



TN 12.1

Anforderungsanalyse

Alexandra Dehnhardt, Guido Nischwitz

Version 0.2

Stand: 07.05.2003

Inhaltsverzeichnis

1	Planungsprozesse im Rahmen der WRRL	1
1.1	Anforderungen der WRRL an Öffentlichkeitsbeteiligung	1
1.2	Umsetzung der WRRL in Nordrhein-Westfalen	2
1.3	Beitrag von Flumagis	5
2	Anforderungen an das Instrument.....	7
3	Bisherige Arbeitsschritte	8

ZUSAMMENFASSUNG

1 PLANUNGSPROZESSE IM RAHMEN DER WRRL

1.1 Anforderungen der WRRL an Öffentlichkeitsbeteiligung

Mit Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie ist eine grundlegende Neuorientierung der Wasserwirtschaft und der europäischen Wasserpolitik verbunden, die in der Einführung neuer Instrumente der Bewirtschaftung (z.B. Maßnahmenprogramme, Bewirtschaftungsplan, ökonomische Anreizmechanismen für einen sparsameren Umgang mit Wasserressourcen), der Stärkung ökonomischer Bewertungsansätze bei der Entscheidungsfindung sowie dem naturräumlichen Bezug bei der Bewirtschaftung von Flussgebieten ihren Ausdruck findet. Daneben fordert die WRRL gemäß ihrem Anspruch als integrierter Politikansatz des Flusseinzugsgebietsmanagements eine Stärkung partizipativer Planungs- und Entscheidungsprozesse, um durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Anspruchsgruppen beispielsweise die Akzeptanz von Bewirtschaftungsplänen zu erhöhen (vgl. TN 7 „Akteursanalyse“). Die formalen Anforderungen der WRRL kommen in Art. 14 zum Ausdruck, in dem *„...die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete.“* gefördert werden soll.

Insgesamt stellt damit die WRRL die zuständigen Behörden vor komplexe Anforderungen, die eine Neuorientierung einerseits im organisatorisch-administrativen Bereich andererseits bezüglich der Erfüllung neuer fachlicher und methodischer Aufgaben erfordern. Um dem integralen Ansatz insbesondere hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung und der flussgebietsbezogenen Koordinierungsaufgabe Rechnung zu tragen, müssen mit der Umsetzung der WRRL geeignete Kooperations- und Partizipationsstrukturen geschaffen werden, um Problemlösungsfähigkeiten nicht-staatlicher Akteure überhaupt nutzen zu können.

Die formellen, verfahrensrechtlichen Anforderungen der WRRL sind dabei verhältnismäßig indifferent, über die konkrete Ausgestaltung z.B. hinsichtlich der Art der Beteiligung und geeignete Beteiligungsformen gibt die WRRL keinerlei Auskunft. Hier werden zahlreiche offene Fragen aufgeworfen, zu deren Klärung die Anforderungsanalyse ihren Beitrag leisten soll. In diesem Zusammenhang stellt sich gleichzeitig die Frage, wer überhaupt eingebunden werden soll (was sind planungsrelevante Akteure?) und eine Einbeziehung in welcher Art und Weise sich als geeignet erweisen kann. Die Grundlagen hierfür werden im Zuge der *Akteursanalyse* bereitgestellt.

1.2 Umsetzung der WRRL in Nordrhein-Westfalen

Um den Anforderungen der WRRL an die administrativen Strukturen wie auch die inhaltliche Ausgestaltung gerecht zu werden und eine landeseinheitliche Umsetzung der WRRL zu gewährleisten, wird für Nordrhein-Westfalen ein „Leitfaden zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in NRW“ erstellt. Der Leitfaden greift die verbindlichen Vorgaben der WRRL auf, nutzt zur Konkretisierung und Ergänzung die Empfehlungen der LAWA-Arbeitshilfe sowie der entsprechenden Guidance-Dokumente¹, die auf europäischer Ebene erstellt werden, und berücksichtigt gleichzeitig die Besonderheiten in NRW. In diesem Rahmen wurde zum einen eine *Organisationsstruktur* zur Umsetzung der WRRL in NRW geschaffen, zum anderen werden entsprechend den jeweiligen inhaltlichen Anforderungen *themenbezogene Arbeitspapiere* erstellt.

Die *Organisationsstruktur* ist entsprechend der Aufgaben in eine Landesebene und eine Teileinzugsgebietsebene untergliedert.² Federführend ist auf Landesebene das MUNLV, auf Ebene der Teileinzugsgebiete die Staatlichen Umweltämter bzw. das Landesumweltamt. Auf der Landesebene werden einerseits die fachlichen Vorgaben und strategischen Grundlagen festgelegt, andererseits die Arbeiten der Teileinzugsgebiete koordiniert. Neben einer zentralen Steuerungsgruppe, die sich aus Vertretern der Landes-Wasserbehörden sowie der Wasserverbände zusammensetzt, wurden mehrere thematische Arbeitsgruppen eingesetzt, die die inhaltlichen Vorgaben der verschiedenen Anforderungen für den Leitfaden erarbeiten. Die Arbeitsgruppen sind entsprechend mit Fachleuten besetzt. Die Konzeption, Planung und letztendliche Umsetzung der Bewirtschaftungsmaßnahmen findet auf Ebene der Teileinzugsgebiete (insgesamt 12 Bearbeitungsgebiete für NRW), die sich nicht an den bisherigen Verwaltungsstrukturen in NRW orientieren, statt. Die Koordination und Erarbeitung der jeweiligen Ziele und Planungen ist jeweils bei einem Staatlichen Umweltamt angesiedelt, wobei hier keine einheitlichen Organisationsformen festgeschrieben sind. Für das Einzugsgebiet der Ems ist hier ein Kernarbeitskreis bestehend aus Vertretern der Bezirksregierungen im Einzugsgebiet, der Landwirtschaftskammern, des LÖBF NRW, des Landesumweltamtes NRW, der StUÄs sowie der Unteren Wasserbehörden eingerichtet worden. Insbesondere auf dieser Ebene erfolgt die Einbindung der Öffentlichkeit über ein so genanntes Gebietsforum, dem Vertreter der Kommunen, Interessenverbände (Naturschutz, Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Fischerei, Wasser und Boden), Wasserversorger, Forstämter, etc. angehören. Allerdings erfolgt auch auf Ebene der Steuerungsgruppe die Information der Öffentlichkeit über Informationsbroschüren, Fachgespräche, Internet und Einbindung in Foren.

¹ Siehe EU (2002) Guidance on public participation relation to the water framework directive.

² Siehe FRIEDRICH, H. (MUNLV) – Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in NRW

Hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet die *thematische Arbeitsgruppe* „Öffentlichkeitsinformation“ gegenwärtig Konzepte der konkreten Ausgestaltung in NRW.³ Die vom MUNLV eingerichtete Arbeitsgruppe ist institutionenübergreifend zusammengesetzt, ihr gehören u.a. VertreterInnen der Landesbehörden, der Kreise, der Wasserverbände, der Industrie, der Landwirtschaft, der Wasserversorgungsunternehmen und der Umweltverbände an. Das in diesem Rahmen erstellte (und weiterhin zu konkretisierende) Arbeitspapier soll den umsetzenden Behörden in Form eines Werkzeugkastens (bezüglich Methoden und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung) als Handlungshilfe zur prozessorientierten Unterstützung aller beteiligten Akteure dienen.

Der Leitfaden unterscheidet zwischen einerseits den formellen, verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung, die sich gemäß Art. 14 insbesondere auf die Information und Anhörung im Hinblick auf den Bewirtschaftungsplan beziehen, und andererseits weitergehenden, informellen Angeboten, die über die verpflichtenden Informationen im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Planung hinausgehen sollen, z.B. durch konkrete (inhaltliche) Einbeziehung von Akteuren in die Vorbereitung oder Begleitung von Planungen. Jedoch sind auch die formellen Anforderungen momentan kaum konkretisiert, da sich die Umsetzung der WRRL gegenwärtig noch in der Phase der Bestandsaufnahme befindet, in der die Öffentlichkeitsbeteiligung (zumindest formell) noch keinen großen Stellenwert hat. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass hier noch zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Inhalte, Methoden und Verfahren der Partizipation bestehen.

Die Abbildung gibt einen Überblick über den Ablauf der Umsetzung der WRRL mit den entsprechenden zeitlichen Fristen sowie die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in den einzelnen Phasen. Wie oben bereits erwähnt beziehen sich die formellen Anforderungen gemäß WRRL in erster Linie auf die Phasen nach Abschluss der eigentlichen Bestandsaufnahme, d.h. in erster Linie die Bewirtschaftungsplanung und die Maßnahmenprogramme im eigentlichen Sinne.⁴

Generell liegen die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung v.a. in der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Fragen des gewässerbezogenen Umweltschutzes und der Motivation zur Einbringung entsprechender Interessen. Dazu ist es notwendig, die Chancen und die Grenzen der Einbeziehung zu vermitteln, die Ergebnisse der Bestandsaufnahme der Öffentlichkeit in *geeigneter Form* zugänglich zu machen und die relevanten Themen inhaltlich und zielgruppenspezifisch aufzubereiten.

³ siehe NRW-Leitfaden zur Umsetzung der WRRL - Teil 4: Themenbezogene Arbeitspapiere, Kapitel 2: Öffentlichkeitsbeteiligung, März 2002

⁴ Im NRW-Leitfaden wird die Phase der Bestandsaufnahme als Konzeptphase bezeichnet, die nachfolgenden Phasen dann Zielphase (Definition der Umweltziele), Analysephase (Feststellung der Defizite), Planungsphase (Aufstellen der Maßnahmenprogramme), Festsetzungsphase (förmliche Festsetzung des Bewirtschaftungsplans) sowie Umsetzungs-/Aktualisierungsphase.

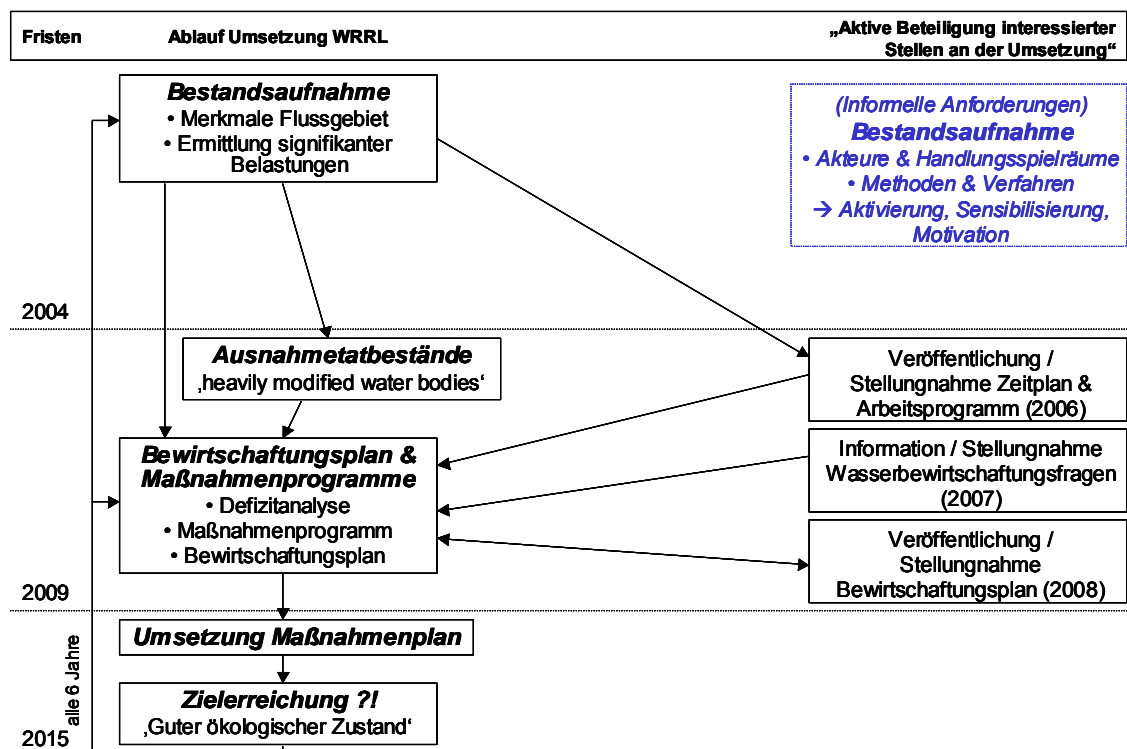


Abb. 1: Ansatzpunkte der Öffentlichkeitsbeteiligung im Prozess der WRRL (eigene Darstellung)

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, ist es sinnvoll, bereits während der Phase der Bestandsaufnahme erste Schritte in Richtung Öffentlichkeitsbeteiligung zu gehen, um die Zielgruppen und relevanten Akteure sowie die geeigneten Methoden und Instrumente identifizieren zu können. Diesen Weg geht NRW, indem hier bereits informelle Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung definiert werden. Danach liegen die Ziele in der Phase der Bestandsaufnahme v.a. in der

- Information über die WRRL (Ziele und Verfahren) und Vorgehensweise bei der Umsetzung,
- Motivation und Sensibilisierung der Öffentlichkeit,
- Auslotung von Möglichkeiten und Vorstellungen über die Gestaltung des weiteren Beteiligungsprozesses aus Sicht der Akteure und
- Identifizierung regional- und zielgruppenspezifischer Themenschwerpunkte.

Aus diesen Ansprüchen ergeben sich einige zentrale – und bislang noch ungeklärte – Fragen für die konkrete Umsetzung, die bereits im NRW-Leitfaden benannt werden, und gleichsam Ansatzpunkte für Flumagis.

1.3 Beitrag von Flumagis

Die im Leitfaden benannten zentralen Fragen für die Öffentlichkeitsbeteiligung (für die Phase der Bestandsaufnahme) beziehen sich auf folgende Themenkomplexe (vgl. NRW-Leitfaden, Teil 4, Kap.2, S.5):

- Zielgruppen und relevante Akteure für die Öffentlichkeitsbeteiligung
 - welche Akteure sind relevant, können informiert und beteiligt werden?
 - welche Handlungsspielräume haben die beteiligten Akteure?
 - wie können nicht am formellen Umsetzungsprozess beteiligte Akteure für die Öffentlichkeitsbeteiligung aktiviert werden?
- Themen, Methoden und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung
 - welche Themen sind in der Phase der Bestandsaufnahme von Bedeutung?
 - welche Methoden und Verfahren werden den Interessen der beteiligten Akteuren gerecht, sind für die Ziele der Partizipation geeignet?
 - welches sind die Anforderungen der Akteure an Beteiligungsprozesse?

Der Beitrag von Flumagis kann dabei in zweierlei Hinsicht gesehen werden.

Zum einen sind die genannten Fragestellungen gleichfalls Kernprobleme der Akteurs- wie auch der Anforderungsanalyse im Rahmen des Projektes. Die Ziele der **Akteursanalyse** bestehen in der Identifikation der relevanten Akteure, ihrer Interessen und Handlungsspielräume. Die **Anforderungsanalyse** soll in erster Linie die Ansprüche aller beteiligten Akteure (d.h. Planungspraxis und Betroffene) an die Form der Beteiligung, insbesondere an das zu entwickelnde Instrument, definieren.

Zum anderen leistet Flumagis auf einer generellen Ebene einen Beitrag zur Unterstützung der Planungs- und Entscheidungsprozesse im Zuge der WRRL. Durch die Visualisierung, das Aufzeigen von Konfliktfeldern, Defiziten, Planungsoptionen und deren Folgewirkungen kann das Instrument nicht nur für die partizipative Entscheidungsfindung genutzt werden, sondern darüber hinaus den Entscheidungsträger im engeren Sinne in seiner Arbeit unterstützen.

Als grundlegende Hypothese ist demnach davon auszugehen, dass wissensbasierte Modellierungen mit Interaktionsmöglichkeiten für alle eingebundenen Akteure (wie sie im Rahmen von Flumagis entwickelt werden) insbesondere durch die Darstellung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen bei der Maßnahmenplanung einerseits eine geeignete Plattform für Beteiligung und Kooperation bereitstellen, andererseits auch Planungsträger in den verschiedenen Phasen der WRRL in geeigneter Weise unterstützen können.

Die Abb. 2 fasst die Informationen und Funktionen, die von Flumagis für den Planungs- und Entscheidungsprozess der WRRL zur Verfügung gestellt werden, zusammen.

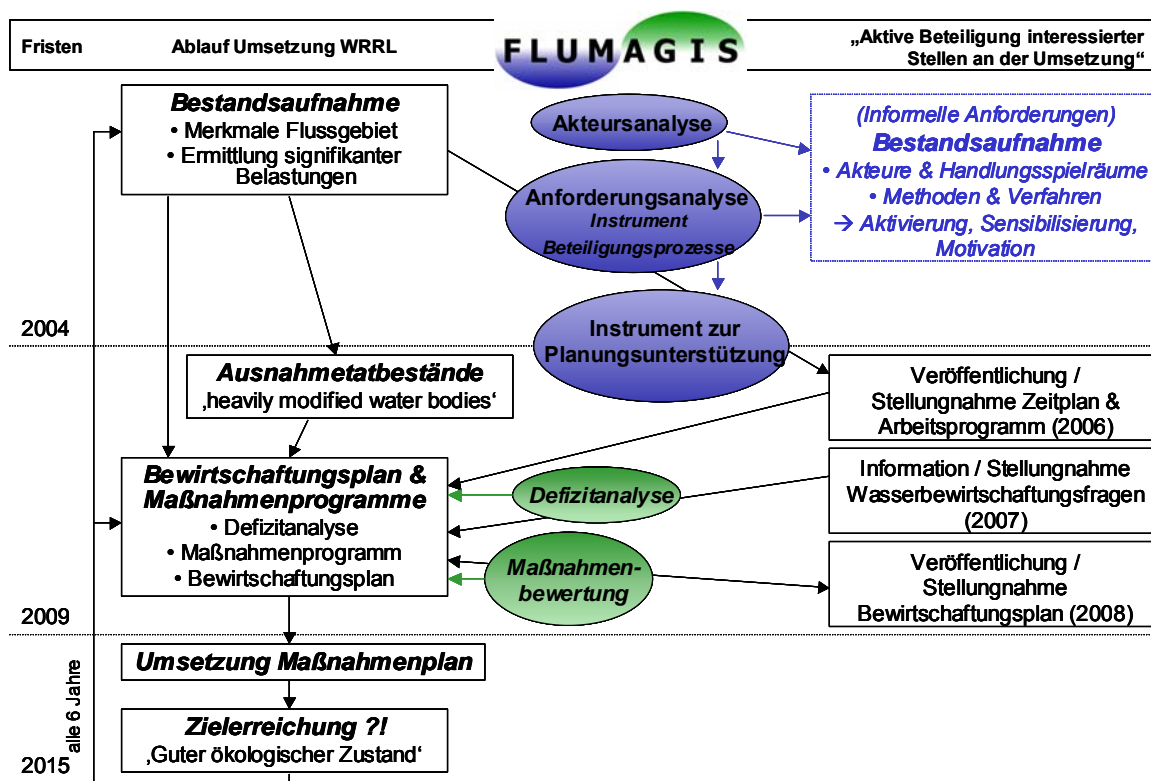


Abb. 2: Ansatzpunkte von Flumagis für die Öffentlichkeitsbeteiligung und im Prozess der WRRL (eigene Darstellung)

2 ANFORDERUNGEN AN DAS INSTRUMENT

Im Zuge der Anforderungsanalyse soll vor diesem Hintergrund konkretisiert werden, wie Flumagis in den Planungsprozess zur Umsetzung der WRRL eingebunden werden kann / soll und welcher Beitrag allgemein aber v.a. im Hinblick auf die Anforderungen der WRRL bezüglich partizipativer Entscheidungsfindung geleistet werden kann. Entscheidende Voraussetzung dafür ist die Identifizierung der konkreten Anforderungen an das Instrument von Seiten der Planungsbeteiligten. Die Anforderungen aus Sicht der betroffenen Akteure als Zielgruppe der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Nutzer des Systems (welche Form von Beteiligung ist geeignet, welche Themen sind relevant,...) werden im Rahmen der Akteursanalyse identifiziert (siehe TN 7 „Akteursanalyse“) und müssen bei der Instrumententwicklung ebenso eingebunden werden. Die Anforderungsanalyse im hier dargestellten Zusammenhang fokussiert dagegen auf die Planungspraxis im engeren Sinne, d.h. die eigentlichen Entscheidungsträger (als primäre Nutzer des zu entwickelnden Instrumentes). Es müssen dabei die Anforderungen während aller Phasen und Arbeitsschritte der WRRL berücksichtigt werden, d.h. zunächst im Hinblick auf die Bestandsaufnahme, aber auch z.B. die Definition von Referenzbedingungen, Darstellung der Gewässertypen, Defizitanalyse und Maßnahmenableitung, wirtschaftliche Analyse, etc.

Die wesentlichen für die Instrumententwicklung relevanten Anforderungen beziehen sich auf folgende Fragen:

- Welche inhaltlichen und formellen Anforderungen stellt die WRRL?
- Welche Informationen muss das Instrument *in welcher Form* liefern, um für die Planungspraxis nutzbar zu sein:
 - Welche Daten werden benötigt?
 - Wie sollen die Informationen dargestellt werden?
 - Wie kann die Vorgabe, Hintergrundinformationen transparent zu vermitteln, erreicht werden?
- Welche Funktionen müssen vom System bereitgestellt / abgebildet werden? (vgl. TN 22: hier ist eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Systementwicklung notwendig):
 - Welche Tools und Funktionalitäten soll das System anbieten?
 - Welche Analysefragen sollen mit dem System beantwortet werden?

Diese Fragen beziehen sich auf den gesamten Planungsprozess der WRRL. Insbesondere sind jedoch auch die Anforderungen im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung relevant (*Nutzbarkeit des Instrumentes für Partizipation*):

- Welche Anforderungen an Beteiligungsprozesse werden von der WRRL gestellt?
- Wie können geeignete Instrumente und Methoden der Beteiligung aussehen?
- Auf welche Weise können Beteiligungsverfahren im Planungsprozess institutionalisiert werden?
- Welchen Beitrag kann das Flumagis-Instrument leisten bzw. wie muss das Instrument ausgestaltet werden, um diesen Anforderungen der WRRL gerecht zu werden und eine partizipative Entscheidungsfindung (Transparenz, Nachvollziehbarkeit; Bedienbarkeit) zu ermöglichen?

3 BISHERIGE ARBEITSSCHRITTE

- Beschreibung der aktuellen Anforderungen der WRRL und entsprechender Dokumente (TN 12.1).
- Erfassung von vorliegenden Fachplanungen und Ansätzen zur Partizipation.
- Durchführung eines Workshops mit Vertretern der Planungspraxis (UWB Münster) zur ersten Vorstellung des Instruments und Erfassung der Anforderungen. (Präsentation auf Statusseminar III).
- Durchführung von Workshops mit Stakeholdern (Landwirtschaftskammer, Biologische Station, NABU) und zur ersten Vorstellung des Instruments und Erfassung der Anforderungen.
- Auswertung der Workshops und Präsentation der Ergebnisse auf dem Statusseminar III: Informations- und Datenbasis, Darstellung, Funktion.

Weitere Arbeitsschritte

- Bereitstellung von Ergebnissen der Anforderungsanalyse zur Weiterentwicklung der notwendigen Funktionalitäten / Festlegung konkreter Funktionen in Zusammenarbeit mit Systementwicklung,
- vertiefende Einzelinterviews mit ausgewählten Vertretern der Planungspraxis und wesentlicher Akteure/Stakeholder
- Beschreibung der Anforderungen aus Sicht der betroffenen Akteure und Einbindung in die Systementwicklung
- Durchführung weiterer Workshops mit Planungsbeteiligten (Planungspraxis und Betroffene).