



OSNABRÜCK
JEAN MONNET CENTRE
OF EXCELLENCE IN EUROPEAN STUDIES



Sara Theresa Becker

Europäisierung der regionalen und lokalen
Ebene am Beispiel der Umsetzung der
EU-Wasserrahmenrichtlinie im
Bearbeitungsgebiet Deltarhein

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 04 (2012)

Award Series

Osnabrück JMCE Award Series Nr. 04 (2012)

Herausgegeben für das Osnabrück JMCE von

Stefanie Busch, M.A.
Stefanie Stasche, LL.M.

Diese Arbeit wurde ausgezeichnet mit dem JMCE Award 2012 für die beste Masterarbeit,
verliehen am 26. Juni 2012.

Jurymitglieder:
Prof. Dr. Oliver Dörr, LL.M. (London)
Prof. Dr. Chryssoula Kambas
Prof. Dr. Ralf Kleinfeld

© Osnabrück JMCE
Universität Osnabrück
Seminarstr. 33
49069 Osnabrück

JMCE Award Series online unter: <http://repositorium.ub.uni-osnabrueck.de/>

Zitierweise:

Becker, Sara Theresa (2012) „Europäisierung der regionalen und lokalen Ebene am Beispiel der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie im Bearbeitungsgebiet Deltarhein“, Osnabrück JMCE Award Series Nr. 04 (2012).

Oktober 2012

Danksagung

Diese Arbeit wäre ohne die fachliche und menschliche Unterstützung von verschiedenen Seiten in dieser Form nicht möglich gewesen. An erster Stelle möchte ich mich bei meiner Erstgutachterin Prof. Dr. Andrea Lenschow bedanken, die in ihren Seminaren mein Forschungsinteresse geweckt und durch ihre wertvollen inhaltlichen Hinweise maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat. Mein besonderer Dank gilt auch Prof. Dr. Jens Newig, der die Zweitbetreuung der Arbeit von Lüneburg aus übernommen hat. Des Weiteren möchte ich mich bei allen meinen deutschen und niederländischen Interviewpartnern bedanken, ohne deren wertvolle Auskünfte meine empirische Studie unmöglich gewesen wäre.

Darüber hinaus möchte ich die Gelegenheit nutzen, mich bei Menschen zu bedanken, die mein gesamtes Studium und auch die Masterarbeitsphase unterstützend begleitet haben. Ich bedanke mich aus vollem Herzen bei meinen Eltern Sibylle Sauren und Matthias Becker sowie bei Liz Matern, meinen Großeltern Bibiane und Joachim Niestroj, meiner Schwester Freya Sauren sowie Lea Otto, dafür, dass sie immer da waren.

Und zu guter Letzt bedanke ich mich bei meiner Tochter Finja, deren Wissensdurst und Neugier auf die Welt auch meinen Forschergeist immer wieder neu inspirieren.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	7
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....	8
1. Einleitung.....	9
1.1 Problemstellung und Forschungsinteresse.....	9
1.2 Aufbau der Arbeit.....	11
2. Wie und warum wirkt die EU? – Stand der Europäisierungsforschung.....	13
2.1 Definitionen von Europäisierung.....	13
2.2 Welche Bereiche werden wie stark europäisiert?.....	15
2.3 Theoretische Erklärungsmuster für Europäisierungsprozesse.....	17
2.3.1 Fit/Misfit.....	17
2.3.2 Neo-Institutionalistische Erklärungsansätze.....	18
2.3.3 Lerntheoretische Ansätze.....	20
3. Theoretisch-methodisches Konzept dieser Arbeit.....	22
3.1 Analysekonzept.....	22
3.2 Untersuchungsdesign, Fallauswahl und methodisches Vorgehen.....	25
4. Wasserpolitik in Deutschland und den Niederlanden vor der WRRL.....	29
4.1 Wasserpolitik in Deutschland vor der WRRL.....	29
4.1.1 Deutsche Wasserpolitik vor der WRRL: Polity.....	29
4.1.2 Deutsche Wasserpolitik vor der WRRL: Politics.....	32
4.1.3 Deutsche Wasserpolitik vor der WRRL: Policy.....	34
4.2 Wasserpolitik in den Niederlanden vor der WRRL.....	36
4.2.1 Niederländische Wasserpolitik vor der WRRL: Polity.....	36
4.2.2 Niederländische Wasserpolitik vor der WRRL: Politics.....	39
4.2.3 Niederländische Wasserpolitik vor der WRRL: Policy.....	42
4.3 Deutsch-niederländische Kooperation vor der WRRL.....	45
5. Ein neuer Rahmen für die Wasserpolitik: Die EU-WRRL und ihre Umsetzung in Deutschland und den Niederlanden.....	47
5.1 Wesentliche Inhalte der WRRL.....	48
5.2 Fits und Misfits zur deutschen und niederländischen Tradition in der Wasserpolitik.....	53
5.2.1 Fits und Misfits zur wasserpolitischen Tradition in Deutschland.....	53
5.2.2 Fits und Misfits zur wasserpolitischen Tradition in den Niederlanden.....	55
5.3 Umsetzung der WRRL.....	57
5.3.1 Common Implementation Strategy (CIS).....	57
5.3.2 Rechtliche Umsetzung.....	58

5.3.3	Praktische Umsetzung.....	59
6.	Das Untersuchungsgebiet im Fokus: Die Teil-Bearbeitungsgebiete Vechte, Ijsselmeerzuflüsse und Rhein-Ost.....	63
6.1	Geographische Einordnung.....	63
6.2	Hauptprobleme im wasserwirtschaftlichen Bereich.....	64
6.3	Regionale Projekte mit Schnittstellen zur WRRL.....	64
7.	Fallstudie: Die Teil-Bearbeitungsgebiete Vechte, Ijsselmeer -zuflüsse und Rhein-Ost unter dem Einfluss der WRRL.....	67
7.1	Polity-Dimension.....	67
7.1.1	Polity: Deutschland.....	67
7.1.2	Polity: Niederlande.....	71
7.1.3	Polity: Grenzüberschreitend.....	73
7.2	Politics-Dimension.....	76
7.2.1	Politics: Deutschland.....	76
7.2.2	Politics: Niederlande.....	78
7.2.3	Politics: Grenzüberschreitend.....	81
7.3	Policy-Dimension.....	83
7.3.1	Policy: Deutschland.....	83
7.3.2	Policy: Niederlande.....	88
7.4	Europäisierungsgrad – Ein Vergleich der Dimensionen und Länder.....	91
7.5	Analyse im Lichte des theoretischen Konzepts.....	95
7.5.1	Analyse: Polity.....	95
7.5.2	Analyse: Politics.....	98
7.5.3	Analyse: Policy.....	99
8.	Fazit.....	103
	Literaturverzeichnis.....	107
	Stichwortverzeichnis.....	117

Abkürzungsverzeichnis

AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
BAT	best available technique
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BUND	Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland
CIRCA	Communication Information Resource Centre Administration
CIS	Common Implementation Strategy
CRM	Coördinatiebureau Rijn en Maas
CUWVO	Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FGE	Flussgebietseinheit
GWP	Global Water Partnership
HdV	Hervorhebung der Verfasserin
IKSR	Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
IWRM	Integrated Water Resources Management
LAWA	Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LBOW	Landelijk Bestuurlijk Overleg Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MINAS	Mineral Accounting System
MKULNV	Nordrhein-westfälisches Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
NEPP	National Environmental Policy Plan
NGO	Non-governmental organisation
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NMUK	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für Economic Cooperation and Development
RAO	Regionaal Ambtelijk Overleg
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WFD	Water Framework Directive
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
wib	Wasserrahmenrichtlinien-Infobörse
WRRL	Europäische Wasserrahmenrichtlinie

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Europäisierungsgrade der deutschen und niederländischen Untersuchungsregionen.....	94
Abbildung 1:	FGE Rhein mit ihren neun Bearbeitungsgebieten.....	63
Abbildung 2:	Bearbeitungsgebiet Deltarhein.....	64

1. Einleitung

1.1 Problemstellung und Forschungsinteresse

Die politikwissenschaftliche Europaforschung¹ blickt mittlerweile auf eine mehr als 60-jährige Tradition zurück. Zu Anfang der theoretischen Auseinandersetzung stand das Bemühen, das entstehende politische System auf der europäischen Ebene mit seinen Institutionen, Prozessen und Strukturen zu charakterisieren, auf dem Kontinuum zwischen Staatenbund und Bundesstaat² einzuordnen und die Triebkräfte und Hindernisse der Integrationsdynamik zu erklären. In der ersten Generation der Europaforschung war die EU demnach die abhängige Variable (Börzel und Risse 2006: 483). Theoretisch waren diese ersten Jahrzehnte geprägt von den Integrationstheorien des Intergouvernementalismus, des Neo-Funktionalismus und etwas später durch den Multi-Level-Governance-Ansatz (vgl. z.B. Vink und Graziano 2008: 3 f.; Schwab 2009: 11).³

Seit rund 15 Jahren hat sich im Bereich der EU-Forschung ein neuer Forschungsstrang entwickelt, der sein Hauptaugenmerk nicht auf die Veränderungen auf *europäischer* Ebene legt, sondern die Frage nach der Rückwirkung des europäischen Integrationsprozesses auf die *Mitgliedstaaten* in den Blick nimmt: die Europäisierungsforschung. Die im Bereich der Europäisierungsforschung tätigen Wissenschaftler beschäftigen sich mit Veränderungen auf nationaler und subnationaler Ebene, die auf ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) zurückgeführt werden können.⁴ Die Europäisierungsforschung beinhaltet einen grundlegenden Perspektivenwechsel, indem sie die EU nicht mehr als abhängige Variable untersucht, sondern die Europäischen Integration als gegeben (unabhängige Variable) ansieht. Aus diesem Grunde bezeichnet Radaelli die Europäisierungsforschung auch als post-ontologisch (Radaelli 2003: 33). Nach jahrzehntelangen theoretischen Debatten über die Frage, *was* die EU *ist*, fragt die Europäisierungsforschung, *wie* sie in den Mitgliedsstaaten *wirkt* und bringt damit „einen langen vernachlässigten Bereich zurück auf die Forschungsagenda“ (Axt et al. 2007: 136).

Die Europäisierungsliteratur hat sich in den letzten 15 Jahren sowohl in theoretischer als auch empirischer Hinsicht sehr weit ausdifferenziert, wobei sich die große Mehrzahl der Studien auf die nationale Ebene bezieht. Studien zur

¹ Der Einfachheit halber wird in dieser Arbeit der Begriff Europa synonym mit dem der Europäischen Union (EU) benutzt. Europaforschung bezeichnet demnach die Beschäftigung mit politikwissenschaftlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Europäischen Union.

² Die Modelle Staatenbund und Bundesstaat unterscheiden folgendermaßen: in einem Staatenbund kooperieren die Mitgliedsstaaten zur Lösung gemeinsamer Probleme miteinander und schaffen sich zu diesem Zweck auch gemeinsame politische Organe, ohne dabei jedoch ihre äußere und innere Souveränität an die übergeordnete Ebene abzugeben. In einem Bundesstaat geben Mitgliedsstaaten ihre Souveränität an die Bundesebene ab und sind zur Bündnistreue gegenüber der übergeordneten Bundesebene verpflichtet (Schmuck 2006).

³ Für einen Überblick über die Europaforschung der vergangenen sechs Jahrzehnte siehe z.B. Bieling und Lerch 2005.

⁴ Die Auswirkungen der Europäischen Integration auf die mitgliedstaatliche Ebene bleiben in den klassischen Theorien nicht gänzlich unberücksichtigt. So thematisiert beispielsweise der Neofunktionalismus die Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf Interessengruppen in den Mitgliedsstaaten (Buller und Gamble 2002: 9). Doch eine wirkliche theoretische Konzeptualisierung von Europäisierung fand hier noch nicht statt.

Europäisierung der regionalen Ebene sind wesentlich seltener (z.B. Börzel 2002a; Moss 2003a; Thielemann 2002; Engel und Heichlinger 2002). Die Veränderungen auf der lokalen Ebene werden bis heute nur ganz vereinzelt in den Blick genommen und wenn, dann mehrheitlich aus juristischer Perspektive (u.a. Magiera 1995).⁵

Die vorliegende Arbeit will an dieser Stelle einen Beitrag zur Europäisierungsforschung leisten. Am Beispiel der Umsetzung der EU-Wasser-rahmenrichtlinie (im Folgenden: WRRL) im deutsch-niederländischen Bearbeitungsgebiet Deltarhein soll untersucht werden, ob und in welchem Maße sich die institutionellen Strukturen (Polity), die Politikinstrumente und -programme (Policy) und die Politikprozesse (Politics) auf regionaler und lokaler Ebene aufgrund der Umsetzung der WRRL verändert haben. Als Untersuchungsregion liegt dabei der Schwerpunkt auf den zum Bearbeitungsgebiet Deltarhein gehörenden Teil-Bearbeitungsgebieten Vechte und IJsselmeerzuflüsse sowie Rhein-Ost (Rijn-Oost), welche östlich und westlich an die deutsch-niederländische Grenze stoßen.⁶

Die Umsetzung der WRRL scheint insofern ein vielversprechender Untersuchungsgegenstand zu sein, als dass sie die mit der Umsetzung betrauten Akteure mit vielfältigen Anforderungen in institutioneller und prozeduraler Hinsicht konfrontiert, dabei aber einen weiten Interpretationsspielraum im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Politikarrangements und die Instrumentenwahl lässt. Die regionale und lokale Ebene ist hierbei demnach nicht nur rein ausführende Ebene, sondern muss selbst Lösungsmöglichkeiten generieren, um die „Leerstellen“ der Richtlinie zu füllen.

Für grenzüberschreitende Bearbeitungsgebiete wie das Bearbeitungsgebiet Deltarhein kann zudem nachvollziehbar angenommen werden, dass die einzelnen Regionen einen Anreiz sehen, sich bei der Implementation mit dem/den Nachbarstaat/en abzustimmen – auch wenn die WRRL hier wiederum (zumindest für die hier betrachtete regionale und lokale Ebene) keine konkreten Vorgaben macht. Durch die faktische Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Kooperation kann nicht nur von der theoretischen Möglichkeit vertikaler Europäisierung ausgegangen werden, sondern es kommen auch horizontale Europäisierungseffekte in Betracht, d.h. Wandel, dessen Ursprung in Interaktionsprozessen zwischen EU-Mitgliedsstaaten liegt. Zudem ermöglicht die Untersuchung des Bearbeitungsgebiets Deltarhein einen inhärenten deutsch-niederländischen Vergleich. Dies ist insofern interessant, als dass die traditionellen wasser-politischen Politikarrangements in Deutschland und den Niederlanden erhebliche Unterschiede aufweisen und somit die Wirkung der Umsetzung von EU-Politiken auf sehr verschiedene Ausgangskontexte nachvollzogen werden kann.

Bei der vorliegenden Untersuchung sind folgende *Forschungsfragen* zentral:

- 1.) Inwieweit lassen sich in den Teil-Bearbeitungsgebieten Vechte, IJsselmeerzuflüsse und Rhein-Ost auf regionaler und lokaler Ebene Veränderungen
 - der institutionellen Dimension (Polity),

⁵ Eine Ausnahme bildet hier Münch (2006), die Anpassungsleistungen der kommunalen Ebene an den europäischen Integrationsprozess aus politikwissenschaftlicher Perspektive untersucht. Allerdings ist ihre Herangehensweise politikfeldübergreifend; sie beschreibt neue Wege der kommunalen Interessenrepräsentation und die Neugründung von kommunalen Europastellen. Man erfährt nichts darüber, wie und ob sich die politischen Strukturen, Prozesse und Politikinstrumente in konkreten Politikfeldern verändern.

⁶ Der Begriff „Teil-Bearbeitungsgebiet“ bezeichnet eine mit der WRRL neu eingeführte geographische Betrachtungsebene, die in Kapitel 5 ausführlicher erläutert wird. Für den Moment soll die Erklärung genügen, dass es sich bei den betrachteten Teil-Bearbeitungsgebieten um Untereinheiten des deutsch-niederländischen Bearbeitungsgebiets Deltarhein handelt, welches wiederum eine Untereinheit der internationalen Flussgebietseinheit Rhein ist.

- der Politikinhalt (Policy),
- der politischen Prozesse (Politics)

feststellen, die unmittelbar oder mittelbar auf die WRRL zurückgeführt werden können?

- 2.) Falls Veränderungen in einem oder mehreren dieser Bereiche festzustellen sind, handelt es sich um leichte Modifikationen der vor der WRRL bestehenden Verhältnisse oder um einen tiefgreifenden Wandlungsprozess?
- 3.) Haben sich die verschiedenen Dimensionen von Polity, Politics und Policy in unterschiedlich starkem Maße verändert, d.h. lassen sich unterschiedliche Europäisierungsgrade feststellen?
- 4.) Welcher der möglichen Europäisierungsimpulse (vertikal oder horizontal) spielt eine größere Rolle?

1.2 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in acht Kapitel, die im Folgenden genauer beschrieben werden: In einem ersten Schritt (*Kapitel 2*) wird ein Überblick über die Europäisierungsliteratur mit ihren verschiedenen Definitionen, theoretischen Erklärungsmustern und Analysekonzepten gegeben.

Auf dieser Grundlage wird im *dritten Kapitel* ein Analysekonzept für diese Arbeit entwickelt, das sowohl die vertikale als auch die horizontale Europäisierungsdynamik abbildet. Dieses verbindet Elemente verschiedener existierender Europäisierungskonzepte (u.a. Börzel und Risse 2003; Knill und Lehmkuhl 2002) und bezieht Erkenntnisse aus der Policy-Learning-Literatur (u.a. Sabatier 1993) mit ein. Aus diesem Konzept werden sechs forschungsleitende Hypothesen abgeleitet. Darüber hinaus werden in diesem Kapitel das Forschungsdesign und das methodische Vorgehen dargelegt sowie die Fallauswahl begründet.

In den Kapiteln 4 bis 6 wird unverzichtbares Hintergrundwissen für die Fallstudie erarbeitet. Im *vierten Kapitel* wird zunächst die Wasserpolitik in Deutschland und den Niederlanden sowie der deutsch-niederländischen Kooperation vor der WRRL dargestellt, wodurch eine Bewertung, ob und in welcher Tiefe Wandel stattgefunden hat, erst ermöglicht wird.

Das *fünfte Kapitel* gibt einen Überblick über die WRRL und ihre Implementation in Deutschland und den Niederlanden und zeigt Fits/Misfits zur traditionellen Wasserpolitik in Deutschland und den Niederlanden auf.

Das *sechste Kapitel* bildet die direkte Überleitung zur Fallstudie, indem hier das Untersuchungsgebiet (Teil-Bearbeitungsgebiete Vechte, IJsselmeerzuflüsse und Rhein-Ost) sowohl räumlich, als auch im Hinblick auf die dort vorherrschende wasserwirtschaftliche Problemkonstellation charakterisiert wird. Überblicksartig wird hier zudem auf mehrere regionale deutsch-niederländische Kooperationsprojekte Bezug genommen, die Schnittstellen zur WRRL-Implementation aufweisen und deshalb in der Fallstudie bzw. in der Analyse eine Rolle spielen.

Kapitel 7 bildet den empirischen Kern der Arbeit. Hier wird für die Politikdimensionen Polity, Policy und Politics systematisch dargestellt, ob und inwiefern sich auf deutscher und niederländischer Seite Wandel ereignet hat oder ob an bestehenden Strukturen/Überzeugungen etc. festgehalten wurde. Die empirische Basis für dieses Kapitel liefern Sekundärliteratur, Publikationen der im Untersuchungsgebiet relevanten Akteure/Institutionen, zehn leitfadengestützte Experteninterviews, die im Rahmen dieser Masterarbeit mit relevanten Akteuren auf niederländischer und deutscher Seite

durchgeführt wurden, sowie die schriftliche Befragung eines niederländischen Experten per E-Mail. Die Ergebnisse für die einzelnen Politikdimensionen werden anschließend im Lichte des theoretischen Analysekonzepts ausgewertet.

Eine zusammenfassende Schlussbetrachtung in *Kapitel 8* bildet den Abschluss der Arbeit.

2. Wie und warum wirkt die EU? – Theoretische Einbettung der Arbeit

2.1 Definitionen von Europäisierung

Die Untersuchung und theoretische Erklärung der Rückwirkung der EU auf ihre Mitgliedsstaaten ist mittlerweile zu einem zweiten zentralen Schwerpunkt der politikwissenschaftlichen EU-Forschung geworden. Dennoch gibt es keine einheitliche Definition des Begriffs Europäisierung, die von allen in diesem Bereich forschenden Wissenschaftlern geteilt wird. Vielmehr kann nach Durchsicht der relevanten Literatur Conzelmann (2002) Recht gegeben werden, der darauf hinweist, dass der Terminus „Europäisierung“ mittlerweile beinahe ähnlich undifferenziert verwendet wird wie der Begriff der „Globalisierung“ (Conzelmann 2002: 25).

So wird der Begriff gebraucht, um sehr verschiedene Phänomene zu beschreiben (vgl. z.B. Olsen 2002). In einigen Beiträgen wird Europäisierung eng mit dem Konzept der „normative power Europe“ verknüpft und beschreibt den Export europäischer Normen, politischer Herangehensweisen oder institutioneller Arrangements in Nicht-Mitgliedsstaaten oder andere internationale Organisationen (z.B. Schimmelpfennig und Sedelmeier 2008; Kazan und Waever 1994). Die genannten Definitionsarten nehmen die Wirkung der EU auf Drittstaaten in den Blick und haben damit einen anderen Fokus als die Mehrheit der Autoren, die vielmehr eine Intra-EU-Perspektive einnehmen.

Doch auch unter den Beiträgen, die Dynamiken *innerhalb* der EU thematisieren, finden sich konkurrierende Definitionsstränge. Einige Autoren bezeichnen etwa die Abgabe von Souveränität an die EU-Ebene und die Herausbildung europäischer Institutionen als Europäisierung. Zu diesen Autoren gehören insbesondere Cowles et al. (2001), die Europäisierung „as the emergence and the development at the European level of distinct structures of government“ beschreiben (ähnlich auch Levi-Faur 2008: 103). Diese Definition wurde vielfach kritisiert, da sie Europäisierung zu einem Synonym für Europäische Integration macht, wodurch ein zusätzlicher analytischer Nutzen des Europäisierungskonzepts fraglich wäre (z.B. Lenschow 2006: 57).⁷

In der Europäisierungsliteratur am weitesten verbreitet sind hingegen Definitionen, die Wandel von Politik *in den EU-Mitgliedsstaaten* beschreiben, der durch die EU ausgelöst wurde. Hierzu gehört z.B. Conzelmann (2002), der Europäisierung ganz schlicht als „EU-induzierte Prozesse der Transformation von Politik auf der Ebene der Mitgliedsstaaten“ (Conzelmann 2002: 26) definiert. Diese Definition ist sehr weit gefasst, da sie die „EU-induzierten Prozesse der Transformation“ nicht näher eingrenzt, z.B. im Hinblick darauf, ob die EU den Mitgliedsstaaten feststehende formale Vorgaben macht oder bloß die Diffusion von Normen und Werten durch Diskurse (*framing*)

⁷ Kritisch angemerkt wurde in Bezug auf die Definition von Cowles et al. (2001) auch, dass sie nicht zu dem analytischen Fokus ihres eigenen Buches passt (z.B. Buller und Gamble 2002: 10). Wie der Untertitel „Europeanization and *Domestic Change*“ [HdV] schon andeutet, liegt der analytische Fokus von Cowles et al. (2001) nicht auf Veränderungen auf der europäischen Ebene, sondern in den Mitgliedsstaaten. Diese Inkonsistenz scheint den Autoren selbst auch aufgegangen zu sein, denn in späteren Beiträgen nimmt z.B. Risse (zusammen mit Börzel) (2003; 2006) selbst von der hier genannten Definition Abstand. Auch Caporaso (2008) grenzt sich von seiner ursprünglichen Definition in einem neueren Beitrag wie folgt ab: „the full definition [of Cowles et al. 2001] poses some problems (...). I prefer to use Europeanization to refer to the impact of European integration (...) on domestic politics (Caporaso 2008: 27).“

betreibt. An diesem Punkt ist die oft zitierte Definition von Radaelli (2003) genauer. Er versteht unter Europäisierung

„processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies” (Radaelli 2003: 30)

Radaelli fängt in dieser sehr umfassenden Definition sowohl die verschiedenen Dimensionen der mitgliedsstaatlichen Politik ein, die von der EU beeinflusst werden können, als auch die verschiedenen „Kanäle“, mittels derer EU-Einfluss ausgeübt werden kann. Zudem bezieht sich Radaelli ausdrücklich nicht nur auf die nationale Ebene, sondern schließt die subnationale Ebene mit ein.

In anderer Hinsicht weit gefasst ist die Definition von Goetz (2006). Er fasst unter den Begriff der Europäisierung „Effekte auf der mitgliedsstaatlichen Ebene, die sich unmittelbar oder mit einiger Plausibilität mittelbar auf den EU-Integrationsprozess zurückführen lassen“ (Goetz 2006: 473). In dieser Definition werden nicht nur mitgliedsstaatliche Veränderungen einbezogen, die auf den ersten Blick erkennbar auf die EU zurückzuführen sind, sondern auch solche Veränderungen, die ihren Ursprung in EU-Politiken haben und sich mittelbar aus diesen ergeben. Interessant an dieser Definition ist auch, dass sie implizit das methodische Problem der Kausalität (siehe dazu Kapitel 3.2) anspricht. Gerade bei nicht direkt von der EU intendierten, sondern sich „mittelbar“ aus EU-Politiken ergebenden Veränderungen ist es häufig schwer, eine direkte Kausalität nachzuweisen. In diesem Sinne mahnt Goetz (2006) also bereits in seiner Definition ein nachvollziehbares Maß an „Plausibilität“ an.

Gemeinsam ist den Definitionen von Conzelmann (2002), Radaelli (2003) und Goetz (2006), dass sie die top-down-Richtung der Europäisierung betonen. Den genannten Autoren zufolge handelt es sich bei Europäisierung um einen vertikalen Prozess, bei dem die EU auf die Mitgliedsstaaten einwirkt. Kohler-Koch (2000) hebt demgegenüber auf „die Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension“ ab. Europäisierung beinhaltet demnach gleichsam eine bottom-up-Dynamik, in der sich den nationalen Akteuren durch ihr Eingebundensein in ein integriertes Europa neue Handlungsoptionen eröffnen. In eine ähnliche Richtung gehen Börzel (2002b) oder Bulmer und Burch (2001). Sie sehen Europäisierung als „two-way process“ (Börzel 2002: 193), in welchem sich Mitgliedsstaaten an die EU anpassen (downloading), aber auch versuchen, ihre nationalen Politiklösungen auf die EU-Ebene zu übertragen (uploading), um Anpassungskosten zu vermeiden. Dieser Ansatz – so „realitätsnah“ er die zirkuläre Natur des europäischen Politikprozesses auch abbilden mag – birgt jedoch das Risiko, die analytische Trennschärfe des Europäisierungskonzepts zu sehr zu verwischen. So weist Radaelli (2003) darauf hin, dass zwischen Prozessen, die zur Formulierung europäischer Politiken führen, und Prozessen der Rückwirkung dieser Politiken auf die Mitgliedsstaaten analytisch unterschieden werden sollte, denn sonst wäre „the concept of Europeanization (...) exactly the same as the concept of ‘EU policy process’, which includes both uploading and downloading” (Radaelli 2003: 34).

Zusätzlich zur vertikalen und bottom-up-Perspektive auf Europäisierung bringen verschiedene Autoren auch eine horizontale Dimension des Politiklernens oder der Diffusion von Normen und Politikideen zwischen EU-Mitgliedsstaaten in die Diskussion ein (z.B. Kohler-Koch 2000; Howell 2004). In Anlehnung an die Begrifflichkeiten von Börzel (2002b) des up- und downloading spricht Howell (2004) in diesem Zusammenhang von „cross-loading“. Auch die bereits angesprochene Defi-

inition von Kohler-Koch (2000) von „Europäisierung als politischer Horizont-erweiterung“ ist – wie sie selbst ausführt – absichtlich weit gefasst, um damit auch horizontale Europäisierungsprozesse einfangen zu können, die sie für sehr „plausibel“ hält (Kohler-Koch 2000: 17 f.). Kohler-Koch (2000) zufolge kann angenommen werden,

„dass die Intensivierung von Kommunikation und Kooperation die Wahrnehmung von anderen Orts erprobten Handlungsalternativen schärft und der Abbau von ethnozentrischer Selbstwahrnehmung die Bereitschaft weckt, für ‚grenzenlos gleiche Probleme‘ nicht mehr nach national spezifischen Lösungen zu suchen“ (Kohler-Koch 2000: 17).

Im Hinblick auf die vielfältige Definitionslandschaft – die auch hier nur überblicksartig wiedergegeben werden konnte – lässt sich zusammenfassend sagen, dass rein quantitativ Definitionen überwiegen, die sich auf Prozesse *innerhalb* der EU beziehen. Unter diesen haben sich eindeutig die Definitionen durchgesetzt, welche Europäisierung als einen durch die EU verursachten Wandlungsprozess in den Mitgliedsstaaten verstehen. Die Definitionen unterscheiden sich im Hinblick darauf, ob sie Europäisierung als top-down-Prozess charakterisieren, als zweiseitigen Prozess, der eine top-down- und eine bottom-up-Perspektive beinhaltet oder als Prozess, der zudem eine horizontale Dimension umfasst.

2.2 Welche Politikbereiche werden wie stark europäisiert?

In der Politikwissenschaft hat sich die englische Begriffstrias Polity, Policy, Politics zur Beschreibung der verschiedenen Dimensionen des weniger spezifischen deutschen Begriffs von Politik durchgesetzt. Mit Polity ist die institutionelle und wertbezogene Struktur eines politischen Systems gemeint (z.B. Institutionengefüge, Verfassung, Grundwerte und Normen). Politics bezieht sich wiederum auf die prozesshafte Dimension von Politik, d.h. die Konflikte und Willensbildungsprozesse der unterschiedlichen Interessen in einer Gesellschaft (z.B. Strategien politischer Parteien, Konkurrenz um Einfluss von Interessengruppen, gesellschaftliche Cleavages). Policy umfasst hingegen die inhaltliche Dimension einzelner Politikfelder, d.h. die Inhalte, Instrumente, Politikstile, Policyparadigmen und politischen Herangehensweisen, die in einem Politikfeld gewählt werden, um die damit verbundenen gesellschaftlichen Probleme zu lösen (vgl. dazu Schmidt 2004: 535; 537; 561). Alle drei der genannten Politikdimensionen wurden von Europäisierungsforschern in den vergangenen 15 Jahren in den Blick genommen.

Ein quantitativer Schwerpunkt liegt auf den Studien zur Policy-Europäisierung (unter vielen anderen z.B. Harcourt 2003; Benz und Eberlein 1999; Falkner und Leiber 2004). Die in dieser Arbeit besonders relevante Europäisierung von Umweltpolitiken wurde u.a. von Wurzel (2002), Knill und Lenschow (2001) oder Jordan und Liefferink (2004) untersucht. Die WRRL im Speziellen wurde bisher noch nicht durch eine wirkliche „Europäisierungsbrille“ beleuchtet. Witte und Nutzenberger (2006) untersuchen zwar Auswirkungen der WRRL und dies sogar auch im Hinblick auf die sonst eher vernachlässigte kommunale Ebene, allerdings wird die Betroffenheit der Kommunen durch die WRRL nicht mit den theoretischen Erklärungsmustern der Europäisierungsliteratur verknüpft. Inhaltliche Passung der vorliegenden Arbeit besteht am ehesten in Bezug auf die Beiträge von Moss (2003) und Fichter (2003) sowie Moss und Fichter (2003), die sich mit Herausforderungen der WRRL für Deutschland und daraus resultierenden Implementationsschwierigkeiten und eventuellen institutionellen Veränderungen beschäftigen. Diese Auseinandersetzung geschieht zwar primär aus

raumwissenschaftlicher Perspektive, jedoch unter gleichzeitigem Rückgriff auf politikwissenschaftliche Konzepte wie „fit“ und „misfit“, die ursprünglich aus der Implementationsliteratur stammen,⁸ aber auch eine große Bedeutung im Bereich der Europäisierungsforschung innehaben (siehe dazu Kapitel 2.3.1).

Neben den Veränderungen konkreter Politikinhalt in verschiedenen Politikfeldern hat eine wachsende Anzahl von Autoren darüber hinaus Veränderungen in den Blick genommen, die sich in der Polity-Dimension vollzogen haben. In diesem Bereich wurden insbesondere Veränderungen der Verwaltungsstrukturen (z.B. Goetz 2006; Page und Wright 2007) sowie Anpassungsleistungen der nationalen und subnationalen Parlamente (z.B. Auel 2007; Duina und Oliver 2005) untersucht. Darüber hinaus wurden die Veränderungen in der Beziehung der nationalen zur regionalen Ebene in den Mitgliedsstaaten untersucht (Börzel 2002; Bourne 2003). Die Veränderungen der kognitiv-normativen Grundlagen der mitgliedstaatlichen Politik, die ebenfalls dem Bereich der Polity zuzuordnen sind, rücken ebenfalls zunehmend in den Fokus der Aufmerksamkeit. Hauptsächlicher Untersuchungsgegenstand ist hierbei insbesondere die Europäisierung nationaler Identitäten und Diskurse (z.B. Seidendorf 2003; Risse 2001).

Zusätzlich zur strukturellen und inhaltlichen Dimension von Politik gilt das Interesse der Europäisierungsforschung auch dem Politikprozess (Politics). Beiträge aus diesem Bereich untersuchen insbesondere die veränderten Gelegenheitsstrukturen nationaler Interessengruppen und sozialer Bewegungen (Eising 2008; 2005; Imig und Tarrow 2001), untersuchen Veränderungen nationaler Parteien (Ladrech 2009; Mair 2000) und analysieren die Herausbildung neuer Formen der Governance in den Mitgliedsstaaten (z.B. Schuppert 2006; Lenschow 1999).

Als Gradmesser für die „Tiefe“ der mitgliedstaatlichen Veränderungen haben einige Autoren ein abgestuftes Modell entwickelt, um Europäisierungsprozesse zu qualifizieren. Börzel und Risse (2000) teilen Veränderungsprozesse z.B. in „Absorption“, „Accomodation“ und „Transformation“ ein (Börzel und Risse 2000: 10 f.). *Absorption* entspricht dabei einem relativ bescheidenen Grad des innerstaatlichen Wandels. Traditionelle Strukturen und Verfahrensweisen bleiben hierbei bestehen und sind nur von kleineren funktionalen Veränderungen betroffen. Im Falle von *Accomodation* werden neue Politikmuster von der EU übernommen, diese lösen jedoch alte Politikmuster nicht ab. Alte und neue Strukturen und Verfahren bleiben im Sinne eines „patching up“ (ebenda) nebeneinander bestehen. *Transformation* beinhaltet demgegenüber einen tiefgreifenden Wandlungsprozess, bei dem traditionelle Politikmuster durch neue ersetzt werden oder grundsätzlich transformiert werden. Eine ähnliche Klassifikation von Veränderungsprozessen hat Radaelli (2003) aufgestellt.

Eine Zusammenschau der umweltspezifischen Europäisierungsliteratur bringt Börzel (2008) zu dem Fazit, dass sich in allen drei umweltpolitischen Dimensionen deutliche Europäisierungseffekte feststellen lassen, wobei jedoch der Europäisierungsgrad jeweils unterschiedlich stark ausfällt (Börzel 2008). So zeigen sich im Bereich der Policy am häufigsten, im Bereich der Polity seltener und im Bereich der Politics kaum Europäisierungseffekte – ein Muster, dass Dyson und Goetz (2003) in Bezug auf alle Politikfelder bestätigen (vgl. Dyson und Goetz 2003: 386).

Die überwiegende Zahl der Studien kommt zu dem Ergebnis, dass sich zwar in allen drei Politikdimensionen deutliche EU-induzierte Veränderungen ergeben haben, dass diese Wandlungsprozesse jedoch keineswegs automatisch passieren, sondern jeweils von Faktoren in den Mitgliedsstaaten abhängen, die Wandel begünstigen. Die den meisten Studien zugrunde liegende neo-institutionalistische Skepsis gegenüber inner-

⁸ Für einen Überblick über die Implementations- und Compliance-Literatur – die der direkte Vorläufer der Europäisierungsliteratur ist (Börzel und Risse 2006: 484) – siehe Treib 2008.

staatlichem Wandel (siehe dazu Kapitel 2.3.2) wird demnach in weiten Teilen bestätigt. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Veränderungen in den Mitgliedsstaaten keineswegs immer in dieselbe Richtung zeigen – Konvergenz zwischen Mitgliedsstaaten wird nur selten konstatiert (für eine Ausnahme siehe z.B. Harcourt 2003).

2.3 Theoretische Erklärungsmuster für Europäisierungsprozesse

2.3.1 *Fit/Misfit*

Ein zentrales Konzept der Europäisierungsforschung ist der Misfit-Ansatz. Unabhängig von der theoretischen „Brille“, aus der Europäisierungsprozesse untersucht werden, nimmt die Mehrheit der Autoren an, dass eine gewisse Inkongruenz zwischen den traditionellen Politikmustern in einem Mitgliedsstaat und den EU-Politiken bestehen muss, d.h. dass Mitgliedsstaaten unter einem gewissen Anpassungsdruck stehen müssen, aus dem die Notwendigkeit zu Veränderungen resultiert (Börzel 2005: 50). Am erfolgversprechendsten im Hinblick auf Europäisierung ist dabei ein mittlerer Misfitgrad, bei dem die Mitgliedsstaaten einen deutlichen Veränderungsimpuls wahrnehmen, aber nicht vor der Aufgabe allzu fundamentaler Veränderungen stehen, was leicht zu einer generellen Blockadehaltung führen kann (Lenschow 2006: 64). Das Misfit-Konzept wurde von verschiedenen Autoren (z.B. Knill und Lehmkuhl 2002) im Hinblick darauf kritisiert, dass es nur auf Bereiche der positiven Integration zutrifft, in denen die EU ein verbindliches Modell vorschreibt, an das die Mitgliedstaaten sich anpassen müssen (z.B. in Form einer Richtlinie oder einer Verordnung). In Bereichen der negativen Integration, also der Beseitigung von Handelshemmnissen im Binnenmarkt, verliere der Misfit-Ansatz jedoch nach Ansicht dieser Autoren seine Erklärungskraft, da hier kein Anpassungsdruck für die Mitgliedsstaaten erzeugt würde. Im Bereich der negativen Integration (z.B. Binnenmarkt) seien eher die Veränderung nationaler Gelegenheitsstrukturen, d.h. die Neuverteilung von Ressourcen und Einfluss zugunsten europäisierungsfreundlicher Akteure, entscheidend für gelingende Europäisierung. In Bereichen, in denen die EU keine oder nur geringe Kompetenzen hat, könne sie nur Erwartungen und Überzeugungen der nationalen Akteure beeinflussen (*framing*). Einige Autoren (Knill und Lehmkuhl 2000; Bulmer und Radaelli 2004) haben entsprechend differenzierte Analyseraster entwickelt, die diesen unterschiedlichen „Härtegraden“ europäischer Beeinflussungsmöglichkeiten und den damit zusammenhängenden unterschiedlichen Mechanismen (Misfit, Schaffung neuer Gelegenheitsstrukturen, Framing) Rechnung tragen. Börzel (2005) setzt der Kritik am Misfit-Konzept eine sehr weite Auslegung des Misfit-Begriffs entgegen, die auch Bereiche umfasst, in denen die EU keinen hierarchischen Zwang ausübt. Durch eine Neudefinition dessen, was als Politikmuster gut und angemessen ist, können bestehende Wertvorstellungen in den Mitgliedsstaaten aus ihrer Sicht auch unter Anpassungsdruck geraten (Börzel 2005: 51). Sie argumentiert, dass Misfit die „starting condition“ (ebenda: 54) eines jeden Europäisierungsprozesses sei, auch wenn es sich um Europäisierung im Wege von Sozialisierungs- und Lernprozessen handelt:

„The more European norms, ideas, structures of meaning, or practices resonate (fit) with those at the domestic level, the more likely will they be incorporated into existing domestic institutions (...) and the less likely they are to produce domestic change (ebenda)“.

In jedem Falle beschränken sich fast alle Studien zur Europäisierung nicht auf Misfit als erklärende Variable alleine. Hinzugezogen werden zudem weitere Erklärungsfaktoren,

für die auf unterschiedliche politikwissenschaftliche Theorien zurückgegriffen wird. Die prominenteste Stellung haben hierbei unbestritten neo-institutionalistische Ansätze.

2.3.2 Neo-Institutionalistische Erklärungsansätze

Wie verschiedene Autoren unterstreichen, ist Europäisierung an sich keine abgeschlossene Theorie. Die Europäisierungsliteratur bedient sich vielmehr unterschiedlicher theoretischer Konzepte, die nicht exklusiv für EU-induzierte Wandlungsprozesse entwickelt wurden und verbindet sie (u.a. Featherstone und Radaelli 2003a: 333). Dabei hat sich das Set der Theoriestränge, auf die in der Europäisierungsforschung zurückgegriffen wird, in den vergangenen fünfzehn Jahren weiter ausdifferenziert. Fast alle Arbeiten zur Europäisierung nehmen in irgendeiner Form eine neo-institutionalistische Perspektive ein (Bulmer 2008: 51). Vink und Graziano (2008) sagen in diesem Zusammenhang sogar, dass die Europäisierungsliteratur exemplarisch für den „institutionalist turn“ (Vink und Graziano 2008: 13) in der Politikwissenschaft stünde. Da Institutionen im Sinne des soziologischen Institutionalismus auch informelle Institutionen wie internalisierte Normen umfassen, die in der Europäisierungsliteratur zunehmend berücksichtigt werden, stünde die Europäisierungsliteratur zudem auch in engem Zusammenhang mit dem „constructivist turn“ (ebenda) und einer zunehmenden Aufmerksamkeit für Politiklernen und Politikdiffusionsprozesse in der Politikwissenschaft. Die verschiedenen neo-institutionalistischen Theoriestränge gehen davon aus, dass Institutionen das politische Handeln von Akteuren und somit die Politikergebnisse entscheidend formen und prägen. Institutionen sind hierbei als dauerhafte und nur unter bestimmten Bedingungen veränderbare Regelsysteme zu verstehen, die eine Gesellschaft ordnen, wobei der soziologische Institutionalismus damit auch „kognitive Regeln menschlichen Handelns“ meint (Jansen 2000: 2).

Unter den verschiedenen institutionalistischen Strömungen misst der *Rational-Choice-Institutionalismus* den Institutionen die – relativ betrachtet – geringste Bedeutung zu. Er geht davon aus, dass sich Akteure Institutionen zur eigenen Nutzenmaximierung schaffen, um aufgrund der im Rahmen der Institutionen festgelegten Spielregeln und der dadurch geschaffenen Erwartungssicherheit miteinander interagieren zu können, jedoch in ihrer Präferenzbildung von den Institutionen relativ unbeeinflusst bleiben (Csigó 2006: 37 ff.). In Bezug auf das Phänomen der Europäisierung lassen sich aus dem rationalistischen Institutionalismus in Anlehnung an Börzel und Risse (2000) folgende Aussagen ableiten: Neue EU-Politiken schaffen eine veränderte Gelegenheitsstruktur, die unter den nationalen Akteuren potentiell zu einer Ressourcenumverteilung („differential empowerment“) führt. Allerdings müssen die Akteure ihre neuen Möglichkeiten auch ausschöpfen können. Dies hängt jedoch wiederum von den institutionellen Kontextbedingungen ab. Börzel und Risse (2000) haben herausgearbeitet, dass insbesondere eine geringe Anzahl an potentiellen Vetopunkten sowie das Bestehen begünstigender formaler Institutionen einen Politikwandel im Sinne der neuen Gelegenheitsstruktur begünstigen (Börzel und Risse: 6). Haben viele Akteure eine Vetoposition inne, können sie einen Wandel im Sinne der neuen Gelegenheitsstruktur behindern. Bestehende begünstigende Institutionen können hingegen einem solchen Wandel förderlich sein, indem sie die Akteure mit den Ressourcen ausstatten, die notwendig sind, um die Gelegenheitsstruktur tatsächlich nutzen zu können (ebenda: 7).

Der *historische Institutionalismus* betont gegenüber dem Rational-Choice-Institutionalismus – der seinen Schwerpunkt darauf legt, wie Akteure Institutionen beeinflussen – wesentlich deutlicher die umgekehrte Dynamik, dass nämlich Institutionen auf das Verhalten und die Präferenzbildung von Akteuren einwirken (Walther

2006: 30; Csigó 2006: 44). „Akteure werden in ihrer Wahrnehmung (...) von den Institutionen geprägt und in ihren Präferenzen somit endogen bestimmt. Ihre Rationalität ist nicht allumfassend, sondern wird als ‚bounded rationality‘ verstanden“ (ebenda: 29). Zudem ist in dieser Variante das Konzept der Pfadabhängigkeit zentral, d.h. dass sich Institutionen „entlang eines Pfades als relativ dauerhafte Form entwickeln“ (ebenda: 39). Ein einmal eingeschlagener Entwicklungsweg hat dabei eine große Prägekraft und engt den Spielraum der „institutionellen Optionen“ (Lehmbruch 2001: 58) ein. Da Institutionen relativ widerstrebend gegenüber Wandel sind, ist dieser aus der Perspektive des historischen Institutionalismus, wenn überhaupt, eher inkrementell zu erwarten, es sei denn, es kommt zu einem „window of opportunity“, wie z.B. einer Krisensituation, in der ein großer politischer Druck entsteht, der verfestigte Strukturen in Frage stellt (Csigó 2006: 45 f.).

Der *Soziologische Institutionalismus* bezieht im Hinblick auf das Institution-Akteur-Verhältnis eine mittlere Position zwischen dem Rational-Choice-Institutionalismus und dem historischen Institutionalismus. Vergleichbar dem Historischen Institutionalismus wird in der Soziologischen Variante die Prägekraft von Institutionen – hier insbesondere von kognitiv-normativen Institutionen – und eines in der Vergangenheit eingeschlagen Pfades („institutionelle Persistenz“) betont (ebenda: 54). Anders als die Rational-Choice-Variante geht der Soziologische Institutionalismus nicht von zielgerichtet und rational agierenden Akteuren aus. „Individuen sind demzufolge keine rationalen Nutzenmaximierer, sondern reflektieren vielmehr die Werte spezifischer Institutionen bzw. Organisationen“ (ebenda: 50). Akteure fügen sich in institutionelle Normen und Regeln nicht aus einer eigenen kosten- und nutzenabwägenden Entscheidung heraus, sondern weil sie entsprechende Werte und Normen internalisiert haben und ihnen aus einer inneren Überzeugung heraus folgen (Börzel 2005: 54). Akteure werden also in dieser Variante in ihrer Identität und ihren Präferenzen von den Institutionen geprägt. Aus der Perspektive des Soziologischen Institutionalismus resultiert aus dem EU-Einfluss mehr als eine neue Gelegenheitsstruktur, nämlich „die Herausbildung neuer Regeln, Normen, Praktiken sowie kollektiver Sinnstrukturen, denen sich die Mitgliedsstaaten ausgesetzt sehen und die sie in ihre innerstaatlichen Strukturen integrieren müssen“ (Panke und Börzel 2007: 145). Im Soziologischen Institutionalismus ist institutioneller Wandel untrennbar mit dem Streben der Akteure nach Legitimität und Angemessenheit verbunden: „Institutionen werden geschaffen oder verändert, um ihre Legitimität bzw. die deren Mitglieder oder Repräsentanten zu verbessern“ (Csigó 2006: 53). Wandel ist in dieser Variante das Ergebnis von Sozialisierungs- und Lernprozessen. Lernen findet statt, indem Akteure in neue Lernforen einbezogen werden und hier mit einem neuen Verständnis dessen, was ‚angemessen‘ ist, mit neuen Ideen, Paradigmen, Werten, Sicht- und Herangehensweisen konfrontiert werden und diese in ihr eigenes Wertesystem und ihre Deutungsmuster („interpretative frames“) übernehmen (Lenschow 2006: 66 f.; Börzel 2005: 54). Unter Rückgriff auf den Soziologischen Institutionalismus haben Börzel und Risse (2000) institutionelle Bedingungen herausgearbeitet, die eine begünstigende Rolle für institutionellen Wandel spielen können: Erstens spielt die Existenz von sogenannten Norm-Entrepreneuren eine entscheidende Rolle. Diese genießen eine gewisse normative Autorität und können Lernprozesse anstoßen bzw. beschleunigen, in denen Überzeugungen dessen, was „angemessen“ ist, neu definiert werden. Zweitens ist die Existenz einer konsensorientierten politischen Kultur oder sonstiger informeller Institutionen, die das Finden konsensueller Lösungen befördern, von großer Bedeutung. Informelle Institutionen dieser Art können helfen, Vetospieler am Ausspielen ihrer Vetoposition zu hindern, indem sie dies als „unangemessenes“ Verhalten definieren (Börzel und Risse 2000: 9).

2.3.3 Lerntheoretische Ansätze

Um das Konzept der Norm-Entrepreneure näher zu illustrieren, beziehen sich Börzel und Risse (2000) auf zwei lerntheoretische Konzepte: zum einen auf den Epistemic Communities-Ansatz von Haas (1992) und zum Anderen auf das Konzept der Advocacy networks von Keck und Sikkink (1998). In der Tat zeigt eine Durchsicht der Literatur zum Politiklernen, dass diese große Schnittmengen zu neo-institutionalistischen Ansätzen aufweist und mit diesen fruchtbar verbunden werden kann. Dies gilt insbesondere für den Teil der lerntheoretischen Literatur, der sich damit beschäftigt, politische Veränderungen zu *erklären*.⁹ So haben lerntheoretische Ansätze ebenso wie neo-institutionalistische Ansätze eine sehr skeptische Haltung gegenüber der Möglichkeit von tiefgreifenden Lernprozessen, in denen Akteure grundlegende Überzeugungen wirklich *neu* definieren, d.h. in denen reframing oder sogenanntes „double-loop-learning“ geschieht. Eine noch kritischere Stufe ist die Umsetzung der veränderten Glaubenssätze in veränderte Handlungsmuster, d.h. wirklichen strukturellen Wandel (*triple-loop-learning*) (Pahl-Wostl et al. 2011). Kleinere, funktionale Anpassungen bestehender Strukturen durch Lernprozesse werden als wesentlich wahrscheinlicher angesehen als eine komplette Neuausrichtung. Entsprechend werden Veränderungen in „Institutionen niedriger Ordnung“ (Csigó 2006: 185) als wahrscheinlicher angesehen als Veränderungen von Basisinstitutionen eines politischen Systems. Wenn überhaupt, dann hängen solche komplexen Lernprozesse mit sehr günstigen Kontextbedingungen zusammen – eine Auffassung, die lerntheoretische Konzepte ebenfalls mit neo-institutionalistischen Konzepten gemeinsam haben. Da aufgrund der speziellen Charakteristika der WRRL (siehe dazu Kapitel 5) und aufgrund der besonderen geographischen Situation der Untersuchungsregion (siehe dazu Kapitel 6) angenommen werden kann, dass der Mechanismus Lernen im hier untersuchten Fall eine Rolle gespielt hat, soll daher überblicksartig auf einige Lernkonzepte eingegangen werden, die nützliche Erkenntnisse für Europäisierungseffekte liefern können, welche auf Lernprozessen beruhen.

Zunächst einmal sollen die bereits erwähnten Konzepte angesprochen werden, auf welche Börzel und Risse (2000) sich berufen: Die eine Form von Norm-Entrepreneuren, auf welche sich die Autoren beziehen, die Epistemic communities, sind Netzwerke von Akteuren, die aufgrund von Fachwissen eine gewisse Autorität genießen und somit in der Lage sind, neue Ideen und Normen zu legitimieren (Haas 1992). Ihr Einfluss ist umso größer, je mehr Unsicherheit unter den politischen Akteuren im Hinblick auf die Folgen von Entscheidungen besteht (Csigó 2006: 162). Die andere Form von Norm-Entrepreneuren, die Advocacy networks nach Keck und Sikkink (1998), werden weniger durch ein gemeinsames Expertenwissen zusammengehalten, als durch gemeinsame Überzeugungen und Werte. Sie prägen den Diskurs, indem sie sich auf kollektive Normen und Werte berufen und versuchen dadurch, andere Akteure dazu zu bringen, ihre Ziele und Präferenzen neu zu definieren.

Darüber hinaus hält die Autorin dieser Arbeit den *Advocacy-Coalition-Ansatz* von Sabatier (1993) für relevant. Hier wird ebenfalls die Wichtigkeit eines Norm-Entrepreneur-Typs betont, und zwar die Bedeutung von sogenannten Policy-Brokern, die „als Vermittler an einem Gesamtinteresse (etwa der Reduktion des Konfliktniveaus) interessiert sind“ (Bandelow 2003: 108). Diese Policy-Broker beziehen die verschiedenen Interessenkoalitionen (Advocacy-Coalitions) in ein gemeinsames Austauschforum mit ein, in dem die verschiedenen Sichtweisen und Überzeugungen ausgetauscht werden bzw. über gemeinsame Entscheidungen verhandelt wird, und nehmen hier eine

⁹ Der andere Teil der lerntheoretischen Ansätze verfolgt hingegen das normative Ziel, praktische Politik durch lernen zu *verbessern* (siehe dazu Bandelow 2003).

vermittelnde Position ein. Substanzielle Lerneffekte werden laut dem Advocacy-Coalitions-Ansatz dann wahrscheinlicher, „wenn die konkurrierenden Koalitionen übergreifend gemeinsame Ziele verfolgen und sich deren Erreichung mit anerkannten (möglichst quantitativen) Indikatoren messen lässt (ebenda: 109).

Abschließend sollen zudem noch überblicksartig Lernkonzepte angesprochen werden, die speziell für den Kontext nachhaltiger Entwicklung entwickelt wurden. Eingegangen werden soll in diesem Zusammenhang auf Publikationen von Borowski und Pahl-Wostl (2008) sowie Borowski et al. (2008), in denen die Literatur zum sogenannten Sozialen Lernen auf ihre Hauptklärungsfaktoren hin ausgewertet und zu übergreifenden Konzepten verbunden wird. Diese Konzepte wurden konkret auf den Bereich des Flussgebietsmanagements im Kontext der WRRRL angewendet. Die hinter den Konzepten stehende Zielsetzung ist letztendlich eine normative; sie beschäftigen sich mit der Frage, wie man soziale Lernprozesse bestmöglich gestalten kann im Hinblick auf die Erreichung eines verbesserten ökologischen Zustands. Dies geht zwar in eine vollkommen andere Richtung als die vorliegende Arbeit, dennoch sind die Kriterien für funktionierende Lernprozesse auch in diesem Zusammenhang von Interesse: Pahl-Wostl und Borowski (2008) zufolge sind „pressure to learn“, „openness“ und „gains and incentives“ besonders wichtige Bedingungen für Lernprozesse (Pahl-Wostl und Borowski 2008: 218 ff.). *Druck zu Lernen* kann nach den Autorinnen entstehen durch Zeitdruck, stringente Vorgaben, Katastrophen (z.B. Überflutungen) oder eine hohe Komplexität der Thematik (z.B. durch die Integration verschiedener Politikfelder und -ebenen). Unter *Offenheit* verstehen sie die Tatsache, dass die interagierenden Akteure tatsächlich gleichberechtigt sein müssen und die Entscheidungen und Resultate wirklich verhandelbar sein müssen. Schließlich sollten die interagierenden Akteure auch das Gefühl haben, persönliche Vorteile aus dem gemeinsamen Lernprozess zu ziehen. Diese Vorteile können materieller (Einsparung von Ressourcen), aber auch ideeller Art (Verwirklichung einer umweltpolitischen Werthaltung) sein. Die von Borowski et al. (2008) angewandten Kriterien für Soziales Lernen – die im Großen und Ganzen dem im Rahmen des an der Universität Osnabrück durchgeführten HarmoniCOP-Projekts entstandenen Handbuch zum Sozialen Lernen entlehnt sind –, weisen im Prinzip in die gleiche Richtung wie die genannten Aspekte. Noch deutlicher als Borowski und Pahl-Wostl (2008) betonen sie jedoch die Bedeutung der Schaffung neuer Strukturen des Austauschs und insbesondere informeller Kontakte („new networks, working groups, new formal and informal relationships“ aus Ridder et al. 2005; zitiert aus Borowski et al. 2008: 5).

3. Theoretisch-Methodisches Konzept dieser Arbeit

3.1 Analysekonzept

Nachdem nun wesentliche Erklärungsfaktoren für institutionellen Wandel – bzw. für Lernprozesse, die in institutionellem Wandel resultieren können – aus neo-institutionalistischen und lerntheoretischen Ansätzen vorgestellt wurden, sollen diese in einem theoriegeleiteten Analysekonzept für diese Arbeit zusammengefasst werden:

Empirischer Gegenstand der Arbeit

Empirischer Gegenstand dieser Arbeit sind die Europäisierungseffekte in der Polity-, Policy- und Politics-Dimension in den Teil-Bearbeitungsgebieten Vechte, Ijsselmeer-zuflüsse und Rhein-Ost an der deutsch-niederländischen Grenze, welche sich auf vertikale und horizontale Europäisierungsimpulse der WRRL zurückführen lassen.

Arbeitsdefinition

In dieser Arbeit wird Europäisierung in Anlehnung an die Definition von Goetz (2006) definiert als: *Veränderungen der Polity, Policy und Politics in den EU-Mitgliedsstaaten, die sich unmittelbar oder mittelbar auf EU-Politiken zurückführen lassen.* Diese Definition umfasst die strukturelle, prozessuale und inhaltliche Politikdimension und ist weit genug, auch horizontale Effekte einzufangen, deren Ursprung mittelbar in EU-Politiken liegt. Zudem legt sie sich nicht auf die Ebene innerhalb der Mitgliedsstaaten fest, auf der sich die Veränderungen vollziehen, und ist somit auch auf die regionale und lokale Ebene anwendbar, die in dieser Arbeit betrachtet werden soll.

Theoretisches Konzept: Betrachtete Europäisierungsimpulse

Im Hinblick auf die europäischen Impulse, die Veränderungen in den Mitgliedsstaaten auslösen können, wird zwischen *Europäisierung durch positive Integration* und *Europäisierung durch horizontale Kooperation* unterschieden. Diese Unterscheidung bezieht sich auf das Konzept von Knill und Lehmkuhl (2002), die zwischen a) Europäisierung durch Vorschreiben eines verbindlichen Modells (positive Integration), b) Europäisierung durch Schaffung neuer Opportunity Structures (negative Integration) und c) Europäisierung durch Framing unterscheiden. Der Aspekt der negativen Integration wird hier wegen der fehlenden Passung des Fallbeispiels weggelassen. Es wird argumentiert, dass diese verschiedenen Europäisierungsimpulse parallel auftreten können. So beinhaltet die WRRL als verbindliche Richtlinie selbstverständlich einen vertikalen Impuls, gleichzeitig aber auch einen horizontalen Impuls, indem sie die Kooperation von Mitgliedsstaaten triggert und von einem nicht-hierarchischen Austauschprozess über Implementationsfragen („CIS“-Prozess, siehe dazu Kapitel 5.3.1) begleitet ist. Diese Argumentation folgt der Kritik von Lenschow (2006) an der starren Zuordnung bestimmter Erklärungsmuster zu bestimmten Politiktypen, die viele Konzeptualisierungen unterschiedlicher Europäisierungsmechanismen (z.B. Knill und Lehmkuhl 2002; Bulmer und Radaelli 2004) kennzeichnet. So wird in diesen Konzepten der auf Lernprozessen und Sozialisation beruhende horizontale Impuls lediglich auf den Bereich der „coordinating policies“ (z.B. Offene Methode der Koordinierung) bezogen. Lenschow (2006) sieht EU-Politiken jedoch vielmehr als „mixed types“ (Lenschow 2006: 67) an „with hard and soft elements, binding and discretionary content – which may trigger hierarchical, horizontal and round-about dynamics with the different

mechanisms of Europeanisation” (ebenda). Diese Auffassung teilt die Autorin dieser Arbeit; es wird davon ausgegangen, dass Lernen Europäisierungsprozesse bestimmen kann, auch wenn der Policy-Impetus (hier die WRRL) kein reines Koordinierungsinstrument ist. Die WRRL wird als deutliches Beispiel für einen gemischten Politiktypus angesehen, der harte Elemente mit weichen Koordinationselementen verbindet (mehr dazu in Kapitel 5.1).

Theoretisches Konzept: Mechanismen der Europäisierung

Für die Wirkung von Europäisierungsimpulsen wird der Misfit-Ansatz als Erklärungsmechanismus herangezogen. Dieser wird entgegen der Argumentation von Knill und Lehmkuhl (2002) auch für den Bereich der horizontalen Europäisierungsimpulse als relevant angesehen. Es wird der Argumentation von Börzel (2005) gefolgt, dass Misfit auch in nicht-hierarchischen Prozessen wirken kann, wenn die Normen, Ideen und Deutungsstrukturen der nationalen und der europäischen Ebene nicht harmonieren (Börzel 2005: 54). Es wird davon ausgegangen, dass Entsprechendes auch für Lernprozesse *zwischen* Mitgliedsstaaten gilt, d.h. auch hier geraten Mitgliedsstaaten unter Anpassungsdruck, wenn die normativen Strukturen der Mitgliedsstaaten, mit denen sie interagieren, nicht anschlussfähig mit den eigenen sind. Allerdings wird Misfit anders als von Börzel (2005) oder Börzel und Risse (2000) nicht als notwendige Bedingung angesehen, da die Europäisierungsliteratur mittlerweile überzeugende Beispiele geliefert hat, dass Europäisierung auch ohne starken Anpassungsdruck auftreten kann (vgl. z.B. Treib 2003). Dass ein gewisser Misfit Europäisierung jedoch wahrscheinlicher macht – dieser Auffassung folgt die Autorin.

Theoretische Einbettung: Weitere Erklärungsfaktoren

Es wird der überwiegenden Mehrheit der Europäisierungsstudien gefolgt, die zeigen, dass Misfit zur Erklärung von Veränderungen von Europäisierungsprozessen nicht ausreicht, sondern weitere erklärende Faktoren hinzugezogen werden müssen. Auch Lernprozesse finden – wie die Literatur zum Politiklernen zeigt – nur unter bestimmten Voraussetzungen statt. Hinzugezogen werden deshalb erklärende Faktoren aus den drei Varianten des Neo-Institutionalismus und aus verschiedenen Lerntheorien.

Auch wenn es auf den kritischen Beobachter zunächst eklektisch wirken mag, alle drei Erklärungsansätze zu verbinden, so geht die Autorin dieser Arbeit davon aus, dass ein vielschichtigeres Erklärungsmodell notwendig ist als es die einzelnen Erklärungsstränge für sich genommen bieten. So bleiben der Historische, der Rationalistische und der Soziologische Institutionalismus für sich genommen begrenzt in ihrer Erklärungskraft; entweder blenden sie die Bedeutung von Prozessen wie Argumentation, Überzeugung und Lernen sowie die Prägekraft von strukturellen Bedingungen und internalisierten Werten zu stark aus (Rationalistischer Institutionalismus) oder sie neigen im Gegenteil dazu, den individuellen Spielraum der Akteure zu unterschätzen (Historischer und Soziologischer Institutionalismus). Die Hinzuziehung lerntheoretischer Ansätze wird als Ergänzung der soziologisch-institutionalistischen Sichtweise betrachtet, da letztere von Lernprozessen ausgeht, jedoch in Bezug auf die konkreten Bedingungen für Lernen eher vage bleibt.

Die Autorin dieser Arbeit hält es für möglich, dass in unterschiedlichen Situationen bzw. in den verschiedenen Politikdimensionen unterschiedliche Mechanismen zum Tragen kommen können. Letztendlich wird mit der empirischen Untersuchung auch der Versuch unternommen, diese Vorannahme zu überprüfen. So ist die Fallstudie auch mit dem Ziel verbunden, mehr über die Gewichtung und die relative Erklärungskraft der verschiedenen Erklärungspfade auszusagen. So wird zwar davon ausgegangen, dass ein differenziertes Erklärungsmodell notwendig ist; es kann jedoch

nicht ausgeschlossen werden, dass sich zeigt, dass einer der Erklärungspfade ausreicht oder besonders aufschlussreich gegenüber den anderen ist. In dieser Hinsicht ist die Arbeit explorativ ausgelegt.

Aus allen drei Neo-Institutionalismen wird die grundsätzliche Annahme übernommen, dass Institutionen generell widerstrebend gegenüber Wandel sind. Nur unter bestimmten günstigen Bedingungen kommt Wandel zustande. Kleinere Anpassungen von Politikmustern sind dabei wahrscheinlicher als tiefgreifende Neuorientierungen. Dies entspricht der ebenfalls skeptischen Haltung der verschiedenen Lerntheorien zur Wahrscheinlichkeit von Lernprozessen: So sind kleinere Veränderungen auf kognitiver Ebene wesentlich wahrscheinlicher als die Verinnerlichung eines ganz neuen Paradigmas aufgrund von Lernprozessen.

Aus dem *historischen Institutionalismus* wird folgender Wandel erklärender Faktor miteinbezogen:

- *Krisen* oder sonstige außergewöhnliche Situationen, da hier ein window of opportunity entsteht, wodurch bestehende Politikmuster stark an Legitimität verlieren.

Dem *Rational-Choice-Institutionalismus* werden die folgenden Wandel begünstigenden Faktoren entnommen:

- *Wenige Vetopunkte*, da es eine hohe Anzahl von Vetopunkten schwieriger macht, dass die Pro-Europäisierungsfraktion sich durchsetzen kann und nicht von einem oder mehreren Vetospielern „gestoppt“ wird.
- Wandel *erleichternde formale Institutionen*, die nationale Akteure mit den notwendigen ideellen und materiellen Ressourcen ausstatten, damit sie die neue Gelegenheitsstruktur auch nutzen können (hier z.B. INTERREG-Mittel¹⁰, welche die in der WRRL geforderte grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern).
- *Günstige Akteurskonstellation*, d.h. großer Einfluss der Pro-Europäisierungsfraktion (z.B. Wandel unterstützende Parteien in der Regierung).

Aus dem Soziologischen Institutionalismus und lerntheoretischen Ansätzen werden folgende Erklärungsfaktoren miteinbezogen:

- Die Existenz von *Norm-Entrepreneuren (Epistemic Communities, Advocacy networks)*, die aufgrund ihrer normativen Autorität in der Lage sind, zu einer Neudefinition dessen, was als „angemessen“ bewertet wird, beizutragen und Lernprozesse anzustoßen.
- Die Existenz einer konsensorientierten politischen Kultur oder *anderer informeller Institutionen*, da diese die Existenz vieler Vetopunkte relativieren können, indem sie das Ausspielen einer Vetoposition als „unangemessen“ stigmatisieren.
- Die Existenz gemeinsamer Verhandlungsgremien und *Netzwerke* – auch informeller Art –, in denen Akteure mit den Argumenten und Überzeugungen anderer Akteure konfrontiert werden und unter argumentativen Rechtfertigungsdruck geraten.

¹⁰ Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG wurde von der Europäischen Kommission in den 1990er Jahren ins Leben gerufen, um die Zusammenarbeit von Grenzregionen verschiedener Mitgliedsstaaten zu fördern. Finanziert wird Interreg aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (Euregio Rhein-Waal 2011).

- Die Existenz eines *übergreifenden gemeinsamen Ziels*, das möglichst alle Koalitionen teilen und dessen Erreichung mit objektiven Indikatoren messbar ist.
- Die Existenz von *Policy-Brokern*, die zwischen den Koalitionen vermitteln können.
- *Unsicherheit* der Akteure über die bestmögliche Lösung.
- *Druck zu Lernen* durch Zeitdruck, stringente Vorgaben, Katastrophen oder hohe Komplexität der Thematik.
- Tatsächliche Möglichkeiten der Akteure, das *Endergebnis zu beeinflussen* und eigene *Vorteile* daraus zu ziehen.

Auf der Basis dieses theoretischen Konzepts werden folgende forschungsleitende Hypothesen aufgestellt:

Hypothese 1: Veränderungen sind aufgrund der „Beharrungskraft“ der nationalen Politikarrangements sehr unwahrscheinlich. Insbesondere Wandel bei tief verankerten Politikstilen und institutionellen Gefügen mit sehr langer Tradition ist kaum erwartbar.

Hypothese 2: Wenn der Misfit zwischen der WRRL und den bestehenden Politikarrangements in einem mittleren Bereich liegt, wird Wandel wahrscheinlicher.

Hypothese 3: Misfit alleine reicht jedoch als Erklärung für eventuelle Veränderungen in jedem Falle nicht aus; hat sich Wandel vollzogen, ist dies auf günstige Bedingungen *in* den Mitgliedstaaten zurückzuführen.

Hypothese 4: Auch Lernprozesse sind grundsätzlich eher unwahrscheinlich, da internalisierte Überzeugungen und Normen meist sehr tief verankert sind; wenn sich Wandel aufgrund von Lernprozessen ereignet, ist dies auf begünstigende Kontextfaktoren (Existenz von Norm-Entrepreneuren etc.) zurückzuführen.

Die Untersuchung wird zudem von folgenden zu überprüfenden Vorannahmen begleitet, die auf den empirischen Beobachtungen existierender Europäisierungstudien beruhen:

Annahme 1: Es wird angenommen, dass Europäisierung am stärksten im Bereich der Policy, weniger stark im Bereich der Polity und am geringsten im Bereich der Politics feststellbar ist.

Annahme 2: Es sind keine konvergenten Europäisierungseffekte in der niederländischen und den deutschen Untersuchungsregionen erwartbar; es wird angenommen, dass die Untersuchungsregionen jeweils unterschiedliche Antworten auf den europäischen Anpassungsdruck gefunden haben.

3.2 Untersuchungsdesign, Fallauswahl und methodisches Vorgehen

Zur Untersuchung eventueller Europäisierungseffekte in den Teil-Bearbeitungsgebieten Vechte, IJsselmeerzuflüsse und Rhein-Ost wurde das Forschungsdesign der komparativen Fallstudie gewählt. Fallstudien sind detaillierte Untersuchungen eines oder mehrerer Fälle und stellen eines der meistgewählten Untersuchungsdesigns in der Politikwissenschaft dar. In Fallstudien werden die theoretischen Erwartungen mit erhobenen empirischen Informationen abgeglichen. Theoretisch hergeleitete Hypothesen sind demnach notwendiger Bestandteil einer Fallstudie. Wenn die empirischen Ergebnisse mit den theoretischen Vorannahmen kongruent sind, so gilt die Theorie als „bewährt“ (Behnke et al. 2006: 78). Gegenüber Untersuchungen mit einer höheren Fallanzahl (sogenannte large-n-studies) haben Fallstudien den Nachteil, dass ihre

Ergebnisse keine breite Gültigkeit geschweige denn einen universellen Charakter für sich beanspruchen können. Dafür „vermitteln [sie] jedoch ein reichhaltigeres und präziseres Bild eines einzelnen Falles“ (Blatter et al. 2007: 127). Die Wahl der Fallstudie als Untersuchungsdesign dieser Arbeit ergibt sich zum Einen daraus, dass eine Large-n-Untersuchung den begrenzten zeitlichen Rahmen einer Masterarbeit übersteigen würde. Allerdings ist diese zeitökonomisch basierte Erwägung keinesfalls der einzige Grund für die Wahl der Fallstudie. So gelten Fallstudien als besonders nützlich für die Theoriebildung. Sie sind geeignet „für spezifische Forschungsfelder aus existierenden theoretischen Ansätzen jeweils konkretere und feldbezogene ‚middle-range-theories‘ bzw. Modelle zu entwickeln (ebenda: 128 f.). Zwar setzt sich diese Arbeit nicht das Ziel, ein neues theoretisches Modell zu entwickeln, aber es soll herausgefunden werden, ob die theoretischen Annahmen der Europäisierungsliteratur, die größtenteils für die nationale Ebene entwickelt wurden, auch auf kleinräumigere Untersuchungsregionen anwendbar sind oder ob es hier möglicherweise theoretischer Spezifizierungen bedarf.

Als Untersuchungsregionen wurden die Teil-Bearbeitungsgebiete Vechte, Ijsselmeerzuflüsse und Rhein-Ost ausgesucht, die ihrerseits Teil des deutsch-niederländischen Bearbeitungsgebiets Deltarhein sind. Die Fallauswahl begründet sich darin, dass die deutschen und die niederländische Untersuchungsregion sich in vieler Hinsicht sehr ähnlich sind (hohe Bevölkerungsdichte, hohe ökonomische Kapazität, ähnliche wasserwirtschaftliche Hauptprobleme etc.), jedoch im Bereich der Wasserpolitik deutliche Unterschiede aufweisen. Diese Unterschiede bestehen sowohl in institutioneller Hinsicht als auch im Hinblick auf den Politikstil, die Erfahrung mit Stakeholderbeteiligung und die Wahl der Instrumente. Es kann somit die Rückwirkung der WRRL auf sehr verschiedene Ausgangskontexte nachvollzogen werden. Die Fallauswahl entspricht somit weitestgehend der sogenannten Ähnlichkeitsmethode (most similar systems design, MSSD). Dieses Untersuchungsdesign erleichtert es, die Schlüsselfaktoren für eventuelle Unterschiede im Ergebnis zu identifizieren (vgl. van Evera 1997: 23).

Methodisch wird so vorgegangen, dass zunächst die Ausgangskontexte in den Niederlanden und Deutschland dargestellt werden. Dies ist notwendig, da ausgehend von einer neo-institutionalistischen Perspektive den vorherrschenden institutionellen Bedingungen große Bedeutung beigemessen wird. Diese Beschreibung der Ausgangsbedingungen wird anschließend kontrastiert mit den Inhalten der WRRL und den daraus entstehenden Fits und Misfits für beide Länder. Anschließend soll eingeordnet werden, wie stark die Europäisierung jeweils ausgefallen ist. Dabei soll auf die Kategorien „Transformation“, „Accommodation“ und „Absorption“ von Börzel und Risse (2000: 10 f.) zurückgegriffen werden. Schließlich soll für jeden Politikbereich (Polity, Policy, Politics) einzeln untersucht werden, welche Aspekte unverändert geblieben sind und wo sich Veränderungen ergeben haben. Die hierbei ermittelten Ergebnisse werden in der Folge unter Rückgriff auf das theoretische Konzept interpretiert. Das bedeutet konkret, dass zunächst geschaut wird, ob jeweils Misfit vorlag und wenn ja, in welcher Ausprägung. Daraufhin wird untersucht, welche „facilitating factors“ (Vetopunkte, Norm-Entrepreneure, Konsenskultur etc.) eine Rolle gespielt haben.

Als Datenerhebungsmethode wurde in dieser Arbeit eine Kombination aus Sekundärliteraturanalyse, Dokumentenanalyse und Experteninterviews gewählt. Die Dokumentenanalyse stützt sich auf Veröffentlichungen der im Kontext der Untersuchung relevanten Institutionen. Insbesondere sind hier die WRRL selbst sowie die begleitenden Guidance-Dokumente der von der EU-Kommission initiierten Common Implementation Strategy (CIS), die Veröffentlichungen des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz (NMUK), des Niedersächsischen

Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW (MKULNV), der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), des Niederländischen Ministeriums für Infrastruktur und Umwelt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu), der Provinz Overijssel, der Waterschap Velt und Vecht sowie verschiedener Interessengruppen und Gemeinden auf deutscher und niederländischer Seite zu nennen. Darüber hinaus wurden die Informationen der Bund-Länder-Kommunikationsplattform WasserBLiCK, der NRW-spezifischen Seite „Lebendige Gewässer NRW“, der auf Niedersachsen spezialisierten „Wasserrahmenrichtlinien-InfoBörse“ (wib), der NGO-Informationsplattformen „Wassernetz NRW“ und „Wassernetz Niedersachsen/Bremen“ sowie der niederländischen Informationsplattform „Helpdeskwater“ genutzt.¹¹

Die Interviews wurden als Leitfadeninterviews durchgeführt. Dabei handelt es sich um eine teilstrukturierte Interviewform. So werden die Interviews zwar durch einen zuvor erarbeiteten Leitfaden vorstrukturiert; dieser ist jedoch variabel und kann während des Gesprächs erweitert oder im Hinblick auf die Abfolge der Fragen umgestellt werden. Es wird ausschließlich eine offene Frageform verwendet und dem Befragten werden keine Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Dies soll sicherstellen, dass der Interviewer ein möglichst authentisches Bild der Auffassungen des Interviewten erhält (Seipel und Rieker 2003: 149 ff.).

Im Zeitraum von Anfang Juli bis Anfang Oktober 2011 wurden zehn leitfadengestützte Interviews mit Akteuren auf lokaler und regionaler und nationaler Ebene geführt (BMU, NMUK, NLWKN, Bezirksregierung Münster, Provincie Overijssel, Waterschap Velt und Vecht, Landkreis Grafschaft Bentheim, Vechteverband, BUND Kreisverband Grafschaft Bentheim, Natuur en Milieu Overijssel). Die Interviews wurden zum Teil face-to-face (vier Interviews) und zum Teil telefonisch durchgeführt (sechs Interviews). Ergänzt wurden diese mündlichen Interviews durch die schriftliche Beantwortung einiger Fragen durch einen Experten des niederländischen Ministeriums für Infrastruktur und Umwelt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu). Die mündlichen Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend als sogenannte Wortprotokolle transkribiert, d.h. sie wurden vollständig Wort für Wort, jedoch ohne Vermerk prosodischer Parameter wie Hüsteln, Lachen, Seufzer oder die Art der Betonung niedergeschrieben.

Der Leitfaden umfasste Fragen zu den Veränderungen in den Politikdimensionen Polity, Policy und Politics. Bei den Fragen zum Polity-Bereich ging es insbesondere um die institutionellen Veränderungen auf kommunaler und regionaler Ebene, die institutionellen Strukturen der Kooperation mit den Nachbarregionen und die institutionellen Strukturen der Stakeholder-Einbeziehung, personelle und finanzielle Veränderungen sowie die Veränderungen von grundlegenden Überzeugungen und Normen in der Wasserwirtschaft. Bezüglich der Policy-Dimension war von Interesse, ob die WRRL Veränderungen der wasserwirtschaftlichen Instrumente und der Governance-Formen nach sich gezogen hat. Im Hinblick auf die Politics-Dimension stand insbesondere die in der WRRL geforderte Öffentlichkeitsbeteiligung im Mittelpunkt. Darüber hinaus wurde im Zusammenhang mit der Politics-Dimension nach Veränderungen der Unterlieger-/Oberliegerdynamik zwischen Deutschland und den Niederlanden sowie eventueller neuer Anforderungen an das Verwaltungspersonal gefragt.

¹¹ Die genannten Informationsplattformen finden sich unter folgenden Links: WasserBLiCK www.wasserblick.net, Lebendige Gewässer NRW www.flussgebiete.nrw.de, Wasserrahmenrichtlinien-InfoBörse (wib) www.wrrl-kommunal.de, Wassernetz NRW www.wassernetz-nrw.de, Wassernetz Niedersachsen/Bremen www.wassernetz.org, Helpdeskwater www.helpdeskwater.nl.

Die Abschlussfrage in (fast) jedem Interview beinhaltete, dass die Interviewten sich die heutige Wasserwirtschaft fiktiv ohne die WRRL vorstellen sollten und insbesondere einschätzen sollten, was sich ohne die WRRL vermutlich in dieselbe Richtung entwickelt hätte. Diese Frage wurde vor dem Hintergrund der methodischen Kausalitätsproblematik gestellt, die u.a. von Haverland (2005) diskutiert wird. So weist Haverland (2005) zu Recht daraufhin, dass die EU nur ein Einflussfaktor unter vielen (z.B. Globalisierung) ist und es daher schwierig ist, Veränderungen mit vollkommener Sicherheit auf den EU-Einfluss zurückzuführen. Er schlägt zur Lösung dieser Problematik die Einbeziehung von Nicht-EU-Mitgliedern als Untersuchungsfälle oder die Durchführung einer „counterfactual analysis“ vor. Zwar werden in dieser Arbeit weder Nicht-EU-Staaten einbezogen noch eine kontrafaktische Analyse durchgeführt, doch die Autorin ist sich der Problematik bewusst, dass es sich in gewisser Weise natürlich um einen „analytischen Kunstgriff“ (Kohler-Koch 2000: 20) handelt, die EU als unabhängige Variable zu betrachten. Natürlich wirken bei dem hier untersuchten Fall auch noch weitere Faktoren. Es wird versucht, durch eine möglichst umfassende und detaillierte Beschreibung der Veränderungsprozesse ein höchstmögliches Maß an Plausibilität zu erreichen.

4. Wasserpolitik in Deutschland und den Niederlanden vor der WRRL

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln der theoretisch-methodische Rahmen dieser Arbeit erarbeitet wurde, soll nun im Folgenden ein Überblick über den politischen Ausgangskontext in den beiden Untersuchungsländern Deutschland und Niederlanden gegeben werden und zwar im Hinblick auf die drei betrachteten Politikdimensionen Polity, Politics und Policy.

4.1 Wasserpolitik in Deutschland vor der WRRL

4.1.1 Deutsche Wasserpolitik vor der WRRL: Polity

Die politisch-administrativen Strukturen der deutschen Wasserwirtschaft werden grundlegend durch den föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland geprägt (u.a. Liu 2007: 164 ff.; Fuchs et al. 2010: 219; Moss 2003a: 150 f.). Bis zur Föderalismusreform im Jahre 2006 hatte der Bund im Bereich der Wasserpolitik lediglich das Recht, eine sogenannte Rahmengesetzgebung zu erlassen. Das bedeutete, dass die Wasserpolitik auf Bundesebene nicht erschöpfend geregelt werden durfte, sondern den Ländern substantielle Regelungsbereiche überlassen werden mussten (Liu 2007: 164). Diese Kompetenzverteilung zugunsten der Länder wurde 1994 durch eine Verfassungsänderung sowie die anschließende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch gestärkt, indem betont wurde, dass die Rahmengesetze des Bundes nur in besonderen Ausnahmefällen detaillierte und direkt wirksame Regelungen enthalten dürfen und der Bundesgesetzgeber die Erforderlichkeit seiner Rahmenvorschriften darlegen muss (ebenda: 164 f.).

Im Jahre 1957 wurde als erstes bundesweites Rahmengesetz das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) erlassen, das seither mehrere Male überarbeitet wurde. Zentrale Behörde für die Ausarbeitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) mit Unterstützung des angegliederten Umweltbundesamts (UBA). Der durch das WHG gesetzte Rahmen bildet die Basis für die konkreteren Landeswassergesetze, die von den Landesumweltministerien ausgearbeitet werden und dabei, entsprechend der Struktur auf Bundesebene, von den Landesumweltämtern beraten werden (z.B. Niedersächsisches Wassergesetz (NWG)) (Van Leussen et al. 2008: 5 f.).

Die Föderalismusreform von 2006 hat die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zwar verändert, da der Bereich der Wasserwirtschaft nun Teil der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung geworden ist; somit hat der Bund nun die volle Gesetzgebungskompetenz und darf im Bereich des Wasserrechts eine vollständige Regelung schaffen. Allerdings bleibt als Besonderheit gegenüber anderen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung jedoch weiterhin die Regelung bestehen, dass die Länder bundesgesetzliche Regelungen durch eigene ersetzen dürfen, solange es sich nicht um solche Regelungen handelt, die sich auf Anlagen oder Stoffe beziehen (UBA 2011). So bleibt die Rolle der Länder im Bereich der Wasserwirtschaft im legislativen Bereich auch weiterhin eine – relativ gesehen – ziemlich einflussreiche. Für die Zeit vor In-Kraft-Treten der WRRL im Jahre 2000, die in diesem Kapitel betrachtet werden soll, kann umso mehr konstatiert werden, dass die Länder die legislativen Kernakteure im

Bereich der Wasserpolitik darstellten. Die wasserrechtlichen Grundlagen unterschieden sich in den Ländern zum Teil stark (Engel und Zimmermann 2007: 185).

Neben der Ausübung der beschriebenen Kompetenzen im legislativen Bereich, obliegt den Ländern und ihren organisatorischen Untereinheiten (Regierungsbezirke, Kreise, Kommunen) die *Implementation* der Wasserpolitik. Die Umsetzung der Wasserpolitik basiert auf einem (meist) dreigliedrigen Verwaltungsaufbau mit den Landesumweltministerien als koordinierender „Oberster Wasserbehörde“, den Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien als „Oberer Wasserbehörde“ und den Kreisen und kreisfreien Städten als „Unterer Wasserbehörde“ (Lulofs und Koenen 2007: 83). Die Stadtstaaten haben seit jeher aufgrund ihrer geringen Größe nur einen zweistufigen Verwaltungsaufbau, doch auch einige Flächenstaaten haben in den vergangenen Jahren ihren Verwaltungsaufbau reformiert (Solf 2006: 131), so z.B. das in dieser Arbeit betrachtete Niedersachsen, wo die Regierungsbezirke aufgelöst wurden und ihre Arbeitsbereiche größtenteils auf den neu gegründeten Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) als nachgeordneter Behörde des NMUK übertragen wurden. Im ebenfalls in dieser Arbeit betrachteten Bundesland NRW ist die Bezirksregierung Münster die relevante „Obere Wasserbehörde“.

Während die Oberste Wasserbehörde strategische Aufgaben übernimmt und ergänzende Vorschriften erlässt, widmen sich Obere und Untere Wasserbehörde der praktischen Umsetzung der wasserpolitischen Vorschriften. Dies beinhaltet die Prüfung und Genehmigung von Einleitungen in Gewässer in ihrem Zuständigkeitsbereich und die finanzielle Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte. Grundsätzlich sind alle Einleitungen in Oberflächengewässer (Flüsse, Seen etc.) oder in das Grundwasser verboten, es sei denn, es ist von der zuständigen Behörde eine Ausnahmegenehmigung erteilt worden. Dabei sind die Gewässer je nach Größe bzw. Umweltrelevanz den verschiedenen Ebenen zugeordnet. Der Aufgabenbereich der oberen Wasserbehörde umfasst hierbei die sogenannten Gewässer Erster Ordnung, die unteren Wasserbehörden sind für sonstige Gewässer (Gewässer Zweiter und Dritter Ordnung) zuständig (Schütte o.J.).

Die institutionelle Struktur wird zusätzlich durch die im deutschen Grundgesetz garantierte kommunale Selbstverwaltung geprägt. So sind die Kommunen für die in ihrem Bereich liegenden Gewässer selbst ausbau- und unterhaltungspflichtig (Witte und Nutzenberger 2006: 159 f.). Zudem liegt die Wasserver- und Entsorgung in ihrem Kompetenzbereich – ein Aufgabenbereich, der wiederum durch eine sehr kleinteilige Struktur mit ca. 6.600 Wasserver- und 8.000 Wasserentsorgungsbetrieben gekennzeichnet ist (Moss 2003a: 150 f.). Kommunen haben die Möglichkeit, Zweckverbände zu gründen oder ihnen beizutreten und an diese ihre wasserwirtschaftlichen Aufgaben zu delegieren, was von den meisten Kommunen auch in Anspruch genommen wird (Uitenboogaart 2009: 6). Die Aufgaben der Zweckverbände umfassen Unterhaltung von Gewässern (Unterhaltungsverbände), Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Hochwasserschutz, Landschaftspflege und die Regelung des Bodenwasserhaushaltes (Ridder et al. 2010: 13). Dabei unterscheiden sich die Verbände hinsichtlich ihrer Mitglieder, Aufgaben und Organisationsstrukturen. Die sogenannten Wasser- und Bodenverbände übernehmen die Unterhaltung der Gewässer Dritter Ordnung und ihre Mitglieder sind private Wassernutzer (hauptsächlich Landwirte) (ebenda: 12). Die kleinen Wasser- und Bodenverbände können ihrerseits Mitglied bei größeren Unterhaltungsverbänden werden, welche für die Unterhaltung an Gewässern Zweiter Ordnung zuständig sind. Weitere Mitglieder der größeren Unterhaltungsverbände sind Kommunen und selten auch private Nutzer (ebenda).

Moss (2003) weist darauf hin, dass die beschriebene Akteursvielfalt in der deutschen Wasserwirtschaft mit einem „recht bescheidenen Ausmaß an Koordinierung

zwischen den verantwortlichen staatlichen Stellen“ (Moss 2003a: 152) kontrastiert. Dies gilt weniger für die vertikale Abstimmung innerhalb der Bundesländer, jedoch umso mehr für die horizontale Koordination über Ländergrenzen hinweg. Um trotz der Eigenverantwortlichkeit der Länder ein höchstmögliches Maß an Koordination zu erreichen, sprechen die Länder ihr Vorgehen seit jeher in der Umweltministerkonferenz (UMK) und den von ihr eingerichteten Arbeitsgremien ab. Für den Bereich der Wasserwirtschaft ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) relevant. Ziel dieser 1956 gegründeten Arbeitsgemeinschaft ist die Erörterung länderübergreifender Fragestellungen und die Erarbeitung gemeinsamer und möglichst harmonisierter Lösungen durch Vertreter der Landesumweltministerien (Fuchs et al. 2010: 220 f.).¹² Trotz dieser Koordinierungsbemühungen kann konstatiert werden, dass die deutsche Wasserwirtschaft, dem Territorialprinzip folgend, an den Grenzen der Bundesländer bzw. ihren kleinräumigeren Untereinheiten (Regierungsbezirke, Kreise, etc.) ausgerichtet war. Die Absprachen in der UMK und der LAWA bewegen sich auf einem strategischen und relativ abstrakten Level; die gemeinsame Planung und Durchführung von Maßnahmen an Gewässern über Landesgrenzen hinweg war jedoch bislang „weitgehend unbekannt“ (Moss 2003a: 152).

Für die Abstimmung mit anderen relevanten Politikfeldern wie Raumplanung, Landwirtschaft oder Naturschutz gab es vor der WRRL im Prinzip keine institutionellen Strukturen. Wie Moss (2003) betont, ist die deutsche Wasserwirtschaft traditionell nicht nur durch eine „hohe räumliche Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern, Kommunen bzw. Kommunalverbänden geprägt“ (Moss 2003a: 151), sondern zudem durch eine „hohe sektorale Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen der Wasserwirtschaft z.B. Gewässerschutz, Schifffahrtswesen, Hochwasserschutz, Gewässerunterhaltung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung“ (ebenda).

Ein sektorenübergreifender Austausch fand im Prinzip nur im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsverfahren statt, in denen Vertreter aus anderen Politikbereichen, die für wasserwirtschaftliche Fragen von Belang sind, als sogenannte Träger öffentlicher Belange angehört werden. Dieser Bereich wird im nächsten Abschnitt („Politics“) erneut aufgegriffen.

Zunächst soll jedoch noch auf die grundlegenden Handlungsorientierungen und Paradigmen eingegangen werden, die für die deutsche Wasserwirtschaft traditionell grundlegend und prägend waren. Wie in Kapitel 2.2 dargelegt wurde, werden auch die zugrunde liegenden normativen Fundamente der Politik dem Bereich der Polity zugeordnet. Wie in der deutschen Umweltpolitik allgemein, gehören zu den wichtigsten Handlungsorientierungen in der Wasserpolitik das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Stand-der-Technik-Prinzip („best available technique“, BAT). Diese Prinzipien sind alle in das erste nationale Umweltprogramm im Jahre 1971 eingeflossen (Moss 2003a: 148; Wurzel 2004: 103). Wurzel (2004) weist darauf hin, dass Nachweise für die Orientierung an diesen Prinzipien bereits schon in den preußischen Handelsbestimmungen im 19. Jahrhundert gefunden werden können (Wurzel 2004: 103). Nach dem Verursacherprinzip soll derjenige, der eine Umweltbelastung oder -verschmutzung herbeigeführt hat, auch dafür haften, indem er die Kosten dafür trägt (BMU 2010). Das Vorsorgeprinzip legitimiert darüber hinaus ein umweltpolitisches Eingreifen allein auf der Grundlage, dass ein wahrscheinliches Risiko für irreversible Umweltschäden besteht. Es muss demnach kein wissenschaftlicher Beweis vorliegen, der diese Vermutung einwandfrei deckt (Wurzel 2004: 103). Stand-der-Technik ist eine in verschiedenen Umweltgesetzen (u.a. WHG) verwendete Bezeichnung für den

¹² Seit 2005 ist aufgrund der Neuerungen durch die Föderalismusreform 2006 auch das Bundesumweltministerium an den Sitzungen der LAWA beteiligt (Fuchs et al. 2010: 221).

Entwicklungsstand von fortschrittlichen technischen Verfahren. Umweltbelastende Anlagen müssen nach dem Stand der Technik ausgestattet sein, um so den zurzeit bestmöglichen Schutz vor Umweltschäden zu gewährleisten. Durch konsequente Anwendung des Stands der Technik soll die Durchsetzung des Vorsorgeprinzips praktikabel gemacht werden.¹³ Aus der Orientierung an diesen umweltpolitischen Grundprinzipien ergab sich in der deutschen Wasserpolitik die Wahl vornehmlich *emissionsbezogener* Politikinstrumente, auf die in Kapitel 4.1.3 (Policy) ausführlich eingegangen wird.

4.1.2 Deutsche Wasserpolitik vor der WRRL: Politics

In Bezug auf die Politics-Dimension der deutschen Wasserpolitik soll auf die Bereiche der Stakeholderkonsultation, Öffentlichkeitsbeteiligung und den Politisierungsgrad der Wasserwirtschaft eingegangen werden.

In der Literatur werden als prägende Merkmale des deutschen Politikstils häufig korporatistische Elemente wie Konsenssuche, Verhandlung und Konsultation von Stakeholdern genannt (z.B. Dyson 1992). In der Tat führt die verflochtene föderale Struktur mit vielen an Entscheidungen beteiligten Akteuren auf verschiedenen Ebenen zu einem System, in dem Verhandlungsmodi eine entscheidende Rolle spielen, und auch die korporatistische Einbindung von Stakeholdern ist in einigen Sektoren sehr ausgeprägt. Die Betonung liegt jedoch auf *Sektoren*, denn die intensive Konsultation gesellschaftlicher Gruppen findet insbesondere im Bereich der Sozialpolitik mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden statt (Wurzel 2004: 111; 2002: 17). Wurzel (2002) mahnt jedoch an, dass ein differenzierter Blick auf einzelne Sektoren und Sub-Sektoren notwendig ist, um tatsächliche Aussagen über den vorherrschenden Stil in einem speziellen Politikfeld zu machen (Wurzel 2002: 18 f.). Für den Bereich der Umweltpolitik stellt er fest, dass sich die Konsultationskultur aus dem sozialpolitischen Bereich hier nicht widerspiegelt: „Thus, government consultation was extended to employers and trade unions, but environmental groups remained outside the framework of discussions“ (Wurzel 2004: 111).

Dies bedeutet nicht, dass eine Einbeziehung von Stakeholdern in Deutschland gar nicht stattfinden würde. So gibt es verschiedene gesetzlich geregelte formelle Verfahren, zu welchen unterschiedliche Stakeholder („Träger öffentlicher Belange“) hinzugezogen werden und eine Stellungnahme abgeben können. Dies kann im Rahmen eines sogenannten „Erörterungstermins“ z.T. auch mündlich geschehen, ansonsten in jedem Fall schriftlich. Dazu gehören beispielsweise die im vorangegangenen Kapitel bereits angesprochenen Planfeststellungsverfahren, immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren oder wasserrechtliche Erlaubnis- und Bewilligungsverfahren (Becker und Rebsch 2006: 3). Die jeweilige Verfahrensart entscheidet dabei über den Umfang der Einbeziehung und den Kreis der Beteiligten. So wird bei Planfeststellungsverfahren die „breite Öffentlichkeit“ konsultiert, während es bei wasserrechtlichen Bewilligungs-

¹³ In Deutschland wurde die Ausrichtung am Stand der Technik als gute Möglichkeit gesehen, gleichzeitig ökonomische Innovationen zu fördern und die Umweltsituation zu verbessern. Da die Pflicht, sich am Stand der Technik zu orientieren, den deutschen Industrien gewisse Kosten aufbürdet und deshalb eine Verschlechterung der Wettbewerbssituation gegenüber anderen Staaten befürchtet wurde, setzte sich Deutschland dafür ein, dieses Prinzip auch auf die europäische Ebene ‚hochzuladen‘. Mit diesen Bestrebungen war Deutschland erfolgreich; die deutschen umweltpolitischen Leitbilder fanden Eingang in das erste europäische Umweltaktionsprogramm von 1973. Insbesondere in den 1980er Jahren wurde auf europäischer Ebene eine der deutschen ähnliche, am BAT-Prinzip orientierte Umweltpolitik gemacht (Wurzel 2004: 103 f.).

verfahren nur die „Betroffenen“ und die anerkannten Naturschutzverbände sind (ebenda).

Insgesamt ist für den deutschen Wassersektor vor der WRRL zu konstatieren, dass sich die Partizipationsmöglichkeiten vor der WRRL hauptsächlich auf organisierte Interessenvertreter bezogen – „die Mitwirkung der allgemeinen Öffentlichkeit in der deutschen Wasserwirtschaft [ist jedoch] sehr begrenzt. (...) Eine freiwillige Informationsvermittlung oder die aktive Einbeziehung betroffener Wassernutzer hat es vor der WRRL beispielsweise nur sehr punktuell gegeben“ (Moss 2003a: 152). Weidner (1996) spricht in diesem Zusammenhang von einem ‚industriell-bürokratischen Umweltpolitiknetzwerk‘ (zitiert aus Lenschow 1999: 52), d.h. einer „relatively exclusive network structure which is innovative in its relative openness to environmental business interests as well as scientific experts, but offers only limited access to the interested public at large“ (ebenda). Diese Einschätzung teilen auch Enserink et al. (2007) in ihrer konkret auf den Wassersektor bezogenen Vergleichsstudie:

„In fact, public participation has (...) been realized through the involvement of organized stakeholder groups, which is largely because procedures in the context of formal planning consultations and active involvement initiatives are geared toward these groups, rather than the general public“ (Enserink et al. 2007: 7).

Für die angesprochenen formellen Verfahren ist insgesamt festzustellen, dass die Einbeziehung zu einem sehr späten Zeitpunkt der jeweiligen Verfahren geschieht. Eine wirkliche Einbeziehung in die Planung und die konkrete Ausgestaltung findet demnach nicht statt; es sind für die Stakeholder im Rahmen der formellen Verfahren somit, wenn überhaupt, nur kleinere Veränderungen an einem zumeist bereits sehr weit ‚festgezurrteten‘ Konzept möglich (Buschmann 2011). Buschmann (2011) zufolge ist der faktische Stakeholdereinfluss in formellen Verfahren deutlich höher, wenn für Verbände die Möglichkeit einer Umweltklage besteht.

Insbesondere auf lokaler Ebene wurden diese formellen Verfahren zwar bereits vor der WRRL zunehmend um informelle Verfahren ergänzt, bei denen z.B. in Form von Runden Tischen relevante Stakeholder bereits zu einem früheren Zeitpunkt einbezogen werden, doch solche informellen Beteiligungsverfahren werden nicht flächendeckend angewendet und hängen stark von der jeweiligen Offenheit der Verwaltung ab (Mangels-Voegt 2011). Auch innovative Konzepte zur Erweiterung des Beteiligtenkreises auf ‚normale Bürger‘ wie z.B. sogenannte Planungszellen wurden in Deutschland auf lokaler Ebene bereits vor der WRRL verschiedentlich erprobt (Newig 2011). Bei dem Konzept der Planungszellen arbeiten im Zufallsverfahren ausgewählte Bürger für mehrere Tage zusammen und erarbeiten Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem. Allerdings konnte sich zumindest der Mitarbeiter des NLWKN nicht an ein solches oder ähnliches Verfahren in der hier relevanten Untersuchungsregion mit Bezug zur Wasserthematik erinnern (Interview NLWKN: 30), und auch die konkrete Recherche der Autorin nach Beispielen derartiger Bürgerbeteiligungsverfahren im Wassersektor blieb ohne Ergebnis.

Aufschluss über die Einstellung der deutschen Wasserverwaltung zu einer Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung gibt auch die Aussage der Mitarbeiterin des BMU zur Aushandlung der WRRL in den 1990er Jahren. Ihren Angaben zufolge, haben sich die Deutschen sehr stark *gegen* den geplanten Art. 14 der WRRL zur Öffentlichkeitsbeteiligung aufgelehnt und wollten ihn lange verwässern, mussten jedoch schließlich gegenüber Staaten, für die dieser Punkt eine *conditio sine qua non* darstellte (u.a. Dänemark, *Niederlande*), nachgeben (Interview BMU: 149).

In Bezug auf die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung vor der WRRL lässt sich zusammenfassend konstatieren, dass es diese schon in gewissen Ansätzen gab. Aller-

dings bezogen sich die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung eher auf ganz konkrete Einzelprojekte (z.B. konkrete Genehmigungen für Einleitungen in Gewässer) und fanden meist zu einem relativ späten Verfahrenszeitpunkt statt. Die umfassende Einbeziehung und Information der breiten Öffentlichkeit hatte jedoch in Deutschland vor der WRRL keine große Bedeutung und wurde auch zunächst von deutscher Seite für die WRRL abgelehnt.

Für den Politics-Bereich ebenfalls von Interesse sind der Politisierungsgrad der Wasserpolitik und ihr Stellenwert im öffentlichen Bewusstsein vor der WRRL. Wie verschiedene Interviewpartner bestätigten, handelt es sich bei der Wasserpolitik generell auf regionaler und lokaler Ebene um ein stark von der Verwaltung dominiertes Thema (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 119; Interview BMU: 152). Insgesamt konstatiert die politikwissenschaftliche Literatur in Bezug auf die lokale Ebene ein deutliches Gefälle im Fachwissen zwischen hauptamtlichen Verwaltungsangestellten und nebenberuflichen Lokalpolitikern über alle Politikthemen hinweg (Derlien et al. 1976). Es ist plausibel, dass dieser Bias besonders in den Politikbereichen stark ist, die nicht besonders großes Interesse bei den Wählern wecken. Nach Einschätzung verschiedener Akteure, ist die Wasserpolitik – z.B. im Gegensatz zu den Themen Energie und Klimawandel (Gudat 2011) – eben so ein eher weniger stark beachtetes Thema (Interview Bezirksregierung Münster: 97). Man kann also insgesamt von einem geringen Informationsgrad in der Bevölkerung und einem relativ geringen Politisierungsgrad der Wasserpolitik ausgehen.

4.1.3 Deutsche Wasserpolitik vor der WRRL: Policy

Die Prägung durch die in Kapitel 4.1.3 beschriebenen umweltpolitischen Leitbilder des Vorsorgeprinzips und des Verursacherprinzips in Verbindung mit der Orientierung am Stand der Technik führte in der deutschen Wasserwirtschaft – wie auch in anderen Umweltbereichen¹⁴ – seit Anfang der 1970er Jahre zur Präferenzierung eines sogenannten emissionsbezogenen Problemlösungsansatzes (u.a. Kessler 2006: 48; Liu 2008: 166; Moss 2003a: 148). So sind in regelmäßigen Abständen neue, im Hinblick auf den Stand der Technik aktualisierte, emissionsbezogene Anforderungen an das Einleiten von Abwasser festgelegt worden. Die jeweils zuständige Wasserbehörde darf ihre Genehmigung nur erteilen, wenn die Schadstofffracht die festgelegten Emissionsgrenzwerte nicht übersteigt (Liu 2008: 166). Durchgesetzt wird der Gewässerschutz primär über sogenannte command-and-control-Instrumente, d.h. ordnungsrechtliche Instrumente (Wurzel 2004: 103).¹⁵ Der command-and-control-Ansatz funktioniert hauptsächlich über das Setzen von Standards und Lizenzierungen:

„Standards are often combined with highly technical prescriptions, and licensing of large emitting sources is made conditional on their compliance with these prescriptions. Emission standards are set for certain target groups (...). In some cases, specific activities are prohibited, or the use of specific substances is restricted (...), often in combination with a step-by-step procedure for their gradual reduction or phase-out“ (Engel und Zimmermann 2007: 194).

¹⁴ So sind beispielsweise auch im Bereich der Luftreinhaltepolitik von jeher emissionsbezogene Maßnahmen präferiert worden (vgl. dazu Haus und Zimmermann 2007).

¹⁵ Als mögliche Erklärung für die Dominanz der command-control-Instrumente wird in der Literatur angeführt, dass das Personal im Umweltministerium – und noch stärker im Innenministerium, wo die Umweltpolitik ganz zu Anfang angesiedelt war – zu einem überwiegenden Anteil aus Juristen und Naturwissenschaftlern bestand, „who tend to feel more comfortable with traditional regulatory tools, with environmental economists still being a ‚rare species‘ in public administration“ (Engel und Zimmermann 2007: 194).

Über ein dichtes und technisch sehr präzises Regelwerk mit wasserrelevanten Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften soll demnach erreicht werden, dass Entnahme und Benutzung von Wasser sowie die Abwasserbehandlung unter Einhaltung relativ hoher Umweltstandards geschieht. Aufgrund des engmaschigen umweltpolitischen Regelwerks bezeichnet Wurzel (2004) Deutschland in Anlehnung an die Klassifikation von Héritier et al. (1996) als „archetypical ‚high regulatory state“ (Wurzel 2004: 102).

Obwohl command-and-control-Instrumente unbestritten den größten Stellenwert in der deutschen Wasserpolitik hatten und haben, gab es in begrenztem Umfang auch vor der WRRL andere Politikinstrumente. So wird der ordnungsrechtliche Ansatz mit Subventionen und der Erhebung finanzieller Gebühren verbunden (Hansjürgens und Horsch 2001: 231 ff.). Im Bereich des Trinkwasserschutzes wurde schon vor der WRRL (seit den 1990er Jahren) versucht, über nicht-ordnungsrechtliche, freiwillige Kooperationsformen zwischen Wasserwirtschaft und Landwirtschaft (sogenannte Trinkwasserkooperationen) eine Verminderung von landwirtschaftlichen Nährstoffeinträgen ins Grundwasser zu erreichen. Diese immer noch existierenden regionalen Kooperationen funktionieren über den Mechanismus der finanziellen Anreize, indem sich die Landwirte in Trinkwassergewinnungsgebieten zu einer wasserschonenden Wirtschaftsweise verpflichten und dafür finanziell entschädigt werden (Kastens und Newig 2007a). Sie sind zwar freiwilliger Natur, finden jedoch ‚im Schatten der Hierarchie‘ statt, da die Landwirtschaftslobby bestrebt ist, allgemeinverbindliche gesetzliche Regelungen zum Trink- und Grundwasserschutz zu vermeiden.

In gewissem Umfang werden in Deutschland Abgaben im Dienste des Gewässerschutzes erhoben. Zu diesen Abgaben zählen insbesondere die Abwasserabgaben, die Gemeinden und Industrien für die Einleitung von Abwässern auferlegt werden. Die Höhe der Abgaben richtet sich nach der Schadstofffracht, um somit einen Anreiz für umfassende Abwasserbehandlung oder die Entwicklung abwasserfreier Produktionsmethoden zu setzen (Uitenboogaart 2009: 6). Die Abgaben stehen im Einklang mit dem Stand-der-Technik-Prinzip, da sie reduziert werden können, wenn der Stand der Technik konsequent angewendet wird (ebenda: 7). Sogenannte Wasserentnahmeentgelte werden nicht in allen Bundesländern erhoben; als erstes Bundesland hat Baden-Württemberg Ende der 1980er Jahre den sogenannten „Wasserpfeffig“ eingeführt, die Mehrzahl der anderen Bundesländer (darunter die hier betrachteten Bundesländer Niedersachsen und NRW) folgten (Engel und Zimmermann 2007: 197; 217; Hansjürgens und Horsch 2001: 230; 234 ff.). Es wird folglich durchaus von ökonomischen Instrumenten Gebrauch gemacht, allerdings herrscht in Deutschland dabei kein volles Kostendeckungsprinzip. Kostendeckende Preise beziehen alle entstandenen Kosten mit ein, d.h. zum Einen die rein finanziellen Kosten für die Bereitstellung und Entsorgung von Wasser, zum Anderen jedoch auch die entstandenen „Kosten“ für die Umwelt und die Ressource Wasser. Umweltkosten sind definiert als die mit der Wasserentnahme, -nutzung und -behandlung verbundenen Schäden für die Umwelt, Ökosysteme und Personen (UBA o.J.: 6), während Ressourcenkosten „Kosten für entgangene Möglichkeiten darstellen, unter denen andere Nutzungszwecke infolge der Nutzung der Ressource über ihre natürliche Wiederherstellungs- und Erholungsfähigkeit hinaus leiden“ (ebenda). Eine vergleichende Studie im Auftrag der OECD (Andersen 2001) hat für Deutschland ergeben, dass zumindest die Abgaben für die Abwasserbehandlung nur einen Kostendeckungsgrad von 65-75 Prozent der real entstandenen Kosten erreichen (Andersen 2001: 14).

Die gesetzlichen Grundlagen der deutschen Wasserpolitik vor der WRRL enthielten bereits mehrere immissionsbezogene Instrumente, mit denen der schwerpunktmäßig verfolgte emissionsbezogene, auf dem BAT-Prinzip aufbauende Ansatz

hätte ergänzt werden können. So gab es bereits vor der WRRL im WHG vier verschiedene Planungstypen und zwar wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, Bewirtschaftungspläne, Abwasserbeseitigungspläne und Reinhaltordnungen (Liu 2008: 167). Von dem Planungsinstrumentarium wurde jedoch nur sehr begrenzt Gebrauch gemacht (ebenda: 168); Moss (2003) zufolge waren die Pläne alter Prägung – u.a. aufgrund ihrer rein verwaltungsinternen Bindungswirkung – „wenig effektiv“ (Moss 2003a: 150). Als weiteres immissionsseitiges Instrument gab es in Deutschland bereits vor der WRRL die sogenannte Gewässergüteklasse II sowie für einige gefährliche Stoffe wie Schwermetalle, giftige Chemikalien oder Pestizide von der LAWA festgelegte Immissionsobergrenzen (Kessler 2006: 48). Diese entfalteten jedoch keine wirkliche Bindungswirkung und wurden lediglich als Richtschnur verstanden (Liu 2008: 168). Auch der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster berichtete anschaulich, dass die Bewirtschaftungspläne vor der WRRL auch aus dem Grunde nicht wirklich ‚gelebt‘ wurden, weil die Einzelfallbezogenheit und Relativität der immissionsschutzrechtlichen Betrachtungsweise als rechtlich problematisch angesehen wurde:

„Nee, die Bewirtschaftungspläne alter Prägung, die sind nie gelebt worden, nee. (...) Das waren so ungeliebte Kinder. Oder auch fachlich wurde behauptet, dass man das nicht oktroyieren kann. Also konkrete Einzelfallentscheidung: Darf die Firma A (...) beschränkt werden bei (der Einleitung von) irgendwelchen bestimmten Stoffen? Emissionsbetrachtung: alle Firmen sind gleich. Immission[s]betrachtung]: Hey, du hast nun mal Pech, dass du nicht am großen Rhein bist, sondern an der kleinen Vechte. Und deswegen kannst du hier nicht die Temperatur um x erhöhen oder deinen bestimmten Stoff da einleiten. Nee, also diese immissionsschutzrechtlichen, aus Bewirtschaftungsüberlegungen, aus flussgebietsbezogenen Überlegungen [resultierenden] (...) Restriktionen dann im Einzelfall umzusetzen, das wurde schon, also zumindest damals, also (...) sehr, sehr kritisch gesehen“ (Interview Bezirksregierung Münster: 88 f.).

In der Zusammenschau lässt sich zum Bereich Policy vor der WRRL konstatieren, dass die deutsche Wasserwirtschaft traditionell einen auf dem BAT-Prinzip beruhenden emissions- und damit technikorientierten Ansatz verfolgte, der hauptsächlich mit command-und-control-Instrumenten wie Standardsetzung und Lizenzierung durchgesetzt wurde. Wie die Literatur zur Entwicklung der Gewässersituation in Deutschland zeigt, konnte mit dem emissionsorientierten Ansatz in den letzten Jahrzehnten ein großer Fortschritt im Hinblick auf die Gewässersituation und die Reduzierung der Einleitung aus sogenannten Punktquellen (z.B. industriellen Anlagen) erreicht werden (ausführlich: Irmer und Blondzik 2001). Die Einleitung aus diffusen Quellen bildet laut OECD-Angaben jedoch nach wie vor die Achillesferse der deutschen Wasserwirtschaft (UBA 2010; Möckel 2006). Dies wird insbesondere mit der Vernachlässigung eines immissionsseitigen Ansatzes in Verbindung gebracht (Hansjürgens und Horsch 2001: 227 f.).

4.2 Wasserpolitik in den Niederlanden vor der WRRL

4.2.1 *Niederländische Wasserpolitik vor der WRRL: Polity*

Im Gegensatz zu Deutschland handelt es sich bei den Niederlanden nicht um einen föderalen Staat, sondern einen unitarischen Staat. Allerdings werden die Niederlande in der Literatur zumeist als „decentralised unitary state“ (Pape 2009: 137) ohne starke Zentralgewalt und mit einem hohen Grad an Fragmentierung und Dezentralisierung beschrieben. Die heutige institutionelle Infrastruktur im niederländischen Wassersektor fußt auf einer sehr langen Tradition, was damit zusammenhängt, dass die Existenz der Niederlande von Anfang an ohne Wasserpolitik gar nicht möglich gewesen wäre. Für

die Niederlande, die zu einem großen Teil unter dem Meeresspiegel liegen, „water is both a constant companion and an ever-present adversary“ (Wiering und Driessen 2001: 283). Schon im 11. und 12. Jahrhundert begannen lokale Gemeinschaften, sich zu organisieren, um sich gegen Überflutungen durch das Meer und Flüsse zu schützen. Im 13. Jahrhundert wurden zu diesem Zweck eigene Institutionen geschaffen, die sogenannten *waterschappen* (Wasserverbände), bei denen es sich um demokratische Stakeholderorganisationen handelte. In den Waterschappen waren demokratisch gewählte Landwirte vertreten. Von den niederländischen Machthabern wurden die Waterschappen als kompetente Institution im Wassersektor sehr bald anerkannt. Unberührt von Veränderungen auf der nationalen Ebene wurde die Wasserpolitik autonom von den lokalen Waterschappen betrieben. Im 18. Jahrhundert wurde mit dem sogenannten *Rijkswaterstaat* eine zentrale Koordinationsbehörde geschaffen, die fortan zuständig war für alle wasserpolitischen Maßnahmen, die den regionalen Rahmen der Waterschappen überstieg (z.B. Deichbau an großen nationalen Flüssen) (Kuks 2009: 155). In Bezug auf die Niederlande ist ein solcher kurzer Rückblick in die Geschichte notwendig, um die besondere Struktur des heutigen Wassersektors besser nachvollziehen zu können. Heutzutage erstreckt sich die politische Verantwortung in der niederländischen Wasserpolitik über drei politische Ebenen (nationale, provinzielle und lokale Ebene) sowie die bereits angesprochenen regional agierenden Waterschappen als vierte spezialisierte, relativ autonome Verwaltungsebene (Lieverink und Wiering 2007: 559; Wiering und Crabbé 2006: 96).

Auf der nationalen Ebene waren in den Niederlanden traditionell immer mehrere unterschiedliche Ministerien für die Wasserpolitik zuständig. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang auch von „fragmented institutionalisation“ (Lieverink und Wiering 2007: 560; Pape 2009: 136) gesprochen. Die wichtigste Rolle spielte immer das Ministerium für Transport und Wasserwirtschaft (*Ministerie van Verkeer en Waterstaat* (V&W)), dem die bereits angesprochene Wasserdirektion „Rijkswaterstaat“ unterstellt ist. Dies ist damit zu erklären, dass die niederländische Wasserpolitik bis Mitte des 20. Jahrhunderts nicht unter ökologischen Gesichtspunkten betrieben wurde; vielmehr ging es in den Niederlanden um quantitative Aspekte wie Schutz vor Überflutungen (Wiering und Driessen 2001). Als Wasserqualität als politisches Thema an Bedeutung gewann, wurde die Verantwortlichkeit dafür ebenfalls beim Ministerium für Transport, Öffentliche Arbeiten und Wassermanagement angesiedelt. Lieverink und Wiering (2007) sprechen in diesem Zusammenhang von ‚capture‘ durch das V&W-Ministerium (Lieverink und Wiering 2007: 560). Dennoch ist das in seinen Kompetenzen einem typischen Umweltministerium am ehesten ähnliche Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umwelt (*Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, VROM) ebenfalls immer ein wichtiger Spieler in der niederländischen Wasserpolitik gewesen, insbesondere im Hinblick auf die qualitative Seite der Wasserpolitik, da es für die Gesetzgebung in Bereichen wie Luft, Boden und Chemikalien zuständig ist, die auch schon vor der WRRL im engen Zusammenhang mit der Wasserpolitik standen. Auch das Ministerium für Landwirtschaft, Natur- und Lebensmittelqualität (*Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, (LNV)) spielte im Zusammenhang mit der Wasserpolitik auch bereits vor der WRRL eine Rolle aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen landwirtschaftlicher Nutzung und Belastungen der Wasserqualität (Van Leussen et al. 2007: 4). Unter der neuen Regierung wurden im Jahre 2010 die ministerialen Kompetenzen vollkommen neu geordnet. Die Kompetenzen sowohl für Wasserpolitik als auch für sonstige Umweltthemen liegen nun gesammelt beim Ministerium für Infrastruktur und Umwelt (*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*). Diese neuere Entwicklung ist jedoch für dieses Kapitel, welches die Verhältnisse vor der WRRL thematisiert, unerheblich.

Während die Wasserbehörde Rijkswaterstaat für das Management großer, staatlicher Gewässer, wie große Flüsse, große Seen oder das Meer zuständig ist, lag die Zuständigkeit für regionale Gewässer bereits vor der WRRL bei den zwölf niederländischen Provinzen, welche wiederum wichtige Aufgaben an die von ihnen überwachten Waterschappen übertragen haben (Pape 2009: 138; Wiering und Keessen 2009: 4). Die Provinzen waren vor der WRRL bereits zuständig für das Grundwassermanagement, insbesondere in quantitativer Hinsicht, und die Planung in Bezug auf die Qualität und Quantität der regionalen Oberflächengewässer. Die Gemeinden haben in den Niederlanden eng begrenzte Aufgaben im Wassersektor, und zwar die Abwasserbeseitigung; die *Abwasserbehandlung* liegt bereits nicht mehr in ihrer Zuständigkeit, sondern bei den Waterschappen. Darüber hinaus übernehmen sie auch einige Aufgaben im Bereich des Grundwasserschutzes (Pape 2009: 138 ff.). Im Rahmen der von den Provinzen erarbeiteten Pläne agieren die Waterschappen weitestgehend autonom als verantwortliche Institutionen für alle Aspekte des Gewässerschutzes auf regionaler Ebene. Wie bereits weiter oben angedeutet, waren die Waterschappen über Jahrhunderte hinweg die zentralen Akteure für das Wassermanagement in *quantitativer* Hinsicht. Seit 1969 wurden die Waterschappen per nationalem Gesetz auch als zuständig für qualitative Aspekte des Gewässerschutzes erklärt (Pape 2009: 139). Mit dieser Ausweitung ihrer Aufgaben ging auch eine institutionelle Reorganisation der Waterschappen einher. Während es in den 1950er Jahren noch über 2000 Waterschappen gab, wurde nun von Regierungsseite beschlossen, die Zahl der Waterschappen drastisch zu reduzieren und die verbleibenden Waterschappen (heutige Anzahl: 25) zu großen, gut ausgestatteten und professionalisierten Institutionen umzugestalten (Van Leussen et al. 2007: 5). Die Zuständigkeitsbereiche der Waterschappen waren nun nicht mehr deckungsgleich mit gemeindlichen oder provinziellen Grenzen, sondern orientierten sich mehr an hydrologischen Kriterien, d.h. an den Einzugsgebieten der Flüsse (Pape 2009: 139). Ein wirkliches Management auf der Basis von Flussgebietseinheiten bestand vor der WRRL zwar noch nicht, aber die Fusionen der einzelnen Waterschappen wurde auch durch die Einsicht vorangetrieben, dass eine weniger kleinräumige Aufgabenverteilung mit der Möglichkeit den gesamten Flusslauf im Blick halten zu können, für das Wassermanagement von großem Vorteil ist (Interview Provinz Overijssel: 173). Die Aufgaben der Waterschappen liegen heute im Bereich der Wasserqualität, -quantität, Wassersicherheit und bei der Abwasserbehandlung. Zur Implementation der Gewässerschutzpolitik besitzen die Waterschappen die Kompetenz, Genehmigungen für Schadstoffeinträge in Gewässer zu erteilen. In dieser Hinsicht sind sie das Pendant zur Obersten, Oberen und Unteren Wasserbehörde, welche auf deutscher Seite die Genehmigungsbehörden sind. Anders als in Deutschland ist diese Genehmigungskompetenz aber nicht getrennt von der Durchführung der konkreten Wasserschutzmaßnahmen. Auch diese werden von den Waterschappen durchgeführt, was in Deutschland auf lokaler Ebene (Kommunen) geschieht. Zudem können die Waterschappen eigene Wassergebühren erheben, aus denen sie ihre Aktivitäten selbst finanzieren, während in Deutschland die Maßnahmenträger (z.B. Kommunen) erst auf Landesebene Fördermittel beantragen müssen. Wie von den Interviewpartnern einhellig und sehr nachdrücklich betont wurde, ist die Akteurskonstellation in den Niederlanden insbesondere auf regionaler Ebene um ein Vielfaches homogener und weniger komplex als in Deutschland (Interview NLWKN: 13; Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 117 f.; Interview Bezirksregierung Münster: 70). So beschreibt der Beamte des Landkreises Grafschaft Bentheim die Unterschiede zwischen Deutschland und den Niederlanden in diesem Zusammenhang wie folgt:

„Die [Waterschappen] machen eigentlich alles von der Unterhaltung bis zum Gewässer ausbau, (...) bis zur Genehmigung. Die haben teilweise auch noch (...) Wassergewinnung (...) und Abwasserbeseitigung dabei usw. Die haben viel Geld, viel Personal und verstehen dann diese föderale Struktur bei uns nicht. Da hat man also in Holland nur einen einzigen Ansprechpartner. Bei uns geht es dann schon los: da muss man dann sagen, es gibt das Umweltministerium, dann gibt es den NLWKN, dann gibt es auf örtlicher Ebene noch den Landkreis, der Zuständigkeiten hat, dann gibt es noch den (...) Unterhaltungsverband, der ja auch Gewässer hat und die Wasser- und Bodenverbände. (...) Wenn die (Waterschappen) etwas vorhaben, planen sie, entscheiden sie und haben im Hintergrund auch das Geld. Bei uns ist das ein langer Weg, da muss man erst mal sehen, wer (...) überhaupt zuständig [ist]“ (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 117).

Die Vorstandsmitglieder der Waterschappen werden von der Bevölkerung gewählt, wobei sich die Sitzverteilung nach dem „interest-taxation-representation“-Prinzip richtet. Das bedeutet, dass die gesellschaftlichen Gruppen, die ein besonders vitales Interesse an den Aktivitäten der Waterschappen haben (z.B. Landwirte), auch besonders viel dafür bezahlen sollen, im Gegenzug aber auch im Vorstand stärker repräsentiert werden sollen (Pape 2009: 140). In den Waterschappen sind die Interessen der Landwirtschaft, der Industrie, der Gemeinden sowie der Bürger vertreten. Umweltgruppen stellen traditionell keine Extrakategorie in den Waterschappen dar, allerdings werden ihre Interessen insbesondere über die Gruppe der Bürger eingebracht (ebenda: 150).

Die Koordination der verschiedenen Ebenen erfolgte in der Wasserpolitik seit 1973 bis zur WRRL über den CUWVO, den Koordinierungsausschuss für die Implementation des Gesetzes über Oberflächenwasserverschmutzung (*Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*). Dieser Koordinationsausschuss wurde vom Ministerium für Verkehr und Wasserwirtschaft geschaffen und hat sich zudem zu einem Konsultationsorgan entwickelt, in dem alle relevanten Stakeholder in der Wasserpolitik vertreten sind (Bressers et al 1995: 43). Insgesamt war die Koordination über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg allerdings, ähnlich wie in Deutschland, auch in den Niederlanden vor der WRRL eher problematisch, da jede Ebene traditionell sehr autonom in ihrem Kompetenzbereich agiert (Mak 2011).

In Bezug auf die fundamentalen Leitprinzipien der niederländischen Wasserpolitik lässt sich sagen, dass in „the Netherlands, (...) the polluter-pays and the user-pays principles are guiding principles in water management“ (Correljé et al. 2006: 6). Das Vorsorgeprinzip und das Stand-der-Technik-Prinzip stehen hingegen nicht in gleicher Weise wie in Deutschland im Vordergrund. Über das Verursacherprinzip (polluter-pays principle) und das user-pays-principle hinaus, spielt in den Niederlanden zudem das sogenannte „stand still principle“ eine große Rolle, welches eine Verschlechterung des aktuellen Zustands untersagt (Wiering und Keessen 2009: 7 f.).

4.2.2 Niederländische Wasserpolitik vor der WRRL: Politics

Die Niederlande werden in der Literatur noch deutlicher als Deutschland als „highly corporatist“ beschrieben (z.B. Andeweg und Irwin 2002: 139; Hartog und Teulings 2002), da in allen Politikbereichen wenig klassisches Lobbying durch Interessengruppen stattfindet, sondern die verschiedenen Stakeholder in den Politikprozess tatsächlich „inkorporiert“ werden. Dies gilt sowohl für die Phase der Politikformulierung als auch die hier betrachtete Implementationsphase (Pape 2009: 127). Konsenssuche, Konsultation und Kooperation werden als typische Charakteristika des niederländischen Politikstils bezeichnet. Der in diesem Zusammenhang häufig verwendete Begriff des „niederländischen Poldermodells“ meint, „that all relevant actors (public and private) in

a given policy field come together to discuss the problems at stake and find solutions on a consensual basis“ (ebenda: 128). Seine historischen Wurzeln hat das Poldermodell in der „cooperation in medieval water protection boards set up to protect new polders (that is, areas drained to form new land) against the water“ (Andeweg und Irwin 2002: 148). Der Wassersektor ist demnach das Politikfeld, in welchem der korporatistische Politikstil der Niederlande seinen Ursprung genommen hat. Dennoch waren die ersten Jahre der niederländischen Umweltpolitik im Allgemeinen eher von einem hierarchischen Politikstil geprägt, und die Kooperation mit Stakeholdern stand weniger im Vordergrund. Erst in den 1980er Jahren unter Umweltminister Winsemius wurde in der Umweltpolitik eine konsensuale Herangehensweise propagiert (Pape 2009: 129 f.). Im Nationalen Umweltschutzplan (NEPP) von 1989 wurde der sogenannte Zielgruppenansatz entwickelt, der die Verantwortlichkeit für die Umweltpolitik auf die Schultern verschiedener öffentlicher und privater Akteure verteilt und im Umkehrschluss auf eine möglichst breite und intensive Konsultation der entsprechenden Akteure abzielt. Konkret auf den Wassersektor bezogen kann gesagt werden, dass dieser Zielgruppenansatz bereits zuvor verfolgt wurde. Die Arbeitsweise des im vorangegangenen Abschnitt angesprochenen, seit 1973 existierenden CUWVO-Komitees entspricht genau dem Ansatz, den das Umweltministerium im NEPP 1989 entwickelte. Dazu schreibt Pape (2009): „Obviously, the water policy sector had applied the cooperative approach of the polder model long before it was ‚reinvented‘ in the environmental policy sector during the 1980s“ (Pape 2009: 131).

Im deutsch-niederländischen Vergleich fällt auf, dass aus einer rein formalen Perspektive in Deutschland wesentlich umfassendere Vorgaben zur Beteiligung gemacht werden. So regeln das Verwaltungsverfahrensgesetz oder spezielle Fachgesetze (Landeswassergesetze, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung etc.) genau, welche Stakeholder einbezogen werden müssen, welche Fristen ihnen einzuräumen sind, ob Anhörungen stattfinden müssen u.ä. In den Niederlanden ist *gesetzlich* hingegen für jedes Planungsverfahren nur festgelegt, dass die Öffentlichkeit innerhalb von sechs Wochen die Möglichkeit hat, Stellungnahmen abzugeben (Mak 2011). Mak (2011) weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass in den Niederlanden die rechtliche Kodifizierung nicht so viel über die reale Praxis aussagt wie in Deutschland. So werden im Prinzip alle Planungs- und Genehmigungsprozesse von umfangreichen informellen Konsultationsverfahren (*Inspraak*) begleitet. Dies hängt auch mit einem sehr weitreichenden Klagerecht für Bürger und Verbände zusammen. In Prozessen können klagende Bürger oder Umweltverbände Mak (2011) zufolge sehr leicht Recht bekommen, wenn sie darlegen können, dass eine Verwaltung argumentativ unzureichend auf eine Stellungnahme reagiert hat. Unter dem Druck, dass ein Projekt ex-post aufgrund einer erfolgreichen Umweltklage gekippt werden könnte, wird die prozessbegleitende Stakeholdereinbeziehung sehr ernst genommen und umfassend in Form von Anhörungen und Runden Tischen durchgeführt (ebenda).

Zudem haben sich seit etwa zwei Jahrzehnten in der niederländischen Wasserwirtschaft „several extralegal public participation programs“ (Huitema et al. 2009: 237) herausgebildet: die bereits angesprochenen „focus groups“ (Zielgruppen) und die „citizen’s jury“, die beide ihrer Intention und Verfahrensart nach den in Kapitel 4.1.2 angesprochenen „Planungszellen“ gleichen. Huitema et al. (2009) zufolge wurden diese Verfahren auch in der hier betrachteten IJsselmeerregion durchgeführt (ebenda: 237 ff.). Der Focus-Group-Ansatz beinhaltet informelle Diskussionsforen, in denen sich Vertreter der wasserwirtschaftlichen Behörden mit Repräsentanten von Interessengruppen sowie „normalen“ Bürger unter professioneller Moderation zu wasserwirtschaftlichen Fragen austauschen und einen gemeinsamen Bericht erarbeiten, der zwar nicht bindend für die Behörden ist, aber in der wasserwirtschaftlichen Planung

durchaus reflektiert wird (ebenda: 240). Bei der Citizen's-Jury-Methode halten normale Bürger (zwischen 12 und 24 Personen) eine Reihe von Meetings zu einer wasserwirtschaftlichen Fragestellung ab. Huitema et al. (2009) beschreiben den Ablauf der Citizen's Jury folgendermaßen:

„At the start, the jury gets a ‚charge‘, which is a question they have to answer or topic they must address. The jury then hears ‚witnesses‘ whom they have selected to represent different, perhaps conflicting, viewpoints on the topic under consideration. Essentially, the participants (the jurors) hear evidence, question witnesses, discuss the issues raised, and then make an informed judgment with regard to the charge“ (ebenda).

Die Organisationsstruktur der Waterschappen ist ebenfalls ein Ausdruck des korporatistischen Ansatzes im niederländischen Wassersektor. Wie bereits im vorangegangenen Kapitel angesprochen, sind hier im Vorstand die relevanten Stakeholder (Landwirte, Industrie, Kommunen und Bürger) vertreten. Im Prinzip kann man demnach von einer „waterschapimmanenten“ Stakeholderbeteiligung sprechen.

Für die Zeit vor der WRRL wurde von den Interviewpartnern allerdings übereinstimmend beschrieben, dass Umweltinteressen ein vergleichsweise geringes Gewicht – insbesondere gegenüber landwirtschaftlichen Interessen – hatten (Interview Natuur en Milieu: 159; Interview Provinz Overijssel: 172). Auch Huitema et al. (2009) betonen, dass die Waterschappen traditionell zwar einen kooperativen und konsensualen Politikstil verfolgen, dass dies jedoch nicht gleichzusetzen ist mit einer gleichberechtigten Einbeziehung aller Sichtweisen. Die Einbeziehung von Stakeholdern durch die Waterschappen bezog sich bis zur WRRL vornehmlich auf die Landwirte (Huitema et al. 2009: 226).

Generell mahnen Huitema et al. (2009) ein differenzierteres Bild der Partizipation im niederländischen Wassersektor an. Trotz aller beteiligungsorientierter Mechanismen war die niederländische Wasserwirtschaft im politikfeldübergreifenden Vergleich (z.B. im Vergleich zum Bereich der Raumplanung) „a relatively technocratic and closed policy sector“ (ebenda). Diese Sichtweise teilen auch Enserink et al. (2007), die den Niederlanden in ihrer vergleichenden Studie zu europäischen Partizipationskulturen insgesamt eine ausgeprägte Tendenz zu konsensuellem und partizipativem Policymaking bescheinigen, den Wassersektor jedoch als Politikfeld beschreiben, in dem bisher ein eher pragmatischer Ansatz im Hinblick auf Stakeholderbeteiligung verfolgt wurde (Enserink et al. 2007: 8 f.). Dies gilt insbesondere für die Phase bis in die 1950er Jahre, als in der niederländischen Wasserpolitik der sehr technische Bereich des Managements von Wasserquantität im Vordergrund stand. Parallel zur Ausweitung des wasserwirtschaftlichen Fokus auf qualitative Aspekte „the number of institutional venues for public participation has increased“ (ebenda). Dies lag insbesondere an der Überlappung der Themen Raumplanung und Wassermanagement, da der erstere Politikbereich in besonderer Weise auf Stakeholderbeteiligung setzt (ebenda). Der Vertreter der niederländischen Umwelt-NGO Natuur en Milieu stellte sich im Interview insgesamt auf den Standpunkt, dass der niederländische Wassersektor vor der WRRL im Vergleich zu anderen Politikfeldern zwar vergleichsweise weniger Partizipationsmöglichkeiten bereithielt, allerdings im europäischen Vergleich die Niederlande auch hier noch ziemlich gut dastehen (Interview Natuur en Milieu: 159). Diesen Eindruck teilt in der Zusammenschau des Vorangegangenen auch die Autorin dieser Arbeit.

Insgesamt wurde in verschiedenen Interviews (z.B. Interview BMU: 146; 152; Interview NLWKN: 31) darauf hingewiesen, dass das Thema Wasser in den Niederlanden einen wesentlich höheren politischen Stellenwert genießt und auch im allgemeinen Bewusstsein stark verankert ist. Die permanente latente Gefahr, die für die teilweise unter dem Meeresspiegel liegenden Niederlande mit dem Wasser verbunden ist

– und an welche die Niederländer durch die im vorangegangenen Kapitel erwähnten Flutkatastrophen der 1990er Jahre auch vor nicht allzu langer Zeit schmerzlich erinnert wurden – spielt hier eine entscheidende Rolle. Zudem wird im Wassersektor traditionell eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit auf allen Verwaltungsebenen betrieben. Bereits jede einzelne Waterschap verfügt über eine eigene Abteilung mit mehreren Mitarbeitern, die sich alleine der Öffentlichkeitsinformation widmen (Interview Vechteverband: 57). Über verschiedene Homepages (z.B. www.nederleeftmetwater.nl), Publikationen und Broschüren wurde die Öffentlichkeit bereits vor der WRRL im Rahmen der sogenannten *Nederland-leeft-met-water*-Kampagne (Die-Niederlande-leben-mit-Wasser-Kampagne) ausgiebig über die Wasserpolitik informiert. Der große Stellenwert des Wassermanagements spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass der Vorstand der Waterschappen seit 1992 von den niederländischen Bürgern in regionalen Wahlen gewählt wird (Enserink et al. 2003: 7). Allerdings wurde in mehreren Interviews einschränkend angemerkt, dass die normale Bevölkerung von den komplexen Detailfragen des Wasserqualitätsmanagements doch recht weit „entfernt“ ist und das Interesse auch von persönlicher Betroffenheit abhängig ist (z.B. Interview Provinz Overijssel: 174). Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung, die über die Einbeziehung von Interessengruppen hinausgehen und sich auch an die normale Bevölkerung richten, wie die Focus Groups oder die Citizen’s Jury, sind auf eine recht kleine Teilnehmerzahl begrenzt und erreichen daher nur einen kleinen Teil der breiteren Öffentlichkeit (Huitema et al. 2009: 243).

4.2.3 *Niederländische Wasserpolitik vor der WRRL: Policy*

Ähnlich wie in Deutschland besteht der Kern der niederländischen Wasserpolitik aus sogenannten command-and-control-Instrumenten. Konkret handelt es sich hierbei, wie in der deutschen Wasserpolitik, um gesetzlich fixierte Lizenzierungsverfahren, „i.e. the need for industries to obtain a *permit* for emissions into water“ (Pape 2009: 168). Hieraus lässt sich ableiten, dass der emissionsbezogene Regulierungsansatz auch in den Niederlanden eine große Bedeutung hat. Auch in den Niederlanden wurde vor der WRRL hauptsächlich die Einleitung aus Punktquellen in die Gewässer ermittelt, d.h. die chemische Schadstofffracht, die z.B. durch Industrien in die Gewässer eingebracht wird (Interview Provinz Overijssel: 168). Es gab in der niederländischen Wasserpolitik im Gegensatz zu Deutschland vor der WRRL jedoch hierbei keine nationalen bindenden Grenzwerte für Einleitungen in Gewässer (verbindliche Emissionsstandards), sondern lediglich Empfehlungen, die in die individuellen Genehmigungen Eingang fanden (ebenda).

Van Waarden (1995) und Eberg (2010) weisen auf eine Besonderheit in der niederländischen Rechtsetzungstradition – das „*opportuneness principle*“ – hin, die auch im Zusammenhang mit der Wasserpolitik und im Kontrast zu Deutschland zu beachten ist. Nach diesem Prinzip haben die Ebenen, die Gesetze ausführen, einen recht weitreichenden Entscheidungsfreiraum, ob das Handeln nach den gesetzlichen Vorschriften ‚opportun‘ ist oder nicht. „This legal provision is both a reflection of, and has allowed for, the pragmatic, negotiating, and tolerant elements in Dutch regulatory style“ (Van Waarden 1995: 357). Dieser Ermessensspielraum geht so weit, dass bewusst gegen die gesetzlichen Regeln gehandelt wird, dies aber von allen Seiten toleriert wird: „The ultimate example of Dutch tolerance is ‚condonation‘ (*gedogen*): legal acceptance of what is formally forbidden (...) after deliberations with controlling officials“ (Eberg 2010: 438). Van Waarden (1995) erläutert die Hintergründe dieser niederländischen Herangehensweisen im Unterschied u.a. zu Deutschland wie folgt: „Dutch civil servants are

neither amateurs nor exclusively lawyers, nor are they trained in elite schools. As a result, Dutch administrators lack the strong identification with the state, as in France (...) or with legalism, as in Germany” (Van Waarden 1995: 358). Demgegenüber sind deutsche Beamte eher zu charakterisieren als “modern-day offspring of the Prussian officialdom of earlier centuries, which has been accurately described as ‘a social elite recruited on the basis of competitive examination and dedication both to efficiency and the principle of autocracy’” (Eberg 2010: 438). Während Deutschland regelmäßig als “strong uncertainty avoidance country“ (ebenda) charakterisiert wird, bleibt bei niederländischen Regelungen, auch wenn sie gesetzlich fixiert sind, eine gewisse Offenheit für nachträgliche Aushandlungen und Einzelfallentscheidungen bestehen.

Der emissionsbezogene Ansatz in der niederländischen Wasserpolitik wurde schon vor der WRRL in Ansätzen mit einem qualitativen, immissionsbezogenen Ansatz verknüpft. So wurden in Wassermanagementplänen auch vor der WRRL qualitätsbezogene Zielwerte festgelegt. Zudem wurden in den Niederlanden seit den 1990er Jahren verstärkt hydromorphologische Renaturierungsmaßnahmen an Flüssen durchgeführt. Diese neue Schwerpunktsetzung bei Maßnahmen an Gewässern geht auf die Durchsetzung eines neuen Policyparadigmas in der niederländischen Wasserpolitik zurück: Die Wasserpolitik in den Niederlanden wurde bis in die 1990er Jahre primär durch das Leitprinzip des „Kampfs gegen das Wasser“ durch den Bau stärkerer und höherer Deiche geprägt. In den vergangenen fünfzehn Jahren hat sich jedoch die Perspektive auf das (Hoch-)Wassermanagement grundlegend verändert. Der Schwerpunkt hat sich vom Bau höherer Deiche auf die Wiederherstellung der natürlichen Retentionsflächen der Flüsse und ihres ursprünglichen, mäandrierenden Verlaufs verlagert (z.B. Wiering und Crabbé 2006: 102). Diese neue Politik lässt sich unter dem Slogan „Ruimte voor de rivier“ (Raum für die Flüsse) zusammenfassen. In der Literatur wird hier von einer „remarkably radical (...) departure from past policy“ (Wiering und Driessen 2001: 284) und von einem wirklichen „paradigm shift“ (Reinhard und Folmer 2009a: 1; Bočkarjova et al. 2009: 70) gesprochen. Als wichtiger Erklärungsfaktor für diesen Paradigmenwechsel „from ‚keeping the water out‘ to ‚living with water“ (Reinhard und Folmer 2009a: 1) werden regelmäßig die Flutkatastrophen von 1993 und 1995 genannt, in deren Zusammenhang 250.000 Niederländer evakuiert werden mussten, da einer der Deiche entlang des Rheins einzustürzen drohte (z.B. Kuks 2009; Bočkarjova et al. 2009).

Ein weiterer wichtiger Aspekt in der Policy-Dimension ist die niederländische Planungskultur. Die Erarbeitung von Plänen spielt in der niederländischen Gesetzgebung im Allgemeinen und in der Wasserpolitik im Speziellen traditionell eine große Rolle. Olsthoorn und Tol (2001) beschreiben „water policy planning (...) [as] perhaps the most prominent characteristic of Dutch water management policy“ (Olsthoorn und Tol 2001: 24). Auf allen politischen Ebenen werden Pläne erstellt, die sich jeweils sehr stark unterscheiden können in ihrer inhaltlichen Breite, ihrem Grad an Konkretheit und Verbindlichkeit sowie in ihrem jeweiligen Zeithorizont. So reichen die verschiedenen Planungstypen von Leitbildern (*visions*) mit sehr weitem Zeithorizont bis hin zu spezialisierten Plänen, die konkrete Maßnahmen zur Umsetzung einer Politik enthalten. Als grundlegende Handlungsorientierungen und Inspirationsquelle dient die Entwicklung von Leitbildern. Die niederländischen und deutschen Unterschiede im Hinblick auf solche Leitbilder werden z.B. in der „Grenzüberschreitenden Vechtetalstrategie“ (2009) reflektiert:

„In den Niederlanden und Deutschland gibt es einen unterschiedlichen Umgang mit Zukunftsbildern und der Formulierung von langfristigen Entwicklungszielen und Zielvorstellungen. In niederländischen Gebietsentwicklungsprozessen ist es üblich, ‚visions‘, das heißt Zukunftsvisionen (...) zu beschreiben. Diese unverbindlichen (...) Zukunftsbilder dienen in

erster Linie der Inspiration und werden weniger als Planungsvorgabe und Handlungsauftrag verstanden. (...) [Auch in Deutschland] werden in informellen Fachplanungen (...) Leitbild-diskussionen geführt. (...) die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz dieser Leitbild-diskussionen (ist im Gegensatz zu den Niederlanden) jedoch eher gering“ (Waterschap Velt en Vecht et al. 2009: 36 f.).

Die grundlegenden Richtungsentscheidungen und Ziele der niederländischen Umweltpolitik fließen in die, bereits an anderer Stelle angesprochenen, Nationalen Umweltpolitikpläne ein. Konkret in Bezug auf Wasser werden auf nationaler Ebene durch die Behörde Rijkswaterstaat strategische Wassermanagementpläne formuliert, und die Provinzen erarbeiten strategische Pläne für alle Gewässer auf ihrem Gebiet. Die Waterschappen erstellen wiederum lokale Pläne mit konkreten, vor Ort durchzuführenden Maßnahmen (Olsthoorn und Tol 2001: 24). Die Erstellung der Pläne basiert auf dem im vorangegangenen Kapitel beschriebenen konsensbasierten Aushandlungsmodell (ebenda).

Die ausgeprägte Planungskultur in den Niederlanden hängt inhaltlich direkt zusammen mit einer bereits vor der WRRL recht ausgeprägten *integrierten* Herangehensweise an die Wasserthematik. Wie in der Literatur betont wird (z.B. Rijswick 2009: 209 ff.; Beunen et al. 2009: 66) und auch in mehreren Interviews bestätigt wurde (z.B. Interview Provinz Overijssel: 170; Interview Natuur en Milieu: 164), hatten die verschiedenen gesetzgebenden und ausführenden Stellen in den Niederlanden schon vor der WRRL relativ viel Erfahrung damit, andere thematische Ressorts (Landwirtschaft, Naturschutz etc.) in die wasserpolitische Planung einzubeziehen und kohärente Gesamtstrategien zu entwickeln. Ebenso üblich ist es, dass im Gegenzug wasserrelevante Aspekte in anderen Kontexten mitberücksichtigt werden. Ein oft zitiertes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Raumplanungspolitik, die traditionell einen sehr hohen Grad an Inklusivität im Hinblick auf Stakeholder aufweist (z.B. Huitema et al. 2009: 226).

Neben den klassischen command-and-control-Instrumenten und der Erstellung von Wassermanagementplänen spielen weitere Typen von Policy-Instrumenten klassischerweise eine wichtige Rolle in den Niederlanden. Dazu gehören insbesondere Freiwillige Vereinbarungen mit Stakeholdern (Pape 2009: 167). Mehrere Beobachter sehen in der im Vergleich zu anderen Staaten sehr großen Bedeutung von Freiwilligen Vereinbarungen die Manifestierung des für die Niederlande so typischen „negotiated rule-making“ (Lieverink und Van der Zouwen 2004: 139) oder – in den Worten Arendt Lijpharts (1968) – einen Ausdruck der niederländischen „politics of accomodation“.

Darüber hinaus haben in der niederländischen Wasserpolitik traditionell ökonomische Instrumente (Nutzungsgebühren und differenzierte Subventionen) einen wichtigen Stellenwert. Anders als z.B. in Deutschland wird der Bau von Kläranlagen nicht von staatlicher Seite subventioniert, sondern vollständig aus Nutzungsgebühren finanziert. Alle Wassernutzer müssen – vergleichsweise hohe – Gebühren an die Waterschappen und an den Staat zahlen (Pape 2009: 166 f.). Diese werden wiederum zum Teil als Subventionen für Firmen eingesetzt, die ihre Abwassereinleitungen reduzieren (Andersen 2001: 15 f.). In seiner Vergleichsstudie im Auftrag der OECD zu ökonomischen Instrumenten im Wassersektor schreibt Andersen (2001):

„The system of economic instruments in the Netherlands is different from the other three countries [Denmark, Germany, France] because of the strict use of the Polluter-Pays Principle. There were no subsidies for public sewage facilities, and the levies applied to all dischargers, regardless of their location (...) Two important works of Dutch scholars have demonstrated how the levies provided a decisive incentive for industries to reduce water pollution. (...) Furthermore, the Dutch system was cost-efficient, because it caused industry to control more pollution at the source, and thus reduced the need for costly end-of-pipe treatment at sewage plants“ (Andersen 2001: 16).

Auch unter Berücksichtigung der Umwelt- und Ressourcenkosten erreicht das niederländische System der Nutzungsgebühren einen Kostendeckungsgrad zwischen 80 und 100 % (NLWKN et al. 2008: 94).

Auch im Bereich des Grundwasserschutzes wurde vor der WRRL bereits von ökonomischen Instrumenten Gebrauch gemacht. So wurde 1998 das sogenannte Mineral Accounting System (MINAS) eingeführt, „das für Stickstoff und Phosphor den gesamten Eintrag (mineralische und organische Düngemittel, Futter) und Austrag (Agrarerzeugnisse, Milch, Fleisch, Dünger) erfasst“ (Möckel 2006: 83). Aus der Differenz zwischen Eintrag und Austrag wird daraufhin berechnet, ob sich ein umweltbelastender Überschuss ergibt. Ist dies der Fall, müssen die Landwirte eine Abgabe zahlen. „Die Konzeption geht davon aus, dass die Abgabensätze über den Kosten aller Einsparmöglichkeiten liegen, um eine entsprechend starke Lenkungswirkung zu erreichen“ (ebenda: 84).

In der Zusammenschau auf die Policy-Dimension der niederländischen Wasserpolitik liegen die Niederlande in ihrem Policy-Ansatz „somewhere in the middle between the two extremes of the law-based, standard-oriented approach of the Germans and the more discretionary, quality-oriented approach of the British“ (Lieverink und Van der Zouwen 2004: 140). Liefferink und Van der Zouwen (2004) sprechen daher auch von den Niederlanden als „Mr. Average“ (ebenda: 140 f.).

4.3 Deutsch-niederländische Kooperation vor der WRRL

Auch vor der WRRL haben Deutschland und Niederlande bereits in der Wasserpolitik kooperiert. Die Zusammenarbeit fand in Bezug auf alle Flüsse statt, die von Deutschland in die Niederlande fließen, d.h. in Bezug auf den Rhein, die Maas und die Ems sowie die im Einzugsgebiet dieser Hauptflüsse liegenden kleineren Gewässer. Die Ausführungen dieses Kapitels beziehen sich jedoch nur auf die Zusammenarbeit am Rhein und die zum Einzugsgebiet des Rheins zählenden kleineren Gewässer wie z.B. die Vechte, die Dinkel oder die Berkel.

Kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde die Schaffung eines internationalen Kooperationsgremiums für den Rhein in Angriff genommen. Die Initiative ging von den Niederlanden aus (Myint 2008: 127), die als Unterliegerstaat ein besonders vitales Interesse daran hatten, möglichst wenig verschmutztes Wasser aus den Oberliegerstaaten Schweiz, Frankreich, Deutschland und Luxemburg zu empfangen (Interview BMU: 146). So wurde im Jahre 1950 von den Anrainerstaaten schließlich die „Internationale Kommission zum Schutz des Rheins“ (IKSR) ins Leben gerufen; zunächst auf informeller Basis. 1963 wurde dieses informelle Bündnis schließlich mit der Unterzeichnung der „Konvention zum Schutz des Rheins“ durch alle Anrainerstaaten formal institutionalisiert und mit einem ständigen Sekretariat ausgestattet (Myint 2008: 127).¹⁶ Einmal jährlich finden unter dem Dach der IKSR seither parallel das sogenannte Koordinierungskomitee Rhein und die Plenarsitzung statt, welche die Beschlüsse fasst. Letztere wird vorbereitet durch die Strategieguppe, die wiederum durch die häufiger tagenden internationalen Arbeitsgruppen mit zugeordneten spezialisierten Expertengruppen und nationalen Ausschüssen beraten wird. Arbeitsgruppen bestehen in der IKSR zum Thema Hochwasserschutz, Gewässerqualität/Emissionen, Ökologie und Mikroverunreinigungen (IKSR 2011).

Über die alle Anrainerstaaten des Rheins gemeinsam umfassende Zusammenarbeit im Rahmen der IKSR hinaus, bestanden zwischen Deutschland und den

¹⁶ Gleichzeitig mit der Unterzeichnung der Konvention zum Schutz des Rheins wurde auch die Europäische Kommission Mitglied der IKSR (Myint 2008: 128).

Niederlanden vor der WRRL auch bereits langjährige bilaterale Kontakte in der Wasserpolitik. Diese spielten sich im Rahmen der sogenannten Ständigen Deutsch-Niederländischen Grenzgewässerkommission ab. Diese geht auf einen Anfang der 1960er Jahre zwischen Deutschland und den Niederlanden geschlossenen Vertrag zurück, in dem vereinbart wurde, sich bei grenzüberschreitenden Gewässern in Zukunft besser auszutauschen und abzustimmen (Lulofs und Coenen 2007: 74). Um lokalen Gegebenheiten besser Rechnung tragen zu können, wurden sechs regionale Unterkommissionen gegründet, wovon eine die heute weiterhin existierende Unterkommission Vechte-Dinkel (Unterkommission E) ist, die von da an für das in dieser Arbeit betrachtete Teilgebiet relevant war. In diesem Zusammenhang wurde z.B. ein jährlicher Bericht über den chemischen und ökologischen Zustand der Grenzgewässer erarbeitet. Zudem wurden in den 1990er Jahren in diesem Kontext bereits erste Versuche gestartet, Pläne zu formulieren, welche gesamte Flussverläufe über die deutsch-niederländische Grenze hinweg (z.B. den gesamten Verlauf der Vechte) in den Blick nehmen. So wurden hier bereits gemeinsame chemische Standards und grenzübergreifende Modellierungsmethoden festgelegt. Ein wirklich gemeinsames Handeln im Sinne von gemeinsamer Planung und Durchführung von Maßnahmen fand jedoch vor der WRRL nicht statt. Zudem bezog sich die Zusammenarbeit konkret auf die Grenzgewässer – ein koordiniertes Vorgehen auf Flussgebietsebene gab es hingegen nicht (Van Leussen et al. 2007: 8; Interview NLWKN: 10 f.; Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 115).

Neben den genannten Foren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spielte im deutsch-niederländischen Grenzgebiet – und spielt auch weiterhin – die Zusammenarbeit in Kooperationsprojekten mit einem thematischen Bezug zu Wasser eine Rolle, die zum Teil mit EU-Strukturfondsmitteln (INTERREG-Mitteln) unterstützt werden. Auf einige für die Untersuchungsregion relevante Projekte wird in Kapitel 6.3 noch einmal eingegangen

5. Ein neuer Rahmen für die Wasserpolitik: Die EU-WRRL und ihre Umsetzung in Deutschland und den Niederlanden

Bis zur Aufnahme der Umweltpolitik als europäisches Politikfeld in den EG-Vertrag mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 gab es auf europäischer Ebene noch keine umfassende Wassergesetzgebung. In dieser ersten Phase der europäischen Wasserpolitik wurden einzelne nutzungsspezifische Richtlinien zum Gewässerschutz verabschiedet, z.B. bezüglich Bade-, Fisch- und Muschelgewässern. Die weitreichendste Regelung dieser Zeit war die Trinkwasserrichtlinie von 1980, in der verbindliche Wasserqualitätsziele festgelegt wurden (Blöch 2001: 120; Solf 2006: 20 f.). Nach Inkrafttreten der EEA und der damit verbundenen Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat erfuhr die europäische Wasserpolitik eine stärkere Dynamik. Die Ergebnisse dieser zweiten Wassergesetzgebungswelle waren u.a. die Richtlinie über kommunale Abwasserbehandlung und die Nitrat-Richtlinie von 1991, eine verschärfte Trinkwasserrichtlinie (1998) und Regelungen über die Zulassung und die Nutzung von Pestiziden aus den Jahren 1991 und 1998 (Blöch 2001: 121). Insgesamt wurde die Wasserpolitik bis in die 1990er Jahre als ‚Flickenteppich‘ beschrieben, bestehend aus punktuellen Regelungen ohne übergreifendes, systematisches Konzept (u.a. Solf 2006: 22). Ende der 1980er Jahre setzte sich auf EU-Ebene die Erkenntnis durch, dass ein Nebeneinanderbestehen von mittlerweile mehr als 20 Richtlinien mit Bezug zum Gewässerschutz „einer gemeinschaftsweiten Gewässerschutzpolitik eher abträglich als förderlich war“ (ebenda). Zudem wurde Kritik daran laut, dass die bisherige europäische Wasserpolitik nicht ausreichend geeignet war, das Bewusstsein der Wassernutzer für ihre Gewässer anzusprechen (Blöch 2001: 121).¹⁷ Als Ergebnis mehrjähriger Beratungen und einem sehr breit angelegten Konsultationsprozess unter Einbeziehung aller relevanten Stakeholder legte die Europäische Kommission schließlich im Jahr 1997 den Vorschlag für eine Wasserrahmenrichtlinie vor. Der Kommissionsvorschlag wurde noch zweimal überarbeitet und schließlich im Jahre 2000 im Vermittlungsverfahren vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat verabschiedet (Solf 2006: 26 ff.). Durch das Inkrafttreten der WRRL am 22. Dezember 2000 wurde das europäische Wasserrecht auf eine vollkommen neue Grundlage gestellt. Auf ihre wesentlichen Inhalte und Besonderheiten soll im folgenden Abschnitt ausführlich eingegangen werden.

¹⁷ Eine wichtige Rolle spielte hier das „Frankfurter Ministerseminar über die Wasserpolitik“ im Jahre 1988, in deren Rahmen die bestehenden Richtlinien und deren Tochterrichtlinien auf ihre Ziele und Lücken hin ausgewertet wurden. In diesem Zusammenhang wurde von verschiedenen Mitgliedsstaaten – u.a. insbesondere Deutschland – das mangelnde Gesamtkonzept beklagt. 1994 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern vor, die alle alten qualitätsbezogenen Richtlinien ablösen sollte. Im weiteren Verlauf verlangte auch das Europäische Parlament nachdrücklich eine Überarbeitung der sich teilweise widersprechenden Einzelregelungen im Gewässerschutz (Solf 2006: 24 f.).

5.1 Wesentliche Inhalte der WRRL

Integriertes Wasserressourcenmanagement als implizite Neuerung

In Bezug auf die in WRRL verankerten wasserpolitischen Neuerungen ist zunächst zu konstatieren, dass die WRRL ein in akademischen Kreisen lange bekanntes, wasserpolitisches Paradigma beinhaltet: Integriertes Wasserressourcenmanagement (Integrated Water Resources Management, IWRM). Obwohl der Begriff an sich in der WRRL nicht explizit genannt wird, ist es gerechtfertigt, das Konzept an dieser Stelle als wesentliche Neuerung durch die WRRL mit aufzunehmen, da nicht nur in der Literatur Einigkeit herrscht, dass IWRM eines der zentralen Konzepte der WRRL ist (z.B. Kessler 2006: 47), sondern auch die Begleitdokumente zur WRRL selbst, die sogenannten CIS Guidance Documents (siehe Kapitel 5.3.1), IWRM als „key concept“ titulieren (Europäische Kommission 2003: 13). Die oft zitierte Definition der Global Water Partnership (GWP) (2000) beschreibt IWRM als

„process which promotes the co-ordinated development and management of water, land and related resources, in order to maximise the resultant economic and social welfare on an equitable manner without compromising the sustainability of vital ecosystems“ (GWP 2000: 22; zitiert aus Herrfahrdt-Pähle 2010: 21).

Es existieren unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Elemente zu IWRM gehören. Auf die Aspekte, die von Kessler (2006) aufgeführt werden, können sich jedoch im Prinzip alle Autoren einigen:

- „Wasser als Teil des Ökosystems, als natürliche Ressource und als Wirtschaftsgut.
- Der Flussgebietsansatz, der Oberflächen- und Grundwasser erfasst.
- Die Einbeziehung der Landnutzung und des Bodens überhaupt in die Betrachtung.
- Die Identifizierung und der Schutz der Süßwasser-Ressourcen.
- Die nachhaltige und rationelle Wassernutzung.
- Die Entwicklung und Bewertung von Projekten und Programmen, die effizient und gleichzeitig sozialverträglich sind.
- Ein beteiligungsorientierter Prozess der Politikentwicklung und der Entscheidungsfindung.
- Die Betonung institutioneller, rechtlicher und finanzieller Instrumente zur Umsetzung“ (Kessler 2006: 47).

Das Konzept entstand in Expertenkreisen auf der internationalen Ebene und entwickelte sich über die Jahre zum „dominant language in which the challenge of global water governance is framed“ (Conca 2006: 125).

Da, wie in den folgenden Ausführungen gezeigt wird, die Ähnlichkeiten der WRRL-Inhalte mit dem IWRM-Konzept frappierend sind, kann konstatiert werden, dass mit der WRRL auf europäischer Ebene ein „Paradigmenwechsel hin zum integrierten Ansatz“ (Kessler 2006: 48) vollzogen wurde. Man kann die WRRL „ – jedenfalls für Europa – als den ‚Stand der Technik‘ einer integrierten Wasserwirtschaft bezeichnen“ (ebenda).

Ziele der WRRL: Qualitätsorientierte Wasserbewirtschaftung

Die WRRL verfolgt das zentrale Umweltziel, bis zum Jahr 2015 einen „guten Zustand“ für alle Gewässertypen (Oberflächen- und Küstengewässer, Grundwasser) zu erreichen (Artikel 4 WRRL). Der „gute Zustand“ wird dabei in den Anhängen II und V der WRRL als geringfügige Abweichung vom „sehr guten Zustand“ angesehen. Letzterer ist

wiederum nur bei Gewässern gegeben, die keine oder nur minimale Abweichungen gegenüber einem natürlichen, unbeeinflussten Zustand aufweisen.

Die Bewertung des Zustands von *Oberflächengewässern* setzt sich dabei aus zwei Teilen zusammen, dem *ökologischen* und dem *chemischen Zustand* (Anhang V WRRL). Letzterer ist dann erreicht, wenn kein Schadstoff in höherer Konzentration vorkommt als in der WRRL oder in anderen Rechtsvorschriften festgelegt wurde. Ein guter ökologischer Zustand setzt sich wiederum zusammen aus drei verschiedenen Komponenten, der *biologischen* Qualitätskomponente (z.B. Phytoplankton, Fischfauna), der *hydromorphologischen* Qualitätskomponente (Gewässerstruktur, Durchgängigkeit für Lebewesen etc.) und der *physikalisch-chemischen* Qualitätskomponente (Temperatur, Sauerstoffbilanz, pH-Wert, Schadstoffe etc.). Der Zustand von Grundwasserkörpern setzt sich ebenfalls aus zwei Aspekten zusammen, dem *mengenmäßigen* Zustand (bezieht sich auf Menge der Grundwasserentnahme) und dem *chemischen* Zustand (Einhaltung von festgelegten Schadstoffhöchstwerten) (ebenda).

Die Bewertung des chemisch-physikalischen Wasserzustands kann als traditionelle, emissionsorientierte wasserwirtschaftliche Herangehensweise bezeichnet werden. Anhang X der WRRL enthält zu diesem Zwecke eine Liste mit sogenannten „prioritären Stoffen“, deren Einleitungen, Emissionen und Verluste laut Artikel 16 der WRRL schrittweise verringert werden sollen, sowie eine Auflistung von „prioritär gefährlichen Stoffen“, deren Verwendung innerhalb von 20 Jahren komplett eingestellt werden soll. Moss (2003) zufolge ist die „Aufnahme dieser Bestimmungen von überwiegend emissionsorientierten Standards (...) vor allem auf den erfolgreichen Einsatz deutscher Vertreter bei den Verhandlungen der WRRL zurückzuführen“ (Moss 2003a: 138). Diesem emissionsorientierten Policy-Ansatz wird in der WRRL mit den verbindlichen qualitativen Umweltzielen nun auch eine immissionsorientierte Herangehensweise an die Seite gestellt. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang daher auch vom „combined approach“ (z.B. Chave 2001: 13) gesprochen. Die Festlegung der genauen Grenz- und Zielwerte sowie weiterer Spezifizierungen der benannten Qualitätskomponenten bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen und ist in der WRRL nicht ausführlich geregelt (Klauer et al. 2008: 31). Neben der Erreichung des guten Gewässerzustands ist das sogenannte Verschlechterungsverbot ein weiteres Hauptziel der WRRL. Es besagt, dass sich der aktuelle Gewässerzustand keinesfalls verschlechtern darf (es sei denn es handelt sich um „höhere Gewalt“, wie beispielsweise eine Flut) (Artikel 4 WRRL).

Die angesprochenen Ziele der WRRL, die in der Literatur allgemein als sehr ambitioniert und stringent beschrieben werden (z.B. Sigel 2007: 30; Moss 2003a), werden in der Richtlinie durch verschiedene Ausnahmeregelungen in gewissem Sinne relativiert (Artikel 4 WRRL). So ist es im Falle künstlicher (von Menschenhand geschaffener) oder „erheblich veränderter“ Wasserkörper für die Mitgliedsstaaten möglich, statt des guten Zustand das sogenannte „gute ökologische Potenzial“ anzustreben, d.h. eine Qualitätsstufe, die angesichts der gegebenen Veränderungen angemessen erscheint. Hier müssen die Mitgliedsstaaten in ihren Bewirtschaftungsplänen (siehe unten) nachweisen, dass „die (Wieder-)Herstellung der für einen guten Zustand erforderlichen hydromorphologischen Merkmale des Gewässers negative Auswirkungen auf die mit den Veränderungen verbundenen gesellschaftlichen Ziele hätte und diese Ziele nicht auf andere Weise erreicht werden können“ (Klauer et al. 2008: 33). Darüber hinaus kann von Seiten der Mitgliedsstaaten eine Fristverlängerung für maximal 12 Jahre beantragt werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustands aus technischen Gründen nicht schnell genug greifen können oder ein rechtzeitiges Erreichen unverhältnismäßig hohe Kosten mit sich bringen würde. Eine sehr weitreichende Ausnahmemöglichkeit – die je-

doch auch an besonders hohe Hürden geknüpft wird – ist die Möglichkeit der Festlegung weniger strenger Umweltziele. Dafür muss jedoch nachgewiesen werden, dass die Erreichung eines guten Zustands praktisch nicht zu realisieren ist oder die Kosten nicht zu rechtfertigen sind (ebenda).

Als übergeordnete, allgemeine Ziele der WRRL werden in Artikel 1 u.a. der „Schutz der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete“, die „Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung“ sowie ein „Beitrag zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren“ gefordert. Insbesondere in diesen allgemeinen Zielen zeigt sich der umfassende Ansatz der WRRL, dem nur mit einer kohärenten politikfeldübergreifenden Strategie Rechnung getragen werden kann. So bezieht sich die WRRL ausdrücklich nicht nur auf die Gewässer an sich, sondern auch auf die direkte Gewässerumgebung, worin sich eine deutliche Schnittstelle zum Naturschutz, zur Agrarpolitik etc. manifestiert. Die Betonung einer nachhaltigen Wassernutzung hegt die konkrete Wasserpolitik ein in ein umfassendes Umdenken in Bezug auf die Ressource Wasser und impliziert neben Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität auch Aufklärungsarbeit gegenüber den Wassernutzern. In dem Hinweis auf die Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren zeigt sich zudem eine enge Verknüpfung der Wasserpolitik mit der Anpassung an den Klimawandel, durch welchen diese Phänomene nachweislich zunehmen (Rayner und Jordan 2010: 145).

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die europäische Wasserpolitik mit der WRRL „endgültig den Weg zu einem qualitätsorientierten Bewirtschaftungsregime [einschlägt]“ (Liu 2008: 177). Die Umweltziele als Kern der Richtlinie sind rechtlich allgemeinverbindlich und von den Mitgliedsstaaten zwingend einzuhalten. Zudem beinhalten die Qualitätsziele einen weiten Schutzansatz, da die Bewertung der Gewässer nicht nur – wie traditionell üblich war – von physikalisch-chemischen Kriterien abhängt, sondern auch von biologischen und hydromorphologischen Gewässerbedingungen. „Damit wird erstmals die Bedeutung der ökologischen Dimension zum Schutz naturtypischer Lebensgemeinschaften und der Hydromorphologie neben die der physikalisch-chemischen Wasserbeschaffenheit aufgewertet“ (ebenda). Auch Irmer und Blondzik (2001) bezeichnen die WRRL als die „erste ökologisch orientierte Richtlinie im Gewässerschutz“ (Irmer und Blondzik 2001: 37).

Flussgebietsbewirtschaftung und Koordinationsverpflichtung

Die zentrale wasserpolitische Neuerung der WRRL in organisatorischer Hinsicht ist der sogenannte Flussgebietsansatz (Fichter 2003: 177). Artikel 3 der WRRL besagt, dass die Gewässer in Flussgebietseinheiten bewirtschaftet werden müssen (Chave 2001: 11). Eine Flussgebietseinheit (FGE) setzt sich zusammen aus „einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern“ (Sigel 2007: 31). Die in Artikel 3 vorgeschriebene Flussgebietsbewirtschaftung fußt auf der in wissenschaftlichen Kreisen schon seit etwa zwei Jahrzehnten propagierten Idee des Integrierten Flussgebietsmanagements, wonach sich die Gewässerbewirtschaftung an den natürlichen Gegebenheiten der Gewässer orientieren soll und nicht an politisch-administrativen Grenzen (ebenda). Die Vorteile einer Bewirtschaftung in Flussgebietseinheiten liegt darin, dass „alle Gewässer (...) als Ganzes von der Quelle bis zur Mündung betrachtet und geschützt werden können. Doppelarbeit kann vermieden und die Bewirtschaftungsinstrumente können aufeinander abgestimmt und ineinander integriert werden“ (ebenda). Die WRRL fordert die Mitgliedsstaaten auf, die Flusseinzugsgebiete und alle zugehörigen Oberflächengewässer und Grundwässer zu identifizieren und eine (oder mehrere) geeignete zuständige Behörde(n) zu benennen, die mit der Koordinierung der FGE betraut werden (Fichter

2003: 180). Die erste Fassung der WRRL von 1996 besagte noch, dass die Mitgliedsstaaten zur Errichtung einer eigenständigen Flussgebietsbehörde (River Basin Authority) zum Zwecke der Koordinierung und Überwachung der Anwendung der WRRL verpflichtet werden sollen, was jedoch bei verschiedenen Mitgliedsstaaten (u.a. Deutschland) auf starken Widerstand stieß (ebenda: 180 f.; Stratenwerth 2006: 59). Die folgenden Entwürfe der WRRL enthielten immer weiter abgeschwächte Formulierungen („geeignete Verwaltungsstrukturen“, „geeignete Verwaltungsmaßnahmen“); die seit 2000 letztlich geltende Formulierung ist sehr vage, indem sie lediglich „geeignete Verwaltungsvereinbarungen“ vorschreibt, wodurch es den Mitgliedsstaaten selbst überlassen bleibt, welche institutionellen Voraussetzungen sie schaffen wollen, um die Koordinationsverpflichtung der Richtlinie erfüllen zu können (Fichter 2003: 181). Konkret wird in die Koordinierungspflicht in der WRRL nur auf die Erarbeitung der Bewirtschaftungspläne auf Flussgebietsebene bezogen. So haben die Mitgliedsstaaten „für eine Koordinierung im Hinblick auf die Erstellung eines einzigen internationalen Bewirtschaftungsplanes“ zu sorgen“ (Stratenwerth 2006: 60). Faktisch ergeben sich hieraus Koordinierungsverpflichtungen auf drei Ebenen: der Ebene der gesamten FGE, an den Schnittstellen zwischen den Bearbeitungsgebieten und innerhalb der Bearbeitungsgebiete, wenn diese bundesländer- und/oder grenzüberschreitend angelegt sind, was beim Bearbeitungsgebiet Deltarhein beides der Fall ist (ebenda: 63 ff.).

Neues Planungsinstrumentarium

Zur Erreichung der Richtlinienziele schreibt die WRRL den Mitgliedsstaaten die Anwendung eines spezifischen Planungsinstrumentariums vor. Bis Ende 2009 waren die Mitgliedsstaaten aufgefordert, auf Flussgebietsebene Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme aufzustellen, die ein kohärentes Gesamtkonzept und ein konkretes Maßnahmenpaket aufweisen (Chave 2001: 25 ff.). Der Bewirtschaftungsplan fußt auf einer umfassenden Bestandsaufnahme aller Gewässer des Flusseinzugsgebiets im Hinblick auf den Ist-Zustand der Wasserqualität und der Faktoren, die jeweils Einfluss auf die Wasserqualität nehmen (physikalische und geographische Charakteristika, industrielle Aktivitäten, Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten etc.). Zudem gehört zur Bestandsaufnahme eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen (u.a. Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen). Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme werden die Umweltziele für die Gewässer spezifiziert (normalerweise der „gute Zustand“, bei künstlichen und erheblich veränderten Gewässern das „gute ökologische Potenzial“) (ebenda: 12). Zur Erreichung dieser Ziele mussten für die jeweilige FGE ebenfalls bis Ende 2009 Maßnahmenprogramme aufgestellt werden. Hierbei waren die Mitgliedsstaaten aufgefordert, „auch Maßnahmen zu ergreifen, die über den Bereich der Gewässerbewirtschaftung im engeren Sinne hinausgehen, zum Beispiel in Bezug auf den Naturschutz, die Landbewirtschaftung, die Fischerei oder die Schifffahrt“ (NMUK 2011). Die Maßnahmenauswahl musste mit einer Kosteneffizienzanalyse verknüpft werden, da laut WRRL in Verhandlung zwischen den verantwortlichen Stellen und den betroffenen Stakeholdern die jeweils wirksamsten, aber auch kosteneffizientesten Maßnahmenprogramme auszuwählen sind (Artikel 11 WRRL).

Fristenkonzept und Berichtspflichten

Die WRRL gibt einen genauen und äußerst stringenten Zeitplan für die Umsetzung mit klar abgegrenzten zeitlichen Abschnitten für die einzelnen Umsetzungsschritte vor. Um die Einhaltung der verschiedenen Umsetzungsetappen überprüfen zu können, beinhaltet die WRRL umfangreiche Berichtspflichten der Mitgliedsstaaten gegenüber der Kommission, z.B. nach drei Jahren in Bezug auf die rechtliche Umsetzung, nach vier Jahren hinsichtlich der Bestandsaufnahme und nach sechs Jahren hinsichtlich des Monitoring-

Programms zur Überwachung des Gewässerzustands (Moss 2003a: 139). In einem sechsjährigen Rhythmus müssen die Bewirtschaftungspläne regelmäßig aktualisiert und überarbeitet werden (Jekel 2006: 85).

Öffentlichkeitsbeteiligung

Die WRRL fordert in Artikel 14 sowie in den Erwägungsgrundsätzen 14 und 46 eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung der Richtlinie. Die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung werden in der Literatur zumeist als sehr fortschrittlich und weitreichend beschrieben (Klein 2011: 102). So wird in der WRRL ein dreistufiges Verfahren zur *Information* und *Anhörung* der Öffentlichkeit vorgegeben. Die drei relevanten Zeitpunkte waren in diesem Zusammenhang a) Ende 2006, als der Zeitplan und das Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Bewirtschaftungsplans veröffentlicht werden musste, b) Ende 2007, bis wohin die Öffentlichkeit über die wichtigsten Fragen der Wasserbewirtschaftung in ihrem Einzugsgebiet informiert werden sollte und c) Ende 2008, als der Entwurf des Bewirtschaftungsplans veröffentlicht werden musste (Jekel 2006: 84). In jedem dieser Zeitabschnitte musste der Öffentlichkeit eine Frist von mindestens sechs Monaten eingeräumt werden, in der sie schriftliche Stellungnahmen abgeben konnte. Um der Kommission zu ermöglichen, den ordnungsgemäßen Ablauf der Information und Anhörung nachzuvollziehen, musste die Schlussfassung des Bewirtschaftungsplans auch die Ergebnisse der Anhörungen und die daraufhin erfolgten Änderungen darstellen (ebenda). Wesentlich weiter als die Anforderungen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit geht die WRRL mit ihrer Forderung nach „aktiver Beteiligung“ aller interessierten Stellen – ein weiterer Schlüsselbegriff der WRRL. Die Richtlinie bleibt relativ vage im Hinblick darauf, wie genau die aktive Beteiligung erfolgen soll (Moss 2003a: 141). So wird lediglich konkretisiert, dass die aktive Beteiligung bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne sichergestellt werden muss (Jekel 2006: 85).

Ökonomische Elemente

Wie bereits unter dem Aspekt „Neues Planungsinstrumentarium“ kurz angesprochen, enthält die WRRL auch eine ökonomische Dimension, die es im bisherigen europäischen Gewässerschutzrecht nicht gab. So ist die WRRL „die erste EU-weit verbindliche Regelung, die eindeutig Bezug nimmt auf ökonomische Instrumente zur Umsetzung umweltpolitischer Zielsetzungen“ (Grüne Liga 2011). Artikel 9 der WRRL fordert die Einführung des Kostendeckungs- und Verursacherprinzips bei Wasserdienstleistungen und die Einsetzung von Wasserpreisen als Anreiz zu einer effizienten Wassernutzung. Bei der Auswahl der Maßnahmenkombinationen sind zudem externe Umwelt- und Ressourcenkosten zu berücksichtigen (Klauer et al. 2008: 35). Aus den Angaben zur wirtschaftlichen Analyse als Teil der Bestandsaufnahme (Artikel 5 und Anhang III der WRRL) ergibt sich die Forderung nach der Berechnung der aktuellen Kostendeckung unter Berücksichtigung von Angebot und Nachfrage von Wasser im Flusseinzugsgebiet sowie die Berechnung der Kosten der verschiedenen Maßnahmenkombinationen (ebenda: 34 f.). Auch wenn die ökonomischen Anforderungen der WRRL Moss (2003) zufolge „sehr allgemein gehalten“ (Moss 2003a: 142) sind, kann konstatiert werden, dass „die WRRL wichtige Impulse für eine erhöhte Kosteneffizienz bei Maßnahmen des Gewässerschutzes“ (ebenda) enthält.

Zwischenfazit WRRL

In der Zusammenschau kann der in der Literatur vertretenen Auffassung zugestimmt werden, dass die WRRL ein Beispiel für eine „new generation“ of European directives“ (Kastens und Newig 2007b: 232) darstellt, welche den „shift from government to

governance' (...) with the traditional means of the command-and-control approach“ (ebenda) verbindet.

Mit den „shift from government to governance“ ist in diesem Zusammenhang gemeint, dass sich in den 1990er Jahren auf europäischer Ebene die Auffassung durchsetzte, dass Umweltrichtlinien, die einen reinen ordnungsrechtlichen Ansatz verfolgen, in mehrfacher Hinsicht nicht die gewünschten Effekte erzielen. So wurde einerseits das vielfach diagnostizierte Implementationsdefizit von EU-Umweltrichtlinien (z.B. Knill 2003: 172 ff.) auf die engen rechtlichen Bestimmungen, das eingeschränkte Instrumentarium und die fehlende Flexibilität des command-and-control-Ansatzes angesichts der unterschiedlichen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten zurückgeführt. Zum anderen wurde die öffentliche Wahrnehmung der EU als bürgerfern, überbürokratisiert und undemokratisch mit der ordnungsrechtlichen top-down-Herangehensweise in Verbindung gebracht (Moss 2003a: 133). Zur Lösung beider Problembereiche verfolgt die EU daher seit den 1990er Jahren einen neuen Steuerungsansatz mit einer politikfeldintegrierenden Herangehensweise, stärkerer Betonung von Verfahrensregelungen, Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit, höherer Transparenz, marktwirtschaftlichen Anreizen und stärkerer Anpassungsfähigkeit an nationale und regionale Unterschiede (Knill und Lenschow 2000; Moss 2003a: 133).

Die WRRL enthält wesentliche Elemente dieses neuen Steuerungsansatzes, aber auch klassische command-and-control-Komponenten und ist somit von Moss (2003) treffend als „Hybride“ bezeichnet worden (Moss 2003a: 138). So folgen die emissionsorientierten Standards für prioritäre Schadstoffgruppen, das stringente Fristen- und Berichtskonzept, sowie die detaillierten Vorgaben zum Aufbau der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenpläne der traditionellen command-and-control-Herangehensweise; dem neuen Steuerungsansatz hingegen sind folgende Elemente zuzuordnen: der Flussgebiets- und politikfeldübergreifende Ansatz – die ein erhebliches Maß an horizontaler und vertikaler Koordinierung erfordern –, die Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung und der hohe Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten (eigene Festlegung von genauen Grenzwerten für die einzelnen Zustandskategorien, Freiheit bei der Maßnahmenauswahl etc.). Welche Herausforderungen sich aus dem speziellen Design der WRRL für die in dieser Arbeit untersuchten Mitgliedsstaaten Deutschland und Niederlande ergeben, wird im folgenden Abschnitt diskutiert.

5.2 Fits und Misfits zur deutschen und niederländischen Tradition in der Wassergesetzgebung

In diesem Abschnitt werden die aus der WRRL resultierenden Herausforderungen in institutioneller, prozeduraler und inhaltlicher Hinsicht mit den Ausgangskontexten in Deutschland und den Niederlanden abgeglichen und die Übereinstimmungen (Fits) und Unterschiede (Misfits) zur traditionellen Wasserpolitik herausgearbeitet.

5.2.1 Fits und Misfits zur wasserpolitischen Tradition in Deutschland

Polity

In administrativ-institutioneller Hinsicht (*Polity*) wird das traditionelle wasserwirtschaftliche Gefüge in Deutschland durch die WRRL vor große Herausforderungen gestellt. Aus der Verpflichtung, dass sich die Gewässerbewirtschaftung an den natürlichen Flusseinzugsgebieten orientieren und nicht an Länder- oder Staatsgrenzen halt machen soll, ergibt sich ein deutlicher Misfit zur Situation vor der WRRL, als die

Gewässerbewirtschaftung von den Bundesländern separat organisiert war. Eine Zusammenarbeit mit benachbarten Bundesländern gab es zwar im Rahmen der LAWA oder mit Nachbarstaaten in internationalen Flusskommissionen wie der IKSr, jedoch nicht in Bezug auf die gemeinsame Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen. Allerdings macht die WRRL keine konkreten Vorgaben für grundlegende Änderungen der Verwaltungsstrukturen im Sinne der Schaffung wirklich neuer Institutionen; explizit fordert sie jedoch eine Form der Koordinierung über Landes- und Staatsgrenzen hinweg.

Noch größer ist die Herausforderung im Polity-Bereich durch den sektorübergreifenden Ansatz der WRRL, da es, wie in Kapitel 4.1.1 dargestellt wurde, im Prinzip keine institutionellen Strukturen für den Austausch mit Verantwortlichen anderer Politikbereiche gab.

Im Hinblick auf die grundlegenden Leitparadigmen der WRRL lässt sich ein recht hohes Maß an Fit mit der wasserpolitischen Ausgangssituation in Deutschland konstatieren. So ist das „Vorsorgeprinzip z.B. (...) in den Erwägungsgründen 11 und 44 verankert und prägt die Aussagen zu emissionsorientierten Vorgaben wie zu prioritären Stoffen“ (Moss 2003a: 153). In Erwägungsgrund 38 ist zudem das Verursacherprinzip verankert und findet sich z.B. in der Forderung kostendeckender Preise wieder (ebenda).

Allerdings wird das in Deutschland geltende Stand-der-Technik-Prinzip von der WRRL herausgefordert, indem bei der Auswahl der Maßnahmen von nun an das Kriterium der Kosteneffizienz eine entscheidende Rolle spielt. Nach der WRRL soll „diejenige Maßnahmenkombination umgesetzt werden (...), die den guten Gewässerzustand zu den geringsten Kosten erreicht“ (Klauer et al. 2008: 34). Dies ist eine grundlegend andere Herangehensweise als grundsätzlich die besten technischen Möglichkeiten auszuschöpfen und stellt somit einen deutlichen Misfit dar.

Politics

In prozeduraler Hinsicht (*Politics*) ergibt sich ebenfalls ein deutlicher Misfit zwischen der WRRL und der deutschen Ausgangssituation. So fordert die WRRL, wie beschrieben, eine umfassende Information und Anhörung der Öffentlichkeit sowie eine aktive Beteiligung der relevanten Stakeholder. In Deutschland fand vor der WRRL, wie in Kapitel 4.1.2 ausführlich dargelegt wurde, eine Einbeziehung von Stakeholdern nur begrenzt und zu einem relativ späten Verfahrenszeitpunkt sowie eine Information der breiten Bevölkerung fast gar nicht statt. Auch Rauschmayer et al. (2009) sehen im Bereich der Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung große Schwierigkeiten für Deutschland: „The implementation of network-based governance solutions such as those implied by the (...) Water Framework Directive is particularly difficult for those member states that have relied on hierarchical, sectorial structures and regulatory instruments“ (Rauschmayer et al. 2009: 143 f.).

Policy

Im Hinblick auf die Wahl der Politikinstrumente (*Policy*) stellt die WRRL ebenfalls in Teilen eine große Herausforderung für Deutschland dar. Zwar enthält die WRRL, wie in Kapitel 5.1 beschrieben wurde, auch emissionsorientierte Elemente, die mit der klassischen deutschen Herangehensweise in der Wasserpolitik im Einklang stehen (Emissionsvorgaben für prioritäre Stoffe, detaillierte Regelungen und stringente Zeitvorgaben), aber sie ist daneben auch durch einen immissionsseitigen Ansatz geprägt, welcher im deutschen Wasserrecht traditionell vernachlässigt wurde. Die immissionsorientierten Qualitätsziele der WRRL implizieren die Ergänzung der klassischen Abwasserreinigung um Maßnahmen der Gewässerunterhaltung und veränderten Flächennutzung (Moss 2003a: 156).

Darüber hinaus beinhaltet die ökonomische Dimension der WRRL einen gewissen Misfit zur klassischen deutschen Herangehensweise. Wie bereits im Hinblick auf das Stand-der-Technik-Prinzip angesprochen, verlangt die WRRL Kosten-Nutzen-Abwägungen bei den ausgewählten Maßnahmen. Dies stellt auch insofern einen Misfit dar, als man in der Realität „sowohl Wirkungen als auch Kosten der Maßnahmen häufig nicht vollständig und sicher vorhersagen“ (Klauer et al. 2008: 34) kann. Da Deutschland in der Literatur generell als „strong uncertainty avoidance country“ (Eberg 2010: 438) klassifiziert wurde, stellt dieses letztlich immer verbleibende Maß an Unsicherheit eine deutliche Herausforderung dar. Da unter Einschluss aller Umwelt- und Ressourcenkosten die deutschen Wasserpreise keinen 100%igen Deckungsgrad erreichen, bestehen auch hier Gegensätze zwischen der Realität in Deutschland und den Ansprüchen der WRRL.

Schließlich konfrontiert die WRRL die deutsche Wasserwirtschaft mit einem neuen Planungsinstrumentarium (Bewirtschaftungspläne, Maßnahmenprogramme), das in dieser Form vor der WRRL unbekannt war. Bereits die alle Gewässer erfassende Bestandsaufnahme in chemisch-physikalischer, aber eben auch hydromorphologischer und biologischer Hinsicht stellt ein Novum in Deutschland dar. Es gab zwar auch zu letzteren Parametern Überwachungsergebnisse aus der Vergangenheit, aber diese wurden lediglich für vereinzelte Gewässer erhoben, nie jedoch in größerem Maßstab geschweige denn auf Flussgebietsebene (Interview BMU: 151). Der Planungs- und Handlungszyklus der WRRL mit der kontinuierlichen Überwachung des Gewässerzustands und der darauf aufbauenden Fortschreibung der Pläne endet im Prinzip nicht, „bis der gute Zustand oder das gute ökologische Potential erreicht ist. Im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot endet der Kreislauf theoretisch nie“ (Kessler 2006: 49). Die frühere wasserwirtschaftliche Planung, die es in Ansätzen gab, war hingegen eher statisch (ebenda: 48), was einen signifikanten Misfit beinhaltet. Die WRRL konfrontiert die deutsche Wasserwirtschaft mit einer neuen „Art der Prozessorganisation, wie sie bisher nicht üblich war“ (ebenda: 49).

5.2.2 Fits und Misfits zur wasserpolitischen Tradition in den Niederlanden

Polity

Ähnlich wie in Deutschland entsteht in der Polity-Dimension auch auf niederländischer Seite ein Misfit zwischen der bisherigen administrativ-institutionellen Organisation der Wasserpolitik und dem in der WRRL geforderten Flussgebietsansatz. Auch in den Niederlanden war die Wasserwirtschaft bisher nicht an den natürlichen Flusseinzugsgebieten orientiert. Allerdings kann im Vergleich zu Deutschland der Misfit als etwas weniger ausgeprägt angesehen werden, da – wie in Kapitel 4.2.1 beschrieben – in den letzten zwei Jahrzehnten in den Niederlanden ein Prozess der Fusionierung von Waterschappen vollzogen wurde, der bereits von der Idee einer Bewirtschaftung „von der Quelle bis zur Mündung“ beeinflusst war. Dennoch ist der Ansatz der WRRL eines wirklichen Flussgebietsmanagements und hierbei insbesondere der grenzüberschreitende Aspekt in den Niederlanden genauso wie in Deutschland ein Novum (abgesehen von den Erfahrungen, die in der IKSR oder der Grenzgewässerkommission gemacht wurden).

Eine koordinierende Struktur für die verschiedenen an der Wasserpolitik beteiligten Ebenen existierte mit dem CUWVO zwar vor der WRRL bereits, aber der Koordinationsbedarf sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht steigt durch die WRRL doch in erheblichem Maße an (Wiering und Keessen 2009: 10). Der resultierende Misfit kann als im mittleren Bereich liegend eingestuft werden.

Die prägenden Leitprinzipien der niederländischen Wasserpolitik sind mit der WRRL relativ deckungsgleich. Wie in Kapitel 4.2.1 beschrieben, wurde die niederländische Wasserpolitik insbesondere durch das Verursacherprinzip, das user-pays- sowie das stand-still-principle geprägt, die sich alle auch in der WRRL wiederfinden, sodass diesbezüglich gefolgert werden kann, dass kein Misfit vorliegt.

Politics

Im Hinblick auf die Politics-Dimension lässt sich zwischen dem niederländischen Ausgangskontext und den Anforderungen der WRRL ein eher schwacher Misfit konstatieren. Die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung decken sich mit der in den Niederlanden generell vorherrschenden Konsultationskultur. Auch wenn – wie in Kapitel 4.2.2 ausgeführt – der Wassersektor im Vergleich zu anderen Politikfeldern nicht als das prominenteste Beispiel der niederländischen Stakeholder-Einbeziehung gilt, da hier traditionell eher eine pragmatische Vorgehensweise verfolgt wurde, kann dennoch konstatiert werden, dass die Niederlande auf einen relativ großen Erfahrungsschatz bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zurückgreifen können. Insofern erscheint die Einschätzung eines eher schwachen Misfits gerechtfertigt.

Policy

Im Hinblick auf die Politikinhalte (Policy) stellt die WRRL hingegen für die Niederlande teilweise durchaus eine große Herausforderung dar. Dies gilt Wiering und Keessen (2009) zufolge insbesondere für die strikt verbindlichen Zielsetzungen der Richtlinie und den stringenten Zeitplan:

„Before the WFD most of the domestic legislation did not contain strict standards or clear measures; one is relying on (to be reached) future target values of water quality levels without requirements to achieve results. (...) And (...) for some issues the ecological goals of the WFD are set higher than would normally be the case in The Netherlands” (Wiering und Keessen 2009: 10).

Die Anwendung des in Kapitel 4.2.3 beschriebenen ‚opportuneness principle‘ ist im Hinblick auf die Ziele der WRRL nicht möglich, da sonst Sanktionen drohen. Insofern wird der Spielraum, der in den Niederlanden auf der Implementationsebene traditionell besteht und auch ausgeschöpft wird, stark eingeschränkt. Dies bedeutet einen deutlichen Misfit.

Weniger stark als Deutschland werden die Niederlande von dem kombinierten Emissions-Immissions-Ansatz der WRRL herausgefordert, da in den Niederlanden bereits vor der WRRL die Emissionskontrolle mit Maßnahmen zur Gewässer-unterhaltung verknüpft wurde sowie seit Mitte der 1990er Jahre auch die Renaturierung der Flussbetten ein wichtiger Schwerpunkt ist. Trotzdem haben auch in den Niederlanden biologische und hydromorphologische Parameter vor der WRRL wesentlich weniger Berücksichtigung gefunden als die WRRL es implizit fordert. Insgesamt besteht hier ein mittlerer Misfit.

Ein mittlerer Misfit ist zudem im Hinblick auf die Forderung nach Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplänen zu konstatieren. Auch wenn die ausgeprägte Planungstradition der Niederländer auf den ersten Blick nahe legen würde, dass hier nur ein geringer Misfit bestünde, geht aus den Interviews hervor, dass dies auch für die Niederlande eine gewisse Herausforderung darstellte (Interview Natuur en Milieu: 166; Interview Provincie Overijssel: 174; Interview BMU: 152 f.). Die Planung auf Flussgebietezebene mit der Notwendigkeit, konkrete Maßnahmen verbindlich festzulegen, stellt auch für die Niederländer eine ganz neue Anforderungsebene dar. Dennoch ist festzuhalten, dass die Niederländer viel Erfahrung mit der sektorübergreifenden Herangehensweise und der

Konsultation verschiedener Stakeholder und Fachressorts zu diesem Zweck haben, was für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans eine Voraussetzung ist. Wie in Kapitel 4.2.3 erläutert wurde, verfolgte die niederländische Wasserpolitik bereits vor der WRRL einen relativ stark politikfeldintegrierenden Ansatz. Die WRRL geht hierbei zwar vielleicht noch einen Schritt weiter, der resultierende Misfit kann jedoch als moderat angesehen werden.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sowohl Deutschland als auch die Niederlande durch die WRRL vor Herausforderungen gestellt werden. Während es in Deutschland eher die Elemente eines neuen Steuerungsansatzes (Öffentlichkeitsbeteiligung, politikfeldübergreifende Herangehensweise, ökonomische Elemente) sind, die einen Misfit zur bisherigen wasserwirtschaftlichen Praxis darstellen, sind es in den Niederlanden eher die command-and-control-Elemente (striktter Verbindlichkeitsgrad der Umweltziele, stringentes Fristenkonzept). Insgesamt profitieren die Niederlande von ihrer „Mr. Average“-Position (Lieverink und Van der Zouwen 2004: 140 f.) zwischen dem command-and-control-Ansatz der Deutschen und der flexibleren, qualitätsorientierten Herangehensweise des „neuen Steuerungsansatzes“. Da auch die WRRL als Richtlinienotypus zwischen diesen beiden Extremen angesehen werden kann, besteht zwischen der Ausgangssituation in den Niederlanden und den Vorgaben der WRRL eine relativ gute Passung; der feststellbare Misfit liegt meistens in einem eher moderaten Bereich.

5.3 Umsetzung der WRRL

In diesem Abschnitt soll überblicksartig die Umsetzung der WRRL in den Untersuchungsländern dargestellt werden sowie auf die von der Kommission initiierte Common Implementation Strategy (CIS) eingegangen werden, die den Implementationsprozess in den Mitgliedsstaaten begleitet.

5.3.1 Common Implementation Strategy (CIS)

Die WRRL kann nicht nur in inhaltlicher Hinsicht als innovativ beschrieben werden, sondern ist auch von einem neuartigen Ansatz im Hinblick auf ihre Umsetzung geprägt. Angesichts der großen Implementationsdefizite insbesondere bei europäischen Richtlinien im Umweltbereich, entwickelte die Kommission für die WRRL ein Konzept, bei dem die Mitgliedsstaaten und verschiedene Interessenvertreter von Anfang an in die Erarbeitung einer Umsetzungsstrategie miteinbezogen werden (Bosenius und Holzwarth 2006: 12; Grüne Liga o.J.; LAWA o.J.). Zur Durchführung dieser sogenannten „Common Implementation Strategy (CIS)“ wurde auf europäischer Ebene eine vollkommen neue Organisationsstruktur geschaffen, „die ohne gesetzlich bindende Vorgaben in Form von Verordnungen oder weiteren Richtlinien durch ‚Guidance‘-Dokumente mit dem Charakter von Handlungsleitfäden die weitere Umsetzung steuern sollte“ (Bosenius und Holzwarth 2006: 12). Die Guidance-Dokumente sollen dabei die wichtigsten wissenschaftlichen, technischen und praktischen Fragestellungen behandeln sowie Begriffe auslegen, die in der WRRL nicht näher definiert sind. Dabei sind die Guidance-Dokumente jedoch nicht rechtlich bindend und ihre Anwendung freiwillig – „vergleichbar mit einem Gesetzeskommentar“ (Grüne Liga o.J.). Auf diese Weise soll eine möglichst harmonisierte Umsetzung sichergestellt werden, ohne jedoch den Spielraum für die Anpassung an individuelle Unterschiede in den Mitgliedsstaaten zu sehr zu begrenzen (Bosenius und Holzwarth 2006: 13; 15). Nach Artikel 21 der WRRL kann die Verbindlichkeit der Guidance-Dokumente im Nachhinein noch beschlossen werden –

die informelle Zusammenarbeit des CIS-Prozesses läuft demnach „im Schatten der Hierarchie“ ab.

Die Arbeit im CIS-Prozess erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen. Das oberste Entscheidungsgremium ist die Konferenz der sogenannten EU-Wasserdirektoren, wobei es sich um die Wasserabteilungsleiter der Mitgliedsstaaten handelt (LAWA o.J.). Diese Konferenz tagt zweimal im Jahr, vorbereitet durch die Strategische Koordinierungsgruppe, welche die Arbeit in den fachlichen Arbeitsgruppen koordiniert (ebenda). Permanente Arbeitsgruppen existieren zu den Themen „Ökologischer Zustand“, „Grundwasser“, „Berichtswesen“, „Chemische Aspekte (Prioritäre Stoffe)“ und „Hochwasser“. Darüber hinaus findet die Abstimmung mit anderen Politikbereichen (z.B. Agrarpolitik, Klimawandel) in „Temporary Expert Groups“ statt. Weitere Themen, wie Umweltziele und Ausnahmen oder Ökonomische Aspekte, werden über „Ad-hoc-Activities“ behandelt (Grüne Liga o.J.).

In diesem Zusammenhang sind u.a. Guidance-Dokumente zur Analyse von Einträgen in Gewässer, über die Kriterien zur Ausweisung erheblich veränderter Gewässer, zur Ökonomischen Analyse oder zu Best Practices im Bereich der Flussgebietsplanung (z.B. Öffentlichkeitsbeteiligung) entstanden.

Über die von der Kommission eingerichtete Informationsplattform CIRCA (Communication Information Ressource Centre Administration) sind die Arbeits- und Expertengruppen und die Strategische Koordinierungsgruppe vernetzt und machen auf diesem Wege ihre Arbeit (zumindest teilweise) auch für die Allgemeinheit zugänglich (Bosenius und Holzwarth 2006: 16).

Eingebettet in die beschriebene Zusammenarbeit auf europäischer Ebene im Rahmen des CIS-Prozesses mussten die Mitgliedsstaaten die WRRL bis zum 22.12.2003 in nationales Recht umsetzen (Artikel 24 der WRRL). Auf die rechtliche Umsetzung in den beiden Untersuchungsländern soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

5.3.2 Rechtliche Umsetzung

Deutschland

Zur Umsetzung der WRRL in deutsches Recht mussten Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) und der Landeswassergesetze durchgeführt werden sowie Landesverordnungen erlassen werden. Das geänderte WHG ist fristgerecht 2002 in Kraft getreten (NMUK 2005). Da jedoch, wie in Kapitel 4.1.1 beschrieben, der Bund zu diesem Zeitpunkt nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz innehatte, lag die Hauptverantwortung zur rechtlichen Umsetzung bei den Bundesländern (ebenda). Im WHG konnten nur einige Aspekte der WRRL aufgenommen werden wie die Aufnahme der Bewirtschaftungsziele (guter Zustand bzw. gutes ökologisches Potential), die Übernahme einiger Definitionen der WRRL (z.B. Flussgebietseinheit) und die Regelung der nach der WRRL möglichen Ausnahmetatbestände (BMU 2011). Die Bundesländer kamen ihrer Umsetzungspflicht in den meisten Fällen nicht fristgerecht nach; in den hier relevanten Bundesländern wurden die entsprechenden Landeswassergesetze erst 2004 (Niedersachsen) und 2005 (NRW) geändert (NMUK 2005; Rebsch 2006: 1), weswegen ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof drohte (Europäische Kommission 2007: 10). Die detaillierten, inhaltlichen Vorgaben der WRRL zur Gewässerbestandsaufnahme, Einstufung und Überwachung waren in Form von Länderverordnungen umzusetzen, was in Niedersachsen und NRW 2004 bzw. 2006 geschehen ist (NMUK 2005; Rebsch 2006: 2).

Niederlande

In den Niederlanden wurde die WRRL nicht fristgerecht bis Ende 2003 umgesetzt, sondern erst im Jahr 2005, indem die Inhalte der WRRL in bestehende Gesetze (Umweltgesetz (*Wet milieubeheer*) und Wasserhaushaltsgesetz (*Wet op de waterhuishouding*)) integriert wurden. Das Wasserhaushaltsgesetz definierte fortan u.a. die Flusseinzugsgebiete, beschrieb die Berichtspflichten von Provinzen, Gemeinden und Waterschappen gegenüber der nationalen Ebene, regelte, wie die Bewirtschaftungspläne in die bestehende Wasserplanungsstruktur integriert werden sollen, während die Umweltziele der WRRL im Niederländischen Umweltgesetz verankert wurden (Wiering und Keessen 2009: 11). Die Vorgaben der WRRL zum Monitoring wurden in eine Verordnung übertragen. Die Flusseinzugsgebiete und Maßnahmenprogramme wurden im Wasserhaushaltsgesetz geregelt (ebenda). 2009 änderte sich dieser gesetzliche Rahmen erneut mit der Verabschiedung des integrierten Wassergesetzes (*Waterwet*), in welches die WRRL in Gänze integriert wurde, bis auf die Umweltziele und Monitoringverpflichtungen, die weiterhin im Umweltgesetz sowie einer spezifischen Verordnung verankert sind (Van Rijswijk 2011: 9).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL in den Niederlanden – und als Hintergrundwissen für die Fallstudie (Kapitel 7) – ist es wichtig, die sogenannte „Aquarein Studie“ von 2003 zu erwähnen, die seither eine große Bedeutung für den weiteren Umsetzungsprozess der WRRL in den Niederlanden hat. Die Studie wurde vom LNV-Ministerium in Auftrag gegeben und sollte die Konsequenzen der WRRL insbesondere für die Landwirtschaft bewerten. Die Studie kam zu der Schlussfolgerung, dass es möglicherweise notwendig sei, die landwirtschaftlichen Flächen um zwei Drittel zu verkleinern, um einen guten ökologischen Zustand erreichen zu können. Die Aquarein-Studie löste ein großes Echo unter Politikern und Landwirtschaftsverbänden aus; der Termin für die Verabschiedung des WRRL-Umsetzungsgesetzes wurde verschoben. Unter diesem Druck veröffentlichte das Ministerium V&W 2004 ein Dokument, in welchem es einen „pragmatischen“ und „realistischen“ Ansatz für die Umsetzung der WRRL versprach (Junier und Mostert 2011: 4 f.; siehe auch Wiering und Keessen 2009: 10). „The Netherlands would do what is ‚reasonable‘, but would not go to the very limit to achieve a good status for all waters“ (ebenda: 5). Van Rijswijk (2011) zufolge ist die pragmatische Herangehensweise der Niederländer bei der Umsetzung der WRRL Ausdruck „of the fear of doing more than other Member States and doing more than Europe asks“ (Van Rijswijk 2011: 22).

5.3.3 Praktische Umsetzung

Festlegung der Umweltziele

Wie bereits in Kapitel 5.1 erläutert, müssen die Mitgliedsstaaten die genauen Kriterien für die Umweltziele selbst festlegen. In den *Niederlanden* wird der „gute chemische Zustand“ anhand der Emissionsstandards abgeleitet, welche in der europäischen „Richtlinie über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik“ (2008/105/EG) verankert sind. Diese Richtlinie ist eine Tochterrichtlinie der WRRL und enthält die Liste der 33 prioritären Stoffe, die sich bereits im Anhang der WRRL befanden (hier jedoch noch nicht verbindlich) sowie 8 weitere Stoffe und legt die mit diesen Stoffen verbundenen Emissionsziele verbindlich fest. Auch *NRW* richtet sich bei der Bewertung des „guten chemischen Zustands“ nach dieser Richtlinie, während *Niedersachsen* sich noch auf die (nicht so stringente) sogenannte „chem“-Liste der Niedersächsischen Verordnung zum wasserrechtlichen Ordnungsrahmen aus dem Jahr 2004 stützt (Ministerie V&W et al. 2009: 62 f.).

Zur Ableitung des *ökologischen Zustands* der Gewässer haben die *Niederlande* und *Deutschland* beide für die biologischen Qualitätskomponenten (Algen, Fische etc.), die physikalisch-chemischen Parameter (Temperatur, Sauerstoffgehalt etc.) und die Hydromorphologie (Uferstruktur, Strömungsgeschwindigkeit etc.) gewässerspezifische Referenzbedingungen entwickelt, aufgrund derer die jeweiligen Gewässer den Stufen auf einer Bewertungsskala mit verschiedenen Qualitätsklassen (sehr guter Zustand, d.h. ein nahezu unbeeinflusstes Gewässer, als beste Stufe) zugeordnet werden können (UBA 2006: 2 ff.; Ministerie V&W et al. 2009: 63 ff.).

In Bezug auf die Ableitung der Umweltziele für *erheblich veränderte* oder *künstliche* Gewässer, d.h. für die Definition des „guten ökologischen Potentials“, zeigt sich bei den Niederlanden und Deutschland ein unterschiedlicher Ansatz, welcher auch Rückschlüsse auf die generelle Herangehensweise der beiden Länder an die Umsetzung der WRRL zulässt und welcher in der Fallstudie (Kapitel 7) eine Rolle spielt. Die *Niederländer* haben hier eine sehr pragmatische Methode entwickelt, die im Prinzip gegenläufig zur ursprünglichen Intention der WRRL ist: Während in der WRRL die Herangehensweise verankert ist, das gute ökologische Potential genau wie den guten ökologischen Zustand von einer natürlichen Vergleichsreferenz abzuleiten, haben sich die Niederlande für eine Herangehensweise entschieden, die von der Maßnahmensseite ausgeht: So wurde konkret analysiert, welche Maßnahmen an einem Gewässer machbar sind, ohne unverhältnismäßige Kosten oder negative ökonomische Konsequenzen zu verursachen, und der Zustand, der mit diesen Maßnahmen erreicht werden kann, ist dann entsprechend das gute ökologische Potential (Baijens 2007: 34 f.; Ministerie V&W 2009: Interview NLWKN: 44). Diesen Ansatz, welcher 2005 in ein niederländisches WRRL-Guidance-Dokument unter dem Titel „Pragmatic approach“ eingeflossen ist, haben die Niederländer auch auf europäischer Ebene im Rahmen des CIS-Prozesses auf einem CIS-Workshop in Prag im Jahre 2005 vertreten (Baijens 2007: 33) und waren insofern erfolgreich, als ihre Herangehensweise sich mittlerweile als „Prager Ansatz“ in der Fachdiskussion etabliert hat und von vielen Mitgliedsstaaten übernommen wurde oder zumindest vorläufig verwendet wird (Keessen et al. 2010: 203).

In *Deutschland* wurden demgegenüber bisher noch keine endgültigen Qualitätsziele für das „gute ökologische Potenzial“ festgelegt, weil darüber unter den Experten in den verschiedenen Bundesländern noch Uneinigkeit herrscht (Ministerie V&W et al. 2009: 64; Interview NLWKN: 43). Vorläufig wurde in NRW ebenfalls auf den pragmatischen, maßnahmenbezogenen Ansatz der Niederlande zurückgegriffen, um zu prüfen, ob das gute ökologische Potenzial bis zum Jahr 2015 erreicht werden kann, während in Niedersachsen behelfsmäßig zunächst ‚einfach‘ der ‚jeweils eingestufte ökologische Ist-Zustand (...) mit dem ökologischen Potenzial gleichgesetzt (wurde)‘ (Ministerie V&W et al. 2009: 64). Im Rahmen von Forschungsprojekten wird in Deutschland derweil noch an einer richtlinienkonformen Bewertung des guten ökologischen Potenzials gearbeitet (ebenda).

Bestandsaufnahme

Die Vorgaben der WRRL zur Bestandsaufnahme wurden in Deutschland und in den Niederlanden fristgerecht bis 2005 abgeschlossen und der Kommission übergeben (Leinweber 2009: 4; Van Rijswick 2011: 12). Die wichtigsten Aspekte der Bestandsaufnahme sind eine Einstufung der Gewässer in die Kategorien „natürlich“, „künstlich“ oder „erheblich verändert“ und eine Einschätzung für alle Wasserkörper, ob die Umweltziele erreicht werden (Leinweber 2009: 4). In den *Niederlanden* (und auch im hier betrachteten Gebiet Deltarhein) wurde die überwiegende Mehrheit der Gewässer als künstlich oder erheblich verändert eingestuft und das Erreichen der WRRL-Ziele als zweifelhaft beschrieben (Wiering und Keessen 2009: 12). „It is expected that quality of

rivers will be improved most, but in canals and lakes the improvements are limited“ (ebenda). In *Deutschland* wurden hingegen nur 37 % der Gewässer als künstlich oder erheblich verändert eingestuft gegenüber 63 % natürlichen Gewässern. Allerdings ist die Situation in den hier betrachteten Teil-Bearbeitungsgebieten auf deutscher Seite (Vechte und IJsselmeerzuflüsse) aufgrund der intensiven agrarischen Nutzung und Landentwässerung anders: hier wurden 39% der Wasserkörper als künstlich und 57% als erheblich verändert eingestuft (Ministerie V&W et al. 2009: 27). Im deutsch-niederländischen Vergleich lässt sich für die Niederlande eine „strong tendency to classify water bodies as ‚heavily modified‘“ (Huitema und Bressers 2006: 16) konstatieren. So wurden auch viele Gewässer als erheblich verändert eingestuft, die z.B. in NRW als natürlich eingestuft wurden. Keessen et. al. (2010) betonen in diesem Zusammenhang, dass die Einstufung als „erheblich verändert“ zum Teil sogar erfolgte, obwohl man sich bewusst war, dass „some of the heavily modified water bodies are not so heavily modified that they cannot attain good ecological status“ (Keessen et al. 2010: 204). Hier zeigt sich erneut die sehr pragmatische Herangehensweise der Niederländer und die Angst vor den ökonomischen Konsequenzen einer sehr ambitionierten Umsetzung der WRRL.

In Bezug auf Deutschland weist Leinweber (2009) darauf hin, dass „die Bestandsaufnahme (...) in Deutschland eher nach länderspezifischen Regelungen als nach der vereinbarten LAWA-Arbeitshilfe¹⁸ durchgeführt [wurde]“ (Leinweber 2009: 4). Anders als beispielsweise in der FGE Ems wurde die Bestandsaufnahme auch nicht mit den niederländischen Partnern gemeinsam durchgeführt, sondern eigenständig, wenn auch mit regelmäßigen bilateralen Absprachen (Interview NLWKN: 16). Trotz dieser Absprachen beinhalteten die Berichte zur Bestandsaufnahme bis zuletzt „significant differences“ (Van Leussen et al. 2008: 17), die den nachfolgenden Prozess erschwerten, in welchem die Einzelberichte in einem Gesamtdokument („Bestandsaufnahme Bearbeitungsgebiet Deltarhein“) zusammengefügt und als Gesamtbericht an die Kommission übermittelt wurden (Ministerie V&W 2004).

Berichterstattung Überwachungsprogramm

Entsprechend Artikel 8 der WRRL mussten die Mitgliedsstaaten bis 2006 Programme zur Überwachung des Gewässerzustands erarbeiten und der Kommission in einem Bericht darlegen. Dies ist in Deutschland und den Niederlanden ebenfalls fristgerecht erfolgt. In beiden Ländern mussten die existierenden Überwachungsmethoden deutlich angepasst werden, um den Anforderungen der WRRL gerecht werden zu können. Insbesondere die Erfassung biologischer Parameter wie z.B. die Erfassung der Fischfauna stellte die Staaten vor besonders hohe Herausforderungen (Leinweber 2009: 11; Von Winnicki 2010: 32). In Bezug auf die Niederlande schreiben Huitema und Bressers (2006) zudem, dass die WRRL die Erfassung einiger prioritärer Substanzen verlangt, die bislang in den Niederlanden nicht erfasst wurden (Huitema und Bressers 2006: 15). Interessant für den Kontext dieser Arbeit ist zudem, dass die Monitoringkonzepte nicht in einem gemeinsamen Vorgehen von den Niederlanden und Deutschland zusammen erarbeitet wurden, sondern mehr oder weniger im Alleingang. Allerdings gab es einen Informationsaustausch zu den Überwachungs- und Untersuchungsmethoden der beiden Staaten und sowohl die Niederlande als auch Deutschland nehmen an den sogenannten Interkalibrierungsprogrammen der Europäischen Umweltagentur teil, die eine Vergleichbarkeit der Messwerte sicherstellen sollen (Ministerie V&W et al. 2009: 93).

¹⁸ Die Arbeitshilfen der LAWA sind an die CIS-Guidance-Dokumente angelehnte Leitfäden, die eine einheitliche Umsetzung der WRRL in den Bundesländern erleichtern sollen.

Erarbeitung von Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplänen

Die Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Deutschland intensivierte sich erst im Zusammenhang mit der zum jetzigen Zeitpunkt jüngsten Implementations- etappe, der Aufstellung der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenpläne, die für die FGE Rhein bzw. das Bearbeitungsgebiet Deltarhein jeweils fristgerecht erfolgt ist. Die erste Frist in diesem Zusammenhang war das Jahr 2008, in dem ein erster Entwurf des Bewirtschaftungsplans für sechs Monate veröffentlicht werden musste, um der Öffentlichkeit und den Wassernutzern die Möglichkeit zu geben, Stellung zu nehmen (siehe Kapitel 5.1 „Öffentlichkeitsbeteiligung“). Im Jahr 2009 musste der Bewirtschaftungsplan dann endgültig veröffentlicht werden (Ministerie V&W et al. 2009: 9). Die FGE Rhein wurde aufgrund ihrer Größe in neun Bearbeitungsgebiete unterteilt, wovon eines das Bearbeitungsgebiet Deltarhein ist.¹⁹ Auf dieser Ebene wurden die sogenannten B-Pläne erarbeitet, wie beispielsweise der Bewirtschaftungsplan Deltarhein. Vorbereitende Aktivitäten wie z.B. die Bestandsaufnahme, auf welcher die Bewirtschaftungsplanung fußt, wurden auf einer noch kleinräumigeren Ebene vollzogen, der C-Ebene. Das sind im Falle des Bearbeitungsgebiets Deltarhein die sieben Teil-Bearbeitungsgebiete Deltarhein- und IJsselmeerzuflüsse, Vechte, Rhein-West (Rijn-West), Rhein-Nord (Rijn-Noord), Rhein-Mitte (Rijn-Midden) und Rhein-Ost (Rijn-Oost) (Von Winnicki 2010: 70). Die B-Pläne wurden schließlich auf Flussgebiets Ebene durch die IKSР zu einem Gesamtplan für die FGE Rhein zusammengefasst (A-Plan) (ebenda: 56). Interessant im Hinblick auf die Fragestellung dieser Arbeit ist das Vorgehen des Bundeslands NRW bei der Erstellung der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenpläne: hier wurde zusätzlich für alle *in NRW gelegenen* Gewässer ein Bewirtschaftungsplan erarbeitet, d.h. ein Plan, der sich *nicht* an der neuen Organisationseinheit des Flusseinzugsgebiets orientiert, sondern an den Grenzen des Bundeslands (Von Winnicki 2010: 80 f.).

¹⁹ Die übrigen Bearbeitungsgebiete der FGE Rhein sind Alpenrhein/Bodensee, Hochrhein, Oberrhein, Neckar, Main, Mosel/Saar, Mittelrhein und Niederrhein (IKSR 2010).

6. Das Untersuchungsgebiet im Fokus: Die Teil-Bearbeitungsgebiete Vechte, Ijsselmeerzuflüsse und Rhein-Ost (*Rijn-Oost*)

6.1 Geographische Einordnung

Das Bearbeitungsgebiet Deltarhein ist, wie bereits im vorangegangenen Kapitel erwähnt, eines der neun Bearbeitungsgebiete, in welche die internationale FGE Rhein unterteilt wurde. Es handelt sich um das am meisten stromabwärts gelegene Bearbeitungsgebiet und umfasst einen Großteil der Staatsfläche der Niederlande (vgl. Abbildung 1). Entsprechend liegen 90% des Bearbeitungsgebiets Deltarhein auf niederländischem Gebiet. In den Niederlanden umfasst das Bearbeitungsgebiet die Provinzen Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland, Utrecht, Flevoland, Overijssel, Friesland und Teile von Drenthe und Groningen. 10 % der Fläche liegen auf deutschem Territorium (westliche Teile der Bundesländer Niedersachsen und NRW) (Ministerie V&W et al. 2009: 18). Die in dieser Arbeit schwerpunktmäßig betrachteten Teil-Bearbeitungsgebiete Vechte, Ijsselmeerzuflüsse und Rijn-Oost liegen sich im Prinzip westlich und östlich der deutsch-niederländischen Grenze gegenüber (vgl. Abbildung 2). Dabei liegt das Teil-Bearbeitungsgebiet Vechte in Niedersachsen, die Teil-Bearbeitungsgebiete Ijsselmeerzuflüsse in NRW und das Teil-Bearbeitungsgebiet Rijn-Oost umfasst Anteile dreier niederländischer Provinzen (Gelderland, Overijssel und Drenthe) bzw. die Zuständigkeitsgebiete von fünf Waterschappen (Waterschap Reest en Wieden, Waterschap Velt en Vecht, Waterschap Groot Salland, Waterschap Regge en Dinkel und Waterschap Rijn en Ijssel). Zu den wichtigsten Gewässern in diesem Gebiet gehören die Vechte, die Ijssel, das Schwarze Wasser (*Zwarte Water*), der Twentekanal, die Regge und die Dinkel (Heldeskwater o.J.).



Abbildung 1: FGE Rhein mit ihren neun Bearbeitungsgebieten (Quelle: Koordinierungskomitee Rhein 2004: 8).



Abbildung 2: Bearbeitungsgebiet Deltarhein (Quelle: Ministerie V&W et al. 2009: 18)

6.2 Hauptprobleme im wasserwirtschaftlichen Bereich

Die wasserwirtschaftlichen Hauptprobleme im Untersuchungsgebiet resultieren auf beiden Seiten der deutsch-niederländischen Grenze insbesondere aus der intensiven landwirtschaftlichen Nutzung, aus Flussbegradigungen und –verbauungen und Flächenentwässerungen (Trockenlegung von Mooren) (BUND Landesverband Niedersachsen o.J.; Interview Natuur en Milieu: 160). Während durch konsequente Verringerung der Einleitung von Schadstoffen aus sogenannten Punktquellen (z.B. Industrieanlagen) in die Gewässer in den vergangenen Jahrzehnten der chemisch-physikalische Wasserzustand deutlich verbessert werden konnte, sind Einträge aus sogenannten diffusen Quellen immer noch ein weitgehend ungelöstes Problem. Als Haupteintragspfad gilt in diesem Zusammenhang die Abschwemmung von landwirtschaftlich genutzten Flächen (Irmer und Blondzik 2001). Ebenfalls zu landwirtschaftlichen Zwecken wurden Moorlandschaften trockengelegt sowie die Gewässerstruktur nachhaltig verändert, indem die Flüsse begradigt und somit schiffbar gemacht wurden und die Uferzonen und Auen zerstört wurden (BUND Landesverband Niedersachsen o.J.). Insbesondere in den Niederlanden wurde – wie in Kapitel 4.2.1 erläutert – die Wichtigkeit der Auen und der Erhalt der natürlichen Gewässerstruktur erst in den vergangenen zwei Jahrzehnten erkannt und die auf Gewässerbegradigung und Deichbau ausgelegte Gewässerwirtschaft hinterfragt. So ist beispielsweise die Vechte, einer der wichtigsten Flüsse im Untersuchungsgebiet, ein ursprünglich natürlich mäandrierendes Gewässer gewesen, heute jedoch ähnelt es in den Niederlanden einem „water highway“ (Interview Natuur en Milieu Overijssel: 160).

6.3 Regionale Projekte mit Schnittstellen zur WRRL

In diesem Abschnitt soll vor dem Übergang zur eigentlichen Fallstudie noch überblicksartig auf einige (Kooperations-)Projekte mit Bezügen zur Wasserwirtschaft eingegangen werden, die in den vergangenen Jahren im Untersuchungsgebiet durch-

geführt wurden. Da diese Projekte im Zusammenhang mit der WRRL ins Leben gerufen wurden oder als Hintergrundwissen für die Analyse notwendig sind, sollen sie in diesem Kapitel kurz angesprochen werden. Dabei soll es jedoch bei einem reinen Kurzüberblick bleiben.

Das erste und wichtigste Projekt in diesem Zusammenhang wird von den deutschen Projektpartnern „*Grenzüberschreitende Vechtetalstrategie*“ genannt. Die Niederländer sprechen hingegen von einer „Vision für die Vechte“ (*Vechtvisie*) – die Wortwahl verweist hierbei auf den in Kapitel 4.2.3 angesprochenen unterschiedlichen Umgang mit Leitbildern (*visions*). Bei der Vechtetalstrategie geht es um die Abstimmung der deutschen und niederländischen Verwaltungen bei der Gebietsentwicklung des Vechtetals. Das Ziel ist die Verwirklichung einer „Lebendigen Vechte“ (Janssen et al. 2010; Interview Waterschap Velt en Vecht: 128; Waterschap Velt en Vecht et al. 2009). Dazu gehören neben touristischen Aspekten wie der Verbesserung von Rad- und Wanderwegen auch eine breite Öffentlichkeitsarbeit, um bei den Anrainern auf beiden Seiten der Grenze die Bedeutung des Flusses und einer intakten Natur ins Bewusstsein zu rücken (ebenda). Dies beinhaltet bereits eine Schnittstelle zur WRRL. Aber die Vechtetalstrategie umfasst auch wasserwirtschaftliche Aktivitäten im eigentlichen Sinne, d.h. Renaturierungsmaßnahmen, Altarmanschlüsse, Maßnahmen zum Hochwasser-schutz etc., bei denen die inhaltliche Überlappung mit der WRRL noch deutlicher wird (NLWKN 2009a; Interview Waterschap Velt en Vecht: 128). Auf niederländischer Seite wurde bereits Ende der 1990er Jahre im Rahmen des nationalen Programms *Ruimte voor de Vecht* eine Strategie für den niederländischen Teil der Vechte (*Overijsselse Vecht*) erarbeitet (NLWKN 2009a). Mit Strukturfondsgeldern der Europäischen Union (INTERREG-IV A-Programm) wurde diese niederländische Initiative schließlich im Jahr 2007 zu einem grenzüberschreitenden Projekt weiterentwickelt (Waterschap Velt en Vecht et al. 2009: 3). Im Rahmen des Projekts ist 2009 ein umfangreiches Planungsdokument mit dem Titel „Grenzüberschreitende Vechtetalstrategie“ sowie ein separates Maßnahmenprogramm publiziert worden, die auf einer im Jahr 2008 durchgeführten Bestandsaufnahme fußen. Mittlerweile hat sich das Projekt etabliert und wird durch eine deutsch-niederländische Steuerungsgruppe gelenkt, in welcher die an dem Projekt beteiligten Institutionen repräsentiert sind (Provinz Overijssel, NLWKN, die Kreise Coesfeld, Borken und Steinfurt, Grafschaft Bentheim sowie die Waterschappen Velt en Vecht und Groot Salland). Zudem wurde ein sogenanntes Grenzüberschreitenden Projektteam etabliert, das die Vechtetalstrategie inhaltlich weiterentwickelt und den deutsch-niederländischen Abstimmungsprozess koordiniert (NLWKN 2009a; Interview Waterschap Velt en Vecht: 140).

In der Grafschaft Bentheim (die heute zum Teil-Bearbeitungsgebiet Vechte gehört) wurde Ende der 1990er Jahre zudem bereits ein erster Versuch gestartet, in einem interdisziplinären Planungsprozess die Bereiche Wasserwirtschaft, Naturschutz und Raumplanung zu integrieren. Es handelte sich dabei um die sogenannte „*Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) Obergrafschafter Vechtetal*“, die federführend von der Landwirtschaftskammer Weser-Ems im Auftrag der Bezirksregierung Weser-Ems²⁰ durchgeführt wurde (Bröckling 2004: 74; Interview BUND: 103). Die AEP stand im direkten Zusammenhang mit der bevorstehenden Umsetzung der WRRL und den damit einhergehenden integrierten und flussgebietsweiten Planungsvorgaben, die eine Abstimmung mit anderen Politikbereichen notwendig macht (Bröckling 2004: 74). Damit man diesen Neuerungen nicht vollkommen unvorbereitet gegenüber treten musste, sollte im Rahmen der AEP ein Raumplanungsdokument erstellt werden, wobei

²⁰ Die Bezirksregierung Weser-Ems wurde wie alle niedersächsischen Bezirksregierungen 2005 aufgelöst und ihre Kompetenzen auf die Landkreise und die neu gebildete Institution NLWKN übertragen (Interview NLWKN: 7 f.).

die Vorstellungen der Landwirtschaft, der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes einfließen sollten (ebenda). Dem Mitarbeiter des BUND zufolge, der in diese AEP ebenfalls eingebunden war, wurde die AEP jedoch sehr stark von landwirtschaftlichen Interessen dominiert und die NGOs hatten hier einen „schweren Stand“ (Interview BUND: 103). Das Endergebnis der AEP war 2002 ein Planungsdokument, das jedoch informell und nicht verbindlich ist und nur den Bereich der Obergrafschaft Bentheim umfasst, d.h. noch keine flussgebietsbezogene Sichtweise beinhaltet (Bröckling 2004: 47).

Ein weiteres relevantes Projekt wurde im Einzugsgebiet der IJssel von deutschen und niederländischen Projektpartnern durchgeführt. Es handelt sich um die „Grenzüberschreitende Dinkel-Planung“, die zwischen 1997-2001 von den Bezirksregierungen Münster und Weser-Ems, der Provinz Overijssel, der Waterschap Regge en Dinkel, den Landkreisen Borken und Coesfeld sowie zwei Planungsbüros durchgeführt wurde und ebenfalls durch Strukturfondsgelder der EU (INTERREG II-Programm) gefördert wurde (Feld und Locker-Grütjen 2007: 53; Provincie Overijssel et al. 2001: 40; Wiering et al. 2009: 2657). Bei diesem deutsch-niederländischen Projekt ging es darum, den hydromorphologischen Zustand des gesamten Verlaufs der Dinkel zu analysieren, um darauf aufbauend eine gemeinsame Planungsstrategie zu entwickeln, wie man den natürlichen Verlauf, die zerstörten Auen und Retentionsflächen wiederherstellen kann (ebenda: 4 f.). In den vier Projektjahren wurden drei umfangreiche Berichte verfasst und Maßnahmenvorschläge zur Implementation erarbeitet (zwei nationale Berichte und ein grenzüberschreitender Bericht).

Neben der „Grenzüberschreitenden Dinkelplanung“ gibt es seit den 1990er Jahren noch ein weiteres Kooperationsprojekt zwischen dem Bundesland NRW und der Provinz Gelderland und zwar eine *Deutsch-Niederländische Arbeitsgruppe* zum Thema Hochwasserschutz (Wiering et al. 2009: 2663). Die Initiative zur Gründung der Arbeitsgruppe ging von der Provinz Gelderland aus; die Überlegungen zur engeren Abstimmung der (Hoch-)Wasserpolitik hingen eng zusammen mit den bereits in Kapitel 4.2.1 angesprochenen Hochwasserkatastrophen von 1993 und 1995. In diesem Zusammenhang wurde von verschiedenen Seiten erkannt, dass die bisherige Zusammenarbeit in der Wasserpolitik zu sehr auf der nationalen Ebene konzentriert und zu wenig auf die konkrete praktische Implementation ausgerichtet war und dass der regionale Fokus fehlte (Verwijmeren und Wiering 2007: 96). Zusammen mit dem Bundesland NRW und der regionalen Dependence der Behörde Rijkswaterstaat wurde daraufhin die grenzüberschreitende Arbeitsgruppe gebildet, die seither insbesondere gemeinsame Forschungsprojekte und Risikobewertungen durchführt, aber auch über regelmäßige zweisprachige Publikationen und Konferenzen im Bereich der Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit aktiv ist (Wiering et al. 2009: 2664 f.). Von der inhaltlichen Ausrichtung fügt sich die Arbeit der Arbeitsgruppe in den in NRW und Niederlanden seit den 1990er Jahren vorherrschenden *Ruimte voor de rivier*-Diskurs ein (ebenda: 2666).

7. Fallstudie: Die Teil-Bearbeitungsgebiete Vechte, Ijsselmeerzuflüsse und Rijn-Oost unter dem Einfluss der WRRL

7.1 Polity-Dimension

7.1.1 Polity: Deutschland

In Deutschland wurde die Frage der geeignetsten innerstaatlichen Organisationsform zur Umsetzung der WRRL in den Gremien der LAWA schon frühzeitig diskutiert (Köck und Unnerstall 2006: 41). Zur Auswahl standen zwei verschiedene Organisationsformen: zum Einen die Einrichtung von ländergrenzenüberschreitenden Planungsverbänden als wirklich neue Institutionen mit eigenem Budget und eigener Normsetzungsbefugnis oder die Koordination über reine Verwaltungsvereinbarungen, die sogenannte Koordinierungsverbundlösung (ebenda). Recht schnell wurde deutlich, dass dem Koordinierungsverbund der Vorzug gegeben werden sollte, weil hierbei an der bestehenden Behördenstruktur festgehalten werden konnte, während die Schaffung von Planungsverbänden einen höheren politischen Aufwand bedeutet hätte, da zur Umsetzung dieser Organisationsform Staatsverträge hätten geschlossen werden müssen, die auch die Landtage hätten passieren müssen (Fichter und Moss 2004: 75). Auch wenn bestimmte deutsche Institutionen wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) die Koordinierungsverbundlösung scharf kritisierten, weil sie „die gegenwärtigen Verwaltungsstrukturen für unvereinbar (...) mit einer effektiven Bewirtschaftung in Flusseinzugsgebieten“ (Köck und Unnerstall 2006: 42) halten, konnte sich die Schaffung von rechtsfähigen Flussgebietsorganisationen, auf welche die Bundesländer Vollzugskompetenzen hätten übertragen müssen, nicht durchsetzen. Wie Fichter und Moss (2003) betonen, „hat man sich damit klar für eine *weiche Form der Institutionalisierung* [HdV] des Flussgebietsmanagements entschieden“ (Fichter und Moss 2004: 76; ähnlich Theesfeld und Schleyer 2011: 6). Köck und Unnerstall (2006) zufolge „zeigt sich in der Koordinierungsverbundlösung, dass die Länder der Bewirtschaftung nach Flusseinzugsgebieten noch skeptisch gegenüberstehen und darauf bedacht sind, ihre Autonomie zu wahren“ (Köck und Unnerstall 2006: 43).

Konkret bedeutet dies im Falle der hier relevanten Bundesländer Niedersachsen und NRW, dass die Umweltministerien in Düsseldorf und Hannover als zuständige Behörden benannt wurden (Interview Bezirksregierung Münster: 92). Für die Koordination der verschiedenen Teil-Bearbeitungsgebiete wurden „Geschäftsstellen“ eingerichtet, was jedoch keine wirklich neuen Institutionen bedeutet, sondern es wurden in Niedersachsen beim NLWKN und in NRW bei der Bezirksregierung Münster Aufgaben unter den Mitarbeitern neu verteilt, sodass sich jetzt einige Mitarbeiter als Geschäftsstelle um die Koordination des Teilbearbeitungsgebiets Vechte (Niedersachsen) bzw. des Teil-Bearbeitungsgebiets Ijsselmeerzuflüsse (NRW) kümmern (Interview Bezirksregierung Münster 87; Interview NLWKN: 8; 42). Zur bundesländerübergreifenden Koordination hat man sich in Form von Verwaltungsvereinbarungen verpflichtet (Theesfeld und Schleyer 2011: 6); die Koordination auf der Ebene des gesamten Bearbeitungsgebiet Deltarhein wird hingegen – aufgrund des wesentlich größeren Flächenanteils der Niederlande am Deltarheingebiet – von der niederländischen Seite (Coördinatiebureau Rijn en Maas) übernommen (Feld und Locker-Grütjen 2007: 57).

Auch wenn im Zuge der WRRL-Implementation keine Kompetenzen an wirklich neue, rechtsfähige Institutionen abgegeben wurden, so kann man doch die Schaffung zahlreicher neuer Austauschforen konstatieren, die längerfristig angelegt sind und daher auch als Quasi-Institutionen betrachtet werden können. Dies gilt für beide hier relevanten Bundesländer. In Niedersachsen wurden auf zwei Ebenen neue Strukturen geschaffen. Auf Landesebene wurde ein Beirat gegründet, der die Dachorganisationen der relevanten Stakeholder (Naturschutz, Landwirtschaft, Kommunen, Wasserversorger, Wasserverbände etc.) umfasst und primär dem Informationsfluss zwischen dem Landesministerium und den gesellschaftlichen Gruppen dienen soll (Ridder et al. 2010: 51). Zudem wurden auf Landesebene sogenannte „Erweiterte Fachgruppen“ zu den Themen Grundwasser, Oberflächenwasser und Ökonomische Analysen gegründet, in denen neben Experten aus dem NMUK und vom NLWKN auch verschiedene jeweils relevante Stakeholder vertreten sind (ebenda: 30). Auf der Ebene der Teil-Bearbeitungsgebiete wurden 28 sogenannte „Gebietskooperationen“ eingerichtet, um lokale Stakeholder bei der Implementation der WRRL aktiv einzubeziehen. Die Gebietskooperationen hatten maßgeblichen Mitentscheidungsspielraum bei der Spezifizierung der Umweltziele für die in ihrem Teil-Bearbeitungsgebiet liegenden Gewässer bzw. der Anwendung möglicher Ausnahmen sowie bei der Formulierung der Maßnahmenprogramme (Kastens und Newig 2007: 236 f.). Die Gebietskooperationen bestehen zumeist aus rund 10-15 Mitgliedern aus Kreisen und Kommunen, Wasserverbänden, Wasserversorgern, Landwirtschaftsverbänden, Umweltverbänden und Industrievertretern und werden vom NLWKN geleitet (Kastens und Newig 2007: 237; Borowski et al. 2008: 6). In der „Gebietskooperation Vechte“, die das Teil-Bearbeitungsgebiet Vechte abdeckt, werden zudem regelmäßig niederländische Vertreter der Provinz Overijssel oder verschiedener Waterschappen eingeladen (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 114; Interview BUND: 100; Interview Waterschap Velt en Vecht: 132). In NRW ging man bei der Schaffung neuer institutioneller Austauschforen über den Ansatz Niedersachsens hinaus, indem auf vier verschiedenen Ebenen neue Austauschforen geschaffen wurden. Auf Landesebene wurde eine sogenannte Steuerungsgruppe geschaffen, in der Vertreter des MUNLV, der Bezirksregierungen, des LANUV, Kommunale Spitzenverbände, die Landesverbände von Umwelt-NGOs und Wasserversorgern sowie die Landwirtschaftskammern zusammenkommen und strategische Fragestellungen diskutieren sowie zur bundes-landweiten Koordination der WRRL-Umsetzung beitragen (Friedrich o.J.: 4; 8). Die Steuerungsgruppe ist das Pendant zu dem in Niedersachsen geschaffenen Beirat. Ebenfalls vergleichbar mit den Strukturen in Niedersachsen wurden in NRW auf Landesebene spezialisierte Arbeitsgruppen geschaffen zu fachlichen Fragen (Grundwasser, Oberflächengewässer) und zu prozessualen Fragen (Öffentlichkeitsbeteiligung) (Ridder et al. 2010: 8). Auf der Ebene der Teil-Bearbeitungsgebiete wurden sogenannte Kernarbeitskreise eingerichtet, die mit den Gebietskooperationen in Niedersachsen vergleichbar sind. Ebenso wie in den Gebietskooperationen sind hier die Unteren Wasserbehörden, Kommunen und alle relevanten Stakeholder beteiligt und die Aufgaben bezogen sich auf die bisher abgeschlossenen Implementationsschritte d.h. insbesondere die Festlegung der Umweltziele, die Erstellung der Bewirtschaftungspläne sowie das Monitoring (Feld und Locker-Grütjen 2007: 53; 57). Im Teil-Bearbeitungsgebiet Ijsselmeerzuflüsse wurde in diesem Zusammenhang 2001 der „Kernarbeitskreis Ijsselmeer“ gegründet. Eine Besonderheit dieses Arbeitskreises ist es, dass er von Anfang an als deutsch-niederländische Initiative gegründet wurde – weswegen er im Kapitel 7.1.3 „Polity: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ noch einmal aufgegriffen wird. Die Mitglieder des Kernarbeitskreises Ijsselmeer sind die Bezirksregierungen Münster und Düsseldorf, die Unteren Wasserbehörden, Kommunen, Landwirtschafts-

verbände, der NGO-Zusammenschluss „Wassernetz NRW“, die Provinzen Overijssel und Gelderland, Rijkswaterstaat sowie die Waterschappen Velt en Vecht, Regge en Dinkel und Rijn en Ijssel (ebenda: 59). Zur konkreten Ausarbeitung der Maßnahmenprogramme wurden zudem 2008 auf lokaler Ebene sogenannte „Runde Tische“ einberufen, an denen Behörden, Kommunen und Interessenvertreter teilgenommen haben (Städte- und Gemeindebund NRW 2008). Die konkrete Umsetzung der Maßnahmen wird in NRW nicht in den Kernarbeitskreisen koordiniert, sondern zu diesem Zweck wurden auf einer noch dezentraleren Ebene 80 sogenannte Kooperationen eingerichtet. Von den beteiligten Mitgliedern werden dieselben Bereiche abgedeckt wie in den Kernarbeitskreisen, d.h. Kreise, Gemeinden, Landwirtschaftsvertreter, Umweltverbände, Wasserversorger, Wasserverbände. Allerdings werden hier die lokalen Vertretungen dieser Akteursgruppen eingeladen (Wassernetz NRW 2010). Die Mitglieder der Kooperationen sollen unter Zuhilfenahme des vom MUNLV herausgegebenen Musterumsetzungsfahrplanes die konkrete Umsetzung der Maßnahmen in Angriff nehmen. Zur Harmonisierung der Aktivitäten der Kooperationen wurde von Seiten des Landes NRW zudem die Einstellung von jungen Landwirten durch den Landwirtschaftsverband gefördert, die nun jeweils für mehrere Kooperationen zuständig sind, diese beratend begleiten und die sich auch untereinander treffen und absprechen (Interview Bezirksregierung Münster: 75; 80). Interessant ist, dass der NGO-Zusammenschluss Wassernetz NRW (2010) kritisch anmerkt, dass der Zuschnitt der Kooperationsgebiete zumeist von dem Flussgebietsansatz wieder abweicht:

„In vielen Fällen kommen nun wieder die alten Verwaltungsgrenzen zum Tragen, viele Kooperationen orientieren sich an Landkreisen oder den Grenzen der Bezirksregierungen. Aus unserer Sicht erschwert dies deutlich die in der WRRL vorgesehene Planung auf Einzugsgebietsebene. In jedem Fall enden die Gebiete strikt an den Landesgrenzen“ (Wassernetz NRW 2010).

Neben den beschriebenen tatsächlichen institutionellen Neuerungen, sollte an dieser Stelle erwähnt werden, dass die WRRL zudem bei vielen Akteuren zu einem Infragestellen der deutschen Akteurskonstellation geführt hat. So machte beispielsweise der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster im Interview deutlich, dass die zersplitterte Akteursstruktur mit vielen Kleinstverbänden dem integrierten und flussgebietsweiten Ansatz der WRRL in gewisser Weise zuwider läuft und dass es bei den landeseigenen Gewässern oder bei großen Wasserverbänden – wo die Kompetenzen in einer Hand gebündelt sind – besser funktioniert:

„Es müsste, vermutlich, in Richtung Niederlande gehen (...); wir haben viel zu viele Akteure hier im niederländischen Grenzgebiet (...), in Niedersachsen gilt das auch. Da ist diese Vielzahl von Kleinstwasser- und -bodenverbänden. Ich mein, wir haben ja auch Bereiche in NRW, wo es große Wasserverbände gibt. (...) [Z.B.] den Wupperverband. Die sind ja von ihrer Art und Weise her schon behördenähnlich. Die haben auch Bereiche, da machen die nur Baumaßnahmen, die haben aber auch irgendwelche Labore und die haben auch irgendwelche Ökologen, Biologen. Und allein durch die Organisation, durch die Größe, werden die auch offener gegenüber anderen Fragestellungen. Also (...) das erste, was, wenn ich jetzt Minister wäre und wollte auch was erreichen und nicht nur überleben, dann hätte ich dieses Thema angepackt: ‚Kleinräumige Verbandsstrukturen im niederländischen Grenzbezirk‘ oder irgendwie so was“ (Interview Bezirksregierung Münster: 86)

Und an anderer Stelle führt der Beamte der Bezirksregierung Münster weiter aus:

„Von der Struktur her sind die [Niederländer] (...) besser aufgestellt. (...) Wir als Bezirksregierung Münster sind ja für die Gewässer erster Ordnung (...) zuständig. (...) Da sind wir quasi so eine verantwortliche, flussgebietsbewirtschaftende Behörde, (...) die Ufer gehören uns, das ist Landeseigentum, das ist landeseigenes Gewässer. (...) Da sind einfach Sachen eher möglich. Da

haben wir auch (im Gegensatz zu Maßnahmenträgern an kleineren Gewässer) Finanzierung, nicht (bloß) Förderung“ (ebenda: 92).

Auch der Mitarbeiter des NLWKN sagte in diesem Zusammenhang:

„Man tauscht sich aus (...) und man erkennt dann gegebenenfalls auch, ja, für sich selber strukturell sind die (Niederländer) in den Bereichen ja viel besser aufgestellt. Und das schlägt sich nicht sofort nieder dahingehend, dass man hier Strukturen ändert, aber man denkt darüber nach“ (Interview NLWKN: 14).

Vor dem Hintergrund dieser Aussagen kann konstatiert werden, dass, neben den tatsächlichen institutionellen Neuerungen, durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die damit verbundene Konfrontation mit den niederländischen Strukturen ein Prozess der Reflektion der deutschen wasserwirtschaftlichen Institutionsstruktur in Gang gekommen ist.

Ein weiterer Punkt, der im Hinblick auf die Polity-Dimension angesprochen werden soll, ist die Auswirkung der WRRL auf das Verhältnis zwischen Verwaltungsebene und politischer Ebene sowie zwischen regionaler und lokaler Ebene. Die WRRL hat zu einer Stärkung der Verwaltungsdominanz geführt, denn in den angesprochenen Austauschgremien, die mit der WRRL geschaffen wurden, sitzen keine Politiker, sondern der Austausch läuft auf der fachlichen Ebene. Wie Kapitel 7.1.3 zeigen wird, wurden auch grenzüberschreitend neue Gremien eingerichtet und auch hier sind ausschließlich Verwaltungsmitarbeiter vertreten (Interview Bezirksregierung: 97; Interview Vechteverband: 55). Das Verwaltungspersonal gewinnt dadurch einen immensen Informationsvorsprung nicht nur was die Inhalte der WRRL betrifft, sondern auch was die wasserwirtschaftlichen Strukturen und den Politikstil in den Niederlanden angeht. So konstatiert der Mitarbeiter des Landkreis Grafschaft Bentheim etwa, dass er „noch nie so viel über (...) Wasserwirtschaft in Holland gelernt (habe), wie in diesen Jahren“ (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 117). Darüber hinaus gab es in den vergangenen Jahren schon mehrere Initiativen, Personal zwischen deutschen und niederländischen Behörden auszutauschen. So waren beispielsweise ein Wasserwirtschaftler des NLWKN sowie ein Regionalplaner des Landkreis Grafschaft Bentheim für mehrere Wochen bei der Waterschap Velt en Vecht und bei der Provinz Overijssel – eine Initiative, die demnächst auch in umgekehrter Richtung stattfinden soll (NLWKN 2006; Interview NLWKN: 12; Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 126). Auf fachlicher Ebene entsteht somit auch ein Vertrauensverhältnis, das genutzt wird, um by-the-way Informationen auszutauschen (Interview Waterschap Velt en Vecht: 145), während die politische Ebene auf offizielle Berichterstattung im Rat o.ä. angewiesen bleibt. Das Übergewicht auf Verwaltungsseite wird sich vermutlich in den nächsten Jahren zwar wieder etwas zugunsten der politischen Ebene relativieren, denn wenn es an die konkreten Maßnahmen geht, werden beispielsweise die Gemeinderäte eingeschaltet (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 119), aber insgesamt kann schon von einer Stärkung des bereits vorher bestehenden Informations- und damit Einflussbias zwischen der Verwaltungs- und der politischen Ebene gesprochen werden. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die WRRL an vielen Punkten näher ausgelegt werden muss und diese Entscheidungen auf fachlichen Ebenen in starkem Maße vorgeprägt werden (Interview NLWKN: 40).

Von diesen neuen fast politischen Aufgaben, die sich aus der WRRL für die Verwaltungsebene ergeben, fühlen sich einige deutsche Beamte auch überfordert. So wird die WRRL beispielsweise vom Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster als „living paper“ (Interview Bezirksregierung Münster: 70) empfunden, das klare Vorschriften vermissen lässt: „Von daher würde man sich als preussischer Beamter manchmal klare Zielvorgaben [wünschen]. Ob die jetzt sinnvoll sind oder weniger sinnvoll, aber sie sind

auf jeden Fall händelbarer“ (Interview Bezirksregierung Münster: 70). Und an anderer Stelle fügt er hinzu:

„Selbst dieser gute ökologische Zustand ist relativ. (...) Ich vermisse klare Vorgaben, mit Toleranz, mit Schwellen, mit unterschiedlichen Fallstudien, aber dass man sagt: Wir möchten das gerne so und unter den Rahmenbedingungen. Dass das aber so ein ‚living process‘ ist – macht irgendwas, aber Hauptsache ihr macht was und nachher gucken wir – bereitet mir Unbehagen“ (ebenda: 84).

„Ich bin da so drauf geprägt von (...) Abwassertechnik und Kläranlagen. Da gab’s (...) bestimmte Parameter [und] (...) allgemeine Güteanforderungen und dies und das und vor dem Gesetz oder vor der Richtlinie waren alle gleich. (...) Das vermisse ich, seitdem ich WRRL mache, deutlich. (...) Der positiv denkende Mensch sagt: was hast du für einen tollen Gestaltungsspielraum, andere fühlen sich irgendwo alleine gelassen. (...) Ja, das empfinde ich sehr deutlich“ (ebenda).

In diesen Äußerungen kommt die emissionsorientierte wasserpolitische Tradition in Deutschland zum Vorschein, die einen deutlichen Kontrast zum Ansatz der WRRL bildet und die Verwaltungsebene aufwertet, aber eben auch vor ganz neue Herausforderungen stellt.

Das Verhältnis zwischen der regionalen und der lokalen Ebene hat sich unter dem Einfluss der WRRL ebenfalls leicht verändert. Während die Kommunen vor der WRRL nicht in das wasserpolitische Policymaking einbezogen waren, sondern lediglich mit der Umsetzung betraut wurden, können sie nun über ihre Präsenz in den neu geschaffenen Austauschforen auch schon zu einem früheren Zeitpunkt mitgestalten. Insgesamt haben sich über diese neuen Foren die Kontaktmomente zwischen der regionalen und der lokalen Ebene erhöht (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 115 f.). Dies gilt insbesondere für NRW, wo – wie beschrieben – ein noch ausdifferenzierteres Netz neuer Foren geschaffen wurde als in Niedersachsen. Allerdings ist die lokale Ebene aus den neu geschaffenen *grenzüberschreitenden* Strukturen (Kapitel 7.1.3) ausgeschlossen.

7.1.2 Polity: Niederlande

Ähnlich wie in Deutschland wurde in den Niederlanden im Hinblick auf die organisatorischen Strukturen des Flussgebietsmanagements kein radikaler Wandel vollzogen. Auch hier wurde die formale Kompetenzverteilung nicht infrage gestellt, denn „the Dutch government outright rejected the idea of creating a river basin authority“ (Huitema und Bressers 2006: 12).

Doch obwohl „no new organizational hardware (...) because of the WFD“ (Wiering und Keessen 2009: 10) geschaffen wurde, lassen sich dennoch auf regionaler und lokaler Ebene weitreichende institutionelle Veränderungen in Form von neuen Austauschforen konstatieren. Die vier Teil-Bearbeitungsgebiete, in die das Delta-rheingebiet auf niederländischer Seite unterteilt wurde (Rijn-West, Rijn-Noord, Rijn-Midden, Rijn-Oost), wurden offensichtlich wirklich nach rein hydrologischen Gesichtspunkten unterteilt, da die Grenzen der Teil-Bearbeitungsgebiete tatsächlich unabhängig von provinziellen Grenzen bzw. von den Zuständigkeitsgebieten der Waterschappen festgelegt wurden. Dies führt dazu, dass – wie in Kapitel 6.1 erläutert – auf das hier relevante Teil-Bearbeitungsgebiet Rijn-Oost Anteile von drei Provinzen und fünf Waterschappen entfallen, während in Deutschland die Grenzen der Teil-Bearbeitungsgebiete Vechte und Ijsselmeereszuflüsse mit den Landesgrenzen von Niedersachsen und NRW übereinstimmen. Um die verschiedenen Akteure in den Teil-Bearbeitungsgebieten koordinieren zu können wurden sogenannte Regionalregierungskomitees (*Regionaal Bestuurlijk Overlegs, RBOs*) gegründet, in denen die politischen

bzw. Verwaltungsspitzen der relevanten wasserwirtschaftlichen Institutionen auf regionaler Ebene vertreten sind, d.h. konkret im Teil-Bearbeitungsgebiet Rijn-Oost Repräsentanten der Provinzen Overijssel (Vorsitz), Gelderland und Drenthe, des Ministeriums Milieu & Infrastructuur, des Landwirtschaftsministeriums, der relevanten Waterschappen, der Rijn-Oost-Direktion der Behörde Rijkswaterstaat sowie Repräsentanten von zehn niederländischen Städten und Gemeinden (Helpdeskwater o.J. a; b). Die Zusammenkünfte der RBOs werden auf fachlicher Ebene unterstützt und vorbereitet durch die sogenannten Regionalverwaltungs Komitees (*Regionaal Ambtelijke Overlegs, RAOs*), in denen Vertreter der Mitarbeiterebene der genannten Institutionen zusammenkommen. Die Gesamtkoordination auf Rijn-Oost-Ebene und der Austausch zwischen RBO und RAO wird von dem ebenfalls neu gegründeten Projektbüro Rhein-Ost (*Projectbureau Rijn-Oost*) übernommen, welches vom sogenannten Projektleiter Rhein-Ost (*Projectleider Rijn-Oost*) geleitet wird, der gleichzeitig Vorsitzender des RAO und Sekretär des RBO ist. Weitere Mitglieder des Projektbüros sind ein Mitarbeiter einer Waterschap, zwei Mitarbeiter des Rijkswaterstaat sowie zwei sogenannte kommunale Wasserambassadeure (*Waterambassadeurs gemeenten*), auf welche im Folgenden noch eingegangen wird. Für die Koordination auf Deltarheinebene, d.h. zur Koordination der verschiedenen Teil-Bearbeitungsgebiete wurde in Arnheim das bereits angesprochene *Coördinatiebureau Rijn en Maas (CRM)* gegründet (Feld und Locker-Grütjen 2007: 57). Auf nationaler Ebene wurde eine parallele Struktur zu den RBOs geschaffen, das politische bzw. hochamtliche Nationale Wasserregierungs-Komitee (*Landelijke Bestuurlijk Overleg Water, LBOW*), wo die strategischen nationalen Entscheidungen getroffen werden (Van Leussen und Lulofs 2009: 179).

Den neuen Koordinationsstrukturen wurden zudem neue Stakeholdergremien (*Klankbordgroeps*) zugeordnet, in denen Repräsentanten von Landwirtschaftsorganisationen, Naturschutzverbänden, Fischereiverbänden und Industrievertreter vertreten sind (Helpdeskwater o.J. c). Während es auf nationaler Ebene immer schon beratende Stakeholderforen gab, ist dies auf regionaler Ebene ein wirkliches institutionelles Novum (Interview Natuur en Milieu: 163).

Zur thematischen Arbeit wurden vom RAO vier inhaltliche Arbeitsgruppen geschaffen zu den Themen Monitoring, Grundwasser, Wasserkreislauf und Deutschland (Helpdeskwater a). Die „Arbeitsgruppe Deutschland“ ist in diesem Zusammenhang besonders relevant, weil es hier darum geht, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den deutschen Partnern vorzubereiten. Im Fokus stehen hierbei weniger fachtechnische als prozessuale Fragen. Ziel ist es, die Positionen der verschiedenen Akteure auf niederländischer Seite abzustimmen und den Deutschen mit einer homogenen Stimme entgegen zu treten (Lulofs und Coenen 2007: 79 f.; Interview Waterschap Velt en Vecht: 127 f.; Interview NLWKN: 12). Hintergrund der Gründung der Arbeitsgruppe Deutschland ist die häufige deutsche Kritik, „that different Dutch water boards and different Dutch provinces all have their own views and preferences“ (Lulofs und Coenen 2007: 80). Dem Mitarbeiter der Waterschap Velt en Vecht zufolge ist die Koordination der niederländischen Akteure untereinander häufig schwieriger als die Kooperation mit den Deutschen, da man bei letzterer eher Probleme erwartet und sich intensiv vorbereitet, während Probleme im eigenen Land im Vorhinein häufig nicht ebenbürtig berücksichtigt werden (Interview Waterschap Velt en Vecht: 143 f.).

Auf lokaler Ebene wurden zudem Austauschforen geschaffen, die mit den sehr kleinräumigen Kooperationen in NRW zu vergleichen sind, die sogenannten *Gebiedsprocessen*, die von den Waterschappen geleitet werden und lokale Interessenvertreter (insbesondere Landwirtschaftsvertreter, Umweltvertreter und Industrievertreter) an einen Tisch bringen, um die Umweltziele und die lokal geplanten Maßnahmen zu diskutieren (Junier und Mostert 2011: 5)

Die WRRL hat nicht nur zu neuen institutionellen Strukturen des Austauschs geführt, sondern auch die Gewichte innerhalb der Akteurskonstellationen verschoben. So hat die WRRL zu einem „move towards decentralising responsibilities and towards the empowerment of regional authorities“ (Wiering und Crabbé 2006: 105) geführt. Auch wenn die nationale Ebene formal die verantwortliche bleibt und das Sprachrohr gegenüber Brüssel darstellt, ist die eigentliche Arbeit doch sehr stark auf untere Ebenen verlagert worden (Huitema und Bressers 2006: 12). Zwar spielte sich die Wasserpolitik auch bereits vor der WRRL sehr stark auf der regionalen und lokalen Ebene ab, insbesondere bei den sehr autonom agierenden Waterschappen, doch die strategische Koordinierungsarbeit erfolgte von der nationalen Ebene aus. Im Zuge der WRRL sind insbesondere die Provinzen gestärkt worden, weil sie die essentielle Koordinierungsarbeit für die Teil-Bearbeitungsgebiete übertragen bekommen haben und somit als Akteure, die den Überblick behalten müssen, eine Schlüsselrolle bekommen haben (ebenda; Interview Waterschap Velt en Vecht: 134). Im hier relevanten Teil-Bearbeitungsgebiet ist es konkret die Provinz Overijssel die als koordinierende Instanz deutlich an politischem Gewicht gewonnen hat. Es ist möglich, dass sich die veränderte Akteurskonstellation in der nun folgenden Phase der konkreten Maßnahmenumsetzung wieder etwas zugunsten der Waterschappen nivelliert (Interview Waterschap Velt en Vecht: 134), doch die grundsätzliche Aufwertung der Provinzen kann definitiv konstatiert werden.

Auch die lokale Ebene ist aufgewertet worden (Junier und Mostert 2011: 7); zum Einen sind die Städte und Gemeinden nun feste Mitglieder der RBOs und RAOs und zum Anderen wurde die bereits angesprochene Position des Wasserambassadeurs geschaffen, wobei es sich um gemeindliche Vertreter handelt, die in ihren Heimatgemeinden die WRRL mit ihren Zielen und Konsequenzen für die lokale Ebene kommunizieren sollen (ebenda; Interview Waterschap Velt en Vecht: 135). Huitema und Bressers (2006) zufolge war die Einladung zu den RBOs und RAOs zunächst „a surprise to several municipalities, mainly because they see water quality management as a waterboards task“ (Huitema und Bressers 2006: 12); mittlerweile hat sich das noch bis 2006 in weiten Teilen bestehende Informationsdefizit über die WRRL auf der lokalen Ebene deutlich relativiert (Junier und Mostert 2011: 7).

7.1.3 Polity: Grenzüberschreitend

Zur Umsetzung des flussgebietsbezogenen Ansatzes des WRRL haben sich auch grenzüberschreitend neue institutionelle Strukturen gebildet, in welche niederländische Akteure sowie Vertreter aus den deutschen Bundesländern Niedersachsen und NRW eingebunden sind. Analog zu den Strukturen, die bereits zuvor (2004) zur grenzüberschreitenden Koordination der FGE Ems geschaffen wurden (Interview NLWKN: 8 ff.), wurden auf Initiative des RBO Rijn-Oost 2005 eine Steuerungsgruppe und ein Arbeitsebenentreffen zur deutsch-niederländischen Abstimmung eingerichtet. Zunächst gab es offiziell nur die Steuerungsgruppe, in der ein hochamtlicher Austausch zwischen den relevanten deutschen und niederländischen Ministerien stattfindet. Dies lag daran, dass von deutscher Seite zunächst unklar war, ob die finanziellen und personellen Ressourcen auch für ein Arbeitsebenentreffen ausreichen würden. Da von den Verwaltungsmitarbeitern beiderseits der Grenze ein solcher Austausch jedoch für zwingend notwendig gehalten wurde, begann man zunächst, sich auf Arbeitsebene (Vertreter von niederländischen Provinzen und Waterschappen, des NLWKN und der Bezirksregierung Münster) informell zu treffen. Dazu berichtete der Mitarbeiter des NLWKN:

„Es [das Treffen auf Fachebene] war nicht formalisiert und legitimiert im Grunde. Wir haben uns einige Male getroffen und irgendwann ist dann mal bei der Steuerungsgruppe angekommen, dass, wenn man da oben auf der politischen Ebene Entscheidungen trifft, (...) dass man dann auch gewährleisten muss, dass [sich] auch auf der nachgelagerten Ebene die zuständigen Fachdienststellen (...) zusammenraufen“ (Interview NLWKN: 10).

Daraufhin ist das Arbeitsebenentreffen, das sich de facto schon etabliert hatte, auch formal begründet worden (ebenda). Der größte bisherige Meilenstein der deutsch-niederländischen Kooperationsstrukturen ist die Fertigstellung des gemeinsamen Internationalen Bewirtschaftungsplans für das Bearbeitungsgebiet Deltarhein, was die Richtlinie für die Ebene der Bearbeitungsgebiete nicht explizit vorschreibt, sondern nur für die Flussgebietsebene (ebenda).

Die Kooperation in der Grenzgewässerkommission läuft offiziell parallel noch weiter, aber hat de facto keine wirkliche Bedeutung mehr, da die entscheidenden Fragen nun in den neuen WRRL-Strukturen geklärt werden (Interview NLWKN: 11; Lulofs und Coenen 2007: 75). Mittlerweile wurde vereinbart, dass die Grenzgewässerkommission nur noch tagen soll, „if required by one of its members“ (Lulofs und Coenen 2007: 75). Der reine Fokus auf die Unterhaltung der Grenzgewässer ist nicht vereinbar mit dem flussgebietsbezogenen Ansatz der WRRL, der eine Kooperation über die Grenzgewässer hinaus impliziert. Zunächst wurde daher überlegt, die Gebiete der Unterkommissionen neu festzulegen und mehrere Unterkommissionen zu einer zu fusionieren, doch „this idea was rejected because the large number of minor participants would [have made] (...) it too complicated“ (ebenda).

Die genannten grenzüberschreitenden Strukturen (Steuerungsgruppe und Arbeitsebenentreffen) werden auch bereits schon genutzt, um in die im Jahre 2007 von der EU verabschiedete Hochwassermanagementrichtlinie (2007/60/EG) umzusetzen und mit der WRRL zu verzahnen (Interview NLWKN: 43; Interview Waterschap Velt en Vecht: 136; 145).

Neben den bereits existierenden grenzüberschreitenden Strukturen ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass unter den Hauptakteuren des Arbeitsebenentreffens derzeit sehr intensiv und bereits sehr konkret über die Schaffung eines neuen grenzüberschreitenden Gremiumstyps auf kleinräumigerer Ebene für die konkrete Umsetzungsphase der WRRL-Maßnahmen nachgedacht wird. Die Initiative geht auch hier wieder von den Niederlanden aus, konkret von einem Mitarbeiter der Waterschap Velt en Vecht, der sich in den Interviews (Interview NLWKN: 19; Interview Waterschap Velt en Vecht) generell als Schlüsselfigur auf regionaler/lokaler Ebene herauskristallisiert hat. Dieser ist in Personalunion Mitglied des deutsch-niederländischen Arbeitsebenentreffens, Vorsitzender der rein niederländischen „Arbeitsgruppe Deutschland“, Hauptinitiator der „Grenzüberschreitenden Vechtetal-strategie“ und wohnt regelmäßig den Gebietskooperationen und Kernarbeitskreisen in Niedersachsen und NRW bei. Hintergrund der Überlegungen für ein neues Gremium ist die Erkenntnis, dass bei den Arbeitsebenentreffen zumindest von deutscher Seite nicht die Akteure eingebunden sind, die für die konkrete Umsetzung zuständig sind, d.h. Untere Wasserbehörden (Kreise und Kreisfreie Städte), Gemeinden und Wasserverbände. In diesem Zusammenhang berichtet auch der Mitarbeiter des BUND, dass der Austausch mit den Niederlanden in Bezug auf die konkreten Maßnahmen bisher nur in begrenztem Maße funktioniert („man kocht hier sein eigenes Süppchen und dort eben auch“ (Interview BUND: 100)). Dies bestätigt auch der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster, dem zufolge es z.B. keinen gemeinsamen Umsetzungsfahrplan für die Vechte insgesamt gibt, sondern jeweils separate für den nordrhein-westfälischen Anteil, den niedersächsischen Anteil und den niederländischen Anteil an der Vechte, was der Intention der WRRL im Grunde zuwider läuft (Interview Bezirksregierung Münster: 76). Für die

Aufstellung des Bewirtschaftungsplans war die Akteursstruktur des Arbeitsebenentreffens geeignet, da dieser Prozess in Deutschland von den Obersten und Oberen Wasserbehörden gesteuert wird, für die konkrete Umsetzung muss es nach Auffassung verschiedener Akteure nun jedoch ein neues Gremium geben, das zum Einen die konkret mit der Umsetzung betrauten Akteure umfasst und zum Anderen kleinräumiger ausgerichtet ist, d.h. nicht das gesamte Deltarheingebiet umfasst (Interview Waterschap Velt en Vecht: 135; Interview NLWKN: 18 f.). Interessant an diesem neuen geplanten Gremium ist, dass es die derzeitige, in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu konstatierende Verwaltungsdominanz möglicherweise relativieren könnte, da es nicht nur Verwaltungsmitarbeiter, sondern auch Kreisräte, d.h. die kommunalpolitische Ebene, umfassen soll (Interview NLWKN: 19).

Wie bereits in Kapitel 7.1.1 angesprochen, findet ein deutsch-niederländischer Austausch nicht nur über die beschriebene neue Gremienstruktur statt, sondern zu den Treffen von Gebietskooperationen und Kernarbeitskreisen werden regelmäßig ebenfalls niederländische Vertreter eingeladen. Besonders intensiv ist die deutsch-niederländische Zusammenarbeit im sogenannten „Kernarbeitskreis Ijsselmeer“, welcher bereits 2001 gegründet wurde, um die Implementation der WRRL grenzüberschreitend zu koordinieren und zu harmonisieren. Anders als bei den Gebietskooperationen in Niedersachsen und den übrigen Kernarbeitskreisen in NRW handelt sich nicht um eine deutsche Struktur, zu der einige wenige Niederländer *eingeladen* werden, sondern der Arbeitskreis besteht relativ ausgeglichen aus deutschen und niederländischen Teilnehmern. Im Rahmen des Kernarbeitskreises wurde u.a. ein WRRL-Pilotprojekt an der Dinkel koordiniert (Feld und Locker-Grütjen 2007: 57).

Die WRRL hat indirekt auch die Schaffung neuer institutioneller Strukturen in anderen Zusammenhängen beeinflusst und zwar die Schaffung von grenzüberschreitenden Strukturen im Rahmen der „Grenzüberschreitenden Vechtetalstrategie“. Während niederländische Initiativen, eine grenzüberschreitende Planung für die Vechte auszuarbeiten, vor der WRRL mit dem Hinweis auf mangelnde Ressourcen regelmäßig am deutschen Widerstand gescheitert sind, änderte sich die Ausgangssituation mit der WRRL vollständig. Der bereits angesprochene engagierte Mitarbeiter der Waterschap Velt en Vecht erkannte die WRRL als „window of opportunity“ (Interview Waterschap Velt en Vecht: 128):

„Auf der holländischen Seite hatten wir schon eine Vechtetalstrategie aus (dem Jahr) 1998 (...), d.h. die wollten eine Renaturierung des Flusses (...). Und dann habe ich geguckt, wie macht man so was? Dass man alte Mäander wieder anschließt und dass (...) [die] Gewässer wieder zum Leben kommen. Und dann habe ich geguckt, was muss man denn für die WRRL alles machen? Und da gibt es diese chemische, aber auch die biologische Qualität. Und die (...) basiert eigentlich genau auf diesen hydromorphologischen Maßnahmen (...). Und dann habe ich gedacht: Ah, da ist das window of opportunity, jetzt müssen die (Deutschen) von der WRRL aus“ (ebenda).

Über die Herstellung von Kontakten zum NLWKN sowie zu Schlüsselakteuren auf lokaler Ebene (z.B. Landkreis Grafschaft Bentheim) ist daraufhin der Beschluss gefasst worden, die Renaturierung der Vechte zu einem grenzüberschreitenden Projekt zu machen und dafür auch EU-Strukturfondsmittel einzuwerben. Als neue institutionelle Strukturen sind in diesem Zusammenhang mehrere deutsch-niederländische Arbeitsgruppen (z.B. „Fischdurchgängigkeit“, „Raumplanung“) sowie das bereits in Kapitel 6.3 angesprochene Grenzüberschreitende Projektteam entstanden (ebenda). Teilweise gibt es auch Synergieeffekte zwischen den Arbeitsstrukturen des Vechtetalprojekts und des Arbeitsebenentreffens. So entwickelt die Arbeitsgruppe „Hochwasser“ des Vechtetalprojekts derzeit ein einheitliches Modellinstrumentarium; es ist denkbar, dass diese Arbeit auch in die Hochwasseraktivitäten des Arbeitsebenentreffens einfließen wird (Interview Waterschap Velt en Vecht: 140 f.).

7.2 Politics-Dimension

7.2.1 Politics: Deutschland

Im Hinblick auf die Politics-Dimension haben sich in Niedersachsen und insbesondere in NRW aufgrund der WRRL deutliche Veränderungen ergeben. Während in Deutschland vor der WRRL Interessengruppen und die Öffentlichkeit nur in sehr begrenztem Maße in das wasserpolitische Policy-Making einbezogen wurden und Deutschland in den Verhandlungen zur WRRL nachdrücklich versucht hat, den Artikel 14 der WRRL zu verwässern, kann nun konstatiert werden, dass die Bundesländer im Hinblick auf die Beteiligung „einen riesigen Sprung in Richtung Niederlande gemacht haben“ (Interview BMU: 149).

So wurde nicht nur die in der WRRL explizit geforderte dreistufige Anhörung durchgeführt – die eine Abgabe von Stellungnahmen zu einem viel früheren Zeitpunkt ermöglicht, als dies in den klassischen formellen Beteiligungsverfahren in Deutschland der Fall ist –, sondern es lässt sich auch nachweisen, dass die Bundesländer viele Anstrengungen vollbracht haben, um die vage Forderung der Richtlinie nach „aktiver Beteiligung“ mit Leben zu füllen. In Niedersachsen dienen die in Kapitel 7.1.1 angesprochenen Gebietskooperationen der aktiven Einbeziehung von Interessengruppen. Die Einbeziehung geht hier über eine reine Anhörung deutlich hinaus, da die dort vertretenen Gruppen die Bewirtschaftungsplanung und die Ausgestaltung der Maßnahmenprogramme aktiv mitgestalten konnten. In den Interviews wurde der Mehrwert der Gebietskooperation insbesondere für die Vertrauensbildung und Kompromissbildung zwischen landwirtschaftlichen und Umweltinteressen einhellig bestätigt. So berichtet der Mitarbeiter des NLWKN beispielsweise, dass es zwar bereits auch vorher schon Kontaktpunkte zwischen den verschiedenen Gruppen gab, aber häufig eine „vernünftige sachliche Kommunikation (aufgrund von) (...) gedanklichen Schranken“ (Interview NLWKN: 28) nicht zustande kommen konnte, während die Gebietskooperation dazu beigetragen hat, dass man „irgendwie so ein Verständnis für die Positionen der anderen Gruppe entwickelt“ (ebenda; sehr ähnlich auch Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 116). Zudem waren die Kontakte dem Mitarbeiter des Vechteverbandes zufolge vor der WRRL eher ad-hoc (Interview Vechteverband: 50), während nun die regelmäßige Konfrontation mit verschiedenen Blickwinkeln dazu führt, dass man eigene Sichtweisen überdenkt (z.B. Interview BUND: 104). An politischem Einfluss haben durch die WRRL insbesondere die Umweltverbände gewonnen. Während NGOs aus früheren Kooperationsformen wie z.B. den Trinkwasserkooperationen ausgeschlossen waren oder eine relativ schwache Position hatten (z.B. bei der „Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung“), wertet die WRRL aufgrund ihres ökologischen Anspruchs die Rolle der Umweltverbände maßgeblich auf. So berichtet der Mitarbeiter des BUND:

„Die WRRL spielt uns im Grunde in die Hände, die wir von vornherein schon in diese Richtung wollten. (...) Jetzt ist es so, dass das gewollt wird, von oben her gewollt wird. Und dass da eben viele Akteure mittlerweile auch gezwungen sind, Dinge zu ändern“ (Interview BUND: 113).

Insgesamt haben die Gebietskooperationen zu regelmäßigeren Kontakten der Interessengruppen untereinander sowie zwischen den NLWKN und den Interessengruppen geführt. „Regelmäßig“ ist jedoch – wie der Vergleich zu den Niederlanden zeigen wird – relativ zu sehen, denn die Gebietskooperationen tagen zweimal im Jahr, was vergleichsweise selten ist.

Interessant ist, dass der intensivere Kontakt zu den Interessengruppen im Rahmen der Gebietskooperation auch über den Bereich der Wasserwirtschaft im engeren Sinne hinausreicht. So berichtet der Mitarbeiter des Landkreis Grafschaft

Bentheim, dass „z.B. Baumaßnahmen (...) in der Gebietskooperation schon mal vorbesprochen [werden], obwohl ja eigentlich die Gebietskooperation im Genehmigungsverfahren nicht extra ein ‚Träger öffentlicher Belange‘ ist, der unbedingt beteiligt werden muss“ (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 117). Insofern ändert sich durch die Einrichtung der neuen Beteiligungsforen nicht nur im Wasserbereich, sondern insgesamt der politische Stil insofern „dass man im Vorfeld kommuniziert, dass man alle mit einbezieht“ (ebenda).

In Bezug auf NRW lässt sich das Gesagte in gleicher Weise auf die neu geschaffenen Austauschgremien übertragen. Hier werden in der Summe jedoch noch mehr Akteure einbezogen, da die Interessengruppen nicht nur über die Kernarbeitskreise den Prozess mitgestalten können, sondern auch auf ganz kleinräumiger Ebene in den Kooperationen, die mit der konkreten Maßnahmenumsetzung betraut sind (MUNLV 2009). Wie in Kapitel 7.1.1 beschrieben, werden die Kooperationen von speziell für diesen Zweck eingestellten Mitarbeitern des Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverbands begleitet und betreut. Diese Initiative hat sich aus Sicht des Mitarbeiters der Bezirksregierung Münster als sehr positiv erwiesen, denn diese beratenden Landwirte

„werden [in den Kooperationen] quasi wahrgenommen als eigene Leute. Bei den Runden Tischen kamen wir als Wasserbehörde und wollten etwas ‚Böses‘, wollten Fläche. Und jetzt: das sind deren Kinder, die halt nur ein höheres ökologisches Anspruchsniveau haben (...); es wird als eigene Initiative wahrgenommen. (...) Diese Gespräche finden in einem viel versöhnlicheren, in einem viel unemotionaleren [Ton statt] (...). Die beschäftigen sich jetzt mit Fragen, wo die noch vor zehn Jahren dachten, das ist Teufelswerk“ (Interview Bezirksregierung Münster: 80).

Ein weiterer Grund für das mittlerweile bessere Funktionieren der Gebietskooperation liegt nach der Einschätzung des Mitarbeiters der Bezirksregierung Münster auch im Wechsel der politischen Konstellation von einer rot-grünen zu einer schwarz-gelben Landesregierung:

„Das war damals Bärbel Höhn, (...) da sind die Rollläden [bei den Landwirten] einfach runtergegangen. Und dann hatten wir fünf Jahre den Uhlenberg, (...) Auf einmal war dieses rote Tuch, Bärbel Höhn, war weg. Und es gab dann auch weniger Widerstände. Das ist auch so eine alte Theorie von mir. (...) Als der Töpfer Umweltminister wurde, war [auch] viel mehr möglich als (mit den) (...) Grünen, die ökologisch vielleicht [ein] viel höheres Niveau hatten“ (ebenda: 80 f.).

Das Beispiel der unter Aufsicht des Landwirtschaftsverbands relativ autonom agierenden Kooperationen zeigt, dass durch die WRRL nicht nur der Kontakt zwischen Behörden und Interessengruppen intensiviert wurde, sondern auch den Interessengruppen mehr Freiraum für eigene Initiativen eingeräumt wird, aus denen sich die Behörden bewusst heraushalten (ebenda: 87).

Was die Information der Kommunen sowie der breiteren Öffentlichkeit angeht, wurden in Niedersachsen und NRW mehrere sogenannter Gebietsforen durchgeführt (Interview NLWKN: 26; Interview Bezirksregierung Münster: 78 f.; Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 119). Dabei handelte es sich um Informationsveranstaltungen mit relativ großer Teilnehmerzahl (rund 100). Von der Konzeption her sollte auf die Informationsvorträge eine Diskussion mit dem Publikum folgen, doch wie der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster berichtete, waren die Gebietsforen real doch eher Frontal- und weniger wirkliche Diskussionsveranstaltungen (Interview Bezirksregierung Münster: 79). Allerdings wurden diese Veranstaltungen nach Aussage des Mitarbeiters des Vechteverbands schon genutzt, um sich während der Pausen mit anderen Akteuren auszutauschen (Interview Vechteverband: 55).

Neben den Gebietsforen wurde versucht, die breitere Öffentlichkeit über verschiedene spezielle Homepages zu informieren. Zusätzlich zu der bundesweiten Informationsplattform WasserBLicK wurde in NRW die landesspezifische Homepage www.flussgebiete.nrw.de gegründet, auf der alle Informationen zur Umsetzung der WRRL zu finden sind sowie Veranstaltungen und Aktionen angekündigt werden. Zudem wurde von Seiten der nordrhein-westfälischen Landesregierung die Vernetzung der Naturschutzverbände als „Wassernetz NRW“ finanziell gefördert (Wassernetz NRW 2010); von Seiten des Wassernetzes NRW wird auch eine umfassende Informationshomepage zum Thema WRRL unterhalten (www.wassernetz-nrw.de). Das Äquivalent zum Wassernetz NRW ist das von der niedersächsischen Landesregierung geförderte „Wassernetz Plus“, das die Bundesländer Niedersachsen und Bremen umfasst. Auch dieses NGO-Netzwerk verfügt über eine eigene Homepage (www.wassernetz.org). Zudem wurde in Niedersachsen die Wasserrahmenrichtlinien-Infobörse (wib) mit der zugehörigen Homepage www.wrrl-kommunal.de ins Leben gerufen, die speziell für die mit der Umsetzung betrauten Unteren Wasserbehörden und Gemeinden als Informationspool und Kontaktplattform dienen soll.

Im Vergleich zwischen NRW und Niedersachsen kann konstatiert werden, dass in NRW deutlich mehr Stellungnahmen zum Bewirtschaftungsplan abgegeben wurden. Während das öffentliche Interesse in Niedersachsen mit insgesamt 81 Stellungnahmen im Prinzip sehr gering war, wurden in NRW immerhin 546 Stellungnahmen abgegeben (Mak 2011). Während der Mitarbeiter des NLWKN dies mit aktiveren Interessenverbänden in NRW erklärt, denen es besser gelungen sei, ihre Mitglieder zu mobilisieren (Interview NLWKN: 25 f.), liegt es aus Sicht der Autorin schon nahe, dies zumindest teilweise auf eine ambitioniertere Öffentlichkeitsbeteiligung des Landes NRW zurückzuführen. So wurde in NRW beispielsweise ein moderneres und benutzerfreundliches Onlineverfahren zur Abgabe von Stellungnahmen angewendet (Interview Bezirksregierung Münster: 72 f.), während dies in Niedersachsen nicht so niedrigschwellig und anwenderfreundlich möglich war (Ridder et al. 2010: 31).

Es zeigt sich zudem, dass auch Initiativen, die nicht in einem direkten Zusammenhang mit der WRRL stehen, das Thema Wasser zunehmend aufgreifen und somit zu einer verstärkten Bewusstseinsbildung bei der breiten Öffentlichkeit vor Ort beitragen. So wurde im Kreis Borken (NRW) beispielsweise im Rahmen der sogenannten „Regionale Westmünsterland“ eine Konferenz zum Thema „Flussgebietslandschaft“ durchgeführt, bei der es darum ging, die Gewässer vor Ort präsenter zu machen. In diesem Rahmen wurden z.B. mögliche wasserwirtschaftliche Lösungen für die komplett verbaute Berkel im Stadtgebiet von Coesfeld diskutiert (Interview Bezirksregierung Münster: 95). Insgesamt kann man konstatieren, dass sich das öffentliche Bewusstsein für das Thema Wasser verstärkt hat, auch wenn es weiterhin bei einem eher moderaten Interesse bleibt und insbesondere eine bestimmte, bereits vorher umweltinteressierte Klientel von Privatpersonen – Biologielehrer, Umweltverwaltungsmitarbeiter im Ruhestand etc. – Interesse zeigt (Interview NLWKN: 25; Interview Bezirksregierung Münster: 81). Nach wie vor, ist Wasserpolitik „kein Fußballthema oder kein Aufregerthema“ (Interview Bezirksregierung Münster: 81), doch eine Intensivierung des öffentlichen Interesses ist dem Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster in jedem Falle feststellbar (ebenda).

7.2.2 *Politics: Niederlande*

Auch in den Niederlanden haben sich die bereits vorher existierenden Partizipationsstrukturen durch die WRRL noch einmal intensiviert. Durch die in Kapitel 7.1.2

angesprochene, dem RBO und dem RAO angegliederte *Klankbordgroep* wurde auf regionaler Ebene erstmals offiziell ein dauerhaftes Stakeholderforum eingerichtet (Van Leussen und Lulofs 2009: 180). Die dort vertretenen Interessengruppen erhielten im Vorfeld der Sitzungen des RBO die Dokumente, die dort diskutiert werden sollten, und konnten dazu Stellungnahmen abgeben. Durch die Einrichtung der Klankbordgroep „they made it possible (...) that the decisions (of the RBO) were also influenced by what the NGOs thought or wanted. And in practise, (...) that sometimes (...) really made a difference“ (Interview Provinz Overijssel: 172). Aus Sicht des Mitarbeiters des Umweltverbands Natuur en Milieu Overijssel ist die *Klankbordgroep* als erste, wirklich umfassende Initiative zu sehen, NGOs in das wasserpolitische Policy-Making zu involvieren (Interview Natuur en Milieu: 159). Zwar gab es auch vorher schon Austausch zwischen Umweltverbänden und wasserwirtschaftlichen Behörden, aber dies geschah eher auf der Basis von informellen ad-hoc-Kontakten oder im Rahmen von Stakeholdermeetings auf nationaler Ebene; jetzt wurde eine reguläre, institutionalisierte Struktur der Beteiligung geschaffen (Interview Provinz Overijssel: 158). Die *Klankbordgroep* tagt dabei wesentlich häufiger als beispielsweise die Gebietskooperation Vechte in Niedersachsen. Während letztere zweimal im Jahr zusammenkommt, tagt die Klankbordgroep im Vorfeld der Sitzungen des RBO, was in der Hauptphase der Erstellung der Bewirtschaftungspläne bis zu sechsmal im Jahr der Fall war (ebenda). Junier und Mostert (2011) zufolge „some stakeholders stated that it was impossible for them to attend all meetings of all platforms in the River Basin Area because there were simply too many“ (Junier und Mostert 2011: 7).

Mit den Gebietsprozessen (*gebiedsproessen*) wurde den bereits bestehenden Formen des Austauschs zwischen Waterschappen und lokalen Interessenvertretern zudem ein weiteres Forum an die Seite gestellt, in dem Interessengruppen aktiv in die Erarbeitung des Bewirtschaftungsplans und der regionalen Maßnahmenprogramme einbezogen wurden. Die Gebietsprozesse sind allerdings momentan ausgesetzt; die konkrete Umsetzung der Maßnahmen wird – anders als in NRW und Niedersachsen – nicht in diesem Rahmen gesteuert (Interview Natuur en Milieu: 161). Die Intensität und Frequenz der Gebietsprozesse unterschied sich sehr stark, je nachdem welche Waterschap für die Organisation jeweils zuständig war. Insgesamt zeigte sich hier, dass es keine allgemeinen Standards für die lokale Stakeholdereinbeziehung gibt, sondern jede Waterschap die Vorgaben der WRRL in dieser Hinsicht sehr frei auslegen kann:

„Some of the water boards were really trying. But we had to deal with (...) four [different water boards] and there was a big difference between these four. (...) [One] waterboard was organising one evening for the whole area and [another one was] (...) organising three evenings in four regions. (...) there was no rule in that. So, everybody could do it (...) [the] way [they wanted]“ (ebenda: 159).

Ähnlich wie der Mitarbeiter des BUND auf deutscher Seite, berichtet auch der Mitarbeiter der Waterschap Velt en Vecht von einem relativen Einflusszuwachs der Umweltverbände gegenüber der Situation vor der WRRL:

„Die [Umweltverbände] haben mehr Macht gekriegt, die Landwirte (...) nicht. Denn was die Landwirte [wollen], ist nicht (...) was die WRRL will. Die Naturschutzverbände haben das Gewicht der WRRL an ihrer Seite. Die können sagen: wir wollten das seit zehn Jahren, aber jetzt mit der WRRL müsst ihr das unbedingt machen. Die haben einen Vorteil davon“ (Interview Waterschap Velt en Vecht: 134).

Allerdings muss hier einschränkend auf eine Studie der Universität Delft verwiesen werden, in deren Rahmen verschiedene Stakeholder danach befragt wurden, wie sie ihre durch die WRRL eingeräumten Beteiligungsmöglichkeiten sowie ihre tatsächlichen Mitgestaltungsspielräume bewerten. Während über 50% der befragten Umweltverbände an-

gaben, dass die wesentlich stärker einbezogen wurden, waren nur 5% zufrieden mit ihren tatsächlichen Einflussmöglichkeiten (Mak 2011). So beschreibt auch der Mitarbeiter von Natuur en Milieu, dass die offiziell propagierte „pragmatische Herangehensweise“ der niederländischen Regierung sehr stark den Rahmen setzte, in dem die Umweltverbände nur noch begrenzt Partei für Umweltinteressen ergreifen konnten. Dennoch ist auch aus Sicht des Mitarbeiters von Natuur en Milieu die WRRL – und insbesondere das neue Monitoringsystem – ein effektives Druckmittel, auf das die Umweltverbände sich argumentativ beziehen können:

„For us it's good to have a (monitoring) system now. (...) If there isn't any result, then we are happy now with the system because we can always say: Okay, you promised results but there is no result now, so you have to take extra-measures. (...) We can follow now what governments are doing. And they cannot say anymore: let's do it in five years. They can't keep postponing because now (...) Brussels is looking at us. So it gives us more power“ (Interview Natuur en Milieu: 161).

Was die Information der breiten Öffentlichkeit angeht, so wurde von der niederländischen Regierung die bereits vorher existierende Informationskampagne „Nederland leeft met water“ mit der dazugehörigen Homepage genutzt (Wiering und Keessen 2009: 10). Das Informationsportal „Helpdesk Water“ mit seiner Homepage www.helpdeskwater.nl, auf der sich alle relevanten Informationen zur WRRL-Umsetzung in den Niederlanden finden, ist ebenfalls mitfinanziert aus der Nederland-leeft-met-water-Kampagne. Darüber hinaus wurden mehrere große Informationsveranstaltungen durchgeführt, die den Gebietsforen auf deutscher Seite vergleichbar sind (Interview Provinz Overijssel: 172). Das Bewusstsein der Bevölkerung für Wasserthemen war zwar bereits vor der WRRL relativ stark ausgeprägt, doch wie Wiering und Crabbé (2006) betonen, hat sich dies in den letzten Jahren noch weiter verstärkt: „the Dutch society is increasing its ‚sensitivity‘ for water issues“ (Wiering und Crabbé 2006: 105).

Insgesamt zeigt sich, dass die Strukturen der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die WRRL ausgeweitet wurden und Interessengruppen nun erstmals auf einer regulären Basis auch auf *regionaler* Ebene in Politikprozesse einbezogen werden, wodurch insbesondere Umweltgruppen mehr Mitsprachemöglichkeiten erlangt haben, denn wie in Kapitel 4.2.2 dargestellt, waren vor der WRRL insbesondere die Beziehungen zwischen Behörden und landwirtschaftlichen Gruppierungen sehr eng, während Umweltinteressen häufig außen vor blieben. Im Vergleich zu Deutschland erscheint der Wandel im Politics-Bereich nicht so stark, was insbesondere daran liegt, dass die Niederlande hier bereits vor der WRRL einen Schritt voraus waren, sodass bereits existierende Strukturen der Öffentlichkeitsbeteiligung und -information (z.B. die Kampagne *Nederland leeft met water*) weitergenutzt werden konnten. In der Zusammenschau kann jedoch auch für die Niederlande festgehalten werden, dass Austausch und Verhandlung als Teil des Politikprozesses in der Wasserpolitik noch einmal an Bedeutung gewonnen haben. Dies spiegelt sich sogar in der Rekrutierung des wasserwirtschaftlichen Personals wieder: zunehmend werden nicht nur fachlich und technisch versierte Mitarbeiter eingestellt, sondern bewusst solche Mitarbeiter, welche geeignet sind, die prozesshafte und kommunikative Dimension der WRRL aufzufangen:

„Als ich [2005] gekommen bin, haben die Einen gesucht, der Verständnis von Prozessen hatte, (...) (davon) wie Leute zusammenarbeiten. (...) Als ich eingeladen wurde, habe ich gesagt: Ach, das ist nichts für mich, ich weiß nichts über Wasser und da haben die gesagt, die wollen keinen Wasserexperten, die wollen einen anderen Typ“ (Interview Waterschap Velt en Vecht: 126).

7.2.3 Politics: Grenzüberschreitend

Die Interviews haben in weiten Teilen gezeigt, dass der grenzüberschreitende Kontakt nicht nur die politische Ebene weitestgehend ausschließt, sondern auch die Öffentlichkeitsbeteiligung nur in begrenztem Maße grenzüberschreitend organisiert ist. Die im Vorangegangenen dargestellten neuen Partizipationsstrukturen sind durchweg nationale Strukturen. So gibt es beispielsweise zwischen den deutschen und niederländischen NGOs keine Kontakte, zumindest keine, die sich auf die WRRL als auslösenden Faktor zurückführen lassen (Interview BUND: 107; Interview Natur en Milieu: 164).

Was die landwirtschaftliche Seite angeht, so wurde im Rahmen der WRRL zumindest von nordrhein-westfälischer und niederländischer Seite ein Austauschprojekt zwischen deutschen und niederländischen Landwirten zum Thema diffuse Quellen finanziell gefördert. Hierbei waren jeweils 20-25 deutsche und niederländische Landwirte eingebunden, die sich im Rahmen von Workshops und gegenseitigen Beratungsangeboten Gedanken darüber gemacht haben, wie man beispielsweise die Bewässerung anders gestalten oder Pflanzenschutzmittel gezielter einbringen könnte. Der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster berichtete, dass „dann einige von den Landwirten auch von deutscher Seite ganz ‚spitze Ohren‘ (...) [gekriegt hätten], jetzt nicht aus ökologischen Gesichtspunkten, sondern aus ökonomischen“ (Interview Bezirksregierung Münster: 82), da sie beispielsweise von den niederländischen Kollegen erstmals erfuhren, dass diese gar nicht mehr mit Phosphat düngen, da der Boden ausreichend Phosphat enthält. „Solche Austausche, die fanden da sehr kommunikativ statt“ (ebenda).

Im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Politics-Dimension ist es zudem noch interessant zu erwähnen, dass der Mitarbeiter des NLWKN berichtete, dass durchaus von der durch die WRRL eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, dass Stellungnahmen zu Vorhaben aus dem Bewirtschaftungsplan nicht nur von direkt betroffenen Bürgern, sondern im Prinzip von allen europäischen Bürgern eingebracht werden dürfen. Das ist ein entscheidender Unterschied zu den klassischen Planfeststellungsverfahren deutscher Prägung. So erhielt der NLWKN zu dem Bewirtschaftungsplan für das Teil-Bearbeitungsgebiet Vechte auch eine Reihe von Stellungnahmen aus den Niederlanden (Interview NLWKN: 25).

Insgesamt wurde von den Interviewpartnern der Aspekt der Vertrauensbildung und Kommunikationsförderung besonders hervorgehoben, den die WRRL mit sich gebracht hat und der eine wirkliche Veränderung des Politikprozesses bewirkt. Austausch, Kommunikation und Verhandlung über verschiedene Ebenen hinweg und mit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure haben als Teil des Politikprozesses insgesamt an Bedeutung gewonnen. In diesem Kontext berichteten die Interviewpartner u.a. Folgendes:

„Also, wenn man der [WRRL] einen wirklich großen zusätzlichen Wert beimisst, dann ist das einfach die Tatsache, dass man verpflichtet ist, mehr miteinander zu reden, national und international und dadurch einfach gegenseitiges Verständnis aufbaut, Vertrauen aufbaut und nur auf der Basis ist im Grunde eine flussgebietsweite Zusammenarbeit möglich. Das ist ganz klar ein absolut wichtiger (...) psychologischer Aspekt der Richtlinie“ (Interview BMU: 149).

„einfach der Umgang miteinander ist wesentlich offener, freundschaftlicher, weniger steif, wesentlich vertrauensvoller, sodass man sich auch mal unfertige Sachen rüberwachsen lässt, was früher absolutes No-no-no-gone gewesen wäre. Also, das merkt man ganz eindeutig. (...) (Zudem glaube [ich] auch, dass die Zusammenarbeit zwischen unseren Bundesländern deutlich verbessert wurde durch die WRRL“ (ebenda: 157).

„[Durch die WRRL] gibt es jetzt einfach viel mehr Kontaktmomente. (...) Früher hatte man nur einen Termin und dann (...) (ging man) wieder nach Hause. Und jetzt (...) haben [wir noch] ein

kleines Barbecue hinterher. Und das ist wichtig, das sind diese Momente, die sind sehr [wichtig]. Es geht um Menschen. Da tauscht man dann auch Infos aus, so im Gespräch. Wenn die Leute einander treffen und mögen und sich vertrauen, ja, dann kommt das auf den Weg. [Die WRRL] bleibt immer Menschenarbeit“ (Interview Waterschap Velt en Vecht: 145).

Diese Einbindung eines neuen „weichen“, kommunikativen Elements in den wasserwirtschaftlichen Politikprozess wird größtenteils als äußerst positiv bewertet. Lediglich der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster merkte in diesem Zusammenhang kritisch an, dass die guten Beziehungen auf menschlicher Ebene den Diskussionen „in der Sache“ zuweilen auch schaden können:

„Die Zusammenarbeit ist vom Menschlichen her (...) super. Das kann man schon fast (...) zu freundlich [nennen]. (...) Aber das bedingt dann auch immer, dass man (...) aus gegenseitiger Wertschätzung und Höflichkeit (...) über Monate, über Jahre (...) ein bisschen im Ungewissen, im Ungefähren bleibt“ (Interview Bezirksregierung Münster: 71).

Dennoch räumte auch dieser Interviewpartner im weiteren Verlauf des Gesprächs ein, dass es seit der WRRL

„mit den Behörden also viel intensiveren Austausch [gibt]. Also (...) man kennt die Kollegen aus den Niederlanden, aus Niedersachsen, die kannte man vorher eher von Tagungen oder privat irgendwie so, aber dass man sich regelmäßig austauschte – trotz allem vorher Gesagten – hat’s nicht gegeben“ (ebenda: 97).

Die aus dem Flussgebietsansatz der WRRL resultierende Tatsache, dass mehr Austausch und Abstimmung notwendig werden, wirkt sich in gewisser Weise sogar auf die Oberlieger-Untерlieger-Problematik zwischen den Niederlanden und Deutschland aus. Dem Mitarbeiter des NLWKN zufolge, bestand die Haltung der Niederländer vor der WRRL häufig darin, zunächst einmal abzuwarten, was die Oberlieger machen. Die Tatsache, dass seit der WRRL nun gemeinsam für den gesamten Flussverlauf Lösungen gefunden werden müssen, relativiert die Bedeutung der Staats- bzw. Ländergrenzen, welche eine Einteilung in Ober- oder Untерlieger erst möglich machen. Vor der WRRL lag die „Bringschuld“ fast ausschließlich bei den Oberliegern, während seit der WRRL nun neue Gewässergüteaspekte betrachtet werden, bei denen die Situation durchaus auch einmal andersherum sein kann. So führen in Deutschland durchgeführte Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerdurchgängigkeit für Fische, welche als sogenannte Langdistanzwanderer bezeichnet werden, nur zum Erfolg, wenn auch die Niederlande ihren Beitrag dazu leisten und die Beseitigung von Wehren etc. hinter der Grenze fortsetzen (Interview NLWKN: 14).

In der Zusammenschau lässt sich konstatieren, dass die WRRL den Politikprozess nicht nur innerhalb der nationalen Grenzen, sondern auch grenz-überschreitend um neue Elemente des Austauschs und der Abstimmung ergänzt hat. Der Austausch wird auch dadurch notwendig, dass klassische Oberlieger-Untерlieger-Dynamiken durch den Flussgebietsansatz der WRRL nicht mehr in gleicher Weise Gültigkeit besitzen, sondern der Schwerpunkt nun auf *gemeinsamen* Lösungen liegt. Die grenzüberschreitende Abstimmung unter Interessengruppen ist dabei jedoch erst im Anfangsstadium begriffen.

7.3 Policy-Dimension

7.3.1 Policy: Deutschland

Auch im Hinblick auf die Wahl der Politikinstrumente und des Policy-Ansatzes hat die WRRL zu deutlichen Veränderungen in Deutschland geführt. Während in Deutschland – wie in Kapitel 4.1.3 ausführlich dargestellt – vor der WRRL eine emissionsseitige Herangehensweise in der Wasserwirtschaft dominant war, ist Letztere nun um einen neuen Maßnahmentypus ergänzt worden. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf dem Wort *ergänzt*, denn die bisherige wasserwirtschaftliche Praxis wird im Hinblick auf die chemische Wasserqualität fortgesetzt (Interview BMU: 153; Interview NLWKN: 37). Maßnahmen im Hinblick auf die Gewässerökologie sind jedoch erst durch die WRRL „richtig ins Rollen gekommen“ (Interview BMU: 153). Das bedeutet nicht, dass das entsprechende Instrumentarium nicht vorher schon bekannt gewesen wäre, aber durch die verbindlichen *biologischen* Ziele der WRRL werden eindeutig mehr Maßnahmen in dieser Richtung ergriffen (ebenda: 153 f.). So konstatiert der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster, dass es beispielsweise auch früher schon Wärmelastpläne gegeben hat, aber dass sich diese letztlich im wasserwirtschaftlichen Vollzug nicht ausgewirkt haben, was unter der WRRL anders geworden ist:

„Da waren die emissionsschutzrechtlichen Bestimmungen nach bestimmtem Emissionsschutzrecht (...), die waren ausschlaggebend und da musste schon ein hoher gesellschaftlicher, politischer Druck sein, um aus Wärmelastüberlegungen (Maßnahmen abzuleiten). (...) Das hat sich natürlich (...) geändert“ (Interview Bezirksregierung Münster: 89).

Ebenso habe es früher schon Renaturierungsmaßnahmen wie Altarmanschlüsse gegeben, doch seien dies lediglich „lokale Ereignisse“ (ebenda: 91) gewesen. Der Mitarbeiter des BUND betont in diesem Zusammenhang nachdrücklich, dass durch den Austausch in den neuen Beteiligungsforen (z.B. Gebietskooperationen) nun auch „Ideen auf den Tisch kommen, (...) die früher [als] absolut daneben [galten]“ (Interview BUND: 110) bzw. „viele Kompromisse (...) möglich [werden]“ (ebenda: 104). Als Beispiel führt er an, dass früher Grabenräumungen häufig zur Brutzeit stattgefunden haben, wodurch bodenbrütende Vögel regelmäßig getötet wurden, während man sich in der Gebietskooperation mittlerweile darauf geeinigt hat, diese zu späteren Zeitpunkten stattfinden zu lassen, welche aus Naturschutzsicht günstiger sind. Ein weiteres Beispiel ist, dass man nun als strukturverbessernde Maßnahme Totholz in die Gewässer einbringt, da man durch solche Maßnahmen Kleinfischarten, Libellenlarven etc. fördern kann: „Das war damals absolut nicht denkbar; wenn da mal ein Baum reinkippte in die Vechte, hat man den ein paar Stunden später rausgezogen. (...) [Solche] Dinge kommen jetzt auf den Tisch und das finde ich schon sehr gut“ (Interview BUND: 110). Der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster warnt jedoch davor, die Ergreifung dieser Maßnahmen allein auf die WRRL zurückzuführen, er sieht die WRRL zwar als wichtigen Impulsgeber, doch tendenziell wären aus seiner Sicht die meisten Maßnahmen auch ohne die WRRL früher oder später ergriffen worden (Interview Bezirksregierung Münster: 96).

Was den Hauptteil der „neuen Maßnahmen“ angeht, so kann konstatiert werden, dass es sich um hydromorphologische Maßnahmen handelt, d.h. strukturverbessernde Maßnahmen an den Oberflächengewässern (Verbesserungen der Gewässerdurchgängigkeit, Auenrenaturierungen etc.). Die WRRL impliziert jedoch eigentlich auch, dass zur Verbesserung der Wasserqualität Maßnahmen ergriffen werden, um die diffusen Einträge in den Griff zu bekommen. Im Hinblick auf diffuse Einträge wurden jedoch bisher keine grundlegenden konkreten Schritte eingeleitet (Interview

BUND: 112). Eindeutig feststellbar ist, dass der Fokus deutlich mehr auf die diffusen Einträge gelenkt wurde und mehr darüber diskutiert und nachgedacht wird (Interview NLWKN: 27; Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 124 f.; Interview BUND: 112). Dies liegt dem Mitarbeiter des NLWKN zufolge insbesondere daran, dass mit der WRRL zum ersten Mal ein wirkliches Monitoringsystem eingeführt wurde:

„Über dieses regelmäßige Bilanzieren (kommt man) ja in eine doch deutlich stärkere Diskussion mit der Landwirtschaft (...). Wir können über diese Bilanzierung heute auch ganz klare Hot Spots identifizieren, relativ klein runtergebrochen, wo (...) die Belastungen eigentlich her[kommen] und von daher hat man dann so den ersten Ansatz, um da auch konkreter über Verbesserungen nachzudenken“ (Interview NLWKN: 38).

Man versucht jedoch weiterhin, das Problem über ‚weiche‘ Maßnahmen in den Griff zu bekommen und ordnungspolitische Maßnahmen zu vermeiden. Der Hauptansatzpunkt sind weiterhin Beratungsprogramme für die Landwirtschaft, die mit finanziellen Anreizen verknüpft werden (ebenda; Interview BMU: 155). So wurde beispielsweise in Niedersachsen das seit den 1990er Jahren erprobte Modell der Trinkwasserkoooperationen auf das gesamte Bundesland ausgeweitet. In diesem Zusammenhang werden Landwirte durch Ingenieurbüros zu Strategien beraten, wie sie Dünger vermeiden oder reduzieren und ihre Flächen wasserschonend bewirtschaften können (NLWKN 2009b; 2010). Die Beratung der Landwirte „wird eingebunden in die Arbeit der (...) Gebietskoooperationen, die wiederum die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie begleiten“ (NLWKN 2009b). In NRW ist ebenfalls ein vergleichbares Beratungsmodell angelaufen (Interview Bezirksregierung Münster: 80). Darüber hinaus wurden Gewässerrandstreifen als Pufferzone für die Gewässer aufgekauft, wo zukünftig keine intensive Landwirtschaft stattfinden soll (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 124 f.). All das sind jedoch keine Maßnahmen, die der Landwirtschaft allzu sehr ‚wehtun‘, da sie ihre Flächen ja verkaufen und nicht etwa von Gesetzes wegen verpflichtet werden, die Gewässerrandstreifen fortan nicht mehr intensiv zu bewirtschaften. Dem Mitarbeiter des Landkreises Grafschaft Bentheim zufolge gibt es allerdings Überlegungen, hinsichtlich der Gewässerrandstreifen eine allgemeingültige Regelung zu erlassen (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 125). Ein ordnungspolitisches Vorgehen scheitert der Mitarbeiterin des BMU zufolge an der starken und gut organisierten Agrarlobby (Interview BMU: 155).

Die von der WRRL geforderte Einbeziehung des Faktors „Kosteneffizienz“ bei der Maßnahmenauswahl gestaltet sich in Deutschland schwierig. Zwar erklärten die Interviewpartner, dass die ökonomische Dimension durch die WRRL an Bedeutung gewonnen habe und dass zumindest versucht werde, die Kosteneffizienz stärker zu berücksichtigen (Interview NMUK: 178 f.), doch eine wirkliche Bewertung der Kosteneffizienz gestalte sich aufgrund mangelnder Forschungsergebnisse zumeist als sehr schwierig. So sind die tatsächlichen Effekte bestimmter Maßnahmen – insbesondere im Bereich der Gewässerökologie – noch zu wenig erforscht, um wirklich abschätzen zu können, ob sich die Maßnahme ‚lohnt‘ (Interview NLWKN: 34 f.). Die theoretisch geforderte Abwägung unter einem gesamtwirtschaftlichen Blickwinkel scheint die kleinräumigen Ebenen, auf denen die Maßnahmenauswahl getroffen wird, schlicht zu überfordern (Interview Bezirksregierung Münster: 95 f.). Auch die für den Bereich der ökonomischen Dimension der WRRL zuständige Mitarbeiterin des NMUK gibt zu, dass bei der Maßnahmenauswahl die Frage der Kosteneffizienz weiterhin zumeist erst nachrangig betrachtet wird und dass die Sinnhaftigkeit der Kosteneffizienzanalyse noch nicht allgemein erkannt wurde:

„vom Prinzip her ist es so, dass derzeit - also das ist jetzt nicht unbedingt eine offizielle Aussage -, (...) die Maßnahmenfindung natürlich in erster Linie auf fachlicher Ebene basiert, d.h.

naturwissenschaftlich, ingenieurwissenschaftlich und dass Ökonomie so ein bisschen hintendran, also end-of-pipe, noch gemacht wird. Das ist aber nicht Sinn und Zweck der Richtlinie, sag ich mal, Ökonomie zu etablieren, um sozusagen Extrakosten oder Aufwand zu produzieren, sondern letztendlich soll es ja dabei helfen. Ich glaube, dieser Grundgedanke ist noch nicht ganz in der Praxis angekommen, sag ich jetzt mal so ganz informell“ (Interview NMUK: 179).

Auch die ebenfalls zur ökonomischen Dimension der WRRL gehörende Frage der kostendeckenden Wasserpreise wurde in Deutschland bisher nur äußerst zögerlich angegangen. In den Bewirtschaftungsplänen hat man sich von deutscher Seite ‚einfach‘ auf den Standpunkt gestellt, dass die Kostendeckung bereits erreicht sei, da alle Kosten durch die bestehenden ordnungsrechtlichen Instrumente internalisiert seien. Der Kunstgriff liegt hierbei jedoch darin, dass für diese Bewertung lediglich die Kosten für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung herangezogen wurden. Obwohl die Bundesrepublik unter dem Druck eines Vertragsverletzungsverfahrens in dieser Frage steht (siehe Zitat unten), sperrt man sich bisher gegen eine rechtliche Neudefinition des Kostenbegriffs:

„also, die Bundesrepublik hat auch anhängig ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren zur Abgrenzung von Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen. Und gerade das bezieht sich natürlich auf Artikel 9 [der WRRL]. Weil nach deutschem Recht eben Wasserdienstleistungen ausschließlich (...) Trinkwasserbereitstellung bzw. Abwasserbeseitigung sind, die Kommission aber sagt, so meint sie das nicht, sondern man müsste für viele weitere Bereiche, nämlich der Wassernutzung, auch Kostendeckung nachweisen. (...) Also Deutschland hat jetzt wiederum erst mal zwei Monate Zeit, auf die Aussage der Kommission zu den Wasserdienstleistungen/Wassernutzungen zu reagieren, so sind die Verfahren mit der Kommission. Ich kann's gerade ganz ehrlich gar nicht einschätzen, wie der Bund da vorgehen wird. Ob wir da wieder Widerspruch einlegen oder es letztendlich darauf hinauslaufen wird, dass wir sagen, ok, die Gesetzgebung muss da angepasst werden oder wie auch immer, das weiß ich nicht (ebenda: 178).

Auch wenn es letztlich unter dem Druck des Vertragsverletzungsverfahrens zu einer Neudefinition des Kostenbegriffs kommen wird – wodurch die Frage der Kostendeckung entsprechend ganz neu betrachtet werden müsste – lässt sich für Deutschland bereits zu diesem Zeitpunkt ein deutlicher Widerstand gegenüber Wandel in dieser Frage konstatieren.

Was hingegen ohne größere Widerstände als wirklich neues wasserwirtschaftliches Politikinstrument seit der WRRL einen festen Platz in der deutschen Wasserwirtschaft bekommen hat, ist der verbindliche Bewirtschaftungsplan an sich. Während die Bewirtschaftungspläne alter Prägung nie wirklich mit Leben gefüllt wurden und schon gar nicht flächendeckend für ein ganzes Flusseinzugsgebiet erstellt wurden, ist der WRRL-Bewirtschaftungsplan nun zum zentralen Instrument des Flussgebietsmanagements geworden. Für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans ist die deutsche Wasserwirtschaft erstmals zur Anwendung eines wirklich integrierten Politikansatzes gezwungen worden. Dies hat zu einem grundsätzlichen Wandel in der Herangehensweise der deutschen Wasserwirtschaft geführt. So beschreibt der Mitarbeiter des NLWKN, dass man jetzt vom Policyansatz her breiter aufgestellt ist und sich stärker bewusst ist, dass man verschiedene Politikbereiche einbeziehen muss (Interview NLWKN: 30). Der Mitarbeiter des Landkreises Grafschaft Bentheim sagte in diesem Zusammenhang, dass sich „über die Zusammenarbeit in der Gebietskooperation so 'ne Bereitschaft entwickelt [hat], Dinge auch mal ganzheitlich zu sehen. Also, das Öffnen der Scheuklappen findet schon ein Stück weit statt“ (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 121). Darüber hinaus konstatiert er: „inzwischen bettet man alles in so 'ne Gesamtschau“ (ebenda: 124). Dabei hat man auch Herangehensweisen von den Niederländern übernommen: So hat man sich bei den niederländischen Nachbarn eine verstärkte Einbeziehung des Klimawandels in wasserwirtschaftliche Überlegungen und Berechnungen abgeschaut. So werden zunehmend nicht nur mögliche Hochwasser-

probleme, sondern auch Trockenphasen in die Planungen miteinbezogen. Dabei geht der Blick in die Niederlande, die in dieser Frage schon deutlich voraus sind und seit Jahren den Faktor Klimawandel in ihren Planungen berücksichtigen (Interview NLWKN: 31; 41; Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 122 f.). Diese stärker politikfeldübergreifende Herangehensweise lässt sich jedoch nicht nur als neue Herangehensweise bzw. als neuer „Denkansatz“ feststellen, sondern schlägt sich z.B. auch darin nieder, dass konkret diskutiert wird, „how elements of the RBMPs (River Basin Management Plans, AdV) are to be transposed into spatial plans and how linkages between these two sectors are to be reinforced“ (Uitenboogaart 2009: 13). Bereits jetzt werden laut dem Mitarbeiter des BUND wasserökologische Aspekte z.B. in Bauleitplänen zunehmend berücksichtigt (Interview BUND: 109).

Als weiterer Aspekt ist in Bezug auf die Policy-Dimension erwähnenswert, dass die deutsche Wasserwirtschaft im Begriff scheint, durch die Zusammenarbeit mit den Niederländern im Rahmen der WRRL etwas von deren pragmatischem Policyansatz zu übernehmen. So hat man sich in Niedersachsen und NRW in Fachkreisen intensiv mit dem pragmatischen „Prager Ansatz“ der Niederländer bei der Ableitung des „guten ökologischen Potenzials“ auseinandergesetzt und provisorisch wird ja beispielsweise in NRW auch mittlerweile nach dieser Methode vorgegangen (Interview BMU: 146). Ein anderes Beispiel dafür ist, dass die Niederländer bei der Bestandsaufnahme äußerst pragmatisch vorgegangen sind und in großem Umfang externen Sachverstand eingekauft haben, z.B. Professoren von verschiedenen Hochschulen oder Ingenieurbüros angeworben und diese mit der Erhebung bestimmter Daten betraut haben (Interview NLWKN: 24). Diese Herangehensweise ist in gewisser Weise nach Deutschland ‚rübergeschwappt‘, sodass z.B. „NRW (...) im Grunde (...) in den letzten Jahren jetzt einen ganz ähnlichen Weg eingeschlagen [hat]. Dass sie auch trotz der Verwaltung, die sie da aufgebaut haben, auch im erheblichen Umfang (...) externen Sachverstand einbeziehen“ (ebenda: 24). Ähnliches gilt für den Umgang mit der europäischen Kommission, den die deutschen Wasserwirtschaftler nach Angaben des Mitarbeiters der Bezirksregierung Münster von den Niederländer gelernt haben: „Ich schau mir von den niederländischen Kollegen ab, dass die Sachen gut verkaufen können. (...) Sie verstehen das europäische Geschäft ganz gut. (...) [Wir haben] den Umgang mit den europäischen Behörden [gelernt]“ (Interview Bezirksregierung Münster: 76 f.). So wurde beispielsweise die Art und Weise übernommen, wie die Niederländer ihre Berichte an die Kommission angehen. NRW arbeitet jetzt mit einer sogenannten Wasserkörpersteckbriefdatenbank, in der alle Informationen abgelegt sind. Darauf aufbauend

„strickt man dann den Bericht [an die Kommission] und sagt denen in Brüssel: so sieht es bei uns aus, wenn ihr mehr wissen wollt, kommt zu uns und guckt euch das an, wir haben alles abgelegt. Aber man schottet ab und macht relativ saubere Berichte. (...) Brüssel ist hochzufrieden. (...) [Für mich] hört sich das (...) nach wie vor unredlich an. (...) Ich akzeptiere (...), dass [wir] uns in diesen Zeiten (...) dadurch den Umgang mit Brüssel leichter machen. (...) Dieser Lernprozess hat vielleicht stattgefunden“ (ebenda: 77).

Der letzte Punkt, der im Zusammenhang mit der Policy-Dimension in Deutschland angesprochen werden soll, ist die Frage, inwiefern sich der in der WRRL verankerte Flussgebietsansatz als neuer Policy-Ansatz in der deutschen Wasserwirtschaft tatsächlich verankert hat. Hier zeigen die Literatur und die Interviews, dass sich im Denken der Akteure de facto die früheren Verwaltungsgrenzen zumindest teilweise noch halten. Aus Sicht der Mitarbeiterin des BMU hat der Flussgebietsansatz als neuer Denkansatz die ministerielle Ebene schon erreicht, aber auf der lokalen Ebene ist dieser bislang erst in begrenztem Maße angekommen (Interview BMU: 149). So beschreibt beispielsweise der Mitarbeiter des BUND, dass er sich gefühlsmäßig eher dem Teil-Bearbeitungsgebiet Vechte zugehörig fühlt als dem übergeordneten Bearbeitungsgebiet Deltarhein bzw. der

FGE Rhein (Interview BUND: 108). In diesem Zusammenhang konstatiert er außerdem:

„Von der Gebietskooperation Vechte (...) wird wirklich der Bereich der Vechte gesehen (sowie ...) noch ein paar mehr Fließgewässer hier in der Grafschaft. (...) Dieser Blick aufs Ganze, der wird im Grunde (...) vielleicht in dritter oder vierter Hinsicht erst gesehen“ (ebenda).

Auch der Mitarbeiter des Vechteverbands stellt in diesem Kontext fest: „Die Grenze ist im Kopf noch drin“ (Interview Vechteverband: 55). Doch selbst die Interviews mit Beamten der Oberen Wasserbehörden zeigen, dass das Denken in Flussgebietseinheiten in der Praxis häufig noch schwierig ist, insbesondere auch deshalb, weil sich in Detailfragen vor allem in der Kooperation mit den Niederlanden, aber teilweise auch bereits in der bundesländerübergreifenden Zusammenarbeit doch viele unterschiedliche Herangehensweisen und methodische Verfahren offenbaren (Interview NLWKN: 16 f.). Die Mitarbeiterin des BMU vermutet, dass es „wahrscheinlich nochmal 10 Jahre brauchen [wird], bis so die letzten ‚Kästchen‘ aus den Köpfen weg sind“ (Interview BMU: 157). Besonders nachdrücklich wird die Skepsis gegenüber dem Funktionieren des Flussgebietsansatzes von dem Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster vorgebracht:

„Verbindlich ist für uns unser Ministerium. Das Ministerium in Düsseldorf ist Oberste Wasserbehörde, wir sind Obere Wasserbehörde und die Kreise sind die Unteren Wasserbehörden. Und das ist der Dreiklang, der in NRW stattfindet. Punkt. Und was dann in Grenzbereichen in irgendwelchen Arbeitsgruppen (...) oder Abstimmungsgesprächen stattfindet, rein formal, interessiert erst mal nicht“ (Interview Bezirksregierung Münster: 69)

Dem entspricht auch seine Schilderung, dass seiner Auffassung nach in den nordrhein-westfälischen Behörden der Internationale Bewirtschaftungsplan Deltarhein nicht wirklich ernst genommen wird. Als wirklich formal verbindlich wird nur der nordrhein-westfälische Bewirtschaftungsplan empfunden (Interview Bezirksregierung Münster: 71 f.). Diese eher pessimistische Sichtweise muss jedoch dahingehend relativiert werden, dass sich in den Interviews – insbesondere auch mit lokalen Akteuren – durchaus gezeigt hat, dass der Flussgebietsansatz als die einzig wirklich sinnvolle Herangehensweise betrachtet wird und sich insofern zumindest die ‚wasserwirtschaftliche Denkweise‘ schon verändert hat. So führt der Mitarbeiter des Landkreises Grafschaft Bentheim beispielsweise aus:

„Das ist ja im Prinzip auch die Intention der WRRL: Wasser kennt keine Grenzen und die Vechte kommt nun mal aus NRW, fließt dann durch Niedersachsen (...) und geht dann nach Holland. (...) Alles, was wir hier im Landkreis machen an der Vechte oder an der Dinkel, hat natürlich auch Auswirkungen auf die Niederlande (...) und das, was in NRW passiert hat Auswirkungen [auf uns]. Insofern ist der Ansatz, den die WRRL bietet, genau der Richtige. Das ist in der Vergangenheit einfach dieses eingeschränkte Denken gewesen: jeder hat nur für seinen Bereich geguckt und jetzt wird wirklich der gesamte Flusslauf, das gesamte Flusseinzugsgebiet wird betrachtet“ (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 114).

In der Zusammenschau kann demnach konstatiert werden, dass der Flussgebietsansatz der deutschen Wasserwirtschaft als neuer Policy-Ansatz noch nicht vollständig in ‚Fleisch und Blut‘ übergegangen ist, aber dass die Auseinandersetzung mit diesem neuen Policyparadigma definitiv stattfindet.

7.3.2 Policy: Niederlande

In den Niederlanden ist der Einfluss der WRRL auf die Policy-Dimension der Wasserpolitik ähnlich deutlich wie in Niedersachsen und NRW. An vorderster Stelle wird in der Literatur und den Interviews betont, dass aufgrund der WRRL in den Niederlanden überhaupt erstmals eine *verbindliche* Politik zur Gewässerqualität eingeführt wurde. Wiering und Keessen (2009) konstatieren in diesem Zusammenhang, dass „the WFD (...) the further formal institutionalisation of the previously ‚soft law‘ sector of water quality“ (Wiering und Keessen 2009: 16) mit sich gebracht hat. Auch der Mitarbeiter der Provinz Overijssel schließt sich dieser Einschätzung an:

„There is [now] a real pressure from Brussels (...), there is an obligation to meet up with the measures to be taken and the goals to be met. So that’s the big difference. (...) (There is) also a bigger pressure for the different government layers to actually do what we wrote down into the plans (...). There was a policy before and there were standards and all (that) but they were not (obligatorily) laid down (...). Therefore, it was more open for the different government layers to do as good as they could do. If they had arguments (such as) ‚we do not have enough money‘ (...), then it was easier for them to leave it as it was. (...) The pressure from Brussels is *the* big difference“ (Interview Provinz Overijssel: 168 f.).

Ähnlich wie in Deutschland werden nun aufgrund der WRRL in den Niederlanden verstärkt Maßnahmen ergriffen, um die *biologischen* Ziele der Richtlinie zu erreichen. Die emissionsseitigen Maßnahmen laufen auch hier parallel weiter (ebenda). Erstmals ist neben chemisch-physikalischen Parametern auch die biologische Gewässerqualität ermittelt worden, was eine neue Schwerpunktsetzung in diesem Bereich nach sich gezogen hat (Interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu: 180; Interview Provinz Overijssel: 171). Allerdings ist der Mitarbeiter der Provinz Overijssel der Auffassung, dass auch ohne die WRRL die Bedeutung biologischer Parameter in den kommenden Jahren zugenommen hätte (Interview Provinz Overijssel: 176). Bereits in nationalen Politikprogrammen wie *Ruimte voor de rivier* ist der Fokus auf diese Aspekte gerichtet worden, insbesondere auf die strukturverbessernden Maßnahmen. So beschreibt der Mitarbeiter von Natuur en Milieu die WRRL und das *Ruimte voor de rivier*-Programm als einander ergänzende und verstärkende Politiken:

„It (the Room-for-the-river-Policy, AdV) follows the way of thinking of the directive. (...) These programmes were started already and they continue. And they point at each other: Okay, it’s good what you’re doing, go on, continue“ (Interview Natuur en Milieu: 165).

Dabei wirkt die WRRL als starker Prozesskatalysator, der die bestehende nationale Politik nun noch in einen verbindlichen Rahmen einbettet, wodurch die Renaturierung der Flüsse zum Einen eine deutlich höhere Priorität bekommen hat und zum Anderen mehr Finanzmittel für ihre Umsetzung bereitstehen. In gewisser Weise wirkt die Verbindlichkeit der WRRL auch als Schutz davor, dass finanzielle Mittel für die Wasserpolitik gekürzt werden:

„The budgets available for this type of measures [measures to improve water quality, AdV] would have been cut deeper with the present government and the present budget reforms, if there would have been no formal obligations (...) to carry out these measures and to achieve the objectives“ (Interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu: 180).

Vergleichbar mit der Situation in Deutschland wurden auch in den Niederlanden aufgrund der WRRL an neuen Maßnahmen hauptsächlich hydromorphologische Maßnahmen ergriffen und weniger Maßnahmen, um die diffusen Einträge in den Griff zu bekommen, die sich – gerade aufgrund der intensiven niederländischen Landwirtschaft

– extrem negativ auf die Gewässer auswirken. So berichtet der Mitarbeiter von Natuur en Milieu, dass die NGOs

„had expected that they were going to do a lot on the quality of water. But they are not dealing that much with that. The measures they have proposed are mainly physical measures. That means that in some parts they make the river or canal sideways (...) more natural. And they also promote fish migration. (...) So, they are concentrating on physical adaptations of the water system and not so much on measures on the level of, let's say, farming“ (Interview Natuur en Milieu: 160).

Insgesamt kann demnach festgestellt werden, dass in den Niederlanden der bereits in nationalen Programmen eingeschlagene Weg der hydromorphologischen Maßnahmen unter der WRRL fortgesetzt wurde. In diesem Punkt sind die Niederländer den Deutschen auch bereits „meilenweit voraus, was [z.B.] (...) die Altarmanschlüsse betrifft [oder] (...) bestimmte Maßnahmen an der Vechte oder der Vechteau“ (Interview BUND: 100). In Bezug auf die Maßnahmen zur Eindämmung der diffusen Einträge argumentiert die niederländische Regierung derweil noch, dass man abwarten wolle, wie sich die Ende der 1990er Jahre eingeführte Politik auswirkt, in deren Zusammenhang Landwirte eine Abgabe für überschüssige Düngeeinträge zahlen müssen (Interview Natuur en Milieu: 160 f.). Bei der Zurückhaltung gegenüber Maßnahmen, die auf Kosten landwirtschaftlicher Aktivitäten gehen würden, spielt, vergleichbar mit der Situation in Deutschland, auch der Einfluss der starken niederländischen Agrarlobby eine Rolle (Interview BMU: 156).

In Bezug auf die stärkere Einbeziehung des Faktors Kosteneffizienz bei der Maßnahmenauswahl ist eine ähnliche Situation wie in Deutschland zu konstatieren. So berichtet der Mitarbeiter des Ministerie van Infrastructuur en Milieu, dass zwar seit der WRRL „more explicit attention [is drawn] to the cost-efficiency of measures as part of the motivation for the selection of measures“ (Interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu: 179). Allerdings wurde von den Instrumenten für die Kosteneffizienzanalyse in den regionalen Kooperationsgremien, in denen die Maßnahmen ausgewählt wurden, de facto – ähnlich wie in Deutschland – nur selten Gebrauch gemacht (ebenda). Auch Borowski et al. (2011) kommen zu dem Ergebnis, dass bei der Maßnahmenauswahl in den Niederlanden die Wahrscheinlichkeit der Umsetzbarkeit der entscheidende Faktor war, während die Kosteneffizienz kaum betrachtet wurde (Borowski-Maaser et al. 2010: 34).

Die Umsetzung der in der WRRL implizit geforderten integrierten, politikfeldübergreifenden Herangehensweise fiel den Niederländern leichter als den Deutschen. Der Mitarbeiter von Natuur en Milieu erklärte in diesem Zusammenhang: “We were already used to this integrated way of working. (...) Especially between water and spatial planning. But again this directive has brought some improvements” (Interview Natuur en Milieu: 164). Der Mitarbeiter der Provinz Overijssel sah diesen Punkt im Prinzip genauso; allerdings fügte er einschränkend hinzu, dass es bei der Integration der WRRL und der FFH-Richtlinie²¹ noch Schwierigkeiten gab, die man in der nächsten Planungsperiode ab 2015 beheben will, indem man die Umsetzung der beiden Richtlinien besser verzahnt (Interview Provinz Overijssel: 170). Anders als in Deutschland, wo zum jetzigen Zeitpunkt erst diskutiert wird, wie man die Bewirtschaftungspläne und Raumnutzungspläne verbindlich miteinander verzahnen könnte, wurde in den Niederlanden 2002 bereits ein solches Instrument eingeführt: der

²¹ Die europäische Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie bildet zusammen mit der Vogelschutzrichtlinie die Hauptgrundlage der EU-Naturschutzpolitik. Kernstück der FFH-Richtlinie ist die Ausweisung von FFH-Schutzgebieten zum Schutz der dort lebenden Pflanzen und Tiere. Zusammen bilden die FFH-Schutzgebiete aller EU-Mitgliedsstaaten das Netzwerk Natura 2000 (BMU 2008).

Wassertest (*water toets*), wobei es sich im Prinzip um ein wasserbezogenes Impact Assessment²² für Raumnutzungspläne handelt (Voogd und Woltjer 2009: 192 ff.; Wiering und Crabbé 2006: 104). Seit 2002 müssen für jeden Raumnutzungsplan die wasserbezogenen Auswirkungen beurteilt werden und zwar im Hinblick auf quantitative Aspekte (Auswirkungen auf Wasserrückhaltungs- und -speicherungskapazität, Überflutungsrisiko, Grundwassermenge) und qualitative Aspekte (Auswirkungen auf Oberflächenwasser- und Grundwasserqualität, wasserbezogene Biodiversität). Bei der Prüfung der genannten Aspekte ist die Hinzuziehung eines Wasserexperten (normalerweise eines Mitarbeiters der Waterschap) obligatorisch (Wiering und Crabbé 2006: 104). Anhand einer Checkliste müssen in Zusammenarbeit mit dem Wasserexperten die verschiedenen Aspekte durchgegangen und bewertet werden. „The result of this assessment implies a considerable amount of concrete ‘water text’ in municipal land use plans, describing how the consequences of these plans will affect present quantities and qualities of water” (Voogd und Woltjer 2009: 192).

Auch die Erstellung des Bewirtschaftungsplans schien in den Niederlanden eine wesentlich weniger große Herausforderung gewesen zu sein als für die deutsche Wasserwirtschaft. Auch wenn die niederländischen Interviewpartner ebenfalls betonten, dass Bewirtschaftungsplanung auf Flussgebietezebene ein wirkliches Novum darstellte (z.B. Interview Provinz Overijssel: 174), verlief der Prozess der Planerstellung auf niederländischer Seite wesentlich schneller:

„In Deutschland hat man sich Gedanken gemacht: ‚Oh Gott, (...) wie kriegen wir das jemals umgesetzt? Das bindet ja Kapazitäten bis zum geht nicht mehr!‘ (...) Und die Holländer, die haben die ersten Jahre nichts unternommen, während bei uns die LAWA schon dicke Leitlinien zusammengeschrieben hat. Und die sind relativ spät in die Gänge gekommen (...). Und haben das mit einer solchen Starkkraft getan, die dann doch so einen Verwaltungsmitarbeiter (in Deutschland) (...) überrascht“ (Interview NLWKN: 23 f.).

Aus dieser Schilderung lässt sich folgern, dass die Niederlande aufgrund ihrer langjährigen Planungstradition auf einem größeren Erfahrungsschatz aufbauen konnten und deshalb mit der Aufgabe der Planerstellung relativ leicht umgehen konnten.

Ebenfalls etwas weniger problematisch scheint in den Niederlanden der Umgang mit der flussgebietsweiten Ausrichtung der WRRL als neuem Policy-Ansatz zu sein. Im Gegensatz zu den Interviews auf deutscher Seite, ging aus den Interviews mit den niederländischen Akteuren durchweg hervor, dass der Flussgebietsansatz nicht nur gezwungenermaßen angewandt wird, sondern auch das ‚wasserwirtschaftliche Denken‘ in gewisser Weise verändert hat. In diesem Kontext erklärte beispielsweise der Mitarbeiter der Waterschap Velt en Vecht, dass

„die Wasserverwaltungsorganisationen [vor der WRRL] (...) immer gedacht (haben): ich muss mein Gebiet gut im Griff haben. [Aber nun] (...) wird immer klarer und klarer, dass nicht das administrative Gebiet die Grenze ist, sondern die Flussgebiete sind die Grenzen, in denen man denken soll. Und ich glaube, die WRRL (hatte) (...) wirklich eine Katalysatorfunktion, um das Denken zu ändern. (...) Das ist ein wichtiger Punkt; es wird mehr über die Grenzen hinaus gedacht“ (Interview Waterschap Velt en Vecht: 145).

Dem schließt sich auch der Mitarbeiter von Natuur en Milieu an, indem er konstatiert: „Now, you see that the general interest for improving the whole river from the top to where it goes to, that view has improved“ (Interview Natuur en Milieu: 167). Der Mitarbeiter des Ministerie van Infrastructuur en Milieu stellte sich in diesem

²² Unter einem Impact-Assessment versteht die Abwägung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Konsequenzen von geplanten Projekten (neuen gesetzlichen Regelungen, Bauprojekten etc.) (Berger 2008).

Zusammenhang auf den Standpunkt, dass die administrativen Grenzen zwar noch präsent sind im Denken der Verantwortlichen, dass sich jedoch durch die stark verbesserte Kooperation der verschiedenen Ebenen die Auffassung durchgesetzt hätte, dass die früheren Verwaltungseinheiten nicht geeignet sind, um die Probleme der Wasserqualität zu lösen (Interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu: 180).

Die für Deutschland beschriebene Übernahme von Herangehensweisen aus den Niederlanden ist auch für die ‚Gegenrichtung‘ feststellbar. So schätzen die Niederländer an den Deutschen, dass sie Dinge sehr umfassend und sehr genau ausarbeiten und fundierte Grundlagen schaffen, auf denen man aufbauen kann (Interview NLWKN: 43). Die Ergebnisse von auf deutscher Seite durchgeführten Forschungsarbeiten und Pilotprojekten werden daher gerne übernommen. Konkret hat NRW gemeinsam mit Rheinland-Pfalz ein umfassendes Pilotprojekt zur Hochwassermanagementrichtlinie durchgeführt. Dieses modellhafte Projekt soll nun beispielsweise auf die gesamten Niederlande übertragen werden (ebenda). Auch der Mitarbeiter des Landkreises Grafschaft Bentheim berichtete, dass er zunehmend beobachtet, dass die Niederländer die Vorbereitungen für Projekte mittlerweile ähnlich angehen wie die Deutschen:

„Gerade vorige Woche habe ich noch ein Gespräch gehabt, was früher so sicher nicht möglich gewesen wäre. Ein Vertreter der Waterschap Regge en Dinkel war bei mir zusammen mit einem Mitarbeiter von einem Planungsbüro. Die wollen auf holländischer Seite an einem grenzüberschreitenden Gewässer was verändern. Und dann sind die da gewesen und haben gesagt: Wir brauchen Informationen über das Gewässer, was könnt ihr mir liefern, wir brauchen das und das und das. Das war, muss ich sagen, eigentlich ziemlich ‚deutsch‘ auch“ (Interview Landkreis Grafschaft Bentheim: 118).

Der Mitarbeiter der Waterschap Velt en Vecht bestätigte ebenfalls, dass er sich bestimmte Vorgehensweisen auf deutscher Seite abgeschaut hätte, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsform der Gebietskooperation Vechte. Die Arbeit dieser Gebietskooperation erfolgt aus Sicht des Waterschapsmitarbeiters sehr partizipativ und gleichzeitig effizient, was auf die gute Vorbereitung der Treffen durch das NLWKN zurückzuführen sei. Diese Herangehensweise (wenige, aber effiziente Zusammenkünfte) hat er auf die niederländischen Gebietsprozesse übertragen, an denen er federführend beteiligt ist (Interview Waterschap Velt en Vecht: 132).

7.4 Europäisierungsgrad – Ein Vergleich der Dimensionen und Länder

Im Folgenden soll für die Politikdimensionen Polity, Politics und Policy jeweils der Europäisierungsgrad, d.h. die ‚Tiefe‘ der Wandlungsprozesse in den einzelnen Bereichen, bewertet werden. Hierbei wird die Einteilung von Börzel und Risse (2000) mit den Kategorien ‚Transformation‘, ‚Accomodation‘ und ‚Absorption‘ herangezogen. Allerdings werden die Kategorisierungen als Stationen auf einem Kontinuum angesehen, zwischen denen es auch Zwischenstufen gibt, wie z.B. ‚schwache Accomodation‘ oder ‚starke Accomodation‘. Diese Zwischenstufen erscheinen sinnvoll, da ein radikaler Wandel im Sinne von Transformation nur selten zu konstatieren ist, eine Einstufung als bloße Accomodation dem festgestellten Wandel jedoch stellenweise nicht gerecht würde.

Polity

Für die Polity-Dimension lässt sich konstatieren, dass in Deutschland und in den Niederlanden etwa im gleichen Maße Europäisierung stattgefunden hat. In beiden Ländern wurden keine neuen Flussgebietsbehörden mit echter Normsetzungsbefugnis geschaffen, was eine wirkliche Form von ‚Transformation‘ bedeutet hätte. Stattdessen

sind die bestehenden formalen Kompetenzverteilungen nicht angetastet worden. Allerdings wurden in beiden Untersuchungsländern eine Vielzahl von neuen Koordinations- und Austauschgremien geschaffen, wodurch die institutionelle Struktur des Wassersektors fast ebenso nachhaltig verändert wird. Die bestehenden formalen Strukturen aus der Zeit vor der WRRL sind nun eingebettet worden in ein komplexes Koordinierungssystem. Dies spricht für eine Form der ‚Accommodation‘, d.h. der Ergänzung bestehender Politikmuster um neue Elemente.

Diese Kategorisierung trifft auch für den Einfluss der WRRL auf die ‚Machtverhältnisse‘ innerhalb des Wassersektors zu. In beiden Ländern haben sich in dieser Hinsicht Änderungen ergeben, und zwar in Deutschland eine Intensivierung des Einflussbias zwischen Verwaltungsebene und politischer Ebene und in den Niederlanden eine Stärkung des Einflusses der provinziellen Ebene. In beiden Ländern wurde zudem die lokale Ebene aufgewertet. Diese Veränderungen der Akteurskonstellationen sind in beiden Untersuchungsländern deutlich feststellbar, gehen also über eine reine ‚Absorption‘ hinaus. Da jedoch kein radikaler Wandel (‚Transformation‘) nachzuweisen ist, sondern eher eine Verstärkung vorher bereits bestehender Tendenzen, ist auch hier sowohl für Deutschland als auch für die Niederlande von ‚Accommodation‘ auszugehen.

Im grenzüberschreitenden Polity-Bereich ist es allerdings zu einer wirklichen Form von ‚Transformation‘ gekommen, denn es haben sich vollkommen neue Strukturen gebildet (grenzüberschreitende Steuerungsgruppe, Arbeitsebenentreffen), welche die vorher bestehenden Austauschgremien (Unterkommissionen der Grenzgewässerkommission) in ihrer Funktion de facto vollständig abgelöst haben. Zudem wird derweil die Errichtung eines regionalen Gremiums für die konkrete Maßnahmenumsetzung diskutiert, was wiederum einen bisher ungekannten Gremiums-typ und somit eine Form von ‚Transformation‘ darstellen würde.

Politics

Im Bereich der Politics ist das jeweils entstehende Bild für die beiden Untersuchungsländer weniger homogen. In Deutschland ist der Wandel bei der Einbeziehung von Interessengruppen und bei den Bemühungen, die Öffentlichkeit anzuhören und zu informieren, sehr deutlich. Während vor der WRRL Interessengruppen nur in sehr begrenztem Umfang involviert wurden, hat sich dies, insbesondere in NRW, unter dem Einfluss der WRRL grundlegend verändert. Insgesamt kann die ‚Tiefe‘ des Wandels in Deutschland in dieser Hinsicht durchaus als ‚starke Accommodation‘ bezeichnet werden.

In den Niederlanden haben sich ebenfalls deutliche Veränderungen ergeben wie z.B. die Schaffung der Klankbordgroep auf Rijn-Oost-Ebenen und eine Aufwertung der Umweltinteressen gegenüber den landwirtschaftlichen Interessen, aber insgesamt wird deutlich, dass die Niederländer bereits vor der WRRL mehr Strukturen der Öffentlichkeitsbeteiligung hatten und von daher eher im Sinne eines „patching up“ (Börzel und Risse 2000: 10) bestehende Strukturen um neue *ergänzt* wurden. Dies spricht für eine Form von ‚Accommodation‘. Im Falle der Öffentlichkeitsinformation kann sogar von reiner ‚Absorption‘ gesprochen werden, da eine bereits vorher existierende Informationskampagne (*Nederland leeft met water*) nur leicht angepasst wurde, um WRRL-Informationen zu verbreiten.

Insgesamt kann für die Niederlande demnach von ‚schwacher Accommodation‘ ausgegangen werden, während es in Deutschland zu einer ‚starken Accommodation‘ gekommen ist.

Im grenzüberschreitenden Politics-Bereich ist der Wandel in einem mittleren Maße erfolgt: während sich grenzüberschreitende Verbandskontakte erst im Anfangsstadium befinden, haben sich im grenzüberschreitenden Politikprozess schon

sehr deutlich neue Elemente ergeben, indem sich deutlich mehr ausgetauscht wird und die Pflege der ‚menschlichen‘ Dimension der grenzüberschreitenden Kontakte einen wesentlich größeren Stellenwert bekommen hat. Hier kann man insgesamt von einem mittleren Europäisierungsgrad (‚Accomodation‘) sprechen.

Policy

Die Bewertung des Europäisierungsgrads in der Policy-Dimension ist am komplexesten, denn hier zeigt sich bereits für die einzelnen Untersuchungsregionen ein in sich heterogenes Bild. So lassen sich für Deutschland und die Niederlande jeweils Entwicklungen aufzeigen, die mindestens den Grad einer ‚Accomodation‘ aufweisen, während gleichzeitig andere Bereiche nur sehr schwach europäisiert wurden (‚Absorption‘).

In Deutschland hat die WRRL den vorher dominierenden emissionsseitigen Ansatz um eine immissionsorientierte Herangehensweise ergänzt. Die Erfüllung biologischer und hydromorphologischer Qualitätsziele hat nun einen ebenso hohen Stellenwert bekommen wie die Begrenzung der Schadstofffracht bei Abwassereinleitungen. Dieses nun praktizierte Nebeneinander ‚alter‘ und ‚neuer‘ Maßnahmen impliziert eine Form von ‚Accomodation‘. Allerdings wird die Reduzierung der Belastungen aus diffusen Quellen bisher nur sehr zaghafte angegangen und im Hinblick auf die dafür gewählten Policy-Instrumente (Beratungsmechanismen, Ausgleichszahlungen etc.) lässt sich eine Kontinuität zur Situation vor der WRRL konstatieren, was eher auf ‚Absorption‘ hinweist. Die Orientierung an umfassenden, verbindlichen Bewirtschaftungsplänen bedeutet wiederum einen starken Kontrast zur wasserwirtschaftlichen Praxis vor der WRRL (‚Transformation‘). Unter dem Strich kann für Deutschland im Hinblick auf den Wandel bei den Policy-Instrumenten von ‚Accomodation‘ ausgegangen werden.

In Bezug auf die Niederlande ist der Wandel bei der Wahl der Policy-Instrumente etwas weniger stark einzuschätzen. Zwar haben auch hier Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte an Stellenwert gewonnen, doch durch das Ruimte voor de rivier-Programm waren auch bereits vor der WRRL strukturverbessernde Maßnahmen in den Fokus der niederländischen Wasserwirtschaft gerückt. Insofern hatte die WRRL hier eher eine Katalysatorfunktion als eine Wandlungsfunktion. Da ähnlich wie in Deutschland bislang im Prinzip keine neuen Maßnahmen zur Begrenzung der Einleitungen aus diffusen Quellen ergriffen wurden, kann insgesamt von ‚Absorption‘ oder ‚schwacher Accomodation‘ gesprochen werden. Diese Einschätzung lässt sich auch im Hinblick auf die Anwendung des Bewirtschaftungsplans als neuem Instrument aufrechterhalten. Denn obwohl diese Art der Planung auf Flussgebietsebene auch für die Niederlande neu war, reiht sich der Bewirtschaftungsplan doch in ein bereits vorher bestehendes ausgefeiltes Planungsinstrumentarium ein, von welchem auf allen Verwaltungsebenen bereits vorher Gebrauch gemacht wurde.

Für Deutschland kann festgehalten werden, dass der integrierte und politikfeldübergreifende Ansatz der WRRL zu einem deutlichen Wandel geführt hat. Seit der WRRL findet eine wesentlich stärkere Einbettung wasserwirtschaftlicher Fragestellungen in andere Politikkontexte (Naturschutz, Raumplanung etc.) statt als dies vorher der Fall war. Da sogar in der Diskussion ist, z.B. Wasserwirtschaft und Raumplanung über gesetzliche Regelungen besser zu verzahnen, kann man hier von einer Form des Wandels sprechen, die zwischen ‚Accomodation‘ und ‚Transformation‘ liegt.

In den Niederlanden wurde mit dem Wassertest (*water toets*) ein solches Raumplanung und Wasserwirtschaft verbindendes Instrument sogar bereits eingeführt. Dennoch ist dies nicht als ein noch deutlicheres Anzeichen für Wandel als in Deutschland zu werten, da die Einführung des Wassertests weniger auf die WRRL

zurückgeht, sondern bereits im Rahmen der vorher bestehenden Ruimte voor de rivier-Politik diskutiert wurde und in den Niederlanden Raumordnungs- und Umweltpolitik grundsätzlich (auch rechtlich) stärker verzahnt sind (De Roo 2003 :175). Hier hatte die WRRL demnach eher eine Katalysatorfunktion für eine ohnehin existierende Grundtendenz der nationalen Politik. Insgesamt stimmt der integrierte Ansatz der WRRL mit der traditionellen niederländischen Wasserwirtschaftspraxis überein. Insofern ist hier insgesamt eher von ‚Absorption‘ auszugehen.

Die Berücksichtigung der Kosteneffizienz bei der Maßnahmenauswahl findet in beiden Staaten bisher nur wenig statt und wird eher im Anschluss an die eigentliche Maßnahmenauswahl gemacht, um den formalen Anforderungen der WRRL Rechnung zu tragen. Als wirkliches Hilfsmittel wird die Kosteneffizienzanalyse jedoch in beiden Untersuchungsregionen nicht empfunden; der Grad des Wandels liegt hier entsprechend lediglich im Bereich einer ‚schwachen Accomodation‘.

Als eine Form von ‚Accomodation‘ ist die Übernahme pragmatischer Herangehensweisen im Umgang mit den Vorgaben der WRRL im Hinblick auf die Ableitung des ‚guten ökologischen Potenzials‘ und im Umgang mit den europäischen Behörden durch deutsche Verwaltungsbeamte zu bewerten. Hier sind neue Herangehensweisen, die bei den Niederländern beobachtet wurden, in die klassische Verwaltungskultur der Deutschen eingefügt worden.

Der Flussgebietsansatz als neues Policyparadigma ist in Deutschland bisher nur begrenzt verankert. Aus allen Interviews ging hervor, dass die administrativen Grenzen bei den meisten Akteuren ‚im Denken‘ faktisch noch eine sehr große Rolle spielen und dass die Absprachen auf Flussgebietsebene nicht die gleiche „gefühlte“ Verbindlichkeit entfalten wie die Vorgaben der jeweiligen Landesregierung. Auch wenn auf deutscher Seite die Sinnhaftigkeit des Flussgebietsansatzes allseits erkannt wurde, kann man hier bislang nur von ‚schwacher Accomodation‘ sprechen.

Dies ist in den Niederlanden etwas anders; hier haben die Interviews gezeigt, dass die Orientierung an Flussgebieten auf allen Ebenen bereits sehr stark verankert ist. Da dennoch die ehemaligen administrativen Gebiete auch in den Niederlanden wichtige Bezugsräume bleiben (beispielsweise bleibt die Provinz Overijssel eine wichtige räumliche Einheit neben dem Teil-Bearbeitungsgebiet Rijn-Oost), kann hier von ‚Accomodation‘ ausgegangen werden.

Tabelle 1 fasst die Europäisierungsgrade für Deutschland und die Niederlande noch einmal überblicksartig zusammen:

	Deutschland	Niederlande
Polity: Institutionelles Arrangement	Accomodation	Accomodation
Polity: Änderung „Machtverhältnisse“	Accomodation	Accomodation
Polity: Grenzüberschreitend	Transformation	Transformation
Politics: Einbeziehung Stakeholder	Starke Accomodation	Accomodation
Politics: Information Öffentlichkeit (neue Homepages etc.)	Starke Accomodation	Absorption
Politics: Grenzüberschreitend	Accomodation	Accomodation
Policy: Wahl Politikinstrumente	Accomodation	Schwache Accomodation
Policy: Berücksichtigung Kosteneffizienz	Schwache Accomodation	Schwache Accomodation

Policy: Verankerung Integrierter Ansatz/Neue Herangehensweisen	Starke Accomodation	Absorption
Policy: Verankerung Flussgebietsansatz	Schwache Accomodation	Accomodation

Tabelle 1: Europäisierungsgrade der deutschen und niederländischen Untersuchungsregionen (Eigene Darstellung)

7.5 Analyse im Lichte des theoretischen Konzepts

Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse der Fallstudie im Lichte des theoretisch-analytischen Konzepts dieser Arbeit ausgewertet.

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Grundannahme besagt, dass Institutionen grundsätzlich widerstrebend gegenüber Wandel sind und nur ein Zusammenspiel verschiedener günstiger Kontextfaktoren Wandel ermöglicht. Wandel begünstigend wirkt dabei ein mittelbar oder unmittelbar von der EU ausgehender Veränderungsdruck (Misfit), der weder zu hoch noch zu niedrig ist, sondern in einem mittleren Bereich liegt. Darüber hinaus bringen die verschiedenen Neo-Institutionalismen sowie Lerntheorien verschiedene Erklärungsfaktoren für Wandel in die theoretische Diskussion ein.

Neben der theoretischen Erläuterung der herausgearbeiteten Europäisierungseffekte bzw. der Beharrungskräfte vorher existierender Politikarrangements ist mit diesem Analysekapitel auch das Ziel verbunden, anschließend im Fazit Aussagen über die jeweilige Erklärungskraft der verschiedenen neo-institutionalistischen Theorieansätze treffen zu können.

7.5.1 Analyse: Polity

Die Tatsache, dass in Deutschland und den Niederlanden keine wirklich neuen Flussgebietsorganisationen mit echten Normsetzungsbefugnissen geschaffen wurden, sondern eine weiche Form der Koordinierung über Koordinierungsgremien und -vereinbarungen gewählt wurde, lässt sich mit der Tatsache erklären, dass die WRRL im Hinblick auf die Organisationsstrukturen innerhalb der Mitgliedsstaaten sehr vage bleibt, d.h. gewissermaßen eine ‚Leerstelle‘ lässt (d.h. es besteht ein großer Ausgestaltungsspielraum für die Mitgliedsstaaten und entsprechend ein schwacher Misfit) sowie mit dem aus dem Rational-Choice-Institutionalismus stammenden Erklärungsfaktor ‚Vetopunkte‘: Die vage Forderung der WRRL nach angemessenen Koordinierungsvereinbarungen (Leerstelle) wurde in Deutschland und den Niederlanden weitestgehend mit einem Festhalten an der bestehenden formalen Kompetenzverteilung beantwortet. Hier kann also aus historisch-institutionalistischer und soziologisch-institutionalistischer Perspektive von Pfadabhängigkeit bzw. institutioneller Persistenz gesprochen werden. Dass sich in beiden Untersuchungsländern keine stärkere Abkehr von traditionellen Organisationsstrukturen durchsetzen konnte, ist mit einer Vielzahl von Vetopunkten zu erklären. So gab es in Deutschland durchaus eine Fraktion, die sich für die Planungsverbändelösung ausgesprochen hat (z.B. der SRU, siehe Kapitel 7.1.1), doch war es dieser Fraktion nicht möglich, sich gegen die vielen Vetoakteure innerhalb der Bundesländer und der LAWA durchzusetzen, die einen eigenen Kompetenzverlust fürchteten. In den Niederlanden war die Situation ähnlich; zwar haben in den Niederlanden aufgrund des unitarischen Staatsaufbaus nicht so viele Akteure ein formales Vetorecht, doch – wie Kapitel 4.2.1 gezeigt hat – ist die faktische Machtstellung der dezentralen Ebenen sowie der Waterschappen sehr stark. Eine umfassende

Kompetenzabgabe an eine neu zu schaffende Institution wäre auch hier politisch nicht durchsetzbar gewesen, insbesondere auch deshalb, weil die WRRL nach ihrer Verabschiedung in den Niederlanden gesellschaftlich und politisch große Wellen geschlagen hat (z.B. Aquarein Studie), die von Seiten der Regierung nur durch das Versprechen einer pragmatischen Umsetzungsweise beruhigt werden konnten. Ein wirklicher Umbau der Kompetenzstrukturen wäre dieser pragmatischen Marschrichtung gegenläufig gewesen und hätte vermutlich starken Widerstand hervorgerufen.

Die in Kapitel 7.1.1 für Deutschland herausgearbeitete Stärkung der Einflussasymmetrie zwischen Verwaltung und politischer Ebene lässt sich ebenfalls plausibel mit den Erklärungsfaktoren des Rational-Choice-Institutionalismus sowie mit Misfit erklären. Aus den Vorgaben der WRRL, sowohl in inhaltlicher als auch in prozeduraler Hinsicht, resultieren ganz neue Anforderungen für die Mitgliedsstaaten (Misfit). So müssen u.a. Begriffe der WRRL näher ausgelegt, kohärente Bewirtschaftungspläne erarbeitet, eine umfassende Stakeholderbeteiligung organisiert und die bundesländerübergreifende und grenzüberschreitende Koordinationsverpflichtung mit Leben gefüllt werden. All diese Aufgaben laufen primär über die Verwaltungsebene, da diese gegenüber der politischen Ebene über die entsprechenden zeitlichen und personellen Ressourcen verfügt. Die politische Ebene wird regelmäßig erst zu einem sehr späten Verfahrenszeitpunkt eingebunden, d.h. bei der Absegnung des Bewirtschaftungsplans bzw. auf kommunaler Ebene erst bei der Entscheidung über konkrete Maßnahmen vor Ort. Die Verwaltungsebene hat durch den intensiven Austausch in den verschiedenen Gremien sowie die Ausarbeitung der Pläne und Maßnahmenprogramme einen großen Informationsvorsprung, der in gewisser Weise auch einen Einflussvorsprung impliziert. Die größeren personellen und zeitlichen Ressourcen der Verwaltungsebene sind im Prinzip die „Wandel erleichternden formalen Institutionen“, die dem Rational-Choice-Institutionalismus zufolge überhaupt erst ermöglichen, die neue Gelegenheitsstruktur zu nutzen.

Die Stärkung der provinziellen Ebene und die Aufwertung der lokalen Ebene in den Niederlanden sind im Prinzip ähnlich zu erklären wie die Stärkung der Verwaltungsdominanz in Deutschland. Mit der WRRL sind die Provinzen mit der Koordinierung der dezentralen Planungsprozesse und der Abstimmung auf regionaler Ebene betraut worden. Durch diese Bündelungsfunktion haben sie gegenüber anderen Akteuren einen Informations- und somit einen Machtvorsprung erhalten. Die lokale Ebene ist durch die Einbeziehung in den RBO und den RAO erstmals in die Lage versetzt worden, an regionalen Entscheidungsprozessen mitzuwirken und dabei ihr früheres Informationsdefizit gegenüber den Provinzen und den Waterschappen abzubauen. Die WRRL schafft somit eine neue Gelegenheitsstruktur für die provinzielle und die lokale Ebene, die sie auch nutzen können, da sie von Seiten der Regierung mit den entsprechenden Koordinierungskompetenzen (Provinzen) ausgestattet wurden bzw. neben Provinzen und Waterschappen als gleichberechtigte „competent authorities“ für die Umsetzung der WRRL benannt wurden (Gemeinden).

Für die Frage, wie die weitreichenden Veränderungen im grenzüberschreitenden Bereich (Ablösung der Grenzgewässerkommission durch komplett neue Strukturen) zu erklären sind, erscheint eine auf Misfit basierende Antwort plausibel. Die Grenzgewässerkommission war als grenzüberschreitendes Austauschforum nicht geeignet, der weitreichenden Koordinierungsverpflichtung der WRRL gerecht zu werden. Es klappte im Grunde ein Widerspruch zwischen dem rein auf Grenzgewässer ausgerichteten Aufgabenkanon der Grenzgewässerkommission und dem Anspruch der Richtlinie, die Wasserpolitik auf der gesamten Deltarheinebene (und letztlich für die ganze FGE Rhein) abzustimmen (Misfit). Dieser Misfit lag in einem Wandel begünstigenden mittleren Bereich, da die Schaffung der neuen grenzüberschreitenden

Strukturen nicht in einem Vakuum erfolgte, sondern auf vielfältigen, vorher existierenden Strukturen der Zusammenarbeit aufbauen konnte. Zu diesen Strukturen gehören neben der Grenzgewässerkommission auch die vielfältigen Kooperationsprojekte, die an der deutsch-niederländischen Grenze in den vergangenen Jahren bereits durchgeführt wurden wie die „Grenzüberschreitende Dinkelplanung“ und die „Deutsch-Niederländische Arbeitsgruppe zum Hochwasserschutz“ (siehe Kapitel 6.3). Für die konkrete Ausgestaltung der neuen grenzüberschreitenden Gremien, muss jedoch neben Misfit auf Lern- und Diffusionsprozesse verwiesen werden. Die auf zwei Ebenen angesiedelte Struktur mit Steuerungsgruppe und Arbeitsgruppe, die vom niederländischen RBO Rijn-Oost angeregt wurde, ähnelt in frappierender Weise den von deutscher Seite aus koordinierten Austauschstrukturen der FGE Ems (Interview NLWKN: 8 ff.). Hier wird demnach deutlich, dass die im engen Austausch stehenden deutschen und niederländischen Akteure voneinander lernen.

Für die derzeitigen Überlegungen, ein weiteres, neues grenzüberschreitendes Gremium zur Koordination der konkreten Maßnahmenumsetzung zu schaffen, muss zusätzlich auf Lerneffekte als Erklärungsvariable zurückgegriffen werden. So ist der Hintergrund dieser Überlegungen, dass die niederländischen Akteure aufgrund der Auseinandersetzung mit den deutschen Akteuren in Steuerungsgruppe und Arbeitsebenentreffen zunehmend mit dem deutschen wasserwirtschaftlichen Behördendreiklang vertraut geworden sind. Die neu geschaffenen Austauschgremien stellen demnach die Plattformen dar, die grenzüberschreitende Lernprozesse ermöglicht haben. In diesem Prozess wurden die Akteure des sogenannten „zipper problem“ (Van Leussen et al. 2008: 10) gewahr. Mit diesem Begriff beschreiben Van Leussen et al. (2008) die Problematik des „coping with differences in responsible political levels“ (ebenda). In der deutsch-niederländischen Kooperation besteht das „zipper problem“ konkret darin, dass in den Niederlanden die Waterschappen weitestgehend für Bewirtschaftungsplanung, Maßnahmenplanung *und* -umsetzung zuständig sind und ihre Maßnahmen auch selbst finanzieren, während in Deutschland die Bewirtschaftungspläne von der Obersten und Oberen Wasserbehörde erstellt werden, die Umsetzung der Maßnahmen jedoch bei den Unteren Wasserbehörden, Kommunen und Unterhaltungsverbänden liegt, welche hierfür finanzielle Mittel beim Land einwerben müssen. Ein Verständnis für diese strukturellen Unterschiede hat sich im Wege der intensiven Zusammenarbeit in Steuerungsgruppe und – insbesondere – im Zuge der Arbeitsebenentreffen entwickelt (Interview NLWKN: 18 f.). Aufgrund der hier erfolgten Lernprozesse wurde innerhalb des Arbeitsebenentreffens erkannt, dass es ein Gremium geben muss, in das niederländische Waterschappen und Gemeinden sowie deutsche Landkreise, Kommunen und Unterhaltungsverbände einbezogen werden, um das ‚zipper problem‘ aufzulösen. In diesem Zusammenhang spielt neben der Existenz einer Lernplattform ein weiterer, aus Lerntheorien stammender Erklärungsfaktor eine Rolle: die Existenz eines Policybrokers bzw. Normentrepreneurs. So hat sich in den Interviews ein bestimmter, engagierter Mitarbeiter der Waterschap Veld en Vecht als Schlüsselfigur in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit herausgestellt. Ihm ist es durch geschicktes Netzwerken gelungen, neben den über das Arbeitsebenentreffen bestehenden Kontakten zum NLWKN und zur Bezirksregierung Münster auch Kontakte zu deutschen Akteuren auf *lokaler* Ebene herzustellen. Diese Person spielt bei den Überlegungen zu dem neuen Gremiumstypus eine entscheidende Rolle.

Der angesprochene Mitarbeiter der Waterschap Veld en Vecht war es auch, der die WRRL als ‚window of opportunity‘ für die Initiierung des Projekts „Vechtetalstrategie“ erkannte und die lokalen und regionalen Akteure dafür motivierte, d.h. auch hier sind Erklärungsfaktoren aus Lerntheorien bzw. dem Soziologischen Institutionalismus relevant. Dass das Vechtetal-Projekt letztlich tatsächlich zustande

gekommen ist, hängt neben der beschriebenen Entrepreneurship dieser Schlüsselfigur zudem auch mit der Möglichkeit zusammen, bei der EU für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Interregmittel einwerben zu können. Diese Möglichkeit ist in diesem Beispiel die „Wandel erleichternde formale Institution“, d.h. hier greift zusätzlich eine Erklärungsvariable aus dem Rational-Choice-Institutionalismus. Interessant am Beispiel der Vechtetalstrategie ist, dass hier Misfit als Ausgangsmoment im Prinzip keine Rolle spielte, sondern die wandlungswillige *agency* unterstützt durch Wandel erleichternde formale Informationen die Ursachen für Europäisierung unabhängig von Misfit erklären kann.

7.5.2 *Analyse: Politics*

Die Unterschiede zwischen Deutschland und den Niederlanden im Hinblick auf die Tiefe der Europäisierungseffekte in der Politics-Dimension sind mit einem jeweils unterschiedlichen Misfit-Grad plausibel zu erklären. Da in Deutschland die Einbeziehung von Stakeholdern und die Anhörung und Information der Öffentlichkeit vor der WRRL nur in begrenztem Maße an der Tagesordnung war, bestand ein relativ hohes Maß an Misfit zwischen der deutschen Ausgangssituation und den Ansprüchen der WRRL. Dieser Anpassungsdruck resultierte in den recht weitgehenden Veränderungen in der Politics-Dimension auf deutscher Seite. Begünstigend war dabei, dass der Misfit zwar deutlich ausgeprägt war, aber nicht ein solch hohes Maß erreichte, das dem Wandel wiederum abträglich gewesen wäre. Dies lag daran, dass man in Sachen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ‚bei null‘ anfangen musste, denn gewisse formelle und informelle Strukturen der Beteiligung hatten sich ja bereits vor der WRRL etabliert. In Projekten wie der ‚Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung‘ (Kapitel 6.3) war in Ansätzen auch bereits die gemeinsame Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zwischen verschiedenen Stakeholdern erprobt worden. Auf derartigen Vorerfahrungen konnte dann beispielsweise im Rahmen der Gebietskooperationen aufgebaut werden. Zudem ging aus den Interviews hervor, dass in den hier untersuchten ländlichen Regionen des Münsterlands und der Grafschaft Bentheim die Fronten zwischen den verschiedenen Stakeholdern nicht allzu verhärtet waren, sodass eine sachliche Kommunikation und Zusammenarbeit in Gebietskooperationen (Niedersachsen) sowie Kernarbeitskreisen und Kooperationen (NRW) bereits auf einer relativ guten Grundlage erfolgen konnte.

In den Niederlanden war der Misfit hingegen geringer, sodass z.B. keine neue Homepage zur Information der breiten Öffentlichkeit geschaffen werden musste, sondern die *Nederland leeft met water*-Kampagne zu diesem Zwecke weiter genutzt werden konnte. Die lokalen Gebietsprozesse (*gebiedsproccessen*) wurden den bisher bestehenden lokalen Beteiligungsmechanismen an die Seite gestellt, insofern wurden hier bestehende Strukturen eher ergänzt, als dass ganz neue geschaffen worden wären. Wirklich neu ist jedoch die Klankbordgroep auf der regionalen Rijn-Oost-Ebene. Ein solches Stakeholdergremium auf Teil-Bearbeitungsgebietsebene gab es vor der WRRL nicht. Aufgrund des Flussgebietsansatzes der WRRL (Misfit) wurde nicht nur die Koordination der Verwaltungsebene für das Rhein-Ost-Gebiet notwendig, sondern auch die Ansiedlung eines Stakeholdergremiums auf dieser räumlichen Betrachtungsebene.

Die Tatsache, dass NRW im Vergleich zu Niedersachsen mehr Foren der Stakeholderbeteiligung geschaffen und ein neuartiges Online-Beteiligungstool für die vereinfachte Abgabe von Stellungnahmen bereitgestellt hat, ist mit einer Wandel begünstigenden Akteurskonstellation in NRW zu erklären. So erklären Van Leussen et al. (2008), dass „from a political point of view (...) in (...) Lower Saxony the ambitions

are tempered through the concern about socio-economic consequences. In North-Rhine Westphalia the ambitions were high” (Van Leussen et al. 2008: 10). Dies bestätigt auch der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster: „Die ersten fünf Jahre waren grün geprägt, das war Höhn und das war Staatssekretär Friedrich, die sind ganz groß aufgesprungen, die wollten das ganz detailliert, ganz konsequent“ (Interview Bezirksregierung Münster: 84; ähnlich auch Interview Vechteverband: 52). Was die rot-grüne Regierung an neuen Gremien auf den Weg gebracht hatte, entwickelte, für sich genommen, wiederum eine gewisse Pfadabhängigkeit, sodass daran auch unter der schwarz-gelben Regierung ab 2006 nichts Maßgebliches geändert wurde (Van Leussen et al. 2008: 10 f.), obwohl unter der schwarz-gelben Regierung regelmäßig der von IHKen u.ä. Institutionen geprägte Begriff der ‚Eins-zu-eins-Umsetzung‘ aufgegriffen wurde, was im Grunde bedeutet, in keinem Fall ambitionierter vorgehen zu wollen, als es die Richtlinie unbedingt fordert (Interview Bezirksregierung: 84).

Die Aufwertung der Umweltinteressen gegenüber anderen Interessen (z.B. landwirtschaftlichen) in beiden Untersuchungsregionen ist damit zu erklären, dass die WRRL eine neue Gelegenheitsstruktur schafft, da sie die Ziele der Umweltgruppen auf eine für alle Mitgliedsstaaten verbindliche Ebene hebt und den Argumenten der Umweltgruppen zusätzliches Gewicht verleiht. Die Umweltgruppen können diese neue Gelegenheitsstruktur auch nutzen, da sie in die neugeschaffenen Austauschforen einbezogen werden und mehr Möglichkeiten erhalten haben, ihre Argumente einzubringen. Hier kann demnach auf den Erklärungsfaktor ‚Wandel erleichternde formale Institutionen‘ (hier: die Schaffung neuer Beteiligungsstrukturen) aus dem Rational-Choice-Institutionalismus zurückgegriffen werden. Allerdings wird der Einfluss der Umweltgruppen dadurch eingeschränkt, dass die WRRL an vielen Stellen Spielräume für die Mitgliedsstaaten lässt, die von den Mitgliedsstaaten auch zu einer pragmatischen Auslegung einiger WRRL-Vorgaben genutzt werden können. In den Niederlanden wurde ganz offiziell eine pragmatische Herangehensweise an die Umsetzung der WRRL gewählt. Diese von oben vorgegebene Marschrichtung bei der WRRL-Umsetzung spielt wiederum Umweltgegnern in die Hände und verhindert teilweise, dass die Umweltgruppen die mit der WRRL grundsätzlich geschaffene Gelegenheitsstruktur voll für sich nutzen können.

Für die Erklärung der Tatsache, dass durch die WRRL Kommunikation und Austausch (grenzüberschreitend und national) als Bestandteile des Politikprozesses an Bedeutung gewonnen haben, lassen sich Misfit und Lernprozesse als Erklärungsvariablen heranziehen. Die Notwendigkeit zu mehr Austausch und Abstimmung folgt aus dem Flussgebietsansatz der WRRL, der mit der früheren Ausrichtung der Wasserwirtschaft an Verwaltungsgrenzen in Deutschland und etwas abgeschwächer auch in den Niederlanden kontrastiert (Misfit). Dass – wie die Interviews zeigen – dieser zunehmende Austausch in weiteren Initiativen, wie z.B. der Vechtelstrategie, mündete und auch auf weitere Politikbereiche ausstrahlt, liegt an der während der Abstimmungssituationen gewonnenen Erfahrung, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit, bessere Koordination und die damit verbundene Vertrauensbildung einen Mehrwert für alle Beteiligten darstellt (Lernprozess).

7.5.1 *Analyse: Policy*

Wie in Kapitel 7.3 herausgearbeitet wurde, hat die WRRL in Deutschland und den Niederlanden zur Wahl neuer immissionsseitiger Instrumente zur Verbesserung der Gewässerstruktur und der Gewässerqualität geführt. Dies ist zum Einen mit Misfit zu erklären, denn in beiden Untersuchungsländern (insbesondere in Deutschland) war vor

der WRRL eine emissionsseitige Herangehensweise dominant. Dies kontrastiert mit dem kombinierten Ansatz der WRRL, welcher die Emissions- mit der Immissionsphilosophie verbindet und die Gewässerökologie und -biologie auf eine Stufe mit der Gewässerchemie rückt. Die Mitarbeiterin des BMU erklärte in diesem Zusammenhang, dass die Deutschen ohne die WRRL

„weiterhin, glaube ich, den Fokus auf die Gewässerchemie und nicht auf die Gewässerökologie gelegt hätten. Also, das ist heut’ auch pari-pari. Also ich glaube, da wäre nicht so viel für die Gewässerökologie gemacht worden, wie wir das jetzt machen, (...) im Sinne (der gleichzeitigen Berücksichtigung) von Biodiversität, Klimawandel. Also einfach durch die WRRL ist ne offenere Sichtweise eingetreten, also das würde ich schon sagen“ (Interview BMU: 157).

Inhaltlich vergleichbar äußerte sich der Mitarbeiter des Ministerie van Infrastructuur en Milieu in Bezug auf die Niederlande. Er bezeichnete die WRRL als klaren Impulsgeber für die Ergreifung von Maßnahmen im Bereich der Gewässerökologie (Interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu: 180).

Neben Misfit müssen zudem weitere Erklärungsfaktoren herangezogen werden, um zu verstehen, warum sich ein neuer Maßnahmentypus neben den klassischen emissionschutzrechtlichen Maßnahmen etablieren konnte. So spielen Erklärungsfaktoren aus Lerntheorien eine bedeutende Rolle, um die Prozesse innerhalb der Stakeholdergremien (z.B. in den Gebietskooperationen) zu verstehen, in denen auch die verschiedenen möglichen Maßnahmen diskutiert und ausgewählt werden. Die Schilderung der verschiedenen Interviewpartner, dass in den Austauschgremien heutzutage Maßnahmen diskutiert werden – und auch von landwirtschaftlicher Seite unterstützt werden – die vor zehn Jahren noch als „absolut daneben“ (Interview BUND: 110) oder als „Teufelswerk“ (Interview Bezirksregierung Münster: 80) galten, geht auf innerhalb der Austauschgremien stattfindende Lernprozesse zurück. Die Austauschgremien fungieren hierbei als Lernplattformen, die eine Konfrontation der Akteure mit unterschiedlichen Argumenten und Überzeugungen ermöglichen. Im Einklang mit lerntheoretischen Theorien lassen sich hierbei weitere Faktoren nennen, die solchen Lernprozessen förderlich sind. Erstens herrscht unter den mit der Bewirtschaftungs- und Maßnahmenplanung befassten Akteuren ein gewisses Maß an Unsicherheit über die bestmögliche Lösung. Da biologische Parameter bisher in der Wasserpolitik keine große Rolle spielten, besteht hier noch ein großer Forschungsbedarf über die konkreten Auswirkungen der verschiedenen möglichen Maßnahmen (Interview NLWKN: 34 f.). Eine solche Unsicherheit wirkt sich günstig auf die Offenheit der beteiligten Akteure aus. Zweitens entsteht durch die WRRL ein entscheidender Druck zu Lernen, indem sie stringente Vorgaben im Hinblick auf Fristen und Ziele setzt, deren Einhaltung aufgrund des Monitoringsystems mit objektiven Indikatoren messbar ist. Zudem lastet auf den mitgliedstaatlichen Akteuren ein permanenter Rechtfertigungsdruck gegenüber der Kommission, welche – im Falle eines Verfehlens der Ziele – auch finanzielle Sanktionen verhängen kann.

Darüber hinaus spielt auch hier eine günstige Akteurskonstellation als erklärende Variable mit hinein. So wurde in verschiedenen Interviews betont, dass in den Gebietskooperationen, Kernarbeitskreisen und Kooperationen zumeist eine jüngere Generation von Landwirten vertreten ist, die eine größere Offenheit gegenüber naturverträglichen Lösungen zeigt (Interview Bezirksregierung: 82, Interview BUND: 105; Interview BMU: 151). In diesem Zusammenhang berichtete beispielsweise der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster:

„Wir haben hier im Münsterland viele Wasser- und Bodenverbände, das sind Kleinstverbände. Das sind 7-8 Bauern, mit einem Durchschnitt, es stimmt jetzt nicht mehr, aber vor Jahren war das noch mit einem Durchschnittsalter von 87. Die haben also selber Krieg, Hunger (erlebt und

die Zeit des) Ausbau(s) der Gewässer. Wir haben ja auch selber Gewässer ausgebaut, als (...) es ging darum, Land urbar zu machen und das Wasser schadlos abzuführen. Das war (dieser Generation) nicht mehr vermittelbar, dass da jetzt auf einmal der Flusslauf wieder in die Breite gehen soll (...). Viele von den jüngeren Bauern, Landwirten oder Flächennutzern haben auch einen leichteren Umgang mit ihren Flächen (...) oder sehen das auch rationaler. (...) dieses reine landwirtschaftliche alte Denken, die Fläche muss Wasser haben, muss Ertrag bringen und keine Probleme machen, das ist vielleicht rausgewachsen“ (Interview Bezirksregierung Münster: 82).

In der Gebietskooperation Vechte kommt zudem hinzu, dass es mit dem Fürsten der Grafschaft Bentheim einen der WRRL positiv gesinnten Player gibt, der insofern eine entscheidende Rolle spielt, als dass große Flächenanteile der Grafschaft Bentheim in seinem Besitz sind, welche er bereit ist, für die Umsetzung der WRRL zur Verfügung zu stellen (Interview NLWKN: 28).

Dass der Bereich der Maßnahmen gegen Einträge aus diffusen Quellen in beiden Untersuchungsregionen nur zögerlich angegangen wird, d.h. in diesem Bereich für Deutschland und Niederlande eine starke Beharrungskraft der traditionellen Wasserpolitik nachzuweisen ist, lässt sich plausibel mit der starken Lobby der Landwirtschaft – d.h. einem starken ‚de facto-Vetopunkt‘ – sowie Wandel erschwerenden Kontextbedingungen erklären. So sagte die Mitarbeiterin des BMU sehr deutlich, dass man sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen die Landwirtschaft nicht einführen kann, ohne einen „Krieg zu erklären“ (Interview BMU: 155). Zudem kommt als Wandel erschwerender Faktor hinzu, dass die stärker ökologisch ausgerichtete Umgestaltung der europäischen Agrarpolitik nicht parallel zur Einführung der WRRL erfolgt ist, sondern erst in der Vorbereitung ist. Der Mitarbeiterin des BMU zufolge können im Agrarbereich nur praktische Änderungen erreicht werden, wenn die Europäische Agrarpolitik unterstützend wirkt (ebenda). Eine ökologischere Umgestaltung der Europäischen Agrarpolitik ist zwar in der Diskussion – zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es jedoch weiterhin so, dass „the Common Agricultural Policy structurally encourages intensive production at the expense of water quality protection, despite the provisions of European directives such as WFD, the Nitrates directive and Natura 2000“ (Junier et al. 2010: 90).

Auch die Prozesse von Wandel bzw. Beharrungskraft in der ökonomischen Dimension der WRRL lassen sich unter Zuhilfenahme von Misfit als Erklärungsvariable näher erklären. Sowohl in den niederländischen als auch in den deutschen Untersuchungsregionen wird der Faktor Kosteneffizienz bei der Maßnahmenauswahl eher noch vernachlässigt. Dies liegt daran, dass hier in beiden Fällen ein sehr hoher Misfit zwischen der WRRL und der früheren wasserwirtschaftlichen Praxis besteht, denn vor der WRRL mussten Maßnahmen nicht mit umfassenden, die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen reflektierenden Kosten-Nutzen-Rechnungen gerechtfertigt werden. Mit dieser Vorgabe sind die regionale und lokale Ebene, auf der in beiden Untersuchungsländern die konkrete Maßnahmenauswahl getroffen wird, häufig schlicht überfordert. Im Falle der Kosteneffizienz ist es also in beiden Untersuchungsländern ein hoher Misfit, der Wandel hemmt.

Die unterschiedlichen Europäisierungsgrade in Deutschland und den Niederlanden im Hinblick auf eine integrierte, politikfeldübergreifende Herangehensweise lassen sich ebenfalls durch einen Rückgriff auf Misfit erläutern. Die Tatsache, dass die niederländische Wasserwirtschaft mit ihrer ausgeprägten Planungskultur von jeher stark politikfeldintegrierend ausgerichtet war, führte zu einem geringen Misfit und entsprechend lediglich zu marginalen Veränderungen auf niederländischer Seite. Durch die *Ruimte voor de rivier*-Politik, die in den Niederlanden bereits vor der WRRL verfolgt wurde und ihrerseits auf die Hochwasserkatastrophen der 1990er Jahre zurückgeht, wurde die Einbettung der Wasserpolitik in andere Politikfelder, wie Raumplanung, noch einmal beschleunigt, was sich beispielsweise in der Einführung des Wassertests (*water*

toets) manifestiert. In Deutschland hingegen, wo die Wasserwirtschaft vor der WRRL eher sektoral organisiert war, bestand ein deutlicher Misfit zu den Vorgaben der WRRL, der einen deutlich feststellbaren Wandel in Richtung einer stärker integrierten Herangehensweise nach sich gezogen hat. Doch die stärker integrierende Sichtweise, die sich in den deutschen Untersuchungsregionen entwickelt hat, basiert nicht nur rein auf Misfit, sondern auch darauf, dass man in den grenzüberschreitenden Kooperations-themen in dieser Hinsicht von den Niederländern lernen konnte. So berichtete der Mitarbeiter der Bezirksregierung Münster, dass beispielsweise bei der jüngsten Zusammenkunft mit den Niederländern ausführlich über das Thema ‚Reiß-verschluss‘ gesprochen wurde, womit die Verzahnung von Wasserwirtschaft und Naturschutz gemeint ist. In diesem Zusammenhang wurde von den Niederländern u.a. auch ein Workshop zu diesem Thema angeregt (Bezirksregierung Münster).

Im Hinblick darauf, wie sehr der Flussgebietsansatz bereits faktisch im Denken der Akteure verankert ist, kann Misfit als Erklärungsvariable die entscheidenden Antworten liefern. So ist die wasserwirtschaftliche Orientierung an Staats-, Landes- und Bezirksgrenzen in Deutschland weiterhin sehr prägend. Nach wie vor fühlen sich die Akteure primär ihren Landesregierungen verpflichtet und orientieren sich gedanklich erst nachrangig an der neuen räumlichen Betrachtungsebene der Flussgebietseinheit. Hier ist der Misfit zwischen der langjährigen Prägung und dem neuen Ansatz der WRRL einfach zu ausgeprägt für einen schnellen Wandlungsprozess. Im Einklang mit den Annahmen des Historischen und Soziologischen Institutionalismus zeigt sich, dass tiefliegende Denkstrukturen nur langsam verändert werden können. Dies gilt im Prinzip auch für die Niederlande, wo die früheren administrativen Grenzen von Waterschapsgebieten und Provinzen auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen (Interview Ministerie van Infrastructuur en Milieu: 180). Die Interviews vermittelten jedoch den Eindruck einer etwas größeren Aufgeschlossenheit gegenüber dem Flussgebietsansatz, was sich damit erklären lässt, dass bereits vor der WRRL die Zuständigkeitsgebiete der Waterschappen zusammengeführt wurden und hierbei bereits das Leitbild einer ganzheitlichen Von-der-Quelle-zur-Mündung-Betrachtung von Gewässern eine Rolle gespielt hat.

Für die Tatsache, dass in Deutschland Herangehensweisen der Niederländer (Prager Ansatz, Umgang mit der Kommission) und in begrenztem Maße auch umgekehrt übernommen wurden, spielen Lernprozesse als Erklärungsvariable eine entscheidende Rolle. Durch die Zusammenkünfte in den neu geschaffenen grenzüberschreitenden Austauschgremien werden die dort vertretenen Akteure mit den Herangehensweise der jeweils anderen konfrontiert und geraten dadurch in die Lage, über die Vor- und Nachteile der eigenen Vorgehensweisen zu reflektieren. Dieser Reflektionsprozess kann – wie hier geschehen – darin resultieren, dass einige der als vorteilhaft empfundenen Vorgehensweisen der jeweils anderen Seite in das eigene Handlungsrepertoire übernommen werden und somit Wandlungsprozesse im Hinblick auf die Art des Policymakings nach sich ziehen.

Die Ergebnisse dieses Analysekapitels werden im folgenden Fazit noch einmal in der Gesamtschau betrachtet und im Hinblick auf die zentralen Fragestellungen und die Gewichtung der unterschiedlichen institutionalistischen und lerntheoretischen Erklärungspfade ausgewertet.

8. Fazit

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, die Wasserpolitik in den niederländischen und deutschen Teil-Bearbeitungsgebieten Rijn-Oost, Vechte und IJsselmeerzuflüsse vergleichend hinsichtlich eventueller Europäisierungseffekte zu untersuchen. Dabei sollte die Frage beantwortet werden, inwieweit sich in den Untersuchungsregionen Veränderungen der Polity, Politics und Policy feststellen lassen, die im unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL stehen, und untersucht werden, wie stark diese Veränderungen jeweils ausgefallen sind.

Zur Beantwortung dieser Fragen wurde ein auf neo-institutionalistischen Vorannahmen beruhender theoretischer Zugang gewählt, der sich an den Untersuchungsmodellen von Börzel und Risse (2000) und Knill und Lehmkuhl (2002) orientiert, und mit Erkenntnissen aus lerntheoretischen Ansätzen verknüpft. Aufbauend auf diesem theoretischen Rahmen wurde die Hypothese aufgestellt, dass Veränderungen des institutionellen Gefüges, des Politikprozesses und der Politikinhalte aufgrund der institutionellen Pfadabhängigkeit grundsätzlich unwahrscheinlich sind. Es wurde demnach davon ausgegangen, dass auf bekannte Strukturen, Politikmuster und Instrumente zurückgegriffen wird, wann immer die WRRL einen eigenen Gestaltungsspielraum lässt (Hypothese 1), es sei denn, es lagen ein Misfit in einem Wandel begünstigenden mittleren Bereich (Hypothese 2) und günstige Kontextbedingungen in den Mitgliedsstaaten vor (Hypothese 3). Darüber hinaus ist die Hypothese aufgestellt worden, dass Europäisierungseffekte auch auf Lernprozessen zwischen den Mitgliedsstaaten beruhen können, jedoch auch dies unter der Voraussetzung, dass förderliche Ausgangsbedingungen für Lernen bestehen (Hypothese 4). Darüber hinaus basierte die Untersuchung auf folgenden Annahmen, welche den empirischen Beobachtungen der Europäisierungsliteratur entlehnt sind: Erstens wurde angenommen, dass der Bereich der Policy am stärksten, der Bereich der Polity weniger und der Bereich der Politics nur mäßig europäisiert wurde, und zweitens wurde davon ausgegangen, dass in den Untersuchungsländern keine konvergenten Antworten auf den europäischen Anpassungsdruck gefunden wurden.

Eine auf Sekundärliteratur, Dokumentenanalyse und ausführlichen Experteninterviews basierende empirische Fallstudie konnte folgende Ergebnisse zutage fördern:

- 1) Tatsächlich haben die vor der WRRL bestehenden strukturellen Arrangements und Politikmuster eine große Prägekraft bewiesen und wurden nicht durchweg radikal durch neue ersetzt. Europäisierung in der ‚Tiefe‘ einer sogenannten ‚Transformation‘ wurde nur vereinzelt festgestellt. Zumeist wurden bestehende Politikmuster um neue ergänzt oder in sich weiterentwickelt, was als „Accomodation“ bezeichnet wird. Besondere Beharrungskraft konnte bei tief verankerten wasserwirtschaftlichen Orientierungen nachgewiesen werden, wie z.B. bei der Orientierung an administrativen Grenzen, welche stark mit dem Flussgebietsansatz der WRRL kollidiert. Es zeigt sich übergreifend, dass der Flussgebietsansatz erst langsam in das Denken ‚einsickert‘ und die administrativen Grenzen noch sehr präsent sind. Diese Beharrungskraft zeigt sich in allen Politikdimensionen: In den Niederlanden und Deutschland spiegelt sie sich in der Ablehnung der Schaffung neuer Flussgebietsorganisationen (Polity), in NRW in der Ausrichtung der sogenannten Kooperationen an früheren administrativen Grenzen (Politics) oder in der Aufstellung eines Bewirtschaftungsplans

- für alle Gewässer innerhalb der Grenzen NRWs (Policy). Dennoch kann die *erste Hypothese* nur in Teilen als bestätigt angesehen werden, denn entgegen der institutionalistischen Erwartung (insbesondere des Soziologischen und des Historischen Institutionalismus) wurden in allen Politikdimensionen deutliche Veränderungen nachgewiesen, die z.T. auch überraschend weitreichend sind.
- 2) Dabei konnte für das hier untersuchte Einzelbeispiel nicht das in der Literatur konstatierte Muster bestätigt werden, dass Politics am schwächsten, Polity mittelmäßig und Policy am stärksten europäisiert würde. Im hier untersuchten Fall liegt der Europäisierungsgrad über alle Politikdimensionen hinweg meist im Bereich von Accomodation. Die deutlichste Veränderung (Transformation) ließ sich im Bereich der grenzüberschreitenden Polity nachweisen. Insofern läuft der hier untersuchte Fall den Erwartungen der Europäisierungsliteratur und der entsprechenden Annahme der vorliegenden Arbeit in dieser Hinsicht zuwider.
 - 3) Insgesamt hat die Analyse gezeigt, dass mit Misfit durchaus sehr viele Veränderungsprozesse erklärt werden können. Es konnte die *zweite Hypothese* bestätigt werden, dass ein Misfit im mittleren Bereich begünstigend auf Wandlungsprozesse wirkt. Einige Veränderungsprozesse – wie beispielsweise der unterschiedliche Europäisierungsgrad bei der Öffentlichkeitsbeteiligung und bei der integrierten Herangehensweise – konnten auch unter alleinigem Rückgriff auf Misfit als Erklärungsvariable plausibel erläutert werden. Insofern muss *Hypothese 3* relativiert werden, der zufolge Misfit als Erklärungsfaktor nicht alleine ausreichen würde. In der Tat hat sich jedoch herausgestellt, dass man mit Misfit zwar relativ weit in der Erklärung von Veränderungsprozessen kommt, dass zumeist jedoch weitere Erklärungsfaktoren aus neo-institutionalistischen Theorien hinzugezogen werden müssen. Dies gilt auch für Lernprozesse, die Wandel nach sich ziehen können. Im hier untersuchten Fallbeispiel waren Lernprozesse immer auf lernförderliche Kontextbedingungen (neu geschaffene Lernplattformen, Druck zu Lernen etc.) zurückzuführen, was *Hypothese 4* bestätigt. Besonders interessant ist, dass es mit der Initiierung der Vechtelstrategie einen Fall von Politikwandel durch EU-Einfluss gibt, für den Misfit keine Erklärungskraft aufweist. Vielmehr spielte in diesem Fall eine wandlungswillige *agency* die dominante Rolle, die lange auf ein ‚window of opportunity‘ gewartet hat, um ihr Wunschgremium zu errichten. Dieses Beispiel bestätigt Autoren wie z.B. Treib (2003), die Europäisierung auch unabhängig von Misfit nachgewiesen haben.
 - 4) Die ebenfalls der Europäisierungsliteratur entlehnte Annahme, dass Konvergenz zwischen den Untersuchungsregionen nicht zu erwarten ist, wurde in Teilen widerlegt. Zwar konnten in allen Dimensionen auch deutliche Unterschiede zwischen den deutschen und niederländischen Untersuchungsregionen festgestellt werden, doch in weiten Teilen ähneln sich die Antworten der beiden Staaten auf den Anpassungsdruck der WRRL stark. So wurde beispielsweise in beiden Staaten eine weiche Form der Koordinierung über Abstimmungsgremien und Verwaltungsvereinbarungen gewählt (Polity), die neu geschaffenen Stakeholderforen ähneln sich (Politics), und in beiden Untersuchungsregionen wurden deutlich mehr hydromorphologische Maßnahmen ergriffen, während im Bereich der Belastungen aus diffusen Quellen nur wenig passiert ist (Policy). Die Konvergenz bei der Ausgestaltung der institutionellen Strukturen und bei der Wahl der Politikinstrumente ist auf eine ähnliche Akteurskonstellation in beiden Untersuchungsregionen zurückzuführen. In beiden Untersuchungsländern gibt es eine sehr starke und aktive Agrarlobby, die Maßnahmen gegen diffuse Einträge verhindert sowie viele, um einen eigenen Kompetenzverlust fürchtende

Akteure, die einen radikalen Umbau der jeweiligen wasser-wirtschaftlichen Verwaltungsstrukturen blockieren. Bei der Konvergenz in Bezug auf die Beteiligungsstrukturen spielt es eine Rolle, dass sich die Untersuchungsregionen im engen Austausch miteinander befinden und sich dabei auch in dieser Hinsicht einiges voneinander abgucken. Die deutlichsten Unterschiede zwischen Deutschland und den Niederlanden liegen in den Bereichen, wo der Grad des Misfits zwischen der Ausgangssituation und den Vorgaben der WRRL besonders unterschiedlich war. Dies war der Fall im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung (Politics), wo die Niederlande über einen größeren Erfahrungsschatz verfügten als Deutschland, sowie bei der durch die WRRL vorausgesetzten politikfeldübergreifenden Herangehensweise (Policy), was in den Niederlanden ebenfalls bereits vor der WRRL besser erprobt war. In beiden Beispielen war der Misfit in den deutschen Untersuchungsregionen größer als in den niederländischen, was einen stärkeren Grad an Wandel in Deutschland nach sich zog.

- 5) Das mit der Fallstudie unter anderem verbundene Anliegen, die Erklärungskraft der verschiedenen Ansätze in eine Hierarchie bringen zu können, kann nur teilweise erfüllt werden: So zeigt sich übergreifend, dass tatsächlich Erklärungsfaktoren aus verschiedenen Neo-Institutionalismen sowie aus Lerntheorien notwendig sind, um die Veränderungsprozesse zu erklären. Statt zu der Erkenntnis zu führen, dass eine der theoretischen Perspektiven ausreicht, hat die Fallstudie vielmehr die Annahme der Autorin dieser Arbeit bestätigt, dass ein vielschichtiges Erklärungsmodell notwendig ist, welches mehrere Theoriestränge verbindet.
- 6) Folgende Muster lassen sich dennoch identifizieren: Im Polity- und im Politics-Bereich lassen sich die meisten Veränderungen über eine Kombination aus Misfit und Erklärungsvariablen erklären, die dem Rational-Choice-Institutionalismus entnommen sind (Vetopunkte, Wandel erleichternde formale Institutionen, günstige Akteurskonstellationen). Hinzugezogen wurden zudem vereinzelt Erklärungsfaktoren aus Lerntheorien (Lernprozesse durch Austausch in neuen Netzwerken, Policybroker, Normentrepreneure). Im Policy-Bereich ist die Bedeutung der ‚weichen‘ Erklärungsfaktoren der Lerntheorien bzw. des Soziologischen Institutionalismus höher: Hier kann erneut Misfit in Verbindung mit der Variable ‚günstige Akteurskonstellation‘ aus dem Rational-Choice-Institutionalismus entscheidende Antworten liefern, muss jedoch an vielen Stellen mit Erklärungsfaktoren aus Lerntheorien und dem Soziologischen Institutionalismus verknüpft werden. Die Erklärungsvariable ‚Krisen‘ aus dem historischen Institutionalismus wurde in dieser Arbeit nicht herangezogen, weil sich in beiden Untersuchungsregionen keine außergewöhnliche Krisensituation auf die Umsetzung der WRRL ausgewirkt hat. Doch auch wenn dieser Erklärungsfaktor in dem hier untersuchten Einzelbeispiel keine Rolle gespielt hat, sollte er aus Sicht der Autorin weiterhin in theoretische Konzepte zur Erklärung von Veränderungsprozessen einbezogen werden. So wäre z.B. der vor der WRRL in den Niederlanden erfolgte Paradigmenwechsel von ‚Immer höheren Deichen‘ zu ‚Raum für die Flüsse‘ wohl ohne Rückgriff auf die Flutkatastrophen der 1990er Jahre nur partiell zu erklären.
- 7) Für das hier untersuchte Einzelbeispiel kann insgesamt festgehalten werden, dass Misfit, Rational-Choice-Institutionalismus und Lerntheorien besonders große Erklärungskraft bewiesen haben.

Die in dieser Arbeit gewählte Methode der vergleichenden Fallstudie hatte den Vorzug, dass das Fallbeispiel (Umsetzung der WRRL) für die niederländischen und deutschen Untersuchungsregionen wirklich tiefgehend untersucht werden konnte und eine detaillierte Beschreibung sowohl der unterschiedlichen Ausgangskontexte als auch der Europäisierungsprozesse möglich wurde. Die Arbeit hat gezeigt, dass sich Europäisierungseffekte in allen drei Politikdimensionen nicht nur auf der nationalen Ebene manifestieren, sondern der Einfluss Europas bis auf kleinräumigere Ebenen (hier: Teil-Bearbeitungsgebiete) hinunterreicht. Insofern bereichert die Arbeit die Europäisierungsliteratur um Einblicke in bislang nur wenig erforschte Politikebenen.

Zudem macht die Arbeit deutlich, dass die in der Europäisierungsliteratur häufig anzutreffende, starre Trennung von vertikalen und horizontalen Europäisierungsimpulsen hinterfragt werden muss. Die WRRL hat sich als deutliches Beispiel dafür erwiesen, dass diese Europäisierungsimpulse parallel auftreten können. So geht von der WRRL durch ihre verbindlichen Vorgaben einerseits ein deutlicher vertikaler Impuls aus. Andererseits befördert die WRRL aber auch grenzüberschreitende Kooperations- und Austauschprozesse, was Sozialisierungs- und Lerneffekte nach sich zieht. Die meisten Wandlungsprozesse sind nur im Zusammenspiel dieser beiden Impulse zu erklären. So ist beispielsweise die bloße Schaffung der neuen grenzüberschreitenden Strukturen mit der Koordinationsverpflichtung der WRRL (vertikaler Impuls) zu erklären, dass die Strukturen jedoch in überdeutlicher Weise den bereits vorher in Deutschland existierenden Strukturen der FGE Ems ähneln – d.h. die *konkrete Ausgestaltung* des Politikwandels – ist nicht ohne Verweis auf den, von der WRRL intensivierte, deutsch-niederländischen Austausch (horizontaler Impuls) zu verstehen.

Allerdings muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass sich die Ergebnisse dieser Arbeit nicht ohne Weiteres verallgemeinern lassen. Eine größer angelegte Studie, die mehrere Länder umfasst und im besten Falle grenzüberschreitende Bearbeitungsgebiete mit rein nationalen Bearbeitungsgebieten vergleicht, könnte daher eine vielversprechende Möglichkeit sein, um zu eher generalisierbaren Aussagen kommen zu können. Diese Arbeit kann somit als Auftakt für weitere Forschungsaktivitäten gesehen werden.

Literaturverzeichnis

- Andersen, Mikael S. (2001): Economic instruments and clean water: Why institutions and policy design matter. OECD Paper, S. 1-30. Abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/48/14/1910825.pdf> (Stand 04. Juli 2011).
- Andeweg, Rudy B./Irwin, Galen A. (2002): Governance and Politics of the Netherlands. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Arts, Bas/Leroy, Pieter (Hrsg.) (2006): Institutional Dynamics in Environmental Governance. Dordrecht: Springer.
- Auel, Katrin (2007): Europeanization and Parliamentary Democracy: Institutional Reforms and Strategic Adaptation. In: Holzhacker und Albaek (2007): 157-179.
- Axt, Hans-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver (2007): Europäisierung – ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. In: Politische Vierteljahresschrift, 48 (1), 136-149.
- Baijens, Marloes (2007): Water Framework Directive & Case Amsterdam-Rhine canal – The implementation of the WFD on the ecology of canals in EU-Member States and in The Netherlands. Thesis report an der Universität Twente. Abrufbar unter: http://essay.utwente.nl/578/1/scriptie_Baijens.pdf (Stand 08. September 2011).
- Bandelow, Nils C. (2003): Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. In: Maier et al. (2003): 98-121.
- Becker, Regine/Rebsch, Stephanie (2006): Was geht mich das an? – Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. In: Handbuch Wasserrahmenrichtlinie Nordrhein-Westfalen des NGO-Zusammenschlusses Wassernetz NRW. Abrufbar unter http://www.wassernetz-nrw.de/wnetz/dmdocuments/handbuch/hdb_kap_07.pdf (Stand 27. September 2011).
- Benz, Arthur/Eberlein, Burkard (1999): The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance. In: Journal of European Public Policy, 6 (2) 329-348.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (2001): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. PVS-Sonderheft, 32/2001. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berger, Gerald (2008): Sustainability Impact Assessment: Definition, Approaches and Objectives. Vortrag auf dem OECD Workshop on Sustainability Assessment Methodologies vom 14.-15. Januar 2008 in Amsterdam. Abrufbar unter <http://www.oecd.org/dataoecd/16/52/39924538.pdf> (Stand 13. Oktober 2011).
- Beunen, Raoul/Van der Knaap, Wim G.M./Biesbroek, Robbert G. (2009): Implementation and Integration of EU Environmental Directives. Experiences from The Netherlands. In: Environmental Policy and Governance 19, 57-69.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2006): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blatter, Joachim K./Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden.
- Blöch, Helmut (2001): Die EU Wasser-Rahmenrichtlinie: Europas Wasserpolitik auf dem Weg ins neue Jahrtausend. In: Bruha und Koch (2001): 119-127.
- BMU (2011): Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland. Abrufbar unter <http://www.bmu.de/binnengewasser/gewaesserschutzpolitik/europa/doc/3063.php> (Stand 08. September 2011).
- BMU (2010): Nachhaltigkeit als Integrationsaufgabe. Abrufbar unter http://www.bmu.de/nachhaltige_entwicklung/stategie_und_umsetzung/praktizierte_nachhaltigkeit/doc/2397.php (Stand 06. September 2011).
- BMU (2008): Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie). Abrufbar unter http://www.bmu.de/naturschutz_biologische_vielfalt/natura_2000/ffh-richtlinie/doc/2256.php (Stand 13. Oktober 2011).
- Bočkarjova, Marija/Steenge, Albert E./Hoekstra, Arjen Y. (2009): Management of Flood Catastrophes – An Emerging Paradigm Shift? In: Reinhard und Folmer: 70-90.
- Boersema, Jan J./Reijnders, Lucas (Hrsg.) (2008): Principles of Environmental Science. Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.) (2006): Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37/2006. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

- Borowski-Maaser, Ilke/Interwies, Eduard/Ridder, Dagmar/Junier, Sandra/Mostert, Erik/Bouleau, Gabrielle/Bots, Pieter/Barone, Sylvain/Maurel, Pierre/Richard, Audrey/Abrami, Géraldine/Cernesson, Flavie/Richard, Sophie (2010b): I-Five Research Report N° 3 und 4. Lessons learnt for the second implementation cycle of the WFD. Case Study Cross Comparison & the QuickScan Training Package. Final Version. Abrufbar auf der Homepage des I-Five-Projekts unter <http://i-five.org/> (Stand 08. Oktober 2011).
- Borowski, Ilke/Kastens, Britta/Ridder, Dagmar (2008): Area cooperations as an instrument of public participation for implementing the EU Water Framework Directive: networking and social learning. Official Publication of the European Water Association (EWA). Abrufbar unter <http://www.seeconsult.org/de/uploads/downloads/AreaCooperationsPublished.pdf> (Stand 24. Juli 2011).
- Börzel, Tanja A. (2008): Environmental Policy. In: Graziano und Vink (2008): 226-238.
- Börzel, Tanja A. (2005): Europeanization: How the EU interacts with its Member States. In: Bulmer und Lequesne (2005): 45-69.
- Börzel, Tanja A. (2002a): States and Regions in the European Union – Institutional Adaptation in Germany and Spain. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, Tanja A. (2002b): Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. In: Journal of Common Market Studies, 40 (2), 193-214.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2006): Europeanization: The Domestic Impact of European Union Politics. In: Jørgensen et al. (2006): 483-504.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Featherstone und Radaelli (2003): 57-80.
- Bosenius, Udo/Holzwarth, Fritz (2006): Grundlagen für eine gemeinsame Strategie zur Umsetzung der WRRL in Europa. In: Rumm et al. (2006): 11-25.
- Bourne, Angela K. (2003): The Impact of European Integration on Regional Power. In: Journal of Common Market Studies 41 (4), 597-620.
- Bressers, Hans/Huitema, Dave/Kuks, Stefan (1995): Policy networks in Dutch water policy. In: Bressers et al. (1995): 24-51.
- Bressers, Hans Th./O'Toole, Lawrence Jr./Richardson, Jeremy J. (Hrsg.) (1995): Networks for water policy: A comparative perspective. London: Frank Cass.
- Breton, Albert/Brosio, Giorgio/Dalmazzone, Silvana/Garrone, Giovanna (Hrsg.) (2007): Environmental Governance and Decentralisation. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bröckling, Frank (2004): Integrierte Ländliche Regionalentwicklung und Kulturlandschaftspflege – Beiträge regionaler Planungsinstrumente zur Kulturlandschaftspflege. Dissertation am Fachbereich Mathematik/Naturwissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
- Bruha, Thomas/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.) (2001): Integrierte Gewässerpolitik in Europa – Gewässerschutz, Wassernutzung und Lebensraumschutz. Baden-Baden: Nomos.
- Buller, Jim/Gamble, Andrew (2002): Conceptualising Europeanisation. In: Public Policy and Administration, 17 (2), S. 4-24.
- Bulmer, Simon J. (2008): Theorizing Europeanization. In: Graziano und Vink (2008): 46-58.
- Bulmer, Simon J./Lequesne, Christian (Hrsg.) (2005): The Member States of the European Union. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Bulmer, Simon J./Burch, Martin (2001): The Europeanization of Central Government: The UK and Germany in historical Institutional Perspective. In: Schneider und Aspinwall (2001): 73-98.
- Bulmer, Simon J./Radaelli, Claudio M. (2004): The Europeanisation of National Policy. In: Queen's Papers on Europeanisation 1/2004, 1-22.
- BUND Landesverband Niedersachsen (o.J.): Wasser. Abrufbar unter <http://www.bund-niedersachsen.de/themen/wasser/> (Stand 08. September 2011).
- Buschmann, Holger (2011): Öffentlichkeitsbeteiligung in Niedersachsen aus Verbandsperspektive. Vortrag auf dem Osnabrücker Umweltsymposium vom 22.-23. September 2011.
- Bruha, Thomas/Koch, Hans-Joachim (Hrsg.) (2001): Integrierte Gewässerpolitik in Europa – Gewässerschutz, Wassernutzung und Lebensraumschutz. Baden-Baden: Nomos.
- Caporaso, James (2008): The Three Worlds of Regional Integration Theory. In: Graziano und Vink (2008): 23-34.
- Chave, Peter A. (2001): The EU Water Framework Directive – An Introduction. Padstow: IWA Publishing.
- Conca, Ken (2006): Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. Cambridge, MA: MIT Press.
- Conzelmann, Thomas (2002): Große Räume, kleine Räume – Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden: Nomos.
- Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hrsg.) (2002): Regionales Europa – Europäisierte Regionen. Frankfurt a. M./New York: Campus.

- Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (2001): *Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Csigó, Monika (2006): *Institutioneller Wandel durch Lernprozesse – Eine neo-institutionalistische Perspektive*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- De Roo, Gert (2003): *Environmental planning in The Netherlands: Too good to be true? From command and control planning to shared governance*. Aldershot/Burlington: Ashgate Publishing.
- Derlien, Hans-Ulrich/Gürtler, Christoph/Holler, Wolfgang/Schreiner, Hermann-Josef (1976): *Kommunalverfassungen und kommunales Entscheidungssystem*. Meisenheim: Hain.
- Dombrowsky, Ines/Wittmer, Heidi/Rauschmayer, Felix (Hrsg.)(2003): *Institutionen in Naturschutz und Ressourcenmanagement – Beiträge der Neuen Institutionenökonomik*. UFZ-Bericht 7/2004.
- Duina, Francesco/Oliver, Michael J. (2005): *National Parliaments in the European Union: Are there Any Benefits to Integration?* In: *European Law Journal* 11 (2), 173-195.
- Dyson, Kenneth (Hrsg.) (1992): *The Politics of German Regulation*. Dartmouth: Dartmouth Publishing.
- Eberg, Jan (2010): *National Policy Styles and Waste Management in The Netherlands and Bavaria*. In: Boersema und Reijnders (2008): 433-444.
- Eising, Rainer (2008): *Interest Groups and Social Movements*. In: Graziano und Vink (2008): 167-181.
- Eising, Rainer (2005): *Die Europäisierung deutscher Interessengruppen. Passen die Institutionen und reichen die Kapazitäten?* In: Eising und Kohler-Koch (2005): 311-339.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.)(2005): *Interessenpolitik in Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- Engel, Christian/Heichlinger, Alexander (2002): *Regionale Verwaltungen auf dem Weg nach Europa – Eine Studie zu den Instrumenten und Praktiken des Managements von „Europa“ in ausgesuchten Regionen*. Maastricht: EIPA.
- Engel, Stefanie/Zimmermann, Melanie (2007): *Environmental institutions in Germany: Leader or laggard?* In: Breton et al. (2007): 173-222.
- Enserink, Bert/Patel, Mita/Kranz, Nicole/Maestu, Josefina (2007): *Cultural factors as Co-Determinants of Participation in River basin Management*. In: *Ecology and Society* 12 (2), 1-14.
- Enserink, Bert/Kamps, Dille/Moster, Erik (2003): *Public Participation in River Basin Management in the Netherlands – (Not) Everybody’s concern*. Bericht im Rahmen des Workpackage 4 des HarmoniCOP-Projekts. Abrufbar unter http://www.harmonicop.uos.de/_files/_down/Netherlands.pdf (Stand 06. September 2011).
- Euregio Rhein-Waal (2011): *Was ist Interreg?* Abrufbar auf der Homepage des Interregprogramms Deutschland-Niederland unter http://www.deutschland-niederland.eu/seiten/interreg/was_ist_interreg.cfm (Stand 15. Oktober 2011).
- Europäische Gemeinschaft (2000): *Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik*. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:DE:NOT> (Stand 07. September 2011).
- Europäische Kommission (2007): *First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC*. Commission staff working document. Abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/implprep2007/pdf/sec_2007_0362_en.pdf (Stand 08. September 2011).
- Europäische Kommission (2003): *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) – Guidance Document No 1. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*. Produced by Working Group 2.6 (WATECO). Abrufbar unter http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos1seconomicss/_EN_1.0_&a=d (Stand 07. September 2011).
- Falkner, Gerda/Leiber, Simone (2004): *Europeanisation of Social Partnership in Smaller European Countries?* In: *European Journal of Industrial Relations*, 10(3), 245-266.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (2003a): *A Conversant Research Agenda*. In: Featherstone und Radaelli (2003b): 331-341.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.) (2003b): *The Politics of Europeanization*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Feld, Christian K./Locker-Grütjen, Oliver (2007): *River restoration in the Ijssel catchment*. In: *Verwijmeren und Wiering* (2007): 49-70.
- Fichter, Heidi (2003): *Vom Naturraum zum politischen Handlungsraum: Neue Governanceformen in veränderten Raumkontexten*. In: Moss (2003b): 177-209.
- Fichter, Heidi/Moss, Timothy (2004): *Regionaler Institutionenwandel durch die EU*. In: Dombrowsky et al. (2004): 72-86.
- Friedrich, Harald (o.J.): *Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie auf Länderebene am Beispiel NRW*.

- Vortrag im Namen des MUNLV. Abrufbar unter http://www.wrrl-info.de/docs/UmsetzungWRRL_NRW_FOLIEN_VORTRAG.pdf (Stand 16. September 2011).
- Fuchs, Manfred/Preis, Sabine/Wirth, Veronika/Binzenhöfer, Birgit/Pröbstl, Ulrike/Pohl, Gabriele/Muhar, Susanne/Jungwirth, Mathias (2010): Wasserrahmenrichtlinie und Natura 2000 – Gemeinsame Umsetzung in Deutschland und Österreich am Beispiel der Grenzflüsse Salzach und Inn. Münster: Landwirtschaftsverlag.
- Global Water Partnership (2000): Integrated Water Resource Management. TEC Background Papers Nr. 4. Abrufbar unter: http://www.gwp.org/Global/GWP-CACENA_Files/en/pdf/tec04.pdf (Stand 19. September 2011).
- Goetz, Klaus H. (2006): Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – Oder europäische Verwaltung? In: Bogumil et al. (2006): 472-490.
- Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.) (2008): Europeanization – New Research Agendas. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Grüne Liga (2011): Die wirtschaftliche Analyse nach Art. 5 und Anhang III der Wasserrahmenrichtlinie. Abrufbar unter <http://www.wrrl-info.de/site.php4?navione=oekonomie&navitwo=&content=oekonomie> (Stand 07. September 2011).
- Grüne Liga (o.J.): CIS-Prozess. Abrufbar unter <http://www.wrrl-info.de/site.php4?navione=euags&navitwo=&content=euags> (Stand 07. September 2011).
- Grupp, Klaus/Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.) (2002): Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Berlin: Duncker & Humblot.
- Gudat, Stephanie (2011): Öffentlichkeitsbeteiligung im niedersächsischen Wassermanagement aus Verwaltungsperspektive am Beispiel der Weser. Vortrag auf dem Osnabrücker Umweltsymposium vom 22.-23. September 2011.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46 (1), S. 1-35.
- Hansjürgens, Bernd/Horsch, Helga (2001): Wasserwirtschaftliche Maßnahmen im Dienste des Gewässerschutzes – Qualitätsbezogene Maßnahmen. In: Bruha und Koch (2001): 223-244.
- Harcourt, Alison J. (2003): Europeanization as Convergence: The Regulation of Media Markets in the European Union. In: Featherstone und Radaelli (2003b): 179-202.
- Hartog, Joop/Teulings, Coen (2002): Wages and bargaining regime in a corporatist setting: the Netherlands. In: *European Journal of Political Economy* 18 (2), 317-331.
- Haus, Michael/Zimmermann, Karsten (2007): Die Feinstaubproblematik als Governance-Herausforderung für die lokale Umweltpolitik? In: Kreile et al. (2007): 243-261.
- Haverland, Markus (2005): Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization research. In: *European Integration Online Papers* 9 (2), 1-14.
- Helpdesk Water (o.J.): Rijn-Oost: Geografisch gebied en waterplannen. Abrufbar unter <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/uitvoering/rijn-oost/geografisch-gebied/> (Stand 08. September 2011).
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 34 (24). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne (1996): Ringing the Changes in Europe – Regulatory Competition and the Transformation of the State. Britain, France and Germany. Berlin: de Gruyter.
- Herrfahrdt-Pähle, Elke (2010): The Transformation towards Adaptive Water Governance Regimes in the Context of Climate Change. Dissertation am Fachbereich Mathematik/Informatik der Universität Osnabrück.
- Holzhaacker, Ronald and Albaek, Erik (Hrsg.) (2007): Democratic Governance and European Integration: Linking Societal and State Processes of Democracy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Howell, Kerry E. (2004): Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches. In: *Queen's Papers on Europeanisation*, 3/2004, 1-13.
- Huitema, Dave/Bressers, Hans (2006): Scaling water governance: the case of the implementation of the European Water Framework Directive in the Netherlands. Paper für die IDGEC Synthesis Conference am 09. Dezember 2006, Santa Barbara (USA). Abrufbar unter http://www2.bren.ucsb.edu/~idgec/papers/David_Huitema.pdf (Stand 08. September 2011).
- Huitema, Dave/Van de Kerkhof, Marleen/Ovaa, Erna/Bos-Gorter, Leontien (2009): Innovative Approaches to Public Participation in Water Management. In: Reinhard und Folmer (2009): 225-248.
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney (Hrsg.) (2001): Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

- IKRS (2011): Organisation. Abrufbar unter <http://www.iksr.org/index.php?id=310> (Stand 06. September 2011).
- IKSR (2010): Koordinierte Berichte für die Bearbeitungsgebiete in der IFGE Rhein. Abrufbar unter <http://www.iksr.org/index.php?id=298> (Stand 08. September 2011).
- Irmer, Ulrich/Blondzik, Katrin (2001): Umweltsituation aquatischer Ökosysteme. In: Bruha und Koch (2001): 11-39.
- Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.) (2008): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jansen, Dorothea (2000): Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Abrufbar unter <http://www.dhv-speyer.de/jansen/download/SpeyererVortrag%C3%A4geInstitutionalismus.pdf> (Stand 22. Juli 2011)
- Janssen, Diedrich/Renner, Tobias/Van der Molen, Jan (2010): Die Deutsch-Niederländische Vechtetalstrategie. Entstehungsgeschichte eines außergewöhnlichen Dokuments. In: Wasser und Abfall 5/2010, S. 37-41. Abrufbar unter http://www.nwp-ol.de/download/Vechtetal_Strategie.pdf (Stand 08. September 2011).
- Jekel, Heide (2006): Einbindung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung der WRRL. In: Rumm et al. (2006): 81-99.
- Jordan, Andrew/Huitema, Dave/Van Asselt, Harro/Rayner, Tim/Berkhout, Frans (Hrsg.) (2010): Climate Change Policy in the European Union – Confronting Dilemmas of Mitigation and Adaptation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jordan, Andrew/Liefferink, Duncan (Hrsg.) (2004): Environmental Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy. London: Routledge.
- Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (Hrsg.)(2006): Handbook of European Union Politics. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications.
- Junier, Sandra/Mostert, Erik (2011): Insufficient Integration between Sectors hinders Reaching WFD Objectives in The Netherlands. Paper für die 25. ICID European Regional Conference. Abrufbar unter <http://www.icid2011.nl/files/pdf/Paper%20IV-10%20Junier%20et%20al.pdf> (Stand 08. Oktober 2011).
- Kastens, Britta/Newig, Jens (2007a): Auf dem Weg zu einem flächendeckenden Gewässerschutz? Die Umsetzung der WRRL in Bezug auf landwirtschaftliche Nitratbelastungen. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 30 (4), 489-510.
- Kastens, Britta/Newig, Jens (2007b): The Water Framework Directive and Agricultural Nitrate Pollution: Will Great Expectations in Brussels be Dashed in Lower Saxony? In: European Environment 17, 231-246.
- Kazan, İşil/Waever, Ole (1994): Turkey between Europe and Europeanization. In: Internasjonal Politikk 52 (2), 139-175.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn (1998): Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca: Cornell University Press.
- Kessler, Peter (2001): Neuausrichtung der Verwaltung auf die WRRL. In: Bruha und Koch (2001): 45-57.
- Klauer, Bernd/Rode, Michael/Petry, Daniel (Hrsg.) (2008): Flussgebietsmanagement nach EG-Wasserrahmenrichtlinie. Marburg: Metropolis.
- Klein, Daniel R. (2011): Umweltinformation im Völker- und Europarecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Knill, Christoph (2003): Europäische Umweltpolitik – Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen: Leske & Budrich.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (2002): The National Impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. In: European Journal of Political Research 41 (2), 255-280.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (2001): Die Europäisierung nationaler Verwaltungsmuster. In: Tömmel (2001): 157-179.
- Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2000): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Kohler-Koch, Beate (2000): Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung. In: Knodt und Kohler-Koch (2000): 11-31.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.) (1999): The Transformation of Governance in the European Union. London: Routledge.
- Koordinierungskomitee Rhein (2004): Bericht gemäß Art. 3 Absatz 8 und Anhang 1 der WRRL an die EU-Kommission zur Liste der zuständigen Behörden im Einzugsgebiet der internationalen Flussgebietseinheit Rhein. Abrufbar unter http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/wrrl_bericht_umsetzung_anlage04.pdf (Stand 05. Oktober 2011).
- Kreile, Michael/Münkler, Herfried/Schmidt, Manfred G./Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter-Henning (Hrsg.) (2007): Politik und Umwelt. PVS-Sonderheft 39/2007. Wiesbaden: Verlag

- für Sozialwissenschaften.
- Kuks, Stefan M. M. (2009): Institutional Evolution of the Dutch Water Board Model. In: Reinhard und Folmer (2009): 155-170.
- Ladrech, Robert (2009): Europeanization and Political Parties. In: *Living Reviews in European Governance* 4 (1), 1-21.
- LAWA (o.J.): Zusammenarbeit mit der Europäischen Union. Abrufbar unter <http://www.lawa.de/Ueber-die-LAWA-Zusammenarbeit-mit-der-Europaeischen-Union.html> (Stand 07. September 2011).
- Lehmbruch, Gerhard (2001): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland. Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Benz und Lehmbruch (2001): 53-110.
- Leinweber, Tanja (2009): Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland – Bestandsaufnahme, Monitoring, Öffentlichkeitsbeteiligung und wichtige Bewirtschaftungsfragen. Materialien zur Umweltforschung Nr. 39, Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). Abrufbar unter http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/03_Materialien/2010_MAT39_Umsetzung_EU_Wasserrahmenrichtlinie.html (Stand 08. September 2011).
- Lenschow, Andrea (2006): Europeanisation of public policy. In: Richardson (2006): 55-71.
- Lenschow, Andrea (1999): Transformation in European Environmental Governance. In: Kohler-Koch und Eising, Rainer (1999): 39-60.
- Levi-Faur, David (2008): Regulatory Governance. In: Graziano und Vink (2008): 102-114.
- Liefferink, Duncan/Van der Zouwen, Marielle (2004): The Netherlands – The Advantages of Being ‘Mr. Average’. In: Jordan und Liefferink (2004): 136-153.
- Liefferink, Duncan/Wiering, Mark (2007): The Netherlands: An integrated, participatory approach to environmental policymaking. In: Breton et al. (2007): 558-583.
- Lijphart, Arendt (1968): *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley. University of California Press.
- Liu, Ru-Huei (2008): *Europäisierung des deutschen Umweltrechts*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Lulofs, Kris/Coenen, Frans (2007): Cross border co-operation on water quality in the Vecht River Basin. In: Verwijmeren und Wiering (2007): 73-91.
- Magiera, Siegfried (2002): Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. In: Grupp und Ronellenfitsch (2002): 13-33.
- Mair, P. (2000): The Limited Impact of Europe on National Party Systems. In: *West European Politics* 23 (4), 27-51.
- Mak, Willem (2011): Öffentlichkeitsbeteiligung in der ländervergleichenden und grenzüberschreitenden Perspektive. Vortrag auf dem Osnabrücker Umweltsymposium vom 22.-23. September 2011.
- Mangels-Voegt, Birgit (2011): Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung als Orientierungsgrößen im politikwissenschaftlichen Diskurs. Vortrag auf dem Osnabrücker Umweltsymposium vom 22.-23. September 2011.
- Maier, Matthias L./Nullmeier, Frank/Pritzlaff, Tanja (Hrsg.) (2003): *Politik als Lernprozess: wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*. Opladen: Leske & Budrich.
- Ministerie V&W/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/MUNLV/NMUK (2009): *Internationaler Bewirtschaftungsplan Bearbeitungsgebiet Deltarhein*. Abrufbar unter http://www.ijssel.nrw.de/Oeffentlichkeitsbeteiligung/Bewirtschaftungsplan_Bearbeitungsgebiet_Deltarhein/index.jsp (Stand 08. September 2011).
- Möckel, Stefan (2006): *Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Moss, Timothy (2003a): Induzierter Institutionenwandel ‘von oben’ und die Anpassungsfähigkeit regionaler Institutionen. Zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland. In: Moss (2003b): 129-175.
- Moss, Timothy (Hrsg.) (2003b): *Das Flussgebiet als Handlungsraum – Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlicher Perspektive*. Münster: LIT Verlag.
- Münch, Claudia (2006): *Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Myint, Tun (2008): Adaptability of International River Basin Regimes: Linkage Problems in the Rhine. In: Pahl-Wostl et al. (2008): 125-145.
- Newig, Jens (2011): Ansprüche an Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung. Vortrag auf dem Osnabrücker Umweltsymposium vom 22.-23. September 2011.
- NLWKN (2010): Weniger Stickstoff im Grundwasser – Entschädigung für Landwirte. Pressemitteilung vom 05. Mai 2010. Abrufbar unter http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=7903&article_id=56383&psmand=26 (Stand 14. September 2011).

- NLWKN (2009a): Grenzüberschreitende Vechtetal-Strategie wird aus der Taufe gehoben. Pressemitteilung vom 15. Juni 2009. Abrufbar unter http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=7903&article_id=45323&psmand=26&mode=print (Stand 08. September 2011).
- NLWKN (2009b): Weniger Stickstoff im Grundwasser – Beratung für Landwirte. Pressemitteilung vom 29. Dezember 2009. Abrufbar unter http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=2147&article_id=9121&psmand=10 (Stand 14. September 2011).
- NLWKN (2006): Arbeitsbesuch bei der Waterschap Velt en Vecht. Pressemitteilung vom 09. August 2006. Abrufbar unter http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=7903&article_id=40653&psmand=26 (Stand 14. September 2011).
- NLWKN/Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Bezirksregierung Münster (2008): Entwurf des internationalen Bewirtschaftungsplans nach Artikel 13 Wasserrahmenrichtlinie für die Flussgebietseinheit Ems. Abrufbar unter <http://www.ems-eems.de/uploads/media/infodokument-entwurf-bewirtschaftungsplan-ems-de.pdf> (Stand 07. September 2011).
- NMUK (2011): Die EG-Wasserrahmenrichtlinie. Abrufbar unter http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=2300&article_id=8109&psmand=10 (Stand 07. September 2011).
- NMUK (2005): Die Umsetzung der EG-WRRL in Niedersachsen. Abrufbar unter http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=2559&article_id=7371&psmand=10 (Stand 08. September 2011).
- Olsen, Johan P. (2002): The Many Faces of Europeanization. In: *Journal of Common Market Studies* 40 (5), 921-952.
- Olsthoorn, Alexander A./Tol, Richard S.J. (2001): Floods, flood management and climate change in The Netherlands. Research Paper R-01/04, Vrije Universiteit Amsterdam. Abrufbar unter <http://www.safecoast.org/editor/databank/File/flood%20management%20and%20climate%20change%20in%20NL.pdf> (Stand 07. September 2011).
- Page, Edward/Wright, Vincent (Hrsg.) (2006): *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Houndmills: Palgrave.
- Pahl-Wostl, Claudia/Borowski, Ilke (2008): Where can social learning be improved in international river basin management in Europe? In: *European Environment* 18 (4), 216-227.
- Pahl-Wostl, Claudia/Kabat, Pavel/Möltgen, Jörn (Hrsg.) (2008): *Adaptive and Integrated Water Management – Coping with Complexity and Uncertainty*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer.
- Pahl-Wostl, Claudia/Nilsson, Christer/Gupta, Joyeeta/Trockner, Klement (2011): Societal Learning Needed to Face the Water Challenge. In: *AMBIO, Journal of the Human Environment* 40 (5), 549-553.
- Panke, Diana/Börzel, Tanja A. (2008): Policy-Forschung und Europäisierung. In: Janning und Toens (2008): 138-156.
- Pape, Jessica (2009): *Domestic Driving Factors of Environmental Performance: The Role of Regulatory Styles in the Case of Water Protection Policy in France and The Netherlands*. Dissertation am Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaften der Universität Konstanz.
- Provincie Overijssel/Waterschap Regge en Dinkel/Bezirksregierung Münster/Bezirksregierung Weser-Ems/StUA Herten/StUA Münster/Landkreis Grafschaft Bentheim/Kreis Borken/Kreis Coesfeld/Ministerie LNV directie Oost/Bureau TAUW/Flick (2001): Grenzüberschreitende Dinkelplanung. Abrufbar unter http://www.bezreg-muenster.nrw.de/startseite/abteilungen/abteilung5/Dez_54_Wasserwirtschaft_einschl_anlagenbezogener_Umweltschutz/Download/Hochwasserschutz/Dinkel.pdf (Stand 08. September 2011).
- Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone und Radaelli (2003b): 27-56.
- Rauschmayer, Felix/Paavola, Jouni/Wittmer, Heidi (2009): European Governance of Natural Resources and Participation in a Multi-Level Context: An Editorial. In: *Environmental Policy and Governance* 19, 141-147.
- Rayner, Tim/Jordan, Andrew (2010): Adapting to climate change: an emerging European Union policy? In: Jordan et al. (2010), 145-166.
- Rebsch, Stephanie (2006): WHG, LWG und Co. – Die rechtliche Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Nordrhein-Westfalen. In: *Handbuch Wasserrahmenrichtlinie Nordrhein-Westfalen des NGO-Zusammenschlusses Wassernetz NRW*. Abrufbar unter http://www.wassernetz-nrw.de/wnetz/dmdocuments/handbuch/hdb_kap_02.pdf (Stand 08. September 2011).

- Reinhard, Stijn/Folmer, Henk (2009a): Introduction. In: Reinhard und Folmer (2009b): 1-14.
- Reinhard, Stijn/Folmer, Henk (Hrsg.) (2009b): *Water Policy in The Netherlands – Integrated Management in a densely populated Area*. Washington, DC: Johns Hopkins University Press.
- Richardson, Jeremy (Hrsg.) (2006): *European Union – Power and policy-making*. 3. Aufl., London: Routledge.
- Ridder, Dagmar/Interwies, Eduard/Borowski-Maaser, Ilke/Gronemeier, Katrin/Grambow, Claudia (2010): *Innovative Instruments and Institutions in Implementing the Water Framework Directive: The German Case Study*. Abrufbar auf der Homepage des I-Five-Projekts unter www.i-five.org (Stand 08. Oktober 2011).
- Ridder, Dagmar/Mostert, Eric/Wolters, Henk A. (Hrsg.) (2005): *Learning together to manage together – Improving participation in water management*. Handbuch des HarmoniCOP-Projekts.
- Risse, Thomas (2001): *A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation State Identities*. In: Cowles et al. (2001): 198-216.
- Rumm, Peter/Von Keitz, Stephan/Schmalholz, Michael (Hrsg.) (2006): *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie – Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung*. 2. Aufl., Berlin: Verlag Erich Schmidt.
- Sabatier, Paul A. (1993): *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: eine Alternative zur Phasenheuristik*. In: Héritier (1993): 116-148.
- Schimmelpfennig, Frank/Sedelmeier, Ulrich (2008): *Candidate Countries and Conditionality*. In: Graziano und Vink (2008): 88-101.
- Schmidt, Manfred G. (2004): *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.
- Schmuck, Otto (2006): *Motive, Leitbilder und Etappen der Europäischen Einigung*. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Europäische Union. Informationen zur politischen Bildung*. Abrufbar unter http://www.bpb.de/publikationen/MANNUE,1,0,Motive_Leitbilder_und_Etappen_der_europaeischen_Einigung.html (Stand 04. Oktober 2011).
- Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark D. (Hrsg.) (2001): *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester University Press.
- Schuppert, Gunnar-Folke (Hrsg.) (2006): *The Europeanisation of Governance*. Baden-Baden: Nomos.
- Schütte, Jörg o.J.: *Wer macht was? – Zuständigkeiten für den Bereich Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (UmwS)*. Abrufbar unter http://www.nlwkn.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=8024&_psmand=26 (Stand 05. September 2011).
- Schwab, Oliver (2009): *Europäisierung durch Lernen: Zum Wandel nationaler Arbeitsmarktpolitik im europäischen Mehrebenensystem*. Opladen/Farmington Hills MI: Budrich UniPress.
- Seidendorf, Stefan (2003): *Europeanisation of National Identity Discourses? Comparing French and German Print Media*. ECPR Joint Session Paper. Edinburgh. Abrufbar unter <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws2/seidendorf.pdf> (Stand 19. Juli 2011).
- Seipel, Christian/Rieker, Peter (2003): *Integrative Sozialforschung – Konzepte und Methoden der qualitativen und quantitativen empirischen Forschung*. Weinheim: Juventa.
- Sigel, Katja (2007): *Umweltprobleme und Unsicherheit – Eine konzeptionelle und empirische Analyse am Beispiel der EG-Wasserrahmenrichtlinie*. Marburg: Metropolis.
- Solf, Sandra (2006): *Europäisches Flussgebietsmanagement und deutsche Wasserwirtschaftsverwaltung – Zur rechtlichen Umsetzung des Art. 3 Wasserrahmenrichtlinie*. Berlin: Erich Schmidt.
- Städte- und Gemeindebund NRW (2008): *EU-Wasserrahmenrichtlinie und Runde Tische 2008*. In: StGB-Mitteilung 138/2008. Abrufbar unter <http://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/eu-wasserrahmenrichtlinie-und-runde-tische-2008.html> (Stand 27. September 2011).
- Stratenwerth, Thomas (2001): *Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete*. In: Rumm et al. (2001): 59-79.
- Thielemann, Eiko (2002): *Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle Kompatibilität und Vetopunkte*. In: Conzelmann und Knodt, Michèle (2002): 165-187.
- Tömmel, Ingeborg (Hrsg.) (2001): *Europäische Integration als Prozess von Angleichung und Differenzierung*. Opladen: Leske & Budrich.
- Treib, Oliver (2008): *Implementing and complying with EU governance outputs*. In: *Living Reviews in European Governance* 3 (5), 1-30.
- Treib, Oliver (2003): *Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 44 (4), 506-528.
- UBA (2011): *Wasser, Trinkwasser und Gewässerschutz – Wasserrecht*. Abrufbar unter <http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/geweschr/bundeswasserrecht.htm> (Stand 07. September 2011).

- UBA (2010): Nährstoffeinträge in die Oberflächengewässer Deutschlands. Abrufbar unter <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2873> (Stand 07. September 2011).
- UBA (2006): Guter ökologischer Zustand der Gewässer: Garant für biologische Vielfalt. Biodiversität Schwerpunkt des UBA-Jahresberichtes 2006. Abrufbar unter http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/downloads/jahresbericht_biodiversitaet_und_gewaesser.pdf (Stand 15. September 2011).
- UBA (o.J.): Die ökonomischen Elemente der Wasserrahmenrichtlinie. Abrufbar unter http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/downloads/oekonomie/oekonomische_elemente.pdf (Stand 07. September 2011).
- Unger, Brigitte/Van Waarden, Frans (Hrsg.) (1995): *Convergence or Diversity? – Internationalization and Economic Policy Response*. Aldershot/Brookfield/Hong Kong/Singapore/Sydney: Ashgate.
- Uitenboogaart, Yukina (2009): Quick Scan – WFD implementation in Germany. Background Paper für internationale Vergleichsstudie an den Universitäten Utrecht und Nijmegen. Abrufbar unter <http://www.uu.nl/faculty/leg/NL/organisatie/departementen/departementrechtsgeleerdheid/organisatie/onderdelen/centrumvoorumgevingsrechtenbeleid/publicaties/Documents/Germany.pdf> (Stand 14. September 2011).
- Van Evera, Stephen (1997): *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Van Leussen, Wim/Van Slobbe, Erik/Meiners, Georg (2008): *Transboundary Governance and the Problem of Scale for the Implementation of the European Water Framework Directive at the Dutch-German Border*. Paper presented at CAIWA, International conference on Adaptive and Integrated water management. Basel.
- Van Rijswijk (2011): *Implementing the Water Framework Directive in the Netherlands – Actual Discussions*. Vortrag bei der Comparative conference on the implementation of the WFD an der Universität Gothenburg (Schweden). Abrufbar unter http://www.havsmiljoinstitutet.se/digitalAssets/1333/1333862_nl-wfd-van-rijswijk.pdf (Stand 08. September 2011).
- Van Waarden, Frans (1995): Persistence of national policy styles: A study of their institutional foundations. In: Unger und Van Waarden (1995): 333-372.
- Verwijmeren, Joris/Wiering, Mark A. (Hrsg.) (2007): *Many rivers to cross. Cross border co-operation in river management*. Delft: Eburon.
- Vink, Maarten P./Graziano, Paolo (2008): Challenges of a New Research Agenda. In: Graziano und Vink (2008): 3-20.
- Von Alemann, Ulrich/Münch, Claudia (Hrsg.) (2006): *Europafähigkeit der Kommunen – Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Von Winnicki, Stefanie (2010): *Die Zukunft von Rhein und Ems: Ein deutsch-niederländischer Vergleich zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015*. Hamburg: Diplomica.
- Walter, Thomas (2006): *Der Bologna-Prozess: Ein Wendepunkt europäischer Hochschulpolitik?* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wassernetz NRW (2010): *Von Kooperationen und Fahrplänen – Fahrpläne für die WRRL-Umsetzung*. Abrufbar unter <http://www.wassernetz-nrw.de/wnetz/wrrl-in-nrw/191-bewirtschaftungsplanung-in-nrw/518-umsetzungfahrplaene-und-kooperationen> (Stand 16. September 2011).
- Waterschap Velt en Vecht/Waterschap Groot Salland/Provincie Overijssel/NLWKN/Landkreis Grafschaft Bentheim/Kreis Steinfurt/Kreis Borken/Kreis Coesfeld (2009): *Die Vechte – ein grenzenloser, lebendiger Fluss. Grenzüberschreitende Vechtetal-Strategie*. Abrufbar unter http://projects.webeyedesign.nl/vechtvisie/D_Vechtvisie_internet.pdf (Stand 07. September 2011).
- Weidner, Helmut (1996): *Umweltkooperation und alternative Konfliktregelungsverfahren in Deutschland – Zur Entstehung eines neuen Politiknetzwerkes*. In: WZB Schriftenreihe FSII 1996/301. Berlin.
- Wiering, Mark A./Crabbé, Ann (2006): *The Institutional Dynamics of Water Management in the Low Countries*. In: Arts und Leroy (2006): 93-114.
- Wiering, Mark A. /Driessen, Peter P.J. (2001): *Beyond the art of diking: interactive policy on river management in The Netherlands*. In: *Water Policy* 3, 283-296.
- Wiering, Mark A./Keessen, Andrea M. (2009): *Quick Scan – WFD Implementation in the Netherlands*. Background Paper für internationale Vergleichsstudie an der Universität Utrecht. Abrufbar unter <http://www.uu.nl/faculty/leg/NL/organisatie/departementen/departementrechtsgeleerdheid/organisatie/onderdelen/centrumvoorumgevingsrechtenbeleid/publicaties/Documents/The%20Netherlands.pdf> (Stand 07. September 2011).
- Border Co-operation in River Management. Comparing Three Cases at the Dutch-German Border*. In: *Water Resource Management* 24, 2647-2672.

- Witte, Sonja/Nutzenberger, Klaus M. (2006): Die Auswirkungen des europäischen Umweltrechtes auf die kommunale Ebene. In: Von Alemann und Münch, Claudia (2006): 153-164.
- Wurzel, Rüdiger K. W. (2004): Germany – From environmental Leadership to partial Mismatch. In: Jordan und Liefferink, Duncan (2004): 99-117.
- Wurzel, Rüdiger K.W. (2002): Environmental policy-making in Britain, Germany and the European Union – The Europeanisation of air and water pollution control. Manchester/New York: Manchester University Press.

Stichwortverzeichnis

- Absorption** 16, 26, 92, 93, 94, 95
Accomodation 16, 26, 44, 91, 92, 93, 94, 95, 103, 104
Advocacy-Coalition 20, 21
Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung 65, 76, 98
Akteurskonstellation 24, 39, 69, 73, 99, 100, 104, 105
Aktive Beteiligung 52, 54
Arbeitsebenentreffen 73, 74, 75, 76, 92, 97
Arbeitsgruppe 46, 58, 66, 68, 72, 75, 87, 97
Berichterstattung 61, 70
Bestandsaufnahme 51, 52, 55, 59, 61, 62, 65, 86, 112
Bewirtschaftungsplan 51, 52, 57, 62, 74, 75, 76, 78, 79, 81, 85, 87, 90, 93, 96, 104
Bundesland, Bundesländer 30, 31, 35, 51, 54, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 73, 76, 78, 82, 84, 87, 95, 96
Command-and-control 34, 35, 42, 44, 53, 57
Common Implementation Strategy (CIS) 22, 26, 48, 57, 58, 60, 61
Coördinatiebureau Rijn en Maas 67, 72
Definition 11, 13, 14, 15, 17, 22, 24, 48, 58, 60, 85
Diffusion 13, 14, 18, 97
Dinkel-Planung 66
emissionsbezogen 32, 34, 36, 42, 43
emissionsorientiert 36, 49, 53, 54, 55, 71
Emissionsstandard 42, 59
Europäische Kommission 46, 47
Europäisierung 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 22, 25, 26, 91, 103, 104
Europäisierungseffekt 10, 16, 20, 22, 25, 95, 98, 103
Europäisierungsforschung 9, 10, 16, 17, 18
Europäisierungsgrad 11, 91, 93, 94, 95, 101, 104
Europäisierungsimpuls 11, 22, 23, 106
Europäisierungskonzept 13, 14
Europäisierungsliteratur 9, 11, 13, 15, 16, 18, 23, 26, 103, 104, 106
Fallstudie 11, 23, 25, 26, 59, 60, 64, 67, 71, 95, 103, 105, 106
Flusseinzugsgebiet 50, 51, 52, 54, 55, 59, 62, 67, 85, 87
Flussgebietsansatz 48, 50, 55, 69, 82, 86, 87, 90, 94, 95, 98, 99, 102, 103
Forschungsfrage 10
Framing 13, 17, 20, 22
Gebiedsprocessen/Gebietsprozesse 72, 79, 91, 98
Gebietsforen 77, 78, 80
Gebietskooperation 68, 74, 75, 76, 77, 79, 83, 84, 85, 87, 91, 98, 100, 101
Grenzwässerkommission 46, 56, 74, 92, 96, 97
Grundwasser 30, 35, 38, 45, 48, 49, 58, 68, 72, 90
Gutes ökologisches Potential 55, 58, 60
Guter Zustand 48, 51, 55, 58, 60
Historischer Institutionalismus 18, 19, 24, 104, 105
Hochwasser 30, 31, 46, 58, 65, 66, 74, 75, 76, 86, 97, 102
Homepage 42, 78, 80, 94, 98
Immission 32, 36, 43, 49, 55, 56, 93, 100
Implementation 10, 11, 15, 16, 22, 30, 38, 39, 40, 53, 54, 57, 62, 66, 68, 75
Inspraak 40
Integrierte Herangehensweise 44, 102, 104
Interreg 24, 46, 65, 66, 98
Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) 46, 54, 56, 62
Isselmeerzuflüsse 10, 22, 25, 26, 61, 62, 63, 67, 68, 71, 103
Hypothese 11, 25, 103, 104
Kausalität 14, 28
Kernarbeitskreis 68, 69, 74, 75, 77, 98, 100
Klankbordgroep 72, 79, 92, 98
Kommunale Selbstverwaltung 30
Kommunikation 15, 27, 76, 81, 98, 99
Konsultationskultur 32, 56
Konvergenz 17, 104, 105
Kooperation 15, 22, 27, 40, 45, 64, 66, 72, 74, 87, 91, 106
Kooperationen 69, 72, 77, 98, 100, 103
Koordinierung 31, 50, 51, 53, 54, 95, 96, 104
Koordinierungspflicht/-verpflichtung 51, 96
Koordinierungsverbundlösung 67
Kostendeckung 35, 36, 45, 52, 85
Kosteneffizienzanalyse 84, 89, 94
Kosten-Nutzen-Abwägungen/-Rechnungen 55, 101
Krise 19, 24, 105
Landwirtschaft 35, 39, 44, 66, 68, 84
Landwirtschaftsverband 69, 77
Landwirtschaftliche Interessen 41, 66, 92
Lernen 19, 20, 21, 23, 25, 97, 102, 103, 104
Lernprozesse 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 86, 97, 99, 100, 102, 103, 104, 105
Maßnahmenplanung 97, 100
Misfit 11, 16, 17, 23, 25, 26, 53, 54, 55, 56, 57, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105
Netzwerke 20, 24, 97, 105
Norm 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 27
Norm-Entrepreneur 19, 20, 24, 25, 26
Oberlieger 27, 45, 82
Öffentlichkeitsbeteiligung 27, 32, 33, 34, 42, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 62, 78, 80, 81, 92, 98, 104, 105
Paradigma, Paradigmen 15, 19, 24, 31, 43, 48, 54, 87, 105
Partizipationskultur 41
Partizipationsmöglichkeiten 33, 42
Partizipationsstruktur 79, 81
Pfadabhängigkeit 19, 95, 99, 103
Pläne 36, 38, 43, 44, 46, 55, 96

- Planungskultur** 43, 44
Poldermodell 40
Policy-Broker 20, 21, 25
Policy-Dimension 27, 43, 45, 83, 86, 88, 93
Politics-Dimension 22, 27, 32, 56, 76, 81, 98
Politikinstrumente 10, 32, 35, 54, 83, 95, 104
Politiklernen/Policy-Learning 11, 14, 18, 20, 23
Polity-Dimension 16, 55, 67, 70, 91
Prager Ansatz 60, 86, 102
Provinz 27, 38, 44, 59, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 94, 96, 102
Rational-Choice-Institutionalismus 18, 19, 23, 24, 95, 96, 98, 99, 105
Rhein-Ost (Rijn-Oost) 10, 11, 22, 25, 26, 62, 63, 67, 71, 72, 73, 92, 94, 97, 98, 103
Runde Tische 69
Soziologischer Institutionalismus 18, 19, 23, 24, 98, 102, 105
Stakeholderbeteiligung/-konsultation 26, 32, 41, 42, 96, 99
Steuerungsgruppe 65, 68, 73, 74, 92, 97
Strukturverbessernde/hydromorphologische Maßnahme 43, 75, 83, 88, 89, 93, 104
Teil-Bearbeitungsgebiet 10, 11, 22, 25, 26, 61, 62, 63, 65, 67, 68, 71, 72, 73, 81, 87, 94, 98, 103, 106
Träger öffentlicher Belange 31, 32, 77
Transformation 13, 16, 26, 91, 92, 93, 94, 103, 104
Trinkwasserkooperation 35, 76, 84
Umweltverbände 40, 68, 69, 76, 79, 80
Umweltziele 49, 50, 51, 57, 58, 59, 60, 61, 68, 72
Unterteliger 27, 45, 82
Vechte 10, 11, 22, 25, 26, 36, 45, 46, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 71, 74, 75, 79, 81, 83, 87, 89, 91, 101, 103
Vechtetalstrategie 44, 65, 75, 98, 99, 104
Vertrauensbildung 76, 81, 99
Verwaltungsdominanz 70, 75, 96
Vetopunkte 18, 24, 26, 95, 105
Wandel 10, 11, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 71, 80, 85, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106
Wasserambassadeur 72, 73
Wasserbehörde 30, 34, 38, 68, 74, 75, 77, 78, 87, 97
Wassermanagement 37, 38, 41, 42, 43, 44, 74, 91
Wasserpolitik
deutsche 32, 35, 36, 42
niederländische 37, 56, 57, 39, 41, 42, 43, 44, 45
europäische 47, 50
Wasserqualität 37, 38, 50, 51
Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) 10, 11, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106
Wasserwirtschaft 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 41, 48, 55, 64, 65, 66, 70, 77, 83, 85, 86, 87, 90, 93, 94, 99, 101, 102
Waterschap 27, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 55, 59, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 90, 91, 96, 97, 98, 102
Water toets 90, 93, 102