

Gewässerschutz am Runden Tisch – am Beispiel der Gebietskooperationen in Niedersachsen

von Jens Newig

1 Wasserrahmenrichtlinie und partizipativer Gewässerschutz

Die europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)¹ setzt mit ihrem Ziel, bis 2015 europaweit einen „guten“ Zustand der Grund- und Oberflächengewässer zu erreichen, neue Maßstäbe im Gewässerschutz. Zugleich ist dies die erste materielle Regelung auf EU-Ebene, die weitreichende Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit rechtsverbindlich vorschreibt. Dies wird besonders von der Europäischen Kommission als essentiell bei der Umsetzung der WRRL erachtet (Kaika 2003). So verpflichtet Artikel 14 WRRL die zuständigen staatlichen Stellen zur Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Umsetzung der Richtlinie, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf die Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne gelegt wird. Dies bedeutet zunächst einmal eine umfassende Information der Öffentlichkeit über alle wichtigen Fragen der Wasserbewirtschaftung, was praktisch im wesentlichen über das Internet (www.wasserblick.net) geschieht. Weiterhin wird der Öffentlichkeit – und das heißt im Prinzip jedermann – in einem dreistufigen Verfahren die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben bis hin zum Entwurf der Bewirtschaftungspläne (Newig 2005b; Jekel 2006). Dieses Verfahren hat zwar den Vorteil, einen sehr weiten Personenkreis – auch außerhalb der jeweils betroffenen Flussgebietseinheit – einzubeziehen, wird zugleich aber wegen der großen Bezugseinheiten der Flussgebiete eher unpersönlich ablaufen. Es ist sicher geeignet, um die Transparenz der Gewässerschutzplanung zu erhöhen, ermöglicht

aber noch keine wirkliche Kooperation zwischen den Beteiligten.

Daneben schreibt Artikel 14 WRRL aber auch die „aktive Beteiligung aller interessierter Stellen“ an der Umsetzung der Richtlinie vor. Dies lässt sich interpretieren als „höhere Ebene der Beteiligung als die Anhörung. Aktive Beteiligung bedeutet, dass Interessierte dazu aufgefordert sind, durch die Erörterung von Themen und durch Lösungsvorschläge aktiv zum Planungsprozess beizutragen“ (EU 2002, S. 23). Die staatlichen Stellen sind also zu einer kooperativen Einbeziehung all derjenigen Akteure, die von der Richtlinie betroffen sind oder sonst zur Lösung der anstehenden Gewässerschutzfragen beitragen können, aufgefordert. Das impliziert aber auch, dass nicht notwendig jedermann an dieser intensiveren Form des Austausches partizipieren kann (Newig 2005b).

Mit ihrer Betonung von Information, Kommunikation und Beteiligung steht die WRRL übrigens in guter Tradition – international und regional.

Schon 1992 hat die „Rio-Erklärung“ zur nachhaltigen Entwicklung die Beteiligung aller betroffener Bürger an Umweltbelangen postuliert, bevor 1998 die 40 Unterzeichnerstaaten des Århus-Übereinkommens drei Säulen der Öffentlichkeitsbeteiligung festlegten: das Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt, das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren sowie das Recht auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Darauf aufbauend hat die EU vier neue Richtlinien erlassen, welche die Information und Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten

Vorhaben fördern, darunter die WRRL².

Zugleich haben sich auf regionaler Ebene dort Beteiligungsmodelle etabliert, wo eine Kooperation zwischen den Beteiligten essentiell erschien, um die anstehenden Gewässerbewirtschaftungsprobleme effektiv anzugehen. Beispielhaft ist das seit 1992 bestehende Kooperationsmodell zwischen Landwirtschaft, Wasserversorgern und Wasserwirtschaftsverwaltung in Niedersachsen (siehe *MU Niedersachsen* 2002). Auf einer Fläche von rund 300.000 ha wurden bis dato etwa 120 freiwillige Vereinbarungen zwischen Landwirten und Wasserversorgern geschlossen. Darin verpflichten sich die Landwirte zu einer besonders grundwasserschonenden Bewirtschaftung in den Trinkwassergewinnungsgebieten mit dem Ziel, die Belastung des Trinkwassers vor allem mit Nitrat aus Wirtschaftsdünger im Gefolge intensiver Landwirtschaft zu minimieren. Dabei werden die Landwirte durch Zusatzberater der Landwirtschaftskammer fachlich unterstützt. Zusätzlich erhalten die Landwirte Ausgleichszahlungen für Ertragseinbußen. Finanziert werden sowohl Beratung als auch Ausgleichszahlungen – jeweils etwa 10 Millionen € pro Jahr – aus der Wasserentnahmegebühr (§ 47 h Niedersächsisches Wassergesetz). Mit diesem Modell und den guten Erfahrungen in punkto Vertrauensaufbau und Effektivität der Nitratreduzierung ist Niedersachsen europaweit führend im Bereich „Gewässerschutz am Runden Tisch“ (Oltmer 2002).

Was also ist neu an den Vorgaben der WRRL in Bezug auf partizipativen Gewässerschutz – zumindest für eine schon seit längerem beteiligungsstarke Region wie Niedersachsen?

Neu ist zum einen die Möglichkeit für die gesamte Öffentlichkeit, umfassend informiert zu werden und durch schriftliche Eingaben im Rahmen der Anhörungsverfahren zur Bewirtschaftungsplanung zu partizipieren. Neu ist vor allem aber, dass Kooperation und Beteiligung mit Blick auf das Ziel des guten Gewässerzustands nunmehr flächendeckend erforderlich

¹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, in Kraft getreten am 22.12.2000.

² Dies sind neben der WRRL die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (Plan-UVP- bzw. SUP-Richtlinie 2001/42/EG), die neue Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG) sowie die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (2003/35/EG).

sind. Es gilt also, aus den positiven Erfahrungen in den Trinkwasserkooperationen (und weiteren Pilotprojekten) für einen Gewässerschutz in der Fläche zu lernen. Die Herausforderung besteht darin, den mit der Einführung der WRRL – sowie mit der jüngst verabschiedeten Grundwasser-Tochterrichtlinie³ nach Artikel 17 WRRL – bislang in Trinkwasserschutzgebieten gültigen Grenzwert von 50 Milligramm Nitrat pro Liter nunmehr flächendeckend einzuhalten, wofür allerdings keine weiteren Finanzmittel aus der Wasserentnahmegebühr zur Verfügung stehen.

Dieser Beitrag möchte im Folgenden anhand des Agrarlandes Niedersachsen zeigen, welche künftigen Möglichkeiten sich für den kooperativen Gewässerschutz eröffnen. Nach einer kurzen Reflexion über dessen Ziele und Zwecke sowie einige mögliche Nachteile und Hindernisse (2) wird zunächst über die Gebietskooperationen als wichtigste Form „aktiver“ Beteiligung an der WRRL-Umsetzung in Niedersachsen berichtet. Welche Chancen und welche Herausforderungen ergeben sich daraus? Anschließend werden regionale Erfahrungen (3) in der Kooperation zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft aus dem Forschungsprojekt „PartizipA“ an der Universität Osnabrück dargestellt und deren Nutzbarmachung für die Gebietskooperationen diskutiert (4). Der Beitrag schließt mit einem kritischen Ausblick (5).

2 Ziele von Partizipation und Kooperation

Wenn es darum geht, den „Erfolg“ von Partizipation und Kooperation im Gewässerschutz zu beurteilen, muss man sich die Ziele und Zwecke vor Augen führen, die damit verfolgt werden. Dies ist auch wichtig für die Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen und die Auswahl der Teilnehmer.

Beteiligung hat – vor allem im Wasserrecht – eine lange Tradition (Fisahn 2002). Dabei haben sich die Motivationen und

Ziele im Laufe der Jahrzehnte gewandelt. Standen in den 1960-er und 1970-er Jahren noch emanzipatorische und legitimatorische Motive im Zusammenhang mit der Möglichkeit zur Mitbestimmung, der Öffnung von Entscheidungsprozessen und der Demokratisierung der Gesellschaft im Mittelpunkt (von Alemann 1975), so waren es in Planungsverfahren der 1980-er und 1990-er Jahre eher pragmatische Gründe. Vor allem mit der Funktion des „vorgelagerten Rechtsschutzes“ sollte Partizipation dazu führen, dass die Anliegen der Betroffenen bereits im Planungsverfahren selbst berücksichtigt werden und es damit zu weniger Rechtsstreitigkeiten kommt, so dass Projekte zügiger abgeschlossen werden können.

Heute spielt vor allem eine Rolle, wie Partizipation eingesetzt werden kann, um politische Ziele effektiver umzusetzen (Heinelt 2002; Koontz & Thomas 2006). Angesichts zunehmend komplexer gesellschaftlicher Strukturen werden partizipative Entscheidungsmodi, die geeignet sind, soziale Lernprozesse zu fördern, geradezu als Voraussetzungen für die Erreichung umweltpolitischer Ziele angesehen (Minsch et al. 1998). Indem vor allem auf die substanziellen Politikergebnisse – Erreichung der Gewässerschutzziele – und weniger auf Verfahrens- und Fairnessaspekte abgestellt wird, wird Partizipation zum Instrument, um politische Ziele zielgenauer, zügiger und effektiver umzusetzen. Konkret wird erwartet, dass im Zuge der Einbeziehung des lokalen Wissens der Akteure die Informationsbasis von Entscheidungen und damit die Outputs verbessert werden. Weiterhin wird erwartet, dass die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure zu einer verbesserten Konfliktlösung und Akzeptanz der Entscheidung führt und damit deren Umsetzung und Befolgung erleichtert. Beide Mechanismen, so lautet die Vermutung, führen letztlich zu verbesserten umweltbezogenen Ergebnissen im Vergleich zu stärker hoheitlichen Entscheidungsmodi. Ganz in diesem Sinne urteilt der EU-

Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL⁴: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen“ (EU 2002: S. 7), und etwas weiter: „Zweck der Anforderungen des Artikels 14 im Hinblick auf die Beteiligung – einschließlich der aktiven Beteiligung – ist es, die wirksame Umsetzung der Richtlinie zu unterstützen“ (ebd., S. 26).

Nun gibt es auch Gegenstimmen, die eine Ausweitung partizipativer Entscheidungsstrukturen entweder für grundsätzlich bedenklich halten oder doch zumindest auf mögliche Gefahren hinweisen (siehe dazu Cooke & Kothari 2001; Fisahn 2002). So heißt es beispielsweise, Beteiligung sei aufwändig und kostenintensiv, tendiere zu einer Stärkung ohnehin mächtiger Partikularinteressen, ermögliche unerwünschte Gruppendynamiken und förderte tendenziell eher Extrempositionen zutage, nicht aber die Kenntnisse und Meinungen der betroffenen Bevölkerung. Auch sei es grundsätzlich schwer, legitime Mitwirkung und illegitime Einflussnahme auf die legitimen staatlichen Organe gegeneinander abzugrenzen. Und schließlich wird kritisiert, dass Partizipation mitunter als Kompensation für mangelnde inhaltliche Politik, also zur Abschiebung von Verantwortlichkeit benutzt wird. Letztlich wird es entscheidend auf die Rahmenbedingungen, unter denen Beteiligung stattfindet, die Ziele, die damit verfolgt werden und auf eine umsichtige und situationsgerechte Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen ankommen.

3 Fallbeispiel: Gebietskooperationen in Niedersachsen

Seit einigen Jahren finden unterschiedliche Aktivitäten zur Information, aber auch zur engeren Einbindung der Öffentlichkeit in die Umsetzung der WRRL statt. In Deutschland werden, der föderalen Struktur entsprechend, diese Aktivitäten

³ Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, Abl. EG L 372, 27.12.2006, S. 19, in Kraft getreten am 16.01.2007.

⁴ Dieser Leitfaden wurde im Rahmen der Gemeinsamen Strategie zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Common Implementation Strategy – CIS), einer europaweit einmaligen Institution zur Förderung und Gewährleistung der kohärenten Umsetzung einer Richtlinie, erarbeitet (näher Newig 2005b).

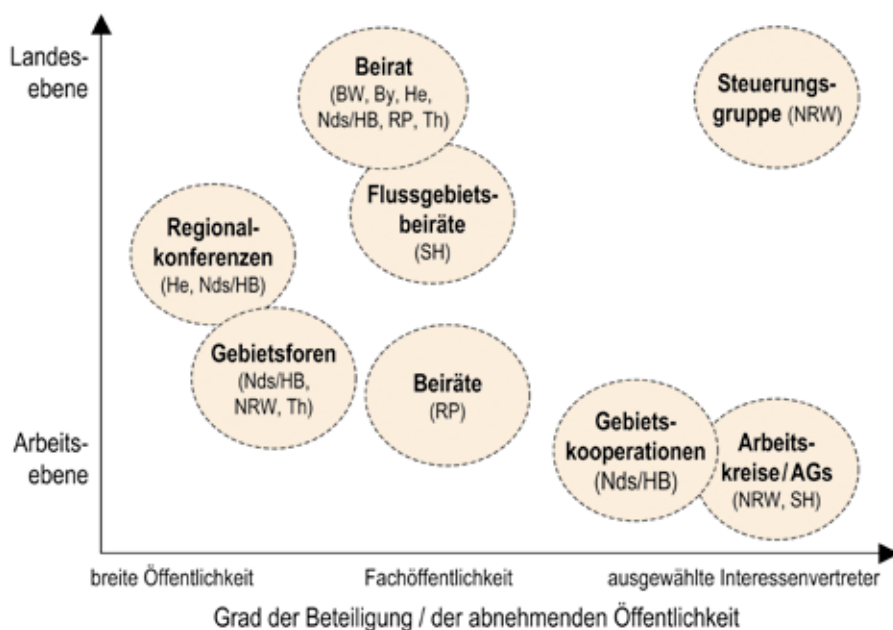


Abb. 1: Institutionalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung zur Umsetzung der WRRL in einzelnen Bundesländern unter dem Blickwinkel des Beteiligungsgrades und der administrativen Ebene. Verändert nach Newig 2005a.

bislang praktisch ausschließlich von den Bundesländern initiiert und finden größtenteils auch auf dieser administrativen Ebene, also gerade noch nicht grenzüberschreitend-flussgebietsbezogen, statt. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Beteiligungsinstrumente zur Umsetzung der WRRL in Deutschland, die über eine reine Information der Öffentlichkeit hinausgehen, die also auch eine Rückmeldung seitens der Öffentlichkeit bzw. der eingebundenen Akteure ermöglichen.

Offenbar besteht ein gewisser Zusammenhang zwischen dem Grad der Einbindung und der räumlichen Skala, auf der diese stattfindet: So sind diejenigen Beteiligungsformen, die hauptsächlich der Information der Öffentlichkeit dienen und nur eine gewisse Rückfragemöglichkeit für die Beteiligten bieten (z.B. Gebietsforen, Regionalkonferenzen, Beiräte) auf Landesebene oder etwas darunter angesiedelt. Institutionen intensiven, wechselseitigen Informationsaustauschs und der Kooperation (Gebietskooperationen, Arbeitskreise) finden dagegen tendenziell auf einer sehr lokalen Arbeitsebene statt (Ausnahme: die Steuerungsgruppe beim NRW-Umweltministerium).

Die Gebietskooperationen in Nie-

dersachsen (GK) stellen aus zwei Gründen ein besonders interessantes Fallbeispiel dar: erstens, weil in Niedersachsen, wie oben gesehen, schon bedeutende Erfahrungen im kooperativen Gewässerschutz gesammelt wurden, auf denen nun aufgesetzt werden kann, und zweitens, weil diese Form eine intensive, „aktive“ Beteiligung ganz im Sinne der WRRL – zumindest von der Anlage her – ermöglicht. Pate für diese Beteiligungsform standen denn auch die positiven Erfahrungen in den Trinkwasserschutz-Kooperationen, aber auch die jüngsten Erfahrungen aus Schleswig-Holstein, wo schon zuvor regionale und partizipative Strukturen zur Umsetzung der WRRL bestanden (Wach et al. 2005; Linders 2006).

Wie praktisch alle Aktivitäten zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Umsetzung der WRRL, so wurden auch die GK von staatlicher Seite initiiert, und zwar durch Erlass des niedersächsischen Umweltministeriums (MU) vom 15. März 2005 (MU Niedersachsen 2005). Insgesamt 28 dieser regelmäßig tagenden Gruppen wurden gegründet, die jeweils eine bestimmte räumliche, meist hydrologische Einheit (Bearbeitungsgebiete) abdecken. Ursprünglich vorgesehen war ein Kreis von maximal zehn ständigen Mitgliedern,

in der Regel je ein Vertreter der Landkreise, Gemeinden, Unterhaltungsverbände, Wasserversorger, Industrie- und Umweltverbände sowie je zwei Vertreter der Land- und/oder Forstwirtschaft und der niedersächsischen Fachbehörde NLWKN (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz). Dazu können je nach Bedarf Vertreter anderer Verbände und Behörden hinzugezogen werden. Ziel der GK ist es laut Erlass, die „erfolgreiche Umsetzung der WRRL-relevanten Regelungen in Niedersachsen auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen“. Die Regierung sieht darin eine „Chance, in Niedersachsen regionaltypisch innovative Vorschläge zu erarbeiten und ggf. neue Wege zu gehen“ (ebd.). Wichtigste Aufgabe ist die konkrete Mitwirkung an der Aufstellung der Maßnahmenprogramme, im Vorfeld aber auch die Benennung der jeweils regionalen Bewirtschaftungsziele und die Erarbeitung von Monitoring-Konzepten. Dabei verpflichten sich die Mitglieder der GK zu einer aktiven Mitarbeit (ebd.).

Welche Chancen bieten nun die GK, zu einem kooperativen und effektiven Gewässerschutz im Sinne der WRRL beizutragen? Dies wird im Folgenden anhand der vier Kriterien Mitbestimmungsmöglichkeiten, Repräsentation, Finanzierung sowie Prozessgestaltung näher untersucht.

Mitbestimmungsmöglichkeiten

Nach den Zielen des Ministeriums werden in den GK die wesentlichen Grundlagen für die Bewirtschaftungsplanung und für die zu erlassenden Maßnahmen nach WRRL erarbeitet. Damit wird den Mitgliedern – also auch den nicht-staatlichen Vertretern – ein erhebliches Maß an Entscheidungsbefugnis übertragen. Die damit verbundene Eigenverantwortlichkeit und Eigenbeteiligung der Akteure ist seitens des MU durchaus gewollt und wünschenswert (MU Niedersachsen 2006). Dies bedeutet nichts weniger, als dass die Vor-Ort-Umsetzung der WRRL in ganz erheblichem Maße von den lokalen Akteursgruppen mitgestaltet werden kann. Sinnvollerweise verbleibt die letzte Entscheidungsbefugnis, vor allem im Konfliktfall, bei den zuständigen staatlichen Stellen, also beim jeweiligen Vertreter des

NLWKN bzw. letztlich beim Ministerium (*MU Niedersachsen* 2006). Die Mitgestaltungsmöglichkeiten implizieren jedoch auch eine substanzielle Arbeitsbelastung der Akteure, zumal auch das „Abarbeiten von Arbeitsaufträgen, die durch MU über den NLWKN an die GK gegeben werden“ (*MU Niedersachsen* 2005), zu deren Aufgaben gehört. Mitbestimmung und Verpflichtung zur Mitarbeit sind also eng miteinander verknüpft.

Repräsentation

Ein wichtiges Kriterium für die demokratische Qualität von Beteiligungsprozessen ist die Frage, ob die Beteiligten alle legitimerweise tangierten Kreise repräsentieren (siehe etwa *Schmitter* 2006). Soweit es um die betroffenen wirtschaftlichen Sektoren geht, sind mit der Land- und Forstwirtschaft sowie der Industrie sicherlich die wesentlichen repräsentiert. In Deutschlands „Agrarland Nr. 1“ (*Spreen* 2004) spielt vor allem die (intensive) Landwirtschaft angesichts hoher Nitratgehalte in Grund- und Oberflächengewässern durch Ausbringung von Wirtschaftsdünger eine zentrale Rolle (*Nischwitz* 1996). Die landwirtschaftlichen Verbände, vor allem das Landvolk Niedersachsen, sind regional gut organisiert. Etwas anders steht es mit den Natur- und Umweltschutzverbänden. Im Rahmen des „Wassernetzes Niedersachsen/Bremen“ haben die im Gewässerschutz aktiven Umweltverbände für jedes WRRL-Bearbeitungsgebiet einen Repräsentanten („Leuchtturm“) als Ansprechpartner für die Behörden benannt. Diese „sollen die Umweltbelange in den Gebietskooperationen wirkungsvoll vertreten“ (*Linders* 2006). Jedoch fehlt es den auf lokaler Ebene fast ausnahmslos ehrenamtlich tätigen Repräsentanten dazu häufig an den nötigen Ressourcen – eine Beobachtung, die auch in Schleswig-Holstein gemacht wird⁵. Eine räumlich höherskalige Ebene der Beteiligung würde die vor allem in den Landesverbänden gebündelte Ex-

pertise der Umweltverbände vermutlich effektiver einfließen lassen.

Was die Gemeinden und Landkreise betrifft, so stellt sich folgendes Problem. Gemäß den Grundsätzen der WRRL sind die GK räumlich nach hydrologischen Kriterien (Teileinzugsgebiete) abgegrenzt. Die Motivation hierfür liegt darin, dass etwaige Oberlieger-Untерlieger-Probleme internalisiert werden (siehe hierzu etwa *Moss* 2003), ein Aspekt, der bei dem niedersächsischen Hauptproblem der Grundwasserbelastung durch Nitrat aber nur eine untergeordnete Rolle spielt. Nun überschneiden sich die Grenzen von GK und Landkreisen bzw. Gemeinden mit der Folge, dass sich jede GK auf die Gebiete mehrerer Landkreise verteilt und umgekehrt jeder Landkreis auf mehrere GK. Bei maximal zehn Teilnehmern – eine Größe, die gewählt wurde, um die Arbeitsfähigkeit der Kooperationen zu sichern – „ist es notwendig, dass die genannten Gruppen zur Wahrnehmung ihrer Interessen autorisierte Vertreter aus ihrem Kreise benennen. Soweit möglich, sind die Teilnehmer im Vorfeld durch die jeweiligen Spitzenorganisationen festzulegen“ (*MU Niedersachsen* 2005). Im Falle der Hase (siehe Abbildung 2) muss aus den fünf Gebietskörperschaften auf Kreisebene ein Vertreter ausgewählt werden, dazu ein Vertreter einer Gemeinde. Dieses geplante Vorgehen wirft allerdings die Frage der Repräsentativität des jeweils ausgewählten Vertreters auf. So ist es vor allem bei divergierenden Interessenlagen für die unterschiedlichen Gebietskörperschaften nicht unproblematisch, sich auf einen „autorisierten“ Vertreter zu einigen (siehe *NSGB* 2005).

Finanzierung

Im Gegensatz zu den Kooperationen in Trinkwasserschutzgebieten steht den GK kein Beitrag aus der Wassernutzungsgebühr zu. Für Gewässerschutzmaßnahmen erhält jede GK pro Jahr lediglich 15.000 €⁶

– das sind niedersachsenweit weniger als ein halbe Million € jährlich und damit nur ein Bruchteil dessen, was dem Gewässerschutz in den Trinkwassergewinnungsgebieten (siehe oben) zur Verfügung steht. Es ist allerdings beabsichtigt, Mittel aus der Abwasserabgabe auch zur Finanzierung der Maßnahmenprogramme heranzuziehen und damit den GK für entsprechende Maßnahmen zur Verfügung zu stellen (*MU Niedersachsen* 2006). Ob dies ausreicht, um Maßnahmen zur fristgerechten Erreichung der WRRL-Ziele zu finanzieren, muss zurzeit pessimistisch beurteilt werden, zumal ja die Betroffenen – in Niedersachsen vor allem die Landwirtschaft – mitentscheiden und die teils erheblichen Kosten für Ertragseinbußen nicht allein zu tragen bereit sind. Weiterhin ist zu bedenken, dass die den GK zur Verfügung gestellten Mittel nicht für die Teilnahme an den Sitzungen (Reise- und Verpflegungskosten) genutzt werden können, so dass diese von den Beteiligten selbst getragen werden müssen; dies benachteiligt finanzschwache Akteure.

Prozessgestaltung

Die bisherigen Erfahrungen aus einigen GK legen nahe, dass sich die Institution noch in der Anfangsphase befindet. Unklarheiten um die Benennung von Repräsentanten haben zu einer verzögerten Einrichtung der GK geführt. Nachdem im ersten Jahr des Bestehens seit Herbst 2005 jeweils etwa zwei bis fünf Treffen stattgefunden haben, lassen sich zwei Eindrücke festhalten. Erstens sind die Gruppen nach wie vor zu groß. Um das oben geschilderte Problem der Repräsentation zu umgehen, haben sich viele Akteursgruppen bislang nicht auf einen autorisierten Vertreter geeinigt (dies betrifft nicht die Umweltverbände, deren „Leuchttürme“ von Anfang an die jeweiligen Bearbeitungsgebiete repräsentierten)⁷. So waren bei GK-Sitzungen nicht selten mehr als 20 Akteure zugegen, was einer effektiven Arbeitsfähigkeit nicht zugeht. Zweitens tragen die Treffen

⁵ Carsten Pusch, NABU Schleswig-Holstein, pers. Mitt. am 13.10.2006.

⁶ Schreiben des niedersächsischen Umweltministers an die Gebietskooperationen vom 20. Dezember 2005.

⁷ Obwohl auch die Wasser- und Bodenverbände mit der Gründung von Dachverbänden nunmehr auf der Ebene der Bearbeitungsgebiete organisiert sind, haben sie einzelne Vertreter in die GK-Sitzungen entsandt.

in vielen GK bislang noch den Charakter von Informationsveranstaltungen, wobei ein wirklicher Austausch und die eigentliche Kooperation noch nicht begonnen haben. Dies mag sich aber nach einer Anfangsphase, die auch in den Schleswig-Holsteinischen Arbeitsgemeinschaften beobachtet wurde⁸, noch ändern.

4 Ein regionales Akteursforum: Das Forschungsprojekt „PartizipA“

Noch vor dem Beschluss der niedersächsischen Landesregierung zur Einrichtung der Gebietskooperationen wurde an der Universität Osnabrück unter Beteiligung der Landwirtschaftskammer Niedersachsen ein Akteursforum zur Umsetzung der WRRL im Rahmen eines Forschungsprojektes⁹ initiiert. Unter der Motto „Wasserrahmenrichtlinie und zukunftsfähige Landwirtschaft im Landkreis Osnabrück“ fanden von September 2004 bis März 2006 insgesamt sieben dreistündige Forumssitzungen, moderiert von Mitgliedern des wissenschaftlichen Projektteams, jeweils werktags von 17 bis 20 Uhr statt. Es nahmen jeweils etwa ein Dutzend Vertreter regionaler Akteure aus Land- und Wasserwirtschaft, Naturschutz und Verwal-

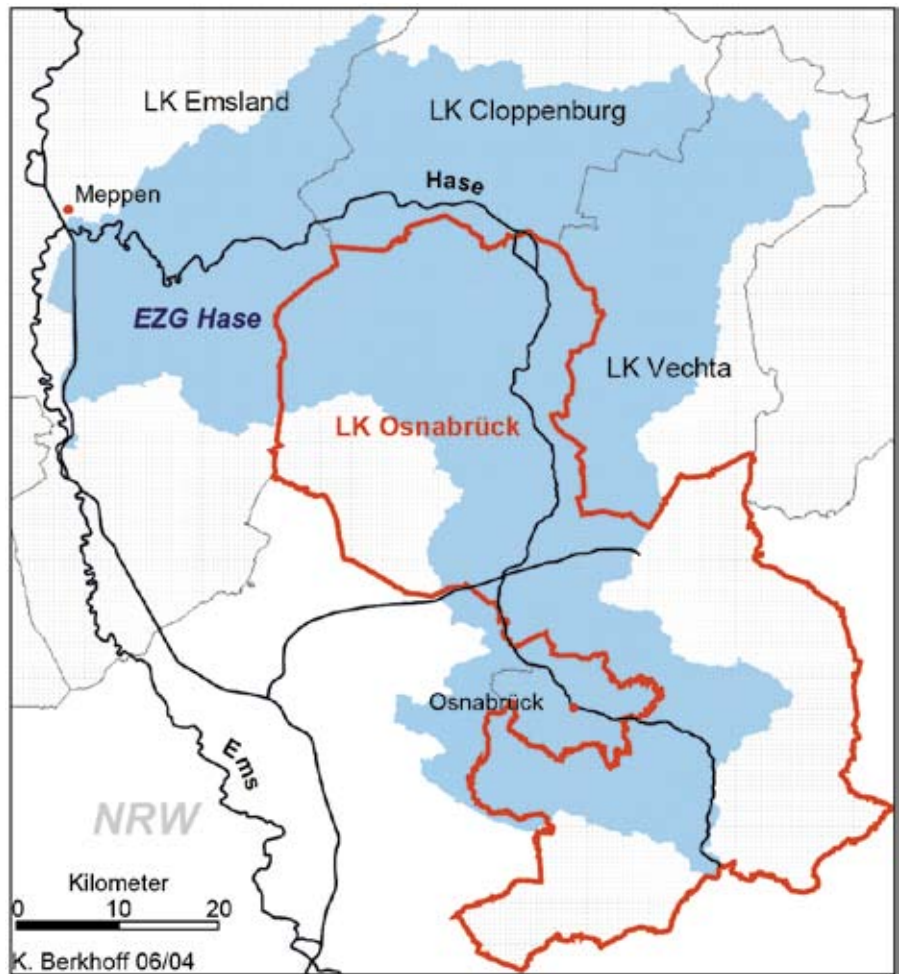


Abb. 2: Die Lage der Untersuchungsregion: Der Landkreis Osnabrück und das Einzugsgebiet der Hase in Niedersachsen. Quelle: Berkhoff et al. 2006.

Tab. 1: Mitglieder des PartizipA-Akteursforums

Organisation / Sektor	Vertreter
Landkreis Osnabrück (Fachdienst Umwelt, Raumplanung)	3
Oberbürgermeister einer Kommune im Landkreis	1
Landwirtschaftsamt Osnabrück (regionale Vertretung der Landwirtschaftskammer)	1
Landvolk Osnabrück	1
Gartenbau	1
Maschinenring	1
Forstamt Osnabrück	1
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN)	1
Wasserversorgungsunternehmen	2
Gewässerunterhaltungsverband (Dachverband Hase)	1
Naturschutzverband NABU	1
Mitglieder insgesamt	14

tung teil (siehe Tabelle 1).

Ziel dieses modellhaften Runden Tisches war es, gemeinsam mit den Akteuren vor Ort Perspektiven zur regionalen Umsetzung der WRRL zu untersuchen. Sachlich standen angesichts der in der Region Osnabrück/Hase-Einzugsgebiet (Abbildung 2) drängenden Nitratproblematik (Fuest 2000) die Diskussion und Bewertung von Maßnahmen zum Grundwasserschutz im Vordergrund. Methodisch galt es, den Informationsfluss und -austausch und damit Lernprozesse zwischen allen Beteiligten zu fördern (Newig et al. 2006). Moderne, teils formalisierte, teils offene Kommunikationstechniken dienten auch als pilothafter Test für die offiziellen Beteiligungsverfahren, wie sie mit den GK

⁸ Siehe NABU Schleswig-Holstein, http://schleswig-holstein.nabu.de/m05/m05_03/02907.html (29.01.2007).

⁹ Das Projekt „PartizipA – Partizipative Modellbildung, Akteurs- und Ökosystemanalyse in Agrarintensivregionen“ wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung vom 1.9.2003 bis 31.3.2007 unter dem Kennzeichen 07 VPS 10 gefördert. Nähere Informationen sind unter www.partizipa.net zu finden.

teursforum flossen in eine multikriterielle Bewertung (*Rauschmayer* 2000) ein. Diese Methode ermöglichte die transparente Bewertung von Maßnahmen hinsichtlich ihrer Auswirkungen und ihres Nutzens für die Region. Solche reichten von einer Erhöhung des Waldanteils über Grünlandbewirtschaftung, optimierte Düngeverfahren, Biolandbau, Gewässerrandstreifen und Zwischenfruchtanbau bis hin zu einer Stilllegung einzelner Flächen. Auf dieser Basis konnte die Diskussion über mehrere Sitzungen hinweg strukturiert und die Entwicklung geeigneter Handlungsempfehlungen erleichtert werden (*Newig & Kaldrack* 2007). Schließlich wurden die Bewertungen unterschiedlicher Gewässerschutzmaßnahmen in einem gemeinsamen Schlussdokument (*Berkhoff et al.* 2006) festgehalten. Dies geschah im Zuge eines iterierten, stark strukturierten Vorgehens unter Rückgriff auf die Ergebnisse der multikriteriellen Analyse. Dabei gelang es, bei fast allen Maßnahmenvorschlägen konsensuale Bewertungen zu erzielen.

5 Ausblick

Ziel dieses Beitrags war es, Perspektiven für den kooperativen Gewässerschutz am Beispiel des Agrarlandes Niedersachsen zu diskutieren. Es wurde gezeigt, dass die Beteiligungsformen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie vor allem die effektive Erreichung des guten Gewässerzustands zum Ziel haben und sich daran auch messen lassen müssen. Die wichtigste Beteiligungsform bilden in Niedersachsen die 28 Gebietskooperationen mit ihren sehr weit reichenden Möglichkeiten zur Mitgestaltung für nicht-staatliche Akteure. Bislang ungelöst sind einige Probleme der Repräsentation von Akteursgruppen, die nicht nur die Einrichtung der GK verzögert, sondern auch die Zahl ihrer Mitglieder auf ein über das für eine Arbeitsfähigkeit sinnvolles Maß haben ansteigen lassen. Angesichts ihrer schwachen Finanzausstattung lassen sich die GK, kritisch gesehen, als in einer Doppelrolle befindlich beschreiben: einerseits als Form der aktiven Öffentlichkeitsbeteiligung, andererseits als Instrument zur Abwälzung öffentlicher Aufgaben auf private Akteure und damit zur Entlastung

öffentlicher Kassen.

Ausschlaggebend für den Erfolg solcher Runden Tische dürfte neben den skizzierten Rahmenbedingungen auch die Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren selbst sein. Dabei kommt der Frage, ob und wie Kommunikation und soziales Lernen erleichtert und Informationen strukturiert zusammengetragen und aggregiert werden, eine zentrale Rolle zu. Das Akteursforum im Rahmen des PartizipA-Projekts der Universität Osnabrück konnte hierzu einige Anregungen liefern, die sich in ähnlicher Form auf andere Beteiligungsverfahren übertragen lassen. Ausgehend von „mental Modellen“ zur Problemwahrnehmung, die von allen Beteiligten in Einzelinterviews erhoben wurden, konnte in einem Gruppenprozess eine sukzessive und strukturierte Aggregation von Informationen anhand eines multikriteriellen Analyserasters erfolgen. So wurden unterschiedliche Maßnahmen zum Gewässerschutz kontrovers diskutiert, nach sozialen und ökologischen Gesichtspunkten eingeschätzt und schließlich nahezu konsensual in einem gemeinsamen Schlussdokument bewertet.

Mein Dank gilt Oliver Fritsch, Kai Kaldrack und Britta Kastens für eine kritische Durchsicht des Manuskripts.

Literaturverzeichnis

von Alemann, U. (Hrsg.) (1975): Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung: Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. - Eine Einführung. - Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Opladen.

Berkhoff, K.; Kaldrack, K.; Kastens, B.; Newig, J.; Pahl-Wostl, C. & Schlußmeier, B. (Hrsg.) (2006): EG-Wasserrahmenrichtlinie und zukunftsfähige Landwirtschaft im Landkreis Osnabrück. Schlussdokument zum PartizipA-Akteursforum September 2004 – März 2006, Osnabrück.

Cooke, B. & Kothari, U. (Hrsg.) (2001): Participation: the new tyranny? – London, New York.

Doyle, J. K. & Ford, D. N. (1998): Mental models concepts for system dynamics research. - In: System Dynamics Review

14 (1), 3-29.

EU (2002): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen (Übersetzung der englischen Originalfassung). Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung. - Guidance Document No. 8.

Fisahn, A. (2002): Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen.

Fuest, S. (2000): Regionale Grundwassergefährdung durch Nitrat. Vergleich von räumlich differenzierten Überwachungsdaten und Modellrechnungen; Beiträge des Instituts für Umweltsystemforschung der Universität Osnabrück, Osnabrück.

Heinelt, H. (2002): Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-level Context: Theoretical Issues. - In: *Heinelt; Getimis; Kafkalas; Smith & Swyngedouw* (Hrsg.): Participatory governance in multi-level Context. Concepts and experience, Opladen, 17-32.

Jekel, H. (2006): Einbindung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der WRRL. - In: *Rumm; von Keitz & Schmalholz* (Hrsg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, Berlin, 81-99.

Kaika, M. (2003): The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework. - In: *European Planning Studies* 11 (3), 299-316.

Kastens, B. & Newig, J. (2007): Will great expectations in Brussels be dashed in Lower Saxony? The effectiveness of the Water Framework Directive regarding the key issue of agricultural nitrate pollution. - In *European Environment* (im Druck).

Koontz, T. M. & Thomas, C. W. (2006): What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? - In: *Public Administration Review* 66, 111-121.

Linders, H.-W. (2006): Mitwirkung der Umweltverbände bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Niedersach-

- sen und Bremen. Beitrag zum Seminar „Auf dem Weg zum ‚guten Zustand‘? Kritische Aspekte bei der WRRL-Umsetzung“, 24. März 2006 in Berlin. Verfügbar unter www.wrrl-info.de/docs/gruene-liga_wrrl-seminar%2020_WN-NI-HB.pdf (29.01.2007).
- Minsch, J.; Feindt, P. H.; Meister, H.-P.; Schneidewind, U.; Schulz, T. & Tscheulin, J. (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages, Heidelberg / New York / Berlin.
- Moss, T. (2003): Solving Problems of 'Fit' at the Expense of Problems of 'Interplay'? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Framework Directive. - In: H. Breit; A. Engels; T. Moss & M. Troja (Hrsg.): How Institutions change. Perspectives on Social Learning in Global and Local Environmental Contexts, Opladen, 85-121.
- MU Niedersachsen (2002) (Hrsg.): 10 Jahre Trinkwasserschutz in Niedersachsen. Modell der Kooperation zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft. Herausgegeben vom Niedersächsischen Umweltministerium und vom Niedersächsischen Landesamt für Ökologie. Hannover.
- MU Niedersachsen (2005): Erlass des Umweltministeriums vom 15.03.2005. Konzept für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Geschäftsbereich des Niedersächsischen Umweltministeriums - Bildung von Gebietskooperationen, Hannover.
- MU Niedersachsen (2006): Ergebnisniederschrift über die Besprechung des Niedersächsischen Umweltministeriums mit den Leitungen und Geschäftsführungen der Gebietskooperationen sowie der erweiterten Fachgruppen OW, GW und der FG WA über die Umsetzung der EG Wasserrahmenrichtlinie am 12.09.2006 in Verden. Referat 21, Hannover.
- Newig, J. (2005a): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-) politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität. - In: P. H. Feindt & J. Newig (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie, Marburg, 89-116.
- Newig, J. (2005b): Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie: Hintergründe, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland. - In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 28 (4), 469-512.
- Newig, J.; Gaube, V.; Berkhoff, K.; Kaldrack, K.; Kastens, B.; Lutz, J.; Schlußmeier, B.; Adensam, H. & Haberl, H. (2006): The Role of Formalisation, Participation and Context in the Success of Public Involvement Mechanisms in Resource Management. Paper presented at the international workshop "Formalised and Non-Formalised Methods in Resource Management – Knowledge and Learning in Participatory Processes", 21-22 September 2006, Osnabrück.
- Newig, J. & Kaldrack, K. (2007): Sauberes Wasser durch Partizipation? Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie im Landkreis Osnabrück. - In: Nölting & Schäfer (Hrsg.): Vom Acker auf den Teller. Impulse der Agrar- und Ernährungsforschung für die nachhaltige Entwicklung. Ergebnisse der sozial-ökologischen Forschung, Berlin, 137-147.
- Nischwitz, G. (1996): Sozioökonomische, ökologische und rechtliche Rahmenbedingungen für die Veredelungswirtschaft in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, Vechta.
- NSGB (2005): Anmerkungen des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes zur Bildung von Gebietskooperationen, 01.06.2005. URL: www.wrrl-kommunal.de/bilder/web/downloads/2005-06-01_Anmerkungen_NSGB.pdf.
- Oltmer, K. (2002): Das Niedersächsische Kooperationsmodell im Vergleich - Erfahrungen aus anderen EU-Ländern. - In: MU Niedersachsen (Hrsg.): 10 Jahre Trinkwasserschutz in Niedersachsen. Modell der Kooperation zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft, Hannover, 31-35.
- Rauschmayer, F. (2000): Entscheidungsverfahren in der Naturschutzpolitik: die Multikriterienanalyse als Integration planerischer, ökologischer, ökonomischer und ethischer Überlegungen, Frankfurt a.M.
- Schmitter, P. C. (2006): Governance in the European Union: a viable mechanism for future legitimation?. - In: A. Benz & Y. Papadopoulos (Hrsg.): Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences, London, New York, 158-175.
- Spreen, H. (2004): Änderungen des Niedersächsischen Wassergesetzes durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Wesentliche Neuerungen infolge europäischer Vorgaben. - In: NordÖR (4), 139-143.
- Vennix, J. A. M. (1996): Group model building: facilitating team learning using system dynamics, Chichester et al.
- Wach, G.; Eberhardt, D.; Schweer, Chr. (2005): Wasserrahmenrichtlinie: Niedersachsen setzt auf Kooperation. - In: BUNDSchau 2005 (4), 26.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Jens Newig,
 Institut für Umweltsystemforschung,
 Universität Osnabrück, Barbarastr. 12,
 D-49080 Osnabrück,
 E-Mail: jens.newig@usf.uos.de.