

Handbuch: Prozesse, Methoden und Hilfsmittel für die Einbeziehung von Stakeholdern in MSP

Kurzfassung

Bei der Meeresraumordnung (MRO) geht es wie bei jeder anderen Art der Planung nicht nur um die Pläne und deren Inhalt, sondern auch um den Erstellungsprozess eines Raumordnungsplans. Die Einbeziehung des Fachwissens und der Sichtweisen verschiedener Meeresnutzer und Interessengruppen (SI, aus dem Engl. stakeholder involvement) ist ein zentraler Bestandteil dieses Prozesses.

Das vorliegende Handbuch behandelt die wichtigsten Fragen, die sich in diesem Kontext stellen, u.a.:

Welche grundlegenden Aspekte sind bei der Einbeziehung von Stakeholdern zu bedenken? Wie können die diversen Bedürfnisse sehr unterschiedlicher Stakeholder erkannt und einbezogen werden? Wer soll überhaupt beteiligt werden, und zu welchem Zeitpunkt? Welche Methoden und Werkzeuge werden benötigt, und welche Vor- und Nachteile bringen sie mit sich? Wie kann ein effektiver, transparenter und fairer Prozess letztendlich gestaltet werden?

Dieses Handbuch versteht sich als Anregung für systematische Überlegungen zu SI und liefert Antworten auf diese und ähnliche Fragen. Die skizzierten Ideen und Ansätze basieren auf den praktischen Erfahrungen von Planern im Ostseeraum und decken den gesamten MRO-Zyklus ab.

Konzeptioneller Rahmen für SI:

SI in der MRO soll relevante Stakeholder informieren und ihnen helfen, den Inhalt und die Richtung eines Planungsprozesses zu verstehen und zu beeinflussen. Die in Abbildung 2-1 dargestellte „Treppe der Teilnahme“ visualisiert unterschiedliche SI-Ziele und verdeutlicht unterschiedliche Grade der Interaktion, die wiederum zu unterschiedlicher Teilung der Macht im Planungsprozess führen. Kapitel 2 fördert das systematische Nachdenken über SI durch die Beantwortung folgender Fragen:

- **Warum?** Die Einbeziehung von Stakeholdern in den Planungsprozess gründet sich auf unterschiedliche Ziele und Absichten. Diese können 1) normativ sein (SI zur Förderung des demokratischen Mitwirkungsrechts der Stakeholder), oder 2) instrumentell (SI, um gesetzliche Anforderungen zu erfüllen, Wissen auszutauschen oder Interaktion zu fördern). Diese grundlegenden Absichten können in verschiedenen Phasen des Planungsprozesses und in Abhängigkeit einzelner Zielsetzungen unterschiedlich zum Tragen kommen (z.B. je nachdem, ob Stakeholder informiert werden sollen, ob es um das Sammeln von Informationen geht, ob Cross-Learning/ vernetztes Lernen stattfinden soll usw.)
- **Wer?** Umfang und Phase eines Planungsprozesses bestimmen, welche Akteure einbezogen werden müssen. Stakeholder haben unterschiedliche Interessen und je nach Auftrag und den verfügbaren Ressourcen unterschiedliche Kapazitäten und Möglichkeiten der Einflussnahme. Interessengruppen können wie folgt unterteilt werden: Institutionen / Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Bürger, Unternehmen, andere Länder usw.

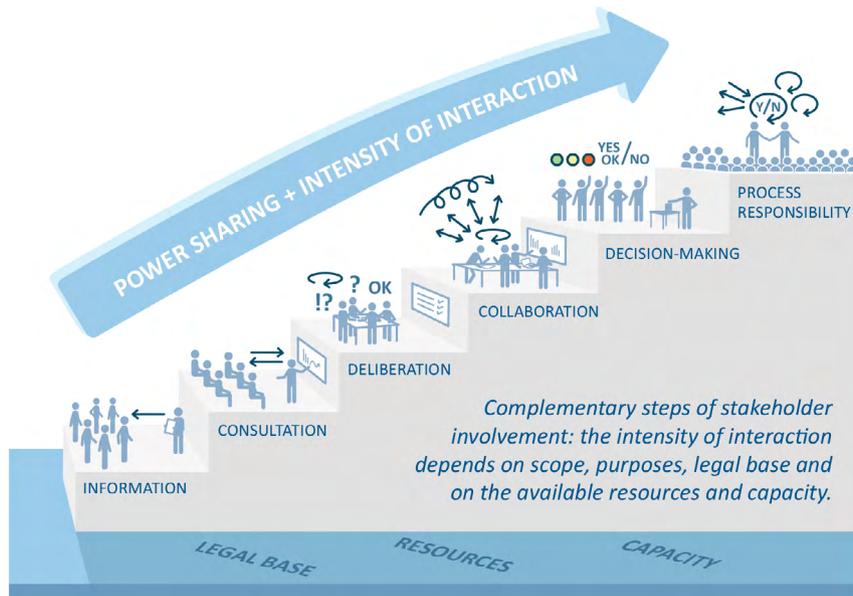


Fig. 2-1

„Treppe der Teilnahme“ in der Meeresraumplanung. Entwickelt von A. Morf & Co-Autoren unter Verwendung von Morf et al. 2019b

- **Wann?** Interessengruppen können an verschiedenen Stellen des Planungszyklus unterschiedlich relevant sein. Abbildung 2-2 stellt den Planungsprozess als Schleife dar. Wie die maritime Raumordnung an sich ist auch SI kein linearer, sondern ein zyklischer Prozess. Während einige Elemente sich durch den gesamten Prozess ziehen, sind andere an bestimmte Planungsphasen gebunden.
- **Wie?** An vielen Stellen des SI-Prozesses müssen ganz pragmatische Entscheidungen getroffen werden, wie z.B. die Auswahl von Veranstaltungsorten oder Methoden und Werkzeugen, die bei bestimmten Veranstaltungen verwendet werden sollen. Kapitel 3 und 4 enthalten Beispiele, wie Länder im Ostseeraum mit diesen praktischen Fragen umgegangen sind.
- **Zusammenführen der Elemente.** Das Warum, Wer, Wann und Wie sind eng miteinander verknüpft. Sie sollten daher in einer detaillierten SI-Strategie zusammengeführt werden, die spezifische Ziele, einen Zeitplan und einen konkreten Veranstaltungsplan enthält. Eine solche Strategie muss zusätzlich an eine Kommunikationsstrategie gekoppelt sein, die auf die unterschiedlichen Interessengruppen zugeschnitten ist und klärt, wer, wie, wann und wo informiert und einbezogen werden soll. Die SI-Strategie sollte einen festen Rahmen bieten, jedoch gleichzeitig flexibel genug sein, um sich an neu entstehende Bedürfnisse anzupassen.

Effektive SI-Prozesse: Allgemeine Grundsätze basierend auf Lehren aus dem Ostseeraum

In Kapitel 3 werden basierend auf den Erfahrungen der nationalen Planer im Ostseeraum (d.h. Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Lettland und Schweden) einige wichtige Grundsätze für die Entwicklung effektiver SI-Prozesse untersucht. Hierzu zählen:

- **Aufbau der institutionellen Wissensbasis (das verantwortliche Team):** SI erfordert spezifisches Wissen und Erfahrungen. Es profitiert somit vom Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses, bzw. der Entwicklung eigener team-interner SI-Fähigkeiten und Kompetenzen (einschließlich Moderation). Externes Fachwissen von Beratern, Behörden und den Stakeholdern selbst ergänzt dieses interne Wissen.
- **Stakeholder-Mapping/ Stakeholder-Erfassung und Analyse:** Das Wissen, welche Stakeholder in die Planung einbezogen und mit Hilfe relevanter Informationen auf den neuesten Stand gebracht werden müssen, ist der Schlüssel für einen erfolgreichen SI-Prozess. Eine Stakeholder-Liste mit den Kontaktdaten wichtiger Personen, Gruppen und Institutionen kann diesen Prozess unterstützen. Eine eingehende Analyse der Stakeholder kann wichtig sein, um ihre Prioritäten und Bedürfnisse zu verstehen. Dies wiederum kann dabei helfen, spezifische Anreize für die Teilnahme zu schaffen und sich darüber klar zu werden, welche Ansätze, Methoden und Werkzeuge in SI-Prozessen zu verwenden sind.

- **Strategie:** Eine SI-Strategie mit definierten Zielen, einem Zeitplan und einem Veranstaltungsplan unterstützt die Organisation des SI-Prozesses und kann eine solide Grundlage für effektive SI-Prozesse bilden.
- **Kommunikation:** Sowohl formale als auch informelle Kommunikationsmethoden können verwendet werden, um Einzelpersonen, Sektoren oder Zielgruppen durch den Planungsprozess hindurch auf dem Laufenden zu halten. Offizielle Websites, lokale Zeitungen, Telefonate, E-Mails, Twitter und Messenger können wirksame Kommunikations- und Verbreitungsinstrumente sein.
- **Planung von Veranstaltungen:** Die Veranstaltungsplanung gründet sich auf eine klare Analyse des Warum und Wer. Viele Dinge müssen bei der Vorbereitung berücksichtigt werden, darunter die Größe des Tagungsortes, der Tag, an dem das Meeting abgehalten werden soll, der zeitliche Beginn der Veranstaltung und der fachliche Kenntnisstand der Teilnehmer.
- **Umgang mit Feedback:** Oft gibt es gesetzliche Vorgaben dazu, wie das Feedback von Stakeholdern zu Planentwürfen zu berücksichtigen ist. Dieses Feedback ist jedoch auch eine wertvolle Informationsquelle. Das Sammeln und Verarbeiten von Eingaben und Rückmeldungen muss daher systematisch und transparent erfolgen, um Informationsverluste zu vermeiden, das Vertrauen der Interessengruppen zu wahren und Entscheidungen zu legitimieren.
- **Länderübergreifendes Arbeiten:** Nachbarländer sind wichtige Akteure in der maritimen Raumordnung. Nicht zuletzt die EU-MSP-Richtlinie fordert die grenzüberschreitende Koordinierung der maritimen Raumordnung. BaltSeaPlan, PartiSEaPate, Baltic SCOPE und Pan Baltic Scope sind transnationale Projekte, die als Plattformen für die länderübergreifende Zusammenarbeit gedient haben. Sprachliche und administrative Unterschiede sowie die unterschiedlichen Planungsphasen der Länder erschweren die grenzüberschreitende SI. Grenzüberschreitendes Arbeiten bietet Planern und Interessengruppen jedoch auch die Möglichkeit, Wissen zu SI auszutauschen und voneinander zu lernen.

Praktische SI Methoden und Werkzeuge:

Kapitel 4 stellt verschiedene SI-Methoden und –Werkzeuge vor, die in den vier Hauptphasen des Planungsprozesses angewendet werden können.

- **Scoping-Phase:** Die Scoping-Phase beginnt idealerweise mit der Erarbeitung einer SI-Strategie, in Abhängigkeit von den Zielen für SI und den verfügbaren Ressourcen. In dieser Phase sollten auch die Interessengruppen erfasst / kontaktiert und ihre Rolle bei der Entwicklung von Meeresraumplänen definiert werden. In den meisten Ländern begann der informelle Prozess der Kontaktaufnahme lange vor dem offiziellen Planungsbeginn. Typischerweise war die Auftaktveranstaltung eine große Konferenz mit offener und integrativer Beteiligung durch gemischte Interessengruppen.



Fig. 2-2
Die Prozessschleife für MSP und IKZM. Erstellt nach A. Morf & Co-Autoren

- **Entwurfs- und Konsultationsphase:** Die Entwurfsphase beginnt mit der Entwicklung konkreter Planungslösungen. Es kommen verschiedene SI-Tools und Methoden zum Tragen, z. B. **Besuche vor Ort** (um ortsspezifische Merkmale besser zu verstehen und die lokalen Gemeinden stärker einzubeziehen), **Online-Meetings** (z.B. mit entfernt liegenden Küstengemeinden, um sie über ihre Rolle und Möglichkeiten der Teilhabe zu informieren), **thematische Meetings** (zur Vertiefung von sektorspezifischen Inhalten), **bi- oder multilaterale Treffen oder Weltcafés** (zur Förderung der Interaktion zwischen Interessengruppen, zur Ermittlung von Konflikten und Synergien, zur Entwicklung gemeinsamer Lösungen), **Arbeit in geografischen Teilbereichen** (zur Eingrenzung jeweils wichtiger Themenschwerpunkte), **Arbeit mit Karten** (um mögliche Lösungen besser zu visualisieren), **Interessenmatrizen** (um sektorspezifische Interessen und mögliche Konflikte oder Synergien zwischen Aktivitäten zu identifizieren), **Entwicklung von Szenarien** (um aufzuzeigen, welche potenziellen Auswirkungen die Pläne auf verschiedene Stakeholder haben können), **UVP** (um sicherzustellen, dass die maritime Raumordnung Umweltaspekte berücksichtigt) und andere. Interessanterweise verwendeten Ostsee-Planer keine komplexen Modelle oder digitale Systeme (SDSS), da diese als zu komplex, starr und teuer angesehen werden. Insgesamt ging die SI weit über die gesetzlichen vorgeschriebenen Anforderungen hinaus. Stakeholder gaben in vielfältiger Weise Feedback, z.B. in **E-Mails, in persönlichen Gesprächen über einen Planentwurf, in digitalen Karten, oder in offenen Veranstaltungen**. Das Feedback wurde umso detaillierter, desto fortgeschrittener der MSP-Prozess war.
- **Umsetzungsphase:** Da sich nur wenige Länder in der Ostseeregion in der Umsetzungsphase befinden, gibt es zu dieser Phase kaum empirische Informationen zu SI. Finale Planentwürfe durchlaufen oft einen langen

Evaluierungs- und Überarbeitungsprozess, bevor der Plan von offizieller Seite abgesegnet werden kann. Sobald der Plan genehmigt ist, geht es in die Umsetzung. Diverse Genehmigungsbehörden müssen sich nach den Vorgaben des Plans richten, und gemeinsam mit den Stakeholdern müssen pragmatische Lösungen entwickelt werden.

- **Evaluierungs- und Lernphase:** Es gibt kaum empirische Erkenntnisse zu dieser Phase, da bislang nur sehr wenige nationale Pläne einen zweiten Planungszyklus durchlaufen haben. Eine effektive Evaluierung überprüft den Inhalt des Plans, den Planungsprozess, die Wirkweise des Plans und die erzielten Ergebnisse (Wirksamkeit, Zufriedenheit usw.). Idealerweise bilden die Evaluierungsergebnisse dann die Grundlage für den nächsten Planungszyklus. In Deutschland wurde eine qualitative Bewertung der bestehenden Pläne durchgeführt, die aufzeigen, welche Veränderungen sich im Planungszeitraum ergeben haben und wo sich der Plan in der nächsten Runde möglicherweise anpassen muss (z.B. an ambitionierte Klimaziele).

Ausblick:

SI sollte als kontinuierlicher Prozess betrachtet werden, der die maritime Raumordnung in allen Phasen begleitet. Genau wie Planungsteams, sozioökonomische Rahmenbedingungen, nationale Interessen und Prioritäten ändern sich auch Interessengruppen und ihre Rollen. Planer stehen daher vor der ständigen Herausforderung, unterschiedliche Bedürfnisse der Stakeholder flexibel zu berücksichtigen. Dies erfordert ständige Anpassung der verwendeten SI-Ansätze und – Instrumente. Da MSP nicht alle maritimen Interessenskonflikte und Herausforderungen lösen kann, müssen Planer pragmatisch agieren und Entscheidungen basierend auf dem besten verfügbaren Wissen treffen. Ob die maritime Raumordnung Erfolg hat, hängt nicht zuletzt von der sorgfältigen Auswahl von SI-Methoden ab, sowie der Fähigkeit der Planer, SI-Ansätze an unterschiedliche Bedürfnisse und Kontexte anzupassen.

Autoren: Alberto Giacometti (a), Andrea Morf (a,b), Kira Gee (c), Michael Kull (a), Hanna Luhtala (d), Søren Qvist Eliassen (a), Elin Cedegren (a)
Layout: Vaida Ražaitytė (a)
Foto: pixabay.com

- (a) Nordregio, Stockholm, Sweden
 (b) Swedish Institute for the Marine Environment, University of Gothenburg, Sweden
 (c) Helmholtz-Zentrum für Material- und Küstenforschung GmbH, Geesthacht, Germany
 (d) University of Turku, Finland

Dieses Handbuch wurde im BONUS BASMATI Projekt erstellt. Es stellt bewährte Verfahren und Einblicke für die Einbeziehung von Stakeholdern in die Meeresraumordnung im Ostseeraum vor. Das Handbuch ist verfügbar unter www.bonusbasmati.eu

Das BONUS BASMATI Projekt wurde im Rahmen von BONUS Artikel 185 gemeinsam mit dem EU- und Innovationsfonds Dänemark, dem Schwedischen Forschungsrat Formas, der Finnischen Akademie, dem lettischen Ministerium für Bildung und Forschung sowie dem Forschungszentrums Jülich GmbH (Deutschland) finanziert.