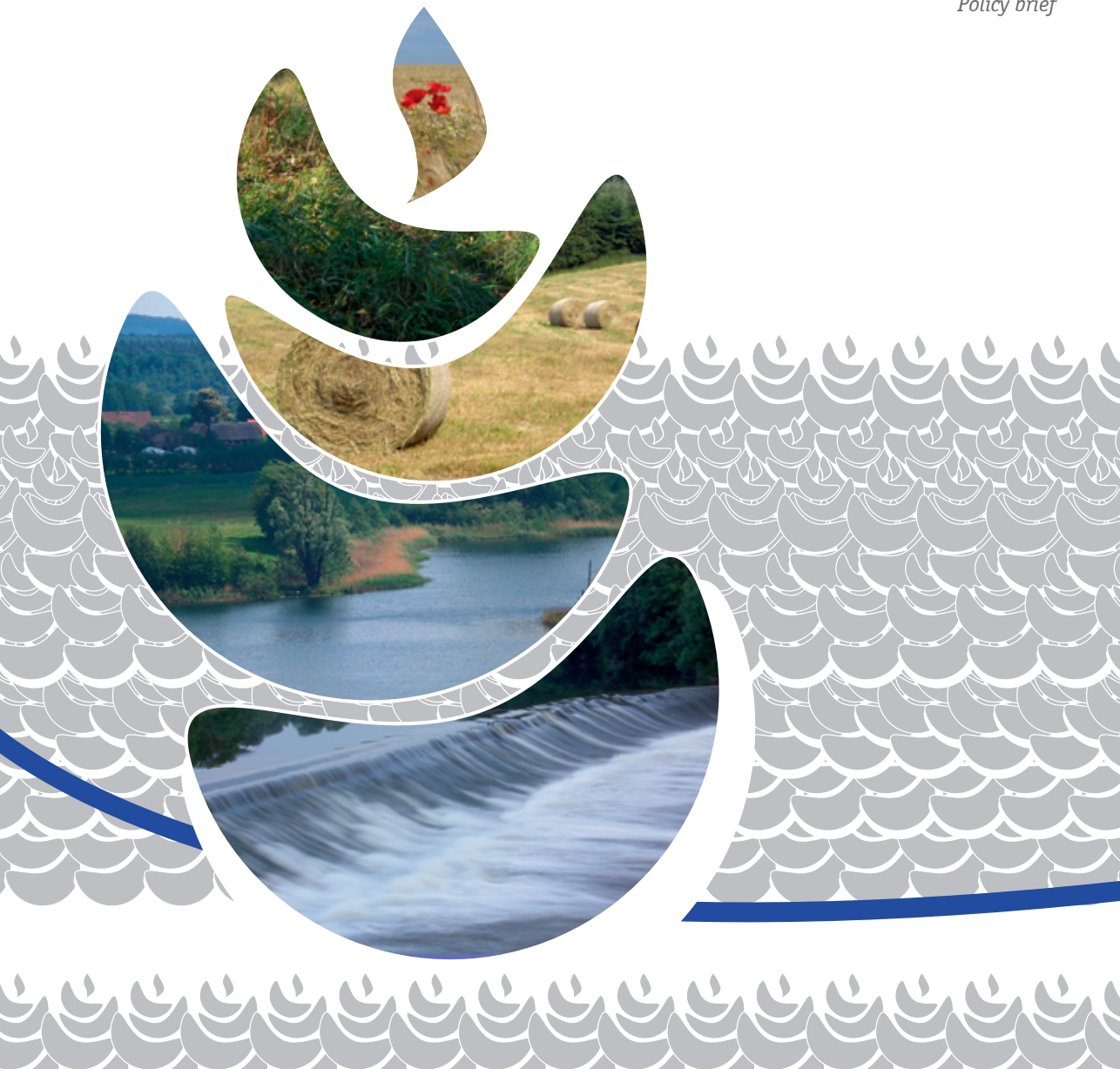


Partizipation erfolgreich gestalten in der Umsetzung von Biodiversitäts- und Wasserpolitik in Europa

Policy brief



Inhalt

Zusammenfassung	02
Hinweis an die Leser	03
Partizipation als Teil der Mehr-Ebenen Governance*	04
1. Auf Erwartungen eingehen	08
2. An den Kontext anpassen	14
3. Interaktion mit verschiedenen Akteuren	20
4. Initiativen „von unten“ einbeziehen	26
5. Nutzen und Kosten erkennen und teilen	32
Referenzen	38
Das GoverNat-Projekt	40

* Entscheidend für die Umsetzung von Biodiversitäts- und Wasserpolitik ist das institutionelle und auch das informelle Zusammenspiel verschiedener Akteure – dieses Zusammenspiel bezeichnen wir hier als *Governance*. *Mehr-Ebenen Governance* bezeichnet das Zusammenspiel von Akteuren verschiedener politischer Ebenen.

Partizipation erfolgreich gestalten

in der Umsetzung von
Biodiversitäts- und Wasserpolitik in Europa

Policy brief



Foto: André Künzelmann, UFZ



Foto: André Künzelmann, UFZ



Foto: Mathias Scholz, UFZ

Zusammenfassung

Die Beteiligung von Öffentlichkeit und Interessenvertretern bei Entscheidungsfindungen kann erwiesenermaßen die Qualität und Akzeptanz dieser Entscheidungen wesentlich verbessern. Eine solche Partizipation kann viele der Beteiligten dazu bewegen, voneinander zu lernen, und die Umsetzung von politischen Entscheidungen vereinfachen. In diesem Policy Brief wollen wir **wichtige Grundsätze für eine erfolgreiche Beteiligung von Öffentlichkeit und Interessenvertretern**, insbesondere im Bereich der europäischen Governance von Biodiversität und Wasser, aufzeigen.

Biodiversitäts- und Wassergovernance in der EU ist sehr komplex und findet auf mehreren politischen Ebenen statt, von der untersten kommunalen bis hin zur internationalen Ebene. Darüber hinaus ist eine Vielzahl von Akteuren aus staatlichen und nichtstaatlichen Bereichen, der Industrie, dem Handel, der Zivilgesellschaft und Privatinitiativen betroffen. Die Organisation von Beteiligungsprozessen ist dadurch besonders schwierig. Eine der größten Herausforderungen ist es dabei, alles maßgebliche Wissen sowie alle relevanten Interessen und Werte in die Entscheidungen einzubeziehen.

Diese Studie basiert auf der **Betrachtung zahlreicher Fälle**, in denen Öffentlichkeit und Interessenvertretern an Entscheidungsprozessen beteiligt wurden. Dabei ging es um die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), des Natura 2000-Netzwerks und ähnliche Entscheidungssituationen in den

Bereichen Biodiversität und Wasser in verschiedenen EU-Ländern. Die Analyse ergab Anhaltspunkte dafür, was zum Erfolg oder Scheitern im Zusammenspiel über verschiedene Politikebenen beiträgt.

Die Ergebnisse legen nahe, dass diejenigen, die Beteiligungsprozesse zur Auseinandersetzung mit einer bestimmten Entscheidung organisieren (Organisatoren), folgende Aspekte berücksichtigen sollten:

1. Auf Erwartungen eingehen. Beteiligungsprozesse können verschiedene Ziele haben und unterschiedliche Erwartungen auslösen. Beteiligte können mit sehr unterschiedlichen Hoffnungen und Annahmen in die Prozesse gehen. Wenn Ziele nicht klar formuliert werden, kann es zu Missverständnissen, Frustration und Konflikten kommen, die den Prozess und dadurch auch den Wert der gewonnenen Entscheidungen beeinträchtigen.

2. An den Kontext anpassen. Der kulturelle und institutionelle Kontext der Entscheidungsfindung kann den Erfolg der Partizipation erheblich beeinflussen. Organisatoren partizipatorischer Prozesse können nur bedingt auf diese Umstände einwirken. Trotzdem können sie bei der Gestaltung der Prozesse diese Herausforderungen einbeziehen und adäquat berücksichtigen sowie bei Bedarf zusätzliche Unterstützung suchen.

3. Interaktion mit verschiedenen Akteuren. Bei Beteiligungsprozessen muss berücksichtigt werden, dass sich politische Ziele auf kommunaler, nationaler und EU-Ebene möglicherweise ergänzen, aber auch miteinander in Konflikt stehen können. Das gleiche gilt für die Ziele der verschiedenen Bereiche, deren Akteure miteinbezogen werden müssen. Im Rahmen eines Beteiligungsprozesses sollten konstruktive Me-

Hinweis an die Leser

thoden gefunden werden, um Verantwortlichkeiten zuzuweisen, Ressourcen aufzuteilen und um Prioritäten auszuhandeln.

4. Initiativen „von unten“ einbeziehen. Bürgerinitiativen und lokale Netzwerke haben immer wieder sowohl wichtige Veränderungen in politischen Prozessen als auch positive Umweltveränderungen herbeigeführt. Solche informellen Initiativen können auch bei Beteiligungsprozessen einen wichtigen Beitrag leisten.

5. Nutzen und Kosten erkennen und teilen. Ein erfolgreicher Beteiligungsprozess erfordert nicht nur die Finanzierung seitens der Behörden, sondern auch die Bereitschaft aller Beteiligten, Zeit und Aufwand in ein vertrauens- und verständnisvolles Miteinander zu investieren. Durch eine offene und klare Verständigung über Kosten und Nutzen des Prozesses und über dessen mögliche Ergebnisse können die Beteiligten eine Einigung erreichen, bei der Kosten und Nutzen gerechter verteilt werden.



Foto: Norma Neuheiser, UFZ

Ziel dieses Policy Brief ist es, **Faktoren** hervorzuheben, die einen **Einfluss auf die Wirksamkeit der Partizipation bei der Governance von Biodiversität und Wasser in der EU** haben. Er richtet sich an Mitarbeiter in nationalen oder regionalen Verwaltungsbehörden, Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure, die Beteiligungsprozesse organisieren möchten. Allgemeine Einführungen zum formalen Verfahren der Partizipation existieren bereits (siehe z. B. Richards et al. 2004). Der Schwerpunkt dieses Berichts richtet sich daher auf Partizipation bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sowie des Natura 2000-Netzwerkes und ähnlicher Fälle des Managements von Biodiversität und Wasser innerhalb der EU.

Dieses Dokument ergänzt unseren bereits erschienenen Policy Brief zu rechtlichen Anforderungen an und Einstellungen zu Partizipation (Wesselink et al. 2008). Der vorliegende Policy Brief beschäftigt sich insbesondere mit der Praxis und damit, wie Beteiligungsprozesse durch Organisatoren Ziel führend und wirksam gestaltet werden können.

Die Analyse basiert auf einer Reihe von Fallstudien, die im Rahmen des vierjährigen Marie-Curie-Forschungs- und Ausbildungsnetzwerkes GoverNat durchgeführt wurden. Die Fälle wurden von den GoverNat-Stipendiaten analysiert bzw. zusammengestellt. Informationen zu GoverNat und Kontaktdaten der Stipendiaten sind am Ende dieses Dokuments zu finden.

Partizipation als Teil der Mehr-Ebenen Governance

In den vergangenen Jahren wurden aus verschiedenen Gründen verstärkt eine verbesserte Beteiligung von Öffentlichkeit und Interessenvertretern an der Verwaltung von natürlichen Ressourcen gefordert. Beispiele für **mögliche Vorteile** sind in *Kasten 1* dargestellt.

Kasten 1. Beispiele für mögliche Vorteile der Partizipation

Beteiligungsprozesse können die Umsetzung von Umweltrichtlinien auf verschiedene Weise verbessern (z. B. Irwin und Stansbury 2004).

Sie können:

- die Qualität von Entscheidungen verbessern, da unterschiedliche Quellen des Wissens offengelegt und kombiniert werden;*
- Akzeptanz für allgemein bindende Entscheidungen schaffen;*
- zu sozialen Veränderungen und zur Konfliktlösung beitragen, indem verschiedene Akteure voneinander lernen können;*
- die Anwendbarkeit und Effizienz der Umsetzung von Entscheidungen verbessern, da realitätsnähere Lösungen gefunden werden.*

Innerhalb der EU finden Beteiligungsprozesse fast immer gleichzeitig **auf verschiedenen politischen Ebenen** statt, wobei komplementäre bzw. konkurrierende politische Zielstellungen aufeinander treffen können. Die Governance von Biodiversität und Wasser in Europa basiert auf politischen Willenserklärungen und rechtlichen Vorschriften der verschiedenen Ebenen. Es handelt sich beispielsweise um:

- internationale Ebene:** *Biodiversitäts-Konvention (Convention on Biological Diversity – CBD), Ramsar-Konvention*
- EU-Ebene:** *Vogelschutz- und Habitat-Richtlinie (einschließlich Natura 2000-Netzwerk von Schutzgebieten), Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), mehrere Agrarumweltprogramme der EU*
- nationale Ebene:** *in Deutschland bildet das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG, 2002) einen rechtlichen Rahmen für den bundesweiten Naturschutz*
- subnationale Ebene:** *das Hessische Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (HENatG) umreißt wichtige Naturschutzprinzipien für das Bundesland Hessen*

Gleichzeitig sind meist eine Vielzahl von Menschen und Organisationen von Umweltproblemen und deren Folgen betroffen. Aus dieser Vielzahl von Vertretern unterschiedlicher Interessen und durch die Einbeziehung mehrerer Ebenen ergeben sich zahlreiche **Herausforderungen für die Organisatoren von Beteiligungsprozessen**. Einige dieser Herausforderungen werden in *Kasten 2* aufgeführt. Diese Herausforderungen sollten dringend berücksichtigt werden, um zu vermeiden, dass bestehende oder geweckte Erwartungen enttäuscht werden. Dann nämlich können sich Beteiligungsprozesse auch negativ auswirken: es können größere Missverständnisse entstehen,

Konflikte können sich verschärfen und das Misstrauen gegenüber der Regierung und zukünftigen Beteiligungsprozessen kann sich weiter fortsetzen (Cooke und Kothari 2001, Lee 2007).

Kasten 2. Einige Herausforderungen für die Partizipation bei der europäischen Governance natürlicher Ressourcen

Die Mehr-Ebenen Governance erhöht die Anforderungen an Partizipation (Rauschmayer et al. 2009). Offen ist zum Beispiel:

- Wer soll sich eigentlich auf welcher Politik-ebene beteiligen?
- Wie können unterschiedliche Zeiträume auf verschiedenen Ebenen berücksichtigt werden?
- Wie funktionieren die Informationsflüsse über die verschiedenen Ebenen hinweg?
- Wieviel offenen Gestaltungsspielraum benötigt ein Beteiligungsprozess?



Photo: Ralf Trabitzzsch, UFZ

Die **Vogelschutz- und Habitatrichtlinie** sowie **die WRRL** bilden die Eckpfeiler der EU-Gesetzgebung für die Bereiche Biodiversität und Wasser. Diese Richtlinien legen jedoch unterschiedliche Anforderungen an die Partizipation von Öffentlichkeit und Interessenvertretern bei ihrer nationalen und subnationalen Umsetzung fest. Die Auszüge der Richtlinien in *Kasten 3* ermöglichen einen Vergleich der Anforderungen.

Kasten 3. Regeln für Partizipation bei der Entwicklung des Natura 2000-Netzwerkes und der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Habitat-Richtlinie

– Artikel 6

„...stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.“ ...

– Ergänzende Bestimmungen, Artikel 22

„Bei der Ausführung der Bestimmungen dieser Richtlinie gehen die Mitgliedstaaten wie folgt vor:

- (a) Sie prüfen die Zweckdienlichkeit einer Wiederansiedlung von ... Arten ... vorausgesetzt ... die Wiederansiedlung erfolgt erst nach entsprechender Konsultierung der betroffenen Bevölkerungskreise;*
- (b) ...;*
- (c) sie fördern erzieherische Maßnahmen und die allgemeine Information in Bezug auf die Notwendigkeit des Schutzes der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und der Erhaltung ihrer Habitate sowie natürlichen Lebensräume.“*

Wasserrahmenrichtlinie

– Artikel 14: Information und Anhörung der Öffentlichkeit

1. „Die Mitgliedstaaten fördern die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass sie für jede Flussgebietseinheit folgendes veröffentlichen und der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern, zugänglich machen, damit diese Stellung nehmen kann:

a) einen Zeitplan und ein Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, einschließlich einer Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen, und zwar spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;

b) einen vorläufigen Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen, und zwar spätestens zwei Jahre vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Plan bezieht;

c) Entwürfe des Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete, und zwar spätestens ein Jahr vor Beginn des Zeitraums, auf den sich der Bewirtschaftungsplan bezieht.

Auf Antrag wird auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen gewährt, die bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanentwurfs herangezogen wurden.

2. Um eine aktive Einbeziehung und Anhörung zu ermöglichen, räumen die Mitgliedstaaten für schriftliche Bemerkungen zu diesen Unterlagen eine Frist von mindestens sechs Monaten ein.“

Für Natura 2000 wird deutlich, dass die **Habitat-Richtlinie** eine „entsprechende Konsultierung“ fordert, ohne dass detailliert darauf eingegangen wird, wie diese in der Praxis aussehen soll. Man bezieht sich auf „erzieherische Maßnahmen“ und die Bereitstellung „allgemeiner Information in Bezug auf die Notwendigkeit des Schutzes der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten“. Diese Anforderungen lassen sich durch einen einseitigen Informationsfluss erreichen und der Beitrag der Öffentlichkeit braucht nicht über die „angehörte“ Meinung hinauszugehen.

Im Gegensatz dazu verlangt die **WWRL** von den Mitgliedstaaten, die „aktive Beteiligung“ aller „interessierten Stellen“ zu fördern und zu ermöglichen. Dies betrifft die allgemeine Umsetzung der Richtlinie und insbesondere die Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete. Die Öffentlichkeit schließt „Nutzer“ ein, deren Beitrag als „Stellungnahme“ zu den verschiedenen Dokumenten bezeichnet wird. Diese Dokumente umfassen das Arbeitsprogramm, Hintergrundmaterialien, Entwürfe und Auskünfte zu den Anhörungsmaßnahmen. Die Richtlinie gibt einen Rahmen vor und Hinweise zu den in der Praxis benötigten Details.

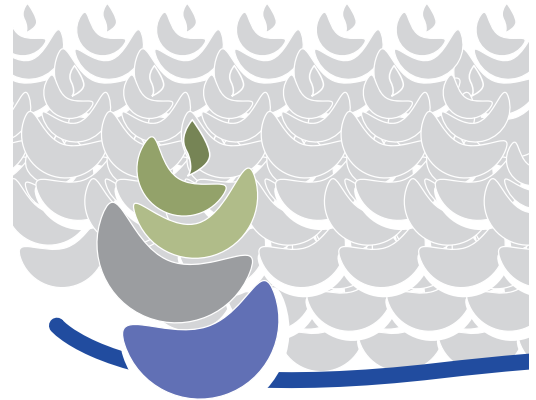


Foto: Reinart Feldmann, UFZ

Solche allgemeinen Bestimmungen bieten in jedem Falle **Raum für eine freie Auslegung der Anforderungen** und somit für die Organisation sehr verschiedenartiger Beteiligungsprozesse. In der Praxis wird Partizipation durch Faktoren beeinflusst, die sich von Land zu Land und, innerhalb eines Landes, von Institution zu Institution unterscheiden können. Wie wir im Folgenden zeigen wollen, sind wesentliche Einflussfaktoren die Ziele des Beteiligungsprozesses und die Offenheit bzgl. des angestrebten Ergebnisses. Großen Einfluss haben auch frühere Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen bzw. die generelle Einschätzung von Partizipation durch die Beteiligten sowie das Engagement von Akteuren aus Politik und Verwaltung. Daneben spielt die Einstellung der Organisatoren und Beteiligten gegenüber den verschiedenen politischen Ebenen und Autoritäten sowie gegenüber Wissen aus Forschung und / oder Erfahrung eine Rolle. Weiterhin ist neben einem angemessenen Zeitplan auch eine geeignete Zuweisung von Ressourcen für die Partizipation von Bedeutung.

Diese Faktoren variieren in jedem Falle auch mit dem **politischen und administrativen Kontext**, mit jeweiligen Erfahrungen und den Vorstellungen davon, was „normal“, „angemessen“ bzw. „erreichbar“ ist. Institutionen und Einzelpersonen, die an der Entwicklung und Einberufung der Beteiligungsprozesse mitwirken, prägen diese Faktoren zusätzlich.

Gut informierte Organisatoren können **auf den Kontext Rücksicht nehmen** und ihn bei der Gestaltung der Beteiligungsprozesse beachten – dadurch wird die Wahrscheinlichkeit größer, dass verschiedene Wissensquellen, Werte und Interessen auf erfolgreiche und als gerecht angesehene Weise in Einklang gebracht werden (Reed 2008; Dietz und Stern 2009).



Welche Faktoren beeinflussen den Erfolg der Partizipation?

Bei unserer Analyse der Fallstudien zur europäischen Governance von Biodiversität und Wasser haben sich fünf Faktoren gezeigt, die im Einflussbereich der Organisatoren liegen und diese befähigen, Partizipation von Öffentlichkeit und Interessenvertretern erfolgreich zu gestalten:

- 1. Auf Erwartungen eingehen**
- 2. An den Kontext anpassen**
- 3. Interaktion mit verschiedenen Akteuren**
- 4. Initiativen „von unten“ einbeziehen**
- 5. Nutzen und Kosten erkennen und teilen**

1. Auf Erwartungen eingehen

Die **Wissenschaft** liefert zum Thema „Management natürlicher Ressourcen“ diverse Vorschläge zum Umgang mit Hindernissen erfolgreicher Partizipation (z. B. Richards et al. 2004). Erst seit kurzem wird auch darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, die Ziele und Erwartungen zu berücksichtigen, die mit dem Beteiligungsprozess verbunden sind. Wenn gleichzeitig mehrere verschiedene und z. T. vielleicht unklare Ziele verfolgt werden, besteht die Gefahr, dass es schon bei der Einigung über das Beteiligungsverfahren und danach auch bei der Entscheidungsfindung selbst zu Problemen kommt. Darüber hinaus können die getroffenen Entscheidungen manchen der Ziele widersprechen. Es sollte also von Anfang an auf Erwartungen und auf mögliche Zielkonflikte eingegangen werden. Anderenfalls stellen diese mit hoher Wahrscheinlichkeit eine ernsthafte Barriere für effektive Partizipation und Entscheidungsfindung dar (siehe z. B. IRGC 2008). Situationen, in denen das Erreichen eines Ziels Kompromisse bzgl. eines anderen Ziels erfordert, sind nicht selten (siehe z. B. Elsasser 2002).

In den vergangenen Jahrzehnten wurden die Begriffe „Konsultierung“ und „partizipative Entscheidungsfindung“ mit einer Reihe von Zielen in Zusammenhang gebracht, von „die Macht dem Volke“ bis hin zur bloßen „Sicherung allgemeiner Zustimmung“. Die mehrdeutige Verwendung dieser Begriffe in sehr verschiedenen Zusammenhängen führte dazu, dass sie hohe Erwartungen wecken oder ihnen mit Skepsis und Zynismus begegnet wird. Für Organisatoren ist es daher hilfreich, **Ziele und Erwartungen, die mit einem Beteiligungsprozess verbunden sind**, erkennen und überprüfen zu können.

Ganz grob sind es **drei Ziele**, die für die Einbeziehung von Öffentlichkeit und Interessenvertretern sprechen:

1. Qualität der Entscheidung: Partizipation zielt auf ein besseres Verständnis dessen, worum es wirklich geht, und somit auf eine möglichst sachdienliche Entscheidung.

2. Legitimität: Partizipation zielt darauf ab, Debatten und Erörterungen inkl. der Beiträge von Experten öffentlich zu machen und Entscheidungen dadurch Legitimität zu verleihen. Es können so auch Gruppen zu Wort kommen, die ohne Partizipation nicht wahrgenommen würden.

3. Erleichterung der Umsetzung: Partizipation zielt auf die Schaffung breiten Wohlwollens, Verständnisses und ortsspezifischen Wissens und trägt so zu einer reibungslosen und effizienten Umsetzung von Entscheidungen bei.

Mit der Einbeziehung von Öffentlichkeit und Interessenvertretern können **mehrere dieser drei Ziele** verfolgt werden. Es ist jedoch möglich, dass für jedes

dieser Ziele unterschiedliche Formen der Partizipation in verschiedenen Phasen des Prozesses erforderlich sind und dass Erfolg bei jedem Ziel etwas anderes bedeutet. So wird das Ziel „**Qualität der Entscheidung**“ eine Schwerpunktsetzung auf Wissen erfordern, das aus Erfahrung oder anderen Quellen stammt. Das Ziel „**Legitimität**“ hingegen kann die Einbeziehung vieler Beteiligter, möglicherweise auch mit divergierenden Interessen und Werten und kann eine besondere Aufmerksamkeit für Beteiligungsprozess und Konsensfindung sinnvoll erscheinen lassen.

Das Ziel, die Entscheidungsqualität durch Partizipation zu verbessern, setzt bei den Behörden die Bereitschaft voraus, örtlich gewonnenes Wissen sowie neue Einsichten und Bedenken für die zu treffende Entscheidung als wertvoll zu betrachten. Für die Ziele „**Legitimität**“ und „**Erleichterung der Umsetzung**“ mag diese Bereitschaft zwar hilfreich, aber nicht erforderlich sein – was diese Ziele aber nicht weniger wichtig macht. Wie die folgenden Fallstudien zeigen, erliegen Institutionen bei Beteiligungsprozessen

mitunter der Versuchung, eigene Vorstellungen von Entscheidungsqualität auf Kosten von Legitimität und Erleichterung der Umsetzung zu verwirklichen.

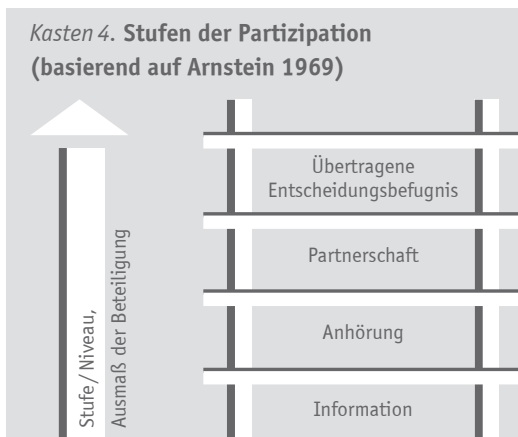
Die drei Ziele bieten zusammen einen sinnvolles Schema zur Planung, Diskussion und Überprüfung von Beteiligungsprozessen in der Politik. Falls keines dieser Ziele explizit benannt wurde, sollte genau überlegt werden, welche Funktion die Partizipation in dem speziellen Fall erfüllen kann und wodurch sich **Zeit- und sonstiger Aufwand für die Beteiligten** rechtfertigen lassen. Falls eines der Ziele als unwichtig erachtet wird, kann es sinnvoll sein, zu klären, warum das so ist. Falls während eines Beteiligungsprozesses Probleme entstehen, kann es helfen, die Rolle dieser drei Ziele nochmals genauer zu betrachten.

Über diese Ziele hinaus können Beteiligungsprozesse zu einer **Verlagerung des politischen Einflusses** hin zu Nutzern, Anwohnern und zur interessierten Öffentlichkeit führen. In der Praxis zeigen sich hierfür viele Varianten.



Foto: Minna Santaaja

Diese Varianten werden oft als „**Stufen der Partizipation**“ abgebildet (Kasten 4). Am unteren Ende des Spektrums beschränkt sich die Partizipation lediglich auf offenen Zugang zu Informationen und deren Weitergabe an die Bürger. Auf der nächsten Stufe werden die Bürger während der Planungsphase informiert und konsultiert, reagieren gegebenenfalls auf Pläne und Vorschläge, allerdings ohne ein klares Verfahren oder die Verpflichtung für den Organisatoren, die Antworten in die endgültige Entscheidung einzubeziehen. Noch eine Sprosse höher sind Partnerschaften zwischen Beteiligten möglich, um die Agenda festzulegen und sich über ein Verfahren abzustimmen, das die verschiedenartigen Beiträge zur Entscheidungsfindung berücksichtigt. Am oberen Ende der Leiter wird die Verantwortung für bestimmte Entscheidungen oder Politikbereiche an einen partizipatorischen Entscheidungsprozess delegiert, der dann in der Regel auch mit rechtlichen Befugnissen ausgestattet wird.



Es lohnt sich, die Auszüge aus der Vogelschutz-, Habitat- sowie der Wasserrahmenrichtlinie hinsicht-



Foto: Minna Santaoja

lich der drei o. g. Ziele und der „Stufen der Partizipation“ noch einmal genauer zu betrachten. **In den Richtlinien werden weder die Ziele explizit erwähnt** noch werden Gründe erläutert, die für einen Beteiligungsprozess sprechen. Von besonderer praktischer Bedeutung ist deswegen die Frage, inwieweit die Richtlinien den Organisatoren Anleitung und Unterstützung bieten, um die Ziele eines spezifischen Beteiligungsprozesses zu erkennen, über sie zu verhandeln bzw. sie sogar gegenüber anderen zu vertreten.

Das Augenmerk liegt hier auf den mittleren Stufen, da **Partizipation dann besonders schwierig ist**, wenn es bezüglich ihrer Rolle **nur eine vage, unbestimmte Vorstellung** gibt, der Gesamterfolg jedoch davon abhängt, dass die an der Partizipation Beteiligten in dieser ein sinnvolles Verfahren erkennen. Um dieser Herausforderung begegnen zu können, ist es sinnvoll, die Ziele der Behörden klar zu formulieren und über mögliche Zielkonflikte zu verhandeln. Gute Kommunikation und Moderation sind unerlässlich, damit die potenziell verschiedenen Ziele und Erwartungen der Teilnehmer an das Verfahren erkannt und berücksichtigt werden.

In der Praxis bedeutet eine Unklarheit über den Einfluss, den ein Beteiligungsprozess tatsächlich haben soll und kann, dass sein möglicher Wert und die erforderlichen Ressourcen leicht unterschätzt werden. Organisatoren sind deswegen dazu herausgefordert, bei den mitorganisierenden Institutionen und den Beteiligten für **Klarheit** über Kosten und Nutzen der angestrebten Ergebnisse sowie über rechtliche, zeitliche und ressourcenbedingte Hindernisse des Verfahrens zu sorgen.

Die folgenden **beiden Fallstudien** erläutern einige dieser Punkte. Im Fall der Planung von Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität in Großbritannien (**Beispiel 1**) zeigt sich, wie durch Partizipation Informationen kosteneffizient gewonnen werden können. Es wird klar, wie sich die Ziele „Entscheidungsqualität“ und „Legitimität“ wechselseitig beeinflussen. Das Beispiel für die partizipatorische Planung eines Flusseinzugsgebietes in Deutschland (**Beispiel 2**) zeigt, welche Vorteile ein klarer Prozess mit sich bringt und welchen Wert kontinuierliche Kommunikation beim Umgang mit einer skeptischen Öffentlichkeit hat.

Bei diesen und ähnlichen Fällen kann eine produktivere Zusammenarbeit erreicht werden, wenn von Beginn an die **Ziele bzw. Erwartungen** der Teilnehmer **identifiziert und berücksichtigt** und die partizipatorischen Prozesse besprochen werden. Dadurch wird auch vermieden, dass übertriebene Erwartungen geweckt werden. Die gemeinsame Analyse von Zielkonflikten (siehe Brown et al. 2006) ist ein erfolgreiches Mittel zur Analyse von Erwartungen an die Bewirtschaftungsoptionen natürlicher Ressourcen. Sie kann ebenso eingesetzt werden, um Erwartungen bezüglich der Beteiligungsprozesse zu identifizieren und zu berücksichtigen.



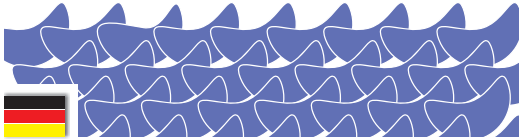
Großbritannien – Organisationsstruktur zur Planung von Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität

– Großbritannien hat die Biodiversitäts-Konvention (CBD) 1994 ratifiziert. Die Planung von Strategien und Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität ist an die vier Länder übertragen und die satzungsgemäß mit Naturschutz befassten Institutionen – Natural England, Scottish Natural Heritage, Countryside Council for Wales und der Environment and Heritage Service – werden als die für die Umsetzung zuständigen Akteure angesehen.

– Vier Biodiversitätsgruppen (England Biodiversity Group, Scotland Biodiversity Committee, Northern Ireland Biodiversity Group und Wales Biodiversity Partnership) identifizieren die Ausrichtung und die politischen Instrumente, die eingesetzt werden können, um die Maßnahmenpläne auf Länderebene umzusetzen.

– Das UK Biodiversity Partnership Standing Committee wird vom Ministerium für Umwelt, Ernährung und Landwirtschaft (Department for Environment, Food and Rural Affairs – DEFRA) geleitet. Dieses ist für die Koordination der Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität in ganz Großbritannien zuständig.

→ Website UK Biodiversity Action Plan ↗ www.ukbap.org.uk
 → Britisches Ministerium für Umwelt, Ernährung und Landwirtschaft
 ↗ www.defra.gov.uk/corporate/index.htm



Wasserbewirtschaftungsstruktur in Deutschland

– In Deutschland wird die Wasserbewirtschaftung administrativ nach dem Bundesstaatsprinzip organisiert.

– Die meisten Kompetenzen sind auf Länderebene angesiedelt und innerhalb der Länder werden die Aufgaben oft weiter dezentralisiert und an kommunale Verwaltungen delegiert. Die Hauptaufgabe des Bundes ist die Verabschiedung von Rahmengesetzen.

– Für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland wurden zehn Flusseinzugsgebiete ausgewiesen. Die legislative und exekutive Autonomie verbleibt jedoch bei den Bundesländern. Die Bewirtschaftungsmaßnahmen müssen daher sowohl auf Ebene des Bundeslandes als auch auf Ebene des betroffenen Flusseinzugsgebietes koordiniert werden. Für diesen Zweck gibt es verschiedene freiwillige Koordinierungsplattformen: z. B. die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins, die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe und die Bund / Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA).

→ **Hartje, V. 2002.** *International Dimensions of Integrated Water Resource Management. Working Paper on Management in Environmental Planning.* Institute for Landscape and Environmental Planning, Technical University of Berlin. www.governat.eu/files/files/pb_hartje_intern_water_management.pdf → **Dombrowsky, I. 2007.** *Problems of Scalar Fit in Implementing the EU Water Framework Directive: Contributions of Transaction Cost Economics and a Framework for Empirical Research. Preliminary Draft submitted for CAIWA 2007 (International conference on Adaptive and Integrated Water Management) Basel 12–15 November 2007.* www.governat.eu/files/files/pb_dombrowsky_implementing_wfd.pdf

Beispiel 1.

Partizipation von Hobbynaturforschern bei der landesweiten Planung von Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität, Großbritannien

(M. Santaoja)

Die Notwendigkeit der nationalen Planung von Strategien und Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität ergibt sich aus der Biodiversitäts-Konvention (CBD 1992) und der EU-Vereinbarung von Göteborg (2001) zur Begrenzung des Verlusts der Biodiversität bis 2010. Der Beitrag von Hobbynaturforschern zur Entwicklung einer Strategie zur Erhaltung der Biodiversität ergänzt professionelles ökologisches Fachwissen durch Ortskenntnisse. Die von Hobbynaturforschern geführten Aufzeichnungen stellen eine wichtige Informationsquelle zur örtlichen Biodiversität dar. Aus diesem Grund beschlossen 1994 die britische Regierung und Wissenschaftler landesweiter Institutionen (Natural History Museum und English Nature), das Wissen von Hobbynaturforschern für die Maßnahmenplanung zur Erhaltung der Biodiversität (Biodiversity Action Planning – BAP) zu verwenden, um so Wissenslücken bezüglich bestimmter Arten zu schließen.

Nach einiger Zeit wurde klar, dass die Hauptakteure unterschiedliche Erwartungen an ihre Rolle im BAP-Prozess hegten. Die Interessenvertreter auf nationaler Ebene sahen die Beteiligung der Hobbynaturforscher hauptsächlich als preiswerte Methode zur Sammlung von Informationen für den BAP-Prozess. Die Hobbynaturforscher hingegen erwarteten, dass ihnen auch Möglichkeiten eingeräumt werden, Einfluss auf einige der zu treffenden Entscheidungen zu nehmen. Es wurde ersichtlich, dass das Natural History Museum und English Nature über Form und Aussagekraft der Daten entscheiden würden. Deren Ein-

gabesysteme ließen jedoch Daten außer Acht, die nicht in das vorgegebene Schema passten, so dass die Daten einiger Teilnehmer nicht berücksichtigt wurden. Für die Regierung ergab sich durch den Beteiligungsprozess eine kostengünstige Verbesserung der Informationslage. Aus Sicht der Hobbynaturforscher blieb jedoch die Legitimität des Prozesses fragwürdig.



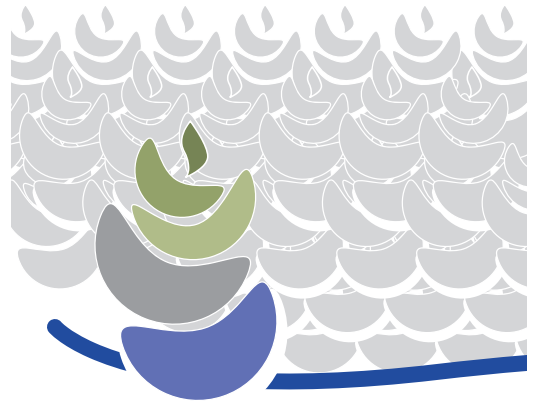
Beispiel 2.

Berücksichtigung der Erwartungen der Beteiligten beim Unstrut-Leine-Forum, Deutschland

(O. Fritsch)

Das Unstrut-Leine-Forum wurde als Forum zur Partizipation durch die Landesregierung des Freistaates Thüringen ins Leben gerufen. Für das Forum wurden klare Verfahrensregeln festgelegt und es erhielt ein Mandat zur Beratung des Freistaates in bestimmten Fragen des Umsetzungsprozesses. Im Forum waren Akteure aus Politik, Verwaltung, Landwirtschaft, Gewerbe und Umweltschutz vertreten. Während der ersten Treffen wurden Schwerpunkte für Pilotmaßnahmen festgelegt. Diese Pilotmaßnahmen wurden von Interessenvertretern vorgeschlagen und dann auf Basis bestimmter, anerkannter Kriterien durch die Umweltbehörde des Freistaates vorab ausgewählt.

Trotz dieser Klarheit bestand seitens der Interessenvertreter die Besorgnis, dass das Forum eine Partizipationsarena ohne wirklichen Einfluss darstellt und so lediglich Zeit vergeudet wird. Da das Ministerium jedoch ein langfristiges Interesse am Funktionieren des Forums hatte, wurden regelmäßig Informationen über den Stand der Umsetzung und über die Aufnahme der Forumsempfehlungen bereitgestellt. Auf diesem Weg wurden unter Einsatz von Ressourcen die Erwartungen tatsächlich erfüllt.



Schlussfolgerung 1:

Beteiligungsprozesse können verschiedene Ziele haben und unterschiedliche Erwartungen auslösen. Beteiligte können mit sehr unterschiedlichen Hoffnungen und Annahmen in die Prozesse gehen. Wenn Ziele nicht klar formuliert werden, kann es zu Missverständnissen, Frustration und Konflikten kommen, die den Prozess und den Wert der gewonnenen Entscheidungen beeinträchtigen.

Empfehlungen für Organisatoren:

Die Ziele der Träger öffentlicher Belange und der anderen Beteiligten am Beteiligungsprozess sollten bereits zu Beginn identifiziert und berücksichtigt werden. Wenn Beteiligte in die Gestaltung des Beteiligungsprozesses einbezogen werden, besteht die Möglichkeit, die Ziele und deren praktische Umsetzung zu verstehen, zu erörtern und zu vereinbaren.

2. An den Kontext anpassen

Ergebnisse der Forschung enthalten oft die Empfehlung, Beteiligungsprozesse an den spezifischen Kontext anzupassen (siehe z. B. Abelson et al. 2006; Simoncini et al. 2008). Die lokale oder nationale Kultur der Entscheidungsfindung, das physische Ausmaß des Problems, der Grad der wissenschaftlichen Unsicherheit, die Art der zu treffenden Entscheidung (Planung, Schwerpunktsetzung oder Zuweisung von Ressourcen), das Engagement der Organisatoren und die zur Verfügung gestellten Mittel sowie die Zeitplanung für die Entscheidung sind einige der kontextabhängigen Faktoren, die Einfluss auf den Erfolg der Partizipation haben.

Unsere Fallstudien ergaben, dass der **institutionelle und kulturelle Kontext** für den Erfolg oder Misserfolg eines Beteiligungsprozesses entscheidend sein kann. Die „Kultur der Partizipation“ (d. h. die etablierten Normen und Traditionen in Bezug auf die Partizipation) lässt sich aus den allgemeinen formellen und informellen Regeln und Praktiken der Entscheidungsfindung in dem jeweiligen Land ableiten. Deren Wurzeln liegen in der politischen Geschichte. Erlebnisse mit einbeziehender Politikgestaltung wirken sich auf die Erwartungen und Erfahrungen aus, die Organisatoren und Beteiligte in einen Beteiligungsprozess einbringen. Sie wirken sich ferner auf die fachliche Kompetenz und das Vertrauen sowie auf die Höhe und Art der Ressourcen aus, die zur Organisation und Teilnahme an einem erfolgreichen Beteiligungsprozess benötigt werden. Sie können außerdem Auswirkungen auf die Motivation haben, Andere einzubeziehen. Es ist einfacher, bereits bestehende Machtstrukturen und etablierte Methoden der Entscheidungsfindung zu nutzen, als neue zu erschaffen.

Die **Kultur der Partizipation** scheint ein entscheidender Faktor zu sein. Dies gilt nicht nur in den Ländern, in denen sich erst vor kurzem partizipatorische demokratische Systeme der Entscheidungsfindung entwickelt haben. Die „Kultur der Partizipation“ kann in verschiedenen Institutionen stark variieren und ist zudem auch von anderen Faktoren abhängig, wie z. B. der Art und Weise, mit der Wissenschaft, Politik und die Öffentlichkeit gesehen werden. Nach unserer Analyse kann die Kultur der Partizipation nach folgenden Gesichtspunkten charakterisiert werden:

- Wie sehen Organisatoren und Beteiligte des Beteiligungsprozesses die **Rolle der Wissenschaft?** (Eine Tradition der institutionellen Steuerung und des



Foto: André Künzelmann, UfZ

Vertrauens in institutionalisierte wissenschaftliche Kenntnisse kann beispielsweise einen starken Widerstand gegen die Einbeziehung lokaler Erfahrungswerte erzeugen, selbst wenn diese ein ausdrückliches Ziel des Beteiligungsprozesses ist.)

– Welchen **Bedarf an Partizipation** empfinden Behörden und Öffentlichkeit in der Entscheidungsfindung? Welche Haltung haben die Behörden gegenüber der Öffentlichkeit?

– Wie sind die **Einstellungen und das eigentliche Verhalten der potenziell Beteiligten** gegenüber den organisierten Veranstaltungen? (Wie werden z. B. Bedenken geäußert und wie werden Prozess und Inhalte verfolgt und verhandelt?)

– Wie sind die **Fähigkeiten des Organizers** und die Flexibilität des Systems, Beteiligungsprozesse so anzupassen und zu gestalten, dass bestimmte Ziele erreicht werden, statt einfach nur die üblichen Formate einzuhalten? (Z. B. können „öffentliche Anhörungen“ der Beteiligung förderlich sein, selbst wenn diese Methode nicht unbedingt mehr Legitimität schafft.)

Auf lokaler Ebene ist es außerdem wichtig, nicht davon auszugehen, dass politische Vorhaben keine Vorgeschichte haben. Möglicherweise wurden bereits in der Vergangenheit Maßnahmen durchgeführt, die der aktuellen Politik entsprachen oder ihnen entgegen wirken, und die lokale Bevölkerung musste die negativen Auswirkungen tragen. Eventuell gab es bereits Beteiligungsprozesse, bei denen das Vertrauen der Öffentlichkeit missbraucht wurde. In diesem Fall kann es notwendig sein, die **Vergangenheit anzuerkennen**, bevor von der lokalen Bevölkerung Begeisterung für die aktuelle Politik erwartet werden kann.

Die **sachkundige Berücksichtigung des Kontexts durch die Organisatoren** ist daher ein entscheidender Faktor. Auf den Kontext können Organisatoren von Beteiligungsprozessen nur bedingt Einfluss nehmen. Trotzdem sollten sie die Herausforderungen bei der Gestaltung der Beteiligungsprozesse erkennen und entsprechend berücksichtigen. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass zusätzliche Unterstützung gesucht wird, wenn das Verfahren an bestimmten Zeitpunkten für Beteiligte unvertraut wirkt oder mit Skepsis betrachtet wird. Es kann auch bedeuten, dass



Foto: André Künzelmann, UFZ

zahlreiche Möglichkeiten für eine direkte informelle Kommunikation zwischen der lokalen Bevölkerung und relevanten Experten und Entscheidungsträgern geschaffen werden müssen. Eventuell sollte sichergestellt werden, dass bereits im Voraus ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Ziele und den Prozess im Detail mit den finanzierenden Behörden und den Beteiligten zu diskutieren. Auf diese Weise kann ein starkes gemeinsames Verständnis geschaffen werden,

was bei der Lösung von eventuell auftretenden Problemen während der Partizipation hilfreich sein kann. **Analysewerkzeuge, z. B. eine Institutionenanalyse**, sind geeignete Hilfsmittel für Organisatoren zur expliziteren Darstellung des institutionellen Kontexts. So kann die Zusammenarbeit der Menschen bewußt gestaltet werden. Die in *Tabelle 1* genannten Hilfsmittel werden empfohlen.

Die beiden folgenden **Fallstudien** illustrieren einige der in diesem Abschnitt getroffenen Aussagen. **Beispiel 3** legt nahe, dass die Partizipation im Rahmen eines Konflikts in der Wasserbewirtschaftung in Portugal durch eine historisch bedingte zentralisierte Kultur der Politikgestaltung sehr eingeschränkt war. **Beispiel 4** zeigt, wie die Environment Agency (Umweltbehörde) in Großbritannien den Prozess der Umsetzung der WRRL dazu nutzte, eine begrenzte Form der Partizipation in den traditionell institutionellen Arbeitsstil zu integrieren.

Tabelle 1. Beispiele für Analysewerkzeuge zum Verständnis des Kontexts von Beteiligungsprozessen

Werkzeug	Zielsetzung	Referenzbeispiel
Institutionenanalyse	Verständnis der informellen und formellen Regeln und Normen, nach denen Menschen handeln und interagieren	IFAD, 2008. Institutional and organisational analysis for pro-poor change: meeting IFAD's millennium challenge www.governat.eu/files/files/PB_IFAD_Institutional_analysis.pdf
Stakeholder-Analyse	Identifizierung der wichtigsten Personen und sozialen Gruppen, die an einer Entscheidung beteiligt sind, und Analyse ihrer Merkmale (Interessen, Werte, Normen usw.)	Bryson, J. 2003. What to do when stakeholders matter: a guide to stakeholder identification and analysis techniques www.governat.eu/files/files/PB_Bryson_Stakeholder_identification.pdf
Analyse des sozialen Netzwerks	Darstellung und Untersuchung der Beziehungen (Macht, Austausch von Ressourcen usw.) zwischen Personen, Gruppen und Organisationen	World Bank, 2007. Tools for institutional, political, and social analysis of policy reform www.governat.eu/files/files/PB_World_Bank_Tools_for_policyanalysis.pdf

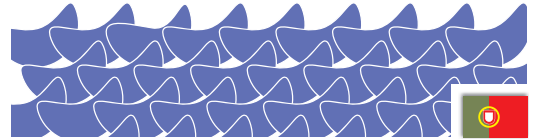
Beispiel 3.

Partizipation im Alqueva-Stausee-Projekt, Portugal (C. Egerton)

Wasserknappheit ist ein wichtiges Thema im Alentejo, einer semi-ariden Region im Südosten von Portugal. Die Diskussionen über das Alqueva-Wasserprojekt (ein Staudamm am Fluss Guadiana und verschiedene andere Bewässerungs- und Wasserkraftanlagen) begannen in den 50er Jahren, der Staudamm wurde jedoch erst im Jahr 2002 mit Kofinanzierung der EU gebaut. Die Behörden auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene sowie Teile der lokalen Bevölkerung befürworteten das Projekt und versprachen sich entscheidende Entwicklungsmöglichkeiten für die Wirtschaft der gesamten Region.

Die Bürger erhielten 1995 im Rahmen der integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung (IEIA) des Projekts die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Über einen Zeitraum von 30 Tagen war die Öffentlichkeit eingeladen, schriftliche Eingaben zu machen, und in den Dörfern der Region wurden zwei öffentliche Anhörungen durchgeführt. Eine aktive Partizipation der Öffentlichkeit und Interessenvertreter an der IEIA war jedoch kaum vorhanden. Tatsächlich hatten die Beteiligten fast keinen Einfluss auf die Entscheidungen: zum Zeitpunkt der IEIA war die Entscheidung, den Staudamm zu bauen, bereits getroffen und die endgültige Version des Projekts wurde nur unwesentlich durch Eingaben der Öffentlichkeit geändert.

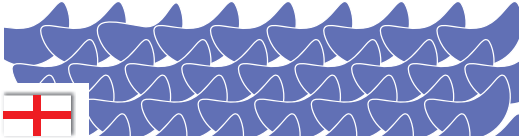
Der politische Kontext dieses Beispiels für die partizipatorische Umsetzung von politischen Entscheidungen hatte mit großer Wahrscheinlichkeit einen erheblichen Einfluss auf den Grad der Beteiligung der Öffentlichkeit. In Portugal herrschte zwischen 1926 und 1974 eine Diktatur. In der Folgezeit wurde die Demokratie eingeführt und demokratische Prinzipien



Wasserbewirtschaftungssysteme in Portugal

- Die portugiesische Wasserbewirtschaftung war bis vor kurzem zum großen Teil zentralisiert, wobei das Nationale Wasserinstitut (INAG) die wesentlichen Zuständigkeiten innehatte.
- Im Jahr 2005 wurde jedoch ein neues Wassergesetz verabschiedet und neue öffentliche Behörden sollten bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen für eine nachhaltige Wassernutzung behilflich sein (Gründung der Hydrographic Region Administrations, HRAs, im Jahr 2008).
- Die HRAs sind regionale Instanzen mit einem hohen Grad an administrativer und finanzieller Autonomie. Wie das INAG sind auch sie gegenüber dem portugiesischen Ministerium für Umwelt, Raumplanung und Regionalentwicklung rechenschaftspflichtig.
- Die HRAs sind für die Fertigstellung der Bewirtschaftungspläne für hydrografische Regionen (Hydrographic Region Management Plans) zuständig. Diese sind als facettenreiche Hilfsmittel zur Wasserressourcenplanung konzipiert. Sie ermöglichen außerdem eine Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission bezüglich des Fortschritts bei der Umsetzung der WRRL und führen öffentliche Anhörungen durch.

→ Portela, M. M., de Almeida, A. B. and Machado, M. (2009) *Development in river basin management in Portugal; past and future perspectives*. STRIVER Technical Brief No. 10. ↗ www.govemat.eu/files/files/pb_portela_river_basin_mamagement_portugal.pdf → Kallis, G. and Coccossis, H. (2003) *Comparison of the Institutional Context of the Five Case Studies Advisor: Integrated Evaluation for Sustainable River Basin Governance*. Department of Environmental Studies, University of the Aegean. ↗ www.govemat.eu/files/files/pb_kallis_comparison_institutional_context.pdf



England und Wales – das Wasserbewirtschaftungssystem

– Mit dem Water Act von 1989 wurden die operativen und regulativen Funktionen der Wasserversorgung und des Abwassermanagements getrennt und die Dienste wurden privatisiert.

– Das Vereinigte Königreich bereitete mit den Catchment Management Plans (Wassereinzugsbewirtschaftungsplänen), die in der Vergangenheit von der National Rivers Authority (NRA) entwickelt wurden, den Weg für die Flussgebietsbewirtschaftung. Im Jahr 1996 wurde die NRA mit verschiedenen Umweltinstituten zur Environment Agency (Umweltbehörde) zusammengelgt.

– Die Umweltbehörde ist auf Basis der Flusseinzugsgebiete gegliedert und deckt derzeit einen sehr weiten Funktionsbereich ab: Flussgebietsplanung, Wasserverteilung, Regulierung, Datenerfassung sowie Bau und Betrieb der Flussinfrastruktur für den Überschwemmungsschutz.

Die Umweltbehörde ist eine nahezu unabhängig arbeitende Behörde, die dem britischen Ministerium für Umwelt, Ernährung und Landwirtschaft (DEFRA) untergeordnet ist. (In Schottland gibt es eine eigene Umweltschutzbehörde.)

→ Mostert, E. (1998) *River basin management and planning*. 4th National Congress on Water Resources – Portuguese Water Resources Association, Lisbon, 27 March 1998. ↗ www.govemat.eu/files/files/pb_mostert_river_basin_management.pdf → Hartje, V. (2002) *International Dimensions of Integrated Water Resource Management. Working Paper on Management in Environmental Planning*. Institute for Landscape and Environmental Planning, Technical University of Berlin ↗ www.govemat.eu/files/files/pb_hartje_intern_water_management.pdf

verfestigten sich allmählich. Im Jahr 1995 waren die Organisatoren und Beteiligten mit den partizipatorischen Prozessen der Entscheidungsfindung nicht sehr vertraut. Die Bürger wurden erst in einer sehr späten Phase des Prozesses einbezogen und erhielten nur geringe Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Entscheidung. Der Prozess kann jedoch als wichtiger Schritt hin zur systematischen Erfassung und Offenlegung von Informationen gesehen werden.



Beispiel 4.

Das europäische Pilotprojekt im Ribble Valley zur Partizipation bei der Umsetzung der WRRL in England, GB (R. Treffny)

Das Ribble-Pilotprojekt (2003–2007) diente als Versuchsfeld für die Implementierung partizipatorischer Prozesse bei der Flusseinzugsgebietsplanung in England und Wales. Die Anstrengungen führten zu einem Prototyp eines Bewirtschaftungsplans für ein Einzugsgebiet, der 2007 veröffentlicht wurde. Das Ribble-Projekt wurde von der Umweltbehörde der britischen Regierung koordiniert, die für die Implementierung der WRRL in England verantwortlich ist. Insgesamt arbeiteten 88 Beteiligte in vier Workshops zusammen. Die Beteiligten repräsentierten wichtige lokale und regionale Interessengruppen, wie lokale Behörden, Verwaltungsstellen für natürliche Ressourcen und Nichtregierungsorganisationen, Anglerverbände, Landwirte und Wissenschaftler. Die Interessenvertreter wurden auf Basis einer Stakeholder-Datenbank von der Umweltbehörde eingeladen (die Erfassung der Interessenvertreter war zuvor erfolgt).

Auf Grundlage der im Pilotprojekt gewonnenen Erfahrungen wurden Verbindungsgremien gebildet, die aus durch die Umweltbehörde zuvor ausgewählten

Interessenvertretern bestanden. Diese wurden das wichtigste Beratungsgremium für den Prozess der Bewirtschaftungsplanung für das Einzugsgebiet.

Den Beteiligten wurden jedoch nur Beratungsfunktionen zugewiesen. Potenzielle Konfliktbereiche und Wertdifferenzen wurden in diesem Prozess nicht berücksichtigt, da solche Debatten von den offiziellen Vertretern der Umweltbehörde als kontraproduktiv für die effektive Erfüllung der Anforderungen der WRRL betrachtet wurden. Infolgedessen verweigerten viele der „mittragenden Organisationen“ dem Entwurfplan zur Bewirtschaftung des Einzugsgebiets die offizielle Zustimmung, da sie wenig Einfluss auf den Inhalt hatten und sich die Möglichkeit erhalten wollten, gegebenenfalls später, in den Planungs- und Implementierungsprozessen, ihre Einwände zu äußern.

Großbritannien verfügt über ein relativ zentralisiertes Entscheidungssystem. Dies war das erste Mal, dass die Umweltbehörde Interessenvertreter aktiv mit einbezogen hat. Die Umweltbehörde interpretierte die partizipatorischen Anforderungen der WRRL so, dass die eigene Steuerungsfunktion sichergestellt und eventuell sogar verstärkt wurde, indem andere Organisationen als „Mittragende“ in den Prozess mit einbezogen wurden. Organisationen wurden durch die Umweltbehörde aufgrund ihrer Fähigkeit, Maßnahmen zu implementieren, ausgewählt, jedoch nicht als wirkliche Partner in einem Prozess der gemeinsamen Entscheidungsfindung behandelt. Die Folge war, dass Partnerschaften auf regionaler Ebene sehr wenig Input durch lokale Akteure im Bereich Wasser, wie Gemeinden oder Umweltgruppen, erfuhren. Auf diese Weise hat die Umweltbehörde auf der „Partizipationsleiter“ (siehe *Kasten 4*, Seite 10) keine sehr hohe Stufe erreicht. Das Ziel der Partizipation war die Qualität der Entscheidung, möglicherweise auf Kosten der Legitimität und der Erleichterung der Umsetzung.



Schlussfolgerung 2:

Der kulturelle und institutionelle Kontext der Entscheidungsfindung kann den Erfolg der Partizipation auf erhebliche Weise beeinflussen. Organisatoren partizipatorischer Prozesse können nur bedingt auf diese Umstände einwirken. Trotzdem können sie bei der Gestaltung der Prozesse diese Herausforderungen einbeziehen und adäquat berücksichtigen sowie bei Bedarf zusätzliche Unterstützung suchen.

Empfehlungen für Organisatoren:

Eine Prüfung oder strukturierte Analyse des kulturellen und institutionellen Kontexts (siehe Beispiele in *Tabelle 1*) können dabei helfen, die wichtigsten Elemente des Kontexts zu identifizieren. Diese wiederum können Voraussagen darüber ermöglichen, wie Personen am besten kooperieren können und welche Methoden bei dem Erreichen der Ziele effektiv sind.

3. Interaktion mit verschiedenen Akteuren

Die **Mehr-Ebenen Governance** (in der Einleitung dieses Berichts beschrieben) stellt eine erhebliche Herausforderung für die Koordinierung von Beteiligungsprozessen dar. An die Stelle einer nationalen Regierung als zentraler Stelle mit Anordnungsbefugnis, die wiederum die Politikgestaltung auf subnationaler Ebene hierarchisch steuert, treten in der Realität mehrere Ebenen, von internationaler bis hin zur lokalen Ebene, die jeweils Befugnisse und Kompetenzen in unklar abgegrenzten Bereichen haben und sich gegenseitig beeinflussen. Gleichzeitig kann bei einer partizipatorischen Entscheidungsfindung, insbesondere im Bereich Umwelt, eine Vielzahl verschiedenster Sektoren involviert sein (z. B. Hooghe und Marks 2001). Obwohl die Herausforderung erkannt wurde, gibt es bisher keine Hinweise darüber, was dies für Beteiligungsprozesse in der Praxis bedeutet.

Bei der **europäischen Governance in den Bereichen Biodiversität und Wasser** handelt es sich um ein komplexes System mit verschiedenen politischen Ebenen – von der untersten kommunalen bis hin zur regionalen, nationalen, EU- und internationalen Ebene. Für Organisatoren stellt sich dies in der Realität so dar, dass sich der Beteiligungsprozess gleichzeitig an jeder dieser Ebenen orientieren muss. Zudem können auf jeder Ebene verschiedene Abteilungen und Regierungsbehörden involviert und verschiedene Politiken betroffen sein. Bei Flusseinzugsgebieten und Gebieten zum Schutz der Biodiversität können die relevanten Behörden u. a. folgende Zuständigkeiten haben: Umwelt, Landwirtschaft, Wasser, Energie, Industrie, Sozialpolitik und Natur- und Kulturerbe. Neben staatlichen Organisationen können bei der Partizipation eine Vielzahl von Akteuren aus nicht-staatlichen Bereichen involviert sein, einschließlich Industrie, Handel, Zivilgesellschaft und Privathaushalten. Durch dieses **Umfeld aus mehreren Ebenen und Beteiligten** ergeben sich zwangsläufig besondere Herausforderungen für die Partizipation.

Unsere Fallstudien zeigen, dass es eine große **Herausforderung ist, Befugnisse, Verantwortung und Ressourcen effektiv zu teilen** und dies gleichzeitig über verschiedene politische Ebenen, staatliche Abteilungen und nichtstaatliche Bereiche hinweg. Die Herausforderung kann in Situationen, in denen eine bisher hierarchische Struktur der Entscheidungsfindung erst kürzlich durch ein Mehrebenensystem ersetzt wurde, noch größer sein.

In einem solch komplexen System sinnvoll zu kooperieren und zu partizipieren ist nicht einfach, insbesondere wenn sowohl die organisierenden Behörden als auch potenziell Beteiligte nicht über viel Erfahrung verfügen. Es bedarf eines klar definier-



Foto: André Künzelmann, UfZ

ten Systems der Koordinierung. Dies ist jedoch nur schwer zu erreichen in einem Kontext, in dem die **Regelungskompetenz über verschiedene Ebenen verteilt** ist.

Die nächsten **Fallstudien** bieten zwei Beispiele, in denen Beteiligungsprozesse möglicherweise einen positiven Einfluss auf sich herausbildende Konflikte gehabt haben. **Beispiel 5** beschreibt Koordinierungsprobleme, die bei der Wasserbewirtschaftung und der Verwaltung von Natura 2000-Gebieten in Spanien als Ergebnis der Interaktion zwischen verschiedenen Ebenen (EU, national, regional und kommunal) und

Sektoren (Umwelt und Landwirtschaft) auftraten. Dieses Beispiel zeigt, wie die partizipatorische Prozesse auf einer Ebene sich auf andere Ebenen auswirken können und so zu Konsequenzen für jede einzelne Ebene führen. **Beispiel 6** beschreibt Konflikte, die entstanden, als sich die Verwaltung eines ungarischen Nationalparks aufgrund von Budgetkürzungen auf nationaler Ebene bezüglich weiterer Ressourcen an die EU wandte. Es zeigt, wie lokale Landwirte durch Bemühungen der Parkverwaltung um eine konstruktive Kommunikation deren Naturschutzpolitik besser akzeptieren konnten.

Beispiel 5.

Agrarumweltmaßnahmen zur Steigerung der Population der Zwergtrappe (*Tetrax tetrax*) in offenen Gras- und Kulturlandschaften in Lleida, Spanien
(*M. Pecurul*)

In Spanien kam es zu Konflikten zwischen den Zielen der landwirtschaftlichen Entwicklung durch Bewässerungsmaßnahmen und dem Schutz der Biodiversität im Rahmen der Implementierung des Natura 2000-Netzwerks.

Der Prozess der Standortauswahl begann im Jahr 1995, als die Habitat-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wurde. Im Anschluss wurde zwischen 2006 und 2010 in Lleida, einer Provinz in der autonomen

Region Katalonien, ein Agrarumwelt-Pilotprojekt begonnen, um die Population der Zwergtrappe (*Tetrax tetrax*) zu steigern. (Die Zwergtrappe ist eine Vogelart, die durch die intensive Landwirtschaft in ganz Europa bedroht und in der Vogelschutzrichtlinie gelistet ist.) Lleida ist eine Region mit Wasserknappheit und durch Zufall begann zur selben Zeit der Bau des Bewässerungskanals Segarra-Garrigues. Dieser Bau widersprach in einigen Punkten dem Naturschutz und der Natura 2000-Initiative. Die Debatte über Standortauswahl und -management umfasste mehrere politische Ebenen.

Zunächst bildete sich ein Konflikt zwischen der nationalen und der EU-Ebene heraus. Während der Auswahl der Natura 2000-Gebiete wurde vor dem



Foto: Cordula Mertens

Europäischen Gerichtshof seitens der Europäischen Kommission beklagt, dass die vorgeschlagenen Natura 2000-Gebiete im Einflussgebiet des Bewässerungsprojekts nicht ausreichend seien.

Zweitens kam auf subnationaler Ebene hinzu, dass die Implementierung von Natura 2000 gegenüber der kommunalen Ebene mangelhaft kommuniziert wurde. Die Standortauswahl erfolgte durch Vertreter des katalanischen Ministeriums für Umwelt und Wohnen (DMAiH), das für die Implementierung des Natura 2000-Netzwerks verantwortlich ist. Es wurden nur wenige Veranstaltungen zur Information und Beratung der Öffentlichkeit organisiert, so dass es zu Missverständnissen bei lokalen Interessenvertretern kam, einschließlich der Landwirte.

Drittens kam es auf subnationaler Ebene zwischen zwei katalanischen Regierungsministerien, dem DMAiH und dem Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei (DAR), zu Uneinigkeiten über Standortauswahl und -management. Obwohl das Trappen-Agrarumweltprojekt zum Ziel hatte, eine Partnerschaft zwischen Landwirtschaft und Interessenvertretern aus dem Bereich Biodiversität aufzubauen, wurde das DMAiH bei dieser Partnerschaft nicht mit einbezogen. Dazu kam, dass DMAiH und DAR in finanziellen Fragen und bei der Aufteilung der Verantwortlichkeiten nicht gleichberechtigt sind: während das DMAiH die rechtliche Pflicht hat, die Implementierung von Natura 2000 sicherzustellen, initiierte das DAR das Agrarumweltprojekt und hatte außerdem die Kontrolle über die Finanzierung für die Agrarumweltmaßnahmen und den Bewässerungskanal. Es zeigte sich, dass selbst ein so kleines Pilotprojekt zum Schutz einer einzigen Vogelart der Kommunikation und Kooperation zwischen sehr verschiedenen Politikebenen bedarf, und dass bei der Kommunikation mit den meisten lokalen Akteuren mit großer Sorgfalt vorgegangen werden muss.



Naturschutzpolitik in Spanien

– In Spanien fand vor kurzem eine wichtige Reform der Agrarpolitik statt. Das neue Ministerium für Umwelt, ländliche und maritime Angelegenheiten, das 2008 gegründet wurde, übernahm die Zuständigkeiten des Ministeriums für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung (MAPA) und des Ministeriums für Umwelt (MMA). Das letztere war im Jahr 1996 gegründet worden.

– Die Zuständigkeiten für die Planung und Verwaltung von Schutzgebieten und andere Angelegenheiten der Biodiversität sind zwischen der spanischen Regierung (über das Ministerium für Umwelt, ländliche und maritime Angelegenheiten), den 17 autonomen Gemeinschaften und Regionen, den Provinzverwaltungen und den regionalen und Inselräten aufgeteilt.

– Die autonomen Gemeinschaften sind für die Ausweisung und Verwaltung der Natura 2000-Gebiete verantwortlich.

Bis heute wurden in Spanien 562 SPAs und 1434 SCIs (Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse) anerkannt. Das Natura 2000-Netzwerk umfasst etwa 28% der Fläche Spaniens.

→ **EUROPARC-Spain. 2009.** Work Programme for protected areas 2009–2013. Madrid. ↗ www.europarc.org/uploaded/documents/222.pdf
 → **ECOLOGISTAS. 2008.** Evaluation of the state of nature conservation in Spain. Report of ECOLOGISTAS en acción. ↗ www.governat.eu/files/files/pb_ecologistas_nature_conservation_spain.pdf



Naturschutzpolitik in Ungarn

– In Ungarn machen national geschützte Gebiete etwa 9 % des Staatsgebiets aus. Es gibt 10 regionale Behörden für Umweltschutz, Naturschutz und Wasserwesen und 10 Nationalparkdirektionen, die diese Gebiete unter Aufsicht des Ministeriums für Umwelt und Wasser überwachen und verwalten. Diese Organisationen arbeiten mit Gemeinden und Bürgerinitiativen zusammen, oft auf einer informellen Grundlage und mit je individuellen Vereinbarungen.

– 21 % des Staatsgebiets stehen unter dem Schutz von Natura 2000. Die Entwicklung von Pflegekonzepten für diese Gebiete wurde wegen Schwierigkeiten bei der Kooperation zwischen den beiden verantwortlichen Ministerien (das Ministerium für Umwelt und Wasser und das Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) verzögert.

– Das Ministerium für Umwelt und Wasser hat der regionalen Ebene (den Nationalparkdirektionen) Befugnis für das Umweltmanagement übertragen. Diese wurden jedoch nicht mit ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen für ein effektives Management ausgestattet.

→ Mertens, C. and Kelemen, E. 2009. *An Analysis of Biodiversity Governance in the Kiskunság National Park according to the GoverNat Framework. Paper for the third Green Week Scientific Conference, January 14–15, 2009, Berlin.* ↗ www.governat.eu/files/files/pb_mertens_kiskunsag_national_park.pdf

Beispiel 6.

Konflikte um Ressourcennutzung auf mehreren Ebenen im Kiskunság-Nationalpark, Ungarn

(C. Mertens)

Im Kiskunság-Nationalpark verpachtet die Nationalparkdirektion Flächen an Landwirte. Diese müssen die durch die Direktion für verschiedene Bereiche des Parks festgelegten Schutzrichtlinien einhalten.

Nach einer Etatkürzung der nationalen Ebene muss die Parkverwaltung eigenes Einkommen schaffen, um Schutzaktivitäten, die Sinn und Zweck des Parks sind, weiter fortführen zu können. Neben den Einnahmen durch Landverpachtung bilden die Agrarumweltsubventionen der EU die Hauptfinanzquelle zur Unterstützung jener extensiven landwirtschaftlichen Nutzung, die mit den Umweltschutzziele vereinbar ist. Gemäß den EU-Richtlinien erhält der Bewirtschafter des Landes und nicht der Besitzer die

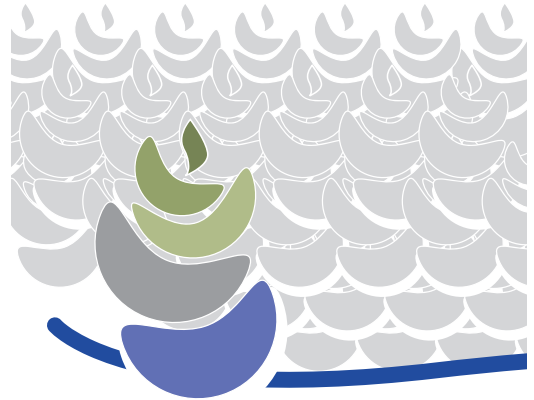


Foto: Norma Neuheiser, UFZ

se Finanzmittel. Ein Ergebnis dieser neuen Einkommensquelle war, dass die Parkdirektion mehr Land selbst bewirtschaften wollte, statt es an Landwirte zu verpachten.

Seit der Gründung des Nationalpark im Jahr 1975 hatten sich Konflikte zwischen der Nationalparkdirektion und den lokalen Landwirten ergeben, angefangen bei Zwangsräumungen der Landwirte aus Gehöften, die sich in der ausgewiesenen Kernzone des Nationalparks befanden, bis hin zu Maßnahmen, die lokale Bevölkerung am Zugang zu Orten für traditionelle Feste hindern. Da es heute aufgrund von Wasserregulierungen und Klimaänderung an Wasser mangelt, wird noch mehr Land benötigt, um ökonomisch tätig zu sein. Daher hat sich der Wettbewerb um nutzbares Land sogar noch verschärft. Trotzdem haben der Nationalpark und die lokalen Landwirte ein gemeinsames Interesse daran, das Wasser im Park zu schützen – die Nationalparkdirektion möchte wertvolle Feuchtgebiete erhalten und die Landwirte benötigen das Wasser für die Bewirtschaftung des Bodens. Da die Region wirtschaftlich jedoch nicht sehr bedeutend ist, stellt die Regierung für ein bereits detailliert geplantes Bewässerungsprojekt keine Finanzierung zur Verfügung.

In diesem Zusammenspiel mehrerer Ebenen haben die Konflikte um die Landnutzungsrechte die konstruktive Kooperation verschiedener Interessengruppen bei diesem wichtigen Problem der Wasserknappheit erheblich erschwert. Trotzdem hat sich die Nationalparkdirektion in den letzten Jahren bemüht, die örtliche Bevölkerung konstruktiver mit einzubeziehen. Inzwischen sind daher mehr Landwirte bereit, Teile ihres Landes für die Wasserrückhaltung zur Verfügung zu stellen. Dies ist ein Zeichen, dass die Konflikte um die Ressourcennutzung im Laufe der Zeit zumindest ansatzweise gelöst werden konnten.



Schlussfolgerung 3:

Bei Beteiligungsprozessen muss berücksichtigt werden, dass sich politische Ziele auf kommunaler, nationaler und EU-Ebene möglicherweise ergänzen, aber auch miteinander in Konflikt stehen können. Das gleiche gilt für die Ziele der verschiedenen Bereiche, deren Akteure miteinbezogen werden müssen. Im Rahmen eines Beteiligungsprozesses sollten konstruktive Methoden gefunden werden, um Verantwortlichkeiten zuzuweisen, Ressourcen aufzuteilen und um Prioritäten auszuhandeln.

Empfehlungen für Organisatoren:

Berücksichtigen Sie die verschiedenen politischen Ebenen und Bereiche, die sich daraus ergebende potenzielle Spannweite an Akteuren sowie mögliche Machtkonflikte zwischen diesen! Verschiedene Perspektiven sind das Ergebnis verschiedener Erfahrungen und Verantwortungsbereiche – Offenheit kann diesen Reichtum in den Prozess integrieren. Es kann auch Inhalt des Beteiligungsprozesses sein konstruktive Methoden zu finden, um Verantwortlichkeiten zuzuweisen, Ressourcen aufzuteilen und um Prioritäten auszuhandeln.

4. Initiativen „von unten“ einbeziehen

In fast allen Gebieten in Europa gibt es üblicherweise **viele Eigentümer und Nutzer der physischen Umwelt**, um die es bei einem Beteiligungsprozess geht. Dazu kommen Netzwerke und Verbände der Industrie, Dienstleister, Landwirte, Angler, Hobbynaturforscher, Wanderer, Anwohner und Andere. Diese Gruppen kennen das Flusseinzugsgebiet oder Aspekte der lokalen biologischen Vielfalt ihr Leben lang aus Erfahrung oder durch aktuelle Beobachtungen. Der Zustand der Umwelt kann für ihr Einkommen und ihre Lebensqualität entscheidend sein. Abgesehen davon, dass sie umfangreiche Kenntnisse haben, können ihre Handlungen einen positiven Einfluss auf die Umweltqualität haben, der für Außenstehende auf den ersten Blick nicht ersichtlich ist. Ihre Motivation, die Umweltqualität zu bewahren, kann sehr groß sein.

Solche **Gruppen können deshalb wesentlich** zur Informationsbeschaffung und zur Wegbereitung eines Beteiligungsprozesses **beitragen**. Sie zu vernachlässigen, könnte die Qualität der Entscheidungsfindung, die Legitimität des Ergebnisses und die Erleichterung der Umsetzung beeinträchtigen.

Wissenschaftliche Gutachten konzentrieren sich meist darauf, wie Beteiligungsprozesse, die von Behörden oder entsprechenden Institutionen bzw. Ämtern organisiert wurden, verwaltet oder erhalten werden können (Arbter et al. 2007). Bei einem Schwerpunkt auf dieser formellen, institutionalisierten Partizipation kann jedoch die potenziell wichtige Rolle bereits bestehender Kooperationen, die eventuell von Bürgern und anderen Interessenvertretern begonnen wurden, übersehen werden. Diese bestehenden Kooperationen können eine willkommene und möglicherweise wertvolle Ergänzung zu den „formellen“ institutionellen Verfahren sein.

In einem größeren Zusammenhang betrachtet, haben **Bürgerinitiativen** über Jahrzehnte eine wesentliche Rolle dabei gespielt, **das Umweltbewusstsein und das politische Denken zu schaffen**, aus dem sich die aktuellen politischen Richtlinien entwickelt haben. Die Gesetzgebung der Regierung, vom Naturschutz bis zum Immissionsschutz, ist oft das Ergebnis öffentlicher Kampagnen gewesen, welche die Regierung zu mehr Verantwortung im Umweltschutz und zu einer proaktiveren Politik gedrängt haben. Auch auf lokaler Ebene können öffentliche Anteilnahme und ein öffentliches Verständnis einer entsprechenden Umweltpolitik vorausgehen.

Unsere Fallstudien zeigen, dass es sowohl auf sozialer Ebene als auch für den Umweltschutz erfolgversprechend sein kann, wenn formelle Beteiligungsprozesse so gestaltet werden, dass informelle Netzwerke und lokale Bürgerinitiativen berücksichtigt werden. **Den Beitrag von Graswurzelorganisationen zu stärken**, kann auch bedeuten, ihre Fähigkeiten zur Selbstmobilisierung und -organisation zu unterstützen. Eine entsprechende **Würdigung ihrer Rolle** kann hilfreich sein, um die Kooperation für das Erreichen bestimmter politischer Ziele zu stärken. Es

sollte zudem explizit verhandelt werden, welchen Bezug das politische Vorhaben zu den bestehenden Interessen und Anliegen hat. Eventuell sollte eine finanzielle Unterstützung durch die regionale, nationale oder internationale Ebene erfolgen.

Die beiden folgenden **Fallstudien** veranschaulichen, wie wertvoll die Einbeziehung lokaler Gruppen in einen formellen Beteiligungsprozess sein kann, und welche Probleme dabei entstehen können. Bei einem Vorhaben zur Sanierung eines Sees in Finnland



Foto: André Künzelmann, UFZ



Foto: Minna Santaaja

(**Beispiel 7**) gelang es den Organisatoren, ein konstruktiv arbeitendes Netzwerk an Interessenvertretern aufzubauen. Bisher war das Vorhaben auch ökologisch gesehen erfolgreich, braucht aber für einen langfristigen Erhalt die Anerkennung durch Behörden auf höheren politischen Ebenen. In Ungarn, wie auch in vielen anderen Ländern, wurde die Gründung der Nationalparks durch lokale und nationale öffentliche Kampagnen und Aktivitäten initiiert. Das Beispiel des Körös-Maros-Nationalparks (**Beispiel 8**) zeigt, wie die Unterstützung der Zentralregierung für lokale Initiativen und das ständige Bemühen, einen konstruktiven Dialog mit den lokalen Interessenvertretern aufrecht zu erhalten, zu einer hohen Akzeptanz für Naturschutzpolitik geführt hat.

Beispiel 7.

Der Erfolg des Vogelschutzgebietes am Ahtialanjärvi-See in Lempäälä, Finnland (M. Santaaja)

Im Gebiet des Ahtialanjärvi-Sees in Finnland wurde im 18. Jahrhundert mit der Wasserregulierung zum Schutz vor Überschwemmung begonnen. Dadurch entstand ein wichtiges Feuchtgebiet mit interessanter Vegetation und Vogelfauna. In den 1980er Jahren führte das natürliche Wachstum von Schilf in dem See jedoch zu einem Rückgang der Populationen einiger Vogelarten. Im Jahr 2001 startete eine lokale Initiative ein über EU LEADER+ finanziertes, 4-jähriges Projekt zur Sanierung des Sees. Die Sanierungsarbeiten waren zum großen Teil erfolgreich und in

dem Gebiet sind viele interessante Wasservogelarten zu beobachten.

Die Initiatoren des Sanierungsprojekts waren lokale Ornithologen, denen es gelang, gute Beziehungen zu den lokalen und regionalen Naturschutzverbänden und der Gemeinde aufzubauen. Der Entscheidungsprozess war vernetzt, kooperativ und informell. Die persönlichen Erfahrungen und Kenntnisse standen im Mittelpunkt des Prozesses, insbesondere die Kenntnisse der Ornithologen über den Zustand, die Ökologie und die Geschichte des Feuchtgebietes. Ein weiterer wichtiger Beitrag war ihr Engagement, Kontakte aufzubauen, um eine Implementierung und die Finanzierung des Projekts zu ermöglichen.

Mithilfe offiziell anerkannten Expertenwissens wurde das Gebiet inzwischen in das Natura 2000-Netzwerk aufgenommen, obwohl es nach wie vor hauptsächlich auf den bereits bestehenden Netzwerken basiert, die im Konsens entscheiden. Die Zukunft ist jedoch ungewiss. Das Seegebiet erfordert ein aktives Management, was durch die unklare Finanzierung in der Zukunft, den weiteren gesunden Zustand des Sees von wenigen Freiwilligen abhängig macht. Es ist auch möglich, dass es zu Konflikten zwischen Vogelschutz, Erholung und Bauvorhaben kommt. Die Zukunft des Sees kann daher davon abhängen, ob eine Finanzierung zur weiteren Sanierung und für andere Naturschutzarbeiten zur Verfügung gestellt wird.



Umweltschutzpolitik in Finnland

- Das finnische Umweltministerium (MoE) ist für die Umweltpolitik und das Wohnungswesen, die Koordination der lokalen Raumplanung und die strategische administrative Planung verantwortlich.
- Die 13 regionalen Umweltzentren, die dem Umweltministerium unterstehen, organisieren den Naturschutz in den jeweiligen Regionen. Ende 2009 wurden die regionalen Umweltzentren und Umweltbehörden abgeschafft und in zwei neuen regionalen staatlichen Verwaltungsorganen neu organisiert: den regionalen staatlichen Verwaltungsbehörden und den Zentren für wirtschaftliche Entwicklung, Transport und Umwelt. Das Ziel dieser Reform besteht in der Stärkung der exekutiven Befugnisse der regionalen Gemeinderäte.
- Etwa 9 % der Gesamtfläche von Finnland sind geschützt, es gibt jedoch Lücken im Natura 2000-Netzwerk, insbesondere im Süden von Finnland. Etwa ein Zehntel aller bekannten Arten in Finnland stehen zur Zeit auf der Roten Liste bedrohter Arten.

→ Website des finnischen Umweltministeriums ↗ www.environment.fi

→ Website der Vereinigung finnischer kommunaler und regionaler Behörden ↗ www.localfinland.fi



Naturschutzpolitik in Ungarn

– In Ungarn machen national geschützte Gebiete etwa 9 % des Staatsgebiets aus. Es gibt 10 regionale Behörden für Umweltschutz, Naturschutz und Wasserwesen und 10 Nationalparkdirektionen, die diese Gebiete unter Aufsicht des Ministeriums für Umwelt und Wasser überwachen und verwalten. Diese Organisationen arbeiten mit Gemeinden und Bürgerinitiativen zusammen, oft auf einer informellen Grundlage und mit je individuellen Vereinbarungen.

– 21 % des Staatsgebiets stehen unter dem Schutz von Natura 2000. Die Entwicklung von Pflegekonzepten für diese Gebiete wurde wegen Schwierigkeiten bei der Kooperation zwischen den beiden verantwortlichen Ministerien (das Ministerium für Umwelt und Wasser und das Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) verzögert.

– Das Ministerium für Umwelt und Wasser hat der regionalen Ebene (den Nationalparkdirektionen) Befugnis für das Umweltmanagement übertragen. Diese wurden jedoch nicht mit ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen für ein effektives Management ausgestattet.

→ Mertens, C. and Kelemen, E. 2009. An Analysis of Biodiversity Governance in the Kiskunság National Park according to the GoverNat Framework. Paper for the third Green Week Scientific Conference, January 14–15, 2009, Berlin. ↗ www.govermat.eu/files/files/pb_mertens_kiskunsag_national_park.pdf

Beispiel 8.

Gründung und Betrieb des Körös-Maros-Nationalparks, Ungarn (C. Mertens)

In der südöstlichen Region Ungarns spielten lokale Ornithologen eine entscheidende Rolle bei der Gründung des Körös-Maros-Nationalparks. Sie starteten die Kampagne in den 80er Jahren und es gelang schließlich im Jahr 1997, das Umweltministerium zu überzeugen, einen Nationalpark auszuweisen. Dies geschah vor allem durch Briefe und Eingaben an das Ministerium sowie einen Informationsaustausch in informellen Netzwerken. Die Gründung des Vereins für den Körös-Maros-Nationalpark (Körös-Maros Nemzeti Parkért Egyesület) unterstützte weiter die Gründung des Nationalparks.

Im Jahr 2005 wurde in allen Nationalparks auf ministerielle Verfügung hin beratende Ausschüsse für die Nationalparkdirektionen eingerichtet. Nach dieser Verfügung sollen die Mitglieder des beratenden Ausschusses die Arbeit der entsprechenden Nationalparkdirektion verfolgen, ihre Meinung zu strategischen Fragen äußern und die Rolle der Bürgerbe-



Foto: Mathias Scholz, UFZ

teiligung stärken. Die Mitglieder des Ausschusses werden durch das Ministerium für Umwelt und Wasser für 3 Jahre ernannt. Unter ihnen sind Experten, Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen, Politiker und Geschäftsleute. Im Körös-Maros-Nationalpark treffen sie sich regelmäßig 2–3 Mal im Jahr an verschiedenen Orten des Nationalparks und diskutieren Angelegenheiten der Nationalparkverwaltung.

Wie bei vielen anderen Nationalparks auch, gab es zum Zeitpunkt der Gründung des Körös-Maros-Nationalparks Widerstand bei der lokalen Bevölkerung. Die Nationalparkdirektion hat sich jedoch kontinuierlich um den Aufbau und Erhalt einer guten Kooperation mit der örtlichen Bevölkerung und den Landwirten bei der Landbewirtschaftung bemüht. Die Direktion hat beispielsweise explizit nach der Meinung der Landwirte zu gemeinsamen Bewirtschaftungsprogrammen gefragt und die Landwirte über Finanzierungsmöglichkeiten für eine naturfreundliche Landbewirtschaftung informiert. Dies war im Großen und Ganzen erfolgreich und es gibt inzwischen unter der lokalen Bevölkerung eine hohe Akzeptanz für den Park sowie sein Management.



Schlussfolgerung 4:

Bürgerinitiativen und lokale Netzwerke haben sowohl wichtige Veränderungen in politischen Prozessen als auch positive Umweltveränderungen herbeigeführt. Solche informellen Initiativen können auch bei Beteiligungsprozessen einen wichtigen Beitrag leisten.

Empfehlungen für Organisatoren:

Bei der Planung eines Beteiligungsprozesses kann die frühzeitige Sammlung von Informationen zu relevanten informellen öffentlichen Netzwerken und Vereinigungen unterstützen. Durch Anerkennung, Unterstützung und das Lernen von Bürgerinitiativen können wertvolle lokale Kenntnisse, Ressourcen und Wohlwollen gewonnen werden. Dadurch können bei einem Beteiligungsprozess Bedenken besser angesprochen, Probleme gelöst und Prioritäten ausgehandelt werden.

5. Nutzen und Kosten erkennen und teilen

Die Umsetzung von Umweltpolitik hat unvermeidliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Menschen, die in ihr leben und arbeiten, sowie potenziell auch auf deren Einkommensquellen und Lebensqualität. Es entstehen daher potenziell **unterschiedliche Kosten und Nutzen für unterschiedliche Personengruppen**. In der Naturschutz- und Biodiversitätspolitik kann es vorkommen, dass das, was als Schutz von etwas Wertvollem auf der einen Seite angesehen wird, aus einer anderen Perspektive als die Verhinderung einer wertvollen Tätigkeit wahrgenommen wird. Wenn politische Richtlinien aufgestellt werden, fließen Informationen über verschiedene Prioritäten ein. Bei der Umsetzung kann jedoch eine Neuverhandlung der zahlreichen Prioritäten, Nutzen und Kosten in einem bestimmten lokalen Kontext notwendig sein.

Gleichzeitig bedeutet die Bereitschaft von Einzelpersonen und Organisationen, an einem partizipatorischen Prozess mitzuwirken, dass sie potenziellen Nutzen der Partizipation gegen die **Kosten für Zeit und Aufwand** abwägen. Während die Behörde, die den Beteiligungsprozess organisiert, Zeit und Aufwand vor allem als finanzielle Kosten für Personal betrachten, müssen Bürger (falls sie keine Aufwandsentschädigung für die Teilnahme erhalten) Zeit neben der Arbeit finden oder sogar auf Einkommen verzichten, um teilnehmen zu können. Ihre Möglichkeiten und Bereitschaft können begrenzt sein, daher muss der Prozess für sie einen potenziellen Wert haben.

Die **beiden folgenden Fallstudien** aus Deutschland und Portugal veranschaulichen Nutzen und Kosten, die durch Entscheidungen und den Beteiligungsprozess selbst entstehen. In beiden Fällen ist bedeutend, dass **Kosten in Nutzen umgewandelt werden konnten**, indem eine zusätzliche Finanzie-

Eine umweltfreundliche Governance für Wasser und Biodiversität kann für verschiedene Gruppen in der Gesellschaft vielfältigen Nutzen, aber auch Kosten bedeuten. Gleichzeitig sind für partizipatorische Governance-Prozesse selbst auch Beiträge von verschiedensten Akteuren notwendig, was ebenfalls zwangsläufig mit Kosten, aber auch mit beträchtlichem Nutzen verbunden sein kann. In beiden Fällen ist es wichtig, auf die Verteilung von Nutzen und Kosten zu achten, nicht nur auf rein finanzieller Ebene. Dieser Aspekt wurde bisher von Forschung und Politik oft gleichermaßen vernachlässigt.



Foto: Martin Schmidt, IPU Erfurt

zung zur Unterstützung des Beteiligungsprozesses bereitgestellt wurde. Durch diese finanziellen Mittel konnte ein guter Beteiligungsprozess ermöglicht werden, der aus einer Sackgasse führte (**Beispiel 9**) und für alle Beteiligten Vorteile brachte. Zum anderen konnten Kosten der Partizipation bzw. der Entscheidung und deren Umsetzung ausgeglichen werden (**Beispiel 10**). Der Fall des Flussmündungsgebiets in Portugal (**Beispiel 9**) unterstreicht den Wert

der neutralen Unterstützung von außen bei der Suche nach kreativen Lösungen. In dem Beispiel, bei dem Hobbynaturforscher in den Planungsprozess für ein Projekt zur Erhaltung der Biodiversität in Großbritannien (**Beispiel 2** oben), mit einbezogen wurden, wurde der Beitrag der Naturforscher in Form von Zeit und Kenntnissen nicht durch die Gewissheit gewürdigt, dass die Informationen genutzt würden oder dass sie zu Entscheidungen beigetragen hätten.

Beispiel 9.

Umwandlung von Kosten in potenziellen Nutzen im Mündungsgebiet des Sado, Portugal (*C. Jolibert*)

Das Naturschutzgebiet im Mündungsgebiet des Sado in Portugal stellt eine Quelle des Lebensunterhalts für die lokalen Fischer und die Fischotter dar. Beide sind von derselben Ressource abhängig: Fisch. Fischotter sind eine geschützte Tierart, die Fischer beschwerten sich jedoch darüber und erkennen den Schutzstatus nicht immer an. Die Verwaltung des Naturschutzgebietes ist für den Schutz der Fischotter zuständig und besitzt damit die Autorität, alle Maßnahmen der Fischer zur Reduzierung des Fischver-

zehrs durch die Fischotter einzuschränken. Die Naturschutzgebietverwaltung hat jedoch nur beschränkte Möglichkeiten, die von den Fischern vorgenommenen Maßnahmen zu überwachen oder zu prüfen.

In diesem Kontext haben die Fischer und die Verwaltung des Naturschutzgebietes unterschiedliche Auffassungen darüber, wo das Problem liegt. Jeder wertet den Fisch, die Fischotter und die Natur auf unterschiedliche Art und Weise. Es bestand also ein Konflikt mit potenziell steigenden finanziellen und Opportunitätskosten auf beiden Seiten.

Wissenschaftler des europäischen Forschungsprojekts FRAP haben die Situation im Jahr 2003 analysiert. Durch vorsichtige Intervention, finanziert



Foto: André Künzelmann, UFZ

durch die EU, konnte eine scheinbare Win-lose- bzw. Lose-lose-Situation in eine Win-win-Situation umgewandelt werden. Die gegenseitige Anerkennung der Interessen und Werte war der Schlüssel zu diesem Wandel.

Indem durch intensive Interviews ein Verständnis für die Perspektive aller Akteure geschaffen wurde, gelang es dem Forscherteam, das Vertrauen der Interessenvertreter in ihre Kompetenz und Neutralität zu gewinnen. Sie initiierten einen Beteiligungsprozess, der die Hauptinteressenvertreter in die Entscheidungsfindung und in die Entwicklung von politischen Instrumenten sowie die Entschärfung des Konflikts mit einbezog. Ein wichtiges Ziel und Ergebnis der formellen Workshops und oft informellen Gespräche war die Schaffung eines neuen Forums für die Partizipation und Interaktion der Interessenvertreter in dem Mündungsgebiet.

Zusätzlich ermöglichte der Beteiligungsprozess folgendes:

(I) eine neue Regulierung für den Fischfang im Mündungsgebiet des Sado wurde durch die Verwaltung des Naturschutzgebietes ausgearbeitet;

(II) es gab den Vorschlag eines Programms zur Kennzeichnung des Fisches, das von den Fischern zu verwalten ist, welches die Herkunft des Fisches aus „nachhaltiger Produktion“ bestätigt und daher bedeutet, dass Naturschutzgebiet und Fischotter einen Mehrwert für den Fisch darstellen;

(III) die Gemeinde erkennt die Bedeutung des Fischfangs als wirtschaftliche Aktivität im Naturschutzgebiet neben dessen Rolle als Schutzgebiet an; und

(IV) der Bürgermeister verpflichtete sich, eine Lösung für das Fehlen einer Fischverpackungsanlage zu finden.



Naturschutzmanagement in Portugal

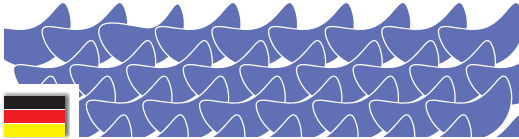
– Das portugiesische Institut für Naturschutz und Biodiversität (*Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, ICNB*) ist das Regierungsorgan, das für die Naturschutz- und Biodiversitätspolitik sowie die Verwaltung der geschützten Gebiete zuständig ist.

– Die Aufgabe des ICNB umfasst auch die Einhaltung von EU- und internationalem Recht in Angelegenheiten, die mit Naturschutz und Biodiversität in Verbindung stehen. (Das Natura 2000-Netzwerk macht fast 21 % des portugiesischen Festlandes aus.)

– Portugal verfügt über fünf Kategorien nationaler Schutzgebiete: Nationalparks, Naturschutzgebiete, Naturparks, Naturdenkmäler und Landschaftsschutzgebiete. Naturschutzgebiete haben das Ziel, Flora- und Faunahabitate zu schützen.

– Das Mündungsgebiet des Sado ist das zweitgrößte Flussmündungsgebiet in Portugal mit einer Fläche von etwa 24.000 Hektar. Der größte Teil des Mündungsgebietes ist als Naturschutzgebiet klassifiziert. Es ist außerdem ein Natura 2000-Gebiet.

→ ICNB (*Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade*) Homepage ↗ <http://portal.icnb.pt> → Painho, M., Sena, R., Caeiro, S., Martins, F., Costa, M. H. and Neves, R. (2003) *Integration of numerical models in geographic databases: the case of Sado Estuary management. Proceedings of the 5th International Conference on Hydroinformatics*. – Cardiff, 1–5 de Julho 2002. ↗ www.governat.eu/files/files/pb_painho_sado_estuary.pdf



Wasserbewirtschaftungsstruktur in Deutschland

– In Deutschland wird die Wasserbewirtschaftung administrativ nach dem Bundesstaatsprinzip organisiert.

– Die meisten Kompetenzen sind auf Länderebene angesiedelt und innerhalb der Länder werden die Aufgaben oft weiter dezentralisiert und an kommunale Verwaltungen delegiert. Die Hauptaufgabe des Bundes ist die Verabschiedung von Rahmengesetzen.

– Für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland wurden zehn Flusseinzugsgebiete ausgewiesen. Die legislative und exekutive Autonomie verbleibt jedoch bei den Bundesländern. Die Bewirtschaftungsmaßnahmen müssen daher sowohl auf Ebene des Bundeslandes als auch auf Ebene des betroffenen Flusseinzugsgebietes koordiniert werden. Für diesen Zweck gibt es verschiedene freiwillige Koordinierungsplattformen: die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins, die Internationale Kommission zum Schutz der Elbe und die Bund / Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA).

→ Hartje, V. 2002. *International Dimensions of Integrated Water Resource Management. Working Paper on Management in Environmental Planning. Institute for Landscape and Environmental Planning, Technical University of Berlin.* ↗ www.governat.eu/files/files/pb_hartje_intern_water_management.pdf

→ Dombrowsky, I. 2007. *Problems of Scalar Fit in Implementing the EU Water Framework Directive: Contributions of Transaction Cost Economics and a Framework for Empirical Research. Preliminary Draft submitted for CAIWA 2007 (International conference on Adaptive and Integrated Water Management) Basel 12–15 November 2007.* ↗ www.governat.eu/files/files/pb_dombrowsky_implementing_wfd.pdf



Beispiel 10.

Überwinden kostenbedingter Barrieren beim Flussgebietsmanagement der Sprotte, Deutschland

(M. Roggero)

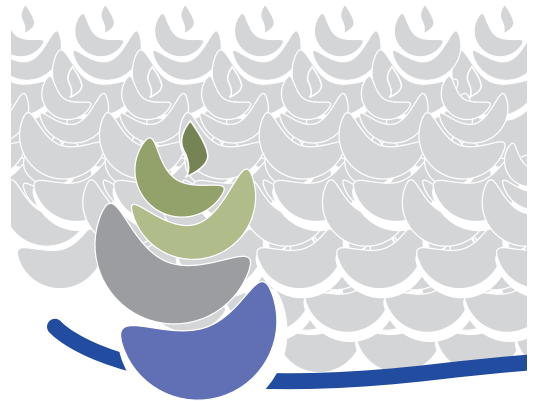
Das Projekt „Lebendige Sprotte“ ist eines von mehreren Pilotprojekten der Wasserrahmenrichtlinie, die zwischen 2003 und 2007 initiiert wurden. Als ein Pilotprojekt hatte es jedoch einen speziellen Status. Der Fokus lag darauf, zahlreiche Maßnahmen an der Sprotte und ihren Nebenflüssen in Thüringen zu ermöglichen. Eine Kombination aus schwerwiegender Zerstückelung des Flussbettes, Erosionsproblemen und früheren morphologischen Eingriffen stellten hier eine ernsthafte Bedrohung des ökologischen Zustands des Flusseinzugsgebietes dar.

Die Strategie zur Lösung der Probleme umfasste den Bau von Fischwanderhilfen, den Umbau einiger Flussabschnitte und die Renaturierung einiger wichtiger Gebiete im Flusseinzugsgebiet. Viele der notwendigen Eingriffe waren jedoch auf Flächen erforderlich, die sich, oft mit zersplitterten Eigentumsrechten, in Privatbesitz befinden und teilweise landwirtschaftlich genutzt werden. Die Eingriffsflächen waren außerdem über 14 verschiedene Gemeinden verteilt. In Ermangelung von Werkzeugen und von legalen Mitteln für eine ordnungsrechtliche Realisierung dieser Eingriffe stellte die freiwillige Kooperation einen wichtigen Aspekt in diesem Prozess dar. Es wurden verschiedene Foren eingerichtet, um verschiedene Akteure, einschließlich Gemeinden, Landbesitzer, Landwirte, Bürger und Beamte, einzubeziehen.

Diese zahlreichen Maßnahmen und Beteiligungsprozesse verursachten zwangsläufig verschiedene Kosten für die verschiedenen Akteure. Es entstanden beispielsweise Baukosten für die betroffenen Behörden und Gemeinden, Verwaltungskosten für die Ge-

nehmigungsbehörden sowie Koordinierungskosten für das durch die Gemeinden finanzierte Projektmanagement. Für die Landbesitzer und andere Nutzer bedeutete dies außerdem einen Verlust des Landes zur landwirtschaftlichen Nutzung oder zur Erholung. Da es sich um ein Pilotprojekt handelte, standen mehr Mittel zur Abdeckung der finanziellen Kosten zur Verfügung als dies in anderen Fällen möglich ist. Die Kosten der Landbesitzer und der Öffentlichkeit gingen jedoch in Anbetracht der langjährigen persönlichen Bindung an ein Stück Land und der kollektiven Verbundenheit mit einigen Charakteristiken des Flusses über den monetären Wert hinaus.

Die Akzeptanz der verschiedenen Maßnahmen und der Neugestaltung des Flusseinzugsgebietes wurde letztlich durch intensive Kommunikationsbemühungen und eine sorgfältige Planung aller Implementierungsschritte erreicht. Diese sorgfältige Planung stellte einen zusätzlichen Kostenpunkt dar. Hieraus ergibt sich die wichtige Frage, ob ein ähnliches Maß an Aufwand für die Implementierung auch anderer Projekten mit den üblichen finanziellen Mitteln möglich ist. Ein weiteres wichtiges, für diesen Kontext spezifisches Element war die Einbeziehung eines privaten Ingenieur- und Planungsbüros, das aus vorherigen Projekten und einer umfassenden Kenntnis des Gebietes Nutzen ziehen konnte. Die Beteiligung des Büros, insbesondere bei der Koordination und Kommunikation wurde durch die zusätzlichen finanziellen Mittel ermöglicht.



Schlussfolgerung 5:

Die Bereitschaft der zuständigen Behörden auf verschiedenen Ebenen, einen Beteiligungsprozess finanziell zu unterstützen, und die Bereitwilligkeit aller Beteiligten, Zeit und Aufwand in ein vertrauens- und verständnisvolles Verhältnis zueinander zu investieren, kann den Erfolg der integrativen Umsetzung von Richtlinien entscheidend beeinflussen.

Empfehlungen für Organisatoren:

Eine offene und klare Verständigung über Kosten und Nutzen des Prozesses sowie über dessen mögliche Ergebnisse sind von entscheidender Bedeutung. Auf diese Weise können Behörden und andere Beteiligte ein Verständnis für das Engagement oder die Ambivalenz der jeweils Anderen bezüglich der Teilnahme an dem Prozess sowie für deren Argumente zu dem Thema entwickeln. So kann außerdem eine Einigung erreicht werden, bei der Kosten und Nutzen gerechter verteilt werden oder sogar ein Mehrwert für alle geschaffen wird.

Referenzen

Abelson, J. and Gauvin, F. P. (2006) Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. Research Report P 06, Public Involvement Network. ↗ <http://preview.eukn.org/binaries/eukn/eukn/research/2007/5/assessing-the-impacts-of-public-participation.pdf>

Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G. and Trattnigg, R. (2007) The Public Participation Manual: Shaping the future together. Austrian Society for Environment and Technology (ÖGUT). ↗ www.oegut.at/downloads/pdf/part_publ-partmanual.pdf

Arnstein A. (1969) 'A ladder of citizenship participation', Journal of the American Institute of Planners 26 (4): 216–233.

Brown, K., Tompkins, E. and Adger, W. N. (2001) Trade-off Analysis for Participatory Coastal Zone Decision-Making. Overseas Development Group, University of East Anglia. ↗ <http://science.natureconservancy.ca/centralinterior/docs/ERAtoolbox/1/Trade-off%20Analysis.pdf>

Cooke, B. and Kothari, U. (eds.) (2001) Participation: the new tyranny? Zed Books, Development Studies, London, 207 pp.

Dietz, T. and Stern, P. (2009) Public Participation in environmental assessment and decision making. National Academies Press.

Elsasser, P. (2002) Rules for participation and negotiation and their possible influence on the content of a National Forest Programme. Forest Policy and Economics 4 (4): 291–300.

- Hooghe, L. and Marks, G.** (2001) Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 5, N° 11. ↗ www.eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf
- International Risk Governance Council (IRGC)** (2008) Risk Governance Guidelines for Bioenergy Policies. Policy Brief
- Irwin, R. and Stansbury, J.** (2004) Citizen Participation in Decision Making: is it Worth the Effort? *Public Administration Review* 64 (1): 55–65.
- Lee, C.** (2007) Is there a place for private conversation in public dialogue? Comparing stakeholder assessments of informal communication in collaborative regional planning. *American Journal of Sociology* 113 (1): 41–96.
- Rauschmayer, F., Berghöfer, A., Omann, I. and Zikos, D.** (2009) Examining Processes or Outcomes? Evaluation Concepts in European Governance of Natural Resources. *Environmental Policy and Governance* 19 (3): 159–173.
- Reed, M.** (2008) Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation* 141 (10): 2417–2431.
- Renn, O. and Schweizer, P. -J.** (2009) Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making. *Environmental Policy and Governance* 19 (3): 174–185.
- Richards, C., Blackstock, K. L. and Carter, C. E.** (2004) Practical Approaches to Participation. SERP Policy Brief No. 1. ↗ www.macaulay.ac.uk/economics/research/SERPpb1.pdf
- Simoncini, R., Borrini-Feyerabend and G., Lassen, B.** (2008) Policy Guidelines on Governance and Ecosystem Management for Biodiversity Conservation. GEM-CON-BIO – Governance and Ecosystem Management for the Conservation of Biodiversity. ↗ www.gemconbio.eu
- Stirling, A.** (2006) Analysis, participation and power: justification and closure in participatory multi-criteria analysis. *Land Use Policy* 23: 95–107.
- Wesselink, A., Paavola, J., Quillacq, P. & Zikos, D.** (2008) Attitudes affect implementation of participation in WFD: GoverNat project finds lack of enthusiasm for participatory approaches. GoverNat policy brief, ↗ www.governat.eu/files/files/inbo_paper_governat.pdf

Das GoverNat-Projekt

Das Ziel des europäischen Marie-Curie-Forschungs- und Ausbildungsnetzwerks GoverNat ist es, die Bedeutung von Partizipation bei der Umsetzung von EU-Richtlinien unter Einbeziehung mehrerer Ebenen in den Bereichen Wasser und Biodiversität zu analysieren. Dieser Policy Brief stellt ein Ergebnis dieser Arbeit dar und richtet sich an Personen aus Politik, Verwaltung und Nichtregierungsorganisationen. Er soll helfen, die Nutzung partizipatorischer Prozesse durch Entscheidungsträger bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in den Bereichen Wasser und Biodiversität zu vereinfachen.

Beim interdisziplinären GoverNat-Projekt wirkten 9 Doktoranden und 3 Postdoktoranden sowie erfahrene Wissenschaftler aus 12 Instituten in Europa mit. In der folgenden Liste sind die wichtigsten Institute (mit verantwortlichen Mitarbeitern in Klammern) und die dort tätigen Stipendiaten mit E-Mail-Adresse aufgeführt.

Weitere Informationen unter www.governat.eu

Wichtige Partner:

UFZ – Helmholtz-Centre for Environmental Research, Germany (F. Rauschmayer, H. Wittmer, C. Görg); Matteo Roggero (postapermatte@gmail.com) & Dimitris Zikos (dimitrios.zikos@ufz.de)

ECOMAN – Ecological Economics and Management, Lisbon, Portugal (P. Antunes); Catrin Egerton (catrin.egerton@gmail.com) & Patricia Quillacq (Patricia.Quillacq@EUI.eu)

DMU – University of Aarhus – National Environmental Research Institute, Rønde, Denmark (M. S. Andersen); Oliver Fritsch (oliverfritsch@gmx.de)

SRI – Sustainable Research Institute, Leeds, United Kingdom (J. Paavola); Mireia Pecurul (m.pecurul@leeds.ac.uk) & Anna Wesselink (a.wesselink@see.leeds.ac.uk)

ICTA – Institute for Environmental Science and Technology, Barcelona, Spain (S. van den Hove); Catherine Jolibert (catherine.jolibert@uab.cat)

CSWM – Centre for the Sustainable Water Management, Lancaster, United Kingdom (W. Medd); Raphael Treffny (raphael.treffny@gmail.com)

UStutt – Institute for Sociology, Stuttgart, Germany (O. Renn); Minna Santaoja (minna.santaoja@uta.fi)

IF – Institute of Forecasting, Slovak Academy of Sciences, Bratislava, Slovak Republic (T. Kluvánková-Oravská); Sonja Trifunovova (progsona@savba.sk) & Ilona Banaszak (ibanaszak@yahoo.co.uk)

IELM-SIU – St. Istvan University, Budapest, Hungary (G. Pataki, N. Kohlheb); Cordula Mertens (cordula.mertens@kti.szie.hu)

IREAS – Institute for Structural Policy, Slovak Republic (V. Chobotova, L. Slavíková).

SERI – Sustainable Europe Research Institute, Austria (I. Omann)

ECOPROJECT – Sustainability Initiative, Belarus (A. Shkaruba)

Kontakt

Dr. Felix Rauschmayer
felix.rauschmayer@ufz.de

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ
ÖKUS – Fachbereich Sozialwissenschaften
Postfach 500136
04301 Leipzig
Deutschland

Tel.: ++ 49 – 341 – 2 35 16 56

Fax: ++ 49 – 341 – 2 35 18 36

➔ www.ufz.de/index.php?de=1660

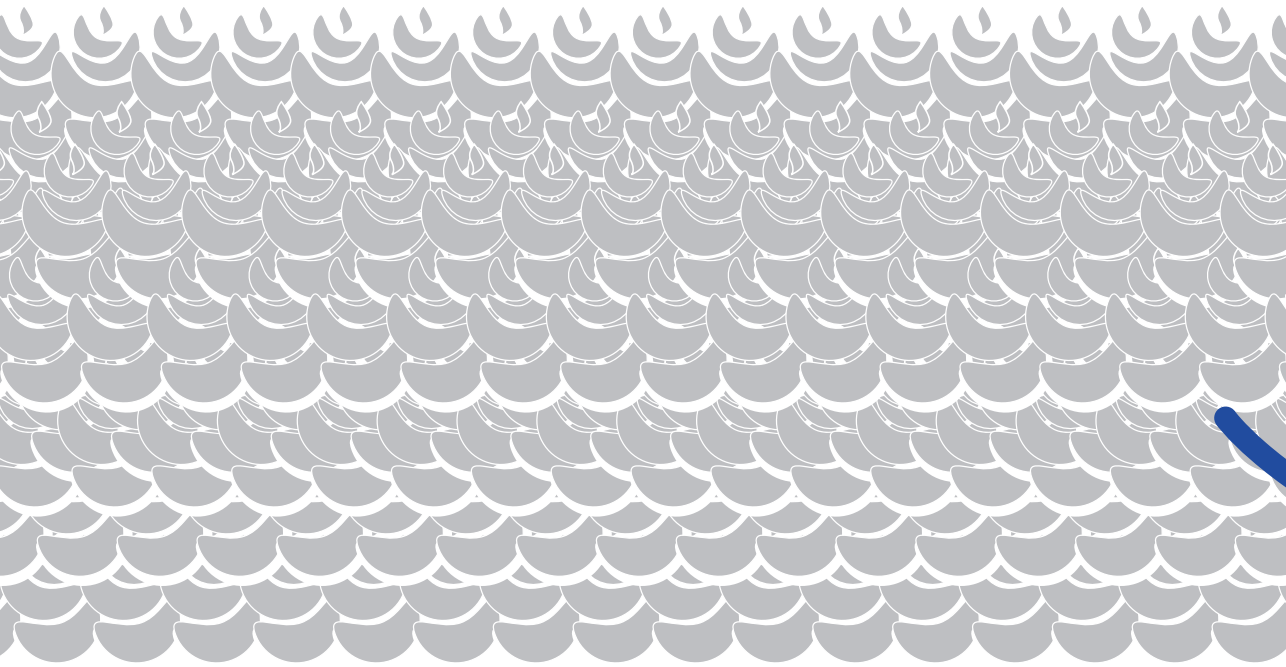
Dieser Policy Brief ist eine bearbeitete Übersetzung des englischen Originals „Towards successful participation in European biodiversity and water governance“, der von Monika Suškevičs, Augustin Berghöfer, Felix Rauschmayer und Heidi Wittmer (alle UFZ) mit Unterstützung durch weitere GoverNat-Mitarbeiter verfasst wurde. Beide Fassungen können unter ➔ www.governat.eu heruntergeladen werden.

Das Projekt wurde mit finanzieller Unterstützung durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Marie-Curie-Forschungs- und Ausbildungszentrum Nr. MRTN-CT-2006-035536 durchgeführt. Weitere Unterstützung erhielt das Projekt durch die *Deutsche Bundesstiftung Umwelt, DBU*.

Layout: Bianca Bley, www.zebraluchs.de

Leipzig, April 2010

ISBN 978-3-00-031010-2



ISBN 978-3-00-031010-2