

### "Dissecting Institutions": Bestandteile einer institutionellen Konfiguration am Beispiel der Wasserwirtschaft

Moss, Timothy

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Moss, T. (2005). "Dissecting Institutions": Bestandteile einer institutionellen Konfiguration am Beispiel der Wasserwirtschaft. (Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR) : Discussion Papers, 7). Berlin: Humboldt-Universität Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Fachgebiet Ressourcenökonomie. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-125958>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# ICAR

---

INSTITUTIONAL  
CHANGE  
IN AGRICULTURE AND  
NATURAL RESOURCES

**„DISSECTING INSTITUTIONS“:**

Bestandteile einer institutionellen Konfiguration  
am Beispiel der Wasserwirtschaft

**TIMOTHY MOSS**

**ICAR Discussion Paper 7/2005**

Discussion Paper

# Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR)

## Discussion Papers

Edited by Volker Beckmann and Konrad Hagedorn

Humboldt-Universität zu Berlin  
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus  
Fachgebiet Ressourcenökonomie

Humboldt University Berlin  
Department of Agricultural Economics and Social Sciences  
Chair of Resource Economics

Luisenstr. 56, D-10099 Berlin  
Germany

Phone: ++49 30 20936305

Fax: ++ 49 30 20936497

Email: [k.hagedorn@agrار.hu-berlin.de](mailto:k.hagedorn@agrار.hu-berlin.de)

[v.beckmann@agrار.hu-berlin.de](mailto:v.beckmann@agrار.hu-berlin.de)

<http://www.agrar.hu-berlin.de/wisola/fg/ress/>

Managing Editor: Volker Beckmann

Editorial Board: Markus Hanisch  
Martina Padmanabhan  
Christian Schleyer

*ICAR Discussion Papers* are reports prepared by members of the Chair of Resource Economics, Humboldt University Berlin or external authors working on topics of institutions and institutional change in agriculture and natural resource management. The papers have received limited reviews. Views and opinions expressed do not necessarily represent those of the Chair of Resource Economics. Comments are highly welcome and should be sent directly to the authors.

**ISSN 1613-3455 (Printausgabe)**

**ISSN 1613-4862 (Internetausgabe)**

# „Dissecting Institutions“:

## Bestandteile einer institutionellen Konfiguration am Beispiel der Wasserwirtschaft

*Timothy Moss*

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS)  
Regionaler Institutionenwandel zur Sicherung von Gemeinschaftsgütern  
Flakenstr. 28-31  
15537 Erkner  
MossT@irs-net.de

**ICAR Discussion Paper 7/2005**

**April 2005**

### **Abstract**

Die Mehrdimensionalität des sozialwissenschaftlichen Verständnisses von Institutionen stellt eine besondere Herausforderung an deren Analyse. Woraus bestehen Institutionen? Die umfangreiche Literatur über Institutionen bietet mehrere Kategorisierungen an, die über die analytische Differenzierung zwischen formellen und informellen Institutionen hinausgehen, u.a. auch für das Handlungsfeld Wasserwirtschaft. Im Rahmen einer IRS-Studie ist eine erweiterte Systematik entwickelt worden, die eine komplexe institutionelle Konfiguration nach Kernkomponenten und Schlüsselmerkmalen kategorisiert. In dem Beitrag wird diese Systematik am Beispiel der institutionellen Regelung der Wasserwirtschaft in Deutschland erläutert und ihre Anwendung zur Erforschung der Anpassungsfähigkeit einzelner Bestandteile einer institutionellen Konfiguration gegenüber neuen Anforderungen aufgezeigt.

---

### **Acknowledgements**

Dieses Papier wurde auf dem „Neue Institutionen Ökonomie Workshop II: Optionen der Theorienwahl - Zur empirischen Analyse natürlicher Ressourcen“ vom 06. bis 07.05.2004 am Fachgebiet Ressourcenökonomie der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät der Humboldt Universität zu Berlin vorgestellt. Der Autor dankt den sehr hilfreichen Kommentaren der Workshopteilnehmer, insbesondere Malte Grossmann und Frank Wätzold. Eine ausführlichere Fassung dieses Beitrags ist erschienen unter dem Titel „Induzierter Institutionenwandel ‚von oben‘ und die Anpassungsfähigkeit regionaler Institutionen. Zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland“ in Timothy Moss (Hg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, LIT Verlag, Münster 2003, S.129-175.

---

© Timothy Moss

## 1 Einleitung

In der neueren Institutionenforschung wird ein breites sozialwissenschaftliches Verständnis von Institutionen gewinnbringend zur Erschließung der Mehrdimensionalität handlungslenkender Regelsysteme eingesetzt. Dieser erweiterten Perspektive ist es zu verdanken, dass wir heute wichtige Kenntnisse über die Bedeutung von nicht kodifizierten, informellen Institutionen und deren Wechselwirkung mit formalisierten Institutionen (Gesetze, Verordnungen, Verträge usw.) besitzen (Dietl 1993, Göhler 1997). Studien über die Kompatibilität von kodifizierten und nicht kodifizierten Institutionen haben Erklärungen für die Effektivität und Effizienz einzelner institutioneller Arrangements geliefert (z.B. North 1992). Tiefen- und Langzeituntersuchungen über derartige institutionelle Interaktionen haben komplexe Prozesse der Institutionenbildung bzw. des Institutionenwandels verständlicher gemacht (z.B. Breit et al. 2003, Moss 2003).

Hinter dem weiten Begriffsverständnis von Institutionen steht jedoch keine einheitliche Auffassung hinsichtlich deren Bestandteile. Jenseits der weitverbreiteten analytischen Trennung zwischen „formalisiert“ und „nicht formalisiert“ (North 1992), bzw. „politisch“ und „sozial“ (Göhler 1997) oder „sekundär“ und „fundamental“ (Dietl 1993) herrscht keine allgemein akzeptierte Kategorisierung der Komponenten einer Institution. Dies ist vor allem für die Analyse der Einzelbestandteile institutioneller Arrangements und deren Wandel von erheblichem Nachteil. Wenn der Versuch überhaupt unternommen wird, muss eine dem Forschungsgegenstand entsprechende Systematisierung eigens vorgenommen oder eine bereits bestehende den besonderen Anforderungen angepasst werden.

Der vorliegende Beitrag ist ein solcher Versuch. Ohne Anspruch auf eine Übertragbarkeit auf andere Handlungsfelder wird hier eine Systematisierung am Beispiel wasserwirtschaftlicher Institutionen in Deutschland vorgenommen. Anlass des Vorhabens war eine Untersuchung der institutionellen Dimensionen der gegenwärtigen Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in Deutschland. Angesichts divergierender Auffassungen über das Ausmaß der bevorstehenden institutionellen Anpassungen infolge der WRRL wurde der Versuch unternommen, den wahrscheinlichen und potenziellen Institutionenwandel in seiner Vielschichtigkeit genauer zu bestimmen. Es drehte sich um die zentrale Frage, welche Bestandteile der bestehenden institutionellen Konfiguration der Wasserwirtschaft in Deutschland sich vermutlich ändern (müssen) und welche nicht.

Konzeptioneller Ausgangspunkt des Beitrags ist ein institutionentheoretischer Erklärungsansatz aus der Implementationsforschung. ForscherInnen der Max-Planck-Gruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter“ (heute: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern) haben eine These zur Umsetzbarkeit von EU-Richtlinien aufgestellt (Knill/Lenschow 2000b, 2000c; Börzel 2000). Demzufolge sind EU-Richtlinien, die auf neue Governance-Formen setzen, in den Mitgliedsstaaten schwer umsetzbar, deren Policy-Stil – wie in Deutschland – traditionell auf ordnungsrechtliche Instrumente ausgerichtet ist. Da die WRRL durchaus zu dieser neueren Generation von EU-Richtlinien gehört, bietet sich eine kritische Prüfung dieser These an. Damit soll festgestellt werden, ob Inkompatibilitäten zwischen den Anforderungen der WRRL und den bestehenden Institutionen der Wasserwirtschaft in Deutschland zu unüberwindbaren Schwierigkeiten bei der Umsetzung der WRRL führen könnten.

Die kritische Prüfung dieser These erfolgt in mehreren Schritten. Nach der Darstellung der These von institutionellem „misfit“ als Erklärungsmuster für Implementationsprobleme der EU-Umweltpolitik wird der spezifische Policy-Ansatz der WRRL identifiziert und mit Beispielen erläutert. Zur Einschätzung des Ausmaßes potenzieller institutioneller „misfits“ bei der Umsetzung der WRRL in Deutschland wird anschließend das Institutionensystem der deutschen Wasserwirtschaft in seine einzelnen Merkmale gegliedert und charakterisiert. Auf dieser Grundlage werden in einem folgenden Schritt die Bereiche des Institutionensystems identifiziert, wo institutionelle „misfits“ zwischen einzelnen Merkmalen und den Anforderungen der WRRL vorhanden oder zu erwarten sind. Abschließend werden Schlussfolgerungen für die Umsetzung der WRRL in Deutschland gezogen.

## **2 Institutioneller „misfit“: ein Erklärungsmuster für Implementationsprobleme der EU-Umweltpolitik**

### **2.1 Von „command-and-control“ zu neuen Steuerungsansätzen der EU-Politik**

Für die unzureichende Umsetzung von EU-Richtlinien in den Mitgliedsstaaten gibt es seit Mitte der 80er Jahren eine weit verbreitete Erklärung. Demzufolge wird die rechtliche Umsetzung und praktische Operationalisierung von EU-Richtlinien wesentlich erschwert, wenn sie einen Steuerungsansatz von „command-and-control“ verfolgen. Die Kritik richtet sich an frühere Generationen von EU-Umweltrichtlinien, die zur Erreichung ihrer Ziele stark auf den Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente und die Festlegung einheitlicher Umweltstandards

setzen. Beispiele hierfür sind die Großfeuerungsanlage-Richtlinie (88/609/EWG) und die Trinkwasserrichtlinie (80/778/EWG). Angesichts der engen rechtlichen Bestimmungen, des begrenzten Instrumentariums und der unzureichenden Berücksichtigung nationaler und regionaler Besonderheiten fehlten vielen Mitgliedsstaaten – so die Hauptkritik – die erforderlichen Handlungsspielräume, um die Richtlinien wirksam umzusetzen.

Um die offenkundigen Implementationsdefizite zu beheben – aber auch um der öffentlichen Wahrnehmung der EU als überbürokratisiert, bürgerfern und ineffektiv entgegenzuwirken – verfolgt die EU seit den neunziger Jahren zunehmend einen anderen Steuerungsansatz, auch bei den Umweltrichtlinien (s. Heinelt et al. 2001; Butt 1998; Knill/Lenschow 2000a, 2000b; Jordan 2000). Ein Paradigmenwechsel wird vollzogen (Heinelt et al. 2001). Statt auf „command-and-control“ zu setzen, werden neue Formen der politischen Steuerung angewandt, die verallgemeinert als „neuer Ansatz“ bezeichnet worden sind (Knill/Lenschow 2000b: 14).<sup>1</sup> Hierzu gehören ein größeres Gewicht auf Verfahrensregelungen, eine stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung, höhere Transparenz, freiwillige Selbstverpflichtungen, marktwirtschaftliche Anreize und flexible Umweltziele, die auf nationale und regionale Besonderheiten stärker Rücksicht nehmen. Kennzeichnend für viele der neuen Instrumente sind die Orientierung an Kontextsteuerung, Politikintegration und Erweiterung der Verantwortung einer erweiterten Akteurskonstellation. EU-Richtlinien der neueren Generation setzen den Handlungsrahmen und allgemeine Verfahrensregeln fest, überlassen es aber weitgehend den einzelnen Mitgliedsstaaten, mit welchen Mitteln sie die – räumlich anpassbaren – Bestimmungen im Einzelnen verfolgen. Wenn Mitgliedsstaaten größere Handlungsspielräume besitzen, EU-Bestimmungen ihren eigenen physischen, sozial-ökonomischen und institutionellen Umständen anzupassen und wenn sie andererseits unter größeren Handlungsdruck von innen geraten, dann werden EU-Richtlinien – so die Argumentationslogik – deutlich leichter umzusetzen sein. Mehrere neuere Umweltrichtlinien beinhalten Elemente dieses neuen Steuerungsansatzes, u.a. die Umweltverträglichkeits-Richtlinie (85/337/EWG), die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG) und das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS-Verordnung 1836/93; Heinelt et al. 2001; Börzel 2000).

---

<sup>1</sup> An anderen Stellen werden die Begriffsbezeichnungen „New Policy Initiatives“ (NPI) bzw. „bottom-up-Ansatz“ – wenn auch mit unterschiedlichen inhaltlichen Deutungen verwendet.

## **2.2 Institutionelle Inkompatibilitäten in Mitgliedsstaaten**

Neuere Forschungsergebnisse aus der Max-Planck-Gruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter“ stellen die Grundannahme über die bessere Umsetzbarkeit von Richtlinien, die den neuen Steuerungsansatz verfolgen, jedoch grundsätzlich in Frage. Mit empirischen Untersuchungen über das Ausmaß der Umsetzung von EU-Umweltrichtlinien der neueren Generation kommen die Forscher zum Ergebnis, dass diese keine bessere Umsetzbarkeit vorweisen können. Sie halten fest: „Erfolg und Misserfolg variieren über Politikfelder und Mitgliedsstaaten hinweg, ohne auf einen Kausalzusammenhang zwischen Politik-Stil und effektiver Umsetzung hinzuweisen“ (Knill/Lenschow 2000b: 10, Übersetzung T.M.).

Sie nennen – wie andere auch – eine Reihe von Defiziten beim neuen Steuerungsansatz, die eine Umsetzung erschweren können. Dazu gehören die Ergebnisoffenheit einer ausgeprägten Kontextorientierung, die vielen Unklarheiten bei der Interpretation der Richtlinien und die Anfälligkeit für Kompromisslösungen weit unterhalb der anvisierten Umweltziele (ebd.: 20). Insbesondere stellten sie aber erhebliche Schwierigkeiten bei der erforderlichen Anpassung bestehender institutioneller Verfahren in denjenigen Mitgliedsstaaten fest, für die eine flexible Kontextsteuerung ungewöhnlich ist (ebd.: 23ff.). In diesen Ländern verursachten die unüblichen Instrumente und Verfahrensschritte schon bei der Zielformulierung politische Konflikte. Dort stellten die neuen Richtlinien – obwohl auf Flexibilität und Anpassungsfähigkeit ausgerichtet – durchaus eine Bedrohung für manche bestehende institutionelle Regelung dar.

Maßgeblich für die effektive Umsetzung einer EU-Richtlinie ist daher den AutorInnen zufolge nicht der Steuerungsansatz an sich, sondern die Passfähigkeit zwischen Steuerungsansatz und vorhandenen institutionellen Strukturen und Verfahren:

„[R]ather than being affected by the choice of the policy approach per se, effective implementation is basically dependent on the degree of institutional fit between existing institutional arrangements and the institutional implications emerging from European policies“ (ebd.: 30)

Dort, wo der Steuerungsansatz einer EU-Richtlinie Unverträglichkeiten mit dem Problemlösungsansatz, den Steuerungsinstrumenten und/oder den etablierten politischen Strukturen und Verfahren eines Mitgliedsstaates aufweist, kann man von institutionellem „misfit“ sprechen (Börzel 2000: 225f.).<sup>2</sup> Institutioneller „misfit“ verursacht Reibungsverluste, politische Kon-

---

<sup>2</sup> Um terminologische Verwirrungen zu vermeiden, wird hier auf zwei unterschiedliche Verwendungen des Begriffs „fit“ in der Policy- bzw. Institutionenforschung verwiesen. In diesem Beitrag bezieht sich „fit“ nicht



flikte und letztlich auch Implementationsdefizite. Die Überwindung von institutionellen „misfits“ – durch die Anpassung bestehender Institutionen oder die Änderung der Anforderungen ‚von oben‘ – kostet Kraft und Zeit; sie kann auch ins Leere laufen. Deshalb ist es wichtig, vorhandene Institutionen gut zu kennen, denn nur so können ihre Kompatibilität mit Reformvorhaben und der eventuelle Anpassungsbedarf rechtzeitig geschätzt werden. Die Forscher der Max-Planck-Gruppe plädieren mit ihrer These von institutionellem „misfit“ damit für eine stärkere Wertschätzung bestehender Institutionen auf nationaler und subnationaler Ebene. Die Eigenschaften und die Veränderbarkeit von Institutionen – und weniger das Policy-Design von einzelnen Richtlinien – sollen künftig in den Mittelpunkt der Erforschung von Implementationsproblemen gerückt werden (Knill/Lenschow 2000b: 28).

### **3 Der Policy-Ansatz der EU-Wasserrahmenrichtlinie**

Vor dem Hintergrund dieser Kenntnisse wenden wir uns der EU-Wasserrahmenrichtlinie zu und stellen uns die zentrale Frage: Inwieweit sind ähnliche Probleme bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland zu erwarten? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir zunächst klären, welchen Policy-Ansatz die Wasserrahmenrichtlinie verfolgt.

#### **3.1 Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: ein Überblick**

Die WRRL (2000/60/EG) trat am 22. Dezember 2000 in Kraft. Mit der WRRL wird ein einheitlicher rechtlicher Rahmen für die nachhaltige Bewirtschaftung von Wasserressourcen und aquatischen Ökosystemen in der EU geschaffen. Ziel der WRRL ist das Erreichen des „guten Zustandes“ von Oberflächengewässern und des Grundwassers innerhalb von 15 – in Ausnahmefällen 27 – Jahren. Für Oberflächengewässer sind ein definierter guter ökologischer und guter chemischer Zustand, für das Grundwasser ein guter chemischer und mengenmäßiger Zustand vorgeschrieben. Zu diesem Zweck sind koordinierte Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme für ganze Flussgebietseinheiten aufzustellen. Zu den in der WRRL aufgeführten Aufgaben gehören die Bestandsaufnahme der Situation der Gewässer innerhalb einer Flussgebietseinheit in wasserwirtschaftlicher, ökologischer und ökonomischer Sicht, die Überwachung des Zustands der Gewässer, die Konkretisierung der Ziele hinsichtlich des Zu-

---

auf die Übereinstimmung des Wirkungsraums einer institutionellen Regelung mit dem biophysischen Problemraum (Young 2002, Moss 2003a), sondern auf Passfähigkeit zwischen zwei institutionellen Regelungen – am besonderen Beispiel des Steuerungsansatzes einer neuen Regelung und eines bestehenden Institutionensystems.

stands der Gewässer der Flussgebietseinheit und die Festlegung und Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele. Die zu berücksichtigenden Belastungen von Oberflächengewässern nach der WRRL sind breit gefasst. Sie umfassen stoffliche Einträge durch punktuelle und diffuse Quellen, die Wasserentnahme und Abflussregulierung, Veränderungen der Gewässermorphologie, wasserrelevante Bodennutzungen (z.B. Land- und Forstwirtschaft) und weitere anthropogene Einwirkungen (z.B. Bergbau, Schifffahrt).

### **3.2 Der Policy-Ansatz der WRRL: ein Hybride**

Mit welchem Policy-Ansatz werden diese Vorgaben verfolgt? Eine klare Zuordnung der WRRL zu einem einzelnen Policy-Ansatz erweist sich bei näherer Betrachtung als schwer möglich. Die WRRL enthält mehrere Elemente prozeduraler Art, die eindeutig dem „neuen“ Ansatz zuzuordnen sind, jedoch auch weitreichende ordnungsrechtliche Vorgaben und Verfahrensregeln, die nach „command-and-control“ rufen.

#### *Elemente von „command-and-control“*

Ein offenkundiges Merkmal von „command-and-control“ bei der WRRL sind die verschiedenen Vorgaben zur Bekämpfung der Wasserverschmutzung durch einzelne Schadstoffe oder Schadstoffgruppen, die auf dem Vorsorgeprinzip beruhen. Art. 16 regelt die schrittweise Verringerung der Einleitungen, Emissionen und Verluste von sog. „prioritären Stoffen“ und die Beendigung oder schrittweise Einstellung derselben im Falle von sog. prioritär gefährlichen Stoffen einer besonderen Toxizität innerhalb eines Zeitraums von 20 Jahren. Diese Stoffe werden im Anhang X aufgeführt. Die Aufnahme dieser Bestimmungen von überwiegend emissionsorientierten Standards ist vor allem auf den erfolgreichen Einsatz deutscher Vertreter bei den Verhandlungen der WRRL zurückzuführen.

Über diese klassische Form von „command-and-control“ hinaus, verfügt die WRRL über vielfältige Kontrollmechanismen, die die Erreichung der Umweltziele sichern sollen. Gegenstand der Kontrolle ist damit nicht nur die Einhaltung von Grenzwerten, sondern auch – und vor allem – die Einhaltung von stringenten Verfahrensregeln. Die WRRL setzt einen anspruchsvollen Zeitplan für die Umsetzung fest, mit Fristen u.a. für die Fertigstellung von wasserwirtschaftlichen Analysen, die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne, die Durchführung erforderlicher Maßnahmen und die Erreichung der vorgegebenen Umweltziele (Holzwarth/Bosenius 2002: 37f.). Dieses „klare Zeitkorsett“ unterscheidet sich von der in Deutschland und anderen Ländern üblichen Praxis, viele Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerökologie von der Verfügbarkeit von Geld und Personal abhängig zu machen

(Interview 5). Um die Einhaltung dieses Zeitplans zu kontrollieren, enthält die WRRL umfangreiche Berichtspflichten für die Mitgliedsstaaten an die Kommission (Art. 15). Dies gilt beispielsweise für die rechtliche Umsetzung nach 3 Jahren, für die Bestandsaufnahme für jede Flussgebietseinheit nach 4 Jahren und für das Monitoring-Programm zur Überwachung des Gewässerzustands nach 6 Jahren (Art. 2, 4, 5, 8).

Auch in anderer Hinsicht ist die WRRL stark regelorientiert. Mehrere Artikel und Anhänge der WRRL enthalten konkrete und detaillierte Vorgaben für die Umsetzung der Bestimmungen. Beispielsweise werden die Inhalte der Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten und das Verfahren zur Aufstellung der Pläne einheitlich festgesetzt. Wenn Verpflichtungen nicht vollständig und termingerecht eingehalten werden, drohen nach Art. 23 Sanktionen. Die Umweltziele sind einklagbar. In letzter Zeit hat die Kommission gezeigt, dass sie von diesem Recht durchaus Gebrauch macht. Wie ein zuständiger Referent der Kommission anmerkt:

„die Kommission ist wesentlich klagefreundlicher geworden als vor zehn Jahren und bekommt auch fast immer Recht beim Europäischen Gerichtshof“ (Interview 11).

Entscheidendes Kriterium ist dabei die Wirkung der Maßnahmen auf die Qualität der Gewässer. Im Gegensatz zu vielen früheren EU-Richtlinien wird die Umsetzung der WRRL nicht nur an der Übernahme der Vorgaben in nationales Recht oder der Aufstellung entsprechender Programme und Pläne, sondern vor allem am Erreichen der Umweltziele in jeder Flussgebietseinheit innerhalb des designierten Zeitplans gemessen (Leymann 2001: 24; Stratenwerth 2002: 326). Die Zielerreichung orientiert sich damit nicht nur an „outputs“ (wie Gesetzesänderungen, Bewirtschaftungsplänen usw.), sondern vor allem auch an „outcomes“ im Sinne von Umweltverbesserungen. Eine starke Kontrolle ex-post bei gleichzeitiger Freiheit in der Mittelauswahl ist Ausdruck eines Lernprozesses innerhalb der EU – und insbesondere der Kommission – für eine effektivere Richtlinienumsetzung. Damit beziehen sich Elemente von „command-and-control“ nicht nur auf ordnungsrechtliche Vorgaben für die Einhaltung von Grenzwerten, sondern auch auf Verfahrensregeln, die bei den Verantwortlichen eine effektive Umsetzung anregen sollen.

*Elemente „neuer“ Steuerungsansätze*

Gleichwohl enthält die WRRL mehrere prozedurale Bestimmungen, die dem o.g. „neuen“ Steuerungsansatz zugeschrieben werden können. Manche sind explizit in der WRRL benannt, andere Elemente dieser Art ergeben sich implizit aus der Umsetzung der Anforderungen.

Zu den **expliziten** Aufforderungen für ein solches Vorgehen gehören die Bestimmungen über die Koordinierung innerhalb von Flussgebietseinheiten, die Partizipation der Öffentlichkeit, die Transparenz der Umsetzung, die Flexibilität hinsichtlich regionaler Besonderheiten und die Kosteneffektivität.

- Die flussgebietsbezogene **Koordinierung** von Planungen und Maßnahmen des Gewässerschutzes wird in Art. 3 und 13 der WRRL vorgeschrieben (s. Stratenwerth 2002: 325ff., Hagenguth 2001). Die Richtlinie enthält jedoch keine organisatorischen Vorgaben darüber, wie diese Koordinierungsverpflichtung zu operationalisieren ist. Dies bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen. Da die Anforderungen an die Koordinierung – die Erfüllung der Umweltziele nach Art. 4 für eine ganze Flussgebietseinheit – sehr hoch sind, verlangt die WRRL ein recht hohes Maß an Zusammenarbeit über Verwaltungs- und Staatsgrenzen hinweg.
- Die **Partizipation** der organisierten und nichtorganisierten Öffentlichkeit bei der Umsetzung der WRRL wird in Art. 14 eingefordert (Jekel 2002). Dort wird ein dreistufiges Verfahren zur Anhörung und Information der Öffentlichkeit bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne vorgegeben. Darüber hinaus wird die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen verlangt. Die Bestimmungen zur Anhörung und Information der Öffentlichkeit sind zwar nicht besonders weitreichend und haben an manchen Stellen – wie bei der Aufforderung zu einer „aktiven Beteiligung“ von betroffenen Gruppen – recht unverbindlichen Charakter. Dennoch fördern sie die Mitwirkung von Akteursgruppen jenseits der zuständigen Wasserbehörden und die Anwendung informeller Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Diese Aufforderungen zur Koordinierung und Partizipation fördern eine hohe **Transparenz** bei der Umsetzung der WRRL. Die Offenlegung der Bestandsanalysen, Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme vor der Europäischen Kommission (Art. 15) und der breiten Öffentlichkeit (Art. 14), sowie die Veröffentlichung von Dokumenten zum Stand der Umsetzung durch die Kommission (Art. 18) stellen eine besondere Form der Steuerung und gegenseitigen Kontrolle dar. Zum einen soll durch das Abwägen verschiedener Alternativen in einem transparenten Prozess die Qualität der

Entscheidungen verbessert werden (Interview 11). Zum anderen wird erwartet, dass das Prinzip des guten bzw. schlechten Beispiels motivierend auf alle Beteiligte wirkt. Wie ein Referent der Kommission es ausdrückte: „wenn der eine weniger tut und der andere mehr, wissen es die anderen – das mag der Unterschied zur Vergangenheit sein“ (Interview 11).

- Wie andere EU-Richtlinien der neueren Generation erlaubt die WRRL eine gewisse **Flexibilität** bei der Umsetzung, um auf regionale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen. Ausnahmereglungen ermöglichen eine Abweichung von den Zielen des „guten Zustands“ (Art. 4, Abs. 5), eine zeitliche Verschiebung der Zielerreichung (Art. 4, Abs. 4) oder die vorübergehende Verschlechterung (Art. 4, Abs. 6) in begründeten Fällen. Es gelten keine einheitlichen Umweltziele für alle Oberflächengewässer, sondern spezifische Referenzzustände eines „sehr guten Zustands“ für verschiedene Gewässertypen. Darüber hinaus werden bei der Bestimmung der Umweltziele und der Bewertung der Zielerreichung die sozio-ökonomischen Erfordernisse (Nutzungsansprüche, Kosten) berücksichtigt (Art. 4, Abs. 3, 4 und 5). Die Aushandlung von Zielwerten dieser Art wird intensive Abstimmungen zwischen den Verantwortlichen – vor allem zwischen den Wasserbehörden – erfordern.
- Die Anforderungen der WRRL sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Analyse (Art. 5, Anhang III) wie auch der kostendeckenden Wasserpreise (Art. 9) sind sehr allgemein gehalten (Interwies/Kraemer 2002: 264ff.; Kessler 2001). Dennoch enthält die WRRL wichtige Impulse für eine erhöhte **Kosteneffizienz** bei Maßnahmen des Gewässerschutzes. Statt bestimmte Lösungswege im Voraus vorzuschreiben, setzt die WRRL auf die Bestimmung der wirksamsten – aber auch kostengünstigsten – Maßnahmen zur Erreichung der Umweltziele in Aushandlung zwischen den verantwortlichen und betroffenen Akteursgruppen.

Elemente eines „neuen“ Steuerungsansatzes stehen nicht nur explizit im Text der WRRL, sondern ergeben sich **implizit** aus der Umsetzung mehrerer einzelner Vorgaben. Aus den Koordinierungspflichten nach Art. 3 ergibt sich ein mehrdimensionaler Abstimmungsbedarf zwischen Wasserbehörden: international über Landesgrenzen hinweg sowie national innerhalb einer FGE und zwischen einzelnen Teileinzugsgebieten. Eine einigermaßen einheitliche Umsetzung der WRRL innerhalb eines Mitgliedsstaates muss auch gewährleistet werden, denn schließlich sind die einzelnen Mitgliedsstaaten für die Umsetzung verantwortlich. Nach Einschätzungen von zuständigen Referenten wird die WRRL langfristig die Arbeitsweise deut-

scher Wasserbehörden gründlich ändern. Artikel 3 „erzwingt eine wesentlich intensivere Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen zuständigen Stellen innerhalb einer Flussgebietseinheit“ (Stratenwerth 2002: 324). Früher, kommentiert ein Zweiter, „da lief das eigentlich alles (...) über die vertikale Schiene (...) und jetzt ist da schon mehr horizontaler Kontakt zwischen den einzelnen [Wasser-]Behörden [gefragt]“ (Interview 9). „Mit fortschreitender Umsetzung der WRRL“, so das Urteil eines Dritten, „werden die länderhoheitlichen Aktivitäten sich an den Erfordernissen einer flussgebietsweiten Betrachtung zu orientieren haben; dies wird sich bereits bei den abzustimmenden Monitoringprogrammen abzeichnen und bei den abgestimmten Maßnahmenprogrammen wesentlicher Bestandteil der Koordination werden“ (Interview 5). Schließlich wird prognostiziert, wie „der Weg von freiwilliger länderüberschreitender Zusammenarbeit und von Projekten mit Modellcharakter zu bindenden Verpflichtungen der Abstimmung von Maßnahmen führen [wird]“ (Holzwarth/Bosenius 2002: 41).

Nicht nur grenzüberschreitend, sondern auch sektorübergreifend werden im Zuge der WRRL verstärkte Abstimmungsprozesse erfolgen müssen. Die termingerechte Erreichung der Umweltziele der WRRL wird in den meisten FGE von Wasserwirtschaftlern allein nicht zu leisten sein. Auf die Unterstützung von Partnern aus anderen Politikfeldern werden sie angewiesen sein, um insbesondere die diffusen Gewässerbelastungen zu minimieren und die biologischen und geomorphologischen Kriterien eines guten ökologischen Zustands zu erfüllen. Aus dem weitreichenden Zielprogramm wird deutlich, „dass diese gesetzlichen Instrumentarien dem komplexen Beziehungs- und Wirkungsgefüge zwischen Wasser, Boden, Luft und Lebewesen Rechnung tragen müssen“ (Leymann 2001: 24). Hier geht es vor allem um die Querverbindungen zur Landwirtschaft, Raumplanung und zum Naturschutz (Holzwarth/Bosenius 2002: 47) und darüber hinaus zur Verkehrs-, Energie- und Fischereipolitik (von Keitz 2002: 176). Es ist schon jetzt klar, dass die erforderlichen Abstimmungen nicht nur auf staatlicher Ebene – etwa mit Raumplanungs- oder Naturschutzbehörden – erfolgen werden. Auch Verbände, Kommunen und Nichtregierungsorganisationen sind insbesondere bei der Lösung einzelner Probleme, sowie auch bei der Bewirtschaftungsplanung einzubeziehen.

Aus dieser knappen Analyse des Policy-Ansatzes der WRRL können wir schlussfolgern, dass die Richtlinie eine Hybride darstellt. Sie verfügt über Elemente von „command-and-control“ wie auch Züge „neuer“ Steuerungsansätze. Für die Beantwortung der Frage nach der Passfähigkeit der WRRL zu bestehenden wasserwirtschaftlichen Institutionen ist dies eine sehr wichtige Feststellung. Das differenzierte Bild unterschiedlicher Policy-Ansätze innerhalb

der WRRL lässt vermuten, dass ein klarer Fall von „fit“ oder „misfit“ sehr unwahrscheinlich ist. Viel eher sind in jedem Mitgliedsstaat sowohl Bereiche von „misfit“ wie auch von „fit“ zu erwarten. Im folgenden Abschnitt wird am Beispiel von Deutschland untersucht, ob diese Annahme stimmt und, wenn ja, wo „misfits“ und „fits“ bei der Umsetzung der WRRL zu beobachten oder zu erwarten sind.

#### **4 Die EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland: ein Fall von institutionellem „misfit“?**

Wenn wir der These von institutionellem „misfit“ folgen, sind bei der Umsetzung der WRRL in Deutschland erhebliche Anpassungsprobleme zu erwarten. Die vielen Elemente von „neuen“ Steuerungsansätzen der WRRL – von den grenz- und sektorübergreifenden Koordinierungsaufgaben bis hin zur Mitwirkung der Öffentlichkeit – stehen mehr oder weniger in scharfem Gegensatz zur bisherigen Praxis des Gewässerschutzes in Deutschland. Unsere Analyse des Policy-Stils der WRRL hat jedoch auf Elemente von „command-and-control“ hingewiesen, die der ordnungsrechtlichen, hierarchisierten Regelung der Wasserwirtschaft in Deutschland durchaus entgegenkommen. Um uns eine Bild davon zu machen, an welchen Stellen „misfit“ und „fit“ zu erwarten sind, ist es erforderlich, die institutionelle Regelung der Wasserwirtschaft in Deutschland genauer zu analysieren. Ein Abgleich zwischen der WRRL und einem undifferenzierten Institutionensystem bringt wenig. Nur wenn das komplexe Institutionensystem in seine Einzelkomponenten untergliedert wird, können Bezüge zu einzelnen Anforderungen der WRRL sichtbar gemacht werden. Diese Aufgabe ist keine rein theoretische Übung, die nur für Institutionenforscher von Interesse ist. Sie hat auch einen hohen praktischen Wert bei der Umsetzung der WRRL. Mit der detaillierten Analyse des Institutionensystems Wasserwirtschaft und dem folgenden Abgleich mit einzelnen Anforderungen der WRRL soll hier präzise aufgezeigt werden, wo Bereiche von potenziellen „misfits“ mit entsprechenden Anpassungsproblemen und -konflikten zu erwarten sind.

##### **4.1 Institutionen: zum erweiterten Begriffsverständnis**

Zu diesem Zweck erweist sich die Mehrdimensionalität des sozialwissenschaftlichen Verständnisses von Institutionen als besonders hilfreich. Im Gegensatz zur häufigen alltagssprachlichen Verwendung des Begriffs als Synonym für Organisation verstehen Sozialwissenschaftler unter Institution im Wesentlichen ein Regelsystem, welches mehr oder weniger verlässliche ‚Spielregeln‘ für menschliches Handeln vorgibt (Übersichten bei Hall/Taylor

1996; Göhler 1997; Jordan/O’Riordan 1997). Dies geschieht auf mehreren Ebenen, von zwischenmenschlichen Beziehungen bis hin zu Abkommen zwischen Nationalstaaten. Die Regeln einer umweltpolitischen Institution werden zum Teil in kodifizierter Form festgehalten – in Gesetzen, Verordnungen, vertraglichen Vereinbarungen und standardisierten Verfahren. Sie umfassen aber darüber hinaus Verhaltensregeln, die nicht kodifiziert sind wie Werte, Normen und routinierte Verhaltensmuster der Beteiligten. Diese sog. informellen Institutionen bilden im günstigen Fall den Wertehalt formeller Institutionen. Sie funktionieren im öffentlichen Diskurs, indem sie Akzeptanz für ein Regelwerk schaffen oder verweigern (zur analytischen Differenzierung zwischen formellen und informellen Institutionen: North 1992; Dietl 1993; Göhler 1997; Jordan/O’Riordan 1997). Sie wirken aber auch innerhalb von Organisationen und prägen dort die Denkweisen und Handlungslogiken ihrer Mitglieder. Da das Handeln von Akteuren – ob individuell oder organisiert – immer durch eine Vielfalt unterschiedlicher Institutionen geprägt wird, ist es bei der Einführung und Umsetzung einer neuen Regelung immer wichtig, ihre Passfähigkeit im Rahmen dieser „multiple institutional logics“ einzukalkulieren (Hanf/Jansen 1998: 7).

Bezogen auf die WRRL wird der Erklärungswert dieses erweiterten Institutionenverständnisses deutlich. Die WRRL stellt eine formelle Institution dar, die Veränderungen anderer Regelwerke in erster Linie auf nationaler bzw. subnationaler Ebene erfordert. Die Inhalte der WRRL sind jedoch Ausdruck eines veränderten Problemverständnisses der verantwortlichen Wasserwirtschaftler innerhalb der EU. Das Leitprinzip der WRRL – die Bewirtschaftung von Gewässern nach Flusseinzugsgebieten – ist zu einer bedeutenden informellen Institution geworden, die eine prägende Wirkung auf die Neugestaltung des EU-Wasserrechts hat. Bei der Umsetzung der WRRL in den Mitgliedsstaaten stellt sich die Frage, inwieweit die erforderlichen Anpassungen auf Resonanz oder Dissonanz mit bestehenden Institutionen – informellen wie formellen – stoßen werden. Auch wenn die Novellierung von Gesetzestexten und die Verabschiedung von Koordinierungsvereinbarungen relativ problemlos erfolgen, ist der erforderliche Institutionenwandel damit bei weitem nicht erfolgt. Entscheidend für die Effektivität des neuen Regelsystems wird auch die Passfähigkeit mit informellen Institutionen sein, wie z.B. den etablierten Denk- und Handlungsmustern von Wasserbehörden und anderen relevanten Akteuren.



## 4.2 Institutionen der Wasserwirtschaft: eine sozialwissenschaftliche Systematik

Die Mehrdimensionalität von Institutionen stellt eine besondere Herausforderung an deren Analyse. Woraus bestehen Institutionen? In welche Einzelteile lässt sich ein Institutionensystem untergliedern? Die umfangreiche sozialwissenschaftliche Literatur über Institutionen bietet mehrere Kategorisierungen an, die über die analytische Differenzierung zwischen formellen und informellen Institutionen hinausgehen. Der Soziologe Göhler unterscheidet z.B. zwischen folgenden sog. Bestimmungsfaktoren von Institutionen: Struktur, Funktionsweise, Selbstdarstellung, Symbole und Akteure (Göhler 1997). Der Politikwissenschaftler v. Prittwitz bietet folgende Kriterien zur Abgrenzung systemspezifischer Institutionen an: Problemdefinition/Zweck; institutionelle Ausgestaltung (Regelwerke, Organisationen); Steuerungsmechanismen; Kontroll- und Sanktionsformen; Abgrenzung zu anderen institutionellen Systemen (Prittwitz 1994).

Speziell für die Wasserwirtschaft hat es in der internationalen Literatur Versuche gegeben, eine Systematik wasserwirtschaftlicher Institutionen zu entwickeln, die den Ansprüchen eines erweiterten Begriffsverständnisses zumindest ansatzweise genügt. Schon 1984 umschrieben Ingram et al. (1984: 323) wasserwirtschaftliche Institutionen als „legal, political and administrative structures and processes (...) consisting of laws and regulations but also informal procedures for resolving conflicts“. Eine OECD-Studie über internationale Beispiele von Flussgebietsmanagement nannte 1989 folgende Leistungskriterien für die Bewertung entsprechender Institutionen: politische Legitimation; funktionsräumlich sinnvolle Strukturen; geeignete Aushandlungs- und Planungsverfahren und -mechanismen; kommunikationsfördernde Organisationskultur (OECD 1989). Für Mitchell (1990) soll eine Analyse wasserwirtschaftlicher Institutionen folgende Dimensionen beachten: 1) Gesetze und Verordnungen, 2) Politikmaßnahmen und Richtlinien, 3) administrative Strukturen, 4) ökonomische und finanzielle Arrangements, 5) politische Strukturen und Verfahren, 6) historische und kulturelle Werte sowie 7) Schlüsselakteure.

Keine dieser Kategorisierungen scheint für die erforderliche Detailanalyse wasserwirtschaftlicher Institutionen völlig geeignet. Deshalb ist im Rahmen dieser Studie eine besondere Systematik entwickelt worden, die sich verschiedener Elemente aus den o.g. Kategorisierungen bedient. In Anlehnung an Göhler (1997: 24-25) wird der Begriff „institutionelle Konfiguration“ verwendet, um Faktoren einzubeziehen, die über das Verständnis einer Institution als Gebilde hinausgehen. Eine institutionelle Konfiguration besteht – Göhler zufolge – aus einem Set von Bestimmungsfaktoren einer Institution. Hierzu

gehören nicht nur die institutionellen Mechanismen wie z.B. Struktur, Funktionsweise und Symbole einer Institution, sondern auch die Akteure und sozialen Beziehungen in Institutionen. Diese erweiterte Kategorie schließt damit das Verhältnis zwischen Institution und Akteur/Organisation – und dessen zentrale Bedeutung für den Institutionenwandel – in die Analyse mit ein (Göhler 1997: 25).

Für die vorliegende Untersuchung wasserwirtschaftlicher Institutionen wurden in einem ersten Schritt sechs Komponenten einer „institutionellen Konfiguration“ wie folgt identifiziert:

1. **Handlungsorientierungen / Problemlösungsansätze:** Hiermit werden informelle Institutionen erfasst (z.B. das Territorialprinzip), die die Ausrichtung und Akzeptanz von formellen Institutionen stark beeinflussen können.
2. **Steuerungsmechanismen:** Hierzu gehören rechtliche Regelungen, die Zugangs- und Verfügungsrechte und Pflichten festsetzen, sowie die breite Palette von Steuerungsinstrumenten ordnungsrechtlicher, planerischer, ökonomischer und kommunikativer Art.
3. **Politisch-administrative Strukturen:** Gemeint sind hier die wesentlichen Eigenschaften des politischen Systems (z.B. föderaler Staatsaufbau, kommunale Selbstverwaltung) und sektorspezifische Organisationsstrukturen (z.B. Kompetenzverteilung Bund-Länder).
4. **Marktstrukturen:** Marktstrukturen regeln Tausch- und Handelsbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren und wirken auf Effizienz und Effektivität.
5. **Organisierte Akteure:** Als Träger und Adressaten von Institutionen bestimmen Akteure deren Wirksamkeit. Hier sollen die wesentlichen Eigenschaften einer Akteurskonstellation grob erfasst werden.
6. **Ablaufregel und Interaktionsformen:** Hierzu gehören formalisierte, rechtlich vorgeschriebene Verfahrensregeln und routinierte, informelle Formen der Abstimmung und Kommunikation zwischen Akteuren – horizontal wie vertikal.

### 4.3 Das Institutionensystem der Wasserwirtschaft in Deutschland

Auf der Grundlage dieser sechs Komponenten einer institutionellen Konfiguration werden im folgenden Abschnitt die wesentlichen Merkmale wasserwirtschaftlicher Institutionen in Deutschland auf dem Stand vor der WRRL vorgestellt. Anhand einer Literaturanalyse, unterstützt durch Experteninterviews mit führenden Wasserwirtschaftlern sind 32 Schlüsselmerk-

male identifiziert und den sechs Komponenten zugeordnet worden (s. Tab. 1, Spalten 1-2). Hier geht es nicht um eine Darstellung der bedeutendsten wasserwirtschaftlichen Regelwerke, Instrumente oder Organisationen in Deutschland. Diese sind bereits in der Literatur ausführlich beschrieben (insbesondere Kraemer/Jäger 1998; Kahlenborn/Kraemer 1999). Die Schlüsselmerkmale stellen eher die für Deutschland charakteristischen und bedeutendsten Eigenschaften wasserwirtschaftlicher Institutionen dar. Sie sind allgemein formuliert und relativ begrenzt an der Zahl: ein Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben. Mit diesen Schlüsselmerkmalen soll das Institutionensystem Wasserwirtschaft in Deutschland in seiner komplexen Zusammensetzung von Strukturen und Verfahren, Handlungsorientierungen und Steuerungsmechanismen, Akteuren und Beziehungsgeflechten zumindest im Ansatz aufgezeigt werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um den angehenden Institutionenwandel im Zuge der WRRL in seiner vollen Breite zu erfassen.

**Tabelle 1: Institutionelle Passfähigkeit zwischen bestehenden wasserwirtschaftlichen Institutionen in Deutschland und den Anforderungen der WRRL**

Komponenten einer institutionellen Konfiguration	Schlüsselmerkmale bestehender wasserwirtschaftlicher Institutionen in Deutschland	„Fit“/ „Misfit“*	Anforderungen der WRRL <i>(kursiv = implizite Anforderungen)</i>
<b>Handlungsorientierungen / Problemlösungsansätze</b>	Vorsorgeprinzip	✓	Vorsorgeprinzip (Erwägungsgründe 11 & 44)
	Verursacherprinzip	✓	Verursacherprinzip (Erwägungsgrund 38)
	Ausgeprägter emissionsorientierter Ansatz	?	Kombinierter Ansatz (emissions- und immissionsorientiert) (Art.10)
	Prinzip ‚Stand der Technik‘	?	Prinzip ‚Stand der Technik‘ um den Kostenfaktor relativiert
	Starker ordnungsrechtlicher Steuerungsansatz („command-and-control“)	?	Kombination aus ordnungsrechtlichen, ökonomischen und partizipativen Elementen
	Territorialprinzip (politisch-administrativer Raumbezug)	✗	Naturräumliche Einheit (Flussgebiet) als Raumbezug (Art.3)
<b>Steuerungsmechanismen</b>	Starke Verrechtlichung; dichtes Regelwerk	✓	Anpassung des nationalen Wasserrechts
	Hohe gesetzliche Umweltstandards	?	Neue Umweltziele, mit Ausnahmeregelungen (Art. 4, Anhang V); Einstellung der Einleitung prioritärer Stoffe (Art.16)
	Hohe Bedeutung wasserrelevanter Schutzgebiete	✓	Verzeichnis der Schutzgebiete (Art.6)
	Ökonomische Instrumente weitgehend auf Ver- und Entsorgung beschränkt	?	Ökonomische Analysen (Art.5); Berücksichtigung von Ressourcen- und Umweltkosten; kostendeckende Wasserpreise (Art.9); <i>Kostenverschiebung auf Gewässerunterhaltung und Flächennutzungsformen</i>
	Wasserwirtschaftliche Planung von geringer Wirkung	?	Behördenverbindliche Bewirtschaftungspläne für Flussgebietseinheiten (Art.13, Anhang VII)

Komponenten einer institutionellen Konfiguration	Schlüsselmerkmale bestehender wasserwirtschaftlicher Institutionen in Deutschland	„Fit“/ „Misfit“*	Anforderungen der WRRL ( <i>kursiv = implizite Anforderungen</i> )
	Wenige Mechanismen für die Partizipation der Öffentlichkeit	✘	Anhörung und Information der Öffentlichkeit (Art.14)
	Monitoring meist nur punktuell	?	Überwachung des Gewässerzustands nach ökologischen und chemischen Kriterien (Art.8); Berichterstattung (Art.15)
<b>Politisch-administrative Strukturen</b>	Föderaler Staatsaufbau; Verwaltungsaufbau in den Ländern unterschiedlich	✘	Koordinierungspflichten innerhalb einer Flussgebietseinheit (Art.3)
	Weitgehende legislative und exekutive Kompetenzen bei den Ländern (Ausnahmen: Rahmengesetzgebung; Bundeswasserstraßen)	?	Keine Strukturänderungen vorgeschrieben; <i>Abstimmungen über Ländergrenzen hinweg; hoher Koordinierungsaufwand</i>
	Begrenzte Kompetenzen transnationaler Organisationen	✘	Grenzüberschreitende Kooperation in internationalen Flussgebietseinheiten (Art.3); <i>hoher Koordinierungsaufwand</i>
	Dezentrale Strukturen der Ver- und Entsorgung (kommunale Selbstverwaltung)	?	Keine Strukturänderungen vorgeschrieben; kostendeckende Wasserpreise (Art.9)
	Regional unterschiedliche Wasserverbandsstrukturen	?	Keine Strukturänderungen vorgeschrieben; <i>Einbindung von Wasser- und Bodenverbänden in die Umsetzung</i>
	Hohe demokratische Legitimation der staatlichen und kommunalen Akteure	✓	Nicht tangiert
	Starke Formstabilität (Ausnahme: Wende in Ostdeutschland)	✓	Keine Strukturänderungen vorgeschrieben
<b>Marktstrukturen</b>	Trennung zwischen staatlicher Regulierung und kommunal- bzw. privatwirtschaftlicher Leistungen	✓	Keine Änderungen
	Operative Aufgaben (Ver- und Entsorgung, Gewässerunterhaltung) weitgehend in kommunaler/öffentlicher Hand	✓	Keine Vorgaben zu Liberalisierung; Wasser als „keine übliche Handelsware“ definiert (Erwägungsgrund 1)

Komponenten einer institutionellen Konfiguration	Schlüsselmerkmale bestehender wasserwirtschaftlicher Institutionen in Deutschland	„Fit“/ „Misfit“*	Anforderungen der WRRL <i>(kursiv = implizite Anforderungen)</i>
	Relativ kleinteilige, aber wirtschaftskräftige Wasser-/Abwassertechnikindustrie	✓	Nicht direkt tangiert
<b>Organisierte Akteure</b>	Hohe Zahl und Vielfalt wasserwirtschaftlicher Akteure	?	Hoher Koordinierungsaufwand; Rollenverteilung neuer Aufgaben; Lernprozesse
	Hohe sektorale Arbeitsteilung (Gewässerschutz, Schifffahrt, Wasserversorgung, usw.)	✗	<i>Hohe sektorübergreifende Abstimmung für den Gewässerschutz</i>
	Hohe räumliche Arbeitsteilung (Schwerpunkte: Länder und Kommunen)	✗	Flussgebietsbezogene Koordinierung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen
	Einflussreiche regelgebende Verbände	✓	Nicht tangiert
<b>Ablaufregel und Interaktionsformen</b>	Vertikale Verflechtungen innerhalb der Länder stark und formalisiert	✓	Nicht direkt tangiert
	Vertikale Verflechtungen zwischen Bund und Ländern eher begrenzt und nur teilformalisiert	?	Hoher Koordinierungsaufwand für harmonisierte Umsetzung, bei internationalen Flussgebietseinheiten sowie <i>zwischen Bundeswasserstraßenverwaltung und Landeswasserbehörden</i>
	Horizontale Kooperationen zwischen Landeswasserbehörden begrenzt und wenig formalisiert	✗	Koordinierungspflichten innerhalb einer Flussgebietseinheit (Art.3); <i>angesichts loser Koordinierungsverbände hoher Abstimmungsbedarf</i>
	Wenig Abstimmung mit anderen Politikfeldern (Ausnahme: als Träger öffentlicher Belange bei Planungsverfahren)	✗	<i>Hoher Abstimmungsbedarf mit anderen Politikfeldern (insbes. Landwirtschaft, Raumplanung, Naturschutz)</i>
	Mitwirkung der allgemeinen Öffentlichkeit sehr begrenzt	✗	Anhörung und Information der Öffentlichkeit (Art.14)

\* **Schlüssel:** Zu erwartender „fit“: ✓      Ambivalenter „fit“: ?      Zu erwartender „misfit“: ✗

Quelle: eigene Darstellung

Zu den wichtigsten **Handlungsorientierungen** bzw. **Problemlösungsansätzen** in der Wasserwirtschaft – wie in der deutschen Umweltpolitik überhaupt – gehören das Vorsorge- und das Verursacherprinzip. Die Vermeidung von Belastungen der Gewässer und des Grundwassers, insbesondere durch den Einsatz hochentwickelter Umwelttechniken, zeichnet die deutsche Wasserwirtschaft aus. Im Gegensatz zu anderen EU-Ländern wie Großbritannien, wo die Umweltsituation vor Ort ausschlaggebend für den Einsatz bzw. die Unterlassung von Schutzmaßnahmen ist, bewirkt in Deutschland das Vorsorgeprinzip einen allgemein hohen Standard bei der Einleitung von Schadstoffen. Diese Standards orientieren sich an dem sog. Stand der Technik bei der Einleitung von gefährlichen Stoffen bzw. an den weniger stringenten, allgemein anerkannten Regeln der Technik bei sonstigen Einleitungen (Kraemer/Jäger 1998: 297f.). Der Problemlösungsansatz ist damit stark emissionsorientiert. Durchgesetzt wird der Gewässerschutz mit Hilfe eines verhältnismäßig starken Ordnungsrechts, welches auf dem Verursacherprinzip basiert. Über Trinkwasser- und Abwassergebühren, Wasserentnahmeentgelt und Abwasserabgabe werden Wasserverbraucher und -verschmutzer zur Finanzierung von (technischen) Reinhaltungsmaßnahmen herangezogen (Kahlenborn/Kraemer 1999: 147ff.). Ein weiterer Orientierungsmaßstab für die deutsche Wasserwirtschaft ist das Territorialprinzip. Demzufolge sind Gebietskörperschaften (Länder, Kommunen) für die Behebung von Gewässerbelastungen auf ihrem eigenen Territorium zuständig, auch wenn die Ursachen anderswo entstanden sind.

Unter den **Steuerungsmechanismen** besitzen ordnungsrechtliche Instrumente in Deutschland folglich einen hohen Wert. Ein dichtes Regelwerk von Ver- und Geboten auf Bundes- und Landesebene soll sicherstellen, dass bei der Entnahme, Benutzung und Behandlung von Wasser relativ hohe Umweltstandards eingehalten werden. Hierzu gehören neben wasserrelevanten Gesetzen eine Fülle von Verordnungen, sowie kodifizierte Normen. Trinkwasserrelevante Gebiete genießen hohen Schutz. Teilweise infolge dieser hohen Regelungsdichte bestehen allerdings beachtliche Vollzugsdefizite (Kahlenborn/Kraemer 1999: 147). Die bisherige wasserwirtschaftliche Planung in Deutschland (Rahmenpläne und Bewirtschaftungspläne) gilt allgemein als wenig effektiv (ebd.:142ff.; UBA 1998). Ökonomische Instrumente sind weitgehend auf Dienstleistungen der Ver- und Entsorgung beschränkt. Auf diesem Feld gilt allerdings in weiten Teilen der Bundesrepublik das Kostendeckungsprinzip.

Kennzeichnend für die **politisch-administrativen Strukturen** der Wasserwirtschaft in Deutschland ist vor allem der föderale Staatsaufbau. Die Kompetenzen des Bundes

beschränken sich weitgehend auf die Rahmengesetzgebung und die – allerdings recht einflussreiche – Zuständigkeit für Bundeswasserstraßen (Kraemer/Jäger 1998: 262f.). Sonstige legislative und exekutive Kompetenzen liegen bei den Ländern, die für die Wahrnehmung ihrer vielfältigen Aufgaben größere Verwaltungsapparate besitzen (Kraemer/Jäger 1998: 183ff., 263ff.). Der Verwaltungsaufbau – wie die Strukturen der Wasserwirtschaft überhaupt – unterscheidet sich stark in den einzelnen Bundesländern. Für die Wasserver- und Abwasserentsorgung sind die Kommunen zuständig. Dieser Aufgabenbereich ist durch eine hohe Zahl kleinteiliger Organisationseinheiten (ca. 6.600 Wasserver- und 8.000 Abwasserentsorgungsbetriebe) gekennzeichnet (Kraemer/Jäger 1998: 210ff., 311f.). Dank des föderalen Staatsaufbaus und der weitreichenden Kompetenzen der öffentlichen Hand besitzt die deutsche Wasserwirtschaft ein verhältnismäßig hohes Maß an demokratischer Legitimation und Formstabilität. Mit Ausnahme der Wende in Ostdeutschland wurden die Strukturen der Wasserwirtschaftsverwaltung in der Vergangenheit nur geringfügig verändert. Neue Aufgaben werden gewöhnlich von bereits bestehenden Organisationen wahrgenommen.

Die **Marktstrukturen** in der Wasserwirtschaft in Deutschland spiegeln die hohe Bedeutung der Kommunen bei wasserwirtschaftlichen Leistungen der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie der Gewässerunterhaltung wider. Es gibt zwar eine recht klare Aufgabenteilung zwischen staatlicher Regulierung einerseits und Leistungserbringung andererseits (ebd.: 310f.; Kahlenborn/Kraemer 1999: 127). Jedoch werden die operativen Aufgaben – wie Ver- und Entsorgung, sowie Gewässerunterhaltung – überwiegend nicht von privaten, sondern kommunalen Einrichtungen erfüllt. In letzter Zeit nimmt zwar infolge der angespannten Finanzlage der Kommunen die Privatisierung kommunaler Betriebe und Dienstleistungen zu. Eine mit Frankreich oder Großbritannien vergleichbare Wasserver- und -entsorgungsindustrie gibt es jedoch nicht. Dagegen ist die deutsche Wassertechnikindustrie, wenn auch kleinteilig, national wie international eine bedeutsame Größe.

Die Konstellation **organisierter Akteure** in der deutschen Wasserwirtschaft ist insbesondere wegen der föderalen bzw. dezentralen Strukturen außerordentlich komplex. Sie ist zum einen durch eine hohe räumliche Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen bzw. Kommunalverbänden geprägt. Zum anderen herrscht eine hohe sektorale Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen der Wasserwirtschaft, wie z.B. Gewässerschutz, Schifffahrtswesen, Hochwasserschutz, Gewässerunterhaltung, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Dies erschwert die Verfolgung einer umfassenden integrierten Wasserpolitik (Kahlenborn/Kraemer 1999: 129, 132). Auffällig sind



darüber hinaus die regelgebenden Verbände (z.B. ATV-DVWK, BGW), die einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung umwelttechnischer Normen besitzen (Kraemer/Jäger 1998: 267f.). Überhaupt stellt die ausgeprägte Verbandsstruktur jenseits der öffentlichen Verwaltung ein besonderes Merkmal der deutschen Wasserwirtschaft dar.

Hinsichtlich der **Ablaufregeln und Interaktionsformen** zeichnet sich die deutsche Wasserwirtschaft durch das – im Vergleich zur Akteursvielfalt – recht bescheidene Ausmaß an Koordination zwischen den verantwortlichen staatlichen Stellen aus. Innerhalb der einzelnen Bundesländer sind die vertikalen Verflechtungen der staatlichen Wasserwirtschaftsverwaltungen zwar sehr ausgeprägt und stark formalisiert. Zwischen den Landeswasserbehörden, sowie zwischen Bund und Ländern sind die Verflechtungen eher begrenzt und wenig formalisiert. Die Kooperation zwischen Bund und Ländern vor der WRRL beschränkte sich weitgehend auf die Zusammenarbeit in Bund-Länder-Arbeitskreisen bzw. -Arbeitsgruppen, sowie in der Umweltministerkonferenz (Kahlenborn/Kraemer 1999: 130). Eine horizontale Abstimmung zwischen Landeswasserbehörden über gemeinsame wasserrechtliche und -fachliche Probleme erfolgt in der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA). In internationalen Flusskommissionen (z.B. IKS, IKSE) und nationalen Flussarbeitsgemeinschaften (z.B. für den Rhein, die Elbe, die Weser) arbeiten sie an gemeinsamen Strategien zu Fragen der Gewässerreinigung bzw. des Hochwasserschutzes. Die gemeinsame Planung oder Durchführung von wasserwirtschaftlichen Maßnahmen über Ländergrenzen hinweg ist jedoch weitgehend unbekannt. Noch weniger entwickelt ist die Abstimmung mit anderen Politikfeldern, die für wasserwirtschaftliche Belange von Relevanz sind (Kraemer/Jäger 1998: 313f.; Kahlenborn/Kraemer 1999: 135; Jacobitz 1994: 16f.). Einen Austausch mit Vertretern aus der Raumplanung, der Landwirtschaft oder dem Naturschutz gibt es – mit Ausnahme der Tätigkeit als Träger öffentlicher Belange bei Planungsverfahren – kaum. Schließlich ist die Mitwirkung der allgemeinen Öffentlichkeit in der deutschen Wasserwirtschaft sehr begrenzt (Kraemer/Jäger 1998: 269f.). Eine freiwillige Informationsvermittlung oder die aktive Einbeziehung betroffener Wassernutzer hat es vor der WRRL beispielsweise nur sehr punktuell gegeben.

#### **4.4 Die Anforderungen der WRRL und das Ausmaß von „misfit“**

Inwieweit stellen die Anforderungen der WRRL eine Herausforderung für die genannten Schlüsselmerkmale wasserwirtschaftlichen Institutionen in Deutschland dar? Wie viel institutioneller „misfit“ ist an welchen Stellen zu erwarten? Zur Beantwortung dieser Fragen werden

im folgenden Abschnitt die 32 Schlüsselmerkmale mit den entsprechenden Anforderungen der WRRL in Beziehung gesetzt. Der Abgleich ist in Tabelle 1, Spalten 3-4 festgehalten. Dort werden die Bezüge einzelner Artikel der WRRL zu den Schlüsselmerkmalen hergestellt und eine grobe, dreistufige Einschätzung des Ausmaßes der Passfähigkeit („fit“, „misfit“ bzw. „ambivalenter fit“) gegeben. Bei den Anforderungen der WRRL werden neben den expliziten Aussagen (Normalschrift) auch die impliziten Effekte (Kursivschrift) aufgeführt, die sich erwartungsgemäß aus der Umsetzung ergeben werden.

Diese detaillierte Analyse des potenziellen Institutionenwandels bestätigt die Zwischenthese, dass es bei der Umsetzung der WRRL weder einen genauen „fit“ noch einen kompletten „misfit“ mit bestehenden Institutionen der Wasserwirtschaft geben wird. Zu erkennen sind Bereiche, wo die Passfähigkeit recht hoch ist, weitere Bereiche mit erheblichen Inkompatibilitäten und andere, wo die Passfähigkeit entweder zwiespältig oder noch unklar ist.

Entgegen mancher Befürchtungen, die WRRL stelle die deutsche Wasserwirtschaft auf den Kopf, sind mehrere Fälle von hoher Passfähigkeit - „**fit**“ - mit bestehenden Institutionen zu verzeichnen. Das Vorsorgeprinzip z.B. wird in den Erwägungsgründen 11 und 44 verankert und prägt die Aussagen zu emissionsorientierten Vorgaben, wie zu prioritären Stoffen (Art. 16). Ähnlich wird das Verursacherprinzip zum Leitprinzip erklärt (Erwägungsgrund 38) und u.a. bei der Forderung nach kostendeckenden Wasserpreisen berücksichtigt. Auf weitere Anknüpfungspunkte zum Vorsorge- bzw. Verursacherprinzip kann an dieser Stelle nur hingewiesen werden. Die Verwaltungs- und Marktstrukturen der deutschen Wasserwirtschaft werden von der WRRL nicht berührt. Strukturveränderungen sind nicht vorgeschrieben. Eine Umsetzung unter Beibehaltung vorhandener Organisationsstrukturen ist nicht nur theoretisch vorstellbar, sondern eine faktische Realität. Die erforderlichen Anpassungen des deutschen Wasserrechts stellen keine grundsätzlichen Schwierigkeiten dar. Die Aufnahme einzelner Vorgaben aus der WRRL in das Wasserhaushaltsgesetz (u.a. der Grundsatz der Gewässerbewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten, die Verpflichtung zur flussgebietsbezogenen Koordinierung, Zielbestimmungen für Oberflächengewässer und Grundwasser sowie neue Instrumente der Wasserbewirtschaftung) erfolgte ohne Zeitverzug. Die wasserrechtlichen Vorschriften der Länder sind noch an diese Rahmenregelung des WHG anzupassen. Schließlich wird mit Art. 6 der WRRL die hohe Bedeutung wasserrelevanter Schutzgebiete gesichert (LAWA 2003, Teil 3: 42ff.).

Andere Anforderungen der WRRL weisen eher einen **ambivalenten „fit“** zu vorhandenen Institutionen auf. Dies gilt zum Beispiel für den sog. kombinierten Ansatz der

Gefahrenabwehr (Art. 10), der sowohl emissions- wie immissionsorientiert ist. „Die Wasserrahmenrichtlinie mit ihrer starken Immissionsausrichtung“, so v. Keitz und Kraemer, „wird die in Deutschland bislang dominierende Emissionsphilosophie im Gewässerschutz nachhaltig verändern“ (2002: 233). Dies gilt insbesondere für die Reduzierung von Belastungen aus diffusen Quellen und die Erfüllung neuer biologischer und hydromorphologischer Qualitätsziele.

Zweitens wird das Prinzip ‚Stand der Technik‘ um den Kostenfaktor relativiert. Künftig gelten nach Art. 11 Kostenwirksamkeitskriterien bei der Auswahl von Interventionsmaßnahmen, die u.a. einen Kostenvergleich zwischen Varianten erfordern werden. Als Grundlage hierfür sind ökonomische Analysen nach Art. 5 durchzuführen (LAWA 2003, Teil 4, Arbeitspapier 5: 1ff.). Bei den Dienstleistungen der Wasserversorgung/Abwasserentsorgung wird das Prinzip kostendeckender Wasserpreise – wie in Deutschland bereits weitgehend eingehalten – zum Grundsatz erklärt. Dennoch bleibt bisher unklar, in welcher Form die Umwelt- und Ressourcenkosten bei den Preisen zu berücksichtigen sein werden (LAWA 2003, Teil 4, Arbeitspapier 5). Eine weitere Herausforderung hinsichtlich der Finanzierung des Gewässerschutzes ist die tendenzielle Kostenverschiebung weg von der Abwasserreinhaltung hin zu Maßnahmen der Gewässerunterhaltung und veränderten Flächennutzungen, die sich implizit aus immissionsorientierten Qualitätszielen der WRRL ergibt.

Drittens wird der dominante ordnungsrechtliche Steuerungsansatz der deutschen Wasserwirtschaft um eher planerische, ökonomische und partizipative Instrumente ergänzt. Die neuen ökonomischen Analysen und Bewertungsmaßstäbe der WRRL sind bereits erwähnt worden. Im Bereich der wasserwirtschaftlichen Planung führt die WRRL erstmals in Deutschland behördenverbindliche Bewirtschaftungspläne nach Art. 13 und Anhang VII ein. Im weiteren Gegensatz zu bisherigen wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumenten sind diese Pläne innerhalb einer Zeitfrist und flussgebietsbezogen, ohne Rücksicht auf Ländergrenzen aufzustellen. Wenn auch die zuständigen Wasserbehörden auf vorhandenes Datenmaterial zurückgreifen können, das im Dienst bestehender EU-Richtlinien und wasserwirtschaftlicher Planungen erhoben worden ist, werden erhebliche inhaltliche und verfahrenstechnische Anpassungen erforderlich sein. Letzteres gilt insbesondere für die Einbeziehung der Öffentlichkeit, die unten näher erläutert wird.

Wo gibt es schließlich einen klaren „**misfit**“ zwischen den Anforderungen der WRRL und den vorhandenen Institutionen der Wasserwirtschaft? Eine schlechte Passfähigkeit liegt erstens bei den unterschiedlichen Raumbezügen vor. Während die deutsche Wasserwirtschaft

dem Territorialprinzip folgend nach politisch-administrativen Gebieten organisiert ist, verlangt die WRRL die Ausrichtung der Datenerhebung, Bewirtschaftungsplanung und Maßnahmendurchführung nach Flusseinzugsgebieten, d.h. nach naturräumlichen Einheiten. Formen von Flussgebietsmanagement hat es bisher in Deutschland nur im Ansatz und in Teilräumen (z.B. Wasserverbände in Nordrhein-Westfalen, Wasserwirtschaftsdirektionen in der DDR) gegeben. Explizit fordert die WRRL die Koordinierung innerhalb von Flussgebietseinheiten über Verwaltungs- und Staatsgrenzen hinweg (Fichter 2003). Die Koordinierung ist nicht freiwillig wie bisher, sondern wird zum „einklagbaren Tatbestand“ (Interview 4) und gilt für die Bestandsaufnahme, die Bestimmung des Soll-Zustands, die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne und die Mitwirkung der Öffentlichkeit (Hagenguth 2001: 18f.; Stratenwerth 2002: 324; Holzwarth/Bosenius 2002). Der grenzüberschreitende Koordinierungsaufwand wird insbesondere wegen der komplexen Akteurskonstellation in Deutschland erheblich sein.

Die Anhörung und Information der Öffentlichkeit stellt ein weiteres Novum für die deutsche Wasserwirtschaft dar. Art. 14 schreibt eine dreistufige formalisierte Anhörung bei der Erstellung von Bewirtschaftungsplänen vor und appelliert an die „aktive Beteiligung aller Interessierten“ bei der Umsetzung der WRRL. Wie die Anhörungen auf verschiedenen räumlichen Ebenen erfolgen sollen und welche weitergehenden Beteiligungsformen – wenn überhaupt – zur Anwendung kommen, entscheiden die Landeswasserbehörden. Klar ist, dass es bei der Umsetzung erforderlich sein wird, zwischen der organisierten Öffentlichkeit (z.B. Verbände, Nichtregierungsorganisationen) und der allgemeinen Öffentlichkeit (interessierte BürgerInnen) zu unterscheiden (Jekel 2002; LAWA 2003).

Damit wird der dritte bedeutende „misfit“ angedeutet: der hohe Koordinierungsaufwand mit anderen Politikfeldern. Die sektorübergreifende Abstimmung für den Gewässerschutz wird an keiner Stelle der WRRL erwähnt, sie wird jedoch zur Erreichung vieler der Umweltziele nach Art. 4 unvermeidbar sein. Dies konstatieren führende Wasserwirtschaftler (z.B. Stratenwerth 2002). Instrumente in der unmittelbaren Zuständigkeit der Wasserwirtschaft werden nicht ausreichen: „Vielmehr wird es sowohl gesetzgeberischer Initiativen in anderen Politikbereichen als auch Änderungen im Handeln der in diesen Politikbereichen agierenden Behörden und Institutionen bedürfen“ (Stratenwerth 2002: 338). Angesprochen sind in erster Linie die Landwirtschaft, die Raumplanung und der Naturschutz. Die Landwirtschaft gilt für viele Wasserwirtschaftler als „Konfliktpartner Nummer 1“ bei der Umsetzung der WRRL (Interview 9). Die Umweltziele der WRRL werden vielerorts die weitergehende Reduzierung diffuser Belastungen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen

erfordern: „Da wird also wahrscheinlich von der Landwirtschaft etwas abverlangt, was über die ordnungsgemäße landwirtschaftliche fachliche Praxis hinausgeht“ (Interview 8). Auch mit der Raumplanung besteht erhebliches Konfliktpotenzial wegen der Bedeutung von Flächennutzungen für neue immissionsorientierte Qualitätsziele der WRRL, aber auch die Möglichkeit der instrumentellen Unterstützung. So beurteilt ein zuständiger Referent des Bundesumweltministeriums: „die Belastung der Gewässer, die Struktur der Gewässer, die stoffliche Belastung wird immer mehr durch die Fläche geprägt und da könnte ich mir eben vorstellen, dass ein Zusammenspiel mit der Raumplanung auch dazu beitragen kann, diese Probleme in der Fläche zu lösen“ (Interview 4). Der Naturschutz ist eher als Partner bei der Sicherung bzw. Entwicklung wasserabhängiger Ökosysteme zu sehen. Bei Behörden- und Verbandsvertretern aller Politikfelder besteht ein hoher Abstimmungsbedarf über die Entwicklung und den Einsatz von Planungen, Maßnahmen und Instrumenten.

Mithilfe dieser Gegenüberstellung der Anforderungen der WRRL und der Schlüsselmerkmale wasserwirtschaftlicher Institutionen in Deutschland konnten Bereiche potenzieller „fit“ und „misfit“ sichtbar gemacht werden. Dies sollte Wasserwirtschaftlern in Deutschland vor allem helfen, mögliche „misfits“ und künftige Umsetzungsprobleme rechtzeitig zu erkennen und entsprechende Lösungswege zu suchen. Dabei sind „misfits“ nicht nur negativ zu deuten. Erste Erfahrungen mit der Umsetzung der WRRL in einzelnen Flussgebietseinheiten bzw. Bundesländern weisen darauf hin, dass der Umgang mit institutionellen „misfits“ – auch wenn nicht als solche erkannt – wichtige Lerneffekte bei den Beteiligten bewirken kann (vgl. Moss 2003: 159ff). So betrachtet können „misfits“ durchaus zu tiefgreifenden – und oft unbeabsichtigten – Ausprägungen eines Institutionenwandels im erweiterten Sinne führen.

## **5 Schlussfolgerungen**

Die WRRL induziert einen Wandel wasserwirtschaftlicher Institutionen in den Mitgliedsstaaten, dessen Ausmaß heute noch schwer einzuschätzen ist. Neuere institutionentheoretische Untersuchungen über die problematische Umsetzung von EU-Richtlinien in einzelnen Mitgliedsstaaten lassen vermuten, dass die Umsetzung der WRRL in Deutschland auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen wird. Erklärt werden viele Umsetzungsprobleme mit einer fehlenden Passfähigkeit („fit“) zwischen den Policy-Ansätzen einer EU-Richtlinie einerseits und vorhandenen (nationalen) Institutionen andererseits. Wo eine EU-Richtlinie sich sog. „neuer“ Steuerungsformen bedient – so die These – sind Anpassungsprobleme in denjenigen Mit-

gliedsstaaten zu erwarten, deren Institutionensystem stark auf ordnungsrechtliche Instrumente und hierarchisierte Strukturen ausgerichtet ist. Da die WRRL mehrere Elemente eines „neuen“ Policy-Ansatzes beinhaltet (z.B. Partizipation; Transparenz; raum- und sektorübergreifende Koordinierung; flexible Zielsetzungen), scheinen Konflikte bei der Umsetzung in Deutschland vorprogrammiert. Dies zu prüfen war Ziel dieser Studie.

Unsere empirische Untersuchung über den Stand der Umsetzung der WRRL in Deutschland hat den besonderen Wert des Konzepts von institutionellem „misfit“ zur Erkennung und Erklärung von Defiziten bei der Umsetzung von EU-Richtlinien grundsätzlich bestätigt. Das Konzept erweitert die Perspektive des Institutionenwandels weit über das Design eines Regelwerks oder einer Organisation hinaus. Der institutionentheoretische Zugang zur Problematik schließt vor allem den Wandel bestehender Institutionen mit in die Berechnung ein. Am Beispiel der WRRL konnten wir feststellen, dass einige bereits erkennbare Umsetzungsprobleme auf das Aufeinandertreffen zweier unterschiedlicher Policy-Ansätze zurückgeführt werden können. Anforderungen der WRRL, die als ungewöhnlich oder potenziell konfliktreich betrachtet werden, werden oft verschoben oder restriktiv interpretiert. Dafür bietet die WRRL genügend Handlungsspielräume vor allem durch Ausnahmeregelungen und fehlende Vorgaben zur organisatorischen Umsetzung.

Gleichwohl konnten wir feststellen, dass das Bild von institutionellem „misfit“ zwischen den Anforderungen der WRRL und bestehenden Institutionen in Deutschland zu pauschal ist (vgl. Treib 2003). Unsere genauere Analyse des Institutionensystems Wasserwirtschaft zeigt ein viel differenzierteres Bild der Sachlage. Untergliedert man das komplexe Institutionensystem in Deutschland in seine Bestandteile, so wird klar, dass bei weitem nicht alle Anforderungen der WRRL eine niedrige Passfähigkeit zum bestehenden Institutionensystem aufweisen. Mehrere Anforderungen der WRRL bauen entweder voll oder zumindest partiell auf Merkmalen des vorhandenen Institutionensystems auf. Zum anderen scheint es wenig hilfreich, pauschal von einem einheitlichen nationalen Policy-Ansatz in Deutschland zu sprechen. Regionale Varianten – in unterschiedlichen Raumeinheiten – sind zumindest bei der Umsetzung der WRRL durchaus erkennbar.

Hinsichtlich der Nutzbarkeit des Konzepts von institutionellen „misfit“ zur Erklärung von Umsetzungsproblemen bei einem induzierten Institutionenwandel ‚von oben‘ deutet diese Studie auf einige wichtige Einschränkungen einer zu undifferenzierten Anwendung hin. Die Anpassungsfähigkeit bestehender Institutionen kann nicht durch die Feststellung eines einfachen „fit“ oder „misfit“ mit den neuen Anforderungen untersucht werden. Wichtig bei einer solchen Analyse ist es, innerhalb eines Institutionensystems Bereiche auszumachen, wo

„fit“ und „misfit“ zu erkennen oder zu erwarten sind. Auf dieser Grundlage kann besser eingeschätzt werden, wie ein Umsetzungsprozess zur Ver- oder Entschärfung institutioneller „misfits“ beitragen könnte und welche versteckten Anpassungsfähigkeiten bestehende Institutionen – vor allem auf subnationaler Ebene – besitzen.

## Literatur

- Börzel, T. (2000): Improving compliance through domestic mobilisation? New instruments and the effectiveness of implementation in Spain. In: Knill, C. / Lenschow, A. (Hg.): Implementing EU environmental policy. New directions and old problems, Manchester/New York, S. 222-250.
- Breit, H. / Engels, A. / Moss, T. / Troja, M. (Hg.) (2003): How Institutions Change. Perspectives on Social Learning in Global and Local Environmental Contexts. Leske + Budrich, Opladen.
- Butt, P.A. (1998): The European Union: Environmental policy and the prospects for sustainable development. In: Hanf, K. / Jansen, A.-I. (Hg.): Governance and Environment in Western Europe. Harlow, S. 253-276.
- Dietl, H. (1993): Institutionen und Zeit, Tübingen.
- Fichter, H. (2003): Vom Naturraum zum politischen Handlungsraum: Neue Governanceformen in veränderten Raumkontexten. In: Moss, T. (Hg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, Lit Verlag, Münster 2003, S.177-209.
- Göhler, G. (1997): Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleicher Institutionenwandel. In: ders. (Hg.): Institutionenwandel, Opladen.
- Hagenguth, R. (2001): Organisatorische Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland. In: Wasser und Abfall, No. 6, S. 18-21.
- Hall, P.A. / Taylor, R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies XLIV, S. 936-957.
- Hanf, K. / Jansen, A.-I. (1998): Environmental policy – the outcome of strategic action and institutional characteristics. In: Hanf, K. / Jansen, A.-I. (Hg.): Governance and Environment in Western Europe, Harlow, S. 1-16.
- Heinelt, H. / Malek, T. / Staeck, N. / Töller, A.E. (2001): Environmental Policy: The European Union and a Paradigm Shift. In: Heinelt, H. / Malek, T. / Smith, R. / Töller, A.E. (Hg.): European Union Environment Policy and New Forms of Governance, Ashgate, S. 1-32.
- Holzwarth, F. / Bosenius, U. (2002): Die Wasserrahmenrichtlinie im System des europäischen und deutschen Gewässerschutzes. In: von Keitz, S. / Schmalholz, M. (Hg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, Berlin, S. 27-46.
- Ingram, H.M. / Mann, D.E. / Weatherford, G.D. / Cortner, H.J. (1984): Guidelines for Improved Institutional Analysis in Water Resources Planning. In: Water Resources Research, Vol.20, No.3, S. 323-334.

- Interwies, E. / Kraemer, R.A. (2002): Ökonomische Aspekte der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: von Keitz, S. / Schmalholz, M. (Hg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, Berlin, S. 263-291.
- Jacobitz, K. (1994): Sicherung der Gewässergüte als gemeinsame Aufgabe der Raumplanung und der Wasserwirtschaft. In: ARL: Wassergütewirtschaft und Raumplanung. Probleme der Zusammenarbeit und Lösungsansätze, Hannover, S. 1-20.
- Jekel, H. (2002): Die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie. In: von Keitz, S. / Schmalholz, M. (Hg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, Berlin, S. 345-364.
- Jordan, A. (2000): The politics of multilevel environmental governance: subsidiarity and environmental policy in the European Union, *Environment and Planning, A* 32, S. 1307-1324.
- Jordan, A. / O’Riordan, T. (1997): *Social Institutions and Climate Change: Applying Cultural Theory to Practice*, Norwich, CSERGE Working Paper GEC 97-15.
- Kahlenborn, W. / Kraemer, R.A. (1999): *Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland*, Berlin / Heidelberg.
- von Keitz, S. / Kraemer, R.A. (2002): Kurz- und langfristige Handlungsoptionen bedeutsamer Akteure. In: von Keitz, S. / Schmalholz, M. (Hg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, Berlin, S. 245-260.
- Kessler, P. (2001): Die ökonomische Seite der Wasserrahmenrichtlinie. In: *Wasser und Abfall*, No.11, S. 16-18.
- Knill, C. / Lenschow, A. (2000a): Introduction: new approaches to reach effective implementation – political rhetoric or sound concepts? In: dies. (Hg.): *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester / New York, S. 3-8.
- Knill, C. / Lenschow, A. (2000b): On deficient implementation and deficient theories: the need for an institutionalist perspective in implementation research. In: dies. (Hg.): *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester / New York, S. 9-35.
- Knill, C. / Lenschow, A. (2000c): Do new brooms really sweep cleaner? Implementation of new instruments in EU environmental policy. In: dies. (Hg.): *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*, Manchester / New York, S. 251-286.
- Kraemer, R.A. / Jäger, F. (1998): Germany. In: Correia, F.N. (Hg.): *Institutions for Water Resources Management in Europe Vol.1*, Rotterdam / Brookfield, S. 183-325.
- LAWA (2003): Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie, [www.lawa.de/deutsch/pubs/arbeitshilfe.htm](http://www.lawa.de/deutsch/pubs/arbeitshilfe.htm) (30.04.2003).
- Leymann, G. (2001): Die Bedeutung der Wasserrahmenrichtlinie für die Bundesländer. In: Brickwedde, F. (Hg.): *Wasser im 21. Jahrhundert – Perspektiven, Handlungsfelder, Strategien*. 6. Internationale Sommerakademie St. Marienthal, S. 23-25.



- Mitchell, B. (1990): Integrated water management. In: ders. (Hg.): Integrated Water Management: International Experiences and Perspectives, London/New York, S. 1-21.
- Moss, T. (Hg.) (2003): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, Lit Verlag, Münster.
- Moss, T. (2003a): Solving Problems of 'Fit' at the Expense of Problems of 'Interplay'? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Framework Directive. In: Breit, H. / Engels, A. / Moss, T. / Troja, M. (Hg.): How Institutions Change. Perspectives on Social Learning in Environmental Contexts, Opladen, S. 85-121.
- North, D.C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- OECD (1989): Water Resource Management. Integrated Policies, Paris.
- von Prittwitz, V. (1994): Politikanalyse, Opladen.
- WRRL, Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.
- Stratenwerth, T. (2002): Die Bewirtschaftung nationaler und internationaler Flussgebiete. In: von Keitz, S. / Schmalholz, M. (Hg.): Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, Berlin, S. 323-342.
- UBA (1998): Studie zu den Möglichkeiten und Problemen der praktischen Umsetzung der vorgeschlagenen EG-Wasserrahmenrichtlinie, insbesondere der dort vorgesehenen River Basin Management Plans, auf der Grundlage ausgewählter Planungsinstrumente in Deutschland, Berlin.
- Young, O. (2002): The Institutional Dimensions of Environmental Change. Fit, Interplay, and Scale, Cambridge (MA).

## Interviews

Zitiernr.	Vertreter aus folgenden Organisationen:
4	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn, 23.04.2002
5	Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Abteilung Wasser und Boden, Stuttgart, 24.04.2002
8	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Abteilung Wasserwirtschaft, München, 02.05.2002
9	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Abteilung Wasserwirtschaft, München, 02.05.2002
11	Europäische Kommission, Generaldirektion XI Umwelt, Bereich Gewässerschutz, Brüssel, 16.05.2002

# **Institutional Change in Agriculture and Natural Resources (ICAR)**

## **Discussion Papers**

Edited by Volker Beckmann and Konrad Hagedorn

- 7/2005 Timothy Moss: „Dissecting Institutions“: Bestandteile einer institutionellen Konfiguration am Beispiel der Wasserwirtschaft, April 2005.
- 6/2005 Jan Monsees: Operationalisierungsprobleme einer vergleichenden Institutionenanalyse zur Gewässerunterhaltung, April 2005.
- 5/2005 Andréanne Léger: Intellectual Property Rights and their Impacts in Developing Countries An Empirical Analysis of Maize Breeding in Mexico, January 2005.
- 4/2004 Jörg Eggers, Lutz Laschewski and Christian Schleyer: Agri-Environmental Policy in Germany. Understanding the Role of Regional Administration, December 2004
- 3/2004 Annette Hurrelmann: Analysing Agricultural Land Markets as Organisations. An Empirical Study in Poland, November 2004
- 2/2004 Stefan Jungcurt: The Politics of Incoherence: A Framework for the Analysis of Functional Overlap in International Governance as Two-Level Game, August 2004
- 1/2003 Benedikt Korf: Conflict - Threat or Opportunity? War, Livelihoods, and Vulnerability in Sri Lanka, Oktober 2003.  
Published as Korf, Benedikt (2004) "War, Livelihoods and Vulnerability in Sri Lanka", Development and Change 35(2), 275-295

**ISSN 1613-3455 (Printausgabe)**  
**ISSN 1613-4862 (Internetausgabe)**  
**<http://www.agrar.hu-berlin.de/wisola/fg/ress/icar>**