Die Handlungsfähigkeit der Europäische Union

untersucht am Beispiel der

EU-Wasserrahmenrichtlinie

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

vorgelegt im Mai 2003
bei Prof. Dr. M. Rainer Lepsius,
Prof. Dr. Maurizio Bach (Zweitgutachter)
von

Christine Brockmann
Inhaltsverzeichnis

1 EINLEITUNG .......................................................................................................................... 5

2 DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN WASSERPOLITIK ................................................. 16

2.1 DER HISTORISCHE HINTERGRUND .................................................................................. 16

2.1.1 Erste Aktivitäten zum Schutz der Gewässer und Meere .................................................. 17

2.1.2 Die umweltpolitische Initiative der Kommission ............................................................... 19

2.1.3 Das erste Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft ...................................................... 22

2.2 DER BEGINN EINER EUROPÄISCHEN WASSERPOLITIK ..................................................... 24

2.2.1 Die Rahmenbedingungen für die Herausbildung des frühen Wasserrechts ......................... 25

2.2.2 Die erste 'Gesetzgebungswelle' im Wasserbereich ............................................................. 30

2.3 DIE WEITERENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN WASSERPOLITIK ........................................ 36

2.3.1 Konzeptionelle und institutionelle Veränderungen in der Umweltpolitik ......................... 37

2.3.2 Neue Impulse für die europäische Wasserpolitik ............................................................... 39

2.3.3 Die zweite 'Gesetzgebungswelle' im Wasserbereich ........................................................... 41

2.3.4 Bemühungen um die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Wasserrechts ....................... 45

2.4 RETARDIERENDES MOMENT: DIE EUROPÄISCHE WASSERPOLITIK AM SCHEIDEWEG? ................. 47

2.4.1 Die Entdeckung der Nachhaltigkeit im Wasserbereich ...................................................... 48

2.4.2 Das Konzept der nachhaltigen Wasserpolitik im internationalen Kontext ......................... 49

2.4.3 Nachhaltigkeit: Im Diskurs en vogue, in der Handlungsrelevanz noch schwach ............... 50

2.4.4 Die Subsidiaritätsdebatte ..................................................................................................... 54

2.4.5 Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Wasserrechts .................................................... 56

2.4.6 Vorschläge für die Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechts ......................... 58

3 FORDERUNGEN NACH EINEM GESAMTKONZEPT FÜR DIE EUROPÄISCHE WASSERPOLITIK .......................................................... 62

3.1 DER UMWELTAUSSCHUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES .............................................. 64

3.2. DER UMWELTRAT .................................................................................................................. 69

4 DIE KOMMISSION ERGREIFT DIE INITIATIVE .................................................................... 74

4.1 DIE KONSULTATIONSPHASE .................................................................................................. 74

4.1.1 Die Mitteilung über die Wasserpolitik der EU ............................................................... 76

4.1.2 Die Konferenz über die Wasserpolitik der EU ............................................................... 78

4.1.3 Bilaterale Kontakte zwischen Kommission und Mitgliedstaaten ..................................... 80

4.1.4 Exkurs: Die EU Kontaktgruppe der LAWA .......................................................... 82

4.1.5 Die Treffen der Wasserdirektoren .................................................................................. 86

4.1.6 Die Gemeinsamen Technischen Seminare ................................................................. 88

4.1.7 Und das Europäische Parlament? .................................................................................. 91
4.2 DIE INITIATIVPHASE............................................................................................................................... 94
  4.2.1 Die vertraglichen Bestimmungen ....................................................................................................... 96
  4.2.2 Die Ausarbeitung des Richtlinienvorschlags durch die Dienste der Kommission ..................... 98
  4.2.3 Die Interaktion zwischen bürokratischer und politischer Ebene ................................................ 102
  4.2.4 Die Interaktion mit anderen Generaldirektionen ......................................................................... 104
  4.2.5 Die Verabschiedung des Richtlinienvorschlags durch das Kollegium der Kommissare ............ 108
4.3 DER KOMMISSIONSVORSCHLAG............................................................................................................. 111

5 DIE ENTSCHEIDUNGSPHASE................................................................................................................ 117
  5.1 MEINUNGSBILDUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IM UMWELTRAT ........................................... 118
    5.1.1 Die Präsidentschaft ......................................................................................................................... 121
    5.1.2 Das Generalsekretariat des Rates ................................................................................................. 122
    5.1.3 Die Kommission ............................................................................................................................. 124
    5.1.4 Die Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen ......................................................................................... 126
    5.1.5 Der Coreper .................................................................................................................................. 130
    5.1.6 Der Umweltrat ............................................................................................................................... 131
  5.2 MEINUNGSBILDUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT ........... 133
    5.2.1 Die Entscheidungsvorbereitung durch den Umweltausschuss ....................................................... 135
    5.2.2 Die Entscheidungsvorbereitung in den Fraktionen ....................................................................... 141
    5.2.3 Die Abstimmung im Plenum ......................................................................................................... 143
  5.3 ERSTE REAKTIONEN AUF DEN KOMMISSIONSVORSCHLAG ............................................................ 145
    5.3.1 Die erste Änderung des Kommissionsvorschlags ......................................................................... 146
    5.3.2 Die zweite Änderung des Kommissionsvorschlags ..................................................................... 148
  5.4 RATSVERHANDLUNGEN UNTER BRITISCHER PRÄSIDENTSCHAFT ................................................. 150
    5.4.1 Die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen ....................................................... 151
    5.4.2 Die Verabschiedung des 'Political Agreement' ......................................................................... 154
    5.4.3 Das 'Political Agreement' ........................................................................................................... 157
  5.5 DIE ERSTE LESUNG IM PARLAMENT ................................................................................................... 160
    5.5.1 Der Umweltausschuss verabschiedet den Entwurf für die legislative Entschließung ............... 161
    5.5.2 Informelle Triloggespräche ......................................................................................................... 164
    5.5.3 Das Parlament verabschiedet seine Stellungnahme in erster Lesung ......................................... 168
  5.6 DIE VERABSCHIEDUNG DES GEMEINSAMEN STANDPUNKTES ..................................................... 170
  5.7 DIE KOMMISSION NIMMT STELLUNG .............................................................................................. 172
  5.8 DIE ZWEITE LESUNG DES PARLAMENTES ..................................................................................... 175
    5.8.1 Das neu gewählte Parlament ....................................................................................................... 176
    5.8.2 Der Umweltausschuss verabschiedet den Entwurf für die legislative Entschließung ............... 177
    5.8.3 Das Parlament verabschiedet seine Stellungnahme in zweiter Lesung ......................................... 181
  5.9 DIE ZWEITE 'LESUNG' IM UMWELTRAT ............................................................................................ 184
6 DAS VERMITTLUNGSVERFAHREN ........................................................................................................ 187

6.1 DER VERMITTLUNGSAUSSCHUSS ........................................................................................................ 188

6.1.1 Die Parlamentsdelegation ............................................................................................................ 188
6.1.2 Die Ratsdelegation ...................................................................................................................... 191
6.1.3 Die Kommission .......................................................................................................................... 193
6.1.4 Informelle Kontakte .................................................................................................................... 195

6.2 DIE LOGIK DES VERMITTLUNGSVERFAHRENS .................................................................................. 199

6.3 DAS VERMITTLUNGSVERFAHREN ZUR WASSERRAHMENRICHTLINIE ......................................................... 203

6.3.1 Der Kompromißvorschlag der Kommission ....................................................................................... 204
6.3.2 Das Kompromißangebot des Rates .............................................................................................. 208
6.3.3 Das Kompromißangebot des Parlamentes .................................................................................. 214
6.3.4 Die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses ........................................................................... 219
6.3.5 Die gemeinsame Suche nach einer Kompromißlösung .................................................................. 221
6.3.6 Die zweite Sitzung des Vermittlungsausschusses ........................................................................ 226
6.3.7 Die Verabschiedung des gemeinsamen Textes ............................................................................. 229

6.4 INTERVENTIONSERFOLGE UND -MIßERFOLGE ....................................................................................... 235

7 NEUE WEGE BEI DER IMPLEMENTATION ................................................................................................. 241

7.1 EINE IDEE NIMMT GESTALT AN .............................................................................................................. 241

7.2 DIE GEMEINSAME IMPLEMENTATIONSSTRATEGIE ............................................................................. 245

7.2.1 Die Organisationsstruktur .............................................................................................................. 246
7.2.2 Die Einbindung von Verbänden und NGOs ................................................................................... 248
7.2.3 Die Einbindung der Beitrittsländer ............................................................................................... 249
7.2.4 Die Informationskampagne .......................................................................................................... 250

7.3 AUSBLICK .............................................................................................................................................. 252

8 SCHLUßBETRACHTUNG ............................................................................................................................ 256

8.1 INNOVATIONEN DER WASSERRAHMENRICHTLINIE ............................................................................. 257

8.1.1 Problemlösungseffizienz .............................................................................................................. 260
8.1.2 Strukturierungswirkung ................................................................................................................. 263

8.2 DIE IDEELLE ERSCHLIEßUNG EINES HANDLUNGSRAUMES ..................................................................... 265

8.2.1 Begriffsbildung als Voraussetzung für Institutionenbildung .............................................................. 266
8.2.2 Konzeptionelle Leitideen - Die Kommission als Policy-Entrepreneur ............................................. 268
8.2.3 Leitideen in informellen Gruppen .................................................................................................... 271

8.3 PROZEBSTEUERUNG IM EUROPÄISCHEN ENTSCHEIDUNGSSYSTEM BEDEUTET KONSENSPRODUKTION .......... 274

8.3.1 Formale und informelle Motive .................................................................................................... 276
8.3.2 Methodische Motive ....................................................................................................................... 279
8.3.3 Funktionen und Rollen .................................................................................................................... 281

8.4 NEW GOVERNANCE UND MANAGEMENT ......................................................................................... 283
1 Einleitung


Angesichts der in der Realität zu beobachtenden Schwierigkeiten bei der europäischen Entscheidungsfindung, die nicht selten in langwierigen Verhandlungen, unbefriedigenden Kompromißlösungen oder sogar in Nichtentscheidungen ihren Ausdruck finden, wird die Handlungsfähigkeit der EU in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch eher als gering eingeschätzt.¹ Von wissenschaftlicher Seite ist bei der Erklärung der Handlungsunfähigkeit immer wieder auf die institutionelle Ausgestaltung des europäischen Entscheidungssystems verwiesen worden, wobei insbesondere die Kompetenzverflchtung zwischen den

¹ So zeigen Umfragen, daß die europäischen Bürger im Hinblick auf die Lösung grundlegender Probleme zwar hohe Erwartungen mit der EU verbinden, sie gleichzeitig aber immer mehr das Vertrauen in die tatsächliche Problemlösungsfähigkeit des europäischen Institutionensystems verlieren. (Kommission 2001) Selbst die europäischen Staats- und Regierungschefs scheinen nicht recht von der Handlungsfähigkeit der EU überzeugt zu sein, denn vor kurzem bescheinigten sie dem europäischen Institutionensystem nicht nur einen Mangel an

Obgleich es immer wieder spektakuläre Beispiele für die Widrigkeiten des europäischen Entscheidungssystems gibt, zeigt sich dennoch in vielen Bereichen europäischer Politik eine erhebliche Regulierungsichte und ein beträchtliches Maß an politischer Dynamik. So ergibt sich beispielsweise bei der genaueren Betrachtung der Ergebnisse europäischer Politikgestaltung in den Bereichen des Umweltschutzes, des Verbraucherschutzes oder des Arbeitsschutzes - also in Politikbereichen, in denen die Handlungsfähigkeit der EU besonders kritisch eingeschätzt wird (Scharpf 1996) - ein heterogenes Bild, denn neben Regulierungen, die nicht über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen, finden sich Regulierungen, die ein hohes Schutzniveau vorsehen und sogar einen innovativen Charakter aufweisen. (Eichener 2000) Und genau diese Tatsache, daß nämlich die auf den ersten Blick ungünstigen institutionellen Bedingungen der Entscheidungsfindung die Handlungsfähigkeit der EU bei weitem nicht in dem Umfang einschränken wie dies angesichts der vielfältigen, auf europäischer Ebene auftretenden Ziel- und Interessenkonflikte zu erwarten wäre, scheint denn

\(^2\) Selbst der Übergang zur qualifizierten Mehrheitsabstimmung habe diesen Konsenszwang im Rat nicht wesentlich gelockert, da die Konsensforderungen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor sehr hoch seien. Dieser Umstand lasse sich mit den Stimmenverhältnissen im Rat erklären, denn die Stimmen seien so austariert, daß bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zwar einzelne kooperationsunwillige Mitgliedstaaten überstimmt werden können, nicht aber Ländergruppen mit einheitlichen Interessenlagen. (Scharpf 1996:115)
auch die eigentliche Faszination des europäischen Mehrebenensystem auszumachen. Von daher beschäftigen sich etliche Forschungsarbeiten mit der Frage, wie in der EU das Problem kollektiven Handelns überwunden werden kann und welche Faktoren dabei sogar die Durchsetzung innovativer Problemlösungen ermöglichen.


Das europäische Mehrebenensystem als Verhandlungssystem


Daß mit dem Begriff des Verhandelns die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene angemessen erfaßt werden können, spiegelt sich auch im 'Brüsseler' Sprachgebrauch wieder: So wird eben nicht nur im Rat verhandelt, sondern auch die Entscheidungsvorbereitung durch die Kommission wird häufig als Vorverhandlung bezeichnet und seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens müssen bei Meinungsverschiedenheiten nun auch Verhandlungen zwischen Rat und Parlament stattfinden. Es wird noch zu zeigen sein, daß nicht nur die internen Entscheidungsprozesse im Rat durch den Modus des Verhandelns charakterisiert sind, sondern sich auch innerhalb der Kommission und dem Europäischen Parlament Elemente deliberativer Verhandlungen finden lassen. So führt in der Kommission die Tatsache, daß es sich bei den Entscheidungen der Kommission um kollegiale Entscheidungen handelt und diese von den Kommissaren gemeinsam politisch verantwortet werden müssen, dazu, daß die Prozesse bürokratischer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung durch Verhandlungen zwischen den Kabinetten überlagert werden und

\[\text{8}\]

dies auch Auswirkungen auf die Entscheidungsvorbereitung durch die Generaldirektionen hat. Und im Europäischen Parlament bewirkt die im Hinblick auf die zweite Lesung erforderliche absolute Mehrheit und der dadurch aufgebaute Konsensdruck, daß die parlamentarische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung eher durch Verhandlungen als durch einen politischen Wettbewerb zwischen den Fraktionen charakterisiert ist. Wenn die Annahme richtig ist, daß sich das europäische Mehrebenensystem quasi aus mehreren Verhandlungssystemen zusammensetzt, dann müßte der gesamte europäische Entscheidungsprozeß von der ständigen Suche nach Konsens geprägt sein, wenn auch in verschiedenen institutionellen Settings und unter unterschiedlichen Verfahren.

Für die Analyse der Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem waren deshalb folgende Aspekte von Interesse:

- Angesichts des hohen Koordinationsbedarfs und der erheblichen Konsensforderungen im europäischen Verhandlungssystem, sollte zum einen nach spezifischen Mechanismen gefragt werden, die sich zur Vermittlung divergierender Vorstellungen und Interessen entwickelt haben und zur Konsensbildung im europäischen Entscheidungsprozeß beitragen.

- Zum anderen sollte gefragt werden, ob sich im europäischen Verhandlungssystem auch bestimmte Verfahrens- und Verhaltensnormen herausgebildet haben, die eine Stärkung der Kooperationsbereitschaft bewirken und damit das Zustandekommen problemadäquater Ergebnisse ermöglichen können. In einer soziologischen Perspektive geht es dabei um die Frage, inwieweit der europäische Handlungskontext das Denken und Handeln der darin eingebundenen Akteure beeinflußt bzw. inwiefern sich Sozialisierungsprozesse beobachten lassen, die zur Herausbildung einer europäischen Handlungsorientierung führen. 

- Drittens ging es darum herauszufinden, welche Rolle Akteure - seien es einzelne oder kollektive Akteure - im europäischen Verhandlungssystem spielen und inwiefern es den Akteuren möglich ist, die Entscheidungen zu strukturieren.

- Schließlich sollte bei der Untersuchung des europäischen Verhandlungssystems gezielt nach den Auswirkungen des Mitentscheidungsverfahrens auf die Handlungsfähigkeit der EU gefragt werden. Ist dadurch nur der dem europäischen Verhandlungssystem inhärente Konsensdruck verstärkt und die Gefahr von Entscheidungsblockaden vergrößert worden oder hat die gestärkte Beteiligung des Europäischen Parlamentes vielleicht sogar einen positiven Einfluß auf die Qualität der Entscheidungen?

Eine empirisch belegte Institutionenrealität als Ziel

Im Hinblick auf die Gewinnung neuer Erkenntnisse über die Funktionsweise des europäischen Mehrebenensystems unter den Bedingungen des Mitentscheidungsverfahrens war es wichtig, sowohl die Entscheidungsprozesse zwischen den Organen als auch deren interne Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu untersuchen. Um die der Arbeit zugrunde liegenden Fragen beantworten zu können, war es zudem notwendig, über ein deskriptives, organisationszentriertes Institutionenverständnis hinauszugehen und statt dessen eine detaillierte Betrachtung der Entscheidungsprozesse vorzunehmen, denn "es sind eher die teils formellen, teils informellen Arrangements im Kleinen, die in den einzelnen Politikfeldern eine
Rolle spielen und die häufig dazu beitragen, daß das europäische Mehrebenensystem funktioniert" (Grande 2000:24). Diese Details lassen sich aber nur empirisch und mit Hilfe der im europäischen Verhandlungssystem agierenden Akteure erfassen, denn die formalen Entscheidungsverfahren, die entweder in den Verträgen oder den Geschäftsordnungen der europäischen Organe festgelegt worden sind, enthalten lediglich grundlegende Bestimmungen über Abläufe, Fristen, Beteiligungsrechte und Abstimmungsmodi. Insofern zielte das Forschungsvorhaben darauf ab, an einem konkreten Beispiel den gesamten Ablauf eines europäischen Entscheidungsprozesses möglichst im Detail und weitestgehend aus der Perspektive der beteiligten Akteure zu rekonstruieren, um so zu einer empirisch belegten Institutionenrealität zu gelangen.

Die empirische Untersuchung der Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem wurde an dem konkreten Beispiel der sogenannten Wasserrahmenrichtlinie durchgeführt, mit der auf europäischer Ebene ein Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik geschaffen wurde. Auch wenn der Titel der Richtlinie auf den ersten Blick nicht gerade vielversprechend klingt, so verbirgt sich dahinter ein ambitioniertes und erfolgreiches Projekt europäischer Politikgestaltung. Mit der Wasserrahmenrichtlinie konnte sowohl eine Konsolidierung des gemeinschaftlichen Wasserrechts als auch eine Neuausrichtung der europäischen Wasserpolitik erreicht werden, denn durch die Festlegung gemeinsamer Ziele und Prinzipien, grundlegender Maßnahmen und einheitlicher Begriffsbestimmungen für den Gewässerschutz wurden nicht nur Inkonistenzen und Defizite des gemeinschaftlichen Wasserrechts beseitigt, sondern es wurden auch innovative Handlungskonzepte für die Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Probleme im Wasserbereich institutionalisiert. Von daher ist die Wasserrahmenrichtlinie in der Tat ein Beispiel für die Handlungsfähigkeit der EU.

Wenn gleich die Wasserrahmenrichtlinie für das Forschungsvorhaben mehr oder weniger durch Zufall ausgewählt worden ist, so war es im Hinblick auf die Untersuchung der Funktionsweise des europäischen Mehrebenensystem unter den Bedingungen des Mitentscheidungsverfahren sowie für die Identifizierung der für die Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit der EU relevanten Faktoren dennoch wichtig, daß zwei Voraussetzungen erfüllt waren. Erstens sollten möglichst vielfältige Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, die eine Einigung auf europäischer Ebene erschweren würden. Die Wasserrahmenrichtlinie war insofern ein geeigneter Untersuchungsgegenstand, da sich angesichts der unterschiedlichen hydrologischen Situation in der EU, der unterschiedlichen Gewässerschutzphilosophien und

Die zweite Voraussetzung war, daß der Entscheidungsprozeß nicht nur im Rahmen der Mitentscheidungsverfahren ablaufen, sondern auch zwischen Rat und Parlament möglichst große Meinungsverschiedenheiten bezüglich des zu erzielenden Ergebnisses bestehen sollten. Obgleich die Wasserrahmenrichtlinie zunächst unter das Verfahren der Zusammenarbeit fiel, mußte nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages die Verfahrensgrundlage geändert werden, so daß für die zweite und im Hinblick auf die Entscheidungsfindung zwischen Rat und Parlament wichtige Phase das Verfahren der Mitentscheidung zum tragen kam. Nachdem bereits die 'erste Runde' im Entscheidungsprozeß gezeigt hatte, daß die Standpunkte des Rates und des Parlamentes bei zentralen Aspekten der Wasserrahmenrichtlinie sehr weit auseinander lagen, war zudem die Wahrscheinlichkeit groß, daß der Vermittlungsausschuß einberufen werden muß. Zumindest aus wissenschaftlicher Sicht war dies also eine günstige Konstellation, weil sich dadurch die Chance ergab, die inter-institutionelle Konsensbildung im Rahmen des Vermittlungsverfahrens einmal genauer untersuchen zu können.

Da die Wasserrahmenrichtlinie auf die Reform der europäischen Wasserpolitik abzielt, schien für ein besseres Verständnis der im europäischen Entscheidungsprozeß auftretenden Ziel- und Interessenkonflikte zudem ein Blick in die Vergangenheit sinnvoll. Die historische Analyse des Politikfeldes soll insofern in den Themenbereich inhaltlich einführen und einen Überblick über die Entstehung und Inhalte des gemeinschaftlichen Wasserrechts sowie über die Problemlagen und Konfliktlinien im Wasserbereich ermöglichen. Im Mittelpunkt der Arbeit steht dann jedoch die detaillierte und umfassende Rekonstruktion des Entstehungs- und Entscheidungsprozesses der Wasserrahmenrichtlinie, der von der Phase des Agendasetting Mitte 1995 bis zur endgültigen Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat und das Europäische Parlament Ende 2000 mehr als fünf Jahre dauerte. Um im Sinne einer empirisch belegten Institutionenrealität das komplexe Zusammenspiel von Ideen, Verfahren und Akteuren im europäischen Handlungskontext erfassen zu können, basiert die Darstellung der
internen Entscheidungsprozesse in den europäischen Organen sowie der inter-institutionellen
Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung - neben der Auswertung von
Dokumenten - im wesentlichen auf den Ergebnissen von Experteninterviews. Da die
Interviews im Hinblick auf die verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses möglichst
zeitnah mit den relevanten Akteuren und unter Berücksichtigung der aktuellen Ereignisse
geführt werden sollten, erstreckte sich die Interviewtätigkeit auf den Zeitraum vom Sommer
1999 bis zum März 2002.4

Die Experteninterviews wurden vor allem mit denjenigen Akteuren durchgeführt, die direkt
am Entstehungs- und Entscheidungsprozeß der Wasserrahmenrichtlinie beteiligt waren. Von
daher kamen die Interviewpartner aus der Generaldirektion Umwelt der Kommission, dem
Umweltrat und dem Umweltausschuß des Europäischen Parlamentes. Um einen Blick hinter
die Kulissen europäischer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung werfen zu können,
waren neben den 'Entcheidungsträgern' auch Akteure aus anderen Generaldirektionen der
Kommission, dem Generalsekretariat des Rates sowie dem Generalsekretariat und den
Fraktionssekretariaten des Parlamentes interviewt. Obgleich sich die Interviews bezüglich der
Frage nach der Interaktion zwischen Kommission und nationalen Behörden auf Akteure aus
der Kommission, dem deutschen Umweltministerium sowie dem Umweltministerium in
Baden-Württemberg beschränkten, konnten dennoch interessante Einsichten in diesen Bereich
europäischer Politikgestaltung gewonnen werden. Weitere Informationen über die Prozesse
der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie
ergaben sich darüber hinaus aus der teilnehmenden Beobachtung an der Konferenz 'Pricing
Water' (Lissabon, September 1999), dem Symposium 'Europas Wasser' (Frankfurt, Oktober
1999), der Sitzung des Umweltausschusses (Brüssel, Januar 2000), der zweiten Lesung des
Europäischen Parlamentes (Straßburg, Februar 2000) sowie an einem Treffen der
strategischen Koordinationsgruppe für die Gemeinsame Implementationsstrategie (Brüssel,
März 2002). Besonders aufschlußreich gestalteten sich dabei die persönlichen Gespräche, die
bei diesen Gelegenheiten mit einer ganzen Reihe unterschiedlicher Akteure geführt werden
konnten.5

4 Die Interviews fanden im Rahmen des DFG-Projektes "Interaktionsstrukturen und Kooperationsmuster
vernetzter Verwaltungs- und Expertenstäbe im Komitee-Regime des europäischen Mehrebenensystems" statt,
das am Institut für Soziologie der Universität Heidelberg unter der Leitung von Prof. Dr. M. Rainer Lepsius
und Prof. Dr. Maurizio Bach durchgeführt wurde.
5 Um die Anonymität der Gesprächspartner zu gewährleisten, werden bei sämtlichen aus den Interviews
stammenden Zitaten als Quelle jeweils nur Funktion und Organisationszugehörigkeit der Gesprächspartner
sowie Ort und Datum des Interviews genannt.
Insgesamt erwies sich die Untersuchung des Entstehungs- und Entscheidungsprozesses der Wasserrahmenrichtlinie als ein äußerst spannendes Forschungsvorhaben. Dies lag nicht nur daran, daß bis zuletzt im Vermittlungsausschuß um die konkrete Ausgestaltung der Richtlinie gerungen wurde und ein Scheitern der Verhandlungen nicht ausgeschlossen war, sondern weil sich im Verlauf der empirischen Untersuchung zeigte, daß im Hinblick auf die Frage nach der Handlungsfähigkeit der EU eine Konzentration auf das europäische Entscheidungssystem zu kurz greift. Sowohl die historische Analyse der europäischen Wasserpolitik als auch die zu beobachtenden Bemühungen um ein neues Vorgehen bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie machten nämlich deutlich, daß die EU in Bezug auf die Entscheidungssetzung ein erhebliches Managementproblem aufweist. Obwohl selbst problemadäquate Handlungsstrategien ihre Wirkung erst entfalten und zur Lösung realer Probleme beitragen können, wenn sie auch angemessen umgesetzt sind, wird in der Europaforschung die Fähigkeit der EU zur effizienten Implementierung europäischer Entscheidungen nur selten im Zusammenhang mit der Frage nach ihrer Handlungsfähigkeit thematisiert. Letztlich wird die europäische Integration erst dann zur Realität, wenn die europäischen Normen im nationalen, regionalen oder lokalen Kontext handlungsleitend wirken.


---
6 Dies gilt übrigens auch für die Reformdebatten, die im Kontext der Vertragsrevisionen statt gefunden haben, sowie für die aktuellen Reformbestrebungen im Europäischen Konvent. Wenn es um die Frage geht, wie die Handlungsfähigkeit der EU gestärkt werden kann, dann wird meistens auf die Notwendigkeit verwiesen, die
Wasserrahmenrichtlinie zeigt, wie im Hinblick auf die qualitativen Merkmale der Entscheidungsumsetzung eine Wahrnehmungsveränderung einsetzt und wie sich aus dem Prozeß heraus Netzwerkstrategien zur Überwindung des 'institutionellen Bruchs' entwickeln.
2 Die Entwicklung der europäischen Wasserpolitik


2.1 Der historische Hintergrund


2.1.1 Erste Aktivitäten zum Schutz der Gewässer und Meere

Aufgrund der zunehmenden und vor allem der ungereinigten Einleitungen aus der Industrie und den Kommunen waren die europäischen Flüsse vielfach schon Ende der 60er Jahre an die Grenzen ihrer Belastbarkeit gelangt und der Rhein galt als die größte Kloake Europas. Im Gegensatz zur Luftverschmutzung, die damals auch nicht unerheblich war, handelte es sich bei der Gewässerverschmutzung jedoch um ein für alle sichtbares Problem, denn auf den Flüssen schwammen Schaumberge und tote Fische und der Kontakt mit so manchem Badegewässer konnte Übelkeit und Hauterkrankungen hervorrufen. Noch wichtiger war allerdings, daß die zunehmende Gewässerverschmutzung nicht nur ökologische Schäden und Gesundheitsrisiken mit sich brachte, sondern auch zu massiven Problemen bei der Trinkwasserversorgung führte, denn vielerorts gestaltete sich die Aufbereitung des verunreinigten Wassers sowohl in technischer als auch in finanzieller Hinsicht zunehmend problematisch, während gleichzeitig der Wasserbedarf erheblich anstieg. Daher gehörte in vielen Industrieländern der Gewässerschutz zu den ersten Maßnahmen im Bereich der Umweltpolitik und im Hinblick auf die Mitgliedstaaten der damaligen Gemeinschaft entwickelte sich insbesondere in Deutschland und den Niederlanden relativ früh eine an Umweltschutzzielen ausgerichtete Wassergesetzgebung. (Sbragia 1996, Breuer 1997)


Lande aus und 1976 schließlich das Barcelona-Übereinkommen zum Schutz des Mittelmeeres vor Verschmutzung.

2.1.2 Die umweltpolitische Initiative der Kommission

Die politische Initiative für die Übertragung umweltpolitischer Handlungskompetenzen auf die Gemeinschaftsebene ging von der Kommission aus und wurde vor allem von dem damals für die Industriepolitik zuständigen Kommissar Altiero Spinelli vorangetrieben. Unterstützt wurde er hierbei von Robert Toulemon, dem Generaldirektor für Industrie, Technologie und Wissenschaft, der Anfang 1971 in seiner Generaldirektion eine kleine Verwaltungseinheit für Umweltfragen eingerichtet hatte, die man heutzutage als 'Task Force' bezeichnen würde. Daß die Kommission im Umweltbereich einen Handlungsbedarf sah, scheint sich in erster Linie mit den befürchteten negativen Auswirkungen nationaler Umweltschutzmaßnahmen auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erklären zu lassen. "The Community's interest in this field derives, initially, from its responsibility for opening up The Common Market and maintaining fair conditions of competition. New national regulations preventing the use of polluting chemicals or technologies could impose new barriers of trade and penalise industry in these countries which impose the most rigorous legislation. This alone obliges the Community to develop common rules." (Spinelli 1972:140) Die Vermeidung von Handelshemmnissen sowie die Sicherstellung der Wettbewerbsgleichheit waren die dominanten Handlungskriterien der ökonomischen Integration, mit denen die Kommission gemeinschaftliches Handeln normativ begründen konnte und deren Realitätsgehalt nur sehr selten in Frage gestellt wurde, obwohl "empirical evidence does not support the view that industry in environmental states suffers substantial competitive injury from progressive national solutions and the lack of harmonisation" (Rehbinder/Stewart 1985:206).

Tatsächlich strebte die Gruppe in der Kommission um Spinelli und Toulemon nicht nur eine Koordinierung der nationalen Umweltpolitiken an, sondern die Institutionalisierung einer eigenständigen Umweltpolitik in der Gemeinschaft. Erstens sah man die Gemeinschaft für grenzüberschreitende Probleme wie dem der Gewässerverschmutzung prinzipiell als angemessene Handlungsebene an. "Even if there were no Common Market, however, the pressing problems of the environment would require some kind of European Community to be invented. The Rhine, the North Sea or the Mediterranean cannot be cleaned up on a national

---


Wie die umweltpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft aussehen sollten, eröffnete sich einem breiteren Kreis von Akteuren als die Kommission im Juli 1971 ihre "Erste Mitteilung über die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes" vorlegte. Demnach sollte die Umweltpolitik der Gemeinschaft nicht nur auf die Bekämpfung der Umweltschäden, sondern auch auf den Schutz der natürlichen Ressourcen und die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts abzielen. Da für den Großteil der Umweltschäden und den kontinuierlich ansteigenden Ressourcenverbrauch vor allem die auf das Wirtschaftswachstum ausgerichtete Ökonomie verantwortlich gemacht wurde, wurde in der Mitteilung nicht nur die Institutionalisierung einer europäischen Umweltpolitik, sondern auch eine Neuausrichtung des


12 Die europäischen Staats- und Regierungschefs teilten die Sichtweise der Kommission, wonach die fortschreitende Integration auf Dauer nicht allein mit ökonomischen Zielen legitimiert werden kann und beschlossen deshalb bei ihrem Gipfeltreffen in Paris in einigen Politikbereichen eine verstärkte Kooperation. "The Heads of State and Government felt that economic expansion should equally result in an improvement in the quality of life, and that to this end particular attention should be given to environmental protection. Aware too of the need to bring the European Community closer to the citizens, the Heads of State and Government proposed that the institutions of The Community establish an Environmental Action Programme in the course of 1973, as well as other programmes in the areas of social and regional policy and consumer protection." (Johnson/Corcelle 1995:1)

13 Ein Dokument, von dem ein langjähriger Kommissionsbeamter noch heute sagt: "If you read this communication, it's remarkably good. It's remarkably sharp in seeing where the problems were, where the interfaces with the markets were and so on, making the argument that the Community must have an environmental dimension in its policy. It's actually one of the best papers I have ever seen." (Interview Kommission/DG Umwelt am 21.9.200 in Brüssel.)
gemeinschaftlichen Handelns gefordert. "Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten müssen ihre Bemühungen künftig nicht mehr so sehr auf die Erzielung eines einfachen Kompromisses zwischen einer Politik des wirtschaftlichen Wachstums und der Verbesserung der Umweltverhältnisse als vielmehr auf die Festlegung einer neuen Haltung ausrichten. Sie müssen mehr die qualitativen als die quantitativen Aspekte des technologischen Fortschritts beachten, die Belastung der Gesellschaft durch die Umweltschädigungen berücksichtigen, ökologische Faktoren in wirtschaftspolitische Programme und Einrichtungen einbeziehen, zu finanziellen Opfern für Umweltschutz und Umweltgestaltung bereit sein, die vorhandenen Institutionen so umgestalten, daß sie in der Lage sind, Probleme zu behandeln und zu lösen, die oft den traditionellen politischen und wirtschaftlichen Rahmen sprengen."14 In der Mitteilung machte die Kommission zudem deutlich, daß die Gemeinschaft aus vertraglichen Gründen zur Ergreifung umweltpolitischer Maßnahmen verpflichtet sei. Zum einen könne das in der Präambel der Römischen Verträge genannte Ziel einer stetigen Verbesserung der Lebensbedingungen nicht nur durch die Anhebung des materiellen Lebensstandards erreicht werden, sondern erforderlich auch die Verbesserung der Lebensqualität und des Lebensrahmens, was ohne eine wirksame Bekämpfung der Umweltbelastungen jedoch nicht möglich sei. Zum anderen könnten auch die in Artikel 2 EWGV festgelegten Aufgaben der Gemeinschaft wie die "harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens" sowie eine "beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung" in Zukunft nur noch unter Berücksichtigung des Umweltschutzes erfüllt werden. Von daher empfahl die Kommission eine Vertragsänderung über Artikel 236 EWGV vorzunehmen, um die Umweltpolitik formal dem Kompetenzbereich der Gemeinschaft hinzuzufügen. (Bungarten 1978:133)

Unterstützt wurde die politische Initiative der Kommission vom Europäischen Parlament, dessen formaler Einfluß auf die europäischen Entscheidungsprozesse jedoch aufgrund seines Beratungsstatus begrenzt war. Wie bereits erwähnt, hatte das Europäische Parlament schon sehr früh Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz der Gewässer gefordert und befürwortete deshalb die Institutionalisierung einer europäischen Umweltpolitik, wobei dem Umweltschutz die gleiche Stellung und Priorität wie den anderen Gemeinschaftspolitiken eingeräumt werden

---

sollte. (Bungarten 1978:140) Ebenso wie die Kommission vertrat das Europäische Parlament den Standpunkt, daß die Gemeinschaft aufgrund der vertraglichen Ziele verpflichtet sei, Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu ergreifen. Der Rechtsausschuß des Parlamentes sah sowohl in dem Artikel 100 EWGV, der die Harmonisierung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes ermöglicht, als auch in dem Artikel 235, der der Gemeinschaft eine Handlungskompetenz für unvorhergesehene Fälle einräumt, eine umweltpolitische Handlungsermächtigung für die Gemeinschaft gegeben. Eine vertragliche Verankerung der Umweltpolitik über Artikel 236 lehnte der Rechtsausschuß allerdings wegen der langen Fristen und angesichts des dringenden Handlungsbedarf ab.15

2.1.3 Das erste Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft


(Bungarten 1978:148) Obgleich keine der anderen Delegationen die Sichtweise der Franzosen

15 Bericht des Rechtsausschusses über die im Rahmen der Gemeinschaftsverträge gegebenen Möglichkeiten für den Umweltschutz und die gegebenenfalls hierzu vorzuschlagenden Änderungen vom 17.4.1972. (Bungarten 1978:122)

16 Vor allem die französische Regierung hatte bereits in ihrem Memorandum zur ersten Mitteilung der Kommission eine Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft abgelehnt und statt dessen eine intergouvernementale Koordination der umweltpolitischen Aktivitäten vorgeschlagen. "Um die Kommissionszuständigkeit auf die französische Auslegung der Römischen Verträge zu begrenzen und trotzdem eine Einrichtung zu haben, die Grundsatzentscheidungen treffen könnte, schlug die französische Regierung vor, daß sich die Umweltminister der EG-Staaten in regelmäßigen Zeitabständen treffen sollten. Unter dieser Einrichtung mit Richtlinienkompetenzen sollte sich ein Gremium von hohen Ministerialbeamten etablieren, welches die laufenden Arbeiten zu koordinieren hätte." (Bungarten 1978:138)


2.2 Der Beginn einer europäischen Wasserpolitik


\[20\] Als der erste 'offizielle' Umweltrat im Juli 1973 tagte, verfügten jedoch nur Dänemark, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande über ein eigenständiges nationales Umweltministerium. Die Arbeitsgruppe 'Umwelt', die sich aus den Umweltreferenten der Ständigen Vertretungen und Beamten der Mitgliedstaaten zusammensetzte, war zwar schon Anfang 1972 als informelles Gremium für die Beratungen des Umweltaktionsprogramm eingesetzt worden, wurde nun aber zu einer festen Einrichtung innerhalb der Ratsstrukturen.
2.2.1 Die Rahmenbedingungen für die Herausbildung des frühen Wasserrechts


Auf den ersten Blick mag es vielleicht erstaunen, daß von den Mitgliedstaaten kein Kommissionsvorschlag zum Schutz der Gewässer wegen der immer noch ungeklärten Kompetenzfrage abgelehnt wurde und die Mitgliedstaaten auch nicht danach fragten, ob die Voraussetzungen für die Anwendung der Artikel 100 und 235 überhaupt gegeben waren. "The deficiencies in the legal basis for Community environmental policy were compensated by the political will of the member states." (Rehbinder/Stewart 1985:246) Eine wichtige Rolle spielte hierbei, daß mit dem Wasserbereich einen Problemgegenstand ausgewählt worden war, bei dem nicht nur ein dringender Handlungsbedarf bestand, sondern die Mitgliedstaaten sich von einem gemeinsamen Vorgehen auch Vorteile versprachen. So zielten die von der

21 Auffallend ist zum Beispiel, daß die Kommission in keinem ihrer Vorschläge erläutert auf welche nationalen Gewässerschutzmaßnahmen sie sich konkret bezieht. Die Einschätzung, daß bei jeder vorgeschlagenen Wasserrichtlinie der Artikel 100 mehr oder weniger pro forma als Begründung angeführt wurde, bestätigte zudem der damalige Wasserdirektor in der Kommission. "As far as I remember, it was Germany which asked to include also article 100, because our original proposal for the first water directive was based only on article 235." (Interview ehem. Kommissionsbeamter am 15.3.2001 in Brüssel)

22 "Die Richtlinienpraxis der EG (z.B. auf dem Gewässersektor) hat zudem gezeigt, daß die Mitgliedstaaten es im Allgemeinen nicht auf eine Diskussion darüber ankommen lassen, ob eine geplante Richtlinie auch formal durch eine entsprechende, zu harmonisierende Maßnahme abgedeckt ist." (Bungarten 1978:227)
Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz vorgeschlagenen Maßnahmen vor allem auf den Schutz der Oberflächengewässer ab und der grenzüberschreitende Charakter der Flüsse, Seen und Küstengewässer legte ein Vorgehen auf der Gemeinschaftsebene nahe, zumal die bisherigen nationalen und internationalen Initiativen nur sehr bedingt zur Problemlösung beigetragen hatten. Diesbezüglich kam dem Rhein abermals eine Schlüsselfunktion zu, denn "[t]he emphasis of post 1973 Community environmental policy on water pollution is clearly motivated by the fact that several member states are riverains of the Rhine and that the heavy pollution of this river is an urgent environmental problem" (Rehbinder/Stewart 1985:206).

Teilweise wurde die Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz sogar explizit von den Mitgliedstaaten aufgefordert die Initiative zu ergreifen. Eine Möglichkeit stellte diesbezüglich das im März 1973 verabschiedete Informations- und Stillhalteabkommen dar, wobei die Mitgliedstaaten die Kommission häufig nicht nur über eine geplante nationale Gewässerschutzmaßnahme unterrichteten, sondern sie gleichsam aufforderten, diese auf der Gemeinschaftsebene rechtlich umzusetzen.

Während die Kommission also im Hinblick auf die geplanten Gewässerschutzmaßnahmen keine rechtlichen Vorbehalte überwinden mußte, war es für die Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz dennoch nicht ganz einfach die entsprechenden Richtlinienvorschläge auszuarbeiten. Dies hing zum einen damit zusammen, daß die Dienststelle nur aus wenigen Mitarbeitern bestand und es sich bei den meisten von ihnen nicht um ausgewiesene Umweltfachleute handelte. "We had not been especially aware of environmental questions at that time, we have all been learners." Zum anderen darf man nicht vergessen, daß es Anfang der 70er Jahre generell an umweltpolitischer Expertise fehlte und aufgrund der unzureichenden wissenschaftlichen Erkenntnisse sowohl die Problemerfassung als auch die technische Umsetzung umweltpolitischer Zielsetzungen in konkrete Anforderungen schwierig war. Von daher war man in der Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz zunächst damit beschäftigt Informationen zu sammeln, weshalb man eine Reihe von Fachstudien in Auftrag gab, den Austausch mit Wasserexperten suchte und auf schon vorhandene Handlungskonzepte zurückgriff. "Only when we considered that at a certain point of time we


had sufficient scientific knowledge, we could propose a directive. Of course, at that time it was much more difficult than today because the expertise was lacking. This is why we also used some of the knowledge which had been developed in the United States, because the United States had been the first to have a Clean Water Act which was published under the Nixon administration and which we read very carefully."25 Um einen Überblick über die tatsächlichen Verschmutzungsgrad der Gewässer in den Mitgliedstaaten und damit eine Grundlage für die Politikgestaltung zu erhalten, regte die Kommission zudem ein gemeinsames Verfahren zum Informationsaustausch an, in dem sich die Mitgliedstaaten verpflichteten, die Kommission regelmäßig über die von ihnen durchgeführten Probeentnahmen und die Meßergebnisse zu unterrichten.26

Obwohl sich die Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz bei der Umsetzung des Konzeptes für die Sanierung und Reinhaltung der Gewässer in konkrete Maßnahmen an den Zielen des Umweltaktionsprogramm sowie fachlichen Effizienzkriterien orientierte, war sie innerhalb der Kommission keinen Anfeindungen ausgesetzt und auch von dem Kollegium der Kommissare wurden ihre Richtlinienvorschläge ohne weiteres abgesegnet. Vor allem in Anbetracht der Dominanz ökonomischer Handlungskriterien in der Kommission war es nicht selbstverständlich, daß die Entwicklung des frühen Wasserrechts in einem derart sektoral abgegrenzten Handlungskontext erfolgen konnte. Tatsächlich wird in der Literatur zur europäischen Umweltpolitik immer wieder darauf verwiesen, daß gerade einflußreiche Generaldirektionen wie die DG Industrie oder die DG Wirtschaftspolitik häufig versucht haben die Durchsetzung umweltpolitischer Zielsetzungen abzuschwächen oder zu blockieren und es deshalb bereits innerhalb der Kommission zu einer 'Verwässerung' der von der Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz ausgearbeiteten Richtlinienvorschläge gekommen sei. (u.a. Rehbinder/Stewart 1985, Sbragia 1996, Cini 1997) Daß dies für die frühe Phase der europäischen Wasserpolitik nicht zutrifft, führt der langjährige Wasserdirektor der Kommission in erster Linie darauf zurück, daß die Arbeit seiner Dienststelle von der anderen Generaldirektionen zunächst gar nicht ernst genommen worden sei. "In the beginning nobody cared what we were doing and we could have proposed whatever we liked. Nobody said anything because everybody thought this is just blabla. We were not taken seriously by all the

25 Interview ehem. Kommissionsbeamter DG Umwelt am 15.3.2001 in Brüssel.

Zum andern existierten in der Gemeinschaft zwei verschiedene Gewässerschutzphilosophien, die nicht nur auf einem unterschiedlichen Umweltverständnis gründeten, sondern die insbesondere in Großbritannien und in Deutschland in einem engen Zusammenhang mit der jeweiligen Verfassungs- und Verwaltungskultur standen und bereits im nationalen Wasserrecht ihren Niederschlag gefunden hatten. Dies erklärt auch, weshalb die beiden Mitgliedstaaten bei den Auseinandersetzungen um das Emissions- und Immissionsprinzip in

---

27 Interview ehem. Kommissionsbeamter DG Umwelt am 15.3.2001 in Brüssel.
der europäischen Wasserpolitik zu den beiden Hauptprotagonisten gehörten.\textsuperscript{28} So betrachtete man in Großbritannien (und tendentiell auch in Frankreich) die Umwelt in erster Linie als einen Wirtschaftsfaktor und deshalb war man im Hinblick auf die Gewässer der Ansicht, daß deren Aufnahmefähigkeit ökonomisch genutzt werden könne solange dadurch keine Umwelt- und Gesundheitsschäden entstehen. Dementsprechend basierte der Gewässerschutz in Großbritannien auf dem Immissionsprinzip, d.h. für die Gewässer wurden bestimmte Qualitätsziele festgelegt, die nicht überschritten werden durften. Die Anforderungen an die eingeleiteten Abwässer richteten sich nach der Beschaffenheit des aufnehmenden Gewässers. Bei geringer Belastung konnte mehr eingeleitet werden, bei höherer Belastung mußten sich die Anrainer mit geringer Einleitung begnügen. Unter Ausnutzung der Verschmutzungspotentiale ermöglichte dies eine flexible Regulierung beim Umweltschutz.\textsuperscript{29} Dagegen sah man vor allem in Deutschland (und den Niederlanden) in der Umwelt einen Lebensraum, der so gut wie möglich geschützt werden sollte und Verschmutzungen am besten von vornherein zu vermeiden seien. Deshalb setzte man beim Gewässerschutz auf das Emissionsprinzip, wobei mit Hilfe moderner Technologie die Emissionen in die Gewässer bereits an ihrem Ursprung verringert werden sollten. Indem die Anforderungen an die Einleitungen in die Gewässer anlagenbezogen waren und sich danach richteten was technisch machbar war, resultierten daraus einheitliche Emissionsstandards.\textsuperscript{30} Da die unterschiedlichen Gewässerschutzphilosophien erhebliche Auswirkungen auf das Ausmaß der Emissionskontrollen haben und damit ökonomische Interessen betroffen waren, sorgte dieser Gegensatz bei den Verhandlungen im Rat jahrelang für erhebliche Konflikte. (Sbragia 1996:251)


\textsuperscript{30} Da die unterschiedlichen Gewässerschutzphilosophien erhebliche Auswirkungen auf das Ausmaß der Emissionskontrollen haben und damit ökonomische Interessen betroffen waren, sorgte dieser Gegensatz bei den Verhandlungen im Rat jahrelang für erhebliche Konflikte. (Sbragia 1996:251)
2.2.2 Die erste 'Gesetzgebungswelle' im Wasserbereich


Qualitätsoriентierte Wasserrichtlinien

Die meisten der frühen Wasserrichtlinien waren sehr stark nutzungsbezogen und zielten auf den Erhalt der Qualität unterschiedlicher Gewässerarten ab, wobei der Gewässerschutz eng mit dem Schutz der menschlichen Gesundheit verknüpft war. Die Kommission legte im Januar 1974 dem Rat einen Richtlinienentwurf über die Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung vor, im Februar 1975 einen Richtlinienentwurf über die Qualität der Badegewässer, im Juli 1975 einen Richtlinienentwurf über die Qualität von Trinkwasser, im August 1976 einen

---

Richtlinienvorschlag über die Qualitätsanforderungen an Fischgewässer und im November 1976 einen Richtlinienvorschlag über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer. In diesen Richtlinienvorschlägen definierte die Kommission für die jeweiligen Gewässernutzungen bestimmte Qualitätsziele und legte im Sinne von Mindestanforderungen konkrete Qualitätsstandards fest. In der Regel handelte es sich hierbei um zahlenmäßig festgelegte Konzentrationsangaben, d.h. für bestimmte chemische, biologische und physikalische Parameter wurden konkrete Höchstmengen festgelegt, die nicht überschritten werden durften. Die Mitgliedstaaten sollten dann die relevanten Gewässer ausweisen und überwachen sowie die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der vorgegebenen Qualitätsstandards zu gewährleisten. Allerdings unterschied sich die Trinkwasserrichtlinie von den anderen qualitätsorientierten Wasserrichtlinien, da es sich hier um eine produktbezogene Regelung handelte, die allein auf den Schutz der menschlichen Gesundheit abzielte.

Dennoch gehört diese Gesundheitsrichtlinie - gemessen an ihren Auswirkungen auf den Gewässerschutz - zu den wichtigsten Wasserrichtlinien der Gemeinschaft, denn sollten die in der Richtlinie vorgeschriebenen Höchstkonzentrationen im Trinkwasser nicht überschritten und dessen Aufbereitung nicht zu teuer werden, mußten die Trinkwasserquellen weitgehend frei von Verschmutzung sein.

Bei der Spezifizierung der Qualitätsziele sah sich die Kommission mit dem Problem konfrontiert, daß es in dieser Zeit für eine fundierte Ableitung von Qualitätsstandards an wissenschaftlichen Erkenntnissen mangelte und man deshalb nicht genau wußte, ab welchem Grad der Gewässerbelastung eine Überschreitung der Schädlichkeitsschwelle für Mensch und Natur vorlag. Von daher entschied man sich in der Kommission gemäß dem Vorsorgeprinzip für ein umsichtiges Vorgehen. Dies hatte zur Folge, daß in den Richtlinienvorschlägen für

36 Folglich wurde der Kommissionsvorschlag auch nicht von der Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz, sondern innerhalb der Generaldirektion für Gesundheit und soziale Angelegenheiten erarbeitet und dann im Rat von den Gesundheitsministern verhandelt. Daß bei der Trinkwasserrichtlinie gesundheitliche Aspekte im Vordergrund standen, zeigt sich auch daran, daß beispielsweise in Deutschland immer noch das Gesundheitsministerium und nicht das Umweltministerium für die Trinkwasserrichtlinie zuständig ist.
37 Ausgehend von der Annahme, daß die Zusammenhänge in der Natur und die Auswirkungen der Verschmutzung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt sich nur bedingt erfassen lassen, besagt das Vorsorgeprinzip, daß politische Maßnahmen immer auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren sollten, bei Zweifeln oder unzureichenden Informationen jedoch Vorsicht (also strengere Grenzwerte) geboten sei. Demgegenüber bezieht sich das Vorbeugeprinzip nur sehr allgemein auf die Vermeidung von Umweltschäden. In der Literatur zur europäischen Umweltpolitik wird das Vorsorgeprinzip häufig mit dem Vorbeugeprinzip gleichgesetzt und davon ausgegangen, daß es schon im ersten (statt im vierten) Umweltaktionsprogramm verankert worden sei.
eine ganze Reihe von Parametern sehr geringe Höchstkonzentrationen festgelegt wurden und sich später in der Praxis zeigen sollte, daß diese Vorgaben gar nicht einzuhalten waren. So gelangten insbesondere die Parameterwerte für Enteroviren und Salmonellen in der Badegewässerrichtlinie sowie die für Pestizide und Nitrate in der Trinkwasserrichtlinie zu einiger 'Berühmtheit'. Obwohl nicht alle Mitgliedstaaten diesen vorsorgenden Ansatz befürworteten, überstanden die von der Kommission vorgeschlagenen Qualitätsstandards meist unbeschadet die Verhandlungen im Rat. Erstens ging wohl so mancher Mitgliedstaat davon aus, daß er von den gemeinschaftlichen Qualitätsstandards gar nicht betroffen sein würde, weil entweder der Verschmutzungsgrad der Gewässer zu gering war oder man bereits auf nationaler Ebene Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität ergriffen hatte. Und zweitens wurden Vorbehalte gegenüber dem Kommissionsentwurf nicht durch eine Herabstufung der Parameterwerte selbst erreicht, sondern durch den Einsatz einer Reihe von Kompromißtechniken, wie das Beispiel der Trinkwasserrichtlinie zeigt. "[T]he differences between national negotiating positions were successfully papered over, not by altering the standards themselves, but by extending compliance deadlines, adjusting the sampling regime and allowing states to grant derogations in certain, very broadly specified, circumstances. [...] The important point is that the precise numerical values attached to the main parameters in the Commission's initial proposal survived virtually unscathed." (Jordan 1999:28)

Daß vor allem die britische Regierung, die ansonsten der Verabschiedung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften für den Gewässerschutz äußerst kritisch gegenüberstand, den qualitätsorientierten Wasserrichtlinien zustimmte, läßt sich relativ einfach erklären. So entsprachen diese Richtlinien prinzipiell der britischen Gewässerschutzphilosophie und zudem war man sich sicher, daß die Ausweisung der relevanten Gewässer durch die Mitgliedstaaten sowie die ausgehandelten Ausnahmeregelungen eine ausreichend flexible Handhabung erlauben würden. "[E]ven on the drinking water and bathing water directives which eventually caused such public controversy, the government believed that the proposals would not entail any significant changes in UK practices." (Golub 1996a:709) Außerdem bewirkten die langen Implementationsfristen, daß man die Wasserrichtlinien eher als ein "commitment of policy intention" denn als "genuine legal obligation" (Jordan 1999:27) betrachtete. Mit dieser Auffassung stand Großbritannien jedoch nicht alleine da, denn auch die anderen Mitgliedstaaten schienen nicht mit ernsthaften Konsequenzen zu rechnen, wie der

---

38. Daß man sich gerade in Deutschland jahrelang nicht richtig um die Entwicklung und Umsetzung der europäischen Wasserrichtlinien gekümmert hat, erklären die deutschen Gesprächspartner damit, daß man von der 'Fortschrittlichkeit' des deutschen Wasserrechts sowie der Strenge der eigenen Standards im
langjährige Wasserdirektor der Kommission vermutet. "I think at that time the member states did not realise that the Commission will really control the implementation of the directives."39

**Emissionsorientierte Wasserrichtlinien**


---

39 Interview ehem. Kommissionsbeamter DG Umwelt am 15.3.2001 in Brüssel.
42 So erklärte beispielsweise der belgische Minister auf der Ratstagung der Umweltminister im November 1974, daß für sein Land eine Unterzeichnung der verschiedenen Gewässerschutzabkommen nur dann in Frage komme, wenn im Rahmen der Gemeinschaft eine ausreichende Harmonisierung gewährleistet sei.

Obgleich der Kommissionsvorschlag von den anderen acht Mitgliedstaaten unterstützt wurde, war Großbritannien nicht bereit von seiner Gewässerschutzphilosophie abzurücken und auf die Wettbewerbsvorteile, die sich aufgrund seiner hydrologischen Situation für die eigene Industrie ergaben, zu verzichten. Nachdem wegen des britischen Veto die Verabschiedung der Richtlinie über gefährliche Stoffe zu scheitern drohte, einigten sich die Mitgliedstaaten schließlich zur Kontrolle der Emissionen auf einen 'parallelen Ansatz' - ein Kompromiß, der letztlich ein Nebeneinander des Emissions- und des Immissionsprinzips vorsah.43 Daß die Einigung allerdings mit einer Problemverschiebung erkauft worden war, zeigte sich bei der

(Bungarten 1978:202) Tatsächlich sollte erst die Verabschiedung der Richtlinie über gefährliche Stoffe die Unterzeichnung des bereits seit längerer Zeit geplanten Chemieabkommens der IKSR ermöglichen.


---

46 Vgl. hierzu Artikel 4 der Richtlinie über gefährliche Stoffe.
durchsetzen ließen, während die Regulierung der gefährlichen Stoffe mit dem Hinweis auf die Sicherstellung der Wettbewerbsgleichheit legitimiert werden konnte.

2.3 Die Weiterentwicklung der europäischen Wasserpolitik


Ähnlich der Anfang der 70er Jahre vorgelegten Studie des Club of Rome über die 'Grenzen des Wachstums', hatte auch der 1987 veröffentlichte Brundtland-Bericht 'Unsere gemeinsame Zukunft' zu einer verstärkten öffentlichen Diskussion über den Umgang mit den natürlichen Ressourcen beigetragen. Der internationale Diskurs über die Bedingungen für eine nachhaltige Entwicklung und die Notwendigkeit eines ökologischen Strukturwandels war von einer zunehmenden Unterstützung für grüne Parteien und Umweltorganisationen begleitet. Die Handlungsbereitschaft nationaler Regierungen wurde vor allem durch die günstige Wirtschaftslage gefördert, denn die Überwindung der weltweiten Rezession Mitte der 80er Jahre bewirkte nicht nur eine Freisetzung finanzieller Ressourcen, sondern allmählich schien auch eine Bewußtseinsänderung bezüglich des Verhältnisses zwischen Umwelt- und Wirtschaftspolitik einzusetzen. So sollte das 1987 vom Europäischen Rat ausgerufene 'Europäische Jahr der Umwelt' zu einer verbesserten Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmen beitragen, denn "[o]ne of the main aims of this 'Year' was to show that economic development and environmental protection, far from being incompatible, are complementary, and that the protection of the environment can result in job creation." (Johnson/Corcelle 1995:6)
2.3.1 Konzeptionelle und institutionelle Veränderungen in der Umweltpolitik


Mit der Einheitlichen Europäischen Akte, die 1987 in Kraft trat, waren der Gemeinschaft erstmals Kompetenzen in der Umweltpolitik eingeräumt und damit die seit Jahren im Bereich des Umweltschutzes praktizierte Politikgestaltung vertraglich legitimiert worden. Allerdings wurden in dem neuen Titel 'Umwelt' (Artikel 130r-t EWGV) im wesentlichen die Leitziele und Grundprinzipien des ersten Umweltaktionsprogramms aufgeführt. Insofern fehlte das Vorsorgeprinzip und bezüglich der Integration von Umweltaspekten in die anderen Bereiche gemeinschaftlicher Politik war nur eine sehr unverbindliche Formulierung gewählt worden.49

49 Die Umweltpolitik der Gemeinschaft sollte auf den Erhalt und den Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität abzielen, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beitragen und eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen gewährleisten. (Art 130r, Abs. 1 EWGV) Dabei sollte die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip unterliegen. Darüber hinaus sollten die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sein. (Art 130r, Abs. 2 EWGV)
Für die Verabschiedung umweltpolitischer Maßnahmen wurde das Anhörungsverfahren festgelegt, das dem Europäischen Parlament lediglich einen Beratungsstatus einräumte sowie die einstimmige Beschlusfassung im Rat vorschah. (Art. 130s EWGV) Damit hatten sich die Erwartungen des Europäischen Parlamentes nicht erfüllt, denn das Parlament hatte sich nicht nur für eine Verlagerung umweltpolitischer Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene eingesetzt, sondern gleichzeitig auch ein Mitspracherecht in der europäischen Umweltpolitik gefordert.50

Was die einen als wichtigen Schritt für die europäischen Umweltpolitik bewerteten, sahen andere vor allem als einen Versuch der britischen Regierung, den Handlungsspielraum der Kommission einzuschränken. "Government officials also characterised the environmental provisions of the SEA as a victory for British negotiators by arguing that more environmental powers existed prior to the SEA, under the indeterminate reaches of Article 235. Far from merely formalising and justifying previously dubious EC powers, earlier criticisms of EC environmental policies were given written form in Article 130r-t, thereby curtailing Community environmental competence." (Golub 1996a:713) Für diese Sichtweise spricht, daß in den Grundsatzartikeln der Umweltschutz nicht als Aufgabe der Gemeinschaft genannt wurde und statt dessen im Umweltstitel die sogenannte 'Besserklausel' und die 'Berücksichtigsungsgebote' sowie das nationale Vetorecht vertraglich fixiert worden waren.51

Allerdings sollten auch die Erwartungen der britischen Regierung enttäuscht werden, denn die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik nach 1987 ließ keine Anzeichen für eine Einschränkung der Handlungskompetenzen erkennen. Tatsächlich kam es in dieser Zeit sogar zu einem rapiden Ansteig der auf Gemeinschaftsebene verabschiedeten Umweltvorschriften. (ebd.:714)

50 Seine Vorstellungen für die europäische Umweltpolitik hatte das Europäische Parlament bereits 1984 in dem sogenannten 'Spinelli-Entwurf' dargelegt. Obgleich die Forderung nach einer Kompetenzverlagerung im Umweltbereich im wesentlichen ökologisch motiviert war, paßte diese durchaus zu der Forderung des Europäischen Parlamentes nach einer Ausweitung der eigenen Kompetenzen. "As an increasingly high-profile policy area, environment fitted into the strategy [...] of heightening public awareness within member states of the need for, and commitment to, enhanced democratic control of transborder policies at the EC level." (Judge,1992:189)

51 Die 'Besserklausel', die später als Subsidiaritätsprinzip bezeichnet wird, besagt, daß die Gemeinschaft im Bereich der Umwelt nur insoweit tätig wird, als die genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten erreicht werden können. (Art. 130r, Abs. 4 EWGV) Die 'Berücksichtigsungsgebote' schreiben vor, daß die Gemeinschaft bei der Erarbeitung umweltpolitischer Maßnahmen die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft, die Vorteile und die Belastung aufgrund der Maßnahmen bzw. ihrer Unterlassung sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen berücksichtigt. (Art. 130r, Abs. 3 EWGV) In der Tat können diese Vorgaben dazu führen, daß bei umweltpolitischen Maßnahmen die Resorptionsfähigkeit der Natur berücksichtigt wird und ökonomischen Faktoren eine wichtige Rolle spielen. "Each of these provisions concurred with long-standing British criticisms of previous environmental policies and each was concluded in the SEA as a direct result of British pressure." (Golub 1996a:713)
2.3.2 Neue Impulse für die europäische Wasserpolitik


In den Schlußfolgerungen zum Wasserseminar erklärten die Umweltminister, daß die gemeinschaftlichen Regelungen zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen erweitert und verstärkt werden müssen. Für die europäische Wasserpolitik der 90er Jahre legten sie deshalb mehrere Schwerpunktthemen fest. So wurde erstmals eine integrierte Wasserwirtschaft gefördert, die sowohl den Schutz und die Verbesserung der Gewässergüte

---

\(^{52}\) Hinweise zum Seminar.

\(^{53}\) Ein wichtiges Thema war in diesem Zusammenhang auch das weitere Vorgehen bezüglich der Richtlinie über gefährliche Stoffe, da es mit der Festlegung der Grenzwerte und Qualitätsziele für die Stoffe der Liste I nicht voran ging. Dem Vorschlag, die Ausnahmeregelung in Artikel 130s EWGV zu nutzen und die Verabschiedung der Einzelrichtlinien mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, stimmten zwar die meisten Delegationen zu, aber da Großbritannien sein Veto signalisierte, war die Idee von vornherein zum Scheitern verurteilt.

39

2.3.3 Die zweite 'Gesetzgebungswelle' im Wasserbereich

Die zweite Welle von Rechtsvorschriften im Bereich des Gewässerschutzes viel quantitativ gesehen deutlich geringer aus als die erste 'Gesetzgebungswelle' Mitte der 70er Jahre, bedeutete aber einen wichtigen Schritt für die Weiterentwicklung der europäischen Wasserpolitik. Die Verabschiedung der Kommunalabwasserrichtlinie und der Nitratrichtlinie, die beide auf die Beseitigung spezifischer Probleme im Wasserbereich abzielten, markierten den Übergang zu einem verstärkt präventiven Gewässerschutz. Daß die rechtliche Konkretisierung der neuen Zielsetzungen und Konzepte der Wasserpolitik nicht einfach war, lag nicht nur an den dabei auftretenden Interessenkonflikten, wie bei der Nitratrichtlinie deutlich wurde, sondern auch an der unzureichenden wissenschaftlichen und technischen Expertise. Obwohl die DG Umwelt schon mit den Vorarbeiten für einen Richtlinienvorschlag zur Verbesserung der ökologischen Qualität der Oberflächengewässer begonnen hatte, tat man sich sichtlich schwer mit der Definition neuer Handlungskriterien, die über die bisher erfolgte Bekämpfung der chemischen Verschmutzung hinausgehen sollten. "On the scientific point of view it was extremely difficult to find parameters which are significant to measure the ecological quality of water and we have made many attempts to find something which could be really based on sound scientific knowledge. Also, at that time we had to deal with the precautionary principle which is very easy to state but very difficult to implement."\(^{56}\) Daß auch die von den Umweltministern geforderten Regelungen für den Grundwasserschutz auf sich warten ließen, hing ebenfalls nicht nur mit der fehlenden Expertise zusammen, denn sowohl für die Verringerung der Grundwasserverschmutzung aus den oftmals schwer zu lokalisierenden und zu kontrollierenden diffusen Quellen als auch für eine schonendere Nutzung der Grundwasserressourcen reichte eine technische Regulierung nicht mehr aus.

**Die Nitratrichtlinie**

Im März 1989 legte die Kommission einen Vorschlag vor, mit dem die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte Gewässerverschmutzung verringert werden sollte, wobei die Richtlinie sowohl auf die Sicherung der Trinkwasserquellen als auch auf den Schutz vor ökologischen Schäden abzielte.\(^{57}\) Die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet werden, die von der Verschmutzung durch Nitrate betroffenen oder gefährdeten Gebiete auszuweisen

---

\(^{56}\) Interview ehem. Kommissionsbeamter DG Umwelt am 15.3.2001 in Brüssel.

sowie die notwendigen Aktionsprogramme aufzustellen und durchzuführen, um die Gewässerverunreinigung in diesen Gebieten zu verringern. Hierzu sollten vor allem Maßnahmen gehören, mit denen das Ausbringen von Düngemitteln und Gülle auf landwirtschaftliche Flächen begrenzt wird, aber auch die Vorgabe, daß die Mitgliedstaaten Regeln für eine gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft aufstellen und gegebenenfalls sogar Schulungs- und Informationsmaßnahmen für Landwirte durchführen. Damit war der Entwurf für die Nitratrichtlinie ein Novum in der europäischen Wasserpolitik, denn erstmals wurde explizit die Berücksichtigung von Umweltkriterien in der Landwirtschaft eingefordert und letztlich sollte mit der Richtlinie ein Umdenken in der Agrarpolitik bewirkt werden. 


Interview ehem. Kommissionsbeamter DG Umwelt am 15.3.2001 in Brüssel.
Behörden auf erhebliche Akzeptanzprobleme und die Durchsetzungschancen waren dementsprechend gering.59

### Die Kommunalabwasserrichtlinie

In dem im Januar 1990 vorgelegten Entwurf für die Kommunalabwasserrichtlinie hatte die Kommission Mindeststandards für die Sammlung, Behandlung und Einleitung kommunaler Abwässer vorgeschlagen, um die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen dieser Abwässer zu schützen.60 Der Vorschlag sah vor, daß bis zu einem bestimmten Zeitpunkt alle größeren Kommunen mit einer Kanalisation ausgestattet sein und die gesammelten Abwässer vor der Einleitung in die Gewässer einer bestimmten vorgegebenen Behandlung unterzogen werden müssen. Außerdem sollten auf Gemeinschaftsebene einheitliche Emissionsgrenzwerte festgelegt werden, die bei der Einleitung der gereinigten Abwässer berücksichtigt werden müssen. Angesichts der Einstimmigkeitserfordernisse im Rat hat die Verabschiedung der Kommunalabwasserrichtlinie in der Literatur zur europäischen Umweltpolitik für einiges Aufsehen gesorgt, da es sich hier um eine regulative Maßnahme handelte, die scheinbar weit über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausging und die aufgrund der notwendigen Sanierung und dem Ausbau der Abwassersysteme in Nordeuropa bzw. deren Aufbau in Südeuropa mit einem erheblichen Investitionsbedarf verbunden war.

Eine wichtige, aber häufig übersehene Erklärung für die Zustimmung der Mitgliedstaaten zur Kommunalabwasserrichtlinie betrifft m.E. die Tatsache, daß die Wasserexperten in den nationalen Umweltministerien von der grundsätzlichen Notwendigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen überzeugt waren und man es deshalb mit den Kosten nicht so genau nahm. Für dieses Argument spricht zum einen die sehr kurze Verhandlungsdauer und zum anderen der Umstand, daß die Vorgaben der Kommunalabwasserrichtlinie - entgegen der ansonsten im Umweltbereich häufig anzutreffenden schlechten Implementationspraxis - tatsächlich von fast allen Mitgliedstaaten fristgerecht umgesetzt worden sind.61 Daß den meisten Mitgliedstaaten

---


erst im Hinblick auf die Umsetzung der Kommunalabwasserrichtlinie das ganze Ausmaß der Kosten so richtig bewußt geworden ist, hing auch damit zusammen, daß damals von der Kommission noch keine detaillierten Kosten-Nutzen-Analysen für umweltpolitische Maßnahmen eingefordert wurden. "I think the reality was that nobody was fully aware of what the costs were or, let's say, different estimates had been made. At that time environmental legislation was agreed in a different way than it is now, because now you don't get anywhere without lots of economic analysis and so on about what the implications are."62

Hinzu kam, daß man in den Umweltministerien wohl auch kein großes Interesse gehabt hatte, die Kollegen aus dem Finanzministerium über die finanziellen Konsequenzen richtig ins Bilde zu setzen, wie der damalige Wasserdirektor der Kommission vermutet.63 So waren es dann auch nicht die Umweltminister, sondern nationale Regierungen, die sich nach der Verabschiedung der Kommunalabwasserrichtlinie bei der Kommission über die Kosten beschwerten.64

Die grundsätzliche Befürwortung von Mindeststandards für die Sammlung, Behandlung und Einleitung kommunaler Abwässer bedeutete allerdings nicht, daß die Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen im Rat auf die Absicherung ihres Implementationsspielraums verzichteten. Infolge der Durchsetzung von Ausnahmeregelungen und möglichen Fristverlängerungen wurde der Vorschlag für die Kommunalabwasserrichtlinie denn auch in leicht abgeschwächter Form verabschiedet. Gleichwohl stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, weshalb gerade Großbritannien zum ersten Mal und entgegen seinem bisherigen Standpunkt einer Gewässerschutzmaßnahme zustimmte, die auf dem Emissionsprinzip basierte. Der Grund war wahrscheinlich eine Fehleinschätzung, denn während der Ratsverhandlung gab die britische Delegation "ihre anfängliche Position mit der Begründung auf, daß die geplanten Emissionsstandards weniger streng seien als die eigenen Emissionstandards" (Barraqué/Floret-Migué 1997:132).

63 Interview ehem. Kommissionsbeamter DG Umwelt am 15.3.2001 in Brüssel.
64 Während die britische Regierung das Kostenargument bei ihrer Forderung nach einer Verlängerung der Implementationsfrist für die Kommunalabwasserrichtlinie anführte (Sbragia 1996:252), wählte die spanische Regierung einen 'kreativeren' Weg zur Umgehung der Implementationskosten. "The Urban Waste Water Directive was finally adopted by the Council in May '91 and already in July or August '91 a letter arrived from the Spanish. They wrote a report to Jacques Delors saying that this would cost them I don't know how many billion Euro and that they needed support from the Community. The way it was, I think, they went and adopted the legislation and then they came with the bill afterwards and said, 'by the way, we now have got an economic problem'. Jacques Delors answer to the Spaniards was 'Cohesion Fund', because the Spaniards were of course saying, 'you can't say on the one hand economic austerity and on the other hand you come here and impose on the public purse expenditures of, I don't know, how many billion Euro'.” (Interview DG Umwelt/Kommission am 21.9.2000 in Brüssel)
2.3.4 Bemühungen um die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Wasserrechts

Wie auch in den anderen Bereichen gemeinschaftlicher Politik waren die Mitgliedstaaten vertraglich verpflichtet, jede auf Gemeinschaftsebene verabschiedete Wasserrichtlinie in nationales Recht umzusetzen und die materiellen Anforderungen innerhalb der vorgegebenen Frist zu erfüllen. Als Mitte der 80er Jahre bei den frühen Wasserrichtlinien die Fristen abgelaufen waren, zeigte sich jedoch, daß die Mitgliedstaaten in vielen Fällen ihre Implementationspflichten nicht erfüllt hatten. Neben der unzureichenden Umsetzung der europäischen Wasserrichtlinien in nationales Recht, kamen die Mitgliedstaaten aber auch ihren Berichtspflichten entweder überhaupt nicht oder nur sehr lückenhaft nach, so daß die Kommission über die tatsächliche Anwendung der Rechtsvorschriften nur sehr wenig wußte. Der Umstand, daß die Mitgliedstaaten in den 70er Jahren den verpflichtenden Charakter der Wasserrichtlinien nicht sehr ernst genommen hatten, hatte zwar damals deren Verabschiedung erleichtert, erklärte aber auch die fehlende Konformitätsbereitschaft gegenüber den europäischen Rechtsnormen. "Im Bereich Gewässer ist die Anwendung des Gemeinschaftsrechts noch nicht auf der Höhe der Ziele der gemeinsamen Politik, nämlich Schutz und Qualität der Gewässer zu gewährleisten. Mehrere Mitgliedstaaten scheinen weiterhin davon auszugehen, daß die Termine für die Umsetzung der Richtlinien fakultativen bzw. indikativen Charakter haben."65


machen, sondern er erinnerte auch die Kommission immer wieder an ihre Kontrollpflichten, wie ein Mitarbeiter der DG Umwelt berichtete. "The Environment Committee sits on our backs and watches things. It is concerned with the systematic enforcement and application of legislation, and consistently reminds us of our own role in this respect." (ebd.:207)


Allerdings kam es infolge der Auseinandersetzungen zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten über den Geltungsanspruch europäischer Rechtsnormen zu einer 'Verschärfung' der materiellen Anforderungen des gemeinschaftlichen Wasserrechts. Bei den Verhandlungen im Rat hatten vage Formulierungen oder Ausnahmeregelungen zwar oftmals

67 Vor allem angesichts ihrer begrenzten personellen Ressourcen scheint die Kommission geradezu auf diese 'informelle Implementationskontrolle' durch nicht-staatliche Akteure angewiesen zu sein. "Viele der betroffenen bzw. an der konkreten Umsetzung interessierten Unternehmen und intermediären Gruppierungen, z.B. Umweltverbände, nutzen EG-Rechtsakte, um nationale Behörden auf allen Ebenen zur praktischen
die Konsensbildung und damit die Verabschiedung der Wasserrichtlinien ermöglicht, aber die Interpretation der Richtlinieninhalte und die Genehmigung von Ausnahmen oblag zu einem späteren Zeitpunkt der Kommission. Konnten Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat nicht einvernehmlich geregelt werden, war es dann die Aufgabe des Europäischen Gerichtshofes die Vorgaben der Richtlinie zu interpretieren und zu konkretisieren. Im Rahmen der Vertragsverletzungsverfahren führte dessen Rechtsprechung oftmals zu einer 'Verschärfung' der materiellen Anforderungen, denn bei der Auslegung des gemeinschaftlichen Wasserrechts orientierte sich der Gerichtshof in erster Linie an den Integrationszielen der Gemeinschaft und einheitlichen europäischen Handlungskriterien. "ECJ legal rulings and narrow Commission interpretations of derogations have transformed a number of what might have been vague and toothless environmental laws into expensive and legally binding instruments, particularly in the area of water protection. The UK has been forced to invest billions of pounds to improve its bathing and drinking water, as has Germany, France and the Netherlands." (Golub 1996:18)

2.4 Retardierendes Moment: Die europäische Wasserpolitik am Scheideweg?


und zum anderen machte das Auslaufen des vierten Umweltaktionsprogramm die Formulierung eines neuen Programms notwendig.


2.4.1 Die Entdeckung der Nachhaltigkeit im Wasserbereich


vor allem für Hydrologen stellte das Flußeinzugsgebiet die natürliche Einheit für die integrierte Bewirtschaftung der Gewässer dar, da hier die Wechselwirkungen zwischen Oberflächen- und

2.4.2 Das Konzept der nachhaltigen Wasserpolitik im internationalen Kontext


68 Tatsächlich waren in der Agenda 21 bei der Formulierung vieler Zielsetzungen die Wasserprobleme der Entwicklungsländer besonders berücksichtigt worden, so daß im Folgenden nur diejenigen Leitlinien aufgeführt werden, die für die europäischen Wasserpolitik relevant waren. Ein Überblick über die wasserpolitischen Zielsetzung im Kapitel 18 in der Agenda 21 findet sich bei Howlett (1993).
weshalb die Herausbildung neuer Organisationsstrukturen und Verfahren notwendig sei.69 Außerdem wird betont, daß eine nachhaltige Wasserpolitik sich nicht auf den Schutz der Wasserressourcen vor Verschmutzung beschränken dürfe, sondern auf den Erhalt aquatischer Ökosysteme abzielen müsse.

Erstmals vertraglich konkretisiert wurden die Leitlinien einer nachhaltigen Wasserpolitik als die Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa im März 1992 (und damit sogar noch vor der Konferenz in Dublin) in Helsinki das Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen unterzeichneten.70 Mit dem Übereinkommen wurden Rahmenbedingungen für eine koordinierte Bewirtschaftung grenzüberschreitender Gewässer im Hinblick auf eine dauerhafte Entwicklung festgelegt. So verpflichteten sich die Vertragsparteien zu einer rationellen und umweltverträglichen Bewirtschaftung sowie zu einer angemessenen und ausgewogenen Nutzung grenzüberschreitender Gewässer. Darüber hinaus sollte die Erhaltung und Wiederherstellung von Ökosystemen sichergestellt werden. Im Sinne einer nachhaltigen Wasserpolitik wurden in dem Übereinkommen nicht nur das Ursprungsprinzip, das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip als zentrale Grundsätze wasserwirtschaftlichen Handelns vereinbart, sondern auch die "Aufgabe, Wasservorkommen so zu bewirtschaften, daß der Bedarf der heutigen Generation gedeckt werden kann, ohne die Deckung des Bedarfs künftiger Generationen zu gefährden".

2.4.3 Nachhaltigkeit: Im Diskurs en vogue, in der Handlungsrelevanz noch schwach

In dem Vertrag über die Europäische Union, der im Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet worden war, wurde als neues Ziel der Gemeinschaft die Förderung eines beständigen und umweltverträglichen Wachstums genannt (Art. 2 EGV). Zudem wurde die Umweltpolitik erstmals explizit als ein Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft aufgeführt (Art. 3 EGV) und festgelegt, daß die Umweltaufgaben der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau abzielen (Art. 130r, Abs. 2 EGV). Zu den institutionellen Neuerungen gehörte auch, daß im Umweltbereich die Förderung des vierten Umweltaktionsprogramms nach einer präventiv

69 Allerdings wurde der Flußgebietansatz in der Agenda 21 nicht konsequent eingefordert. Obwohl die Experten davon ausgingen, daß in Zukunft zwischenstaatliche Konflikte um knappe Wasserressourcen zunehmen werden und das Flußgebietmanagement sich als eine wirksame Strategie zur Bewirtschaftung internationaler Gewässer sowie zur Konfliktlösung anbot, fanden sich diesbezüglich in der Agenda 21 kaum konkrete Vorschläge.
70 Zu den Mitgliedstaaten der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa zählten nicht nur die Mitgliedstaaten der EU, sondern auch die Gemeinschaft selbst, so daß die Unterzeichnung des Helsinki-Übereinkommens auch auf die europäische Wasserpolitik Auswirkungen haben sollte.
ausgerichteten Umweltpolitik, die auf ein vorbeugendes und umsichtiges Handeln abzielt, vertraglich fixiert wurde. So war das Vorsorgeprinzip als neues umweltpolitisches Handlungskriterium aufgenommen und das Ursprungsprinzip sowie das Integrationsprinzip waren bezüglich ihres verpflichtenden Charakter gestärkt worden (Art. 130r, Abs. 2 EGV).  
Im Hinblick auf die Umsetzung der Umweltziele stimmte vor allem die Veränderung des Entscheidungsverfahrens optimistisch, denn umweltpolitische Maßnahmen sollten in Zukunft gemäß dem Verfahren der Zusammenarbeit, das dem Europäischen Parlament ein größeres Mitwirkungsrecht einräumte, vom Rat mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden (Art. 130s, Abs. 1 EGV).

Auch wenn der Vertrag von Maastricht bewirkte, daß "[t]he traditional economic growth ethos of the community has been 'greened' considerably" (Hildebrand 1992:37), darf bezweifelt werden, daß damit ein ernsthaftes Bekenntnis der Mitgliedstaaten zum Konzept nachhaltiger Entwicklung verbunden war. (Baker 1997, Collier 1997) So fehlte im Vertragswerk nicht nur der Begriff der Nachhaltigkeit, sondern mit der Formulierung eines beständigen und umweltverträglichen Wachstums war auch eine sehr eingeschränkte Interpretation der Leitidee einer nachhaltigen Entwicklung als Ziel gemeinschaftlichen Handels verankert worden. Selbst im Umwelttitel fand sich kein Hinweis, daß die europäische Umweltpolitik auf eine nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen abzielen soll, damit diese Ressourcen auch für zukünftige Generationen noch verfügbar sind. Auffallend ist dagegen, daß gerade in den Bereichen, die für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips als wesentlich angesehen wurden, die Mitgliedstaaten nicht auf ihr Vetorecht hatten verzichten wollen. Im Hinblick auf das Entscheidungsverfahren sah eine Ausnahmeregelung nämlich vor, daß für Vorschriften überwiegend steuerlicher Art, für Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung und der Bewirtschaftung der Wasserressourcen sowie für Maßnahmen im Energiebereich auch weiterhin im Rat Einstimmigkeit erforderlich ist und das Parlament nur angehört werden muß. (Art. 130s, Abs. 2 EGV)

Nachdem im Rahmen der Vertragsrevision das Prinzip der Nachhaltigkeit nicht kodifiziert worden war, blieb als zweite Möglichkeit dessen Institutionalisierung auf der konzeptionellen

71 Während es in der Einheitlichen Europäischen Akte noch hieß, daß Umweltbeeinträchtigungen nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen und die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sind (Art. 130r, Abs. 2 EWGV), wurde im Vertrag von Maastricht nun gefordert, daß Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind und die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen (Art. 130r, Abs. 2 EGV).

72 Als Kompensation für den Verzicht auf das nationale Vetorecht sah der Vertrag die Möglichkeit vor, daß der Rat bei unverhältnismäßig hohen Kosten einer Umweltmaßnahme einem Mitgliedstaat die Annahme dieser

Das neue Umweltkonzept geht davon aus, daß die Ursachen für die Umweltprobleme in den gegenwärtigen Entwicklungs-, Produktions-, Verbrauchs- und Verhaltensmuster begründet sind und deshalb eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung nur durch eine Änderung dieser umweltzerstörenden Tendenzen und Praktiken erreicht werden kann. Neben der verstärkten Integration der umweltpolitischen Dimension in wichtige Politikbereiche sowie einer wirksameren Umsetzung der gemeinschaftlichen Umweltschutzmaßnahmen, ging die Kommission davon aus, daß die angestrebten Veränderungen nur dann erzielt werden können, wenn alle gesellschaftlichen Bereiche und politischen Entscheidungsträger im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung in die Umsetzung des Umweltkonzeptes eingebunden werden. Insofern sah das von der Kommission entwickelte Konzept der gemeinsamen Verantwortung

---

Maßnahme 'erleichtern' kann, indem er dem betroffenen Mitgliedstaat vorübergehende Ausnahmeregelungen und/oder eine finanzielle Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds gewährt. (Art. 130s, Abs.5 EGV)


sowohl eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungsebenen als auch die Einbindung von Behörden, Unternehmen sowie der breiten Öffentlichkeit (bzw. jedes Einzelnen als Bürger und Verbraucher) vor. Um die Verantwortung für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung überhaupt auf die verschiedenen Bereiche 'aufteilen' zu können, sollte eine Ausweitung der Instrumente vorgenommen werden. Neben rechtlichen Instrumenten sollten verstärkt marktorientierte Instrumente (Internalisierung von Umweltkosten zur Förderung einer verantwortungsbewussten Nutzung natürlicher Ressourcen und als 'richtige Preissignale'), horizontale bzw. begleitende Instrumente (Forschung, Information, Bewusstseinsbildung) sowie finanzielle Hilfsmaßnahmen (Struktur- und Kohäsionsfonds) eingesetzt werden.

Auch das im internationalen Kontext entwickelte Leitbild einer nachhaltigen Wasserpolitik war in das fünfte Umweltaktionsprogramm aufgenommen worden: "Zur Verbesserung der Lebensqualität und für eine dauerhafte Entwicklung ist es unerläßlich, daß in der gesamten Gemeinschaft genügend Wasser von entsprechender Qualität zur Verfügung steht, ohne daß dadurch das natürliche Gleichgewicht der Umwelt zerstört wird." Insofern müsse die europäische Wasserpolitik auf die Verhinderung der Verschmutzung von Oberflächenwasser und Grundwasser (insbesondere durch die Bekämpfung der Verschmutzung an der Quelle), auf die Wiederherstellung eines ökologischen einwandfreien Zustands natürlicher Grund- und Oberflächenwasser (u. a. zur Sicherung der Trinkwassergewinnung) sowie auf die Erreichung eines Gleichgewichts zwischen Wasserbedarf und Wasserversorgung auf der Grundlage der rationellern Wasserverwendung und -bewirtschaftung abzielen. Gemäß dem Prinzip der Nachhaltigkeit nahmen im Vergleich zu den früheren Programmen erstmals die quantitativen Aspekte der Wasserpolitik einen größeren Raum ein. Zur Vermeidung einer permanenten Überbeanspruchung der Gewässer sollte auf europäischer Ebene nicht nur eine integrierte Wasserwirtschaft angestrebt, sondern insbesondere auch Maßnahmen zur Förderung eines effizienteren Wasserverbrauchs ergriffen werden.75 Nur das Flußgebietsmanagement, das in der Agenda 21 als effektivstes Instrument für die integrierte Bewirtschaftung der Gewässer genannt wurde, war nicht in das Umweltaktionsprogramm aufgenommen worden.

Die im fünften Umweltaktionsprogramm für den Wasserbereich genannten Ziele und Maßnahmen machten die Defizite des gemeinschaftlichen Wasserrechts deutlich. Zum einen

or im Zusammenhang mit den anderen betrachtet, hängt jedoch wiederum von der Tragfähigkeit der Umwelt ab." (ebd.)

75 Hierzu zählten u. a. die Einbindung von Kriterien für Ressourcenerhaltung und umweltgerechte Nutzung in andere Gemeinschaftspolitiken (v. a. Landwirtschaft, Raumplanung und Industrie) oder ökonomische und

2.4.4 Die Subsidiaritätsdebatte

Obgleich der Vertrag über die Europäische Union, mit dem "eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" (Art. A EUV) erreicht werden sollte, als großer Schritt nach vorne gedacht gewesen war, verursachte das dänische Veto und die äußerst knappe Zustimmung der Franzosen zum Vertrag zunächst einmal Katerstimmung.76 In der nachfolgenden 'Maastricht-Debatte', in der die Gründe für den Akzeptanzverlust des europäischen Integrationsprojektes diskutiert wurden, vermischte sich die konkrete Kritik an der zu weitreichenden Zentralisierung der Kompetenzen auf der europäischen Ebene mit einer allgemeinen Unsicherheit über das neu entstandene Gebilde und diffusen Ängsten über einen bürokratischen, nicht mehr kontrollierbaren Superstaat. Je stärker sich die Debatte auf die Frage nach der angemessenen Kompetenzerverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten konzentrierte, desto mehr wurde das Subsidiaritätsprinzip zum 'Bollwerk' gegen die befürchtete Erosion des nationalen Verfassungsstaates aufgewertet.77 So

76 Im Juni 1992 hatten 50,7 % der dänischen Bevölkerung in einem Referendum den Vertrag über die Europäische Union abgelehnt, während im September 1992 eine sehr knappe Mehrheit der Franzosen (51,05 %) dem Vertrag zustimmte.

77 Im Vertrag von Maastricht war die sogenannte 'Besserklausel' aus dem Umwelttitel heraus genommen und als Subsidiaritätsprinzip in die Grundsatzerhalt eingefügt worden. "In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend..."
erklärten die europäischen Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfel in Edinburgh im Dezember 1992: "Diese Prinzip trägt dazu bei, daß die nationale Identität der Mitgliedstaaten gewahrt und ihre Befugnisse erhalten bleiben." Aufgrund der im Vertrag sehr allgemein gehaltenen Formulierungen war allerdings die Interpretation und Handhabung des Subsidiaritätsprinzips heftig umstritten, so daß in der Gemeinschaft eine Debatte um dessen tatsächliche Bedeutung und rechtliche Konsequenzen einsetzte.


Daß im Rahmen der Subsidiaritätsdebatte insbesondere das gemeinschaftliche Wasserrecht von einigen Mitgliedstaaten als Beispiel für eine Kompetenzüberschreitung der Gemeinschaft angeführt wurde, hing jedoch weniger mit politischen Fragen der Kompetenzverteilung denn mit Kostenüberlegungen zusammen. (Johnson/Corcelle 1995:497) "The cost of compliance with environmental directives, and water directives in particular, fuelled the British (and French) demand that subsidiarity required a review of such directives." (Sbragia,1996:252) Nachdem die Kommission sich verstärkt um die Durchsetzung des gemeinschaftlichen

---

79 Vgl. hierzu auch den Vermerk zur französisch-britischen Liste vom Juni 1993 im Bericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anpassung der geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip. (KOM/93/545)
Wasserrechts bemühte und es infolge der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bereits in vielen Fällen zu einer Verschärfung der materiellen Anforderungen gekommen war, hatte jedoch nicht nur in Großbritannien und Frankreich eine Diskussion über die 'Erschwinglichkeit' europäischer Gewässerschutzstandards eingesetzt. (Jordan 1999:15) Vor allem nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht sahen auch andere Mitgliedstaaten einen Handlungsbedarf, da durch die Verschärfung der Sanktionsmittel - zur Durchsetzung von Urteilen im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren konnte nunmehr die Zahlung eines Zwangsgeldes verhängt werden (Art. 171 EGV) - die Möglichkeit, europäische Rechtsvorschriften einfach zu ignorieren, erheblich eingeschränkt worden war.

2.4.5 Die Überprüfung des gemeinschaftlichen Wasserrechts


81 "So soll die Subsidiarität die Gemeinschaftsaktionen nicht lähmen, sondern sie vielmehr fördern, wenn die Umstände dies verlangen, und umgekehrt einschränken, ja aufgeben, wenn sich ihre Fortführung auf Gemeinschaftsebene nicht mehr als gerechtfertigt erweist." (ebd.)
Gleichzeitig müsse bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftsmaßnahmen darauf geachtet werden, daß bezüglich der Durchführung den Mitgliedstaaten der größtmögliche Handlungsspielraum erhalten wird.

Im Rahmen der vom Europäischen Rat geforderten Überprüfung des Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips hatte die Kommission entsprechend den Kriterien der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit eine Reihe bestehender Rechtsvorschriften identifiziert, die ihrer Meinung neu gefaßt, vereinfacht oder sogar aufgehoben werden sollten.\textsuperscript{83} Dabei machte die Kommission deutlich, daß die Überarbeitung dieser Rechtsvorschriften auf keinen Fall in einer Art "Selbstbedienungs-Aktion" ausarten dürfe, "bei der völlig beliebig aus Opportunitätsgründen die Überarbeitung bzw. Aufhebung von Rechtsvorschriften vorgeschlagen wird".\textsuperscript{84} Um die Überarbeitung strikt auf den Aspekt der Subsidiarität zu beschränken, wollte die Kommission vorwiegend alte Rechtsvorschriften überarbeiten und dabei sicherstellen, daß der gemeinschaftliche Besitzstand nicht in Frage gestellt wird. Gleichzeitig gab die Kommission zu Bedenken, daß ungeachtet des politischen Willens der Mitgliedstaaten die Vereinfachung von Rechtsvorschriften schwierig werden könnte, da dieses Vorhaben "bei den einzelstaatlichen Verwaltungen auf Widerstand stoßen [könne], die einander kein uneingeschränktes Vertrauen entgegenbringen und daher auf möglichst detaillierten Vorschriften bestehen".\textsuperscript{85}

Im Hinblick auf das gemeinschaftliche Wasserrecht kündigte die Kommission an, daß sie alle qualitätsorientierten Wasserrichtlinien aufgrund der bisherigen Erfahrungen und gemäß dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritts aktualisieren, vereinfachen und kohärenter gestalten werde. Unter Berücksichtigung des Kriteriums der Verhältnismäßigkeit sollten die bestehenden Wasserrichtlinien durch Rahmenrichtlinien über die Gewässerqualität ersetzt werden, wobei die Kommission schon bald Vorschläge für eine Richtlinie über die Qualität des Trinkwassers, eine Richtlinie über die ökologische Qualität des Oberflächenwassers, eine Richtlinie über die Qualität der Badegewässer sowie für eine Richtlinie über

---

\textsuperscript{82} Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit war ebenfalls im Vertrag festgeschrieben worden. "Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus." (Art. 3b EGV)

\textsuperscript{83} Bericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anpassung der geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip. (KOM/1993/545)

\textsuperscript{84} (ebd.) Bereits in ihrer Mitteilung zum Subsidiaritätsprinzip hatte die Kommission kritisiert, daß ihre Richtlinienvorschläge oftmals erst im Rahmen der Ratsverhandlungen mit Details überfrachtet würden. Die Tendenz zu detaillierten Vorschriften lasse sich nicht nur darauf zurückführen, daß im Hinblick auf die Durchführung der beschlossenen Maßnahmen die Mitgliedstaaten einander nicht vertrauen, sondern auch auf das Bestreben mancher Delegationen bei der Umsetzung die einzelstaatlichen parlamentarischen Verfahren zu umgehen.
Süßwasserwirtschaft und Grundwasserschutz vorlegen wollte. Insgesamt sollte dabei die 
anwendung des Subsidiaritätsprinzips dadurch gewährleistet werden, daß zum einen die große 
anzahl der Parameter, für die auf Gemeinschaftsebene verbindliche Werte festgesetzt werden 
müssen, auf die wirklich notwendigsten Parameter reduziert werden, und zum anderen wollte 
man verstärkt zu Verfahrensrichtlinien übergehen, so daß auf Gemeinschaftsebene nur noch 
verbindliche Kriterien für die Festsetzung von Parametern und Werten auf nationaler, 
regionaler oder lokaler Ebene festgelegt werden sollten. Demgegenüber hatte die Kommission 
bei der Kommunalabwasserrichtlinie oder der Nitratrichtlinie keinen Bedarf für eine 
Überarbeitung erkennen können und im Hinblick auf die Richtlinie über gefährliche Stoffe 
verwies sie lediglich auf ihren Vorschlag für eine Richtlinie über die integrierte Vermeidung 
und Verminderung der Umweltverschmutzung.\(^\text{86}\)

2.4.6 Vorschläge für die Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechts

Entsprechend ihrer Ankündigung, legte die Kommission im März 1994 einen Vorschlag für 
die Revision der Badegewässerrichtlinie\(^\text{87}\) und im April 1995 einen Vorschlag für die 
Revision der Trinkwasserrichtlinie\(^\text{88}\) vor. Allerdings enttäuschte die Kommission mit ihren 
Vorschlägen die Erwartungen derjenigen Mitgliedstaaten, die sich von einer Anpassung der 
Wasserrichtlinien an das Subsidiaritätsprinzip eine Herabstufung der Qualitätsstandards oder 
gar eine Rückverlagerung der Zuständigkeiten auf die nationale Ebene erhofft hatten. 
Tatsächlich machten beide Revisionsvorschläge deutlich, daß es der Kommission bei der 
Überarbeitung der Richtlinien in erster Linie darum gegangen war, die geltenden 
anforderungen gemäß dem wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt zu 
aktualisieren. So hatte die Kommission beispielsweise in ihrem Entwurf für die neue 
Trinkwasserrichtlinie zwar insgesamt die Anzahl der Parameter reduziert und auch die 
Kontroll- und Überwachungssysteme vereinfacht, gleichzeitig hatte sie aber gemäß den 
neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen 13 neue Parameter hinzugefügt, aufgrund der 
Empfehlungen der WHO die Grenzwerte für Blei weiter herabgesetzt und unter Verweis auf 
das Vorsorgeprinzip die umstrittenen Grenzwerte für Nitrate und Pestizide beibehalten. Damit


\(^{87}\) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Qualität der Badegewässer. (Abl. C 112 vom 22.4.1994, S. 3)

enthielten die Kommissionsvorschläge im Vergleich zu den bestehenden Qualitätsstandards teilweise sogar noch strengere und kostspieligere Anforderungen. (Sbragia 1996:253, Jordan 1999:19)


90 Die Kommission nahm hierbei Bezug auf die Kommunalabwasserrichtlinie, die Nitratrichtlinie sowie die vorgeschlagene IVU-Richtlinie, mit denen die Gewässerverschmutzung durch kommunale Abwässer, durch Nitrate aus der Landwirtschaft sowie durch Industriabwässer reduziert werden sollte.

91 Tatsächlich wies die Kommission explizit darauf hin, daß mit der Entscheidung für eine Verfahrensrichtlinie das Subsidiaritätsprinzip bei der Ausarbeitung des Vorschlags gebührend berücksichtigt worden sei, da im Sinne einer echten Rahmenregelung die Wahl der Mittel und Wege zur Verwirklichung der in der Richtlinie festgelegten allgemeinen Ziele den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Zudem argumentierte die Kommission, daß sich mit einer Verfahrensrichtlinie die Gewässerqualität kostenwirksam verbessern lasse, da die
Programme sowohl die Maßnahmen, die aus anderen europäischen Wasserrichtlinien oder den im Rahmen internationaler Konventionen eingegangenen Verpflichtungen resultierten, als auch die neuen Initiativen zur Erreichung der ökologischen Wasserqualität umfassen, sollte eine kohärente Anwendung der Rechtsvorschriften im Bereich des Gewässerschutzes gewährleistet werden.\textsuperscript{92}

Zumindest in der europäischen Wasserpolitik war es infolge der Subsidiaritätsdebatte nicht zu dem von einigen Beobachtern befürchteten 'Roll-Back' (Hey 1994) gekommen, denn die Kommissionsvorschläge für die Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechts zielten weder auf eine 'Verwässerung' europäischer Qualitätsstandards ab, noch bedeutete die Bevorzugung einer Verfahrenrichtlinie prinzipiell die Aufgabe eines ambitionierten Gewässerschutzes.\textsuperscript{93} Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen, Prinzipien und umfassenden Maßnahmen, die im fünften Aktionsprogramm zur Verwirklichung einer nachhaltigen Wasserpolitik festgelegt worden waren, fielen die Vorschläge der Kommission jedoch enttäuschend aus. Tatsächlich spricht einiges dafür, daß es sich bei dem, was die Kommission als Anpassung an das Subsidiaritätsprinzip vorlegte, im Grunde genommen um das Arbeitsprogramm handelte, das man im Gewässerschutzreferat aufgrund der Ergebnisse der Ministerseminare in Frankfurt und Den Haag bzw. infolge neuer wissenschaftlicher und technischer Entwicklungen (z.B. WHO-Bericht) sowieso schon verfolgte.

Daß man in der DG Umwelt nicht versucht hatte, die Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechts für die Durchsetzung innovativer Problemlösungsstrategien zu nutzen, kann auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden. Einerseits war man wohl davon ausgegangen, daß die Mitgliedstaaten nach der Subsidiaritätsdebatte nicht gerade begeistert auf eine Intensivierung der europäischen Wasserpolitik und den Vorstoß in neue Regulierungsbereiche reagieren würden. Hinzu kam die mangelnde politische Unterstützung für die Umsetzung des neuen Umweltkonzeptes innerhalb der Kommission. Vor allem nach dem Rücktritt des Umweltkommissars Ripa de Meana, der sich sowohl im Kollegium als auch in den Auseinandersetzungen mit anderen Generaldirektionen sehr für die Belange des Umweltschutzes stark gemacht hatte, fehlte in der Kommission eine treibende Kraft für die

\textsuperscript{92} Im Hinblick auf die Vereinfachung und Konsolidierung des gemeinschaftlichen Wasserrechts war in der Ökologierichtlinie zudem die Aufhebung der Fischgewässer- sowie der Muschelgewässerrichtlinie vorgesehen.

\textsuperscript{93} Daß es für einen ambitionierten Umweltschutz nicht immer detaillierter Vorschriften und eines ordnungsrechtlichen Ansatzes bedarf, zeigen die Beispiele Schweden und Dänemark, die zu den Pionieren in der Umweltpolitik gehören. (Andersen/Liefferink 1996:19)
Fortführung einer progressiven Umweltpolitik. Andererseits sollte nicht vergessen werden, daß es für die Konkretisierung von Leitideen auch kompetenter und für die neue Denkweise aufgeschlossener Mitarbeiter bedarf. Insbesondere den langjährigen Mitarbeitern des Referates Gewässerschutz waren die im fünften Umweltaktionsprogramm aufgeführten neuen Konzepte und Instrumente der Politikgestaltung jedoch weitgehend fremd geblieben. Als Spezialisten für Einzelprobleme im Wasserbereich taten sie sich schwer mit der Wahrnehmung komplexer Problemzusammenhänge und der Erarbeitung umfassender Managementkonzepte. Wie sehr die Mitarbeiter des Gewässerschutzreferates noch dem Denken in technischen Problemlösungskategorien verhaftet waren, wurde auch an dem Vorschlag für die Revision der Badegewässerrichtlinie deutlich. Obwohl in Expertenkreisen weitgehend Konsens darüber bestand, daß für die Verbesserung der Badegewässer ein richtiges Qualitätsmanagement erforderlich ist, sah der Kommissionsvorschlag nur eine Art 'Produktkontrolle' vor. Das heißt, die Überwachung der Badegewässer sollte lediglich darauf abzielen, die Einhaltung der Werte zu überprüfen, während die vielfältigen Prozesse, die sich auf die Wasserqualität auswirken sowie die diversen Verschmutzungsquellen überhaupt nicht berücksichtigt wurden.

94 "Carlo Ripa de Meana, commissioner for the environment from 1989 to 1992, was unusually successful in raising the political profile of environmental issues - not always to his colleagues' liking. Ripa de Meana was widely viewed as being particularly effective in using the European Parliament to support his position within the Commission, and benefited from a climate of public opinion which favoured increased environmental protection." (Sbragia 1996:245)

95 Daß die Ideen und Konzepte der Umweltaktionsprogramme sogar in der DG Umwelt nicht immer handlungsleitend wirken, hängt vor allem damit zusammen, daß für die Formulierung konkreter Politiken letztlich andere Abteilungen zuständig sind als für die Erarbeitung des Programms selbst. Im Hinblick auf das fünfte Umweltaktionsprogramm gab es noch eine größere Diskrepanz, da die wesentlichen Teile des Programms von externen Experten verfaßt worden waren. (Kronsell 1997:124)
3 Forderungen nach einem Gesamtkonzept für die europäische Wasserpolitik


Daß die vorgeschlagene Ökologierichtlinie gewissermaßen zu dem berühmten Tropfen, der das Faß zum überlaufen bringt, wurde, hing sowohl mit dem der Richtlinie zugrunde liegenden Konzept als auch mit einem Mißverständnis bezüglich des Begriffs Rahmenrichtlinie zusammen. Die Kommission sprach in ihrem Vorschlag zwar von einem umfassenden Mechanismus für den Schutz der Oberflächengewässer, verwendete den Begriff


\(^{97}\) Von daher legte die Kommission zunächst eine Mitteilung über eine neue Politik für die Badegewässer (KOM/2000/860 vom 21.12.2000) vor und erst nach einer öffentlichen Diskussion sowie einer Konferenz
der Rahmenrichtlinie aber im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Demgegenüber hatte man sich im Umweltausschuß und in einigen Mitgliedstaaten jedoch von der Ankündigung einer Rahmenrichtlinie eine umfassende Regelung im Sinne eines Ordnungsrahmens erwartet und war nun enttäuscht, daß die vorgeschlagene Ökologierichtlinie abermals nur auf die Regulierung eines spezifischen Aspektes im Wasserbereich abzielte. Während im Rahmen der Subsidiaritätsdebatte in erster Linie Kostenüberlegungen zu der Forderung nach einer Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechtsgeführt hatten, wurden inzwischen verstärkt die Inkonsistenzen des gemeinschaftlichen Wasserrechts als handlungsrelevantes Problem wahrgenommen. "I think the thing that drove the process forward was in a curious kind of way part of the argument about subsidiarity. Even not actually talking in detail, one was establishing a way of thinking about water and a way of regulating it within the whole community. So, although it wasn't intended by Britain and France at that time, the subsidiarity argument actually came to be in favour of the Water Framework Directive."

Nachdem man befürchtete, daß die vorgeschlagene Ökologierichtlinie die Probleme des gemeinschaftlichen Wasserrechts eher noch verschärfen würde, wurde sie zum Auslöser für die Reform der europäischen Wasserpolitik.

Vor allem schien sich im Hinblick auf die Reform der europäischen Wasserpolitik diesmal ein 'Gelegenheitsfenster' für die Durchsetzung innovativer Problemlösungsstrategien aufzutun, denn im Gegensatz zu der gedrückten Stimmung infolge der 'Ratifizierungskrise' herrschte nun eher eine Aufbruchstimmung innerhalb der Gemeinschaft. So waren Anfang 1995 mit Österreich, Schweden und Finnland drei neue Mitgliedstaaten der EU beigetreten, in der Kommission hatten neue Kommissare ihre Arbeit aufgenommen und die Vorbereitungen für die Regierungskonferenz von 1996, mit der ein bürgernahes Europa geschaffen und dem Akzeptanzverlust der europäischen Integration begegnet werden sollten, waren in vollem Gange. Obwohl die europäische Umweltpolitik zunächst nicht als Revisionsthema vorgesehen war - ursprünglich war die Revisionskonferenz in erster Linie dazu gedacht gewesen das europäische Institutionengefüge an die Erfordernisse einer erweiterten EU anzupassen - wurde die Umweltpolitik als ein wichtiger Bereich identifiziert, mit dem man die verloren gegangene Zustimmung der Bürger für das europäische Integrationsprojekt wiedergewinnen wollte. Neben transparenteren und demokratischeren Strukturen sowie

über Badegewässer sollte der neue Vorschlag für die Aktualisierung der Badegewässerrichtlinie erarbeitet werden.


Auch wenn nicht nur der Vertrag von Maastricht bzw. die anschließende Subsidiaritätsdebatte für den Akzeptanzverlust verantwortlich gemacht werden können, so fiel die Unterstützung der Öffentlichkeit für die
effizienteren Verfahren, so die Idee, würde die EU durch das Aufgreifen von Problemen, die
den europäischen Bürgern wichtig sind, mehr Akzeptanz und damit mehr Legitimation
erhalten.\footnote{Angesichts der Frage, wie man Europa überhaupt bürgerärmer gestalten könne, entschloß man sich in der
Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Revisionskonferenz die Umweltpolitik auf die Tagesordnung zu
setzen, denn aus der Sicht der Bürger gehörten, neben den Themen innere Sicherheit und Beschäftigung,
gemeinsame Anstrengungen im Umweltschutz schon immer zu den vorrangigen Zielen der EU. (u.a.
Eurobarometer, Bericht Nr. 45, Dezember 1996, S. 55) Zudem hatten sich bereits einige der 'grünen'
Mitgliedstaaten dafür ausgesprochen, daß im Rahmen der Vertragsrevision die umweltrelevanten
Bestimmungen verbessert werden sollten. So hatte sich in Dänemark bei den Referenden zum Maastrichter
Vertrag gezeigt, daß die Bestimmungen zur europäischen Umweltpolitik von der Bevölkerung kritisch
beurteilt wurden und eine Revision dieses Vertragssteils wurde daher von vielen als eine notwendige
Voraussetzung für eine positive Reaktion der Dänen auf den neuen Vertragstext gesehen. In Schweden,
Finnland und Österreich war die europäische Umweltpolitik ebenfalls ein wichtiges Thema in den Debatten
über den Beitritt zur EU gewesen und deswegen forderten alle drei Regierungen in Memoranden zur
Regierungskonferenz, bei der Vertragsrevision eine Neuausrichtung der europäischen Umweltpolitik
vorzunehmen. (Liefferink/Andersen 1998)}

Allerdings bedarf es für Reformen nicht nur eines 'Gelegenheitsfensters', sondern es braucht
auch Akteure, die in der Lage und gewillt sind dieses Fenster zu nutzen. Bei der voran
gegangen Überprüfung des gemeinschaftlichen Wasserrechts hatte sich bereits gezeigt, daß
die Kommission aufgrund ihres Initiativrechts hierbei eine wichtige Rolle spielt und sowohl
politische Prioritäten als auch kognitive Muster innerhalb der Kommission einen erheblichen
Einfluß auf die Ausgestaltung der Vorschläge haben. Insofern kam den personellen
Veränderungen, die sich zwischen 1994 und 1995 in der Kommission ergaben, im Hinblick
auf den geförderten Neuanfang in der europäischen Wasserpolitik eine nicht zu
unterschätzende Bedeutung zu. So war das Ziel der neuen, aus Dänemark stammenden
Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard eine innovative europäische Umweltpolitik auf hohem
Niveau und sehr schnell sollte die Reform der europäischen Wasserpolitik zu einer ihrer
Prioritäten werden. Auch in der DG Umwelt zeichnete sich mit dem neuen Wasserdirektor
sowie einigen neuen Mitarbeiter im Gewässerschutzreferat ein Orientierungswechsel ab, mit
dem eine neue Herangehensweise bei der Erfassung und Bearbeitung umweltpolitischer
Problemen verbunden war.

### 3.1 Der Umweltausschuß des Europäischen Parlamentes

Im Umweltausschuß war man schon lange mit der europäischen Wasserpolitik unzufrieden,
da sie nur bedingt zu einer Verbesserung des Zustands der Gewässer beigetragen hatte.
Hierfür machte man jedoch nicht nur die schlechte Implementationspraxis der
Mitgliedstaaten, sondern auch die Unzulänglichkeiten des gemeinschaftlichen Wasserrechts

---

100 EU von einem absoluten Spitzenwert von 72 % im Frühjahr 1991 fast stetig ab und erreichte im Frühjahr
1997 einen Tiefpunkt von 46 %. (Eurobarometer, Bericht Nr. 53, Oktober 2000, S. 7)
verantwortlich. So sah man ein Grundproblem darin, daß die seit Mitte der 70er Jahre entstandenen Wasserrichtlinien einen Flickenteppich aus unterschiedlichen, teilweise inkonsistenten oder sogar widersprüchlichen Teilregulierungen bildeten, was sowohl die tatsächliche Problembewältigung erschwere als auch die Akzeptanz des gemeinschaftlichen Wasserrechts in den nationalen Verwaltungen untergrabe. Ein zweites Grundproblem bestand nach Ansicht des Umweltausschusses in der unzureichenden Verankerung des präventiven Ansatzes im gemeinschaftlichen Wasserrecht, wonach Verschmutzungen zu vermeiden und, sofern dies nicht möglich ist, zumindest zu minimieren sind. Neben dem unzureichenden Schutz des Grundwassers vor Verunreinigungen, betrachtete man deshalb auch die qualitätsorientierten Wasserrichtlinien sehr kritisch, da die alleinige Festlegung von Qualitätszielen stets mit der Gefahr eines 'Auffüllereffektes' und einer Ausnutzung von Verschmutzungspotentialen in noch unbelasteten Gewässern verbunden ist.

Zudem beobachtete man im Umweltausschuß die Umsetzung der Richtlinie über gefährliche Stoffe, in der man ein zentrales Instrument zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung sah, mit wachsender Unzufriedenheit. "Aufgrund dieser 76er Rahmenrichtlinie hatte man bis Ende der 80er Jahre, siebzehn Stoffe oder so geregelt. Dann haben wir das einmal hoch gerechnet und gesagt, wenn das in dem Tempo weiter geht, brauchen wir noch zweihundert Jahre, um diese Liste mit 129 Stoffen abzuarbeiten.\textsuperscript{101} Da bei der Verabschiedung der Tochterrichtlinien der Konflikt zwischen dem Emissions- und dem Immissionsansatz immer wieder von neuem aufbrach und ein rasches Vorgehen verhinderte, hatte man im Umweltausschuß schon seit längerem die Idee, daß die beiden Ansätze in einer einheitlichen Gewässerschutzstrategie kombiniert werden sollten. "There was a big argument always going on. The way to deal with water quality was to deal with it, if you were British, by talking about environmental quality objectives. And if you were German, it was about uniform emission standards. And the Germans pretended that environmental quality objectives were hopeless and the British pretended that uniform emission standards were useless. And people were wasting so much energy having a silly argument. What you need to do is to find a way of having emission standards within certain bounds and an overall objective for the quality of water you have. These were the two principles and the original idea was to bring these things together.\textsuperscript{102}

Nachdem die Kommission infolge der Subsidiaritätsdebatte die Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechts angekündigt hatte, hatte man im Umweltausschuß die

\textsuperscript{101} Interview wiss. Mitarbeiterin/Europäisches Parlament am 20.9.2000 in Brüssel.
Arbeiten der Kommission äußerst aufmerksam verfolgt. Erstens hatte man befürchtet, daß die Überarbeitung der Wasserrichtlinien auf eine Herabstufung der Gewässerschutzstandards hinauslaufen könnte, denn im Umweltausschuß hatte man keine Zweifel daran gehabt, daß dies das eigentliche Ziel der britischen und französischen Forderungen nach einer angemessenen Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips im gemeinschaftlichen Wasserrecht gewesen war. "We said that we are in favour of reregulation, but not deregulation. We were prepared to review all the water directives, every single one. What we were not prepared to do was to allow the standard of protection for the environment on the one hand and for the consumers on the other to be reduced."103 Und zweitens hatte man im Umweltausschuß erhebliche Bedenken gehabt, daß das Vorgehen der Kommission zur Beseitigung der Inkonsistenzen und Defizite des gemeinschaftlichen Wasserrechts beiträgt, wenn man nicht zuvor eine Gesamtkonzeption für die europäische Wasserpolitik entwickelt. Insbesondere die 'Wasserexpertin' der konservativen Fraktion vertrat die Auffassung, wenn man schon dabei sei einzelne Richtlinien zu überarbeiten, dann solle man die Chance für eine grundlegende Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechts nutzen, um dadurch eine kohärente und effiziente Wasserpolitik zu schaffen. "Ich glaube, ich habe 47 Anfragen im Wasserbereich an die Kommission geschickt, wo ich einfach haben wollte, daß sie eine Antwort geben müssen, daß sie sich damit befassen müssen, weil ihnen nämlich das Problem nicht bewußt war."104

Daß die Kommission von einer falschen Problemdefinition ausgegangen und deshalb bei der Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechts einen falschen Weg eingeschlagen hatte, zeigte sich nach Meinung des Umweltausschusses vor allem an dem Vorschlag für die Ökologierichtlinie. Zum einen bezweifelte man, daß der Entwurf geeignet sei einen Rahmen für den Schutz der Oberflächengewässer zu schaffen, denn anstelle einer umfassenden Regelung für die bestehenden Wasserrichtlinien und einer Definition grundlegender Anforderungen, legte die Ökologierichtlinie nur zusätzliche Maßnahmen fest. Zum anderen kritisierte der Umweltausschuß, daß die im Entwurf enthaltenen Anforderungen nicht konkret und verbindlich genug waren und die Rückdelegierung wichtiger Zielsetzungen an die Mitgliedstaaten letztlich zu einer Absenkung europäischer Gewässerschutzstandards führen werde.105 Darüber hinaus war man im Umweltausschuß der Ansicht, daß sich die Kommission bei der Überarbeitung des gemeinschaftlichen Wasserrechts zu stark auf den Qualitätszielansatz konzentriert hatte und damit eine Schwächung des präventiven Ansatzes

in der europäischen Wasserpolitik in Kauf nehme. Um gegenüber der Kommission, aber auch gegenüber den Mitgliedstaaten, auf eine fundierte Argumentationsbasis zurückgreifen zu können, entschloß sich der Umweltausschuß eine Parlamentsanhörung zur europäischen Wasserpolitik durchzuführen.

Bei der Parlamentsanhörung, die schließlich am 20. Juni 1995 stattfand und zu der man mehrere Sachverständige eingeladen hatte, standen die von der Kommission vorgelegten Vorschläge für die Ökologierichtlinie, für die Revision der Badegewässerrichtlinie und für die Revision der Trinkwasserrichtlinie sowie deren Verhältnis zueinander zur Debatte. Die Aufgabe der Experten war es, die Richtlinienvorschläge bezüglich der vier Themenbereiche Bewirtschaftung der Wasserressourcen, Verschmutzungsquellen, Bekämpfung und Kontrolle der Gewässerverschmutzung sowie Implementation und Durchsetzung zu erörtern und auf ihre jeweiligen Beiträge zur Problemlösung zu überprüfen. Während der Anhörung wurde von allen Experten betont, daß das gemeinschaftliche Wasserrecht in seiner jetzigen Form als Stückwerk zu betrachten sei und dies fatale Folgen habe. "Putting them all together reveals a myriad of inconsistencies which has led to confusion and, worse, non-compliance partly because some requirements fall between directives, and others fall across directives. We are paying the price for this in the quality of our water." Insofern kamen die Experten zu der Schlüpfolgerung, daß auf der Grundlage eines Gesamtkonzeptes für die europäische Wasserpolitik dringend ein kohärenter und umfassender Rechtsrahmen für den Schutz der Gewässer erarbeitet werden müsse. "Die Expertenaussagen in dieser Anhörung waren so vernichtend für die Kommission und haben die Bedenken des Parlamentes unterstützt, daß die Aufforderung an die Kommission, so nicht weiter zu machen, sondern einen vernünftigen Ansatz vorzulegen, sehr deutlich geworden ist. So deutlich, daß der Rat auf diese Linie eingeschwenkt ist und dann relativ kurz danach auf seiner Ratssitzung im Juni der Kommission den Auftrag gegeben hat, etwas völlig Neues zu machen."

Tatsächlich hatte die Umweltkommissarin bereits bei der Eröffnung der Parlamentsanhörung angekündigt, daß die DG Umwelt demnächst eine Mitteilung über die europäische Wasserpolitik vorlegen und dabei die Ergebnisse der Expertenanhörung berücksichtigen

---

105 Der Umweltausschuß kritisierte, daß die Ökologierichtlinie den Mitgliedstaaten nicht nur die Festlegung der konkreten Ziele überlässe, sondern auch die Entscheidung über die Mittel und den Zeitplan zur Verwirklichung dieser Ziele völlig offen lasse.
106 Um bei den Sachverständigen eine gewisse Neutralität sicherzustellen, waren in erster Linie Wasserexperten aus dem Hochschulbereich und der Wasserindustrie, nicht aber aus den Ministerien der Mitgliedstaaten eingeladen worden.
werde. Dies wurde vom Umweltausschuß begrüßt, wobei die Parlamentarier gleichzeitig darauf aufmerksam machten, daß man nicht nur ein Dokument erwarte, das die Ziele der bereits bestehenden Wasserrichtlinien aufzähle, sondern ein einheitliches Konzept, das sich sowohl auf Oberflächengewässer als auch auf Grundwasser beziehe und das Probleme der Wasserqualität wie auch der Wasserquantität berücksichtige. Ein solches Gesamtkonzept solle die zugrunde liegende Leitidee für den Wasserbereich darlegen, die strategischen Ansätze und Ziele einer europäischen Wasserpolitik beinhalten, die Widerspruchsfreiheit der verschiedenen Einzelrichtlinien gewährleisten sowie Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung der wasserpolitischen Grundsätze aufzeigen. (Florenz/Baum-Rudischhauser 1996:1) Zudem machte der Umweltausschuß nochmals seine Forderung im Hinblick auf die Reform der europäischen Wasserpolitik deutlich, denn "the members of the Environment Committee will not tolerate a recommendation to repeal any water legislation without the guarantee that environmental and public health safeguards will be maintained. Any reduction in the level of protection is totally unacceptable."109

Damit hatte der Umweltausschuß die Forderungen des Europäischen Parlamentes an die zukünftige Wasserpolitik deutlich gemacht und war mal wieder seinem Ruf als Triebkraft für eine progressive europäische Umweltpolitik gerecht geworden. Schon in der Vergangenheit hatte der Umweltausschuß immer wieder versucht einen Einfluß auf die Politikgestaltung zu gewinnen und eine pro-aktive Strategie entwickelt, um Themen auf die Tagesordnung zu setzen und um seine Vorstellungen in die Politikformulierung einfließen zu lassen. (Judge 1992) Insbesondere der langjährige Vorsitzende des Umweltausschusses, Ken Collins, wird als ein energischer und effizienter 'policy entrepreneur' beschrieben (Richardson, 1994:147), der nicht nur umweltpolitische Zielsetzungen verfolgte, sondern der auch stets deutlich machte, daß gerade im Bereich der europäischen Umweltpolitik eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlamentes unerläßlich sei. "Ken Collins, who was the chairman for 15 years, had very clear objectives where he wanted to take the Environment Committee and the Parliament as a whole. He wanted to expand the role of the Parliament and also to pursue certain environmental objectives."110 Vor allem in einer Situation, in der die Ausweitung des Mitentscheidungsrechts auf die europäischer Umweltpolitik diskutiert wurde, stellte eine vom Europäischen Parlament ausgehende und von Experten als dringend notwendig erachtete Forderung nach einer Reform der europäischen Wasserpolitik eine hervorragende Möglichkeit dar, das Parlament in der öffentlichen Wahrnehmung als Garant für eine fortschrittliche


110
Umweltpolitik zu positionieren und eine verstärkte demokratische Kontrolle der europäischen Entscheidungsprozesse einzufordern.

3.2. Der Umweltrat


110 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 17.12.1999 in Brüssel.
Am 23. Juni 1995, also nur wenige Tage nach der Parlamentsanhörung, fand im Umweltrat eine offene Aussprache über die von der Kommission vorgeschlagene Ökologierichtlinie statt. Dabei zeigte sich, daß auch die Mitgliedstaaten Bedenken hatten, dem bereits bestehenden Flickenteppich eine neue Wasserrichtlinie hinzuzufügen ohne gleichzeitig die Inkonsistenzen und Defizite des gemeinschaftlichen Wasserrechts zu beseitigen. Zudem befürchteten viele Mitgliedstaaten einen erheblichen administrativen Mehraufwand durch die Ökologierichtlinie, jedenfalls in der Form wie sie von der Kommission vorgeschlagen worden war, ohne daß damit ein wirklicher Nutzen für die Gewässer verbunden wäre. Insofern befürworteten die Mitgliedstaaten zwar grundsätzlich eine Maßnahme zur Verbesserung der ökologischen Gewässerqualität, aber anstelle einer partiellen Regulierung fand nunmehr die Idee, die grundlegenden Anforderungen an die Gewässer in einer Rahmenrichtlinie zu integrieren, breite Unterstützung. "The proposal for the Ecological Water Quality Directive was adopted by the Commission in 1994. But at that stage, the thinking in many member states had gone a step further by saying that they wanted everything integrated into this, they wanted all quality requirements integrated into this and they wanted groundwater integrated into this."  

Letztendlich beschloß der Umweltrat den Vorschlag für die Ökologierichtlinie vorerst 'ruhen' zu lassen und forderte die Kommission auf, ein Gesamtkonzept für die europäische Wasserpolitik zu erarbeiten. Auch wenn dabei der Wunsch nach einer Vereinfachung und einer kohärenten Gestaltung des gemeinschaftlichen Wasserrechts sicherlich ausschlaggebend gewesen war, so spielten zwei weitere Motive ebenfalls eine Rolle. Während einige Mitgliedstaaten hofften, daß im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren wegen alten, inzwischen als unnötig empfundenen Vorschriften nichtig werden würden, sahen andere Mitgliedstaaten in der Neuverhandlung der europäischen Wasserpolitik abermals die Chance, Gewässerschutzstandards, die ihrer Meinung nach zu strikt oder nicht flexibel genug waren, aufzuweichen.

Bei ihrem informellen Ratstreffen in Sevilla im Oktober 1995 diskutierten die Umweltminister dann gemeinsam mit der Umweltkommissarin die grundlegenden Aspekte für eine Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik. Als Ausgangsbasis diente eine erste Situationsanalyse der DG Umwelt, in der bereits die wichtigsten vom Umweltausschuß angesprochenen Fragen sowie Beiträge von Mitgliedstaaten, aber auch die Ergebnisse der Task Force, die innerhalb der Kommission das gemeinschaftliche Umweltrecht auf seine

113 Interview DG Umwelt/Kommission am 21.9.2000 in Brüssel.
114 Internes Arbeitspapier der DG Umwelt (Abteilung D1) vom September 1995 zur Vorbereitung des informellen Umweltrates in Sevilla.


115 "The proposed conclusion of the Task Force as far as water legislation is concerned is that a framework water directive broadly along the lines of the proposal on Ecological Quality of Water should be developed which incorporates the principles and concepts of modern water management (addressing both quality and quantity as well as all functions of water) and which improves coherence at implementation level (programming, zoning, monitoring and reporting obligations)." (ebd.)
gleichzeitig aber auch die vielfältigen natürlichen und sozioökonomischen Bedingungen in der Gemeinschaft sowie das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigen. Diese Neuausrichtung mache die Ausarbeitung einer Rahmenrichtlinie über die Grundprinzipien einer nachhaltigen Gewässerschutzpolitik in der EU, als einem wesentlichen Baustein zur Konsolidierung des gemeinschaftlichen Wasserrechts, notwendig. Der neuen Rahmenrichtlinie soll ein integriertes Konzept zugrunde liegen, d.h. eine umfassende Betrachtung der Gewässer auf der Basis des Flußeinzugsgebiets. Das Konzept der Emissionsgrenzwerte soll in der Rahmenrichtlinie mit dem der Qualitätsziele kombiniert werden. Außerdem soll die Möglichkeit bestehen, daß ökonomische Instrumente zur Unterstützung und Verstärkung der Rechtsvorschriften eingesetzt werden. Darüber hinaus wird betont, daß die Gemeinschaftsvorschriften überall in gleicher Weise eingehalten werden sollen und deswegen den Instrumenten für die Beobachtung, Bewertung und Kontrolle eine wichtige Bedeutung zukomme. Um die Wirksamkeit bei der Durchführung zu verbessern, soll auch angestrebt werden, daß Bürger und Sozialpartner die Ziele der europäischen Gewässerschutzpolitik unterstützen und zu deren Verwirklichung beitragen können. Hierfür sei es notwendig, daß die gemeinschaftlichen Vorschriften konsistent und kohärent seien, aber auch für die Betroffenen leichter verständlich und einfacher zu handhaben sind. Letztlich müsse die europäische Gewässerschutzpolitik transparent sein, Beteiligungsmöglichkeiten bei der Durchführung bieten und Befugnisse auf den verschiedenen Ebenen der Beschlußfassung vorsehen.

Damit hatten die Umweltminister recht ambitionierte Forderungen für die zukünftige Ausrichtung der europäischen Wassernpolitik verabschiedet, die sogar wichtige Aspekte des fünften Umweltaktionsprogramm aufgriffen, wie etwa das Prinzip der Nachhaltigkeit, verstärkte Partizipationsmöglichkeiten, den Einsatz ökonomischer Instrumente sowie die Verbesserung der Implementationspraxis. Andererseits fehlten auch wichtige Aspekte, bei denen Wasser- und Umweltexperten einen dringenden Handlungsbedarf sahen und sich auf fachlicher Ebene bereits ein Konsens über die notwendigen Handlungsstrategien herausgebildet hatte. So war in den Schlüffolgerungen beispielsweise die ganze Grundwasserproblematik sowie das Problem der zunehmenden Überbeanspruchung der Wasserressourcen nicht ausreichend erfaßt und es fehlten klare Aussagen zum kombinierten Ansatz sowie zum Flußgebietsansatz. Zudem sollte nicht vergessen werden, daß es sich bei

117 Diesbezüglich enthielten die Schlüffolgerungen des Rates sehr vage Formulierungen. So sollte die neue Rahmenrichtlinie gegebenenfalls das Konzept der Emissionsgrenzwerte mit dem der Qualitätsziele
den Schlußfolgerungen zunächst nur um eine politische Absichtserklärung der Umweltminister handelte und sich der Konsens auf sehr allgemeine Zielvorstellungen bezog, Im Gegensatz zu rechtlich verbindlichen Zielen und Maßnahmen kosten politische Willensbekundungen kein Geld, sondern sind allenfalls gut für das eigene Image. Hinzu kommt, daß bei der Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der europäischen Wasserpolitik zunächst nur die Positionen der Umweltministerien zum tragen kamen, während später bei den Verhandlungen im Umweltrat die nationalen Standpunkte mit den anderen Ministerien abgestimmt werden müssen. Von daher wäre es naiv gewesen anzunehmen, daß die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten, die in der Vergangenheit die Entwicklung der europäischen Wasserpolitik bestimmt hatten, nicht wieder aufbrechen würden sobald die ersten konkreten Formulierungen auf dem Verhandlungstisch liegen.  

118 Das gleiche Phänomen konnte auch im Hinblick auf die Vorschläge der Umweltminister für die Regierungskonferenz von Amsterdam, die ebenfalls bei dem informellen Treffen in Sevilla beschlossen worden waren, beobachtet werden. Während sich die Umweltminister auf eine recht progressive 'shopping list' geeinigt hatten, wurden die nationalen Positionen bei den späteren Verhandlungen zur Vertragsrevision ganz erheblich von den Außen- bzw. Finanzministern beeinflußt, die in wichtigen Punkten einer anderen Entscheidungsrationalität folgten als die Umweltminister. (Liefferink/Andersen 1998)
4 Die Kommission ergreift die Initiative

Nachdem sowohl von Seiten des Umweltausschusses als auch vom Umweltrat ein neues Gesamtkonzept für den Schutz und die Bewirtschaftung der europäischen Gewässer gefordert worden war, lag es nun an der Kommission die Initiative zu ergreifen. Formal gesehen, können die beiden Organe zwar die Kommission auffordern aktiv zu werden, aber letztlich entscheidet die Kommission, ob und wie sie ihr Initiativrecht nutzt. Daß die Kommission in dem vorliegenden Fall nicht sonderlich 'gezwungen' werden mußte, ist wohl schon deutlich geworden, denn im Umweltausschuß hatte die Umweltkommissarin bereits eine Mitteilung zur europäischen Wasserpolitik angekündigt und zentrale Formulierungen in den Schlußfolgerungen des Rates stammten aus der Feder der Kommission. Im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie können die Aktivitäten der Kommission im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung aufgrund der dabei verfolgten Zielsetzungen zwei verschiedenen Phasen zugeordnet, wobei diese sich vom zeitlichen Ablauf durchaus überschnitten haben. So stand während der Konsultationsphase der Informations- und Meinungsaustausch mit externen Akteuren über die geplante Maßnahme im Mittelpunkt der Aktivitäten, wobei diese Kontakte in erster Linie dazu dienten, das Problem zu spezifizieren, Informationen zu sammeln, potentielle Lösungsstrategien zu sichten und ein erstes Stimmungsbild zu erhalten. Demgegenüber wurde die eigentliche Initiativphase, in der es um die Formulierung und Verabschiedung des Richtlinienvorläufers ging, durch die kommissionsinternen Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung dominiert.

4.1 Die Konsultationsphase

Obgleich die Kommission bei der Wahrnehmung des Initiativrechts allein dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet ist und sowohl die Kommissare als auch die Kommissionsbeamten dem Prinzip der Unabhängigkeit unterliegen, war es schon immer eine gängige Praxis, daß sich die Kommission während der Entscheidungsvorbereitung einem größeren Kreis von Akteuren öffnete.119 Zum einen ist die Kommission während der Formulierung eines Vorschlags an wissenschaftlicher und technischer Expertise sowie an Informationen über nationale Regulierungspraktiken interessiert, um eine sachlich tragfähige Lösungsstrategie für ein bestimmtes Problem entwickeln zu können. Indem die Entscheidung über einen Richtlinienvorschlag jedoch dem Rat obliegt, bedarf es zum anderen auch einer
politisch akzeptablen Lösungsstrategie, so daß die Kommission auch ein Interesse daran hat, die verschiedenen nationalen Prioritäten und Vorstellungen kennenzulernen und die potentiellen Widerstände auszuloten. 120 "From its earliest deliberations on a possible initiation the Commission is obliged to take note of many of these outside voices if its proposals are to find broad support and if they are to be effective in the sectors to which they are directed. The Commission must concern itself not only with what it believes to be desirable but also with what is possible." (Nugent 1994: 99) Während in der Europaforschung die Konsultation von nationalen Beamten, Experten oder Vertretern von Verbänden und Interessenorganisationen bereits vielfach untersucht worden ist, gibt es über die Kontakte zwischen der Kommission und dem Europäischen Parlament im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung relativ wenig Informationen. Gerade in Anbetracht der zunehmenden Beteiligungsrechte des Parlamentes am Entscheidungsprozeß, stellt sich jedoch die Frage, ob daraus auch eine verstärkte Einbindung der Parlamentarier in die Phase der Politikformulierung resultierte.

Da die Kommission aufgrund ihrer Organisationsautonomie Ausmaß, Form und Inhalte der Konsultationen selbst bestimmen kann, werden die Konsultationen in den verschiedenen Generaldirektoraten und selbst innerhalb der DG Umwelt sehr unterschiedlich gehandhabt. Indem klare Richtlinien für die Konsultationsphase fehlen, scheint die konkrete Ausgestaltung der Kontakte zu externen Akteuren sehr stark von den jeweiligen Kommissionsbeamten abhängen, die für die Entscheidungsvorbereitung verantwortlich sind. 121 Daß man zur Vorbereitung der Wasserrahmenrichtlinie einen offenen und breit angelegten Konsultationsprozeß durchführen wollte, hatte viel mit dem Politikverständnis der 'neuen Generation' im Gewässerschutzreferat bzw. in den Leitungspositionen zu tun. Ihnen gemeinsam war, daß sie die Gestaltung von Politik eher als eine Managementaufgabe und weniger als eine bürokratische Angelegenheit betrachteten und die davon überzeugt waren, daß sich die Akzeptanz rechtlicher Normen nur durch die Einbindung der Betroffenen in die Politikformulierung erreichen lasse. Letztlich hing die Entscheidung für einen offenen und breit angelegten Konsultationsprozeß auch ganz erheblich mit der neuen Umweltkommissarin

119 So heißt es im europäischen Beamtenstatut, "[a]n official shall carry out his duties and conduct himself solely with the interests of the Communities in mind. He shall neither seek nor take instructions from any government, authority, organisation or person outside his institutions."

120 Diese Informationen sind auch dahin gehend wichtig, daß der Kommissionsvorschlag überhaupt im Rat verhandelt wird. Da in den vertraglich festgelegten Entscheidungsverfahren für die erste Lesung keine Fristen vorgegeben sind, gibt es tatsächlich eine Reihe von Kommissionsvorschlägen, die seit Jahren dem Rat vorliegen und noch nie verhandelt wurden, da sie von keiner Präsidentschaft auf die Tagesordnung gesetzt worden sind.

121 Daß selbst innerhalb eines Referates die Konsultationspraxis sehr unterschiedlich sein kann, wurde bereits am Beispiel der Trinkwasser- und der Badegewässerrichtlinie deutlich. Zu den Versuchen der Kommission
zusammen, die darin ein angemessenes und ihr aus dem nationalen Kontext vertrautes Verfahren bei der Politikgestaltung sah. "I think it was more than crucial that this open consultation process, was begun under a Scandinavian Commissioner. At least in the old times - the Prodi Commission might be different - a Commissioner from another member state and I won't specify a particular one, might have taken a much more rigid approach, something like the tradition of 'officials act secretly behind closed doors' or something like that."\(^{122}\)


4.1.1 Die Mitteilung über die Wasserpolitik der EU

Den Auftakt für den offenen und breit angelegten Konsultationsprozeß bildete eine Mitteilung über die Wasserpolitik der EU, die im Februar 1996 von der Kommission vorgelegt wurde.\(^{124}\) Formal war die Mitteilung zwar an den Rat und das Europäische Parlament gerichtet, aber die

\(^{122}\) Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel.

\(^{123}\) "Offenbar erwachsen die vertikalen wie die horizontalen Konflikte um unterschiedliche Gewässerschutzpolitiken weithin aus wechselseitiger Unkenntnis. Vereinfacht ausgedrückt: Man weiß innerhalb Europas zu wenig voneinander." (Breuer 1997:25)

\(^{124}\) KOM/96/59 vom 21. Februar 1996.
Kommission betonte in dem Dokument explizit, daß sie den Standpunkt aller von einer Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik betroffenen Akteure kennenlernen möchte. Indem die Kommission in der Mitteilung ihre konzeptionellen Vorstellungen für die zukünftige europäische Wasserpolitik darlegte sowie die Grundzüge für eine Richtlinie über die Wasserressourcen aufzeigte, hoffte sie eine öffentliche Diskussion anstoßen zu können.


125 Bezüglich der Gewässerverschmutzung wird hier im Einzelnen auf die Verschmutzung durch Punktquellen, die diffuse Verschmutzung, die unfallbedingte Verschmutzung, die Versauerung sowie die Eutrophierung verwiesen. Neben der Gewässerverschmutzung und der Wasserknappheit werden als weiterer Problemkreis die negativen Auswirkungen von Eingriffen in die physikalische Beschaffenheit von Gewässern angeführt, die etwa durch den Hochwasserschutz, die Schiffahrt oder die Landgewinnung verursacht werden.

126 Im Einzelnen werden folgende Prinzipien als Grundsätze der zukünftigen europäischen Wasserpolitik genannt: das Anstreben eines hohen Schutzniveaus, das Vorsorgeprinzip, das Prinzip der Vorbeugung, die Bekämpfung von Umweltschäden an der Quelle, das Verursacherprinzip, die Einbeziehung des Umweltschutzes in andere politische Maßnahmen, die Nutzung der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die unterschiedlichen Umweltbedingungen in den Regionen der Gemeinschaft, die Berücksichtigung der Kosten und Nutzen von Maßnahmen bzw. eines Nichttätigwerdens, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinschaft und die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen, die internationale Zusammenarbeit sowie die Subsidiarität.

127 Bei den anderen spezifischen Themen der Wasserwirtschaft handelt es sich um die Ausweisung von 'Zonen', die Wassermenge, die Überwachungsanforderungen, die Berichtspflicht, die Transparenz, Einbeziehung und Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit, die integrierte Bewirtschaftung von Wasserressourcen sowie die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten.
Aufgrund der in der Mitteilung dargelegten Ziele und Grundsätze einer nachhaltigen Wasserpolitik sowie der Erörterung der Probleme und Herausforderungen im Bereich des Gewässerschutzes, werden schließlich - äußerst knapp und sehr allgemein gehalten - die Grundzüge einer Rahmenrichtlinie über die Wasserressourcen aufgeführt. Als zentrales Element der Rahmenrichtlinie wird die integrierte Bewirtschaftung der Gewässer auf der Basis von Flußeinzugsgebieten genannt. Zudem sollten in der Rahmenrichtlinie folgende Aspekte aufgegriffen werden: die Überwachung von Menge und Güte der Wasserressourcen, die Bewertung des Wasserbedarfs der Gesellschaft und der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die betreffenden Gewässer, die Festlegung von Qualitätszielen, die Erstellung und Umsetzung eines Maßnahmenprogramms zur Erreichung dieser Ziele, die Berücksichtigung von Qualitätszielen sowie von Emissionsstandards bei Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte, die Anhörung der Öffentlichkeit im Entscheidungsprozeß sowie die Überwachung und Berichterstattung über die Umsetzung der Rahmenrichtlinie. Im Hinblick auf die Ziele und Maßnahmen sollen in der Rahmenrichtlinie Leitlinien festgelegt und die Einzelheiten der Umsetzung weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen werden, so daß einerseits ein hohes Schutzniveau angestrebt werden kann, gleichzeitig aber genügend Flexibilität bleibt, um die Maßnahmen an die unterschiedlichen Umweltbedingungen in der Gemeinschaft anzupassen. Schließlich sollten einige Richtlinien aus der frühen Phase der europäischen Wasserpolitik aufgehoben und durch die Rahmenrichtlinie ersetzt werden.\footnote{Folgende Wasserrichtlinien sollten aufgehoben und durch die Rahmenrichtlinie ersetzt werden: die Richtlinie über Oberflächengewässer, die Richtlinie über Fischgewässer, die Richtlinie über Muschelgewässer, die Grundwasserrichtlinie sowie die vorgeschlagene Richtlinie über die ökologische Qualität von Gewässern.}

4.1.2 Die Konferenz über die Wasserpolitik der EU

Ende Mai 1996 veranstaltete die Kommission im Rahmen des Konsultationsprozesses in Brüssel eine zweitägige Konferenz "to establish a forum within which an open and informed discussion on the future direction of Community Water Policy may take place". An der Konferenz nahmen fast 250 Delegierte teil, wobei es sich vor allem um Vertreter der Wasserversorgungsunternehmen, der Industrie, der Landwirtschaft sowie der Verbraucher- und Umweltschutzverbände handelte. Natürlich waren auch alle Mitgliedstaaten bei der Wasserkonferenz vertreten, aber in erster Linie hatte die Kommission ein Interesse daran, ein Stimmungsbild von den nicht-staatlichen Akteuren im Wasserbereich zu erhalten. Neben der Umweltkommissarin sowie der DG Umwelt, die mit fast 40 Mitarbeitern präsent war, nahmen darüber hinaus Vertreter aus elf weiteren Generaldirektionen an der Konferenz teil. Andere
Konferenzteilnehmer kamen aus dem Europäischen Parlament, dem Ausschuß der Regionen sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, aber auch die Europäische Umweltagentur, die Internationalen Gewässerschutzkommissionen sowie einige Beitrittsländer waren auf dieser großen Wasserkonferenz vertreten.

einforderten, verbatem sich gerade deren Vertreter eine Einmischung in interne Angelegenheiten.

4.1.3 Bilaterale Kontakte zwischen Kommission und Mitgliedstaaten

Bei den meisten Treffen, die in der Konsultationsphase stattfanden, handelte es sich jedoch um bilaterale Treffen zwischen Mitarbeitern des Referates 'Gewässerschutz' bzw. dem zuständigen Abteilungsleiter und Vertretern aus den Mitgliedstaaten. Wie intensiv die Offenheit der Kommission in dieser Phase auf Seiten der Mitgliedstaaten genutzt wird, hängt zum einen davon ab, inwieweit man in den jeweiligen Fachabteilungen über die Bedeutung und den Ablauf der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene informiert ist. Mitgliedstaaten, die in der Entscheidungsvorbereitung eine aktive und kontinuierliche Rolle spielen wollen, müssen dafür aber auch die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen investieren und geeignete Organisationsstrukturen schaffen. Während Großbritannien diesbezüglich ein 'Vorreiter' zu sein scheint, beauftragen andere Mitgliedstaaten lediglich ihre Umweltattachés mit der Kontaktpflege zur Kommission.131 "The Brits have always been coming in to us and lots of them passing by, while other member states don't actively seek to inform and influence or lobby or whatever you call it the Commission so much. The UK systematically informs actively up front whether there is a problem or whether it's just ideas they have and they write a lot of things while most member

129 Die Vorträge, die in die jeweilige Thematik einführen sollten, wurden nicht von Vertretern der Kommission, sondern von Sachverständigen gehalten, die dabei die unterschiedlichen Standpunkte und potentielle Problemlösungen aufzeigen sollten.


131 So kann die Anzahl der Umweltattachés, die ein Mitgliedstaat in seine Ständige Vertretung nach Brüssel entsendet, ebenfalls als Indikator dafür angesehen werden, welche Bedeutung ein Mitgliedstaat der europäischen Umweltpolitik bzw. der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene beimißt. Ein aktiver Kontakt mit der Kommission scheint jedoch nur möglich zu sein, wenn sich zwei Umweltattachés die Arbeit in Brüssel teilen können. "Often, those who are alone hardly manage to attend all meetings in the Council framework, let alone cultivate contacts with Commission officials or Europarlamentarians, Therefore, the progressive countries all have more than one attaché, but the UK also has two." (Pellegrom,1997:51)
Zum anderen hängt die Intensität der informellen Kontakte auch von der Motivation der Mitgliedstaaten ab. Natürlich werden alle Mitgliedstaaten versuchen den Vorschlag der Kommission dahingehend zu beeinflussen, daß er mit den eigenen Prioritäten und bestehenden Politikansätzen kompatibel ist, aber es macht einen großen Unterschied, ob die Mitgliedstaaten die Einwirkungsmöglichkeiten nutzen, um ein spezifische Eigeninteresse durchzusetzen oder um sich kooperativ und konstruktiv an der Politikformulierung zu beteiligen. Es muß wohl kaum erwähnt werden, daß auf seiten der Kommission eine problemorientierte Interaktion bevorzugt und mit der Chance zur Mitgestaltung 'belohnt' wird. Im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung hat die Kommission aber auch von sich aus versucht, Kontakt zu den Mitgliedstaaten aufzunehmen, wobei man vor allem die für die Implementation verantwortlichen Akteure in den Prozeß einbinden wollte. "So what we tried to do in the run-up of drafting the Water Framework Directive proposal, is to get in touch with those who have the expertise on the ground, therefore aware of problems and the potential solutions." Aber es war nicht nur der Informations- und Erfahrungsaustausch, an dem die Kommission ein Interesse hatte, sondern man hoffte durch die frühzeitige Einbindung auch die Akzeptanz und damit die spätere Implementation der geplanten Richtlinie verbessern zu können. Da in einigen Mitgliedstaaten die Regionen über wesentliche Kompetenzen im Wasserbereich verfügen, was vor allem in Deutschland und Belgien sowie in einem geringeren Ausmaß in Österreich und Spanien der Fall ist, wollte die Kommission deshalb auch die regionalen Akteure einbinden. Bisher waren auch bei diesen Mitgliedstaaten die informellen Kontakte nur über die nationale Ebene gelaufen, aber die Implementationsprobleme bei anderen Wasserrichtlinien hatten zu einem Umdenken innerhalb der Kommission geführt. "The Commission realised that it was having problems implementing certain pieces of water legislation and I give you the example of the Nitrates Directive. So we put the question to ourselves whether the difficulty of the implementation of the Nitrates Directive might have been because of the way in which it was adopted. By not

132 Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel. Daß der europäische Politikgestaltung in britischen Ministerien ein großer Stellenwert eingeräumt wird, bestätigte eine Gesprächspartnerin aus dem britischen Umweltministerium, die zum Zeitpunkt des Gesprächs gerade als Stagiaire im Referat 'Gewässerschutz' arbeitete. Sie erzählte, daß die britischen Beamten intensiv auf Europa vorbereitet werden, d.h. sie lernen alles über die europäischen Organe und Entscheidungsprozesse und vor allem werden sie gebriert, wann und wen sie kontaktieren müssen, um auf ein Dossier Einfluß nehmen zu können. 

consulting sufficiently regions at the time of drafting and negotiating the Directive, we actually pushed off the problems to the implementation stage. Therefore we felt that it would be the best to involve at a very early stage those people who are going to implement the Directive when it eventually emerged, because only they could tell us what they see as the problems or the difficulties."¹³⁴ Wie intensiv sich die informellen Kontakte zwischen der Kommission und den Regionen gestalteten, hing sowohl von dem Engagement der Regionen als auch von der generellen Bereitschaft der nationalen Ebene, die Regionen an dem europäischen Meinungsbildungsprozeß zu beteiligen, ab. Während beispielsweise das Bundesumweltministerium den Austausch zwischen der Kommission und den deutschen Ländern unterstützte, scheiterte die Kontaktaufnahme mit den spanischen Regionen zunächst an der Zentralregierung.¹³⁵

4.1.4 Exkurs: Die EU Kontaktgruppe der LAWA

Die bisherigen Erläuterungen haben deutlich gemacht, daß die Mitgliedstaaten, wobei dies im Grunde genommen für alle externen Akteure gilt, ihre Einwirkungsmöglichkeiten auf den Kommissionsvorschlag während der Entscheidungsvorbereitung nur nutzen können, wenn sie zur Kooperation bereit und auch fähig sind. Im Folgenden soll am Beispiel der EU Kontaktgruppe der LAWA einmal konkret gezeigt werden, welche Bedingungen für eine effektive Kooperation erforderlich sind, wobei die intensiven Kontakte zwischen der Kommission und der LAWA nicht nur das Ergebnis einer veränderten Wahrnehmung auf seiten der Kommission waren, sondern auch auf seiten der deutschen Länder. Da in Deutschland die Wasserwirtschaft in den Kompetenzbereich der Länder fällt - dem Bund obliegt nur die Rahmengesetzgebung - haben sich diese in der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) zusammengeschlossen, die eine Koordinierung und, in soweit dies möglich ist, eine Harmonisierung der Wasserwirtschaftspolitiken zwischen den Ländern gewährleisten soll.

Obwohl die Länder für die Umsetzung und Anwendung des gemeinschaftlichen Wasserrechts verantwortlich sind, gab es über Jahre hinweg keine Versuche auf die Gestaltung der europäischen Wasserpolitik Einfluß zu nehmen, was zum einen daran lag, daß der Bund das

¹³⁴ Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
¹³⁵ In Spanien verfügen die Regionen über Mitspracherechte im Wasserbereich, auch wenn diese begrenzt sind. Da es zwischen der Zentralregierung und einigen Regionen Unstimmigkeiten bezüglich der Forderungen an die zukünftige europäische Wasserpolitik gab, wurden diese von der Zentralregierung zu einem Treffen mit der Kommission einfach nicht eingeladen. (Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter der DG Umwelt am 25.1.2000 in Brüssel.)
Außenvertretungsrecht lange Zeit alleine wahrnahm, zum anderen aber auch an einer gewissen Selbstgefährlichkeit, denn man erwartete auf der europäischen Ebene keine Verabschiedung von Maßnahmen, die eine Verschärfung deutscher Gewässerschutzstandards bewirken würden. Die Tatsache, daß dabei oftmals schwer verständliche und mit dem deutschen Rechts- und Verwaltungssystem nicht kompatible Richtlinien herauskamen, führte dazu, daß die europäischen Wasserrichtlinien als etwas Fremdes empfunden wurden und man die Verpflichtung zu deren Umsetzung weitgehend ignorierte.136 "Und plötzlich standen wir vor dem Europäischen Gerichtshof und haben große Augen gemacht, wobei wir nicht materiell, sondern eigentlich immer formal verurteilt worden sind."137


bestimmt der Bundesrat erst einen Vertreter für die Ratsverhandlungen nachdem der Richtlinienvorschlag offiziell von der Kommission vorgelegt worden ist. "Wir waren damals fest entschlossen auf die Politikformulierung auf europäischer Ebene Einfluß zu nehmen und wir wollten, daß der lahmdeutsche Föderalismus gegenüber den zentralistischen Mitgliedstaaten schneller in Fahrt kommt."  

Insofern entschloß man sich zur Gründung einer EU Kontaktgruppe, die sich innerhalb der LAWA nur mit der Reform der europäischen Wasserrichtlinie beschäftigen und, wie der Name bereits andeutet, die Kontakte mit der Kommission pflegen sollte. Um eine effiziente Abstimmung sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Ländern und dem Bund sicherzustellen, gehörte neben einigen Ministerialdirigenten aus den Ländern auch der für die Wasserrahmenrichtlinie zuständige Ministerialdirigent aus dem Bonner Umweltministerium der EU Kontaktgruppe an. Außerdem wollte man die politische Entscheidungsebene eng mit dem notwendigen Sachverstand verknüpfen, so daß auch einige Fachexperten hinzugezogen wurden. Der Vorsitz in der EU Kontaktgruppe wurde dem Umweltministerium in Baden-Württemberg übertragen, das dann eigens eine Stabsstelle für die Koordinierung bezüglich der Aktivitäten im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie einrichtete. Obgleich die EU Kontaktgruppe in die formalen Strukturen der LAWA voll eingebunden ist, unterscheidet sie sich von den anderen Gremien ganz erheblich durch ihre Arbeitsweise, wie der Vorsitzende erläuterte. "Ich bin genauso berichtspflichtig gegenüber der LAWA Vollversammlung wie die anderen Gruppen auch, aber sie gestehen uns in der Art der praktischen Arbeit, also im operationellen Bereich, wesentlich mehr Freiheiten zu. Man war sich von Anfang an darüber im Klaren, daß man in der EU Kontaktgruppe dieses Procedere mit ordentlicher Sitzungsvorlage, Beschußvorschlag usw. nicht aufrecht halten kann, daß man das künftig anders, viel flexibler machen muß."  

Die neue Arbeitsweise, die Zusammensetzung der EU Kontaktgruppe, aber vor allem auch die Motivation ihrer Mitglieder hatte zur Folge, daß Deutschland frühzeitig auf der europäischen Ebene als 'policy entrepreneur' auftrat. "Dieses Mal hatte ein kleiner Kreis von Leuten zusammen gefunden, die Spaß an der Sache hatten, denn eine gute europäische Koordination und ein Engagement in der Vorbereitungsphase erfordern ganz klar ein gehöriges Maß an Mehrarbeit und Eigeninitiative. Mit Dienst nach Vorschrift kommen sie da nicht weit."  

---

139 Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter des baden-württembergischen Umweltministeriums im Sommer 1999 in Heidelberg.
141 Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter des hessischen Umweltministeriums auf dem Kongreß 'Pricing Water' am 6./7.9.1999 in Sintra/Portugal.
Obwohl die Länder schon im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens des Maastrichter Vertrages mehr Mitwirkungsrechte im Hinblick auf die europäische Politikgestaltung erhalten hatten, war es vor allem die Informalisierung der innerstaatlichen Meinungsbildung, die dazu beigetragen hat, daß Bund und Länder eine abgestimmte fachliche und politische Meinung als einheitliche Position in Brüssel vertreten haben. Daß dieser institutionelle Handlungsspielraum für eine neue Form der Kooperation genutzt werden konnten, hing auch damit zusammen, daß im Bundesumweltministerium als auch in einigen Umweltministerien der Länder ein personeller Wechsel stattgefunden hatte. Gemeinsam war den neuen Akteuren eine stärkere europäische Orientierung und eine größere Offenheit im Umgang miteinander, so daß im Rahmen der neuen Kontaktstrukturen das Mißtrauen, das lange Zeit das Verhältnis zwischen Bund und Ländern beherrschte, überwunden werden konnte. "So eine Zusammenarbeit funktioniert nur richtig, wenn bei den Akteuren, die aufgrund ihrer Funktion zusammen kommen, auch die 'Chemie' stimmt."  

142 Das Gleiche läßt sich auch über die informellen Kontakte zwischen den Vertretern der DG Umwelt und der EU Kontaktgruppe der LAWA sagen, denn auch hier haben die persönlichen Beziehungen zur Überwindung alter Ressentiments und Verständigungsprobleme beigetragen. Insofern resultierten die Kontakte zur Kommission in einer konstruktiven Zusammenarbeit, die von der Teilnahme von Vertretern der DG Umwelt an einigen Sitzungen der EU Kontaktgruppe bis zu dem Wechsel des für die Koordination innerhalb der LAWA zuständigen Beamten zur Kommission reichten.

Darüber hinaus bewirkte das verstärkte Engagement in dem Prozeß europäischer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einen Lernprozeß auf deutscher Seite, der sowohl in einer veränderten Wahrnehmung der eigenen Standpunkte als auch der europäischen Ebene resultierte. 143 So führte das Kennenlernen der Erfahrungen, Probleme und Vorstellungen der Fachkollegen aus der Kommission sowie den anderen Mitgliedstaaten dazu, daß man die eigenen Positionen und Praktiken durchaus aus einem ganz anderen Blickwinkel betrachtete und teilweise zu einer neuen Bewertung gelangte. Während die ursprüngliche Idee darin bestanden habe, daß man das deutsche Wasserrecht eins zu eins nach Brüssel tragen wollte, sei man inzwischen in Europa angekommen, so daß diese Forderung keine Rolle mehr spiele. 144 Gleichzeitig erkannte man aber auch das Innovationspotential der

142 Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter des Bundesumweltministeriums auf dem Kongreß 'Pricing Water' am 6./7.9.1999 in Sintra/Portugal.
143 Vgl. hierzu insbesondere die beiden nächsten Abschnitte, in denen es um die Treffen der Wasserdirektoren sowie um die Gemeinsamen Technischen Seminare geht.
144 In diesem Sinne äußerte sich Fritz Holzwarth, Ministerialdirigent im Bundesumweltministerium, in seinem Vortrag auf dem 3. Wiesbadener Wassersymposium am 23./24.9.1999 in Frankfurt.

4.1.5 Die Treffen der Wasserdirektoren

Ein wichtiges informelles Forum für den Informations- und Meinungsaustausch stellten die Treffen der Wasserdirektoren dar, die sich jedoch von den anderen Aktivitäten während der Konsultationsphase in zweierlei Hinsicht unterschieden. Erstens handelte es sich im Gegensatz zu dem offenen und breit angelegten Konsultationsprozeß bei den Treffen der Wasserdirektoren um einen relativ kleinen Kreis von Akteuren, denn die Teilnahme war nur den für die nationale Wasserpolitik zuständigen Abteilungsleitern vorbehalten. Und zweitens sollten die Treffen langfristig dem Aufbau persönlicher Kontakte zwischen den Wasserdirektoren der Mitgliedstaaten dienen, wobei man sich insbesondere von dem informellen Charakter der Zusammenkünfte, der begrenzten Zahl der Teilnehmer sowie deren gemeinsamem Background eine offene und direkte Kommunikation erhoffte. "The meetings of the Water Directors have proved very useful as a mechanism for establishing personal relationships and I think we should not underestimate this. The personal relationships that we have all established mean that we are able to talk to one another much more freely than we would if it was an official relationship. [...] By common agreement our meetings take place exclusively in English. We occasionally have meetings here with interpretation in Brussels,

146 Natürlich kommen die Wasserdirektoren meistens nicht alleine zu den Treffen, sondern bringen noch ihren Stellvertreter oder einen Experten mit, aber dennoch waren alle Mitgliedstaaten angehalten die Teilnehmerzahl so gering wie möglich zu halten.
but the interpretations are not so efficient, because however bad your language is, at least when you all speak English, you are communicating directly.\textsuperscript{147}

Insofern ging es bei den Treffen der Wasserdirektoren zum einen um den Austausch von Informationen über die jeweiligen Probleme, Erfahrungen und Vorstellungen im Hinblick auf die europäische Wasserpolitik, denn tatsächlich wußte man in Europa zu wenig voneinander. Dieses Nichtwissen betraf in erster Linie jedoch nicht die fachlichen Aspekte, sondern vielmehr die sozialen, kulturellen, ökonomischen, rechtlichen oder institutionellen Bedingungen, mit denen sich die Eigenheiten der Wasserwirtschaft sowie die Ziele der Wasserpolitik in den jeweiligen Mitgliedstaaten erklären lassen. "Wichtig ist, daß man ins Gespräch kam und daß man eine Ebene gehabt hat, wo man sich außerhalb der offiziellen und formalen Gremien austauschen konnte. Das hat dazu geführt, daß man in vielen Fällen die eigene Meinung besser 'rüber bringen konnte oder aber auf der anderen Seite auch verstanden hat, warum beispielsweise die Franzosen, Griechen oder Spanier irgendwelche Dinge nicht haben wollten."\textsuperscript{148} Zwar bedeutet der Abbau von Verständigungsproblemen nicht, daß sich automatisch auch eine gemeinsame Problemwahrnehmung einstellt, aber wenn man die unterschiedlichen Hintergründe kennt, läßt sich besser zwischen den unterschiedlichen Problemsichten vermitteln. "Among the water directors it is not so much that we have a common view, but I suppose we perceive what the problems are. And we are able to discuss freely the problems we don’t agree. For instance, the Spanish Water Director doesn’t agree with all that’s been done, but now we understand what his problems are and why he has those problems, because we sit down and talk together."\textsuperscript{149}

Zum anderen wollte die Kommission die Treffen der Wasserdirektoren nutzen, um die relevanten Akteure aus den Mitgliedstaaten in die Politikformulierung einzubinden. Wichtig war hierbei, daß sich in dem informellen Gremium der Wasserdirektoren nicht die realen Machtverhältnisse des Rates widerspiegelten, sondern die Teilnehmer gleichberechtigt waren und ihr Einfluß wesentlich von ihrer Kooperationsbereitschaft und ihrem Engagement abhing. "With the meetings of the Water Directors we have a group in which we are all equal: there are no big countries and there are no small countries, because there is no voting. We find that people have a contribution to make which is far beyond the size of their country and the votes they would have in Council. And there’s another thing by creating this body: we have brought some member states on board who before were never interested and have started now to

\textsuperscript{147} Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
\textsuperscript{148} Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.
\textsuperscript{149} Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
Letztlich erhoffte sich die Kommission von dem direkten Austausch von Informationen und Argumenten eine verstärkte Problemlösungsorientierung bei den Wasserdirektoren, so daß man sich trotz unterschiedlicher Prioritäten und Vorstellungen auf ein gemeinsames Handlungskonzept für die Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik verständigen würde. Gleichzeitig war mit der Strategie der Einbindung die Hoffnung verbunden, daß sich die an der Formulierung der zukünftigen Handlungskonzepts beteiligten Akteure mit diesem identifizieren und sich deshalb verstärkt für dessen Realisierung einsetzen werden.

Ein wichtiger Aspekt, der den Aufbau dieser informellen Kommunikationsstruktur begünstigte, wenn nicht sogar erst ermöglichte, betraf den Umstand, daß sowohl in der Kommission als auch in drei wichtigen Mitgliedstaaten ein Akteurswechsel stattgefunden hatte. "The establishment of the meetings of the Water Directors also coincided with a lot of changes in the Water Directorates. I became the head of water unit in the Commission, Fritz Holzwarth became the German Water Director, Rouselle became the French Water Director, Alan Davis became the British Water Director. All of us were new in our job and we were looking for new solutions, for new ways of doing our job. So that helped. And we immediately got on as people so we like one another on a personal level. I think the changeover at the same time in Britain, France, Germany and the Commission was seminal, because of the people who came on board."  

Daß sich aus den zu Beginn ad hoc stattfindenden Zusammenkünften, jedoch ein beständiges Politiknetzwerk entwickelte - inzwischen wird von jeder Präsidentschaft erwartet, daß sie die Wasserdirektoren zu einem Treffen einlädt - ist auf die Wahrnehmung der Wasserdirektoren zurückzuführen, daß man nur gemeinsam die Gestaltung der europäischen Wasserpolitik beeinflussen kann. Statt im Nachhinein die von anderen getroffene Entscheidung zu verwalten, wollte man lieber selbst gestalten, so daß sich aus der Betroffenheit eine neuartige Handlungsintiative entwickelte, die über eine rein bürokratische Abstimmung hinaus reichte und nicht auf die Phase der Entscheidungsvorbereitung begrenzt blieb.

4.1.6 Die Gemeinsamen Technischen Seminare

Ein weiteres Novum während der Entscheidungsvorbereitung waren die Gemeinsamen Technischen Seminare, die zwar von der LAWA und der Environment Agency organisiert wurden, die aber aufgrund ihrer Intention eine Ergänzung zu den von der Kommission

---

150 Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
durchgeführten Konsultationen darstellten. Aufgrund der ersten Reaktionen aus den Mitgliedstaaten bezüglich der Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik, hatte die Kommission feststellen müssen, daß in Europa nach wie vor unterschiedliche Gewässerschutzphilosophien existierten, wobei es vor allem zwischen dem deutschen und dem britischen Ansatz erhebliche Differenzen gab. Während sich Deutschland im Hinblick auf die zukünftige europäische Wasserpolitik für die Festlegung strenger und einheitlicher Emissionsstandards auf der Grundlage der besten verfügbaren Technik einsetzte, wollte man in Großbritannien nur der Festlegung europaweiter Qualitätsziele zustimmen. Da man in der Kommission eine Einigung in dieser Frage allerdings als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik ansah, wollte man mit der Lösung dieses Konfliktes nicht bis zu den Ratsverhandlungen warten. Außerdem hatte man in der Kommission den Eindruck, daß der deutsch-britische Gegensatz eher in den Köpfen als in der Realität existierte, so daß man sich von einem direkten Kontakt zwischen deutschen und britischen Wasserexperten aus den jeweiligen Umweltbehörden eine fachliche Verständigung über mögliche Lösungsstrategien versprach. "One of the key elements in this situation was that we had to organise an apportionment between Britain and Germany. Because in the water area, they were the protagonists of two very different philosophies, which appeared to be contradictory. LAWA was always very suspicious about the British approach and the British who as usual were arrogant about their approach."  


\(^{151}\) Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.

\(^{152}\) Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.

\(^{153}\) Die ursprüngliche Idee hatte darin bestanden, daß Deutschland und Großbritannien ihre Differenzen untereinander beilegen sollten, so daß der Kommission eine Teilnahme als nicht opportun erschien. Allerdings gab die Kommission im Einverständnis mit den Organisatoren ihre Zurückhaltung auf und nahm bei den nachfolgenden Seminaren als Beobachterin teil.
Seminars gelangte man zu der Erkenntnis, daß sich der deutsche und der britische Ansatz zum Schutz der Gewässer nicht widersprechen müssen, denn in der Praxis werden in beiden Ländern sowohl der Emissionsansatz als auch der Immissionsansatz angewendet, wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Konsequenterweise richtete man an die Kommission die Empfehlung, die beiden Konzepte in Form eines 'kombinierten Ansatzes' miteinander zu verbinden und in der geplanten Rahmenrichtlinie zu verankern. "At the end of this three-day workshop they had three flipcharts full where they agree and three lines where there were differences. At present both countries agree that there is a need for this combined approach of emission control and water quality standards. After April '96 I have never heard this reference to the British and the German approach anymore. It doesn’t exist anymore and it was never a major problem at any of the political discussions in the Council."154 Insofern hatte die fachliche Diskussion zur Überwindung eines vermeintlichen Gegensatzes, der lange Jahre die Entwicklung der europäischen Wasserpolitik beeinträchtigt hatte, beigetragen und damit eine frühzeitige Konsensbildung im Hinblick auf die späteren Verhandlungen ermöglicht.155

Nach den positiven Erfahrungen während des ersten Seminars, beschloß man in der LAWA und der Environment Agency die Veranstaltungsreihe fortzusetzen und zu weiteren zentralen bzw. strittigen Themen europäischer Wasserpolitik Seminare abzuhalten, wobei auch die Einbeziehung weiterer Mitgliedstaaten angestrebt wurde. So fand im Mai 1997 das zweite Gemeinsame Technische Seminar in Maidenhead über die unterschiedlichen Ansätze zur integrierten Bewirtschaftung von Flußgebieten statt und im Oktober 1997 traf man sich in Dresden, um ökonomische Fragen der Wasserwirtschaft und insbesondere die Rolle von Kosten-Nutzen-Analysen im Rahmen des Flußgebietemanagement zu diskutieren. Der Hauptbeitrag der technischen Seminare bestand allerdings darin, daß man – analog zu den Treffen der Wasserdirektoren – auf Expertenebene ein informelles Forum geschaffen hatte, das eine direkte und offene Kommunikation sowie den Austausch von Informationen, Erfahrungen und Argumenten ermöglichte. "Our experience has shown that you have to start with an atmosphere where no one is listening, so there is no one who is going to make capital out of an expression of weakness, because at one stage you may have to say, alright, on that side the German system is not so good, on that side the British system is not so good, but publicly you may not want to say that at that stage. So you have to create the right ambience

155 Übrigens nahmen aus Deutschland, Großbritannien und Österreich drei Akteure an dem technischen Seminar teil, die dann später in der Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen die Wasserrahmenrichtlinie verhandelten, so daß
and that was done largely by the work of LAWA and the Environment Agency."\textsuperscript{156} Letztlich war damit der Grundstein für eine transnationale Zusammenarbeit zwischen mehreren Umweltbehörden gelegt worden, die diese auch in Zukunft weiter führen wollten.

4.1.7 Und das Europäische Parlament?


Aus der Perspektive der Kommission läßt sich dies damit erklären, daß ihr für eine direkte Kommunikation mit dem Parlament zunächst die Ansprechpartner fehlten, denn generell benennt der zuständige Ausschuß erst nach der Vorlage eines Kommissionsvorschlags einen Berichterstatter wie auch die anderen Fraktionen erst zu diesem Zeitpunkt ihre jeweiligen Schattenberichterstatter ernennen, die sich dann intensiv mit dem Richtlinienentwurf auseinandersetzen und die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Ausschuß vorbereiten. Allerdings scheint man auch auf Seiten des Parlamentes an einer informellen Einbindung in die Politikformulierung nicht sehr interessiert zu sein, was sich zum einen mit der Arbeitsbelastung der Parlamentarier erklären läßt. "Wir haben es eigentlich immer abgelehnt uns mit diesen informellen Gremien im Vorlauf einer Kommissionsinitiative zu befassen, weil uns die aktuelle Arbeit, wo wir vor einer Entscheidung stehen, viel wichtiger ist. Wir haben schon aktuell so viel zu tun, daß wir von der Arbeitsbelastung einfach auch

\textsuperscript{156} Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
nicht in der Lage sind uns mit Dingen herum zu schlagen, die erst im Anlaufen sind."

Hinzu kommt die ungeklärte Frage nach dem politischen Mandat für solche informellen Gespräche, wenn im relevanten Ausschuß der Prozeß der Meinungsbildung überhaupt noch nicht begonnen hat. Um dennoch die Vorstellungen und Prioritäten des Parlaments frühzeitig darlegen und damit einen Einfluß auf die Entscheidungsvorbereitung der Kommission gewinnen zu können, kann ein Ausschuß einen 'Initiativbericht' verfassen. Wird dieser vom Parlament in Form einer Entschließung angenommen, dann kann der Berichterstatter die informellen Kontakte mit der Kommission wahrnehmen und sich dabei auf ein klares Mandat berufen.


158 'Initiativbericht' deshalb, weil das Parlament zu einer Mitteilung der Kommission keine Stellung nehmen muß und insofern aus Eigeninitiative aktiv wird.

Nur mit einer Forderung konnte sich der Umweltausschuß im Plenum nicht durchsetzen, wobei sich diese auf die Frage des weiteren Vorgehens bezog. Nachdem man im Umweltausschuß der Ansicht war, daß die Mitteilung der Kommission ihren Zweck, ein
stimmiges Gesamtkonzept für die europäische Wasserpolitik darzulegen, eklant verfehlt habe und die in der Mitteilung angekündigte Ausrichtung der zukünftigen europäischen Wasserpolitik aus der Perspektive eines nachhaltigen Gewässerschutzes äußerst bedenklich war, wollte man sozusagen das Heft lieber selbst in die Hand nehmen. Von daher forderte der Umweltausschuß, daß die Ziele und Leitlinien für die europäische Wasserpolitik sowie die für ihre Umsetzung notwendigen Maßnahmen im Rahmen eines Aktionsprogramms durch den Rat und das Europäische Parlament festzulegen sind. Da der Vertrag für die Verabschiedung allgemeiner Aktionsprogramme zwar das Verfahren der Mitentscheidung vorsieht (Artikel 130s, Absatz 3 EGV), diesen aber keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, wollte der Umweltausschuß auch im Hinblick auf die Rechtssetzung dem Parlament ein Mitentscheidungsrecht sichern, zumal man auch gegenüber den Mitgliedstaaten nicht sehr großes Vertrauen zu haben schien. Deshalb vertraute der Umweltausschuß die Auffassung, daß der Erlaß einer Rahmenrichtlinie eine notwendige Maßnahme zur Umsetzung und Durchführung des Aktionsprogramms darstelle und deswegen ebenfalls nach Artikel 130s, Absatz 3 EGV zu verabschieden sei. Diese juristisch recht abenteuerliche Konstruktion, die auch politisch nicht unbedenklich war, wollte die Mehrheit des Parlamentes jedoch nicht mit tragen, so daß diese Forderung aus dem Entschließungsantrag abgelehnt wurde.

4.2 Die Initiativphase

Noch bevor das Europäische Parlament seine Entschließung zur Mitteilung der Kommission verabschiedete, hatte der Umweltrat bereits im Juni 1996 die Kommission aufgefordert ihr Initiativrecht wahrzunehmen und bis zum Ende des Jahres einen Vorschlag für eine Wasserrahmenrichtlinie vorzulegen. Von daher stand die Kommission unter einem gewissen Erwartungs- und auch Zeitdruck, wobei davon auszugehen ist, daß auch die Kommission möglichst schnell einen entsprechenden Entwurf vorlegen wollte, um die positive Dynamik der Konsultationsphase auszunutzen. In der Initiativphase ging es nun darum, die Ziele und Handlungskriterien für die zukünftige europäische Wasserpolitik sowie die grundlegenden Maßnahmen und Fristen zur Erreichung dieser Ziele in einem konkreten Richtlinienvorschlag zu definieren. Dabei betrachtet die Kommission die Ausarbeitung eines Richtlinienentwurfs weitgehend als interne Angelegenheit, was sich mit dem ihr vertraglich zugesicherten Vorschlagsmonopol und ihrer Unabhängigkeit als supranationales Organ erklären läßt. Daß im Ergebnis oftmals eine innovative, genuin europäische Problemlösung vorgeschlagen wird, Positionspapiere zur Reform der europäischen Wasserpolitik kennt, dem kommen diese Formulierungen aus dem Entschließungsantrag sehr bekannt vor.
läßt sich zum mit den vielfältigen Ziel- und Interessenkonflikten erklären, denn die Kommission ist gut beraten, wenn sie eine Problemlösung vorlegt, die für alle etwas Neues enthält und die sich an fachlichen, nicht aber an nationalen Kriterien orientiert. Zum anderen entsprechen innovative, europäische Problemlösungen dem institutionellen Selbstverständnis der Kommission als 'policy entrepreneur', wobei sich das Recht der Kommission, politische Prozesse zu initiieren und als 'Motor' die europäische Integration voranzutreiben, auch auf das Selbstbild der einzelnen Kommissionsbeamten auszuwirken scheint, denn "many Commission fonctionnaires clearly do not see themselves as public servants or mere administrators [...]. Instead, many preferred to see themselves in grander political terms as 'policy-makers', 'innovators', 'intellectuals' and 'architects' of the new European order whom the Treaties (and 'history' itself) had proclaimed 'custodians of the European interest'." (Shore 2000:144)


Richtlinienvorschlag einen erheblichen Prestigeverlust für den zuständigen Kommissar bedeuten würde, so daß die interne Entscheidungsvorbereitung auf eine möglichst breite Unterstützung des Vorschlags durch die anderen Kommissare und ihrer jeweiligen Generaldirektionen abzielt.\footnote{Schließlich gibt es noch einen pragmatischen Grund für die Konsensbildung innerhalb der Kommission. "The requirement to find eleven votes in support of a measure is rendered more difficult by the likelihood that, out of 20 Commissioners, two or three are likely to be absent on business from any of the weekly Commission meetings. Voting is by a show of hands and votes cannot be cast by proxy. [...] Thus, in practice, it is usually safer to have more than eleven votes in favour of any motion." (Edwards/Spence 1997:39)} Insofern ist es wichtig, daß die Kommission im Hinblick auf den internen Prozeß der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung über eine Reihe von Koordinationsstrategien verfügt. Das Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie zeigt, wie die Konsensbildung innerhalb der Kommission darüber hinaus durch weitere informelle Vermittlungsmechanismen unterstützt wird.

4.2.1 Die vertraglichen Bestimmungen


Letztlich entschied man sich in der Kommission aus politischen Gründen in dem Entwurf für die Wasserrahmenrichtlinie den Schwerpunkt auf die qualitativen Aspektes des Gewässerschutzes zu legen, denn ein Ausschluß des Europäischen Parlamentes von dem Entscheidungsprozeß erschien vollkommen unangebracht. "The unanimity rule in Council virtually excludes the European Parliament and I don't think it would be politically acceptable to exclude the European Parliament from a piece of legislation such as this where they in fact have been one of the main instigators of action. I think, politically it would have been suicide to have excluded the European Parliament."165 Gleichzeitig spielten aber auch strategische

---

164 So hatte die Europäische Umweltagentur im November 1995 in ihrem aktualisierten Bericht über die Lage der Umwelt in der EU auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Gewässer der Gemeinschaft sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht zu schützen. Auch der im Januar 1996 vorgelegte Bericht über die Implementation des fünften Umweltaktionsprogramm (KOM/95/624) enthielt diesbezüglich nochmals eine deutliche Aufforderung: "It remains a challenge for the Union and the Member States to develop and fully implement a process of integrated planning for the protection and management of water resources with a focus on the relationship between quantitative and qualitative aspects of water, particularly in order to ensure that fresh water is managed on an integrated river basin approach."

165 Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
Überlegungen eine Rolle, denn in der Kommission ging man davon aus, daß sich die Möglichkeit der qualifizierten Mehrheitsabstimmung im Rat positiv auf das Verfahren und die Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie auswirken würden. "Achieving unanimity in Council, would definitely not only have lowered the speed, but also the ambition of the whole legislation." Von daher konnten in dem Entwurf für die Wasserrahmenrichtlinie die quantitativen Aspekte nur insoweit berücksichtigt werden, wie die mengenmäßige Überwachung einen Einfluß auf die angemessene Gewässergüte hat. "The main thing was that it has been difficult to actually start getting something that was worth negotiating for because of the unanimity clause. In that sense, the Water Framework Directive is not satisfying, because it only addresses quantity as a supporting parameter. It's only water management of resources where quantity can be argued to have an impact on quality. Now, that has been taken fairly far in the directive when you look at the definitions, but we can't actually use this directive to take member states to court for not managing their water resources in a wise or sustainable way."

4.2.2 Die Ausarbeitung des Richtlinienvorschlags durch die Dienste der Kommission

Die Generaldirektionen in der Kommission, die von einem Generaldirektor geleitet werden, sind ähnlich nationalen Ministerien hierarchisch aufgebaut und nach Zuständigkeitsbereichen weiter untergliedert. So setzen sich die Generaldirektionen aus mehreren Direktoraten zusammen, die dann wiederum in verschiedene Abteilungen und Referate aufgeteilt sind. Während die Referate als operationelle Einheiten betrachtet werden können, kommen den Leitungsebenen nicht nur koordinierende und kontrollierende Funktionen zu, sondern analog zu ihrer Position verfügen sie durchaus auch über Gestaltungs- und Einflußmöglichkeiten.

Wie in allen Behörden erfolgt auch in der Kommission die hierarchische Einteilung der 'Karrierebeamten' (A-Kategorie) nach Funktion und Dienstrang, wobei die Beamten bei ihrem Eintritt in die Kommission der Kategorie A8 zugeordnet werden, während es sich bei den Kategorien A1 und A2 normalerweise um Generaldirektoren bzw. deren Stellvertreter handelt. Im Hinblick auf das bereits weiter oben beschriebene Selbstverständnis der Kommissionsbeamten als 'policy-maker' und 'innovator' ist es jedoch wichtig zu wissen, daß der Großteil der Beamten dem mittleren Dienst (Kategorie A5 oder A4) angehört, so daß sich - im Vergleich zu nationalen Ministerien - bereits auf der Arbeitsebene ein relativ hochqualifiziertes Personal findet. Indem vor allem die Kommissionsbeamten der jüngeren

166 Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel.
Generation eher über unternehmertische Kompetenzen wie analytische, konzeptionelle und andere Managementfähigkeiten verfügen, können sie jedoch sehr schnell mit dem ausgeprägt hierarchischen und bürokratischen Charakter der Kommissionsadministration in Konflikt geraten, was entweder demotivierend wirken oder die Suche nach informellen und flexibleren Praktiken bestärken kann.\textsuperscript{168}

Da es sich bei der europäischen Wasserpolitik in erster Linie schon immer um eine gewässerbezogene Umweltpolitik handelte, gehört diese traditionell zu dem Aufgabenbereich der DG Umwelt. Innerhalb des Direktorates D 'Umweltqualität und natürliche Ressourcen' fiel damals die europäische Wasserpolitik in den Zuständigkeitsbereich der Abteilung D1 'Gewässerschutz, Boden, Landwirtschaft', in der dann wiederum das Referat 'Gewässerschutz' für die Erarbeitung und weitere Betreuung der Wasserrichtlinien verantwortlich war.\textsuperscript{169}


Tatsächlich war damit in der Kommission letztlich nur eine Handvoll Akteure für die Ausarbeitung des Richtlinienentwurfs und seine Betreuung im weiteren Entscheidungsprozeß verantwortlich. Dies spielt zum einen hinsichtlich der Motivation der Kommissionsbeamten

\textsuperscript{168} Vgl. hierzu die detaillierte Untersuchung der charakteristischen Eigenschaften der Kommissionsbeamten bei Shore, der zur Schlüpfolgerung gelangt, daß "[t]he European Commission has developed into an institution with a style and character of its own quite unlike that of any national civil service" (2000:174) sowie die von Bach vorgenommene Charakterisierung der Kommission als Bürokratie neuen Typs (1999b).

\textsuperscript{169} Inzwischen hat innerhalb der DG Umwelt eine Umstrukturierung stattgefunden, so daß nunmehr innerhalb des Direktorates B 'Umweltqualität der natürlichen Ressourcen' die Abteilung B1 'Wasser, Meer, Boden' für die europäische Wasserpolitik zuständig ist.

Während die Kommissionsbeamten am Entwurf für einen Richtlinienvorschlag arbeiten, sind sie das Ziel zahlreicher Lobbyaktivitäten, wobei insbesondere die Mitgliedstaaten sowie die unterschiedlichen Verbände und Interessenorganisationen versuchten die konkreten Inhalte des Entwurfs in ihrem Sinne zu beeinflussen und teilweise sogar mit eigenen Entwürfen an die Kommission herantraten. Da sie dabei nützliche Informationen erhalten können, geben sich die Kommissionsbeamten relativ offen, gleichzeitig erwarten sie aber von den Lobbyisten auch, daß diese über klare Vorstellungen verfügen, konstruktive Kritik üben und nicht nur partikularistische Interessen vertreten. Neben diesen eher 'positiven' Formen des Lobbying, gibt es aber auch die 'negative' Variante, wobei Mitgliedstaaten oder Verbände versuchen Druck auszuüben, damit eine besonders unlässige Vorgabe des bereits existierenden Entwurfs entweder gestrichen oder abgemildert wird. In diesem Fall werden die Mitgliedstaaten versuchen über 'ihre' Kommissare oder Generaldirektoren Einfluß auszuüben, während sich die Verbände entweder an die ihnen traditionell nahe stehenden Generaldirektionen oder, vor allem bei nationalen Belangen, an die eigene Regierung wenden. Inwiefern die unterschiedlichen Anliegen der Lobbyisten tatsächlich in den Entwurf für die

170 Dies trifft allerdings nicht nur auf die Mitarbeiter der Kommission zu, sondern auch auf Akteure aus anderen institutionellen Zusammenhängen. Fast alle Interviewpartner, die den Entstehungs- und Entscheidungsprozeß der Wasserrahmenrichtlinie intensiv begleitet haben, sprachen leicht schmunzelnd von 'ihrem Baby'.

Wasserrahmenrichtlinie Eingang gefunden haben, ist empirisch schwer zu beurteilen, doch lassen sich wohl einige Ausnahmeregelungen oder die Berücksichtigung spezifischer Kriterien auf diese Aktivitäten zurückführen.

Die Kontakte, die die Kommissionsbeamten in dieser Phase von sich aus gesucht haben, dienten eher der spezifischen Expertise, denn bei der Ausarbeitung der Wasserrahmenrichtlinie mußten eine ganze Reihe fachlicher Details sowie technische und administrative Fragen geklärt werden. Da es sich bei den meisten Kommissionsbeamten um Generalisten handelt, verfügen diese in der Regel weder über die notwendige fachliche Kompetenz noch über praktische Vollzugserfahrung, so daß sie diesbezüglich auf Informationen von außen angewiesen sind. Hierfür wurde jedoch kein ständiger Expertenausschuß eingerichtet, sondern die Mitgliedstaaten wurden eingeladen, ad hoc jeweils zu spezifischen Themen Experten nach Brüssel zu schicken. Allerdings kann die Kommission den Mitgliedstaaten nicht vorschreiben, wen sie gerne bei diesen Expertentreffen dabei hätte und so lag es in der Entscheidung der nationalen Wasserdirektoren, ob sie selbst an einem Treffen teilnahmen, weil es beispielsweise aus ihrer Sicht um politisch brisante Fragen bzw. um nationale Präferenzen ging, oder ob sie einen auf das Thema spezialisierten Beamten schickten.¹⁷² Teilweise nutzten die Kommissionsbeamten auch die in der Konsultationsphase entstandenen Kontaktstrukturen mit Akteuren aus den Mitgliedstaaten, um per Email Kommentare zu ersten Formulierungen einzuholen.¹⁷³ Benötigten die Kommissionsbeamten jedoch wissenschaftliche Expertise, dann bevorzugten sie aus Gründen der Neutralität die Konsultation unabhängiger Forschungsinstitute. "We do prefer to deal with scientists ourselves rather than with the member states, because if we have gone out and get independent advice, then we can always show this is independent advice. If we have the Spanish Institute, people will say, well, is this Spanish Institute, for example when it comes to bathing water, totally independent? Or when it comes to sea water, is the British National Institute totally independent? So to avoid that sort of thing, we go to people like the Frauenhofer Institut and our own research centres to get independent advice."

Nachdem der erste Entwurf für einen Richtlinienvorschlag von den verantwortlichen Kommissionsbeamten erarbeitet worden ist, wird dieser in der Hierarchie der Generaldirektion langsam nach 'oben' weiter gereicht, wobei auf jeder Ebene Einwände erhoben und Verbesserungsvorschläge gemacht werden können, so daß es durchaus

¹⁷⁴ Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
vorkommen kann, daß der Entwurf mehrmals überarbeitet werden muß. Inwieweit dabei der ursprüngliche Entwurf für die Wasserrahmenrichtlinie verändert wurde, ist jedoch eine Frage, die ebenfalls empirisch kaum zu überprüfen ist. Letztlich entscheidet jedenfalls der Generaldirektor, wann ein Richtlinienvorschlag so ausgereift ist, daß er dem Kabinett des zuständigen Kommissars vorgelegt werden kann. Wie restriktiv sich die hierarchischen Strukturen auf den Gestaltungsspielraum des Referates auswirken, hängt auch von dem jeweils vorherrschenden Führungs- und Arbeitsstil innerhalb einer Generaldirektion ab, wobei dieser eng mit dem jeweiligen Aufgabenbereich in Verbindung zu stehen scheint, denn "the policy administered within individual DGs is important in determining [...] the 'policy style' or 'administrative style' of the DG" (Cini 1997:74). Daß in der DG Umwelt die Hierarchie keine so große Rolle spielt und die Entscheidungsvorbereitung dezentraler, offener und kollegialer als in anderen Generaldirektionen abläuft, läßt sich wohl auch mit der Dominanz der Nordeuropäer (hierzu gehören auch die Briten) unter den Kommissionsbeamten erklären, die diesen administrativen Stil selbst als 'typisch nordisch' bezeichnen.

4.2.3 Die Interaktion zwischen bürokratischer und politischer Ebene

Im Hinblick auf die Politikgestaltung innerhalb der Generaldirektion stellt das Kabinett ein wichtiges Bindeglied zwischen der Kommissarin und der bürokratischen Ebene dar, wobei diese Aufgabe nicht selten zu Konflikten zwischen den Kabinettsmitgliedern und den Kommissionsbeamten führt. "Ideally, a cabinet should enhance the effectiveness of its Directorate General by ensuring that policy decisions are made rapidly and effectively, by providing informal guidance on the Commissioner's wishes and by supporting its own Directorate General's concerns in debate on policy priorities with other services. However, the distinction between policy guidance and interference is not always clear-cut." (Edwards/Spence 1997:50)


Im Falle der Wasserrahmenrichtlinie wurde das Verhältnis zwischen Kabinett und Kommissionsbeamten von beiden Seiten als positiv beschrieben, wozu auch der Umstand, daß das für den Wasserbereich zuständige Kabinettsmitglied in ständigem und direkten Kontakt mit den für den Entwurf verantwortlichen Kommissionsmitarbeitern stand, beigetragen hat.175 "I think that's a cultural, national, personal tradition, because some other cabinets are much more hierarchical in their working. In extreme cases the members of the cabinet would not speak to the commissioner themselves, they would always ask through the head of cabinet. And they would draft notes which from the head of cabinet will be send to the general director who then sends the appropriate instructions to the services. That's how it works in many places, but the nordic tradition is not working like that which sometimes is a problem if you have a hierarchy or a different tradition in the DG. DG Environment is not very rigorous in that sense, but there are other general directorates where it would be highly unusual to have this kind of direct contact to the middle management."176 Daß das Kabinettsmitglied nicht die Notwendigkeit sah, in die Arbeit der Kommissionsbeamten eingreifen zu müssen, hing auch

175 Hinzu kam, daß das Kabinett von Frau Bjerregaard im wesentlichen aus Dänen bestand und der für die Wasserrahmenrichtlinie zuständige nationaleExperte ebenfalls ein Däne war, was für die Kommunikation zwischen den beiden Ebenen durchaus förderlich war.
176 Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
mit deren kompetenter und engagierter Arbeitsweise zusammen. "The people who are involved in D1 are very competent, certainly among the stronger teams that we have here. They are very committed and inventive in the ways things could be. So, if you have very competent people, you tend to delegate more and you just try to be sure that the process is coordinated." 177

4.2.4 Die Interaktion mit anderen Generaldirektionen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß ein wesentliches Charakteristikum der Kommission deren sektorale Fragmentierung ist. Dies läßt sich darauf zurück führen, daß sich die Generaldirektionen jeweils an 'ihrem' Kapitel des Vertrages orientieren, sie von daher spezifische Zielsetzungen verfolgen und bei der Politikgestaltung unterschiedliche Handlungskriterien zum tragen kommen. "We are an environmental DG. We have our legitimate institutional functions, what we are here to defend. Our chapter is the environment chapter, the integration chapter and those principles like the precautionary principle, the polluter pays principle etc. are the ones we are defending." 178 Andererseits lassen sich die Regulierungsberiche nicht so eindeutig nach sektoralen Zuständigkeiten abgrenzen und gerade aufgrund dieser Interdependenzen kommt es immer wieder zu heftigen Konflikten zwischen den Generaldirektionen bei der Politikgestaltung. Die prinzipielle Möglichkeit, Entscheidungen über Interessenkonflikte erst auf der Ebene der Kommissare über das Mehrheitsprinzip herbeizuführen, würde die Kommission bei der Wahrnehmung ihres Initiativrechts jedoch erheblich einschränken und widerspräche zudem dem Prinzip der Kollegialität, denn es wurde schon erwähnt, daß sowohl aus normativen als auch aus strategischen Gründen eine breite Unterstützung für einen Entwurf durch die anderen Kommissare und ihre Generaldirektionen erstrebenswert ist. Das interne Verfahren der 'inter-service consultation' soll von daher bereits auf der Ebene der Generaldirektionen eine horizontale Koordination gewährleisten, wobei in diesem Zusammenhang auch den horizontalen Diensten eine wichtige Koordinationsfunktion zukommt, denn "[i]f vertical DGs divide the work of the Commission the central services are expected to pull them together and integrate the organisation as a whole" (Edwards/Spence 1997:109). Während das Generalsekretariat auf die Einhaltung der internen Fristen und Verfahren achtet und bei Konflikten durchaus auch als Vermittler auftritt, überprüft der juristische Dienst die

177 Interview Kabinett Bjerregard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
Kompatibilität des Entwurfs mit dem Vertragsrecht sowie dem bestehenden Gemeinschaftsrecht.

Das formale Konsultationsverfahren verpflichtet den für die Ausarbeitung des Entwurfs zuständigen Kommissionsbeamten alle relevanten Generaldirektionen zu konsultieren, damit diese ihre Einwände oder Verbesserungsvorschläge geltend machen können. Allerdings wird die Effizienz dieser Form der horizontalen Koordination von Kommissionsbeamten selbst in Frage gestellt. Zum einen seien die Fristen für die interne Konsultation äußerst knapp bemessen, so daß eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Entwurf bzw. dessen gründliche Überprüfung kaum möglich sei. "The formal inter-service consultation is ten days. You cannot do anything in ten days, you can just collect your ideas and put them into a file , but all the background information you must have before, all the necessary contacts you must have before."\textsuperscript{179} Hinzu kommt, daß die interne Konsultation zu einem zu späten Zeitpunkt stattfindet, so daß die Ausarbeitung des Entwurfs schon weitgehend abgeschlossen ist und deshalb nur noch minimale Korrekturen möglich sind. "But understandably, when it comes to the end-point of the official inter-service consultation, there is little margin for manoeuvre in fact. You cannot ask the DG of origin to change drastically the document, you cannot impose a new chapter or something like that."\textsuperscript{180} Indem das formale Konsultationsverfahren nicht wirklich zur Vermittlung unterschiedlicher sektoraler Konzepte und Interessen beiträgt, scheint es bei offenen Konflikten letztlich doch auf die Durchsetzungsfähigkeit der jeweiligen Generaldirektion innerhalb der Kommission anzukommen und die DG Umwelt deshalb am Ende oftmals als Verlierer dazustehen. "DG XI is generally considered to be a weak DG within the Commission. Its inability to win arguments or to have its priorities translated into EU priorities provides ample evidence of its marginal character." (Cini 1997:81) Eine gängige Erklärung hierfür ist der Umstand, daß die traditionelle Ausrichtung der Gemeinschaft an ökonomischen Effizienzkriterien sowie die Dominanz der Industrie- und Agrarlobby auf der europäischen Ebene einigen Generaldirektionen eine stärkere Position und bessere Durchsetzungschancen innerhalb der Kommission einräumt als den 'Außenseitern'.

Zumindest formal betrachtet, kam es durch den Vertrag von Maastricht zu einer Verschiebung der Prioritäten und das Integrationsprinzip (Art. 130r, Abs. 2 EGV) schrieb vor, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen. Damit es nicht bei diesem formalen Geltungsanspruch bleibt, beschloß die Kommission eine Reihe von internen Maßnahmen und

\textsuperscript{179} Interview DG Industrie/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
\textsuperscript{180} Interview DG Forschung/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
insbesondere die Einrichtung sogenannter umweltpolitischer Spiegelreferate sollte die Kooperation zwischen der DG Umwelt und den anderen Generaldirektionen fördern.\textsuperscript{181} Die Aufgabe dieser Spiegelreferate besteht in erster Linie in der Vermittlung zwischen ökologischen Kriterien und den spezifischen Handlungszielen der eigenen Generaldirektion, um einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Policy-Ansätzen zu finden. Damit sind die Konflikte natürlich nicht beseitigt, aber die Spiegelreferate bieten eine neue Möglichkeit des Konfliktmanagement an der Schnittstelle zwischen der Umweltpolitik und den anderen Gemeinschaftspolitiken. "The task of the unit is to help enterprises to integrate the sustainability concept in their strategy. It means we are conciliating two issues, competitiveness and protection of the environment, which have been too long seen as conflicting or opposing strategies. [...] DG Environment now introduces a cost benefit analysis and now DG Enterprise introduces the precautionary principle. It's really integration, mutual integration. It was required, because in the past I have heard that there were very conflicting times between the two DGs, but that was a few years before I came here. Now of course there are still disagreements, which is good because otherwise we will not progress. Each DG has political objectives and it's normal and it's true that there are conflicts, but it's the principle of working of the Commission that we have to find a balanced approach. Maybe from the external side it's very difficult to understand the process and things are very tedious, long and complex, a cumbersome procedure, but it's the way to find an agreement with many parties.\textsuperscript{182}

Da die Wasserrahmenrichtlinie auf eine umfassende Regulierung der Gewässer abzielen sollte und sie damit weit in andere Politikbereiche hinein reichen würde, entschloß man sich in der DG Umwelt frühzeitig in die Offensive zu gehen und einen informellen Konsultationsprozeß durchzuführen, wobei man diesbezüglich auf die Mitarbeiter der umweltpolitischen Spiegelreferate als Gesprächspartner zurückgreifen konnte. Insbesondere mit den Generaldirektionen Landwirtschaft, Industrie und Regionalpolitik sollte eine enge Kooperation angestrebt werden, weil deren Politikbereiche am stärksten von dem Entwurf betroffen waren und man hier mit den größten Konflikten rechnete. Tatsächlich wurde durch die frühzeitige Information und Einbindung der Umweltkorrespondenten aus diesen Generaldirektionen eine Atmosphäre geschaffen, in der die unterschiedlichen Sichtweisen

\textsuperscript{181} Eine erste Bewertung der im Juni 1993 beschlossenen Maßnahmen zeigte jedoch, daß diese im Hinblick auf die Integration der Umweltpolitik in andere Politikbereiche nur begrenzte Auswirkungen gehabt haben, denn "[t]he process depends on persuasion and influence and will take time" (KOM/95/624). Zu den Integrationsbemühungen sowie den damit einher gehenden programmatischen und institutionellen Veränderungen innerhalb der Kommission vgl. auch Kraack u.a. (1998).

\textsuperscript{182} Interview DG Industrie/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.
konstruktiv diskutiert und ein erster Konsens über die von der DG Umwelt vorgeschlagenen Zielsetzungen und Konzepte gefunden werden konnte, während die Umweltkorrespondenten ihrerseits auf die notwendige Berücksichtigung spezifischer Kriterien aufmerksam machten.\textsuperscript{183} Insgesamt wurde der informelle Konsultationsprozeß von allen Beteiligten als äußerst positiv und erfolgreich bewertet, wobei die Kontakte auch im weiteren Entscheidungsprozeß beibehalten wurden. "There was an intensive process. We are at the interface between DG Agriculture and DG Environment, so if you want to have a good result and good collaboration, you need to have good relationships with your colleagues, even if you are not on the same policy line. For water, it was very fine. There was a good collaboration and we easily found compromises. And after it was adopted and there were amendments to the draft, there was a great consultation process and we were regularly informed of the follow-up, about the progress in the Council, about the negotiations with Parliament. So, you get the impression that you know what is at stake even if you are not directly involved. So, I think the process was quite good. Perhaps it was mainly due to the people. It's clear when you are somebody who is not personally proactive in involving and informing your colleagues, you can have problems."\textsuperscript{184} Während man in der DG Umwelt mit der Ausarbeitung des Entwurfs für die Wasserrahmenrichtlinie beschäftigt war, gab es in der DG Forschung eine Task Force 'Environment-Water', deren Aufgabe darin bestand, 'defining priority orientations for EU collaborative initiatives with respect to research and innovation in the area of freshwater management and use'. Diesbezüglich führte die Task Force einen Konsultationsprozeß innerhalb der Kommission durch, für den man eigens einen externen Berater engagiert hatte. Daß sich zwischen der DG Forschung und der DG Umwelt eine enge Kooperation und ein konstruktiver Dialog entwickelte, war eher ein 'Zufallsprodukt' dieses Prozesses und zeigt, daß das Potential für eine integrierte Politikgestaltung in der Kommission häufig nicht ausreichend genutzt wird. "When we received the draft proposal, the expert here, who wasn't used to this house, came to me and said I have 11 pages of comments and I said, well, this is not the answer we are normally giving to this inter-service consultation. [...] So he had a number of very constructive comments, but you cannot submit 11 pages to the inter-service consultation. I managed to put 4 valid points in the note, saying that DG Research was quite

\textsuperscript{183} So unterstütze beispielsweise die DG Industrie prinzipiell die vorgeschlagenen Gewässerschutzziele, gab aber zu bedenken, daß bei den Maßnahmen zur Zielerreichung Kosten-Nutzen-Überlegungen berücksichtigt werden müssen. Und obwohl die DG Landwirtschaft die Bewirtschaftung der Gewässer auf der Basis des Flußeinzugsgebietes befürwortete, machte sie darauf aufmerksam, daß es bei der Verteilung der Wasserressourcen zu keiner Benachteiligung der ländlichen Gebiete kommen dürfte und die Landwirte als Wassernutzer bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne ebenfalls einbezogen werden müssen.
interested in the topic and that we have 4 main points we would like to be addressed. [...] And then I added to this note that in parallel the expert had more detailed comments. We have sent the 11 pages to our colleagues, saying we would be open to discuss with them about the details. We met afterwards and we had a number of discussions about it. And in fact, in the end they took much more of our comments than was in the official letter, because they said, these are sensible comments. And when they realised that the expert had passed 5 full days on their directive just to comment constructively, they were very pleased."

4.2.5 Die Verabschiedung des Richtlinienvorschlags durch das Kollegium der Kommissare

Sämtliche Entscheidungen der Kommissare werden von den Kabinetten vorbereitet, denen dabei eine wichtige horizontale Koordinationsfunktion zukommt. Zunächst trafen die in den jeweiligen Kabinetten für den Umweltbereich zuständigen Kabinettssmitglieder - die sogenannten 'special chefs' - zusammen, um den von der Umweltkommissarin autorisierten Entwurf für die Wasserrahmenrichtlinie zu kommentieren und zu beraten. Indem bei diesen Treffen noch offene Fragen geklärt werden und bei strittigen Punkten bereits nach Kompromißlösungen gesucht wird, sind die Treffen der 'special chefs' Bestandteil eines weitgehend formalisierten Abstimmungs- und Konsensprozesses auf der politischen Ebene der Kommission. Zur Entscheidungsvorbereitung gehört auch, daß bei diesen Treffen ein erstes Stimmungsbild bezüglich der Mehrheitsverhältnisse im Kollegium eingeholt werden kann. "It's very bad to arrive at the college and have a thing shot down. Then you are deeply shaken and you cannot come with it next week. So, the whole process is intended to give sufficient warning signals. If it can't pass, then it stops either at the special chefs or at the head of cabinets."

Da sich aufgrund des Arbeitsvolumens in der Regel jedoch nicht alle Kabinette gleich intensiv mit einem Richtlinienvorschlag auseinandersetzen, zumal nicht, wenn der Zuständigkeitsbereich ihres Kommissars nicht direkt betroffen scheint, stellen die Treffen darüber hinaus eine wichtige Möglichkeit der Informationsgewinnung dar, denn während der Beratungen erhalten die 'special chefs' einen guten Überblick über die Gründe, die für oder gegen den Vorschlag sprechen. "One great advantage of the system, besides of course being a compromise engine, is that everyone participates. Just by participating there, you actually have the possibility to tell your commissioner rather in details what the proposal

185 Interview DG Forschung/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
186 Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
is about. Then the commissioner has the possibility of activating on himself, even if maybe the member of the cabinet thought everything was fine. At least the commissioner has the possibility to say 'No, I don't agree, I want to raise this point myself in the Commission'.

Die Ergebnisse des Treffens werden in einem Protokoll festgehalten, aus dem nicht nur ersichtlich ist, wo die Probleme liegen, sondern auch wer welche Veränderungen einfordert. Dieses Protokoll bildet dann den Ausgangspunkt für einen informellen Vermittlungsprozeß, in dem das für den Richtlinienentwurf verantwortliche Kabinettsmitglied versucht Kompromisse auszuhandeln und die noch ausstehenden Probleme zu lösen. "You would go around to visit the people who have problems and ask what are really your problems, see whether you can find a solution, propose bilaterally negotiated compromises. If many people have problems, you call maybe a smaller meeting with three or four people to sit down and discuss, you try to broker a compromise. So, in many cases you would solve most, sometimes all the remaining problems before the meetings of the head of cabinets."

Können jedoch nicht alle Probleme gelöst werden, dann geht der Abstimmungs- und Vermittlungsprozeß auf der Ebene der Kabinettschefs weiter, die jeweils einen Tag vor der wöchentlichen Sitzung des Kollegiums zusammenkommen. Da die Kabinettschefs über einen größeren Entscheidungsspielraum als die 'special chefs' verfügen, können sie in vielen Fällen bei den noch ausstehenden Punkten einen Konsens erzielen. Außerdem ist anzunehmen, daß sich in diesem dauerhaft arbeitenden Gremium - ähnlich wie im Coreper des Rates - eine "Kultur des Kompromisses" (Lewis 2000:261) herausgebildet hat und das gemeinsame Interesse an der Handlungsfähigkeit der Kommission zur Konfliktbewältigung beiträgt.

Obgleich eine intensive Konsultation auf der bürokratischen Ebene zur Verminderung der Interessendifferenzen zwischen den Generaldirektionen beiträgt, bedeutet dies noch lange nicht, daß auf der Ebene der Kabinette keine Konflikte mehr im Hinblick auf den zur Entscheidung anstehenden Richtlinienentwurf mehr auftreten. Dies läßt sich damit erklären, daß bei der Meinungsbildung innerhalb der Kommission den Standpunkten der Mitgliedstaaten auf der politischen Ebene eine größere Bedeutung eingeräumt wird als innerhalb der Generaldirektionen, was einen Beamten aus dem Generalsekretariat zu dem Kommentar "intergovernmentalism starts when proposals hit the cabinets" (Peterson 1995:477) veranlaßte. Trotz des Neutralitätsgebotes verfügen die Kommissare und ihre Kabinette über vielfältige Kontakte zu ihrem Herkunftsland, so daß sie bei wichtigen Dossiers über die jeweiligen nationalen Standpunkte informiert sind. Im Idealfall sollen bei der

---

187 Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
188 Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
Entscheidungsvorbereitung auf der politischen Ebene die Kabinette auf besonders gravierende Probleme ihres Mitgliedstaates aufmerksam machen und zwar insofern, daß durch die Berücksichtigung nationaler Bedenken die Realisierungschancen des Kommissionsvorschlags im Rat verbessert werden.  

"It serves as an information process which helps the Commission to pre-mediate parts of the problem. If you are told that one part of the proposal is completely unacceptable, and you understand why it's completely unacceptable, because that is of course also necessary, then the Commission might try to accommodate that concern already in its own decision process helping this proposal to survive. But that's of course not only at the cabinets' level [...] there is a consensus-seeking pressure throughout the whole process if it works well."  

Im Kollegium der Kommissare werden letztlich nur noch die Punkte des vorliegenden Richtlinienentwurfs diskutiert, die besonders kontrovers oder politisch brisant sind. Da es sich dabei in der Regel jedoch genau um die Punkte handelt, die über das Anspruchsniveau und die Reichweite der Regulierung entscheiden, haben die Debatten im Kollegium durchaus einen Einfluß auf das endgültige Ergebnis der kommissionsinternen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Obwohl formal allen Kommissaren der gleiche Status zukommt, wird ihre Position im Kollegium erheblich von ihrem Aufgabenbereich beeinflußt, denn "[t]he portfolio which a Commissioner holds is of considerable importance in determining his or her weight in general policy-making" (Edwards/Spence 1997:40). So wird innerhalb der Kommission nicht nur die DG Umwelt als schwache Generaldirektion eingestuft, sondern auch der Umweltbereich zählt nicht gerade zu den prestigeträchtigen und einflußreichen Positionen im Kollegium. Wie deutlich sich umweltpolitische Zielsetzungen im Kollegium durchsetzen lassen, hängt insofern stark von der Person und dem Engagement des Umweltkommissars ab. Bei Ritt Bjerregaard handelte es sich um eine sehr streitbare Persönlichkeit, die sich für eine fortschrittliche europäische Umweltpolitik engagierte und insbesondere die Reform der europäischen Wasserpolitik gehörte zu ihren Prioritäten. "If she could see radical solutions, she was usually in favour of that and it often paid off. This willingness to camp on quiet radical views and to use the media to create a kind of support or  

189 Auch wenn es grundsätzlich als legitim und hilfreich angesehen wird, wenn die Kommissare bzw. ihre Kabinette im internen Entscheidungsprozeß der Kommission die Positionen und Bedenken ihrer Mitgliedstaaten zur Sprache bringen, handelt es sich hierbei um eine Gradwanderung. "Indeed, total neutrality is not even desirable since the work of the Commission is likely to be facilitated by Commissioners maintaining links with sources of influence throughout the EU and this they can most easily do in their own member states. But the requirements of the system and the necessities of the EU's institutional make-up are such that real problems arise if Commissioners try to force their own states' interests too hard." (Nugent 1994:89) Letztlich kann der Versuch nationale Interessen durchzusetzen die Handlungsfähigkeit der Kommission erheblich einschränken.  

190 Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
Darüber hinaus hat auch der allgemeine politische Kontext einen Einfluß auf die Entscheidungen der Kommission, wobei insbesondere zwei Faktoren die Durchsetzung umweltpolitischer Zielsetzungen begünstigten. Zum einen war die europäische Umweltpolitik während der Vorbereitungen zur Revisionskonferenz von 1996 von allen europäischen Organen als ein wichtiger Bereich identifiziert worden, der bei den EU Bürgern die Zustimmung für das des europäische Integrationsprojekt positiv beeinflussen würde und zum anderen war insbesondere die Kommission, nachdem sie wegen ihrer technokratischen Politikgestaltung sowie der zu starken Konzentration auf den Binnenmarkt in die Kritik geraten war und mit erheblichen Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung zu kämpfen hatte, auf der Suche nach Aktionen, die ihr Image verbessern würden. Insofern stellte die Wasserrahmenrichtlinie eine gute Möglichkeit für die Kommission dar, um zu zeigen, daß sie die Sorgen der europäischen Bürger ernst nahm und sie sich für den von vielen als wichtig empfundenen Schutz der Gewässer einsetzte. Dieses 'Gelegenheitsfenster' führt dazu, daß vom Kollegium ein - aus umweltpolitischer Perspektive betrachtet - recht progressiver Entwurf für die Wasserrahmenrichtlinie verabschiedet wurde. "Although President Santer, that's my private theory, was not particularly environmental aware - Luxembourg has never had a very high profile in the environmental field - he suddenly needed something which could give the Commission a good positive image in the population. So he actually ended up, allowing us much more room than I would have thought possible. [...] There was actually a window of opportunity which might not be there as so much today."

4.3 Der Kommissionsvorschlag

Im Februar 1997 legte die Kommission schließlich ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich

---

191 Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
193 Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.
der Wasserpolitik vor. Als Ziele der Wasserrahmenrichtlinie werden der Schutz und die Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme sowie die Förderung eines nachhaltigen Wasserverbrauchs genannt, wodurch eine Versorgung mit Wasser, dessen Güte und Menge eine nachhaltige Nutzung der vorhandenen Ressourcen gewährleisten können, sichergestellt werden soll. (Art. 1)

Die Wasserrahmenrichtlinie baut auf der Leitidee auf, daß das Einzugsgebiet die grundlegende und natürliche Einheit für den Gewässerschutz und die Wassernutzung darstellt. Von daher schreibt die Richtlinie vor, daß in Zukunft die Bewirtschaftung der Gewässer auf der Basis von Flußgebietseinheiten zu erfolgen hat. Unter Berücksichtigung hydrogeographischer Kriterien müssen die Mitgliedstaaten nationale und internationale Flußgebietseinheiten festlegen sowie geeignete Verwaltungsvorschriften erlassen und zuständige Behörden benennen, um sicherzustellen, daß die Anwendung der Richtlinie innerhalb jeder Flußgebietseinheit koordiniert und kontrolliert wird. (Art. 3)

Das zentrale Umweltziel der Wasserrahmenrichtlinie besteht in der Vorgabe, daß bis Ende 2010 für alle Gewässer der Gemeinschaft ein guter Zustand erreicht werden soll. (Art. 4)

Indem für die Oberflächengewässer ein guter ökologischer und chemischer Zustand und für das Grundwasser ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand gefordert wird, ist für die Beurteilung der Gewässer nicht mehr allein die Schadstoffkonzentration relevant, denn bei Oberflächengewässer müssen nun auch biologische und hydromorphologische Kriterien und beim Grundwasser quantitative Kriterien berücksichtigt werden. (Art. 2)

Ein weiteres Ziel der Wasserrahmenrichtlinie besteht in der Einführung kostendeckender Wasserpreise für alle Dienstleistungen an die Wassernutzer bis Ende 2010, wobei diese Preise auch die Umwelt- und Ressourcenkosten widerspiegeln sollen. (Art. 12)

Für jede Flußgebietseinheit müssen die Mitgliedstaaten bis Ende 2004 einen Bewirtschaftungsplan aufstellen (Art. 16), der als zentrales Element wasserwirtschaftlichen Handelns zu verstehen ist und der darüber hinaus der Berichterstattung gegenüber der Kommission dient (Art. 20). Bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne soll die Information und Anhörung der Öffentlichkeit gewährleistet (Art. 17) und eine Reihe inhaltlicher Vorgaben berücksichtigt werden, wobei sämtliche für die Erfassung und Bewertung des Gewässerzustands notwendigen Maßnahmen bereits Ende 2001 abgeschlossen sein müssen:

- Beschreibung der Flußgebietseinheit anhand hydrologischer, geographischer und sozio-ökonomischer Merkmale. (Art. 5)

• Erfassung der Einflüsse menschlicher Aktivitäten auf den Gewässerzustand, wobei Punktequellen, diffuse Quellen, Wasserentnahmen und andere negative Einflüsse zu berücksichtigen sind. (Art. 6)
• Durchführung einer ökonomischen Analyse der Wassernutzung. (Art. 7)
• Beschreibung der Gewässer, die für die Entnahme von Trinkwasser genutzt werden, und Festlegung von Qualitätsstandards entsprechend der Trinkwasserrichtlinie. (Art. 8)
• Aufstellung eines Verzeichnisses der Schutzgebiete (Art. 9) sowie von Programmen zu deren Überwachung (Art. 11).
• Aufstellung von Programmen zur Überwachung des ökologischen und chemischen Zustands bei Oberflächengewässern sowie des chemischen und mengenmäßigen Zustands bei Grundwasserkörpern. (Art. 10)

Für jede Flußgebietseinheit müssen die Mitgliedstaaten außerdem bis Ende 2004 ein Maßnahmenprogramm erstellen, das ebenfalls Bestandteil des Bewirtschaftungsplans ist und dessen Maßnahmen bis Ende 2007 in die Praxis umgesetzt sein müssen. (Art. 13) Das Maßnahmenprogramm ist das zentrale Instrument zur Erreichung der Umweltziele und soll gleichzeitig eine kohärente Anwendung des gemeinschaftlichen Wasserrechts gewährleisten. Die Programme müssen folgende verbindliche Maßnahmen beinhalten:
• Maßnahmen zur Umsetzung bestehender Vorschriften des Gewässerschutzes (z.B. Nitratrichtlinie, Kommunalabwasserrichtlinie, IVU-Richtlinie), wobei bei der Kontrolle von Emissionen nach dem kombinierten Konzept vorgegangen werden soll, d.h. Kontrolle der Verschmutzung an der Quelle durch Festlegung von Emissionsgrenzwerten und gleichzeitige Festlegung von Qualitätsstandards.
• Maßnahmen zur Erhebung der geforderten Gebühren für die Wassernutzung.
• Maßnahmen zur Erreichung der Qualitätsstandards in Gewässern, die für die Trinkwasserentnahme genutzt werden.
• Bestimmte Kontrollmaßnahmen bei allen Gewässer, deren chemischer Zustand nicht mehr als gut eingestuft werden kann.
• Kontrolle und Genehmigung der Entnahme von Oberflächenwasser und Grundwasser sowie Aufstellung eines Registers.
• Verbot einer direkten Einleitung bestimmter Schadstoffe in das Grundwasser.

Darüber hinaus sieht die Wasserrahmenrichtlinie vor, daß die Kommission Strategien gegen die Wasserverschmutzung durch Schadstoffe verabschieden kann (Art. 21), wobei ihr mehrere Möglichkeiten offen stehen:
• Verabschiedung gemeinschaftlicher Qualitätsstandards.
• Verabschiedung gemeinschaftlicher Emissionsgrenzwerte gemäß Artikel 18 der IVU-Richtlinie.
• Verabschiedung von Maßnahmen im Rahmen der Richtlinie über gefährliche Stoffe.

Schließlich sieht die Wasserrahmenrichtlinie im Sinne einer Vereinfachung und Konsolidierung des gemeinschaftlichen Wasserrechts die Aufhebung einiger früher Wasserrichtlinien vor:

• Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an die Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung sowie die dazu gehörende Richtlinie über die Meßmethoden, die Häufigkeit der Probeentnahmen und der Analysen des Oberflächenwassers
• Fischgewässer- und Muschelgewässerrichtlinie
• Grundwasserrichtlinie
• Entscheidung zum Informationsaustausch über die Qualität der Oberflächengewässer.


Zwar hatten schon die Umweltminister in der Schlußfolgerung des Rates zur Gewässerschutzpolitik der EG vom Dezember 1995 den Einsatz ökonomischer Instrumente
zur Verbesserung der Effektivität von Umweltvorschriften in Betracht gezogen, aber letztlich waren es dann nicht 'Wasserexperten', sondern Ökonomen gewesen, die sich für die Aufnahme des Prinzips kostendeckender Wasserpreise in den Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie ausgesprochen hatten. So verweist die Kommission in ihrer Begründung zum Richtlinienvorschlag darauf, daß sich insbesondere die Gruppe der Umwelt- und Wirtschaftsexperten der Mitgliedstaaten (ENVECO) für dieses Prinzip ausgesprochen habe.

Hinzu kam, daß die Forward Studies Unit der Kommission eine Risikoanalyse bezüglich des Wasserverbrauchs bis zum Jahre 2025 durchgeführt hatte und zu dem Ergebnis gekommen war, daß es schon jetzt eine gefährliche Abhängigkeit vom Grundwasser gibt und sich der Trend in Zukunft noch weiter verstärken wird, was in einigen Mitgliedstaaten zur Ausbeutung irreversibler Grundwasservorkommen und schließlich zu 'Wasserkrisen' führen werde. Die Ergebnisse der Risikoanalyse, die den Ökonomen aus verschiedenen Generaldirektionen präsentiert worden waren, bestätigten die bereits getroffene Entscheidung, das Prinzip kostendeckender Wasserpreise in den Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie aufzunehmen, auch wenn dies im Hinblick auf die Verhandlungen im Rat 'ein Sprung ins kalte Wasser' werden sollte. 

Die Forward Studies Unit gilt auch als 'Think Tank' der Kommission und untersteht direkt dem Kommissionspräsidenten. Gemäß ihrer Leitlinie 'Looking to the Future in order to guide current Action', werden in dieser Einheit auch prospektive Analysen in Problembereichen durchgeführt, von denen man annimmt, daß sie langfristig einen Einfluß auf die europäische Integration haben können. 'In this office here, we are concerned in a rather autonomous way with the process of European integration. [...] With the hypothesis that there are going to be water shocks in Europe over the next quarter century, I decided that it was a good idea to scan up to 2025 at least to see what the risk of water stress in a number of European countries is, to see what the factors governing the water economy and the trends are. I was interested in the risk to European integration by the prospect of water shortage in the different places at different time. [...] So we decided to have a look at it and part of the answer was: The danger of overdependency on groundwater hasn't been tackled at all. On the water economy - the question of pricing - there has to be a serious water pricing policy in European countries, and that was voted.' (Interview Forward Studies Unit/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel)
Wasserpreise die Position der Umweltkommissarin gegenüber der zögerlichen bzw. ablehnenden Haltung ihrer Kollegen.

196 Interview Forward Studies Unit/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel.
5 Die Entscheidungsphase


War die Kommission bei der Vorlage ihres Richtlinienvorschlags noch davon ausgegangen, daß die Wasserrahmenrichtlinie Ende 1997 vom Rat endgültig verabschiedet sein würde, so verzögerte sich der Beginn des Entscheidungsprozesses zunächst um ein ganzes Jahr.\footnote{Sowohl das Parlament als auch der Rat waren der Ansicht, daß der Richtlinienvorschlag bei wichtigen Punkten unzureichend sei und gaben der Kommission zu verstehen, daß man den Vorschlag in dieser Form nicht verhandeln werde. Da für die ersten Lesungen keine Fristen vorgegeben sind und die Entscheidungsgene den Prozeß blockieren können, sah sich die Kommission gezwungen ihren Richtlinienvorschlag zweimal nachzubessern. Zudem hatten}

\footnote{Eine einstimmige Beschlußfassung des Rates in zweiter Lesung ist ebenfalls für die Annahme eines kompletten Vorschlags vom Parlament abgelehnten gemeinsamen Standpunktes sowie für die Ablehnung des Parlamentes, die nicht von der Kommission übernommenen worden sind, notwendig.}

\footnote{Vgl. hierzu den von der Kommission aufgestellten Zeitplan. (Kommission 1997:11)}
noch zwei weitere Ereignisse einen erheblichen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß und führten dazu, daß sich die Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Parlament schwieriger und langwieriger gestalteten als angenommen. Erstens gab der Umweltrat noch vor der ersten Lesung des Parlamentes bekannt, daß er im Hinblick auf den Kommissionsvorschlag 'a considerable degree of common understanding' erreicht habe. Von Seiten des Parlaments wurde dieses 'political agreement' des Rates freilich als ein vorgezogener gemeinsamer Standpunkt interpretiert und man war verärgert, daß sich der Rat über das formale Verfahren hinweg gesetzt und nicht die Meinung des Parlamentes abgewartet hatte. Daraufhin drohte das Parlament den gesamten Entscheidungsprozeß zu verzögern und es bedurfte informeller Kontakte, um das angespannte Verhältnis zwischen Rat und Parlament wieder zu glätten. Hinzu kam zweitens, daß während des Entscheidungsprozesses der Amsterdamer Vertrag in Kraft trat und sich damit die Verfahrensgrundlage für die Wasserrahmenrichtlinie änderte. Da unter dem Verfahren der Mitentscheidung (Art. 251 EGV) kein Rechtsakt mehr ohne Zustimmung des Parlamentes verabschiedet werden kann, kam der zweiten Lesung des Parlamentes damit eine ganz neue Bedeutung zu, denn es ging nicht länger nur um die Meinung des Parlamentes zum gemeinsamen Standpunkt des Rates, sondern um die Schaffung eines Ausgangspunktes für das Vermittlungsverfahren, denn die Vorstellungen des Parlamentes bezüglich der Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik unterschieden sich in zentralen Bereichen erheblich von denen des Rates.


5.1 Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Umweltrat

Die Hauptfunktion des Rates besteht in der Vertretung der Interessen der Mitgliedstaaten auf der europäischen Ebene, so daß es sich beim Rat, zumindest funktional gesehen, in erster Linie um ein intergouvernementales Organ handelt. Insofern werden Entscheidungen vor


---


200 Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.
Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit nicht mehr gegeben.\textsuperscript{201} Zum anderen ist die Tatsache, daß es am Ende die Mitgliedstaaten sind, die später die europäische Entscheidung implementieren und die dafür erforderlichen Mittel aufbringen müssen, ausschlaggebend für die Konsenssuche. "Letztlich ist es gerade bei solchen Sachen, die dann auch mit riesigen Kosten verbunden sind, wenig sinnvoll, wenn sich die Leute dagegen sträuben. Das versucht man schon immer so im Konsens zu regeln, denn schließlich sind es dann die Mitgliedstaaten, die das Ganze umsetzen müssen. Also versucht man alle mit an Bord zu bekommen und niemanden vor den Kopf zu stoßen, denn wenn ein Mitgliedstaat schon da 'nein' sagt, wie sieht es dann erst mit der Umsetzung aus?"\textsuperscript{202}


\textsuperscript{201} Hinzu kommt, daß bei den Verhandlungen zur Erweiterung der EU um Finnland, Österreich und Schweden sich Großbritannien und Spanien lange Zeit einer arithmetischen Anpassung der für eine qualifizierte Mehrheit notwendigen Stimmenzahl auf 62 Stimmen widersetzten und statt dessen bei der alten Regelung von 23 Stimmen für eine blockierende Minderheit bleiben wollten. Schließlich einigte man sich im 'Kompromiß von Ionnina' darauf, daß zwar erst 26 Stimmen eine qualifizierte Minderheit darstellen, aber falls 23 - 25 Stimmen gegen einen Beschluß stehen, weiter verhandelt wird.

\textsuperscript{202} Interview Ständige Vertretung Deutschland am 21.9.2000 in Brüssel.

\textsuperscript{203} Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.
5.1.1 Die Präsidentschaft


Abgesehen von der Formulierung von Kompromißtexten, verfügt die Präsidentschaft noch über weitere Möglichkeiten die Konsensbildung im Rat voran zu bringen. Hat die Präsidentschaft beispielsweise den Eindruck, daß eine Einigung kurz bevor steht, kann sie in kurzen Abständen Sitzungen einberufen, um die Dynamik des Verhandlungsprozesses aufrecht zu halten und um zu versuchen noch zögernde Delegationen unter Druck zu setzen. Stagnieren die Verhandlungen, kann die Präsidentschaft mit der Androhung einer Abstimmung oder der Weiterleitung des Dossiers an die nächste höhere Ebene versuchen die Kooperationsbereitschaft der Delegationen zu vergrößern. Außerdem verfügt die Präsidentschaft auch über eine gewisse moralische Autorität, die darauf gründet, daß jeder Mitgliedstaat in die Situation kommt als Präsidentschaft für die Konsensbildung verantwortlich zu sein. "Where a Presidency feels that delegates are being unreasonable or unduly inflexible, he may well appeal to a wider sense of solidarity in the search for agreement." (Westlake 1995:317) Aufgrund dieser moralischen Autorität kann die

Präsidentschaft auch das sogenannte 'Beichtstuhlverfahren' durchführen, bei dem die Delegationen im vertraulichen Gespräch mit der Präsidentschaft ihre Karten offen auf den Tisch legen und erklären müssen, bei welchen Punkten sie wirklich schwerwiegende Probleme haben und bei welchen Punkten sie sich notfalls flexibel zeigen können.

Insofern kommt der Präsidentschaft bei den Ratsverhandlungen eine wichtige Vermittlungsfunktion zu, wobei die Wahrnehmung dieser Funktion erheblich von dem individuellen Verhandlungsgeschick und der Persönlichkeit des Vorsitzenden abhängt, aber auch davon, daß sich die Präsidentschaft bei den Verhandlungen neutral verhält und die eigenen nationalen Prioritäten zurückstellt. "Nonetheless, practice has showed that the role of most presidencies is positive, that they promote compromises between the member states, that they put aside numbers of their own interests, in sum, that they behave like supranational actors." (Kerremans, 1996:230) Daß die meisten Präsidentschaften diese Aufgaben bereitwillig übernehmen, läßt sich darauf zurück führen, daß jeder Mitgliedstaat während seiner Präsidentschaft darauf bedacht ist möglichst viele 'Erfolge' zu erzielen und "[a] successful Presidency is normally regarded as one which gets things done" (Nugent 1994:127). Hinzu kommt die Hoffnung, daß man als Prozeßmanager womöglich ein Kompromißergebnis sicherstellen kann, das letztlich doch den eigenen Präferenzen weitgehend entgegen kommt. Die Erfolgsoorientierung der Mitgliedstaaten hat jedoch auch zur Folge, daß sich jede Präsidentschaft hüten wird zu ehrgeizig zu sein und zu viele Kommissionsvorschläge in Angriff zu nehmen bzw. solche, die noch nicht verhandlungsreif sind oder die eigenen Kapazitäten überschreiten.

5.1.2 Das Generalsekretariat des Rates


Im Falle der Wasserrahmenrichtlinie waren Mitglieder der nationalen Delegationen tatsächlich darüber erstaunt mit welcher Professionalität, aber auch mit welchem Engagement die zuständige Mitarbeiterin des Generalsekretariates die Verhandlungen betreut hat, wobei sie deren schnelles Auffassungsvermögen komplexer Sachverhalte und die 'über Nacht' erarbeiteten Kompromißtexte sowie deren Einfühlungsvermögen und Offenheit für die Anliegen der Delegationen betonten. Die Mitarbeiterin selbst erklärte ihr Engagement damit, daß es eben das vorrangige Ziel des Generalsekretariates sei, bei den Verhandlungen im Rat einen möglichst breiten Konsens herzustellen und somit die Verabschiedung der Richtlinie zu ermöglichen. Insofern sei es nicht ungewöhnlich, daß sich das Generalsekretariat aktiv an der Konsensbildung beteilige und durchaus eine eigenständige Vermittlungsfunktion wahrnehme. "Während der Verhandlungen stehe ich im ständigen Kontakt mit den Delegationen, weil die Delegationen in bilateralen Gesprächen viel aufgeschlossenere sind als in der großen Runde. Gegen Ende fange ich an mit allen Delegationen zu telefonieren, um zu wissen, was ihre aller wichtigsten Punkte sind, um dann zu sehen, in welcher Art irgendwo

207 "Over the years, the General Secretariat has honed its drafting of reports into a fine art. [...] The General Secretariat uses a highly-stylised minimalist language which enables the accustomed reader to distinguish between minor differences and more substantial problems which are more likely to become sticking points in the legislative process." (Westlake 1995:315)

208 Interview Generalsekretariat/Rat am 16.12.1999 in Brüssel.
ein Kompromiß gefunden werden kann. Daß jeder was kriegt, daß jeder zufrieden ist und daß in dem Kontext of an overall compromise dann das Ganze akzeptiert werden kann.\textsuperscript{210} Daß die Mitarbeiter des Generalsekretariat manchmal bei der Konsenssuche erfolgreicher sind als die Präsidialchaft, läßt sich mit ihrer absoluten Neutralität - als europäische Beamte sind sie unabhängig und unparteiisch - sowie mit den eigentümlichen Vertrauensverhältnissen, die sich mit vielen nationalen Delegationen während der Verhandlungen entwickeln, erklären. "They act as confidantes and as sympathetic advisers with inside information. When they are not in meetings, they are on the telephone, receiving or imparting information, discussing, reassessing, absorbing, or simply providing a metaphorical shoulder to cry on or an ear to bend." (Westlake 1995:327)

5.1.3 Die Kommission


\textsuperscript{209} Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter des baden-württembergischen Umweltministeriums im Sommer 1999 in Heidelberg.

\textsuperscript{210} Interview Generalsekretariat/Rat am 16.12.1999 in Brüssel. Vor allem die Präsidentschaften kleinerer Mitgliedstaaten, die nicht über ausreichende administrative und finanzielle Ressourcen verfügen, überlassen
Insofern wird sich die Präsidentschaft bei der Formulierung von Kompromißtexten in der Regel von der Kommission beraten lassen, wobei diese Kooperation nicht ganz auf freiwilliger Basis beruht, denn im Grunde genommen benötigt die Präsidentschaft für einen Kompromiß die Zustimmung der Kommission. Lehnt die Kommission in den Verhandlungen nämlich einen Kompromiß der Mitgliedstaaten ab, dann muß dieser einstimmig verabschiedet werden und ob die Präsidentschaft in solch einem Fall eine Einstimmigkeit zusammen bekommt, ist mehr als fraglich. Tatsächlich macht die Kommission von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch, denn zum einen existiert innerhalb der Kommission die Norm, daß die Kommission nicht gegen einen Kompromiß stimmt, wenn sich hierfür eine qualifizierte Mehrheit unter den Mitgliedstaaten abzeichnet, und zum anderen ist der Verhandlungsspielraum oft mals so eng, daß sich faktisch keine andere Kompromißlösung erzielen läßt. "Often we don't have that much room for manoeuvre when you have the possibility of striking a compromise in the Council. If you don't take the compromise, even if you don't like it, you might not see another compromise available. [...] So the essential choice for us is either to be voted down - which is not something the Commission likes, except in very few cases when one really would have to make a point of principle - or to give in. But the tradition is that if you can identify a qualified majority, the Commission is not going to go against it. Even if you don't like the compromise too much, the orthodoxy of this house is that we don't go against a qualified majority of the member states."

Neben dem Recht ihren Vorschlag zu ändern, um so eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, verfügt die Kommission noch über zwei weitere Instrumente, die sie zur Konsensbildung einsetzen kann. Erstens kann sie drohen den Vorschlag ganz zurückzuziehen, wobei solch eine Drohung nur dann zur Überwindung einer Entscheidungsblockade beitragen kann, wenn alle Mitgliedstaaten von einem notwendigen Handlungsbedarf überzeugt sind. Zweitens kann die Kommission zu einem speziellen
Problem eines Mitgliedstaates, das nicht im Rahmen des Gesamtkompromisses gelöst werden konnte, eine Erklärung abgeben und sagen, wie sie die betreffende Vorgabe der Richtlinie in Zukunft zu interpretieren gedenkt, um dadurch dem Mitgliedstaat die Zustimmung zu ermöglichen. Wie effektiv die Kommission ihre Vermittlungsfunktion wahrnimmt und dabei einerseits zur Konsensbildung beiträgt, andererseits ihre eigenen Zielvorstellungen durchsetzt, hängt letztlich vom Verhandlungsgeschick der einzelnen Kommissionsbeamten ab. "While, for example, one Commission official may play a crucial role in driving a proposal through a Council working party, another may be so incompetent as not only to prejudice the Commission's own position but to threaten the progress of the whole proposal." (Nugent 1994:120)

5.1.4 Die Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen

Im Rahmen des dreistufigen Verhandlungsprozesses besteht die Aufgabe der Arbeitsgruppe Umweltfragen darin, den Kommissionsvorschlag im Detail und gemäß fachlicher Kriterien zu beraten, um bei möglichst vielen Punkten bereits eine Einigung zu erzielen. In quantitativer Hinsicht bedeutet dies, daß ein Großteil der Entscheidungen des Rates, wenn auch nicht formal, auf Arbeitsgruppenebene getroffen werden. "Normalerweise ist es so, daß die Arbeitsgruppe sich auf 95 % der Sachen einigt und 5 % über bleiben. Für die Wasserrahmenrichtlinie kommt das auch so ungefähr hin. Bei diesen 5 % soll dann der Coreper gucken, daß er das zu 2 % eindampft, damit die Minister nicht zuviel zu tun haben." Älne diese Prozentzahlen legen nahe, daß die Annahme, technische Probleme würden auf einer bürokratischen bzw. expertokratischen Ebene bearbeitet, während Entscheidungen mit politischem Charakter den Ministern vorbehalten bleiben, auf europäischer Ebene zu kurz greifen. Die nationalen Delegationen, die in der Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen miteinander verhandeln, bestehen in der Regel aus dem Umweltattaché und einem bis zwei Experten aus dem nationalen Umweltministerium. In der Praxis hat sich

quite a lot if we explained it. And in that part of the process you are in control of the messages which are given, because you know exactly what the positions are." (ebd.)

Allerdings ist eine Erklärung der Kommission keine bindende Zusage, sondern es handelt sich im gewissen Sinn um eine Absichtserklärung, die die Mitgliedstaaten später nicht einklagen können. "Es geht im Grunde genommen darum: wenn wir etwas aufgeben, können wir wenigstens sagen, wir haben von der Kommission diese Erklärung und damit sind die deutschen Interessen abgedeckt, so daß die zu Hause uns nicht vorwerfen können, wir hätten nicht gekämpft. Es ist so eine Art Rückversicherung für außen, daß sie sagen können, hier haben wir es schwer auf weiß stehen." (Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn)


Die Zusammensetzung der nationalen Delegationen variiert je nach Verhandlungsgegenstand. Ist der Verhandlungsgegenstand von geringer politischer Bedeutung, so bestreiten oftmals die Umweltattachés alleine die Verhandlungen. Stehen besonders spezifische Themen auf der Tagesordnung, bringen die
diese Zusammensetzung als eine gute Kombination erwiesen, denn einerseits ist durch die Experten der notwendige Sachverstand bei den Verhandlungen und eine Rückbindung an die nationale Ebene gegeben, gleichzeitig erfolgt über die Umweltattachés eine Einbindung in die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene.

Die meisten Umweltattachés sind Beamte aus den nationalen Umweltministerien, die für zwei bis drei Jahre nach Brüssel abgeordnet werden, wo sie dann der Ständigen Vertretung angehören. Während der Verhandlungen in der Arbeitsgruppe ist es ihre Aufgabe gemeinsam mit den jeweils thematisch hinzugezogenen nationalen Experten ein Verhandlungsergebnis sicherzustellen, das die Interessen ihres Mitgliedstaates berücksichtigt. Dabei fungieren die Umweltattachés gewissermaßen als Verhandlungsexperten, denn sie wissen über den Ablauf und die Struktur der Verhandlungen Bescheid und sie bekommen Erfahrung, wie man die eigene Position möglichst effektiv einbringt. "Die Verhandlungen haben ihre eigene Struktur und es gibt in den Gruppensitzungen bestimmte Verhaltensregeln, d.h. wie gehe ich mit was um, was mache ich wann und wie reagiere ich. Es gibt gewisse Momente, wo man am besten etwas sagt oder eben auch nicht sagt, sich erst einmal vorsichtig verhält. Man muß sich aber auch verständlich machen können, daß man klar und deutlich sagt, da wollen wir hin, das ist mein Vorschlag. Es reicht nicht aus gute Ideen zu haben, man muß sie auch verkaufen können."

Darüber hinaus ist es vor allem die Vorgabe, daß bei den Verhandlungen Ergebnisse erzielt werden müssen und die Liste mit ungelösten Problemen, die an den Coreper weiter gereicht wird, nicht zu lang sein darf, die sich in dem Selbstverständnis der Umweltattachés niederschlägt, denn obgleich sie versuchen die nationalen Interessen zu wahren, sind sie immer auch auf der Suche nach einer gemeinsamen Verhandlungslösung.

Die bei den Umweltattachés zu beobachtende kooperative Handlungsorientierung ist jedoch nicht allein Ergebnis der normativen Vorgabe die Entscheidungsfähigkeit des Rates sicherzustellen, sondern hat auch mit deren sozialer Integration zu tun. Da die Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen thematisch nicht weiter untergliedert ist und sich mit allen Umweltrichtlinien befaßt, ergeben sich aufgrund der hohen Sitzungsfrequenz - man verbringt zwei oder drei ganze Tage in der Woche zusammen - enge Kontakte zwischen den Umweltattachés. "Die Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen ist eine der homogensten Gruppen im Rat mit einer sehr, sehr guten Arbeitsatmosphäre. Sehr kooperativ und selbst bei riesigen

---

nationalen Delegationen noch weitere Fachexperten mit nach Brüssel. Und der deutschen Delegation gehört neben dem Vertreter aus dem Bonner Umweltministerium immer noch ein Vertreter des Bundesrates an, wenn der Verhandlungsgegenstand in den Kompetenzbereich der Länder fällt.

215 Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.

Die Beamten aus den nationalen Umweltministerien, die zu den Sitzungen der Arbeitsgruppe nach Brüssel kommen, bringen die nationalen Positionen und den für die Verhandlungen notwendigen Sachverstand mit. Da die nationalen Experten in der Regel nur an den Verhandlungen eines Dossiers teilnehmen, sind sie mit der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene nicht vertraut und müssen erst einmal lernen wie 'Brüssel' funktioniert. Dazu gehört u.a. die Erkenntnis, daß sich aus nationaler Sicht perfekte Lösungsstrategien nicht einfach auf die europäische Ebene transferieren lassen und sich der Prozeß der Konsensbildung erheblich von der bürokratischen Routine zu Hause unterscheidet. "I was not experienced in negotiations. We had this huge paper, the proposed text, and we had all this things we wanted to change in it. It was a bit difficult to understand that we can't get everything what would be perfect for Sweden. We had to get something that everybody thinks is good and can understand. When I saw that we have to focus on some things and drop some other things, that was quite hard at the beginning. [...] I think the permanent representatives had to learn about the technicalities of the directive and we had to learn how the negotiation process goes on. It was very interesting and if there would be another framework directive to be negotiated, I think I would structure the work at the agency I was co-ordinating in a different way, because now I know in what way we need to be prepared."


217 Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.
good things, but not the things that were right for the negotiations. We learned during the process, but we did some sub-optimising work."  

Hinzu kommt, daß die Umweltbeamten auf europäischer Ebene oftmals eine andere inhaltliche Position vertreten müssen als zu Haue, denn der jeweilige nationale Standpunkt ist bereits das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses, der auf nationaler Ebene zwischen den Ministerien stattgefunden hat. "In Sweden we have a discussion between the different ministries and the Environment Ministry doesn't always win that discussion which means that we as environmentalists have to have another opinion in the negotiations than we have within the negotiations at home. So, we feel a bit schizophrenic sometimes, but that's quite common, I think." Während der Verhandlungen stehen normalerweise die Delegationen am besten da, deren Verhandlungslinie von vornherein schon einen gewissen Spielraum bietet bzw. die bei sich anbahnenden Kompromißlösungen flexibel reagieren und ihre nationale Position den neuen Erfordernissen anpassen können. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß sowohl die politischen Zielvorgaben als auch die institutionellen Arrangements der innerstaatlichen Entscheidungsprozesse Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene haben, indem sie den Verhandlungsstil und die Durchsetzungschancen nationaler Delegationen beeinflussen. Wer die Chance zur Mitgestaltung nutzen will, muß aber nicht nur schnell und flexibel sein, sondern auch mit fachlichen Argumenten überzeugen können, denn "[p]articipants pay particular attention to the point of view of colleagues from other Member States who have demonstrated considerable expertise on the subject matter" (Schäfer u.a. 2000:33).


220 In den Niederlanden müssen beispielsweise aufgrund des konkordanzdemokratischen Systems jedes Mal erneut Ressortabstimmungen durchgeführt werden, so daß die Holländer nicht immer mit einer einheitlichen Verhandlungslinie aufwarten können und damit letztlich auch nicht als ein zuverlässiger Verhandlungspartner gelten. In Frankreich dauert der interne Entscheidungsprozeß dagegen aufgrund der zentralistischen und hierarchischen Strukturen oft so lange, daß die Franzosen teilweise erst zu einem Thema mit ihrem Standpunkt kommen, wenn diesbezüglich ein Kompromiß schon ausgehandelt war, was dann bei den anderen Delegationen Unmut hervorruft. Demgegenüber werden die Briten allgemein als diejenigen beschrieben, die inhaltlich immer gut vorbereitet sind und oft schon Kompromißvorschläge mitbringen, wobei dies in erster Linie mit der dezentralisierten Entscheidungsfindung und dem kooperativen Arbeitsstil innerhalb der britischen Ministerien erklärt wird. Von den Deutschen sagt man, daß sie am Anfang oft ganz genau wissen, was sie wollen und sie über eine gut vorbereitete und fachlich begründete Verhandlungsposition verfügen, während der Verhandlungen aber zu unflexibel sind und meist erst zu spät nachgeben. Als Erklärung wird auf die föderativen Strukturen verwiesen, die den innerstaatlichen Abstimmungsprozeß erschweren und für eine gewisse Unflexibilität sorgen, wobei sich bei der Wasserrahmenrichtlinie gezeigt hat, daß dies auch anders funktionieren kann.
Insgesamt kommt den nationalen Experten eine Vermittlungsfunktion zwischen der europäischen und der nationalen Ebene zu, denn sie berichten zu Hause nicht nur über den Sachstand der Verhandlungen, sondern man wird von ihnen auch wissen wollen, was mit der eigenen nationalen Position während der Verhandlungen passiert ist. "When I come to Brussels, I am the so-called technical or environment expert in the group. But when I come back as a co-ordinator in Sweden, I am the one who has the view of how the negotiations work. I myself I have a lot of experts working on different issues and they asked me, 'Why hasn't happened anything with my little article?' and then I had to say, 'Sorry, but we have dropped your article already'. This is a bit difficult to explain."221 Gleichzeitig wirken die nationalen Experten an der Formulierung der nationalen Position für die nächste Verhandlungsrunde mit und da sie direkt in den Prozeß der Konsensbildung auf europäischer Ebene eingebunden sind und dabei sehen, daß alle Delegationen Zugeständnisse machen müssen, werden sie versuchen auch zu Hause für eine größere Kompromißbereitschaft zu werben. Daß auch die nationalen Experten in einem gewissen Maß von einer 'Europäisierung' erfaßt werden, läßt sich aber nicht nur auf die Verfahrensregeln, sondern auch auf ihren Bedeutungszuwachs im europäischen Kontext zurückführen. Nationale Beamte sind an einer Entscheidung beteiligt, die - eine Einigung in der Ratsarbeitsgruppe vorausgesetzt - für Millionen von Europäern Gültigkeit haben wird und es können sich wohl nur Wenige dem Reiz 'Europa zu gestalten' entziehen.222

5.1.5 Der Coreper

Der Ausschuß der Ständigen Vertreter ist zweigeleitet, wobei der Coreper I, in dem die Stellvertreter der EU Botschafter zusammen kommen, für den Umweltbereich zuständig ist. Die Aufgabe des Coreper ist es, die sektoralen Richtlinien aus einer eher generalistischen Perspektive zu betrachten, um so die Zahl der noch ungelösten Problempunkte im Hinblick auf die Verhandlungen zwischen den Ministern abermals zu reduzieren. Ein kritischer Punkt, der in der Regel vom Coreper entschieden wird, betrifft die Verfahrensgrundlage, denn gerade im Bereich der europäischen Umweltpolitik können unterschiedliche Entscheidungsverfahren zum tragen kommen, so daß die rechtliche Grundlage für eine Richtlinie nicht selten heftig umstritten ist. Daß in diesem Gremium manchmal auch bei noch offenen Interessendifferenzen bezüglich technischer Details eine Verhandlungslösung gefunden werden kann, hängt damit zusammen, daß die Ständigen Vertreter zwar auch

221 Interview Umweltministerium Schweden am 13.12.1999 in Brüssel.
222 Informelles Gespräch mit einem Mitglied der Ständigen Vertretung Deutschlands am 9.3.2001 in Brüssel.
weisungsgebunden verhandeln, sie aber "auf der Basis ihrer politischen und persönlichen Autorität anders als die Teilnehmer an den Gruppensitzungen in höherem Maße die Möglichkeit [haben], die Beratungen durch eine flexible Haltung in Richtung auf einen insgesamt zufriedenstellenden Abschluß voranzutreiben (Mentler 1996:109).

Insgesamt ist die Vermittlungsleistung des Coreper bei den Verhandlungen im Umweltrat, die auf die Verabschiedung des gemeinsamen Standpunktes abzielen, jedoch begrenzt. (Andersen/Rasmussen 1998, Pellegrom 1997) Dies läßt sich zum einen darauf zurückführen, daß die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen weit über die technischen Aspekte einer Richtlinie hinausgehen, so daß im wesentlichen nur noch die politisch sensiblen Entscheidungen übrig bleiben, für die dann die Minister die politische Verantwortung übernehmen müssen. Und zweitens tragen die Umweltattachés bereits dazu bei, daß die Verhandlungen in der Arbeitsgruppe nicht allein in der Perspektive eines Interessenausgleichs (Bargaining-Modus) geführt werden, da sie ebenso wie die Ständigen Vertreter der Norm, eine gemeinsame Verhandlungslösung zu finden, verpflichtet sind und sich auch bei den Umweltattachés Sozialisierungsmechanismen beobachten lassen, die eine positive Kooperation fördern, auch wenn diese vielleicht nicht ganz so ausgeprägt sind wie im Coreper.223 Eine weitaus wichtigere Rolle spielt der Coreper allerdings im Hinblick auf die zweite Lesung des Rates sowie im Rahmen des Vermittlungsverfahrens, denn dann findet die interne Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Rates allein auf Botschafterebene statt.

5.1.6 Der Umweltrat

Im Umweltrat kommen die Umweltminister der 15 Mitgliedstaaten zusammen und treffen eine endgültige Entscheidung über den zuvor in der Ratsarbeitsgruppe und im Coreper ausführlich verhandelten Richtlinienvorschlag. Schon der begrenzte zeitliche Rahmen sowie die Größe dieser Veranstaltungen - die Gesamtzahl der anwesenden Personen kann sich bei einer Ratssitzung auf bis zu 200 Akteure belaufen (Wessels 2000:228) - machen deutlich, daß dies nicht der Ort für detaillierte und effiziente Verhandlungen sein kann. Dennoch ist es im Umweltbereich eher selten, daß der Umweltrat einen Beschuß ohne vorherige politische Diskussion faßt, wobei es sich bei den noch offenen Punkten nicht notwendigerweise um zentrale Vorschriften des vorliegenden Kommissionsvorschlags handeln muß. Häufig geht es

223 Lewis führt beispielsweise als Normen, die die Interaktionen im Coreper beeinflussen und insofern zur Konsensbildung beitragen, die diffuse Reziprozität, die Vertrauensbeziehungen, das gegenseitige Entgegenkommen, die generelle Konsensorientierung sowie die Kompromißkultur an. (Lewis 2000)
um Aspekte, die zwar für einzelne Mitgliedstaaten eine wichtige Bedeutung haben, die aber im Rahmen der Konsensbildung 'aufgegeben' werden müssen, wofür dann der jeweilige Minister die politische Verantwortung übernehmen muß. Dennoch wird auch für diese politisch sensiblen Aspekte schon auf der Ebene des Coreper oder der Arbeitsgruppe versucht eine Lösung zu finden, bei der jeder Minister sein Gesicht wahren kann. Dieses Kriterium spielt übrigens auch eine Rolle hinsichtlich der Vermeidung von Abstimmungen, denn wenn es im Umweltrat keine offizielle Abstimmung gibt, muß danach kein Minister offen legen, ob er für oder gegen die Richtlinie gestimmt hätte, sondern kann sagen, daß sich eben im Rahmen eines Gesamtkonsens eine Einigung ergeben hätte. "Der Ministerrat, das bedeutet unheimlich viele Rituale, unheimlich viele Gepflogenheiten, durch die man einfach durch muß, mit dem Ergebnis, daß sie am Ende doch noch einen Konsens bekommen."


---

224 Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.
225 Allerdings gibt es auch die Fälle, in denen ein Mitgliedstaat versucht über seinen Umweltminister die 'Notbremse' zu ziehen, um in letzter Minute einen unliebsamen Kompromiß zu blockieren. In diesem Zusammenhang läßt sich beispielsweise auf die Altautorichtlinie verweisen, bei der der deutsche Bundeskanzler erst kurz vor dem Umweltrat die 'deutsche' Position festlegte und dann seinen Umweltminister anwies, die Verabschiedung des in der Arbeitsgruppe und im Coreper mühsam erarbeiteten Kompromisses zu blockieren. Eine Aktion, die von allen Beteiligten als äußerst peinlich und ärgerlich empfunden wurde.
226 "The 'ratcheting' upwards of environmental protection therefore is a product of an institutional policy-making process which empowers actors such as ministers of environment who are typically weaker in national capitals than are, for example, ministers of economics or ministers of transport. The process allows ministers
Umweltminister, die in der öffentlichen Wahrnehmung mit einem für den Umweltschutz positiven Beschluß identifiziert werden, die sich aber bei einem Scheitern des Rechtsaktes - und bei besonders heftigen Kontroversen stellt die Ministerebene eben die letzte Möglichkeit zur Einigung dar - auch mit dem Vorwurf der Handlungsunfähigkeit konfrontiert sehen.

5.2 Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Europäischen Parlament


Im Gegensatz zum Ministerrat handelt es sich beim Europäischen Parlament um ein 'echtes' supranationales Organ, so daß die Abgeordneten nicht als nationale Delegationen tagen, sondern sich gemäß ihrer politischen Ausrichtung in Fraktionen zusammenschließen. Nach außen wird dies besonders dadurch deutlich, daß sich die Sitzordnung im Plenarsaal nach der Fraktionszugehörigkeit und nicht nach dem Mitgliedstaat richtet. Tatsächlich gelten die Fraktionen als das wichtigste Organisationsprinzip innerhalb des Parlamentes und ihre herausragende Stellung zeigt sich daran, daß die meisten Rechte und Privilegien mit dem

from even the 'leader' countries to propose restrictions at the European level which they might well be unable to have accepted at home. In other words, a minister of the environment is more important in Brussels than at home." (Sbragia 1996:247)
Fraktionsstatus verbunden sind. Darüber hinaus spielen die Fraktionen eine zentrale Rolle bei der internen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung, denn die grundlegenden Konfliktlinien innerhalb des Parlamentes verlaufen entlang der Fraktionsgrenzen und in der Regel richtet sich das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten nach ihrer Fraktionszugehörigkeit. (Nugent 1994:195) "Mostly, people vote according to their political group. I wouldn't say it won't happen, but it's comparatively rare for people to vote in a particular way, because they are French or Irish or whatever. They vote because they are Christian Democrats or Socialists or whatever. Of course, you do get little things that separate people, but normally, you would expect all Socialists to vote together and you would expect all Christian Democrats to vote together and all the Liberals etc.

Insofern kommt den Fraktionen eine wichtige Funktion bei der Vermittlung unterschiedlicher nationaler, regionaler aber auch sektoraler Interessen zu.


So bestimmen die Fraktionen maßgeblich die politischen Ämter im Parlament wie etwa das Amt des Präsidenten, der Vizepräsidenten oder der Ausschußvorsitzenden. Gemeinsam mit dem Parlamentspräsidenten bilden die Fraktionsvorsitzenden die Konferenz der Präsidenten, die als politisches Leitungsgremium des Parlamentes die Tagesordnung des Plenums, den jährlichen Arbeitskalender der Parlamentsgremien oder aber die Zuständigkeit der Ausschüsse beschließt. Darüber hinaus haben die Fraktionen einen Anspruch auf finanzielle Unterstützung, auf Fraktionsbedienstete, auf Mitgliedschaft in Ausschüssen sowie auf bestimmte Sprechzeiten in Plenardebatten.


Von der Tendenz her gelten die Linken und die Grünen als die 'grüneren' Fraktionen, die Sozialisten und die Liberalen als 'grüne' Fraktionen, die Konservativen dagegen eher als 'industriefreundliche' Fraktion, während
annimmt. "When consensus or special majorities are not of prime importance, the Socialist Group turns initially to its left and the EPP to its right in terms of deal making. However, when consensus is important or when special majorities are required, the Socialists and the EPP try to find compromises." (Jacobs u.a. 1995:94) Für die Herstellung der Entscheidungsfähigkeit des Parlamentes ist insofern spätestens im Hinblick auf die zweite Lesung eine Koalitionenbildung zwischen den in ihrer politischen Orientierung verwandten Fraktionen nicht mehr ausreichend, da faktisch ein Konsenszwang zwischen den beiden großen Fraktionen besteht.

5.2.1 Die Entscheidungsvorbereitung durch den Umweltausschuss

Formal werden die Kommissionsvorschläge an den Parlamentspräsidenten übermittelt, der dann das Dossier an den zuständigen Ausschuss - die Wasserrahmenrichtlinie fiel in den Zuständigkeitsbereich des Umweltausschusses - weiterleitet. Nachdem ein Abgeordneter als Berichterstatter ernannt worden ist, findet im Ausschuss zunächst eine Orientierungsdebatte statt, bei der der Berichterstatter in das Thema einführt und eine vorläufige Beurteilung des Kommissionsvorschlags vornimmt. Die Kommission ist ebenfalls bei der Sitzung anwesend, um aus ihrer Sicht den Vorschlag zu erläutern und Rückfragen der Abgeordneten zu beantworten. Während der Diskussion erhält der Berichterstatter bereits einen ersten Überblick über das Meinungsbild im Ausschuss, wobei sich meistens ziemlich schnell herausstellt, inwieweit es sich bei dem vorliegenden Dossier um ein kontroverses Thema handelt. Anschließend verfaßt der Berichterstatter über den Kommissionsvorschlag einen Bericht, der aus einem Entwurf für die legislative Entscheidung, in dem auch die vorgeschlagenen Abänderungen enthalten sind, sowie einer Begründung, in der die Änderungsanträge und der Standpunkt des Ausschusses erläutert werden, besteht. Wenn der Bericht vorliegt, findet im Ausschuss eine erneute Diskussion statt, bei der auch die Kommission die Gelegenheit erhält den Entwurf zu kommentieren. Im Hinblick auf die Abstimmung des Berichtes im Ausschuß wird meistens eine Frist festgelegt, innerhalb derer der Berichterstatter die Möglichkeit hat seinen Bericht nochmals zu ändern, um die Ergebnisse der Diskussion zu berücksichtigen, und in der alle Ausschußmitglieder eigene Änderungsanträge einreichen können. Bei der dritten Sitzung des Ausschusses wird schließlich über den Bericht, d.h. über sämtliche Änderungsanträge sowie den Entwurf für die

die Fraktionen am rechten Rand häufig gegen eine europäische Umweltpolitik stimmen, weil sie prinzipiell gegen europäische Regulierungen sind.
legislative Entschließung, abgestimmt. Danach wird das Ergebnis dem Plenum vorgelegt, das dann in seiner ersten Lesung über den Bericht entscheidet.


Für die Organisation seiner Arbeit steht dem Parlament ein Generalsekretariat zur Verfügung, in dem das sogenannte Ausschußsekretariat für die Betreuung der Ausschußarbeit zuständig ist. Die Mitarbeiter dieser Abteilung unterstützen den Ausschußvorsitzenden bei der Vorbereitung der Sitzungen und der Abstimmungen und beraten den Berichterstatter bei der Erstellung seines Berichtes sowie der Formulierung von Änderungsanträgen. Dabei ist es ihre Aufgabe, die politisch sensiblen Punkte eines Dossiers zu identifizieren und zu überlegen, wie diese im Sinne des Ausschusses modifiziert werden sollten, was ihnen als Generalisten mit

230 Während bei der ersten Lesung ein breiter Ansatz verfolgt wird, bei dem möglichst alle Meinungen gehört werden sollen und diejenigen Ausschüsse, die ebenfalls ein Interesse an dem Dossier haben, ihre Sichtweise in den internen Entscheidungsprozeß einbringen können, zeigt sich die Verengung der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Hinblick auf die zweite Lesung auch daran, daß die Entscheidungsvorbereitung nur noch in dem zuständigen Ausschuß stattfindet.

231 Tsebelis spricht in diesem Zusammenhang von der Macht des Europäischen Parlamentes als "conditional agenda setter". (Tsebelis 1994)
dem Blick für das Wesentliche und als Beamte, die der Neutralität verpflichtet sind, oftmals leichter fällt als den Politikern selbst. Mit der Stärkung der Entscheidungskompetenz des Parlamentes hat gleichzeitig eine Intensivierung der Ausschußarbeit stattgefunden, wobei sich ein zu zunehmender Einfluß der Fraktionssekretariate beobachten läßt. Während die größeren Fraktionen meistens einen oder zwei Mitarbeiter für jeden Ausschuß haben, müssen die Mitarbeiter der kleineren Fraktionen oft drei oder sogar vier Ausschüsse betreuen. Die Aufgaben der politischen Berater entsprechen weitgehend denen der Ausschußmitarbeiter, nur daß sie eben nicht für den Ausschuß, sondern in erster Linie für ihre Fraktion verantwortlich sind. Allerdings gibt es auch einen Unterschied, denn die politischen Berater haben nicht nur eine wichtige Organisations- und Koordinationsfunktion innerhalb der Fraktion, sondern ihnen obliegt auch die inhaltliche und politische Beratung der Abgeordneten im Hinblick auf die fraktionsinterne Meinungsbildung und Entscheidungsfindung.

Während der Entscheidungsvorbereitung im Ausschuß spielt der Berichterstatter eine zentrale Rolle, da ihm die inhaltliche Prüfung des Dossiers obliegt und es in erster Linie seine Aufgabe ist Änderungsvorschläge auszuarbeiten. Für die hierfür notwendigen Hintergrundinformationen kann sich der Berichterstatter an die Fachbehörden seines Mitgliedstaates, an Verbände und Interessenorganisationen, aber auch an die Generaldirektion Forschung des Generalsekretariates des Parlamentes oder die Kommission wenden. Außerdem ist jeder Berichterstatter Adressat ausgeprägter Lobbying-Aktivitäten, so daß er von allen Seiten ausführliche Stellungnahmen erhält und er sich schon oftmals aufgrund dieser Informationsquellen eine eigene Meinung bilden kann. Bei der Erarbeitung seines Berichtes kann der Berichterstatter auf das Ausschußsekretariat zurückgreifen, wobei diese Möglichkeit sehr unterschiedlich genutzt wird. "Some rapporteurs rely heavily on the committee's staff, who may be asked to draft a text on the basis of certain guidelines, or be given even wider latitude. Other rapporteurs (a minority) write all their reports themselves."

(Jacobs u.a. 1995:130) Insbesondere bei thematisch komplexen und deshalb meist politisch kontroversen Dossiers erfordert die Berichterstattung tatsächlich eine gehöriges Maß an Zeit und Engagement, denn von dem Berichterstatter wird nicht nur eine inhaltliche Prüfung des Kommissionsvorschlags bzw. des gemeinsamen Standpunktes des Rates erwartet, sondern er soll auch sicherstellen, daß sein Bericht im Ausschuß mehrheitsfähig ist. "The unwritten code of the art of good rapporteurship is the gathering of maximum consensus through the building

---

232 Inzwischen gibt es eine ganze Reihe von parlamentarischen Experten, d.h. von Abgeordneten, die sich aufgrund ihres Interessenschwerpunktes intensiv in ein Thema eingearbeitet haben und dementsprechend auch über die notwendigen Kontakte verfügen.
Insofern werden die Berichterstatter - zum mindesten bei wichtigen Dossiers - in erster Linie wegen ihrer Parlamentserfahrung ausgewählt, denn für die Konsensherstellung müssen sie mit der Arbeitsweise und der internen Meinungsbildung des Parlamentes vertraut und sich der Erfordernis des 'Gesprächsführen' bewußt sein.

Obwohl die Fraktionen, die nicht den Berichterstatter stellen, einen Schattenberichterstatter benennen und es dessen Aufgabe ist, das Dossier gemäß der politischen Ausrichtung der eigenen Fraktion zu überprüfen und entsprechenden Abänderungen vorzuschlagen, kann darüber hinaus jedes einzelne Ausschußmitglied Änderungsanträge einreichen. Dies hat zur Folge, daß zu vielen Punkten gleich mehrere Änderungsanträge vorliegen und es oft mals eine erhebliche Bandbreite an unterschiedlichen Positionen innerhalb einer Fraktionsgruppe gibt. Im Hinblick auf die Abstimmung im Umweltausschuß sind neben den Berichterstattern vor allem die politischen Berater für die interne Koordinierung und die Suche nach einer einheitlichen Fraktionslinie zuständig, aber auch die Koordinatoren spielen bei der Mehrheitsbeschaffung und - soweit möglich - Konsensbildung innerhalb der Fraktionsgruppe eine wichtige Rolle. "Wir haben zweimal im Monat sogenannte Koordinierungssitzungen der EVP-Umweltgruppe und für diese Sitzung gilt es dann auch, und das ist unsere Aufgabe als Berater, gemeinsam mit dem Berichterstatter einen Entwurf für eine Abstimmungsliste zu machen, wo wir sagen, das könnten wir uns als Linie der EVP vorstellen. Bei diesen internen Sitzungen wird dann offen und klar diskutiert, warum jemand Schwierigkeiten hat und warum wir sagen, das ist eigentlich problemlos zu akzeptieren oder das kann vielleicht mit einer gewissen Anstrengung akzeptiert werden. Wir machen da quasi Überzeugungsarbeit, aber teilweise spricht man auch mit einzelnen Abgeordneten, um bestimmte Kompromißlösungen zu finden. Oftmals ist es ja sehr einfach, wenn man drei, vier Änderungsanträge hat, dann

233 Die Nichtbeachtung der Norm, daß der Bericht nicht die persönliche Meinung des Berichterstatters, sondern die Mehrheitsmeinung des Ausschusses reflektieren soll, kann durchaus Konsequenzen haben. "The rapporteur's own personal preferences can more easily expressed in the explanatory statement, although even here highly partisan statements would be challenged within the committee. On several occasions rapporteurs have lost the confidence of the committee and been replaced by the chairman or another member; on others rapporteurs have chosen to resign after their basic line has not been supported by the committee, or their basic text amended out of all recognition." (Jacobs u.a. 1995:132)


235 Die Koordinatoren der Fraktionsgruppen werden auch als Obleute oder Fraktionsführer bezeichnet. Die Koordinatoren haben zum einen Einfluß auf die Gestaltung der Ausschußarbeit, indem sie sich beispielsweise untereinander einigen, an welche Fraktion die Berichterstattung geht. Zum anderen strukturieren sie die Arbeit innerhalb der Fraktionsgruppe, wobei sie in erster Linie um eine gewisse Fraktionsdisziplin bemüht sind. "The co-ordinators often act as 'whips', convening meetings of the members of their Group before the start of the full committee meeting, maximising their Group's presence during key votes, and helping to establish the full Group's voting line and speakers' list for the plenary sessions." (Jacobs u.a. 1995:112)
kann man aus diesen drei oder vier einen Kompromiß finden. Das ist aber die Aufgabe von uns, dem Berichterstatter und natürlich auch dem Koordinator diesen Ausgleich zu finden. ²³⁶


Während der Berichterstatter nach der Diskussion mit den Schattenberichterstattern oftmals einige seiner ursprünglichen Änderungsanträge zurückzieht und dafür konsensfähige Formulierungen einreicht, führt die fraktionsinterne Koordination in der Regel nicht dazu, daß die Ausschußmitglieder ihre Änderungsvorschläge zurückziehen. Von daher können bei einem umfangreichen und politisch kontroversen Dossier die zur Abstimmung vorliegenden Änderungsanträge sehr zahlreich sein, so daß beispielsweise bei der Wasserrahmenrichtlinie dem Umweltausschuß bei der ersten Lesung fast 300 Änderungsanträge und bei der zweiten Lesung immerhin noch 243 Änderungsanträge vorlagen. Angesichts der zeitlichen Restriktionen werden Abstimmungen deshalb sehr schnell durchgeführt und wenn noch zusätzlich bei einigen Absätzen von ohnehin komplizierten Artikeln eine getrennte

²³⁶ Interview Fraktionssekretariat/Europäisches Parlament am 20.3.2001 in Brüssel.
²³⁷ Die Konsenserfordernisse im Parlament antizipierend, gibt es manche Ausschüsse, die gleich zwei Berichterstatter aus unterschiedlichen Fraktionen benennen, um so von vornherein einen möglichst breiten Konsens im Plenum sicherzustellen.
²³⁸ Interview Fraktionssekretariat/Europäisches Parlament am 20.3.2001 in Brüssel.
Abstimmung vorgenommen wird, dann ist es nicht selten, daß so manches Ausschußmitglied die Übersicht verliert. Liegen zu einem Textteil mehrere Änderungsanträge vor, so wird zunächst über den Antrag abgestimmt, der sich vom ursprünglichen Text am weitesten entfernt. Wird dieser angenommen, gelten die übrigen Änderungsanträge als abgelehnt, wird er nicht angenommen, dann wird über den Antrag, der nunmehr den Vorrang hat, und in gleicher Weise über alle anderen Änderungsanträge abgestimmt. Dieses abgestufte Abstimmungsverfahren sowie die Vorgabe, daß für Entscheidungen des Ausschusses generell nur eine einfache Mehrheit erforderlich ist, haben zur Folge, daß die konservative Fraktion bei Abstimmungen im Umweltausschuß häufig einer 'linksliberalen Koalition' unterliegt und deshalb dem Plenum häufig umweltpolitisch progressive Entscheidungsergebnisse vorgelegt werden.

Neben den beiden grundsätzlichen Konfliktlösungsstrategien der Kompromißsuche und der Mehrheitsabstimmung, trägt im Umweltausschuß auch eine kollektive Handlungsorientierung zur Konsensbildung bei, die der langjährige Vorsitzende folgendermaßen beschreibt: "Inside the Environment Committee people don't disagree in principle, what they disagree about is timetables. If you are discussing something, the Greens always think it should have been done yesterday, the Far Left think it should be done by the end of the week, the Socialists think that the end of the month would be quite good, the Christian Democrats think that the end of the year would be alright and the British Conservatives think that ten years would be good enough. So, they don't disagree in principle, but they don't like the timetables. It's important that people don't say it should not happen, they agree that it is necessary." Diese kollektive Handlungsorientierung ist im wesentlichen auf die Zusammensetzung der Ausschußmitglieder zurückzuführen, denn in dem Umweltausschuß sind - wie in jedem anderen Ständigen Ausschuß des Parlamentes auch - nicht alle Mitgliedstaaten und Interessen gleich stark vertreten. "The Environment Committee attracts people who are green, so quite progressive parliamentarians tend to go to the Environment Committee. And the Environment Committee

239 Wenn ein Textabschnitt mehrere Bestimmungen enthält oder sich auf mehrere Aspekte bezieht, von denen jeder einen eigenen Sinneinhalt und einen eigenen normativen Wert besitzt, dann kann von den Fraktionen eine getrennte Abstimmung beantragt werden. Bei der zweiten Abstimmung im Umweltausschuß zur Wasserrahmenrichtlinie waren bei dem Artikel 9 (kostendeckende Wasserpreise), zu dem etliche abgestufte Änderungsanträge vorlagen, so viele getrennte Abstimmungen beantragt worden, daß aufgrund einer allgemeinen Verwirrung am Ende beinahe gar kein Änderungsantrag zum gemeinsamen Standpunkt des Rates verabschiedet worden wäre.

240 Bomberg und Burns sprechen im Hinblick auf den Umweltausschuß von einer "socialist/liberal/green axis", denn "the ELD has traditionally sided with the Socialists and smaller groups on social and environmental issues" (1999:177).

is definitely dominated by Germans, Brits, Scandinavians and Dutch people, it is very dominated by northern states.\textsuperscript{242}

Und schließlich darf nicht vergessen werden, daß der Ausschußvorsitzende einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Arbeitsweise des Ausschusses und damit auch auf die Art und Weise der ausschußinternen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung hat. (Nugent 1994:204, Westlake 1994:191). So bemühte sich Ken Collins, der langjährige Vorsitzende des Umweltausschusses, durch seinen Führungsstil und seine Neutralität als Vorsitzender zur Entwicklung einer konstruktiven Arbeitsatmosphäre beizutragen. Darüber hinaus hatte Collins erkannt, wie wichtig ein 'Gruppengeist' bei der Verfolgung gemeinsamer Ziele ist und so hatte er nach Wegen gesucht, die Sozialisierung der Ausschußmitglieder zu stärken. "You have to establish this sense of common purpose. In 1981 I started the idea of having a Christmas party for the committee. In the beginning it was very small, but by the time I left, there were hundred people coming to this party. And we got all the Germans - Christian Democrats and Socialists - standing up singing 'Oh Tannenbaum' and you got all the French across the groups playing a French thing and you got the Swedes coming around with candles and celebrating the feast of whatever it was and so on, and they all made fools of themselves. The assistants made a little play which poked fun of the members. This sounds trivial, but it's not, because the calculation is quite simple: if the people could enjoy themselves together and play together and see one other making fools of themselves in one night, for the rest of the year, they work together."\textsuperscript{243}

5.2.2 Die Entscheidungsvorbereitung in den Fraktionen

Nachdem die Abstimmungsergebnisse des Umweltausschusses vorliegen, beginnt die Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Fraktionen, wobei hier insbesondere zwischen unterschiedlichen nationalen Standpunkten vermittelt werden muß.\textsuperscript{244} Im Rahmen der fraktionsinternen Meinungsbildung kommt den nationalen Delegationen nämlich eine wichtige Strukturierungswirkung zu, denn "[p]olitical discipline within the political groups is

\textsuperscript{242} Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 17.12.1999 in Brüssel. Im Gegensatz zum Umweltausschuß befinden sich im Agrarausschuß beispielsweise diejenigen Abgeordneten, die sich für die Landwirtschaft interessieren, verstärkt aus landwirtschaftlichen Regionen kommen und von daher im Hinblick auf die Agrarpolitik eher konservativ eingestellt sind.


\textsuperscript{244} Daß die Fraktionen zur Überwindung nationaler Konfliktilinien im Parlament beitragen sollen, zeigt sich auch an der Vorgabe, daß für die Bildung einer Fraktion um so weniger Abgeordnete notwendig sind, je mehr sich diese in ihrer nationalen Herkunft unterscheiden. So beträgt laut Geschäftsordnung die Mindestzahl von Abgeordneten, die notwendig ist, um eine Fraktion zu bilden, 29, wenn sie einem einzigen Mitgliedstaat
primarily exercised at the level of the national contingents, which have their own officers and hierarchical structures" (Westlake, 1994:189). Da man in der nationalen Delegation meistens einer Meinung ist, agieren diese dann bei den Diskussionen in der Fraktion als einheitlicher Block, so daß es bei kontroversen Themen oftmals darauf ankommt einen Kompromiß zwischen unterschiedlichen nationalen Positionen zu finden. Im Hinblick auf die Abstimmung im Plenum besteht das Ziel der fraktionsinternen Koordination in der Festlegung einer einheitlichen Fraktionslinie, was nicht immer einfach und bei manchen Themen sogar unmöglich ist. Wie schwierig sich die Konsensbildung innerhalb der Fraktionen gestalten kann, läßt sich am Beispiel der europäischen Umweltpolitik hervorragend verdeutlichen, wo beispielsweise die politischen Ansichten eines konservativen schwedischen Abgeordneten sich wesentlich stärker von denen seines spanischen Kollegen als denen seines sozialdemokratischen Kollegen unterscheiden. Darüber hinaus muß natürlich auch zwischen unterschiedlichen sektoralen Interessen vermittelt werden, denn was ein Mitglied des Umweltausschusses befürwortet, muß noch lange nicht von seinem Kollegen aus dem Landwirtschaftsausschuß gut geheißen werden.

Verantwortlich für die fraktionsinterne Koordination sind im wesentlichen die Akteure, die auch im Umweltausschuß eine zentrale Funktion inne haben, nämlich der Bericht- bzw. Schattenberichterstatter, der Koordinator sowie die politischen Berater. Den Ausgangspunkt für die Koordination innerhalb der Fraktion bildet eine vorläufige Abstimmungsliste, die der Berichterstatter gemeinsam mit dem politischen Berater erstellt und die alle Fraktionskollegen erhalten und kommentieren können. In der Fraktionssitzung, die jeweils in der Woche vor der Plenarwoche in Straßburg stattfindet, wird dann über den Bericht aus dem Umweltausschuß sowie über die Abstimmungsliste diskutiert und versucht eine gemeinsame Linie für die Abstimmung im Plenum zu finden.245 Obgleich auch innerhalb der Fraktion der Konsensbildung Vorrang eingeräumt und man immer versuchen wird bei strittigen Punkten einen Kompromiß zu finden, kann es durchaus auch vorkommen, daß die Fraktionslinie per Abstimmung festgelegt werden muß. Inwieweit die Fraktion den Empfehlungen ihres Berichterstatters folgt, hängt zum einen von dessen Reputation ab, denn "nach und nach muß sich jeder Abgeordnete seine persönliche Anerkennung erarbeiten und wenn eben die Kollegen mit einem gute Erfahrung gemacht haben, dann wird das Vertrauen größer und sie

angehören, 23, wenn sie zwei Mitgliedstaaten angehören, 18, wenn sie drei Mitgliedstaaten angehören und 14 Abgeordnete, wenn sie mindestens vier Mitgliedstaaten angehören.

245 D.h. bei den größeren Fraktionen finden die Beratungen nicht gleich in der Gesamtfraktion, sondern erst in einem kleineren Gremium statt. Während die konservative Fraktion hierfür Arbeitskreise, in denen drei oder vier Themenbereiche zusammengefaßt sind, eingerichtet hat, findet bei den Sozialisten die Diskussion in themenspezifischen Arbeitsgruppen (z.B. Arbeitsgruppe Umwelt) statt.
wissen, daß sie sich auf das verlassen können, was man sagt". Zum andern kommt es bei der Konsensbildung innerhalb der Fraktion darauf an, daß es dem Berichterstatter bei denjenigen Änderungsanträgen vom Umweltausschuß, die in seiner Fraktion auf mehrheitliche Ablehnung stoßen, gelingt neue Kompromißformulierungen zu finden, die dann im Namen der Fraktion für die Abstimmung im Plenum eingereicht werden können.

Wie auch innerhalb des Umweltausschusses ist der Konsensdruck innerhalb der Fraktion im Hinblick auf die zweite Lesung ungleich höher, da es angesichts der erforderlichen Mehrheit von 314 Stimmen noch stärker auf die Geschlossenheit der Fraktion ankommt. Da es innerhalb des Europäischen Parlamentes jedoch keinen Fraktionszwang gibt, kann der Fraktionsvorsitzende zwar eine Probeabstimmung innerhalb der Fraktion vornehmen, damit er weiß mit welchen Mehrheiten er in die Abstimmung im Plenum geht, aber ansonsten verfügt er über keine Sanktionsmittel, wenn eine oder mehrere nationale Delegationen aus der Fraktionslinie ausscheren und eine eigene Abstimmungsliste aufstellen. Tatsache ist jedoch, daß die meisten Abgeordneten nach der Linie ihrer Fraktion stimmen und den Empfehlungen ihres Berichterstatters folgen, was wohl auch damit zu tun hat, daß sie einfach nicht die nötige Zeit und Expertise haben, um sich mit jedem Thema bzw. jedem Änderungsantrag auseinanderzusetzen. Hinzu kommt, und dies ist nicht nur für die fraktionsinterne, sondern auch für die fraktionsübergreifende Konsensbildung von Bedeutung, daß sich die Parlamentarier über die Notwendigkeit eines kooperativen Verhaltens bewußt sind. "Das sieht man ja im Umgang miteinander. Es werden zwar die politischen Standpunkte ganz klar und exakt ausgetragen, aber man hat eigentlich immer eine große Gesprächsbasis und schaut, daß man die Kompromisse miteinander findet. Das ist wesentlich für die Arbeit im Parlament und macht es ja auch interessant. Wenn man nur auf Konfrontation gehen würde, was würde das bedeuten? Der gemeinsame Standpunkt des Rates würde bleiben und der ist meistens nicht so befriedigend."  

5.2.3 Die Abstimmung im Plenum

Vor den Abstimmungen im Parlament ist es üblich, daß am Tag zuvor zunächst eine Debatte über das Thema abgehalten wird. Hierbei sind die Redezeiten sehr stark reglementiert und deren Aufteilung richtet sich danach, welche Funktion der Redner innehat und wieviel Zeit

---

247 Zum Beispiel bestand bei der Wasserrahmenrichtlinie sowohl in der sozialistischen als auch in der konservativen Fraktion die Gefahr, daß die spanischen und die britischen Abgeordneten ihre eigenen nationalen Abstimmungslisten machen.
248 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 20.3.2001 in Brüssel.

Da bei diesen Plenardebatten meistens nur sehr wenige Abgeordnete anwesend sind, ist nicht davon auszugehen, daß die dabei vorgetragenen Argumente oder die Stellungnahme der Kommission noch eine Auswirkung auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Parlamentes haben.

Bei der Abstimmung im Plenum wird zuerst über die vorliegenden Änderungsanträge des Ausschusses und der Fraktionen abgestimmt und dann erst über den Entwurf für die legislative Entschließung. Die Abstimmung erfolgt nach dem gleichen abgestuften Verfahren wie im Ausschuß, das insbesondere im Rahmen der zweiten Lesung zur Mehrheitsbildung beiträgt, denn "wenn die konservative Position immer noch besser ist als der gemeinsame Standpunkt, dann stimmen wir als Grüne auch dafür, um noch zu retten, was zu retten geht." Daß dem Ausschußverfahren bei der Vorbereitung der Entscheidungen des Parlamentes eine zentrale Funktion zukommt, zeigte sich zumindest bei der Wasserrahmenrichtlinie daran, daß in der ersten Lesung alle Änderungsvorschläge des Umweltausschusses angenommen wurden und in der zweiten Lesung von 70 Änderungsanträgen immerhin noch 50 Änderungsanträge eine absolute Mehrheit erhielten.

An dem Abstimmungsergebnis läßt sich dann auch sehen, wie erfolgreich der Berichterstatter bzw. die Schattenberichterstatter bei der Konsensbildung innerhalb ihrer Fraktionen bzw. zwischen den Fraktionen waren. Bedeutet bereits die Ernennung zum Berichterstatter eine Statusanhebung, so ist der erfolgreiche Abschluß einer Berichterstattung mit einem nicht unerheblichen Prestigegewinn verbunden, von dem auch immer etwas auf die Schattenberichterstatter abfärbt.

---

249 Da auch die Redezeit der Kommission begrenzt ist, legt diese in der Regel dem Parlament eine Liste vor, in der aufgeführt wird, welche Änderungsanträge die Kommission ganz, teilweise oder im Prinzip akzeptieren kann beziehungsweise welche Änderungsanträge sie ablehnt.

250 Interview MdEP am 27.1.2000 in Brüssel.

251 Demgegenüber wurden in der ersten Lesung von den 66 Fraktionsänderungsanträgen nur 13 angenommen und in der zweiten Lesung erhielten von 31 Fraktionsänderungsanträgen nur 10 eine absolute Mehrheit.
5.3 Erste Reaktionen auf den Kommissionsvorschlag


Ein weiterer Punkt, auf den sich die Kritik des Umweltausschusses konzentrierte, betraf die Emissionskontrolle. Der Umweltausschuß bemängelte, daß in dem Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie nicht nur die Frage der gefährlichen Stoffe vernachlässigt worden sei, sondern daß auch die in der Richtlinie über gefährliche Stoffe festgelegten Ziele, nämlich die langfristige Beseitigung der Gewässerverschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe sowie die Verringerung der Gewässerverschmutzung durch weniger gefährliche Stoffe, in der Rahmenrichtlinie nicht berücksichtigt worden wären. Desgleichen vermied der Umweltausschuß die bereits in der Stellungnahme des Parlamentes zur Mitteilung geforderte Konkretisierung des 'kombinierten Ansatzes', wonach die zukünftige Strategie zur
Bekämpfung der Gewässerverschmutzung auf strengen und einheitlichen Emissionsstandards sowie ergänzenden Qualitätszielen beruhen sollte. Der Verweis auf die IVU-Richtlinie reichte dem Umweltausschuß nicht aus, da sich diese nur auf große Industrieanlagen bezog und sich deshalb eine Regulierungslücke ergebe. Die Nichtberücksichtigung dieser beiden Aspekte würde sowohl die angestrebte Konsolidierung des gemeinschaftlichen Wasserrechts in Frage stellen als auch den vertraglich festgelegten Prinzipien der Vorsorge und der Vorbeugung der Verschmutzung an der Quelle widersprechen. Erschwerend komme hinzu, daß der Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie nicht zur konsequenten Umsetzung der Verpflichtungen, welche die Gemeinschaft im Rahmen internationaler Gewässerschutzkonventionen eingegangen sei, beitrage. In diesem Zusammenhang erinnerte der Umweltausschuß die Kommission insbesondere an das 'Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen' sowie an das 'Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantik' (OSPAR Konvention), die 1992 beide im Namen der Gemeinschaft unterzeichnet worden waren und zentrale Bestimmungen zur Emissionskontrolle enthalten.  

5.3.1 Die erste Änderung des Kommissionsvorschlags

Auf die Kritik, sie habe in ihrem Vorschlag die Emissionskontrolle vernachlässigt, hatte die Kommission zunächst entgegnet, daß zwar nicht alle Aspekte des kombinierten Ansatzes in der Wasserrahmenrichtlinie zusammengefaßt worden wären, diese aber eine Koordinierung der Emissionskontrollen, die in anderen Umweltvorschriften festgelegt sind, gewährleiste. Auch gegen den Vorwurf, daß die Frage der gefährlichen Stoffe nicht ausreichend berücksichtigt worden sei, wehrte sich die Kommission, da die wesentliche Anforderung der Richtlinie über gefährliche Stoffe, nämlich die Festlegung von Emissionsgrenzwerten auf der Grundlage der besten verfügbaren Technik, in der IVU-Richtlinie übernommen worden sei. Zudem habe die Kommission bereits angekündigt, daß sie einen Vorschlag für diejenigen  

Industriezweige, die nicht von der IVU-Richtlinie erfaßt werden, vorlegen werde, so daß die Richtlinie über gefährliche Stoffe hinsichtlich der Emissionsgrenzwerte überflüssig werde und keine Regulierungslücke entstehe. Und schließlich gab die Kommission zu bedenken, daß sich die Wasserrahmenrichtlinie nicht direkt auf den Schutz der Meeresgewässer beziehen könne, da mit ihr in erster Linie ein kohärenter Ordnungsrahmen für die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Bereich des Gewässerschutzes geschaffen werden sollte.


Bei dem im November vorgelegten Änderungsvorschlag ging es zwar vor allem um eine Konkretisierung des kombinierten Ansatzes und die Integration des in der Richtlinie über gefährliche Stoffe geschaffenen Handlungsrahmens in die Wasserrahmenrichtlinie, aber auch auf die internationalen Konventionen wurde nun bezug genommen.255 So wurden die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie (Artikel 4) um die beiden Vorgaben "Beseitigung der Verschmutzung von Gewässern durch bestimmte Schadstoffe" sowie "Einleitung aller in internationalen Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen, die erforderlich sind, um die Verschmutzung der marinen Umwelt durch alle Quellen unter Einsatz der besten verfügbaren Mittel zu vermeiden, zu verringern und zu kontrollieren" ergänzt. Im Hinblick auf die Maßnahmenprogramme wurde festgelegt, daß die Mitgliedstaaten bei der Erstellung und praktischen Umsetzung der Programme die in der Richtlinie über gefährliche Stoffe geforderten Umweltziele berücksichtigen und bei der Bekämpfung von Schadstoffen nach

254 Außerdem nahm noch Ursula Schleicher, langjährige Abgeordnete und Grundwasserexpertin der konservativen Fraktion, an den informellen Gesprächen mit der Kommission teil, denn sie hatte sich sehr stark dafür eingesetzt, daß die europäische Wasserpolitik auf die politische Agenda der Gemeinschaft gelangt und das Parlament zu diesem Thema eine Expertenanhörung durchführt.


5.3.2 Die zweite Änderung des Kommissionsvorschlags

legte die Kommission dann im Februar 1998 als zweite Änderung ihres Vorschlags für die Wasserrahmenrichtlinie vor.256

Allerdings war von den beiden Themenkomplexen nur das Thema Oberflächengewässer in der Expertenarbeitsgruppe intensiv bearbeitet worden. Während es die Experten für Oberflächengewässer im Rahmen der vorgegebenen Leitlinien in relativ kurzer Zeit schafften, anhand fachlicher Effizienzkriterien ein neues Konzept zur Bewertung und Überwachung der Oberflächengewässer zu entwickeln, kamen die Grundwasserexperten nur in zwei Sitzungen zusammen, so daß die Spezifikationen für den Grundwasserbereich in den technischen Anhängen nach wie vor unbefriedigend waren. Dies mag zum einen daran gelegen haben, daß im Hinblick auf die Frage nach den Überwachungs- und Bewertungsmethoden für die Oberflächengewässer auf die im Rahmen der Ökologierichtlinie geleistete Vorarbeit zurückgegriffen werden konnte und sich bezüglich der fachlichen Kriterien für die Beschreibung des ökologischen Zustands von Gewässern bereits ein gemeinsames Verständnis zwischen den Experten entwickelt hatte. Demgegenüber stand man bei der Frage des Grundwasserschutzes erst am Anfang der fachlichen, aber auch der politischen Diskussion, da innerhalb der Gemeinschaft unterschiedliche Schutzphilosophien aufeinander trafen und noch nicht klar war, aufgrund welcher Leitlinien ein gemeinsames Konzept erarbeitet werden sollte.257 Hinzu kam, daß bei den Experten für die Oberflächengewässer nicht nur fachlich kompetente Leute dabei waren, sondern auch solche, die ein Gespür für die Erfordernisse des europäischen Handlungskontextes hatten. Und es war vor allem die Tatsache, daß man nicht versucht hatte, ein bereits existierendes nationales Konzept auf die europäische Ebene zu übertragen, sondern für jeden Mitgliedstaat damit neue Anforderungen verbunden waren, die dann später erheblich zur politischen Akzeptanz des neuen Konzeptes beitrag.258

258 Interview Bundesumweltministerium am 11.2.2000 in Bonn. Im Folgenden wird zu sehen sein, wie die vernachlässigte Entwicklung eines fachlichen Konzeptes für den Grundwasserbereich auf Expertenebene im weiteren Entscheidungsprozeß für Schwierigkeiten gesorgt hat.
5.4 Ratsverhandlungen unter britischer Präsidentschaft

Ein Richtlinienvorschlag der Kommission wird im Rat erst dann verhandelt, wenn ihn die amtierende Präsidentschaft auf die Tagesordnung setzt. Da mit den Verhandlungen meist ein großer Input an Ressourcen verbunden ist und stets eine Vielzahl von Kommissionsvorschlägen vorliegt, orientieren sich die Präsidentschaften bei der Festlegung der Tagesordnung meist an ihren nationalen Prioritäten, aber auch an den ihnen zur Verfügung stehenden Kapazitäten. Insbesondere bei schwierigen Dossiers werden sich kleinere Mitgliedstaaten genau überlegen, ob sie sich mit den Verhandlungen nicht übernehmen. Allen Beteiligten war bewußt, daß die Wasserrahmenrichtlinie weitreichende Auswirkungen auf die nationalen Wasserpolitiken haben und sie eine der teuersten Wasserrichtlinien werden würde, so daß mit schwierigen und zeintensiven Verhandlungen zu rechnen war. Insofern hatten die Luxemburger in ihrer Präsidentschaft davon abgesehen mit den Verhandlungen des Richtlinientextes zu beginnen, aber da man nicht ganz untätig sein wollte und bereits deutlich geworden war, daß noch wichtige technische Details zu klären waren, hatten sie unter ihrer Präsidentschaft die schon erwähnte Expertenarbeitsgruppe eingerichtet.\footnote{Daß sich die luxemburgische Präsidentschaft mit den Verhandlungen der gesamten Wasserrahmenrichtlinie wahrscheinlich übernommen hätte, zeigt sich daran, daß die Luxemburger schon für die Verhandlungen in der Expertenarbeitsgruppe ihre im Umweltministerium für die Wasserpoltik zuständige Abteilung, die aus zwölf Leuten besteht, quasi geschlossen und sich nur um die technischen Abhänge gekümmert haben. (Informelles Gespräch mit Mitarbeitern der DG Umwelt am 25.1.2000 in Brüssel)} Die eigentlichen Verhandlungen der Wasserrahmenrichtlinie begannen deshalb erst Anfang 1998, als Großbritannien die Präsidentschaft übernahm. Großbritannien hatte schon seit jeher die Entwicklung des gemeinschaftlichen Wasserrechts sehr aufmerksam und meist argwöhnisch verfolgt, so daß die Briten jetzt ein großes Interesse hatten, die Wasserrahmenrichtlinie unter ihrer Präsidentschaft zu verhandeln. Da es die Aufgabe der Präsidentschaft ist, den Verhandlungsablauf zu strukturieren und Kompromißvorschläge auszuarbeiten, hofften die Briten, daß sie ein Ergebnis, das ihre nationalen Präferenzen berücksichtigt, sicherstellen zu können. Gleichzeitig sprachen sich auch andere Mitgliedstaaten dafür aus die Wasserrahmenrichtlinie auf die Tagesordnung zu setzen, da der Richtlinienvorschlag nach den von der Kommission vorgenommenen Änderungen nun reif sei zum verhandeln. Vor allem bei den Deutschen, aber auch bei den Skandinaviern, spielte dabei die Erwartung, daß die Briten unter ihrer Präsidenschaft weitgehend neutralisiert sind und sie daher während der Verhandlungen ihre eigenen Interessen zurück stellen müssen, eine wichtige Rolle.
5.4.1 Die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen

Während ihrer Präsidentschaft brachten die Briten den Verhandlungsprozeß tatsächlich mit großem Engagement voran und bis zum politischen Einvernehmen des Rates im Juni 1998 fand der überwiegende Teil der Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen statt, wobei fast jede Woche eine Sitzung für die Wasserrahmenrichtlinie anberaumt wurde.260 Die Aufgabe der Ratsarbeitsgruppe war es, den Richtlinienvorschlag zunächst in all seinen Details zu prüfen und bei möglichst vielen Punkten ein Übereinkommen zu finden, aber schon nach der ersten allgemeinen Aussprache wurde deutlich, daß es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Ziel- und Interessenkonflikte gab und einige Mitgliedstaaten große Vorbehalte gegenüber dem Richtlinienvorschlag hatten. Tatsächlich sollten sich die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe teilweise so schwierig gestalten, daß viele Beteiligten anfangs dachten, man würde keine Einigung erzielen können. "Ich glaube, die Wasserrahmenrichtlinie war die Richtlinie mit den lebhaftesten Debatten, weil wirklich verschiedene Philosophien aufeinander geprallt sind und es gerade im Wasserbereich die unterschiedlichsten Interessen gibt."261 Ein genereller Konflikt, der die Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe bestimmte, betraf die Frage, wie anspruchsvoll die Wasserrahmenrichtlinie sein soll bzw. sein kann. So waren die Mitgliedstaaten zwar einig, daß die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie bezüglich der späteren Umsetzung realistisch sein müssen, aber darüber, was letztlich als technisch machbar und auch finanzierbar angesehen wurde, existierten sehr unterschiedliche Ansichten. Insofern war das Niveau und die Verbindlichkeit der Umweltziele sowie die Fristen, in denen diese zu erreichen sind, heftig umstritten, wobei hier die Konfliktlinie im wesentlichen zwischen den 'Vorreitern' und den 'Nachzüglern' in der Gewässerschutzpolitik verlief.262 Diese generelle Konfliktlinie wurde aber durch eine Vielzahl anderer Konfliktlinien

260 Daß in einer Präsidentschaft 16 ganze Arbeitstage für die Verhandlungen eines Themas angesetzt werden, ist eher ungewöhnlich. Zum einen ist dies auf den Umfang und die Komplexität des Dossiers zurückzuführen, zum anderen aber auch auf das Engagement der britischen Präsidentschaft, die für ihre gute Arbeit und ihre Neutralität bei der Verhandlungsführung von allen Beteiligten gelobt wurde.

261 Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn. Hinzu kam, daß die meisten Mitgliedstaaten in etliche Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht implementierter Wasserrichtlinien verstrickt waren und sie sich deshalb bei der Wasserrahmenrichtlinie, die ja auch auf eine Konsolidierung des Wasserrechts abzielte, sehr stark engagierten.

gebrochen, wobei neben den unterschiedlichen hydrogeographischen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten auch die unterschiedlichen Grundsätze, Instrumente und administrativen Strukturen der nationalen Wasserwirtschaftspolitiken eine wichtige Rolle spielten.

Neben der konkreten Ausgestaltung der Emissionskontrolle und des Grundwasserschutzes handelte es sich bei der verbindlichen Einführung kostendeckender Wasserpreise um einen weiteren Punkt, der während der Verhandlungen zu heftigen Auseinandersetzungen führte. Obwohl sich die Umweltminister in ihrer Schlußfolgerung zur Gewässerschutzpolitik der EG grundsätzlich für die Anwendung ökonomischer Instrumente ausgesprochen hatten, wurde bei den Diskussionen allerdings schnell deutlich, daß die Betrachtung von Wasserpreisen als ein rein ökonomisches Instrument zu kurz greift, da diese sehr eng mit den historisch gewachsenen wirtschaftlichen, rechtlichen und kulturellen Institutionen der jeweiligen Mitgliedstaaten zusammenhängen. Die Beispiele einiger Mitgliedstaaten sollen zeigen, welche anderen Faktoren auf die Politikgestaltung im Umweltbereich einwirken und wie komplex sich dabei die Konfliktlinien gestalten können. Da in Deutschland bereits einigermaßen kostendeckende Wasserpreise eingeführt sind, setzten sich die Deutschen sowohl aus umweltpolitischen als auch aus wirtschaftspolitischen Überlegungen für die Verankerung des Prinzips in der europäischen Wasserpolitik ein und verwiesen auf die notwendige Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt. Obwohl die Finnen aus umweltpolitischer Sicht die Einführung kostendeckender Wasserpreise befürwortet hätten, sprachen sie sich aber aufgrund der in Finnland bestehenden Eigentumsverhältnisse gegen die Verankerung des Prinzips aus. Die Iren wehrten sich vor allem deshalb vehement gegen die Einführung kostendeckender Wasserpreise auf der europäischen Ebene, weil in Irland Anfang der 90er Jahre die Wassergebühren für Privathaushalte abgeschafft wurden und diese sozialpolitische Maßnahme in der Verfassung verankert worden war. Ebenso kompromißlos sprachen sich die südlichen Mitgliedstaaten Spanien, Portugal und Griechenland gegen kostendeckende Wasserpreise aus, da in diesen Ländern das Wasser für die Landwirtschaft erheblich subventioniert wird. Neben wirtschaftlichen Befürchtungen, die für die anderen Mitgliedstaaten auch rational nachvollziehbar waren, zeigten sich darüber hinaus auch

---


263 In Finnland gehört demjenigen das Wasser, der den Grund besitzt, so daß die Wasserpreise den Charakter von Steuern auf Eigentum bekommen hätten. Da in Österreich teilweise ähnliche Eigentumsverhältnisse bestehen, waren auch die Österreicher hinsichtlich der Unterstützung des umweltpolitischen Prinzips sehr vorsichtig.
kulturelle Unterschiede, denn in diesen Ländern kommt dem Wasser ein ganz anderer Stellenwert zu als in den nördlichen Mitgliedstaaten.264 Großbritannien befürwortete zwar im nationalen Kontext die Einführung ökonomischer Instrumente, lehnte aber im Hinblick auf die europäische Wasserpolitik das Prinzip kostendeckender Wasserpreise ab, weil man grundsätzlich gegen eine europäische Regelung von - im weitestgehenden Sinne - fiskalischen Maßnahmen war.


264 So hat das Wasser beispielsweise in Spanien einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des Landes geleistet und die freie Verfügbarkeit von Wasser wird mit Wohlstand und Fortschritt gleichgesetzt. "The deeply-rooted water culture of the Mediterranean lands, one that had been particularly fostered by the Arab tradition, which equated the liquid element with progress, richness, beauty and welfare, found in the new hydraulic engineering techniques one of the key elements with which to overcome the economic and social underdevelopment that afflicted Spain at the beginning of the century." (Pedro Arrojo, Universidad de Zaragoza, Spanien, in seinem Vortrag 'The Impact of Water Prices on Agricultural Water in Spain' auf dem Kongreß Pricing Water, 6./7. September 1999, Sintra, Portugal) Darüber hinaus entzieht sich insbesondere in den südlichen Mitgliedstaaten der Umgang mit dem Wasser einer rationalen Betrachtungsweise, denn "[s]i pendant des siècles, dans le monde méditerranéen, l’eau a été considérée comme un don du Ciel dont on
weniger. Sie muß versuchen die verschiedenen Interessen unter einen Hut zu bekommen und in einem Gesamtpaket zusammen schnüren, wo sich jeder irgendwo wieder findet."


5.4.2 Die Verabschiedung des 'Political Agreement'

Nachdem es sich bei den Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe als sehr schwierig erwiesen hatte zu einem konsensfähigen Kompromißtext zu kommen, drängten einige Mitgliedstaaten die britische Präsidentschaft das Ergebnis als 'political agreement' von den Umweltministern verabschieden zu lassen. Es waren vor allem die beim Gewässerschutz progressiveren Mitgliedstaaten wie Deutschland, Österreich, Dänemark und Schweden, die auf diese Wiese Großbritannien auf das erreichte Verhandlungsergebnis festlegen wollten, da sich die Briten während ihrer Präsidentschaft sehr neutral verhalten und teilweise bewußt auf Sachen verzichtet hatten, um zur Konsensbildung beizutragen. Da man in Großbritannien von dem Verhandlungsergebnis nicht gerade begeistert war, befürchteten diese Mitgliedstaaten..."
nämlich, daß die Briten das Gesamtpaket in Frage stellen werden, wenn sie wieder einfache Delegation sind. Die britische Präsidentschaft war sich zunächst selbst unsicher, ob sie wirklich im Umweltrat ein 'political agreement' anstreben sollte, da das Parlament noch nicht seine erste Lesung abgehalten hatte und man durch diesen Schritt das Parlament verärgern würde.266 Diesbezüglich hatte der Vorsitzende des Umweltausschusses keine Zweifel aufkommen lassen. "Parliament has made it very clear for many years back since the first time I was chairman that we don't like political agreements in the Council until they have received Parliament's opinion. But still, they do it. And in this particular case, the British were specifically told not to do it. I told the minister personally that if he tries to reach an agreement, it's like taking a car round the bend too fast. I told him that you will come off the road if you try to go too fast on this. Wait for Parliament."267 Hinzu kam, daß die Mitarbeiter der britischen Ständigen Vertretung, die in der Arbeitsgruppe die Verhandlungen geleitet hatten und deshalb wußten, daß angesichts der nationalen Positionen momentan kein anderer Kompromiß möglich war, zu Hause große Probleme hatten. Da man in London gerne ein anderes Ergebnis gehabt hätte, mußten der britische Umweltattaché und der Stellvertretende Botschafter erst einmal auf der nationalen Ebene für Unterstützung des erzielten Übereinkommens werben. Andererseits wollten die Briten, nachdem sie während ihrer Präsidentschaft so viel in die Verhandlungen investiert hatten, die Lorbeeren nicht der nächsten Präsidentschaft überlassen, sondern den Erfolg auf ihrem eigenen Konto verbuchen. Dieses Erfolgsdenken sowie die Einsicht, daß Großbritannien seine teilweise extremen Standpunkte bei den Verhandlungen ohnehin nicht hätte durchsetzen können, war schließlich für den Entschluß der britischen Präsidentschaft ausschlaggebend, den in der Ratsarbeitsgruppe erarbeiteten Kompromißtext von den Umweltministern als 'political agreement' beschließen zu lassen.

Von daher reichte die britische Präsidentschaft den Kompromißtext, der noch ein paar ungelöste Probleme enthielt, an den Coreper weiter. Allerdings handelte es sich bei diesen Problemen nicht um substantielle, sondern eher um politisch besonders sensible Punkte, die nur die Umweltminister im Rahmen ihrer Regierungsverantwortung entscheiden konnten. "Die Punkte, die wirklich noch offen waren, das mußten die Minister machen. Nicht, weil die jetzt teilweise wichtig gewesen wären, sondern einfach nur um die Fahne hoch zu halten und mit der dann unterzugehen. Das ist eine Sache für Minister und nicht für Ständige Vertreter.

266 Ironischerweise forderten damit genau die Mitgliedstaaten, die sich ansonsten im Umweltbereich stets für eine Stärkung der Beteiligungsrechte des Parlamentes aussprachen, die britische Präsidentschaft auf gegen die Regeln zu verstoßen und noch vor der ersten Lesung des Parlamentes ein 'political agreement' zu verabschieden.
Es gibt einfach gewisse Sachen, wo sie in der Ratsarbeitsgruppe sagen, daß muß aber mein Minister machen, weil das für Deutschland furchtbar wichtig ist. Das mit dem BAT, das durfte ich nicht und konnte ich nicht alleine machen, weil das in Deutschland immer so hoch gehalten wird.”

Der einzige Streitpunkt, der noch vorab von den stellvertretenden Botschaftern geklärt wurde, betraf die umstrittene Frage nach dem angemessenen Entscheidungsverfahren. Während die Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag Bezug auf Artikel 130s, Absatz 1 EGV nahm, waren vor allem Spanien, aber auch Griechenland und Österreich der Auffassung, in der Wasserrahmenrichtlinie sei den quantitativen Aspekten der Gewässerbewirtschaftung ein so großer Stellenwert eingeräumt worden, daß die Beschlüsse im Rat nach Artikel 130s, Absatz 2 EGV einstimmig erfolgen müsse.

Nachdem die juristische Dienst des Rates jedoch die Sichtweise der Kommission bestätigte und sich in seiner Stellungnahme für eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit ausgesprochen hatte, konnte auch dieses Problem beigelegt werden, obgleich sich die spanische Delegation vorbehielt, die Wasserrahmenrichtlinie wegen der falschen Rechtsgrundlage gegebenenfalls beim Gerichtshof anzufechten.

Im Anschluß an die Orientierungsaussprache des Umweltrates gaben die Umweltminister bei ihrem Treffen am 16. Juni 1998 bekannt, daß sie im Hinblick auf die vorgeschlagenen Wasserrahmenrichtlinie 'a considerable degree of common understanding' erreicht hätten. Bei der Diskussion ging es vor allem darum, daß die Umweltminister nochmals Gelegenheit hatten ihre jeweiligen Standpunkt darzulegen und auf Punkte aufmerksam zu machen, die


ihrer Meinung nach in dem 'political agreement' hätten verankert bzw. herausgenommen werden sollen. So erklärte der dänische Umweltminister beispielsweise, daß ihm die in dem Kompromißpaket festgelegten Anforderungen nicht streng genug seien, von deutscher Seite wurde nochmals das Thema 'beste verfügbare Technik' angesprochen, während der irische Umweltminister die Ablehnung des Prinzips kostendeckender Wasserpreise bekraftigte usw. Da jedoch schon während der Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe die Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten ausgereizt worden war, bestand zu diesem Zeitpunkt keinerlei Spielraum mehr, um den vorliegenden Kompromißtext zu verändern. Statt dessen gab die Kommission eine Reihe von Erklärungen zu besonders kritischen Punkten ab und ermöglichte so den betroffenen Mitgliedstaaten die Zustimmung zu dem Gesamtpaket.270

5.4.3 Das 'Political Agreement'


270 Zum Beispiel erklärte die Kommission, daß sie im Rahmen ihrer Vorschläge für Maßnahmen zur Kontrolle der prioritären Stoffe bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten die verfügbaren technischen Möglichkeiten berücksichtigen wird und ermöglichte somit der deutschen Umweltministerin die Zustimmung zum 'political agreement'. Da in Deutschland dem Stand der Technik bei der Emissionsbegrenzung ein wichtiger Stellenwert eingeräumt wird und die Wasserrahmenrichtlinie wegen der Nichtbeachtung diese Prinzip in die öffentliche Kritik geraten war, war die damalige Umweltministerin Merkel ursprünglich mit dem festen Vorsatz, das 'political agreement' abzulehnen, nach Brüssel gekommen. (Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn)


Zwar wurde die von der Kommission vorgeschlagene Grundidee für die zukünftige europäische Wasserpolitik - nämlich die integrierte Bewirtschaftung der Gewässer auf der Grundlage des Flußeinzugsgebietes - beibehalten, aber die Bestimmungen wurden dahingehend geändert, daß es nicht zu einem Eingriff der europäischen Ebene in die nationale Verwaltungsautonomie kommen kann (Artikel 3). Insgesamt wurden dabei die Koordinierungserfordernisse innerhalb der Flußgebietskategorien durch die Formel "die Mitgliedstaaten sorgen dafür" abgeschwächt und alle Formulierungen, die auf die Einrichtung neuer nationaler Verwaltungsstrukturen oder gar supranationaler Flußbehörden hätten hinweisen können, gestrichen. Ein weiterer Punkt, der in diesem Zusammenhang geklärt wurde, betraf die Vorgabe, daß für internationale Flußgebiete ein Gesamtplan bei der Kommission eingereicht werden soll. Außerdem sicherten sich die Mitgliedstaaten gegen mögliche Vertragsverletzungsverfahren insofern ab, daß sie im Notfall auch einen Bewirtschaftungsplan für ihr Hoheitsgebiet einreichen können, falls ein Gesamtplan an einem anderen Mitgliedstaat, der nicht seine Pflichten erfüllt, scheitern sollte (Artikel 16).

Um die unterschiedlichsten nationalen Bedenken im Rahmen eines Gesamtkompromisses integrieren zu können, hatte man Fristen verlängert und die Rechtsverbindlichkeit zentraler Zielvorgaben herabgestuft. Da die zeitlichen Vorgaben in dem Kommissionsvorschlag von den Mitgliedstaaten als unrealistisch beurteilt worden waren, hatte man sich darauf geeinigt, die Frist für die Erstellung der Maßnahmenprogramme von 7 auf 10 Jahre (Artikel 13) und die zur Erreichung der Umweltziele von 13 auf 16 Jahre zu erhöhen (Artikel 4).272 Die Verbindlichkeit der Vorgaben wurde sowohl im Hinblick auf die Umweltziele als auch

---

272 Da die Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag davon ausgegangen war, daß die Wasserrahmenrichtlinie bis zum Dezember 1997 verabschiedet sein wird, sollten die Maßnahmenprogramme spätestens bis Dezember 2004 erstellt und für alle Gewässer bis Dezember 2010 ein guter Zustand erreicht werden. Hierzu ist zu bemerken, daß die Kommission zwar in der Begründung darauf hingewiesen hatte, daß die entsprechenden Fristen verändert werden müssen, wenn die Verabschiedung der Richtlinie erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt, nicht aber in dem Richtlinientext selbst, so daß das Jahr 2010 für einige
bezüglich der Einführung des Prinzips kostendeckender Wasserpreise herabgestuft. Während in dem ursprünglichen Vorschlag die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Umweltziele verpflichtet wurden, müssen sie gemäß dem Kompromißtext durch eine stufenweise Durchführung der Maßnahmen nur auf deren Verwirklichung hinwirken (Artikel 4). Demgegenüber wurde das Prinzip kostendeckender Wasserpreise jeglicher rechtlicher und zeitlicher Verbindlichkeit enthoben, denn die Mitgliedstaaten sollen nunmehr dem Grundsatz der Deckung der Kosten der Wassernutzung folgen, wobei sie den sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Kostendeckung sowie den geographischen und klimatischen Gegebenheiten der betreffenden Region Rechnung tragen können (Artikel 12).

Auch die beiden, durch die erste Änderung des Kommisionsvorschlags hinzugefügten Umweltziele, in denen es um die Beseitigung der Gewässerverschmutzung durch Schadstoffe und die aus den internationalen Konventionen zum Meeresschutz resultierenden Verpflichtungen ging, erhielten in dem Kompromißtext eine geringere Verbindlichkeit, da sie nicht mehr als operationelle Ziele (Artikel 4), sondern als allgemeine Ziele der europäischen Wasserpolitik (Artikel 1) aufgeführt wurden. Dort hieß es nun, daß mit der Schaffung eines Ordnungsrahmens u.a. zu einem Schutz der Hoheitsgewässer und der Meeresgewässer, zu einer Verwirklichung der Ziele der einschlägigen internationalen Übereinkommen sowie einer allmählichen Verringerung der Emissionen gefährlicher Stoffe beigetragen werden soll.  

Außerdem waren im Hinblick auf die Umweltziele einige Ausnahmeregelungen hinzugefügt worden, die teilweise sehr vage Formulierungen enthielten und damit erheblich zur Verwässerung des ursprünglichen Kommisionsvorschlags beitrugen. Im Falle stark veränderter oder künstlicher Wasserkörper sieht der Kompromißtext weniger strenge Umweltziele vor, da für diese Gewässer anstelle des guten ökologischen Zustands nur ein gutes ökologisches Potential erreicht werden muß (Art. 4, Abs. 1a).  

Zweitens wird den Mitgliedstaaten zum Synonym für überzogene Forderungen der Kommission in Bezug auf den Gewässerschutz wurde.  

Insbesondere Dänemark und Schweden hatten sich dafür eingesetzt, daß diese Zielformulierungen nicht ganz aus der Wasserrahmenrichtlinie gestrichen werden, sondern wenigstens noch als Ziele der europäischen Wasserpolitik aufgeführt werden.  

Mitgliedstaaten eine Möglichkeit zur Fristverlängerung um bis zu 18 Jahre eingeräumt (Art. 4, Abs. 3).\footnote{275} Drittens ist die Verfolgung weniger strenger Umweltziele zulässig, wenn menschliche Tätigkeiten oder die natürlichen Bedingungen sich derart auf den Wasserkörper auswirken, daß eine Verbesserung dessen Zustands nicht möglich ist oder unangemessen kostspielig werden würde (Art. 4, Abs. 4).\footnote{276} Kommt es viertens infolge von Dürren oder Überschwemmungen zu einer Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern, so verstoßt dies unter bestimmten Bedingungen nicht gegen die Vorgaben der Richtlinie (Art. 4, Abs. 5).\footnote{277} Und schließlich können Veränderungen der physikalischen Merkmale von Oberflächengewässern sowie des Grundwasserspiegels aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zulässig sein (Art. 4, Abs. 6).\footnote{278}

5.5 Die erste Lesung im Parlament


Da die Mitgliedstaaten beträchtliche Kosten für die Sanierung der Gewässer auf sich zukommen sahen, sollte diese Ausnahmeregelung eine stufenweise Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und damit die Verteilung der Durchführungskosten auf einen größeren Zeitaum ermöglichen.\footnote{275}

Diese Ausnahmeregelung bezieht sich insbesondere auf Altlasten, die in Flüssen oder auch im Grundwasser zu finden sind. Unter den genannten Bedingungen kann es somit auch Gewässerbelastungen geben, die nicht saniert werden müssen.\footnote{276}

Die Aufnahme dieser Ausnahmeregelung war insbesondere den südlichen Mitgliedstaaten ein Anliegen, da innerhalb dieser Länder starke Schwankungen bezüglich des Wasserdargebots auftreten, die einen erheblichen Einfluß auf die Wassergüte haben können.\footnote{277}

Diese Ausnahmeregelung war quasi 'in letzter Minute' hinzugekommen, nachdem einige Regierungen vehement von der Bau- und der Bergbauindustrie gelobt worden waren. Die Ausnahmeregelung ist nämlich vor allem für Maßnahmen wichtig, bei denen zukünftig der Grundwasserspiegel gegenüber dem natürlichen Zustand verändert werden soll, wie beispielsweise beim Bergbau oder bei Bauten, die zu einer ständigen Absenkung des Grundwasserspiegels führen.\footnote{278}

5.5.1 Der Umweltausschuß verabschiedet den Entwurf für die legislative Entschließung


Während der Umweltausschuß dem von der Kommission vorgeschlagenen Zeitrahmen ohne Vorbehalte zustimmte, wurden im Hinblick auf die Umweltziele einige Vorgaben als unzureichend beurteilt. Erstens wurde kritisiert, daß für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtung besteht, das Ziel eines guten Zustands für alle Gewässer auch tatsächlich zu erreichen. Zweitens wollte man die Mitgliedstaaten verpflichten, eine weitere


Im Hinblick auf die Kontrolle der gefährlichen Stoffe begrüßte der Umweltausschuß, daß die Kommission in dem Änderungsvorschlag ihre Absichten bezüglich der Kontrollmechanismen klargestellt hatte. Insbesondere die Vorschrift, daß sowohl Emissionsgrenzwerte als auch Qualitätsstandards rechtlich bindend sein sollen, trage zur Stärkung der juristischen Grundlage sowie zur Verdeutlichung des kombinierten Ansatzes bei. Allerdings wollte der Umweltausschuß sicherstellen, daß es bei der Beseitigung der Schadstoffemissionen, auch nachdem die erste Liste von prioritären Stoffen abgearbeitet worden ist, einen kontinuierlichen Fortschritt gibt. Außerdem schlug der Umweltausschuß vor, daß sowohl endokrin wirksame Substanzen als auch die Radioaktivität in die Prüfliste der Stoffe, die eine Verschmutzung der Gewässer verursachen können, aufgenommen werden sollen. Da ein vorrangiges Ziel bei der Reform der europäischen Wasserpolitik die Integration und Kohärenz des gemeinschaftlichen Wasserrechts mit anderen einschlägigen Rechtsvorschriften und internationalen Übereinkommen zur Emissionskontrolle sei, sollten zudem die Ziele der OSPAR Konvention in die Wasserrahmenrichtlinie einbezogen werden. Von daher forderte der Umweltausschuß, daß insbesondere das 'phasing-out' toxischer und sich in der Umwelt


162
anreichernder Stoffe als langfristiges Umweltziel in die Wasserrahmenrichtlinie aufgenommen wird.


Mit seinem Entwurf für eine legislative Entschließung des Parlamentes zur Wasserrahmenrichtlinie war der Umweltausschuß abermals seinem grünen Image gerecht geworden, denn einerseits unterstützte der Umweltausschuß in den wesentlichen Punkten das von der Kommission vorgelegte Gesamtkonzept, gleichzeitig enthielten die Änderungsanträge teilweise noch weitreichendere Forderungen im Hinblick auf den Gewässerschutz. Daß diese Forderungen von der Mehrheit der Ausschußmitglieder unterstützt wurden, läßt sich zum einen darauf zurückführen, daß die meisten von ihnen über eine grundsätzlich 'grüne' Orientierung verfügen. "In der Regel kann man sagen, daß die Abstimmungsergebnisse des Umweltausschusses grüner sind als die des Parlamentes. Manchmal kommen im Umweltausschuß viele Änderungsanträge durch, teilweise sehr überzogene Forderungen, wo man genau weiß, im Plenum finden die keine Mehrheit. Es ist sehr oft unrealistisch wie da

5.5.2 Informelle Triloggespräche

Als man in der Arbeitsgruppe Umweltfragen übereingekommen war den ausgehandelten Kompromißtext zur Wasserrahmenrichtlinie in Form einer politischen Einigung festzuhalten, hatte man die Reaktion des Parlamentes unterschätzt. "Wir haben schon erwartet, daß die Parlamentarier sauer sind, aber daß sie so sauer sind, das haben wir nicht erwartet." Nicht nur, daß die Beziehung zwischen den beiden Organen nachhaltig gestört war, sondern das Parlament drohte auch den gesamten Entscheidungsprozeß zu verzögern, da es für die erste Lesung keine vertraglich vorgeschriebene Frist gibt. Um trotzdem eine zügige Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie zu ermöglichen und den Konflikt zu entschärfen, kam in der Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen die Idee auf, ein 'vorgezogenes Mitentscheidungsverfahren' durchzuführen. Unter der Leitung der Ratspräsidentschaft und mit Beteiligung der Kommission sollten informelle Verhandlungen mit dem Parlament

281 Diese Sichtweise der konservativen Fraktion bekräftigte Ursula Schleicher nochmals in ihrer Rede vor dem Parlament anläßlich der ersten Lesung zur Wasserrahmenrichtlinie am 10.2.1999 in Straßburg. Ihre Fraktion sei entschieden gegen einige Änderungsanträge, die zum Teil einfach nicht durchführbar seien, weder mit viel Geld noch mit den zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten. Sie gab zu bedenken, daß eine Gesetzgebung, die solches fordert, unglaubwürdig sei.
282 Über die Zusammenarbeit "in dem kleinen Häuflein der Berichterstatter für die Wasserpolitik" (gemeint waren damit Florenz, Schleicher, Eisma und Collins) sagte der Berichterstatter: "Wir haben ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt und unsere Begeisterung für das Wasser entdeckt, was sich als äußerst nützlich erwiesen hat." (Ian White in seiner Rede vor dem Parlament anläßlich der ersten Lesung zur Wasserrahmenrichtlinie am 10.2.1999 in Straßburg)
283 Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.
284 Andere Akteure aus dem Rat und der Kommission hatten allerdings schon vor dem 'political agreement' den Eindruck gehabt, daß das Parlament auf Zeit spielen wolle, da der Amsterdamer Vertrag in absehbarer Zeit in Kraft treten und damit die Wasserrahmenrichtlinie unter das Verfahren der Mitentscheidung fallen würde. Diese Vermutung wurde natürlich von seiten des Parlamentes entschieden zurück gewiesen.

Schließlich fanden die informellen Triloggespräche erst im Januar 1999 unter der deutschen Präsidentschaft und unter erheblichem Zeitdruck statt, denn das Parlament hatte in der Zwischenzeit den Termin für seine erste Lesung doch schon auf Anfang Februar festgelegt. Für das Parlament nahmen der Berichterstatter, die Schattenberichterstatter sowie der Vorsitzende des Umweltausschusses an den Gesprächen teil, während der Rat durch die deutsche Präsidentschaft vertreten war und die Kommission durch ihr 'Verhandlungsteam' aus dem Gewässerschutzreferat. Erschwert wurde dieser informelle Versuch der Konsensbildung allerdings durch die ungleichen Arbeitsstrukturen in Rat und Parlament. Während die deutsche Präsidentschaft jederzeit die Ratsarbeitsgruppe einberufen beziehungsweise sich im Coreper bezüglich der sich abzeichnenden Kompromisse rückversichern konnte, waren die Vertreter des Parlamentes mit weitaus größeren Koordinationsproblemen konfrontiert und konnten eigentlich keine verbindlichen Zusagen machen, da ein Beschuß des Umweltausschusses noch keine Entscheidung des Parlamentes ist. Zudem sind Verhandlungen, die hinter den Kulissen ablaufen und sich demokratischen Verfahren entziehen, für das Parlament immer ein zweischneidiges Schwert, denn gerade das Parlament steht im europäischen Verhandlungssystem für Offenheit, Transparenz und politische Verantwortlichkeit. "This is of course to make the decision-making process a bit swifter, but it also creates a problem of democratic accountability, because in a way, you go into closed rooms with a limited number of people and start deciding on European legislation. So, for the European Parliament, it's very important that the representatives of the Parliament have a very clear and frequent connection back to the Environment Committee and that you have a clear mandate as well in these talks."

Aufgrund der vorläufigen Standpunkte der beiden Organe, d.h. dem 'political agreement' des Rates sowie den vom Umweltausschuß verabschiedeten Änderungsanträgen, hatte man zwölf Hauptkonfliktpunkte identifiziert, über die im Rahmen der Triloggespräche verhandelt werden sollte. Nach vier intensiven Gesprächsrunden konnten tatsächlich für drei Punkte

---

285 Hinzu kam, daß in Österreich die Kompetenzen für den Wasserbereich nicht beim Umweltministerium, sondern beim Landwirtschaftsministerium liegen und man sich deshalb für 'Umweltverhandlungen' wohl auch nicht so richtig zuständig fühlte.

286 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 17.12.1999 in Brüssel.
vollständige Kompromisse (Schutz der Feuchtgebiete, Überwachung von Meeresgewässern sowie verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung) und bei zwei Punkten Teilkompromisse (Berücksichtigung endokrin wirksamer Substanzen und Ausnahmeregelung beim Grundwasserschutz für unterirdische Gaslager) erzielt werden. Man war übereingekommen, daß die Kompromißtexte später bei der ersten Lesung dem Parlament als Änderungsanträge vorgelegt werden und der Umweltrat diese in seinen gemeinsamen Standpunkt aufnimmt. Allerdings handelte es sich bei den erzielten Kompromissen um die weniger strittigen Themen, während es bei den anderen zentralen Konfliktpunkten, noch zu keiner Annäherung zwischen den Positionen des Parlamentes und des Rates gekommen war.287 Die folgenden Konfliktpunkte waren für den gesamten Entscheidungsprozeß prägend:

- Fristen: Während der Rat die Frist zur Erreichung der Umweltziele auf 16 Jahre erhöht hatte und den Mitgliedstaaten eine Möglichkeit zur Fristverlängerung um bis zu 18 Jahre eingeräumt worden war, sprach sich das Parlament für die Beibehaltung der Fristen des Kommissionsvorschlags aus.

- Umweltziele: Das Parlament verlangte, daß das vom Rat eingeführte Konzept der stark veränderten Gewässer, das für diese Gewässer viel weniger strenge Umweltziele vorsieht, wieder gestrichen wird. Außerdem forderte das Parlament bezüglich des Gewässerzustands ein generelles Verschlechterungsgebot, was der Rat jedoch ablehnte.


- Ausnahmeregelungen: Bezüglich der Umweltziele hatte der Rat die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Ausnahmeregelungen erheblich ausgedehnt und ergänzt, während das Parlament sogar die von der Kommission vorgeschlagenen Ausnahmeregelungen wesentlich eindeutiger und strikter gefaßt haben wollte.

- Kostendeckende Wasserpreise: Während im Ratstext die Kostendeckung lediglich als ein unverbindliches Prinzip formuliert worden war, forderte das Parlament die rechtsverbindliche Einführung kostendeckender Wasserpreise mit entsprechenden Fristen.

287 Wenn im Folgenden von dem Rat und dem Parlament gesprochen wird, dann ist damit die institutionelle Zugehörigkeit der am Trilog teilnehmenden Akteure gemeint.
• Kombinierter Ansatz: Beide Seiten befürworteten zwar die Verankerung des kombinierten Ansatzes in der Wasserrahmenrichtlinie, aber das Parlament wollte, daß die von der Kommission vorzuschlagenden Emissionsgrenzwerte für prioritäre Stoffe explizit auf der Grundlage der besten verfügbaren Technik abgeleitet werden. Diese Bestimmung des Kommissionsvorschlags hatte der Rat allerdings im Zuge der Konsensbildung gestrichen.

• Gefährliche Stoffe: Das Parlament forderte, daß aus der OSPAR Konvention die Verpflichtung zur kontinuierlichen Reduzierung der gefährlichen Stoffen einschließlich der Fristen, d.h. ein 'phasing-out' bis zum Jahre 2020, in die Wasserrahmenrichtlinie übernommen wird. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten lehnte die unveränderte Übernahme des OSPAR Textes jedoch ab und verwies statt dessen auf die bereits in der Wasserrahmenrichtlinie enthaltenen Verpflichtungen, wonach die Verschmutzung der Gewässer stetig reduziert werden muß, was sich auch auf den Schutz der Meere auswirken würde.


die Hand reichen." Auch auf Seiten des Parlamentes war man noch nicht bereit dem Rat die Hand zu reichen, denn man war nicht nur von der Qualität und Korrektheit der eigenen Position überzeugt, sondern man wollte auch für eine europäische Regelung eintreten und verhindern, daß durch die Sonderwünsche einiger Mitgliedstaaten das Gesamtkonzept der Wasserrahmenrichtlinie verloren geht.

Dennoch sollten die Triloggespräche positive Auswirkungen auf den weiteren Entscheidungsprozeß haben. Zum einen waren Formulierungen erarbeitet worden, die für die späteren Verhandlungen zwischen Rat und Parlament eine gute Ausgangsbasis bilden sollten. Zum anderen halfen die aufgebauten Kommunikations- und Kontaktstrukturen bei der Überwindung des Zerwürfnisses zwischen Rat und Parlament, so daß sich das Verhältnis nicht nur normalisierte, sondern sogar verbesserte. "Das Verfahren an sich war eine gute Übung, weil es sehr vertrauensbildend war, gute Diskussionen gab und weil das Parlament auch zum ersten Mal gesehen hat, daß man mit der Präsidentschaft reden kann. Inhaltlich war der Erfolg natürlich nicht so toll, aber viel wichtiger war, daß wir die ganzen Punkte durchgesprochen haben. Diese ganzen Formulierungen, die wir faktisch schon in der Schublade hatten, die sind jetzt im geänderten Vorschlag der Kommission, den sie sozusagen als Kompromißvorschlag vorgelegt hat. Das sind alles unsere Formulierungen und die werden jetzt in dem richtigen Vermittlungsverfahren eine Rolle spielen."

5.5.3 Das Parlament verabschiedet seine Stellungnahme in erster Lesung


288 Interview DG Umwelt/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel.
289 So Karl-Heinz Florenz in seiner Rede vor dem Parlament anläßlich der ersten Lesung zur Wasserrahmenrichtlinie am 10.2.1999 in Straßburg.


²⁹⁰ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.
²⁹¹ Ian White in seiner Rede vor dem Parlament am 11.2.1999 in Straßburg.
5.6 Die Verabschiedung des gemeinsamen Standpunktes


Zum einen mußten in der Ratsarbeitsgruppe noch einige fachliche Fragen verhandelt werden, die wegen Zeitmangels unter der britischen Präsidentschaft nicht mehr abschließend geklärt worden waren. Insbesondere ging es hierbei um Ausnahmen vom Verbot einer direkten Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser, die in das Maßnahmenprogramm eingefügt wurden (Artikel 13), so daß die ursprünglich vorgesehene Liste mit Ausnahmeregelungen viel detaillierter und umfassender wurde. In erster Linie wurden hier allgemeine Bedenken der Bauindustrie sowie das spezifisch französische Problem der Gasspeicherung berücksichtigt - Punkte, an welche die Kommission bei der Ausarbeitung des Vorschlags nicht einmal im Traum gedacht hatte. Zum anderen versuchte die deutsche Präsidentschaft bei den noch ausstehenden Konflikt punkten neue Kompromißlösungen zwischen den Mitgliedstaaten auszuhandeln, um damit eine Annäherung an die Position des Parlamentes zu erreichen. Dies erwies sich allerdings als schwierig, da schon beim 'political agreement' sehr stark ausgelotet worden war, welche Kompromisse die Mitgliedstaaten mit tragen können oder wollen und welche nicht, so daß der Verhandlungsspielraum von vornherein sehr begrenzt war.

Dennoch schaffte es die deutsche Präsidentschaft bei zwei Punkten, nämlich dem Zeitrahmen und den gefährlichen Stoffen, für die Kompromißformulierungen, die in den informellen Verhandlungen mit dem Parlament ausgearbeitet worden waren und die auch von der Kommission unterstützt wurden, in der Ratsarbeitsgruppe einen Konsens zu erzielen. Da es

292 Ken Collins in seiner Rede vor dem Parlament am 11.2.1999 in Straßburg.  
293 "Die Franzosen hätten uns beinahe einen Strich durch die gesamte Rechnung gemacht, weil sie so eine Besonderheit haben: sie speichern Gas in Grundwasserspeichern, also in Höhlen, in denen unten drunter das Grundwasser plätschert. Das war ein Problem, weil viele Mitgliedstaaten das nicht mitmachen wollten. Die sagten, seid ihr verrückt, Gas im Grundwasser, da versaut ihr doch alles. Das Problem ist, die Franzosen haben unheimlich viele dieser Hohlräume und sie haben fürchterlich viel Wasser in dieser Gegend, so daß denen das egal ist. Dann haben wir also in zämem Ringen einen Kompromiß gefunden und damit die Franzosen wieder an Bord geholt, die hätten sonst nämlich dagegen gestimmt." (Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn)
sich bei diesen Konfliktpunkten allerdings um besonders sensible Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie handelte, konnten die gefundenen Kompromisse nicht mehr auf der Arbeitsebene entschieden werden, sondern bedurften der Zustimmung der Botschafter. Bei seiner Sitzung am 26. Februar 1999 lehnte der Coreper jedoch die beiden Kompromissen ab, weil vor allem die Briten und die Spanier, aber auch die Belgier, die Iren sowie die Portugiesen Vorbehalte anmeldeten und damit eine Entscheidung blockierten. Daraufhin versuchte die deutsche Präsidentschaft - in Absprache mit einigen anderen Delegationen - die beiden Themen als offene Punkte in den Ministerrat einzubringen, "weil erfahrungsgemäß die Umweltminister, insbesondere der britische Umweltminister progressiver sind oder progressiver sein müssen wie ihre Administration, d.h. progressiver als die Leute, die im Coreper sitzen. Es ist oftmals so, daß man dann auf Ministerebene eher eine Zustimmung für so etwas bekommt als im Coreper."294


294 Interview DG Umwelt/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel.
295 Interview DG Umwelt/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel.

5.7 Die Kommission nimmt Stellung

In der Zwischenzeit war am 1. Mai 1999 der Amsterdamer Vertrag in Kraft getreten und die Rechtsgrundlage für das Entscheidungsverfahren von der Kommission geändert worden, so daß die Wasserrahmenrichtlinie nun auch formal unter das Verfahren der Mitentscheidung fiel. Nachdem die Kommission die vom Parlament in der ersten Lesung angenommenen Abänderungen geprüft hatte, legte sie im Juni 1999 einen geänderten Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie vor.\footnote{Dieser Vorschlag macht deutlich, daß sich nach dem 'ersten Aufschlag' vom Februar 1997 innerhalb der Kommission die Vorstellungen über die Ausgestaltung der Wasserrahmenrichtlinie erheblich weiterentwickelt und konkretisiert hatten. Durch die intensive Interaktion mit den Entscheidungsträgern und infolge des Austauschs von fachlichen Argumenten sowie unterschiedlicher Problemsichten, Erfahrungen und Erwartungen hatte auf Seiten der Kommission ein Lernprozeß eingesetzt und zu einem umfassenderen Verständnis geführt.}{297}

\footnote{Dies ist natürlich nicht möglich, da die Erwägungen, in denen nur eine reine Feststellung der faktischen Konsequenzen der vorgeschlagenen Richtlinie erfolgt, mit dem Rechtsstext korrespondieren müssen. Dennoch argumentierten einige Delegationen, daß es sich bei den Erwägungen doch um politische Absichtserklärungen, die juristisch nicht verbindlich seien, handele und man deshalb hier weitreichendere Ziele oder auch nationale Bedenken sozusagen als Erklärungen zum Rechtsstext festhalten könne. (Interview Generalsekretariat/Rat am 16.9.1999 in Brüssel)}{296}


In der Begründung zu ihrem geänderten Vorschlag erläuterte die Kommission ihren Standpunkt zu den jeweiligen Abänderungen des Parlamentes und erklärte, daß sie von den 133 Änderungen 88 ganz, teilweise oder im Prinzip akzeptieren könne. Generell akzeptierte die Kommission diejenigen Abänderungen, durch die mögliche Mißverständnisse und Unklarheiten des Richtlinientextes ausgeräumt werden oder die zur Verbesserung der Transparenz des Richtlinienvorschlags beitragen. Demgegenüber lehnte die Kommission die übrigen 47 Änderungen vor allem deshalb ab, weil diese ihrer Meinung nach nicht praktikabel seien oder die Umsetzung der Richtlinie unangemessen aufwendig machen würden. Natürlich übernahm die Kommission auch sämtliche Kompromißänderungen, über die sich das Parlament und der Rat in den Triloggesprächen bereits geeinigt hatten. Im Hinblick auf die noch ungelösten Konfliktpunkte zwischen Rat und Parlament bezog die Kommission insofern Stellung, als sie einen Großteil der Abänderungen des Parlamentes in ihren geänderten Vorschlag aufnahm und damit implizit die Position des Parlamentes gegenüber dem Rat stärkte.

- **Umweltziele:** Unabhängig von der Notwendigkeit des Erreichens eines guten Gewässerzustands verdeutlichte die Kommission, daß das Vermeiden von Qualitätsverschlechterungen ein Ziel an sich ist. Die Streichung des Konzepts der stark veränderten Gewässer wurde zwar abgelehnt, aber dafür wurde Anhang II so geändert, daß dieser nun Kriterien enthielt, anhand derer Gewässer als künstlich oder stark verändert definiert werden können.

- **Grundwasser:** Im Prinzip befürwortete es die Kommission einen Zustand unwesentlicher anthropogener Verschmutzung des Grundwassers als Ziel zu formulieren. Da jedoch die Grundwasserregeneration oftmals sehr lange dauert, zog es die Kommission vor, das Erreichen einer insignifikant anthropogenen Verschmutzung ohne Fristvorgabe als zusätzliches Ziel zum guten Grundwasserzustand aufzunehmen.

- **Kostendeckende Wasserpreise:** Die Kommission übernahm die Forderung, daß die Wassergebühren so festgelegt werden sollen, daß sie das Erreichen der Umweltziele der Richtlinie fördern. Andere Abänderungen lehnte die Kommission als verfrüht ab, da diesbezüglich noch weitere Untersuchungen und Konsultationen notwendig seien.\(^{299}\)

---

• Kombinierter Ansatz: Prinzipiell akzeptierte die Kommission einige Abänderungen, die den Anwendungsbereich des kombinierten Ansatzes rechtlich präziser faßten, wollte diesen aber nicht als eigenständige Definition in der Richtlinie verankern. Ebenso lehnte die Kommission eine Verkürzung der Fristen hinsichtlich der Erstellung der Prioritätsliste sowie bei den Kontrollmaßnahmen ab.

• Gefährliche Stoffe: Da die Kontrolle gefährlicher Stoffe eine wichtige Frage sei, begrüßte die Kommission den Aufruf des Parlamentes, gemäß der OSPAR Konvention die Einleitung gefährlicher Stoffe kontinuierlich zu verringern und auf deren Beendigung hinzuarbeiten. Allerdings hatte die Kommission Bedenken, das 'phasing-out' als rechtsverbindliches Ziel in die Wasserrahmenrichtlinie aufzunehmen. Von daher schlug sie als Kompromiß vor, die Bestrebung, in den Meeresgewässern für anthropogene synthetische Substanzen Werte nahe Null zu erreichen, in die allgemeinen Ziele der Richtlinie aufzunehmen.

• Radioaktivität: Obwohl Kontaminationen mit radioaktiven oder endokrin wirksamen Substanzen implizit als Verschmutzung definiert werden, übernahm die Kommission die Abänderungen des Parlamentes zur Verdeutlichung des Anwendungsbereiches der Wasserrahmenrichtlinie.

• Bewirtschaftung der Wasserressourcen: Eine Reihe von Abänderungen, die speziell die Bewirtschaftung von Wasserressourcen betrafen, konnte die Kommission wegen der Rechtsgrundlage nicht akzeptieren, auch wenn sie diese prinzipiell befürwortete. Die Wasserrahmenrichtlinie könne quantitative Aspekte der Wasserwirtschaft nur insoweit berücksichtigen wie sie zur Gewährleistung des Umweltschutzes beitragen. Die vom Parlament geforderte verstärkte Einbeziehung quantitativer Aspekte, die unter Artikel 175, Absatz 2 EGV fallen, würden das argumentative Gleichgewicht im Hinblick auf die Wahl der Rechtsgrundlage verschieben.

Neben einigen anderen Forderungen des Parlamentes, lehnte die Kommission vor allem eine Modifikation des Ausschußverfahrens ab, da die Veränderung der Komitologie eine politische Frage sei, die nicht im Rahmen eines Richtlinienvorschlags angegangen werden könne.

300 Neben den sozialen und wirtschaftlichen Implikationen sowie der fraglichen technischen Erreichbarkeit der Zielvorgabe aus der OSPAR Konvention, betrachtete die Kommission die Aufnahme des 'phasing-out' als verbindliches Ziel in die Wasserrahmenrichtlinie vor allem deshalb als problematisch, weil es sich bei der OSPAR Konvention nur um eine politische Absichtserklärung ohne Rechtsverbindlichkeit handelt.
5.8 Die zweite Lesung des Parlamentes


Weitreichendere Auswirkungen auf die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Parlamentes hatte dagegen die Veränderung der Verfahrensgrundlage, in deren Folge der zweiten Lesung eine gänzlich neue Bedeutung zukam. Zwar ging es bei der zweiten Lesung auch wie bisher darum, die Parlamentsmeinung zum gemeinsamen Standpunkt des Rates zu formulieren, aber im Rahmen des Mitentscheidungsverfahren konnte sich der Rat nicht mehr über die Vorstellungen des Parlamentes hinwegsetzen, sondern er mußte gemeinsam mit dem Parlament eine Kompromißlösung aushandeln. Angesichts der Meinungsverschiedenheiten zwischen Parlament und Rat bei zentralen Punkten der Wasserrahmenrichtlinie war es deshalb von Anfang an das Ziel der Berichterstatter gewesen, mit der zweiten Lesung dem Parlament eine starke Verhandlungsposition für den Vermittlungsausschuß zu schaffen. Dabei war ihnen klar, daß das Parlament nur dann eine Durchsetzungschance gegenüber dem Rate haben würde, wenn in der Abstimmung im Plenum die vertraglich festgelegte Mindestanzahl von 314 Stimmen erreicht wird und das Parlament bei seinen zentralen Forderungen Einigkeit
signalisieren kann. "In der Mitentscheidung geht nichts, ohne daß das Parlament sich einig ist, denn da muß ja das Parlament gegen den Rat arbeiten und wenn sie sich da nicht einig sind, dann können sie es gleich sein lassen. Wenn der Rat spitz kriegt, das Parlament ist sich nicht einig, hat man schon verloren."

5.8.1 Das neu gewählte Parlament

Auf der europäischen Ebene ist es nicht ungewöhnlich, daß nach einer Parlamentswahl über die Hälften der Abgeordneten neu sind und diese erst in die Strukturen und die Arbeitsweise des Parlamentes 'sozialisiert' werden müssen. Aufgrund der großen Fluktuation dauert es auch einige Zeit bis die Kommunikationsstrukturen, die für die interne Koordination und Vermittlung erforderlich sind, wieder voll funktionieren. Zudem müssen die neuen Abgeordneten lernen, daß im Rahmen des europäischen Entscheidungsprozesses das Votum des Parlamentes keine endgültige Entscheidung bedeutet, sondern diese erst noch gegenüber dem Rat durchgesetzt werden und man sich deshalb als Europaparlamentarier durchaus taktisch verhalten muß. "Es gibt viele neue Abgeordnete, die das nicht mitmachen. Die wollen nur für etwas stimmen, das sie selbst für richtig halten, dabei aber vergessen, daß man das letztlich auch noch gegen den Rat durchsetzen muß. Daß man sozusagen auch noch ein bißchen Wechselgeld braucht. Selbst wenn man nur eine halb grüne Position haben will, muß man etwas grüner sein, um die nicht-grüne Position vom Rat zu vergrünen."302

Im Hinblick auf die parteipolitische Zusammensetzung des Parlamentes bedeuteten die Wahlen von 1999 allerdings einen historischen Einschnitt in der Parlamentsgeschichte, denn zum ersten Mal erlangten die konservativen Parteien die Mehrheit und lösten damit nach zwanzig Jahren die Sozialisten als größte Fraktion im Parlament ab. Allerdings war der Fraktionsvorsitzende der Grünen der Auffassung, daß für den Standpunkt, den das neue Parlament im Bereich der europäischen Umweltpolitik einnehmen wird, letztlich die Veränderungen innerhalb der konservativen Fraktion ausschlaggebend sein werden. "Es fehlt uns in dieser Legislaturperiode die sozialdemokratische Mehrheit, aber das ist nicht der entscheidende Unterschied. Der entscheidende Unterschied ist, daß es leitende Figuren innerhalb der Christdemokraten gab, die sehr grüne Positionen vertreten haben und die dann oft die christdemokratische Fraktion mitgezogen haben. Im Moment fehlt das und deswegen sind die Christdemokraten jetzt eher ein Bremsfaktor. Frau Schleicher ist da eine

302 Interview MdEP am 27.1.2000 in Brüssel.
Einen weiteren 'historischen' Einschnitt gab es auch im Umweltausschuß, denn die Christdemokraten hatten ihre Position als stärkste Fraktion genutzt, um von den Sozialisten den Ausschußvorsitz zu übernehmen und die britische Konservative Caroline Jackson zur neuen Ausschußvorsitzenden ernannt. Da die Position des Vorsitzenden mit einem gewissen Einfluß auf die Arbeitsweise des Ausschusses verbunden ist - wie dies der langjährige Vorsitzende des Umweltausschusses Ken Collins immer wieder unter Beweis gestellt hatte - fragten sich viele, welche Konsequenzen dieser Wechsel für die inhaltlichen Positionen des Umweltausschusses haben würde.\textsuperscript{304}

Angesichts dieser politischen und personellen Veränderungen bestand damit bei allen am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteuren eine große Unsicherheit im Hinblick auf die zweite Lesung zur Wasserrahmenrichtlinie, zumal sich bereits bei anderen Abstimmungen im Umweltbereich ein äußerst fragmentiertes Bild des neuen Parlamentes gezeigt hatte. "Im Moment weiß niemand wie die Entscheidungsfindung im Parlament ablaufen wird, da die Hälfte der Parlamentarier neu ist und sich das Abstimmungsverhalten der Parlamentarier erst noch einspielen muß. Nicht einmal die Fraktionsvorsitzenden können das Abstimmungsverhalten einschätzen. Bei der einen Richtlinie hat sich das Parlament umweltpolitisch progressiv verhalten, bei einer anderen Umweltrichtlinie ist kein Änderungsantrag durchgekommen und der gemeinsame Standpunkt des Rates hat die zweite Lesung des Parlamentes unbeschadet überstanden.\textsuperscript{n305} Insofern wurden die Koordinations- und Vermittlungserfordernisse infolge des Konsenszwangs bei der zweiten Lesung durch diese Unsicherheiten noch verstärkt.

\textbf{5.8.2 Der Umweltausschuß verabschiedet den Entwurf für die legislative Entscheidung}

Bei der Sitzung des Umweltausschusses im Dezember 1999 stellte die Berichterstatterin Marie-Noelle Lienemann zunächst ihren vorläufigen Bericht vor, wobei sie erklärte, ihr Ziel sei die Wiedereinbringung der wichtigsten Positionen des Parlamentes aus erster Lesung, die vom Rat nicht berücksichtigt wurden. Nach der Erläuterung ihrer Änderungsvorschläge

\textsuperscript{303} Interview MdEP am 27.1.2000 in Brüssel.

\textsuperscript{304} "As a long-standing and experienced member of the committee Jackson may to a certain extent carry on the committee priorities and style developed by Collins. However, as the first Conservative ever to chair the committee, and given the longevity and distinctiveness of Collins' reign, Jackson may be keen to establish her own mark of leadership. Her political affiliation, coupled with links to industry (Jackson has been a Director of Peugeot), and the dominant position of the EPP in the committee, may well mean that the committee takes a less assertive stance on issues related to environment quality." (Bomberg/Burns 1999:176)

\textsuperscript{305} Interview DG Umwelt/Kommission am 12.12.2000 in Brüssel.
betonte die Berichterstatterin ganz ausdrücklich, daß sie unter Berücksichtigung der Beiträge der Kollegen aus dem Umweltausschuß den größtmöglichen Konsens anstreben will und sie auf alle Fälle vermeiden möchte, daß Konflikte zwischen den Fraktionen die Verabschiedung des Parlamentsstandpunktes in zweiter Lesung gefährden. Angesichts der Erfordernis der absoluten Mehrheit bei der zweiten Lesung sowie der neuen Mehrheitsverhältnisse im Parlament, war der Berichterstatterin bewußt, daß sie mit ihren Vorschlägen nur Erfolg haben würde, wenn diese auch von einem großen Teil der konservativen Fraktion unterstützt werden. Insofern hatte die Berichterstatterin sich implizit von dem traditionellen Ansatz der sozialistischen Umweltgruppe verabschiedet, wonach für Entscheidungen im Umweltbereich eine Koalition mit den Grünen, den Liberalen und den Linken anzustreben sei und man darauf hoffte, daß auch im Plenum die umweltpolitisch progressiver eingestellten Abgeordneten der konservativen Fraktion mit der 'Umweltkoalition' stimmen werden. "From the beginning in the committee Mrs Lienemann started to work with the EPP. That's the key to her success here - if she had followed the traditional socialist strategy that you make a deal with the Greens and the GUE and Liberals, then we would have been in a situation where we didn't have any amendments, because the EPP would have voted against the amendments in the plenary. But here, Mrs Lienemann in a way chose to be rather less ambitious in the second reading, have a big majority in the plenary and then go to the conciliation with amendments where she has the backing of the full house."306


In dieser Phase traf die Berichterstatterin auch mit ihren Kollegen aus den anderen Fraktionen zusammen, um die Konsensfähigkeit ihrer Vorschläge auszuloten, aber die Kooperation ging nicht so weit, daß die Berichterstatterin gemeinsame Kompromißänderungsanträge vorlegten. Allerdings handelte es sich bei den von der Berichterstatterin vorgelegten Änderungsanträgen insofern bereits um 'Kompromisse' als sie bei deren Formulierung versucht hatte, die Positionen der konservativen Fraktion zu berücksichtigen. Daß der Standpunkt des Umweltausschusses letztlich über die Abstimmung und die sich dabei ergebenden Mehrheiten herbei geführt werden mußte, hing auch damit zusammen, daß bei vielen Punkten sich noch ein sehr fragmentiertes Meinungsbild im Umweltausschuß zeigte, wobei die Konfliktlinien teilweise entlang der Fraktionsgrenzen, teilweise aber auch innerhalb der Fraktionen verliefen. Zudem gab es innerhalb der sozialistischen Fraktion eine 'ideologische' Spaltung, da einige sozialistische Ausschußmitglieder mit der strategischen Entscheidung der Berichterstatterin, im Hinblick auf die zweite Lesung in Zusammenarbeit mit der konservativen Fraktion einen moderateren Standpunkt des Parlamentes anzustreben, überhaupt nicht einverstanden waren und statt dessen einen umweltpolitisch progressiven

Baden-Württemberg zu dem Thema Wasserrahmenrichtlinie eine Informationsveranstaltung für die im Umweltbereich aktiven deutschen Europaparlamentarier durchführte.


Im Bemühen um einen möglichst breiten Konsens und als Ergebnis der Koordination mit den anderen Fraktionen, zog die Berichterstatterin 12 ihrer ursprünglichen Änderungsvorschläge zurück und reichte für die Abstimmung im Umweltausschuß 15 neue Änderungsanträge ein.
Standpunkt forderten, der gänzlich auf der Linie der grünen Fraktion lag. Demgegenüber dominierten in der konservativen Fraktion eher nationale Interessengegensätze, so daß sich die Schattenberichterstatterin im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung mit der Aufgabe konfrontiert sah, teilweise vollkommen gegensätzliche Forderungen miteinander in Einklang zu bringen.\footnote{Als Beispiel kann hierbei das Thema Wassertransfer angeführt werden: Die spanischen Ausschußmitglieder der konservativen Fraktion forderten die Befürwortung von Wassertransfers, da diese in Spanien eine notwendige und historische Tatsache seien. Dagegen forderte ihre österreichische Kollegin die Unterbindung von Wassertransfers, da man in Österreich befürchtete, daß gegen den Willen der Österreicher ihr Wasser in das Gebiet eines anderen Mitgliedstaates abgeleitet werden könnte.}


Letztendlich nahm der Umweltausschuß den Entwurf einer legislativen Entschließung mit 46 Stimmen bei einer Gegenstimme und fünf Enthaltungen an.\footnote{Von den 243 vorliegenden Änderungsanträgen wurden 77 Änderungen angenommen, wobei allein 46 davon von der Berichterstatterin eingebracht worden waren, die deshalb von allen Seiten für ihre gute Arbeit} Von den 243 vorliegenden Änderungsanträgen wurden 77 Änderungen angenommen, wobei allein 46 davon von der Berichterstatterin eingebracht worden waren, die deshalb von allen Seiten für ihre gute Arbeit
beglückwünscht wurde. Allerdings hatten manche der 77 Änderungsanträge nur eine sehr knappe Mehrheit erzielt, so daß für diese kaum eine Chance gesehen wurde bei der Abstimmung im Plenum die notwendige absolute Mehrheit zu bekommen. Gerade wegen der vielfältigen nationalen Konfliktlinien innerhalb der eigenen Fraktion, hatte die konservative Fraktion bei den Änderungsanträgen, die zu Artikel 1 (Ziele der Wasserrahmenrichtlinie), zu Artikel 4 (Umweltziele), zu Artikel 9 (Wasserpreise) sowie zu Anhang V (Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers) vorlagen, eine namentliche Abstimmung beantragt, um bei diesen besonders umstrittenen Themen im Hinblick auf die Abstimmung im Plenum ein klareres Stimmungsbild über die Mehrheitsverhältnisse in der eigenen Fraktion sowie zwischen den Fraktionen im Umweltausschuß zu erhalten.

5.8.3 Das Parlament verabschiedet seine Stellungnahme in zweiter Lesung

Nach dem Votum des Umweltausschusses zielte die parlamentsinterne Meinungsbildung im wesentlichen darauf ab, die für die Annahme von Änderungsanträgen in der zweiten Lesung notwendigen 314 Stimmen zusammen zu bekommen. Einen ersten Schritt in die Richtung eines fraktionsübergreifenden Konsenses bildeten bereits die vom Umweltausschuß verabschiedeten Änderungsanträge dar, da viele von ihnen auch von Mitgliedern der konservativen Fraktion unterstützt worden waren. Dennoch stellte die konservative Fraktion im Hinblick auf die zweite Lesung den größten Unsicherheitsfaktor dar, denn dank des abgestuften Abstimmungsverfahrens war ziemlich sicher, daß die meisten Abgeordneten der sozialistischen, der grünen sowie der linken Fraktion auch für Änderungsanträge stimmen werden, die zwar nicht ihren Vorstellungen entsprachen, die aber immer noch eine Verbesserung des gemeinsamen Standpunktes des Rates bedeuten würden. Neben der üblichen fraktionsinternen Koordination zur Festlegung einer einheitlichen Fraktionslinie für die Abstimmung, bemühten sich die Berichterstatter bzw. die politischen Berater der Fraktionen in persönlichen Gesprächen mit potentiellen 'Abweichlern' Mehrheiten für die von ihnen befürworteten Änderungsanträge zu beschaffen. "Bei der Wasserrahmenrichtlinie hatten wir Probleme zwischen den Ländern und da muß man halt schauen, das erst einmal in der Fraktion unter einen Hut zu bringen. Die sind gar nicht mal im großen Kreis besprochen worden, sondern Frau Schleicher hat versucht in persönlichen Gesprächen mit den Betroffenen, das eben auszuräumen und zu sehen, wie man einen Kompromiß finden kann,

damit wir überhaupt in der zweiten Lesung im Plenum die Fraktion hinter uns bekamen. Damit wir die Stimmen zusammen bekamen, damit wir in die Vermittlung gehen konnten. Und in der zweiten Lesung hatten wir ziemlich großen Konsens, aber die Frau Schleicher beziehungsweise wir, haben fünf Tage vorher nichts anderes gemacht als solche Gespräche zu führen, um die Leute auf die Reihe zu kriegen.\textsuperscript{313}


Bei der Abstimmung im Plenum verabschiedete das Parlament seine legislative Entschließung zum gemeinsamen Standpunkt des Rates mit großer Mehrheit und insgesamt wurden 60 Änderungsanträge angenommen. Daß von den 60 angenommenen Änderungsanträgen allein 50 von dem Umweltausschuß eingebracht worden waren, zeigte abermals, daß das Ausschußverfahren bei der Entscheidungsvorbereitung eine wichtige Rolle spielt, und daß sich die Strategie der Berichterstatterin, von vornherein einen Konsens mit der konservativen

\textsuperscript{313} Interview wiss. Mitarbeiterin/europäisches Parlament am 20.9.2000 in Brüssel.
\textsuperscript{314} Zumindest die britischen und die spanischen Abgeordneten hatten eine Abstimmungsliste 'ihrer' Regierung erhalten. Und am Beispiel der schottischen Whiskyindustrie wurde deutlich, daß es immer wieder Unternehmen, Organisationen oder Verbände gibt, die erst kurz vor Schluß bemerken, daß sie womöglich von einer Richtlinie betroffen sind und sich dann auf den Weg nach Straßburg machen.
Fraktion anzustreben, langfristig ausbezahlt hatte.\textsuperscript{315} In diesem Zusammenhang zeigte sich aber auch, wie wichtig es ist Überzeugungsarbeit zu leisten, denn die konservative Fraktion stimmte im Plenum viel geschlossen und teilweise auch progressiver ab als im Umweltausschuß.\textsuperscript{316} Angesichts der erforderlichen absoluten Mehrheit in der zweiten Lesung, war im Vergleich zu anderen Rechtsakten die Anzahl der angenommen Abänderungen schon ein Erfolg an sich. Vor allem aber hatte das Parlament im Hinblick auf die 'Verbesserung' des gemeinsamen Standpunktes des Rates den wichtigsten Änderungsanträgen zugestimmt, so daß das Parlament nun gestärkt in das absehbare Vermittlungsverfahren gehen konnte. Für die folgenden zentralen Forderungen hatte sich dabei ein fraktionsübergreifender Konsens herstellen lassen:

- Festlegung klarerer und verbindlicher Umweltziele.
- Stufenweise Einstellung der Ableitung, Emission und Einleitung gefährlicher Stoffe in die aquatische Umwelt bis zum Jahre 2020, wobei die OSPAR Bestimmungen in die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften einbezogen werden sollen.
- Verschärfung der Verpflichtungen zum Grundwasserschutz.
- Präzisierung und Verschärfung der Bedingungen für die Ausnahmeregelungen und insbesondere der Bedingungen, unter denen Oberflächengewässers als künstlich oder erheblich verändert bezeichnet werden können.
- Verkürzung des vorgesehenen Zeitplans sowie Begrenzung der Möglichkeit zur Fristverlängerung.
- Einführung einer Bestimmung, wonach die Mitgliedstaaten für die Kostendeckung - allerdings mit gewisser Flexibilität - bei Wasserdienstleistungen für die Verbraucher spätestens ab 2010 sorgen müssen.
- Einfügung eines ausdrücklichen Hinweises auf radioaktives Material.
- Einfügung einer Definition des kombinierten Ansatzes und der Festlegung von Emissionsgrenzwerten auf der Grundlage der besten vorhandenen Technologie.

\textsuperscript{315} Während damit vom Umweltausschuß mehr als Zweidrittel der vorgelegten Änderungsanträge angenommen wurden, bekam von den Fraktionsänderungsanträgen nur ein Drittel die absolute Mehrheit. Von diesen 10 Änderungsanträgen war einer von der sozialistischen Fraktion, alle anderen von der konservativen Fraktion eingebracht worden. Sämtliche von den kleineren Fraktionen vorgelegten Änderungsanträge waren im Plenum chancenlos geblieben.

\textsuperscript{316} Diese Diskrepanz läßt sich dadurch erklären, daß Ursula Schleicher erst kurz vor der Abstimmung im Umweltausschuß für die konservative Fraktion die gesamte Schattenberichterstattung übernommen hatte. "Es war einfach so, daß vor der Abstimmung im Umweltausschuß wirklich keine Zeit mehr war zu koordinieren. Dienstags war die Abstimmung und am Donnerstag vorher haben wir erfahren, daß es Frau Schleicher machen muß. Da war an Koordination praktisch nichts mehr möglich. Das haben wir dann eben erst für das Plenum hingekriegt." (Interview wiss. Mitarbeiterin/Europäisches Parlament am 20.9.2000 in Brüssel)
5.9 Die zweite 'Lesung' im Umweltrat

Da die Fristen - insbesondere für ein so komplexes Dossier mit vielen technischen Details wie die Wasserrahmenrichtlinie - relativ knapp bemessen sind, war die portugiesische Präsidentschaft schon vor der zweiten Lesung aktiv geworden, um ein erstes Stimmungsbild bezüglich der vorgeschlagenen Änderungsanträge zu erhalten. Im Rahmen informeller Kontakte mit der Berichterstatterin sollte zum einen geklärt werden, welche Ziele das Parlament erreichen will und welche Intentionen mit den Änderungsanträgen verbunden sind. "Most of the negotiations start with written amendments and when people write them down, they have some idea in mind, but maybe they don't formulate it very precisely. So, the first thing is to try to understand one another and ask, 'What is your intention really? What is the important point you are trying to make by writing that piece of amendment or by modifying what we have put in the common position?'\textsuperscript{317}

Zum anderen wurden im Rahmen bilateraler Kontakte mit den Ständigen Vertretungen der anderen Mitgliedstaaten erste Reaktionen bezüglich der Änderungsvorschläge eingeholt, um zu sehen, wo die Schwierigkeiten liegen werden. Schließlich prüfte die portugiesische Präsidentschaft mit Hilfe von Experten außerdem noch die technische Machbarkeit der Änderungsvorschläge sowie deren Auswirkungen auf den gesamten Richtlinientext. "The purpose of the water framework directive was to propose a united document that will have a comprehensive treatment of all the subjects that before were treated by a lot of different directives. So, to put everything into a single block was already a very complex proposal from the beginning. The common position then was a very enlarged piece of law with many technical annexes and the links and cross-references are so complex that even to be able to understand it, you need a lot of time and a lot of expertise. When we were faced with the proposals for about one hundred amendments, it was already a nightmare, because those amendments cannot be dealt with just one by one irrespective of the others. If you modify a certain number of things are some proposals in some articles, you have to see what the costs and benefits for the others are."\textsuperscript{318}

Nachdem dann das Ergebnis der zweiten Lesung des Parlamentes vorlag, war es zunächst die Aufgabe der Ratsarbeitsgruppe die Abänderungen zu prüfen und zu bewerten. Analog der gängigen Arbeitsweise in der Ratsarbeitsgruppe ging man dabei in einer ersten Runde Artikel für Artikel des Richtlinientextes durch und jede Delegation sagte, ob sie der jeweiligen

\textsuperscript{317} Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel.

\textsuperscript{318} Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel. Aus diesem Grunde wurde die portugiesische Präsidentschaft während der Verhandlungen die ganze Zeit von Experten unterstützt. "We had experts here coming from the capital as a permanent help for us for that particular directive. It's not the case for other directives, but in the case of the water framework directive we needed and we had the permanent presence of experts from our own country." (ebd.)

Damit verlagerte sich im Hinblick auf das Vermittlungsverfahren die ratsinterne Meinungsbildung und Entscheidungsfindung vollkommen auf die Ebene des Coreper, wobei die Botschafter auch ganz deutlich machten, daß es ihre Aufgabe ist die endgültige Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung der Abänderungen des Parlamentes zu treffen und die Ratsposition für das Vermittlungsverfahren festzulegen. So hatten die Wasserdirektoren bei ihrem Treffen in Portugal Ende Februar 2000 das weitere Vorgehen nach der zweiten Lesung besprochen und bereits eine mehr oder weniger große Einigung über den inzwischen vorliegenden Änderungsvorschlag der Kommission, der als Kompromißtext zwischen dem gemeinsamen Standpunkt des Rates und dem Standpunkt des Parlamentes formuliert worden war, erzielt. ³²⁰ Allerdings war diese Einigung ziemlich wertlos, da die Botschafter klar zu verstehen gaben, daß die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten in Brüssel und zwar im Coreper statt zu finden haben. ³²¹ Ebensowenig schienen die Botschafter von den informellen Triloggesprächen zu halten, die seit Anfang März 2000 auf der Arbeitsebene durchgeführt wurden. Von Seiten des Parlamentes nahmen an diesen Gesprächen die Berichterstatterin sowie die Schattenberichterstatterin der konservativen Fraktion teil, während die Präsidentschaft durch den portugiesischen Wasserdirektor und den Umweltattaché, die von ihren nationalen Experten unterstützt wurden, vertreten war. ³²² Nach der Vorstellung der Kommission, die mit ihrem Verhandlungsteam ebenfalls an den

¹³¹⁹ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 21.9.2000 in Brüssel.
³²⁰ Vgl. hierzu den Abschnitt 6.3.1 'Der Kompromißvorschlag der Kommission'.
³²² Normalerweise ist an den informellen Gesprächen, die auf der Arbeitsebene stattfinden, nur die Berichterstatterin beteiligt. Im Falle der Wasserrahmenrichtlinie erfüllte die Beteiligung der konservativen Schattenberichterstatterin Ursula Schleicher eine doppelte Funktion. Erstens hatte die Berichterstatterin Marie-Noelle Lienemann von vornherein stets versucht unter Einbeziehung der konservativen Fraktion einen breiten Konsens anzustreben und zweitens ergänzten sich die beiden Berichterstatterinnen bezüglich ihrer Schwerpunkte. Ursula Schleicher galt über ihre Fraktion hinaus als Grundwasserexpertin, so daß sie sich im Vermittlungsverfahren stärker auf die Bestimmungen zum Grundwasserschutz konzentrierte, während Marie-
Triloggesprächen teilnahm, sollte in diesen informellen Verhandlungen bereits bei möglichst vielen strittigen Punkten versucht werden einen Konsens zu finden und erst dann das offizielle Vermittlungsverfahren eröffnet werden. Eine Strategie, die vom Coreper jedoch nicht mit getragen wurde.


Noelle Lienemann sich als Chemikerin intensiv mit den Bestimmungen zu den Oberflächengewässern sowie den Vorgaben zu den gefährlichen Stoffen auseinander gesetzt hatte.
6 Das Vermittlungsverfahren


beiden Organe in 'dritter Lesung' gilt der vorgeschlagene Rechtsakt schließlich als erlassen. \(^{324}\)

Gescheitert ist der Rechtsakt, wenn der Vermittlungsausschuß sich nicht auf einen gemeinsamen Text einigen kann oder eines der beiden Organe den gemeinsamen Text nicht annimmt.

6.1 Der Vermittlungsausschuß


6.1.1 Die Parlamentsdelegation

Die Vorgaben für die Zusammensetzung der parlamentarischen Delegation für den Vermittlungsausschuß finden sich in der Geschäftsordnung des Parlamentes (Art. 82). Obgleich die Mitglieder für jedes Vermittlungsverfahren neu ernannt werden, ist die Zusammensetzung der Delegation nicht vollkommen beliebig. \(^{325}\) So entscheidet die Konferenz der Präsidenten zu Beginn jeder Legislaturperiode, entsprechend der Sitzverteilung zwischen den Fraktionen im Parlament über die parteipolitische Zusammensetzung der Delegation. Weiterhin ist festgelegt, daß drei Vizepräsidenten des Parlamentes der Delegation als ständige Mitglieder angehören, von denen dann einer für das anstehende Verfahren den

\(^{324}\) Die angeführten Fristen von drei Monaten bzw. sechs Wochen können auf Initiative des Parlamentes oder des Rates um einen Monat bzw. zwei Wochen verlängert werden (Art. 251, Abs. 7 EGV).
Vorsitz in der Delegation übernimmt. Die Vizepräsidenten sollen in erster Linie die Einhaltung der Verfahrensregeln sicherstellen, aber indem sie sich kontinuierlich mit Fragen der Vermittlung beschäftigen, werden sie Experten bei der Kompromißsuche und der Konsensbildung, so daß ihnen sowohl bei der internen als auch bei der inter-institutionellen Vermittlung eine wichtige Rolle zukommt. "They are permanent members of the delegation, so they also become in a way experts of the procedure. They have an ongoing dialogue with the Council - of course related to each matter - but also on the procedural questions. They know pretty well how their counterparts behave and therefore in a way they guarantee the continuity of the proceedings of the Parliament's delegation, so that the rules or the correct procedure is respected. And also, they are specialists in conciliation strategy or tactics or techniques, and that's their role in the delegation."^326


Wenn aufgrund der Hinweise der Kommission sowie der inoffiziellen Informationen des Rates abzusehen ist, daß der Vermittlungsausschuß einberufen werden muß, erfolgt die Konstituierung der Parlamentsdelegation oft schon kurz nach der zweiten Lesung des Parlamentes. Während des Vermittlungsverfahrens kommt die Parlamentsdelegation mehrmals zusammen, um im Hinblick auf die Verhandlungen mit dem Rat inhaltliche und

---

^325 Aufgrund der relativen großen Fluktuation der Mitglieder im Vermittlungsausschuß, hat das Generalsekretariat des Parlamentes deshalb ein 'Conciliation Handbook' zusammengestellt, das den an einem Vermittlungsverfahren beteiligten Parlamentariern ausgehändigt wird.

^326 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
strategische Entscheidungen zu treffen, wobei die eigene Verhandlungsposition zunächst neu formuliert und im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses immer wieder modifiziert werden muß. Obwohl in der Geschäftsordnung des Parlamentes festgehalten ist, daß die Delegation Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer Mitglieder faßt, wird bei der internen Entscheidungsfindung generell ein Konsens angestrebt und eine Abstimmung nur bei drohenden Entscheidungsblockaden durchgeführt. Diese Konsensorientierung läßt sich durch die Vorgabe erklären, daß das Parlament den im Vermittlungsausschuß vereinbarten gemeinsamen Text im Plenum mit absoluter Mehrheit verabschieden muß, was ohne einen fraktionsübergreifenden Konsens nicht möglich ist. Von daher nehmen an den Treffen der Parlamentsdelegation auch die für den Politikbereich zuständigen politischen Berater der Fraktionen teil, die einerseits die Delegationsmitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen, andererseits die Rückbindung an die Fraktion gewährleisten sollen. Entgegen den sonstigen Gepflogenheiten des Parlamentes sind im Rahmen des Vermittlungsverfahrens die Beratungen der Parlamentsdelegation nicht öffentlich, da man in der schwierigsten Phase des Entscheidungsprozesses eine gewisse Vertraulichkeit zu wahren sucht.327

In dem gesamten Prozeß der internen sowie der inter-institutionellen Entscheidungsfindung wird die Parlamentsdelegation von dem 'Vermittlungssekretariat' unterstützt, das hierbei eng mit dem jeweiligen Ausschußsekretariat und dem Juristischen Dienst des Parlamentes zusammenarbeitet. Bei dem 'Vermittlungssekretariat' handelt es sich um eine Abteilung im Generalsekretariat des Parlamentes, das speziell für die Vermittlungsverfahren zuständig ist und dem eine organisatorische, koordinierende, aber auch beratende Funktion zukommt.328

Aufgrund der professionellen Beschäftigung mit Vermittlungsproblemen, können die Mitarbeiter dieses Sekretariats durchaus als 'Vermittlungsexperten' bezeichnet werden, die nicht nur mit Verfahrensfragen vertraut sind, sondern auch mit Konsensmechanismen. "We assist all the delegations of the Parliament in the conciliation committee and we organise the meetings, organise the documents, organise the timetables, co-ordinate the things with the Council and the Commission. And of course we keep our members, especially the vice-president, who is always the chairman of the delegation, and the rapporteur informed what is

327 "Die Weitergabe vertraulicher Informationen (an Lobbies, verschiedene Pressure Groups, Journalisten usw.) während der Verhandlungen ist ein Störfaktor, der das gegenseitige Vertrauen der Verhandelnden beeinträchtigen und außerdem die Position unserer Institution schwächen kann." (Imbeni/Provan/Friedrich, 2000:16)

328 Das 'Vermittlungssekretariat' gehört formal zum Ausschußdienst des Generalsekretariates, wobei es sich hier allerdings nicht um ein 'gewöhnliches', d.h. sektorales Ausschußsekretariat handelt. Damit findet im Kontext des Vermittlungsverfahrens innerhalb der Administration des Parlamentes ein Wechsel der Akteure statt, denn bis zur zweiten Lesung war beispielsweise für die Wasserrahmenrichtlinie das Umweltsekreterat zuständig, während nun eine horizontale Abteilung die Federführung übernimmt.
happening and we also help them to find ways and means to find a compromise. So we are experts on the procedure and how to reach a compromise. We are not necessarily experts on the substance, although the expertise on the substance comes little by little as well. We are specialists in the conciliation procedure and we know the logic, because we have seen tens of conciliations and they always follow more or less the same logic."  

6.1.2 Die Ratsdelegation

Die Ratsdelegation für den Vermittlungsausschuß setzt sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, wobei für die meisten Politikbereiche, die unter das Mitentscheidungsverfahren fallen, der Coreper I, also die Stellvertreter der Ständigen Vertreter, zuständig ist. Damit wird auf Seiten des Rates die interne sowie die inter-institutionelle Entscheidungsfindung einem Gremium übertragen, das sich aus Verhandlungs- und Vermittlungsexperten zusammensetzt, denn aufgrund der Verfahrensroutine seiner Mitglieder sowie deren engen und auf gegenseitigem Vertrauen beruhenden Beziehungen, kann der Coreper wesentlich zur Vermittlung der Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten und damit zur Konsensbildung im Rat beitragen. "Nachdem der Coreper die ganze Zeit das Dossier mit verfolgt hat, kennt er die Vorgeschichte und weiß ziemlich genau, wo für jeden einzelnen im Raum der 'breaking point' ist, auch wenn das oft unausgesprochen bleibt und Positionen zurückbehalten werden. Daß da meistens noch ein bißchen Verhandlungsspielraum drin ist, wird dann auch eher über 'body language' ausgedrückt. Das ist eine Gruppe, die immer beieinander ist, die ständig miteinander verkehren müssen und wo sich einer auf den anderen verlassen können muß." 

Die Tatsache, daß die Ständigen Vertreter jedoch an Weisungen gebunden sind, schränkt ihren Handlungsspielraum bei der inter-institutionellen Vermittlung ein und nicht immer gelingt es den Botschaftern zu Hause deutlich zu machen, wie der Entscheidungsfluß verläuft und welcher Spielraum ihnen für eine Einigung zugestanden werden muß. Ein Umstand, der von Seiten des Parlamentes bedauert wird. "Mir wäre es lieber, es würden Politiker dort sitzen, die auch ab und zu geben können, aber die Botschafter müssen dann zu Hause immer

---

329 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
330 Insofern kommt während des Vermittlungsverfahrens das ansonsten für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung innerhalb des Rates charakteristische dreistufige Entscheidungsverfahren - Entscheidungsvorbereitung durch die Ratsarbeitsgruppe, Lösung offener Konflikt Punkte durch den Coreper, Treffen der Entscheidung durch die Minister - nicht mehr oder nur sehr bedingt zum Tragen. Natürlich müssen die Minister letztendlich den ausgehandelten Kompromiß bestätigen, indem sie im Rat über das Ergebnis des Vermittlungsausschusses abstimmen, aber sie sind weder an der internen noch an der inter-institutionellen Entscheidungsfindung aktiv beteiligt.
noch mal anrufen, ob sie dürfen oder nicht, weil sie ja im Auftrag arbeiten und nicht als selbständig Handelnde. Das sind zwar Experten, um Kompromisse auszuhandeln, aber auf einer anderen Stufe, denn dort im Coreper haben die nicht die Aufgabe die Qualität des Vorschlags zu verbessern, sondern die Wünsche der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.\textsuperscript{332}

Den Vorsitz in der Ratsdelegation übernimmt die jeweilige Präsidentschaft, wobei bei der internen Entscheidungsfindung diese Aufgabe der Stellvertretende Botschafter wahrnimmt, während bei den Sitzungen des Vermittlungsausschusses die Präsidentschaft durch einen Minister vertreten ist. Bezüglich der internen Entscheidungsfindung in der Ratsdelegation kommt der Präsidentschaft die gleiche Funktion zu wie in dem bisherigen Entscheidungsprozeß, d.h. sie fungiert als Prozeßmanager und formuliert Kompromißtexte, um die Konsensbildung zwischen den Mitgliedstaaten voran zu bringen. "The presidency has to build in ideas or suggestions coming from the delegations and with those different ideas you try to have a common understanding. So this is the type of work that needs from the presidency not only the capability to listen to the others and to understand what is important, what is less important, but also the capability to be creative, to be able to produce new ideas that can help the merging of the positions inside the Council."\textsuperscript{333}

Gleichzeitig ist es jedoch auch die Aufgabe der Präsidentschaft die Konsensbildung mit dem Parlament zu ermöglichen, so daß sie bei ihren Kompromißvorschlägen zusätzlich zu den Positionen der Mitgliedstaaten die des Parlamentes berücksichtigen muß. Eine Aufgabe, die teilweise der Quadratur eines Kreises gleichkommt, so daß sich die Präsidentschaft trotz aller Bemühungen um einen Konsens oftmals gezwungen sieht die Ratsposition für den Vermittlungsausschuß per Abstimmung herbeizuführen. "We tried in all the process to get as much consensus as possible, because when things approach the last minute and you try to merge the positions of the Council and the Parliament, you need to have the largest support possible from the Council. But in some cases, we had to rule by majority, because it was not possible to merge the two institutions without that."\textsuperscript{334}

Wie auf Parlamentsseite hat man auch im Generalsekretariat des Rates eine eigene Einheit geschaffen, die sich nur mit Vermittlungsverfahren befaßt.\textsuperscript{335} Das 'Vermittlungssekretariat'

\textsuperscript{331} Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.
\textsuperscript{332} Interview MdEP am 20.9.2000 in Brüssel. Tatsächlich beschäftigt sich das Parlament mit der "Frage, ob man das 'Niveau' dieser Beteiligung [gemeint sind die stellvertretenden Ständigen Vertreter, die im Vermittlungsausschuß den Rat vertreten] nicht anheben und die Minister/innen beteiligen müsste" (Imbeni/Provan/Friedrich 2000:19).
\textsuperscript{333} Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel.
\textsuperscript{334} Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel.
\textsuperscript{335} Bei dem 'Vermittlungssekretariat' des Rates handelt es sich um die Abteilung DGF-III im Generalsekretariat des Rates, auch bekannt als 'Dorsale'.
unterstützt gemeinsam mit den Mitarbeitern aus dem 'Umweltsekretariat' die Präsidentschaft in ihrer Funktion als Prozeßmanager und berät sie im Hinblick auf die interne sowie die inter-institutionellen Konsensbildung. "Unsere Hauptrolle ist die prozedurale Abwicklung der Kontakte mit dem Parlament und der Kommission und ab dem Moment, wo der Rat beschlossen hat, daß er eine Vermittlung starten muß, übernehmen wir auch inhaltlich. Was aber immer heißt: das prozedurbezogene Suchen nach Kompromissen in engster Abstimmung mit den Fachleuten aus dem Ratssekretariat, die ja den Coreper weiter betreuen. Das hat sich bewährt, weil offenbar auf allen Seiten sich bestimmte Entscheidungsmechanismen herausgebildet haben, die weitgehend dossiersubjektiv sind. Natürlich ist da jeweils der Fachinhalt entscheidend, aber die Art und Weise, wie sich eine Präsidentschaft - um formelhaft zu sprechen - ein Mandat besorgt, mit dem sie eine Chance hat auf der anderen Seite durchzukommen, die bleibt letztlich auf bestimmte Verhandlungsmuster beschränkt und da ist es ganz gut, wenn man horizontales Know-How mit hinein bringt. Zusätzlich zu den Fachleuten, die natürlich wissen, warum in Artikel 37 der dritte Unterparagraph so und so lauten muß, und die auch die Geschichte dieses Unterparagraphen kennen und die wissen was Schreckliches passiert, wenn der herausfällt."³³⁶

6.1.3 Die Kommission

Formal gesehen setzt sich der Vermittlungsausschuß nur aus den Delegationen des Parlamentes und des Rates zusammen, aber auch die Kommission kommt in dem Vermittlungsverfahren eine wichtige Rolle zu, denn "die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlamentes und des Rates hinzuwirken" (Art. 251, Abs. 4 EGV). Diese vertragliche Vorgabe bedeutet, daß die Kommission im Rahmen der inter-institutionellen Entscheidungsfindung eine Mediatorenrolle einnimmt. "Die Kommission hat eine absolute Schlüsselrolle in den Vermittlungsverfahren. Sie ist, wenn man so will, der 'honest broker'. Wenn sie diese Rolle wahnimmt, dann funktioniert das Dossier und wenn sich die Kommission entweder verschweigt, was manchmal aufgrund interner Differenzen zwischen den verschiedenen Fachabteilungen vorkommt, oder sie sich zu offen auf eine der beiden Seiten schlägt, dann merkt man wie der Prozeß kippt."³³⁷ Auch wenn das vertraglich

³³⁶ Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.
³³⁷ Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel. Nachdem der Rat noch vor der ersten Lesung des Parlamentes sein 'political agreement' zur Wasserrahmenrichtlinie verabschiedet hatte, hat sich die Kommission sogleich von diesem Schritt distanziert, um ihre Rolle als Mediator im weiteren Entscheidungsprozeß nicht zu gefährden. "So, we had a declaration or a speaking point or something like that
vorgesehene Ziel des Vermittlungsausschusses in einer Einigung zwischen Rat und Parlament
besteht, ist für das Vermittlungsverfahren das Trilogdenken charakteristisch, so daß die
Kommission als Mediator immer mit am Verhandlungstisch sitzt. Auch innerhalb der
Kommission gibt es im Generalsekretariat ein spezielles Referat, das für die Koordination der
Aktivitäten während des Vermittlungsverfahrens zuständig ist und die für das Dossier
verantwortlichen Kommissionsbeamten bei ihren Vermittlungsbemühungen unterstützt.

Eine erste Möglichkeit, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Parlamentes und des
Rates hinzuarbeiten, bietet sich für die Kommission im Rahmen der vertraglich vorgesehenen
Stellungnahme zu den in zweiter Lesung angenommenen Abänderungen des Parlamentes
(Art. 251, Abs. 2 EGV). Da die Kommission ihren Vorschlag jederzeit im Verlauf des
Entscheidungsverfahrens ändern kann, solange noch kein Beschluß des Rates ergangen ist,
kann sie für das Vermittlungsverfahren einen geänderten Vorschlag vorlegen und dabei
versuchen, zwischen dem gemeinsamen Standpunkt des Rates und den Abänderungen des
Parlamentes aus der zweiten Lesung eine Kompromißlinie aufzuzeigen. Daß es sich bei den
Kommissionsvorschlägen, die in diesem Zusammenhang vorgelegt werden, in erster Linie um
Kompromißtexte handelt, die zur Konsensfindung zwischen Rat und Parlament beitragen
sollen, zeigt sich auch an der Modifizierung der kommissionsinternen Entscheidungsfindung.
Nachdem die für das Dossier zuständige Generaldirektion ihre Kompromißvorschläge
formuliert hat, wird über diese in der sogenannten Gruppe für Angelegenheiten des
Parlamentes entschieden. Hierbei handelt es sich um ein Gremium auf Kabinetts Ebene, das
sich aus den Parlamentsattachés der Kommissare sowie Mitgliedern des Juristischen Dienstes
und der für die Beziehungen zum Parlament zuständigen Direktion im Generalsekretariat
zusammensetzt und das direkt dem Kollegium der Kommissare unterstellt ist.338 Deren
Aufgabe ist nicht länger die interne Vermittlung zwischen unterschiedlichen Standpunkten
innerhalb der Kommission, sondern das Zusammenführen der unterschiedlichen Standpunkte
von Rat und Parlament, so daß die Kompromißtexte nicht mehr unbedingt die Auffassung der
Kommission wiedergeben.

where we made clear that we didn't think it was appropriate to decide something before the Parliament did.
That avoids a situation where we were being seen as siding with the Council against Parliament, which could
make our role as a mediator more difficult." (Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in
Brüssel)

338 Inzwischen hat jeder Kommissar in seinem Kabinett einen Parlamentsattaché, der explizit für die Kontakte
zum Parlament zuständig ist, wobei diese Kabinettsmitglieder häufig aus dem Parlamentsbereich rekrutiert
werden. "The personal links between the two institutions is also reinforced by the growing trend for
Commissioners to include in their private office (‘Cabinet’) officials recruited from the Parliament, notably
from the Political Groups." (Jacobs u.a. 1995:283)
Eine weitere Möglichkeit, um zur Konsensbildung beizutragen, ergibt sich durch die Einbindung der Kommission in die interne Entscheidungsfindung der beiden Delegationen, denn die Vertreter der zuständigen Generaldirektion nehmen an allen Sitzungen der Parlamentsdelegation und des Coreper teil. Indem die Experten der Kommission bei inhaltlichen Fragen beraten, Kompromißvorschläge kommentieren oder auch eigene Formulierungsvorschläge vorlegen, bemühen sie sich die Kompromißsuche zwischen den beiden Delegationen voran zu bringen. Von Vorteil ist hierbei, daß der Kommission sowohl der Diskussionsstand innerhalb der Parlamentsdelegation als auch der innerhalb des Coreper bekannt ist und sie deshalb einen besseren Überblick über die Konfliktbereiche, aber auch über die sich abzeichnenden Lösungsmöglichkeiten hat. "Sie sind die einzigen, die wissen, was der Rat und das Parlament zu einem bestimmten Zeitpunkt wirklich denken. Sie kennen die 'hidden agenda', sie kennen die 'bottom line' und sie wissen was offiziell auf dem Tisch liegt. Und natürlich können sie durch ihre Unterstützung oder sei es auch nur durch 'body language' zum Ausdruck gebrachte Ablehnung des einen oder anderen Vorschlags sehr viel dazu beitragen, daß bei uns oder im Parlament zu diesen Punkten die Stimmung kippt. Das soll man nicht unterschätzen."

"Wir müssen schauen, daß ein Kompromiß zustande kommt und wir müssen versuchen das Parlament und den Rat zufrieden zu stellen. Das gelingt nur, wenn wir sowohl vom Rat als auch vom Parlament das Vertrauen gewinnen. Letztlich ist das eine etwas schizophrene Situation, die häufig dazu führt, daß von beiden Seiten Beschwerden kommen."

6.1.4 Informelle Kontakte

Wenn der Vermittlungsausschuß zusammentritt, dann handelt es sich hierbei um ein Treffen von rund 150 Akteuren aus dem Rat, dem Parlament und der Kommission. Substantielle Verhandlungen sind bei einer solchen 'Großveranstaltung' nur bedingt möglich, denn erstens ist der zeitliche Rahmen für die Sitzungen relativ begrenzt und zweitens kann der Vermittlungsausschuß aufgrund des damit verbundenen organisatorischen und finanziellen

339 Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.
Aufwands nicht beliebig oft einberufen werden. Von daher ist der Vermittlungsausschuß in erster Linie ein Gremium, in dem Entscheidungen getroffen werden, die aber an anderer Stelle bereits vorbereitet worden sind. Dieser Umstand sowie die knapp bemessenen Fristen für das Vermittlungsverfahren haben dazu geführt, daß sich für die inter-institutionelle Entscheidungsfindung eine Reihe informeller Strukturen herausgebildet haben. "Within the basic provisions laying down the framework of the conciliation procedure, the procedure is 'self-regulatory'. Different informal working methods have been developed in order to facilitate the achievement of the task of the Conciliation Committee." (Conciliations Handbook 2000:4)

Die informellen Vorverhandlungen zwischen den beiden Delegationen finden in den sogenannten Trilogen statt, wobei die Parlamentsdelegation durch den Vorsitzenden der Delegation, den Ausschußvorsitzenden sowie den Berichterstatter, die Ratsdelegation durch die Präsidentschaft und die Kommission durch die zuständige Generaldirektion vertreten ist. Die Triloge dienen zum einen dem Informations- und Meinungsaustausch zwischen den beiden Delegationen über ihre jeweiligen Positionen, zum anderen aber auch der Entscheidungsvorbereitung, indem hier Vorverhandlungen über strittige Punkte stattfinden, Kompromißformulierungen vorbereitet oder sogar schriftliche Entwürfe für den gemeinsamen Text erarbeitet werden. Für die informellen Verhandlungen erhalten die an den Trilogen beteiligten Verhandlungsteams von der jeweiligen Delegation ein Mandat, das bestimmte Ziele, Grenzen, Verhandlungsspielräume usw. enthält. Der Vorteil der Triloge ist, daß sie in einer informellen und entspannten Atmosphäre stattfinden und die beiden Delegationen im kleinen Kreis offener miteinander reden können, was oftmals die Kompromißsuche erleichtert und zur Konsensbildung beiträgt. Hinzu kommt, daß es immer wieder Abänderungen des Parlamentes gibt, die auf einem Mißverständnis der Ratsposition aufbauen, was sich jedoch nicht auf die Inkompetenz des Parlamentes, sondern auf die zuvor fehlende direkte Kommunikation zwischen den beiden Organen zurückführen läßt. Insofern stellen die informellen Trilogue oftmals die erste Gelegenheit dar, bei der man sich über die Hintergründe der jeweiligen Standpunkte aufklären und Verständnisprobleme austräumen kann, ohne sich

341 Die Einbeziehung des zuständigen Vizepräsidenten in das 'Verhandlungsteam' der Parlamentsdelegation stellt eine Neuerung dar, die eine größere Kontinuität in den Beziehungen zwischen dem Parlament und dem Rat gewährleistet und die Rolle des Parlamentes im Rahmen des Vermittlungsverfahrens stärken sollte. "Im Bemühen um Effizienz, ein umfassendes Follow-up der Verhandlungen und mehr Transparenz, erschien es wünschenswert, auf diese Weise die Zahl der Personen zu erhöhen, die an den direkten Verhandlungen mit dem Rat außerhalb der ordentlichen Sitzungen des Vermittlungsausschusses teilnehmen."

(Imbeni/Provan/Friedrich,2000:13)
gleich in einer konfrontativen Verhandlungssituation zu befinden.\textsuperscript{342} Schließlich stellen die Triloge auch noch ein Instrument des Konfliktmanagement dar: Tauchen während der Verhandlungen im Vermittlungsausschuß unerwartete Problem auf oder droht gar eine Entscheidungsblockade, so wird die Sitzung unterbrochen und man versucht zunächst in der kleinen Verhandlungsgruppe Unklarheiten zu beseitigen und den Konflikt zu lösen.\textsuperscript{343}


"The incoming chair of Coreper I normally meets our vice presidents already before the presidency starts, so they also build a personal relationship. And during the presidency they get to know each other pretty well, which of course helps."\textsuperscript{345}

Ein weiterer wichtiger informeller Kontakt besteht zwischen den Mitarbeitern der 'Vermittlungssekretariate', die im Rat und im Parlament für das Vermittlungsverfahren

\textsuperscript{342} Tatsächlich konnte bei einigen Vermittlungsverfahren nach intensiven informellen Kontakten im Rahmen der Triloge bereits eine Einigung erzielt werden, die dann entweder im Vermittlungsausschuß als A-Punkt verabschiedet oder im schriftlichen Verfahren abgeschlossen wurde. Vgl. hierzu den Anhang 1 'Während des Berichtszeitraums im Vermittlungsausschuß abgeschlossene Verfahren' (Imbeni/Provan/Friedrich 2000).

\textsuperscript{343} Finden die Triloge im Kontext des Vermittlungsausschusses statt, ist die Ratspräsidentschaft durch den Minister und die Kommission durch den zuständigen Kommissar vertreten.

\textsuperscript{344} Insofern ergab sich beispielsweise nach der zweiten Lesung des Parlamentes zur Wasserrahmenrichtlinie ein nettes Bild, als die Berichterstatterin gemeinsam mit dem portugiesischen Wasserdirektor und den Kommissionsvertretern bei einem Glas Sekt auf das – zumindest aus Sicht des Parlamentes – erfolgreiche Abstimmungsergebnis angestoßen hat.

zuständig sind. Diese Kommunikationsstrukturen dienen insbesondere der Klärung von Verständnisproblemen, die während der inter-institutionellen Entscheidungsfindung häufiger vorkommen als man denkt. "Sie sind in einer Sitzung zu einem äußerst technischen Dossier wie der Wasserrahmenrichtlinie. Die eigene Position bringt der Vorsitzende aufgrund der Notizen, die man ihm vorgelegt hat, zum Vortrag. Die 'briefing notes' waren in diesem Fall extrem umfangreich, weil zu fast jedem Verhandlungskapitel es immer noch sehr viele Detailbeschreibungen gab. Warum? Falls die andere Seite das und das sagt, welche Gegenargumente man noch hat und ähnliches. Dann spricht die andere Seite und die hat auch so ein Papier vor sich liegen. Das heißt, da sagt der Herr Imbeni etwas auf Italienisch, das man über die Übersetzung mitkriegt und das geht alles ziemlich schnell. Danach sollen sie für den Coreper-Bericht ein Resümee von dem machen, was die andere Seite zu unserer Position gesagt hat und welche weiteren Positionen sich daraus entwickeln. Wenn aber die Position der anderen Seite nicht klar zum Ausdruck kommt, was bei solchen Dossiers, wo es um jeden Halbsatz geht, ziemlich regelmäßig geschieht, dann geht danach jeder zu dem Ansprechpartner, mit dem er am meisten zu tun hat und von dem er weiß, daß er das Essentielle in seiner Position versteht und von dem man weiß, daß er einen nicht anläßt. Man greift zum Hörer oder trifft sich in einer Bar und fragt, 'Was um Gottes Willen wolltet Ihr von uns? Wir haben es nicht verstanden und wir sind sicher unser Chef, die Präsidentschaft, auch nicht.' Und dann gibt es eine authentische oder eher historische Interpretation dessen, was eigentlich gemeint war. Das ist unglaublich viel wert und läßt sich natürlich nur spielen, wenn das in einer gewissen Offenheit zustande kommt."346

Neben der Sicherstellung des Kommunikationsflusses, können die Mitarbeiter der 'Vermittlungssekretariate' aber auch versuchen die Konsensbildung zu fördern, indem sie sich beispielsweise zu Beginn des Vermittlungsverfahrens treffen, um vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen das Dossier zu besprechen und ein mögliches Szenario für den Ablauf des Verfahrens zu entwerfen oder indem sie sich während des Vermittlungsverfahrens – soweit vertretbar - über Probleme und Fortschritte bei der Entscheidungsfindung in den Delegationen informieren. "Of course, I was in direct contact with my counterpart in the Secretariat General of the Council. Our task here is not only to give advice to our members of the delegation and to find out what is happening on the Council's side. Our task is to help the Council as well and their task is to help the Parliament making up its mind. There are many conciliations where the secretariats can give to the other side a little hint, for example, that if the Council approaches the problem from this angle, it might work in the Parliament. Of course, we

346 Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.
cannot guarantee anything, but we can say 'don't try this one', because we know its not going to work in the Parliament. And the other way around as well, because they can give us some hints like 'what you are saying in amendment x is a matter which cannot be discussed in the Council in this way, so don't insist on that, insist on something else'. We have quite confidential relationships and we don't have too many secrets – of course, we have some secrets, but we don't have too many – because our task is to facilitate the agreement.\textsuperscript{347}

Insgesamt läßt sich damit festhalten, daß die im Vertrag nur sehr allgemein gehaltenen Vorgaben zum Vermittlungsausschuß in der Zwischenzeit durch eine Vielzahl informeller Kontakte und Kommunikationsstrukturen ergänzt werden. Ohne diese Informalisierung und der Kommission als Mediator ließe sich wohl in der Mehrzahl der Fälle im Vermittlungsausschuß keine Einigung zwischen den beiden Entscheidungsorganen erreichen. "It's impossible to prepare the deal in the meetings of the conciliation committee. The deal has to be prepared in this very informal complicated network of different kinds of contacts and meetings where you have this trilogue meetings, these informal working meetings, preparatory meetings on both sides. Then the Commission is running and making proposals all over the place and then we have these telephone contacts with the Commission, with the Council, with the rapporteur, with the shadow rapporteurs, with all kind of people."\textsuperscript{348}

6.2 Die Logik des Vermittlungsverfahrens

Obwohl sich jedes Vermittlungsverfahren unterschiedlich gestaltet, lassen sich auch einige Gemeinsamkeiten aufzeigen, denn die Vermittlung gründet auf einer eigenen Logik und folgt einer spezifischen Dynamik. Da im Rahmen des Vermittlungsverfahrens die beiden Entscheidungsorgane gleichberechtigte Verhandlungspartner sind, muß bezüglich der unterschiedlichen Standpunkte des Rates und des Parlaments – soll der Rechtsakt nicht scheitern - eine Einigung gefunden werden, wobei diese vorrangig in der Form eines Kompromisses erzielt werden kann.\textsuperscript{349} Ein Ergebnis also, das zwar nicht den ursprünglichen Vorstellungen entspricht, mit dem aber jede Seite leben kann und bei dem gewissermaßen eine Verliererkoalition die Einigung ermöglicht hat. "Ein guter Kompromiß ist es dann, wenn

\textsuperscript{347} Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
\textsuperscript{348} Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
\textsuperscript{349} Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages konnten bis Ende Juli 2000 siebzehn Vermittlungsverfahren abgeschlossen werden, wobei insgesamt 281 Abänderungen, die das Parlament in zweiter Lesung angenommen hatte, zur Vermittlung standen. Von diesen 281 Abänderungen wurden 66 unverändert, 165 auf der Basis eines Kompromisses und 16 auf der Basis einer Erklärung angenommen, während 34 Abänderungen im Vermittlungsverfahren unberücksichtigt blieben. (Imbeni/Provan/Friedrich 2000:19) Diese
beide Seiten unzufrieden sind. Wenn beide Seiten etwas unzufrieden von der Sitzung weggehen, fühlt sich keiner als Gewinner und keiner als Verlierer. Das heißt, es ist wahrscheinlich die beste Lösung erreicht worden.\footnote{Interview Fraktionsssekretariat/Europäisches Parlament am 20.3.2001 in Brüssel. Daß bei gegensätzlichen Standpunkten des Rates und des Parlamentes eine Einigung nicht aufgrund einer Gewinnerkoalition zustande kommen kann, haben gleich mehrere Interviewpartner zum Ausdruck gebracht, entspricht aber auch dem Empfinden der am Vermittlungsverfahren beteiligten Akteure. „Later we got some funny messages from members who said, ‘Actually, I don’t think the outcome was very good, but well, perhaps it’s a good compromise, because everybody is unhappy’. That’s of course the meaning of compromise - that you find a solution such that everybody is a little bit unhappy, but everybody can live with it.” (Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel)} Wie in vielen anderen Konfliktsituationen auch, scheint dabei - zumindest von außen betrachtet - die inhaltliche Kompromißlösung bereits weitgehend auf der Hand zu liegen, aber das Problem jeder Vermittlung besteht vor allem darin, daß die entscheidenden Akteure den sich abzeichnenden Kompromiß dann auch tatsächlich als einzig mögliche Lösung akzeptieren. Insofern geht es bei der Vermittlung zum einen um die inhaltliche Kompromißsuche, zum anderen um die verfahrensmäßige Herstellung von Konsens, denn "conciliation is a funny procedure, because there the conclusion of the thing or the compromise, how it is reached, is very much a procedural matter of how to get there, because the positions are already clear from the Council's and the Parliament's side."\footnote{Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.} Die Konsensbildung erfolgt dabei in erster Linie auf der Grundlage neuer Kompromißvorschläge, die beide Verhandlungsdelegationen für das Vermittlungsverfahren formulieren.

Aufgrund der negativen Erfahrungen, die man im Rahmen der ersten Vermittlungsverfahren gemacht hatte, entwickelte sich langsam ein Verfahrensmodus, wonach der Rat die Abänderungen aus der zweiten Lesung des Parlamentes nicht einfach nur ablehnt, sondern diese Ablehnung mit einem Kompromißangebot verbindet.\footnote{Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.} Danach ist das Parlament an der Reihe, im Hinblick auf das vorgelegte Kompromißangebot der Ratsdelegation eine Gegenofferte zu machen. Die Formulierung dieser ersten Kompromißangebote stellt dabei für beide Seiten eine schwierige Situation dar, denn zum ersten Mal muß bei der internen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auf 'externe' Forderungen eingegangen werden.\footnote{Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.} Die Notwendigkeit Zugeständnisse zu machen, erfordert zumindest in einigen rein quantitative Betrachtung zeigt, daß bei nahezu 60 % der Abänderungen ein Kompromiß erzielt wurde, so daß dieser Form der Einigung im Vermittlungsverfahren ein wichtiger Stellenwert zukommt.
substantiellen Punkten eine Abkehr von der ursprünglichen Position, die oft schon das Ergebnis eines schwierigen internen Koordinierungs- und Konsensprozesses war. Erst wenn beide Delegationen diese 'psychologische Barriere' überwunden haben, kommt der inter-institutionelle Entscheidungsprozeß in Bewegung, denn dann erfolgt in einer dritten Phase die Vermittlung zwischen den beiden Kompromißpositionen des Rates und des Parlamentes. "When the psychological barrier is passed, then it's easier to make a second compromise – the first compromise is always the most difficult." Gerade im Hinblick auf die Überwindung dieser 'psychologischen Barriere' ist es wichtig, daß im Rahmen des Vermittlungsverfahrens neue Akteure in den Entscheidungsprozeß eintreten, die zu den zur Disposition stehenden Positionen keine emotionale Bindung haben und deren zentrales Handlungskriterium die Herstellung einer Einigung zwischen Rat und Parlament ist. "For the conciliation procedure you need a sound position, but you need also the ability to depart from it. The environment committee secretariats were sometimes shocked by our attitude when we smashed their positions. Of course, they had elaborated their positions through a lengthy consultation and so you become attached to it, but you need different people who are able to throw away something which is not necessary to reach an agreement. And from our bureaucratic point of view, a successful conciliation is a conciliation where you reach an agreement. We have a problem and then we solve the problem." Diese Problemlösungsorientierung und ihre professionelle Herangehensweise erlauben den 'Vermittlungsexperten' aus dem Rat, dem Parlament sowie der Kommission einen unverstellten Blick auf die inhaltlichen und prozeduralen Möglichkeiten der Konsensbildung.


354 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
Vermittlung negativ auswirken kann. "I would say that there were perhaps two strategic mistakes done on both sides. The first mistake was on the Portuguese presidency's side, because they were extremely sympathetic to the idea of reaching an agreement quickly. So they were in a way too ambitious and they broke the natural logic and natural dynamics of conciliation by trying to go too far from the Council's original position. That's why it got stuck in the Council, because the other member states were not willing to follow the presidency that quickly, they needed more time and they needed more discussion and rounds about how to approach this thing. The same happened on our side. In the very beginning, I would say that our rapporteur made a mistake. I think she was somewhat mislead by the Commission and she also made a proposal in our delegation meeting at a very early stage which was very close actually to the final compromise, but it was too early to do it. Therefore, in our delegation, there were people who didn't trust the rapporteur too much in the beginning, because they were thinking that she's giving up our positions too fast. So, it might have been easier in the long run if the sort of natural logic and the dynamics of the conciliation would have been followed on both sides – that you move slowly, but surely towards the middle. If you try to go too fast, you get stuck."  

Wie bereits in dem Zitat anklingt, müssen nicht nur die Verhandlungsführer der beiden Delegationen darauf bedacht sein keine strategischen Fehler zu machen, sondern auch die Kommission muß das 'Timing' ihrer Intervention bedenken. Da die Kommission als außenstehende Partei oft mals schon eine mögliche Kompromißlösung vor Augen hat, kann dies zu einem vorschnellen Eingreifen in den Verhandlungsprozeß zwischen Rat und Parlament führen und die Vermittlungsdynamik negativ beeinflussen.

Insofern steht im Vermittlungsverfahren zwar die Suche nach einer Kompromißlösung im Mittelpunkt, aber für die Konsensbildung sind eben nicht nur die Inhalte, sonder auch der Weg dorthin wichtig. Entscheidend ist hierbei, daß sich die relevanten Akteure in den Prozeß eingebunden fühlen und sie der Meinung sind, an der Lösung mitgewirkt zu haben. Die Rechnung ist denkbar einfach, denn wer einen Prozeß aktiv mit gestaltet hat, dem fällt es später schwer das Endergebnis abzulehnen, auch wenn dieses nur bedingt zu seiner Zufriedenheit ausfällt. Diese inhaltliche, prozedurale und eben auch psychologische Einbindung in den Vermittlungsprozeß, ohne die bei schwierigen Konflikten eine

355 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
356 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
357 Damit in Zukunft solche Interventionen, die aus einem gewissen 'Übereifer' der Kommission resultieren, vermieden werden, wird in dem Tätigkeitsbericht der Parlamentsdelegationen im Vermittlungsausschuß eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Generaldirektionen und dem 'Vermittlungssekretariat' des Parlamentes empfohlen. (Imbeni/Provan/Friedrich 2000:19)
Konsensbildung kaum möglich wäre, ist eine Aufgabe der Verhandlungsführer, aber auch der Mitarbeiter der 'Vermittlungssekretariate'. "Here in the conciliation secretariat as well as in the Council we are professionals in human relations. We try to keep people happy and if they are not happy, they shouldn't be too unhappy. If they have to be made unhappy with one thing, they are made happy with another thing. If they are not happy with the procedure, they will be given something else, they get some extra treatments. We have to do all kinds of completely ludicrous tricks, well, not tricks, but things here, to keep people happy, to keep people informed and to invite them to participate. Even if it takes more time and more paper and energy, but you have to do it, so that people can feel that they are involved. It's the same thing in the Council. The presidency has to take every member state into account, it has to keep every member state happy in a way, so that they will support the presidency. So, the happiness factor cannot be underestimated or overestimated. But anyway, it's an important factor in a conciliation, especially in a difficult conciliation like this."\(^{358}\)

6.3 Das Vermittlungsverfahren zur Wasserrahmenrichtlinie

Allgemein wurde die Vermittlung zur Wasserrahmenrichtlinie als eines der schwierigsten Verfahren seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahren beurteilt und in Anbetracht der zunächst stark divergierenden Standpunkte des Rates und des Parlamentes waren zu Beginn der Vermittlung nicht wenige skeptisch gewesen, ob man eine Einigung erreichen können. Wie unterschiedlich die Vorstellungen des Rates und des Parlamentes bezüglich der Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik waren, zeigte sich an der großen und im Vergleich zu anderen Vermittlungsverfahren ungewöhnlichen Anzahl der vorliegenden Abänderungen.\(^{359}\) Da sich das Parlament seit Beginn des Reformprozesses für eine Verbesserung des Gewässerschutzes, eine umfassende Regelung beim Grundwasserschutz sowie für die Berücksichtigung der aus den internationalen Konventionen resultierenden Verpflichtungen eingesetzt hatte, war im Vermittlungsverfahren nicht damit zu rechnen, daß es nun leichtfertig seine auf einem fraktionsübergreifenden Konsens beruhende Position aufgeben würde. Ebensowenig war zu erwarten, daß es dem Rat leicht fallen würde auf die Forderungen des Parlamentes nach strengen und rechtsverbindlichen Umweltzielen sowie deren zeitnahe und einheitliche Verwirklichung einzugehen, denn es waren letztlich ja die Mitgliedstaaten, die die daraus resultierenden Konsequenzen und die damit verbundenen

\(^{358}\) Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

\(^{359}\) Die durchschnittliche Anzahl der in zweiter Lesung angenommen und dann zur Vermittlung anstehenden Abänderungen liegt bei +/- 15 (Imbeni/Provan/Friedrich 2000:20), so daß die 60 Abänderungen bei der Wasserrahmenrichtlinie tatsächlich einen erhöhten Vermittlungsauflwand bedeuteten.
Investitions- und Sanierungskosten zu tragen hatten. Darüber hinaus gestaltete sich das Vermittlungsverfahren auch deshalb schwierig, weil beide Delegationen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, beträchtliche Probleme bei der internen Entscheidungsfindung hatten.

6.3.1 Der Kompromißvorschlag der Kommission

Nach der zweiten Lesung gab die Kommission nicht nur die vertraglich vorgesehene Stellungnahme zu den vom Parlament angenommenen Abänderungen ab, sondern sie fügte der Stellungnahme nochmals einen geänderten Vorschlag bei.\(^{360}\) In ihrer Stellungnahme gab die Kommission bekannt, daß sie von den 61 Abänderungen des Parlamentes zum gemeinsamen Standpunkt des Rates 20 Abänderungen vollkommen, 6 Abänderungen teilweise und 21 Abänderungen grundsätzlich befürworten könne, während sie 14 Abänderungen ablehnen müsse.\(^{361}\) Vollkommen oder teilweise befürwortete die Kommission vor allem diejenigen Abänderungen, die im Hinblick auf die Vorgaben der Richtlinie mehr Klarheit schaffen, die Bestimmungen verdeutlichen sowie für mehr Transparenz sorgen würden, wozu auch die Festlegung strengerer und eindeutigerer Kriterien für die vielen Ausnahmeregelungen gehörten. Demgegenüber lehnte die Kommission einige Forderungen des Parlamentes als zu weitreichend bzw. wegen mangelnder inhaltlicher oder rechtlicher Konsistenz ab. Obgleich die Kommission keinerlei Entscheidungskompetenzen besitzt, ist es für die inter-institutionelle Entscheidungsfindung nicht unerheblich, welche Positionen von der Kommission unterstützt bzw. abgelehnt werden. "Nach der zweiten Lesung sagt die Kommission, ob sie zustimmen kann oder nicht und es ist gut, wenn wir wissen, da haben wir die Kommission mit im Boot. Das heißt, wenn wir die Kommission bei uns haben, dann sind bei drei Organen schon mal zwei zusammen, auch wenn die Kommission nicht mit abstimmt. Wenn jetzt die Kommission dem Rat sagen würde, das ist unmöglich, das machen wir nicht mit, dann traut sich der Rat das eigentlich auch nicht. Wenn wir mit der Kommission in einem Boot sitzen, dann ist das für den Rat eine schwierige Situation. Aber wenn Kommission und Rat in einem Boot sind und wir draußen, schaffen wir gar nichts. Also, es ist immer gut, wenn


\(^{361}\) Während von Seiten des Parlamentes die Zahl der in zweiter Lesung angenommen Abänderungen stets mit 60 angegeben wird, geht die Kommission von 61 Abänderungen aus.
von den drei en zwei aufeinander zugehen, wenn aber alle drei einen unterschiedlichen Standpunkt haben, dann ist es hoffnungslos.”

Zu den zentralen Forderungen des Parlamentes gab die Kommission folgende Stellungnahme ab, wobei im Hinblick auf das Vermittlungsverfahren vor allem die Abänderungen von Bedeutung waren, bei denen die Kommission zwar ihre grundsätzliche Zustimmung signalisierte, sie in ihrer Stellungnahme aber bereits - unter Berücksichtigung des gemeinsamen Standpunktes des Rates - auf mögliche Kompromißlösungen verwies.

Festlegung klarer und verbindlicher Umweltziele:

- Die Kommission unterstützte die Forderung nach der Festlegung verbindlicher und damit auch juristisch einklagbarer Umweltziele. Durch die Umsetzung der in den Bewirtschaftungsplänen festgelegten Maßnahmenprogramme sollten die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Umweltziele verpflichtet werden.
- Außerdem unterstützte die Kommission Abänderungen, die die Anforderungen an die Oberflächengewässer und das Grundwasser präzisieren, wie etwa die explizite Verpflichtung zur Vermeidung einer Verschlechterung der Gewässerqualität.
- Der Forderung nach einer schrittweisen Beseitigung der Verschmutzung der Oberflächengewässer durch gefährliche Stoffe mit dem Ziel einer vollständigen Unterbindung bis Ende 2020 stimmte die Kommission nur im Grundsatz zu. Da es sich hierbei nur um eine politische Vorgabe, nicht aber um ein rechtlich verbindliches Umweltziel handeln könne, sei auch die Festlegung einer festen Frist nicht angebracht.

Langfristige Beseitigung der Gewässerverschmutzung durch gefährliche Stoffe:

- Im Hinblick auf die geforderte Einbeziehung der OSPAR Bestimmungen verwies die Kommission darauf, daß die Wasserrahmenrichtlinie einen Beitrag zu dem Ziel leisten werde, in der Meeresumwelt Konzentrationen zu erreichen, die sich bei natürlich vorkommenden Stoffen in der Nähe der Grundbelastung und bei synthetischen Schadstoffen in der Nähe des Wertes Null bewegen. Diese Formulierung würde der

---

Erklärung entsprechen, die die Mitgliedstaaten und die Kommission 1998 in Sintra auf einer Sitzung der Vertragsparteien des OSPAR Übereinkommens abgegeben hatten.

- Die vorgeschlagene Begriffsbestimmung für "gefährliche Stoffe" lehnte die Kommission unter anderem deswegen ab, weil sie deutlich von den allgemein anerkannten Definitionen für gefährliche Stoffe abweicht.

Verschärfung der Verpflichtung zum Grundwasserschutz:

- Die Forderung nach strengeren Kriterien für den Nachweis der Erfüllung der Ziele für den chemischen Zustand des Grundwassers befürwortete die Kommission teilweise.
- Die geforderte Definition des Begriffs "guter chemischer Zustand des Grundwassers" als "Zustand einer nur unwesentlich durch menschliche Tätigkeiten verursachten Verschmutzung" wurde von der Kommission abgelehnt. Diese Definition könne jedoch als langfristiges Ziel für die Trendumkehr bei zu beobachtenden Steigerungen von Schadstoffkonzentrationen festgelegt werden, wobei die vorgeschlagenen halbierten Werte der im Gemeinschaftsrecht festgelegten Qualitätsstandards als geeigneter Ausgangspunkt für eine solche Trendumkehr eingestuft wurden.

Präzisierung und Verschärfung der Bedingungen für die Ausnahmeregelungen:

- Die Kommission unterstützte die Forderung, daß für die Ausweisung von künstlichen und erheblich veränderten Wasserkörpern strenge und transparente Kriterien eingeführt werden müssen. Von daher sollten die über den ganzen Richtlinientext verteilten Bestimmungen am besten in einem Absatz zusammengefaßt und eindeutig geregelt werden.
- Darüber hinaus befürwortete die Kommission die Forderung nach der Einführung strengerer und eindeutigerer Kriterien für die Festlegung weniger strenger Umweltziele, für die vorübergehende Verschlechterung des Gewässerzustands sowie für neue Änderungen des Wasserkörpers.
• Zudem stimmte die Kommission dem Vorschlag zu, wonach die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, daß Fristverlängerungen oder Abweichungen von den allgemeinen Zielen die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht dauerhaft ausschließen oder gefährden. Verkürzung des vorgesehenen Zeitplans sowie Begrenzung der Möglichkeit zur Fristverlängerung:
  • Obwohl die Kommission der Ansicht war, daß für die Umsetzung der Richtlinie ein straffer Zeitrahmen benötigt werde, beurteilte sie die vom Parlament geforderte Verkürzung der Frist für die Erreichung der Umweltziele von 16 auf 10 Jahre als zu streng. Von daher schlug die Kommission einen Kompromiß vor, wonach sie unter bestimmten Bedingungen die im gemeinsamen Standpunkt festgelegte Frist von 16 Jahren akzeptieren würde. Erstens müsse, wie auch vom Parlament gefordert, die Möglichkeit der Fristverlängerung um einen dritten Sechs-Jahres-Zeitraum gestrichen werden. Zweitens wäre die Einführung einer Bestimmung über die Vermeidung einer Verschlechterung notwendig. Und drittens könne die Kommission die vom Rat vorgeschlagene Frist nur akzeptieren, wenn gleichzeitig strengere Kriterien für die Fristverlängerungen, für weniger strenge Umweltziele sowie für die Erfüllung der Umweltziele vereinbart werden.

Einführung einer Bestimmung, wonach die Mitgliedstaaten für die Kostendeckung bei Wasserdienstleistungen für die Verbraucher spätestens ab 2010 sorgen müssen:
  • Die Kommission begrüßte die Forderung nach einem Wassergebührensystem, das einen Anreiz für eine effiziente Wassernutzung bieten soll, ebenso wie die Forderung nach einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Zeitpläne für die vollständige Anwendung der Bestimmungen über die Wasserpreise festzulegen.
  • Außerdem unterstützte die Kommission die Forderung, daß in den Bewirtschaftungsplänen für die Flußeinzugsgebiete über die Umsetzung der Wassergebührenpolitik berichtet und der Beitrag der einzelnen Wirtschaftszweige zur Deckung der Kosten mitgeteilt werden soll.

Der geänderte Vorschlag, den die Kommission der Stellungnahme beigefügt hatte, zielte explizit darauf ab, im Hinblick auf das Vermittlungsverfahren eine Kompromißlinie zwischen den Standpunkten des Rates und des Parlamentes aufzuzeigen. Deshalb hatte die Kommission nicht nur die von ihr vollständig oder teilweise befürworteten Änderungsanträge in den Vorschlag eingearbeitet, sondern vor allem die von ihr in der Stellungnahme aufgezeigten Kompromißlösungen. Dies hatte zur Folge, daß in dem Kompromißvorschlag der Kommission einige zentrale Artikel fast vollkommen neu formuliert wurden, wobei davon im wesentlichen die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (Artikel 1), die Umweltziele (Artikel 4),

6.3.2 Das Kompromißangebot des Rates

Zunächst hatte die portugiesische Präsidentschaft signalisiert, daß schon Mitte März mit einem Kompromißangebot des Rates zu rechnen sei, aber da der Coreper erhebliche Schwierigkeiten bei der internen Entscheidungsfindung hatte, sollte es noch bis Ende April dauern, bis der Coreper ein- zumindest aus Sicht der Parlamentsdelegation - ernst zu nehmendes Angebot vorlegen konnte. Die Verabschiedung des gemeinsamen Standpunktes war schon ein schwieriges Unterfangen gewesen, denn aufgrund der vielfältigen Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten im Wasserbereich hatte sich eine Einigung über eine europäische Regulierung nur mühsam finden lassen. Als der Rat nun auf die Forderungen des Parlamentes reagieren und einen neuen Kompromiß finden mußte, sah er sich mit dem Problem konfrontiert, daß das Parlament insbesondere die Ausnahmeregelungen und Aufweichungen, die damals die Konsensbildung ermöglicht hatten, verschärft und begrenzt haben wollte. Hinzu kam, daß das Parlament sich für die Integration neuer Ideen in die Wasserrahmenrichtlinie ausgesprochen hatte, wie etwa die generelle Beseitigung der Gewässerverschmutzung durch gefährliche Stoffe oder die Aufwertung des Grundwasserschutzes, der bisher auf europäischer Ebene weitestgehend vernachlässigt worden war. Insofern gingen die Forderungen des Parlamentes weit über die ursprünglich anvisierte Konsolidierung des gemeinschaftlichen Wasserrechts hinaus und waren für einige Mitgliedstaaten deshalb zu weiträumend. "With the water framework directive, the intention everybody had in mind was to improve the legislation as such and to have a more coherent and more consistent piece of legislation, taking advantage of the fact that we were reviewing

363 Korrespondierend zu den in den Artikel vorgenommenen Veränderungen wurden natürlich auch die betroffenen Erwägungsgründe und Begriffsdefinitionen bzw. die technischen Anhänge der Richtlinie verändert.
Von daher spielte bei der Entscheidungsfindung innerhalb des Coreper die Frage nach dem 'Mehrwert' der Wasserrahmenrichtlinie gegenüber dem bereits bestehenden gemeinschaftlichen Wasserrecht eine wichtige Rolle, denn dieser 'Mehrwert' hatte erhebliche Auswirkungen auf die Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten. Problematisch war, daß "some of the member states thought that the added value was marginal, compared to the added effort that would be imposed upon them by the new directive"365, so daß diese Mitgliedstaaten, zu denen vor allem Großbritannien und Spanien gehörten, eher bereit schienen die Vermittlung scheitern zu lassen als Zugeständnisse gegenüber dem Parlament zu machen. Andererseits gab es im Rat aber auch Mitgliedstaaten, die durchaus mit vielen Abänderungen des Parlamentes sympathisierten, da diese ihren eigenen Vorstellungen von einer europäischen Wasserpolitik entsprachen.

Obwohl nach dem Abschluß des Vermittlungsverfahrens von Seiten der Minister eine Zustimmung zu dem gemeinsamen Text mit qualifizierter Mehrheit ausreicht, bemühte sich die portugiesische Präsidentschaft im Coreper stets um einen möglichst breiten Konsens. Neben der generellen, die Arbeitsatmosphäre im Coreper bestimmenden Konsensorientierung, spielten dabei auch strategische Überlegungen eine Rolle, denn über das Vermittlungsergebnis wird abschließend als Gesamtpaket abgestimmt. Dabei besteht grundsätzlich die Gefahr, daß einige Mitgliedstaaten, die zwar prinzipiell die Richtlinie befürworten, letztendlich gegen deren Annahme stimmen, weil sie ein schwerwiegendes Einzelproblem haben, das im Rahmen des Gesamtkompromisses nicht berücksichtigt wurde, und so die notwendige Mehrheit möglicherweise nicht mehr gewährleistet ist. "If somebody feels he didn't get some vital thing, he cannot vote for it, so you start losing him because of that amendment, and another one because of another amendment, and you jeopardise everything. So, you have to keep a very strong cohesion within the whole Council."366

Angesichts der Forderungen des Parlamentes sowie der inhaltlichen Differenzen und

364 Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel.
366 Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel. Im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie gab es insbesondere zwei Mitgliedstaaten, die Spezialprobleme hatten. Das 'finnische Problem' betraf das Verschlechterungsverbot für Gewässer, die sich in einem sehr guten Zustand befinden hin zu einem guten Zustand. Da Finnland über viele Seen verfügt, die sich in einem sehr guten Zustand befinden, hätte das Verschlechterungsverbot in einigen Gebieten jegliche Ansiedlung von Industrie oder die Erschließung für den Fremdenverkehr verhindert, so daß die Finnen hier eine Ausnahmeregelung verlangten. Das 'irische Problem' betraf das Thema Wasserpreise. Nachdem in Irland im Rahmen der Sozialpolitik beschlossen worden war, daß Privathaushalten ihr Wasser kostenlos zur Verfügung gestellt wird, forderten die Iren hier eine Ausnahmeregelung, da sie auf keinen Fall wieder ein Gebührensystem einführen wollten. Für beide Mitgliedstaaten wäre die Nichtberücksichtigung ihrer Probleme ein Grund
unterschiedlichen Ambitionen der Mitgliedstaaten befand sich die portugiesische Präsidentschaft im Verlauf des Vermittlungsverfahrens mehr als einmal in einem Dilemma, da sich die Erfordernisse der internen Entscheidungsfindung - Konsensbildung im Coreper - und die der inter-institutionellen Entscheidungsfindung - Konsensbildung mit dem Parlament - zunächst gegenseitig auszuschließen schienen. Gerade zu Beginn der Verhandlungen hatten die Portugiesen auch deshalb keinen leichten Stand, da sie den strategischen Fehler begangen hatten, zu früh ein Kompromißpapier, das schon zu sehr den Forderungen des Parlamentes entgegen kam, vorzulegen, so daß einige Mitgliedstaaten der Präsidentschaft mit Mißtrauen begegneten.367 Erschwerend kam hinzu, daß einige Mitgliedstaaten die 'Neuverhandlung' der Wasserrahmenrichtlinie ausnutzten, um ihre alten Forderungen, für die sie schon bei den Verhandlungen zum gemeinsamen Standpunkt keine Mehrheit gefunden hatten, wieder vorzubringen. "Das kommt leider immer wider vor und dadurch wurden die Verhandlungen im Coreper unheimlich zäh und zeitaufwendig."368


367 Davon abgesehen hatten viele den Eindruck, daβ die portugiesische Präsidentschaft nicht gut organisiert war und interne Differenzen ihre Aufgabe als Prozeßmanager beeinträchtigten. Allerdings muß man auch sehen, daß die Portugiesen unter ihrer Präsidentschaft zwölf Vermittlungsverfahren durchzuführen hatten, so daß sie als kleiner Mitgliedstaat wahrscheinlich an den Rand ihrer Kapazitäten gelangten.

368 Interview Ständige Vertretung Deutschland am 21.9.2000 in Brüssel.
weniger strittigen Themen, verhandelt werden. Der Vorschlag wurde von der Parlamentsdelegation akzeptiert.


Frage der rechtlichen Verbindlichkeit der Umweltziele:

- Der Rat hatte in seinem gemeinsamen Standpunkt die Verbindlichkeit der Umweltziele im Sinne einer 'effort obligation' ("member states shall aim to achieve...") formuliert, während das Parlament eine 'result obligation' ("member states shall...") forderte. Da dieser erste Satz des Artikel 4 Auswirkungen auf alle weiteren Bestimmungen zu den
Umweltzielen haben würde, ging es damit um die zentrale Frage, ob die Mitgliedstaaten letztlich nur Anstrengungen in Richtung der vorgegebenen Umweltziel unternehmen oder ob sie Ergebnisse, die mit den Umweltzielen übereinstimmen, vorweisen müssen.\footnote{369}

- Die Kommission hatte vorgeschlagen, daß der Rat in diesem Punkt auf das Parlament zugehen solle und sich die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Umweltziele verpflichten.
- Der Coreper hatte in seinem Kompromißangebot jedoch abermals eine Formulierung gewählt, bei der die Zielerreichung als rechtlich nicht verbindlich einzustufen war.

Frage nach einer Beseitigung gefährlicher Stoffe:

- Als Kompromiß hatte die Kommission eine Differenzierung der gefährlichen Stoffe vorgeschlagen, wonach sie aus der prioritären Stoffliste zunächst die 15 oder 20 gefährlichsten Stoffe identifizieren und für ein 'phasing out' bis zum Jahre 2020 vorschlagen würde. Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahren könnten der Rat und das Parlament für diese Stoffe dann konkrete Maßnahmen beschließen. Mit weiteren Stoffen sollte zu einem späteren Zeitpunkt nach der gleichen Prozedur verfahren werden, so daß für die gefährlichen Stoffe ein sukzessives, aber dennoch verbindliches 'phasing out' erreicht werden würde.
- In seinem Kompromißangebot befürwortete der Coreper zwar die von der Kommission vorgeschlagene Differenzierung, aber im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Oberflächengewässer wollte er das 'phasing out' nicht als ein rechtlich verbindliches Umweltziel akzeptieren und lehnte deshalb auch die Festlegung jeglicher Fristen ab.

\footnote{Die meisten Mitgliedstaaten befürchteten, daß bei späteren Vertragsverletzungsverfahren im Falle einer 'result obligation' der Richtlinientext und die damit verbundenen Anforderungen durch den Europäischen Gerichtshof streng ausgelegt werden würden, was mit enormen Investitionen und Ausgaben gleichzusetzen war. In dieser Hinsicht waren die Mitgliedstaaten 'gebrannte Kinder', denn in der Geschichte der europäischen Wasserpolitik war es oftmals erst durch die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu einer Verschärfung des gemeinschaftlichen Wasserrechts gekommen. Vgl. hierzu Kapitel 2.3.4. Zudem hatten viele Mitgliedstaaten schon wegen der Nicht-Umsetzung von Wasserrichtlinien Vertragsverletzungsverfahren am laufen.}

212
Frage des Grundwasserschutzes:

- Insgesamt wollte das Parlament im Vergleich zum gemeinsamen Standpunkt des Rates die Verpflichtungen zum Schutz des Grundwasser verschärfen und hatte deshalb im Hinblick auf die Definition 'guter chemischer Zustand des Grundwassers' viel strengere Kriterien gefordert.
- Nachdem die Bestimmungen zum Grundwasserschutz die Verabschiedung der gesamten Wasserrahmenrichtlinie zu blockieren drohten, hatte die Kommission als Kompromiß vorgeschlagen, dieses Problem im Rahmen einer Tochterrichtlinie zu lösen.
- In seinem Kompromißangebot orientierte sich der Coreper an dem Vorschlag der Kommission und schlug vor in einem neuen Artikel zu vereinbaren, daß der Rat und das Parlament die spezifischen Maßnahmen bezüglich der Vermeidung und der Kontrolle der Grundwasserverschmutzung in Form einer Tochterrichtlinie verabschieden.

Bei einem informellen Treffen Anfang Mai kam es zu einem ersten Meinungsaustausch über die Kompromißvorschläge der Kommission bzw. das Kompromißangebot des Rates. Dabei erklärte die Berichterstatterin, daß die Vorschläge der Kommission die Prioritäten des Parlamentes zwar schon besser berücksichtigen würden, sie in dieser Form aber noch nicht akzeptiert werden könnten. Im Hinblick auf das Kompromißangebot des Rates äußerte die Berichterstatterin zwar Verständnis für die Berücksichtigung des 'finnischen Problems', gab aber zu bedenken, daß die gewählte Formulierung zu allgemein und zu vage sei, so daß hier die Gefahr des Mißbrauchs bestünde. Zudem bekräftigte die Berichterstatterin nochmals, daß die rechtliche Verbindlichkeit eine der wichtigsten Prioritäten des Parlamentes sei. Bezüglich der Beseitigung der gefährlichen Stoffe könne man die von der Kommission vorgeschlagene Differenzierung nur unter der Bedingung akzeptieren, wenn es sich hierbei um ein verbindliches Umweltziel handele und feste Fristen festgelegt werden. Im Hinblick auf den Grundwasserschutz erklärte die Berichterstatterin, daß man in der Parlamentsdelegation wenig geneigt sei, diese Maßnahmen in Form einer Tochterrichtlinie zu verabschieden.370

Schließlich gab die Berichterstatterin noch bekannt, daß die Parlamentsdelegation bei ihrem nächsten Treffen eine Gegenofferte zu dem Kompromißangebot des Rates beschließen werde.

---

370 Dieser Kompromißvorschlag war vor allem deshalb problematisch, weil gerade die schleppende Verabschiedung der Tochterrichtlinien im Zusammenhang mit der Richtlinie über gefährliche Stoffe wesentlich dazu beigetragen hatte, daß sich das Parlament für eine Reform der europäischen Wassernpolitik stark gemacht hatte. Insofern sah das Parlament die Problemverschiebung in Tochterrichtlinien äußerst kritisch.
6.3.3 Das Kompromißangebot des Parlamentes

Während der Coreper sich um ein Kompromißangebot bemühte, hatte man sich in der Parlamentsdelegation zurücklehnen und abwarten können, aber als nun das Parlament an der Reihe war, eine Gegenofferte vorzulegen, sah man sich ebenfalls mit erheblichen Schwierigkeiten bei der internen Entscheidungsfindung konfrontiert. Anders als im Coreper spielten in der Parlamentsdelegation nationale Konfliktlinien keine oder zumindest nur eine untergeordnete Rolle, aber dafür war die Delegation 'ideologisch' gespalten. "The EEP and part of the Socialists were less ambitious from the environmental point of view. And then our green members, the liberal and part of the Socialists represented the sort of radical point of view, if I may say so."371 Für die Entscheidungsfindung innerhalb der Parlamentsdelegation bedeutete dies, daß es aufgrund der inhaltlichen Differenzen generell nicht einfach war, einen Kompromiß zwischen diesen beiden unterschiedlichen Positionen zu finden. Zum anderen hatte dieser grundsätzliche Konflikt auch Auswirkungen auf die Frage, wie man auf das Kompromißangebot des Rates reagieren solle, und damit letztlich auf das Vorgehen bei der inter-institutionellen Entscheidungsfindung. Während der 'moderate' Teil der Parlamentsdelegation der Ansicht war, daß man mit einem pragmatischen oder realistischen Kurs mehr gegenüber dem Rat würde durchsetzen können, war der 'radikaler' Teil davon überzeugt, daß man ein den Vorstellungen des Parlamentes entsprechendes Ergebnis nur erreichen könne, wenn man bei den ursprünglichen Forderungen hart bliebe.

Verschärfte wurde dieser 'ideologische' Konflikt durch die vehemente Intervention einiger grüner Nichtregierungsorganisationen, die auf eine nicht sehr konstruktive Art und Weise die Meinungsbildung innerhalb der Parlamentsdelegation zu beeinflussen versuchten. Indem sie es schafften, über einige Delegationsmitglieder Forderungen einzubringen, die weit über die in zweiter Lesung verabschiedeten Abänderungen hinausgingen und damit den Rahmen einer jeden Kompromißlösung sprengten, erschwerten sie die interne Konsensbildung. "The involvement of the NGOs was very peculiar and very heavy. There were two lobbies - the EEB and the WWF – who were putting pressure on our members and also producing for some of them their proposals. Every time I sent a preparatory document to the shadow rapporteurs it was immediately out and then we got, from my point of view, completely outrageous

371 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel. Nationale Konfliktlinien spielten innerhalb der Parlamentsdelegation insofern keine oder zumindest nur eine untergeordnete Rolle, als sie zwar in der internen Entscheidungsfindung berücksichtigt wurden, aber nicht das Gesamtergebnis bestimmten. "It was not a nationality issue in the water conciliation. Perhaps they each had one particular question, but these were never very crucial for the negotiations. They were not the major issues in the overall package, they were little bits and pieces here and there, which were not really difficult to be sorted out." (ebd.)
compromise proposals where there were a lot of new elements which had nothing to do with the word 'compromise'. In the beginning it created amusement, because also all the documents from the Council leaked. I don't know which delegation leaked all the documents to the NGOs, but we received all the Council's preparatory documents by e-mail where the NGOs had put their comments. But when it was our turn to prepare something, then it became a sort of regular pain in the neck that these guys were clearly trying to influence. Of course, that's their job to influence our decision-making, but they were influencing it in a way which was extremely harmful and dysfunctional, also from their point of view, because they chose a strategy where they were trying to influence our delegation through some extremely radical members and they were working in a way against the rapporteur, trying to weaken her position."

Die Tatsache, daß vertrauliche Informationen nach außen gelangten und die externen Interventionen die Bemühungen der Berichterstatterin um Konsens fast torpedierten, sorgte innerhalb der Parlamentsdelegation nicht nur für schlechte Stimmung und ein gestörtes Vertrauensverhältnis, sondern verzögerte auch die Einigung über ein Gegenvorschlag zum Kompromißangebot des Rates.

Die Berichterstatterin hatte auch deshalb keinen leichten Stand in der Parlamentsdelegation, weil es ihr in der eigenen Fraktion an Rückhalt mangelte. Der 'traditionalistische' Flügel innerhalb der sozialistischen Fraktion war schon im Rahmen der zweiten Lesung nicht damit einverstanden gewesen, daß die Berichterstatterin einen Konsens mit der konservativen Fraktion angestrebt hatte. Obgleich diese Strategie letztendlich ein für das Parlament erfolgreiches Abstimmungsergebnis ermöglicht hatte, sah sich die Berichterstatterin nun erneut damit konfrontiert, in ihrer eigenen Fraktion um Unterstützung für ihr konsensuales Vorgehen und um Vertrauen in die Integrität ihrer Person werben zu müssen. Daß einige

---


sozialistische Delegationsmitglieder den Eindruck hatten, die Berichterstatterin setze sich nicht energisch genug für die Standpunkte der eigenen Fraktion ein, hing auch damit zusammen, daß die Vorsitzende des Umweltausschusses, die innerhalb der Parlamentsdelegation normalerweise die Rolle eines Vermittlers zwischen den verschiedenen Fraktionen wahrnehmen soll, diese Aufgabe der Berichterstatterin überließ. Insofern befand sich die Berichterstatterin in einer schwierigen Situation, denn einerseits erfordert die Vermittlung ein erhebliches Maß an Neutralität, andererseits sollte sie als Verhandlungsführerin der sozialistischen Fraktion sicherstellen, daß deren Position bei der Kompromißsuche ausreichend berücksichtigt wird. Diese Ambivalenz löste sich erst auf, als ein weiteres Delegationsmitglied der sozialistischen Fraktion, dem sowohl die 'Traditionalisten' als auch die 'Realisten' vertrauten, gewissermaßen die Rolle eines Schattenberichterstatters übernahm. "When Mr Lange was on board things in the socialist group became easier, because everybody trusted him and he has very good experience from conciliations. He was the hero of the auto oil conciliation, which was a big environment conciliation from the previous legislator. So he became the key person in the socialist field in this matter and he was very constructive and supported the rapporteur. It was his role in the delegation to represent the socialist group, because Mrs Lienemann had to take in a way the role of Mrs Jackson. So, Mrs Lienemann was the neutral one and then Mr Lange was the socialists' shadow rapporteur in this business."  

Angesichts der in der Parlamentsdelegation bestehenden Konflikte war sich die Berichterstatterin bewußt, daß ohne ein frühzeitige und umfassende Einbindung der Fraktionen eine Einigung über eine gemeinsame Position des Parlamentes für das Vermittlungsverfahren fast aussichtslos war. Durch ein möglichst inklusives Vorgehen bei der Entscheidungsvorbereitung wollte die Berichterstatterin zum einen sicherstellen, daß ihre Vorschläge in der Delegation eine breite Mehrheit finden, zum anderen hoffte sie, das durch den anfangs gemachten strategischen Fehler verlorene Vertrauen der Delegationsmitglieder wiederzugewinnen. Als es nun darum ging, auf das Kompromißangebot des Rates einen Gegenvorschlag vorzulegen, versuchte die Berichterstatterin zunächst gemeinsam mit den Schattenberichterstattern und den politischen Beratern der Fraktionen die Prioritäten des Parlamentes festzulegen sowie die Punkte, bei denen man sich flexibel zeigen könne.  

\[\text{Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.}\]

der Grundlage dieser Diskussionsergebnisse bereitete die Berichterstatterin einen Entwurf für das Kompromißangebot vor, den dann die Schattenberichterstatter erhielten, um ihn zu kommentieren und Änderungsvorschläge zu machen. Nach einer weiteren Überarbeitung wurde der Entwurf schließlich der gesamten Parlamentsdelegation zur Entscheidung vorgelegt. "Mrs Lienemann did it very well and I have to say that she's one of the best rapporteurs I have ever seen in that sense in a difficult situation. She used various inclusive methods and it was a bit tricky and time-consuming, but all the proposals she mad finally to the delegation were prepared in the meetings of the shadow rapporteurs. Of course, the purpose of this was to guarantee that the proposals went through in the delegation. That didn't actually always happen, so we had some difficulties doing these things, but without this kind of method, it would have been even more difficult to find a compromise. So, it was politically, strategically a very good choice of Mrs Lienemann, because she knew that if everybody is not involved, then she would be massacred all the time in the delegation meetings."³⁷⁶

Trotz des inklusiven Vorgehens bei der Entscheidungsvorbereitung, konnte sich die Parlamentsdelegation bei ihrem Treffen nicht auf einen Gegenvorschlag zu dem Kompromißangebot des Rates einigen. Zwar basierte der Entwurf im wesentlichen auf den in zweiter Lesung verabschiedeten Abänderungen, aber bei zwei wichtigen Punkten hatte die Berichterstatterin einen Schritt nach vorne gewagt und die Kompromißvorschläge der Kommission eingearbeitet. So hatte die Berichterstatterin im Hinblick auf die Beseitigung der gefährlichen Stoffe in ihrem Entwurf die von der Kommission vorgeschlagene Differenzierung aufgegriffen und akzeptiert, daß die Verpflichtung zum 'phasing out' nur für die Stoffe, die ein unakzeptabel hohes Risiko darstellen, gelten würde. Als Gegenleistung sollte der Rat das 'phasing out' zum verbindlichen Umweltziel erklären und diesbezüglich einen Zeitrahmen festlegen.³⁷⁷ Auch beim Thema Grundwasser hatte die Berichterstatterin den von der Kommission vorgeschlagenen Kompromiß, wonach die konkreten Bestimmungen des Grundwasserschutzes in Form einer Tochterrichtlinie verabschiedet

³⁷⁷ Da sich das Parlament bei der Beseitigung der gefährlichen Stoffe auf die OSPAR Konvention berief, hätte man für über 400 Stoffe eine Regelung finden müssen. Anscheinend hatte die Kommission die Berichterstatterin überzeugen können, daß diese Forderung weder technisch machbar noch gegenüber den
werden, in ihren Entwurf aufgenommen. Allerdings sollte auch dieses Angebot nur gelten, wenn der Rat der Festlegung bestimmter Fristen sowie der Vereinbarung eines Sicherheitsnetzes zustimmen würde.\textsuperscript{378} Obwohl genau diese beiden Elemente später Bestandteil des inter-institutionellen Kompromisses werden sollten, war die Mehrheit der Delegationsmitglieder zu diesem Zeitpunkt noch nicht bereit, sie in das Kompromißangebot aufzunehmen, da sie darin ein zu weitreichendes Entgegenkommen gegenüber dem Rat sahen. Damit stand die Parlamentsdelegation vor dem großen Problem, daß zwar über die Prioritäten weitgehend Konsens bestand, man sich aber nicht einigen konnte, welche Zugeständnisse man der anderen Seite anbieten sollte.

Das nächste Treffen der Parlamentsdelegation fand erst kurz vor der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses statt. In der Zwischenzeit hatten die Delegationsmitglieder fast aller Fraktionen eigene Vorschläge vorgelegt und soweit möglich waren diese von der Berichterstatterin aufgegriffen und in den neuen Entwurf für ein Kompromißangebot eingearbeitet worden. Was allerdings nicht immer einfach war, da einige Vorschläge vollkommen gegensätzlich waren und in diesen Fällen hatte die Berichterstatterin dann den Vorschlag ausgewählt, der der Abänderung aus der zweiten Lesung am nächsten kam. Der überarbeitete Entwurf unterschied sich von der ersten Fassung vor allem dahingehend, daß die von der Kommission vorgeschlagenen Kompromißelemente wieder gestrichen worden waren.\textsuperscript{379} Als selbst nach einer intensiven Debatte, in der die Berichterstatterin nochmals jeden Punkt erläuterte und auch die Kommission Stellung nahm, immer noch keine Einigung in Sicht war, blieb nur noch die Abstimmung, da ohne einen Gegenvorschlag des Parlements zum Kompromißangebot des Rates das weitere Vermittlungsverfahren blockiert war. Um dennoch einen möglichst breiten Konsens in der Parlamentsdelegation sicherzustellen, stimmten die Berichterstatterin, die der sozialistischen Fraktion angehörte, und der Vorsitzende der Parlamentsdelegation, der der konservativen Fraktion angehörte, jeweils einheitlich ab. "The vote was very difficult in a way that it was always very tight like nine/six or eight/seven, but the rapporteur and the chairman of the delegation played it so perfectly

\begin{footnotesize}
\begin{itemize}
\item Mitgliedstaaten durchsetzbar sei und es von daher realistischer ist zumindest für die Stoffe, die ein unakzeptables hohes Risiko darstellen, eine verbindliche Beseitigung innerhalb von 20 Jahren zu fordern.\textsuperscript{378} Durch die Vereinbarung eines Sicherheitsnetzes sollte der Problemverschiebung auf unbestimmte Zeit ein Riegel vorgeschoben werden, so daß im Fall einer Nichtverabschiedung der Tochterrichtlinie andere, bereits in der Wasserrahmenrichtlinie festzulegende Maßnahmen automatisch in Kraft treten würden.
\item Um bei dem Konfliktinterpret 'gefährliche Stoffe' dem Rat entgegen zu kommen, hatte man sich dazu durchgerungen die Möglichkeit einer Fristverlängerung einzuräumen, wenn für bestimmte Stoffe nachgewiesen werden kann, daß ein 'phasing out' innerhalb von 20 Jahren nicht zu praktizieren sei.
\end{itemize}
\end{footnotesize}
that everybody was winning and loosing all the time, so that there were a lot of people who were unhappy, but everybody was unhappy.\textsuperscript{380}

6.3.4 Die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses

Am 23. Mai trat der Vermittlungsausschuß zur Wasserrahmenrichtlinie zum ersten Mal zusammen, aber nicht weil man schon große Fortschritte bei der inter-institutionellen Entscheidungsfindung gemacht hatte, sondern weil man die vertraglich vorgegebene Frist einhalten mußte. Zur ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses lagen wegen technischer Probleme weder das am Vormittag beschlossene Kompromißangebot des Parlamentes zum ersten Verhandlungspaket noch ein Kompromißangebot des Rates für das zweite Verhandlungspaket vor. Von daher ging es sowohl bei dem Vermittlungsausschuß als auch bei dem zuvor abgehaltenen halbstündigen Trilogue im wesentlichen um die Darlegung des Stands der Dinge und um einen allgemeinen Meinungsaustausch, wobei die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit der Wasserrahmenrichtlinie im Mittelpunkt der Debatte stand. Das Parlament machte nochmals deutlich, daß die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie so verbindlich wie möglich formuliert werden sollten, während der Rat erklärte, daß er nicht bereit sei diesbezüglich irgendwelche Zusagen zu machen, wenn nicht gleichzeitig auch die Details der Verpflichtungen verhandelt würden. Im Hinblick auf das weitere Vorgehen signalisierte das Parlament, daß man sich auf jeden Fall bemühen wolle, damit die Vermittlung noch unter der portugiesischen Präsidentschaft abgeschlossen werden könne. Allerdings waren sich beide Organe darin einig, daß noch eine Reihe informeller Treffen notwendig sei, um bis Ende Juni ein Übereinkommen erzielen zu können.

Zwischen den Zeilen hatte das Parlament damit gegenüber dem Rat seine Schmerzgrenze für das Vermittlungsverfahren klar definiert, indem es zu verstehen gab, daß es ohne die Festlegung rechtsverbindlicher Umweltziele auf keinem Fall einem gemeinsamen Text zustimmen werde. "Am Anfang gab es eine absolute Blockadesituation, weil der Rat sich in dem Kernpunkt für uns, nämlich der rechtlichen Verbindlichkeit, überhaupt nicht bewegen wollte. Als Verhandlungspartner muß man natürlich aufpassen, daß man nicht schuld ist, wenn nachher nichts kommt, wo es doch dringend notwendig ist. Aber man muß auch wissen,

wo die Schmerzgrenze ist, daß man sagt, wenn es dabei bleibt, dann tut es uns leid, dann ist es besser wir haben gar nichts." Allerdings war das Parlament und auch die Kommission, die in diesem Punkt ganz die Linie des Parlamentes unterstützte, an dieser Blockadesituation nicht ganz unschuldig, denn aus der Sicht des Rates stellte sich die Situation etwas anders dar. "Der Anfang der Verhandlung war ein gewollter oder unabsichtlicher Dialog der Taubstummen, weil das Parlament immer an der Formulierung des ersten Paragraphen des Artikel 4 geklebt ist, während dessen der Rat sehr weitgehende Zugeständnisse beim Inhalt gemacht hat, die aber zu diesem Zeitpunkt überhaupt nicht geschätzt wurden, weil man eine Veränderung in der Basisformulierung sehen wollte, d.h. im Verpflichtungsgrad. Und welche Verpflichtungen das dann sind, wollte man nachher diskutieren. Die Ratslinie war, wir schreiben so genau wie möglich hinein, was wir alles zu tun haben, lassen aber absichtlich eine Ambiguität im Beginn, weil wir sonst ständig vor dem Europäischen Gerichtshof sitzen mit Versprechungen, die wir technisch nicht erfüllen können. Übrigens muß man sagen, es ist immer der Rat mit Vorschlägen gekommen und das Parlament hat eigentlich immer gesagt, 'Noch nicht genug. Try again!’, was auf dieser Seite des Verhandlungstisches für böses Blut gesorgt hat."382


382 Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.
6.3.5 Die gemeinsame Suche nach einer Kompromißlösung

Neben den Beratungen über das zweite Verhandlungspaket - der Rat hatte inzwischen sein Kompromißangebot vorgelegt und das Parlament war dabei eine Gegenofferte zu formulieren - konzentrierten sich die Verhandlungen zunächst weiterhin auf das erste Verhandlungspaket, da in diesem die wesentlichen Konfliktpunkte enthalten waren und ohne deren Lösung war eine Einigung nicht zu erzielen. Nachdem sich beide Seiten von ihren ursprünglichen Standpunkten mehr oder weniger gelöst hatten, ging es nun in der dritten Phase des Vermittlungsverfahrens darum, einen Kompromiß zwischen den beiden Kompromißangeboten zu finden. In dieser Phase kommt auch den informellen Kontakten eine andere Bedeutung zu, da nun die Vertreter beider Delegationen gemeinsam nach einer Verhandlungslösung suchen. "The informal contacts had different purpose during each of the three stages. During the first phase, it was important for the Council to have a dialogue with the representatives of the Parliament in order to build up their own proposal, so that they knew what the absolute priorities of the Parliament were and that they could build the package so that they could see that it approached the Parliament in some ways. So, the presidency used the contacts in a way to construct the Council's position. And then it was the other way round in the next phase and then in the third phase it was like we had a pen in our hands and we were trying to make these proposals blend together finally."

Im Gegensatz zu anderen Vermittlungsverfahren fand bei der Wasserrahmenrichtlinie die gemeinsame Suche nach einer Kompromißlösung nicht in der gängigen Trilogform statt, denn bei den informellen Treffen war die Präsidentschaft zwar durch die Vorsitzende des Coreper vertreten, aber auf der Seite des Parlamentes nahmen neben der Berichterstatterin nicht wie sonst üblich die Vorsitzenden der Parlamentsdelegation und des Umweltausschusses teil, sondern die Schattenberichterstatter der konservativen und der grünen Fraktion. Abgesehen davon, daß die Vorsitzende des Umweltausschusses wenig Neigung zeigte die Vermittlung aktiv zu unterstützen, wollte die Berichterstatterin durch die Einbindung der beiden Schattenberichterstatter die Konsensbildung innerhalb der Parlamentsdelegation erleichtern. Mit dieser inklusiven Strategie war nämlich die Hoffnung verbunden, daß sich auch bei dem 'radikaleren' Flügel in der Parlamentsdelegation eine größere Kooperationsbereitschaft einstellen würde, wenn deren Repräsentant direkt in die gemeinsame Kompromißsuche

383 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
384 Während Ursula Schleicher als Schattenberichterstatterin der konservativen Fraktion den 'gemäßigteren' Flügel innerhalb der Parlamentsdelegation repräsentierte, war der 'radikalere' Flügel durch Alex de Roo, den Schattenberichterstatter der grünen Fraktion, vertreten. Natürlich nahm die Kommission auch weiterhin an allen informellen Treffen teil.
eingebunden wird und dabei sozusagen am eigenen Leib die Notwendigkeit, daß man im Rahmen der Konsensbildung Zugeständnisse machen zu muß, erfährt.


Nachdem sowohl bei diesem als auch bei dem vorangegangenen informellen Treffen die Präsidentschaft sowie die Kommission zu weiteren Punkten Kompromißtexte vorgelegt hatten und auch schon gemeinsame Kompromißformulierungen unternommen worden waren, war nun wieder die Parlamentsdelegation an der Reihe in Anbetracht der neuen Entwicklungen zu dem ersten Verhandlungspaket seine Position festzulegen und zum zweiten
Verhandlungspaket eine Gegenofferte zu formulieren. War durch das 'non-paper' schon Bewegung in die Verhandlungen gekommen, so zeichnete sich nun endgültig die Überwindung der Entscheidungsblockade ab, denn die Parlamentsdelegation stimmte der Neustrukturierung des Artikel 4 zu und sie akzeptierte prinzipiell die Notwendigkeit, die konkreten Maßnahmen für den Grundwasserschutz im Rahmen einer Tochterrichtlinie zu verabschieden. Dieser Schritt kann als Wendepunkt im Vermittlungsverfahren angesehen werden, da zum ersten Mal die reale Chance bestand, daß im Rahmen der interinstitutionellen Entscheidungsfindung eine Einigung erzielt werden kann. Daß das Parlament nun eine größere Kooperationsbereitschaft zeigte, mag noch auf eine zweite, im Nachhinein ebenfalls primitive Lösung zurückzuführen sein, wobei es diesmal nicht um Inhalte, sondern die Form der Präsentation ging. "Weil es so viel Text gab und der so ungemein komplex war, ist lange Zeit nicht in dem von uns favorisierten Vier-Kolonnen-Dokument gearbeitet worden, sondern auf separaten Blättern, in denen die Änderungen jeweils gekennzeichnet waren. Was 'good practice' war, weil wir da immer von 80 Seiten oder so sprechen. Erst in dieser letzten Phase des Verfahrens haben die beiden Sekretariate durchgesetzt, daß wir zu einer verkleinerten Tabellengestaltung - das waren dann eben nur zwei Kolonnen, also nur die 'amendments' des Parlamentes und der derzeitige Vorschlag des Rates - zurückkehren. Mit dieser primitiven Idee das neu darzustellen, hat das Parlament das erste Mal, behaupte ich, gesehen - nämlich die Nichtexperten, denn Lienemann war ja voll in dem Dossier drin - wie viele von den 'amendments' bereits übernommen waren und wie stark denen schon entsprochen wurde. Das war schon ein Damaskuserlebnis und das dürfte wirklich die Blockade im Parlament aufgelöst haben."

Nach dieser Serie informeller Treffen war man in der inter-institutionellen Entscheidungsfindung ein gutes Stück voran gekommen und obwohl es noch einige Differenzen gab, zeichnete sich eine deutliche Annäherung der Standpunkte der beiden Entscheidungsorgane ab. Von daher waren viele der beteiligten Akteuren zuversichtlich, daß man bei der nächsten Sitzung des Vermittlungsausschusses eine Einigung erzielen würde. "After these informal contacts we went to the conciliation committee meeting and we already had quite a well-established document where the differences, which were numerous in the beginning, were limited anyway and also the scope of disagreement was quite limited. Everybody actually knew already at that stage that we will find an agreement. Well, perhaps not everybody, but at least those who were insiders in this business knew that it will work

385 Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.
386 Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.
Trotz der weit voran geschrittenen Konsensbildung zwischen Rat und Parlament, gab es noch einige offene Punkte, für die eine Kompromißlösung gefunden werden mußte. Während es sich bei einigen Punkten eher um Formulierungsfragen handelte, betrafen andere durchaus noch wichtige Forderungen des Parlamentes oder des Rates, wobei für die meisten dieser Punkte schon Kompromißvorschläge der Kommission vorlagen.

Die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit der Umweltziele:

- Nachdem sich beide Delegationen schon auf die neue Struktur des Artikel 4 geeinigt hatten, hieß es nun bezüglich jeder Anforderung an die Gewässer "die Mitgliedstaaten (plus Verb)"). Allerdings waren in der sich anschließenden Konkretisierung der Anforderungen noch einige Formulierungen umstritten.
- Bezüglich der Anforderungen an die Gewässer hatte der Rat teilweise den Passus "sofern durchführbar" eingefügt, um das Ausmaß der rechtlichen Verbindlichkeit abzuschwächen. Diese Einschränkung wollte das Parlament nicht akzeptieren.

Die Beseitigung gefährlicher Stoffe:

- Nachdem sich Rat und Parlament darauf geeinigt hatten, daß die Beseitigung der gefährlichen Stoffe ein Ziel der Richtlinie sein soll, mußte noch geklärt werden, welches Gewicht diesem Ziel beigemessen wird, d.h. ob es im ersten Teil des Artikel 1 (Hauptziele der Richtlinie) oder im zweiten Teil (sekundäre Ziele) aufgeführt werden sollte.
- Offen war noch die Definition für gefährliche Stoffe, wobei diesbezüglich von der Kommission mehrere Kompromißvorschläge vorlagen.
- Ebenfalls war noch offen wie die entsprechende Anforderung an die Oberflächengewässer formuliert werden soll, wobei insbesondere der Grad der Verpflichtung sowie die Festlegung einer Frist geklärt werden mußten.
- Schließlich gab es noch bezüglich der in Artikel 16 aufgeführten Maßnahmen gegen die Wasserverschmutzung einige offene Fragen, die vor allem die Auswahlmethode der gefährlichen Stoffe sowie die Fristen für die Erstellung einer Liste prioritärer Stoffe betrafen.

Der Schutz des Grundwassers:

- Auch im Hinblick auf die Reduzierung der Grundwasserverschmutzung mußte geklärt werden, ob diese Zielvorgabe im Artikel 1 als ein Hauptziel oder als ein sekundäres Ziel der Richtlinie aufgeführt werden soll.
- Bezüglich der Verpflichtung zur Trendumkehr war noch keine Einigung erzielt worden über den Grad der rechtlichen Verbindlichkeit sowie über die Vorgabe einer Frist.

387 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
• Zwar hatte das Parlament in der Zwischenzeit zugestimmt, daß die Maßnahmen zum Erreichen der Trendumkehr im Rahmen einer Tochterrichtlinie verabschiedet werden, aber die konkreten Inhalte des hierfür neu zu schaffenden Artikels sowie die Ausgestaltung des Sicherheitsnetzes mußten noch verhandelt werden.

Der Zeitrahmen und die Frage der Fristverlängerung:
• Sämtliche in der Richtlinie angeführten Fristen sollten separat verhandelt werden, weil hier die Vorstellungen von Rat und Parlament noch weit auseinander lagen. Da die Fristen mit den zuerst genannten Konfliktpunkten eng zusammen hingen, war abzusehen, daß die Festlegung des jeweiligen Zeitrahmen bei den Verhandlungen ein wichtiges Instrument der Konsensbildung werden würde.

Die Ausnahmeregelungen:
• In den Ausnahmeregelungen gab es noch einige umstrittene Formulierungen, die das Parlament als zu vage erachtete. Als Kompromiß hatte die Kommission vorgeschlagen, daß das Parlament diese Formulierungen akzeptieren könnte, wenn der Rat bezüglich der Anforderungen an die Gewässer den Passus "sofern durchführbar" streichen würde.
• Zudem hatte das Parlament einen Zusatz gefordert, der auch bei der Anwendung der Ausnahmeregelungen garantiere, daß eine Absenkung des gemeinschaftlichen Schutzniveaus verhindert wird.
• Schließlich war die Berücksichtigung des 'finnischen Problems' noch nicht endgültig geklärt worden. Obwohl das Parlament das 'finnische Problem' als legitim anerkannte, forderte es eine Formulierung, die einen Mißbrauch dieser Ausnahmeregelung verhindern würde.

Das zweite Verhandlungspaket:
• Das umstrittenste Problem im zweiten Verhandlungspaket betraf den Artikel 9, d.h. die Kostendeckung der Wasserpreise. Der Rat hatte alle Abänderungen des Parlamentes abgelehnt und in seinem Kompromißvorschlag nur einige Veränderungen an den Definitionen vorgenommen. Von daher beharrte das Parlament auf seiner Forderung nach einem 'echten' Kompromißangebot des Rates, das auf alle Abänderungen Bezug nimmt. Um auch in diesem Punkt eine Einigung zu fördern, hatte die Kommission in der Zwischenzeit nochmals einen neuen Kompromißvorschlag vorgelegt.
6.3.6 Die zweite Sitzung des Vermittlungsausschusses

Bevor man am 28. Juni zum Trilog zusammen kam, fanden zuvor nochmals Sitzungen der Parlamentsdelegation und des Coreper statt. Auf Seiten des Parlamentes hatte sich die Berichterstatterin schon am Morgen mit den Schattenberichterstattern getroffen, um unter Berücksichtigung der letzten Kompromißangebote des Rates und der Kompromißvorschläge der Kommission die Position des Parlamentes für den Vermittlungsausschuß vorzubereiten. Dabei formulierten die Berichterstatter explizit einige Forderungen, bei denen sie ein Entgegenkommen des Rates erwarteten, wie etwa eine angemessene Definition für die gefährlichen Stoffe, ein Sicherheitsnetz im Hinblick auf die Verabschiedung der Tochterrichtlinie im Rahmen des Grundwasserschutzes oder die Streichung des Passus "sofern durchführbar" bei den Umweltzielen. Bei ihrer Sitzung am Nachmittag stimmte die Parlamentsdelegation dem Entwurf der Berichterstatter mit einigen kleineren Modifikationen zu und man einigte sich darauf, "that these are the things we want to get out of this business, otherwise it's finished." Insofern beinhaltete die Verhandlungsstrategie des Parlamentes als letzte Rückfallposition die Möglichkeit, die Sitzung des Vermittlungsausschusses platzen zu lassen und auf die nächste Sitzung, die für den 13. Juli anberaumt worden war, zu hoffen. Auch der Coreper tagte am Nachmittag, um sich auf eine Verhandlungsstrategie zu einigen und allerletzte Kompromißangebote zu beschließen.

Im Rahmen des Trilgoses präsentierte die portugiesische Präsidentschaft dann das neueste Kompromißangebot des Rates, das tatsächlich in vielen Punkten schon sehr nahe an die Parlamentsposition heran reichte. "There were a few things, but okay, at that stage, it was one hundred percent clear that we are going to reach an agreement. Even though everybody was happy, it was then a heavy job to go through the whole document word by word." Vor allem über die konkreten Inhalte der Artikel 1 (Ziel der Richtlinie), Artikel 4 (Umweltziele), Artikel 11 (Maßnahmenprogramm), Artikel 16 (Strategien gegen die Wasserverschmutzung) und den neuen Artikel 16a (Strategien zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung) wurde nochmals intensiv verhandelt und obwohl für fast alle Punkte schon Kompromißentwürfe vorlagen, bedurfte es einer gewissen 'Gipfeldramatik', damit beide Seiten schließlich zustimmten. Zu dieser 'Gipfeldramatik' im Rahmen des Vermittlungsausschusses gehört auch, daß nunmehr im Trilog die Führungsspitzen der Rats- und der Parlamentsdelegation, d.h. der Minister der Präsidentschaft sowie der Vorsitzende der Parlamentsdelegation, miteinander verhandeln. "At the end of the procedure, Mr Provan

---

388 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
389 Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
became a very important figure, because he is the guy who will then have the authority to push and to force decisions, because the president of the delegation leads the procedure and he is the interlocuter of the Council when the conciliation has formally opened.\textsuperscript{390} Ebenso verfügt der Minister, der auf Seiten des Rates die Verhandlungen übernimmt, über die notwendige Autorität, um in dieser letzten Phase des Vermittlungsverfahrens eine verstärkte Kooperationsbereitschaft einzufordern. Und schließlich bedarf es im Rahmen des Trilogs eines kompetenten Kommissars, der die Verhandlungen moderieren und zwischen den beiden Verhandlungsparteien vermitteln kann. "Ein aktiver Kommissar, der sein Dossier im Kopf hat, ist ein absolutes Essentiale bei schwierigen Verhandlungen in der Endphase und in diesem Fall war es eine sehr aktive und eine exzellente Kommissarin. Frau Wallström hat das wirklich mit Fingerspitzengefühl gehandhabt und sie ist in der harten letzten Nacht sehr, sehr ausgleichend tätig gewesen."\textsuperscript{391}

Nach fast zwei Stunden konnten die Verhandlungsführer wieder in ihre Delegationen gehen und die Kompromißtexte vorlegen, über die man sich während des Trilogs geeinigt hatte. Obwohl man in der Parlamentsdelegation über das weitreichende Übereinkommen erleichtert war, gab es noch einen kritischen Punkt, der insbesondere für die grünen, sozialistischen und liberalen Delegationsmitgliedern ein wichtiges Anliegen darstellte. Um die Verpflichtung zur Beseitigung der prioritären gefährlichen Stoffe möglichst verbindlich zu gestalten, hatte man sich in der Parlamentsdelegation für die Festlegung eines Zeitrahmens von maximal 20 Jahren geeinigt, was vom Rat immer noch abgelehnt wurde. Da man sich in der Parlamentsdelegation nicht darauf einigen konnte, inwieweit man bei den weiteren Verhandlungen auf dieser Forderung beharren sollte, denn im Grunde genommen teilte die konservative Fraktion in dieser Frage eher die Position des Rates, mußte nochmals abgestimmt werden. Letztendlich sprach sich eine knappe Mehrheit dafür aus, daß man auf jeden Fall versuchen sollte, bei diesem Punkt eine bestimmte Frist durchzusetzen. Nach der Rücksprache mit den Delegationen fand ein zweiter Triolog statt, bei dem die letzten offenen Probleme zum ersten Verhandlungspaket gelöst werden konnten. So einigte man sich darauf, daß die Vorgabe von 20 Jahren für die Beseitigung der prioritären gefährlichen Stoffe zwar nicht an der ursprünglich vom Parlament gewünschten Stelle (Artikel 4) erfolgte, sondern im Rahmen der Strategien gegen die Wasserverschmutzung (Artikel 16) verankert wurde.\textsuperscript{392}
Während des Triloges hatte man zudem beschlossen eine technische Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich mit den Änderungsanträgen zu den weniger umstrittenen Punkten befassen sollte, was im Rahmen des Vermittlungsausschusses eine Verfahrensneuerung darstellte. Nachdem die Vermittlung der Konfliktpunkte des ersten Verhandlungspaketes mehr oder weniger die ganze Zeit und Energie beansprucht hatte, umfaßen die 'Kleinigkeiten', die nun in der technischen Arbeitsgruppe abgehandelt werden sollten, mit Ausnahme der Wasserpreise fast das gesamte zweite Verhandlungspaket. Im Vergleich zu anderen Vermittlungsverfahren hätten die darin enthaltenen Themenbereiche für ein separate Vermittlung ausgereicht, da auch die weniger umstrittenen Punkte noch ausreichend Konfliktpotential für Diskussionen zwischen dem Rat und dem Parlament enthalten hätten. "Aber als alle großen Konflikte erledigt und alle erleichtert waren, wollte niemand mehr etwas von den kleinen Nebensächlichkeiten wissen, so daß diese einer technischen Arbeitsgruppe übertragen wurden."

Da aufgrund der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe - neben den Mitarbeitern der drei 'Vermittlungssekretariate' war der Rat durch den portugiesischen Wasserdirektor, das Parlament durch die politischen Berater der Fraktionen und die Kommission durch einen Experten sowie den Wasserdirektor vertreten - sowohl fachliche Argumente als auch eine professionelle Problemlösungsorientierung die Kompromißsuche bestimmten, konnte das zweite Verhandlungspaket tatsächlich ohne größere Diskussionen und in relativ kurzer Zeit abgehandelt werden. "There was a kind of innovation, because there were all the recitals and some other leftovers from the main articles, which were then delegated to a technical working group, which was from our side completely non-political in that sense. And there, the presidency came with the paper for those leftovers and
then we approved actually most of the proposals, modified a few of them and then we took the paper to the committee where the presidency presented it.\textsuperscript{394}

Kurz nach Mitternacht begann schließlich die Sitzung des Vermittlungsausschusses, in der dann nicht mehr verhandelt wurde, sondern eine politische Aussprache erfolgte. Es gab ein paar Punkte, bei denen zwar ein Konsens erreicht worden und der gefundene Kompromiß nicht mehr zu ändern war, bei denen die Delegationen aber klar machen wollten, daß sie nur wegen der Notwendigkeit einer Einigung Zugeständnisse gemacht hatten. Hierzu zählte beispielsweise die Kostendeckung der Wasserdienstleistungen, bei der das Parlament noch zuletzt die Vorgabe durchgesetzt hatte, daß eine Befreiung von der Verpflichtung zur Kostendeckung nicht zu einer Gefährdung der Umweltziele führen dürfe. Obwohl während des Vermittlungsverfahrens immer Irland im Mittelpunkt der Diskussion gestanden hatte, war dem Parlament von Anfang an klar gewesen, daß andere Mitgliedstaaten ihre eigenen Vorbehalte stets hinter dem 'irischen Problem' versteckt hatte. "We knew that we couldn't achieve anything more in this subject, so we just had to be satisfied with the outcome, which is there in Article 9. But we needed this political discussion in order to show them that we were not completely stupid, that we knew what we were doing here and that they were the crooks of the play."\textsuperscript{395} Über den in den informellen Treffen und den Trilogien erarbeiteten gemeinsamen Entwurf wird im Vermittlungsausschuß nicht abgestimmt, sondern eine Einigung gilt als erzielt, wenn die beiden Vorsitzenden im Namen ihrer jeweiligen Delegation dem vorliegenden Kompromißtext zustimmen. Insofern konnte die Sitzung des Vermittlungsausschusses schon nach eineinhalb Stunden, nachdem auch die Ergebnisse der technischen Arbeitsgruppe vorlagen, beendet und damit die Vermittlung zur Wasserrahmenrichtlinie erfolgreich abgeschlossen werden.

6.3.7 Die Verabschiedung des gemeinsamen Textes


\textsuperscript{394} Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel. Zudem konnte der portugiesische Wasserdirektor jetzt endlich einige der Kompromisse präsentieren, auf die sich die Wasserdirektoren schon auf einem ihrer Treffen in Lissabon im Februar 2000 geeinigt hatten.

\textsuperscript{395} Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

\textsuperscript{396} Die Vorgaben, die das Procedere nach der Einigung im Vermittlungsausschuß betreffen, finden sich ebenfalls in der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahren.

Schon der quantitative Umfang des Endergebniisses macht deutlich, daß der Vorschlag der Kommission für die Wasserrahmenrichtlinie im Verlauf der Verhandlungen erheblich erweitert worden ist, denn anstelle der ursprünglichen 29 Seiten umfaßt der endgültige Richtlinientext ganze 62 Seiten und die technischen Anhänge nehmen nochmals über 90 Seiten ein. Von daher kann an dieser Stelle nicht detailliert auf den gesamten Richtlinientext eingegangen werden, sondern das Endergebnis soll nur unter Berücksichtigung der wichtigsten inhaltlichen Veränderungen in der Wasserrahmenrichtlinie vorgestellt werden.\textsuperscript{399}


- Anstreben eines stärkeren Schutzes und einer Verbesserung der aquatischen Umwelt unter anderem durch spezifische Maßnahmen zur schrittweisen Reduzierung von Ableitungen, Emissionen und Freisetzung von prioritären Stoffen und durch die Beendigung oder schrittweise Einstellung von Ableitungen, Emissionen und Freisetzungen von prioritären gefährlichen Stoffen

\textsuperscript{399} Vgl. hierzu auch die Zusammenfassung des ursprünglichen Kommissionsvorschlag in Kapitel 4.3. Da die Artikel teilweise zusammengefaßt sind, ist es möglich, daß sich die Angaben zu den Nummern im ursprünglichen Kommissionsvorschlag und im endgültigen Richtlinientext nicht mehr überein.
• Sicherstellung einer schrittweisen Reduzierung der Verschmutzung des Grundwassers und Verhinderung seiner weiteren Verschmutzung
• Beitrag zur Minderung der Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren

Ebenfalls wurde das sekundäre Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Wasserversorgung im Sinne einer nachhaltigen Wassernutzung durch weitere Ziele ergänzt, so daß die Wasserrahmenrichtlinie nunmehr einen Beitrag leisten soll:
• zu einer wesentlichen Reduzierung der Grundwasserverschmutzung
• zum Schutz der Hoheitsgewässer und der Meeresgewässer
• zur Verwirklichung der Ziele der einschlägigen internationalen Übereinkommen einschließlich derjenigen, die auf die Vermeidung und Beseitigung der Verschmutzung der Meeresumwelt abzielen und zwar mit dem Endziel, in der Meeresumwelt für natürlich anfallende Stoffe Konzentrationen in der Nähe der Hintergrundwerte und für anthropogene synthetische Stoffe Konzentrationen nahe Null zu erreichen.

Das zentrale Umweltziel der Wasserrahmenrichtlinie besteht nach wie vor in der Vorgabe, daß für alle Gewässer ein guter Zustand erreicht werden muß, wobei die Frist um zwei Jahre verlängert worden ist (Art. 4, Abs. 1). Insgesamt ist der Absatz vollkommen neu strukturiert und im Hinblick auf eine verstärkte Berücksichtigung des Vorsorge- und des Vorbeugeprinzip sind weitere Anforderungen hinzugefügt worden. Bei Oberflächengewässern sind die Mitgliedstaaten nun verpflichtet:
• die notwendigen Maßnahmen durchzuführen, um eine Verschlechterung des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu verhindern
• alle Oberflächenwasserkörper zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, um bis 2015 einen guten Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen
• alle künstlichen und erheblichen Wasserkörper zu schützen und zu verbessern, um bis 2015 ein gutes ökologisches Potential und einen guten chemischen Zustand der Oberflächengewässer zu erreichen
• die notwendigen Maßnahmen durchzuführen (gemäß der in Artikel festgelegten Strategien gegen die Wasserverschmutzung), um die Verschmutzung durch prioritäre Stoffe schrittweise zu reduzieren und die Ableitungen, Emissionen und Freisetzungen prioritärer gefährlicher Stoffe zu beenden oder schrittweise einzustellen.
Und im Hinblick auf das Grundwasser sind die Mitgliedstaaten verpflichtet:

- die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, um die Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser zu verhindern oder zu begrenzen und eine Verschlechterung des Zustands aller Grundwasserkörper zu verhindern
- alle Grundwasserkörper zu schützen, zu verbessern und zu sanieren, um bis 2015 einen guten Zustand des Grundwassers zu erreichen
- die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen, um alle signifikanten und anhaltenden Trends einer Steigerung von Schadstoffen aufgrund der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten umzukehren und so die Verschmutzung des Grundwassers schrittweise zu reduzieren.

Darüber hinaus wurden auch die weiteren Bestimmungen des Artikel 4, die Kommission hatte nur die Möglichkeit einer Fristverlängerung sowie die Verwirklichung weniger strenger Umweltziele als Ausnahmeregelung berücksichtigt, verändert und erheblich erweitert:

- in einem neuen Absatz werden die Bedingungen definiert, unter denen die Mitgliedstaaten einen Oberflächenwasserkörper als künstlich oder erheblich verändert einstufen können (Absatz 3)
- die Bedingungen für eine Fristverlängerung sind eindeutiger gefaßt und der Zeitraum für eine Fristverlängerung auf 12 Jahre begrenzt worden (Absatz 4)
- neu hinzugefügt worden ist die Ausnahmeregelung, wonach eine vorübergehende Verschlechterung des Gewässerzustands vor allem infolge starker Überschwemmungen oder lang anhaltender Dürren unter bestimmten Bedingungen toleriert wird (Absatz 6)

Die ursprünglich von der Kommission vorgesehene verbindliche Einführung kostendeckender Wasserpreise war in der Wasserrahmenrichtlinie nur noch als eine unverbindliche Forderung - die Mitgliedstaaten sollen den Grundsatz der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen berücksichtigen - verankert worden (Artikel 9):

- insofern müssen die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2010 nur dafür sorgen, daß die Wassergebührenpolitik angemessene Anreize für eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen darstellt und die verschiedenen Wassernutzungen (Industrie, Haushalte und Landwirtschaft) einen angemessenen Beitrag zur Kostendeckung leisten (Absatz 1)
• explizit hinzugefügt wurde, daß die Mitgliedstaaten nicht gegen die Richtlinie verstoßen, wenn sie beschließen, in Übereinstimmung mit eingeführten Praktiken die Bestimmungen aus Absatz 1 auf eine bestimmte Wassernutzung nicht anzuwenden (‘irisches Problem’) (Absatz 4).

Die Bestimmungen im Hinblick auf die Erstellung und Inhalte der Bewirtschaftungspläne für die Flußeinzugsgebiete sind in ihrer Grundstruktur nicht verändert worden, so daß die Wasserrahmenrichtlinie im wesentlichen nur in drei Punkten von dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag abweicht:

• die Frist bis zur Veröffentlichung der Bewirtschaftungspläne ist um zwei Jahre verlängert worden, so daß die ersten Bewirtschaftungspläne Ende 2008 vorliegen müssen (Artikel 13)
• auch die Frist für die Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne ist von 13 auf 15 Jahre verlängert worden (Artikel 13)
• die Information und Anhörung der Öffentlichkeit ist wesentlich gestärkt worden, denn die Mitgliedstaaten sind jetzt verpflichtet, die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne zu fördern sowie für eine Veröffentlichung der hierfür durchgeführten Analysen, Planungen und Ergebnisse zu sorgen (Artikel 14).

Die im ursprünglichen Kommissionsvorschlag enthaltenen Vorgaben im Hinblick auf die Maßnahmenprogramme, die ein zentraler Bestandteil des Bewirtschaftungsplans sind und die Erreichung der Umweltziele sicherstellen sollen, wurden vollständig überarbeitet und neu strukturiert (Artikel 11):

• die Frist für die Erstellung der Maßnahmenprogramme sowie für die Umsetzung der Maßnahmen wurde jeweils um drei Jahre verlängert, so daß die Maßnahmenprogramme Ende 2006 einsatzbereit und die Maßnahmen bis Ende 2009 in die Praxis umgesetzt sein müssen (Absatz 7)
• einige grundlegende Maßnahmen wurden neu hinzugefügt, so daß jetzt zwölf verschiedene verbindlichen Maßnahmen aufgeführt werden, wobei diese Ausweitung in erster Linie auf die Aufnahme neuer Ziele und neuer Anforderungen an die Gewässer zurückzuführen ist (Absatz 3)
• insgesamt wurden die meisten Maßnahmen detaillierter und präziser beschrieben, gleichzeitig sind aber auch neue Ausnahmetatbestände (z.B. in Bezug auf das Verbot einer direkten Einleitung von Schadstoffen in das Grundwasser, Absatz 3j) eingefügt worden
neu festgelegt wurde zudem, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn aus den Überwachungsdaten hervorgeht, daß für einen Wasserkörper die Umweltziele nicht erreicht werden können (Absatz 5).

Für die auf europäischer Ebene zu ergreifenden Strategien gegen die Wasserverschmutzung sind neue Zielsetzungen sowie ein völlig neues und sehr detailliertes Verfahren festgelegt worden (Artikel 16):

- die Verabschiedung der Strategien gegen die Wasserverschmutzung erfolgt nicht wie im ursprünglichen Kommissionsvorschlag vorgesehen durch die Kommission, sondern durch das Europäische Parlament und den Rat im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (Absatz 1)
- der erste Schritt des Verfahrens sieht vor, daß die Kommission einen Vorschlag für eine Liste prioritärer Stoffe vorlegt, die sie unter den Stoffen auswählt, die ein erhebliches Risiko für bzw. durch die aquatische Umwelt darstellen, wobei verschiedene Verfahren für die Risikobewertung festgelegt worden sind (Absatz 2)
- unter Berücksichtigung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften oder internationaler Konventionen kennzeichnet die Kommission auf dieser Liste die prioritären gefährlichen Stoffe, da für diese spezifische Zielsetzungen gelten (Absatz 3)
- die Liste prioritärer Stoffe muß alle vier Jahre von der Kommission überprüft und gegebenenfalls ein neuer Vorschlag für die Aufnahme weiterer Stoffe vorgelegt werden (Absatz 4)
- nach der Annahme der Liste prioritärer Stoffe durch das Europäische Parlament und den Rat muß die Kommission innerhalb von zwei Jahren Emissionsbegrenzungen zur schrittweisen Verringerung von Ableitungen, Emissionen und Freisetzungen der prioritären Stoffe sowie zur Beendigung oder schrittweisen Einstellung von Ableitungen, Emissionen und Freisetzungen der prioritären gefährlichen Stoffe binnen 20 Jahre vorlegen (Absatz 6)
- gleichzeitig muß die Kommission Qualitätsstandards für die Konzentration der prioritären Stoffe in Oberflächenwasser, Sedimenten und Biota vorschlagen (Absatz 7)
- die von der Kommission für die jeweiligen Stoffe bzw. Stoffgruppen vorgeschlagenen Maßnahmen, d.h. Emissionsbegrenzungen und Qualitätsstandards, werden in Form von Tochterraichtlinien im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens verabschiedet (Absatz 8)
- können der Rat und das Parlament bis Ende 2006 keine Einigung über die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen erzielen, dann sind die Mitgliedstaaten
verpflichtet, auf nationaler Ebene Emissionsbegrenzungen und Qualitätsstandards festzusetzen (ebd.)

Vollkommen neu aufgenommen wurden in der Wasserrahmenrichtlinie spezifische Strategien zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung (Artikel 17):

- die Kommission muß bis Ende 2002 Vorschläge für spezielle Maßnahmen zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung vorschlagen, die dann vom Europäischen Parlament und dem Rat im Rahmen des Mitentscheidungsverfahren erlassen werden (Absatz 1)
- die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen müssen sowohl Kriterien für die Beurteilung eines guten chemischen Zustands des Grundwassers als auch Kriterien für die Ermittlung signifikanter und anhaltender Trends einer Steigerung sowie für die Ermittlung der Ausgangspunkte für die Trendumkehr enthalten (Absatz 2)
- kommt auf europäischer Ebene bis Ende 2005 keine Einigung über die von der Kommission vorgeschlagenen Kriterien zustande, dann sind die Mitgliedstaaten verpflichtet auf nationaler Ebene geeignete Kriterien aufzustellen (Absatz 4)
- wenn keine nationalen Kriterien festgesetzt werden, dann liegt der Ausgangspunkt für die Trendumkehr automatisch bei höchstens 75 % des Niveaus der Qualitätsstandards, die in den auf das Grundwasser anwendbaren Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festgelegt sind (Absatz 5)

Schließlich bleibt noch in Bezug auf das Endergebnis zu erwähnen, daß in der Wasserrahmenrichtlinie sämtliche Begriffsbestimmungen neu definiert worden sind (Artikel 2), der kombinierte Ansatz für Punktequellen und diffuse Quellen weiter spezifiziert und in einem separaten Artikel verankert wurde (Artikel 10) und im Hinblick auf die Aufhebung von Rechtsakten eine zeitliche Differenzierung sowie für die Richtlinie über gefährliche Stoffe Übergangsbestimmungen festgelegt wurden (Artikel 22).

**6.4 Interventionserfolge und -mißerfolge**

Die inhaltliche Bewertung des Endergebnisses hat gezeigt, daß im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag die Grundstruktur der Wasserrahmenrichtlinie erhalten geblieben ist. Das heißt, die von der Kommission vorgeschlagenen konzeptionellen Leitideen wie die Schaffung eines kohärenten Ordnungsrahmen für das gemeinschaftliche Wasserrecht, die Erfassung aller Gewässer in einer Richtlinie, die ökologische Betrachtung der Oberflächengewässer, die qualitative und quantitative Betrachtung des Grundwassers, das


Die Zunahme des Gesamtvolumens läßt sich zum Großteil auf die während des Entscheidungsprozesses weitergehende Konkretisierung der konzeptionellen Leitideen

Demgegenüber setzte sich das Parlament insbesondere für die Weiterentwicklung von zwei konzeptionellen Leitideen ein und konnte erreichen, daß die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gestärkt und die Bestimmungen zum Grundwasserschutz, der ansonsten abermals 'stiefmütterlich' gehandhabt worden wären, erheblich ausgeweitet und verschärft worden sind. Ein weiterer Interventionserfolg des Parlamentes betraf die Integration einer neuen konzeptionellen Leitidee in die Wasserrahmenrichtlinie: die Reduzierung der gefährlichen Stoffe bzw. die Beseitigung der prioritären gefährlichen Stoffe. Das Parlament konnte durchsetzen, daß das der OSPAR Konvention zugrundeliegende politische Leitziel, nämlich ein 'phasing-out' der gefährlichen Stoffe in der Meeresumwelt bis zum Jahre 2020, zum Ausgangspunkt für die Formulierung einer verbindlichen Handlungsstrategie zur Bekämpfung der chemischen Verschmutzung der Binnengewässer wurde. Auf diesem 'Umweg' ist das in der alten Richtlinie über gefährliche Stoffe festgelegte Handlungskonzept als eine wesentlich umfassendere und einheitlichere Strategie in der Wasserrahmenrichtlinie verankert worden. Obwohl das Parlament bei der Festlegung spezifischer Maßnahmen für den Grundwasserschutz sowie für die Reduzierung bzw. Beseitigung gefährlicher Stoffe einer Problemverschiebung in Form von Tocherrichtlinien zustimmen mußte, sind diesbezüglich in der Wasserrahmenrichtlinie

_eines nachhaltigen Umgangs mit Wasser" (KOM/2000/477 vom 27.7.2000) vorgelegt, um einen Diskussionsprozeß in Gang zu bringen._

237
verpflichtende Ziele und bestimmte Standards definiert worden, hinter die die europäische Wasserpolitik nicht mehr zurückfallen kann.\textsuperscript{401}


Während im Rat nationale Konfliktlinien dominieren, ist die parlamentarische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in erster Linie durch politische Kontroversen über die Frage, was für das europäische Gemeinwesen wünschenswert ist, geprägt. Das Europäische Parlament würde sich selbst die Legitimationsgrundlage für seine gestärkten Beteiligungsrechte entziehen, wenn es sich in seiner Entscheidungsfindung nicht am 'Systeminteresse' orientieren würde, da es sich stets als Gegengewicht zum Rat, der die Partikularinteressen der nationalen Regierungen vertritt, empfiehlt. Erleichtert wird diese Problemlösungsorientierung durch die Entkoppelung von Mitentscheidungskompetenz und Betroffenheit (Mayntz 1993:51), denn das Parlament verfügt zwar über ein

\textsuperscript{401} Außerdem wurde im Hinblick auf die Verabschiedung der Tochterrichtlinien ein Sicherheitsnetz in der Wasserrahmenrichtlinie verankert, das im Falle einer Entscheidungsblockade zwischen Rat und Parlament greifen würde.
Mitentscheidungsrecht, muß aber anschließend die Entscheidungen nicht umsetzen und auch nicht für die Anpassungskosten aufkommen. Insofern ist das Parlament im europäischen Verhandlungssystem "der einzige verfälschte öffentliche Raum, der den Integrationsprozeß kritisch begleiten und einen Diskurs über europäische Rationalitätskriterien führen kann" (Lepsius 2000:297). In diesem Diskurs müssen Konflikte über unterschiedliche Wertvorstellungen gelöst und die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen miteinander in Einklang gebracht werden, wobei sich ein franktionsübergreifender Konsens - so jedenfalls die These - durch den Rückgriff auf sachliche Optimalitätskriterien herbeiführen läßt. Tatsächlich gründete die ursprüngliche Position des Parlamentes ganz wesentlich auf der im Juni 1995 durchgeführten Expertenanhörung und auch die Kommission hat vor der zweiten Lesung sowie im Vermittlungsverfahren stets versucht, die Konflikte zwischen den Parlamentsfraktionen auf Sachprobleme zu reduzieren und für deren Lösung fachliche und wissenschaftliche Argumente anzubieten.402

Es sollte im Verlauf der Arbeit deutlich geworden sein, daß der europäische Kommunikationsraum einen nicht unerheblichen Einfluß auf den Interaktionsmodus hat, so daß bei der Entscheidungsfindung im europäischen Verhandlungssystem 'Argumentieren' und 'Überzeugen' eine Rolle spielen. Konflikte zwischen den Standpunkten gleichberechtigter Akteure können nicht allein über den Hinweis auf Interessen gelöst, sondern es müssen auch Gründe angeführt werden, die das bevorzugte politische Ergebnis rechtfertigen können. Gerade im Vermittlungsverfahren, in dem der europäische Kommunikationsraum besonders verdichtet ist, haben deshalb Argumente, die 'Europa' im Blick haben und auf eine problemadäquate Lösung abzielen, prinzipiell die größeren Durchsetzungschancen. In der Tat konnte das Parlament für sich reklamieren, eine europäische und sachlichen Kriterien ausgerichtete Problemlösung zu verfolgen, während die Position des Rates weit stärker durch die Berücksichtigung partikularer Interessen einzelner Mitgliedstaaten geprägt war. "Wenn der Rat irgendwo ablehnend war und wir dann unsere Argumente vorgebracht haben, hat der Rat kein Gegenargument gehabt, weil es einfach der Wunsch eines Mitgliedslandes gewesen war, die gesagt haben, wenn das so und so kommt, dann machen sie nicht mit. Und wenn wir dann Gelegenheit hatten in der Sache zu diskutieren, haben wir Argumente gebracht, die der

Rat gar nicht in der Lage war seinen Gegnern [gemeint sind die Mitgliedstaaten, die intern die Konsensbildung blockierten] zu bringen."\(^{403}\)


\(^{403}\) Interview MdEP am 20.9.2000 in Brüssel.
\(^{404}\) Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.
\(^{405}\) Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter der DG Umwelt am 3.2.2001 in Heidelberg.
7 Neue Wege bei der Implementation


7.1 Eine Idee nimmt Gestalt an

In der Kommission hatte man inzwischen erkannt, daß es nicht nur an der fehlenden Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Umsetzung und Durchführung des gemeinschaftlichen Wasserrechts lag, weshalb die Implementierung vieler Wasserrichtlinien nicht funktionierte, sondern es einfach auch zu viele Mißverständnisse gab. Da sich die Kommission in der Vergangenheit jedoch während der Implementationsphase weitgehend passiv verhalten hatte, wurden diese Mißverständnisse oftmals erst wahrgenommen, wenn die Kommission bei der Implementationskontrolle ihre Interpretation des Richtlinientextes zugrunde legte und sich dann eine Diskrepanz zwischen dem Richtlinienverständnis der Kommission und den
Aktivitäten eines Mitgliedstaates zeigte. Von daher war man in der Kommission überzeugt, daß sich durch den frühzeitigen Aufbau von Kooperations- und Kommunikationsstrukturen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission viele Vertragsverletzungsverfahren im Wasserbereich hätten vermeiden lassen. Im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie befürchtete die Kommission nun, daß es bei der Implementierung zu einer ganzen Reihe von Mißverständnissen kommen würde, denn die Richtlinie ist sehr offen angelegt, um sie an den Charakter der jeweiligen Flußgebiete sowie die spezifischen Problemstellungen anpassen zu können. Die komplexen Formulierungen und Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie bringen allerdings die Gefahr mit sich, daß man bei ihrer Implementierung relativ leicht auch ganz 'falsche' Wege einschlagen kann. "Deswegen hat man auf Kommissionsseite gesagt, daß wir bei der Implementierung eine ganz andere Rolle einnehmen müssen, also viel früher partnerschaftlich mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und von vornherein eine Art gemeinsames Verständnis entwickeln, was die Implementierung dieser Richtlinie alles in sich hat. Es kann nicht sein, daß die Mitgliedstaaten 5, 6, 7 oder 8 Jahre Wege gehen und Geld investieren und dann hinterher auf europäischer Ebene gesagt wird, jetzt seid ihr leider sieben Jahre einen falschen Weg gegangen und das Geld, das ihr investiert habt, war eine Fehlinvestition. Was die Kommission will, ist eine effiziente Implementierung und Effizienz heißt, daß die Geldmittel von vornherein richtig eingesetzt werden."

Als die Wasserdirektoren auf ihrem Treffen in Lissabon im Februar 2000 erneut über die Möglichkeiten einer Kooperation während der Implementationsphase diskutierten, wurden die von der Kommission angestellten Überlegungen, daß die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zur Reduzierung von Konflikten beitragen und beiden Seiten im Umgang miteinander ein gewisses Maß an Sicherheit bieten könne, von den Wasserdirektoren generell begrüßt. Bei der Diskussion sprachen sich einige Wasserdirektoren dafür aus, daß die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses und Ansatzes auch im Hinblick auf eine kohärente Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie wünschenswert sei, da der Flußgebietsansatz wahrscheinlich eine Reihe von Koordinationserfordernissen und -problemen mit sich bringen werde. "Gerade die Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Deutschland, aber auch Österreich, die an den größeren europäischen Flußgebieten teilhaben, haben sehr schnell erkannt, daß ihr Staatsgebiet mit ganz unterschiedlichen Anforderungen überzogen werden kann, wenn sie sich alleine auf den Flußgebietsansatz verlassen. Wenn man eine Regelung für den Rhein hat und für die Donau

406 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
407 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
eine ganz andere Regelung bekommt, dann würde man beispielsweise in Deutschland völlig verschiedene Verfahren anwenden müssen. Da haben die Mitgliedstaaten gesagt, daß es besser ist, wenn man das auf europäischer Ebene gemeinsam macht und man eine einheitliche Regelung bzw. ein gemeinsames Verständnis hat, auf das sie sich dann im wesentlichen in den internationalen Flußgebieten stützen können.\textsuperscript{408}

Obgleich viele Wasserdirektoren Bedenken hatten, daß eine Kooperation auf europäischer Ebene womöglich die Implementationsautorität der Mitgliedstaaten einschränken könnte, sahen sie darin durchaus auch gewisse Vorteile, denn bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie sollten auf die Mitgliedstaaten einige Herausforderungen zukommen, von denen alle gleichermaßen betroffen sein würden. Nachdem sich das Europäische Parlament in seiner zweiten Lesung nochmals für eine Verkürzung sämtlicher Fristen der Wasserrahmenrichtlinie ausgesprochen hatte, gingen die Mitgliedstaaten bereits davon aus, daß sie bis zur Veröffentlichung der Bewirtschaftungspläne für die Flußgebiete einen sehr anspruchsvollen Zeitplan würden einhalten müssen. Der Zeitfaktor spielte insofern eine wichtige Rolle, da im Hinblick auf die systematische Bestandsaufnahme der Gewässer noch etliche Vorarbeiten zu leisten waren, wobei einige zentrale Bestimmungen in den technischen Anhängen der Wasserrahmenrichtlinie erst noch konkretisiert und operationalisiert werden mußten.\textsuperscript{409} Ein gemeinsames Vorgehen bei der Klärung der noch offenen wissenschaftlichen, technischen sowie praktischen Fragen schien deshalb aus Effizienzgründen naheliegend, denn einerseits gab es in vielen Bereichen noch keine entsprechenden wissenschaftlichen Methoden oder technische Ansätze, auf die man bei der Implementierung hätte zurückgreifen können, und andererseits verfügte jeder einzelne Mitgliedstaat nur über begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen, um die Herausforderungen angehen zu können.\textsuperscript{410}

Obwohl in der Wasserrahmenrichtlinie die Möglichkeit festgeschrieben werden sollte, daß die Kommission im Rahmen des Komitologieverfahrens Leitlinien für die Durchführung der technischen Anhänge festlegen kann, versuchte sie die Wasserdirektoren davon zu

\textsuperscript{408} Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.

\textsuperscript{409} So mußten die Mitgliedstaaten beispielsweise erst noch Kriterien für die Klassifizierung der Oberflächengewässer und Referenzbedingungen für den ökologischen Zustand aufstellen, eine Typologie und Klassifizierung für die Übergangs- und Küstengewässer entwickeln oder sich überlegen, wie die vorgeschriebene ökonomische Analyse durchzuführen sei, um nur einige der Herausforderungen zu nennen, die im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie bewältigt werden mußten.

\textsuperscript{410} Aus diesen Gründen hatten die Wasserdirektoren bereits einen ersten Schritt in Richtung einer informellen Zusammenarbeit in Bezug auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie getan, denn bei einem informellen Treffen im Rahmen der Konferenz 'Pricing Water' im September 1999 hatten sie beschlossen, drei Projektgruppen zu den Themenbereichen "Ausweisung von stark veränderten und künstlichen Gewässern", "Referenzbedingungen für die Klassifizierung des Gewässerzustands" sowie "Instrumente zur Erfassung und Überwachung der Grundwasserverschmutzung" einzurichten.
überzeugen, daß es sinnvoller sei, die Ausarbeitung solcher Leitlinien zunächst in einem informelleren Verfahren vorzunehmen. Zum einen argumentierte die Kommission, daß das Komitologieverfahren angesichts der vielen noch zu klärenden Fragen zu schwerfällig und zum anderen auch zu formell sei, um sich beispielsweise mit einem Thema wie 'best practices' beschäftigen zu können. Schließlich einigte man sich in Lissabon, daß die Kommission nach der Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie ein Diskussionspapier ausarbeiten und darin die Eckpunkte für eine Kooperation während der Implementationsphase vorschlagen sollte. Das Papier sollte zunächst im Rahmen der Troïka, also mit der portugiesischen, der französischen und der schwedischen Präsidentschaft, abgestimmt und dann den Wasserdirektoren bei ihrem nächsten Treffen vorgelegt werden.

Das von der Kommission vorgelegte Diskussionspapier machte dann aber schnell deutlich, daß die Kommission die Auffassung vertrat, daß es für eine erfolgreiche Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie noch mehr bedurfte als eine von den Mitgliedstaaten gemeinsam vorgenommene Ausarbeitung technischer Leitlinien. Zum einen ging die Kommission davon aus, daß für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses in Bezug auf die konkreten Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie nicht nur eine Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission erforderlich, sondern auch die Einbindung der verschiedenen 'Wassernutzer' wichtig sei. Von daher regte die Kommission an, die für den Wasserbereich relevanten Verbände und Interessenorganisationen frühzeitig in die informelle Zusammenarbeit einzubeziehen, um so von vornherein bei den betroffenen Akteuren eine Kooperationsbereitschaft für die später im Rahmen der Bewirtschaftungspläne festzulegenden Maßnahmen aufzubauen. Zum anderen gab die Kommission zu bedenken, daß das auf europäischer Ebene entwickelte gemeinsame Verständnis auch in die für die Implementierung relevanten Handlungskontexte vermittelt werden müsse. So sei es wichtig, daß insbesondere die für die Implementierung verantwortlichen Akteure verstehen, wieso ein Umdenken in der Wasserpolitik erforderlich ist und welche neuen Wege beim Schutz und der Bewirtschaftung der Gewässer zu gehen sind. Aus diesen Gründen müsse aber auch die Öffentlichkeit über Inhalte und Ziele der Wasserrahmenrichtlinie informiert werden. Insofern schlug die Kommission vor, im Rahmen der angestrebten Kooperation eine gemeinsame Informations- und Bewußtseinskampagne durchzuführen, wobei die Kommission von Anfang auch die Beitrittsländer im Blick hatte.

Auf der Grundlage des mit der Troïka bereits weiterentwickelten Diskussionspapiers kamen die Wasserdirektoren dann im Oktober 2000 auf ihrem Treffen in Paris überein, für die Wasserrahmenrichtlinie eine gemeinsamen Implementationsstrategie zu entwickeln. Als
wichtige Ziele der gemeinsamen Strategie wurden vor allem die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, die Koordination horizontaler Aktivitäten im Zusammenhang mit der Erstellung der Bewirtschaftungspläne für die Flußgebiete, die Entwicklung von technischen Leitlinien für zentrale Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie sowie die Gewährleistung einer kohärenten Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Hinblick auf die weiterhin gültigen Wasserrichtlinien und andere Gemeinschaftspolitiken genannt. Darüber hinaus stimmten die Wasserdirektoren einer Öffnung des informellen Implementationsprozesses grundsätzlich zu, wobei man sich jedoch noch nicht einig war, wie die Einbindung von Verbänden, NGOs und der Zivilgesellschaft oder der Beitrittsländer in die gemeinsame Strategie konkret aussehen sollte. Auch war man sich weitgehend einig, daß im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie die Information der Öffentlichkeit sowie Fragen des 'Capacity-Building' berücksichtigt werden sollten.

7.2 Die gemeinsame Implementationsstrategie

Bei ihrem Treffen in Schweden im Mai 2001 verabschiedeten die Wasserdirektoren ein strategisches Dokument, in dem sie die gemeinsame Strategie für die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie festlegten. (Strategic Document 2001) In dem Dokument werden die Zielsetzungen, die Schwerpunkte und die Organisationsstruktur der gemeinsamen Implementationsstrategie sowie die Partizipationsmöglichkeiten für 'externe' Akteure beschrieben. Hervorgehoben wird vor allem der innovative Charakter der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie. "The constructive and productive co-operation between Water Directors and the Commission, which had lead to the successful adoption of the WFD should be continued for that purpose and taken to even greater heights. There was a strong support for a continuation of this unprecedented open co-operation on implementation issues, which have traditionally been dealt with individually by Member States and without the active involvement of the Commission. An open and transparent process is necessary as part of a new partnership working method and to ensure a maximum of efficiency for the implementation process." (ebd.:4)

Gleichzeitig wird in dem Dokument aber auch betont, daß die gemeinsame Strategie in keiner Weise die Implementationskompetenzen der Mitgliedstaaten einschränken werde, da es sich hier um einen informellen und pragmatischen Prozeß handele, mit dem in erster Linie die für

7.2.1 Die Organisationsstruktur

Im Hinblick auf die gemeinsame Implementationsstrategie kommt den Wasserdirektoren eine zentrale Funktion zu, denn sie steuern den Implementationsprozeß und entscheiden über Reichweite und Intensität der informellen Kooperation. Wie auch bisher wird jede Ratspräsidentschaft zu einem Treffen in ihrem Land einladen, so daß die Wasserdirektoren zweimal im Jahr zusammenkommen. Traditionell nehmen bei den Treffen der Wasserdirektoren die Präsidialgremien und die Kommission den Vorsitz gemeinsam wahr und die Beschlüsse werden im Konsensverfahren gefaßt. Gleichwohl soll die Verstetigung der informellen Kontakte zwischen den Wasserdirektoren im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie nicht zur Institutionalisierung eines neuen, formalen Gremiums führen. "The joint group of EU and Commission Water Directors should function as an important initiator and driver of the process but without attaining the character of a board with
formal competence." (Strategic Document 2001:14) Als informelles Gremium können die Wasserdirektoren keine verbindlichen Entscheidungen bezüglich der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie treffen, sondern nur die Ergebnisse der Arbeitsgruppen bestätigen und die erarbeiteten Leitlinien dem Komitologieausschuß als Beratungsgrundlage empfehlen.


Für die verschiedenen Projekte innerhalb der gemeinsamen Implementationsstrategie sind zunächst zehn Arbeitsgruppen eingerichtet worden, die entweder von einem bzw. mehreren Mitgliedstaaten oder der Kommission geleitet werden. Die Arbeitsgruppen setzen sich aus Experten zusammen, die sowohl aus den am Thema interessierten Mitgliedstaaten als auch aus europäischen Institutionen (z.B. Joint Research Centre oder Europäische Umweltagentur) kommen. Die Aufgabe der Experten besteht darin, für die sich bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie ergebenden wissenschaftlichen, technischen und praktischen Probleme Lösungsstrategien zu entwickeln und diese in Form von Leitlinien zu konkretisieren. Das Dokument enthält für jede Arbeitsgruppe ein Informationsblatt, in dem die für das Projekt relevanten Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie aufgeführt werden und eine detaillierte Projektbeschreibung (Ziele, Zeitplan, Finanzierung, Arbeitsmethoden usw.) vorgenommen wird. Bei der Ausarbeitung der Leitlinien sollen die Experten
pragmatisch vorgehen und falls möglich, auf bereits existierende Praktiken der Mitgliedstaaten zurückgreifen. Allerdings werden wegen der vielen innovativen Elemente der Wasserrahmenrichtlinie teilweise auch gänzlich neue Methoden und Verfahren erarbeitet werden müssen. Die Leitlinien sollen dann in sogenannten 'Guidance-Documents' festgehalten werden, wobei in diesen Dokumenten auch explizit ausgeführt werden soll, welche Maßnahmen des 'Capacity-Building' in den Mitgliedstaaten für eine effiziente Anwendung der jeweiligen Leitlinie als notwendig erachtet wird.


7.2.2 Die Einbindung von Verbänden und NGOs

Nachdem sich die Wasserdirektoren einig waren, die informelle Kooperation auf den Prinzipien Offenheit und Transparenz aufzubauen, sollte im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie eine konstruktive Beteiligung interessierter Akteure ermöglicht werden. "[T]he Commission and Member States intend to ensure both the effective participation of and contribution from the interested parties and to enhance their understanding of the different elements related to the process. The basic idea is to promote an open and clear exchange of views and concerns between all the parties responsible for the implementation of the framework directive and the ones, who will be interested on or affected by it." (Strategic Document 2001:17) Allerdings variiert der Grad der Einbindung im Hinblick auf die verschiedenen Ebenen: Während Vertreter von Verbänden und NGOs an den Sitzungen der strategischen Koordinierungsgruppe nur als Beobachter mit Frage- und Rederecht teilnehmen, sollen sie in den verschiedenen Arbeitsgruppen aktiv mitwirken.
können. Eine Teilnahme an den Treffen der Wasserdirektoren wurde demgegenüber ausgeschlossen.

Für die Einbindung der Verbände und NGOs in den informellen Implementationsprozeß haben die Wasserdirektoren bestimmte Kriterien festgelegt, die zum einen gewährleisten sollen, daß sich die informelle Kooperation möglichst offen gestaltet, die gleichzeitig aber auch sicherstellen sollen, daß der Prozeß noch zu managen ist. "Bei der strategischen Koordinierungsgruppe ist das wichtigste Entscheidungskriterium ganz grob gesagt, daß es eine europäische Dachorganisation sein muß. Zweitens muß sie eine gewisse Relevanz für das Thema Wasser haben und eine bestimmte Beteiligung bei dem ganzen Entscheidungsprozeß in der Vergangenheit nachweisen können. Wenn die NGOs und Stakeholder an den Arbeitsgruppen teilnehmen wollen, dann müssen sie eine spezifische Expertise vorweisen können. Wir wollten nicht, daß die Stakeholder oder NGOs dort nur dasitzen und beobachten, was die Experten so arbeiten, sondern sie sollen mit eigenen Experten, die etwas in den Prozeß einzubringen haben, teilnehmen."\footnote{411} Bei einer von der Kommission organisierten Informationsveranstaltung im Juni 2001 wurde den Verbänden und NGOs die gemeinsame Implementationsstrategie vorgestellt und sie wurden eingeladen, sich um eine Beteiligung auf der Experten- und der Koordinierungsebene zu bewerben. Die Kommission hat die Aufgabe, die eingegangenen Bewerbung zu prüfen und der strategischen Koordinierungsgruppe eine Empfehlung vorzulegen, die dann über eine Beteiligung entscheidet.\footnote{412}

### 7.2.3 Die Einbindung der Beitrittsländer

Schon bei ihrem Treffen in Paris hatten die Wasserdirektoren übereinstimmend festgestellt, daß im Hinblick auf die geplante Erweiterung der EU eine frühzeitige Einbindung der Beitrittsländer in den informellen Implementationsprozeß wünschenswert sei. Vor allem die Tatsache, daß die Beitrittsländer bei der Übernahme des 'acquis communautaire' auch die Wasserrahmenrichtlinie umsetzen müssen sowie der Umstand, daß sich einige der Mitgliedstaaten mit den Beitrittsländer Flußgebiete teilen, sprachen aus Sicht der Wasserdirektoren für deren Beteiligung an der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses und eines einheitlichen Ansatzes. So wurde auf dem Treffen in Schweden

\footnote{411} Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
\footnote{412} So sind inzwischen in der strategischen Koordinierungsgruppe einige der europäischen Verbände und NGOs vertreten, die bereits den Entstehungs- und Entscheidungsprozeß der Wasserrahmenrichtlinie aktiv begleitet hatten. Dabei handelt es sich im wesentlichen um Umweltschutzorganisationen (WWF, EEB), die Wasserversorger (EUREAU, EWA), die chemische Industrie (CEFIC, ECPA) sowie Agrarverbände (COPA/COGFEA). Allerdings sind auch schon Bewerber abgelehnt worden, da sie die für die Teilnahme an der strategischen Koordinierungsgruppe vorgegebenen Kriterien nicht erfüllt haben (z.B. CEN).
beschlossen, die Wasserdirektoren der Beitrittsländer einmal im Jahr zu einem 'back-to-back Meeting' mit den Wasserdirektoren der Mitgliedstaaten und der Kommission einzuladen und ihnen vorzuschlagen, ebenfalls Experten in die verschiedenen Arbeitsgruppen zu entsenden. Im Hinblick auf die Einbindung der Beitrittsländer waren sich die Wasserdirektoren zudem einig, daß man die bereits existierenden internationalen Flußkommissionen als Koordinierungsplattformen für eine effektive und kohärente Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie nutzen sollte. "The River Convention for the Danube, the Elbe and the Oder will play a key role in the implementation of the framework directive in the transboundary river basins. [...] Contracting parties to these Conventions are Member States, Candidate Countries and the European Commission. The Conventions are therefore instruments for getting the Candidate Countries closer involved in the implementation process." (Strategic Document 2001:17)


7.2.4 Die Informationskampagne

Nachdem sich die Wasserdirektoren und die Kommission einig geworden waren, daß sich die innovativen und weitreichenden Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie nur im Einverständnis und mit Unterstützung der betroffenen Akteure würden umsetzen lassen,
beschloß man auch in der 'Öffentlichkeitsarbeit' neue Wege zu gehen. Außerdem war bereits in der Wasserrahmenrichtlinie festgelegt worden, daß eine aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne für die Flußgebiete, gefördert werden soll. Eine breit angelegte Informationskampagne sollte deshalb nicht nur zur Information der Öffentlichkeit, sondern auch bei denjenigen Akteuren, die für die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie verantwortlich bzw. davon betroffen sind, zur Bewußtseinsbildung beitragen. Im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie wurden diesbezüglich drei Projekte vereinbart, für deren Durchführung die Kommission verantwortlich ist: die Entwicklung einer Informationsstrategie, die Einrichtung einer Internetseite sowie die Organisation von Workshops in den Mitgliedstaaten und bei den Beitrittsländern.


Darüber hinaus informiert die Kommission auf ihrer Homepage über die grundlegenden Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie und der gemeinsamen Implementationsstrategie. Die von der Kommission im Internet eingerichtete Plattform "WFD CIRCA", die in erster Linie der Kommunikation und dem Informationsaustausch zwischen den direkt am informellen Implementationsprozeß beteiligten Akteure dient, enthält auch einen öffentlich zugänglichen Bereich. Abgesehen von den Texten der Wasserrahmenrichtlinie und der gemeinsamen Implementationsstrategie, können hier Hintergrundinformationen sowie Materialien für die Öffentlichkeitsarbeit abgerufen und nach ihrer Fertigstellung auch die Guidance-Dokumente der verschiedenen Arbeitsgruppen eingesehen werden. Die Kommission hat die Hoffnung, daß der öffentliche Bereich von "WFD CIRCA" vor allem von Entscheidungsträgern,
Behörden, Verbänden und Interessengruppen der regionalen und der lokalen Ebene genutzt und dadurch das sich auf europäischer Ebene herausbildende gemeinsame Verständnis über die erforderlichen Aktivitäten und Verfahren bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in die für die Implementierung relevanten Handlungskontexte weiter vermittelt wird.

Auch bei den Workshops, die von der Kommission in den Mitgliedstaaten und bei den Beitrittsländern durchgeführt werden, geht es in erster Linie darum, über die vielfältigen Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie zu informieren und die daraus resultierenden Konsequenzen für die nationale, regionale bzw. lokale Wasserwirtschaft zu thematisieren. Durch die frühzeitige Information sollen bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie falsche Entwicklungen vermieden und Prozesse der Bewußtseinsbildung angestoßen werden. "Den einen Mitgliedstaaten kann man dies selbst überlassen, bei den anderen muß man als europäische Ebene ein bisschen nachhelfen. Deshalb fokussieren wir uns auf diejenigen Mitgliedstaaten, wo wir wissen, daß es dort mit der Implementierung von Umweltrichtlinien traditionell schwierig ist und andererseits fokussieren wir uns natürlich auf die Kandidatenstaaten." 413 In erster Linie hofft die Kommission bei den Teilnehmern der Workshops die Bereitschaft, umzudenken und neue Wege beim Schutz und der Bewirtschaftung der Gewässer einzuschlagen, stärken zu können. Daß hierfür die gezielte Information der nationalen Wasserverwaltungen nicht als ausreichend angesehen wird, sondern der Kommission auch die Einbindung nachgeordneter Behörden, der Zivilgesellschaft und anderer Politikbereiche erforderlich scheint, wird an dem von ihr gewünschten Teilnehmerkreis deutlich. "Wenn wir so einen Capacity-Building-Workshop machen, dann drängen wir darauf, daß mehrere Ministerien auf der obersten Ebene eingeladen werden. Je nachdem wie die Zuständigkeiten verteilt sind, wollen wir - Stichwort Integration - das Landwirtschaftsministerium, das Verkehrsministerium usw. dabei haben. Dann wollen wir auf der administrativen Seite die regionale und die lokale Ebene dabei haben. Wir wollen aber auch die NGOs dabei haben und zwar sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen und lokalen Ebene, um möglichst breit zu streuen, was im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie zu tun ist." 414

7.3 Ausblick

Natürlich wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen, inwieweit die gemeinsame Implementationsstrategie tatsächlich zu einer effizienten und kohärenten Implementierung der

413 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
Wasserrahmenrichtlinie beigetragen hat. Dennoch sollen abschließend einige Punkte thematisiert werden, die für einen Erfolg des informellen Implementationsprozesses ausschlaggebend sein könnten.


Bei der Umsetzung der neuen europäischen Wasserpolicy wird dieses Netzwerk höchstwahrscheinlich eine wichtige Rolle spielen und zur Aufrechterhaltung der Dynamik des Reformprozesses beitragen, wenn die Experten sozusagen als Multiplikatoren die mit der Wasserrahmenrichtlinie vereinbarten konzeptionellen Leitideen in die nationalen Handlungskontexte weiter transportieren.

Mittlerweile haben die meisten Arbeitsgruppen die von ihnen verfaßten Guidance-Dokumente vorgelegt und nun wird sich zeigen, ob diese auch bei den Mitgliedstaaten auf Zustimmung stoßen. Einerseits kann davon ausgegangen werden, daß die grundlegenden Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie nicht mehr in Frage gestellt, die alten Konfliktlinien aber bei der Diskussion um die Details wieder aufbrechen werden, denn in vielen Bereichen wird die weitere Konkretisierung und Operationalisierung mit darüber entscheiden, wie strikt letztlich die ambitionierten Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu verfolgen sind. Insofern werden Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Frage nach den konkreten Umsetzungsverpflichtungen und der in diesem Zusammenhang manchmal notwendigen Interpretation von Ausnahmeregelungen und vagen Formulierungen nicht ausbleiben. Andererseits lassen sich auch Faktoren benennen, die eine Einigung im Hinblick auf die Guidance-Dokumente begünstigen. So hatte sich schon bei den Ratsverhandlungen gezeigt,

---

414 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
415 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
416 So kam es beispielsweise bei der Vorstellung der Leitlinien für die ökonomische Analyse innerhalb der strategischen Koordinierungsgruppe zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten über die Reichweite und Intention der ökonomischen Analyse. Daß es eine kontroverse Diskussion gab, lag nicht nur am Thema, sondern auch daran, daß die Arbeitsgruppe konkrete Ergebnisse vorgelegt hatte, die über die zu diesem Zeitpunkt noch vorherrschende Vagheit in vielen anderen Expertengruppen hinaus gingen.
daß ein auf Expertenebene erzielter fachlicher Konsens durchaus zur Überwindung von Ziel- und Interessenkonflikten beitragen kann. Auch die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten bereits viele Ressourcen in die Entwicklung der Leitlinien investiert haben und mit der gemeinsamen Implementationsstrategie hohe Erwartungen verknüpft sind, könnte konsensfördernd wirken. "Der Erfolgsdruck ist riesig und zwar für alle Beteiligten und nicht nur für die Kommission. Wir sitzen alle in einem Boot. Das ist dann am Ende, wenn es um die konkreten Outputs geht und man sich streitet vielleicht der Hebel zur Konsensbildung, wo man sagen kann: Will man sich vielleicht nicht doch einigen?"  

Welche Wirkung die im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie vereinbarten Leitlinien letztlich entfalten, wird auch davon abhängen, ob ihre Anwendung auf freiwilliger Basis beruht oder verbindlich ist. So waren die Mitgliedstaaten zwar stets darauf bedacht gewesen den informellen Charakter des gemeinsamen Vorgehens hervorzuheben, aber nach einer Einigung über die Guidance-Dokumente ist es nicht unwahrscheinlich, daß sich die Wasserdirektoren entschließen werden einige Leitlinien in das Komitologieverfahren einzubringen. Der Grund hierfür könnte ein gewisses Sicherheitsbedürfnis sein, denn erst die Formalisierung der Leitlinien würde sicherstellen, daß diese von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen eingehalten und auch von der Kommission bei der Implementationskontrolle zugrunde gelegt werden müssen. Obgleich zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission vereinbart worden ist, daß die gemeinsame Implementationsstrategie auf keinen Fall die Arbeit des Komitologieausschusses präjudizieren dürfe, wird dies in der Realität wohl so sein. Schon allein wegen der personellen Überschneidungen ist es wenig wahrscheinlich, daß ein im informellen Implementationsprozeß erzielter Konsens im Komitologieverfahren in Frage gestellt wird, denn "de facto ist die strategische Koordinierungsgruppe - wenn man es rein von den Personen her sieht - ein informeller Komitologieausschuß".  

Wie konsequent die gemeinsam entwickelten Leitlinien angewendet werden, wird aber auch von der Motivation der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen. So ist bereits abzusehen, daß vor allem die Mitgliedstaaten mit internationalen Flußgebieten verstärkt auf die Guidance-Dokumente zurückgreifen werden, da sie für die Koordinierung der Aktivitäten innerhalb der grenzüberschreitenden Flußgebiete ein gemeinsames Verständnis und einen einheitlichen Ansatz benötigen. Darüber hinaus könnte es für die nationalen Wasserverwaltungen generell einen Anreiz geben auf die Guidance-Dokumente als Argumentationshilfe zurückgreifen, mit denen sich im nationalen Kontext die neuen Ziele gegenüber anderen Politikbereichen besser

417 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
418 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
durchsetzen lassen und sich im nationalen Machtgefüge die eigene Position festigen, wenn nicht sogar ausbauen läßt. "Die Wasserrahmenrichtlinie wurde zwar hoch offiziell vom Ministerrat und vom Europäischen Parlament beschlossen, aber die politische Akzeptanz ist zu Hause deswegen noch lange nicht gegeben und erfahrungsgemäß ist die Umweltpolitik das fünfte Rad am Wagen in nationalen Politikbereichen. Durch diese Guidance-Dokumente kriegt die Umweltseite ein Instrument in die Hand, mit dem sie auf die anderen Politikbereiche, die nicht unbedingt so progressiv Wasserpolitik implementieren wollen - sei es Landwirtschaftspolitik, Verkehrspolitik oder andere Politikbereiche - zugehen und das als hervorrägendes Mittel benutzen kann, um zu sagen: Hier, das ist der Weg wie wir Wasserpolitik implementieren müssen und dieser Weg ist mit allen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission abgesprochen, das heißt, wir haben gar keine Wahl das anders zu machen. Mit so einem gemeinsam entwickelten Guidance-Dokument kann man zu Hause wesentlich mehr Druck machen als wenn z.B. die eigene Wasserwirtschaft irgendein Guidance-Dokument produziert."  

Schließlich wird eine effiziente und kohärente Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie davon abhängen, inwieweit die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten überhaupt in der Lage sind, die innovativen Elemente der Richtlinie auch umzusetzen. Im Hinblick auf die neuen Herausforderungen werden nämlich nicht nur die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen sowie die fachliche Expertise benötigt, sondern es wird sich auch zeigen müssen, inwiefern gerade solche Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie, wie etwa die ganzheitliche Betrachtung der Gewässer, die Bewirtschaftung der Wasserressourcen im Flußeinzugsgebiet oder die Beteiligung der Öffentlichkeit, mit den gewachsenen Verwaltungsstrukturen und -methoden zu bewältigen sind. Gemeinsame Überlegungen bezüglich der administrativen Organisations- und Ablaufstrukturen haben die Mitgliedstaaten jedoch von vornherein aus der gemeinsamen Implementationsstrategie ausgeklammert, um Eingriffe in ihre Verwaltungsautonomie zu vermeiden. Insofern bleibt abzuwarten, welche Maßnahmen des 'Capacity-Building' die Mitgliedstaaten aktiv durchführen und ob die innovativen Elemente der Wasserrahmenrichtlinie auch mit kognitiven und strukturellen Veränderungen einher gehen werden und so einen schleichenden Wandel nationaler Verwaltungsstrukturen und -methoden bewirken. Zum Einfallstor für die 'Europäisierung' der nationalen Verwaltungen könnten dabei die Kooperation in den europäischen Flußgebieten werden.

419 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
8 Schlußbetrachtung


Ein wichtiges Anliegen der Arbeit bestand in der systematischen Untersuchung der Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem unter den Bedingungen des Mitentscheidungsverfahrens sowie in der Erfassung der für die Handlungsfähigkeit der EU relevanten Faktoren. Von Interesse waren dabei die Umstände, unter denen auf europäischer Ebene nicht nur eine Einigung zustande kommt, sondern ein möglichst problemadäquates Ergebnis erzielt werden kann, wobei sich die Angemessenheit sowohl auf die definierten Probleme als auch auf den europäischen Handlungskontext bezieht. Von daher soll abschließend eine Charakterisierung des Entscheidungsergebnisses vorgenommen und nach denjenigen Verfahrens- und Verhaltensnormen gefragt werden, die eine Vermittlung gegensätzlicher Ideen und Interessen ermöglichen und damit zur Konsensbildung im Sinne einer europäischen Problemlösungsstrategie beitragen. Wie wichtig gerade die ideelle Erschließung eines Handlungsraumes ist und über welche 'Transmissionselemente' eine Institutionenbildung auch in den Köpfen der Akteure stattfindet, ist eine notwendige Weiterführung dieser Betrachtungsweise. Von den Ausgangsproblemen über erste Begriffsbildungen zu konzeptionellen Leitideen, über Netzwerkbildungen bis hin
zu Etablierung eines kognitiven Bezugsraumes, werden verschiedene Elemente benannt. Dies führt bis zur Frage "Do Individuals matter?" - eine Frage, die sich natürlich auch aus der starken empirischen Ausrichtung der Arbeit ergibt.


**8.1 Innovationen der Wasserrahmenrichtlinie**

Die Wasserrahmenrichtlinie zeichnet sich inhaltlich durch einige Innovationen aus, die es zunächst festzuhalten gilt. Tatsächlich ist mit der Wasserrahmenrichtlinie ein konsistenter Ordnungsrahmen geschaffen worden, in dem für die Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik umfassende Leitlinien, gemeinsame Ziele und Handlungskriterien sowie einheitliche Begriffsbestimmungen festgelegt worden sind. Durch die Integration unterschiedlicher Aspekte des Gewässerschutzes können insgesamt sieben Wasserrichtlinien aus der Frühphase europäischer Wasserpolitik aufgehoben werden, was erheblich zur Vereinfachung des gemeinschaftlichen Wasserrechts beiträgt. Gleichzeitig werden die Maßnahmenprogramme, die im Rahmen der Bewirtschaftungspläne aufgestellt werden müssen, eine koordinierte Umsetzung der weiterhin gültigen Rechtsvorschriften im Bereich des Gewässerschutzes gewährleisten. Und indem in dem neuen Ordnungsrahmen Ziele und Vereinbarungen internationaler Konventionen zum Gewässer- und Meeresschutz berücksichtigt worden sind, wird die Wasserrahmenrichtlinie sogar zu einer kohärenteren Umsetzung der internationalen Verpflichtungen beitragen.

Der innovative Charakter der Wasserrahmenrichtlinie wird allerdings erst richtig deutlich, wenn man die konkrete Ausgestaltung des Ordnungsrahmens betrachtet. So ist die Wasserrahmenrichtlinie in der europäischen Umweltpolitik die erste Richtlinie, die ein Medium in seiner Gesamtheit und unter Berücksichtigung möglichst vieler Aspekte zu
schützen sucht, wobei nicht mehr die Nutzung durch den Menschen, sondern eine umfassende ökologische Betrachtung der Gewässer im Vordergrund steht. Es sind die im Folgenden hervorgehobenen Ziele und Handlungskriterien, die einen Neuanfang in der europäischen Wasserpolitik markieren:

- Die Wasserrahmenrichtlinie schreibt als grundlegende Einheit für die Bewirtschaftung der Wasserressourcen und die Maßnahmen des Gewässerschutzes das Flußeinzugsgebiet vor. Indem für die Wasserwirtschaft in Zukunft nicht mehr nationale oder administrative Grenzen, sondern hydrologische Kriterien ausschlaggebend sein werden, wird das **grenzüberschreitende Flußgebietsmanagement** zum wichtigsten Organisationsprinzip wasserwirtschaftlichen Handelns.

- Die Wasserrahmenrichtlinie schreibt für alle Gewässer auf dem Gebiet der EU eine **systematische Bestandsaufnahme** vor. Für jedes Flußeinzugsgebiet müssen die Merkmale des Einzugsgebiets anhand hydrologischer und naturräumlicher Kriterien beschrieben, die Einflüsse menschlicher Tätigkeiten auf den Gewässerzustand erfaßt und der Gewässerzustand unter Berücksichtigung der vorgegebenen Referenzbedingungen bewertet werden. Die Ergebnisse dieser Bestandsaufnahme bilden die Grundlage für die Bewirtschaftungspläne, die für jedes Flußeinzugsgebiet aufgestellt werden müssen.

- Im Rahmen der systematischen Bestandsaufnahme schreibt die Wasserrahmenrichtlinie zudem die Durchführung einer **ökonomischen Analyse** vor und zwar als Grundlage zur Festlegung der Kosten für die Wasserversorgung und -entsorgung (kostendeckende Wasserpreise, s.u.) sowie zur Abschätzung der **Kosteneffizienz von Maßnahmen**. Sobald zur Zielerreichung mehrere technische Möglichkeiten zur Verfügung stehen, muß diejenige Maßnahme oder eine Kombination aus mehreren Maßnahmen ausgewählt werden, die am kosteneffizientesten ist.

- Das zentrale Ziel der Wasserrahmenrichtlinie besteht in der Erreichung eines **guten Gewässerzustands** innerhalb von 15 Jahren. Für alle Gewässer, die sich nicht mehr in einem guten Zustand befinden oder bei denen das Risiko einer Zustandsverschlechterung besteht, müssen im Rahmen der Bewirtschaftungspläne Maßnahmenprogramme festgelegt werden, um innerhalb der vorgegebenen Frist das Ziel eines guten Zustands zu erreichen.

- Mit der Wasserrahmenrichtlinie wird im Hinblick auf die Oberflächengewässer deren **ökologische Qualität** in den Vordergrund gestellt. Während in der Vergangenheit der Zustand der Gewässerqualität vor allem anhand chemischer Kriterien beurteilt worden ist, werden für die Beurteilung des Gewässerzustands zukünftig auch biologische Kriterien sowie der Zustand der Gewässerstrukturen relevant. Für die Bewertung und Überwachung
des ökologischen Gewässerzustands wurde ein vollkommen neues fachliches Konzept entwickelt.

- Mit der Wasserrahmenrichtlinie ist auf der europäischen Ebene erstmals unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips eine **generelle Schutzphilosophie für das Grundwasser** verankert worden, wobei sowohl die Güte als auch die Menge in die Beurteilung der Grundwasserkörper einfließen. Auch wenn die konkreten Strategien zur Verhinderung und Begrenzung der Grundwasserverschmutzung erst noch im Rahmen einer Tocherrichtlinie verabschiedet werden müssen, stellen die Verpflichtungen im Vergleich zum bisherigen gemeinschaftlichen Wasserrecht, in dem die Gefährdung des Grundwassers durch diffuse Verschmutzung und übermäßige Wasserentnahmen nicht berücksichtigt wurde, schon jetzt einen wichtigen Schritt dar.

- Im Hinblick auf die Emissionsbegrenzung schreibt die Wasserrahmenrichtlinie den **kombinierten Ansatz** vor, der die Bekämpfung der Verschmutzung an der Quelle und die Festlegung europäischer Umweltqualitätsziele vorsieht. Mit dem kombinierten Ansatz wurde nicht nur das Verhältnis zwischen dem Emissions- und dem Immissionsansatz verbindlich geregelt, sondern auch ein jahrelanger Streit in der Gemeinschaft um die 'richtige' Strategie bei der Bekämpfung der Gewässerverschmutzung beigelegt.

- In der Wasserrahmenrichtlinie wurde eine Strategie gegen die Wasserverschmutzung durch gefährliche Stoffe festgelegt, wonach die Verschmutzung durch prioritäre Stoffe schrittweise zu reduzieren und die **Beseitigung prioritärer gefährlicher Stoffe** in den Gewässern anzustreben ist. Bezüglich der Einstufung gefährlicher Stoffe, deren Bekämpfung als prioritär angesehen wird, wurde ein neuer Grundsatz verankert, denn die Auswahl der gefährlichen Stoffe für die Prioritätsliste richtet sich nicht mehr allein nach deren Gefahr für die menschliche Gesundheit, sondern auch nach deren **Risiko für das aquatische Ökosystem**.

- Insbesondere im Hinblick auf die Erstellung der Bewirtschaftungspläne für die Flußeinzugsgebiete werden die Mitgliedstaaten in der Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet, eine **aktive Beteiligung** aller interessierten Stellen zu fördern und eine Anhörung **der Öffentlichkeit** sowie der verschiedenen Wassernutzer sicherzustellen. Mit diesem kooperativen Ansatz wird der bisher in der europäischen Wasserpolitik verfolgte ordnungsrechtliche Ansatz ergänzt, wobei durch das Prinzip der Partnerschaft die Akzeptanz der Zielvorgaben verbessert und die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erleichtert werden soll.
• Und schließlich wurde in der Wasserrahmenrichtlinie unter Rückgriff auf das Verursacherprinzip ein neuer Grundsatz der **Kostendeckung für Wasserdienstleistungen** verankert, wobei es sich hier allerdings um kein rechtsverbindliches Ziel handelt. Dennoch stellt die Aufforderung, daß die Wassergebührenpolitik der Mitgliedstaaten angemessene Anreize für eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen bieten soll sowie die Vorgabe, daß die Sektoren Industrie, Haushalte und Landwirtschaft einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen beitragen sollen, einen ersten wichtigen Schritt in Richtung einer nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen dar.

Die in der Wasserrahmenrichtlinie institutionalisierten Ziele und Handlungskriterien sind entweder noch gar nicht oder nicht in dieser Kombination in nationalen Ordnungen zu finden, so daß die Innovationen auf europäischer Ebene gleichsam in einer Modernisierung nationaler Wasserpolitiken resultieren werden. Im Grunde genommen rechnen alle Mitgliedstaaten damit, daß die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sie sowohl in organisatorischer als auch in materieller Hinsicht vor einige Herausforderungen stellen wird. Da sich die Zustimmung zu der an ökologischen und hydrologischen Effizienzkriterien orientierten Reform der europäischen Wasserpolitik nicht mehr mit den dominanten Kriterien der ökonomischen Integration, d.h. dem Abbau von Handelshemmnissen sowie der Herstellung von Wettbewerbsgleichheit, begründen läßt, kann die Wasserrahmenrichtlinie in der Tat als ein Beispiel für die Handlungsfähigkeit und Innovationskraft des europäischen Mehrebenensystems angesehen werden.

**8.1.1 Problemlösungseffizienz**

Die Forderungen des Umweltausschusses und des Umweltrates nach einem Gesamtkonzept für die europäische Wasserpolitik beruhten auf der Wahrnehmung, daß es an der Zeit wäre, den 'Flickenteppich' europäischer Wasserrichtlinien durch ein kohärentes und modernes Wasserrecht zu ersetzen. Im Zuge einer Neuordnung sollten zum einen die bestehenden Inkonsistenzen und Defizite des gemeinschaftlichen Wasserrechts beseitigt sowie die Anzahl der Wasserrichtlinien reduziert, zum anderen sollte ein Handlungskonzept zur Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben im Wasserbereich entwickelt werden. Daß die Wasserrahmenrichtlinie zur Konsolidierung des commonschaftlichen Wasserrechts beiträgt, ist bereits erläutert worden, wie aber sieht es mit der Lösungseffizienz bezüglich der im Wasserbereich als handlungsrelevant wahrgenommenen Probleme aus?
Ein wichtiges Anliegen von Wasserexperten stellte seit jeher die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser in guter Qualität dar, so daß die Verschmutzung der Trinkwasserquellen durch Schadstoffe von Anfang an ein wichtiger Impuls für die Gewässerschutzpolitik war. Angesichts der zunehmenden Gefährdung der Trinkwasserquellen durch diffuse Verschmutzung, übermäßige Wasserentnahmen und bauliche Veränderungen, setzte jedoch langsam ein Umdenken bezüglich der notwendigen Handlungsstrategien im Wasserbereich ein. Infolge eines verstärkten Austausches zwischen Wasser- und Umweltexperten und beeinflußt durch die Konzepte der nachhaltigen Entwicklung bildete sich im internationalen Diskurs ein neues Leitbild für die Wasserpolitik heraus, in dem die technischen Aspekte der Wasserversorgung durch eine ökologisch motivierte Sichtweise überlagert wurden. Die Wahrnehmung, daß langfristig die Trinkwasserversorgung nur sichergestellt werden kann, wenn die aquatische Umwelt in ihrer Gesamtheit geschützt wird, führte in Expertenkreisen zu der Forderung, daß nicht nur die weitere Verschmutzung der Gewässer verhindert, sondern gleichzeitig auch eine Verbesserung der ökologischen Qualität erreicht und eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen angestrebt werden müsse. Zugleich bestand in Expertenkreisen weitgehend Konsens darüber, daß diese Ziele nur erreicht werden können, wenn bei der Bewirtschaftung der Gewässer das Flußgebiet als ökologische Einheit zugrunde gelegt wird und sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wurde auch die Notwendigkeit einer besseren Integration von Maßnahmen des Gewässerschutzes in andere Politikbereiche, neue Formen der Partizipation bei der Umsetzung sowie der Einsatz ökonomischer Instrumente zur Unterstützung des Ordnungsrechts und als Anreiz für Verhaltensänderungen diskutiert. Die veränderte Problemwahrnehmung hatte zudem Auswirkungen auf die für notwendig erachteten internationalen Maßnahmen im Wasserbereich, die sich bis dahin auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Gewässerverschmutzung konzentriert hatten, während nunmehr die Nutzung grenzüberschreitender Gewässer unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit thematisiert wurde.

Indem bei der Reform der europäischen Wasserpolitik, wenn auch mit gewissen Abstrichen, die auf konzeptioneller Ebene formulierten Handlungsziele und -strategien einer nachhaltigen Wasserpolitik in europäisches Recht umgesetzt worden sind, stellt die Wasserrahmenrichtlinie aus Sicht von Wasser- und Umweltexperten eine effiziente Problemlösungsstrategie dar, die weit über die bisherigen Formen internationaler Zusammenarbeit, wie z.B. in der
Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR), hinausgeht.\textsuperscript{420} Daß die Wasserrahmenrichtlinie als ein Lösungsmodell für die gegenwärtigen und zukünftigen Probleme im Wasserbereich angesehen wird, zeigt sich auch an dem Interesse, das ihr im internationalen Kontext entgegengebracht wird.\textsuperscript{421} Tatsächlich bildet die zentrale Idee der Wasserrahmenrichtlinie, die integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen auf der Basis der Flußgebiete unter Einbindung der Öffentlichkeit, die Grundlage für die von der Kommission angestoßene EU Wasserinitiative für den Weltgipfel in Johannesburg. Wer heute mit dieser 'Erfolgsstory' wirbt, sollte jedoch weder die zeitliche Entwicklung noch den spezifischen Handlungskontext übersehen, die für die Herausbildung und Verabschiedung dieser Problemlösungsstrategie von Bedeutung waren. Die Entwicklungsschritte wurden auf inhaltlicher, ideeller und institutioneller Ebene ausführlich beschrieben. Sie sind im Endprodukt enthalten, das deshalb nicht einfach auf andere Kontexte übertragen werden kann.

Über die tatsächliche Problemlösungseffizienz der Wasserrahmenrichtlinie wird letztlich die konkrete Umsetzung und Anwendung der Problemlösungsstrategie entscheiden. Natürlich spielt hierbei auch die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit der Handlungsziele und -kriterien eine Rolle (s.u.), aber im Hinblick auf die Wirksamkeit sind noch zwei andere Aspekte relevant, die sich unter dem Stichwort 'Capacity-Building' zusammenfassen lassen. Zum einen müssen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene die strukturellen Voraussetzungen für die Umsetzung der Problemlösungsstrategie geschaffen werden. Das heißt, in den Verwaltungen bedarf es ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen, aber auch entsprechender Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe. Zum anderen müssen die Akteure, die 'vor Ort' für die Problembehandlung zuständig sind, auch bereit sein die neuen Lösungsstrategie anzuwenden. Diesbezüglich stellen die im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie durchgeführten Maßnahmen zur Bewußtseinsbildung einen

\textsuperscript{420} So ist die IKSR auf den Rheinstrom begrenzt, wobei die Verringerung der Gewässerverschmutzung und der Hochwasserschutz im Vordergrund stehen. Da der IKSR die Zuständigkeit für die Fläche sowie für den gesamten Flußlauf, d.h. von der Quelle bis zur Mündung fehlt, können Probleme der ökologischen Gewässerqualität und der Grundwasserverschmutzung nicht angemessen berücksichtigt werden. Und schließlich können die von der IKSR beschlossenen Maßnahmen keine Verbindlichkeit beanspruchen. "Jeder macht eben das, was er meint, was er tun sollte und was er zu Hause auch finanziell und politisch umsetzen kann." (Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart)

vielversprechenden Versuch dar, die für die Implementierung zuständigen Akteure von dem 'Mehrwert' der Problemlösungsstrategie zu überzeugen.

8.1.2 Strukturierungswirkung


Welche Strukturierungswirkung die europäischen Handlungsziele und -kriterien dann im nationalen Kontext entfalten, hängt wiederum von deren Inhalten ab. Der in diesem Zusammenhang wahrscheinlich interessanteste Aspekt der Wasserrahmenrichtlinie besteht in

422 Die Frage nach der Verbindlichkeit bezieht sich nicht auf den formalen Geltungsanspruch europäischer Rechtsnormen, sondern auf deren Inhalte. Im Hinblick auf die Implementation einer europäischen Richtlinie
der Schaffung neuer Bezugsräume für das wasserwirtschaftliche Handeln. Indem für die Bewirtschaftung der Wasserressourcen und die Maßnahmen des Gewässerschutzes das Flußgebiet als grundlegende Einheit vorgeschrieben und die internationale Koordination im Falle grenzüberschreitender Gewässer verpflichtend ist, werden einerseits neue geographische Bezugsräume geschaffen, so daß sich in Zukunft das wasserwirtschaftliche Handeln an den europäischen Flußgebieten ausrichten wird. "Vom Grundsatz her muß man sich darüber im Klaren sein, daß es eigentlich die deutsche Wasserwirtschaft oder die französische, die italienische oder die spanische Wasserwirtschaft künftig so nicht mehr geben wird."

Gleichzeitig werden mit der Wasserrahmenrichtlinie neue kognitive Bezugsräume geschaffen, denn anstelle der klassischen Verwaltungspraxis wird zukünftig das Management der Wasserressourcen in den Vordergrund treten. "Das Neue an der Wasserrahmenrichtlinie ist, daß wir in Zukunft Maßnahmen aus verschiedenen Feldern auszuwählen haben. Bisher haben wir sehr sektoral Wasserwirtschaft betrieben, d.h. wir haben mit hohem finanziellen Aufwand und auch mit großem Erfolg die Abwasserreinigung ausgebaut. Die Wasserrahmenrichtlinie folgt nun einem flächenhaften Ansatz und die Gewässerqualität bestimmt sich aus der chemischen und der ökologischen Qualität. Das ist also ein sehr viel breiterer Ansatz und deswegen werden sich auch die Maßnahmen in einem viel, viel breiteren Feld befinden. Also, wenn wir die Aufgabe haben ein Kilogramm Phosphat aus dem Gewässer fernzuhalten, weil dies zur Erreichung eines guten Gewässerzustands erforderlich ist, dann werden wir uns überlegen, wie wir das unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz am besten hinkriegen. Wir werden dann eben nicht automatisch auf die Abwasserreinigung abheben, sondern wir werden überlegen, wieviel kostet es uns, wenn wir eine flächenhafte Maßnahme durchführen. Nur, flächenhafte Maßnahmen sind mit dem Ordnungsrecht weitaus schwieriger hinzukriegen als wenn man punktuell vorgeht. Das sind also völlig neue Kategorien, in denen wir denken müssen."  

Insofern resultiert die Europäisierung der nationalen Wasserpolitiken in der Eröffnung von Initiativräumen für die nationalen Verwaltungen, denn durch die Wasserrahmenrichtlinie "wird die Kreativität gefördert". Die neue Vorgehensweise beim Gewässerschutz macht die Suche nach neuen Wegen des Verwaltungsvollzugs erforderlich, denn die Abkehr von der sektoralen Betrachtung der Gewässer vergrößert die Schnittstellen zu anderen

---

Politikbereichen, die Vorgabe der Kosteneffizienz erfordert ein ökonomisches Denken und zudem können Ökosysteme nicht allein durch Verwaltungsbehörden erfolgreich bewirtschaftet werden, so daß hier neue Formen der Partizipation notwendig werden. Außerdem wird die Kreativität dadurch gefördert, daß das Management der Gewässer außerhalb der traditionellen Verwaltungsstrukturen koordiniert werden muß.

8.2 Die ideelle Erschließung eines Handlungsraumes


werden kann. Die dritte analysiert die Durchsetzungskraft dieses Handlungskriteriums gegenüber anderen, möglicherweise kontradiktorischen." (Lepsius 1995:395)

Wie findet nun im vorliegenden Fall eine Konkretisierung dieser Leitideen und damit die Ausformulierung des spezifischen Handlungsraumes statt? Was bedeutet es, wenn Lepsius davon spricht, daß die EU mehr ist "als eine weitere Ebene politischer Steuerung, mehr als ein Netzwerk von Akteuren, mehr als ein Regime der Interessenvermittlung", sondern "eine durch einen Herrschaftsverband kognitiv ausdifferenzierte Handlungsorientierung"? (Lepsius 2000:290) Sicherlich sind die spezifischen Konditionen, wie sich dieser Herrschaftsverband konstituiert hat und nach welchen formalen Regeln das europäische Mehrebenensystem aufgebaut ist grundlegend. Hier soll jedoch auf die ideelle Erschließung und Konkretisierung dieses Handlungsraumes eingegangen werden.

8.2.1 Begriffsbildung als Voraussetzung für Institutionenbildung

Das Ziel einer Neuordnung des gemeinschaftlichen Wasserrechts führte nicht nur zu einer 'Austräumaktion' im Sinne einer verbesserten technisch-juristischen Formulierung, sondern zu gänzlich neuen Herangehensweisen. Es wäre durchaus möglich gewesen, allein die Übereinstimmung der bestehenden Richtlinien zu verbessern. "You don't need to have all water legislation in one document. You can have it in ten or hundred documents. It doesn't really matter as long as it is coherent."\(^{426}\) Die Entscheidung, eine Zusammenführung in einer Wasserrahmenrichtlinie anzustreben und das Ergebnis, daß hierbei auch gänzlich neue Ansätze gewählt wurden, ist nur vor dem Hintergrund einer Begriffsbildung und der Wirksamkeit neuer ideeller Zugänge zu verstehen. Diese lenkten nicht nur den Blick auf 'neue' Probleme, sondern erlaubten auch eine Neudeinition 'alter' Probleme im Wasserbereich.

Während man sich weitgehend einig war, daß die Neuordnung des gemeinschaftlichen Wasserrechts am besten durch die Schaffung einer Rahmenrichtlinie für den Wasserbereich erreicht werden könne, gab es im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung dieses Ordnungsrahmens durchaus sehr unterschiedliche Vorstellungen. So mußte bei der Festlegung der Ziele und der Formulierung der Handlungskriterien entschieden werden, welche Probleme im Wasserbereich in der Rahmenrichtlinie berücksichtigt, welches umweltpolitische Leitbild zugrunde gelegt und welcher Stellenwert dem Schutz der aquatischen Umwelt gegenüber anderen Wassernutzungen eingeräumt werden sollte. Die Konfliktlinien auf europäischer

\(^{426}\) Interview DG Umwelt/Kommission am 21.9.2000 in Brüssel.
Ebene wurden dabei nicht nur durch die Interessen der verschiedenen Wassernutzer bzw. deren 'Fürsprecher' in den jeweiligen Generaldirektionen, Mitgliedstaaten oder politischen Fraktionen bestimmt, sondern auch durch unterschiedliche Umweltschutzphilosophien und integrationspolitische Orientierungen, so daß die in der europäischen Wasserpolitik anzustrebenden Ziele im Hinblick auf ihre Wünschbarkeit, Machbarkeit und Finanzierbarkeit von den verschiedenen Akteuren sehr unterschiedlich beurteilt wurden.


'Nachhaltiges' Wirtschaften stellt durch die Verknüpfung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziel hohe Anforderungen an die teilnehmenden Personen, da sich die Argumente in dem Zieldreieck nicht harmonisch zueinander verhalten. Mehr und andere Informationen und Wissen über die Zusammenhänge des Handelns und der Einflußmöglichkeiten werden benötigt. Die Einbindung dieser Zusammenhänge in die Formulierungen der Teilziele in der Praxis berührt in starken Maße die Glaubwürdigkeit der Handelnden.

Auch die Leitidee 'europäische Integration' birgt in sich zunächst den Konflikt, daß sich die partikularen Interessen nicht harmonisch zueinander verhalten. Ideen und Engagement und vor allem das Argumentieren sind auch hier gefordert, um die Gemeinsamkeit herzustellen. Die Glaubwürdigkeit entsteht erst in der Konsensbildung und der Vergemeinschaftung eines Zieles. Unter dem Rationalitätskriterium der Glaubwürdigkeit ist also zu fragen, ob
beispielsweise der diskutierte Übergang zum Mehrheitsprinzip tatsächlich zu einer erhöhten Handlungseffizienz der Gemeinschaft führt oder dies im Gegenteil zu einer Verminderung des Geltungsanspruches und der Handlungseffizienz führt.

Das Verlassen der Hoheitsgebiete durch den Ansatz des grenzüberschreitenden Flußgebietsmanagements ist ein eindrücklicher Beleg dafür, wie die Leitideen 'europäische Integration' und 'Umweltschutz' in konkreter Form ihren Niederschlag finden. Am Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie läßt sich nachvollziehen, wie die Sachebene des bestehenden gemeinschaftlichen Wasserrechts in der Konfrontation mit neuen Leitbildern und Begriffen soweit aufgelöst werden konnte, daß ein europäischer Handlungsraum hergestellt wurde, der eine ihm eigene Glaubwürdigkeit beanspruchen kann.


8.2.2 Konzeptionelle Leitideen - Die Kommission als Policy-Entrepreneur

Der Kommission kommt durch das Initiativeverrecht eine besondere Bedeutung bei der Neuformulierung der Politikinhalte zu, denn ihr allein obliegt es konkrete Handlungsstrategien vorzuschlagen, in denen sie die Probleme benennt und entsprechende Problemlösungen aufzeigt. In dem Vorschlagsmonopol ist gleichzeitig die Bedeutung der Kommission für die Übersetzung allgemeiner Leitideen in konzeptionelle Leitideen angelegt. Allerdings verfügt die Kommission über keine Entscheidungskompetenzen, so daß sie für ihre Vorschläge auf die Zustimmung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlamentes angewiesen ist. Es sind diese institutionellen Bedingungen sowie das Verständnis, daß es sich bei der europäischen Politikgestaltung in erster Linie um eine Koordinierungs- und Managementaufgabe handelt, weshalb die Kommission in der Phase der Entscheidungsvorbereitung häufig als Policy-Entrepreneur agiert. Eine Rolle, die die
Kommission übrigens auch im weiteren Verlauf der Verhandlungen beibehalten hat, denn es war die Kommission, die immer wieder neue Formulierungsvorschläge vorgelegt und für die Zustimmung sich abzeichnender Konsenspunkte geworben hat.


"Even before the Commission started finally drafting its legislative proposal, we talked not only to the member states and their regions, but also to agriculture, to green NGOs, to local community representatives and so on. The informal consultation process on the Water Framework Directive was not targeted to have full harmony and full agreement on the details
of the solutions presented, but to find agreement on what are the problems on the table. Actually it helped all involved to focus the hearts and minds on the really important issues and it more or less already led to an agreement on general principles.\textsuperscript{427} Ziel dieser breit angelegten Aktivitäten war die Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses sowie die Verständigung für die Problembearbeitung. Die Verständigung in dieser Breite konnte nicht über einzelne Fragestellungen erfolgen sondern nur über konzeptionelle Leitideen. Indem die Kommission durch die frühzeitige Einbindung der Entscheidungsbetroffenen ihre Offenheit für Korrekturen hinsichtlich der Problemdefinitionen und Handlungsziele signalisierte, erhoffte sich die Kommission gleichzeitig eine größere Akzeptanz ihrer konzeptionellen Leitideen, die sowohl innerhalb des informellen Konsultationsprozesses als auch im Rahmen der vielen bilateralen Kontakte stets den Bezugspunkt für die Diskussionen über die zukünftige europäische Wasserpolitik bildeten.

Daß die Verständigung über konzeptionelle Leitideen zur Überwindung institutioneller, nationaler oder sektoraler Interessen beitragen kann, zeigte sich nicht nur innerhalb der Kommission, wo die DG Umwelt für ihre vorgeschlagenen Problemlösungsstrategien die Unterstützung anderer Generaldirektionen gewinnen konnte, sondern auch während der Ratsverhandlungen wirkte das handlungsleitende Konzept der Wasserrahmenrichtlinie konsensfördernd. "Mit der Wasserrahmenrichtlinie war eine neue Idee verbunden und das ist auch so empfunden worden. Wenn das nur eine reine Aufräumaktion gewesen wäre und nicht dieses Leitbild hinten dran gestanden hätte als tragender Grund, um so eine Reform zu machen, hätten sie angesichts der ganzen unterschiedlichen Ansätze und Befürchtungen den Kompromiß in Brüssel nicht bekommen."\textsuperscript{428} Und auch auf Seiten des Parlamentes trug das in allen (relevanten) Fraktionen vorhandene Bewußtsein, daß für eine europäische Wasserpolitik die Institutionalisierung des grenzüberschreitenden Flußgebietmanagements und eine umfassende ökologische Betrachtung der Gewässer wesentlich sei, erheblich zur Konsensbildung bei.\textsuperscript{429} Indem konzeptionelle Leitideen für die am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure zu Orientierungspunkten werden, können sie einerseits zur Neubestimmung der eigenen Präferenzen beitragen, andererseits können sie als Argumentationshilfe zur Begründung konkreter Problemlösungsstrategien herangezogen werden.\textsuperscript{430}

\textsuperscript{427} Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel.
\textsuperscript{428} Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.
\textsuperscript{429} Interview Fraktionssekreteriat/Europäisches Parlament am 20.3.2001 in Brüssel.
\textsuperscript{430} Nachdem sich die frühzeitige Einbindung und Verständigung über konzeptionelle Leitideen bewährt hat, greift die DG Umwelt bei den anstehenden Themen Badegewässer, Wasserpreise, prioritäre Stoffe, Grundwasser verstärkt auf diese Strategien zurück.

8.2.3 Leitideen in informellen Gruppen

Der europäische Kommunikationsraum, von dem Lepsius spricht (Lepsius 2000: 292), ist kein abstrakter Raum, sondern ein Raum, der in persönlichen Gesprächen entsteht und sich ausbreitet. Neben allen institutionell gefaßten Räumen, geht es dieser Arbeit auch darum, die institutionell wenig gefaßten 'Zwischenräume' zu thematisieren und zu zeigen, daß gerade hier die Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung auch ihren Ort haben und sie wesentlich zur Ausbildung einer europäischen Orientierung führen.

Die Gruppe der Wasserdirektoren ist ein Beispiel dafür, daß der Kommunikationsraum sich nicht allein auf die europäischen Organe beschränkte, sondern darüber hinaus informelle Gruppen eine wichtige Rolle spielen können. Die Vermutung liegt nahe, daß gerade durch die erheblichen Konsensorforderungen die Notwendigkeit der Kommunikation extrem erhöht ist und damit der informelle Bereich an Bedeutung gewinnt. Insofern bestand die Strategie der

431 Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.
Kommission darin, diesen Kommunikationsraum einerseits sehr breit anzulegen, andererseits aber auch gezielt eine Gruppe von Promotoren einzubinden.


Diese Gesprächsinitiative, die zunächst nur eine erste Verständigung und einen Problemaufriß der Thematik im Vordergrund hatte, hat im Laufe der Zeit eine eigene Dynamik erhalten. Die Wasserdirektoren diskutierten sowohl über technische Zugangsweisen wie auch über unterschiedliche Philosophien des Gewässerschutzes. Wie ein Beteiligter formulierte, war die wichtigste Erkenntnis dabei wohl, "daß man eben nicht nur formal, sondern auch kollegial miteinander umgehen kann."432 Dabei fand ein wichtiger Verständigungsprozeß über die nationalen Grenzen hinweg statt, der sowohl in die nationalen wie in die europäische Entscheidungsprozesse hinein wirkte. Obwohl die Gruppe selbst nicht entscheidungsrelevant ist, sind doch die Personen jeweils in die entsprechenden Entscheidungskontexte eingebunden. Dementsprechend wird auch die Relevanz dieser Treffen beurteilt.433

433 "I have attended some of the meetings of the water directors and the first time I went there, I was a bit surprised, because a lot of the people who were there were the same people that attended the negotiations in the Council working group. And then suddenly everybody seemed to be much more open-minded, because this is an unofficial forum and there you can speak freely and you can discuss the difficulties you have back home with other ministries and so on. And that, I think, was important, because now you could understand why the others have difficulties with different things, why they had to have the positions they had in the negotiations. If you understand why they had to have these positions, it's much easier to find a compromise they could accept than it would perhaps be if you only had met in the Council working group. So, I think that this informal forum is quite important in the networking under this directive." (Interview Umweltministerium Schweden am 13.12.1999 in Brüssel)
Auch wenn die Auswirkungen dieser informellen, aber klar umgrenzten und sich kontinuierlich treffenden Gruppe auf die Entscheidungsprozesse nicht messbar sind, können doch drei positive Einflüsse benannt werden:


8.3 Prozeßsteuerung im europäischen Entscheidungssystem bedeutet Konsensproduktion

Die hohen Konsenserfordernisse im Rat gehören seit je her zu den wichtigsten Konstanten europäischer Entscheidungsprozesse. Es gibt genügend Stimmen, die darauf dringen, diesen Zwang zu lockern, um Entscheidungen schneller und effizienter herbeizuführen zu können. Mit dem Mitentscheidungsverfahren sind jedoch die Konsenserfordernisse erhöht worden, denn die Kommission ist für ihre Vorschläge nun auf die Zustimmung des Rates und des Parlamentes angewiesen und bezüglich der Entscheidungsherstellung ist nicht nur eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen Rat und Parlament erforderlich. In der Tat ist der europäische Entscheidungsprozeß, wie er anhand der Wasserrahmenrichtlinie detailliert nachvollzogen wurde, ein kompliziertes Verfahren zur Vermittlung der Ziel- und Interessenkonflikte im europäischen Mehrebenensystem. Wie in einen Trichter werden die unterschiedlichen Vorstellungen der drei europäischen Organe zur Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik am Beginn des Prozesses eingegeben und müssen sich unter einem ständigen Konsensdruck bis zu einem Ergebnis verdichten. Es ist sicherlich berechtigt danach zu fragen, ob dieser Zwang für die Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit in der EU förderlich ist.

Schaubild 'Konsenstrichter' im Mitentscheidungsverfahren
8.3.1 Formale und informelle Motive


Das zweite Verfahrenselement betrifft die unterschiedlichen Abstimmungsmodi in Rat und Parlament. Im Mitentscheidungsverfahren kann sich der Rat zwar nicht mehr über die zweite Lesung des Parlamentes hinwegsetzen, aber dem Rat wird die Zustimmung zum Kommissionsvorschlag, zu den Abänderungen des Parlamentes sowie zum Ergebnis des Vermittlungsausschusses durch die Möglichkeit der qualifizierten Mehrheitsabstimmung (im Vergleich zur Einstimmigkeit) erleichtert. Dem Parlament wird durch das Mitentscheidungsverfahren zunächst ermöglicht, maßgeblichen Einfluß zu nehmen. Jedoch wird die Veränderung des gemeinsamen Standpunktes des Rates dadurch erschwert, daß die Änderungsanträge in zweiter Lesung mit absoluter Mehrheit verabschiedet werden müssen. Die Notwendigkeit fraktionsübergreifenden Mehrheiten in der zweiten Lesung soll zur Reduzierung der Konfliktpunkte, für die dann zwischen Rat und Parlament eine Einigung


Die internen Entscheidungsprozesse der europäischen Organe werden in formaler Hinsicht durch die Vorgaben in den jeweiligen Geschäftsordnungen strukturiert. Da die Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in Kommission, Rat und Parlament bereits sehr detailliert dargestellt worden sind, soll an dieser Stelle nur nochmals darauf verwiesen werden, daß sich in allen drei Organen neben den formalen Koordinations- und Abstimmungsprozessen eine Reihe informeller Verfahren zur Vermittlung unterschiedlicher Interessen und Vorstellungen herausgebildet haben. Sie sind das Ergebnis des Konsensdrucks innerhalb der Organe und gemeinsam ist der Informalisierung, daß dadurch der im jeweiligen Organ dominante Interaktionsmodus aufgebrochen und die Einigungsfähigkeit erleichtert wird. An dem Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie konnte gezeigt werden, daß aufgrund der formalen und informellen Verfahren, die sich im Verlauf der Zeit herausgebildet haben, die interne Entscheidungsfindung im großen und ganzen recht gut funktioniert, aber die

434 So bedeutet nicht nur die Einberufung des Vermittlungsausschusses einen organisatorischen und finanziellen Mehraufwand, sondern anhand des Vermittlungsverfahren der Wasserrahmenrichtlinie konnte wohl eindrücklich gezeigt werden, daß die Prozesse der internen als auch der inter-institutionellen Entscheidungsfindung ein erhebliches Maß an Zeit und Energie erfordern. Tatsächlich haben daran beteiligte Akteure, wie etwa die Kommissionsmitarbeiter, die Berichterstatter, die politischen Berater der Fraktionen oder die Mitarbeiter aus den 'Vermittlungsssekretariaten', zu bedenken gegeben, daß sie sich in den drei Monaten kaum mit etwas anderem haben beschäftigen können. Und vor allem auf der Ratsseite können mehrere, gleichzeitig laufende Vermittlungsverfahren die Kapazitäten überfordern, wobei dies nicht nur die Präsidentschaft, sondern auch den chronisch überlasteten Coreper betrifft.
Berücksichtigung 'externer' Forderungen im Mitentscheidungsverfahren sowohl die Kommission als auch die beiden Entscheidungsorgane vor neue Herausforderungen stellt.

Durch das Mitentscheidungsverfahren ist nicht nur die Entscheidungsfindung komplexer geworden, sondern auch der europäische Kommunikationsraum wird sich nachhaltig verändern müssen. Nachdem das europäische Interaktionsgefecht lange Zeit durch das Tandem von Kommission und Rat dominiert war, muß sich in den Köpfen der Akteure das Trilogdenken erst noch verfestigen und eine "Kultur des proaktiven Handelns" (Imbeni u.a. 1999:9) entwickeln. Während es inzwischen zur politischen Routine gehört, daß die Kommission bei der Entscheidungsvorbereitung die Mitgliedstaaten konsultiert, um deren Vorstellungen kennenzulernen und potentielle Widerstände auszuloten, werden auch die Kommission und das Parlament nach informellen Kommunikationsmöglichkeiten suchen müssen, um sich schon in dieser frühen Phase des Entscheidungsprozesses über sensible Punkte des geplanten Rechtsaktes austauschen zu können. Ebenso werden sich im Hinblick auf die inter-institutionelle Entscheidungsfindung die Kommunikationsstrukturen zwischen Rat und Parlament verbessern müssen, wenn die Meinungsverschiedenheiten schon im Rahmen der ersten oder zweiten Lesung beigelegt werden sollen. "Bei vielen Dossiers wäre die Vermittlung gar nicht notwendig gewesen oder hätte durch eine Lösung in der zweiten Lesung verhindert werden können, wenn der Kommunikationsfluß früher eingesetzt hätte. Dieses Aufeinanderzugehen, das Wichtige vom Unwichtigen trennen und das Unverzichtbare heraustilieren, das findet deshalb jetzt oftmals schon viel früher statt." 

Allerdings kann sich der Aufbau neuer Kommunikationsstrukturen nicht auf die Herausbildung informeller Kontakte beschränken, da durch das Mitentscheidungsverfahren auch cognitive Veränderungen notwendig werden. So hat bei der Wasserrahmenrichtlinie das vorgezogene 'informelle Mitentscheidungsverfahren' vor allem deshalb nicht funktioniert, weil sowohl der Rat als auch das Parlament noch in der alten Denkweise der Konfrontation und nicht der Kooperation verhaftet waren. "Bei der Wasserrahmenrichtlinie waren wir in der unangenehmen Lage, daß die erste Lesung unter einem anderen Regime stattgefunden hat. Man hat zwar schon gewußt, daß das Dossier unter die Vermittlung fallen wird, aber jeder hat sich auf sein Haus beschränkt und dort den Entscheidungsprozeß vorangetrieben. Die informellen Kontakte vor der ersten Lesung sind kolossal gescheitert, weil das noch in einem anderen psychologischen Rahmen stattgefunden hat." 

435 Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.
436 Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.

278
8.3.2 Methodische Motive

Prozeßmanagement unter den beschriebenen Randbedingungen des europäischen Verhandlungssystems bedeutet Konsensproduktion. Unter dieser Überschrift soll im folgenden nochmals genauer nach den methodischen Spielregeln der Interaktion sowie nach der notwendigen Sozialisierung der Akteure (vgl. auch Kapitel 8.3.3.) gefragt werden. In den Interviews wurde wiederholt darauf hingewiesen, daß die nationalen Akteure, die in den europäischen Handlungskontext eintreten, nicht von vornherein über eine kooperative Handlungsorientierung verfügen, sondern die sogenannten 'Brüsseler Spielregeln' erst kennenlernen müssen, um eine entsprechende Sozialisierung zu erfahren. Wie auch in anderen Handlungskontexten sind die Akteure um so intensiver dieser Sozialisierung ausgesetzt, je länger die Interaktionen dauern und je dichter die Kommunikationsstrukturen auf europäischer Ebene sind.

Zu den 'Brüsseler Spielregeln' gehören folgende Motive:
- Das Konsensprinzip als Arbeitsmethode.
- Die Bereitschaft zu konstruktivem Verhalten.
- Das Argumentieren als Kommunikationsmodus.

Diese 'Brüsseler Spielregeln' sind sowohl das Ergebnis der Zwänge des 'Konsenstrichters' als auch Ausdruck bestimmter ordnungspolitischer Vorstellungen, die aus der Leitidee 'europäische Integration' resultieren. Die Gemeinschaftsidee gründet zum einen auf der Norm, daß alle Mitgliedstaaten prinzipiell gleichberechtigt sind und deshalb ihre Interessen als gleichermaßen legitim gelten, kollektive Entscheidungen nicht über das Mehrheitsprinzip herbeigeführt werden können und die mit Entscheidungen verbundenen Anpassungskosten gleichmäßig verteilt werden müssen. Zum anderen bedeutet europäische Integration aber auch, daß die Nationalstaaten bei dem Eintritt in die Gemeinschaft eine normative Verpflichtung zur Kooperation eingegangen sind und damit prinzipiell ihre Bereitschaft signalisiert haben, bei der Verwirklichung gemeinsamer Handlungsziele traditionelle nationale Positionen aufzugeben.437 Diese Verhaltensnormen haben nicht zur Folge, daß die Akteure ihre Interessen einfach aufgeben, aber sie müssen diese gemäß den 'Brüsseler Spielregeln' vertreten.

437 Im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen in Verhandlungssystemen die Bereitschaft zur Kooperation den Interessenausgleich dominieren kann, hat Mayntz auf die grundsätzliche Möglichkeit verwiesen, "kollektive Entscheidungssituationen als solche zu definieren, die entweder das Verfolgen eigener Interessen erlauben oder aber ein mehr oder weniger großes Maß an Selbstverleugnung im Interesse der Sache verlangen" (Mayntz 1993:52). Mit der Gründung der Gemeinschaft und der Herausbildung einer neuen Handlungsebene ist genau solch eine Situationsdifferenzierung vorgenommen worden.

279

Als Methode gehört zu diesem Interaktionsmodus zweifellos auch das Argumentieren. Beiträge, die 'Europa' im Blick haben und zur Konsensbildung beitragen, haben die bessere Chancen im Rahmen der Entscheidungsfindung aufgegriffen zu werden. Genauso wie ein negatives Votum in den Ratsverhandlungen leichter akzeptiert wird, wenn die Gründe einsichtig und nachvollziehbar sind, erhält ein positives Votum mehr Gewicht, wenn es mit fachlichen Argumenten begründet wird. "In sum, what we see is that arguing, not only bargaining is a salient feature of the system." (Schäfer u.a. 2000: 33) Insgesamt wird die Konsensorientierung sowie die Bereitschaft zu konstruktivem und argumentativem Verhalten belohnt, denn wer mitarbeitet, kann auch mitgestalten. "Das kompromißlose Verfolgen eigener Interessen und das sture Beharren auf dem eigenen Standpunkt ist in einem Mehrebenensystem allenfalls geeignet unerwünschte Entscheidungen zu verhindern, positive Entscheidungen lassen sich auf diese Weise nur in Einzelfällen durchsetzen." (Grande 2000:20).

Im Europäischen Parlament scheinen die 'Brüsseler Spielregeln' schon weitaus stärker institutionalisiert zu sein, denn die Interviewpartnern betonten, daß im Vergleich zu nationalen Parlamenten das kooperative Verhalten einen sehr viel größeren Stellenwert einnimmt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, daß das Parlament seinen vormals informellen und nun formellen Einfluß nur geltend machen kann, wenn fraktionsübergreifende Mehrheiten zustande kommen. Prinzipiell gehört das Konsensprinzip damit zu den zentralen Arbeitsmethoden des Parlamentes, auch wenn sich im konkreten Fall gezeigt hat, daß von manchen Parlamentariern die Bereitschaft zu konstruktivem Verhalten verstärkt eingefordert werden mußte.

All dies sind methodische Motive, die jedoch nicht beliebig abrufbar sind, sondern von sehr unterschiedlichen und oft auch strategischen Bedingungen abhängen. Im Fall der

8.3.3 Funktionen und Rollen

Sowohl die Entscheidung innerhalb der Organe wie auch die weitere Begleitung im Entscheidungsweg zwischen den Organen wird von verschiedenen Kerngruppen gesteuert. Von Seiten der Kommission sind dies die zuständigen Personen des entsprechenden Referates. Im vorliegenden Beispiel waren dies die beiden für die Richtlinie zuständigen Desk-Officer (beide übrigens keine Kommissionsbeamten, sondern nationale Experten) sowie der Referatsleiter und der Wasserdirektor der DG Umwelt. Aus anderen Abteilungen wurden für die ökonomischen sowie chemischen Aspekte zwei weitere Personen (beide ebenfalls nationale Experten und damit Fachleute auf ihrem Gebiet) assoziiert.

Von Seiten des Rates wurde die Kerngruppe gebildet aus der Präsidentschaft und einer Mitarbeiterin der entsprechenden Fachabteilung des Generalsekretariates des Rates. Je nach
Verfahrensstand übernahm die Präsidentschaft den Vorsitz der Arbeitsgruppe für Umweltfragen oder des Coreper.


Da die Verbundenheit zur Sache nicht für alle Situationen hilfreich ist, gibt es neben den Akteuren, die eine Richtlinie von Anfang bis Ende betreuen, auch eine horizontale Ebene. Im Vermittlungsausschuß wurden die Kerngruppen jeweils um einen Mitarbeiter der für die Vermittlungsverfahren zuständigen Abteilungen der Generalsekretariate ergänzt. Diese 'Vermittlungsexperten' haben dann den Vorteil, daß sie einerseits in dem Prozedere erfahren und mit der Logik der Vermittlung vertraut sind, und sich andererseits radikaler in der Kompromißfindung verhalten können, da sie mit dem Thema nicht so verbunden sind.

Gerade durch die hohen Konsensforderungen und das notwendige Prozeßmanagement kommt all diesen Akteuren eine erhebliche Bedeutung und ein großer Gestaltungsspielraum zu. In diesen Schlüsselpositionen wird offenbar regelmäßig ein unternehmerischer Impuls freigesetzt, der mit überdurchschnittlichem Engagement und einer Verbundenheit zur Sache

Schließlich sollte in diesem Zusammenhang auch noch die Bedeutung affektiver Beziehungen erwähnt werden. So haben Interviewpartner immer wieder darauf verwiesen, daß die Eigendynamik, die sich im Verhandlungsprozeß entwickelt hat, sehr stark von den persönlichen Beziehungen abhängig war. "Ich glaube das Zentrale ist, daß es auch menschlich funktioniert. Wenn das funktioniert, dann spielen eigentlich die Sprachen und die sozialen Herkünfte und das Landsmannschaftliche eine relativ untergeordnete Rolle."438

8.4 New Governance und Management


Fortschritte sind erst wieder erkennbar, als sich mit dem Beginn der 90er Jahre ein systemisches Denken, d.h. ein Denken in komplexen Zusammenhängen, in der Umweltpolitik allmählich durchsetzte. Was in Kreisen der Wasserexperten schon länger mit den Stichworten des Wasserkreislaufs, der integrierten Bewirtschaftung der Wasservorräte oder anderer Wechselwirkungen diskutiert wurde, mußte erst seinen Niederschlag in den 'Verwaltungsreihen' finden. Es war offensichtlich ein langer Prozeß, ehe das Wasser entnationalisiert werden konnte und sich auch im Denken eine systemischer und gemeinschaftlicher Ansatz festsetzte. Gleichermaßen lang - und natürlich weiter andauernd - war und ist der Prozeß der zunehmenden Integration verschiedener Politikbereiche, beispielsweise im Bezug zwischen 'Wasser' und 'Landwirtschaft'.


Konkretisierung von Leitideen bis zur Herausbildung von Verhaltensorientierungen
untersuchen zu können.

Doch was heißt Management? In diesem Begriff steckt die Anforderung, in einem
Mehrebenensystem, wie es beschreiben wurde, sowie in multinationalen Netzwerken zu
agieren. Vielleicht muß es sogar noch mit einem spezifischeren Begriff aus dem Vokabular
der Wirtschaft benannt werden mit 'Change Management'. Der Verlauf der europäischen
Wasserpolitik zeigt, daß ein separiertes 'Regulieren' und ein späteres 'Kontrollieren' nur eine
bestimmte Reichweite an Problemlösungseffizienz haben. Diese Reichweite konnte inhaltlich
erst durch integrierte Ansätze und in der Verfahrensweise erst durch eine deutliche
Ausweitung der Netzwerkaktivitäten erhöht werden. Nicht umsonst wird in der Untersuchung
des Entstehungsprozesses der Wasserrahmenrichtlinie das Augenmerk auch auf die kleinen
und informellen Netzwerke gelegt, da hier sehr deutlich wird, wie Mißtrauen und
gegenseitiges Unverständnis abgebaut werden. Zentral erscheint hier also das Management
von Netzwerken. Erst als auch die verschiedenen nationalen Administrationen einen Umgang
miteinander und mit den europäischen Institutionen (und Begriffen/Leitideen) gelernt hatten,
stellten sich die Gemeinsamkeiten her. Das Erkennen der Interdependenzen ist geeignet, die
Vorzüge der Zusammenarbeit aufzuzeigen und die streng gehüteten Hoheitsgebiete der
einzelnen Verwaltungen zugunsten von Netzwerken aufzugeben. Das Management kann diese
Interdependenzen im Verwaltungshandeln abbilden und die Partnerschaften der
verschiedenen Einheiten über eine Koordinierung zusammenhalten.

Soweit die Zielvorstellungen. Dem steht die traditionelle Ausrichtung der Kommission als
einer regulierenden Behörde mit bürokratisch-gesetzgeberischen Aufgaben entgegen. Der
Konflikt, einerseits Initiator, Moderator, Manager und gleichzeitig Kontrolleur zu sein, ist in
der Aufgabenzuweisung der Kommission eingebettet. Wie schwierig dieser Spagat ist, wurde
verschiedentlich deutlich. Es ist deshalb zweifelhaft, ob die neuen Politikfelder und die
anstehende Integration der Beitrittsländer in der herkömmlichen Form gelöst werden können.
Allein eine weitere Zentralisierung und die Aufstockung des Personals werden hier sicher
keine Abhilfe schaffen. Im Gegenteil: die Kommission braucht immer ihre nationalen Partner
und sie hat es immer mit einer nationalen Verwaltungsautonomie zu tun, welche die
Handlungsgrenzen einer EU Institution aufzeigen. Die Kommission hat sich im Falle der
Wasserrahmenrichtlinie deshalb entschieden, das Management der entsprechenden Netzwerke
schon während dem Entscheidungsprozeß aufzubauen und sie erkennt nun, daß sie dies in
gewissem Maße auch für die Implementierung fortsetzen muß. Der Prozeß der
Wasserrahmenrichtlinie hat gezeigt, daß ein anstehendes Problem durchaus erfolgreich in
einem multinationalen Mehrebenenprozeß gelöst werden kann, wenn sich die Partner auf einem ähnlichen europäischem Niveau befinden. Dieser mentale Zustand muß nun - so die Überlegungen der Kommissionsmitglieder - nun auch für die Implementierung auf der Ebene der nationalen Verwaltungseinheit stärker hergestellt werden, um ein Gelingen zu gewährleisten.

Die Wasserrahmenrichtlinie ist so angelegt, daß die Aufgabe der Kommission sich im Grunde nicht mehr allein auf die Aufgaben eines Policy Entrepreneurs mit seinem Initiativrecht und seiner Regulierungskompetenz beschränken kann, sondern nun auch den weiteren Verlauf betreuen muß. Anders als es bei den ersten Richtlinien der Fall war, will die Kommission nicht warten, bis die entsprechenden Fristen abgelaufen sind, um dann mangelnde Umsetzung bei den Mitgliedstaaten mit Strafen zu belegen. Implementierung bedeutet, die Leitideen und neuen Rationalitätskriterien in die Breite der Mitgliedsstaaten zu tragen und Konzepte wie das Flußgebietsmanagement bis in die Tiefe einzelner Maßnahmen zumindest zu begleiten. Gerade hier wird deutlich, daß dies nicht durch einen zentralistischen Ansatz erreicht werden kann, sondern der weitere Ausbau von Netzwerken notwendig ist.


Sollte sich jedoch eine Entwicklung vom Policy Entrepreneur zum Policy Manager ergeben, so wäre hier eine neue Herausbildung von Leitideen und eine Institutionalisierung im Sinne Lepsius denkbar. Im vorliegenden Fallbeispiel haben sich die Ansätze hierzu aus einem
Literaturverzeichnis

Dokumente


Sekundärliteratur


Demmke, Christoph / Unfried, Martin, 2000: Umweltpolitik zwischen Brüssel und Berlin: Ein Leitfaden für die deutsche Umweltverwaltung. EIPA.


