

Erfahrungen mit dem Kooperationsprozess aus der Sicht der Naturschutzverbände

Dr. Christoph Aschemeier – Wassernetz NRW

Wir schreiben das Jahr 2012. Damit verbleiben noch drei Jahre für die Erreichung der Ziele der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Nordrhein-Westfalen. Selbst unter Ausschöpfung aller Verlängerungsmöglichkeiten ist mehr als ein Drittel des zur Verfügung stehenden Handlungszeitraums vergangen. Nordrhein-Westfalen hat die vergangene Zeit bislang dafür genutzt, die Grundlagen für eine erfolgreiche Umsetzung der WRRL zu erarbeiten. Der erreichte Kenntnisstand ist mehr als ausreichend, um unverzüglich mit Maßnahmen zu beginnen. Und mit dem Strahlwirkungskonzept steht ein Ansatz zur Verfügung, der bei konsequenter Umsetzung eine weitgehende Erreichung der Bewirtschaftungsziele verspricht. Somit verbleibt „nur noch“ die Umsetzung der notwendigen Verbesserungen, ob nun bei der Minderung von Einträgen aus diffusen oder punktuellen Quellen oder bei den hier im Mittelpunkt stehenden hydromorphologischen Verbesserungen – im allgemeinen Sprachgebrauch meist „Renaturierung“ genannt. Um den dabei entstehenden Aufwand planbar zu machen, soll eine gemeinsame Aufstellung von Umsetzungsfahrplänen jetzt das genaue „Wo“, „Wann“, „was“ und „Wie teuer“ festlegen.

1 Beteiligung die Dritte!

Die Beteiligung der Öffentlichkeit sei es als Information, Anhörung und vor allem als aktive Beteiligung ist aus der Sicht der Naturschutzverbände eine der wichtigsten Neuerungen der Wasserrahmenrichtlinie. Es handelt sich dabei vielfach um Neuland, in dem alle Beteiligten gemeinsam eine Strategie entwickeln müssen, den Beteiligungsanspruch in die Praxis umzusetzen. Doch Beteiligung ist kein Selbstzweck, am Ende muss ein tragfähiges Ergebnis stehen. In Nordrhein-Westfalen hat es in den vergangenen Jahren zahlreiche Beteiligungsverfahren gegeben, an denen viele engagierte Teilnehmer mitgewirkt haben. Mit der Aufstellung der Umsetzungsfahrpläne wird nach den Runden Tischen und der Aufstellung des Bewirtschaftungsplans zum dritten Mal eine groß angelegte Beteiligung erwartet. Aus der Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes – und sicher auch einiger anderer Akteure – bedeutet die Teilnahme eine große Kraftanstrengung, doch die Erwartungen waren diesmal deutlich gedämpft. Dies liegt vor allem an den Ergebnissen der vorangegangenen Runden, die aus der Sicht vieler engagierter Gewässerschützer sehr abstrakt ausgefallen sind (Programm-

Maßnahmen) und die die Zielerreichung überwiegend in die ferne Zukunft verschoben haben.

Es war daher in vielen Fällen erhebliche Überzeugungsarbeit zu leisten, um eine Beteiligung der ehrenamtlichen Akteure zu ermöglichen und es ist zwingend notwendig, dass der Kooperationsprozess diesmal handfeste Ergebnisse liefert, die auch die Erwartungen der Naturschützer berücksichtigen. Angesichts von 80 Kooperationen ist das eine große Aufgabe, doch in der Mehrzahl der Fälle haben wir uns auch in diesen Prozess eingebracht.

2 In Sachen WRRL nicht Neues?

Die angemessene Beteiligung der „ehrenamtlichen“ Öffentlichkeit ist eine große Herausforderung. Zahlreiche Forschungsarbeiten und Publikationen sind dazu in den letzten Jahren erschienen, darunter ein Themenband der DWA (Aktive Beteiligung fördern!), der neben vielen sinnvollen Empfehlungen für den Beteiligungsprozess eine bemerkenswerte Liste enthält: *„10 Regeln, die eine Beteiligung scheitern lassen“*. Darin finden sich Merksätze wie:

„Setzen Sie Gesprächsrunden zu Zeiten an, wenn möglichst wenige Leute teilnehmen können, z.B. Montagmorgens um 9 Uhr. [...] Wem die Teilnahme wichtig ist, der kann sich dafür auch mal Urlaub nehmen“.

Tatsächlich scheinen sich einige Kooperationen diese Liste zu Herzen genommen zu haben, wenn auch glücklicherweise nicht im wörtlichen Sinne. So wurden im Rahmen der Umsetzungsfahrplanung Sitzungen in die Nachmittags- oder frühen Abendstunden verlegt, sodass eine Teilnahme ohne allzu großen Arbeitszeitverlust möglich ist. Dies war beispielsweise vermehrt in Ostwestfalen-Lippe der Fall, zum Beispiel in den Kooperationen der Kreise Lippe oder Herford. Aber auch an der Erft hat sich ein Anfang am Nachmittag deutlich bewährt.

Auch der Informationsfluss hat sich vielfach deutlich verbessert, zumindest soweit man über einen halbwegs leistungsfähigen Internetanschluss verfügt. Stellvertretend seien hier die Informationsbereitstellung des Erftverbands, des Wasserverbandes Eifelrur oder auch des Wasserverbandes obere Lippe (WOL) genannt. Hier werden zeitnah in übersichtlichen Darstellungen alle wichtigen Daten zur Verfügung gestellt. Besonders wichtig sind dabei aus unserer Sicht gut aufbereitete Karten, die eine schnelle Orientierung ermöglichen.

Doch leider gibt es auch nach wie vor aus unserer Sicht zu viele Kooperationen, die die Arbeit unnötig erschweren. Dies beginnt schon mit der Aufnahme der Kooperationsarbeit. Obwohl der Zeitplan bereits seit Herbst 2009 bekannt ist, sind

einzelne Kooperationen erst extrem spät (Herbst 2011) gestartet. Daraus resultiert dann Zeitdruck, der in der Regel zulasten der Gesprächsmöglichkeiten geht. Auch die vorbereitende Information der Öffentlichkeit hat oft zu spät begonnen, selbst die beteiligten Gruppen wurden teilweise sehr kurzfristig über Termine informiert. Kritisch sehen wir auch nach wie vor die Terminierung von Sitzungen selbst. Der Beginn am frühen Vormittag stellt nach wie vor die Regel dar und macht es für arbeitstätige Ehrenamtler unmöglich, an diesen Runden teilzunehmen. Sicher gilt dies auch für andere Gruppen, zu beachten ist allerdings auch, dass es gerade für unsere „Kümmerer“ meist deutlich mehr Arbeitsfelder als „nur“ die WRRL-Umsetzung gibt. Auch der Zugang zu den Arbeitsdokumenten ist oft nicht einfach. Neben den vorbildlichen und barrierearmen Internetauftritten einiger Kooperationen findet man oft nur eine eingeschränkte Bereitstellung via Email oder auf dem Postweg. Wünschenswert wäre auch eine Abstimmung der Datenbereitstellung mit den einzelnen Teilnehmern, die nicht immer über die Bearbeitungsmöglichkeiten für megabyteschwere Dateien verfügen.

3 Offene Gespräche und geschlossene Runden

Entscheidend für den Erfolg einer kooperativen Planung ist die frühzeitige und umfassende Beteiligung aller betroffenen Akteure. Dies beginnt mit der Vorbereitung des Kooperationsprozesses, geht über die Einladung und die Durchführung der Sitzungen bis hin zur Dokumentation der Ergebnisse. Auch hier gibt es bei der landesweiten Betrachtung einige Vorzeigebeispiele, sehr viele durchwachsene Erfahrungen und auch bedauerliche Ausreißer.

Ein positives Beispiel für einen gelungenen Dialog kann zum Beispiel aus den Kooperationen im Erftinzugsgebiet berichtet werden. Hier wurde der Kooperationsprozess von einem Büro begleitet, das versucht hat sehr viele Dialogelemente im Prozess einzusetzen. So wurden Vorschläge, Kommentare aber auch Einwände bereits während der Arbeitssitzungen auf speziellen Kommentarkarten gesammelt, die aber auch nachträglich abgegeben werden konnten. Soweit es der Dialogprozess erforderte, gab es auch keine strikten Zeitbegrenzungen, von den Öffnungszeiten der öffentlichen Gebäude abgesehen.

Insgesamt wurde beobachtet, dass bei der Organisation der Kooperation durch ein (begleitendes) Büro, sehr viel Wert auf eine interaktive Erfassung von Meinungen gelegt wurde.



Erst die intensive Einzeldiskussion und die sofortige Erfassung von Kommentaren, z.B. auf speziellen Kommentarkarten führen zu einem erfolgreichen Kooperationsprozess. (Bilder: I. Nienhaus 2011)

Durch die teilweise großen Teilnehmerzahlen war eine intensive Befassung mit Einzelstimmen nicht immer möglich. Vor allem die direkte Arbeit an den Karten ist schon „technisch“ auf eine kleinere Anzahl von Beteiligten beschränkt, mehr als 10 Personen haben ja schon keinen Blick auf die Karte. Somit beschränkte sich die Arbeit in einigen Fällen auf die Diskussion projizierter Karten oder vorab aufbereiteter Präsentationen wichtiger Maßnahmen und/oder Gewässerbereiche.

Schwierig wird es aus unserer Sicht immer dann, wenn „Einzelgespräche“ mit den verschiedenen Gruppen geführt werden. Durchaus positiv ist dabei der „ungestörte“ Dialog zwischen Naturschutz und Behörden, gleichzeitig fehlt aber der Informationsfluss bezüglich der Einwendungen der anderen Gruppen. Vor allem die abschließenden Entscheidungen des Umsetzungsfahrplans sind damit oft schwer nachvollziehbar. Bedauerlich ist auch, dass wir befürchten, dass unsere „guten Argumente“ nicht von allen gehört werden. Gerade in solchen Fällen sind aus unserer Sicht die Erstellung und der Austausch von (Ergebnis-)Protokollen besonders wichtig.

4 Zwei Wege, ein Ergebnis?

Die Landesvorgaben erlauben ausdrücklich zwei Wege für die Aufstellung des Umsetzungsfahrplans, die planungsbasierte Vorgehensweise und die vorschlagsbasierte Vorgehensweise. Beide Wege sollten am Ende zu vergleichbaren Ergebnissen kommen, einer Zusammenstellung von Maßnahmen, die bis zum Ablauf der Fristen die Erreichung der Bewirtschaftungsziele ermöglicht bzw. begründet darlegt, warum einzelne Maßnahmen nicht durchgeführt werden können. Wir interpretieren den Muster-Umsetzungsfahrplan dabei so, dass in jedem Fall das Strahlwirkungskonzept die Minimalanforderungen für den Maßnahmenumfang liefert.

Beide Ansätze wurden im Land genutzt. Dabei lassen sich bestimmte Häufungen feststellen, so arbeiten in der Regel Kooperationen, die durch Planungsbüros unterstützt werden mit dem planungsbasierten Ansatz. Das komplette Münsterland stützt sich dagegen auf eine vorschlagsbasierte Vorgehensweise, die in der Regel von einem einzelnen Koordinator begleitet wurde.

Aus der Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes wird in fast allen Fällen der planungsbezogene Ansatz bevorzugt. Die Gewässerentwicklung startet ja in den meisten Fällen nicht bei Null und viele Vorschläge liegen ja bereits vor, zum Beispiel als KNEF (Konzept für naturnahe Entwicklung von Fließgewässern). Zudem erleichtert die Vorbereitung der Karten viele Entscheidungsprozesse: Wo sind denn Maßnahmen notwendig, was sollte sinnvollerweise getan werden? Eine vorbereitete Karte führt in der Regel zu einem intensiven Austausch der beteiligten Akteure über die Möglichkeiten zur Realisierung und zieht fast automatisch neue Vorschläge nach sich. Wenn dieser Prozess durch geeignete Rückmeldemöglichkeiten (Kommentarkarten, nachlaufende Stellungnahmen) ergänzt wird, ist die Akzeptanz meist sehr hoch. Dabei ist es wichtig, dass sich die abgegebenen Kommentare auch tatsächlich in der Planung wiederfinden, sei es in einer Änderung von Maßnahmen, oder zumindest als schriftlich festgehaltener Kommentar in einer Karte oder Tabelle.

Etwas zurückhaltender ist die Akzeptanz für die vorschlagsbasierte Arbeitsweise. Viele ehrenamtliche Akteure fühlen sich überfordert, wenn sie vor einer leeren Karte einer gesamten Kooperation sitzen und eigene Vorschläge äußern sollen. Dies beruht dabei weniger auf einem Mangel an Ideen als darauf, dass man unsicher darüber ist, was eigentlich genau gewünscht ist. Auch sehen viel den Anspruch, für Maßnahmen für einen größeren Raum zu entwickeln, als nicht machbar an. Oft ist auch zu beobachten, dass bei dieser Vorgehensweise Maßnahmen gar nicht erst zur Sprache kommen oder unmittelbar abgelehnt werden („Das ist nicht machbar“). Dies ist für den einzelnen Teilnehmer unbefriedigend und führt auch aus der Sicht der WRRL nicht zum gewünschten Ergebnis. So lässt sich zum Beispiel ohne einen vollständigen Satz an Maßnahmen weder der Umfang der Zielerreichung bestimmen noch ist eine nachvollziehbare Begründung möglich, warum ggf. Bewirtschaftungsziele verfehlt werden. Ein weiterer Umstand, der vor allem bei der vorschlagsbasierten Vorgehensweise auffällt, ist eine stark „zersplitterte“ Bearbeitung der Gebiete. Arbeitssitzungen finden oft mit sehr kleinräumigem Bezug oder nur mit einzelnen Akteursgruppen (Wasser- und Bodenverbände, Kommunen, Naturschützer) statt. Vor allem die „Einzelgespräche“ haben bei näherer Betrachtung vor allem Nachteile, denn der wichtige Austausch zwischen den Gruppen fehlt.

Betrachtet man nur die Summe der vorgeschlagenen Maßnahmen, ist auf den ersten Blick kein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Ansätzen zu erkennen. In der Regel werden auf den entstandenen Karten auch wieder die Elemente des Strahlwirkungskonzepts verortet, ohne das jedoch immer eindeutig klar ist, wie diese Zuordnung zustande gekommen ist. Die in der Arbeitshilfe empfohlenen Dimensionierungen und Abstände werden oft nicht eingehalten. Eine inhaltliche Bewertung von „vorgeschlagenen“ Maßnahmen fällt schwer. Es überwiegt aber der Eindruck, als seien hier hauptsächlich „punktuelle“ Maßnahmen ausgewählt worden (Durchgängigkeit), während flächendeckende Maßnahmen, die sich vor allem auf die Ertüchtigung der Strahlwege beziehen, deutlich seltener benannt werden. Eine quantitative Analyse ist aber schon aufgrund der zur Verfügung gestellten Daten nicht möglich, sie sollte erfolgen, sobald die Angaben in die Wasserkörpersteckbriefe aufgenommen sind.

5 Subjektive Eindrücke

Im Zusammenhang mit diesem Vortrag haben wir die ehrenamtlichen Naturschutzvertreterinnen und -vertreter gebeten, ihre Erfahrungen mit dem Kooperationsprozess mitzuteilen. Hier schlaglichtartig einige Kommentare:

„Ich habe mich bis jetzt, obwohl ich es vorhatte, nicht engagieren können. Trotzdem ist es vielleicht interessant bei dieser Tagung die Gründe zu kommunizieren, wieso es einigen - ich nehme an, ich war nicht der Einzige des ehrenamtlichen Naturschutzes - nicht möglich war, mitzuarbeiten. Als Arbeitnehmer war es mir nicht möglich an den Veranstaltungen, die alle an Werktagen stattfanden, teilzunehmen.“

„Es war schwierig bis unmöglich, die Naturschützer vor Ort für eine aktive Mitwirkung zu gewinnen oder auch nur für das Thema zu sensibilisieren. Das liegt m. E. vor allem an den nach wie vor sehr abstrakten Darstellungsformen mit vielen verwirrenden Fachbegriffen. Hinzu kommt, dass die wenigen aktiven Naturschützer mit den konkreten (Bau-)Projekten vor Ort oft schon überlastet sind und verständlicherweise keinen Nerv und keine Zeit haben, sich auch noch in diese Thematik einzuarbeiten.“

„Das Zusammentreffen der Vertreter verschiedener Interessengruppen und Behörden in einer zwangloseren Atmosphäre an den Runden Tischen fand ich sehr positiv. Es förderte nebenbei den Austausch und teilweise auch das Verständnis für die Probleme der anderen Seiten.“

„Angesichts der massiven Widerstände gegen eine Einmischung Externer überhaupt und gegen Bewirtschaftsänderungen, selbst wenn diese finanzielle Entlastungen bringen, wird seitens des Kreises eher auf Mund-zu-Mund-Propaganda, ständige Hinweise auf best practice-Beispiele gesprächsbereiter WuB's im Kreis selbst, wie überhaupt auf eine „Politik der kleinen Schritte“ gesetzt. Die Haltung des Kreises ist meiner Meinung nach so zu interpretieren, dass es besser wäre, wenn die Naturschutzverbände gar nicht so sehr öffentlich beim Umsetzungsprozess

in Erscheinung träten, um den Landwirten keinen Vorwand für eine Ablehnung der Maßnahmen zu bieten.“

Viele Teilnehmer äußerten sich grundsätzlich zufrieden mit dem Prozess, sind aber genauso wie andere Gruppen skeptisch bezüglich der langfristigen Erfolge:

„Die fachliche Qualität der Umsetzungsfahrpläne ist nach meiner Einschätzung durchgehend gut. Ausnahmen bestätigen die Regel.“

„In diesen Umsetzungsfahrplänen stehen gewiss viele schöne Sachen drin. Hört sich alles gut an.

Warum davon aber nur wenig umgesetzt werden kann, liegt auf der Hand. Denn da gibt es einen limitierenden Faktor. Viele der Flächen, die überplant wurden, sind nicht im Eigentum der öffentlichen Hand. Und da gibt es nun das Prinzip der Freiwilligkeit. Das heißt, dass den Eigentümern zugesichert wird, dass es keine Enteignungen oder sonstige stringente Maßnahmen gibt.“

„Es wurde viel Zeit, Finanzmittel und Verwaltungsaufwand in neue (oder besser: Neuformulierung altbewährter) Konzepte investiert. Es wäre wahrscheinlich zielführender gewesen, auf der Basis bestehender KNEF zu agieren, die für die meisten Gewässer vorliegen und oft erst mit viel Geld in den letzten Jahren erstellt worden sind. Diese sind im Prinzip jetzt für den Papierkorb, da weder Interesse noch ausreichend Gelder zu ihrer Realisierung vorhanden sind.“

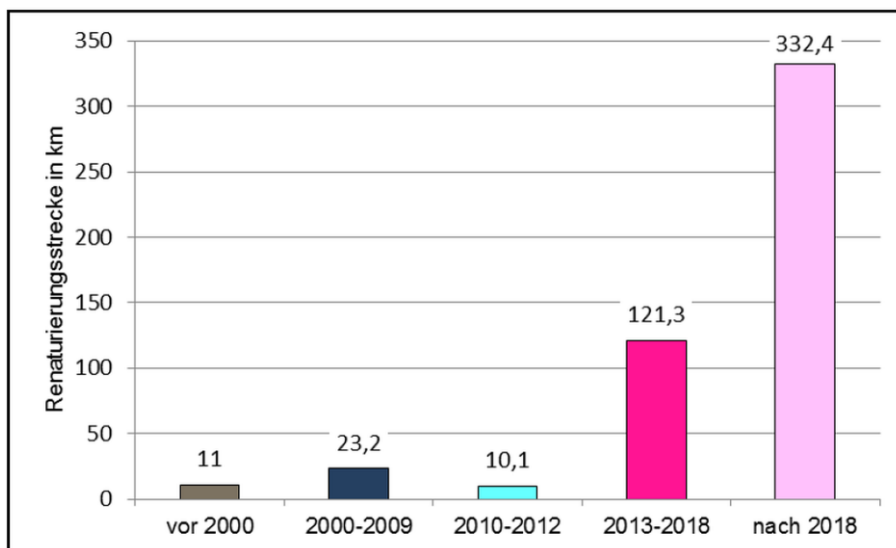
6 Nur Ergebnisse zählen

Zahlreiche Kooperationen haben mittlerweile ihre Arbeit fristgerecht abgeschlossen und eine Vielzahl von Maßnahmen vorgelegt, die in die Zehntausende gehen. Das ist ein Ergebnis, das auch von uns zunächst nicht so erwartet wurde und das die Naturschutzverbände ausdrücklich begrüßen. Für alle Maßnahmenträger ist damit ein klares Bild entstanden, welche Eingriffe notwendig sind und welche Arbeiten und Kosten entstehen. Die Priorisierung verteilt dabei die Lasten auf die kommenden 12 bis 15 Jahre und hilft dabei, vorausschauend zu planen.

Ein großer Teil der Maßnahmen ist aus unserer Sicht kurzfristig umsetzbar, ohne dass daraus signifikante Nachteile entstehen. Weitere Maßnahmen brauchen eine angemessene Vorlaufzeit für die Beschaffung der notwendigen Flächen, Detailplanungen und Genehmigungsverfahren, auch hier sollte jetzt aus unserer Sicht so schnell wie möglich mit der Umsetzung begonnen werden.

Daher ist es enttäuschend, wenn bei der Betrachtung der Fahrpläne in vielen Fällen weiterhin eine massive Verschiebung von Maßnahmen auf die ferne Zukunft erkennbar ist.

Ein Beispiel liefert wiederum das Erft-Einzugsgebiet, für die ein umfangreicher Bericht den Stand der Umsetzungsfahrplanung zusammenfasst. Für mehr als 50 Prozent der Fließstrecken wird hier vermerkt, dass eine Umsetzung der (Renaturierungs-)Maßnahmen erst für den Zeitraum nach 2018 vorgesehen ist. Umgekehrt weist die Gesamtbilanz für diesen Raum auch aus, dass der Anteil der aktuell in Umsetzung befindlichen Maßnahmen (bis 2012) auffallend gering ausfällt – und das, obwohl zumindest die Förderbedingungen seit Längerem klar sind. Es muss also eine deutliche Steigerung der Umsetzungsaktivitäten eingeleitet werden, damit überhaupt eine Annäherung an die Zielerreichung möglich ist.



Geplante Umsetzungszeiträume der Renaturierungsmaßnahmen (in km) im Erft-Einzugsgebiet. (Quelle: Abschlussbericht "Umsetzungsfahrpläne WRRL-Arbeitsgebiet Erft")

Ähnliche Befunde ergeben sich auch aus den bisher verfügbaren Unterlagen der übrigen Kooperationen. Leider liegen bislang aber nur in wenigen Fällen Berichte vor, die tatsächlich auch qualitative Bilanzen des Planungsprozesses enthalten. Es bleibt daher der landesweiten Auswertung der Wasserkörpersteckbriefe überlassen, den Ambitionierungsgrad der Umsetzungsfahrplanung einzuschätzen.

7 Fazit

Die Aufstellung der Umsetzungsfahrpläne ist aus unserer Sicht eine sinnvolle Ergänzung der Bewirtschaftungsplanung. Diese Arbeitsphase solle allerdings nicht dazu führen, mit der Umsetzung konkreter Maßnahmen zu zögern und sie darf auch nicht dazu instrumentalisiert werden, die vorausgegangenen Bewirtschaftungs-

entscheidungen zu torpedieren. In jedem Fall sollte der Kooperationsprozess in den kommenden Jahren fortgesetzt werden. Dabei sind vor allem klare Vorgaben des Landes über die Anforderungen notwendig, um zu einheitlichen Ergebnissen zu kommen. Auch die Durchführung selbst muss noch weiter verbessert werden, um die allgemeine Öffentlichkeit einzubinden. Notwendig sind hier klare Anforderungen an den Prozess, aber auch eine ausreichende finanzielle und/oder personelle Unterstützung. Die Vielzahl der Maßnahmenvorschläge zeigt jedenfalls, dass Ideenreichtum und Diskussionsbereitschaft in NRW vorhanden sind.

Dr. Christoph Aschemeier
Wassernetz NRW
Merowingerstr. 88
40225 Düsseldorf
Telefon: 0211/302005-27
Fax: 0211/302005-26
<http://www.wassernetz-nrw.de>