässertypen. Es wurden wesentliche Belastungen einschließlich ihrer Auswirkungen auf das Einzugsgebiet identifiziert. Darüber hinaus wurde eine ökonomische Analyse über die Gewässerbewirtschaftung zur Ermittlung der Kostenerstattung der Wasserdienstleistungen erstellt, um weitere Maßnahmen für eine vollständige Erstattung dieser Kosten bis zum Jahre 2010 festzulegen. Es wurde auch ein Register der Schutzgebiete erarbeitet, das ebenfalls ein Bestandteil der WRRL ist. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012)

Im Einzugsgebiet Oder wurden alle Kategorien der Gewässer nach der WRRL unterschieden. (Blaszczak 2005: 89) und in das Wasserrecht aufgenommen. Hierbei handelt es sich

um Flüsse, Seen, Übergangsgewässer, Küstengewässer und künstliche sowie erheblich veränderte Gewässerteile. Die Typologiesierung der Oberflächengewässer erfolgte allerdings nur auf Grundlage des abiotischen Kriteriums, da es an biologischen Untersuchungen der Gewässer mangelte. (Blaszczak 2005: 90) Die Referenzbedingungen für bestimmte Kategorien und die Typologie der Oberflächengewässer konnten nicht gemäß der WRRL bestimmt werden, da die Monitoringdaten nicht vollständig waren. (Blaszczak 2005: 90)

Die Analyse des Wasserdrucks und die Bewertung seiner Auswirkungen auf die Einzugsgebiete wurde ebenso aufgrund der mangelnden Daten nicht vollständig durchgeführt, insbesondere bei den Übergangs- und den Küstengewässern. (Blaszczak 2005: 92) Allerdings wurden die Grundwässer typologisiert, und zwar nach geologischen und hydrogeologischen Daten sowie Daten über deren Quantität und Qualität. (Blaszczak 2005: 94)

Die Regelung gemäß Art. 6 der WRRL, wonach die Mitgliedstaaten die Registrierung aller Schutzgebiete, die zum Einzugsgebiet gehören und in denen vom Wasser abhängige Fauna und Flora Habitate haben, vornehmen müssen, als auch Art. 7 der WRRL, die Forderung nach einer Ausweisung der Wasserschutzgebiete, die als Trinkwassergebiete vorgesehen sind, wurden umgesetzt (Blaszczak 2005: 95). Die Registrierung berücksichtigte jedoch keine ökonomisch genutzten Wasserschutzgebiete. Sie enthielt aber einen Teil der Gewässer, die als Badeorte genutzt werden. (Blaszczak 2005: 96)

Weitere Anforderungen wurden fristgerecht umgesetzt, wie die Vorlage des Berichts über die Umsetzung der Art. 5, 6 und des Anhangs I, II und III der WRRL bis zum 22.12.2005 vor der Europäischen Kommission, sowie die Aufstellung eines Monitoring-Programms zur Verifizierung der Defizite, insbesondere bei der Überwachung und Darstellung des Zustandes der Oberflächengewässer bis zum 22.12.2006. (Blaszczak 2005: 96)

3.4 Praktische Durchführung der Partizipation

Die Durchführung der Partizipation nach der WRRL und dem Leitfaden zur Beteiligung im ersten Zyklus erfolgte in drei Phasen: Phase 1 (Dezember 2006 – Juni 2007) mit dem Ziel der Anhörung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“, Phase 2 (Dezember 2007 - Juni 2008) mit dem Ziel der Anhörung des Planungsdokuments „Durchsicht der Wasserwirtschaftsprobleme“ und Phase 3 (Dezember 2008 – Juni 2009) mit dem Ziel der Anhörung des „Bewirtschaftungsplans des Einzugsgebiets“.

Im folgenden werden diese drei Phasen nach dem gleichen Muster analysiert – die Umsetzung der Zielbestimmung und die Evaluation der Legitimitäts- und Effektivitätsziele und der Modalitäten der Partizipation nach der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung (gute Par-

tizipation⁷⁷), wobei nicht alle Kriterien der 'guten Partizipation' in jeder Phase analysiert werden können, weil sie nicht in gleicher Stärke vorgekommen sind, wie z.B. die Verbesserung des Umweltschutzes bzw. Akzeptanz der Entscheidung. Es wird auf die Frage geantwortet, welche Auswirkungen das Verständnis der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung auf die Umsetzung der 'guten Partizipation' gemäß der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinsichtlich Programmatik und Praxis hat und mit welcher Begründung. Insbesondere wird danach gefragt, ob der Partizipationsprozess in der OR den Zielen der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung entsprochen hat und welche der Partizipation in der OR umgesetzt wurden. Dabei wird die Umsetzung von folgenden Zielen untersucht: Die Qualität und Quantität der Umsetzung der WRRL ins nationale Recht, die fristgemäße Durchführung der Anhörung und aktiven Beteiligung, die Durchführung der Akteursanalyse, Anpassung der Planungsdokumente an ihre europäischen Vorbilder, sowie Informationsbeschaffung und Schulungen.

Die folgende Tabelle zeigt die drei Phasen der Partizipation, ihren Zeitraum und das betroffene Dokument, das erstellt und der Anhörung unterworfen wurde.

Phase	Zeitraum	Betroffenes Dokument
Phase 1	Dezember 2006 – Juni 2007	Zeit- und Arbeitsprogramm
Phase 2	Dezember 2007 – Juni 2008	Durchsicht der Wasserwirtschaftsprobleme
Phase 2	Dezember 2008 – Juni 2009	Bewirtschaftungsplan des Einzugsgebiets

Tabelle 4: Drei Phasen der Partizipation, ihr Zeitraum und das betroffene Dokument (Quelle: Eigene Darstellung)

⁷⁷ Die Legitimitätsziele: die Transparenz der Entscheidungsfindung, demokratische Willensbildung, die Kontrolle der Entscheidungsträger, die Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure.

Die Effektivitätsziele: Erreichung der Umweltschutzziele, Verbesserung der Entscheidungsfindung, Gewinnung von Wissen über Meinungen, Verfügbarmachung von Wissen, Erhöhung des Umweltbewusstseins, Verbesserung der Implementation, Akzeptanz und Identifikation mit den getroffenen Entscheidungen, Bildung von Vertrauen, Verringerung von Konfliktpotential.

Modalitäten der guten Partizipation: Frühzeitige Einbeziehung von Akteuren, Organisation drei Formen der Partizipation, Förderung der „aktiven Beteiligung“ der „interessierten Stellen“, Berichterstattungspflicht, die Bekanntgabe der Berücksichtigung der Stellungnahmen.

Materielle Ziele: Typspezifische Oberflächengewässerbewertung, Bewertung der Oberflächengewässer, Bewertung des Grundwassers und der dazugehörigen Ausnahmen, Festlegung der Flussgebietseinheiten, Aufstellung des Zeit- und Arbeitsprogramms und Identifizierung der Wasserprobleme.

3.4.1 Phase 1 (Dezember 2006 – Juni 2007): Zeit- und Arbeitsprogramm

3.4.1.1 Bestimmung der Zielsetzung und Fristen der Partizipation

Die erste Phase der Partizipation für die Zeit von Dezember 2006 bis Juni 2007 begann das Umweltministerium mit der Erstellung des nationalen „Zeit- und Arbeitsprogramms“, um den für die Partizipation zuständigen Institutionen bei der Organisation und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu helfen (Umweltministerium 2005: 5). Bei der nationalen Version dieses Programms handelte es sich um eine direkte (Eins-zu-Eins)-Übernahme. Dies sicherte zumindest theoretisch die Umsetzung der Legitimitäts- und Effektivitätszielen und der Modalitäten der ‚guten Partizipation‘. In diesem Sinne übernahm auch der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin das Zeit- und Arbeitsprogramm und veröffentlichte eine regionale Version des Dokuments.⁷⁸

Als das Hauptziel des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ formulierte das Umweltministerium analog zum europäischen Leitfaden zur Beteiligung eine verbesserte und demokratisch transparente Entscheidungsfindungsstruktur, die es der Gesellschaft ermöglichen sollte, auf den Prozess der Bearbeitung der Bewirtschaftungspläne Einfluss zu nehmen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass dies zuvor nicht möglich war. Weiterhin sollte sie das gesellschaftliche Bewusstsein sowie die Bereitwilligkeit, Verantwortung für die Verbesserung der Wassermwelt zu übernehmen, steigern. Gleichzeitig sollte die gesellschaftliche Akzeptanz der Entscheidungen im Planungsbereich und in der Programmbildung der Wasserwirtschaft verbessert werden. Von der Demokratisierung des Entscheidungsfindungsprozesses hatte man sich versprochen, den Informationszugang zu erleichtern, die Zunahme des Verständnisses für Wasserprobleme und für die Kosten der Umsetzung zu fördern sowie die Kompromissfindung durch Konfliktbegrenzung zu erleichtern (Umweltministerium 2005: 16 f.).

Nach dem „Zeit- und Arbeitsprogramm“ sollte das Ziel der Partizipation weiterhin den Leitfaden zur Beteiligung folgen und darin bestehen, der Öffentlichkeit zu ermöglichen, auf den Prozess der Erstellung der Bewirtschaftungspläne und der Maßnahmenprogramme Einfluss zu nehmen. Indem dieses Ziel umgesetzt werden würde, würden auch andere Umsetzungen von Zielen erfolgen können, wie:

- Die Demokratisierung des Entscheidungsfindungsprozesses,
- Die Verbesserung der Qualität der Entscheidungen,
- Die Gestaltung des gesellschaftlichen Bewusstseins in Umweltfragen,
- Der Gewinn der gesellschaftlichen Akzeptanz für die in den Bewirtschaftungsplänen vorgeschlagenen Handlungen mit dem Ziel der Verbesserung des Gewässerzustandes,

⁷⁸ Regionalvorstand für Wasserwirtschaft (2006): Das Programm für die Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL in der Wasserregion der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer für das Jahr 2006, mit der Perspektive für die Jahre 2007-2009, 44 S. (Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (2006): Program udziału społeczeństwa we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej w odniesieniu do obszaru Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego na rok 2006 (z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007 – 2009, 44 S.)

- Die Gewährleistung der Umsetzungsbedingungen der WRRL,
- Die Transparenz des Entscheidungsfindungsprozesses,
- Die Ermöglichung des Informationszugangs über Probleme, Bedürfnissen, Ziele und Methoden der Umsetzung,
- Die Zunahme des Verständnisses gegenüber Gewässerproblemen, differenzierten Bedürfnissen und Kosten durch die Wassernutzer,
- Die Erreichung von Kompromissen durch Verminderung von Konflikten und Missverständnissen in Bezug auf Themen aus dem Bereich der Wasserwirtschaft,
- Die Verminderung von Verzögerungen und die effizientere Durchführung der Umsetzung der WRRL (Umweltministerium 2005: 17)

Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte darüber hinaus für verschiedene Wassernutzer zur Schule werden, um größeres Interesse der anderen Akteure und Kompromiss-Schließung zu erzielen (Umweltministerium 2005: 17)

Der Erfolg der Erreichung des guten Gewässerzustandes, der andere Ziele mit sich trägt, wie die Verminderung des Wasserverbrauchs und die Einführung von deren Kosten, sollte nach dem Umweltministerium vom Erfolg der Umsetzung der Partizipation abhängen, insbesondere von:

- Einem besseren Informationszugang über die Bedürfnisse der verschiedenen Wassernutzer und die Begrenzungen aufgrund von unterschiedlichen Interessen,
- Der Anwendung des Wissens und der Erfahrungen von verschiedenen Seiten, und die Schaffung von Grundlagen für die Formulierung eines besseren Maßnahmenprogramms und Plänen,
- Der Verbesserung des Bewusstseins bei den Verbrauchern für die Begrenzung des Wasserverbrauchs,
- Der Garantie der Transparenz von Verfahren für die Schaffung von Bewirtschaftungspläne sowie
- Der Verringerung von Verspätung und der effektiveren Umsetzung der Bewirtschaftungspläne und
- Der Verbesserung des Umweltbewusstseins der Bevölkerung im Bereich der Wassernutzung (Umweltministerium 2008: 9 f.).

Der Prozess zur Erstellung der Bewirtschaftungspläne hatte das Umweltministerium in mehrere Etappen in den Jahren 2006 und 2009 aufgeteilt, in denen die Partizipation gegenüber einzelnen Planungsdokumenten vorgesehen wurde. Diese Planung entsprach den Forderungen der WRRL sowohl was die Zeit als auch den Inhalt betrifft. Das erste Planungsdokument – das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ - hatte folgende Aufgaben in Bezug auf die drei Planungsdokumente formuliert. Diese betrafen:

- Die Erstellung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“,
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung, die folgende Elemente enthalten soll:
 - a. Informationskampagne auf nationaler und regionaler Ebene,
 - b. Öffentlichkeitsbeteiligung über das Zeit- und Arbeitsprogramm,
 - c. Das erste Treffen des Nationalen Wasserforums,

- d. Die Analyse der Stellungnahmen,
- e. Die Erstellung des Berichtes über die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung.
- f. Die Endversion des „Zeit- und Arbeitsprogramms“.

Als zweites Planungsdokument sollten die „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft“ der Partizipation unterzogen werden.

- die Erstellung des Berichtes für Wasserregionen,
- die Erstellung des Berichtes für die Einzugsgebiete,
- die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte folgende Elemente beinhalten:
 - a. Die Informationskampagne auf der Ebene der Einzugsgebiete und der Wasserregionen,
 - b. Die Öffentlichkeitsbeteiligung über die „wesentliche Wasserwirtschaftsprobleme“
 - c. Das zweite Treffen des Nationalen Wasserforums,
 - d. Die Analyse der Stellungnahmen,
 - e. Die Erstellung des Berichtes über die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Die Erstellung der Endversion der „Wesentlichen Wasserwirtschaftsprobleme“,
- Die Erstellung des Maßnahmenprogramms,
- Die Erstellung der Prognose des Einflusses des Maßnahmenprogramms auf die Umwelt,
- Die Erstellung der Bewirtschaftungspläne
- Die Erstellung der Prognose des Einflusses der Bewirtschaftungspläne auf die Umwelt,
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung, davon
 - a. Die Informationskampagne auf der Ebene der Einzugsgebiete und der Wasserregionen,
 - b. Die Öffentlichkeitsbeteiligung über die „Bewirtschaftungspläne“
 - c. Das dritte Treffen des nationalen Wasserforums,
 - d. Die Analyse der Stellungnahmen
 - e. Die Erstellung des Berichtes über die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung,
 - Die Erstellung der Endversion der Bewirtschaftungspläne,
 - Die Übergabe des Berichts über die Bewirtschaftungspläne

an die Europäische Kommission. (Umweltministerium 2005a: 1 ff.)

Das nationale „Zeit- und Arbeitsprogramm“ hatte folgende Fristen vorgesehen: Für das "Zeit- und Arbeitsprogramm“ wurde der Zeitraum zwischen Juli 2006 und November 2007 anberaumt, wobei für die Erstellung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ vier Monate (7.-10.2006) eingeplant wurden. Das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ sollte zwischen Oktober 2006 und September 2007 der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstellt werden, wobei eine Informationskampagne für einen Zeitraum von zwei Monaten (November bis Dezember 2006) eingeplant

wurde. Die Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Möglichkeit zur Stellungnahme wurde zwischen Dezember 2006 und Juni 2007 vorgesehen. Für die Analyse der Stellungnahmen hat das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ den Monat Juli 2007 eingeplant. Für die Bearbeitung der endgültigen Version des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ wurden die Monate August bis November 2007 vorgesehen. (Umweltministerium 2005a: 1 ff.)

Die zweite Phase der Partizipation sah die Erstellung des Dokuments „Wesentliche Probleme der Wasserwirtschaft“ für die Zeit von Oktober 2006 bis September 2008 vor, wobei für die Erstellung des Dokument-Entwurfes die Monate zwischen Oktober 2006 bis Oktober 2007 eingeplant waren. Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte zwischen September 2007 und August 2008 stattfinden. Hierbei war alleine für die Informationskampagne der Zeitraum zwischen September und November 2007 vorgesehen. Für die Bearbeitung der Stellungnahme wurde ein Monat anberaumt (Juli 2008) und für die Erstellung der Endversion des Dokuments sechs Monate (von April 2008 bis September 2008). (Umweltministerium 2005a: 3 ff.)

In Anlehnung an das Wasserrecht hat das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ folgende Ziele der Wasserwirtschaft in Polen definiert, die wie im Kap. 3.1.5, S. 118) gezeigt, im Widerspruch zu den Zielen der WRRL standen:

- Verbesserung des Zustandes der Sauberkeit der Oberflächengewässer und des Grundwassers, Gewährleistung einer bestimmten Quantität und Qualität der Gewässer für die Menschen, die Industrie und die Landwirtschaft,
- Den Hochwasserschutz und den Schutz vor Dürre,
- Den Schutz des Wassers vor Verschmutzung und den Schutz der Gewässer vor der unangemessenen und übermäßigen Nutzung,
- Die Aufrechterhaltung und Verbesserung des Zustandes der Ökosysteme der Gewässer und der von Wasser abhängigen Ökosystemen,
- Die Schaffung von Nutzungsbedingungen der Gewässer im Bereich der Energiewirtschaft, der Fischerei und des Transports,
- Die Gewährleistung der Bedürfnisse im Bereich Tourismus, Sport und Erholung.

Für die dritte Phase der Erstellung des „Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete“ hatte das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ den Zeitraum zwischen Juli 2007 und Dezember 2009 vorgesehen. Für die Bearbeitung des Entwurfs des Dokuments wurden die Monate Juli 2007 bis März 2009 und für die Partizipation der Zeitraum von September 2008 bis Oktober 2009 eingeplant. Allein die Informationskampagne sollte drei Monate (von September bis November 2008) dauern; die Möglichkeit zur Stellungnahme sieben Monate (12.2008 - 6.2009). Für die Erstellung der Endversion sollten sechs Monate (Juli bis Dezember 2009) vorgesehen werden, so dass spätestens im Februar 2010 das Dokument der Europäischen Kommission vorgelegt werden konnte (Umweltministerium 2005a 8; Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2006a: 1 ff.)

Für die Erstellung des Maßnahmenprogramms hatte das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ keinen Zeitraum für eine Beteiligung der Öffentlichkeit (sowohl im Rahmen einer Informationskampagne als auch für eine sonstige Möglichkeit zur Stellungnahme) vorgesehen, obwohl es an

anderen Stellen des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ eingeplant wurde (Umweltministerium 2005: 8, 9, 17). Für die Informationskampagne wurde jeweils in Bezug auf die drei Dokumenten Zeit nur vor der Abgabe der Stellungnahme und nicht wie das nationale „Zeit- und Arbeitsprogramm“ vorsah, während des gesamten Zeitraums der Partizipation vorgesehen (Umweltministerium 2005: 18; Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2006a: 1 ff.)

Das nationale Zeit- und Arbeitsprogramm aus dem Jahre 2005 enthielt jedoch nur Maßnahmen bis zum Jahre 2010. Spätere Maßnahmen, die die europäische Version des Zeit- und Arbeitsprogramms beinhaltet, wie die Umsetzung des Prinzips der Kostenrückerstattung für die Wasserdienste bis 2010 sowie die Vorlage des Berichts über die Bewirtschaftungspläne vor der Europäischen Kommission bis 2010, die Übergabe des Berichts über den Fortschritt in der Umsetzung des „Zeit- und Arbeitsplans“ an die Europäische Kommission bis 2012, Aktualisierung der Bewirtschaftungsplänen und die Maßnahmenprogrammen ab 2015 sowie bis 2015 bzw. 2027 eine schrittweise Erreichung eines guten Gewässerzustands in allen Gewässern, sah das Dokument nicht vor.

Laut der Umsetzungsplanung nach der WRRL sollten die Mitgliedstaaten folgende Aufgaben in den Zeitraum der ersten Phase der Partizipation (Dezember 2006 – Juni 2007) umsetzen: Durchführung der Information und Anhörung der Öffentlichkeit, darunter aktiver Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung und Veröffentlichung des Zeitplans und des Arbeitsprogramms. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2006a: 1)

In der OR begann der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin die erste Phase der Partizipation zwischen dem 22.12.2006 und dem 22.06.2007 im ersten Planungszyklus, wie im Leitfaden zur Beteiligung vorgesehen. Ein wichtiger Bestandteil neben der Ausarbeitung des "Zeit- und Arbeitsprogramms", das gemäß der WRRL auf nationaler und regionaler Ebene erstellt werden sollte, war die Zielbestimmung der Partizipation, der Gewinn der Stellungnahmen über die Befragung gegenüber diesem Planungsdokument - dem Zeit- und Arbeitsprogramm - die Berufung von Entscheidungsgremien, die Akteursanalyse sowie die Informierung der Akteure über das Ziel der Partizipationsprozess. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2006a: 1 ff.)

Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin veröffentlichte dieses Planungsdokument im Dezember 2006 (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009), das am 19.08.2005 vom Umweltministerium angenommen wurde, also rechtzeitig bevor der Partizipationsprozess begann. Damit hatten die Akteure de facto Zugang zu dem Dokument, und es wurde die Modalität der 'guten Partizipation' – die "Rechtzeitigkeit der Information" – erfüllt.

Die polnische Version des "Zeit- und Arbeitsprogramms" - „Zeit- und Arbeitsprogramm über die Erstellung der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete und der zum Erlass stehenden Zusammenstellung der Handlungen, welche im Laufe der öffentlichen Anhörung durchgeführt

werden sollen“⁷⁹ - entwickelte das Umweltministerium⁸⁰, um dann als Grundlage zur Entwicklung des regionalen Pendantes zu dienen; d.h. die Bestimmung der einzelnen Fristen, darunter des Zeitplans und das Verfahren zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die die regionalen Bedingungen berücksichtigen sollten, wurde dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft überlassen (Umweltministerium 2005: 5). Dies entsprach zwar den Forderungen der EU – die Partizipation an die Kapazitäten der jeweiligen Mitgliedstaaten zu richten. Mit der Delegation der Aufgaben an die regionalen Behörden, die Fristen des Partizipationprozesses zu bestimmen, entzog sich die zentrale Wasserbehörde der Verantwortung für den Erfolg bzw. Mißerfolg der Partizipation. Dieser Mißstand wurde von der regionalen Wasserbehörde in der OR sehr kritisiert, da er wenig Unterstützung von Seiten des Umweltministeriums bedeutete (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009). Die Abgabe der Kompetenzen für die Durchführung der Partizipation an die regionalen Wasserbehörden durch das Umweltministerium hat möglicherweise die mangelnde Einrichtung des Büros für Wasserwirtschaft zur Folge.

Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin entwickelte ein regionales „Zeit- und Arbeitsprogramm“ für sein hydrographisches Handlungsgebiet – „Das Programm der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL der Flussgebietseinheit der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer für die Jahre 2006-2009“⁸¹, wie in der WRRL vorgesehen. Hierbei wurde der Inhalt und der Aufbau der nationalen Version des Dokumentes übernommen und nur die Fristen an die regionale Wirklichkeit angepasst.⁸² Das Umweltministerium nahm das regionale Planungsdokument am 18.02.2006 an. (<http://www.rzgw.szczecin.pl/regionalny>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015), womit die Fristen der WRRL eingehalten wurden. Die Übernahme der Ziele des europäischen Zeit- und Arbeitsprogramms erfolgte ohne Überprüfung der Kapazitäten der nationalen Wasserbehörden. (Interview, Landesvorstand für Wasserwirtschaft Warschau, 18.10.2009) Dies deutet daraufhin, dass das Umweltministerium sich zwar der Aufgabe stellte, die Partizipation durchzuführen, ohne jedoch auf die Möglichkeiten der zuständigen Behörden Rücksicht zu nehmen.

⁷⁹ Landesvorstand für Wasserwirtschaft (2006): Der Katalog der Aufgaben und Handlungen für den Planungsprozess des Wassermanagements in Polen gemäß der WRRL für die Jahre 2006-2010, 6 S. (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Departament Planowania i Zasobów Wodnych (2006): Wykaz zadań i działań dla procesu planowania gospodarowania wodami zgodnie z wymogami RDW w Polsce w latach 2006-2010, 6 S.)
Landesvorstand für Wasserwirtschaft (2006a): Zeit- und Arbeitsprogramm für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL in Polen, 8 S. (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Departament Planowania i Zasobów Wodnych (2006): Harmonogram przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych we wdrażaniu RDW w Polsce, 8 S.)

⁸⁰ Für die Vorbereitung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ auf nationaler Ebene war die Arbeitsgruppe für Öffentlichkeitsbeteiligung in der Abteilung für Wasserressourcen am Umweltministerium gemeinsam mit Partnern aus Deutschland zuständig (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009)

⁸¹ Programm der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Umsetzung der WRRL für das Gebiet der Wasserregion der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer für 2006 mit Perspektive für die Jahre 2007-2009 (Program udziału społeczeństwa we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej w odniesieniu do obszaru Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego na rok 2006 (z perspektywą na lata 2007-2009).

⁸² Das nationale „Zeit- und Arbeitsprogramm“ hatte den Organen überlassen ihre eigene Zeit- und Arbeitsprogramme zu entwickeln, die dann an die regionale Realität (individuellen Bedürfnissen, Handlungsbedingungen und Spezifika der Region) angepasst werden sollten, dass das nationale Zeit- und Arbeitsprogramm nur die Rahmen bestimmt. (Umweltministerium 2005: 35)

Die erste Phase des partizipatorischen Verfahrens richtete sich folgenden Aufgaben - zu, die das Ziel hatten das Zeit- und Arbeitsprogramms zu erstellen:

- Der Bestimmung der Zielsetzung der Partizipation und der Fristen für den gesamten Zeitraum der Durchführung der Partizipation,
- Der Bestimmung der zu beteiligten Akteuren,
- Der Definierung der Formen der Partizipation,
- Der Akteursanalyse,
- Dem Gewinn der Stellungnahme zum Zeit- und Arbeitsprogramm (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009).

Im Sinne des europäischen Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit bestand das regionale „Zeit- und Arbeitsprogramm“ aus zwei Teilen: Der erste Teil stellte die Organisation der Partizipation in der Umsetzung der WRRL, die Ziele, Akteure und die Form der Partizipation zur Erstellung von drei Planungsdokumenten dar: Des „Zeit- und Arbeitsprogramms“, der „Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiete“ und der „Maßnahmen und der Aufarbeitung der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft der Einzugsgebiete und Wasserregionen“ (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) sowie insbesondere die organisatorische Anpassung des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin an die Durchführung des Partizipationsprozesses auf der einen Seite und der Instrumente der Partizipation auf der anderen Seite. Der zweite Teil des Planungsdokuments war ein Zeitplan der Umsetzung der Partizipation (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009), der den zeitlichen Vorgaben der WRRL entsprochen hat.

Die regionale Version wurde nicht online, sondern nach Anfrage im Sitz des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin zur Verfügung gestellt (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009). Der Zugang zum Dokument auf Anfrage erschwerte deutlich der Öffentlichkeit, die Stellungnahme über das Dokument zu beziehen und erfüllte damit nicht das Legitimitätsziel der Partizipation – die Transparenz des Entscheidungsprozesses.

Akteursanalyse

Zum Zweck der Partizipation definierte das Umweltministerium im „Zeit- und Arbeitsprogramm“ Akteure, von Seite der Organisatoren bzw. Akteure, die sich aufgrund ihres Interesses sich zu beteiligen, engagieren sollten. Die Akteure-Analyse sollte durchgeführt werden, um das Risiko, wichtige Interessengruppen auszuschließen, zu verringern. (Umweltministerium 2005: 25)

Nach dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin zählte diese Akteursanalyse zu den wichtigsten Errungenschaften des Partizipationsverfahrens. Zum ersten Mal wurden Wassernutzer in einem solchen Ausmaß und mit solcher Präzision identifiziert und zusammengestellt. Diese Analyse diente der Wasserbehörde zur Vermittlung von Informationen

über den Verlauf des Partizipationsprozesses und die gezielte Einladung einzelnen Akteuren zur Beteiligung. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009)

Das Umweltministerium hatte die zu beteiligenden Akteure erstmal im Sinne von europäischen in zwei Gruppen aufgeteilt: In die „breite Öffentlichkeit“, die nicht organisiert war und in „Interessengruppen“ („interessierte Seite“ bzw. „Akteure“), die organisiert waren. In der Gruppe der „breiten Öffentlichkeit“ hat es Unterschiede zwischen denjenigen gegeben, die

- gemeinsam handeln und zusammenarbeiten, die sich tatsächlich beteiligen werden, die gemeinsame Ansichten haben, von denen eine Auseinandersetzung mit dem inhaltlichen Problem aufgrund ihres Wissens erwartet wird (Anhörung) und
- denjenigen, die keine aktive Rolle im Prozess spielen werden aber dennoch über die Fortschritte des Prozesses informiert werden sollten.

Darüber hinaus galt als Kriterium für die Wahl der Akteure:

- Die unmittelbare Betroffenheit von der Wirkung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ bzw. die Relevanz der Personen für die Umsetzung der WRRL,
- Der Einfluss der Personen auf den Prozess der Umsetzung der WRRL in den einzelnen Phasen (Informationen, Anhörung und aktive Beteiligung),
- Ihr Verhältnis zu Problemen der Wasserwirtschaft,
- Das Verhältnis der Akteure untereinander,
- Der positive bzw. negative Einfluss auf den Wasserwirtschaftsplan,
- Das persönliche Engagement,
- Eigenes finanzielles Interesse für die Problemlösung und
- Die Motivation und Kompromissbereitschaft
- sowie Bereitschaft zur Bildung von Koalitionen nach dem Kriterium der Nutzenmaximierung. (Umweltministerium 2005: 25)

Als ein anderes Kriterium galten: Organisatorische Strukturen, die Handlungsmöglichkeiten, die Anzahl der Mitglieder, der öffentliche Ruf, der politische Einfluss sowie der Kontakt unter den Akteuren (Umweltministerium 2005: 25). Hierbei wurden folgende Gruppen von Akteuren identifiziert:

- Nutzer, die sich auf die Wassernutzung stützen wie beispielsweise die Industrie, vor allem die Wasserenergiewirtschaft, Landwirtschaft und Viehzucht, hier besonders die Fischerei, die Forstwirtschaft und ihre Organisationen,
- Selbstverwaltung der Umweltschutzkompetenzen, zukünftig, wie Gemeinden, Kreise und Regionen sowie Ämter für Melioration und Wasseranlagen,
- Die Regierungsverwaltung, welche für Wasserwirtschaft und Umweltmonitoring zuständig ist,
- Ökologische NROn,
- Andere zum Beispiel wissenschaftliche Einrichtungen und Gesellschaften, Hochschulen und Schulen, Kindergärten. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 6 f.)

Theoretisch wurden diese Akteursgruppen aufgrund der beschränkten Möglichkeiten alle Menschen zu initiieren zur Abgabe ihrer Stellungnahmen zugelassen. (Umweltministerium 2008: 11)

Als Teilnehmer an der Partizipation wurden die gleichen Öffentlichkeitsgruppen vorgesehen, die mit dem europäischen kompatibel waren: Auf der einen Seite handelte es sich hierbei um die breite Öffentlichkeit und auf der anderen Seite um Akteure, die bereits für die erste Phase definiert wurden. (Umweltministerium 2005: 23 ff.)

Eine andere Aufteilung der Zielgruppen wurde unter dem Aspekt der Rolle, die die Akteure in der Partizipation spielen würden, vorgenommen. Hier wurde zwischen

- Entscheidungsträgern,
- Nutzern,
- Vollziehern und
- Experten

unterschieden. (Umweltministerium 2005: 26)

Unter dem Kriterium der Fähigkeit zur Koalitionsbildung wurden sieben potentielle Koalitionen inszeniert und ihr Einfluss auf die Umsetzung der WRRL sowie auf die Ziele der Koalitionen und ihre gemeinsamen Interessen definiert. Der Sinn dieser Inszenierung war, möglich vorauszusehen, welche Zielgruppen bei Entscheidungen konsensfähig sind bzw. nicht (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009).

Koalition	Angelfischerei/ökologische Organisationen	ökologischer Tourismus/ Gemeindeförderung	ökologischer Tourismus / Landwirtschaft	Subjekten im Bereich der Wasserenergieanlagen	Wasserkraft/ Gemeindeförderung	Landwirtschaft/Gemeindeförderung	Wasserbauindustrie / Projekt-dienstleister
Ziel	Schutz der Gewässer-Ökosysteme	Werbung und Schutz der Naturwerte, ökonomische Interesse der Bewohner, die mit den Erwartungen der Touristen korrespondiert	Agrotouristik	Energie erzeugende Funktion der Flüsse	Empfänger von EU-Hilfsmitteln	starke Lobby der Landwirte in den Gemeinden	ihre Interessen sind abhängig von den Interessen der Auftraggeber
Einfluss auf Umweltziele der WRRL	positiv	positiv	positiv	negativ	positiv	negativ	positiv

Tabelle 5: Akteure der Partizipation und ihre potenziellen Koalitionspartner; Quelle: Umweltministerium 2005: 27 f.)

Bestimmung der Formen der Partizipation

Das Umweltministerium sah wie in der WRRL vorgesehen, drei Formen der Partizipation vor: „Information“, „Anhörung“ und „aktive Beteiligung“ und definierte im Zeit- und Arbeitsprogramm den Inhalt der einzelnen Formen der Partizipation. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007). Das Umweltministerium forderte, das Ausmaß der Partizipation nach finanziellen und personellen Kapazitäten zu orientieren (Umweltministerium 2008: 11), was auch der Forderung der EU entsprach.

Information

Die Information wurde als grundlegende Form der Öffentlichkeitsbeteiligung definiert und sollte den gesamten Partizipationsprozess begleiten, wobei der Zugang, der gemäß Art. 14 Abs. 1 WRRL garantiert wurde, und die Verbreitung der Information eine grundsätzliche Bedeutung für den Erfolg der Anhörung und der aktiven Beteiligung haben sollte (Umweltministerium 2005: 18). Die einzelnen Regionalvorstände für Wasserwirtschaft, darunter in Stettin, waren zur Veröffentlichung von Informationen verpflichtet, die unabdingbar für den Partizipationsprozess waren (Umweltministerium 2005: 19).

Das nationale „Zeit- und Arbeitsprogramm“ hatte die Instrumente der Information aufgezählt, wie Broschüren, Newsletter und Informationsmaterialien. Jedem Instrument wurde der Inhalt der Information präzise zugeschrieben und ein Empfänger der „breiten Öffentlichkeit“ (jedermann) definiert.

Dabei handelte es sich um:

- Information über den Fortschritt des Planungsprozesses und Ergebnissen der Analyse der Stellungnahmen über die Bewirtschaftungsplanung der Gewässer (Umweltministerium 2005: 18),
- Allgemeine Informationen über Wasser und seine Rolle im Leben der Menschen,
- Aufklärung über nachhaltige Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten und Wasserregionen,
- Informationen über das Management der Wasserressourcen und über die zuständigen Behörden und Ämter,
- Möglichkeiten zur Meinungsäußerung. (Umweltministerium 2005: 17)

Die Informationen sollten in Form von Broschüren und Flyern geliefert werden, die auf Treffen, Konferenzen, Seminaren und in den Informationsbüros präsentiert werden konnten. Zur Informationsverbreitung sollten Medien (Presse, Funk und Fernsehen) und das Internet einbezogen werden (Umweltministerium 2005: 17). Die Informationen übers Internet sollten ständig aktualisiert werden. Das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ erwähnte in diesem Zusammenhang nur eine Internetseite über die WRRL. (Umweltministerium 2005: 19).

Das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ sah auch als Informationsinstrument Informationsbüros vor, und benannt in diesem Zusammengang zwei Institutionen. Eine davon war der Regionalvor-

stand für Wasserwirtschaft. Diese Büros sollten der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung stellen (Umweltministerium 2005: 19).

Anhörung

Unter „Anhörung“ verstand das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ die Bereitstellung der Dokumente, zu denen Stellungnahmen abgegeben werden konnten. Die Anhörung ermöglichte der Öffentlichkeit eine Stellungnahme zu den zur Verfügung stehenden Dokumenten und ermöglichte eine unmittelbare Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozess. Das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ räumte den Entscheidungsträgern die Möglichkeit ein, die Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Zeit zu bewerten und die Öffentlichkeit über die Berücksichtigung der Vorschläge bzw. die Ablehnung begründet zu informieren (Umweltministerium 2005: 19 f). Darüber hinaus diente die Anhörung dem Zweck folgende Handlungen durchzuführen: Das Monitoring der öffentlichen Meinung im Rahmen der Planung der Wasserwirtschaft, Bestimmung bzw. Identifikation der Akzeptanzebene gegenüber den Maßnahmenprogrammen, Bestimmung bzw. Identifikation der wichtigsten Konfliktbereiche und Gewinnung von Vorschläge über deren Inhalt.

Das Umweltministerium unterschied im „Zeit- und Arbeitsprogramm“ zwischen der mündlichen (aktiven) Form von Anhörung in Diskussionen mit bestimmten Entscheidungsträgern während der öffentlichen Debatten, Interviews, Umfragen, Konferenzen und Workshops und der schriftlichen (passiven) Anhörung postalisch bzw. über das Internet in Form eines Fragebogens oder einzelnen Stellungnahmen (Umweltministerium 2005: 20). Angehört werden konnten drei o.g. Dokumente, wobei das Maßnahmenprogramm davon ausgenommen wurde (Umweltministerium 2005: 20). Dies wiederum bedeutete die nicht-Befolgung der Forderungen des Leitfadens.

Zur Partizipation in Form der „Anhörung“ wurde nicht die „breite Öffentlichkeit“ zugelassen. Die Entscheidung, nicht alle Personen partizipieren zu lassen, hatte das Umweltministerium einerseits mit eingeschränkten organisatorischen und finanziellen Kapazitäten begründet. Andererseits erklärte das Umweltministerium die Auswahl mit der Annahme, dass die „breite Öffentlichkeit“ in Polen an der Umsetzung der WRRL nicht interessiert sei; dies sei auf eine mangelnde Erfahrung der polnischen Bevölkerung in Partizipationsangelegenheiten zurückzuführen und auf die Tatsache, dass die „breite Öffentlichkeit“ in organisierten Interessengruppen vertreten war und durch ihre Repräsentanten die Mitsprache hatte (Interview, Landesvorstand für Wasserwirtschaft Warschau, 18.10.2009).

Aktive Beteiligung

„Aktive Beteiligung“ charakterisierte das Umweltministerium als aktive Partizipation an einem Planungsprozess mit der Möglichkeit zur Diskussion und Einbringung von Lösungsvorschlä-

gen. An der aktiven Beteiligung nehmen „interessierten Stellen“ (Wassernutzer, Behörden, Experten) teil, die für die Umsetzung der Planungsergebnisse, das Erreichen der Umweltziele, und insbesondere die Bearbeitung, der Durchsicht und der Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne Verantwortung tragen (Umweltministerium 2005: 21). Die Möglichkeit zur Stellungnahme sollte zwar auch der „breiten Öffentlichkeit“ gegeben werden (siehe Umweltministerium 2005). Dennoch richtete sich die „aktive Beteiligung“ in erster Linie an die „interessierten Stellen“. (Umweltministerium 2005: 21) Diese Regelung entsprach der WRRL.

Die „aktive Beteiligung“ sollte folgende Aufgaben haben:

- Die Zusammenarbeit bei der Erstellung des Maßnahmenprogramms in Anlehnung an begründete Schlussfolgerungen und Vorbehalte,
- Die Verbreitung der grundlegenden Akzeptanz in der Gesellschaft für die Entscheidungen im Bereich der Wasserwirtschaft sowie
- Die Verbesserung des Wissensstands (Umweltministerium 2005: 32).

Darüber hinaus sollte die „aktive Beteiligung“ folgenden Zielen dienen:

- Der Verbesserung des Bewusstseins in Verbindung mit der Durchführung der Analyse des Einzugsgebietes,
- Dem Gewinn von Daten, Informationen und Ansichten von Seite der „interessierten Stellen“,
- Der Identifikation der Probleme und wenn möglich der Konfliktlösung (Umweltministerium 2005: 21).

Das Umweltministerium definierte auch, in welchen Themenbereichen eine „aktive Beteiligung“ erfolgen soll, und zwar in den einzelnen Schritten der Umsetzung der WRRL:

- Bestimmung der Durchsicht des Einflusses, der im Bewirtschaftungsplan dazu diente, zu bestimmen, für welche Gewässerteile die Bedrohung besteht, bzw. dass sie aufgrund des Drucks, unter dem sie stehen, den guten ökologischen Zustand nicht erreichen;
- Der ökonomischen Analyse, insbesondere in Bezug auf Bestimmung der Entwicklung der Gesellschaft und der Wirtschaft, der Zurückgewinnung der Kosten, der Analyse der durchgeführten Handlungen zwischen 2004 und 2009;
- Der Klassifikation und Bestimmung der Umweltziele in Bezug auf ihre Qualität, insbesondere der Definition von Teilen der Gewässer in Einzugsgebieten;
- Der Analyse der fehlenden Informationen;
- Der Bestimmung der erheblich veränderten Gewässerteile (Umweltministerium 2005: 22).

3.4.1.2 Die Umsetzung der Ziele

Die erste Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung hat der Regionalrat für Wasserwirtschaft durchgeführt. Sie wurde, wie geplant, in der Zeit vom 22. Dezember 2006 bis zum 22. Juni 2007 gemäß den Regelungen im Wasserrecht und der Vorgaben der WRRL durchgeführt. Die erste Phase betraf im allgemein die Erstellung bzw. die Anhörung des „Zeit- und Arbeits-

programms“.

Akteure

Die Durchführung der Partizipation, also auch der vorbereitenden Schritte auf regionaler Ebene hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin übernommen, im Widerspruch zum Wasserrecht, wonach diese Aufgabe der Landesvorstand für Wasserwirtschaft übernehmen sollte. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009) Wie geplant wurde es eine Abteilung für die Öffentlichkeitsbeteiligung eingerichtet. Die Initiative dafür übernahm jedoch nicht die nationale Verwaltung sondern wurde vom Regionalvorstand für Wasserwirtschaft ergriffen. Die Fachkenntnisse des Regionalvorstandes wurden ebenfalls durch die regionale Verwaltung eingebracht. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009)

Von den drei ursprünglich geplanten Personalstellen wurden nur zwei besetzt. Den Personen fehlte die erforderliche Ausbildung im Bereich Kommunikation (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009). Die mangelnde Besetzung des Personals führte zurück auf die mit zeitlicher Verzögerung ausgezahlte finanzielle Mittel durch das Umweltministerium auf der einen Seite. Auf der anderen Seite ist dies auf die sehr zurückhaltende Einstellung des Regionalvorstands der Wasserbehörde in Stettin gegenüber dem Instrument Partizipation als Mittel zur Umsetzung der WRRL zurückzuführen. Der Regionalvorstand verstand seine Aufgabe und der seiner Behörde nicht als Vermittler in Konflikten zwischen den Wassernutzern und als Informationsvermittler sondern als Behörde, die ihren „bürokratischen Aufgaben folgt und nur zum Zweck der Umsetzung von wassertechnischen Maßnahmen berufen worden ist“. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Die Zurückhaltung zeigte sich auch und insbesondere darin, dass das Verwaltungspersonal den Vorstand vom Sinn und Zweck der Partizipation überzeugen musste (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009; Eigene Beobachtung – Teilnahme an Sitzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit und des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit, Stettin, 29.05.2009)

Weder das Büro für Wasserwirtschaft auf der nationalen Ebene noch die Informationsbüros auf der regionalen Ebene, die den Partizipationsprozess logistisch unterstützen sollten, wurden ins Leben gerufen (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009) Die Aufgaben des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft wurden an die Herausforderungen der Umsetzung der WRRL nicht angepasst, somit bestand keine Koordinationsstelle des gesamten Prozesses. Dieser Zustand erschwerte maßgeblich den Partizipationsprozess. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012)

Akteursanalyse

Die Akteursanalyse, die dem Zweck diente, Akteure zu identifizieren, die an der „aktiven Beteiligung“ teilnehmen sollten, diente dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin der Einladung zur Partizipation der zuvor identifizierten Akteure, wie die Selbstverwaltung, die Regierungsverwaltung und die Wassernutzer (Industrie, Wasserkraftwerke, Fischerei, Landwirtschaft, Frostwirtschaft, öffentliche und private Dienstleistungen, Gesellschaften, ökologische NROn, und weitere Akteure, wie beispielsweise wissenschaftliche Einrichtungen, Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit sowie Institutionen der öffentlichen Nutzung (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007b: 9). Die zuvor getroffene Wahl der Mitglieder der beiden Gremien (der Wasserwirtschaftsrat und die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit) erfolgte durch Absprache mit dem Umweltministerium nach einer Akteursanalyse, die durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft durchgeführt wurden. Bei dieser haben alle Akteure ihre Teilnahme akzeptiert nachdem der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin sie vorgeschlagen hat⁸³ (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009). Dies deutet auf eine Bereitschaft für die „aktive Partizipation“. Es gab keine Akteure, die trotz ihrer Bereitschaft zu partizipieren, nicht eingeladen wurden. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Allerdings haben an der Partizipation keine Vertreter der beiden größten Einflussgruppen teilgenommen – der Binnenschifffahrt und technischen Investoren, mit der Begründung, dass diese ihre Stellungnahmen im Rahmen von zentralen Wasserforen abgeben werden (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Es wird vermutet, dass dies geschah, um entweder Konflikte zu vermeiden oder um bereits getroffenen Maßnahmen (wie die Fortsetzung der Schiffbarmachung der Oder) nicht zu gefährden.

Die zuvor aufgezeigte und sehr genau durch das Umweltministerium durchgeführte Akteursanalyse, wurde durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft nicht weiter genutzt, außer der Anschreibung zur Einladung, sich an der Partizipation zu beteiligen. Es entstand auch keine Datenbank der Wassernutzer, der durch die Öffentlichkeit zur Kontaktaufnahme und -pflege genutzt werden konnte (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009).

Information

Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin folgte der Forderung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ insofern, als dass er eine Informationskampagne über den Zeitraum der ersten Phase des Partizipationsprozesses durchführte. Allerdings setzte er diese Aufgabe während der gesamten Partizipationsphase nicht gleich intensiv durch, womit der Forderung

⁸³ Eine NRO hat ihre Teilnahme aufgrund der hohen Arbeitsbelastung abgesagt (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009)

des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ nicht entsprochen wurde. (Interviews, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009; MGGP S.A., 20.05.2009)

Informationen, die durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin in der Praxis verwendet wurden, lassen sich in zwei Gruppen teilen: In sogenannte „Informationskampagnen“ direkt vor der Anhörung und „alle anderen“. Informationen direkt vor der Anhörung betrafen das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ und hatten zum Ziel, über den Beginn der Anhörung zu informieren und praktisch auf die Anhörung vorzubereiten (sog. Schulungshandlungen). Es sollten Kenntnisse bezüglich der Umwelt und das Umweltbewusstsein der Gesellschaft im Bereich der Gewässer- und Umweltqualität sowie des Wassermanagements verbessert werden. Als Instrument der Schulungshandlungen dienten dazu speziell angefertigte Informationen. Teilnehmer der Schulungen waren sowohl die Mitglieder der Regierungs- und Selbstverwaltung als auch andere Wassernutzer. Außerdem wurde das Zeit- und Arbeitsprogramm den Akteuren direkt bevor die Akteure ihre Stellungnahmen während der Anhörung abgegeben haben, ausgehändigt (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 17). Die anderen Informationen betrafen Informationen über die Wasserwirtschaft und andere EU-Richtlinien, die für die Umsetzung der WRRL Relevanz haben könnten. Sie hatten zum Ziel, das Bewusstsein der Akteure für die komplexe Umsetzung der WRRL zu schärfen. Als Materialien standen dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hierfür die Informationen zur Verfügung, die durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft vorbereitet wurde (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 50 f.). Hierzu zählten vor allem Broschüren, Flyer und Plakate.⁸⁴

Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hatte die Informationen rechtzeitig sowohl in gedruckter (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 50) als auch in elektronischer Form öffentlich zur Verfügung gestellt. Es fand also eine Verbreitung vor dem Beginn der Anhörungsphase statt, häufig zusammen mit den Einladungen zur Anhörung über „das Zeit- und Arbeitsprogramm“ (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009). Das Planungsdokument selbst wurde im Sitz des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft zur Ansicht ausgelegt und stand jedoch nicht elektronisch zur Verfügung (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009). Er wurde aber auch direkt vor der Anhörung an die Akteure verteilt.

Um ihre Informationspflicht zu erfüllen, veranstaltete der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Seminare, Konferenzen und Informationsveranstaltungen, und nutzte die Sitzungen

⁸⁴ „Sprechen wir über Wasser – die Wasserrahmenrichtlinie“ („Porozmawiajmy o wodzie – Ramowa Dyrektywa Wodna“), „In Sorge um Wasser – die Wasserwirtschaft in Polen“ („W trosce o wode – gospodarowanie wodami w Polsce“), „Wasserangelegenheiten“ („Wodne sprawy“), „Die Umsetzung der WRRL in Polen 2004-2006“ („Wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce w latach 2004-2006“), „Die internationale Zusammenarbeit in der Wasserwirtschaft – die Umsetzung der WRRL“ („Współpraca międzynarodowa w gospodarce wodnej – wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej“), „Die WRRL als Instrument der Wasserpolitik“ („Ramowa Dyrektywa Wodna jako narzędzie polityki wodnej“), „Wie engagiert man die Öffentlichkeit in die Umsetzung der WRRL in Polen – Leitfaden“ („Jak (za)angażować społeczeństwo we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce? - Przewodnik“) (www.rzgw-szczecin.pl; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015)

des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Die Treffen wurden von dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft selbständig organisiert. Weitere Veranstaltungen wurden durch andere Institutionen organisiert und der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft nutzte sie aufgrund von finanziellen Engpässen als Informationsplattform über die erste Phase der Partizipation (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009).

Die Informationen wurden an verschiedenen Akteure, darunter:

- Vertreter der Selbstverwaltung,
- Der Wassernutzer und an
- Lehrer, Studenten und Kinder verteilt.

Sie wurden an die jeweiligen Formen der Treffen angepasst, wobei keine Treffen speziell für die „breite Öffentlichkeit“ veranstaltet wurden.

Insgesamt hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin zehn Mal Akteure auf verschiedenen Veranstaltungen informiert. Unter den Akteuren waren Mitglieder der Selbstverwaltung, der Hochschullehre und Studenten sowie Mitarbeiter des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 49 f.). Nur ein Treffen wurde sensu stricto über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ abgehalten. Zwei Treffen davon wurden gemeinsam mit dem Regionalen Umweltschutzinspektorat in Stettin organisiert. Die Informations- bzw. Schulungstreffen hat der Organisator an „interessierte Stellen“ gerichtet, die sich für Umweltschutz und der Umsetzung des europäischen Rechts in nationales Recht interessierten (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 51). Die Informationstreffen über die europäischen Richtlinien, über die WRRL und die Öffentlichkeitsbeteiligung wurden durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin bereits seit der zweiten Hälfte 2005 organisiert. Adressaten dieser Treffen waren vor allem die Mitarbeiter der Selbstverwaltung, Hochschullehrer und Studenten (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 81).

Folgende Tabelle stellt die Treffen und ihre Adressaten im Rahmen der „Information“ dar.

Art der Treffen	Datum	Adressaten
Konferenz anlässlich des 60jährigen Bestehens des Betriebs für Wasser und Kanalisation in Stettin (ZwiK)	16.09.2005	Mitarbeiter des Betriebs für Wasser und Kanalisation in Stettin (ZwiK), Vertreter von Ämtern, Institutionen und Hochschulen
Sitzung des Wasserwirtschaftsrates	25.11.2005	Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates und Gäste
Sitzung des Wasserwirtschaftsrates	10.03.2006	Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates und Gäste
Konferenz der Akademischen Wissenschaftskreise „Erdtage“	21.-22.04.2006	Hochschullehrer, Studenten, Gäste

Sitzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	29.09.2006	Mitglieder der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit
Regionale Workshops „WRRL – der Umsetzungsprozess in der Flussgebietseinheit Untere Oder“	28.02.-01.03.2006	Vertreter der Regierungs- und Selbstverwaltung, NROn, Mitarbeiter des RZGW und ZWIOS und Wassernutzer
Regionale Workshops „WRRL – der Umsetzungsprozess auf dem Gebiet der Flüsse: Parseta, Rega und Wieprza“	4.-5.10.2006	Vertreter der Regierungs- und Selbstverwaltung, NROn, Mitarbeiter des RZGW und ZWIOS und Wassernutzer
Informationstreffen	27.12.2006	Mitarbeiter des RZGW, Vertreter der Unternehmen und Institutionen, Öffentlichkeit
Informationstreffen	16.01.2007	Selbstverwaltung, Öffentlichkeit
Informationstreffen	17.-18.01.2007	Hochschullehrer, Studenten

Tabelle 6: Treffen und Akteure im Rahmen der „Information“ (Quelle: Eigene Darstellung nach Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 49, 51 f., 81)

Negativ zu bewerten ist, dass die Organisation der Treffen in Form von Vorträgen für einzelne Zielgruppen eine breite Diskussion über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ verhinderte (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009).

Die „breite Öffentlichkeit“ konnte sich darüber hinaus, über einen speziell dafür eingerichteten Service telefonisch informieren (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 17). In einem Fall wurden Medien eingeschaltet, als der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin ein Interview für die regionale Radiosendung „EKO-Studio“ gab (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007b: 33).

Im Internet wurde eine zentrale Webseite - <http://www.rdw.org.pl/> - eingerichtet, die der Durchsetzung der WRRL gewidmet wurde. Dieses Internetportal enthielt neben Informationen über die rechtlichen Grundlagen der Umsetzung der WRRL, den dazugehörigen Planungsdokumenten, aktuelle Informationen über den Verlauf und die Zusammensetzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Darüber hinaus hatte die Internetseite ein Diskussionsforum. Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft bemühte sich über anderen Informationskanälen die Informationen über die Anhörung zu verbreiten und bat anderen Organisationen und Institutionen, Informationen über die Partizipation auf ihre Internetseiten zu stellen (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 50). Mit der Einrichtung dieses Internetportals wurde ein Kontrollinstrument im Sinne der Aarhus-Konvention zum Verlauf der Partizipation geschaffen.

Anhörung

Die Anhörung über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ fand, wie im „Zeit- und Arbeitsprogramm“ vorgesehen, in Form einer schriftlichen Befragung mittels Fragebogen statt (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 11). Ziel der Befragung war der Gewinn von Stellungnahmen über das Planungsdokument – das „Zeit- und Arbeitsprogramm“. Es fanden keine Veranstaltungen zur Anhörung statt, wo über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ diskutiert wurde (siehe oben).

Der Fragebogen wurde durch das Umweltministerium entwickelt und beinhaltete 17 Fragen, davon waren 3 offene und betrafen Fragen zum „Zeit- und Arbeitsprogramm“ sensu stricto. Offene Fragen wurden über folgende Punkte gestellt: Über fehlende Informationen, über besonders interessante Informationen und über Vorschläge in Bezug auf den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 49 f.) Die Befragten haben folgende Information im „Zeit- und Arbeitsprogramm“ vermisst bzw. als besonders interessant empfunden: Über Handlungen, die zum Erreichen von WRRL-Ziele beitragen, über Umweltinformationen und Wechselwirkungen, sowie Umweltverschmutzung und Methoden der Verbesserung des Umweltzustands, über Nutzungsbegrenzungen des Wassers nach der WRRL (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 49 f.). Die fehlenden Informationen wurden auch als Vorschläge genutzt für Informationen, um die das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ ergänzt werden sollte. Andere Fragen betrafen die Kenntnis der Befragten über die Wasserwirtschaft und den Gewässerschutz in der Wasserregion. Zwei Fragen erfragten die Art der zukünftigen Informationen und die Methode ihrer Erhaltung. Die übrigen waren Fragen nach Geschlecht, Alter und Ausbildung, sowie die Art des Erhalts des Fragebogens. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 68 f.) Es fiel auf, dass keine der Fragen sich auf das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ beriefen.

Über die Zahl und Form der Verbreitung des Fragebogens konnte der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft selber entscheiden (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007b: 9). Die Verteilung der Fragebögen erfolgte von November 2006 bis Juni 2007 auf unterschiedliche Art und Weise. Die meisten der Fragebögen wurden per Post und auf den Anhörungstreffen verteilt. Im großen Teil hatte man die Hilfe der freiwilligen Helfer in Anspruch genommen. Der Regionalvorstand in Stettin entschied sich, den Fragebogen an ausgewählte Institutionen und Organisationen zu verteilen, die an den Handlungsbereich des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft gebunden waren (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 17). Davon wurden die meisten Fragebogen, nämlich 60% an Vertreter der Nutzer, 24% an die Vertreter der Selbstverwaltung, 7% an anderen Nutzer, 5% an die NROn und 4% an die Regierungsverwaltung verteilt (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 46). Insgesamt belief sich die Zahl auf 1210 verteilte Fragebögen (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 45).

Die folgende Tabelle zeigt die verschiedenen Verteilungsmöglichkeiten und die Zahl der Fragebögen.

Post	Sitzungen des Regionalen Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	Anhörungstreffen	Helfer	Auslegung	Summe
387	60	356	273	134	1209

Tabelle 7: Verschiedenen Verteilungsmöglichkeiten und die Zahl der Fragebögen (Quelle: Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 46)

Von den verteilten Fragebögen wurden 184 Exemplaren (15,2 %) zurückbekommen. Von welcher Akteursgruppe die meisten Fragebogen zurückkamen, ist nicht zu rekonstruieren, da der Fragebogen keine Angaben über die Zugehörigkeit zu der Akteursgruppe enthielt. Dies wäre allerdings erwünscht, um über die Aktivität und das Engagement der Befragten zu erfahren. Es existieren allerdings Daten über das Alter der Befragten. Unter den Befragten dominierten junge Leute bis 35 Jahre (51,2%). Im Alter zwischen 36 und 45 Jahre waren 13,9% der Befragten, im Alter von 46 bis 55 Jahren waren 16,3% der Befragten, im Alter von 56 bis 65 fast 14%. Über 65 Jahre waren nur 3,6% der Befragten. Die meisten der Befragten hatte einen Hochschulabschluss (56,6 %). 57,9% der Befragten hatte beruflich nichts mit der Wasserwirtschaft zu tun. 39,8% schon. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 48) Ebenso diese gewonnenen Daten konnten zur Annahme bzw. Ablehnung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ nicht beitragen.

Die Anhörung, die durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft durchgeführt wurde, betraf Zielgruppen, sog. "interessierte Nutzer". Die Anhörung der „breiten Öffentlichkeit“ wurde „aus praktischen Gründen“ unterbunden. Ursächlich dafür waren mangelnde organisatorische und eingeschränkte finanzielle Ausstattung der Verwaltung (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin 07./27.04.2009). Als weiteren Grund für die begrenzte Durchführung der Anhörung wurde eine begrenzte Anzahl der Fragebogen-Exemplare, die durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft vorbestimmt wurde, personelle Engpässe und die Annahme, dass das Interesse für das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ vor allem auf Seite der Personen bestand, die sich mit der Problematik der Wasserwirtschaft bereits beschäftigten (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 17).

Es gab insgesamt vier Anhörungen während Veranstaltungen, den sog. „andere Anhörungstreffen“, die entweder durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin oder von anderen Institutionen organisiert wurden (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 79). Adressaten dieser Treffen waren in zwei Fällen Studenten und in zwei anderen Vertreter der Selbstverwaltung und der Wassernutzer.

Art des Treffens	Datum	Adressaten
Akademisches Forum der Kreisen des Bund des Naturschutzes	26.02.2007	Hochschullehrer, Studenten
Konferenz	17.04.2007	Selbstverwaltung, Forstwirte, Lehrer
2. Konferenz der Wissenschaftskreisen „Tage der Erde 2007“	19.-21.04.2007	Hochschullehrer, Lehrer, Studenten und Schüler
Konferenz „Wassertag“	22.-24.06.2007	Selbstverwaltung, Wassernutzer

Tabelle 8: Treffen der Akteure im Rahmen der „Anhörung“ der Phase 1 (Quelle: Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2007a: 48 f.)

Es fanden auch Informationstreffen statt, die zur Abgabe der Stellungnahme über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ dienten, bei denen allerdings die eingeladenen Akteure die Möglichkeit nicht nutzten, sich über das Dokument zu äußern (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 81). In allen Fällen hat keine Abgabe der Stellungnahmen stattgefunden.

Der „breiten Öffentlichkeit“ hatte der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft die Möglichkeit eingeräumt, ihre Stellungnahme über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ auf der dafür eigens eingerichteten Homepage abzugeben und zwar über ein Diskussionsforum unter dem Titel „Zusammen in der Sorge um das Wasser“, das von der Öffentlichkeit viel genutzt wurde. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07./27.04.2009) Der Informationsaustausch bzw. die Möglichkeit zu Netzwerkbildung war nicht gegeben, da die Kontaktdaten der Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung standen. Der Kontakt zu den Mitgliedern konnte nur über das Personal des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft, welches zuständig für die Öffentlichkeitsbeteiligung war, erfolgen (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009). Das Diskussionsforum wurde ausgiebig durch die Öffentlichkeit genutzt und brachte zahlreiche Bemerkungen, die allerdings nicht immer mit dem „Zeit- und Arbeitsprogramm“ zu tun hatten, sondern eher allgemeine Fragen zu Wasserwirtschaftsmanagement betrafen (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 04./27.2009).

Die Entscheidung, die Anhörung mit einem Fragebogen als Instrument der Erhebungsmethode in der ersten Phase der Partizipation durchzuführen, erstickte eine breite Diskussion über das Dokument im Keim. Nicht nur die Form der Anhörung, sondern auch die Tatsache, dass das regionale „Zeit- und Arbeitsprogramm“ der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurde, bevor die Anhörung stattfand, brachte „leere Ergebnisse“. Der Fragebogen als Me-

thode der Anhörung erwies sich zu diesem Zweck als nicht geeignet (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 04./27.2009). Er ließ nicht die Möglichkeit zu, auf ein so komplexes Dokument, wie das „Zeit- und Arbeitsprogramm“, Antworten bezüglich der Richtigkeit der geplanten Vorhaben bzw. der Aufgaben zu erhalten. Darüber hinaus wies er methodische Mängel auf, wie beispielsweise die fehlenden Angaben über das Ziel der Erhebung, über die Verwendung der gewonnenen Antworten und die Institutionen, die den Fragebogen durchführten. Die Antworten auf die gestellten Fragen ließen sich nur schwer interpretieren, da die Fragen selber schwer verständlich waren⁸⁵ (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007b: 17).

Dem Fragebogen fehlte es an einführenden Informationen über das Ziel der Befragung, ihre Relevanz und die Nutzung der aus ihr gewonnenen Antworten – den Gewinn von Stellungnahmen über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“, die durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft bearbeitet werden und gegebenenfalls berücksichtigt werden. Auch Sinn und Ziel der Fragen war schwer nachvollziehbar. Ein Beispiel dafür war die Frage: „Sind Ihnen Probleme der Wasserwirtschaft bekannt?“ Die Schwierigkeit der Interpretation der Fragen bestand auch darin, dass man nicht wusste, was man auf eine Frage antworten sollte: „Hatten Sie jemals mit Thematik über Wasserschutz zu tun?“ Die Stellung der Fragen machte die Interpretation der Antworten schwierig (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 68 f.). Der Fragebogen enthielt auch keine Angaben über die Zugehörigkeit der Befragten zu den identifizierten Zielgruppen bzw. zu den Akteuren, wie Regierungs- und Selbstverwaltung, Wassernutzer, NRO etc. Dies erschwerte ebenfalls die Auswertung des Fragebogens (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 70).

Die Kritik betraf auch die fehlende Konkretisierung des Umfrageziels. Vom Verfasser des Fragebogens wurde nicht abschließend geklärt, welchem Zweck die Informationen dienen sollen, die durch den Fragebogen gewonnen werden, welche Informationen dadurch gewonnen werden und schließlich, wie mit den Umfrageergebnissen umgegangen wird. Der Fragebogen definierte allein die Auswahl der Zielgruppen und des Gebietes, das die Befragung umfasste. Sowohl die Vorbereitung der Fragen als auch die Methode der Kodierung sowie die Planung der Analysemethoden wurden nicht bestimmt. Mängel wurden auch bei der Durchführung eines Probefragebogens sowie der Planung der Methode zur Vorbereitung und Planung der Informationsverbreitung über die geplante Durchführung der Befragung festgestellt (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007b: 17). Die übrigen gewonnenen Informationen waren somit nutzlos.⁸⁶ Die ganze Anhörung war somit nur Kosmetik, die keine Vorschläge über das Dokument mit sich brachte.

⁸⁵ Wie z.B. die Frage „Hatten Sie etwas mit dem Wasserschutz zu tun?“, wo der Leser Zweifel haben kann, ob es sich dabei um ausschließlich seine berufliche Erfahrung oder Information darüber überhaupt handeln soll. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007: 17)

⁸⁶ Das Personal der Regionalvorständen für Wasserwirtschaft, das für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig war, bewertete die Nützlichkeit des Fragebogens als Anhörungsmethode mit der Note drei auf der Skala von 1 bis 5. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007: 20) und damit die Effektivität der Konsultationen als nur mittelmäßig.

Die Kritik an der Anhörung kann auch in folgenden Zahlen ausgedrückt werden: Von der Unzulänglichkeit des Fragebogens zeugt auch die schlechte Rücklaufquote von 15,2%. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 45). 19,9% der Befragten beurteilte das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ als befriedigend. 50% der Befragten hatte das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ als „ziemlich befriedigend“ beurteilt, und 9% als nicht befriedigend. 15,7% hatten zum Planungsdokument keine Meinung (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 48). Über 36% der Befragten gaben zu, das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ nicht gelesen zu haben, was dazu führte, dass es wenig Stellungnahmen gegeben hat (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007c: 48).

Im Rahmen der Anhörung hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft jedoch ein anderes Ziel der Partizipation erreicht, dass durch die Erfüllung des Standards der Befragung – der Garantie der Anonymität der Antworten - erreicht werden konnte, nämlich der Gewinn von Informationen über die Probleme der Wasserwirtschaft; dieser Kenntnisgewinn beinhaltet auch, und vor allem, das Wissen darüber, an welchen Informationen es mangelt. Zu den fehlenden Informationen gehörte insbesondere das Material über die Planung und, die Prioritäten und geplanten Veränderungen im Bereich der Wasserwirtschaft. Inwieweit durch diese Aufklärung die Kenntnisse über die Gewässer, ihre Probleme und die WRRL verbessert wurden und somit zur Steigerung des Umweltbewusstseins beigetragen haben, konnte nicht abschließend festgestellt werden (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012). Bis dato war es nicht möglich, festzustellen, inwiefern diese Handlungen zur Steigerung der Kenntnisse über die Wasserumwelt, ihre Probleme sowie über die WRRL beigetragen haben. (Interviews MGGP S.A., 20.05.2009; Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012) In der subjektiven Beurteilung der Anhörung von Seite des Personals des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin wurden die Sitzungen dagegen völlig anders bewertet - mit der Note 4 auf der Skala von 0 (sehr schlecht) bis 5 (sehr gut) (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 28).

Die geringe Anzahl der eingebrachten Anmerkungen zum „Zeit- und Arbeitsprogramm“ veranlasste die Gutachter zu dem Vorschlag, die nächste Phase der Konsultationen ab Dezember 2008 in Form von Arbeitsgruppen und/oder von Debatten zu gestalten, da offene Diskussionen und der Meinungs austausch die Teilnehmer der Treffen stärker motivieren, als es Vorträge zur Diskussion tun. Die Debatten sollten zum Ziel haben, den Akteuren ihre Interessenunterschiede und die Notwendigkeit der Suche nach Kompromisslösungen bewusst zu machen, sowie nach Kompromisslösungen zu suchen. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012)

Aktive Beteiligung

Im Rahmen der Akteursanalyse hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der WRRL Maßnahmen zur „aktiven Beteiligung“ „interessierter

Stellen“ ergriffen. Er hat regionale Gremien geschaffen – den Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit und die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit, die aktiv am Umsetzungsprozess der WRRL beteiligt werden sollten (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009).

Die Berufung des 30-köpfigen Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit verlief gemäß Art. 100 Abs. 6 des Wasserrechts. D.h., dass die geplante Zusammensetzung des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit, die der Transparenz und Effektivität der Partizipation dienen, sollte zu 33% aus Wassernutzer, zu 33% aus Selbstverwaltung und zu 33% aus NROn bestehen. Fünf Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates wurden mit einfacher Mehrheit aus dem Kreis des Wasserwirtschaftsrates gewählt. Die übrigen 25 Mitglieder setzten sich aus Vertretern der Wassernutzer, der Selbstverwaltung und der NROn sowie anderer Gesellschaftsgruppen nach dem Prinzip der Gleichberechtigung bei der Vertretung der jeweiligen Bevölkerungsgruppen zusammen. Die 20 Mitglieder der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurden wie im Wasserrecht vorgesehen, aus dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft rekrutiert. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 47).

Zwar hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft die Mitglieder der beiden Gremien infolge der Akteursanalyse identifiziert, mit dem Ziel ein Gleichgewicht zwischen den Wassernutzern herzustellen. Jedoch konnte dies nicht gewährleistet werden, zum einen aufgrund der Tatsache, dass die Zahl der Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit gesetzlich vorgeschrieben wurde und zum anderen, weil in Stettin die breite Palette der Akteure, die für die Umsetzung der WRRL zuständig sein sollten, nicht aufweist. Nach dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hatte die Konzentration der Akteure auf eine bestimmte Gruppe von Akteuren ihre Begründung im spezifischen gesellschaftlichen Umfeld der Wojewodschaft Westpommern, das sich durch wenig engagierte Akteure auszeichnet: „Die Wojewodschaft Westpommern ist eine Region mit einer nur gering ausgebildeten Partizipationskultur. Ihre Gesellschaft charakterisiert sich durch mangelnde Bereitschaft zur Partizipation“ (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009).

Insgesamt bestanden die Mitglieder der Wasserwirtschaftsräte der Wasserregionen und der Ständigen Kommissionen für die Öffentlichkeitsbeteiligung aus Wassernutzern (49,4%), Vertretern der NROn mit ökologischen Schwerpunkt (14,8%), Vertretern der Regierungsverwaltung (8,7%), Vertretern der Selbstverwaltung (14,8%) und Experten (12,3%). (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 73) Auffallend ist hier die geringe Prozentzahl der Vertreter der Selbstverwaltung, die nur zur Hälfte der rechtlich vorgesehenen Plätze besetzt wurde. Es fehlten - bis auf drei Ausnahmen - Vertreter der Landwirtschaft, die durch die Verwaltung repräsentiert wurden. Darüber hinaus fehlten Vertreter der Regierungsverwaltung, der Binnenschifffahrt und der Investitionen im Bereich der technischen Flussbebauung. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Das Fehlen dieser Was-

sernutzer wurde durch ihr Auftreten auf zentralen Wasserforen entschuldigt. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009). Als zweiter Grund für die Nicht-Einladung gab der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft an, dass für die Stellungnahme der Landwirte den Partizipationsprozess über die Umsetzung der europäischen Nitratrichtlinie vorgesehen hatte. Die Vertreter der Binnenschifffahrt wurden nicht eingeladen, da sie in der Partizipationsphase eine dominierende und kompromisslose Rolle spielten, wenn es um die Vertretung eigener Interessen ging. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009) Obwohl die Binnenschifffahrt einen sehr geringen Anteil an Transportkapazität aufweisen kann – im Jahre 2011 betrug er 0,3% des Gesamtanteils – setzten sich ihre Vertreter stark für den Ausbau der Infrastruktur der Binnenschifffahrt. Ihre Position richtete sich zugleich gegen die der ökologischen NROn, insbesondere der WWF und das Verbot der Investitionen für den Ausbau der Binnenschifffahrt. So begründeten sie, dass die Binnenschifffahrt zu den ökologischen Transportarten gehört und durch die Europäische Kommission im "Weißbuch Verkehr"⁸⁷ mit dem Programm den EU-Fonds unterstützt wird. Sie berufen sich dabei auf die neuste Strategie der Transportentwicklung der Regierung für die Jahre 2014-2020. (Kubowska 2014: 12) Ähnlich wie die Vertreter der Binnenschifffahrt zeigten Vertreter der Bauindustrie Interesse in der Beschiffbarkeit der Oder, indem sie Investitionen im Ausbau von Deichen und Uferbefestigung fordern. Der WWF, der sich den Erhalt der natürlichen Entwicklung der Oder und gegen die Intervention in die Ökologie des Flusses einsetzte, argumentierte ihre Position damit, dass die Oder nie eine „Wasserautobahn“ sein wird, da die hydrographischen Gegebenheiten, wie Durchfluss, Tiefe, Pegelanstiege, Eisbildung, Anschwemmung, schmale Kurven, die Erwartungen der Speditionsinvestoren nicht erfüllen – schnell und unkompliziert Waren zu liefern. Dazu mangelt es an Infrastruktur, wie u.a. hohe Brücken. (Kubowska 2014: 12)

Die Arbeit des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission sowie der Gewinn der Stellungnahmen über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ wurden dadurch erschwert, dass die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit zwar de jure am 10.03.2006 laut Beschluss Nr. 5/2006 des Wasserwirtschaftsrates berufen wurde, de facto ihre Arbeit aus zeitlichen Gründen nicht aufnahm (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009) und wurde schließlich am 16.11.2007 aufgelöst (Beschluss des Wasserwirtschaftsrates Nr. 5/2006 vom 10.03.2006).

Die Anhörungstreffen, die an den Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit und die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit gerichtet wurden, fanden insgesamt drei Mal statt, wobei zwei Treffen davon am 25.11.2005 und 10.03.2006 nur zum Zweck der Informierung dienten.⁸⁸ Sie behandelten allgemeine Bedingungen für die Durchführung der

⁸⁷ Europäische Kommission (2011): Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. KOM (2011) 144 endgültig.

⁸⁸ Das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ verpflichtete den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft zur Protokollführung bei den Sitzungen der Kommission für die Öffentlichkeitsbeteiligung und ihrer Veröffentlichung im Internet. Zu

Öffentlichkeitsbeteiligung (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 49).⁸⁹ Die Anhörungen des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ durch den Wasserwirtschaftsrat und die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit haben während der Sitzungen der beiden Gremien stattgefunden und zwar am 24.11.2006, im Gegensatz zum Arbeitsprogramm, wonach der Rat mindestens zwei Mal im Jahr tagen sollte (Art. 3 Abs. 2 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates der Wasserregion der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 03.12.2003).⁹⁰

Die Mitglieder des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit haben während der einen regulären Sitzung am 24.11.2006 keine Stellungnahme zum Planungsdokument abgegeben. (<http://www.rzgw.szczecin.pl/uchwaly>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015). Die Kommission hatte in der Sitzung am 19.01.2007, im Gegensatz zum Rat, das Planungsdokument begutachtet und eine endgültige Stellungnahme elektronisch abgegeben, nachdem Gutachten erstellt wurden. Auf einer gemeinsamen Sitzung der beiden Gremien am 11.06.2007 wurde das Gutachten Nr. 1/2007 der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ nicht der Diskussion unterzogen, da es an dem erforderlichen Quorum fehlte, das zum Erlass von Dokumenten benötigt wurde. Das führte dazu, dass das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ nicht angenommen wurde. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 75) Dies hatte keinerlei Konsequenzen für die Gültigkeit des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ - es galt in der alten Fassung nach wie vor (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009)

Die folgende Tabelle stellt alle Treffen der Akteure im Rahmen der „aktiven Beteiligung“ dar.

den Protokollen konnten Stellungnahmen und Kommentare abgegeben werden, die durch die Mitarbeiter der Abteilung für die Öffentlichkeitsbeteiligung geprüft werden sollten (Umweltministerium 2005: 38).

⁸⁹ Beschluss Nr. 4/II/07 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 16.11.2007 über die Bewilligung der Stellungnahme der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit durch den Wasserwirtschaftsrat Nr. 1/2007 (Uchwała Nr 4/II/07 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie zatwierdzenia przez Radę Regionu Wodnego opinii Nr 1/2007 przyjętej przez Stałą Komisję ds. Udziału Społeczeństwa).

⁹⁰ Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 03.12.2003 (Regulamin Organizacyjny Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 03.12.2003).

Art der Sitzung	Ziel der Sitzung	Datum	Eingeladene Personen	Anwesende Personen	Ergebnis der Sitzung
9. Sitzung des Wasserwirtschaftsrates	Anhörung	24.11.2006	36	34	k.A.
2. Sitzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	Begutachtung des Zeit- und Arbeitsprogramms	19.01.2007	26	21	Positive Begutachtung
Gemeinsame Sitzung des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	Beschluss der Gutachtung Nr. 1/2007	11.06.2007	48	25	Erfolgreiche Erstellung des Gutachtens

Tabelle 9: Treffen der Akteure im Rahmen der „aktiven Beteiligung“ der Phase 1 (Quelle: Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2007a: 48)

Zwar wurde im Rahmen der Anhörungstreffen auch Zeit für einen Meinungsaustausch vorgesehen, allerdings wurde dies nur bedingt in Anspruch genommen. Im Rahmen der Sitzungen wurden PowerPoint-Präsentationen präsentiert, die wenig über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ informierten, sondern allein allgemeine Ziele und Aufgaben der WRRL und daraus resultierende Handlungen darstellten (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007b: 23). Die Diskussionen, die stattfanden, waren weder lebendig in der Form, noch tiefreichend im Inhalt (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007b: 23). Das Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft erklärte die Zurückhaltung der Akteure während der Diskussion mit der starren Form der Durchführung der Anhörung; die Akteure fühlten sich nicht zur Diskussion eingeladen (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 48). Im Endeffekt war die Zahl der Stellungnahmen trotz der langen Zeitspanne und der hohen Anzahl der Sitzungen sehr gering⁹¹. Die Sitzungen des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit dienten stattdessen dazu, andere aktuelle Themen aus dem Arbeitsbereich des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft zu besprechen (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 48).

Wurden einzelne Stellungnahmen während der Sitzungen der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit abgegeben, fand keine Information der Akteure über die Aufnahme ihrer Forderungen und Ansichten in die neue Version des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ statt (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 48). Dies führte dazu,

⁹¹ Zwei Sitzungen führten zu keinen Stellungnahmen. Ein andermal konnte aufgrund der mangelnder Anwesenheit der Teilnehmer kein Beschluss über das „Zeit und Arbeitsprogramm“ gefasst werden: Weder die Sitzung des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer zum „Zeit- und Arbeitsprogramm“ am 24.11.2006 noch die Konsultationen über das Dokument im Rahmen der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit am 19.01.2007 haben Bemerkungen über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ eingebracht. (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007: 48)

dass das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ ohne jegliche Bemerkungen bzw. Kritik angenommen wurde (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007b: 23). Die Ursache dafür war die Aufteilung der Akteure-Gruppen im Vorfeld der Anhörung, die ihren Zweck – eine breite Diskussion zu ermöglichen – verhinderte (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007: 28).

Der Regionalrat für Wasserwirtschaft hat im Oktober 2007 das regionale „Zeit- und Arbeitsprogramm“ aufgrund der Anpassung des nationalen „Zeit- und Arbeitsprogramms“ an ein anderes Dokument (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2010) durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft aktualisiert, (<http://www.rzgw.szczecin.pl/krajowy>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015) wobei es sich dabei um keine endgültige Version des Dokuments handelte (Beschluss der Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit 2008; Umweltministerium 2008: 22, 76). Allerdings galt diese Version als Grundlage für die Durchführung der Partizipation, wobei sie den Inhalt des nationalen „Zeit- und Arbeitsprogramms“ entsprach (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009) Ob diese Änderung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ an den Gewinn von Stellungnahmen zurückgeht, konnte von dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin nicht bestätigt werden (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009).

3.4.1.3 Die Evaluation der ersten Phase

In der ersten Phase der Partizipation in der OR zum Zweck der Erstellung und der Anhörung des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ wurden durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin die Maßstäbe, Ziele und Modalitäten europäischen Standards für die Durchführung eines Partizipationsprozesses im Sinne der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung und damit die Legitimitäts- und Effektivitätsziele und die dafür geschaffenen Bedingungen und Modalitäten der ‚guten Partizipation‘ theoretisch erreicht. In der Praxis erwies sich die Erreichung dieser Ziele deutlich schwieriger, da sie an die Gegebenheiten vor Ort in der OR nicht angepasst wurden, was verursacht hat, dass sie nicht alle umgesetzt wurden. Die Ursache lag vor allem in den mangelnden Kapazitäten der Verwaltung und dem mangelnden Bewusstsein für die Partizipation. Auch die Umweltziele konnten von Anfang an nicht erreicht werden, da das polnische Wasserrecht und das „Zeit- und Arbeitsprogramm“, das sich auf das Wasserrecht berief, sie nicht aus der WRRL umgesetzt hatte. Damit wurde der Weg zur Erstellung eines effektiven und auf Kompromiss basierten Bewirtschaftungsplans nicht freigelegt und eher erschwert und das Ziel bis 2015 ein guter Zustand der Gewässer zu erreichen, ausgeschlossen. Das Instrument der Partizipation erwies sich somit als nutzlos, auch wenn die Ziele der Partizipation in der OR der ersten Phase ganz der WRRL und dem Leitfaden zur Beteiligung entsprachen und somit erst mal alle vorgesehenen Voraussetzungen erfüllten, um die ‚gute Partizipation‘ in der OR anzuwenden. Positiv anzumerken ist, dass das Legitimitätsziel – die Kontrolle der Entscheidungsträger - formell erreicht wurde, da der

Partizipationsverlauf anhand von Berichte durch das Institut für Wetterurkunde und Wasserrecht kontrolliert wurde.

Das erste der Partizipation unterstellte Planungsdokument – das "Zeit- und Arbeitsprogramm" – bestimmte die Reihenfolge und den Zeitraum für die Ausführung der einzelnen Handlungen aus dem Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung in Polen gemäß der WRRL und dem Leitfaden zur Beteiligung. Diese hatten die Erstellung des Bewirtschaftungsplanes der Gewässer zum Ziel. (Kap. 3.4.1.1, S. 141) Dabei handelte es sich um eine Eins-zu-eins-Übernahme der Zielbestimmung aus der europäischen Version, um z.B. die Transparenz der Entscheidungsfindung zu ermöglichen, das Umweltbewusstsein der Bevölkerung zu steigern, sowie die gesellschaftliche Akzeptanz für die administrativen Entscheidungen zu verbessern. Vom Erfolg der Umsetzung der Partizipation, insbesondere von einem einfachen Informationszugang bzw. von der rechtzeitigen und effektiven Umsetzung des Bewirtschaftungsplans, wurde der Erfolg der Erreichung der Umweltziele der WRRL abhängig gemacht. (Kap. 3.4.1.1, S. 141)

Die Übernahme der WRRL und des Leitfadens zu Beteiligung der Öffentlichkeit betraf auch den Umsetzungszeitraum: Sowohl den Anfang und das Ende der gesamten Partizipationsphase als auch die einzelnen Schritte, wie die öffentliche Bekanntgabe von Entwürfen der Planungsdokumente, die Einreichung der fertigen Dokumente, die Akteure und drei Formen der Partizipation: Information, Anhörung und aktive Beteiligung. (Kap. 3.4.1.1, S. 141) Im Einzelnen war das Ziel der Partizipation mit dem der WRRL identisch, d.h., es ordnete an, dass das "Zeit- und Arbeitsprogramm" einem partizipatorischen Verfahren unterstellt wurde. Außerdem forderte es die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen zur Erstellung des Bewirtschaftungsplans. D. h., es ordnete an, den „interessierten Stellen“ die Möglichkeit zu geben, bis zum 22. Juni 2007 in einem Anhörungsverfahren Stellungnahmen abzugeben. Schließlich forderte es, dass Bemerkungen, Ansichten und Kommentare über das "Arbeits- und Zeitprogramm" im Rahmen von „Anhörungen“ gesammelt wurden. Darüber hinaus sollten auf der einen Seite Informationen über die WRRL und deren Umsetzung in der „breiten Öffentlichkeit“ verbreitet werden. (Kap. 3.4.1.1, S. 141) Anhand von Printmedien und via Internet sollte ein reibungsloser Zugang zu Informationen über die Probleme der Wasserwirtschaft und deren Pläne gewährleistet werden, um möglichst viele Bürger erreichen zu können. Insbesondere sollten aber auch Institutionen und gesellschaftliche Gruppen, die an der Wasserbewirtschaftung interessiert waren, involviert werden. Auf der anderen Seite sollte die Partizipation laut "Arbeits- und Zeitprogramm" der Information und Aufklärung über den Gewässerschutz sowie der finanziellen Unterstützung von Projekten zur Bekämpfung von Umweltverschmutzung dienen. Die Informationskampagne sollte ein erhöhtes gesellschaftliches Bewusstsein in Bezug auf Fragen der Wasserwirtschaft und der ökologischen Probleme schaffen und das Umweltbewusstsein verbessern, um dadurch größere Akzeptanz und Unterstützung für Entscheidungen zu erreichen. Dies wiederum sollte die Begrenzung von Konflikten und Missverständnissen im Bereich der Wasserbewirtschaftung und gleichzeitig die Optimierung der

Umsetzung der WRRL und die Verbesserung der Qualität der Wasserbewirtschaftungspläne nach sich ziehen.

In Anlehnung an das Wasserrecht hat das "Zeit- und Arbeitsprogramm" Ziele der polnischen Wasserwirtschaft definiert, die mit den Zielen der WRRL nur zum Teil kompatibel waren. Übereinstimmend mit der WRRL waren beispielsweise die Verbesserung des Zustandes der Sauberkeit der Oberflächengewässer und des Grundwassers, die Gewährleistung einer bestimmten Quantität und Qualität der Gewässer zugunsten der Menschen, der Industrie und der Landwirtschaft, der Schutz des Wassers vor Verschmutzung und der Schutz der Gewässer vor der unangemessenen und übermäßigen Nutzung, dabei insbesondere die Aufrechterhaltung und Verbesserung des Zustandes der Ökosysteme der Gewässer und der von Wasser abhängigen Ökosysteme. Ziele wie die Schaffung von Nutzungsbedingungen der Gewässer im Bereich der Energiewirtschaft, der Fischerei und des Transports, die Gewährleistung der Bedürfnisse im Bereich Tourismus, Sport und Erholung waren mit der WRRL nicht kompatibel. Inkompatibel mit der WRRL war vor allem das Ziel des Hochwasserschutzes und des Schutzes vor Dürre, da die WRRL allein dem Ziel des Gewässerschutzes dient. (Kap. 3.4.1.1, S. 141) Damit konnte das Effektivitätsziel – die Bildung von Vertrauen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und gegenüber der Verwaltung nicht erreicht werden.

Die öffentliche Verwaltung wurde dazu veranlasst, diverse Informationen über die Umweltverschmutzung (Daten und Karten) vonseiten der Vertreter der einzelnen Interessengruppen und der gesellschaftlichen Organisationen im Rahmen von „Anhörung“ zu gewinnen und damit zu Transparenz der Entscheidung beizutragen. Dies wurde damit begründet, dass diese Informationen einen Beitrag leisten sollten, rationale Entscheidungen zu treffen, die der Umwelt zugutekommen. Das letzte Ziel war also mit dem Interesse der öffentlichen Verwaltung verbunden, an Informationen zu gelangen, zu denen sie normalerweise keinen Zugang hatten: Diese fehlenden Informationen würden auf eine mangelhafte Vorbereitung der öffentlichen Verwaltung in Bezug auf die Umsetzung der WRRL hindeuten und auf die Nicht-Berücksichtigung der eigenen Kapazitäten. (Kap. 3.4.1.2, S. 152)

Ein weiteres Ziel der ersten Phase der Partizipation war es, die „Anhörungs-Methode“ bzw. den gesamten Partizipationsprozess durch eine externe Firma zu evaluieren. Der Schwerpunkt wurde u.a. auf die Schaffung einer freundlichen Atmosphäre für die Umsetzung der WRRL, die Kontaktaufnahme und die Partnergewinnung, zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Durchführung der Partizipation, gelegt. Die Partizipation sollte darüber hinaus den Akteuren dazu dienen, ihre Interessen besser verstehen zu können. Dafür sollte zuerst eine Akteursanalyse durchgeführt werden. (Kap. 3.4.1.1, S. 141), was auch praktisch erfolgte. Es wurden zum ersten Mal in der Geschichte der polnischen Wasserverwaltung Wassernutzer identifiziert und potenzielle Koalitionen zum Ziel der Kompromisschließung ermittelt.

Während der europäische Leitfaden zur Beteiligung Partizipation für das Maßnahmenprogramm vorgesehen hat, tat die polnische Version dies nicht eindeutig – es wurden wider-

sprüchliche Informationen angegeben. Ein anderes Dokument präzisierte die Form der Partizipation in Bezug auf das Maßnahmenprogramm, und zwar im Sinne des Umweltschutzes. (Kap. 3.4.1.1, S. 141)

Es nahmen sowohl die breite Öffentlichkeit als auch ausgewählte Interessengruppen an der Partizipation teil. (Kap. 3.4.1.1, S. 141; Kap. 3.4.1.2, S. 152) Die breite Öffentlichkeit war de jure zwar zugelassen; de facto nahm sie aber aus engen finanziellen und personellen Engpässen nicht teil. Die Entscheidung, nicht alle Personen partizipieren zu lassen, hatte das Umweltministerium einerseits mit eingeschränkten organisatorischen und finanziellen Kapazitäten begründet. Andererseits erklärte es die Auswahl mit der Annahme, dass die „breite Öffentlichkeit“ in Polen an der Umsetzung der WRRL nicht interessiert sei; dies sei auf eine mangelnde Erfahrung der polnischen Bevölkerung in Partizipationsangelegenheiten zurückzuführen. (Kap. 3.4.1.1, S. 141)

Die freien Formen der Partizipation wurden in der Praxis nicht immer vollständig umgesetzt und weichten von ihren Prämissen ab. Positiv zu verzeichnen ist, dass die erste Etappe der Partizipation im Handlungsgebiet des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin am 22. Dezember 2006 wie durch die WRRL und den Leitfaden vorgesehen begonnen hat und in drei Phasen durchgeführt wurde, die auch fristgerecht, dem Zeitplan der WRRL entsprechend, beendet wurden. (Kap. 3.4.1.2, S. 152) Auch der Zugang zu Informationen wurde garantiert. Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hat wie vorgesehen, den „interessierten Stellen“ während des gesamten Partizipationsprozesses Informationen über den Fortschritt des Planungsprozesses und über die Ergebnisse der Analyse der Stellungnahmen, allgemeine Informationen über das Wasser und seine Rolle im Leben der Menschen, über nachhaltige Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten und Wasserregionen, über das Management der Wasserressourcen und über die zuständigen Behörden und Ämter in Form von Broschüren, Newsletter und andere Informationsmaterialien zur Verfügung gestellt. (Kap. 3.4.1.1, S. 141) Dabei wurden alle Medien, darunter auch das Internet, eingesetzt, um die Öffentlichkeit auf dem Laufenden zu halten. (Kap. 3.4.1.1, S. 141) Die Information über den Partizipationsprozess hat die „breite Öffentlichkeit“ aber nicht erreicht. Die Intensität der Information war nicht immer gleich, wobei sie mit der Zeit, die für die Anhörung vorgesehen war, stieg. Um die Intensität der Information zu steigern, wurden Schulungen, Seminare, Konferenzen und Informationsveranstaltungen mit dem Ziel veranstaltet, die Kenntnisse über die Umwelt zu verbreiten und das Umweltbewusstsein im Bereich der Gewässer und Umweltqualität sowie das Wassermanagement zu verbessern. (Kap. 3.4.1.2, S. 152)

Ebenso weitere Modalitäten für 'gute Partizipation' - die frühzeitige Stellungnahme während der „Anhörung“, wurde erreicht. Das der Partizipation unterstehende nationale Planungsdokument des „Zeit- und Arbeitsprogramms“ wurde durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft rechtzeitig veröffentlicht und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. (Kap. 3.4.1.1, S. 141)

Die Stellungnahmen konnten die Akteure vor allem per Fragebogen abgeben, und zwar schriftlich per Post bzw. an den dafür vorgesehenen Orten, sowie im Rahmen von verschiedenen Veranstaltungen. Die Öffentlichkeit sollte über die Berücksichtigung bzw. die Ablehnung der Stellungnahmen begründet informiert werden, was allerdings nicht zustande gekommen ist. (Kap. 3.4.1.1, S. 141) Das Legitimitätsziel – die Transparenz der Entscheidungsfindung und die demokratische Willensbildung – wurde damit nicht erreicht.

Die Ziele der Anhörung, wie: Ein Monitoring der öffentlichen Meinung, die Bestimmung bzw. Identifikation der Akzeptanzebene gegenüber den Maßnahmenprogrammen, die Bestimmung bzw. Identifikation der wichtigsten Konfliktbereiche und Gewinnung von Vorschlägen über deren Inhalt, wurden damit auch nicht erreicht.

„Aktive Beteiligung“ wurde als aktive Partizipation an einem Planungsprozess charakterisiert, mit der Möglichkeit zur Diskussion und zur Unterbreitung von Lösungsvorschlägen. An dieser sollte wie auch vorher geplant, nicht die „breite Öffentlichkeit“ teilnehmen, sondern nur die „interessierten Stellen“, die für die Umsetzung der Planungsergebnisse Verantwortung tragen. Die aktive Beteiligung sollte den Zielen dienen, die in der WRRL und dem Wasserrecht definiert wurden. Hierzu zählten die Zusammenarbeit bei der Erstellung des Maßnahmenprogramms in Anlehnung an begründete Schlussfolgerungen und Vorbehalte, die gemeinsame Analyse der Probleme, die Ausarbeitung von Konsensus, die Verbreitung der grundlegenden Akzeptanz in der Gesellschaft für die Entscheidungen im Bereich der Wasserwirtschaft sowie die Verbesserung des Wissensstands, die Verbesserung des Bewusstseins der Öffentlichkeit, die Gewinnung von Daten, Informationen und Ansichten seitens der „interessierten Stellen“, die Identifikation der Probleme und die Konfliktlösung. (Kap. 3.4.1.1, S. 141)

Die aktive Beteiligung hatte die Aufgaben, die Zusammenarbeit bei der Erstellung des Maßnahmenprogramms in Anlehnung an begründete Schlussfolgerungen und Vorbehalte zu fördern, die gemeinsame Analyse der Probleme zu ermöglichen, einen Konsens auszuarbeiten, die grundlegende Akzeptanz in der Gesellschaft für die Entscheidungen im Bereich der Wasserwirtschaft zu vergrößern, sowie die Verbesserung des Wissensstands zu erreichen. (Kap. 3.4.1.1, S. 141) Die aktive Beteiligung sollte im weiteren Verlauf folgende Bereiche thematisieren, und zwar in den einzelnen Schritten der Umsetzung der WRRL: Bestimmung des Einflusses, der im Bewirtschaftungsplan dazu diente, festzulegen, für welche Gewässerteile die Bedrohung besteht, bzw. festzustellen, dass sie aufgrund des Drucks, unter dem sie stehen, den guten ökologischen Zustand nicht erreichen; die ökonomische Analyse, insbesondere in Bezug auf die Bestimmung der Entwicklung der Gesellschaft und der Wirtschaft, der Zurückgewinnung der Kosten, der Analyse der durchgeführten Handlungen zwischen 2004 und 2009, die Klassifikation und Bestimmung der Umweltziele in Bezug auf ihre Qualität, insbesondere der Definition von Teilen der Gewässer in Einzugsgebieten, der Analyse der fehlenden Informationen, der Bestimmung der erheblich veränderten Gewässerteile. (Kap. 3.4.1.1, S. 141)

Für die Partizipationsform der „aktiven Beteiligung“ wurden gemäß dem Wasserrecht der Wasserwirtschaftsrat und die Ständige Kommission für die Beteiligung der Öffentlichkeit ins Leben gerufen, allesamt Gremien, die eine begrenzte Legitimität hatten. Sie waren Beratungsorgane, die dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft unterstellt wurden. Die Ständige Kommission und der Rat nahmen ihre Arbeit nicht rechtzeitig, d.h. zu Beginn der Eröffnung der ersten Phase, auf. Somit konnten sie keine Stellungnahme über das Dokument abgeben. (Kap. 3.4.1.2, S. 152) Die Arbeit der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurde darüber hinaus während der ersten Phase der Partizipation abgebrochen, da sie aufgelöst wurde. In der Zeit ihrer Existenz hatte sie allerdings auch keine Arbeit geleistet und war zwar de jure vorhanden, betrieb de facto jedoch einen leeren Stuhl. Zwar hat die Ständige Kommission das Zeit- und Arbeitsprogramm angenommen, da es aber während der gemeinsamen Sitzung an einem Quorum fehlte, das zur Annahme des Planungsdokuments durch die beiden Gremien benötigt wurde, wurde das Dokument nicht angenommen. (Kap. 3.4.1.2, S. 152) Mit der eingeschränkten Legitimität der beiden Gremien wurde nur ein geringer Beitrag zur demokratischen Willensbildung geleistet. Ebenso wurden einige Regelungen nicht eingehalten.

Der für die Durchführung bestimmte Regionalvorstand für Wasserwirtschaft wurde zur Durchführung des Partizipationsprozesses gesetzlich nicht legitimiert. Diese Legitimation sprach das Wasserrecht dem Landesvorstand der Wasserwirtschaftsverwaltung zu. Allerdings wurde dem Regionalvorstand diese Aufgabe im Zeit- und Arbeitsprogramm informell zugesprochen. (Kap. 3.4.1.1, S. 141)

Die Stellungnahmen der beiden Gremien zu dem Planungsdokument waren in ihrer Aussagekraft eingeschränkt, da ihnen keine tiefere Analyse des Planungsdokuments vorausgegangen ist. Grund hierfür ist, dass das Zeit- und Arbeitsprogramm dem Regionalrat nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt wurde. Die Diskussion betraf nicht direkt das Dokument, sondern allgemein Probleme der Wasserwirtschaft in der OR. Zwar sah de jure das Wasserrecht ein Gleichgewicht für die Vertretung der einzelnen Akteursgruppen in den Beratungsgremien vor, de facto fehlte es jedoch an Vertretern der Landwirtschaft, der Binnenschifffahrt und der Investoren aus dem Bereich der technischen Flussbebauung. (Kap. 3.4.1.2, S. 152) Die Mitglieder der beiden Gremien nutzten ihre Sitzungen nicht, um über das Zeit- und Arbeitsprogramm zu sprechen. Die Form der Sitzungen, Power-Point-Präsentationen, und der fehlende Ehrgeiz seitens des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft als Organisator der Partizipation, förderte weder eine lebendige Diskussion noch die Gewinnung relevanter Informationen für die Erstellung des Endprodukts, des Bewirtschaftungsplans. (Kap. 3.4.1.2, S. 152)

Informationen, die durch den Fragebogen per Post gewonnen wurden, betrafen allerdings nicht das Zeit- und Arbeitsprogramm, sondern waren eher allgemeiner Natur, z.B. die Kenntnisse der Befragten über die Wasserwirtschaft und den Gewässerschutz in der Wasserregion. [Seite 57/58] Antworten, die gewonnen wurden, betrafen nicht das Zeit- und Arbeitspro-

gramm sensu stricto, sondern allgemeine Vorschläge über das Wassermanagement, wie Handlungen, die zum Erreichen von WRRL-Zielen beitragen würden, Vorschläge über Wechselwirkungen zwischen den Wassernutzern oder Methoden der Verbesserung des Umweltzustandes. Dies deutet darauf hin, dass die Akteure das Ziel der Anhörung in Bezug auf das Zeit- und Arbeitsprogramm nicht verstanden haben, da sie ihre Stellungnahmen zu Bereichen formuliert haben, die nicht direkt das Zeit- und Arbeitsprogramm betrafen. (Kap. 3.4.1.2, S. 152)

Fragebögen, die direkt an Akteure verteilt wurden, und zwar vor allem an Studenten bzw. Hochschullehrer und Vertreter der Selbstverwaltung bzw. Wassernutzer, brachten ebenfalls keinen Gewinn von relevanten Stellungnahmen. (Kap. 3.4.1.2, S. 152)

Der „breiten Öffentlichkeit“ wurde die Möglichkeit zur Stellungnahme über das Internet ermöglicht, wobei auch in diesem Fall lediglich Informationen gewonnen wurden, die nicht direkt mit dem fraglichen Planungsdokument zu tun hatten. (Kap. 3.4.1.2, S. 152)

Die „breite Öffentlichkeit“ war bis auf ihr Informationsrecht von anderen Formen der Partizipation, wie der „Anhörung“ und der „aktiven Beteiligung“ ausgeschlossen. Der Grund für diesen Ausschluss lag in den geringen Personal- und Finanzkapazitäten, die sich in der begrenzten Anzahl an Fragebögen, die durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft zur Verfügung gestellt wurden, ausdrückte sowie in der Annahme, dass die breite Öffentlichkeit sich aufgrund des komplexen Themas des Planungsdokumentes nicht engagieren würde (Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft 2007a: 17). (Kap. 3.4.1.1, S. 141)

Die Effektivitätsziele, wie Umweltschutz verbessern, Umweltziele erreichen, Akzeptanz der getroffenen Entscheidung und Identifikation mit ihr, Bildung von Vertrauen zivilgesellschaftlicher Akteure untereinander, sowie gegenüber der Verwaltung, Verbesserung der Implementation, konnten bis dato nicht geprüft und nicht erreicht werden, da die Partizipation in diesem Stadium noch keine Früchte tragen konnte.

Schuld an der mangelnden Erreichung dieser Ziele waren fehlende Ressourcen in der Verwaltung: Die interne Verwaltungsstruktur des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft wurde nur zum Teil an die Herausforderungen der Umsetzung der Partizipation angepasst. Das Personal, das zuständig für die Durchführung der Partizipation war, war unterbesetzt und inhaltlich auf diese Aufgabe nicht vorbereitet, obwohl hierfür extra eine Abteilung innerhalb der Wasserbehörde eingerichtet wurde. Auch die nötigen finanziellen Ressourcen zur Umsetzung wurden nicht rechtzeitig bereitgestellt. (Kap. 3.4.1.2, S. 152) Zudem fand die durch das Zeit- und Arbeitsprogramm vorgesehene Einrichtung von Büros mit Kompetenzen zur Informationsübermittlung nicht statt und konnte somit den Verlauf der Partizipation nicht unterstützen. (Kap. 3.4.1.2, S. 152)

3.4.2 Phase 2 (Dezember 2007 – Juni 2008): Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft

Als Ziel der zweiten Phase der Partizipation wurde durch das Umweltministerium der Gewinn von Stellungnahmen zu dem der Partizipation zur Verfügung stehenden Planungsdokument - „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in den Einzugsgebieten“ - und der Gewinn der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für die Probleme der Wasserumwelt bestimmt. (Umweltministerium 2008c: 6) Parallel zum o.g. Planungsdokument hatte der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft den Entwurf des Maßnahmenprogramms erstellt. Das Maßnahmenprogramm wurde auf Grundlage einer ökonomischen Analyse erstellt und erstreckte sich auf das ganze Landesgebiet unter Berücksichtigung der zehn Einzugsgebiete. Die erste Version stammt aus dem Jahre 2008. Als Grundlage für die Bearbeitung dienten u.a. der Regionale Bericht zu den wesentlichen Problemen der Wasserwirtschaft, die gemäß Art. 113 Abs. 2 des Wassergesetzes bearbeitet wurde, das Verzeichnis der grundlegenden und ergänzenden Handlungen und der Bericht über die einzuführenden Maßnahmenprogramme für Teile der Gewässer in den Wasserregionen.

Für die Durchführung der Partizipation über das Maßnahmenprogramm wurde das Verfahren gemäß dem Umweltschutzgesetz geplant, das die Richtlinie 2001/42/WE des Rates und des Europäischen Parlaments vom 27.06.2001 über die strategische Bewertung von Handlungen auf die Umwelt und der Aarhus-Konvention umgesetzt hat (Regionalvorstand für Wasserwirtschaft 2006: 7)

3.4.2.1 Bestimmung der Wasserwirtschaftsprobleme

Der WRRL folgend identifizierte das Umweltministerium einzelne Wasserwirtschaftsprobleme, wie die Erreichung von Umweltzielen, die gemäß Art. 4 der WRRL und nach dem Wasserrecht bestimmt wurden, (<http://www.rdw.org.pl/przegląd-istotnych-problemów-gospodarki-wodnej.html>; zuletzt aufgerufen: 21.07.2012), nachdem die jeweiligen Regionalvorstände der Wasserwirtschaftsverwaltung, darunter mit Sitz in Stettin, Berichte über die Wasserwirtschaftsprobleme in ihren Regionen vorgelegt haben, um Maßnahmenprogrammen anzuwenden, mit dem Ziel den guten Gewässerzustand zu erreichen bzw. zu behalten (Umweltministerium 2008: 4). Für diesen Zweck hat das Umweltministerium einen Katalog der potenziellen Wasserwirtschaftsprobleme erstellt. Im gleichen Dokument wurden Ursachen für die Entstehung dieser Probleme identifiziert und Lösung für ihre Behebung genannt (Umweltministerium 2007: 7). Die Forderung der WRRL die Wasserwirtschaftsprobleme zu bestimmen und dadurch wichtige Daten für den Bewirtschaftungsplan zu gewinnen, zählte zu den Gewinnen des Partizipationsprozesses. Zum ersten Mal wurden in Ansprache mit den Akteuren vor Ort diese Probleme in dieser Form formuliert. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2009) Die öffentliche Aussprache dieser Probleme kann als Erreichung des Legitimitätsziels – der demokratischen Willensbildung - charakterisiert werden.

Das Umweltministerium bestimmte wesentliche Wasserwirtschaftsproblemen in der Untersuchungsregion auf der Basis von Informationen aus dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin, wie die übermäßige Verteilung von Oberflächen- und Grundwasserressourcen. Die Ursache für die übermäßige Verteilung von Oberflächen- und Grundwasserressourcen gehen auf die zu starke Wasserentnahme in kleinen Gebieten, auf Rechtsverletzungen und mangelhafte Kontrolle der Wasserverbraucher zurück. Die wasserrechtliche Genehmigung sollte bei der Wasserentnahme die Größe und den Zeitpunkt der Wasserressourcen berücksichtigen. Es sollen rechtliche und finanzielle Anreize für den verminderten Wasserverbrauch geschaffen werden. (Umweltministerium 2007: 7)

Als weiteres Problem wurde die Ableitung der kommunalen und industriellen Abwässer in die Gewässer sowie der Kühlgewässer identifiziert. Dieses Problem war mit dem unzureichend ausgebauten Kanalisationssystem verbunden und der Nicht-Befolgung der rechtlichen Maßnahmen durch die Wasserverbraucher. (Umweltministerium 2007: 11). Gegen diese Tendenzen wurde ein Nationales Programm für Kommunale Kläranlage ins Leben gerufen. Das nächste Problem der Wasserwirtschaft war unmittelbar mit dem vorherigen verknüpft und ging auf das mangelhafte Anschließen der kommunalen Einrichtungen und Erholungsorten an die Abwasseranlagen zurück. (Umweltministerium 2007: 12 f.)

Wasserverschmutzung durch die Landwirtschaft, als nächstes Problem, war im Einzugsgebiet Oder ebenso stark verbreitet. (Umweltministerium 2007: 13) Die Landwirtschaft war neben den Kommunen und der Industrie der Hauptverschmutzer der Oberflächen- und Grundwasser. Abflüsse aus Feldern und Weiden führten dazu, dass große Mengen an Phosphor und Stickstoff in Gewässer gelangten und führte zum Prozess der Eutrophierung, also Nährstoffzufuhr und Sauerstoffmangel durch den Zersetzungsprozess von Wasserpflanzen. Ein anderer Aspekt der Wasserverschmutzung durch die Landwirtschaft war das Eindringen von Pestiziden in Gewässer. (Umweltministerium 2007: 13)

Abwasser aus den Fischteichen, Verunreinigung der Flüsse und Bäche und Störung der biologischen Kontinuität der Flüsse und Bäche wurde weiterhin als Probleme genannt. Die Störung der Morphologie der Gewässer durch Staudämme und Dämmungen hatte Veränderungen des natürlichen Flussverlaufs zur Folge und zwar im Bereich des Lebensraums, so dass eine Migration der Fische unmöglich sein würde. Dies konnte im schlimmsten Fall das Aussterben von Fischarten zur Folge haben (Umweltministerium 2007: 18). Die biologische Kontinuität konnte auch durch die Schifffahrt – den Ausbau der Infrastruktur und Wasserbewegung – bedroht werden. Handlungen gegen diese Störungen sollten den Bau von u.a. Fischwegen berücksichtigen, wobei die Staudämme das nächste wesentliche Problem der Wasserwirtschaft (Umweltministerium 2007: 19) waren.

Änderung der natürlichen hydromorphologischen Bedingungen von Oberflächengewässer durch den hydrotechnischen Zubau und die Regulierung der Flüsse und Bäche wurde als nächstes Problem identifiziert. Als weiteres Problem wurde der Verlust der natürlichen Re-

tention des Einzugsgebiets durch Bebauung von Städten, Änderung der Nutzung der Oberflächen sowie die Regulierung von Gewässern genannt, was den Abfluss der Gewässer aus dem Einzugsgebiet zur Folge hatte. Die Behebung dieses Problems sollte durch rechtliche Regulierungen im Bereich der Raumplanung erfolgen, insbesondere der Begrenzung von dichten Oberflächen im Bereich des Baumaterials und die Veränderungen im Bereich der Planung von Bodenverbesserungssystemen. (Umweltministerium 2007: 20)

Hochwasserschutz gehörte ebenso zu den wesentlichen Problemen der Wasserwirtschaft. Zu den wichtigsten Maßnahmen im Bereich des Hochwasserschutzes gehörten der Bau von Wasserbehältern, Staudämmen und Einrichtung von Überschwemmungsgebieten im Einzugsgebiet, die Einrichtung von Retentionsgebieten, sowie die Information der Einwohner über die Hochwasserbedrohung. (Umweltministerium 2007: 22f.)

Interessenkonflikte zwischen den Wassernutzern über die Wassernutzung waren ein Teil der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft. Man unterschied zwischen mehreren Interessenkonflikten, die zwischen den Hochwasserschutzmaßnahmen, wie dem Erwerb von Grundstücken für den Bau von Retentionsmaßnahmen bzw. der Wasserverbrauch zu kommerziellen Zwecken auf der einen Seite und der Bewohner auf der anderen Seite zustande kämen (Umweltministerium 2007: 23). Mangelhafte Bildung und mangelndes Umweltbewusstsein der Gesellschaft, als wesentliches Problem der Wasserwirtschaft, sollte durch das Engagement von Nichtregierungsorganisationen behoben werden (Umweltministerium 2007: 24). Die Regierung und die Selbstverwaltung sollten bei der Aufgabe eine Nebenrolle spielen. (Umweltministerium 2007: 24)

Das Problem des mangelhaften Gebührensystems war in der OR, aber auch im ganzen Land, präsent. Die Veränderungen sollen in Richtung der Einführung des Prinzips „derjenige der verschmutzt“, zahlt, gehen. (Umweltministerium 2007: 24) Ein unzureichendes Finanzierungssystem der Wasserwirtschaft bestand insofern, als dass es ausschließlich durch den Haushalt finanziert wurde und infolgedessen in ein System der Selbstfinanzierung wechseln musste. Dafür sollte eine ökonomische Analyse der Kosten der Wasserlieferung und der Wasserwirtschaft überhaupt, der Wasserressourcen und Umweltressourcen sowie der Kosten zum Erreichen der Umweltziele der Gewässer erfolgen.

Die WRRL führte die Pflicht der Bearbeitung der ökonomischen Analyse der Wasserbewirtschaftung und das Prinzip einer vollständigen Kostenerstattung der Wasserdienste ein, welche dann bei der Bestimmung von Wassergebühren eine Rolle spielen sollte. Die ökonomische Analyse der Gewässernutzung wurde 2004 durchgeführt und berücksichtigte die aktuelle Kostenerstattung der Wasserdienste (Blaszczak 2005: 94). Das Wassergesetz regelte ebenfalls das Zahlungssystem für den Wasserverbrauch, wobei es die Mechanismen, die die WRRL empfiehlt, nicht enthielt. Vor allem fehlte die Umsetzung der Mechanismen aus dem Art. 9 Abs. 1 der WRRL, wonach die Politik der Wassergebühren bis zum Jahr 2010 angemessene Anreize für die Benutzer darstellen sollte, Wasserressourcen effizient zu nutzen

und die Wassernutzer einen Beitrag leisten zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen (Art. 9 Abs. 1 WRRL).

Der Art. 114b des Wassergesetzes führte allerdings den gebührenpflichtigen Wassergebrauch nicht ein, mit dem Ziel, den Wasserverbrauch und die Begrenzung der Abwässer schrittweise zu reduzieren. (WWF 2008: 19) Diese ökonomische Analyse der Wasserbewirtschaftung hatte nur die Handlung der Kommunen berücksichtigt, ohne die Maßnahmen von Landwirtschaft und Industrie zu analysieren. Es berücksichtigte auch nicht die ökologischen Kosten und Quantitätskosten, da keine Daten zur Verfügung standen, sondern nur die finanziellen Kosten. Aus diesem Grunde und auch im Falle der Umsetzung der Forderung der ökonomischen Analyse wurde eine vorübergehende Lösung genutzt (Blaszczak 2005: 94).

Mangelhafte Zusammenarbeit der Institutionen im Bereich der Erteilung der wasserrechtlichen Genehmigung und der Kontrolle über die Wasserbewirtschaftung, Probleme mit der Organisation und der unzureichenden Verteilung von Kompetenzen, verhinderten, ein effektives Management des Gewässerbestands. Als ein weiteres Problem wurde die verstreute Struktur des Wassermanagements identifiziert. (Umweltministerium 2007: 25)

Schwierigkeiten im Wasserwirtschaftsmanagement in Polen bestanden in der Verteilung der Eigentumsrechte für die öffentlichen Gewässer zwischen verschiedenen Institutionen, wie dem Minister für Meereswirtschaft, dem Landesvorstand für Wasserwirtschaft, den Direktoren der Nationalparks und dem Vorsitzenden der Selbstverwaltung der Wojewodschaft. Solche Eigentumsstrukturen verursachten zahlreiche Organisations- und Kompetenzprobleme, erschwerten die Durchführung einer kohärenten Wasserwirtschaftspolitik und die Erreichung der Ziele. Darüber hinaus verursachte die Zersplitterung von Kompetenzen im Bereich der wasserrechtlichen Genehmigung und der Kontrolle über die Überlappung von Handlungen der Regierung und der Selbstverwaltung. (Umweltministerium 2007: 25).

Die mangelnde Kohärenz betraf auch die Übermittlung von und Information über Daten aus der Wasserwirtschaft. Der erschwerte Informationsumlauf ging auf die unterschiedlichen Aufgaben und Kompetenzen der Institutionen aus dem Wasserwirtschaftsbereich bezüglich der Datensammlung und Datenübermittlung zurück, was dazu führte, dass wasserwirtschaftliche Handlungen, darunter eine einheitliche Dokumentation, erschwert umzusetzen waren. Die genaue Umsetzung des Wasserrechts, darunter die Umsetzung der Einführung des Wassergrundbuchs, sowie neue organisatorische Lösungen im Bereich der Datensammlung und -übermittlung sollten das Problem der Inkohärenz beheben. (Umweltministerium 2007: 26)

Ein weiteres wesentliches Problem der Wasserwirtschaft lag in der mangelnden Organisation der Abfallverteilung. Unklare Zusammenhänge (Inkohärenzen) und Mißverständlichkeit der Rechtsakten, die als die Hauptprobleme der Wasserwirtschaft galten, resultierte aus der mangelnden Funktionalität des Wassermanagements, das an die Inkohärenz der rechtlichen Regelungen im Bereich der Raumplanung und des Gewässerschutzes zurückging. (Umweltministerium 2007: 26) Als Beispiel für Probleme im Bereich des Wasserwirtschaftsmana-

gements gab die „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft“ die Zersplitterung der Eigentumsrechte gegenüber den öffentlichen Gewässern, die vier Institutionen gehörten, während das Wasserrecht fünf Organen für das Wasserwirtschaftsmanagement nennt, an. Die Kompetenzen der verschiedenen Institutionen bestimmten nicht die hydrographischen, sondern die administrativen Grenzen. Ein anderes Beispiel waren die vielen Planungsdokumente, die miteinander nicht kompatibel waren und keine einheitliche Planung eines integrierten Wasserwirtschaftsmanagements des Einzugsgebiets bildeten. Als drittes Beispiel nannte das Planungsdokument das geltende Gebührenrecht für den Wasserverbrauch, wobei die Kosten der Wassergewinnung (darunter die Investitionskosten und Explantationskosten) die Allgemeinheit trug und nicht, wie in der WRRL vorgesehen, der einzelne Verbraucher. (Umweltministerium 2007: 26)

3.4.2.2 Die Umsetzung der Ziele

Die zweite Phase der Partizipation hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in der Zeit vom 22.12.2007 bis 22.06.2008 durchgeführt und betraf, wie in der WRRL vorgesehen, die Erstellung des Planungsdokuments über die „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in den Einzugsgebieten“. Das Dokument wurde durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft entwickelt und rechtzeitig - vor dem Beginn der zweiten Phase - veröffentlicht. Der Entwurf des Dokuments lag allen Akteuren vor und zwar auf der Seite des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft, Stettin, 19.10.2009)

Wie in der ersten Phase wurde die Partizipation durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin durchgeführt und zwar durch zwei Personen aus der Abteilung für Internationale Zusammenarbeit und Öffentlichkeitskommunikation. (Umweltministerium 2007: 7) Als Teilnehmer an der Partizipation wurden die gleichen Akteursgruppen wie in der ersten Phase vorgesehen, die mit dem europäischen kompatibel waren. (Umweltministerium 2008: 11)

Information

Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hatte allerdings keine gezielte Informationskampagne durchgeführt. (Umweltministerium 2008d: 81) Die erste Stufe der Partizipation – die Information - hatte drei Ziele: Das öffentliche Interesse und das Engagement an dem Thema zu wecken bzw. zu steigern, über die Partizipation zu informieren und das Wissen über die WRRL zu verbessern. (Umweltministerium 2008: 12) Den Zielen wurde das Informationsmaterial angepasst und entsprechend gestaltet. Dazu gehörten Informationen über die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Wasserwirtschaftsplanung in Form von Flyer, Broschüren und Newslettern, die durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft bzw. durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin vorbereitet wurden. (Umweltministerium 2008: 37).

Die folgende Tabelle zeigt die einzelnen Informationsdokumente, die während der zweiten Phase der Partizipation verwendet wurden.

Titel	Art der Veröffentlichung	Autor	Erscheinungsjahr
„Lass uns über Wasser reden - WRRL“ („Porozmawiajmy o wodzie – Ramowa Dyrektywa Wodna“)	Broschüre	Landesvorstand für Wasserwirtschaft	2008
„Die WRRL als politisches Instrument im Bereich Wasser“ („Ramowa Dyrektywa Wodna – jako narzedzie polityki wodnej“)	Broschüre	Landesvorstand für Wasserwirtschaft	2008
„In Sorge für Wasser“ („W trosce o wode“)	Broschüre	Landesvorstand für Wasserwirtschaft	2008
„Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Wasserwirtschaft“ („Wspolpraca miedzynarodowa w gospodarce wodnej“)	Broschüre	Landesvorstand für Wasserwirtschaft	2008
„Die Zukunft der Wasserwirtschaft unter dem Gesichtspunkt der EG-Richtlinien“ („Przyszlosc gospodarki wodnej w aspekcie dyrektyw Unii Europejskiej“)	Broschüre	Regionalvorstand für Wasserwirtschaft	2008
„Planung in der Wasserbewirtschaftung“ („Planowanie w gospodarowaniu wodami“)	Broschüre	Regionalvorstand für Wasserwirtschaft	2007
„Die Grundlagen der Wasserbewirtschaftung gemäß der WRRL“ („Podstawy Planowania w gospodarce wodami wg Ramowej Dyrektywy Wodnej“)	Broschüre	Regionalvorstand für Wasserwirtschaft	2008

Tabelle 10: Informationsmaterial der Phase 2 (Quelle: Eigene Darstellung, Umweltministerium 2008d: 83 f.)

Darüber hinaus wurden am 13.-14.11.2007 und 28.-29.01.2008 Informationen während zwei Workshops verbreitet, die durch das Büro des Austausches der Technischen Information der Europäischen Kommission (TAIEX) und das Regionale Umweltschutzinspektorat in Stettin mitorganisiert wurden. An den Workshops nahmen 225 Personen teil und zwar Vertreter aus der Regierungsverwaltung und Selbstverwaltung, sowie Vertreter der Hochschulen. Beide Workshops behandelten die Planung der Wasserwirtschaft im Rahmen der WRRL. Insbe-

sondere wurden folgende Themen besprochen, die unmittelbar zum Erfolg der Umsetzung der Phase 2 beitragen, wie: Der Ist-Zustand der Umsetzung der WRRL, Raumordnungspläne hinsichtlich des Wasserschutzes, Identifizierung der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft sowie der Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL und des Monitorings. Die Workshops gaben die Möglichkeit zur Diskussion. (Umweltministerium 2008d: 82) Diese wurde allerdings nur wenig genutzt (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2009).

Darüber hinaus diente die Informationsplattform www.rzgw.szczecin.pl, die der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft speziell zum Zweck der Partizipation eingerichtet hat, als Informationsquelle. Die Webseite umfasste Informationen über den Partizipationsprozess, die Planungsdokumente und Fragebögen, Broschüren und Newsletter (Umweltministerium 2008d: 82). Das Diskussionsforum, das in der ersten Phase online zur Verfügung stand, hatte der Organisator zu diesem Zeitpunkt allerdings eingestellt. Die Einstellung resultierte aus der Überforderung des Personals der Regionalen Wasserwirtschaftsverwaltung mit der Betreuung der Diskussion als Moderator (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012).

Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hatte seine Internetseite regelmäßig kontrolliert und mit neuen Dokumenten versehen, so dass die relevanten Dokumente rechtzeitig ins Internet gestellt wurden, worüber der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft die Akteure auch informiert hat (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012).

Das gesamte Informationsmaterial und die Information über die Öffentlichkeitsbeteiligung hatte der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft vor der Anhörung öffentlich zur Verfügung gestellt bzw. an die Akteure verschickt. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012) Das Versenden des Informationsmaterials geschah entweder per Post oder elektronisch. Insgesamt wurde das Informationsmaterial an 480 Institutionen und Organisationen verschickt. (Umweltministerium 2008c: 41) An der Verbreitung der Informationen haben sich auch andere Institutionen beteiligt, die durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft darum gebeten wurden. Die Internetseiten anderer Institutionen nutzte der Organisator, um über den Partizipationsprozess zu informieren (Umweltministerium 2008c: 39). Medien wie Fernsehen, Presse und Rundfunk wurden durch die Organisatoren der Partizipation dagegen zur Informationsverbreitung für die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht angewendet (Umweltministerium 2008c: 43 f.).

Neben den sechs Anhörungstreffen (siehe der nächste Abschnitt) hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft noch im Rahmen von zwei Workshops informiert, die nicht durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin organisiert, sondern im Rahmen anderer Treffen veranstaltet wurden. D.h. der Regionalvorstand bediente sich, wie in der ersten Phase, anderer Veranstaltungen (Umweltministerium 2008d: 81). Zwei regionale Workshops, die als Informationsveranstaltungen wahrgenommen wurden, wurden durch den Regionalvor-

stand für Wasserwirtschaft organisiert. An beiden nahmen insgesamt 134 Personen teil. Die erste war die erste Sitzung des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft der Flussgebiets-einheit Untere Oder und der westlichen Übergangsgewässer mit dem Ziel, über die „Planung in der Wasserwirtschaft in Polen gemäß der WRRL „Umsetzungsstand und weitere Handlungen auf dem Einzugsgebiet Oder“ zu informieren. Es nahmen 108 Personen teil, davon 9 aus dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin, 38 Vertreter der Regierungsverwaltung und 16 Vertreter der Selbstverwaltung, 13 Vertreter der Hochschulen, und 41 andere. Der zweite regionale Workshop mit dem Ziel über die „Strategie des Monitorings und Bewertung der Oberflächengewässer nach der WRRL“ zu informieren, wurde an die gleichen Zielgruppen gerichtet, wie der erste Workshop in der zweiten Phase. Die Zahl der einzelnen Zielgruppen war nicht gleichmäßig verteilt, so dass einige Gruppen überrepräsentiert waren. (147 Personen, davon 21 Vertreter des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin, 108 Vertreter der Regierungsverwaltung, 11 Vertreter der Selbstverwaltung, 15 Vertreter der Hochschulen, und 13 anderen) (Umweltministerium 2008c: 35).

Anhörung

Der Fragebogen blieb in der zweiten Phase das wichtigste Instrument der Anhörung. Die Verteilung oblag den Regionalvorständen für Wasserwirtschaft (Umweltministerium 2008c: 8). Der Fragebogen, der durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft vorbereitet wurde, bestand aus zwei Teilen: Das Ziel des ersten Teils war die Bewertung der Meinungen der Befragten über die lokalen Probleme der Wasserumwelt, ihrer Bedeutung und ihrer größten Ursachen. Insgesamt wurden nur acht Probleme genannt, wobei auch die Möglichkeit bestand, andere Probleme zu benennen. Im ersten Teil wurden auch Fragen über die Bereitschaft bzw. Akzeptanz der Befragten gegenüber den Handlungen, die zur Verbesserung der Wasserumwelt beitragen würden, gestellt. Die Fragen waren halboffen formuliert, um die allgemeine Öffentlichkeit als auch Experten zu erreichen. Der zweite Teil des Fragebogens bezog sich auf die persönlichen Informationen über die Befragten (Umweltministerium 2008b: 6). Der Fragebogen hatte eine Einführung, wo das Ziel der Befragung dargestellt wurde sowie über die Anonymität der Antworten informiert wurde.

Der Fragebogen war in Druckform und in elektronischer Form auf der Internetseite des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft und den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft zur Verfügung gestellt. Die Art und Weise, wie der Fragebogen zu verbreiten war sowie wie der Partizipationsprozess beworben werden sollte, wurde dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft überlassen. (Umweltministerium 2008: 12)

Zur Verbreitung des Fragebogens diente dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft vor allem die Post. Per Post wurden Fragebögen an 480 Institutionen und Organisationen verschickt (Umweltministerium 2008c: 41). Darüber hinaus war der Fragebogen auf den Internetseiten des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft und der Regionalvorständen für Was-

serwirtschaft abrufbar. In den öffentlichen Einrichtungen aus dem Bereich Wasserwirtschaft wurde er auch ausgelegt und zur Mitnahme vorgesehen bzw. verteilt oder von dort aus per Post verschickt (Umweltministerium 2008d: 74). Als Verbreitungsform hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft auch andere Institutionen gewählt, die im Bereich der Wasserwirtschaft zuständig sind und andere Institutionen, die für WRRL Interesse zeigten, wie die Hochschulen in Stettin. (Umweltministerium 2008d: 72 f.)

Insgesamt wurden der Öffentlichkeit durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in der zweiten Phase der Partizipation insgesamt 2.200 Fragebögen zur Verfügung gestellt. Die meisten wurden an die Vertreter der wissenschaftlichen Einrichtungen und Schulen (44%), der Selbstverwaltung (30%) und Wassernutzer (20%) gerichtet (Umweltministerium 2008d: 71).

813 Fragebogen (15,3%) kamen zurück, 70% davon kamen von den wissenschaftlichen Einrichtungen zurück; die wenigsten kamen von der Regierungsverwaltung und der Selbstverwaltung (jeweils 17%) zurück (Umweltministerium 2008d: 74, Umweltministerium 2008b: 22). Eine sehr geringe Zahl der Fragebögen kamen aus den umweltorientierten NRO zurück, was auf ein geringes Interesse dieser Akteure an der Partizipation hindeutet (Umweltministerium 2008c: 10). Die Zahl der Fragebögen, die die Öffentlichkeit in Druckform und elektronischen Form erreicht hat, wurde durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft nicht erfasst (Umweltministerium 2008c: 7). Der effektivste Verbreitungsweg waren die Anhörungstreffen (38%). Der wenig effektivste Verbreitungsweg waren die Treffen des Wasserwirtschaftsrates des Flusseinzugsgebiets und der Öffentlichen Kommission für die Öffentlichkeitsbeteiligung (2%) (Umweltministerium 2008c: 16).

Zum Zweck der Anhörung hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Treffen bzw. Schulungen genutzt, sog. Treffen mit Informations- und Anhörungszielen, die von anderen Institutionen bzw. Organisationen veranstaltet wurden (Umweltministerium 2008: 32). Diese charakterisierten sich dadurch, dass neben der Möglichkeit zur Abgabe der Stellungnahme per Fragebogen PowerPoint-Vorträge zum Thema durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft präsentiert wurden. Diese Veranstaltungen waren alle, die zum Zweck der Anhörung genutzt wurden.

Dazu gehörten insgesamt sechs solcher Veranstaltungen. Die erste davon war eine im April 2008 organisierte wissenschaftliche Konferenz im Rahmen der Ökologischen Studentenwoche. Daran haben Vertreter der Hochschulen, Studenten und NRO teilgenommen, wobei die Zahl der Beteiligten nicht erfasst wurde. Die Teilnehmenden haben keine Stellung bezogen. Vier weitere Treffen haben ebenfalls im April 2008 stattgefunden, an denen 68 Vertreter der Selbstverwaltungsorganisationen und -institutionen, sowie Regierungsverwaltung teilgenommen haben. Das Thema dieser Treffen war allerdings nicht das Planungsdokument der zweiten Phase der Partizipation, sondern das „Maßnahmenprogramm zum Ziel der Begrenzung des Abflusses von Nitrat in die Gewässer aus landwirtschaftlichen Quellen für Jahren

2008-2012“. Ein weiteres Treffen fand im Stadtamt in Police statt, an den 23 Personen, vorwiegend Vertreter der Selbstverwaltung teilgenommen haben. Die dort vorgetragene Präsentation handelte von der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wasserwirtschaftsplanung. Auch im letzten Fall gaben die Teilnehmenden keine Stellungnahmen über das Planungsdokument ab (Umweltministerium 2008: 77). Von den drei Anhörungstreffen gab es keins, das eine Möglichkeit zur breiten Diskussion gegeben hat (Umweltministerium 2008d: 157).

Die folgende Tabelle stellt die sogenannten Anhörungstreffen dar.

Ziel	Datum der Sitzung	Zahl der anwesenden Mitglieder	Ergebnis der Sitzung
Wissenschaftliche Konferenz im Rahmen der Ökologischen Studentenwoche	23.04.2008	k.A.	Keine Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument
Treffen zum Thema Maßnahmenprogramm	10.04.2008	68 (10.04.-18.04.2008)	Keine Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument
Treffen zum Thema Maßnahmenprogramm	15.04.2008	68 (10.04.-18.04.2008)	Keine Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument
Treffen zum Thema Maßnahmenprogramm	16.04.2008	68 (10.04.-18.04.2008)	Keine Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument
Treffen zum Thema Maßnahmenprogramm	18.04.2008	68 (10.04.-18.04.2008)	Keine Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument
Treffen zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung	10.06.2008	23	Keine Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument

Tabelle 11: Treffen der Akteure im Rahmen der „Anhörung“ der Phase 2 (Quelle: Umweltministerium 2008d: 79 f.)

Die Anhörung fand auch im Internet auf der Plattform „Gemeinsam für Sorge um Wasser“ statt. Die Seite wurde von über 1.000 Personen besucht. Aktiv beteiligt haben sich vier davon und zwar Mitglieder einer NRO, indem sie einige Dutzend Stellungnahmen abgegeben haben. Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hat nur in vier Fällen auf die Stellungnahmen reagiert und im Internet eine Antwort abgegeben (Umweltministerium 2008: 39). Aufgrund der Überbelastung des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft mit der Betreuung wurde die Internetplattform eingestellt (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hat die gewonnenen Antworten aus den Fragebögen an den Landesvorstand für Wasserwirtschaft weitergeleitet. Danach

wurden sie durch das Umweltministerium in einem Bericht zusammengestellt und veröffentlicht (Umweltministerium 2008b: 46). Infolge der Anhörung wurde das Dokument umfangreich geändert. Die Veränderungen, die infolge der Anhörung durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft durchgeführt wurden, konnten jedoch nicht einzeln zugeordnet werden, da der Landesvorstand für Wasserwirtschaft keine Stellungnahme über die Aufnahme bzw. die Ablehnung der Vorschläge zusammengestellt hat. Eine Ausnahme stellte eine Anmerkung im Schlussdokument dar, wonach der Katalog der „wesentlichen Wasserwirtschaftsprobleme“ um die Sicherung des Grundwasserbedarfs in der Küstenzone erweitert wurde (Umweltministerium 2008: 24). Trotz der Zusicherung des Landesvorstandes der Wasserwirtschaftsverwaltung, dass alle Stellungnahmen sorgfältig analysiert und berücksichtigt werden (Umweltministerium 2008: 4), hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft keine solche erhalten (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009).

Aktive Beteiligung

Das Dokument „Die Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft“ wurde in Form von aktiver Beteiligung im Rahmen von Treffen des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit erstellt (Umweltministerium 2008c: 11, 25).

Der Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit und die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit bestanden insgesamt aus 45 Akteuren, davon waren fünf Mitglieder des Rates gleichzeitig Mitglieder der Kommission. Der Wasserwirtschaftsrat bestand zum größten Teil aus Vertretern der Wassernutzer (30%) und der NROn (28%) gefolgt von Experten (18%), Vertreter der Selbstverwaltung (14%) und Vertreter der Regierungsverwaltung (10%) (Umweltministerium 2008d: 75).

Die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit wechselte ihren Status Anfang 2008 laut der Verordnung Nr. 144/2007 des Direktors des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft Stettin vom 31.12.2007 und wurde zum Gutachterorgan des Direktors und unabhängig vom Wasserwirtschaftsrat. (<http://www.szczecin.rzgw.gov.pl/stala-komisja-ds-udzialu-spoleczenstwa>; zuletzt aufgerufen: 07.09.2012) Die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit hatte nun eine eigene Entscheidungsmacht unabhängig von der Meinung des Wasserwirtschaftsrates und konnte Beschlüsse fassen.

Das Planungsdokument wurde insgesamt in vier Sitzungen angehört. (Umweltministerium 2008d: 75) davon in einer Sitzung des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit und drei Sitzungen der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Der Wasserwirtschaftsrat der Flussgebietseinheit hatte in dem dafür vorgesehenen Zeitraum bis zum 31.05.2008 keine Stellungnahme abgegeben und keinen Beschluss über das Planungsdokument gefasst (Umweltministerium 2008d: 76). Zwischen dem 19.05. und dem 20.06.2008

hat die Kommission insgesamt drei Sitzungen durchgeführt und in deren Rahmen Beschlüsse (Nr. 1/2008 Nr. 2/2008 und Nr. 3/2008) gefasst. Die Kommission stimmte dem Dokument in der Abstimmung Nr. 3/2008 nicht zu (Umweltministerium 2008d: 76). Der Rat hatte in seinem Beschluss Nr. 7/2008 das Dokument angenommen, jedoch ohne eine Begründung abzugeben. (<http://www.rzgw.szczecin.pl/uchwaly>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015) Der Rat hatte Stellung zum Dokument bezogen und sich dabei positiv über die Meinung der Kommission geäußert indem es ihre kritische Stellungnahme berücksichtigt hat.⁹² Infolge der Stellungnahme beider Gremien wurde das Dokument im August 2007 durch das Umweltministerium geändert.

Die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit bemängelte die Form und den Inhalt des Planungsdokuments über die wesentlichen Wasserwirtschaftsprobleme. Kritisiert wurden die Fachterminologie und die zahlreichen Abkürzungen, die das Dokument unverständlich für die breite Öffentlichkeit machten und somit die Partizipation verhinderten. Weiterhin kritisiert wurde die Nicht-Berücksichtigung der regionalen Wasserwirtschaftsprobleme, die durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin gemeldet wurden. Das Dokument zeigte auch keine Wechselwirkungen zwischen der Wasserwirtschaft und anderen Wirtschaftszweigen (Umweltministerium 2008d: 77). Die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit hat darüber hinaus das Problem der Finanzierung des Partizipationsprozesses festgestellt (Umweltministerium 2008d: 76). Es wurde kritisiert, dass der Fragebogen nicht objektiv formuliert wurde (Umweltministerium 2008d: 77).

Die Sitzungen fanden in Form von Präsentationen und Diskussionen statt. Obwohl nach der ersten Phase eine Verbesserung hinsichtlich der Methode der Durchführung der Partizipation vorgeschlagen wurden, die eine offene Diskussion und einen direkten Meinungsaustausch aktivieren sollte, wonach die Anhörung aus drei Teilen – Präsentationen, Workshop, Präsentationen der Ergebnisse des Workshops – bestehen sollte, wurde in Stettin aufgrund der finanziellen Engpässen die neue Methode nicht angewendet (<http://www.rzgw.szczecin.pl>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015; Umweltministerium 2008: 24 f.). Die Nicht-Anwendung der neuen Methode hatte zur Folge, dass der Rat und die Kommission sich in der Diskussion wenig engagierten. Ergebnis der Nichtanwendung der Methode ist die mangelnde Stellungnahme des Rates und als deren Konsequenz, der fehlende Beschluss. Darauf geht die Tatsache zurück, dass diese Sitzung des Rates erst die zweite seiner Einberufung im August 2007 war und der Rat noch nicht den richtigen Schwung bekommen hatte (Umweltministerium 2008: 25). Stattdessen wurden die Sitzungen in Form von Präsentationen und Referaten durchgeführt. Die Zahl der Sitzungen hat sich als zu niedrig bewiesen, da die Teilnehmer nicht genug Zeit hatten, das Dokument kennenzulernen und eine Stellungnahme vorzuberei-

⁹² Beschluss Nr. 7/08 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 4.04.2008 über die Stellungnahme zur wesentlichen Problemen der Wasserwirtschaft der Wasserregion des Regionalrates für Wasserwirtschaft Stettin (Uchwala Nr 7/08 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 4.04.2008. w sprawie opinii nt. Istotne problemy gospodarowania wodami w regionie wodnym RZGW Szczecin).

ten. Die mündlichen Stellungnahmen wurden nicht protokolliert, so dass sich die Teilnehmer in der nächsten Sitzung nur schwer an die Diskussion erinnern konnten. Der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin übernahm hierzu keine Koordination. (Umweltministerium 2008: 25)

Das Planungsdokument stellte der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft den Mitgliedern zwei Wochen vor den Sitzungen zur Verfügung, so dass die Mitglieder der beiden Gremien ausreichend Zeit hatten, um das Dokument kennenzulernen. Es wurde außerdem während der Sitzung präsentiert (Umweltministerium 2008d: 77). Es fiel auf, dass die Stellungnahmen sehr kurz gefasst wurden, sicherlich, weil weder Rat noch Kommission ausreichend Zeit hatten, um das Dokument genau zu analysieren (Umweltministerium 2008: 23). Inwieweit die Stellungnahme durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft berücksichtigt wurde, wurde den Mitgliedern der beiden Gremien nicht mitgeteilt. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009)

Die folgende Tabelle stellt alle Sitzungen des Wasserwirtschaftsrats der Flussgebietseinheit und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit dar.

Akteure	Datum der Sitzung	Zahl der anwesenden Mitglieder	Ergebnis der Sitzung
2. Sitzung des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit	04.04.2008	20	Keine Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument Kein Beschluss
4. Sitzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	19.05.2008	12	Keine Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument
5. Sitzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	13.06.2008	7	Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument
5. Sitzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	20.06.2008	11	Beschluss über das Planungsdokument

Tabelle 12: Treffen der Akteure im Rahmen der „aktiven Beteiligung“ der Phase 2 (Quelle: Umweltministerium 2008d: 76)

Die Stellungnahmen flossen in ein bearbeitetes Dokument, wobei der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft nicht erfuhr, welche berücksichtigt wurden und welche nicht, und warum nicht. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) In die neue Version des Planungsdokuments wurden die Ergebnisse der Stellungnahmen aufgenommen, wobei sie sich nicht auf die Probleme der Wasserwirtschaft im Handlungsgebiet des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft, sondern auf die Einzugsgebiete bezogen haben. Der Durchschnitt der aufgenommenen Änderungen im Planungsdokument betrug 38,2%. (Lan-

desvorstand für Wasserwirtschaft 2008: 11)

Aus den gewonnenen Stellungnahmen ging hervor, dass zu den größten Problemen auf dem Handlungsgebiet des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft in Stettin die niedrige Qualität der Gewässer und Wassergebiete, insbesondere der Zustand der Fluss- und Bachbetts, als auch Gebieten mit Gewässer, die als Erholungsorten dienen könnten, gehören. 30 von 100 Personen bewerteten die Verschmutzung des Flussbetts als sehr groß und 36 Personen als bedeutsam. Befragte erwähnten darüber hinaus verschmutzte Badeorte (Umweltministerium 2008b: 46).

Als weiteres Problem nannte jeder fünfte Befragte den lokalen Mangel an Abwassersystemen und das damit verbundene Problem der Abwasserableitung in Gewässer (Umweltministerium 2008b: 47). Fast die Hälfte der Befragten stufte die Wasserverschmutzung durch lokale Unternehmen als ein „sehr großes Problem“ und als „großes Problem“ ein, insbesondere die Verschmutzung durch die lokale Chemiefabrik in Police (Umweltministerium 2008b: 47). Die Wasserverschmutzung aus landwirtschaftlichen Quellen stellte ein Problem dar, wobei 10% der Befragten es als „sehr groß“ und fast 30% als „bedeutsam“ einstufen. Dabei wurden lokale Abwasserbehälter und mangelnde Kontrollen des illegalen Abwassers genannt. Fast jeder siebte kannte das Problem nicht, was auf geringe Kenntnisse der Befragten über Verschmutzungsquellen hindeuten würde (Umweltministerium 2008b: 48). Als ein relativ kleines Problem wurde der Mangel an Hochwasserschutzmaßnahmen genannt. Ein Drittel der Befragten behauptete, dass ein solches Problem nicht besteht (Umweltministerium 2008b: 47). Abhängig von den lokalen Gegebenheiten wurde der Mangel an Retentionswasserbehältern eingestuft, sodass für fast die Hälfte der Befragten das Problem nicht bestanden hat (Umweltministerium 2008b: 49). Ebenso gestalteten sich die Ergebnisse der Befragung über das Problem der mangelnden Kontrolle der Wasserentnahme: Nur für 8% der Befragten war es ein „sehr großes Problem“ und für 17% war es ein „bedeutsames Problem“. Als Begründung dafür, konnte der Kommentar eines Befragten dienen, in dem die mangelnde Bildung der Gesellschaft im Bereich des rationellen Wasserverbrauchs genannt wurde (Umweltministerium 2008b: 49). Andere Kommentare über den Gewässerzustand betrafen die fehlenden Kläranlagen und den sehr schlechten Zustand aller Oberflächengewässer. Auf die offene Frage haben nur 3,7% der Befragten mit Kommentaren reagiert, von den die schlechte Qualität der meisten es unmöglich machte, sie in die Endversion des Dokuments „Wesentliche Probleme der Wasserwirtschaft“ aufzunehmen (Umweltministerium 2008b: 53).

Der Grund für die Probleme der Wasserbewirtschaftung lag für die Befragten in dem mangelnden Umweltbewusstsein (64,4%), den mangelnden Investitionen (52,3%), und der mangelhaften Motivation für die Umwelt (49,3%). Das Umweltrecht wurde für 84,5% der Befragten nicht als Ursache für die Probleme der Wasserwirtschaft genannt. In dieser Hinsicht stellte die mangelnde Umsetzung der Gesetze eher ein Problem (49,7%) dar (Umweltministerium 2008b: 99).

Fragen, die unmittelbar den Stand der Akzeptanz für bestimmte Handlungen messen, waren Fragen, die die Bereitschaft der Gesellschaft für die Teilnahme an der Lösung von bestimmten Problemen betrafen (Umweltministerium 2008b: 102). Diese betrafen zum einen finanzielle Formen der Belastung, wie eine geringe Steuer, zum zweiten Formen, die für die Betroffenen zu zeitaufwendig wären, wie Sozialarbeit in ökologischen Organisationen, die Teilnahme an Programmen und Informationskampagnen im Bereich Wasser und drittens der Wasserverbrauch im Privathaushalt (Umweltministerium 2008b: 102). Auf dem Tätigkeitsgebiet des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft in Stettin waren die Stellungnahmen der Befragten vorsichtig formuliert, wobei sie eine allgemeine Akzeptanz für alle Formen der Partizipation in der Lösung von Wasserproblemen ausgedrückt haben. Die größte Akzeptanz (ein Drittel der Befragten hat klar gutgeheißen und 44% eher gutgeheißen) hatte der rationale Wasserverbrauch erhalten. Dies könnte auf die Möglichkeit der Sparmaßnahmen zurückgehen. An zweiter Stelle befand sich die Teilnahme an Programmen und Sozialarbeit in ökologischen Organisationen und zum Schluss, mit 40%, die (eher und entschlossen zusammen) Akzeptanz der Erhebung von Steuern. Die letzte Form hatte die größte Missbilligung erhalten (Umweltministerium 2008b: 107).

3.4.2.3 Evaluation der zweiten Phase

Die zweite Phase der Partizipation fand in dem in der polnischen Version des Leitfadens zur Beteiligung vorgesehenen Zeitraum statt und betraf das Planungsdokument „Durchsicht der Wasserwirtschaftsprobleme in den Einzugsgebieten“. Ziel der zweiten Phase war die Gewinnung von Stellungnahmen zu den einzelnen Problemen der Gewässer in der OR, wie etwa die Erreichung der Umweltziele gemäß Art. 4 der WRRL und dem Wasserrecht und eine Steigerung des öffentlichen Bewusstseins für die Probleme der Wasserumwelt. (Kap. 3.4.2.1, S. 174) Dabei war auch das Maßnahmenprogramm - zur Erstellung der besseren Wasserqualität - das Ziel der „Anhörung“ der zweiten Phase. Es haben sich die gleichen Akteure wie in der ersten Phase im Rahmen von drei Formen der Partizipation beteiligt, mit dem Konzept der Förderung der „interessierten Stellen“. (Kap. 3.4.2.1, S. 174)

Der Informationsprozess zum Planungsdokument wurde durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft vor Beginn des Partizipationsprozesses initiiert, und begleitete die gesamte zweite Phase über das Internet und durch das Auslegen von Informationsmaterial in verschiedenen Institutionen. Anders verhielt sich der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft zur Information über das Maßnahmenprogramm, die der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt wurde. Damit erfüllte der Regionalvorstand der Wasserwirtschaftsverwaltung das Legitimitätsziel der Transparenz der Entscheidung nicht. (Kap. 3.4.2.2, S. 178)

Das Informationsmaterial über den Partizipationsprozess wurde auch per Post verschickt bzw. über die Internetseiten der benachbarten Institutionen verbreitet. Medien, wie Fernsehen, Presse und Rundfunk wurden dagegen zur Informationsverbreitung für die Öffentlich-

keitsbeteiligung nicht herangezogen, was sich einschränkend auf die Partizipation auswirkte. Außerdem wurden vier Informationsworkshops veranstaltet, die allerdings eher einer Allgemeinbildung im Bereich der Planung der Wasserwirtschaft im Rahmen der WRRL dienen. (Kap. 3.4.2.2, S. 178)

Das Informationsmaterial war allgemein gehalten und betraf Themen, die keinen direkten Bezug zum Planungsdokument „Durchsicht der Wasserwirtschaftsprobleme“ in den Einzugsgebieten bzw. zum Maßnahmenprogramm hatten. Es behandelte vielmehr Themen, die der allgemeinen Bildung im Bereich des Gewässerschutzes dienen, wie die allgemeinen Informationen über die WRRL, die Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Gewässer bzw. Wasserwirtschaftsplanung. (Kap. 3.4.2.2, S. 178) Die Informationen wurden an den Bedarf der Öffentlichkeit angepasst, reichten aber nicht, um die Öffentlichkeit für die Anhörung vorzubereiten. Somit wurde der Partizipationsprozess zwar einerseits an die Bedürfnisse vor Ort angepasst, reichte andererseits aber nicht aus, um die Öffentlichkeit angemessen auf die Partizipation vorzubereiten.

Die Anhörung fand anhand eines Fragebogens statt, der in ausreichender Stückzahl zur Verfügung stand, sowohl in Druckform als auch elektronisch. Allerdings kamen nur ca. 15 % der per Post verteilten Fragebögen zurück, worauf geschlossen werden kann, dass die Akteure das Planungsdokument nicht gekannt haben, obwohl der Entwurf der „Durchsicht der Wasserwirtschaftsprobleme“ rechtzeitig zur Verfügung gestellt wurde. (Kap. 3.4.2.2, S. 178) Auch die Anhörung, mit der Möglichkeit zu Diskussion, brachte keinen Gewinn von Stellungnahmen, was zusätzlich auf das mangelhafte Engagement der Akteure zurückzuführen werden kann. Ebenso brachte das Diskussionsforum im Internet auch keine Stellungnahmen, da es aufgrund der Überlastung des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft eingestellt wurde. Der Informationsfluss war einseitig. Man kann daher vermuten, dass die geringe Zahl an Stellungnahmen auf die Form der Anhörung zurückgeht, mit ihrer geringen Anzahl an Aktivierungstechniken auf der einen und den schwerpunktmäßigen Präsentationen auf der anderen Seite. Vorteilhaft erwies sich z.B. die Anhörung im Rahmen von Studentenwochen, da hier eine bestimmte Öffentlichkeit angesprochen wurde, die normalerweise nur schwer zu erreichen ist. (Kap. 3.4.2.2, S. 178)

Die Effektivität von Informationstreffen in Bezug auf den Gewinn von Stellungnahmen dagegen war gering, da hier keine Stellungnahmen abgegeben wurden. Dies deutet einerseits auf einen einseitigen Informationsfluss von Seite des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft in Form von Präsentationen hin, der keinen Raum für Diskussion vorsah (Es wurde aus der Ersten Phase der Partizipation nicht gelernt). Die Tatsache, dass keine Stellungnahme abgegeben wurde, lässt aber andererseits vermuten, dass die Teilnehmer sich nur geringfügig auf die Sitzungen vorbereitet haben, was zur Folge hatte, dass sie sich im Rahmen der Diskussion nur wenig engagierten. Dies führte dazu, dass nur sehr wenige Informationen von Seite der Öffentlichkeit gewonnen werden konnten und die Teilnehmenden

selbst von den Sitzungen als einem Ort der Wissens- und Informationsbeschaffung nicht profitieren konnten. Dies lässt vermuten, dass das Umweltbewusstsein damit nicht gesteigert hat und das Effektivitätsziel nicht erreicht wurde. (Kap. 3.4.2.2, S. 178)

Der Fragebogen als Instrument der Anhörung erwies sich angesichts der Komplexität der erfragten Sachverhalte und die Akzeptanz der Öffentlichkeit insgesamt als ungeeignet. Der Fragebogen ermöglichte zwar, einige interessante Informationen über Wasserprobleme zu gewinnen, jedoch erwies er sich aufgrund der Komplexität des erfragten Dokuments als ungeeignetes Mittel zur Gewinnung von Stellungnahmen. Die Lehre aus der ersten Phase wurde dementsprechend nicht gezogen und der Fragebogen nicht verbessert. Der Fragebogen hatte keine Fragen speziell zu dem der Partizipation unterstehenden Dokument „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft“. Allerdings konnte anhand der Fragebogen die öffentliche Meinung über die Wasserprobleme inklusive vieler Informationen über ihre Ursachen und die Akzeptanz für manche ihrer Lösung erhoben werden. Das größte Problem stellte jedoch die Formulierung der Fragen dar. Da sie alle Akteure erreichen sollten, waren sie derart unkonkret formuliert, dass sie keine Akteursgruppe richtig ansprachen. Insbesondere waren die Fragen für Experten zu allgemein formuliert bzw. zu uneindeutig. Für die „breite Öffentlichkeit“ waren die Fragen dagegen zu fachspezifisch. Ein Manko war es zudem, dass Fragen nach Personalinformationen inkompatibel mit der Identifikation von Akteuren infolge der Akteursanalyse waren. (Kap. 3.4.2.2, S. 178)

Sowohl die Anpassung der Informationen an die Öffentlichkeit, die nicht ausreichte, um sie auf die Partizipation genug vorzubereiten als auch die niedrige Rückgabe der Fragebögen deuten auf ein geringes Engagement der Öffentlichkeit zu partizipieren, was auf ein niedriges Bewusstsein der Öffentlichkeit hindeuten kann.

Die Befragung anhand der Fragebögen ergab sich insofern als ein treffendes Instrument zur Gewinnung einer Stellungnahme über das Planungsdokument, als sie es überhaupt ermöglichte, die Probleme der Wasserwirtschaft nach ihrer Intensität einzustufen und dadurch das Dokument stark zu verändern. Die wichtigsten Stellungnahmen kamen jedoch von Seite der seit Jahren in die Wasserwirtschaft engagierten Institutionen bzw. Organisationen, wie das Regionale Umweltschutzinspektorat in Stettin und der WWF.

Probleme, die im Entwurf genannt wurden, wie zum Beispiel der Hochwasserschutz, – wurden durch die Befragten - im Gegensatz zu der Darstellung im Planungsdokument – als irrelevant angesehen. Andere Probleme, wie das mangelhafte Abwassersystem und die Wasserverschmutzung durch landwirtschaftliche Quellen wurden durch die Befragten stattdessen als wesentlich für die Region beurteilt. Als größtes Problem wurde die niedrige Qualität der Gewässer und Wassergebiete genannt. (Kap. 3.4.2.2, S. 178)

Die durch die Stellungnahmen in der „Anhörung“ gewonnenen Informationen über die Wasserprobleme waren insgesamt dennoch ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Umweltziele und Umweltschutzes. Die dort formulierten Probleme, insbesondere in Bezug auf die

Bewahrung und Schaffung von Retentionssystemen, die Bebauung und der Ausbau von Staubecken, Hochwasserschutzbecken und Poldern, die rationelle Retention der Gewässer und die Nutzung der Hochwasserschutzbebauungen, sowie die Steuerung von Gewässern, Hochwasserwarnsystemen, die Raumordnungsplanung von Flusstälern bzw. von Hochwassergebieten sowie der Bau und Unterhalt von Hochwasserschutzdämmen, standen im Widerspruch zum Wasserrecht. (Kap. 3.4.2.1, S. 174) Somit konnte das Effektivitätsziel – die Aufstellung des Planungsdokuments der zweiten Phase an dieser Stelle umgesetzt werden.

Die Form der aktiven Beteiligung richtete sich an den Wasserwirtschaftsrat und die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit, die durch das gezielte Anschreiben gefördert wurden. Das Planungsdokument wurde den beiden Gremien rechtzeitig, nämlich zwei Wochen vor Anhörung, zur Verfügung gestellt und damit die Modalität der 'guten Partizipation' erreicht. (Kap. 3.4.2.2, S. 178) Das Planungsdokument wurde insgesamt in drei Treffen angehört, davon in einer Sitzung des Regionalrates und drei Sitzungen der Ständigen Kommission für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Befragten konnten außer der Stellungnahme zu vorgegebenen Fragen, Kommentare abgeben. Insofern bestand die Möglichkeit, Informationen von Seite der Behörde zu gewinnen, was zur Transparenz der Entscheidungsfindung und Kontrolle der Entscheidungsträger beigetragen hat. Diese betrafen Vorschläge zur Vereinfachung der Sprache, zur Vermeidung von Abkürzungen und Fachsprache. Die gewonnenen Stellungnahmen bemängelten am Planungsdokument die regionale Problematik der Wasserwirtschaft sowie die fehlenden Schnittstellen zwischen den Interessen der Wasserwirtschaft und den Interessen der anderen Wassernutzer. (Kap. 3.4.2.2, S. 178)

Dadurch, dass die Stellungnahmen nicht berücksichtigt wurden, wurde das Ziel der Partizipation – die Mitwirkung und die Akzeptanz der Bevölkerung - nicht erreicht. Der Regionalrat für Wasserwirtschaft Stettin wurde nicht darüber informiert, welche Stellungnahmen in das neue Dokument aufgenommen wurden. (Kap. 3.4.2.2, S. 178) Dies verhinderte die Bildung von Transparenz der Entscheidungsfindung und hat nicht zur Kontrolle der Entscheidungsträger beigetragen und damit zur Erhöhung der Legitimität des Bewirtschaftungsplans der Gewässer.

Obwohl in der zweiten Phase die nötigen finanziellen Ressourcen zur Umsetzung rechtzeitig bereitgestellt wurden (Kap. 3.4.2.1, S. 174), hatten die personelle und finanzielle Kontextbedingungen einen negativen Einfluss auf den Verlauf der Partizipation. Die Form der Tätigkeit des Regionalvorstands der Wasserwirtschaft wurde von der finanziellen und personellen Ausstattung sowie von bereits existierenden Informationskanälen abhängig gemacht. Der Personalaufwand in Stettin erwies sich mit zwei Personen als zu niedrig, um eine breite Partizipation der Öffentlichkeit zu erreichen. Die Engpässe im Bereich Finanzen betrafen auch die Organisation der insgesamt sieben Informationstreffen, die nicht unmittelbar durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft organisiert waren. Darüber hinaus hatte der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft, vor allem bedingt durch die finanziellen Engpässe, keine typische Informationskampagne in der zweiten Phase durchgeführt, sondern kostenlose In-

formationshandlungen, die den Partizipationsprozess unterstützt haben. Das fehlende regionale Budget wurde zusätzlich durch den Mangel an einer großen Informationskampagne von Seiten des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft auf der nationalen Ebene geschwächt. Infolgedessen wurde das Ziel, die breite Öffentlichkeit anzusprechen und in den Partizipationsprozess einzubeziehen, nicht erreicht. (Kap. 3.4.2.2, S. 178)

Auch die durch die Stellungnahme gewonnenen Informationen über das ineffiziente Wassermanagement hätten vermuten lassen, dass es Schwierigkeiten geben wird mit der Erreichung von Umweltzielen. Stattdessen würde es beitragen zu: Mangelnder Bildung und mangelndem Umweltbewusstsein der Gesellschaft, mangelhaften Gebührensystemen, mangelhafter Zusammenarbeit der Institutionen im Bereich der Erteilung von wasserrechtlichen Genehmigungen und der Kontrolle über die Wasserbewirtschaftung, Problemen mit der Organisation und zu einer unzureichenden Verteilung von Kompetenzen (inkohärente Struktur des Wassermanagements) die ein schnelles Management des Gewässerbestands verhinderten. (Kap. 3.4.2.1, S. 174)

3.4.3 Phase 3 (Dezember 2008 – Juni 2009): Bewirtschaftungsplan des Einzugsgebietes

Der zeitliche Ablauf der dritten Phase entsprach den Angaben des regionalen „Zeit- und Arbeitsplans“ und fand zwischen dem 22.12.2008 und dem 22.06.2009 statt.

Ziel der dritten Phase des Partizipationsprozesses war zum einen der Gewinn von Stellungnahmen und Kommentare über den „Entwurf des Bewirtschaftungsplans des Einzugsgebietes“ und zum zweiten die Akzeptanz der Gesellschaft für die zur Partizipation gestellten Dokumente, Handlungen zur Verbesserung und Beibehaltung des guten Gewässerzustands. Als weitere Ziele der Partizipation wurden definiert, das Umweltbewusstsein im Bereich „Wasser“ zu verbessern, Informationen über nachhaltige Wasserwirtschaft zu verbreiten und eine persönliche Verantwortung für die Qualität der Wasserumwelt zu gestalten. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 6)

Der Öffentlichkeit wurde es ermöglicht, an dem Entscheidungsfindungsprozess teilzunehmen und im Rahmen der Anhörung bzw. der aktiven Beteiligung die Projekte des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms in der Zeit vom 22.12.2008 bis zum 22.06.2009 gegebenenfalls zu ändern (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2008: 3). Die Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms sollte ein Bestandteil des Bewirtschaftungsplans werden (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2008: 7).

3.4.3.1 Ziele des Projektes des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms

Das Projekt des Bewirtschaftungsplans hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft gemäß Art. 13 WRRL und des Art. 114 des Wasserrechts entwickelt. Der Bewirtschaftungsplan sollte als Planung für eine räumliche Priorisierung und eine zeitlich strukturierte Durchführung von Maßnahmen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit auf Einzugsgebiet Oder dienen. Dazu sollte er die gebiets- und sektorenübergreifende Koordination der Wasserwirtschaft erleichtern. Besonders für die Kommunikation aller wasserwirtschaftlichen Aktivitäten im Rahmen des Umsetzungsprozesses der WRRL gegenüber der Europäischen Kommission und gegenüber der Öffentlichkeit sollte der Bewirtschaftungsplan eine große Bedeutung besitzen. Darüber hinaus enthielt er Angaben zur allgemeinen Beschreibung der Merkmale der Flussgebietseinheit, wie die Zusammenfassung der signifikanten Belastungen und der anthropogenen Einwirkungen, die Ermittlung und Kartierung der Schutzgebiete, die Überwachungsnetze und Ergebnisse der Überwachungsprogramme, die Liste der Umweltziele, einschließlich der Fristverlängerungen und der Ausnahmen, die Zusammenfassung der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzungen, die Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme, die Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit, die Liste der zuständigen Behörden und die Anlaufstellen und Verfahren für die Beschaffung der Hintergrunddokumente. Von besonderer Bedeutung sollten die Ergebnisse der Überwachungsprogramme einschließlich der Bewertungen der Wasserkörper, die darauf aufbauende Liste der Umweltziele und Ausnahmen, die Bewertung der Wahrscheinlichkeit der Erreichung dieser Ziele sowie die Facheinschätzung der Notwendigkeit von Ausnahmen und die zur Erreichung der Ziele erforderliche Aufstellung der Maßnahmenprogramme sein, von denen die Bewirtschaftungspläne eine Zusammenfassung enthalten (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009).

Der Entwurf des Maßnahmenprogramms berücksichtigte die Teilung der Maßnahmen in grundlegende und ergänzende. Die grundlegenden Maßnahmen wurden auf die Umsetzung der Ziele der WRRL in fast allen Gewässerteile gerichtet (dort wo es angemessen und erforderlich war auf der Grundlage der Analyse gemäß Art. 5 der WRRL). Die grundlegenden Maßnahmen resultierten aus dem nationalen Wassergesetz und der europäischen Rechtslage im Bereich des Gewässerschutzes und der Wiedererreichung eines guten Gewässerzustandes und der vom Wasser abhängigen Ökosystemen gemäß dem Anhang VI der WRRL. Es waren insgesamt zwölf EU Richtlinien⁹³.

Die Aufgaben umfassten die Umsetzung der Investitionen bezüglich der Vorschriften des Nationalprogramms zur Klärung der kommunalen Abwässer, des Programms zur Einrichtung

⁹³ Richtlinie 91/271/EU, Richtlinie 91/676/EU, Richtlinie 2006/7/WE, Richtlinie 80/778/EWG, Richtlinie 86/278/EWG, Richtlinie 92/43/EWG, Richtlinie 79/409/EWG, Richtlinie 91/414/EWG, Richtlinie 96/82/WE, Richtlinie 96/61/WE, Richtlinie 85/337/EWG, Richtlinie 90/313/EWG. Im Maßnahmenprogramm wurden auch Handlungen berücksichtigt, welche aus den folgenden Richtlinien resultieren: Richtlinie 2004/35/WE, Richtlinie 2006/118/WE.

der Kläranlagen und Kanalisationsanlagen in den Agglomerationen und des Programms zur Einrichtung der Anlagen des polnischen Gewässerstandards in den Betrieben für die Landwirtschafts- und Lebensmittelindustrie, die die Abwässer direkt ins Wasser abführen (Maßnahmenprogramm 2008: 9). Die Maßnahmen für den Zustand der Gewässer betrafen den Bau, den Ausbau bzw. die Modernisierung der Kläranlagen und den Bau bzw. die Modernisierung der Kanalisationssysteme. Alle diese Maßnahmen wurden mit einem Termin für ihre Realisierung versehen, der im Rahmen der Beitrittsverhandlungen im Umweltbereich bestimmt wurde (Maßnahmenprogramm 2008: 9). Orientiert an der Richtlinie 91/676/EWG wurden Maßnahmen für das Maßnahmenprogramm ausgearbeitet, die zum Ziel hatten, die Schadstoffe wie Nitrat aus den Quellen der Landwirtschaft zu begrenzen (Maßnahmenprogramm 2008: 10). Neben den Handlungen, die aus dem Anhang VI A WRRL resultierten, wurden grundlegenden Aufgaben gemäß Art. 113 des Wassergesetzes berücksichtigt.

Eine andere Art der Maßnahmen nach der WRRL, die auch in das nationale Recht (Wassergesetz) umgesetzt wurden, waren ergänzende Maßnahmen gegenüber den grundlegenden Maßnahmen für die Umsetzung der Ziele gemäß Art. 4 WRRL. Die Richtlinie umfasste eine offene Liste mit ergänzenden Maßnahmen im Anhang VI B, wobei das Wassergesetz im Art. 113a seine Aufmerksamkeit auf folgende Maßnahmen richtete: Rechtliche, administrative und wirtschaftliche Instrumente, die unabdingbar waren für eine optimale Umsetzung der geplanten Handlungen; die ausgehandelte Vereinbarung über die Umweltnutzung, Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung, Prinzipien der guten Praxis, die Wiedererrichtung der Moor- gebieten, Maßnahmen für eine effektive Wassernutzung und Wiedernutzung des Wassers, u.a. die Werbung für eine dafür geeignete Technologie in der Industrie und für die Wassersparsamen Techniken zur Bewässerung; und für weitere Vorhaben im Bereich der Technik, der Forschung, der Entwicklung und Bildung (Maßnahmenprogramm 2008: 14f.).

Die Maßnahmen im Maßnahmenprogramm wurden in Form eines Katalogs zusammengefasst und in Maßnahmen eingeteilt, die für alle Gewässer galten, unabhängig von der Wahrscheinlichkeit der Nichterreicherung der Umweltziele. Sie umfassten grundlegende Maßnahmen bzw. ergänzende Maßnahmen, die nicht im Nationalen Programm für kommunale Abwasserbehandlung festgehalten wurden. (Maßnahmenprogramm 2008: 16) Die Aufgaben bzw. die Maßnahmen wurde nach dem Prinzip des Risikos der Nichterreicherung des guten Gewässerzustandes bzw. des Potentials und der Identifizierung des anthropogenen Einflusses und der Bewertung ihres Einflusses auf den Gewässerzustand, sowie der aktuellen rechtlichen Lage, der Programme und Dokumente beurteilt und gewählt. Eine wesentliche Rolle bei der Wahl der Maßnahmen spielten die Ergebnisse der Anhörung über die wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft.

3.4.3.2 Die Umsetzung der Ziele

Akteure

Die für die erste und zweite Phase genannten Akteure blieben auch für die dritte Phase identisch (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 6). Diese Akteursgruppen wurden bereits für die erste und zweite Phase durch eine Arbeitsgruppe des Landesvorstands für Wasserwirtschaft definiert. Die Auswahl der Akteure erfolgte wie in der ersten und zweiten Phase durch die Akteursanalyse. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 6) Die gleichen Akteursgruppen, die auch in den ersten und zweiten Phasen vorgesehen waren, wurden in die „aktive Beteiligung“ an der Umsetzung der WRRL eingebunden, d.h. es wurden nur ausgewählte Wassernutzer engagiert. Zwar hatten, gemäß der WRRL und des Wasserrechts, alle Interessierten das Recht auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Der „breiten Öffentlichkeit“ wurde die Möglichkeit zur Beteiligung jedoch nicht gewährleistet, da es praktisch nicht möglich war, dies umzusetzen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 6).

Information

Die Form der dritten Phase wurde analog zu der ersten und der zweiten Phase organisiert. Es gab drei Formen der Partizipation: „Information“, „Anhörung“ und „aktive Beteiligung“. In der Praxis spielte die Informationsübermittlung eine der wichtigsten Rollen in der Partizipation (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012) Der vorläufige Bewirtschaftungsplan wurde rechtzeitig (die Frist war Ende Dezember 2008) veröffentlicht. Die Akteure wurden frühzeitig vor dem Prozessbeginn bzw. während des gesamten Umsetzungsprozesses der WRRL informiert. (Interviews, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009; MGGP S.A. 20.05.2009) Das zur Anhörung stehende Planungsdokument - der „Entwurf des Wasserwirtschaftsplans des Einzugsgebiets“ wurde im Dezember 2008 veröffentlicht und ins Internet auf die Seite des Regionalvorstandes der Wasserwirtschaftsverwaltung gestellt, womit der Zugang zu Dokumenten und Informationen, gemäß Art. 14 Abs. 1 der WRRL gewährleistet wurde. Informationen, die im Internet des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin abrufbar waren, stellten die Erfolge des Planungsprozesses, Analyseergebnisse und ihrer Resultate, Handlungsvorschläge, Ressourcen und Pläne sowie Argumente im Entscheidungsfindungsprozess dar. Das Informationsmaterial wurde auf Bitte des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft über Internetseiten anderer Institutionen zur Verfügung gestellt (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 102). Auf diese Bitte haben zahlreiche Institutionen positiv reagiert. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 187) Ebenso wie in der ersten und zweiten Phase gab es ein Diskussionsforum „Gemeinsam für Sorge für Wasser“ („Razem w trosce o wodę“). (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 186 f.)

Die Akteure wurden auch gezielt per Post informiert und zwar erhielten sie, zu dem Zeitpunkt, zudem sie die Einladung zur Anhörung bekommen haben, Informationsbroschüren

über den Partizipationsprozess. Das Informationsmaterial wurde an insgesamt 738 verschiedene Institutionen verschickt. Andere Form der Informationsverbreitung war die Auslegung im Sitz des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft und Behörde für Wasserkontrolle. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 102) Bei der Ausbreitung des Informationsmaterials halfen Mitarbeiter der Technischen Universität, der Selbstverwaltung, und NROn. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 188)

Als Informationsmaterial wurde sowohl das Material des Landesvorstandes für Wasserwirtschaftsverwaltung als auch des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft („Die Grundlagen der Wasserwirtschaftsplanung gemäß der WRRL 2008“) verwendet (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 102)

Das Informationsmaterial informierte über Themen, wie die Grundlagen der Bewirtschaftungsplänen nach der WRRL, Informationen über den Handlungsbereich des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft, populärwissenschaftliche Informationen über die Rolle des Wassers für den Menschen und die Natur, Informationen über die Anhörung und über den Planungsprozess nach der WRRL, Informationen über die Maßnahmen im Rahmen der WRRL (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 100 ff. 188) und wurde an bestimmte Akteursgruppen angepasst. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 104).

Durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft wurden in der dritten Phase vier Schulungen über die Rolle des Wassers im Leben, des Wassersparens und -schutzes im Rahmen des Internationalen Wassertages am 23.03., am 11.05. und am 13.05.2009 durchgeführt, an den Kindern in drei Kindergärten in Stettin teilgenommen haben (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 104). An den Bildungsveranstaltungen nahmen insgesamt 265 Personen teil (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 189).

In den Partizipationsprozess wurden auch Medien eingeschaltet. Die lokale Presse galt als Plattform für die Verbreitung der Information über die Einladungen zu den bevorstehenden Regionalen Anhörungsforen. Der Presse wurden vor und nach den Anhörungsforen Presseartikel zur Verfügung gestellt. In vier lokalen Zeitungen wurden Einladungen gedruckt. Für die Presse wurde eine Pressenotiz formuliert. Nach den Treffen wurde dafür gesorgt, dass die Presse entsprechende Pressenotizen auch elektronisch bekommt (Interviews, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009; Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 188).

Nach Ansicht des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft wurden die Informationen aktualisiert und waren verständlich und umfassend, um sich ausreichend zu informieren. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Das Internet diente ebenso als Informationsplattform, die ständig aktualisiert wurde. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) Durch die zahlreichen Informationen hat sich die Problemwahrnehmung der Betroffenen und damit auch ihre Interessen verändert, insoweit, dass sie bereit waren, Kompromisse zu schließen. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft War-

schau, 18.10.2009)

Anhörung

In der dritten Phase der Partizipation wurde der Entwurf des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms der Anhörung unterzogen. Wie in der ersten und zweiten Partizipationsphase hatte der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Anhörungstreffen organisiert mit dem Ziel, Stellungnahmen der über den Bewirtschaftungsplan und über das Maßnahmenprogramm zu gewinnen. Insgesamt waren es acht, davon vier sogenannte Regionale Anhörungsformen, an denen insgesamt 328 Personen teilgenommen haben, insbesondere Schüler, Studenten und Wassernutzer (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 178). Neben dem Ziel, eine Stellungnahme zu gewinnen, informierten die Treffen über die Maßnahmen zur Verbesserung des aktiven Umweltbewusstseins, die Verbesserung der Kenntnisse über Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme, Ziele, Zeit- und Arbeitsprogramm der WRRL sowie Begriffe aus der WRRL. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07./27.04.2009)

Folgende Tabelle stellt alle Anhörungstreffen der Phase 3 dar.

Akteure	Datum des Treffens	Zahl der anwesenden Personen	Ergebnis des Treffens
Anhörungstreffen im Rahmen der 3. Studenten Ökologischen Woche für Studenten	16.04.2009	40	Keine Stellungnahme
Anhörungstreffen im Rahmen des 24. Ökologischen Wettbewerbs für Studenten	18.04.2009	80	Keine Stellungnahme
Anhörungstreffen an der Technischen Universität Stettin	20.04.2009	8	Keine Stellungnahme
Anhörungstreffen an der Technischen Universität Stettin	21.04.2009	24	Keine Stellungnahme
Anhörungstreffen an der Technischen Universität Stettin	25.04.2009	20	Keine Stellungnahme
Regionales Anhörungsforum in Stettin für verschiedene Wassernutzer	18.05.2009	56	Keine Stellungnahme
Regionales Anhörungsforum in Koszalin für verschiedene	19.05.2009	29	Keine Stellungnahme

Wassernutzer			
Regionales Anhörungsforum in Kostrzyn nad Odra für verschiedene Wassernutzer	20.05.2009	21	Keine Stellungnahme
Regionales Anhörungsforum in Miastko für verschiedene Wassernutzer	21.05.2009	10	Keine Stellungnahme
Anhörungstreffen für Vertreter der Regierungs- und Selbstverwaltung und Abgeordneten aus der Region	25.05.2009	6	Keine Stellungnahme
Anhörungstreffen an der Technischen Universität Stettin für Studenten	04.06.2009	15	Keine Stellungnahme
Anhörungstreffen an der Technischen Universität Stettin für Studenten	08.06.2009	19	Keine Stellungnahme

Tabelle 13: Treffen der Akteure im Rahmen der „Anhörung“ der Phase 3 (Quelle: Eigene Darstellung, Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 67 ff.)

Stellungnahmen wurden infolge der sogenannten Regionaltreffen, an denen die Wassernutzer teilgenommen haben, gewonnen. In den übrigen Treffen, an den vorwiegend Schüler und Studenten teilgenommen haben, wurden keine Stellungnahmen gewonnen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 182).

Die Stellungnahmen wurden auch per Mail geschickt und per Post, wodurch 17 Stellungnahmen gewonnen wurden (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 178).

Sieben Anhörungstreffen fanden im Rahmen der dritten akademischen Woche der Ökologie statt. Ziel war es, eine Steigerung des ökologischen Bewusstseins bei den Jugendlichen sowie die Unterstützung von Aktivitäten der Studenten in der Organisation von Wettbewerb und den Aufbau von einem guten Verhältnis zwischen dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft und den Studentischen Wissenschaftskreise zu erreichen. Das Anhörungstreffen hatte auch die Verteilung des Fragebogens zum Ziel. Das Anhörungstreffen wurde in Form eines Wettbewerbs organisiert, der an die Schüler aus den Gymnasien (13-16-jährige Schüler) gerichtet war. Begleitet wurde es durch einen populärwissenschaftlichen Vortrag eines Mitarbeiters aus dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft. Insgesamt nahmen daran 40 Personen teil. Es wurden keine Stellungnahme über das Projekt des Bewirtschaftungsplans abgegeben. Ein weiteres Anhörungstreffen fand im Rahmen des 24. ökologischen Wettbewerbs für Studenten. Dort wurde ebenso ein populärwissenschaftlicher Vortrag eines Mitarbeiters aus dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft gehalten. Teilgenommen haben 80 Perso-

nen aus den Gymnasien (Schüler und Lehrer). Auch in diesem Fall wurde es keine Stellungnahme abgegeben.

Zwei Anhörungstreffen waren für Studenten der TU Stettin vorgesehen. Ziel war es, über die Projekte und die Handlungen des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Form einer Präsentation zu informieren. Teilgenommen haben an zwei Tagen insgesamt 32 Studenten des Fachbereichs Wasserbau. Es wurde keine Stellungnahme abgegeben. Das fünfte, sechste und siebte Anhörungstreffen, wurde durch den Fachbereich Wasserchemie und Gewässerschutz der TU Stettin organisiert. Die Form der Anhörung war ein Vortrag über die Ziele und den Zeit- und Arbeitsplan der WRRL, insbesondere die Begriffserklärung des guten Gewässerzustands und der Referenzbedingungen sowie die Darstellung der Projekte der Bewirtschaftungspläne. Teilgenommen haben 20 Studenten des Fachbereichs Umweltschutz der Privaten Schule Delta – Business-Schule und 15 Studenten des Fachbereichs Meeresbiologie und 19 Studenten des Fachbereichs Wasserschutz. Es wurde keine Stellungnahme abgegeben (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 70 f.).

Zwei weitere Foren in Stettin, Koszalin, Kostrzyn an der Oder und Miastko waren an die Vertreter der Regierungsverwaltung, Selbstverwaltung, Wassernutzer, NROn, Hochschulen und Abgeordneten und Senatoren der Wojewodschaft Westpommern gerichtet. Insgesamt nahmen 132 Personen teil. Ziel war es, die Projekte der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebiet Oder und Ücker mit den Akteuren zu besprechen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 70 f.).

Im Rahmen des Forums wurden Präsentationen vorgestellt und Diskussion durchgeführt. An den drei Foren nahmen insgesamt 116 Personen aus der Regierungsverwaltung, Selbstverwaltung, Wassernutzer, NROn, Hochschulen und anderen Gruppen teil. Obwohl es in diesen beiden Fällen den Akteuren ermöglicht wurde, das Projekt des Bewirtschaftungsplans vor den Treffen kennenzulernen, wurden keine Stellungnahme abgegeben (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 70 f.).

Die Stellungnahmen konnten auch per Email an die Adresse des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft geschickt werden (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009; Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 101).

Der Fragebogen war das wichtigste Instrument der Partizipation der dritten Phase. An der Anhörung konnte jeder Interessierte teilnehmen. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009) Mit anderen Worten war die Anhörung für jeden offen. Die einzige Voraussetzung war das Interesse der Beteiligten. Während die durch die Akteursanalyse identifizierten Akteure gezielt und einzeln eingeladen wurden, wurde die „breite Öffentlichkeit“ über die Presse und Plakate zur Anhörung eingeladen. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009; Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 173)

Insgesamt hat der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin 2.591 Fragebogen verbreitet. Die meisten Fragebogen (40%) wurden durch freiwillige Helfer verteilt und im Sitz des

Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft und der Behörde für Wasserkontrolle ausgelegt (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 173, 295). 28% der Fragebögen wurden per Post verschickt. 18% der Fragebögen wurden anhand von anderen Institutionen, wie der Selbstverwaltung, den Wassernutzer, wissenschaftliche Einrichtungen und ökologische Organisationen verbreitet (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 173). 61% der Empfänger der Fragebögen waren Vertreter der wissenschaftlichen Einrichtungen, der Hochschulen, Schulen und Studenten und waren unter 25 Jahre alt (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 175, 295). Die meisten Befragten (53%) kamen aus der Akteursgruppe der wissenschaftlichen Einrichtungen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 326).

24% der Befragten haben auf den Fragebogen geantwortet und an den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin zurückgeschickt. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 324 f.) Wie viel Fragebögen im Handlungsbereich des Regionalvorstandes in Stettin exakt zurückkamen, lässt sich schwer feststellen, da die Fragebogen an beliebige Regionalvorstände für Wasserwirtschaft in Polen zurückgeschickt werden konnten (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 175).

Die Befragten hatten das Dokument zwei Wochen vor der Anhörung erhalten, wobei fast 49% der Befragten das Dokument nicht gelesen haben (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 298). 21% der Befragten haben als Grund fehlendes Interesse für das Thema angegeben; 18% hatten als Grund den mangelnden Internetzugang als Ursache für die Unkenntnis des Dokuments angegeben (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 298).

Der Fragebogen beinhaltete sowohl offene als auch geschlossene Fragen. Der Fragebogen machte es unmöglich, konkrete Informationen über den Bewirtschaftungsplan zu erhalten, da die Fragen zu allgemein formuliert wurden (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 324 f.). Der Fragebogen konzentrierte sich auf folgende drei Themen zu gewinnen: Die Akzeptanz der Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität, die Akzeptanz der Wassergebühren und die gewünschte Informationsquelle zum Thema Wasser. Trotz der Kritik an der Formulierung der Fragen im Fragebogen konnten während der „aktiven Beteiligung“ zahlreiche Informationen gewonnen werden, womit das Effektivitätsziel der Anhörung – die Wissensverbreitung – erreicht wurde.

Die folgenden Zahlen belegen darüber hinaus zahlreiche Defizite des Wassermanagements. Fast 43% der Befragten behaupteten, dass die Daten über den Zustand der Gewässer an ihrem Wohnort dem faktischen Zustand nicht entsprachen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 298). 53% der Befragten haben bestätigt, dass die Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustands im Projekt der Bewirtschaftungsplanung den Bedürfnissen der Wassernutzer zum Teil entsprachen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 300). 54% haben bestätigt, dass das Projekt der Bewirtschaftungsplanung gut erarbeitet wurde und in dieser Form umgesetzt werden sollte (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 240). Nur 17% der Befragten bejahten die Frage, ob der Gewässerzustand im Plan dem faktischen

Zustand der Gewässer an ihrem Wohnort entspricht; für 43% der Befragten entspricht er dem nicht. Nur für 6 % der Befragten entspricht der Zustand der Gewässer überhaupt nicht dem faktischen Zustand. Über 30% der Befragten hatten keine Antwort gegeben, was darauf hindeutet, dass sie über das Dokument keine Kenntnis besaßen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 298). Für 48% der Befragten entsprachen die Maßnahmen im Projekt ihren Bedürfnissen. 37% hatte dazu keine Stellung bezogen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 300).

Der Fragebogen hat nach der Akzeptanz bzw. die Richtigkeit der Maßnahmen im Projekt gefragt, die zur Verbesserung des Gewässerzustands unternommen wurden. Die größte Akzeptanz haben bei den Befragten Handlungen im Bereich der Kommunalwirtschaft (22%), wobei auch anderen Maßnahmen relevant waren (zwischen 11% und 18%). (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 299) Für 23% der Befragten entsprechen die Maßnahmen in den jeweiligen Bereichen den lokalen Bedürfnissen der Verbesserung der Gewässer, wobei sie für 53% nur zum Teil entsprachen, und für 4% gar nicht entsprachen (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 300). Für fast die Hälfte der Befragten erfüllten die vorgeschlagenen Maßnahmen die Bedürfnisse der Wassernutzer. Über ein Drittel (37%) hat dazu keine Stellung bezogen. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 300)

Das Projekt der Wasserwirtschaftsplanung wurde zumeist positiv beurteilt. 60% der Befragten waren der Meinung, dass das Projekt richtig erarbeitet ist und zur Verbesserung des Gewässerzustands angewendet werden soll. 48% der Befragten war der Meinung, dass das Projekt die richtige Voraussetzung für die Entwicklung für alle Wassernutzer darstellt, wobei 40% der Befragten keine Meinung dazu hatten (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 301). Der Fragebogen hat auch nach der Akzeptanz der Wassergebühren gefragt. 37% der Befragten waren der Meinung, dass der Preis für Wasser je nach Gemeinde differenziert ausgestaltet sein soll, da es unterschiedliche Schwierigkeitsgrade bei der Gewinnung von Wasser gibt. Für 35% der Befragten sollte der Preis für Wasser für alle hoch sein und für 28% sollte sich der Wasserpreis nach der Einkommenshöhe richten (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 301 f.). 39% der Befragten waren nicht bereit, mehr für Wasser zu bezahlen als bis dato, um die Wasserumwelt zu verbessern. Nur 37% waren dazu bereit (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 304). Der Fragebogen fragte auch nach der gewünschten Informationsquelle zum Thema „Wasser“. Die meisten Befragten wünschten sich das Internet (22%), gefolgt vom lokalen Fernsehen (20%) und der Presse (19%). Nur 6% der Befragten wählte als Antwort die Anhörung (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 304). Nur 5% der Befragten gaben Kommentare zum Fragebogen ab. Diese betrafen vor allem den Hinweis, dass der Plan unverständlich und zu umfangreich für den Leser sei und schlugen gleichzeitig mehr Informationen über den Plan vor (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 305).

Auf die Gewinnung der Stellungnahmen hatten Informationen Einfluss genommen, die von verschiedenen Wassernutzern per Post bzw. per Mail, d.h. ohne Beteiligung des Fragebo-

gens, an den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft verschickt wurden. Es waren Stellungnahmen, die einfach so eintrafen und wurden vom Regionalvorstand für Wasserwirtschaft vorgenommen. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009)

Aktive Beteiligung

Aktive Anhörung fand in der Zeit zwischen dem 16.04. und dem 25.05.2009 und zwar in Form von Treffen des Wasserwirtschaftsrates und der Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Dem Regionalen Wasserwirtschaftsrat gehörten folgende 30 Akteure an: 2 Vertreter der Regierungsverwaltung, 6 Vertreter der Selbstverwaltung, 10 Wassernutzer, 5 NROn, und 7 weitere Personen. Der Öffentlichen Kommission für die Öffentlichkeitsbeteiligung gehörten folgende 20 Akteure an: 3 Vertreter der Regierungsverwaltung, 3 Wassernutzer, 7 NROn, 2 andere Personen. Davon sind 5 Personen Mitglieder der Kommission. Gemeinsam stellen sie 29% der Wassernutzer, 20% andere, 13% Selbstverwaltung, 11% Regierungsverwaltung dar (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 176).

Die Anhörung der beiden Entscheidungsorgane hat hinsichtlich des Entwurfs des Bewirtschaftungsplans in der dritten Phase der Partizipation einmal stattgefunden und zwar am 29.05.2009 im Rahmen der gemeinsamen Sitzung. Damit beschränkte sich die Tätigkeit des Rates auf ein Treffen im Jahr (<http://www.rzgw.szczecin.pl/uchwaly>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015) im Gegensatz zum Arbeitsprogramm, wonach der Rat mindestens zwei Mal im Jahr tagen soll (Art. 3 Abs. 2 Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und westlichen Übergangsgewässer vom 03.12.2003).⁹⁴

Die Mitglieder der beiden Gremien haben zwei Wochen, also rechtzeitig vor der Sitzung das Projekt der Wasserbewirtschaftung elektronisch und per Post erhalten. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009) An der Sitzung haben 27 von 45 eingeladenen Mitgliedern teilgenommen. Während der Sitzung wurde das Planungsdokument durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft präsentiert sowie andere Handlungen des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft im Bereich der Aufrechterhaltung der Oder sowie die internationale Zusammenarbeit mit Deutschland (2008-2009) und die Finanzierung von Investitionen an der Oder. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 65) Die Mitglieder der zwei Entscheidungsgremien haben das Projekt des Bewirtschaftungsplans negativ beurteilt.⁹⁵

⁹⁴ Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und westlichen Übergangsgewässer vom 03.12.2003 (Regulamin Organizacyjny Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 03.12.2003).

⁹⁵ Beschluss Nr. 2/2009 des Wasserwirtschaftsrates der Wasserregion der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 29.5.2009 über die Begutachtung des Entwurfes des Bewirtschaftungsplans für Einzugsgebiet Oder und des Entwurfs des Bewirtschaftungsplans für Einzugsgebiet Ücker (Uchwała Nr 2/2009 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 29.5.2009 w sprawie zaopiniowania projektu Planu gospodarowania wodami dla obszaru dorzecza Odry oraz projektu Planu gospodarowania wodami dla obszaru dorzecza Ücker).

Akteure	Datum der Sitzung	Zahl der anwesenden Mitglieder	Ergebnis der Sitzung
Gemeinsame Sitzung des Wasserwirtschaftsrats der Flussgebietseinheit und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit	29.05.2009	24	Negative Stellungnahme gegenüber dem Planungsdokument Beschluss Nr 2/2009 des Rates Beschluss Nr.2/2009 der Kommission

Tabelle 14: Treffen der Akteure im Rahmen der „aktiven Beteiligung“ der Phase 3 (Quelle: Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 177)

Der Bewirtschaftungsplan stellte laut des Wasserwirtschaftsrates einen Plan zur Verbesserung der Gewässerqualität und keinen Plan der Wasserbewirtschaftung dar, der den Wassernutzern bei Wassermanagement bzw. Entscheidungstreffen und der Umsetzung der WRRL helfen konnte. (Eigene Beobachtung: Sitzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit und des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit, 29.05.2009, Stettin) Der Plan war unverständlich und in vielen Stellen inkompatibel. Es fehlte die Anwendungsmethode der Maßnahmen im Wasser-Umweltprogramm des Landes. Die fehlenden finanziellen Mittel ließen den Plan unrealistisch erscheinen. Im Maßnahmenprogramm fehlte die Darstellung des potentiellen Gewinns aus dem Wachstum der natürlichen Retention und aus der Energiegewinnung aus den ökologischen Quellen. Es mangelte ebenso an der Darstellung des Problems des Niederschlagsgewässers. Es fehlte an einer Charakteristik der Untergewässer und ihrer Ziele. Der Plan hat einen Teil der Gewässer nicht als gefährlich eingestuft, was den Erwartungen der Wassernutzer nicht entsprach. Der Beschluss empfahl eine erneuerte Analyse der Kosten für einen bestimmten Teil der Gewässer sowie eine Bestimmung von zuständigen Akteuren für die Umsetzung der Handlungen. (Anhang zum Beschluss Nr. 2/2009)⁹⁶ Ebenso hat die Kommission eine negative Stellungnahme gegenüber dem Projekt abgegeben (Beschluss Nr.2/2009).⁹⁷

Eine kritische Stellungnahme gegenüber dem Entwurf des Bewirtschaftungsplans haben NROn und das Regionale Umweltschutzinspektorat in Stettin abgegeben. „Der WWF war sich seiner Macht bewusst und scheute nicht vor der Kritik“. (Interview, Regionalvorstand für

⁹⁶ Anhang zum Beschluss Nr. 2/2009 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und westlichen Übergangsgewässer vom 29.05.2009 (Zalacznik do uchwały nr 2/2009 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 29.5.2009)

⁹⁷ Beschluss Nr. 2/2009 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und westlichen Übergangsgewässer vom 29.05.2009 (Uchwala nr 2/2009 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 29.5.2009); Beschluss Nr. 2/2009 der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit (Uchwala nr 2/2009 Komisji do Spraw Udziału Społeczeństwa); Protokoll zum Treffen Anhang Nr. 23, 24, 25 (Protokol ze spotkania zalacznik nr 23, 24, 25).

Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2009). Seine Kritik betraf Lieferung von zum Teil falschen Informationen. Aufgaben in den Maßnahmenprogrammen wurden den falschen Akteuren zugeschrieben, wie z.B. wurde die Notwendigkeit gefordert, einen Badeort mit den Kontrollmaßnahmen in einem Gewässerteil zu erheben, wo es kein Badeort gibt bzw. es wurden Badeorten nicht registriert, wo sie tatsächlich existieren. Darüber hinaus wurden Reformvorschläge zur mehr Unabhängigkeit der Kontrollmaßnahmen im Bereich des Umweltschutzes gefordert. Im Maßnahmenprogramm wurden Handlungen kritisiert, die nicht eine natürliche Retention fordern, sondern im Gegensatz zur europäischen Praxis künstliche Retention bevorzugen. Es wurde die Effektivität der Kläranlagen kritisiert, deren Unterhalt der Selbstverwaltung untersteht. Weiterhin wurde die mangelnde Verständlichkeit des Bewirtschaftungsplans kritisiert. Die Daten über die Oberflächengewässer und Grundwasser sollten mit den Daten aus dem Umweltschutzinspektorat kompatibel sein. Die Kosteneinschätzung der Pläne war unverständlich formuliert, außerdem wurden Angaben über Menge und Zeit nach unbekanntem Kriterien bestimmt. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 88). Es wurden Beschreibung der Derogation von Oberflächengewässer bemängelt, sowie die Quellenangaben und Zugang zu Informationen auf der Internetseite, insbesondere Informationen über Monitoring und Bewertung der Gewässerqualität. Es fehlten Informationen über die Autoren der Bewertung, die Zeit und der ihre Bewertungskriterien. Weiterhin sollte das Prinzip des Schutzes der Wasserbestände eingeführt werden. Es wurde die Lösung des Interessenskonfliktes in Bezug auf die Wassernutzung zwischen Landwirten und Ökologen bemängelt. Die Umsetzung des Bewirtschaftungsplans würde schwer realisierbar sein, da die Kosten zu hoch eingeschätzt wurden. Es fehlte an Kompatibilität der Umweltschutzprogramme und Hochwasserschutzprogrammen, was zur Folge haben würde, dass der Bewirtschaftungsplan widersprüchlich war. Im Bewirtschaftungsplan fehlten außerdem Elementen des Hochwasserschutzes (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 90).

Die Ablehnung dokumentiert eine Aussage des Vertreters der Wasserbehörde, der im Namen der Mehrheit der Wassernutzer sprach - „der Bewirtschaftungsplan hätte lieber nie in dieser Form entstehen dürfen“ (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2009). Es bestand keine Akzeptanz bzw. Identifikation mit dem erzielten Ergebnis. Das Dokument war unverständlich und chaotisch bzw. nicht anwendbar. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2009).

Andere Stellungnahmen, die durch NROn und das Regionale Umweltschutzinspektorat abgegeben wurden, betrafen die Vorschläge, deren Realisierung die materiellen Ziele bzw. Modalitäten der ´guten Partizipation´ erreichen würden, bzw. es wurde auf Problemen hingewiesen, die die materiellen Ziele bzw. Modalitäten der Partizipation hindern (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 182 ff.; Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 07.04.2009). Auf folgende Problemthemen wurde hingewiesen:

- Aufgaben in Maßnahmenprogrammen wurden falschen Behörden zugesprochen,
- Inkompatibilität von Daten im Projekt des Plans mit Daten der Umweltbehörde,

- Unklare Finanzierungsvorschläge der Handlungen. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 183 ff.)

Die gewonnenen Stellungnahmen wurden durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft gesammelt und an den Landesvorstand für Wasserwirtschaft weitergeleitet. Welche von den Stellungnahmen positiv d.h. in die Endversion des Bewirtschaftungsplans aufgenommen wurden, wurde dem Regionalvorstand nicht mitgeteilt (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 27.04.2009).

Dennoch wurde der Entwurf des Bewirtschaftungsplans durch das Umweltministerium, der in seiner ersten Anhörungfassung als vorläufiges Zwischenergebnis des Partizipationsprozesses betrachtet werden sollte (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 6), durch Zahlenangaben und Statistiken sowie durch den Kartenanhang vervollständigt, und mit den eingegangenen Stellungnahmen überarbeitet (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012) Für die Überarbeitung wurde eine externen Firma beauftragt, was für Inkompetenz des Umweltministeriums spricht und mangelnde Kontrolle über die Umsetzung der WRRL. Danach wurde der Bewirtschaftungsplan durch die polnische Regierung am 22.02.2011 angenommen. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012) Die Regierung charakterisierte den Plan wie folgt: „Die endgültige Version des Bewirtschaftungsplans hatte einen synthetischen, zusammenfassenden und aggregierten Charakter gewonnen, stellte einen Gesamtüberblick über den Stand der Gewässerbewirtschaftung dar und enthielt eine Zusammenstellung notwendiger Maßnahmen zur Erreichung der vorgegebenen Umweltziele im Einzugsgebiet Oder. Dieses synthetische Dokument ist konform mit den Angaben der WRRL“. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2009: 6)

Der Bewirtschaftungsplan wurde, nachdem der Partizipationsprozess abgeschlossen wurde und die Analyse der Stellungnahme gemäß Art. 119 des Wasserrechts am 22. Februar 2011 durch die polnische Regierung in Form eines Beschlusses verabschiedet, im Mai 2011 veröffentlicht. (Interview, Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin, 19.10.2012) Daraufhin wurde das Dokument der Europäischen Kommission im Juli 2011 übermittelt. (KOM 2012: 3)⁹⁸

Die Europäische Kommission verfasste ihr Urteil über den Bewirtschaftungsplan, allerdings nicht durch eigene Beobachtung bzw. Versand eines Kontrolleurs vor Ort sondern auf der Grundlage von nationalen und hier polnischen Berichten. (KOM 2012: 3) So fasste die Europäische Kommission in ihrem Urteil zusammen, dass „das wichtigste Problem der Umsetzung der WRRL in Polen [...] der Mangel an integriertem Wassermanagement [ist].“ Darüber hinaus gibt es kein Zusammenhang zwischen dem Wassermanagement und den Umweltzie-

⁹⁸ Laut der Europäischen Kommission haben „23 Mitgliedstaaten sämtliche Bewirtschaftungspläne angenommen und der Kommission übermittelt. Vier Mitgliedstaaten (BE, EL, ES und PT) haben noch gar keine Pläne oder nur einige verabschiedet und der Kommission übermittelt. Insgesamt sind von den erwarteten 174 Bewirtschaftungsplänen bislang 124 bei der Kommission eingegangen, 75% davon betreffen grenzüberschreitende Flusseinzugsgebiete.“ (KOM 2012: 5)

len nach der WRRL. Es mangelt auch an einer sektorübergreifende bzw. integrative Politik, die andere Sektoren, wie Schifffahrt, Energiewirtschaft, Hochwasserschutz und Landwirtschaft umfasst. (KOM 2012: 4) Dies spiegelt sich in mangelnder Koordinierung der Aufgaben, Kompetenzen und finanziellen Mittel des Bewirtschaftungsplans mit anderen Planungsdokumenten aus anderen Sektoren, wie Landwirtschaft, Forstwirtschaft und erneuerbare Energie wider. (KOM 2012: 12)

Was den Partizipationsprozess angeht, so gab die Europäische Kommission das Urteil der polnischen Regierung im Bewirtschaftungsplan wieder, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Umsetzung der WRRL eine „bedeutende Rolle“ spielte. Dies wurde anhand von dem Engagement der Akteure in den Prozess, der internen Kontrolle des Prozesses durch Protokollierung des Verlaufs und der Berichterstattung an die Europäische Kommission, hier WISE, insbesondere in Form eines Kapitels im Bewirtschaftungsplan, gemessen. (KOM 2012: 12) Die starke Aktivität des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft kann für den Fallbeispiel festhalten, hier insbesondere was die Einhaltung von Fristen für die Dauer des Partizipationsprozesses, inklusive der Veröffentlichung der Planungsdokumenten angeht: Jede der drei Phasen hatte sechs Monate gedauert; das Zeit- und Arbeitsprogramm am 22.12.2006; der Arbeitsplan über die Erstellung der Bewirtschaftungspläne am 22.12.2007; die Wesentliche Probleme der Bewirtschaftung am 22.12.2007; der Entwurf des Bewirtschaftungsplans am 19.12.2008; die Endversion des Bewirtschaftungsplans am 22.2.2011 (KOM 2012: 6).

Als weiteren Erfolg des Partizipationsprozesses hat die Europäische Kommission festgehalten, dass es infolge der „Anhörung“ und „aktiven Beteiligung“ zahlreiche Änderungen in den Planungsdokumenten vorgenommen wurden bzw. neue Informationen gewonnen werden konnten auf der einen Seite; wie eine Zusammenfassung der wichtigsten Problemen für das Einzugsgebiet Oder, die das Erreichen vom guten Zustand der Gewässer verhindern können; allgemeine Charakteristik sowie klimatische Bedingungen des Einzugsgebiets und Präzisierung der Beschreibung des Monitorings der Oberflächengewässers, des Grundwassers und der Umweltziele in Bezug auf das Grundwasser. Es wurden Informationen über grundlegenden und ergänzenden Maßnahmen ergänzt. Die Änderungen betrafen auch Analyse von Planungsdokumenten, die die WRRL berücksichtigen sollen. Es wurden mehr Informationen über die Öffentlichkeitsbeteiligung eingearbeitet. (KOM 2012: 11)

Allerdings waren Informationen, die an die WISE weitergeleitet wurden, zu 1/3 der erforderlichen Informationen vollständig. Es fehlte über 2/3 aller Informationen. Darüber hinaus stellte die Europäische Kommission fest, dass es keine Kompatibilität zwischen den Informationen in den Bewirtschaftungsplänen und den die an WISE weitergeleitet wurde, bestand. (KOM 2012: 5)

Es gab nicht genügend Informationen in ausreichender Detailliertheit. Der Bericht beinhaltete zahlreiche Empfehlungen, die aufgrund der Analyse der Mängel in nächsten Planungszyklus

in die Bewirtschaftungspläne umgesetzt werden sollen. (KOM 2012: 70)

Das Verfahren zum Monitoring, Bewertung und Klassifikation des Zustands der Oberflächengewässer und Grundwasser entsprach nicht den Anforderungen der WRRL. (KOM 2012: 70) Auch die geforderte Charakteristik der Einzugsgebiete, die Identifikation des Einflusses und der Bewertung des Zustands waren mangelhaft. (KOM 2012: 71)

Das Dokument bemerkte auch kritisch, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht alle Teile des Entwurfs des Bewirtschaftungsplans berücksichtigt hat, und zwar die Forderungen des Art. 4 Abs. 3 über die Bedingungen der Einstufung von Oberflächengewässerkörper als künstlich und erheblich verändert (KOM 2012: 12) sowie Art. 4 Abs. 7 über Bedingungen im Falle des Nicht-Verstoßes gegen die WRRL. (KOM 2012: 12) Auf der anderen Seite wurden auch zahlreiche Mängel der Durchführung der Partizipation identifiziert. (KOM 2012: 4)

Die Kritik der Europäischen Kommission bzw. die Selbstkritik der polnischen Regierung richtete sich an den seit Jahren nach wie vor bestehenden Mangel an Daten. Dieses Defizit führte dazu, dass dem Bewirtschaftungsplan an erforderlichen Qualitätselementen fehlte. Der Datenmangel betraf insbesondere: Den Ansatz der Bewertung des ökologischen Zustands, der nicht für alle biologischen Qualitätselemente bewertet wurde (KOM 2012: 4); manche Ansätze biologischen Bewertung der Gewässer waren nicht interkalibriert mit den Werten aus den Klassifizierungssystemen; 79% aller Oberflächengewässer war der ökologische Zustand unbekannt. Es mangelte an Bewertungsansätze und Klassifizierung des ökologischen Zustands. (KOM 2012: 4) Auch die Ansätze zur Klassifizierung des ökologischen Zustands des Gewässers waren mit denen aus der WRRL nicht kompatibel. (KOM 2012: 4) Zwar wurde festgestellt, dass 30% der Oberflächengewässer als erheblich verändert bzw. künstlich eingestuft wurde, dennoch die Bewertung galt als fraglich, da sie nicht gemäß der WRRL durchgeführt wurde. (KOM 2012: 4 f.) Die Gewässer wurden nur zum Teil nach den chemischen Wirkstoffen bewertet. Der Bewirtschaftungsplan enthält nur sehr allgemeine Informationen zum Monitoring. Das Monitoring wurde durchgeführt nach biologischen, physisch-chemischen, chemischen und hydromorphologischen Werten. (KOM 2012: 5) Die erforderliche Überprüfung des Einflusses der Klimaänderung auf den Gewässerzustand wurde nur am Rande erwähnt. (KOM 2012: 4)

Die Forderung – alle Gewässer der jeweiligen Typologie zu kategorisieren – wurde umgesetzt (KOM 2012: 12). Allerdings wurden Referenzbedingungen nur für 8 von 26 Flusstypen bestimmt, da es an Daten mangelte. Zwar verwendete Polen Typologisierungsverfahren, das mit der WRRL kompatibel ist („Raumansatz“), stützte es sich allerdings nur auf Chlorophyll und Makrofit – biologische Elemente der Gewässerqualität aufgrund von Datenmangel der biologischen Referenzbedingungen (KOM 2012: 13) Der Datenmangel betraf ebenso den Zahlenwert der bezeichneten Fläche von kleinen Seen und die kleinste Menge von Einheitlichen Gewässer. (KOM 2012: 14)

Wie bereits im Kapitel 3.3, S. 137 erwähnt, hat Polen alle Einflüsse auf alle Gewässer ge-

mäß der WRRL identifiziert. Es waren Einleitung von kommunalen und industriellen Abwässern, Deponiesickerwasser und unbeabsichtigten Kontamination von Boden und Wasser. Neben den Bereichen der Oder sind es Auswirkungen, die mit Bergbau verbunden sind. Nach Informationen, die der WISE bereitgestellt wurden, gab eine Reihe von Wasserkörpern, die mit erheblichen Auswirkungen zu tun hatten, die mit diffusen landwirtschaftlichen Aktivitäten verbunden waren. (KOM 2012: 15) Allerdings wurden es keine Informationen über den Durchfluss und morphologische Veränderungen übermittelt, obwohl diese Wechselwirkungen Einfluss auf die meisten Einheitlichen Gewässer haben (KOM 2012: 15).

Darüber hinaus enthielte der Bewirtschaftungsplan keine Informationen über den anthropogenen Einfluss auf die Gewässer, obwohl solche Informationen in Form eines Berichts bereits vor der Abgabe des Bewirtschaftungsplans existierten. (KOM 2012: 16) Dies könnte auf mangelnde Zusammenarbeit der Wasserbehörden und des Unternehmens – einer externen Firma - hindeuten, der durch die Regierung beauftragt wurde, die Bewirtschaftungspläne zu erstellen.

Das Monitoring der Gewässer umfasste nicht alle Gewässer und nicht alle Elementen der Kontrolle der einzelnen Maßstäbe aus der WRRL, z.B. die prioritären Schadstoffe (KOM 2012: 51), was zur Folge hatte, dass Informationen über das Monitoring bzw. über die Art und Weise, wie die Ziele des Monitorings erreicht wurden, nicht präzise formuliert wurden. (KOM 2012: 20; 24 ff.)

Auch der Ansatz zur Klassifizierung von ökologischen Zustand wurde mangelhaft dargestellt (KOM 2012: 45) und zwar insbesondere den ökologischen Zustand der Oberflächengewässer unter dem Gesichtspunkt der besonderen nicht-prioritären Schadstoffen wurde nicht bestimmt. Der Stand der einheitlichen Oberflächengewässer wurde als unbekannt bestimmt. (KOM 2012: 46) Es mangelte an Informationen über die Anwendung von Ansätze, die erheblich veränderte Gewässer bestimmt haben. (KOM 2012: 49)

In den Bewirtschaftungsplänen fehlten auch Informationen über die Wahl der Schadstoffe und ihr Monitoring, sowie die Überschreitung ihrer Stufen und ihre Berücksichtigung in der Bewertung des ökologischen Zustands der Gewässer. (KOM 2012: 71) Es fehlten auch Informationen, welche von den prioritären Schadstoffen, werden kontrolliert, wo und nach welchen Kriterien. Es fehlten ebenso klare Methodologie der Überschreitung von Referenzwerten in der Bewertung des chemischen Zustands des Grundwassers. (KOM 2012: 72)

Der Datenmangel betraf auch den chemischen Zustand der einheitlichen Oberflächengewässer – für nur 8% der Gewässer war er bekannt. (KOM 2012: 51) Der chemische Zustand aller Grundwasser wurde dagegen nach chemischen Zustand und der Menge klassifiziert, wobei wiederum nicht alle Untersuchungen gemäß der WRRL durchgeführt wurden. (KOM 2012: 52)

Der Bewirtschaftungsplan enthielt zwar Informationen über die Anwendung von Art. 4 Abs. 4 und 5 über die Verlängerung von Fristen zur Umsetzung der Ziele für Wasserkörper, sofern

sich der Zustand des beeinträchtigten Wasserkörpers nicht weiter verschlechtert und bestimmte Bedingungen erfüllt werden. Sollte es allerdings der Fall nicht eintreten, wurden keine weniger strengen Umweltziele geplant. (KOM 2012: 57)

Investitionen im Bereich der Hochwasserschutz, Infrastruktur der Landwirtschaft und Forstwirtschaft sowie den Bergbau fehlten Informationen über die WRRL treue Durchführung gemäß Art. 4 Abs. 7. (KOM 2012: 59) Dies betraf zahlreiche Infrastrukturprojekte, die ohne Umweltschutzmaßnahmen gemäß Art. 4 WRRL geplant wurden. Der Informationsmangel betraf auch Angaben über die Wahl der Maßnahmen in den Maßnahmenprogrammen, beispielsweise, ob sie auf der Grundlage der Bewertung des Zustands der einheitlichen Oberflächengewässer durchgeführt wurden. In den Maßnahmenprogrammen fehlte es ebenso an die Analyse des Zusammenhangs zwischen dem Einfluss und Maßnahmen auf der einen Seite sowie der Kosten, der zuständigen Behörden und der Kontrolle auf der anderen Seite. Die Forderung der WRRL - das Maßnahmenprogramm Bestandteil des Bewirtschaftungsplans aufzunehmen – wurde nicht eingehalten. Die Maßnahmenprogramme wurden auch nicht an die Europäische Kommission eingereicht. (KOM 2012: 72)

Es ist auch unklar, ob die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung durchgeführt wurden (KOM 2012: 60) Aus den Bewirtschaftungsplänen ging nicht klar hervor, ob den wasserwirtschaftlichen Projekte, die gemäß Art 4 Abs. 7 vorgeschlagen wurden, eine genaue Analyse nach dem Kriterium des öffentlichen Interesses und dem Kriterium, ob Nutzen für die Gesellschaft über die Umweltzerstörung stehen, zugrunde lag. Alle Bedingungen gemäß Art. 4 Abs. 7 sollten in allen Projekten berücksichtigt werden und in den Bewirtschaftungsplänen begründet werden. (KOM 2012: 71)

In Polen wurden bis dato breit verbreitet die Umsetzung von Ausnahmen von den Regeln und zwar gemäß Art. 4 Abs. 4, bis 2015 den guten ökologischen Zustand zu erreichen. Art. 4 Abs. 4 regelt die Verlängerungen der Fristen (Fristen wurden in Art. 4 Abs. 1 genannt). Aus folgenden Gründen kann die Frist nicht erreicht werden: Technische Durchführbarkeit kann nur in Schritten erreicht werden, unverhältnismäßig hohe Kosten, natürliche Gegebenheiten lassen keine Verbesserung des Zustands des Wasserkörpers. (Art. 4 Abs. 4 Satz i – iii) Die Gründe, wonach diese Zahlreiche Ausnahmen gemacht wurden, wurden in den Bewirtschaftungsplänen nicht genannt (KOM 2012: 71)

Die Umsetzung des Art. 9, wonach die Kosten der Wasserdienstleistungen gedeckt werden sollten, wurden auf einen schmalen Kreis der Benutzer angewendet. Der Grundsatz der Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen einschließlich umwelt- und ressourcenbezogener Kosten sollte die verschiedenen Wassernutzungen betreffen und klar dargestellt werden. Es wurde das Verursacherprinzip nicht dargestellt. Es fehlte auch an der Darstellung von Anreize für die Benutzer, Wasserressourcen effizient zu nutzen. (KOM 2012: 72 f.)

Infolge der Ablehnung des Bewirtschaftungsplans durch die Europäische Kommission wurden sogenannten „MasterPlan“ für das Einzugsgebiet der Oder (Landesvorstand für Was-

serwirtschaft 2014: 7) entwickelt. Der MasterPlan ist das Ergebnis einer Absprache mit der Europäischen Kommission, der durch die polnische Regierung durch den Beschluss vom 2.07.2013 Nr. 118/2013 verabschiedet wurde. Der Beschluss hat zum Ziel die aktuellen Bewirtschaftungspläne zu ergänzen bis sie wieder im Jahre 2015 aktualisiert werden. Er analysiert Investitionen unter dem Gesichtspunkt ihrer Vereinbarkeit mit der WRRL bzw. der Erreichbarkeit der Ziele der WRRL. Gleichzeitig stellt er einige wichtige Quelle von Informationen dar, die bei der Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne und Massnahmenprogrammen genutzt werden. Das wichtigste Ziel des MasterPlans ist die Integration von Plänen aus allen Wirtschaftssektoren, die ein Einzugsgebiet betreffen und Einfluss auf die Hydromorphologie der Oberflächengewässer haben. (Landesvorstand für Wasserwirtschaft 2014: 6) Bis zum Jahre 2014 existierte der Plan nicht und ebenso der bis 2015 geforderte gute Zustand der Gewässer wurde nicht erreicht, weil die Ziele der Bewirtschaftungspläne nicht klar formuliert wurden (KOM 2012: 70).

3.4.3.3 Evaluation der dritten Phase

Die dritte Phase der Partizipation fand in dem dafür vorgesehenen Zeitraum statt und hatte zum Ziel, neben der Gewinnung von Stellungnahmen über den Entwurf des Bewirtschaftungsplans des Einzugsgebiets auch die Akzeptanz der Gesellschaft für dieses Planungsdokument zu steigern. Weitere Ziele waren die Verbesserung des Umweltbewusstseins, die Verbreitung der Informationen über eine nachhaltige Wasserwirtschaft und die Steigerung des Verantwortungsgefühls der Bürger für die Wasserqualität. (Kap. 3.4.3.1, S. 193) Damit wurden bereits in der Planungsphase sowohl Legimitäts- als auch Effektivitätsziele angesprochen.

Die dritte Phase richtete sich an die gleichen Akteursgruppen wie die erste Phase – die breite Öffentlichkeit und interessierte Stellen, d.h. es wurden nur ausgewählte Wassernutzer definiert. Die gleichen Akteursgruppen, die auch in den ersten und zweiten Phasen vorgesehen waren, wurden in die „aktive Beteiligung“ (Wasserwirtschaftsrat und Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit) an der Umsetzung der WRRL eingebunden. (Kap. 3.4.3.2, S. 195) Damit erfüllte die dritte Phase die Forderung nach einer dreistufigen Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans.

Ebenso, wie die erste und zweite Phase, wurde auch die dritte Phase der Partizipation in drei Formen – Information, Anhörung und aktive Beteiligung - ausgetragen. Die erste Form der Partizipation – die Information - bestand daraus, das Informationsmaterial der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen und zwar rechtzeitig – womit der Forderung der frühzeitigen Information und der Förderung der „aktiven Beteiligung“ der „interessierten Stellen“ Rechnung getragen worden ist - per Post, im Rahmen von Schulungen, und übers Internet. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Das Informationsmaterial informierte über Themen, die mit der Erstellung des Bewirtschaftungsplans zu tun hatten und wurde an bestimmte Akteursgruppen angepasst. (Kap. 3.4.3.2, S. 195) Damit wurde hier die Forderung nach einer angemessenen Anpassung des Partizipationsprozesses an die Bedürfnisse vor Ort umgesetzt,

Das Legitimitätsziel - die demokratische Willensbildung - wurde durch zwei Faktoren erschwert. Zum einen dadurch, dass die meisten Fragebögen (40%) zum Zweck der Anhörung am Sitz des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft und der Behörde für Wasserkontrolle ausgelegt wurden. (Kap. 3.4.3.2, S. 195) Dies heißt also, dass fast die Hälfte der Fragebögen innerhalb der gleichen Institution verblieben ist. Somit wurden die Meinungen anderer Wassernutzer und damit weitere für den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft unbekannte Meinungen nicht eingeholt. Fragebögen, die während Veranstaltungen bzw. per Post verschickt wurden, erreichten nur eine kleine Akteursgruppe von Studenten, Schülern und Vertretern der Regierungs- und Selbstverwaltung, was dem angestrebten Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Akteursgruppen entsprach. (Kap. 3.4.3.2, S. 195) Zum zweiten hatte die Anhörung während der Veranstaltungen nur bedingt Erfolg, da keine Stellungnahmen gewonnen wurden. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Die große Anzahl von Befragten, die erklärtermaßen kein Interesse am Thema hatten (37%), zeugt davon, dass die Anhörung nicht den richtigen Personenkreis erreicht hat. Nur infolge der vier Anhörungstreffen wurden Stellungnahmen gewonnen; bei den Anhörungstreffen mit Studenten wurden keine Stellungnahmen abgegeben. Die zukünftige Generation wurde zwar über die Relevanz des Wasserschutzes informiert und sie wurde an der Anhörung beteiligt, dies hat aber zur aktuellen Umsetzung der WRRL – der Erstellung des Bewirtschaftungsplans – nichts beigetragen. Diese Gruppe hat das Kriterium, an der Anhörung diejenigen Akteure partizipieren zu lassen, für die die Umsetzung des Bewirtschaftungsplans den größten Einfluss haben könnte, nicht erfüllt. Aufgrund ihrer geringen bzw. fehlenden Kenntnisse über die befragten Sachgrundlagen haben sie keine Stellungnahmen abgeben können. Auch die Partizipationsneigung und die Interessenwahrnehmung war bei ihnen, aufgrund ihrer geringen Alters, wenig ausgeprägt. Sicherlich auch weil sie vor der Anhörung das Planungsdokument nicht zur Kenntnis genommen haben. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Auch das Ziel der Anhörung war theoretisch zwar in erster Linie der Gewinn von Stellungnahmen und damit die demokratische Willensbildung. In der Praxis wurden sieben Treffen mit anderen Akteuren als „Anhörung“ bezeichnet, sie erfüllten die Kriterien der Anhörung jedoch nicht. Rein technisch ermöglichten sie zwar den Akteuren die Abgabe von Stellungnahmen mit Hilfe von Fragebögen. Die Akteure kannten jedoch das Dokument nicht gut genug, um auf den Fragebogen antworten zu können. Dies führte dazu, dass keine Stellungnahmen abgegeben wurden. Selbst das Ziel dieser Treffen war in erster Linie die Steigerung des ökologischen Bewusstseins bei den Jugendlichen sowie die Unterstützung von Aktivitäten der Studenten in der Organisation von Wettbewerben sowie dem Aufbau eines guten Verhältnisses zwischen dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft und den studentischen

wissenschaftlichen Einrichtungen. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Über den Fragebogen konnten aber Informationen gewonnen werden, die dem Umweltministerium und dem Regionalvorstand für Wasserwirtschaft zur Erstellung von Bewirtschaftungsplan zugutekamen, und zwar von Seite des Regionalen Umweltschutzinspektorates und des WWF. Die Informationen, die über den Fragebogen gewonnen wurden, waren teilweise nützlich, da sie den Wissenstand über die regionalen Gewässer stark korrigiert haben. Dies zeigte sich in den prozentualen Ergebnissen der Befragung, wonach z.B. nur die 17% der Befragten die Frage, ob der Gewässerzustand im Plan dem faktischen Zustand der Gewässer an ihrem Wohnort entsprach, mit „ja“ beantwortet haben. (Kap. 3.4.3.2, S. 195) So auch das Urteil der Europäischen Kommission. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Auf der anderen Seite waren die Informationen im Fragebogen jedoch oft mangelhaft, nicht verfügbar oder zu technisch. Der Grund dafür lag nach Angaben des Regionalrates für Wasserwirtschaft im Komplexitätsgrad des Bewirtschaftungsplans, der sich hemmend auf die Informiertheit der Bevölkerung ausgewirkt hat. Die Fragen betrafen nicht das gesamte Dokument und konnten damit nicht alle Aspekte erfassen. Die Anhörung per Fragebogen gab nicht die Möglichkeit zur Erhebung und Sammlung von Fragen und Vorschlägen über die zugänglichen Dokumente. Daher war das Verständnis der Zusammenhänge und Vorgänge oftmals mangelhaft. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Der Fragebogen hat darüber hinaus nach Informationen abgefragt, die nutzlos sind, wie zum Beispiel Alter und Geschlecht. Er hat aber nicht nach dem Beruf bzw. der aktuellen Tätigkeit der Befragten gefragt, was jedoch zur Analyse der Akteure beigetragen hätte.

Das Kriterium der 'guten Partizipation' - die Berichterstattungspflicht und die Bekanntgabe der Berücksichtigung der Stellungnahmen - wurden nicht umgesetzt. Die Meinungen und Fragen der Bevölkerung wurden durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft zwar in Betracht gezogen und analysiert. Allerdings wurden die Ergebnisse aus der Auswertung der Stellungnahmen nicht öffentlich gemacht und die Öffentlichkeit nicht darüber informiert, ob ihre Interessen und die der Wassernutzer, die im Rahmen der WRRL agieren, berücksichtigt werden und der erbrachte Konsens umgesetzt wird. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Zwar wurde der Entwurf des Bewirtschaftungsplans gemäß dem Wasserrecht und der WRRL entwickelt (Kap. 3.4.3.1, S. 193), das Effektivitätsziel - die Akzeptanz der und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung - wurde nicht erreicht. Zwischen der Akzeptanz des Bewirtschaftungsplans von Seite der Behörden und der Akteure gab es darum eine Diskrepanz. Der Bewirtschaftungsplan wurde zwar durch die Regierung angenommen, davor aber durch die Öffentlichkeit, darunter den Wasserwirtschaftsrat und die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit und die Europäische Kommission, abgelehnt. Dies führte dazu, dass die Regierung einen Ersatzplan, den sogenannten MasterPlan entwickelt hat, der bis zur Verabschiedung eines neuen Bewirtschaftungsplans gelten wird. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Seitens der Europäischen Kommission wurde vor allem der Mangel an Daten kritisiert, der zu

Nicht-Erreichung eines guten Zustands der Gewässer bis 2015 und vermutlich auch zur Ablehnung des Bewirtschaftungsplans durch die Öffentlichkeit geführt hat. Dieser Mangel betraf vor allem Bereiche wie Monitoring, Bewertung insbesondere des ökologischen Zustands der Gewässer, und Klassifikation des chemischen Zustands der Oberflächengewässer, die nicht den Anforderungen der WRRL entsprach. Auch die geforderte Charakteristik der Einzugsgebiete, die Identifikation des Einflusses und die Bewertung des Gewässerzustands waren mangelhaft. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Auch die Umsetzung der Regelung, wonach die Kosten der Wasserdienstleistungen gedeckt werden sollten, wurden nur auf einen schmalen Kreis der Benutzer angewendet. Es fehlte die Darstellung des Verursacherprinzips und die Darstellung von Anreizen für die Benutzer, Wasserressourcen effizient zu nutzen. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Darüber hinaus betraf die Kritik die mangelnde sektorübergreifende bzw. integrative Politik, die andere Sektoren wie Schifffahrt, Energiewirtschaft, Hochwasserschutz und Landwirtschaft umfasst. Der Maßnahmenprogramm wurde nicht gemäß Art. 4 WRRL – Berücksichtigung der Umweltschutzmaßnahmen und der wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung - entwickelt. Die Forderung der WRRL - das Maßnahmenprogramm als Bestandteil des Bewirtschaftungsplans aufzunehmen – wurde nicht eingehalten. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Die Kontrolle der Entscheidungsträger wurde nicht optimal genug umgesetzt, um das Legitimitätsziel der Kontrolle zu erreichen. Es wurde eine externe Firma beauftragt, die den Prozess nicht kritisch genug beurteilt hat. Die externe Kontrolle durch die Europäische Kommission versprach auch nicht den erwarteten Erfolg, da sie auf Basis der unzureichenden Ergebnisse der internen Kontrolle basierte. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

Im Gegensatz zu vorherigen Phasen wurden in der dritten Phase aber die nötigen finanziellen Ressourcen zur Umsetzung rechtzeitig bereitgestellt. (Kap. 3.4.3.2, S. 195)

4 Ergebnis der Diskussion

Das Ziel der folgenden Schlussfolgerung ist es, darzustellen, wie die Maßstäbe, materiellen Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' von der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung in der OR (Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in Stettin) in ihrem Handlungsgebiet während des ersten Planungszyklus der Umsetzung der WRRL angewendet wurden. Es sollen außerdem die Ergebnisse der Arbeit bei der Erreichung der Ziele der EU-Politik in Polen – der Erstellung des Bewirtschaftungsplans – dargestellt werden.

Darüber hinaus wird die Bedeutung der Partizipation für den Entscheidungsfindungsprozess hinsichtlich der Erstellung des Bewirtschaftungsplans vor dem Hintergrund der Umsetzung der WRRL zusammengefasst.

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgt mit Hilfe der in Kapiteln 1.3, 2.1, 2.2 diskutierten Theorie von Newig (2005), insbesondere des Kausalmodells, bzw. einer Auswertung der europäischen Dokumente (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden zur Beteiligung) in Bezug auf die Tauglichkeit der Effektivitäts- bzw. Legitimitätsziele und Modalitäten der Partizipation, die durch die Partizipation gefördert werden können. In seiner Theorie beschäftigt sich Newig mit der Frage, inwieweit partizipative Verfahren tatsächlich zu einer verbesserten Umsetzung von Politik und damit letztlich zu einer nachhaltigeren Umweltnutzung beitragen können. Damit bestätigt Newig die Relevanz meiner Forschungsfrage. Diese lautete:

- a) Welche Bedeutung hat die Partizipation generell bei der Umsetzung von Politiken im Bezug auf Effektivität und Legitimität? Der theoretische Ansatz orientiert sich an den Konzepten der erfolgreichen Umweltpolitik: Umweltwirkungen (Effektivität) und Akzeptanz (Legitimität) von Jens Newig (2005, 2005a) und Ortwin Renn (2012), Martin Jänicke (Jänicke et al. 1999) und Martin Jänicke und Helmut Weidner (Jänicke/Weidner 1995) sowie an einschlägigen Publikationen des deutschen Umweltbundesamtes (2006) (Kap. 1.3, S.32, Kap. 2.1, S. 49, Kap. 2.2, S. 54)
- b) Was zeichnet - im Sinne der Europäischen Union (EU) - den Maßstab und die materiellen Ziele bzw. Modalitäten der 'guten Partizipation' als Teil von Good Governance, definiert als die Grundsätze des guten Regierens, wie Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz, aus? Grundlage für die Beantwortung dieser Frage ist eine Analyse der relevanten EU-Regelungen (Kap. 2.3, S. 60)
- c) Welche Auswirkungen hat das subjektive Partizipationsverständnis der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung auf die Umsetzung der 'guten Partizipation' gemäß der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinsichtlich Programmatik und Praxis? Warum wendet die Wasserwirtschaftsbehörde die EU-Maßstäbe guter Partizipation an bzw. warum nicht? (Kap. 3, S. 108)
- d) Bewertung der Umsetzung: Welche Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' wurden in der OR gemessen an der Umsetzung der Vorgaben der EU, erreicht? (Kap. 4.1, S. 215, Kap. 4.2, S. 219)

Wie in Kap. 1.3, S. 32 beschrieben, ist nach Newigs Thesen die Legitimität und Effektivität einer Politik von mehreren Faktoren abhängig (siehe unten). Diese Faktoren können unterschiedlichen (politischen) Maßnahmen zugeordnet werden. Damit wird erkennbar, welche Voraussetzungen für eine gute Partizipation in einem konkreten Fall vorliegen: Im Lichte von Newigs Thesen lässt sich somit die Legitimität und Effektivität einer tatsächlichen Politik abschätzen.

Durch Partizipation werden Legitimitätsziele gefördert, wie die Transparenz der Entscheidungsfindung, die Kontrolle der Entscheidungsträger durch die Berichterstattung, die Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure und die demokratische Willensbildung.

Newigs Thesen hängen mit den Maßstäben 'guter Partizipation' wie folgt zusammen: Sie erklären, warum es zu einer bestimmten Zielerreichung kommt bzw. nicht kommt. In dieser

Arbeit nutze ich die Thesen von Newig, um darauf aufbauend einen Analyserahmen für meine Fallstudie in der OR zu gewinnen. Newigs Thesen selbst werden hingegen nicht überprüft, sondern vorausgesetzt. Sie und das damit verbundene Kausalmodell beschreiben somit ein Design für eine erfolgreiche bzw. 'gute Partizipation' und dienen dazu, zu beantworten, warum die polnische Wasserwirtschaftsbehörde die Maßstäbe der 'guten Partizipation' erreicht bzw. nicht erreicht hat.

4.1 Maßstäbe, materielle Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation'

Die am Anfang der Arbeit gestellte Frage, was – im Sinne von Newig – die Maßstäbe, Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' als einem Teil der Good Governance auszeichnet, wurde auf Grundlage von Newigs Analyse der relevanten EU-Dokumente identifiziert. Bei diesen Dokumenten handelt es sich um:

- Das Weißbuch Gutes Regieren der Europäischen Kommission,
- Die Aarhus-Konvention,
- Die WRRL,
- sowie den Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit der Europäischen Kommission,

wobei der Schwerpunkt auf zwei letzten Regelungen liegt.

Diese Maßstäbe enthalten sowohl Regelungen, die einen direkten Einfluss auf Akteure haben (wie Modalitäten der Partizipation, die Angaben zum Verlauf der Partizipation beinhalten) und Formen der Partizipation und Akteure als auch indirekten Einfluss auf den Verlauf der Partizipation haben (materielle Ziele, wie der Erlass der Rechtsvorschriften, die Bestimmung und Benennung der zuständigen Behörden, die Festlegung der Flussgebietseinheiten (WRRL), Aufstellung des Bewirtschaftungsplans und des Maßnahmenprogramms und Schutzgebieten (WRRL), eine ganzheitliche Betrachtung der Gewässer in Kategorien der Flusseinzugsgebiete, die Verfolgung von Gewässerschutz anhand von Umweltzielen, eine Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen bzw. ökonomische Betrachtung der Gewässer, ohne deren Umsetzung die Umsetzung der Partizipation einen verminderten Erfolg haben kann)

Die Legitimitätserwägungen, die die Aarhus-Konvention anstellt, sind in den untersuchten Dokumenten insgesamt weniger prominent vertreten. Nach der Aarhus-Konvention wird die Legitimität als demokratische Willensbildung verstanden; sie dient der Kontrolle und fördert damit die Transparenz der Entscheidungen. Sie ermöglicht den Bürgern, Einfluss auf die Entschlussfassung der Entscheidungsträger zu nehmen (Newig 2005: 6). Jeder Person werden Rechte im Umweltschutz zugeschrieben. Diese bestehen in der Information über Umweltfragen, in der Beteiligung an Verwaltungsverfahren bei Projekten mit Umweltauswirkungen, sowie in der Möglichkeit, Klage gegen Umweltbeeinträchtigungen zu führen. Hauptar-

gument hierfür ist die Transparenz der Entscheidungsfindung im Sinne einer Kontrolle (und ggf. Korrektur) der staatlichen Entscheidungsträger.

Als weiteren Punkt nennt das Aarhus-Übereinkommen die legitime Wahrnehmung von Eigeninteressen seitens der nichtstaatlichen Akteure, allerdings nur in Bezug auf den Zugang zu den Gerichten. Das wichtigste Argument für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Legitimitätserwägungen, nämlich die Stärkung der demokratischen Willensbildung und der direkten bzw. lokalen Demokratie, wird ebenfalls allein im Aarhus-Übereinkommen genannt (Newig 2005: 6). Darüber hinaus zählt zu den Maßstäben der 'guten Partizipation' eine verbesserte Qualität der Entscheidung durch eine bessere Informationsbasis, indem das Wissen der (lokalen) Akteure, auf das die Behörden ansonsten keinen direkten Zugriff haben, in die Entscheidung einfließt. Die Dokumente zur Umsetzung der WRRL verweisen weiterhin auf die Relevanz der Informationen über die Wertvorstellungen und Meinungen der involvierten Akteure – also das Wissen darüber, inwieweit geplante Maßnahmen bei den Betroffenen auf Zustimmung oder Ablehnung stoßen. Dieses Wissen kann sehr viel darüber aussagen, wie Maßnahmen ausgestaltet sein müssen, um von den Regelungsadressaten akzeptiert und dadurch auch befolgt zu werden. Das in den Dokumenten meistgenannte Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Qualität ihrer Umsetzung.

So heißt es etwa im WRRL-Leitfaden: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinien zu erreichen“ (EU 2002: 7). Aus Sicht des Leitfadens ist das eigentliche Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung „die wirksame Umsetzung und Erreichung der wasserwirtschaftlichen Umweltziele (guter Zustand bis 2015)“ (EU 2002: 26). Im Lichte der Legitimitätsziele kann dies fragwürdig sein, denn es bedeutet, dass durch die WRRL veranlasst wird, effektiv vorgefasste Ziele zu erreichen, ohne dass die Ziele selbst zur Diskussion stehen. Die Akzeptanz dient hier nur einer leichteren Umsetzung der Ziele.

Gemeinsam ist allen vier Dokumenten, dass sie davon ausgehen, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit zunächst die Informationslage auf Seiten der involvierten Akteure erhöht und dadurch auch zu einem gesteigerten Umweltbewusstsein führt. Das Aarhus-Übereinkommen nennt in diesem Zusammenhang auch den Aspekt der Umweltbildung und -erziehung (Schulungen). Vor allem der Leitfaden zur Beteiligung setzt darauf, dass in Beteiligungsverfahren bereits im Vorfeld der Entscheidung zwischen widerstreitenden Interessen vermittelt wird. Damit sollen das Ausmaß künftiger (Rechts-) Streitigkeiten und die damit verbundenen Kosten verringert werden. Darüber hinaus wird eine Verbesserung des Vertrauensverhältnisses sowohl zwischen den gesellschaftlichen Akteuren untereinander als auch gegenüber dem Entscheidungsträger erwartet, was ebenfalls zu einer langfristig verbesserten Umsetzung von Entscheidungen führen soll (Newig 2005: 5 f.).

Die Maßstäbe lassen sich zusammenfassend in Legitimitäts- und Effektivitätsziele gliedern:

Als Legitimitätsziele werden genannt:

- Die Transparenz der Entscheidungsfindung (Aarhus-Konvention),
- Die Kontrolle der Entscheidungsträger (Bericht bzw. die demokratische Willensbildung (Aarhus-Konvention, WRRL),
- Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure (Aarhus-Konvention),
- demokratische Willensbildung (Aarhus-Konvention).

Als Effektivitätsziele werden genannt:

- Verbesserung des Umweltschutzes und Erreichung der Umweltziele (WRRL),
- Verfügbarmachung lokalen (Laien-)Wissens (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Erhöhung des Umweltbewusstseins, Erziehung, Bildung, Information (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Akzeptanz der und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Bildung von Vertrauen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie gegenüber der Verwaltung (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Verringerung von Konfliktpotenzial durch Ausgleich von Interessen (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden).

Sowohl die WRRL als auch der Leitfaden zur Beteiligung beinhalten Maßstäben der 'guten Partizipation', wie:

- Dreistufige Anhörung bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans (WRRL, Leitfaden),
- Veröffentlichung von Informationen (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Frühzeitige Stellungnahme (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Förderung der „aktiven Beteiligung“ der „interessierten Stellen“ (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Berichterstattungspflicht (Aarhus-Konvention, WRRL, Leitfaden),
- Akteursanalyse (Aarhus-Konvention, Leitfaden),
- Die Bekanntgabe der Berücksichtigung der Stellungnahmen (Aarhus-Konvention, Leitfaden).

Weiterhin kommt Newig zu der Schlussfolgerung, dass der Erfolg eines partizipatorischen Verfahrens bzw. die positiv besetzten Wirkungen der Partizipation auf die Entscheidungsfindung (die Implementationseffektivität einer Politik) von mehreren Faktoren abhängen. Diese wiederum werden innerhalb ihrer Einheiten von einzelnen Faktoren bestimmt (Newig 2005: 2); fehlen diese Maßnahmen, ist damit zu rechnen, dass die Politik nur mangelhaft umgesetzt wird.

Die zentrale These des Kausalmodells besagt, dass die Variablen ‚Entscheidung‘ und ‚Umsetzung‘ bzw. ‚Befolgung‘, die die materielle Wirksamkeit maßgeblich beeinflussen, davon abhängen, dass bzw. wie nichtstaatliche Akteure am Entscheidungsprozess partizipiert haben, welche Informationen aufbereitet wurden und ob dadurch Konflikte bewältigt werden konnten (Newig 2005: 10). Dabei fördern folgende Faktoren die Partizipation:

- Die Umsetzung des zu erreichenden Ziels (das intern oder extern vorgegeben werden kann), die Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels, die Umsetzung von Kontrollmaßnahmen, Anreize bzw. Sanktionen. „Die Geeignetheit der sachbezogenen sowie Sanktionsmechanismen stellt folglich ein Maß für die potenzielle Effektivität einer Entscheidung in Bezug auf das gesteckte Ziel dar; sie wird als Effektivität erster Stufe bezeichnet“ (Newig 2005: 9). Weiterhin ist die „tatsächliche Befolgung bzw. Umsetzung“ dieser Maßnahmen, deren Erfolg von den Kontrollmaßnahmen, den Anreizen bzw. Sanktionen abhängt, von Bedeutung. Die „materielle Wirksamkeit“ bzw. „aktuelle Effektivität“ wiederum hängt von der Geeignetheit der Maßnahmen und der Anzahl der Befolgung bzw. Umsetzung ab (Newig 2005: 9 f.).
- Die politisch-institutionellen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen, die sogenannte Kapazitätsbildung (Newig 2005: 2). Die konkreten Bedingungen wiederum entscheiden darüber, ob die Kriterien für die Anwendung einer effektiven Partizipation erfüllt werden (Newig 2011: 495).
- Die Auswahl der einbezogenen Akteure, ihre Präferenzen und ihre Partizipationsneigung, die Aufbereitung von Informationen und die Bewältigung von Konflikten. Wo die Akteure ökologischen Gesichtspunkten weniger zugeneigt sind, kann auch Partizipation nur einen geringeren Umweltschutz bewirken (Newig 2011: 495). Die Partizipationsneigung hängt von der Bereitschaft der potenziellen Beteiligten, als nichtstaatlicher Akteur zu partizipieren, ab. Diese wiederum hängen von den eigenen Interessen der Beteiligten ab und davon, ob sie über ihre Einflussmöglichkeiten im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens informiert wurden. Des Weiteren ist die Informiertheit der betroffenen Akteure und die Problemstruktur ein entscheidender Faktor.
- Die Transparenz des Verfahrens, die offene Kommunikation, die frühzeitige Beteiligung, die gemeinsame Festlegung von Verfahrensregeln und die Über- bzw. Allparteilichkeit der Moderatoren des Verfahrens.
- Die Information der Beteiligten: „diejenigen Akteure, an die sich eine Entscheidung richtet, müssen diese auch kennen, um sie befolgen zu können. Werden die künftigen Adressaten bereits im Vorfeld umfassend über zu erwartende Ergebnisse eines Verfahrens informiert, kann angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Befolgung steigt, da die möglicherweise erforderlichen und Zeit beanspruchenden (technischen oder organisatorischen) Umstellungsmaßnahmen rechtzeitig vorgenommen werden können“ (Newig 2005: 10).
- Die Akzeptanz durch die Beteiligten: „Die Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme – gemessen an Zügigkeit und Befolgungsgrad – hängt davon ab, ob sie von den Adressaten akzeptiert wird bzw. diese sich sogar mit ihr identifizieren – immer vorausgesetzt, dass die Entscheidung nicht schon aufgrund anderer Faktoren, z.B. wirksamer Sanktionen, praktisch vollständig umgesetzt und befolgt wird.“ (Newig 2005: 10 f.).
- Das Verfahren, die angewandten Beteiligungsmöglichkeiten bzw. das Verständnis, welches die einflussreichen Akteure von dieser Form der gesellschaftlichen Kommunikation haben. Die Bandbreite der Ausgestaltung der gesellschaftlichen Kommunikation reicht von reinen Informationsveranstaltungen, über Anhörungen bis hin zu einem wechselseitigen Austausch mit weitgehenden Möglichkeiten allseitiger Einflussnahme (Forum, Planungszelle). Das Verfahren entscheidet über den Grad der Einflussnahme und Fairness „gemessen etwa an den gleichberechtigten Chancen aller Beteiligten auf Wortbeiträge und auf die Artikulation von Geltungsansprüchen“ (Newig 2005: 12f.).

4.2 Umsetzung der ´guten Partizipation´ - Fallbeispiel

Der zweite Hauptfragekomplex der vorliegenden Arbeit lautet:

- c) Welche Auswirkungen hat das subjektive Partizipationsverständnis der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung auf die Umsetzung der ´guten Partizipation´ gemäß der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinsichtlich Programmatik und Praxis? Warum wendet die Wasserwirtschaftsbehörde die EU-Maßstäbe guter Partizipation an bzw. warum nicht? (Kap. 3, S. 108)
- d) Bewertung der Umsetzung: Welche Ziele und Modalitäten der ´guten Partizipation´ wurden in der OR gemessen an der Umsetzung der Vorgaben der EU, erreicht? (Kap. 4.1, S. 215, Kap. 4.2, S. 219)

Die Gliederung des zweiten Teils der Zusammenfassung orientiert sich an der Umsetzung der Legitimitäts- und Effektivitätsziele sowie der Modalitäten, die durch die Partizipation sichergestellt werden sollen. Newigs Thesen dienen dazu, die Handlung der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung zu erklären und sie im Zusammenhang mit den Ergebnissen darzustellen und zu beurteilen (Newig 2005: 6). Das Kausalmodell von Newig hilft der Erklärung der Folgen von Partizipation mit Blick darauf, wie Partizipation die Umsetzung der materiellen Zielsetzungen der Politik verbessert. Es dient dazu, die Frage nach dem „warum“ zu beantworten und Gründe zu identifizieren, die zur Erreichung bzw. Nicht-Erreichung dieser beiden Ziele – Legitimität und Effektivität – und der Modalitäten der Partizipation geführt haben.

Wie bereits im Kapitel 1.3, S. 32 dargestellt, beruht das Ergebnis des Entscheidungsverfahrens für ´gute Partizipation´ auf Aspekten, durch die die Partizipation die Entscheidungsfindung und Umsetzung bzw. Implementationseffektivität qualitativ verbessert (vgl. Newig 2005: 10). Durch sie können wie im Kapitel 2.2.2, S. 55 dargestellt, Effektivitätsziele erreicht werden. Die Handlungen der Verwaltung als solche gehören unabhängig von den materiellen Umweltqualitätszielen der europäischen Dokumente, zu deren Zielen. D.h. sie können zum einen eine besondere Qualität von Verwaltungshandeln – also auch unabhängig von den damit zu erreichenden Umweltqualitätszielen – als Zielsetzungen aufführen. Zum anderen ist dieses Verwaltungshandeln gleichzeitig selbst noch Ergebnis von partizipativen Momenten. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Untersuchung in Bezug auf das Fallbeispiel OR dargestellt.

Die europäischen Dokumente zählen mehrere Ziele auf, die sowohl die Umsetzung der Umweltqualitätsziele als auch die Handlungsziele der Verwaltung betreffen. Diese wiederum lassen sich in Legitimitäts- und Effektivitätsziele unterteilen. Während in der Theorie die Wasserbehörde im Fallbeispiel OR die meisten Ziele der WRRL und des Beteiligungsleitfadens in ihr Verfahren, inklusive des Partizipationsverfahrens, übernahm, erwies sich ihre Umsetzung in der Praxis als schwierig. Somit hat die Wasserbehörde zwar viele der Legitimitäts- und Effektivitätsziele erreicht, allerdings wurden sie mit unterschiedlicher und z.T. unzureichender Intensität umgesetzt. Es fehlte in der Praxis eine Reihe von Modalitäten der Parti-

zipation (Bedingungen), die die Umsetzung der 'guten Partizipation' und der Legitimitäts- bzw. Effektivitätsziele gefördert hätten. Mit ursächlich dafür war, dass es der Verwaltung an finanziellen und personellen Ressourcen fehlte. Positiv zu verzeichnen ist, dass das Partizipationsverfahren, das durch die WRRL und den Leitfaden zur Beteiligung sowie die Aarhus-Konvention vorgegeben wurde, überhaupt angewendet wurde. Insbesondere hat dafür die Umsetzung der Aarhus-Konvention in das nationale Recht sowie des europäischen Leitfadens zur Beteiligung in den nationalen Leitfaden zur Beteiligung gesorgt.

4.2.1 Materielle Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation'

Im Falle der Wasserbehörde in der OR sah das Verfahren zur Umsetzung der WRRL für die Programmatik ebenso wie für die Praxis die Übernahme der durch die WRRL und den Leitfaden zur Beteiligung vorgegebenen Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' vor. Zu diesen Zielsetzungen zählen:

- Die Durchführung der Anhörung, um die Akzeptanz der Planungsdokumente (Zeit- und Arbeitsprogramm, Durchsicht der Wasserwirtschaftsprobleme und Bewirtschaftungsplan der Gewässer) zu erreichen,
- Umweltbildung und Schulungen der Akteure zur Verbesserung der Kenntnis über die WRRL, den Gewässerschutz und die Relevanz des Wassers,
- der Akteursanalyse,
- die Umsetzung der Ziele der jeweiligen Planungsdokumente,
- die Förderung aller interessierten Stellen,
- rechtzeitige Veröffentlichung der Planungsdokumente,
- schriftliche Stellungnahmen,
- Umsetzung der drei Formen der Partizipation – Information, Stellungnahme und aktive Beteiligung.

Diese Ziele enthalten wiederum eine Reihe von materiellen Ziele, wie Daten und Informationen, die durch die WRRL gefordert werden, u.a.

- Erlass der Rechtsvorschriften,
- Bestimmung und Benennung der zuständigen Behörden,
- Bestandsaufnahme,
- Aufstellung und Umsetzung von Monitoringprogrammen und Schutzgebieten,
- Identifikation der Gewässerprobleme,
- Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen,
- Zielerreichung: Der gute Zustand aller Gewässer.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung selektierte die Ziele nicht, indem sie sie an die eigenen Kapazitäten angepasst hat, obwohl der europäische Leitfaden zur Beteiligung dies ausdrücklich fordert. Die Übernahme der Ziele aus den EU-Dokumenten ohne sie zuvor an die eige-

nen Umsetzungsmöglichkeiten angepasst zu haben, überforderte die Wasserwirtschaftsverwaltung. Sie war daher nicht imstande, alle Ziele erfolgreich umzusetzen. Insbesondere betraf die mangelnde Umsetzung die gleichzeitig durchzuführende Schulung der Beteiligten, vor allem mit dem Ziel, Studentengruppen für die zweite Zyklusphase (2011 – 2014) als sachliche Ansprechpartner für Themen im Bereich des Wassermanagements zu gewinnen. Außerdem war die erfolgreiche Durchführung der Anhörung, durch die die Stellungnahmen zu dem jeweilig in Frage stehenden Planungsdokument gewonnenen werden sollten, davon betroffen. Zusätzlich hatte die fehlerhafte Betonung des Ziels – nämlich die Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans – zur Folge, dass das Ziel verfehlt wurde und die einzelnen Etappen nur unzureichend in Anhörungen eingebunden waren. In der Folge kam es zu Spannungen zwischen rivalisierenden Zielen auf Seiten der Behörde im Sinne von Thomas (1995): "Where the needs for quality are greater, there is less need to involve the public. Where, on the other hand, the needs for acceptability are greater, the need to involve the public and to share decision-making authority will be greater. Where both needs are substantial, there will be competing needs for public involvement and for constraints on that involvement." (Thomas 1995: 36; nach Newig 2005: 12)

Im Falle der Wahl des Verfahrenstyps, die großen Einfluss auf die tatsächliche Partizipation und Einflussnahme (Newig 2005: 12) seitens der nichtstaatlichen Akteure als auch auf die wechselseitigen Informationsflüsse (Rowe/Frewer 2005) hat, hat sich die Wasserbehörde an den Vorgaben der WRRL orientiert: Sie hat also die Modalitäten der Partizipation – die Umsetzung der drei Formen der Partizipation – theoretisch erreicht. Das analysierte polnische Recht garantierte diese drei Formen und ergab, dass eine solide Grundlage für die Anwendung der Maßstäbe der 'guten Partizipation' besteht: Der Anwendung des Rechts auf Information, der Anhörung und der „aktiven Beteiligung“. Damit hat Polen zumindest rechtlich die Bedingungen der ‚guten Partizipation‘ nach europäischen Maßgaben umgesetzt. Die besonders zu fördernde Form der Partizipation – die „aktive Beteiligung“ – wurde durch die Berufung zweier Entscheidungsgremien garantiert – durch die des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit. Allerdings verfügten sie über begrenzte, weil „nur“ Beratungskompetenzen. D.h. ihre Entscheidungen mussten durch die höhere Instanz nicht berücksichtigt werden. Ebenso wurde die Zusammensetzung bzw. Anzahl an bestimmten Vertretern der Akteursgruppen der zwei Gremien durch das Wasserrecht festgelegt, wodurch der Gesetzgeber ein Gleichgewicht der Interessenlagen schaffen wollte: Zu 33% gingen die 30 Entscheidungsstimmen an Wassernutzer, die Selbstverwaltung und NRO. Die Anhörung und die aktive Beteiligung widmeten sich den eingeladenen Akteuren, wobei das Verfahren für jede Beteiligung offen war. Darüber hinaus bot das Partizipationsverfahren den nichtstaatlichen Akteuren Partizipationsmöglichkeiten, da sich „jeder“ beteiligen konnte. Außerdem wurde sowohl das Legitimitätsziel der Partizipation, die Transparenz der Entscheidungsfindung, als auch die Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure – im Sinne des ordentlichen Zugangs zu den Gerichten – de

jure garantiert und sicherte den Bürgern im Falle der Informationsverweigerung Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen, auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen, unabhängigen Stelle. (Kap. 3.1, S. 111)

Das rechtliche System der Öffentlichkeitsbeteiligung im Wassermanagement ist trotz seines großen Umfangs mangelhaft was ihre Effektivität angeht. Dies zeigt sich in den ungenauen und zum Teil nicht geregelten Praktiken, wie z.B. den nicht im Wasserrecht niedergelegten Kompetenzen für die Durchführung der Partizipation des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft und zum Teil in den geringen Kenntnissen über die praktische Anwendung, die wiederum in dem geringen Bewusstsein für die Partizipationsrechte der Bürger liegen. All das lässt sie durch die Öffentlichkeit nur schwer umsetzen.

Was die praktische Umsetzung der einzelnen Formen der Partizipation angeht, so musste der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft ein Defizit beklagen. In der Praxis wurden die Umsetzung dieser drei Formen der Partizipation und damit die Erreichung der materiellen Ziele, der Modalitäten und Legitimitäts- und Effektivitätsziele aufgrund von rechtlichen, organisatorischen und ressourcenbezogenen Defiziten nur teilweise erreicht.

4.2.2 Legitimitätsziele und die Modalitäten der Partizipation

Das wichtigste Legitimitätsziel der Partizipation nach Newigs Thesen (Newig 2005: 11), das dazu führen soll, eine verbesserte Umsetzung von Politik und damit letztlich eine nachhaltige Umweltnutzung zu gewährleisten – nämlich die Akzeptanz der beschlossenen Maßnahmen und die Identifikation mit den getroffenen Entscheidungen, hier mit den Planungsdokumenten, insbesondere dem Bewirtschaftungsplan durch die „interessierten Stellen“ (diejenigen Akteure, die durch die Wasserbehörde eingeladen wurden, um ihre Stellungnahme zu gewinnen) – wurde nicht erreicht. Dies betraf sowohl das erste Planungsdokument – das Zeit- und Arbeitsprogramm, als auch das dritte Planungsdokument – den Bewirtschaftungsplan der Gewässer.

Die fehlende Akzeptanz des ersten Planungsdokuments geht zurück auf die fehlende gemeinsame Festlegung von Verfahrensregeln, die es wiederum ermöglichen würde, das Legitimitätsziel der Transparenz des Verfahrens zu gewinnen. Dies wurde dadurch verhindert, dass sich die Akteure über das „Zeit- und Arbeitsprogramm“ nicht informieren konnten, da es sowohl der breiten Öffentlichkeit als auch den „interessierten Stellen“ nur auf Nachfrage bei der Wasserbehörde zur Verfügung stand. In diesem Falle wurde die Modalität der Partizipation – die frühzeitige Zur-Verfügung-Stellung von Informationen – nicht erreicht. Stattdessen wurde der Inhalt des Dokuments aus dem europäischen Pendant übernommen ohne es an die nationale Realität angepasst zu haben. Eine Ausnahme war die Anpassung des Informationsmaterials an die Bedürfnisse der regionalen Akteure.

Obwohl die interessierten Stellen im Verlauf der Partizipation mehr Teilnahmerechte und of-

fene Diskussion verlangten, ist die Wasserbehörde auf diese Wünsche allerdings nicht eingegangen und bot keine zusätzlichen Treffen an und änderte ihre zurückhaltende Verhaltensweise gegenüber der Partizipation nicht. Die Wasserbehörde nahm an, dass es in der OR wenige Akteure gebe, die aufgrund ihrer Kenntnisse und ihrer zivilgesellschaftlichen Bereitschaft ihre Stellungnahme würden abgeben können. Diese Erkenntnis deckt sich mit den Ergebnissen der Untersuchung Löser/Sekscinska (2005). Diese ergaben, dass kaum ein Interesse an den naturräumlichen Zusammenhängen und Besonderheiten in der OR besteht. Während regionale Interessengruppen und Akteure u.a. aufgrund ihres wissenschaftlichen Hintergrundes die Bedeutung der naturräumlichen Probleme in der OR weitestgehend anerkennen, fehlt es der lokalen Bevölkerung an Interesse und Wissen darüber. (Löser/Sekscinska 2005: 113)

Die fehlende Akzeptanz des zweiten Dokuments – des Bewirtschaftungsplans – geht in erster Linie darauf zurück, dass der Inhalt für die Öffentlichkeit unverständlich war, was wiederum auf die fehlenden Daten zurückzuführen ist. Damit stellte sich der Versuch der Wasserbehörde, die Akzeptanz durch weitere umfassende Information der Betroffenen und das Betreiben von „Public Relations“ (vgl. Newig 2005) zu fördern, als erfolglos heraus. Denn das Dokument wurde aufgrund zahlreicher Fehler und Mängel von den Wassernutzern als unbrauchbar erklärt. Folglich war seine Umsetzung nicht zu erwarten.

Die Akzeptanz im Sinne der Legitimitätsziele wurde auch nicht erreicht, da die polnische Regierung trotz der negativen Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber dem Bewirtschaftungsplan, diesen verabschiedete und der Europäischen Kommission vorlegte. In diesem Sinne ignorierte sie die Entscheidung der Öffentlichkeit, den Bewirtschaftungsplan nicht anzunehmen. Dies geschah, obwohl die Öffentlichkeit ihre Ablehnung damit begründete, dass es sich bei dem Dokument um keine mit den Vorgaben der WRRL, konforme Version handele. Damit wurde die demokratische Willensbildung – das Legitimitätsziel der Partizipation – nicht erreicht. Die Öffentlichkeit musste den Bewirtschaftungsplan trotz Nichtgefallen dulden.

Eine demokratische Willensbildung bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplans konnte ebenfalls nicht erreicht werden, da das Wasserrecht eine Vertretung der Wassernutzer festgelegt hat: Die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl der einzelnen Akteursgruppen (jeweils 33 %) führte zu einer mangelnden Repräsentativität des Verfahrens; dadurch konnte das Gebot der Fairness und das Ziel der Transparenz der Entscheidungsfindung nicht eingehalten werden. So war die tatsächliche Partizipation und Einflussnahme seitens der nichtstaatlichen Akteure gering, und die zivilgesellschaftlichen Akteure konnten ihre Interessen nicht wahrnehmen. Darüber hinaus wurde auch die demokratische Willensbildung nicht erreicht, da auf regionaler Ebene die für die Umsetzung der WRRL relevanten Wassernutzer, wie beispielsweise die Schifffahrtsindustrie, bei der Partizipation nicht präsent waren. Ihre Meinung konnten sie nur auf nationaler Ebene vertreten, womit sie den Akteuren in der OR ihre Auffassungen bezüglich der Wassernutzung nur indirekt darstellen konnten und dadurch keinen direkten Kontakt mit ihnen hatten. Der Nutzungskonflikt wurde damit nicht gelöst – stattdessen

wurde er nur verlagert. Dahingegen war die Studentengruppe bei der Anhörung überrepräsentiert.

Das Legitimitätsziel – die Transparenz der Entscheidung – wurde nicht erreicht. Trotz der zahlreich abgegebenen Stellungnahmen der engagierten Akteursgruppen, wurden sie, nicht immer mit Begründung, berücksichtigt bzw. abgelehnt. Das im Beteiligungsprozess erhobene bzw. generierte Wissen ist in das Ergebnis der Entscheidung zum Teil eingeflossen und damit wurde die Qualität der Entscheidung – die Transparenz – teilweise erreicht. Die beteiligten Akteure, die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit, haben zwar Protokoll geführt und die Stellungnahme aufgenommen, und diese wurden auch an die Aufsichtsbehörde, den Landesvorstand für Wasserwirtschaft, weitergeleitet. Allerdings wurde das Gebot der Transparenz von der Aufsichtsbehörde nicht eingehalten, da sie die Ergebnisse der Stellungnahmen sowie die Begründung für die Aufnahme bzw. Ablehnung der Stellungnahmen nur zum Teil veröffentlicht hat. Dadurch hat sie gegen die Aarhus-Konvention verstoßen. Die Aufsichtsbehörde ignorierte damit die negativen Ergebnisse der Anhörung der Öffentlichkeit und missbrauchte insofern den Prozess der demokratischen Willensbildung, worin eine Steigerung der demokratischen Willensbildung durch die Partizipationsverfahren verstanden wird, und missachtete ihre Pflicht, sich um eine transparente Entscheidungsfindung zu bemühen. Dadurch wurde die mangelnde Akzeptanz nur noch verstärkt. Auch wenn die Partizipation der „aktiven Beteiligung“ durch die Wasserbehörde in Stettin gefördert wurde, wurden ihre Argumente, insbesondere die des WWF und anderer umweltfreundlicher Behörden, durch den Landesvorstand für Wasserwirtschaft nicht immer wahrgenommen, was auf eine Immunisierung der Wasserbehörde gegenüber unabhängigen, kritischen Argumenten hindeutet. Demnach flossen sie nicht in das Ergebnis der Entscheidung mit ein (vgl. Newig 2005: 12). Damit konnte das Legitimitätsziel – die Transparenz der Entscheidung – nicht erreicht werden. Die Akteure hatten den Eindruck, dass ihre Interessen nicht berücksichtigt wurden.

Insbesondere bei der Anhörung konnten die Akteure ihre Interessen nicht zum Ausdruck bringen, da die Instrumente der Erhebung der Interessen, wie der Fragebogen, ihr Ziel – die Informationsgewinnung – nicht erfüllten. Dies zeigte sich vor allem in der geringen Rücklaufquote. Die Anhörung in schriftlicher Form per Fragebogen erwies sich als ungeeignet, relevante Stellungnahmen zu gewinnen, da man keine passende Formulierung gefunden hatte, um der Komplexität des Themas gerecht zu werden. Außerdem hatten die Akteure keine Möglichkeit, passende Fragen zu formulieren: Die Fragen erfassten nicht alle Aspekte des jeweiligen Planungsdokuments. So fehlte es an Informationen über das Ziel der Befragung und die Garantie der Anonymität. Damit wirkte sich die schriftliche Anhörung negativ auf die Partizipationsneigung aus.

Der Maßstab der ‚guten Partizipation‘ – der Zugang zu Informationen – wurde dagegen erreicht. Im Bereich der Partizipationsform „Information“ war der subjektive Eindruck der Wasserbehörden genügend Informationen bereitgestellt zu haben. Die Wasserbehörde hat zahl-

reiche Informationen sowohl online als auch in gedruckter Form zur Verfügung gestellt. Der vorläufige Bewirtschaftungsplan wurde vollständig der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, so dass sich Interessierte am Diskussionsprozess beteiligen und zur Entwicklung beitragen konnten. Das Vorhandensein technischer Lösungsoptionen, wie die Einrichtung von Internetforen wirkte sich für den öffentlichen Meinungs austausch begünstigend aus. Damit hat sie das Gebot verfolgt, wonach diejenigen Akteure, an die sich eine Entscheidung richtet, diese auch kennen müssen, um sie befolgen zu können (vgl. Newig 2005: 10). Allerdings unternahm die Wasserbehörde keine größer angelegte Informationskampagne, um alle potentiellen Beteiligten zu informieren. Dies war allerdings auch nicht das Ziel der Partizipation; denn diese konzentrierte sich vor allem auf die Information der „aktiven Stellen“ und damit ihrer Förderung.

Positiv zu verzeichnen ist, dass die Wasserbehörde imstande war, ein anderes Ziel zu erreichen, nämlich alle relevanten Akteure in der Region zu benachrichtigen und zur Abgabe ihrer Stellungnahmen in schriftlicher oder mündlicher Form einzuladen. Die Fragebögen erreichten alle Akteure, die anhand einer Akteursanalyse identifiziert wurden. Es wurden auch alle Fristen eingehalten, sowohl diejenigen, die die rechtzeitige Information bzw., im Vorfeld der Partizipation, die rechtzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit als auch die Abgabe der Planungsdokumente an den Landesvorstand für Wasserverwaltung betrafen. Auch die Informationen über das Dokument bzw. über die geplante Partizipation wurden gemäß der Aarhus-Konvention frühzeitig der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Damit erhöhte theoretisch die Wasserbehörde die Wahrscheinlichkeit einer Akzeptanz der Ergebnisse einer Entscheidung durch die künftigen Adressaten (vgl. Newig 2005: 10).

Das Legitimitätsziel – die Kontrolle der Entscheidungsträger, durch die die Entscheidung und Umsetzung qualitativ verbessert wird (vgl. Newig 2005: 9), wurde zum Teil erreicht. Die interne und externe Kontrolle des Partizipationsprozesses zeichnete sich als inkonsequent ab: Auf nationaler Ebene fehlte die Kontrolle durch eine übergeordnete Behörde; auf internationaler Ebene fehlte die Kontrolle seitens der EU. Die interne Kontrolle des Prozesses wurde de jure auf der einen Seite gesichert durch die Berufung der zwei Gremien, der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit und des Wasserwirtschaftsrates, auf der anderen durch die Berichterstattung über die durchgeführten Handlungen seitens des Landesvorstands für Wasserwirtschaft. Diese Berichte beruhten auf Informationen, die durch den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft eingereicht worden waren und die an die Europäische Kommission weitergeleitet wurden, womit die externe Kontrolle zum Ausdruck kam. Die Einhaltung der Berichterstattungspflichten wurde an der Zahl der erreichten Akteure und der eingegangenen Reaktionen gemessen. Gänzlich fehlten Regelungen, die den für die Durchführung vorgesehenen Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Kompetenzen in diesem Bereich zugesprochen hätte: De jure oblagen sie dem Landesvorstand für Wasserwirtschaft, wodurch die tatsächliche Durchführung der Partizipation geschwächt wurde. De facto fehlte die Kontrolle und zwar verursacht durch die fehlende Koordination des Partizipationsprozesses.

ses seitens des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft. Insbesondere zeichnete sie sich durch ein mangelndes Interesse an der Verlaufskontrolle des Partizipationsprozesses aus. Zwar gab es eine Berichterstattungspflicht des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft. Diese stieß jedoch auf ein Desinteresse des Landesvorstands für Wasserwirtschaft, wodurch ein Ohnmachtsgefühl beim Regionalvorstand für Wasserwirtschaft hervorgerufen wurde. Zusätzlich verursachte eine externe Firma, die diese Berichte auswertete, bei den Akteuren das Gefühl der Verfremdung und machte die Entscheidungen intransparent. Mit der Auswahl der Studenten als Ansprechpartner in der Anhörung wurde gleichzeitig die Kontrolle des Prozesses vernachlässigt, denn die Studenten hatten im Partizipationsverfahren nur eine schwache Position.

4.2.3 Effektivitätsziele und Modalitäten der Partizipation

Das Effektivitätsziel – der Gewinn von Stellungnahmen – wurde je nach Akteursgruppe erreicht. Das Ergebnis lässt sich zwei Akteursgruppen zuordnen. Beide Gruppen gehörten gemäß den Parametern der Akteursanalyse zu den „interessierten Stellen“, die durch die Wasserbehörde identifiziert wurden, um Stellungnahmen bezüglich des fraglichen Planungsdokuments abzugeben.

Während die erste Gruppe der Wassernutzer, so etwa der WWF, das Umweltschutzinspektorat in Stettin, Landwirte und Vertreter der Binnenschifffahrt und Investoren aus dem Bereich der technischen Flussbebauung präzise Stellungnahmen, Vorschläge und Meinungen einbrachten, gab die zweite Akteursgruppe, zu den Studenten, Hochschullehrer und Kinder gehörten, keine Stellungnahmen ab. Die Partizipation führte in diesem Fall zu „leeren Ergebnissen“ und erstickte sie somit im Keim. Diese Beobachtung lässt sich ebenfalls bei der Kenntnisnahme der Planungsdokumente feststellen.

Die erste Akteursgruppe war gut informiert und zeigte starkes Interesse daran, auf den Prozess Einfluss zu nehmen, was sicherlich mit dem zu erwarteten Gewinn durch die Wassernutzung zu tun hatte. Das Interesse, zu Partizipieren bzw. die Betroffenheit der ersten Akteursgruppe war groß. Die erste Gruppe nahm unabhängig vom Partizipationsprozess im Rahmen der WRRL aktiv am politischen Geschehen teil und vertrat sehr stark ihre Interessen. Allerdings fühlten sie sich in die Partizipation nicht richtig eingebunden oder über ihre Rechte, Einfluss auf den Prozess ausüben zu können, informiert. Den guten Kenntnisstand verdankt diese Gruppe allerdings nicht den Aktivitäten der Wasserbehörde, sondern ihren eigenen Kompetenzen, die sie im Vorfeld des Partizipationsprozesses gewonnen hatten. Sie hatte u.a. aufgrund ihres wissenschaftlichen Hintergrundes bzw. ihrer administrativen Kompetenzen die Bedeutung der Partizipation und der Stellungnahmen erkannt.

Meine Forschungen, unter Zuhilfenahme von Newigs Theorie, kommen zu dem Ergebnis, dass gute Partizipation´ nur mit gut informierten Akteuren zu erreichen ist. Es konnte festge-

stellt werden, dass diejenigen, die sich gut informiert haben, die sich auch für die Partizipation interessierten bzw. ein entsprechendes Eigeninteresse verfolgten. Als Adressaten der Anhörung konnten diejenigen Akteure Stellungnahmen abgeben, die sich für Partizipation interessierten bzw. relevante Informationen für die Erstellung der Planungsdokumente liefern oder sich dazu äußern, ob sie das geplante Planungsdokument akzeptieren. Newigs These entsprechend, kann im Fall der OR ein, die Partizipationsneigung wesentlich beeinflussender, Faktor – die Informiertheit der betreffenden Akteure (siehe bereits Buse/Nelles 1975: 52) bzw. das Interesse auf das Ergebnis Einfluss zu nehmen – festgestellt werden. Mangelnde, nicht verfügbare oder zu technische Informationen sowie ein mangelndes Verständnis der Zusammenhänge und Vorgänge gelten allgemein als Hemmnis für die Partizipation (Kartez/Bowman 1993; Webler et al. 1995; Diduck/Sinclair 2002: 579 ff; nach Newig 2005: 14) und betreffen die zweite Akteursgruppe, die sicherlich auch über ein mangelndes Durchsetzungsvermögen verfügte, um ihre Interessen zur Geltung zu bringen.

Das Verhalten der ersten Akteursgruppe lässt sich auch damit erklären, dass es sich um ‚sachfremde‘ Interessen handelte, wie etwa das Bedürfnis nach Anerkennung, die die Akteure mit der Partizipation verfolgten (Buse/Nelles 1975: 51 f.; nach Newig 2005: 13), entsprechend der nächsten These von Newig. Umgekehrt liegt ein möglicher Hinderungsgrund für Partizipation in einem mangelnden Interesse am Gegenstand des Verfahrens (Diduck/Sinclair 2002: 579; nach Newig 2005: 13). Ebenso kann einer weiteren These gefolgt werden, wonach sich Akteure, im polnischen Fall beispielsweise der WWF und die Schifffahrtsindustrie, die extreme Positionen vertreten, generell eher und stärker beteiligen (vgl. Lüdemann 2001: 53; Turner/Weninger 2005; nach Newig 2005: 13). Ob die Interessen von der Größe des Problems und dem damit verbundenen Kreis der potenziell Beteiligten abhängen, kann hier nicht beantwortet werden, da hierzu keine Daten vorlagen.

Die nachdrückliche Vorbringung ihrer Interessen, die aufgrund guter Vorbereitung möglich war, versetzte den Regionalvorstand für Wasserwirtschaft in die Lage, von dem Wissen der NROn zu profitieren. Es fehlte an vergleichbaren Stimmen der anderen Akteure, insbesondere von Seite der Vertreter des Wasserwirtschaftsrates und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit.

Dagegen fühlte sich die zweite Akteursgruppe nicht gut informiert, obwohl sie ebenfalls im Vorfeld der Anhörung informiert wurde. Sie zeigte allerdings kaum Interesse, zu partizipieren. Sie entwickelte kein Verständnis für die Partizipation (vgl. Steele 2001: 437; Thomas 1995: 10; nach Newig 2005: 12), da sie sich überfordert fühlte und auf die Abgabe von Stellungnahmen entweder aufgrund ihrer beruflichen Situation oder aufgrund der mangelnden Information durch die Wasserbehörde nicht vorbereitet war. Dieser Gruppe fehlte es an Interesse und Wissen hinsichtlich der Wasserwirtschaft in der OR. Die Rücklaufquote der Fragebogen war gering.

Das Informationsdefizit der lokalen Bevölkerung versuchte der Regionalvorstand für Was-

serwirtschaft durch Informationsveranstaltungen zur Umsetzung der WRRL zu beheben. Die für die Wasserbewirtschaftung zuständige Verwaltung hat verschiedene Versuche unternommen, die Gesellschaft aktiv an der Wasserbewirtschaftung zu beteiligen. Insbesondere da sie der Meinung war, dass in der Untersuchungsregion eine geringe Partizipationskultur vorhanden sei. Dennoch war die Qualität dieser Partizipation mangelhaft. Die Zurückhaltung der Öffentlichkeit in Polen kann in diesem Zusammenhang auch auf die fehlende Zivilgesellschaft in Polen im Allgemeinen zurückgehen. Das schwache Interesse der Öffentlichkeit an einem Partizipationsprozess kann nicht nur auf die mangelnde Information der Öffentlichkeit zurückgeführt werden, sondern auch auf die Tatsache, dass sich die polnische Gesellschaft selten in öffentlichen Debatten engagiert. Dieser Zustand resultierte aus dem begrenzten Informationszugang der Gesellschaft, was ein mangelndes Bewusstsein für die Möglichkeit der aktiven Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozess zur Folge hat. Daher unternahm der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft den Versuch, den Partizipationsprozess auf die Stakeholder aus dem Bereich der Wissenschaft zu erweitern. Leider scheiterte auch dies am Desinteresse der Beteiligten. Die Versuche der Wasserbehörde, die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber der Umsetzung der WRRL, aber auch gegenüber der Gewässerproblematik in der OR zu wecken, indem sie sich gezielt mit ihren Informationskampagnen an Studenten und Kinder bzw. ihre Eltern richtete, misslangen jedoch.

Mitverantwortlich für die geringe Partizipationsneigung mancher Akteure, wie beispielsweise den Landwirten, war das Partizipationsverfahren. Auch wenn die Akteure bei mündlicher Anhörung selbstbewusst ihre Interessen vertraten, waren sie durch das zurückhaltende Verhalten der Wasserbehörde eingeschüchtert und baten darum, ihre Aussage in das Protokoll aufzunehmen. Sie betonten ihre Bitte, indem sie die Befürchtung formulierten, ihre Stimme werde durch die Wasserbehörde nicht wahrgenommen, „da sie ohnehin nicht das machen wird, worum man sie bittet“ (Sitzung des Wasserwirtschaftsrats der Flussgebietseinheit und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit, Eigene Beobachtung, 22.5.2009).

Also war die situative Partizipationsneigung ausgeprägt, wobei sie durch das Verhalten und das Verfahren, die Diskussion durch die Wasserbehörde zu gestalten, an Intensität verlor. Auch im Rahmen der „aktiven Partizipation“ wurde diese Zurückhaltung der Wasserbehörde kritisiert, da sie bei den Beteiligten den Anschein erweckte, die Interessen der Beteiligten nicht ernst zu nehmen. Zwar war die Wasserbehörde der Meinung, dass sie ausreichend Informationen zur Verfügung gestellt hatte, da ausreichend Informationsmaterial sowohl in den Printmedien als auch online vorhanden war. Die Beteiligten dagegen beklagten einen Informationsmangel. Diese widersprüchliche Aussage kann vielleicht auf das mangelnde Problemverständnis der Akteure und deren immensen Informationsbedarf zurückgeführt werden. Zwei Faktoren, die die Informiertheit von Akteuren bedingen konnten, erscheinen hier wichtig. Zum einen ist dies die, einem Thema gewidmete, öffentliche Aufmerksamkeit, die sich primär in der Presseberichterstattung widerspiegelt. So ist anzunehmen, dass das

Niveau öffentlicher Aufmerksamkeit zu einem Thema die (individuelle) Verfügbarkeit entsprechender Informationen generell vereinfacht, den Informationsaufwand senkt und damit die Informiertheit eines Akteurs verbessert (Newig 2004). Zum anderen wirkt sich der Komplexitätsgrad des Problems selbst hemmend auf die Informiertheit aus. Je vielschichtiger, ambivalenter und unsicherheitsbehafteter ein Problem ist, und je mehr Wissen zu seinem Verständnis notwendig ist, desto schlechter wird der Informationsstand in der Regel sein (Newig 2003: 114 f., 121 ff.; nach Newig 2005: 15). Da vor allem die erste Akteursgruppe sehr gut informiert war, wird vermutet, dass die Komplexität der WRRL bei der zweiten Akteursgruppe zu hemmenden Reaktionen beigetragen hat.

Das materielle Ziel – die Umsetzung der WRRL in nationales Recht – wurde teilweise erreicht. Zwar wurden die grundlegenden Vorschriften aus der WRRL übernommen, alte Vorschriften wurden allerdings nicht geändert und blieben im Widerspruch zu den Neuen. Dies hat den Eindruck erweckt, dass das Recht nur „scheinbar“ umgesetzt wurde. Diese nur teilweise Umsetzung betraf vor allem Rechtsteile, die die Interessenkonflikte vermeiden und der nachhaltigen Entwicklung dienen würden. So sprach das Wasserrecht den Vertretern der verschiedenen Interessen gleiche Rechte auf Wassernutzung zu und gab nicht, wie in der WRRL festgesetzt, den Vertretern des Wasserschutzes den Vorrang. Rechtliche Defizite haben sich ebenso negativ auf die Akzeptanz des Bewirtschaftungsplans bei der Öffentlichkeit ausgewirkt.

Die Partizipation hat somit das Effektivitätsziel, Konflikte zwischen den Akteuren zu beheben, nicht erreicht. Die Konflikte waren bereits durch den Regelungsgehalt des Wasserrechts vorprogrammiert, und konnten auch durch das Verfahren vor Ort nicht gelöst werden, obwohl die beiden Beratungsgremien – der Wasserwirtschaftsrat und die Ständige Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit – konsensfähig waren und ihre Konflikte schlichten konnten bzw. mit einer Stimme sprachen. Das Gremium schrieb den Akteuren, die gegensätzliche Interessen hatten, wie den Umweltschützern auf der einen und den Vertretern der Binnenschifffahrt bzw. der technischen Flussbebauung auf der anderen Seite, gleiche Rechte auf Wassernutzung zu. Dadurch entstand ein Interessenspektrum, welches es nicht ermöglichte, auf Basis einer konsensualen Lösung den Bewirtschaftungsplan zu beschließen. Das Bedürfnis zu partizipieren, um dann einen Kompromiss zu erreichen, war bei den Beteiligten ebenfalls sehr gering. Die Existenz einer großen Anzahl an Planungsdokumenten und ihre zweifelhaften Lösungsansätze sowie ihre Hierarchie untereinander, verhinderten zusätzlich die Behebung von Konflikten und trugen nicht zur effektiven Wasserbewirtschaftung bei. Den Konflikten wich der Regionalvorstand für Wasserwirtschaft aus, indem er Akteure mit kontroversen Meinungen gegenüber der Umsetzung der Umweltziele, wie Vertreter der Schifffahrtsindustrie, nicht einlud.

Ebenso konnte das Effektivitätsziel, Partizipationsverfahren auf Grundlage einer gegenseitigen und als fair empfundener Kommunikation zu führen, nicht erreicht werden. Dies ist umso mehr zu bedauern, als dass eine intensive Beteiligung der Betroffenen und/bzw. Adressaten

in einem „auf gegenseitiger Kommunikation beruhenden und als fair empfundenen Verfahren“ (Newig 2005: 11) sich positiv auf die Akzeptanz auswirkt. Ein Konsens bzw. ein für alle tragbarer Kompromiss kann dann erwartet werden, wenn die „Beteiligten ihre Anliegen wirksam geltend machen können“. Darüber hinaus muss ein Interessensspektrum vorhanden sein, das es grundsätzlich erlaubt, zu einer konsensualen Lösung zu kommen (Newig 2005: 11). Hier ist immer vorausgesetzt, dass „die Entscheidung nicht schon aufgrund anderer Faktoren, z.B. wirksamer Sanktionen, praktisch vollständig umgesetzt und befolgt wird“ (Newig 2005: 11). Das in der ersten Phase des Prozesses zu erstellende „Zeit- und Arbeitsprogramm“ wurde einem kleinen Kreis von Personen zur Diskussion gestellt. Das Partizipationsverfahren beruhte nicht auf einem für alle Beteiligten tragbaren Kompromiss; die Betroffenen konnten ihre Anliegen nicht wirksam geltend machen. Somit ist auch zu vermuten, dass der mangelnden Akzeptanz ein fehlender Kompromiss zugrunde lag.

Trotz der vorhandenen Mängel im Bewirtschaftungsplan war die Wasserbehörde der Auffassung Effektivitätsziel, dass die verbesserte Entscheidungsfindung durch die Integration lokalen Wissens erreicht wurde. Die Qualität des Bewirtschaftungsplans bezüglich des Flusseinzugsgebiets wurde dank der Nutzung von Fachkenntnissen und Erfahrungen der "interessierten Seiten" verbessert. Insgesamt konnte die Qualität des Entscheidungsergebnisses durch die Partizipation verbessert werden. Im Zuge des Beteiligungsprozesses wurden Informationen erschlossen, die der Behörde sonst nicht zur Verfügung gestanden hätten. Insbesondere waren es Daten und Informationen, die die wichtigsten Probleme der Wasserwirtschaft in der OR betrafen und die in der zweiten Phase gewonnen wurden – ein weiteres Effektivitätsziel.

Zwar hat sich der Informationsstand und die Verfügbarkeit von Umweltdaten, von denen die Wasserbehörde eindeutig profitiert hat, verbessert. Jedoch konnten die nichtstaatlichen Akteure keinen Vorteil daraus ziehen, da sie den Bewirtschaftungsplan nicht akzeptierten. Dennoch fehlten viele Informationen im Bewirtschaftungsplan und diejenigen, die vorhanden waren, konnten nicht in Programme umgewandelt werden. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, dass der Datenaustausch zwischen den Behörden unzureichend war. Infolgedessen konnte das nächste Effektivitätsziel – die effektivere Umsetzung politischer Maßnahmen, die Erreichung von Umweltzielen bzw. die Verbesserung des Umweltschutzes – nicht erreicht werden. Da Polen die umweltschutzorientierten Ziele der WRRL bis 2015 nicht erreichen kann und einen guten Zustand aller Gewässer nicht erreichen hat, wurde das Instrument der Partizipation nicht erfolgreich eingesetzt und das Effektivitätsziel verfehlt. Dies wiederum hatte zur Folge, dass die Menschenrechte, wie von der Aarhus-Konvention gefordert, beispielsweise das menschliche Wohlbefinden und das Recht auf Leben, nur mit Abstrichen umgesetzt wurden. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die hergestellte Informationsbasis für den zu erstellenden Bewirtschaftungsplan nur geringe positive Wirkungen auf die Zielstellungen des Umweltschutzes hatte.

Es ist zu vermuten, dass die Maßnahmenprogramme bereits im Vorfeld der Partizipation

formuliert wurden und so die Partizipation keinen Einfluss auf diese hatte. Dies ist damit zu begründen, dass die Maßnahmenprogramme nicht in den Bewirtschaftungsplan eingebunden wurden, obwohl die WRRL dies fordert. Die Beauftragung einer externen Firma sorgte für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans sowie dafür, dass zwar die gewonnenen Informationen aus den Berichten des Regionalvorstands für Wasserwirtschaft in das Planungsdokument aufgenommen, sie jedoch nicht effizient genutzt wurden. Dies war auch der bereits erwähnte Grund für die mangelnde Akzeptanz des Bewirtschaftungsplans durch die Öffentlichkeit.

Das Verfahren hat sich positiv auf die Verbesserung des Umweltbewusstseins ausgewirkt. Elemente des Umweltschutzes wurden in Erziehung und Bildung aufgenommen. Damit folgten die Behörden den Maßgaben der Aarhus-Konvention die fordern, dass das Umweltbewusstsein, die Umwelterziehung und die Umweltbildung (Schulungen) zu erhöhen und damit eine Grundvoraussetzung für eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten ist. Diese beiden Faktoren gingen jedoch nicht unbedingt allein auf die Tätigkeit der Wasserbehörde zurück, sondern auf den allgemeinen Trend zur Steigerung des Umweltbewusstseins bei der Bevölkerung. Die Wasserbehörde konnte allerdings bei den beteiligten Akteuren diese Verbesserung nicht feststellen, da die Behörde sich in der dritten Phase immer noch mit grundsätzlichen Fragen zum allgemeinen Gewässerschutz auseinandersetzen musste.

Die Akteursanalyse als materielles Ziel wurde erreicht. Wie in der Aarhus-Konvention angeordnet, hat die Behörde anhand einer Akteursanalyse die betroffene Öffentlichkeit ermittelt: Alle Wassernutzer wurden durch die Akteursanalyse identifiziert und als potenzielle Beteiligte in den Partizipationsprozess eingeladen. Die Akteursanalyse gehörte zu den Zielen der Partizipation, die am erfolgreichsten umgesetzt wurden. Dadurch konnten zum ersten Mal in der Geschichte der Wasserwirtschaftsverwaltung alle Wassernutzer in Polen identifiziert werden. Die Akteursanalyse ermöglichte es, jeden Wassernutzer zur Partizipation einzuladen und ihre Interessen kennenzulernen.

Positiv lässt sich feststellen, dass die mittel- bis langfristigen Effekte „gelungener“ partizipativer Verfahren erreicht wurden: So konnte ich feststellen, dass sich das Vertrauensverhältnis sowohl zwischen den beteiligten, nichtstaatlichen Akteuren als auch gegenüber der Verwaltung, verbessert hat.

4.2.4 Allgemeine Schlussfolgerungen

Insgesamt misst die Wasserwirtschaftsverwaltung den EU-Maßstäben in ihrer Programmatik größere Bedeutung bei, als sie in der Lage ist, die Praxis an ihnen auszurichten.

Im Falle der Umsetzung der WRRL liegt dieses Ungleichgewicht an der geringen Leistungsfähigkeit der Wasserbehörde insbesondere im Bereich des Knowhows des Personals bzw.

der finanziellen und zeitlichen Ressourcen. Zum Misserfolg trug auch die inkonsequente interne und externe Kontrolle des Partizipationsprozesses bei. Allerdings entsprach das Ausmaß der Bemühungen der Wasserbehörde ihrer Leistungsfähigkeit, mit der die gesteckten Ziele im Bereich der Akteursanalyse auch erreicht werden konnten. Alle Akteure, die durch die Akteursanalyse identifiziert wurden, wurden eingeladen bzw. konnten sich beteiligen. Jedoch wurde die Anhörung in einem Duktus vollzogen, der den Akteuren nicht das Gefühl gab, dass ihre Stimme tatsächlich in den Entscheidungsprozess einfließen würde. Wie sich erwiesen hat, erhöhte demnach die rechtzeitige Information und die Akteursanalyse sowie die Möglichkeit zur Partizipation nicht immer für jeden Beteiligten die Akzeptanz des Bewirtschaftungsplans. Zum Misserfolg der Partizipation, der sich in der Ablehnung des Bewirtschaftungsplans durch die Öffentlichkeit und die Europäische Kommission zeigt, trugen finanzielle und personelle Mängel, ein Missverständnis der Rolle der Wasserbehörde – nicht als Vermittler in Konflikten, sondern als Behörde zur Umsetzung des Rechts – und die Gleichzeitigkeit von Forderungen der WRRL bei.

In Bezug auf das polnische Fallbeispiel kann bestätigt werden, dass fehlende Ressourcen einen hemmenden Einfluss auf die Aktivität der Beteiligten haben. Die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen und Kosten zur Durchführung der Partizipation wurden nicht ausreichend zur Verfügung gestellt. Die rechtzeitige Auszahlung der ursprünglich geplanten Landesmittel sowie die Einstellung von drei gut ausgebildeten Personen blieben aus. Die Wasserbehörde war mit der Information der Akteure im Vorfeld der Anhörung überfordert, so dass die Akteure zwar den Entwurf des jeweiligen Planungsdokumentes rechtzeitig erhalten haben, sie sich aber dennoch mit ihm nicht so vertraut gemacht haben, als dass sie eine Stellungnahme hätten abgeben können.

Obwohl die Wasserbehörde sicherlich aus dem Prozess gelernt hat, kann davon ausgegangen werden, dass finanzielle und personelle Mängel auch in Zukunft bestehen bleiben und sich das Ungleichgewicht zwischen den EU-Maßstäben und ihrer praktischen Umsetzung nicht direkt beheben lassen wird.

In Polen mangelte es an einer Diskussion über den Sinn der Partizipation und über ihren Umfang, die ihren Ausdruck in Form des Zeit- und Arbeitsprogramms haben sollte. Man hatte das Dokument eins zu eins übernommen, ohne sich Gedanken darüber zu machen, ob dieses Verfahren den polnischen Bedürfnissen und Kenntnissen entspricht. Somit fand das Verfahren wenig Akzeptanz. Möglicherweise wurden bei der Wahl des Partizipationsmodells in der OR die Kontextbedingungen, wie die jeweiligen institutionellen Gegebenheiten, die verfügbaren personellen und finanziellen Mittel und der kulturelle Hintergrund, nicht richtig eingeschätzt, was dazu führte, dass einige WRRL-Ziele nicht erreicht wurden.

Der geringen Bereitschaft der lokalen Bevölkerung zu partizipieren, sollte in den nächsten Planungszyklen des Bewirtschaftungsplans entgegengewirkt werden, indem die Anstrengungen der Wasserbehörde, die Öffentlichkeit über die Ziele der WRRL zu informieren und sie

aktiv teilnehmen zu lassen, umfangreicher sein sollten. Die gut informierte wissenschaftliche Elite könnte dagegen wertvolle Informationen für den partizipatorischen Prozess und sein Endergebnis – den Bewirtschaftungsplan – beisteuern. Das vorhandene Potential einer Zivilgesellschaft sollte durch die Regierung besser ausgeschöpft werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die europäischen Regelungen eine detaillierte Liste mit Kriterien der 'guten Partizipation' enthalten. Sie stellen eine gute Basis für eine erfolgreiche Partizipation im Sinne von Good Governance dar, wobei die Aarhus-Konvention die meisten von ihnen beinhaltet und ihre unmittelbare Umsetzung einfordert. Die Legitimitätsziele sind im Vergleich zu den Effektivitätszielen in der Unterzahl; daraus lässt sich ableiten, dass die europäische Politik vor allem an der effektiven Umsetzung interessiert ist.

Darum sollte der Partizipationsprozess stärker als eine Möglichkeit gesehen werden, Legitimitätsziele – wie die demokratische Willensbildung und die Kontrolle des Prozesses – anzuwenden, um in erster Linie im Sinne von Good Governance als Chance für die Stärkung des demokratischen Systems in den Mitgliedsländern zu gelten und gleichzeitig zu mehr Transparenz beizutragen, indem es ermöglicht, Stärken und Schwächen eines Systems (hier des Wassermanagements) zu reflektieren und gegebenenfalls zu verbessern.

Die Grundsätze des Good Governance nämlich Offenheit, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz wurden durch die Wasserbehörde in der OR angestrebt, wobei sie nicht alle erreicht wurden. Bei der Umsetzung der WRRL haben die polnischen Wasserbehörden in der OR sowohl das Ziel verfolgt, den materiellen Umweltschutz effektiver zu erreichen, als auch eine erhöhte Legitimität der Entscheidungsfindung bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplans der Gewässer. Die faktische Umsetzung der WRRL führte damit bisher zu einer Steigerung der demokratischen Willensbildung, der Transparenz und der Kontrolle. Dies liegt vor allem daran, dass die Legitimitätsziele von den Wasserbehörden erreicht und verfolgt wurden. Dies schloss aber die Tatsache nicht aus, dass die Partizipation auch administrativ-praktischen Zielen diene. Zwar wurde das Ziel der europäischen Politik – Stärkung der Akzeptanz für die europäische Politik und ihre effektive Umsetzung – in der OR nicht erreicht. Dies hat seine Ursache jedoch vor allem im enormen Umfang und in den durch die WRRL bedingten erheblichen Anforderungen bezüglich der Datenbeschaffung.

Diese Erkenntnis rechtfertigt es, Sanktionen auf Grund der mangelnden Umsetzung der WRRL in Polen anzupassen und u.U. abzuschwächen. Denn Polen verfügt im Vergleich zu etablierten Demokratien wie der Bundesrepublik Deutschland über deutlich geringere personelle und finanzielle Kapazitäten, die EU-Anforderungen umzusetzen.

Das Verständnis der Partizipation als ein offener Prozess, der auch an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden muss, sollte mehr in den Vordergrund der europäischen Politik treten. Diese sollte daraufhin neue Kriterien für die Bewertung der Effektivität der Umsetzung der WRRL und ihre Akzeptanz durch die Öffentlichkeit entwickeln.

Den partizipatorischen EU-Maßstäben wird in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehen-

den personellen und finanziellen Mitteln mehr oder weniger Bedeutung beigemessen. Ihre mangelhafte Anwendung bei der Umsetzung des europäischen Rechts deutet auf eine geringe Akzeptanz bzw. einen Misserfolg der europäischen Politik hin. Es kann davon ausgegangen werden, dass diesem Misserfolg entgegengewirkt werden kann, wenn den Legitimitätszielen in den europäischen Regelungen größere Bedeutung beigemessen würde. Gleichzeitig sollte die europäische Politik einen Rahmen schaffen, der Fordern und Fördern in Balance hält, um mehr Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu gewinnen.

5 Anhang

5.1 Verzeichnisse

5.1.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Allgemeine Darstellung des Handlungsbereichs des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin.....	25
Abbildung 2: Variablen im Kausalmodell.....	34
Abbildung 3: Schritte zur Erstellung des Planungsdokuments	87

5.1.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Akteure und ihre Interessenausrichtung	23
Tabelle 2: Legitimitäts- und Effektivitätsziele der WRRL, Aarhus-Konvention und Leitfaden zur Beteiligung	62
Tabelle 3: Materielle Ziele und Modalitäten der 'guten Partizipation' nach der WRRL	91
Tabelle 4: Drei Phasen der Partizipation, ihr Zeitraum und das betroffene Dokument.....	140
Tabelle 5: Akteure der Partizipation und ihre potenziellen Koalitionspartner	149
Tabelle 6: Treffen und Akteure im Rahmen der „Information“	157
Tabelle 7: Verschiedenen Verteilungsmöglichkeiten und die Zahl der Fragebögen.....	159
Tabelle 8: Treffen der Akteure im Rahmen der „Anhörung“ der Phase 1	160
Tabelle 9: Treffen der Akteure im Rahmen der „aktiven Beteiligung“ der Phase 1	166
Tabelle 10: Informationsmaterial der Phase 2.....	179
Tabelle 11: Treffen der Akteure im Rahmen der „Anhörung“ der Phase 2	183
Tabelle 12: Treffen der Akteure im Rahmen der „aktiven Beteiligung“ der Phase 2.....	186
Tabelle 13: Treffen der Akteure im Rahmen der „Anhörung“ der Phase 3	198
Tabelle 14: Treffen der Akteure im Rahmen der „aktiven Beteiligung“ der Phase 3.....	203

5.1.3 Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel
BeteiligungsgG	Beteiligungsgesetz
bspw.	beispielsweise
BRegG	Gesetz über das Tätigkeitsfeld der Regierungsverwaltung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
Dz.U.	Dziennik Ustaw (Gesetzesblatt)
ECOPAG	Environmental Consequences of Participatory Environmental Governance
Eds.	Editors
erw.	erweiterte
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
evtl.	eventuell
Ewg.	Erwägung
f	und der (die) folgende
ff	und die folgenden
FGE	Flussgebietseinheit
GerichtsverfahrensG	Gerichtsverfahrensgetz
Hrsg.	Herausgeber
IKSO	Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung
InformationsG	Informationsgesetz
km ²	Quadratkilometer
km ³	Kubikkilometer
KOM	Europäische Kommission
lit.	Littera
m	Meter
m ³ /s	Kubikmeter pro Sekunde pro Liter
max.	maximal
MGGP S.A.	externe Firma zuständig für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans der Gewässer
µg/l	in Mikrogramm pro Liter
min.	minimal
NaturschutzG	Naturschutzgesetz
NGO	Non-Governmental Organisation
Nr.	Nummer
nr	numer (Nummer)
Neuausg.	Neuauflage
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OR	Odermündungsregion
ÖBRL	Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie
poln.	polnisch
Poz.	Pozycja (Position)
poz. zm	pozniejsze zmiany (spätere Änderungen)
RIO-Deklaration	Die Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung
RP	Republik Polen
S.	Seite
t	Tone
tschech.	tschechisch
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UmweltschutzG	Umweltschutzgesetz
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
US EPA	United State Environmental Protection Agency
u.U.	unter Umständen
überarb.	überarbeitete
ü.NN.	über Normal Null
vgl.	vergleiche
Vollst.	Vollständig
WasserG	Wassergesetz

WRRL
WWF
z.B.
%

Wasserrahmenrichtlinie
World Wide Fund For Nature; eine internationale Naturschutzorganisation
zum Beispiel
Prozente

5.2 Quellen

5.2.1 Literatur

- Anhang Nr. 23, 24, 25 zum Beschluss Nr. 2/2009 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und westlichen Übergangsgewässer vom 29.05.2009 (Zalacznik do uchwały nr 2/2009 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 29.5.2009)
- Protokoll zum Treffen vom 29.5.2009 Anhang Nr. 23, 24, 25 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und westlichen Übergangsgewässer und der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit (Protokol ze spotkania z dnia 29.5.2009 zalacznik nr 23, 24, 25 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego).
- Baranek, Elke; Walk, Heike (2005): Partizipation und Nachhaltigkeit - zwei Seiten ein und derselben Medaille, in: Peter H. Feindt; Jens Newig (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der Politischen Ökonomie. Marburg. S. 65-86.
- Beierle, Thomas C. (1998): Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals, discussion paper, 99-06, Resources for the Future. Washington, D. C.
- Bekanntmachung des Präsidenten des Parlaments der Republik Polen vom 12.06.2006 über die Bekanntmachung eines einheitlichen Textes des Gesetzes über kollektive Wasserversorgung und kollektive Abfallentsorgung (Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12.06.2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz.U.06.123.858 z poz. zm).
- Benz, Arthur, 2003: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? in: ders. et al., Governance. Eine Einführung. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen, S. 13-31.
- Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? in: Arthur Benz (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. S. 11-28.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. 478 S.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007a): Einleitung, in: Arthur Benz; Susanne Lütz; Uwe Schimank; Georg Simonis, Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. S. 9-25.
- Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. 280 S.
- Berkes, Fikret; Folke, Carl (2002): Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge, in: Lance H. Gunderson; Crawford Stanley Holling (Hrsg.): Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems, Washington, Covelo, London. S. 121-146.
- Beschluss Nr. 5/06 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 10.03.2006 (Uchwała nr 5/2006 Rada Gospodarki wodnej z dnia 10.3.2006)
- Beschluss Nr. 4/II/07 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 16.11.2007 über die Bewilligung der Stellungnahme der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit durch den Wasserwirtschaftsrat Nr. 1/2007 (Uchwała Nr 4/II/07 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie zatwierdzenia przez Radę Regionu Wodnego opinii Nr 1/2007 przyjętej przez Stałą Komisję ds. Udziału Społeczeństwa).
- Beschluss Nr. 7/08 des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 4.04.2008 über die Stellungnahme zur wesentlichen Problemen der Wasserwirtschaft der Wasserregion des Regionalrates für Wasserwirtschaft Stettin (Uchwała Nr 7/08 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 4.04.2008. w sprawie opinii nt. Istotne problemy gospodarowania wodami w regionie wodnym RZGW

Szczecin).

- Beschluss Nr. 2/2009 des Wasserwirtschaftsrates der Wasserregion der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 29.5.2009 über die Begutachtung des Entwurfes des Bewirtschaftungsplans für Einzugsgebiet Oder und des Entwurfs des Bewirtschaftungsplans für Einzugsgebiet Ücker (Uchwala Nr 2/2009 Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 29.5.2009 w sprawie zaopiniowania projektu Planu gospodarowania wodami dla obszaru dorzecza Odry oraz projektu Planu gospodarowania wodami dla obszaru dorzecza Ücker).
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (1996): Informieren, Beteiligen, Kooperieren, in: Klaus Selle (Hrsg.) Planung und Kommunikation, Bauverlag. S. 61-78.
- Blumenthal, Julia (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15 (4), Nomos: Baden-Baden. S. 1149-1180.
- Brunnengräber, Achim; Dietz, Kristina; Hirschl, Bernd; Walk, Heike (2004): Interdisziplinarität in der Governance-Forschung, Diskussionspapier 01/04 (Dezember 2004), BMBF-Projekt „Global Governance und Klimawandel“, Freie Universität Berlin (download: www.globalgovernance.de).
- Buse, Michael J.; Nelles, Wilfried; Oppermann, Reinhard (1978): Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtanierung Andernach. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim am Glan. 410 S.
- Buse, Michael J.; Nelles, Wilfried (1975): Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Partizipation - Demokratisierung – Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. - Eine Einführung, Opladen, S. 41-111.
- Cerezo, J. A. Lopez; Gonzalez, García (1996): Lay knowledge and public participation in technological and environmental policy, in: Phil & Tech 2 (1), S. 53-72.
- Chojnacki, Juliusz C. (1999): Description of Ecosystem of the Lower Odra and the Odra Estuary, in: Acta hydrochim. Hydrobiol. 27 (5), S. 257-267.
- Claus, Frank; Wiedemann, Peter M. (1994): Umweltkonflikte. Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung – Praxisberichte, Blottner Verlag: Taunusstein. 241 S.
- Cooke, Bill (2001): The Social Psychological Limits of Participation? in: Bill Cooke; Uma Kothari (Hrsg.), Participation: the new tyranny? London, New York. S. 102-121.
- Creighton, James L. (1999): Tools and Techniques for effective Public Participation in Water Resources Decision, in: Jozsef Gayer (Hrsg.) Participatory processes in water management. Proceedings of the Satellite Conference to the World Conference on Science, Budapest, UNESCO/IHP.
- Diduck, Jaclyn; Sinclair, A. John (2002): Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Nonparticipant, in: Environmental Management 29 (4), S. 578-588.
- Dienel, Peter (1991): Innovative Formen der Bürgerbeteiligung als Organe politischen Lernens, in: Bernhard Claußen; Rainer Geißler (Hrsg.), Politisierung des Menschen. Instanzen politischer Sozialisation, Weinheim.
- Dolch, Tobias (2004): Die Auswirkungen der Wasserqualität auf den Tourismus – Eine Studie am Beispiel des Oderästuars, in: Gerhard Schernewski; Tobias Dolch (Hrsg.), The Oder Estuary – against the background of the European Water Framework Directive, in: Marine Science Reports 57, S. 223-288.
- Dołkowska, Barbara; Koziarek, Małgorzata; Miazga, Michał (2001): The Bulletin – Der Informationszugang (Dostęp do Informacji), Polskie Biuro REC: Warszawa.
- Eising, Rainer; Lenschow, Andrea (2007): Europäische Union, in: Arthur Benz; Susanne Lütz; Uwe Schimank; Georg Simonis (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. S. 325-338.
- Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2011): Ein Weißbuch. Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM (2011) 144 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2012): Europäische Kommission. Bericht der Kommission an das Europäi-

- sche Parlament und den Rat über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG). Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete von 14.11.2012, SWD (2012) 379 final.
- Europäische Kommission (2013): Bericht der Kommission. 30. Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts, 726 final, Brüssel. 13 S.
- Feilbach, Marc (2004): Entwurf eines Integrierten Küstenzonenmanagementsplans für die Odermündung, Neufassung des deutschen Teilbeitrags, Diplomarbeit am Institut für Geographie, Universität Greifswald, IKZM-Oder Berichte 2. 106 S.
- Feindt, Peter, H. (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47 (27), S. 39-46.
- Finger-Stich, Andrea; Finger, Matthias (2002): State versus Participation: Natural resources management in Europe, International Institute for Environment and Development, London. 60 S.
- Fietkau, Hans-Joachim; Weidner, Helmut (1998): Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren, Edition Sigma: Berlin. 375 S.
- Fisahn, Andreas (2002): Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen, 468 S.
- Flick, Uwe (2007): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Vollst. überarb.- und erw. Neuausg. Verlag: Reinbek: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag: Reinbeck bei Hamburg. 617 S.
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank; Sinnig, H. (2001): Partizipative Planung, in: Dietrich Fürst, Frank Scholles (Hrsg.) *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, Dortmund-Vertrieb: Dortmund. S. 356-372.
- Gesetz über die Bereiche der Regierungsverwaltung vom 4.09.1997 (Ustawa z dnia 4.09.1997 r. Odzialach administracji rzadowej, Dz.U. 2003, ne 159, poz. 1548).
- Gesetz über Abfallrecht vom 27.04.2001 (Ustawa z dnia 27.04.2001 o odpadach, Dz.U.08.25.150 z poz. zm.)
- Gesetz über Wasserrecht vom 18.07.2001 (Ustawa z dnia 18.07.2001 r. Prawo wodne, Dz.U. nr 115, poz. 1229)
- Gesetz über den Zugang zu Information der Öffentlichkeit vom 6.09.2001 (Ustawa z dnia 6.09.2001 o dostepie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 nr 112, poz. 1189).
- Gesetz vom 30.08.2002 über das Verwaltungsgerichtsverfahren (Ustawa z dnia 30.08.2002 Prawo o postepowaniu przed sadami administracyjnymi, Dz.U. nr 153, poz. 1270).
- Gesetz über den Naturschutz vom 16.04.2004 (Ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. nr 92, poz. 880).
- Gesetz über den Umweltschutz (Ustawa z dnia 23.01.2008 r. o ochronie srodowiska, Dz.U. nr 25, poz. 150).
- Gesetz über den Zugang zu Informationen über die Umwelt und ihren Schutz, Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltschutzangelegenheiten sowie über Bewertungen der Wirkungen auf die Umwelt vom 03.10.2008 (Ustawa z dnia 03.10.2008 o udostepnianiu informacji o srodowisku i jego ochronie, udzialu spoleczenstwa w ochronie srodowiska oraz o ocenach oddzialywaniach na srodowisko, Dz.U. nr 199, poz. 1227)
- Gbikpi, Bernard; Grote, Jürgen R. (2002): From Democratic Government to Participatory Governance, in: Bernard Gbikpi, Jürgen Grote R. (Eds), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. S. 17-34.
- Grande, Edgar (2012): Governance-Forschung in der Governance Falle? - Eine kritische Bestandsaufnahme, in: *PVS* 53 Jg. 4, S. 565-592.
- Habermas, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Suhrkamp. 667 S.
- Härtel, Ines (2006): *Handbuch Europäische Rechtssetzung*, Springer Verlag: Berlin, Heidelberg. 561 S.
- Heiland, Stefan (2003): Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in der SUP – Chancen, Nutzen und Erfordernisse, in: *UVP Report*, Sonderheft UVP Kongress 2002, S. 93-96.
- Heinrichs, Harald; Kuhn, Katina; Newig, Jens (Hrsg.) (2011): *Nachhaltige Gesellschaft. Welche Rolle für Partizipation und Kooperation?* Springer-Verlag: Wiesbaden. 222 S.
- Hill, Hermann (2005): Good Governance – Konzepte und Kontexte, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.) *Governance – Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Wissen-

- schaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Berlin. S. 220-250.
- Holzinger, Katharina (1996): Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren: Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options, in: Wolfgang van den Daele, Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Sigma: Berlin. S. 232-276.
- Hödl, Edith (2005): Wasserrahmenrichtlinie und Wasserrecht, Neuer Wissenschaftlicher Verlag: Wien Graz. 255 S.
- Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft (2007a): Bericht über Handlungen im Rahmen der Information und Öffentlichkeitsbeteiligung betreffend „Zeit- und Arbeitsprogramm, die im Rahmen der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebieten und Handlungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen sollen“. Krakau. Verbesserte Version. 132 S. (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (2007): Sprawozdanie z działań w celu informowania społeczeństwa z konsultacji społecznych dotyczących „Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzeczy wraz z zestawieniem działań, które należy przeprowadzić w drodze konsultacji społecznych“. Wersja finalny poprawiona, Krakow. 132 S.)
- Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft (2007b): Bewertung und Ergebnisse über den Verlauf der Informationsprozesses und Öffentlichkeitsbeteiligung betreffend das „Zeit- und Arbeitsprogramm die im Rahmen der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebieten und Handlungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen sollen“. Krakau. Verbesserte Version. 46 S. (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Oddział w Krakowie (2007): Ocena i efekty przebiegu procesu informowania społeczeństwa i konsultacji społecznych dotyczących „Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzeczy wraz z zestawieniem działań, które należy przeprowadzić w drodze konsultacji społecznych“. Wersja finalny poprawiona. Krakow. 46 S.)
- Institut für Wetterurkunde und Wasserwirtschaft (2007c): Analyse der Stellungnahmen und Ansichten über das „Zeit- und Arbeitsprogramm die im Rahmen der Bewirtschaftungspläne für Einzugsgebieten und Handlungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen sollen“. Krakau. Verbesserte Version. 148 S. (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (2007): Analiza uwag i opinii zgłoszonych do „Harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem planów gospodarowania wodami dla obszarów dorzeczy wraz z zestawieniem działań, które należy przeprowadzić w drodze konsultacji społecznych“. Wersja finalny poprawiona. Krakow. 148 S.)
- Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung (1999): Sofortprogramm zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung 1997-2002. Wrocław, S. 111.
- Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung (2007): Einführung in die Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft auf dem Internationalen Gebiet des Einzugsgebiets der Oder. Dokument über die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Art. 14 WRRL, Dezember (Miedzynarodowa Komisja Ochrony Odry przed zanieczyszczeniem (2007): Wstępny przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej stwierdzony na Miedzynarodowym Obszarze Dorzecza Odry, Dokument dot. Konsultacji społecznych zgodnie z Art. 14 Drektyw 2000/60/ER Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 roku ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (RDW), grudzien)
- Internationale Flussgebietseinheit Oder (2010): Bewirtschaftungsplan. Koordinierung im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung, Wrocław. 90 S.
- Iwanicki, Jerzy (2011): Probleme des Wassermanagements und ihre Lösungsoptionen (Problemy zarządzania w gospodarce wodnej i kierunki ich rozwiązania), in: Senatskanzlei der Republik Polen, Stand des Wassermanagements in Polen – rechtliche Probleme und Kompetenzen am Beispiel der Unteren Weichsel (Kancelaria Senatu RP, Stan gospodarki wodnej w Polsce – problematyka prawna i kompetencyjna (na przykładzie Dolnej Wisły). Materiały z konferencji zorganizowanej przez Parlamentarny Zespół ds. Drog Wodnych i Turystyki Wodnej 2 czerwca 2011 r. w siedzibie Senatu. Warszawa, wrzesien 2011. S. 59-88.
- Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (2004): Governance in der Europäischen Union, in: Arthur Benz; Nicolei Dose (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und veränderte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. S. 69-80.
- Janssen, Gerold; Czarnecka-Zawada, Sylwia; Konieczny, Beate, Vodova, Vicki (2004): Bestandsauf-

- nahme der IKZM-relevanten Rechts- und Verwaltungsstrukturen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen, IKZM-Oder Berichte (5). EUCC - Die Küsten Union Deutschland e.V.: Rostock. 179 S.
- Jekel, Heide (2001): Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Wasser und Abfall, Jg. 3 (11). S. 20-23.
- Jekel, Heide (2002): Die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach der EU-WRRL, in: Stephan von Keitz, Michael Schmalholz (Hrsg.) Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, Erich Schmidt: Berlin. S. 347.
- Jessop, Bob (1998): The Rise of Governance and the Risk of Failure. The Case of Economic Development, in: International Social Science Journal, 155, S. 29-45.
- Kartez, Jack D.; Bowman, Peter (1993): Quick deals and raw deals: a perspective on abuses of public ADR principles in Texas resource conflicts, in: Environmental Impact Assessment Review 13, S. 319-330.
- Kastens, Britta; Newig, Jens (2007): The Water Framework Directive and Agricultural Nitrate Pollution: Will Great Expectations in Brussels be Dashed in Lower Saxony? In: European Environment 17, S. 231-246.
- Kastens, Britta; Newig, Jens (2008): Will participation foster the successful implementation of the WFD? The case of agricultural groundwater protection in North-West Germany, in: Local Environment 13 (1), S. 27-41.
- Köhler, Ralf; Chojnacki, Ireneusz (1996): Die Oder - Ein wichtiger Fluss an der südlichen Ostsee in Gefahr, in: Jose Lozan; Hartmut Kausch (Hrsg.), Warnsignale aus Flüssen und Ästuaren. Wissenschaftliche Fakten, Parey Buchverlag: Berlin, S. 59-65.
- Kooiman, Jan (2003): Governing as Governance. Sage: London. 249 S.
- Koontz, Tomas M. (2006): Collaboration for sustainability? A framework for analyzing Government impacts in collaborative-environmental management, in: Sustainability: Science, Practice & Policy 2 (1), S. 15-24.
- Koza, Iwona; Osuch-Chacinska, Lucyna; Perda-Sypula, Maria; Rytelewski, Marek (2002): Das neue Wasserrecht (Nowe prawo wodne), Zachodnie Centrum Informacji. 328 S.
- Koziarek, Malgorzata; Tatomir, Tomasz (2001): Öffentlichkeitsbeteiligung und Informationszugang in Umweltangelegenheiten in der Praxis: Ratgeber für die öffentliche Verwaltung (Udział społeczenstwa i dostep do informacji w ochronie srodowiska w praktyce: poradnik dla administracji publicznej). Regionalne Centrum Ekologiczne na Europe Srodkowa i Wschodnia. Polskie Biuro REC. 119 S.
- Kubowska, Elzbieta (2014): Streit um Flüsse. Umweltschutze gegen Binnenschifffahrt (Spor o rzeki. Ekolodzy kontra transport srodladowy), in: Kurier Szczecinski, 28.03.2024, S. 12.
- Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 1 Methodologie, 3., korrigierte Auflage, Psychologie Verlags Union: Weinheim. 308 S.
- Landesvorstand für Wasserwirtschaft (2006): Der Katalog der Aufgaben und Handlungen für den Planungsprozess des Wassermanagements in Polen gemäß der WRRL für die Jahre 2006-2010, 6 S. (Krajowy Zarzad Gospodarki Wodnej, Departament Planowania i Zasobow Wodnych (2006): Wykaz zadan i dzialan dla procesu planowania gospodarowania wodami zgodnie z wymogami RDW w Polsce w latach 2006-2010, 6 S.)
- Landesvorstand für Wasserwirtschaft (2006a): Zeit- und Arbeitsprogramm für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL in Polen, 8 S. (Krajowy Zarzad Gospodarki Wodnej, Departament Planowania i Zasobow Wodnych (2006): Harmonogram przeprowadzenia procesu konsultacji spolecznych we wdrazaniu RDW w Polsce, 8 S.)
- Landesvorstand für Wasserwirtschaft (2008): Der Entwurf des Maßnahmenprogramms. Krakau. 98 S. (Krajowy Zarzad Gospodarki Wodnej (2008): Projekt: Program wodno-srodowiskowy kraju, Krakow, 98 S.)
- Landesvorstand für Wasserwirtschaft (2009): Bericht über Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete in Polen. Teil II, Etappe III. Bewertung der dritten Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung betreffend der Arbeitsbewirtschaftungspläne für Einzugsgebieten in Polen. Krakau. 332 S. (Krajowy Zarzad Gospodarki Wodnej (2009): Opracowanie planow gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w Polsce. Czesc II Etap III. Podsumowanie procesu III tury konsultacji

- sozialen dotyczących projektów planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy w Polsce. Krakow. 332 S.)
- Landesvorstand für Wasserwirtschaft (2014): MasterPlan für das Einzugsgebiet der Oder. Eine Synthese, Warschau (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (2014): MasterPlan dla obszaru dorzecza Odry. Synteza. Warszawa. 7 S.
- Lee, M., Abbot, C. (2003): Legislation: The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention, in: *The Modern Law Review* 66 (1), S. 80-108.
- Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen (Übersetzung der englischen Originalfassung (2002), 84 S. Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung. Guidance Document No. 8. 84 S.
- Lenart, Witold; Stoczkiewicz, Marcin; Szcześniak, Ewa (2002): Inhaltliche und gesellschaftliche Verfahrensquellen der Bewertung der Umweltauswirkung. Öffentlichkeitsbeteiligung in ökologischen Entscheidungen (Merytoryczne i społeczne źródła procesów OOS. Udział społeczeństwa w decyzjach ekologicznych), *Eko-Konsul*: Gdańsk. 112 S.
- Linder, Wolf; Vatter, Adrian (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren, in: Klaus Selle (Hrsg.), *Planung und Kommunikation*, Wiesbaden, Berlin. S. 181-188.
- Löser, Nardine; Sekscinska, Agnieszka (2005): Integriertes Küste-Flusseinzugsgebiets-Management an der Oder/Odra: Hintergrundbericht. IKZM-Oder Berichte 14, Leibniz-Institut für Ostseeforschung Warnemünde, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Rostock. 163 S.
- Löser, Nardine; Sekscinska, Agnieszka (2005a): Auswirkungen des Einzugsgebietes auf die Küstenzone der Oder: Mediale Präsenz in Deutschland und Polen, in: *Neue Ergebnisse der Meeres- und Küstenforschung: Beiträge der 23. Jahrestagung des Arbeitskreises Geographie der Meere und Küsten v. 28.-30.4.2005*, Universität Koblenz-Landau. Ed. By N. Beck. Koblenz: Inst. f. Integrierte Naturwiss. der Univ. Koblenz-Landau (Schriften des Arbeitskreises Landes- und Volkskunde 4), S. 162-175.
- Lüdemann, Christian (2001): Politische Partizipation, Anreize und Ressourcen. Ein Test verschiedener Handlungsmodelle und Anschlußtheorien am ALLBUS 1998, in: Achim Koch, Martina Wasmer, Peter Schmidt (Hrsg.): *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*, Leske+Budrich: Opladen. S. 43-72.
- Mayntz, Renate (2004a): Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, S. 65-76.
- Mayntz, Renate (2004b): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MplfG working paper 04/1 Köln.
- Mayring, Phillip (2002): *Einführung in die Qualitative Sozialforschung*. Verlag Beltz: Weinheim. 170 S.
- Mostert, Erik (2003): The Challenge of Public Participation, in: *Water Policy* 5 (2), S. 179-197.
- Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth, Detlef Jahn (Hrsg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden. S. 113-130.
- Munnichs, Geert (2004): Whom to trust? Public Concerns, Late Modern Risks, and Expert Trustworthiness, in: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 17, S. 113-130.
- Mussel, Christine; Philipp, Ursula (1993): *Beteiligung von Betroffenen bei Rüstungsaltslasten, Teil 1 Theoretische Grundlagen*, 2. Aufl., Kassel.
- Newig, Jens (2003): Symbolische Umweltgesetzgebung. Rechtssoziologische Untersuchungen am Beispiel des Ozongesetzes, des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes sowie der Großfeuerungsanlagenverordnung. Vol. 84, *Schriften zur Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung*, Dunker & Humblot: Berlin.
- Newig, Jens (2004): Public Attention, Political Action: The Example of Environmental Regulation, in: *Rationality and Society* 16 (2), S. 149-190.
- Newig, Jens (2005): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-)politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität, in: P.H. Feindt, Jens Newig (Hrsg.), *Partizipation Öffentlichkeitsbeteiligung Nachhaltigkeit, (Ökologie und Wirtschaftsforschung)* Metropolis Verlag für Ökonomie: Marburg. S. 89-116.
- Newig, Jens (2005a): Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie: Hintergrün-

- de, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 28 (4), S. 469-512.
- Newig, Jens; Fritsch, Oliver (Hrsg.) (2006): Effektivität von Beteiligungsprozessen. Beitrag Nr. 34, in: Matthies, Michael (Hrsg.) Beiträge des Instituts für Umweltsystemforschung der Universität Osnabrück, Universität Osnabrück. Institut für Umweltsystemforschung, Osnabrück. 84 S.
- Newig, Jens; Fritsch, Oliver (2009a): Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – And Effective?, in: Environmental Policy and Governance 19 (3), S. 197-214.
- Newig, Jens; Fritsch, Oliver (2009b): More Input – Better Output: Does citizen involvement improve environmental governance?, in: Ingolfur Blühdorn (Hrsg.), in: Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity, Opladen, Farmington Hills. S. 205-224.
- Newig, Jens; Kuhn, Katina; Heinrichs, Harald (2011): Nachhaltige Entwicklung durch gesellschaftliche Partizipation und Kooperation? – eine kritische Revision zentraler Theorien und Konzepte., in: Harald Heinrichs, Katina Kuhn, Jens Newig (Hrsg.), Nachhaltige Gesellschaft, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. S. 27-45.
- Newig, Jens (2011): Partizipation und Kooperation zur Effektivitätssteigerung in Politik und Governance?, in: Harald Heinrichs, Kathina Kuhn, Jens Newig (Hrsg.), Nachhaltige Gesellschaft: Welche Rolle für Partizipation und Kooperation? VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden. S. 65-79.
- Newig, Jens (2011): Partizipation und neue Formen von Governance, in: Matthias Groß, Handbuch Umweltsoziologie, Springer Verlag: Berlin. S. 486-502.
- Offe, Claus (2008): Governance – ‘Empty signifier’ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: Gunnar Folker Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41. S. 61-76.
- Opp, Kar-Dieter (1996): Aufstieg und Niedergang der Ökologiebewegung in der Bundesrepublik, in: Andreas Diekmann, Carlo C. Jaeger (Hrsg.): Umweltsoziologie, Leske+Budrich: Opladen, S. 350-379.
- Organisationsordnung des Wasserwirtschaftsrates der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer vom 03.12.2003 (Regulamin Organizacyjny Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego z dnia 03.12.2003).
- Pawlaczy Paweł; Wołejko Lesław; Jermaczek Andrzej; Stańko Robert (2001): Poradnik Ochrony mokradeł (Der Ratgeber zum Schutz von Feuchtgebiete) Wydawnictwo Lubuskiego Klubu Przyrodników: Świebodzin. 304 S.
- Pellizzoni, Luigi (2003): Uncertainty and Participatory Democracy, in: Environmental Values 12 (2), S. 195-224.
- Pierre, Jon; Peters, B. Guy (2000): Governance, Politics and the State. London: MacMillan. 231 S.
- Putnam, Robert D. (1995): Bowling Alone: America's Declining Social Capital, in: Journal of democracy 6 (1), S. 65-78.
- Regierungsverordnung vom 27.06.2006 über den Grenzverlauf der Flusseinzugsgebiete und Wasserregionen (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.06.2006 w sprawie przebiegu granic obszarów dorzecza i regionów wodnych (Dz. U. Nr 126, poz. 878 z poz. zm.)
- Regionalvorstand für Wasserwirtschaft (2006): Das Programm für die Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL in der Wasserregion der Unteren Oder und der westlichen Übergangsgewässer für das Jahr 2006, mit der Perspektive für die Jahre 2007-2009, 44 S. (Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej (2006): Program udziału społeczeństwa we wdrażaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej w odniesieniu do obszaru Regionu Wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego na rok 2006 (z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007 – 2009, 44 S.)
- Renn, Ortwin (2005): Partizipation - ein schillernder Begriff, in: Gaia – Ecological Perspectives for Science and Society 14 (3), S. 227-228.
- Renn, Ortwin (2012): Warum Bürgerbeteiligung? Monographie, 6 S.
- Renn, Ortwin; Webler, Thomas; Wiedemann, Peter (1995): The Pursuit of Fair and Competent Citizen Participation, in: Ortwin Renn, Thomas Webler, Peter Wiedemann (Hrsg.): Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht: Reidel, S. 33-368.
- Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalen Abwasser.

- Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer von Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.
- Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.
- Richtlinie 2006/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2006 über Qualität der Badegewässer.
- Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.
- Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.
- Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.
- Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft.
- Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt.
- Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
- Richtlinie 96/61/WE des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.
- Richtlinie 96/82/WE des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen.
- Richtlinie 2004/35/WE des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umweltaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden.
- Richtlinie 2006/118/WE des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung.
- Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG.
- Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge. 324 S.
- Rosenau, James N. (2000): *Governance and Democracy in a Globalizing World*, in: David Held, Anthony McGrew (Hrsg.): *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge.
- Rowe, Gene; Frewer, Lynn, J. (2005): *A Typology of Public Engagement Mechanisms, Science, Technology and Human Values* 30 (2), S. 251-290.
- Rudolf, Wawrzyniec (2010): *Konzeption von Governance und seine Anwendung – von internationalen Institutionen bis unteren Machtebenen (Koncepcja Governance I jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy)*, in: *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica*. 245. S. 73-82.
- Schernewski, Gerald; Löser, Nardine; Sekscinska, Agnieszka (2005): *Integrated Coastal Area and River Basin Management (ICARM): The Oder/Odra case study*, in: Bernhard Glaeser, Agnieszka Sekscinska, Nardine Löser, (eds.), *Integrated Coastal Zone Management at the Szczecin Lagoon: Exchange of experiences in the region. Coastline Reports (6), EUCC - The Coastal Union, Leiden*, S. 43-54.
- Schimank, Uwe (2002): *Theoretische Modelle sozialer Struktur-dynamiken. Ein Gefüge von Generalisierungsniveaus*, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle*. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 151-178.
- Schmalholz, Michael (2001): *Die EU Wasserrahmenrichtlinie – "Der Schweizer Käse im europäischen Gewässerschutz"*, in: *Zeitschrift für Wasserrecht*, Jg. 40, S. 69-102.
- Schuppert, Gunnar Folke (2005): *Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen*, in: Schuppert,

- Gunner Folke (Hrsg.): Governace-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, WZB, Alfred Heerhausen Gesellschaft für internationalen Dialog. Band 1. 1. Auflage, Nomos: Baden-Baden, 371 S.
- Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41.
- Sekscinska, Agnieszka (2000): Dezentralisierungsprozesse in den Visegrad-Staaten am Beispiel der Verwaltungsreform in Polen, Fachbereich Politikwissenschaft, Diplomarbeit, Freie Universität Berlin.
- Sekscinska, Agnieszka (2008): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in IKZM relevanten Handlungsfeldern und deren institutionalisierte Formen in der Odermündungsregion, IKZM-Oder Berichte (47), Hochschule Neubrandenburg, EUCC - Die Küsten Union Deutschland e.V., Warnemünde. 61 S.
- Selle, Klaus (1996): Klärungsbedarf, in: Klaus Selle (Hrsg.) Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrung, Wiesbaden, Berlin. S. 161-180.
- Selle, Klaus (2000): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmunder Vertrieb für Planungsliteratur, Dortmund.
- SIGMA (1999): European Principles for Public Administration, Sigma Paper No. 27.
- Steingrube, Wilhelm; Scheibe, Ralf; Feilbach, Mark (2004): Ergebnisse der Bestandsaufnahme der touristischen Infrastruktur im Untersuchungsgebiet, Institut für Geographie und Geologie, Universität Greifswald, IKZM-Oder Berichte 4, 109 S.
- Steele, Jenny (2001): Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach, in: Oxford Journal of Legal Studies 21 (3), S. 415-442.
- Strastil von Straßenheim, Andrea (2001): Potentiale Neuer Medien für die Bürgerbeteiligung, Diplomarbeit TU Berlin, Berlin.
- Stybel, Nardine, Krämer, Inga, Schernewski, Gerald, Barkmann, Tim, Grube, Sabine (2010): Projekt IKZM-Oder: Kooperationen und Ergebnisverbreitung, in: Andreas Kannen, Gerald Schernewski, Inga Krämer, Marcus Lange, Holger Janßen, Nardine Stybel (eds.), Forschung für ein Integriertes Küstenzonenmanagement: Fallbeispiele Odermündungsgebiet und Offshore-Windkraft in der Nordsee. Coastline Reports (15), EUCC - Die Küsten Union Deutschland e.V., Rostock, S. 113-124.
- Thomas, John, Clayton (1995): Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers, San Francisco. 211 S.
- Topilko, Janusz T. (2004): Erstellung der ökonomischen Analyse der Gewässernutzung in Polen samt der Umweltkosten und Kosten der Wasserressourcen (Sporzadzenie analizy ekonomicznej wykorzystania wod w Polsce, obejmujacej koszty srodowiskowe i koszty zasobow wodnych), in: Gospodarka Wodna Nr 8, S. 316-317.
- Topilko, Janusz T. (2004): Udzial spoleczenstwa we wdrazaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej – fakty, interpretacje i konsekwencje (Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL – Fakten, Interpretationen und Konsequenzen), in: Gospodarka Wodna Nr 11, S. 454-456.
- Turner, Matthew A., Weninger, Quinn (2005): Meetings with Costly Participation: An Empirical Analysis, in: Review of Economic Studies 72 (1), S. 247-268.
- Umweltbundesamt (2006): Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach Art. 14 EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit, Texte Nr. 27. Dessau, 348 S.
- Umweltministerium (2005): Umsetzungsphasen in Polen ausgearbeitet nach dem Programm zur Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL in Polen, 19.08.2005 Warszawa, 47 S. (Ministerstwo Srodowiska (2005): Program udzialu spoleczenstwa we wdrazaniu Ramowej Dyrektywy Wodnej w Polsce. 19.08.2005, Warszawa 47 S.).
- Umweltministerium (2005a): Zeit- und Arbeitsplan der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Umsetzung der WRRL, 8 S. (Ministerstwo Srodowiska (2005a): Harmonogram przeprowadzenia procesu konsultacji spolecznych we wdrazaniu RDW, 8 S.)
- Umweltministerium (2007): Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten. Zweite Etappe der Öffentlichkeitsbeteiligung 22.12.2007 – 22.06.2008. (Ministerstwo

- Srodowiska (2008): Przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy. Druga tura konsultacji społecznych od 22 grudnia 2007 do 22 czerwca 2008. 42 S.)
- Umweltministerium (2008a): Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten. Vierte Phase. Bericht über den Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten mit Berücksichtigung der Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Krakau 48 S. (Ministerstwo Srodowiska (2008): Przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy. Etap IV. Opracowanie Przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy uwzględniającego wyniki konsultacji społecznych. Krakow. 48 S.)
- Umweltministerium (2008b): Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten. Vierte Phase. Analyse und Zusammenfassung der Ergebnisse der Fragebögen, die in „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten“ in der zweiten Etappe der Öffentlichkeitsbeteiligung angewendet worden sind.“ Krakau. 112 S. (Ministerstwo Srodowiska (2008): Przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy. Etap IV. Analiza i podsumowanie wyników ankiet wykorzystanych do „Przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy“ w II turze konsultacji społecznych. Krakow. 112 S.)
- Umweltministerium (2008c): Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten. Vierte Phase. Bewertung und Ergebnisse des Informationsverlaufs und der Öffentlichkeitsbeteiligung über „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten“ in der zweiten Etappe der Öffentlichkeitsbeteiligung angewendet worden sind.“ Krakau. 49 S. (Ministerstwo Srodowiska (2008): Przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy. Etap IV. Ocena i efekty przebiegu procesu informowania społeczeństwa i konsultacji społecznych „Przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy“ w II turze konsultacji społecznych. Krakow. 49 S.)
- Umweltministerium (2008d): Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten. Vierte Phase. Bericht über die Handlungen im Rahmen der Information der Öffentlichkeit und der Öffentlichkeitsbeteiligung über „Durchsicht der wesentlichen Probleme der Wasserwirtschaft in Einzugsgebieten“ in der zweiten Etappe der Öffentlichkeitsbeteiligung angewendet worden sind.“ Krakau. 181 S.) (Ministerstwo Srodowiska (2008): Przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy. Etap IV. Sprawozdanie z działań zastosowanych w celu informowania społeczeństwa i z konsultacji społecznych dotyczących „Przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy“ w II turze konsultacji społecznych. Krakow. 181 S.)
- United Nations Economic Commission for Europe (1998): Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention).
- United Nations (1992): Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung.
- US EPA (Environmental Protection Agency) (2000): Engaging the American People, A Review of EPA's Public Participation Policy, Washington D. C.
- Verfassung der Republik Polen vom 2.04.1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. Dz.U.1997 nr 78 poz. 783).
- Verordnung des Gesundheitsministers über Anforderungen, die Badegewässer erfüllen sollen vom 16.10.2002 (Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16.10.2002 r. W sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać woda w kąpieliskach, Dz.U. nr 183, poz. 1530)
- Verordnung des Umweltministers über Anforderungen, die Obergewässer erfüllen sollen, aus denen die Menschen mit Wasser zu Konsumzwecken versorgt werden vom 27.11.2002 (Rozporządzenie Ministra Srodowiska z dnia 27.11.2002 r. W sprawie zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, Dz.U. nr 2004, poz. 728)
- Verordnung des Umweltministers über den Umfang und die Bearbeitungsverfahren von Wasserwirtschaftsplänen in Flusseinzugsgebieten vom 28.04.2004 (Rozporządzenie Ministra Srodowiska z dnia 28.04.2004 r. w sprawie zakresu i trybu opracowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionu wodnego, Dz.U. nr 126, poz. 1318).
- Verordnung des Ministerrates über den Grenzverlauf der Einzugsgebiete und Wasserregionen vom 27.06.2006 (Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i

- regionów wodnych z dnia 27.06.2006 Dz.U. nr 126 poz. 878)
- Verordnung Nr. 144/ 2007 des Direktors des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft in Stettin vom 31.12.2007 über Einberufung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit beim Direktor des Regionalvorstandes für Wasserwirtschaft (Zarządzenie nr 144/2007 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie z dnia 31.12.2007 w sprawie powołania przy dyrektorze Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie Stalej Komisji d.s. Udziału Społeczeństwa).
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 27.05.1957 unbenannt in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) vom 26.10.2012.
- Verwaltungsverfahrenskodex vom 14.06.1960 (Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14.06.1960, Dz.U. 2000, nr 98, poz. 1071).
- Voßkuhle, Andreas (2001): "Schlüsselbegriffe" der Verwaltungsrechtsreform. Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Verwaltungsarchiv 92, S. 184-215.
- Walesh, Stuart G. (1999): Dad (decide-announce-defend) is Out, Pop (public owns project) is, Journal of the American Water Resources Association, Jg. 35 (3), S. 535-544.
- Webler, Tomas (1995): "Right" Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick, in: Ortwin Renn, Tomas Webler, Peter Wiedemann (Hrsg.), Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse, Dordrecht, S. 35-86.
- Webler, Tomas; Kastenholz, Hans; Renn, Ortwin (1995): Public Participation in Impact Assessment: A Social Learning Perspective, Environmental Impact Assessment Review 15, S. 443-463.
- Wernet, Andreas (2009): Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik 3. Auflage, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 100 S.
- World Bank, (1989): Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A long-Term Perspective Study. Washington, D.c. 300 S.
- WWF (2004): Wie kann man die Gesellschaft in die Umsetzung der WRRL engagieren? Ratgeber, (Jak (za)angazowac społeczeństwo we wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej. Przewodnik) Warszawa, 44 S.
- WWF (2005): Gesetzesänderung des polnischen Wasserrechts zum Zweck der Umsetzung der WRRL (Zmiany polskiego prawa wodnego niezbędne dla pełnej transpozycji Ramowej Dyrektywy Wodnej), Warszawa, 27 S.
- WWF (2006): Die Wasserwirtschaft in der regionalen Handlungsprojekten 2007-2013 (Gospodarka wodna w projektach regionalnych programów operacyjnych 2007-2013), 65 S.
- WWF (2009): Stellungnahme des WWF Polen zu Kommentaren des Landesvorstandes für Wasserwirtschaft über Fragen des WWF vom 16.02.2009 über Gesetzesentwurf ... 2008 über die Gesetzesänderung Wassergesetz (Stand – Entwurf vom 10.02.2009, Warschau 24.03.2009); Stanowisko WWF Polska w sprawie komentarzy KZGW do uwag WWF Polska z dnia 16.02.2009 r. Do projektu ustawy z dnia ... 2008 r. O zmianie ustawy – prawo wodne (wersja – Projekt z 10.02.2009 r., Warszawa 24.03.2009)
- Yearley, Stefen; Cinderby, Steve; Forrester, John; Bailey, Peter; Rosen, Paul. (2003): Participatory Modelling and the Local Governance of the Politics of UK Air Pollution: A Three-City Case Study, in: Environmental Values 12 (2), S. 247-262.
- Zelazinski, Janusz (2010): Umsetzung der WRRL und der Hochwasserdirektive (Wdrażanie Ramowej Dyrektywy Wodnej i Dyrektywy Powodziowej). Ekspertyza wykonana na zamówienie Komisji Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa, 2010, 25 S.
- Zelazinski, Janusz (2011): Mythos des traditionellen Wassermanagements (Mity tradycyjnej gospodarki wodnej), Kancelaria Senatu RP, Zustand des Wassermanagements in Polen – rechtliche Problematik und Kompetenzen am Beispiel der Unteren Weichsel (Stan gospodarki wodnej w Polsce – problematyka prawna i kompetencyjna na przykładzie Dolnej Wisły). Materiały z konferencji zorganizowanej przez Parlamentarny Zespół ds. Drog Wodnych i Turystyki Wodnej 2 czerwca 2011 r. w siedzibie Senatu. Warszawa, wrzesień 2011. S. 41-58.
- Zilleßen, Horst (1998): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen Wiesbaden. 247 S.

5.2.2 Internet

<http://www.mos.gov.pl/dzw/dzw.shtml>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

http://mars.geographie.uni-halle.de/mlucampus/geoglossar/terme_datenblatt.php?terme=%C4stuar;
zuletzt aufgerufen 6.11.2015

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm;
zuletzt aufgerufen: 29.04.2015.

<http://water.europa.eu> sowie insbesondere <http://www.eea.europa.eu/themes/water/interactive/water-live-maps/wfd>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015.

http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/implementation_documents_1/submitted_rbmps; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015.

<http://water.europe.eu>; zuletzt aufgerufen: 6.11.2015

<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,216>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.rzgw.szczecin.pl/hydrograficzny-obszar-dzialania>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,197>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,202>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,200>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.ikzm-d.de/main.php?page=6,216>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.edge-project.eu/ECOPAG>; zuletzt aufgerufen: 19.06.2011

<http://www.partizipation.at/governance.html>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.aarhus-konvention.de>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.thuringen.de/th8/umwelt/wasser/euwrri/ziele/>; zuletzt aufgerufen: 17.1.2014

<http://www.mos.gov.pl/dzw/dzw.shtml>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.rzgw.szczecin.pl>; zuletzt aufgerufen: 08.02.2009

<http://www.rdw.org.pl>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.rzgw.szczecin.pl/regionalny>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.rzgw.szczecin.pl/uchwaly>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.rzgw.szczecin.pl/krajowy>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.rdw.org.pl/przeglad-istotnych-problemw-gospodarki-wodnej.html>;
zuletzt aufgerufen: 21.07.2012

<http://www.szczecin.rzgw.gov.pl/stala-komisja-ds-udzialu-spoleczenstwa>;
zuletzt aufgerufen: 07.09.2012

<http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/wasser/wrri/> _; zuletzt aufgerufen: 19.04.2013

<http://www.edge-project.de/ECOPAG>; zuletzt aufgerufen: 08.10.2009

<http://www.rzgw.szczecin.pl/hydrograficzny-obszar-dzialania>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

<http://www.ikzm-oder.de>; zuletzt aufgerufen: 29.10.2015

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/impl_reports.htm;
zuletzt aufgerufen: 29.04.2015

5.2.3 Interviews

Regionalvorstand für Wasserwirtschaft Stettin:

- 07.04.2009, Stettin: Marta Trzebiatowska, Anna Durka, Abteilung für Internationale Zusammenarbeit und Öffentlichkeitskommunikation
- 27.04.2009, Stettin: Marta Trzebiatowska, Anna Durka, Abteilung für Internationale Zusammenarbeit und Öffentlichkeitskommunikation
- 19.10.2012, Stettin: Marta Trzebiatowska, Anna Durka, Abteilung für Internationale Zusammenarbeit und Öffentlichkeitskommunikation

Landesvorstand für Wasserwirtschaft Warschau:

- 19.10.2009, Warschau: Lukasz Tomaszewski, Abteilung für die internationale Zusammenarbeit
- 08.10.2009, Warschau: Anna Oleszczyk, Abteilung für Wassermanagement

Internationale Kommission zum Schutz der Oder:

- 29.09.2009, Potsdam: Birgit Fiszkal, Mitglied der Arbeitsgruppe

WWF Polen:

- 19.10.2009, Warschau: Piotr Nieznanski, Odra Projekt Leader

MGGP S.A. (externe Firma zuständig für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans):

- 20.05.2009, Stettin: Agnieszka Hobot, Mitarbeiterin

5.2.4 Eigene Beobachtungen – Teilnahme an Sitzungen und Konsultationen

- 29.05.2009, Stettin: Sitzung der Ständigen Kommission zur Beteiligung der Öffentlichkeit und des Wasserwirtschaftsrates der Flussgebietseinheit
- 18.05.2009, Stettin: Regionales Konsultationsforum

5.3 Fragebogen zum Erfolg der partizipativen Umsetzung der WRRL

(Quelle: Newig 2005)

Im Jahre 2000 wurde die WRRL verabschiedet. Hat die WRRL ihrer Meinung nach Vorteile im Hinblick auf die Verbesserung der Gewässerqualität gebracht?

Zur Person

- Wie erfolgte Ihre Auswahl als Beteiligter?
- Sind Sie der Meinung, dass Sie zu Recht ausgewählt wurden?
- Sind Sie der Meinung, dass Personen / Institute fehlen, die am Prozess beteiligt werden sollten? Wenn, ja, welche?
- Welche Interessen hatten Sie hinsichtlich der Beteiligung?

I. Informierung der Beteiligten

- Wurden Sie / die Betroffenen vor dem Prozessbeginn ausreichend, umfassend und frühzeitig informiert? Kannten Sie die Entscheidungen der Behörden?
- Wurde ihrer Meinung nach der Gesellschaft der Informationszugang in bestimmten Umsetzungsetappen der WRRL gewährleistet?
- Welche Thematik betraf die Information?
- Bekamen die interessierten Nutzer und die breite Öffentlichkeit während des gesamten Umsetzungsprozesses der WRRL Informationen über die Erfolge des Planungsprozesses, Analysenergebnisse und ihrer Resultate, Handlungsvorschläge, Ressourcen und Pläne sowie Argumenten im Entscheidungsfindungsprozess? War der Zugang zu Dokumenten und Informationen, gemäß Art. 14 Abs. 1 der WRRL gewährleistet?
- Wenn „ja“, hat sich Ihre Problemwahrnehmung bzw. der Betroffenen und damit auch ihre Interessen verändert?
- In welcher Form wurden die Informationen bereitgestellt?
- Wurde Dokumentation zur Verfügung gestellt, gegenüber Vorschläge eingebracht werden konnten?
- Wurden Informationen aktualisiert?
- Waren Informationen verständlich?
- Konnten Sie die Entscheidungen im Verfahrensprozess befolgen? Werden / Wurden die künftigen Adressaten bereits im Vorfeld über zu erwartende Ergebnisse eines Verfahrens umfassend informiert?
- Gaben die gesellschaftlichen Konsultationen die Möglichkeit, zur Anhörung und Ansammlung von Fragen und Vorschlägen über die zugänglichen Dokumente?
- Wurden die Meinungen und Fragen in Betracht gezogen und analysiert?
- Wurde die Gesellschaft über die berücksichtigten bzw. nicht berücksichtigten Fragen informiert?
- Wurde der Zugang zu Information der breiten Öffentlichkeit gewährleistet?
- War die Informationbereitstellung ausreichend, um sich genug Informationen zu verschaffen?
- Wurde die Öffentlichkeit informiert darüber, ob die Interessen der Öffentlichkeit und der Wassernutzer, die im Rahmen der WRRL agieren, berücksichtigt werden und der erbrachte Konsens umgesetzt wird?

- Welche Form der Konsultationen überwog: schriftliche bzw. mündliche?
- Anhand welcher Werkzeugen wurde die Gesellschaft engagiert und die gesellschaftlichen Konsultationen durchgeführt? Über welche Fragen konnten sie sich äußern?
- Welche Dokumente wurden der gesellschaftlichen Konsultationen unterzogen?

II. Akzeptanz

- Wurden die getroffenen Entscheidungen von Ihnen akzeptiert?
- Wurden die getroffenen Entscheidungen von den anderen Beteiligten akzeptiert?
- Inwieweit stoßen geplante Maßnahmen bei den potenziellen Adressaten auf Akzeptanz?
- Wurde die Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme von den Adressaten / Ihnen akzeptiert?
- War die Komplexität zu bewältigender Probleme und die Risiken für Sie bzw. anderen Akteure nachvollziehbar?
- Waren Sie mit den getroffenen Entscheidungen einverstanden?
- Führte die Information bei den Betroffenen zu schwindender Akzeptanz?
- Wurden die schon feststehenden Entscheidungen gut kommuniziert?
- Wurde das Beteiligungsverfahren als fair empfunden? Fand eine intensive Beteiligung der Betroffenen bzw. Adressaten statt, die in einem auf gegenseitiger Kommunikation beruhenden und als fair empfundenen Verfahren abgelaufen ist?
- Konnten Sie sich einigen? Wurde die Entscheidung am Ende auf einem Konsens oder zumindest für alle Beteiligten tragbaren Kompromiss getroffen? Bzw. Wurde der vorhandene Konflikt durch Ausgleich von Interessen und Kompromisschließung verringert?
- Sind Sie der Meinung, dass die Konflikte hinsichtlich der Wasserbewirtschaftungsplänen begrenzt wurden?
- Konnten Sie ihre Anliegen wirksam geltend machen?
- Wurden die Eigeninteressen der zivilgesellschaftlichen Akteure von Seite der Behörden wahrgenommen?
- Wurde ein Interessenspektrum gewählt, das es grundsätzlich erlaubt hat, zu einer konsensualen Lösung zu kommen? Haben Sie sich am Ende des Diskurses geeignet?
- Waren alternative Lösungsoptionen vorhanden?
- Wurde das Vertrauensverhältnis sowohl zwischen den beteiligten nichtstaatlichen Akteuren als auch gegenüber der Verwaltung aufgebaut bzw. hat sich Vertrauen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie gegenüber der Verwaltung gebildet?
- Hat dies langfristig zu einer Erhöhung des Vertrauens geführt und damit den Kontext künftiger Verfahren positiv beeinflusst?
- Sind Sie der Meinung, dass die Akzeptanz der Gesellschaft und Unterstützung der Gesellschaft für die Entscheidungen, an den die Gesellschaft beteiligt war, im Laufe der Zeit gestiegen ist?
- Sind Sie der Meinung, dass die bisherigen Informationen der Bewusstseinsbildung über die Wasserbewirtschaftungspläne und ökologische Probleme des jeweiligen Flusseinzugsgebiets zugutekam?
- Wurde „Public Relations“ betrieben und das Problembewusstsein hinsichtlich der

Wasserproblematik verbessert?

- Wurde längerfristig auch ein erzieherischer Effekt im Sinne eines erhöhten Umweltbewusstseins erzielt?

III. Bessere Entscheidungsfindung durch Integration lokalen Wissens

- Wurden im Zuge des Beteiligungsprozesses Informationen generiert, die den Behörden nicht schon vorher zur Verfügung standen?
- Hat das sachliche Wissen der Beteiligten über (ihre) lokalen Verhältnisse die Informationsbasis des Entscheidungsprozesses verbessert?
- Ist das im Beteiligungsprozess erhobene bzw. generierte Wissen in das Ergebnis der Entscheidung eingeflossen?
- Kann durch die Partizipationsverfahren eine Steigerung der demokratischen Willensbildung beobachtet werden?
- Hatten Sie den Eindruck, dass Ihre Interessen aufgenommen wurden, dass Sie ihren Interessen zum Ausdruck bringen konnten?
- Wurden die Entscheidungen transparent getroffen?
- Wurde die Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger gewährleistet?
- Wurden Ihre Fachkenntnisse in Bezug auf die Wasserbewirtschaftungspläne abgefragt?
- Wurden Sie nach Ihrer Meinung gefragt?
- War für Ihre Behörde der Gewinn von Wissen über Meinungen und Akzeptanz seitens der Öffentlichkeit von großer Bedeutung?
- Besteht eine Identifikation mit den getroffenen Entscheidungen?
- Wurde die Qualität der Wasserbewirtschaftungspläne auf dem Flusseinzugsgebiet dank der Nutzung von Fachkenntnissen und Erfahrungen der "interessierten Seiten" verbessert?

IV. Einfluss der Verfahrensgestaltung

- Inwieweit hat der ausgewählte Verfahrenstyp die Partizipation und Einflussnahme seitens der nichtstaatlichen Akteure die wechselseitigen Informationsflüsse beeinflusst?
- Inwieweit war es allen Beteiligten möglich ihrer Meinung zu äußern? Waren Wortbeiträge und die Artikulation von Gestaltungsansprüchen ermöglicht?
- War das Verfahren transparent?
- Sind Sie der Meinung, dass Transparenz und Verständnis für den Entscheidungsfindungsprozess in Wasserbewirtschaftungspläne gestiegen ist?
- War die Kommunikation offen?
- War die frühzeitige Beteiligung garantiert?
- Wurden Verfahrensregeln gemeinsam festgelegt?
- Wurde Über- bzw. Allparteilichkeit der Moderation garantiert?
- Gab es eine genügende Offenheit der Entscheidung?
- Haben die Beteiligten den Eindruck gewonnen, dass Beschlüsse bereits feststehen?

V. Einfluss des Kontextes

- Wie war die Wahrnehmung der Problemlage, welche die eigenen Interessen tangiert?
- Wie hoch ist der Grad der wahrgenommenen Einflussmöglichkeiten durch das Beteiligungsverfahren?
- War der erwartete Nutzen allen Beteiligten klar?
- War das Interesse an dem Gegenstand des Verfahrens vorhanden?
- Inwieweit waren Akteure / Sie mit extremen Positionen beteiligt?
- War das Problem und der Kreis der potenziellen Beteiligten proportional zu den Interessen und der eigenen Belange? Bzw. hat die eigene Belange nur am Rande tangiert?
- Wer war mit bestimmten Problem nicht einverstanden? Welche Interessen bleiben unberücksichtigt?
- Überwogen die Vorteile eines Kollektivgutes (z.B. Wasserkläranlage) für einige Individuen von den entstehenden Nachteilen? Gibt es Leute, die besonders Nutzen daraus gezogen hatten und die benachteiligt waren?
- Wie ausgeprägt war die Partizipationsneigung?
- Inwieweit haben die Akteure die Probleme und Interessen wahrgenommen?

V. Macht und Ressourcen

- Welche Macht hatten die jeweiligen Akteure / Sie? Wie konnten Sie ihre Interessen durchsetzen?
- Inwieweit waren Machtasymmetrien unter den Beteiligten vorhanden?
- Welchen Einfluss hatten soziale bzw. moralische Normen und Institutionen auf die Partizipationsneigung?
- Sind sie der Meinung, dass es sich um Region mit gut ausgebildeter Partizipationskultur handelt?

VI. Information und Komplexität

- Inwieweit wurden die Akteure / Sie informiert?
- Waren die Informationen mangelhaft, nicht verfügbar, oder zu technisch?
- War ein mangelndes Verständnis der Zusammenhänge und Vorgänge vorhanden?
- Hat sich der Informationsstand der Akteure im Verlaufe eines Verfahrens verändert?
- Hat die Presse ausreichend berichtet, damit öffentliche Aufmerksamkeit geweckt wird? Wie hat die Presse berichtet?
- Hat sich der Komplexitätsgrad des Problems auf die Informiertheit hemmend ausgewirkt?
- In welchem Verhältnis stand die Problematik und die Quantität des Wissens zu dem Informationsstand?

VII. Einfluss der Problemstruktur

- Inwieweit war der Informationsbedarf auf Seiten der Behörde ausgeprägt? War der Informationsbedarf auf Seiten der Behörde hoch?
- Waren technische und rechtliche Lösungsoptionen vorhanden?
- Wurden die nötigen finanziellen und sonstigen Ressourcen / Kosten zu der Umsetzung bereitgestellt? Gab es genug Mittel und Personal?
- Sind Sie der Meinung, dass die Partizipation zum besseren Umweltschutz beitragen wird und dass dadurch Umweltziele erreicht werden können?
- Wurde das Umweltbewusstsein seit der Umsetzung der WRRL erhöht?
- Wurden Elemente des Umweltschutzes in Erziehung und Bildung eingeführt?
- Hat sich die Qualität und Quantität der Information über den Umweltschutz verbessert?
- Erreichten die untersuchten Wassernutzer ihre selbstgesteckten Ziele?
- Wurden Verbesserungen der Gewässerqualität erzielt?
- Kam es zu Kooperation zwischen den Wassernutzer? Entstanden daraus Projekte zur Verbesserung der Gewässerqualität, die aus den Netzwerken bzw. Kooperationen ausgegangen sind?

5.4 Kurzfassungen der Ergebnisse in deutscher und englischer Sprache

Deutsche Zusammenfassung

Ziel dieser politologischen Fallstudie ist die Bewertung der Umsetzung der Wasserrahmrichtlinie (WRRL) in Polen unter besonderer Berücksichtigung der Partizipation.

Das zugrundeliegende empirische Beispiel ist die Odermündungsregion (OR), eine gewässerreiche Küstenregion in Polen, die ca. 10 km von der Ostsee entfernt ist.

Als Grundlage der Bewertung werden zunächst die relevanten EU-Maßstäbe aus den einschlägigen EU-Dokumenten herausgearbeitet: Diese Maßstäbe werden anschließend sowohl in ihrer Rezeption durch die dem Fallbeispiel zugeordneten Stakeholder betrachtet, wie hinsichtlich der Wirkung dieser Rezeption auf die Zielsetzungen der WRRL; ebenso werden die Maßstäbe herangezogen, um die materiellen Ergebnisse der Anwendung der WRRL im Untersuchungsgebiet zu beurteilen. Bei dieser Beurteilung steht im Vordergrund, welche Effektivitäts- und Legitimitätsziele, materielle Ziele und Modalitäten sich durch ‚gute Partizipation‘ in Sinne der WRRL erreichen lassen und welche Umstände dabei wirksam sind.

Das Politikinstrument der EU – die Partizipation – ist ein wichtiger Bestandteil der Umsetzung der WRRL. Es stellt neben den materiellen Zielsetzungen der EU-Politikbereiche eine zusätzliche Herausforderung für das EU-Mitgliedsland Polen dar; denn die Gestaltung entsprechender Prozesse setzt weitere Reformen voraus und werden zusätzliche Ressourcen benötigt.

Zur Bearbeitung des Themas werden die folgenden Teilfragen gestellt:

- Welche Bedeutung hat die Partizipation generell bei der Umsetzung von Politiken im Bezug auf Effektivität und Legitimität?
- Was zeichnet - im Sinne der Europäischen Union (EU) - den Maßstab und die materiellen Ziele bzw. Modalitäten der ‚guten Partizipation‘ als Teil von Good Governance aus? Welche Auswirkungen hat das subjektive Partizipationsverständnis der polnischen Wasserwirtschaftsverwaltung auf die Umsetzung der ‚guten Partizipation‘ der WRRL und des Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit hinsichtlich Programmatik und Praxis? Warum wendet die Wasserwirtschaftsbehörde die EU-Maßstäbe guter Partizipation an bzw. warum nicht?
- Welche Ziele und Modalitäten der ‚guten Partizipation‘ wurden in der OR gemessen an der Umsetzung der Vorgaben der EU, erreicht?

Zu der empirischen Grundlage der Methode zählen eigene Interviews mit den Vertretern der Wasserbehörden in Polen sowie Dokumentenanalyse der polnischen und europäischen Behörden aus den Jahren 2000-2015.

Der bereits durch Jens Newig festgestellte empirische Befund, dass die europäische Politik nach mehr Effektivität als Legitimität strebt, wird auch in dieser Arbeit bestätigt. Allerdings empfiehlt die Autorin, dass das Verständnis der Partizipation als ein offener Prozess verstanden werden sollte, der immer auch an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden muss. Dieses Verständnis sollte differenziertere Kriterien für die Bewertung der Effektivität der Umsetzung der WRRL und für die Akzeptanz durch die Öffentlichkeit entwickeln. Darüber

hinaus sollte den Legitimitätszielen in den europäischen Regelungen größere Bedeutung beigemessen werden. Die europäische Politik kann nur dann Erfolge haben, wenn Effektivität UND Legitimität gleichermaßen angestrebt werden.

English Summary

This case study from the political sciences aims to evaluate the implementation of the Water Framework Directive (WFD) in Poland under special consideration of participation. The empirical example is the Odra estuary region (OR), a coastal region rich in waters located about 10 km from the Baltic Sea.

The evaluation carried out in this case study is based on EU standards for implementing the WFD which are distilled from relevant EU documents. These standards are then considered in terms of their reception by the stakeholders in the case study area, as well as the effects this reception has on achieving the objectives of the WFD. The same standards are also used to evaluate the material results of implementing the WFD in the case study area. This primarily focuses on objectives of effectiveness and legitimacy, as well as the material objectives and modalities that can be achieved through 'good participation' *in sensu* WFD. Here the study also asks what circumstances may have an impact on this.

Employed as a political instrument by the EU, participation is an important element in implementing the WFD. At the same time, it represents an additional challenge for Poland as it comes on top of material objectives pursued by EU policy areas. The introduction of appropriate processes to facilitate participation requires further reforms and additional resources.

The study raises the following subordinate questions to illuminate the topic:

- What is the significance of participation generally in policy implementation with respect to effectiveness and legitimacy?
- In the sense of the EU, what characterises the standards, material objectives and modalities of 'good participation' as an element of good governance?
- How does the Polish Water Administration's subjective understanding of participation affect the implementation of 'good participation' of the WFD and the guideline on public participation with respect to general political objectives and practice? Why does the Water Authority make use of the EU criteria for 'good participation', or why does it not?
- Which objectives and modalities of 'good participation' have been achieved in the OR as judged by the implementation of the EU's requirements?

Interviews with representatives of the water authorities in Poland, and an analysis of documents published by Polish and European authorities in the period 2000-2015, serve as an empirical base.

The results of this case study confirm empirical evidence first provided by Jens Newig, namely that European policy is striving for greater effectiveness rather than legitimacy. A recommendation is that participation should be understood as an open process which always needs to be adapted to the local context. This understanding of participation should develop

more differentiated criteria for evaluating the effectiveness of implementing the WFD and its public acceptance. Objectives of legitimacy should be given greater emphasis in European regulations. European policy can only be successful if effectiveness AND legitimacy are pursued as equal goals.