

Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland – Vergleich mit den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie

Eberhard Wildenhahn (Koblenz)

Mit der Richtlinie 2000/60EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – kurz: Wasserrahmenrichtlinie oder WRRL [1] – wurde erstmals ein ganzheitlicher Ansatz für einen integrierten Gewässerschutz geschaffen. Das Ziel ist, über eine gemeinschaftliche Umweltpolitik innerhalb bestimmter Fristen eine weitere Verschlechterung der aquatischen Ökosysteme zu verhindern und einen zumindest guten Zustand der Gewässer zu erreichen. Hierfür wurde eine Reihe wichtiger Instrumente geschaffen, deren Umsetzung z. T. deutlich über das hinausgeht, was bisher übliche Praxis war.

So fordert z. B. Artikel 14 nicht nur eine umfassende Information und Anhörung der Öffentlichkeit, sondern auch die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie. Die Vorgaben des Artikels 14 sind u. a. ausführlich in [2] dargestellt. Im Folgenden werden die bisherigen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung und die im Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL bereits erkennbaren Aktivitäten dargestellt.

Vorgaben der WRRL zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Über die Vorgaben von Artikel 14 der WRRL soll der Umsetzungsprozess so transparent gemacht werden, dass die notwendigen Maßnahmen in der Öffentlichkeit Akzeptanz finden und – darüber hinausgehend – das allgemeine Bewusstsein für die Notwendigkeit einer nachhaltigen Gewässerentwicklung ge-

schärft wird. Dazu ist ein sich über mehrere Jahre erstreckendes dreistufiges Anhörungsverfahren vorgesehen, in dem Öffentlichkeit und Nutzer zu den für die einzelnen Flussgebiete zu erarbeitenden Bewirtschaftungsplänen Stellung und damit auch Einfluss nehmen können. Darüber hinaus sind den Interessenten die entscheidungsrelevanten Unterlagen und Dokumente zugänglich zu machen.

Bis zu einem gewissen Grad ist das insofern bereits gängige Praxis, als die Bewirtschaftungspläne, wie in der Vergangenheit auch die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne, neben dem Wasserdargebot auch den Wasserbedarf abzubilden haben. Schon von daher ist eine intensive Beteiligung der Nutzer, also der Wasser- und Bodenverbände, der Wasserkraftnutzer, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, der Kommunen usw. unumgänglich.

Darüber hinaus erwartet eine in Umweltfragen zunehmend stärker sensibilisierte Öffentlichkeit natürlich auch eine Information über die Auswirkungen geplanter Maßnahmen.

Derzeitige Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit ist für Planfeststellungsverfahren in § 73 Abs. 3 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) geregelt [3]. Darin ist festgelegt, wie und wo Unterlagen ausgelegt werden müssen, Stellungnahmen einzuholen oder Einwendungen zu erheben sind und die erforderlichen Anhörungen durchgeführt werden, wobei unterschieden wird zwischen der Beteiligung von Behörden

und von denjenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden (§ 73 Abs. 3 a und 4 VwVfG). Die EG-Richtlinien kennen diese Unterscheidung nicht, sie sprechen lediglich von der Öffentlichkeit oder der betroffenen Öffentlichkeit (*public concerned*), so z. B. in der Richtlinie des Rates ... über die Umweltverträglichkeitsprüfung ... (85/337/EWG) [4].

In der Vergangenheit sind bei der Umsetzung der EG-Richtlinien die Modalitäten des VwVfG übernommen worden, so z. B. bei der Einbeziehung der Öffentlichkeit nach § 9 UVPG [5]. Mindestens im Bereich der Wasserwirtschaft geht man damit bewusst nicht restriktiv um. So empfiehlt z. B. die UVP-Leitlinie der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) für die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Wasserwirtschaft ausdrücklich, dabei einen großzügigen Maßstab anzulegen [6].

Die entsprechende Verwaltungsvorschrift der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) hat – um ein weiteres Beispiel zu nennen – die Kann-Vorschrift des § 5 UVPG hinsichtlich der Hinzuziehung anderer Behörden, Sachverständiger und Dritter bei der Formulierung des Untersuchungsrahmens bewusst als Muss-Vorschrift formuliert [7]. Der Sinn dieser anfangs nicht unumstrittenen Regelung wird heute nicht mehr in Frage gestellt, da es inzwischen Konsens ist, dass Verfahren in aller Regel schneller und sachgerechter verlaufen, wenn über einen offenen Diskussionsprozess mit den Beteiligten mögliche Konfliktbereiche frühzeitig erkannt und externer Sachverstand in die Untersuchungen eingebunden werden kann.

Der Begriff der Öffentlichkeit in der WRRL

Die WRRL geht über die bisher übliche Form der Öffentlichkeitsbeteiligung insofern hinaus, als sie in Artikel 14 eine *aktive Beteiligung aller interessierten Stellen bei der Umsetzung* fordert, insbesondere bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne . . . Die Wahl des Wortes *insbesondere* macht deutlich, dass man die aktive Beteiligung an der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne lediglich als Mindeststandard ansieht und sich durchaus eine weitergehende Einbindung der Öffentlichkeit vorstellt.

Die WRRL gibt dabei keine Definition des Begriffes *Öffentlichkeit*. Einige Hinweise hierzu findet man allerdings im *Guidance on Public Participation* . . . [8]. Dieser Leitfaden, der mittlerweile auch in einer deutschen Übersetzung vorliegt (abrufbar unter www.wasserblick.net), stellt eine Interpretationshilfe der WRRL dar. Darin werden folgende Begriffe verwendet:

- *Öffentlichkeit (public oder general public)* entsprechend der Richtlinie über die UVP von Plänen und Programmen bzw. der Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und im Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Näheres hierzu siehe [2]).
- *Interessierte Gruppen (interested parties oder stakeholders)*.
- *Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)* und
- *Breite Öffentlichkeit (broad public)*.

Diese Begriffsvielfalt und auch Vieldeutigkeit wird durch die Tatsache erklärlich, dass die WRRL und die zugehörigen Leitfäden eine europaweite Geltung haben und daher nicht auf die Verwaltungspraxis einzelner Mitgliedstaaten abgestimmt sein können.

Es ist daher, wie auch bei anderen Teilaspekten der WRRL Aufgabe der Mitgliedsstaaten, jeweils passende Formen der Umsetzung zu finden, die sowohl den Intentionen der WRRL als auch den jeweils spezifischen Verhältnissen gerecht werden. Dazu gehört u.a. auch die Frage, wie der Begriff *Öffentlichkeit* zu definieren und wie diese sinnvollerweise in den Umsetzungsprozess einzubinden ist.

Information und Einbindung der Öffentlichkeit in der deutschen Praxis

Von der LAWA wird eine *Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie* [9] erarbeitet, die in Teil 3 u.a. auch zu Fragen der *Informationen und Anhörung der Öffentlichkeit* Stellung nimmt. Dabei wird unterschieden zwischen den erforderlichen Arbeiten, die jeweils bis Ende 2004, Ende 2006 und im Zeitraum zwischen 2006 und 2009 abzarbeiten sind. Auch von den Bundesländern werden derartige Arbeitshilfen erstellt, als Beispiel sei hier nur das sehr umfassende *Handbuch Hessen* genannt [10].

Dabei wird *Öffentlichkeit* zunächst entsprechend den oben genannten europarechtlichen Vorgaben verstanden, wobei allerdings unterschieden wird zwischen der

- so genannten *breiten, nicht organisierten Öffentlichkeit* und der
- so genannten *organisierten Öffentlichkeit*, wie der Verbände der Wasserwirtschaft, der Landwirtschaft, des Naturschutzes sowie von Industrie und Handwerk, darüber hinaus Kommunen und deren Einrichtungen – so das *Handbuch Hessen*. Nicht eigens unterschieden sind dabei Träger öffentlicher Belange, von denen hoheitliche Befugnisse ausgeübt werden und mit denen gemäß § 1b Abs. 2 Nr. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) bei Betroffenheit das Benehmen oder Einvernehmen herzustellen ist [11].

Die Einbindung und Information beider Zielgruppen muss quantitativ und qualitativ unterschiedlich sein. Wie sie im Einzelnen aussieht und über welche Medien sie stattfindet, wird auch von den Verwaltungsstrukturen und den verfügbaren Mitteln des jeweiligen Landes abhängen. Eine Möglichkeit ist der *WasserBLick* (unter www.wasserblick.net), ein elektronisches Forum, über das differenziert nach unterschiedlichen Nutzergruppen die wesentlichen Informationen über die Wasserrahmenrichtlinie und deren Umsetzung heruntergeladen werden können. Dieser *WasserBLick* fungiert als zentraler Informations- und Datenpool, der u.a. auch den Zugang zu den auf europäischer und nationaler Ebene verfügbaren Papieren ermöglicht. Auf europäischer Ebene wird diese Funktion vom Internet-Forum CIRCA

(Communication and Information Resource Centre Administration) wahrgenommen.

Bei der so genannten *nicht organisierten, breiten Öffentlichkeit* sind es in erster Linie Broschüren und Informationsblätter, die entweder regelmäßig gedruckt oder ins Internet eingestellt werden und mit denen das Interesse am Gewässerschutz und an den Umsetzungsschritten geweckt werden soll. Als besonders gelungenes Beispiel sollen hier die Thüringer Informationsbriefe erwähnt werden [12]. Die meisten Bundesländer geben inzwischen derartige Materialien heraus, die u.a. auch im oben genannten *WasserBLick* verfügbar sind. Als weitere Informationen dienen neben dem erwähnten Handbuch auch Informationen auf CD, Video-Präsentationen, Schaubilder, PC-Präsentationen, die z.T. auch einen sehr regional-spezifischen Charakter haben können. Ein Beispiel hierfür ist u.a. der jährlich stattfindende *Hessentag*.

Von der so genannten *organisierten Öffentlichkeit* ist anzunehmen, dass sie über die WRRL und die davon ausgehenden Anforderungen mindestens in Grundzügen unterrichtet ist. Das LAWA-Handbuch nennt hier als Möglichkeiten die Kommunikation über

- zentrale Gremien auf der Ebene der Umweltministerien mit Vertretern aller relevanten Gruppen und/oder
- dezentrale Gremien, die z.B. gewässerbezogen oder themenbezogen (Landwirtschaft, Industrie) arbeiten.

Als Beispiel sei das so genannte *Wasserforum Hessen* genannt, das den Mittelpunkt der hessischen Informationsaktivitäten bildet. Es findet ein- bis zweimal jährlich statt, wobei ein fester, landesweiter Kreis der organisierten Öffentlichkeit zu unterschiedlichen Schwerpunktthemen eingeladen wird [10].

Bis zum Jahr 2004 steht die Bestandsaufnahme der wasserwirtschaftlichen Verhältnisse im Vordergrund. Bis dahin werden zwar noch keine Entscheidungen z.B. zur Einstufung der Gewässer oder zu praktischen Maßnahmen getroffen. Da diese jedoch stark von den Ergebnissen der Bestandsaufnahme abhängen, erfolgt bereits jetzt eine Einbindung der organisierten Öffentlichkeit.

Spätestens ab dem Jahr 2006 wird jedoch eine wesentlich stärkere Beteili-

gung der Öffentlichkeit erforderlich sein. Wie diese Beteiligung im Einzelnen auszusehen hat, ist noch nicht festgelegt. Die genannten Handbücher, die laufend fortgeschrieben werden, äußern sich hierzu noch nicht im Detail. Dabei ist insbesondere auch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, wie z. B. der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, zu regeln, mit der bei allen Maßnahmen, durch die die von ihr vertretenen Belange berührt werden, eine Abstimmung durch Herstellen des Einverständnisses erforderlich ist (§ 1b Abs. 2 Nr. 4 WHG) [11].

Fazit

Je offener und konstruktiver der Dialog auf den einzelnen Ebenen ist, desto konfliktärmer wird die spätere Umsetzung erfolgen. Wesentlich ist dabei auch ein geeignetes Feedback, das den Beteiligten deutlich macht, ob und wie ihre Beiträge in die Entscheidungsfindung eingeflossen sind.

Literatur

- [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 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABL) Nr. L 327 vom 22. 12. 2000 S. 1).
- [2] H. Jekel: Einbindung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, in: KA 03/2003.
- [3] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003.
- [4] Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABL. Nr. L 175 S. 40).
- [5] Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. August 2001.
- [6] Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA): UVP-Leitlinien, Arbeitsmaterialien für die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Wasserwirtschaft, 1997.
- [7] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Richtlinien für das Planfeststellungsverfahren zum Ausbau oder Neubau von Bundeswasserstraßen, Teil B: Umweltverträglichkeitsprüfung an Bundeswasserstraßen, VV-WSV 1401, 1994.
- [8] Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive, abrufbar im Internet unter <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>.
- [9] Die LAWA-Arbeitshilfe ist im Internet unter www.lawa.de abrufbar.
- [10] Handbuch zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in Hessen, herausgegeben vom Hessische Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Wiesbaden.
- [11] Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in der Fassung des 7. Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 2002, BGBl. S. 1914
- [12] Die Thüringer Informationsbriefe sind unter www.thueringen.de/tmlnu im Internet abrufbar.

Autor

*Dr.-Ing. Eberhard Wildenhahn
Bundesanstalt für Gewässerkunde
Postfach 20 02 53, 56002 Koblenz
E-Mail: wildenhahn@bafg.de*

