

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 EntschlieÙung	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 EntschlieÙung	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 VERMITTLUNGSAUSSCHUB	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 -MIBERFOLGE	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 SCHLUBBETRACHTUNG	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

LITERATURVERZEICHNIS	288
DOKUMENTE.....	288
SEKUNDÄRLITERATUR.....	289

1 Einleitung

Eines der zentralen Anliegen der Europaforschung besteht nach wie vor in der Erfassung der Funktionsweise des europäischen Mehrebenensystem, wobei häufig die Frage nach der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union (EU) im Vordergrund steht. (u.a. Scharpf 1999, Eichener 2000, Grande/Jachtenfuchs 2000) Handlungsfähigkeit bedeutet, daß ein politisches System fähig ist, auf Probleme, die als handlungsrelevant definiert werden, zu reagieren und Entscheidungen zu treffen, die eine an Effizienzkriterien orientierte Lösungsstrategie zur Verfügung stellen. Insofern bezieht sich der Begriff der Handlungsfähigkeit sowohl auf die Entscheidungsfähigkeit als auch auf die Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems, da er auch nach der substantiellen Qualität der Entscheidungen fragt. (Mayntz 1993, Jachtenfuchs 2000) Nun ist die Herstellung effizienter Entscheidungen für jedes politische System wichtig, aber in Bezug auf die EU scheint die Frage nach der Handlungsfähigkeit aus zwei Gründen besonders relevant zu sein. Erstens haben die Mitgliedstaaten mit der Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene in vielen Politikbereichen ihre Handlungsautonomie eingebüßt, so daß sie bei der Problembearbeitung inzwischen vermehrt auf europäische Lösungsstrategien angewiesen sind. Zweitens wird die Handlungsfähigkeit der EU immer wieder als notwendige Voraussetzung für die Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses angeführt und eine effiziente Problemlösung als wichtige Legitimationsquelle der EU angesehen. Von daher ist es verständlich, daß die fortschreitende europäische Integration stets von der Frage begleitet worden ist, ob die EU die ihr übertragenen Kompetenzen überhaupt verantwortlich handhaben und die an sie gerichteten Erwartungen erfüllen kann.

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 Kompetenzverflechtung 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

Handlungsebenen sowie der Konsenszwang bei der Beschlußfassung als problematisch gelten. In seinem vielfach rezipierten Modell der "Politikverflechtung" hat Scharpf (1994) gezeigt, daß in politischen Systemen, in denen Entscheidungen auf der höheren Ebene von der einvernehmlichen Zustimmung der Regierungen der unteren Entscheidungsebene abhängen, die Problemlösungsfähigkeit stark eingeschränkt ist. Vor allem die Tatsache, daß Regierungen stets darauf bedacht sind ihre Eigeninteressen zu wahren, führe auf europäischer Ebene dazu, daß die Entscheidungsfindung im Rat durch die Logik intergouvernementaler Verhandlungen dominiert werde und die Konsensbildung meist nur in Form eines Interessenausgleichs erreicht werden könne. Sobald Entscheidungen mit Anpassungskosten verbunden sind, sei nämlich die Wahrscheinlichkeit groß, daß diejenigen Mitgliedstaaten, deren Interessen von einer Entscheidung negativ betroffen sind, mit Hilfe ihres Vetos oder durch die Bildung einer Sperrminorität diese Anpassungskosten zu vermeiden oder zumindest zu minimieren versuchen. Aufgrund des Konsenszwang bei der Beschlußfassung im Rat müsse deshalb bei Interessendifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten mit Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, wenn nicht gar mit Entscheidungsblockaden gerechnet werden.² (Scharpf 1994, 1996)

Ogleich es immer wieder spektakuläre Beispiele für die Widrigkeiten des europäischen Entscheidungssystems gibt, zeigt sich dennoch in vielen Bereichen europäischer Politik eine erhebliche Regulierungsdichte 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

Demokratie und Transparenz, sondern auch an Effizienz. Vgl. hierzu die Erklärung von Laeken "Zur Zukunft der Europäischen Union" vom 15. Dezember 2001.

² Selbst der Übergang zur qualifizierten Mehrheitsabstimmung habe diesen Konsenszwang im Rat nicht wesentlich gelockert, da die Konsenserfordernisse 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.

Die Antworten der Europaforschung sind äußerst vielfältig. So wird die Handlungsfähigkeit der EU zum Beispiel mit nicht intendierten Folgen einer eingeschränkten Rationalität in Verhandlungssituationen (Golub 1996), der Politikgestaltung durch 'Subterfuge' (Héritier 1997), sozialer Interaktion und Ideendiskurs (Kocher-Koch/Edler 1998), der Herausbildung transnationaler Verwaltungs- und Expertenstäbe (Bach 1999), dem Management von Figurationen (Eichener 2000) oder der Ausdifferenzierung einer kognitiven Handlungsebene mit spezifischen Rationalitätsstandards (Lepsius 2000) erklärt, um nur einige Stichworte zu nennen. Während sich die meisten Untersuchungen des europäischen Mehrebenensystems auf die Rolle der Kommission als Initiator europäischer Politik, die Entscheidungsprozesse im Rat sowie die Interaktionsbeziehungen zwischen Kommission und Rat konzentrieren, gibt es bislang jedoch nur wenige Arbeiten, die die gestärkte Beteiligung des Europäischen Parlamentes im europäischen Entscheidungssystem untersuchen. "Der Einfluß des EP auf die Problemlösungsfähigkeit der EU bildet nach wie vor ein wichtiges Desiderat der Forschung." (Jachtenfuchs 2000:348) Ein wichtiges Anliegen der vorliegenden Arbeit besteht deshalb in der Gewinnung neuer Erkenntnisse über die Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem unter den Bedingungen des Mitentscheidungsverfahrens. Die ausführliche Darstellung des inter-institutionellen Entscheidungsprozesses unter besonderer Berücksichtigung des Vermittlungsverfahrens sowie die empirische Erfassung der für die Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit der EU relevanten Faktoren sollen dazu beitragen, eine Lücke in der Europaforschung zu schließen.

Das europäische Mehrebenensystem als Verhandlungssystem

Mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens durch den Vertrag von Maastricht sowie dessen Ausdehnung auf weitere Politikbereiche infolge des Amsterdamer Vertrages, ist das Europäische Parlament gegenüber dem Rat zu einem gleichberechtigten Entscheidungsorgan geworden. Zumindest in den Politikbereichen, in denen das Europäische Parlament über ein Mitentscheidungsrecht verfügt, kann inzwischen kein Rechtsakt mehr gegen den Willen des Parlamentes verabschiedet werden. Konkret bedeutet dies, daß die Kommission für ihre Vorschläge nun auf die Zustimmung des Rates und des Parlamentes angewiesen ist und

bezüglich der Entscheidungsherstellung nicht nur eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen Rat und Parlament erforderlich ist. Aufgrund der im europäischen Mehrebenensystem institutionell bedingten Machtteilung zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den europäischen Organen, bietet sich für die Analyse des Entscheidungsprozesses das Konzept des Verhandlungssystems an. Mit dem Konzept des Verhandlungssystems werden Entscheidungsstrukturen charakterisiert, in denen bei strittigen Angelegenheiten Konflikte nicht über Mehrheitsentscheidungen oder gar über hierarchische Weisungen gelöst werden können, sondern durch Kooperation ein Konsens zwischen den am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteuren gefunden werden muß. Von daher bezieht sich der Begriff des Verhandeln zunächst nur auf einen spezifischen Entscheidungsmodus, der noch nichts darüber aussagt, wie sich die Interaktionen im Verlauf des Entscheidungsprozesses ausgestalten.³ Deshalb sollte Kooperation nicht mit einem "konfliktfreien Prozeß, bei dem alle Beteiligten von einer konstruktiven Haltung beseelt sind" (Jachtenfuchs 2000:353) verwechselt werden und "ebensowenig darf Konsens mit reibungslos erzielter Übereinstimmung gleichgesetzt werden, denn der Übereinkunft kann massive einseitige Einflußnahme und hartnäckige partikulare Interessenvertretung vorausgegangen sein" (Kohler-Koch 1998:18).

Daß mit dem Begriff des Verhandeln 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 Verhandeln 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

³ Insofern sollte der Begriff des Verhandeln nicht mit dem Begriff des 'Bargaining' gleichgesetzt werden, da es sich hier bereits um einen spezifischen Verhandlungsmodus handelt. In Ermangelung geeigneter Begrifflichkeiten wird 'Bargaining' allerdings häufig mit Verhandeln übersetzt, so daß dieser Begriff gewissermaßen schon vorbelastet ist und nicht mehr die Neutralität des englischen 'Negotiating' aufweist. Zur besseren Abgrenzung wird deshalb im Hinblick auf das europäische Verhandlungssystem inzwischen oftmals von deliberativen Verhandlungen gesprochen.

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.

Wie bereits erwähnt, lassen sich in Verhandlungssystemen jedoch eine Reihe negativer Interaktionseffekte beobachten, die deren Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit erheblich einschränken können, wobei diese Effekte nicht nur im europäischen Mehrebenensystem, sondern auch in Konkordanzdemokratien (Schmidt 2000) oder im deutschen Föderalismus (Scharpf 1994) zu finden sind. Der wohl größte Nachteil von Verhandlungssystemen wird in der Gefahr von Entscheidungsblockaden gesehen, da aufgrund der hohen Konsenserfordernisse der Entscheidungsprozeß durch kooperationsunwillige Akteure besonders einfach und wirksam blockiert werden kann. Und wenn schließlich eine Einigung erzielt wird, dann stellen die Entscheidungsergebnisse oftmals keine adäquate Handlungsstrategie zur Verfügung, da der Konsens meist nur mit Hilfe einer Reihe von Kompromißtechniken gefunden werden konnte. Vor allem kommen diese negativen Interaktionseffekte dann zum tragen, wenn sich die am Entscheidungsprozeß Beteiligten primär an ihren Eigeninteressen orientieren und im Hinblick auf das zu erreichende Verhandlungsergebnis Nachteile zu vermeiden suchen, so daß die Verhandlungen in erster Linie nicht in der Perspektive optimaler Aufgabenerfüllung (problemsolving), sondern in der Perspektive des Interessenausgleichs (bargaining) geführt werden. Daß "Bargaining die weniger anspruchsvolle und deshalb robustere Modalität der Konsensbildung" (Scharpf 1994:33) ist, scheint sich nicht nur in der Praxis europäischer Politikgestaltung zu bestätigen, sondern läßt sich auch theoretisch begründen, denn "für den Interessenausgleich ist lediglich negative Koordination erforderlich, für Problemlösung dagegen ein kooperatives Zusammenwirken im Interesse eines Systems, das einen eigenen Referenzpunkt für die Beurteilung des Ergebnisses darstellt" (Mayntz 1993:48).

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 Konsenserfordernisse 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 Inkonsistenzen 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.

Wenngleich 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 Mitentscheidungsverfahrens 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

Regulierungspraktiken in den Mitgliedstaaten sowie der unterschiedlichen Strukturen und Institutionen der nationalen Wasserwirtschaften tatsächlich erhebliche Differenzen bei den Vorstellungen der Mitgliedstaaten bezüglich einer Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik zeigten. Diese Differenzen wurden dadurch verstärkt, daß die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit den Schutz ihrer Gewässer nicht mit der gleichen Intensität verfolgt hatten, so daß sich aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen die verbindliche Festlegung gemeinsamer Ziele schwierig gestaltete. Außerdem wurde eine Einigung dadurch erschwert, daß die Mitgliedstaaten mit der Wasserrahmenrichtlinie Investitions- und Sanierungskosten in Milliardenhöhe auf sich zukommen sahen.

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 Ergebnisse 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, wurden neben den 'Entscheidungsträgern' 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 Entscheidungsumsetzung 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.⁶ Letztlich wird die europäische Integration erst dann zur Realität, wenn die europäischen Normen im nationalen, regionalen oder lokalen Kontext handlungsleitend wirken.

Während Sozialwissenschaftler die Handlungsfähigkeit noch unter den Stichworten der Entscheidungsfähigkeit und der Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems betrachten, sind die Akteure in dem untersuchten Beispiel europäischer Politikgestaltung schon weiter: Der Aspekt der Entscheidungsumsetzung wird zum wichtigem Maßstab für die Handlungsfähigkeit. Damit bezieht sich das Kriterium der Effizienz nicht mehr allein darauf, ob auf dem Papier eine dem Problem adäquate Handlungsstrategie steht, sondern fragt nach der tatsächlichen Strukturierungswirkung der getroffenen Entscheidungen. Daß sich gerade im europäischen Mehrebenensystem die Entscheidungsumsetzung nicht auf einen rein technischen Vorgang reduzieren läßt, bei dem sich die Kommission auf eine Kontrollfunktion zurückziehen kann, machen die empirischen Ergebnisse deutlich. Anders als der Nationalstaat weist das europäischen Mehrebenensystem einen 'institutionellen Bruch' zwischen der Herstellung und Umsetzung von Entscheidungen auf, so daß die in dem einen kognitiven System entwickelten Konzepte und Handlungskriterien ganz anderer Transmissionsstrategien bedürfen, um in den 'Subsystemen' wirksam zu werden. Das konkrete Beispiel der

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.

Arbeitsweise der Organe zu verbessern und die Beschlußfassung effizienter zu gestalten, während die Implementationsproblematik der EU in der Regel unberücksichtigt bleibt.

2 Die Entwicklung der europäischen Wasserpolitik

Wenn man von der europäischen Wasserpolitik spricht, so muß man im Grunde genommen von einer gewässerbezogenen Umweltpolitik sprechen, denn bei den von der Gemeinschaft im Wasserbereich verabschiedeten Maßnahmen handelte es sich in erster Linie um Umweltrichtlinien. Das heißt, daß Fragen der quantitativen Gewässerbewirtschaftung, der Wasserversorgung, des Hochwasserschutzes oder der Schifffahrt hier nicht behandelt wurden. Dennoch hat sich auf europäischer Ebene der Begriff der Wasserpolitik für alle politischen und rechtlichen Aktivitäten, die auf den Schutz der Gewässerqualität abzielen, etabliert. Der Grund hierfür ist in dem sektoralen Ansatz der europäischen Umweltpolitik zu sehen, denn über Jahre hinweg sind die Probleme der Boden-, Luft- und Gewässerverschmutzung weitgehend getrennt behandelt worden. Der Gewässerschutz gilt nicht nur als der älteste, sondern auch als der am vollständigsten erfaßte Bereich in der europäischen Umweltpolitik, denn seit dem Beginn der europäischen Wasserpolitik Anfang der 70er Jahre sind bis Mitte der 90er Jahre auf europäischer Ebene über dreißig Richtlinien verabschiedet worden, die den Wasserbereich direkt oder indirekt betreffen.⁷ (Barth 1997). Die nun folgende historische Analyse dient der inhaltlichen Einführung in den Untersuchungsgegenstand und soll einen Überblick über die Problemlagen und Konfliktlinien im Bereich der europäischen Wasserpolitik sowie über die Entstehung und Inhalte des gemeinschaftlichen Wasserrechts geben. An diesem empirischen Material soll gleichzeitig ein Prozeß gezeigt werden, der über die Wirksamkeit von Leitideen zu einer fortschreitenden Vergemeinschaftung - also vom Wasser als *Terminus technicus* zu Europas Wasser - führte.

2.1 Der historische Hintergrund

Gemeinhin gilt der Pariser Gipfel im Oktober 1972 als die 'Geburtsstunde' der europäischen Umweltpolitik, denn bei diesem Treffen beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs ein gemeinsames Vorgehen im Bereich des Umweltschutzes und beauftragten die Gemeinschaftsorgane mit der Erarbeitung eines Umweltaktionsprogramm. Dabei wird meistens übersehen, daß diese Entscheidung auf eine politische Initiative der Kommission zurück ging und es das Europäische Parlament war, das schon Ende 1970 Maßnahmen der Gemeinschaft zur Reinhaltung der europäischen Flüsse und insbesondere des

⁷ Bezieht man auch die Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz der Meere in die Betrachtung mit ein, dann umfaßt das gemeinschaftliche Wasserrecht sogar mehr als 70 Richtlinien und Entscheidungen. (Johnson/Corcelle 1995:29).

Rheins gefordert hatte.⁸ Natürlich wäre es übertrieben, die Institutionalisierung einer europäischen Umweltpolitik allein auf das Problem der massiven Gewässerverschmutzung zurückführen zu wollen, aber es ist kein Zufall, daß der Gewässerschutz den Schwerpunkt des ersten Umweltaktionsprogramm bildete und die Wasserrichtlinien zu den ersten Rechtsakten gehörten, die von der Gemeinschaft im Umweltbereich verabschiedet wurden. Vor allem der grenzüberschreitende Charakter der Gewässerverschmutzung sowie die vermeintlich negativen Auswirkungen nationaler und internationaler Gewässerschutzinitiativen auf den Gemeinsamen Markt dienten nämlich als wichtige Legitimation für das Tätigwerden der Gemeinschaft in einem Politikbereich, der ursprünglich in den Verträgen gar nicht vorgesehen war.

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 Hautekzeme 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 Umweltschutzziele ausgerichtete Wassergesetzgebung. (Sbragia 1996, Breuer 1997)

⁸ Das Europäische Parlament hatte 1969 seinen Ausschuß für Sozial- und Gesundheitsfragen mit der Erstellung eines Berichtes über die Verschmutzung der Flüsse und Seen in der Gemeinschaft beauftragt. Nachdem der im November 1970 vorgelegte Bericht äußerst alarmierende Daten enthielt und den katastrophalen Zustand des Rheins deutlich machte, verabschiedete das Europäische Parlament noch im gleichen Monat eine Entschließung über die Reinhaltung der Binnengewässer unter besonderer Berücksichtigung des Rheins. Darin wurde die Kommission aufgefordert, Schritte zur Bekämpfung der Einleitung von Abwässern und Abfällen in die Flüsse zu ergreifen. (Bungarten 1978:130)

In Europa zeigte sich vor allem am Beispiel des Rheins sehr deutlich, daß es sich bei der Gewässerverschmutzung um ein grenzüberschreitendes Problem handelte, das nur im Rahmen internationaler Kooperation bekämpft werden konnte. So hatten die Rheinanliegerstaaten Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Deutschland und die Niederlande schon 1950 auf Initiative der Holländer ein gemeinsames Forum geschaffen, in dem Probleme der Verschmutzung und Sanierung des Rheins diskutiert und gemeinsam gelöst werden sollten. Mit der Unterzeichnung des Berner Übereinkommens wurde 1963 die informelle Zusammenarbeit auf eine völkerrechtliche Vertragsgrundlage gestellt und die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung (IKSR) gegründet. Allerdings dauerte es noch weitere 13 Jahre bis die ersten Abkommen zur Verringerung der Verunreinigung des Rheins durch gefährliche Stoffe und Salze verabschiedet wurden.⁹ Auch der Europarat beschäftigte sich mit dem Problem der zunehmenden Gewässerverschmutzung, nachdem die vielen grenzüberschreitenden Flüsse in Europa eine 'europäische' Lösung des Problems nahelegten. Mit der Unterzeichnung der "Europäischen Wassercharta" im Mai 1968 verpflichteten sich die Mitgliedsländer im Europarat zwar, alle annehmbaren Maßnahmen durchzuführen, um schädliche Verunreinigungen der Oberflächengewässer oder des Grundwassers, die deren Nutzung beeinträchtigt, zu verhindern, aber letztlich blieb diese politische Willenserklärung ohne große Wirkung.

Auch angesichts der zunehmenden Verunreinigung der Meere Ende der 60er Jahre wurde immer deutlicher, daß auch die Belastbarkeit der Meere nicht unbegrenzt ist, wobei es vor allem die Randmeere wie die Ostsee, die Nordsee, das Mittelmeer oder der Ostatlantik waren, die ökologisch 'umzukippen' drohten. Sowohl die Schadstoffbelastung der einmündenden Flüsse als auch die direkten Einleitungen der Küstenstädte und -industrien hatten zu einer erheblichen Verschmutzung der Küstengewässer und der Strände geführt. Hinzu kam die damals übliche Praxis der Abfallbeseitigung oder Tankreinigung auf hoher See. Die Erkenntnis, daß auch die Probleme der Meeresverschmutzung auf Dauer nur im Rahmen internationaler Kooperation gelöst werden können, führte in den 70er Jahren zur Unterzeichnung einer ganzen Reihe internationaler Konventionen. So wurde 1972 das Oslo-Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der Nordsee und des Ostatlantiks durch das Einbringen von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge unterzeichnet, 1974 folgten das Helsinki-Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes sowie das Paris-Übereinkommen zur Verhütung der Verschmutzung der Nordsee und des Ostatlantiks vom

⁹ Das "Übereinkommen zum Schutz des Rheins vor chemischer Verunreinigung" und das sogenannte "Chloridabkommen" wurden erst im Dezember 1976 von den Mitgliedern der IKSR unterzeichnet.

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.¹⁰ 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

¹⁰ Interview ehem. Kommissionsbeamter am 15.3.2001 in Brüssel. Der Italiener Spinelli, der der Kommission von 1970 bis 1976 angehörte und danach noch zehn Jahre im Europäischen Parlament aktiv war, gilt noch heute als einer der großen europäischen Visionäre.

basis." (Spinelli 1972:141) Eine wichtige Rolle spielte hierbei auch die Skepsis gegenüber der Problemlösungsfähigkeit internationaler Organisationen wie der IKSr oder des Europarates, deren Entscheidungen durch intergouvernementale Verhandlungen geprägt waren und deren Beschlüsse im Gegensatz zum Gemeinschaftsrecht keinen rechtsverbindlichen Charakter hatten.¹¹ Und zweitens war man davon überzeugt, daß eine aktive Rolle der Gemeinschaft beim Umweltschutz positive Auswirkungen auf die Akzeptanz des europäischen Integrationsprojektes in der Bevölkerung haben würde. Insbesondere vor dem Hintergrund, daß die europäischen Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen in Paris die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union beschließen und einen Zeitplan zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion festlegen wollten, sah man es als unerlässlich an, daß neben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen öffentlichen Interesses Fortschritte erzielt werden.¹² (Bungarten 1978:160)

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.¹³ 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

¹¹ In diesem Zusammenhang ist auch der "Entwurf einer Empfehlung des Rates an die Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Unterzeichner des Abkommens über die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung (IKSR) sind" (Abl. C 52 vom 26.5.1972, S. 39 bzw. Bungarten 1978:139) zu sehen. In Anlehnung an ihre eigenen rechtlichen Befugnisse und ihre supranationale Struktur, hatte die Kommission in dem Vorschlag die Gründung einer Europäischen Behörde für das Rheineinzugsgebiet, die die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen in den Rheinanliegerstaaten koordinieren und kontrollieren sollte, angeregt. Bei den Mitgliedern der IKSr stieß der Vorschlag jedoch auf keine Zustimmung, da sie eine Übertragung nationaler Kompetenzen strikt ablehnten.

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 Gipfel 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 erfordere 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

¹⁴ Erste Mitteilung der Kommission über die Politik der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes, zitiert nach Bungarten (1978:133). Obwohl schon in der Mitteilung eine Korrektur der europäischen Wirtschaftspolitik gefordert wurde, war es erst der damalige Vizepräsident der Kommission und spätere Kommissionspräsident Sicco Mansholt, der mit seinen kritischen Thesen zur europäischen Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft eine Grundsatzdebatte über die ökologische Problematik der Wachstumsökonomie auslöste. Beeinflußt von den ersten Ergebnissen der Studie des Club of Rome über 'Die Grenzen des Wachstums', hatte Mansholt im Februar 1972 einen offenen Brief an den damaligen Kommissionspräsidenten Franco Malfatti geschrieben, den er selbst als "last will and testament" bezeichnete und in dem er eine grundlegende Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik forderte. (Bungarten 1978:135)

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

Als schließlich das erste Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft im Juli 1973 vom Umweltrat verabschiedet wurde, zeigte sich jedoch, daß die Kommission die von ihr geforderte Zuweisung umweltpolitischer Kompetenzen nicht hatte durchsetzen können. Obgleich sich auf Seiten der Mitgliedstaaten in der Debatte über die Institutionalisierung einer europäischen Umweltpolitik schon bald eine grundsätzliche Bereitschaft hinsichtlich eines gemeinsamen Vorgehens beim Umweltschutz abzeichnete und die europäischen Staats- und Regierungschefs der Erarbeitung eines Umweltaktionsprogramm zugestimmt hatten, konnte man sich angesichts der unklaren Vertragsgrundlage weder juristisch noch politisch über die tatsächlichen Handlungskompetenzen der Gemeinschaft im Umweltbereich einigen.¹⁶ Um der Gemeinschaft zumindest implizit eine allgemeine umweltpolitische Handlungsermächtigung einzuräumen, hatte die Kommission deshalb vorgeschlagen, daß der Rat das Umweltaktionsprogramm in Form einer EntschlieÙung verabschieden sollte. Doch dies wurde von der französischen Delegation im Rat wegen der unzureichenden Vertragsgrundlage und unter dem Hinweis, daß einige der im Umweltaktionsprogramm geplanten Maßnahmen unbedingt im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten verbleiben müÙten, abgelehnt. (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)

teilte, beharrte Frankreich auf seiner Vetoposition, so daß das erste Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft nur als Erklärung des Rates verabschiedet werden konnte und es damit keine verbindliche Rechtsgrundlage für die Verabschiedung umweltpolitischer Maßnahmen darstellte.¹⁷ Dennoch war durch die politische Zustimmung der Mitgliedstaaten zu einer vertraglich nicht eindeutig legitimierten Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes ein diffuser Handlungsraum eröffnet worden, den die Kommission aufgrund ihres Initiativrechts sukzessive erschließen und rechtlich konkretisieren konnte. Was nun folgte, war im Grunde genommen die Institutionalisierung einer europäischen Umweltpolitik 'durch die Hintertür'.

Eine wichtige Voraussetzung war hierfür, daß über die von der Kommission im Umweltaktionsprogramm vorgeschlagenen Leitlinien, Grundprinzipien und Prioritäten ein weitgehender Konsens zwischen den Mitgliedstaaten bestand. Schon die Ziele machten deutlich, daß mit dem Aktionsprogramm ein umfassendes Handlungskonzept für den Umweltschutz vereinbart worden war. Die umweltpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft sollten vor allem auf die Verringerung und Vermeidung von Umweltbelastungen, die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts, sowie die schonende Nutzung natürlicher Ressourcen abzielen und damit zur Verbesserung der Lebensqualität und der Lebensbedingungen beitragen.¹⁸ Zur Erreichung dieser Ziel wurden im Aktionsprogramm mehrere Grundprinzipien gemeinschaftlichen Handelns aufgeführt, wobei die wichtigsten umweltpolitischen Handlungskriterien das Vorbeugeprinzip (Umweltbelastungen sollen von vornherein vermieden werden), das Ursprungsprinzip (Umweltbelastungen sollen möglichst schon an der Quelle bekämpft werden), das Verursacherprinzip (der Verursacher hat die Kosten für die Vermeidung von Umweltschäden zu tragen) sowie die Vermeidung grenzüberschreitender Verschmutzungen waren. Hinzu kam der Grundsatz der geeigneten Aktionsebene, der besagte, daß umweltpolitische Maßnahmen nur dann auf Gemeinschaftsebene ergriffen werden sollen, wenn sie dort am wirksamsten durchgeführt werden können. Die zu ergreifenden Maßnahmen sollten sich zunächst auf drei Bereiche konzentrieren: Der erste Bereich betraf Aktionen zur Bekämpfung, Verringerung und Verhütung von Umweltbelastungen, wobei hier der Gesundheitsschutz als wesentliche Aufgabe der Umweltpolitik angesehen wurde und die Sanierung und Reinhaltung der Gewässer den Schwerpunkt der geplanten Aktionen darstellte. Zweitens waren Aktionen zur aktiven Verbesserung der Umwelt und der Lebensbedingungen vorgesehen, was durch die

¹⁷ Erklärung des Rates der EG und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. November 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz. Abl. C 112 vom 20.12.1973, S.1.

Berücksichtigung der Umweltdimension in den übrigen Gemeinschaftspolitiken erreicht werden sollte. Die dritte Priorität galt der Beteiligung der Gemeinschaft an den Maßnahmen internationaler Organisationen und dem koordinierten Vorgehen der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Umweltbelastungen.

2.2 Der Beginn einer europäischen Wasserpolitik

Entsprechend der Schwerpunktsetzung im ersten Umweltaktionsprogramm, konzentrierte sich die Kommission bei der Entwicklung des Umweltrechts zuerst auf den Gewässerschutz, wobei für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen in konkrete Richtlinienvorschläge die neu eingerichtete Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz zuständig war.¹⁹ Aber nicht nur die Kommission, sondern auch die beiden anderen Gemeinschaftsorgane hatten für die im Umweltbereich anstehenden Beratungen und Entscheidungen neue Strukturen geschaffen. So waren im Rat auf Ministerebene der Umweltrat und auf Beamtenebene die Arbeitsgruppe 'Umwelt' als neue Gremien und im Europäischen Parlament der Ausschuß für Volksgesundheit und Umweltfragen als neuer Ständiger Ausschuß eingerichtet worden.²⁰ Tatsächlich kam es Mitte der 70er Jahre in der Gemeinschaft zu einer regelrechten 'Gesetzgebungswelle' im Wasserbereich, so daß Anfang der 80er Jahre bereits ein Großteil des gemeinschaftlichen Wasserrechts verabschiedet worden war. Insofern scheint die unzureichende Vertragsgrundlage den Handlungsspielraum der Kommission nicht in dem Maße eingeschränkt zu haben wie dies angesichts der vorausgegangen Kompetenzdebatte zu erwarten gewesen wäre. Dennoch gab es bei der rechtlichen Konkretisierung der geplanten Gewässerschutzmaßnahmen andere Schwierigkeiten, die dazu beigetragen haben, daß die Herausbildung des frühen Wasserrechts der Gemeinschaft eher einer ad hoc Regulierung von Einzeltatbeständen gleicht und kein kohärentes Regelwerk entstand.

¹⁸ Eine ausführlichere Beschreibung und Bewertung des ersten Umweltaktionsprogramm findet sich bei Bungarten (1978:147ff), Caspari (1995:66ff), Johnson/Corcelle (1995:13ff).

¹⁹ Nach der Erweiterung der Gemeinschaft im Januar 1973 war bei einer Umstrukturierung der Kommission die Verwaltungseinheit für Umweltfragen aus der Generaldirektion Industrie herausgelöst und in eine eigenständige Dienststelle umgewandelt worden.

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

Ihre Initiativen im Bereich des Gewässerschutzes legitimierte die Kommission stets mit dem Verweis auf die Artikel 100 und 235 EWGV, wobei die Begründung immer gleich lautete. Da Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten bereits anwendbar oder in Vorbereitung sind, zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen und so einen unmittelbaren Einfluß auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes haben können, sei es daher erforderlich, gemäß Artikel 100 eine Angleichung der Rechtsvorschriften vorzunehmen. Zudem sei es notwendig, die Angleichung der Rechtsvorschriften gemäß Artikel 100 durch ein Tätigwerden der Gemeinschaft *zu ergänzen*, um durch eine *umfassendere Regelung* eines der Ziele der Gemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes und der Verbesserung der Lebensqualität zu verwirklichen. Da dafür einige *besondere Bestimmungen* vorzusehen sind, die hierfür erforderlichen Befugnisse im Vertrag jedoch nicht vorgesehen sind, sei auf Artikel 235 zurückzugreifen. Allerdings spricht einiges dafür, daß es sich bei dem Artikel 100 um eine pro forma Begründung handelte und der Artikel lediglich deshalb angeführt wurde, weil die Verknüpfung mit dem Projekt des Gemeinsamen Marktes eine höhere politische Akzeptanz der vorgeschlagenen Maßnahmen versprach.²¹ Insofern war es vor allem der Artikel 235, mit dem sich die Kommission über die nicht erfolgte Zuweisung einer allgemeinen Handlungsermächtigung im Umweltbereich hinwegsetzen konnte und der ihr die rechtliche Kodifizierung der umweltpolitischen Zielsetzungen ermöglichte.

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.²² "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.²³ (ebd.:259)

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."²⁴ Zum anderen darf man nicht vergessen, daß es Anfang der 70er Jahre generell an umweltpolitischer Expertise fehlte und aufgrund der unzureichenden wissenschaftlicher Erkenntnisse sowohl die Problemerkennung 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

²³ Bis Ende 1977 waren aufgrund des Informations- und Stillhalteabkommens über 200 Notifikationen bei der Kommission eingegangen, aber nur etwa 20 Notifikationen führten tatsächlich auch zu Kommissionsvorschlägen wie etwa der Richtlinienvorschlag über Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung. (Bungarten 1978:186) Insofern diente das Informations- und Stillhalteabkommen gewissermaßen als Grundlage für einen regulativen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten, die jeweils versuchten ihre eigenen Regulierungskonzepte und -instrumente im Gemeinschaftsrecht zu verankern. (Héritier 1997).

²⁴ Interview ehem. Kommissionsbeamter DG Umwelt am 15.3.2001 in Brüssel. Die meisten der ca. 20 Mitarbeiter der Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz waren entweder Industrieingenieure, die aus dem Forschungszentrum in Ispra kamen, oder Kommissionsbeamte aus der DG Industrie.

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. Reh binder/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.

²⁶ Entscheidung 77/795/EWG des Rates vom 12. Dezember 1977 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zum Informationsaustausch über die Qualität des Oberflächensüßwassers in der Gemeinschaft. Abl. L 334 vom 24.12.1977, S. 29.

other DGs. They had no interest in something which they considered to have no impact at all. The problems inside the Commission started in the late eighties."²⁷

Die größten Schwierigkeiten bei der Herausbildung des frühen Wasserrechts gab es jedoch wegen der institutionellen Bedingungen der Entscheidungsfindung, denn für Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 100 oder 235 war im Rat eine einstimmige Beschlußfassung notwendig. Angesichts dieses Konsenszwangs kam der Tatsache, daß die Mitgliedstaaten ungeachtet ihrer prinzipiellen Befürwortung eines gemeinsamen Vorgehens im Hinblick auf den Gewässerschutz unterschiedliche Interessen und Erwartungen hatten, eine wichtige Bedeutung zu. Zum einen gestaltete sich im Wasserbereich die Problemsituation innerhalb der Gemeinschaft sehr unterschiedlich, was mit den ungleichen hydrogeographischen Bedingungen in den Mitgliedstaaten sowie der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte und dem jeweiligen Industrialisierungsgrad zusammenhing. So hatten Dänemark und Irland fast keine Probleme mit der Gewässerverschmutzung oder bei der Trinkwasserversorgung. Auch Großbritannien fand sich in einer günstigen Position, denn trotz einer erheblichen Industrietätigkeit war die Verschmutzung der Binnengewässer nicht so gravierend wie auf dem Kontinent. Aufgrund der relativ kurzen Flüsse, der Insellage sowie der oftmals in Küstennähe angesiedelten Industrie, konnten in Großbritannien die Abwässer auf schnellem Wege in das Meer transportiert werden. Die damit einher gehende starke Verschmutzung der Küstengewässer nahm man in Großbritannien billigend in Kauf. Demgegenüber gestaltete sich die Situation auf dem Kontinent weit problematischer, wobei die Bevölkerungs- und Industriekonzentration an den größeren Flüssen eine starke Verschmutzung bewirkte und sich vor allem in den langen Flußläufen die eingeleiteten Abwässer und Schadstoffe akkumulierten. Von daher gestaltete sich in den Ballungsräumen, aber auch in den Niederlanden, die ein Großteil ihres Trinkwasser aus dem Rhein bezogen, sowie in Italien, das generell nur über knappe Süßwasservorkommen verfügte, die Trinkwasserversorgung zunehmend problematisch.

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 Verfassungstradition 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.²⁸ So betrachtete man in Großbritannien (und tendenziell 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.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.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)

²⁸ Zum Konflikt zwischen dem Emissionsprinzip und dem Immissionsprinzip im Rahmen des Umwelt- bzw. Gewässerschutzes vgl. Bungarten (1976), Golub (1996a), Sbragia (1996) sowie Andersen/Liefferink (1997).

²⁹ Bei der Bevorzugung des Immissionsprinzip spielte, angesichts der Abneigung der Briten gegenüber einem strikten Ordnungsrecht, die damit einher gehende flexible Regulierung in der Umweltpolitik eine nicht zu unterschätzende Rolle, denn in Großbritannien setzte man traditionell auf eine dezentrale Entscheidungsfindung, auf konsensuale Beziehungen zwischen den Regulierungsbehörden und der Industrie sowie auf eine diskretionäre Durchsetzung von Umweltstandards.

³⁰ Auch im Hinblick auf Deutschland läßt sich die Bevorzugung des Emissionsprinzip im Hinblick auf den Gewässerschutz zudem mit verfassungsrechtlichen und administrativen Aspekten erklären. Erstens wurde bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt, der im Grundgesetz sowie in den technischen Fachgesetzen einen hohen Stellenwert einnahm. Da die Wasserpolitik in die Zuständigkeit der deutschen Länder fiel und der Industrie aufgrund ihres Standortes keine Wettbewerbsnachteile entstehen und es letztlich nicht zu einem Wettbewerb zwischen den Ländern kommen sollte, bevorzugte man für die Genehmigungsverfahren einheitliche Regelungen aufgrund einheitlicher Emissionsstandards. Außerdem wären bei der Anwendung des Immissionsprinzip Bewirtschaftungspläne, in denen festgelegt werden muß welche Schadstoffkonzentrationen ein Gewässer verträgt und wieviel Industrie sich deshalb ansiedeln darf, notwendig geworden. Sowohl wegen der großen Flußeinzugsgebiete als auch aufgrund von Verwaltungstraditionen, gab es in der deutschen Wasserwirtschaft allerdings eine Abneigung gegen Bewirtschaftungspläne.

2.2.2 Die erste 'Gesetzgebungswelle' im Wasserbereich

Im ersten Umweltaktionsprogramm von 1973 war vorgesehen, daß die Sanierung und Reinhaltung der Gewässer auf drei Strategien beruhen sollte. Erstens sollten für die verschiedenen Nutzungsarten der Gewässer bestimmte Qualitätsstandards festgelegt werden, um schädigende Wirkungen für den Menschen oder andere Lebewesen zu vermeiden. Die zweite Strategie betraf die Kontrolle der Verschmutzung durch Industrieanlagen (sogenannte Punktquellen), wobei die Einleitung von Schadstoffen in die Gewässer vorrangig reguliert werden sollte. Die dritte Strategie zielte auf besonders gewässerbelastende Industriesektoren ab, wie die Papier- und Zellstoffindustrie, die Eisen- und Stahlindustrie sowie die Titandioxidindustrie, bei denen durch den Einsatz neuer Technologien eine Umstellung auf umweltfreundliche Produktionsverfahren erreicht werden sollte.

Die Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz versuchte die drei aufgeführten Strategien zur Sanierung und Reinhaltung der Gewässer möglichst gleichzeitig umzusetzen. Es zeigte sich jedoch, daß die Regulierung spezifischer Industriesektoren - nicht zuletzt aufgrund der wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Industrien - nicht durchsetzbar war. (Johnson/Corcelle 1995:98) Nachdem der von der Kommission 1975 vorgelegte Vorschlag zur Reduzierung der Gewässerverschmutzung durch die Papier- und Zellstoffindustrie im Rat versendet war, gab die Kommission Anfang der 80er Jahre zu verstehen, daß sie keine weiteren Vorschläge mehr vorlegen werde. Schließlich wurde dieser Vorschlag 1993 im Rahmen der Überprüfung des gemeinschaftlichen Wasserrechts offiziell zurückgezogen.

Qualitätsorientierte 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 vor³¹, im Februar 1975 einen Richtlinienentwurf über die Qualität der Badegewässer³², im Juli 1975 einen Richtlinienentwurf über die Qualität von Trinkwasser³³, im August 1976 einen

³¹ Richtlinie 75/440/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächengewässer für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten. Abl. L 194 vom 25.7.1975, S. 26.

³² Richtlinie 76/169/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer. Abl. L 31 vom 5.2.1976, S. 1.

³³ Richtlinie 80/778/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch. Abl. L 229 vom 30.8.1980, S. 11.

Richtlinienentwurf über die Qualitätsanforderungen an Fischgewässer³⁴ und im November 1976 einen Richtlinienentwurf über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer³⁵. 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.³⁶ 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.³⁷ Dies hatte zur Folge, daß in den Richtlinienvorschlägen für

³⁴ Richtlinie 78/659/EWG des Rates vom 18. Juli 1978 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- und verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten. Abl. L 222 vom 14.8.1978, S. 1.

³⁵ Richtlinie 79/923/EWG des Rates vom 30. Oktober 1979 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer. Abl. L 281 vom 10.11.1979, S. 47.

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.³⁸ 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, erklärten 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

Die zweite von der Kommission verfolgte Strategie betraf die Emissionskontrolle und zielte darauf ab, die von industriellen Anlagen ausgehende Verschmutzung der Gewässer an ihrem Ursprung zu bekämpfen. Die Konkretisierung dieser Strategie erfolgte in dem Richtlinienentwurf über den Schutz der Gewässer vor gefährlichen Stoffen, den die Kommission im Oktober 1974 vorlegte.⁴⁰ In einer 'schwarzen Liste' (Liste I) hatte die Kommission insbesondere langlebige, toxische und bioakkumulierbare Stoffe aufgeführt, deren Ableitung in die Gewässer langfristig beseitigt werden sollte. Für diese gefährlichen Stoffe sollten auf Gemeinschaftsebene einheitliche Emissionsgrenzwerte festgelegt und die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, diese bei der Genehmigung industrieller Anlagen anzuwenden. Außerdem sollte die Verschmutzung der Gewässer durch die weniger gefährlichen Stoffe der 'grauen Liste' (Liste II) verringert werden. Diesbezüglich sah das von der Kommission vorgeschlagene Verfahren vor, daß die Mitgliedstaaten Programme aufstellen, in denen sie für die Gewässer Qualitätsziele festlegen und auf dieser Grundlage für die Stoffe der Liste II Emissionsstandards festsetzen. Der Kommissionsentwurf wurde damals von vielen Akteuren als wichtiger Schritt für die Entwicklung einer europäischen Wasserpolitik angesehen, denn mit der Richtlinie sollte nicht nur innerhalb der Gemeinschaft ein einheitliches Konzept für die Bekämpfung gefährlicher Stoffe geschaffen werden, sondern die Richtlinie sollte explizit auch zur Harmonisierung der verschiedenen internationalen Gewässerschutzkonventionen beitragen.⁴¹ (Johnson/Corcelle 1995:74) Dies war jedoch nicht nur ein Anliegen der Kommission, denn auch von Seiten der Mitgliedstaaten wurden Koordinierungsmaßnahmen gefordert, um Widersprüche bezüglich unterschiedlicher Verpflichtungen sowie Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.⁴²

Gewässerschutz überzeugt gewesen war und man deshalb auch keinen Handlungsbedarf gesehen hatte. Eine ähnliche Überschätzung des eigenen Wasserrechts war auch in Großbritannien der Fall.

³⁹ Interview ehem. Kommissionsbeamter DG Umwelt am 15.3.2001 in Brüssel.

⁴⁰ Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft, Abl. L 129 vom 18.5.1976, S. 23.

⁴¹ Explizit hatte die Kommission in ihrem Entwurf auf das Pariser Übereinkommen, den Entwurf eines Übereinkommens zum Schutz des Rheins gegen die chemische Verunreinigung sowie den Entwurf eines Europäischen Übereinkommens zum Schutz internationaler Wasserläufe vor Verschmutzung (Straßburger Abkommen) verwiesen. Außerdem hatte sich die Kommission bei der Erarbeitung der Stofflisten an den bereits in den Meeresschutzkonventionen von Oslo und London aufgeführten Stoffen orientiert.

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.

Bei der Verhandlung des Kommissionsvorschlags kam es im Rat allerdings zu einer heftigen Debatte, wobei es im wesentlichen um die Frage ging, nach welchem Prinzip die Emissionsgrenzwerte für die Stoffe der Liste I festgelegt werden sollten. In ihrem Entwurf hatte die Kommission vorgeschlagen, die Emissionsgrenzwerte gemäß dem Emissionsprinzip, d.h. aufgrund anlagenbezogener Emissionsstandards festzulegen. Aus Sicht der Kommission entsprach die Anwendung des Emissionsprinzips den auf Gemeinschaftsebene vereinbarten umweltpolitischen Zielen und Grundprinzipien, denn einer Verschlechterung der Gewässer könne nur vorgebeugt werden, wenn die Belastungen schon an ihrer Quelle begrenzt bzw. unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten auf ein Minimum reduziert würden. Außerdem war die Kommission überzeugt, daß gerade für gemeinschaftliche Maßnahmen das Emissionsprinzip der richtige Ansatz sei, denn zum einen würden einheitliche Emissionsstandards die Gleichbehandlung aller industriellen Anlagen gewährleisten und damit die Wettbewerbsgleichheit innerhalb des Gemeinsamen Marktes sicherstellen und zum anderen sah man bezüglich der grenzüberschreitenden Gewässer die Immissionsregelung als kaum praktikabel an. Die britische Regierung war jedoch der Meinung, daß erst die Festlegung einheitlicher Emissionsstandards zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Gemeinschaft führen werde und wollte deshalb die Emissionsgrenzwerte auf der Grundlage von Qualitätszielen festgesetzt haben. Bei der Sitzung des Umweltrates im Oktober 1975 machte der britische Umweltminister den Standpunkt seines Landes unmißverständlich klar: "Environment quality standards - yes. Product standards - yes. Uniform emission standards - no." (Bungarten 1978:219)

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 erkaufte 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.

⁴³ Die Richtlinie über gefährliche Stoffe schrieb vor, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission für die Stoffe der Liste I Emissionsgrenzwerte und Qualitätsziele festlegt. Grundsätzlich waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Genehmigung industrieller Anlagen die Emissionsgrenzwerte anzuwenden. Die Kompromißlösung bestand nun darin, daß ein Mitgliedstaat von deren Anwendungspflicht befreit werden kann, wenn er in dem von den Gewässerableitungen betroffenen Gebiet die kontinuierliche Einhaltung der festgelegten Qualitätsziele nachweisen kann. (Artikel 6, Absatz 3)

Operationalisierung der Rahmenvorgaben der Richtlinie über gefährliche Stoffe, denn die endgültige Festlegung der Emissionsgrenzwerte und Qualitätsziele für konkrete Schadstoffe mußte in Form von Einzelrichtlinien ja erst noch erfolgen. Da bei den Ratsverhandlungen der Konflikt zwischen dem Emissions- und dem Immissionsprinzip immer wieder von Neuem aufbrach, gestaltete sich die Verabschiedung der Tochterrichtlinien nicht nur mühsam und langwierig, sondern in einigen Fällen auch erfolglos. (Rehbinder/Stewart 1985:256) Von den 129 Stoffen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission in die Liste I aufgenommen und der weiteren Arbeit zur Durchführung der Richtlinie über gefährliche Stoffe zugrunde gelegt hatte,⁴⁴ waren deshalb gegen Ende der 80er Jahre erst für knapp 30 Stoffe entsprechende Grenzwerte spezifiziert worden.⁴⁵

Die Richtlinie über gefährliche Stoffe bezog sich zwar auf alle Gewässer der Gemeinschaft, aber wegen der besonderen Eigenschaften des Grundwasser hatte sich die Kommission vorbehalten, für den Grundwasserschutz eine besondere Regelung zu erarbeiten.⁴⁶ In dem von der Kommission im Februar 1978 vorgelegten Entwurf für eine Grundwasserrichtlinie fand sich ebenfalls die Aufteilung der gefährlichen Stoffe in zwei Listen.⁴⁷ Während für die direkte Ableitung von Stoffen der Liste I in das Grundwasser eine Null-Emissionsregelung vorgesehen war, sollte die direkte Ableitung von Stoffen der Liste II begrenzt werden. Zudem sollte auch die indirekte Einleitung von gefährlichen Stoffen in das Grundwasser verhütet werden, wobei diesbezüglich nur festgelegt wurde, daß die Mitgliedstaaten die von ihnen als notwendig erachteten Maßnahmen ergreifen. Im Vergleich zu den vielen Wasserrichtlinien für den Schutz der Oberflächengewässer ist auffallend, daß es nur eine Grundwasserrichtlinie gibt und diese auch nur auf die Regulierung eines Teilaspektes der Grundwasserverschmutzung abzielt. Eine Erklärung hierfür ist sicherlich, daß das Grundwasser damals prinzipiell als eine nationale Angelegenheit betrachtet wurde und sich deshalb in der Frühphase der europäischen Wasserpolitik Maßnahmen für einen umfassenden Grundwasserschutz politisch nicht

⁴⁴ Entschließung des Rates vom 7. Februar 1983 zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung. Abl. C 46 vom 17.2.1983, S. 17.

⁴⁵ Richtlinie 82/176/EWG des Rates vom 22. März 1982 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Quecksilberableitungen aus dem Industriezweig Alkalichloridelektrolyse. (Abl. L 81 vom 27.3.82, S.29) Richtlinie 83/513/EWG des Rates vom 26. September 1983 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Cadmiumableitungen. (Abl. L 291 vom 24.10.1983, S. 1) Richtlinie 84/156/EWG des Rates vom 8. März 1984 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Quecksilbereinleitungen mit Ausnahme des Industriezweigs Alkalichloridelektrolyse. (Abl. L 74 vom 17.3.1984, S. 49) Richtlinie 84/491/EWG des Rates vom 9. Oktober 1984 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für Ableitungen von Hexachlorcyclohexan. (Abl. L 274 vom 17.10.1984, S. 11) Richtlinie 86/280/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 betreffend Grenzwerte und Qualitätsziele für die Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe im Sinne der Liste 1 im Anhang der Richtlinie 76/464/EWG. (Abl. L 181 vom 4.7.1986, S. 16)

⁴⁶ Vgl. hierzu Artikel 4 der Richtlinie über gefährliche Stoffe.

⁴⁷ Richtlinie 80/68/EWG vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe. Abl. L 20 vom 26.1.1980, S. 43.

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

Nachdem es in der Gemeinschaft nach 1980 - abgesehen von der Verabschiedung der Tochterrichtlinien zur Umsetzung der Richtlinie über gefährliche Stoffe - keine Regulierungsaktivitäten mehr im Wasserbereich gegeben hatte, erhielt die europäische Wasserpolitik Ende der 80er Jahre neuen Schwung, als eine Reihe von Problemen identifiziert wurden, für die auf der Gemeinschaftsebene Lösungsstrategien erarbeitet werden sollten. Eine wichtige Voraussetzung hierfür war, daß mit der Einheitlichen Europäischen Akte Umweltkompetenzen auf die Gemeinschaftsebene verlagert worden waren, die überhaupt erst eine erweiterte Problemerkennung und -bearbeitung im Wasserbereich ermöglichten. Während das vierte Umweltaktionsprogramm gewissermaßen die Richtung für die Weiterentwicklung der europäischen Wasserpolitik vorgab, so hat das für den Umweltschutz günstige politische Klima erheblich zu deren Umsetzung beigetragen.

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 ausgerufenen '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

Mitte der 80er Jahre hatte sich in vielen Bereichen der Gemeinschaft noch keine spürbare Verbesserung der Umwelt eingestellt. Deshalb bestand die zentrale Forderung des 1987 verabschiedeten vierten Umweltaktionsprogramm in einer verstärkt präventiv ausgerichteten Umweltpolitik. Vor allem in der Generaldirektion Umwelt war man der Ansicht, daß ein wirksamer Schutz der natürlichen Ressourcen nur durch vorbeugende Maßnahmen, die unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips und der technischen Innovationspotentiale konsequent auf die Verringerung der Umweltbelastungen setzen, sowie durch eine verbesserte Integration umweltpolitischer Handlungskriterien in andere zentrale Politikbereiche erreicht werden könne.⁴⁸ Neben dem Vorsorgeprinzip wurde im vierten Umweltaktionsprogramm auch der medienübergreifende Ansatz, mit dem eine Verschiebung der Umweltbelastungen von einem Medium in das andere verhindert werden sollte, als neuer Grundsatz umweltpolitischen Handelns verankert. Gleichzeitig mußte die Kommission allerdings feststellen, daß die von der Gemeinschaft verabschiedeten Rechtsvorschriften im Umweltbereich auch deshalb nur eine begrenzte Wirkung hatten entfalten können, weil sie häufig von den Mitgliedstaaten gar nicht umgesetzt worden waren. Von daher kündigte die Kommission eine verstärkte Kontrolle der Implementation des gemeinschaftlichen Umweltrechts an. Die Hoffnung, daß die Umweltpolitik der Gemeinschaft in eine neue Phase eintreten würde, gründeten sich vor allem auf die mit der Einheitlichen Europäischen Akte einher gehenden institutionellen Veränderungen.

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 Umweltaktionsprogramm 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

⁴⁸ Nach dem Beitritt Griechenlands 1981 war die Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz im Rahmen einer Neustrukturierung der Kommission in eine eigenständige Generaldirektion umgewandelt worden.

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 Beschlußfassung im Rat vorsah. (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 Umwelttitel die sogenannte 'Besserklausel' und die 'Berücksichtigungsgebote' 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 Anstieg 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 'Berücksichtigungsgebote' 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

Im Juni 1988 fand auf Initiative der Generaldirektion Umwelt und mit Unterstützung der deutschen Präsidentschaft in Frankfurt ein zweitägiges Ministerseminar über die zukünftige Wasserpolitik der Gemeinschaft statt. Das Seminar war als politische Tischrunde geplant, wobei der informelle Charakter dazu beitragen sollte, "daß die höchsten Entscheidungsträger ihr traditionelles Schema verlassen und offen und flexibel die Probleme prüfen und neuen Gedanken gegenüberstellen".⁵² Da die europäischen Wasserrichtlinien bisher nur bedingt zu einer Verbesserung der Gewässerqualität beigetragen hatten, sollte das gemeinschaftliche Wasserrecht - insbesondere vor dem Hintergrund der neuen, durch die Einheitliche Europäische Akte geschaffenen, rechtlichen Situation - auf Verbesserungsmöglichkeiten überprüft werden.⁵³ Insgesamt war zwar die industriewirtschaftlich bedingte Verschmutzung der Gewässer zurückgegangen, aber gleichzeitig waren die Gewässer 'neuen' Belastungen ausgesetzt. So bewirkte die Überversorgung der Gewässer mit Nährstoffen aus der Landwirtschaft und den kommunalen Abwässern eine zunehmende Eutrophierung der Flüsse und Seen, was vor allem in der Nordsee zu einem dramatischen Algenwachstum geführt hatte. Die Ausweitung der Intensivlandwirtschaft bewirkte zudem eine erhebliche Verschmutzung des Grundwassers mit Nitraten und Pestiziden. Darüber hinaus waren die Gewässer einer zunehmenden Zerstörung durch bauliche Veränderungen (z.B. für die Schifffahrt, zum Hochwasserschutz, zur Flächengewinnung oder Stromerzeugung) sowie durch übermäßige Wasserentnahmen infolge des kontinuierlich angestiegenen Wasserverbrauchs ausgesetzt. Daß auf der Gemeinschaftsebene quantitative Wasserprobleme nun verstärkt wahrgenommen wurden, hing sicherlich auch mit dem Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal zusammen, denn in allen südlichen Mitgliedstaaten waren die Süßwasservorkommen sehr begrenzt.

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 gefordert, 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.

zum Ziel hat als auch die damit in engem Zusammenhang stehenden Probleme der quantitativen Gewässerbewirtschaftung berücksichtigt. Es sei Aufgabe der Gemeinschaft, Leitlinien für solch eine integrierte Wasserwirtschaft auszuarbeiten, wozu auch die Entwicklung von Leitlinien für eine rationelle Verwendung der Wasserressourcen gehören sollten. Zweitens forderten die Umweltminister die Erarbeitung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften, die auf eine Verbesserung der ökologischen Gewässerqualität abzielen sollten. Drittens sollten auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen zur Reinigung der kommunalen Abwässer erarbeitet werden, da nach Meinung der Umweltminister der Reduzierung des Nährstoffeintrags in die Gewässer bisher nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt worden sei. Und viertens forderten die Umweltminister Maßnahmen zur Verringerung der Grundwasserverschmutzung, wobei sich diese vor allem auf Nitrate und Pflanzenschutzmittel aus der Landwirtschaft beziehen sollten.⁵⁴

Auf einem zweiten Ministerseminar über die zukünftige Wasserpolitik der Gemeinschaft, das auf Einladung der holländischen Präsidentschaft im November 1991 in Den Haag stattfand, diskutierten die Umweltminister nochmals über den Handlungsbedarf beim Grundwasser. Im Vergleich zum Schutz der Oberflächengewässer war der Schutz des Grundwassers nicht nur auf der Gemeinschaftsebene, sondern auch in den meisten Mitgliedstaaten bisher eher vernachlässigt worden. Tatsächlich gab es nur eine einzige europäische Wasserrichtlinie, die sich auf das Grundwasser bezog und die Einleitung gefährlicher Stoffe untersagte. Allerdings hatte sich inzwischen gezeigt, daß die Gefährdung des Grundwassers in zunehmenden Maße von einer Verschmutzung aus diffusen Quellen und einer übermäßigen Wasserentnahme ausging und diese beiden Aspekte in der Grundwasserrichtlinie überhaupt nicht berücksichtigt worden waren. Mit den geplanten Maßnahmen zur Verringerung der Nitrate und Pestizide im Grundwasser würden zwar zwei wichtige Verschmutzungsquellen erfaßt werden, aber dennoch war man sich weitgehend einig, daß es für den langfristigen Erhalt der Grundwasserressourcen und damit der Sicherung der Trinkwasserversorgung noch weiterer Schritte bedurfte. Deshalb forderten die Umweltminister in den Schlußfolgerungen zum Wasserseminar die Kommission auf, sowohl ein Aktionsprogramm für den integrierten Grundwasserschutz aufzustellen als auch eine Revision der Grundwasserrichtlinie vorzunehmen.⁵⁵

⁵⁴ Vgl. hierzu auch die Entschließung des Rates vom 28. Juni 1988 über den Schutz der Nordsee und anderer Gewässer der Gemeinschaft. (Abl. C 209 vom 9.8.1988, S. 3)

⁵⁵ Vgl. hierzu auch die Entschließung des Rates vom 25. Februar 1992. (Abl. C 59 vom 6.3.1992, S. 2)

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.

⁵⁷ Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen. (Abl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1) Parallel hierzu wurde eine Richtlinie über Pflanzenschutzmittel erarbeitet und verabschiedet, mit der unter anderem sichergestellt werden sollte, daß deren Verwendung nicht zu einer Verschmutzung von Grund- und Oberflächengewässern

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.

Angesichts dieser 'Grenzüberschreitung' mag es nicht verwundern, daß die Erarbeitung des Richtlinienentwurfs von Auseinandersetzungen zwischen der DG Umwelt und der DG Landwirtschaft begleitet worden war, denn die offiziell von der Kommission propagierte Integration von Umweltaspekten in andere Politikbereiche stieß in der Praxis auf erheblichen Widerstand. Wahrscheinlich hätte der Vorschlag für die Nitratrichtlinie anders ausgesehen, wenn es nicht schon damals innerhalb der DG Landwirtschaft ein Umweltreferat gegeben hätte, das den Richtlinienentwurf der DG Umwelt inhaltlich voll unterstützte und sich für dessen Verabschiedung durch die Kommission einsetzte.⁵⁸ Der Zielkonflikt zwischen 'Umwelt' und 'Landwirtschaft' bestimmte auch die Verhandlungen der Nitratrichtlinie im Umweltrat, wobei der Konflikt auf eine für die Gemeinschaft typische Weise gelöst wurde: Aufrechterhaltung der umweltpolitischen Zielsetzung bei gleichzeitiger Verwässerung der operationellen Anforderungen. Insgesamt wurde den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten ein beträchtlicher Spielraum bei der Abgrenzung der entsprechenden Gewässer, der Ausweisung der empfindlichen Gebiete und bei der Gestaltung der Aktionsprogramme eingeräumt. (Kraemer 1997:551) Und obgleich diese Art von Kompromissen das Scheitern der Ratsverhandlungen verhindern können, tragen sie nicht zur Lösung des grundsätzlichen Zielkonfliktes bei, sondern verschieben das Problem in die Implementationsphase. Da in den meisten Mitgliedstaaten die Landwirtschaftsministerien für die Umsetzung der Nitratrichtlinie zuständig sind, stießen die im Hinblick auf den Gewässerschutz festgelegten Zielsetzungen und Handlungskriterien bei den nationalen

führt. (Abl. L 230 vom 19.8.1991) Allerdings handelt es sich hierbei um keine spezifische Wasserrichtlinie, da es hier im wesentlichen um Genehmigungsverfahren für Pflanzenschutzmittel geht.

⁵⁸ 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

⁵⁹ So mußte die Kommission in ihrem Bericht über die Überprüfung der Durchführung der Nitratrichtlinie vom 1. Oktober 1997 (KOM/1997/473) feststellen, daß die meisten Mitgliedstaaten die Richtlinie noch nicht umgesetzt haben. Zwar hatten Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Österreich und Schweden Aktionsprogramme aufgestellt, aber keines dieser Programme wurde als ausreichend angesehen, um die Zielsetzungen und Vorgaben der Nitratrichtlinie zu erfüllen. Wegen des besorgniserregenden Standes der Durchführung, so die Kommission in ihrem Bericht, habe sie bereits gegen 13 der 15 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

⁶⁰ Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser. (Abl. L 135 vom 30.5.1991, S. 40)

⁶¹ In ihrem Bericht über die Durchführung der Kommunalabwasserrichtlinie vom 15. Januar 1999 (KOM/1998/775) stellte die Kommission fest, daß bereits in 14 Mitgliedstaaten die erste Phase abgeschlossen war. Allein Brüssel und Mailand mußten gerügt werden, da es in diesen beiden großen Städte immer noch keine Kläranlagen gab.

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 Immissionstandards" (Barraqué/Floret-Miguet 1997:132).

⁶² Interview DG Umwelt/Kommission am 21.9.2000 in Brüssel.

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

Nachdem die Kommission im vierten Umweltaktionsprogramm bereits angekündigt hatte, daß sie in Zukunft verstärkt auf die Implementation des gemeinschaftlichen Umweltrechts achten werde, sollte das gemeinschaftliche Wasserrecht zu einem wichtigen Exempel werden, um die Mitgliedstaaten mit ihrer schlechten Implementationspraxis zu konfrontieren. Unterstützt wurde die Kommission hierbei vom Umweltausschuß des Europäischen Parlamentes, der 1988 einen Bericht über die Durchführung der Badegewässer- und der Trinkwasserrichtlinie sowie der Richtlinie über gefährliche Stoffe vorgelegt hatte. Angesichts der erheblichen Implementationsdefizite kam der Berichterstatter zu der Schlußfolgerung, daß "the implementation of environmental legislation should henceforth be assessed systematically by Parliament's Committee on Environment, Public Health and Consumer Protection" (Judge 1992:208). Auch wenn das Europäische Parlament über keine formalen Kontrollkompetenzen verfügte, so sah sich der Umweltausschuß dennoch als das kollektive Gedächtnis und Gewissen der Gemeinschaft an. In diesem Sinne versuchte der Umweltausschuß nicht nur in der Öffentlichkeit auf das unzureichende Engagement der Mitgliedstaaten aufmerksam zu

⁶⁵ Aus dem Bericht der Kommission über die Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts in nationale Rechtsvorschriften aus dem Jahre 1992. Zitiert nach Florenz/Baum-Rudischhauser (1996:28).

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)

Bei ihren Bemühungen um die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Wasserrechts verfolgte die Kommission zwei Strategien. Zum einen versuchte man die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Implementationskontrolle durch eine Rationalisierung der Berichterstattung im Wasserbereich zu verbessern. Nachdem die Mitgliedstaaten wegen inhaltlicher Überschneidungen bei den verschiedenen Wasserrichtlinien sowie den jeweils unterschiedlichen Zeiträumen und Fristen für die Berichte vor allem den administrativen Mehraufwand kritisierten, strebte die DG Umwelt eine Neuordnung des Berichtswesens an. Der von der DG Umwelt erarbeitete Wasserfragebogen, der sich auf alle Wasserrichtlinien der ersten 'Gesetzgebungswelle' bezog, sollte sowohl zur Vereinheitlichung und zweckmäßigeren Gestaltung der Berichte beitragen als auch über den tatsächlichen Grad der Durchführung Auskunft geben.⁶⁶ Zum anderen versuchte die Kommission mit Hilfe der vertraglich festgelegten Sanktionsmittel (Artikel 171 EWG) die Implementation des gemeinschaftlichen Wasserrechts durchzusetzen. Dabei setzte die Kommission auf das gewachsene Umweltbewußtsein in der Öffentlichkeit, indem sie mit nationalen Umweltorganisationen zusammenarbeitete und sie zur Beschwerde über Implementationsdefizite ermunterte oder indem sie die Presse mit Details über Vertragsverletzungsverfahren versorgte.⁶⁷ (Jordan 1999:21) Aber selbst die von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren führten nicht immer zum Erfolg, da die Mitgliedstaaten häufig nicht die für den Vollzug der Urteile des Europäischen Gerichtshof erforderlichen Maßnahmen ergriffen. Insofern zeigte sich, daß die Sanktionsmöglichkeiten nicht ausreichten, um die Konformitätsbereitschaft der Mitgliedstaaten gegenüber europäischen Rechtsnormen erzwingen zu können.

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

⁶⁶ Entscheidung 92/446/EWG der Kommission vom 27. Juli 1992 über die Fragebögen zu den Wasserrichtlinien. (Abl. L 247 vom 27.8.1992, S. 10)

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?

Zu Beginn der 90er Jahre wurde die umweltpolitische Debatte sehr stark durch das Prinzip der Nachhaltigkeit geprägt, das 1987 durch den Brundlandt-Bericht 'Unsere gemeinsame Zukunft' in die Diskussion eingeführt worden war und das einen vielversprechenden Weg zur Versöhnung ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen aufzeigte. Auf der internationalen Ebene bildete die im Juni 1992 in Rio abgehaltene Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung den vorläufigen Höhepunkt dieser Debatten. Die Verabschiedung der Rio-Deklaration und der Agenda 21 sollte weltweit zur Durchsetzung einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung beitragen. Innerhalb der Gemeinschaft waren es vor allem die Kommission, das Europäische Parlament sowie die umweltpolitisch progressiven Mitgliedstaaten, die das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung unterstützten und sich dafür einsetzen, daß die Gemeinschaft im Rio-Prozeß eine zentrale Rolle spielte. Gleichzeitig versuchte man das Prinzip der Nachhaltigkeit auch in der Gemeinschaft als neues Handlungskriterium zu institutionalisieren, wobei sich hierfür zwei Möglichkeiten auftaten, die auch schon in der Vergangenheit für Innovationen genutzt worden waren. Zum einen stand im Hinblick auf die Gründung der Europäischen Union eine Revision der Verträge an

Anwendung aufzufordern. Diese dezentralisierte Überprüfung stellt bei vielen Rechtsakten einen wesentlichen Teil des Vollzugs und seiner Kontrolle dar." (Wessels 2000:241)

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

Die Wahrnehmung neuer und vor allem zusammenhängender Probleme im Wasserbereich ist in den 80er Jahren durchaus erkennbar. Wasserexperten konnten sich mit ihrer Forderung nach einer Verknüpfung zwischen einzelnen Wasserproblemen und integrierten Umweltkonzepten jedoch erst mit der Nachhaltigkeitsdiskussion durchsetzen. Der Begriffsraum der Nachhaltigkeit hat neue Verbindungen zwischen unterschiedlichen Problemen ermöglicht und über neue Interpretationen alter Probleme auch neue Lösungsmöglichkeiten dieser Probleme aufgezeigt. Auf internationaler Ebene wird dies am Beispiel der Konferenz in Dublin 1992 deutlich. Für die Diskussion innerhalb der Gemeinschaft wird jedoch zu zeigen sein, wie durch die Subsidiaritätsdebatte ein "retardierendes Moment" die Durchsetzung der neuen Leitideen erschwerte.

Innerhalb der EU kann jedoch eine erhebliche Verzögerung zwischen den neuen ideellen Leitbegriffen und der Umsetzung in konkrete Handlungsstrategien festgestellt werden. So muß es vielleicht noch nicht verwundern, daß der Begriff der Nachhaltigkeit 1988 beim Ministerseminar zur zukünftigen europäischen Wasserpolitik noch nicht auftauchte, doch wenn die Forderungen aus dem Umweltaktionsprogramm von 1992 im Grunde erst durch die Wasserrahmenrichtlinie von 2000 eingelöst wurden, so wird deutlich, daß die Diskussionen nicht ganz reibungslos verliefen.

2.4.1 Die Entdeckung der Nachhaltigkeit im Wasserbereich

Der zunehmende Wasserverbrauch und die damit einher gehenden Probleme bei der Wasserversorgung bzw. Trinkwassergewinnung hatten dazu geführt, daß sich Wasserexperten seit Mitte der 80er Jahre verstärkt mit quantitativen Fragen der Gewässerbewirtschaftung auseinandersetzten. Dabei war man sich weitgehend einig, daß für eine ausreichende Wasserversorgung sowohl die weitere Verschmutzung als auch die Überbeanspruchung der Gewässer verhindert und vor allem dem Schutz des Grundwassers größere Aufmerksamkeit geschenkt werden müsse. Deshalb wurde in Expertenkreisen mittlerweile die Betrachtung der Gewässer nach Sektoren, Stoffen oder Verwendungsarten abgelehnt und statt dessen ein ganzheitlicher Ansatz gefordert, der bei der integrierten Bewirtschaftung von Oberflächen- und Grundwasser sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte einbezog. Vor allem für Hydrologen stellte das Flußeinzugsgebiet die natürliche Einheit für die integrierte Bewirtschaftung der Gewässer dar, da hier die Wechselwirkungen zwischen Oberflächen- und

Grundwasser berücksichtigt und ein Gleichgewicht zwischen Wasserangebot und Wasserentnahmen gewährleistet werden konnten. Aber erst im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte erhielt dieses fachliche Konzept seine umweltpolitische Bedeutung, denn im Sinne einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung konnte damit ein besseres Management der Wasserressourcen sichergestellt werden. Gleichzeitig stellte das Leitbild einer nachhaltigen Wasserpolitik für Wasserexperten ein attraktives Handlungskonzept dar, denn für die langfristige Gewährleistung der Wasserversorgung war nicht nur der Schutz aquatischer Ökosysteme vor Verschmutzung, sondern auch die effizientere Nutzung der Wasserressourcen wichtig, wofür es jedoch einer Veränderung bestimmter Verbrauchs- und Verhaltensmuster bedurfte. Die Herbeiführung solcher Veränderungen ist genau das, was mit der Idee einer nachhaltigen Entwicklung erreicht werden soll.

2.4.2 Das Konzept der nachhaltigen Wasserpolitik im internationalen Kontext

Wie im fachlichen Diskurs die Anliegen von Umwelt- und Wasserexperten zu einem neuen Handlungskonzept verschmolzen waren, zeigte sich bei der internationalen Konferenz über Wasser und Umwelt, die 1992 kurz vor dem Rio-Umweltgipfel in Dublin stattfand. "The primary focus of the ICWE [International Conference on Water and the Environment] was on the development, management and utilisation of water resources in harmony with environmental conservation and the concept of sustainability." (Howlett 1993:211) Dabei waren sich die Experten einig, daß das Wasser eine begrenzt verfügbare und empfindliche Ressource ist und deshalb von politischer Seite nachhaltige Anstrengungen zum Schutz und Erhalt der Wasserressourcen notwendig sind. Die in Expertenkreisen diskutierten und in Dublin formulierten Handlungsziele und -strategien einer nachhaltigen Wasserpolitik flossen dann in die Agenda 21 ein.⁶⁸ Im Hinblick auf die nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen wurde in der Agenda 21 ein ganzheitlicher Ansatz für die Bewirtschaftung der Gewässer gefordert. Hierfür müsse zunächst eine umfassende Bewertung der Gewässer vorgenommen werden, wobei nicht nur die Qualität und Quantität der Wasserressourcen, sondern auch deren Nutzung durch Industrie, Landwirtschaft und Haushalte zu erfassen sei. Grundlage für die integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen müsse das gesamte Flußgebiet sein,

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 Umweltmaßnahmen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau abzielen (Art. 130r, Abs. 2 EGV). Zu den institutionellen Neuerungen gehörte auch, daß im Umwelttitel die Forderung des vierten Umweltaktionsprogramm nach einer präventiv

⁶⁹ Allerdings wurde der Flußgebietsansatz in der Agenda 21 nicht konsequent eingefordert. Obwohl die Experten davon ausgingen, daß in Zukunft zwischenstaatliche Konflikte um knappe Wasserressourcen zunehmen werden und das Flußgebietsmanagement 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).⁷¹ 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).⁷²

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 Nachhaltigkeitsprinzip 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

Ebene. Schon in der Vergangenheit hatten sich innovative Handlungskonzepte im Rahmen der Umweltaktionsprogramme leichter durchsetzen lassen, denn zum einen handelte es sich hier nur um politische Absichtserklärungen des Rates und zum anderen wurden die Aktionsprogramme in einem von Umweltakteuren dominierten Kontext erarbeitet und verhandelt. Tatsächlich hatte die Kommission in dem fünften Umweltaktionsprogramm eine Strategie vorgeschlagen, "die auf stetige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgerichtet ist, ohne daß die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, von denen jede menschliche Aktivität abhängt, geschädigt werden".⁷³ Im Gegensatz zu den vorhergehenden Programmen wurden im fünften Umweltaktionsprogramm damit nicht nur spezifische Ziele, Prinzipien und Prioritäten für den Umweltschutz genannt, sondern ein umfassendes Konzept für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung in der Gemeinschaft aufgezeigt. Dennoch dürfen die fortschrittlich anmutenden Formulierungen nicht darüber hinweg täuschen, daß es sich beim Umweltaktionsprogramm noch längst nicht um einen Grundkonsens der Gemeinschaft handelte. So sollte sich beispielsweise im Bereich der europäischen Wasserpolitik zeigen, daß die Handlungsrelevanz der "nachhaltigen" Absichten erst in der Verknüpfung mit konkreten Maßnahmen mühsam hergestellt werden mußte.

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.⁷⁴ 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)

⁷³ Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. (Abl. C 138 vom 17.5.1993, S. 1)

⁷⁴ Dabei legte die Kommission großen Wert darauf, daß eine nachhaltige Entwicklung nicht nur zum Schutz der Umwelt, sondern auch zum Nutzen anderer Politikbereiche angestrebt werden müsse. "Innerhalb der Gemeinschaft wird der langfristige Erfolg solcher bedeutender Projekte wie Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion von einer dauerhaften und umweltgerechten Politik in den Bereichen Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Regionalentwicklung abhängen. Jede dieser Politiken, sei sie nun für sich allein

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 rationelleren 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

oder 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

fehlten Vorschriften für die Überwachung des ökologischen Zustands der Gewässer, für einen umfassenden Schutz des Grundwassers sowie für eine effiziente und nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen und zum anderen entsprachen die frühen Wasserrichtlinien weder den Vorstellungen einer integrierten Wasserwirtschaft noch einem präventiven Ansatz. Nachdem die Mitgliedstaaten sich bereits im Rahmen des Helsinki-Übereinkommens den Zielen einer nachhaltigen Wasserpolitik politisch verpflichtet hatten und mit dem Vertrag von Maastricht günstige institutionelle Bedingungen für die Gestaltung europäischer Umweltpolitik geschaffen worden waren, hätte man erwarten können, daß die Kommission die Umsetzung der konzeptionellen Leitlinien in konkrete Rechtsvorschriften zügig voran treiben würde. Allerdings sah die politische Realität erst einmal anders aus und es schien, als hätten die Dramaturgen ein retardierendes Moment vorgesehen: Die Debatte über die Reform der europäischen Wasserpolitik wurde zunächst nicht von neuen politischen und fachlichen Konzepten bestimmt, sondern durch die Forderung nach einer 'Renationalisierung' des gemeinschaftlichen Wasserrechts.

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 Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten konzentrierte, desto mehr wurde das Subsidiaritätsprinzip zum 'Bollwerk' gegen die befürchtete Erosion des nationalen Verfassungsstaates aufgewertet.⁷⁷ So

steuerliche Maßnahmen. Einen Überblick über die geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Wassermenge und -qualität bietet die Tabelle 11 im fünften Umweltaktionsprogramm.

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 Grundsatzartikel 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."⁷⁸ Aufgrund der im Vertrag sehr allgemein gehaltenen Formulierungen war allerdings die Interpretation und Handhabung des Subsidiaritätsprinzip heftig umstritten, so daß in der Gemeinschaft eine Debatte um dessen tatsächliche Bedeutung und rechtliche Konsequenzen einsetzte.

Vor allem die britische Regierung hatte schon während der Verhandlungen des Maastrichter Vertrages in dem Subsidiaritätsprinzip eine Chance gesehen, die Gemeinschaftskompetenzen im Umweltbereich zu begrenzen, wenn nicht sogar zu renationalisieren. (Golub 1996:717) Insofern versuchte die britische Regierung nun im Rahmen der Subsidiaritätsdebatte die anderen Mitgliedstaaten von der notwendigen Überprüfung des gemeinschaftlichen Umweltrechts im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzip zu überzeugen, wobei man insbesondere die europäischen Wasserrichtlinien im Auge hatte. Tatsächlich forderte der Europäische Rat von Edinburgh in seinen Schlußfolgerungen die Kommission auf, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzip sowie des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts eine sorgfältige Überprüfung des gemeinschaftlichen Wasserrechts vorzunehmen. Die britische und die französische Regierung gingen sogar noch einen Schritt weiter als sie im Juni 1993 der Kommission eine Liste mit 22 vorgeschlagenen oder bereits verabschiedeten Richtlinien vorlegten, die ihrer Meinung nach das Subsidiaritätsprinzip verletzen und die deshalb aufgehoben werden sollten.⁷⁹ Die französisch-britische Liste enthielt neben der Muschelgewässerrichtlinie und der Fischgewässerrichtlinie sogar die für die europäische Wasserpolitik zentralen Richtlinien über die Qualität von Trinkwasser und Badegewässern.

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

erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können." (Art. 3b EGV)

⁷⁸ "Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzip", verabschiedet auf der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh am 11./12. Dezember 1992.

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

Im Hinblick auf die im Rahmen der Subsidiaritätsdebatte erhobene Forderung nach einer Überprüfung des gemeinschaftlichen Wasserrechts war es entscheidend, wie innerhalb der Kommission das Subsidiaritätsprinzip interpretiert wurde. Aufgrund ihres Initiativrechts oblag es nämlich der Kommission das Gemeinschaftsrecht zu überprüfen und mögliche Änderungen vorzuschlagen. Die Kommission hatte bereits im Oktober 1992 in einer Mitteilung ihr Verständnis des Subsidiaritätsprinzip und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für Gemeinschaftsmaßnahmen ausführlich dargelegt.⁸⁰ Aus Sicht der Kommission war das Subsidiaritätsprinzip in erster Linie ein dynamischer Grundsatz, der sowohl dezentralisierend wirken als auch zur weiteren Integration beitragen könne.⁸¹ Da sich die Anwendung des Subsidiaritätsprinzip nur auf Bereiche beziehe, in denen die Gemeinschaft über keine ausschließlichen Kompetenzen verfügt, sei bei Gemeinschaftsmaßnahmen stets der Nachweis eines Handlungsbedarfs zu erbringen. Dieser Grundsatz der Notwendigkeit bedeute, daß jedes Mal geprüft werden müsse, ob aus Effizienzgründen eine gemeinschaftliche Problemlösung notwendig und deshalb ein Tätigwerden der Gemeinschaft gerechtfertigt sei. Darüber hinaus erfordere die Anwendung des Subsidiaritätsprinzip die Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der sich auf die Intensität und die Art der Gemeinschaftsmaßnahmen bezieht.⁸² Bei einem Tätigwerden der Gemeinschaft müsse deshalb auch geprüft werden, ob zur Zielerreichung ein Rechtsinstrument notwendig ist oder andere Aktionsmittel ausreichen.

⁸⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zum Subsidiaritätsprinzip vom 27. Oktober 1992. (SEK/92/1990)

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 Subsidiaritätsprinzip 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.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".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".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

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)

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

⁸⁴ (ebd.)

⁸⁵ (ebd.) Bereits in ihrer Mitteilung zum Subsidiaritätsprinzip hatte die Kommission kritisiert, daß ihre Richtlinienanschläge 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 Subsidiaritätsprinzip 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.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 Badegewässerrichtlinie⁸⁷ und im April 1995 einen Vorschlag für die Revision der Trinkwasserrichtlinie⁸⁸ 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

⁸⁶ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. (Abl. C 311 vom 17.11.1993, S. 6) Die sogenannte IVU-Richtlinie verfolgte einen medienübergreifenden Ansatz und zielte auf die Vorbeugung bzw. Minimierung der Gewässer-, Luft- und Bodenverschmutzung durch große Industrieanlagen ab, indem umfassende Emissionskontrollen auf der Basis gemeinschaftlicher Emissionsgrenzwerte und Qualitätsziele festgelegt werden sollten.

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

⁸⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch. (Abl. C 131 vom 31.5.1995, S. 5)

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

Außerdem legte die Kommission im Juli 1994 den schon seit längerer Zeit angekündigten Vorschlag für eine Ökologierichtlinie vor.⁸⁹ Mit dieser Richtlinie sollte sichergestellt werden, daß im Hinblick auf die Qualität der Oberflächengewässer ein hohes ökologisches Niveau erreicht wird, wobei der Zustand der Gewässer erstmals nicht nur anhand physikalisch-chemischer Parameter definiert wurde, sondern auch biologische und hydromorphologische Kriterien in die Betrachtung einfließen sollten. In der Begründung ihres Vorschlags hatte die Kommission darauf hingewiesen, daß es zwar schon Wasserrichtlinien gäbe, die auf eine Verminderung der Gewässerverschmutzung durch bestimmte Quellen abzielen und somit zum Schutz der Gewässerqualität beitragen, daß aber die Belastung der Gewässer durch diffuse Quellen, weitere Punktquellen sowie anthropogene Faktoren immer noch nicht ausreichend erfaßt werde.⁹⁰ Deshalb müsse sichergestellt werden, daß die Mitgliedstaaten zusätzlich zu diesen grundlegenden Anforderungen weitere Maßnahmen ergreifen, um für die Gewässer eine gute ökologische Qualität zu erreichen. Allerdings gab die Kommission zu bedenken, daß es aufgrund der unterschiedlichen klimatischen und hydrologischen Bedingungen in den einzelnen Gebieten der Gemeinschaft nicht sinnvoll wäre und es auch dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen würde, das Ziel der ökologischen Qualität für alle Gewässer in Form einheitlicher Qualitätsstandards zu definieren. Insofern hatte die Kommission im Sinne einer Verfahrensrichtlinie in ihrem Vorschlag nur einheitliche Kriterien für die Festsetzung von Parametern und Werten festgelegt und vorgeschrieben, daß dann auf nationaler und lokaler Ebene entsprechend dieser Kriterien die operationellen Ziele für die jeweiligen Gewässer definiert werden müssen.⁹¹ Zur Erreichung dieser Ziele sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Wasserqualität zu überwachen, die diversen Verschmutzungsquellen zu ermitteln und integrierte Programme, die sämtliche Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität beinhalten, aufzustellen. Indem die integrierten

⁸⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die ökologische Qualität von Gewässern. (Abl. C 222 vom 10.8.1994, S. 6)

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 Industrieabwässer 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 kostenwirksamer 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.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.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 zurück geführt 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

notwendigen Maßnahmen besser auf die spezifischen Ursachen für die unzureichende Qualität der einzelnen Gewässer zugeschnitten werden könnten.

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

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.⁹⁴ 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.⁹⁵ 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) Daß der Grieche Paleokrassas, der als ein "umweltpolitisch unprofiliertes Verkehrstechnokrat" beschrieben wird (Hey 1994:28), zu seinem Nachfolger ernannt wurde, war für viele ein deutliches Zeichen dafür, daß der Umweltschutz innerhalb der Gemeinschaft künftig nur noch eine nachgeordnete Rolle spielen sollte.

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

Von den drei Richtlinienvorschlägen, die Mitte 1995 dem Europäischen Parlament und dem Rat im Bereich des Gewässerschutzes zur Entscheidung vorlagen, stieß nur der Vorschlag für die Aktualisierung der Trinkwasserrichtlinie auf weitgehende Zustimmung.⁹⁶ Obgleich einige Mitgliedstaaten mit der Strenge der vorgeschlagenen Qualitätsstandards nicht einverstanden waren, wurden diese von einer breiten Koalition aus 'grünen' Mitgliedstaaten, Europäischem Parlament, Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie den Wasserversorgungsunternehmen unterstützt. (Jordan 1999:29) Insofern zahlte es sich aus, daß die Kommission während der Vorbereitung des Richtlinienvorschlags viele Akteure konsultiert und eine große Wasserkonferenz durchgeführt hatte. (Richardson 1994) Demgegenüber ging die Kommission mit ihrem Vorschlag für die Aktualisierung der Badegewässerrichtlinie im wahrsten Sinne des Wortes baden. Der Kommission wurde vorgeworfen, daß sie in ihrem Entwurf weder den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt noch die fachliche Diskussion angemessen berücksichtigt und sie außerdem nicht ausreichend konsultiert habe. So beschloß der Umweltausschuß des Europäischen Parlamentes nach einer ersten Begutachtung des Richtlinienvorschlags die Beratungen auszusetzen und die Kommission zur Nachbesserung ihres Vorschlags aufzufordern. (Jordan 1999:30) Nachdem die Kommission mehrere Änderungsvorschläge vorgelegt hatte, diese aber im Rat nie ernsthaft verhandelt wurden, entschloß sich die Kommission im Juni 2000 schließlich ihren Vorschlag zurückzuziehen und noch einmal ganz von vorne anzufangen.⁹⁷ Letztlich war es aber der Vorschlag für die Ökologierichtlinie, der im Umweltausschuß und im Umweltrat - wenngleich aus unterschiedlichen Gründen - die Forderung nach einem Gesamtkonzept für die europäische Wasserpolitik auslösen sollte.

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

⁹⁶ So konnte die Revision der Trinkwasserrichtlinie bereits 1998 abgeschlossen werden. Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch. (Abl. L 330 vom 5.12.1998, S 32)

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 Subsidiaritätsprinzip. 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 Wasserrechts geführt 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."⁹⁸ 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.⁹⁹ 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.

⁹⁸ Interview ehem. MdEP am 26.1.2000 in Brüssel.

⁹⁹ 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.¹⁰⁰

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 gegangenen 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 geforderten 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

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)

¹⁰⁰ Angesichts der Frage, wie man Europa überhaupt bürgernäher 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 Vertragsteils 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)

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 erschwerte 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 'Auffülleeffektes' 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."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."¹⁰²

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

¹⁰¹ Interview wiss. Mitarbeiterin/Europäisches Parlament am 20.9.2000 in Brüssel.

¹⁰² Interview ehem. MdEP am 26.1.2000 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 Subsidiaritätsprinzip 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

¹⁰³ Interview ehem. MdEP am 26.1.2000 in Brüssel.

¹⁰⁴ Interview MdEP am 20.9.2000 in Brüssel.

in der europäischen Wasserpolitik in Kauf nehmen. 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.¹⁰⁶ 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."¹⁰⁷ Insofern kamen die Experten zu der Schlußfolgerung, 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."¹⁰⁸

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 überlasse, 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.

¹⁰⁷ Working Document of the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection: Conclusions from the Public Hearing on Water Quality on 20 June 1995.

¹⁰⁸ Interview wiss. Mitarbeiterin/Europäisches Parlament am 20.9.2000 in Brüssel.

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

¹⁰⁹ Working Document of the Committee on the Environment, Public Health and Consumer Protection: Conclusions from the Public Hearing on Water Quality on 20 June 1995.

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

3.2. Der Umweltrat

Auch auf seiten der Mitgliedstaaten war man mit dem gemeinschaftlichen Wasserrecht unzufrieden, wobei es bezüglich der Gründe wesentliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gab. So kritisierte die eine Gruppe, zu der Großbritannien, Frankreich sowie die südlichen Mitgliedstaaten gehörten, die zu weitreichenden Regulierungen im Bereich des Gewässerschutzes. Demgegenüber befürworteten die 'grünen' Mitgliedstaaten prinzipiell eine europäische Wasserpolitik auf hohem Niveau, aber das gemeinschaftliche Wasserrecht geriet zunehmend wegen seiner inkonsistenten Struktur und den teilweise veralteten Vorschriften in die Kritik. Insofern waren in einigen Mitgliedstaaten Überlegungen angestellt worden, wie der Flickenteppich an Wasserrichtlinien kohärenter und effizienter gestaltet und daraus ein Instrument für eine moderne und zukunftsfähige Wasserpolitik werden könnte. Da es sich bei dem 'Flickenteppich' im Grunde genommen um kein spezifisches Problem im Bereich des Gewässerschutzes handelte (Rehbinder/Stewart 1985:203), hatten beispielsweise die Niederlande die Entwicklung einer kohärenten Gesamtstruktur für die europäische Umweltpolitik angeregt und die Schaffung von Rahmenrichtlinien für die Bereiche Luft, Wasser sowie Grundwasser/Boden vorgeschlagen.¹¹¹ Während sich der Vorstoß der Niederländer mit ihrem Interesse an der konzeptionellen Weiterentwicklung der europäischen Umweltpolitik erklären läßt (Lieverink/Andersen 1998:72), wurden in Deutschland die Überlegungen durch die vorgeschlagene Ökologierichtlinie ausgelöst, da diese sowohl vom Verfahrens- als auch vom Qualitätszielansatz her dem deutschen Wasserrecht widerstrebt. So wurde von deutscher Seite die Schaffung einer Wasserrahmenrichtlinie vorgeschlagen, die der Rahmen für die bestehenden Wasserrichtlinien sein und die Prinzipien der europäischen Wasserpolitik, wie etwa den Vorrang des Emissionsprinzips, übergreifend regeln sollte. Zuvor sollte jedoch auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes ein Gesamtkonzept für den Gewässerschutz erarbeitet und dann mit Hilfe der Wasserrahmenrichtlinie umgesetzt werden.¹¹²

¹¹⁰ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 17.12.1999 in Brüssel.

¹¹¹ "Environmental Framework Directives of the European Union - Ideas on Coherence and Suggestions for a logical Structure" vom 5. Mai 1995.

¹¹² Positionspapier der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser und des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit "Forderungen der deutschen Wasserwirtschaft an eine fortschrittliche europäische Gewässerschutzpolitik" vom 30. Mai 1995.

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."¹¹³ 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,¹¹⁴ 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.

Kohärenz geprüft hatte, berücksichtigt worden waren.¹¹⁵ In dieser Analyse wurde als wichtigstes Ziel der europäischen Wasserpolitik die Schaffung einer kohärenten und konsistenten Struktur genannt, wobei dies auf keinen Fall zu einem Rückschritt bei den umweltpolitischen Errungenschaften des gemeinschaftlichen Wasserrechts führen dürfe. Generell befürwortete die DG Umwelt die Erarbeitung einer neuen Gesamtkonzeption für die vielfältigen Probleme im Bereich des Gewässerschutzes, wobei insbesondere zwei wichtige Fragen geklärt werden sollten: das Verhältnis zwischen dem Emissions- und dem Immissionsansatz sowie die Zusammenhänge zwischen der Gewässerqualität und der -quantität. Insofern schlug die DG Umwelt die Schaffung einer Rahmenrichtlinie für die Wasserressourcen vor, die sich sowohl auf Oberflächengewässer als auch auf Grundwasser beziehen sollte. Die Rahmenrichtlinie sollte eine Reihe wasserpolitischer Prinzipien enthalten, die den vertraglich festgelegten umweltpolitischen Grundsätzen entsprechen und die Grundlage für das gemeinschaftliche Wasserrecht bilden. Die unterschiedlichen Definitionen und Begriffe in den einzelnen Wasserrichtlinien sollten, soweit möglich, in der Rahmenrichtlinie vereinheitlicht werden, die zugleich einen administrativen Rahmen für die Koordination der verschiedenen Wasserrichtlinien bilden sollte. Neben Qualitätszielen, Überwachungsverpflichtungen, Aktionsplänen sowie Genehmigungsverfahren für die Wasserentnahme als wesentliche Elemente der Wasserpolitik, sollte in der Rahmenrichtlinie der Flußgebietsansatz verankert werden, da dies die effizienteste und auch logischste Einheit für die Bewirtschaftung der Gewässer sei.

Die Ergebnisse der politischen Diskussion wurden von den Umweltministern im Dezember 1995 formal als Schlußfolgerungen des Rates zur Gewässerschutzpolitik der EG verabschiedet.¹¹⁶ In den Schlußfolgerungen sprach sich der Umweltrat für ein neues Konzept für die Gewässerschutzpolitik aus, das auf dem erzielten Fortschritt aufbauen und die Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben ermöglichen soll. Das Ziel der künftigen europäischen Gewässerschutzpolitik soll die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung sowie eines hohen Umweltschutzniveaus sein. Neben den im Artikel 130r EVG genannten umweltpolitischen Grundsätzen wie dem Vorsorge-, dem Verursacher, dem Vorbeuge- sowie dem Ursprungsprinzip, soll sich die europäische Gewässerschutzpolitik auf den Grundsatz des schrittweisen Abbaus der Verwendung gefährlicher Stoffe stützen,

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 Flußeinzugsgebietes. 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 Wasserpolitik 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 Umweltextperten einen dringenden Handlungsbedarf sahen und sich auf fachlicher Ebene bereits ein Konsens über die notwendigen Handlungsstrategien herausgebildet hatte. So war in den Schlußfolgerungen 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.¹¹⁷ Zudem sollte nicht vergessen werden, daß es sich bei

¹¹⁶ Ergebnisse der Beratungen des Rates vom 18. Dezember 1995: Die Gewässerschutzpolitik der Europäischen Gemeinschaft – Schlußfolgerungen des Rates. Internes Papier für die nationalen Delegationen.

¹¹⁷ Diesbezüglich enthielten die Schlußfolgerungen 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

kombinieren und an anderer Stelle heißt es, daß die Rahmenrichtlinie bei der Koordinierung von Planung und Bewirtschaftung *wo immer möglich* vom Fluß bzw. Eingebiet ausgehen sollte.

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. (Lieferink/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 überschneiden haben. So stand während der Konsultationsphase der Informations- und Meinungs austausch 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 Richtlinienentwurfs 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 abzuhängen, 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

Darüber hinaus gab es natürlich auch einige 'strategische' Gründe, die für einen ausführlichen Konsultationsprozeß sprachen. Erstens ging es um die Neugestaltung eines ganzen Politikbereichs mit weitreichenden Konsequenzen für die Wasserwirtschaft, aber auch für die Industrie und die Landwirtschaft und deshalb rechnete man in der Kommission mit einigem Widerstand, dem man mit einem frühzeitigen Informations- und Meinungs austausch begegnen wollte. Zweitens hatte man keine Zweifel daran, daß die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten, die in der Vergangenheit die Entwicklung der europäischen Wasserpolitik bestimmt hatten, wieder aufbrechen würden, sobald die ersten konkreten Formulierungen auf dem Verhandlungstisch liegen. Da man jedoch den Verdacht hatte, daß die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur auf Interessenunterschieden, sondern auch auf Verständigungsprobleme gründeten, wollte man durch den Aufbau von Kontaktstrukturen diese Kommunikationslücke schließen.¹²³ Und angesichts der vielen innovativen Elemente, auf denen die zukünftige europäische Wasserpolitik basieren sollte, kann zudem davon ausgegangen werden, daß die Kommission selbst noch keine klaren Vorstellungen hatte, wie diese konkretisiert werden sollten. Von daher suchte die Kommission den Ideen- und Erfahrungsaustausch mit Experten aus dem Wasserbereich und den nationalen Fachbehörden, um Informationen über potentielle Lösungsstrategien zu erhalten.

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

die Konsultationspraxis besser zu strukturieren vgl. Peterson (1995) bzw. aktuell das Weißbuch der Kommission (2001).

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.

Als Ziele der Wasserpolitik führt die Kommission in der Mitteilung die Gewährleistung einer sicheren Versorgung mit Trinkwasser, die Verfügbarkeit von Wasserressourcen in ausreichender Güte und Menge, den Schutz und Erhalt eines guten ökologischen Zustands der aquatischen Umwelt sowie die Verhinderung bzw. Begrenzung der negativen Auswirkungen von Überschwemmungen und Dürren an. Da diese vier Ziele nicht immer miteinander vereinbar sind, sollte eine nachhaltige Wasserpolitik ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den Zielen anstreben, wobei insbesondere dem Umweltschutz eine besondere Aufmerksamkeit zukommen müsse. Um das Ziel einer nachhaltigen Wasserpolitik erreichen zu können, müßten in Zukunft eine Reihe von Problemen gelöst werden, die im wesentlichen zwei Bereiche betreffen: die Gewässerverschmutzung und die Wasserknappheit.¹²⁵ Als Grundsätze einer nachhaltigen Wasserpolitik auf Gemeinschaftsebene werden in der Mitteilung die vertraglich festgelegten umweltpolitischen Prinzipien (Art. 130r EGV), aber auch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 3b EGV) angeführt.¹²⁶ Um Mißverständnissen vorzubeugen, wird nochmals jeder einzelne Grundsatz definiert und bezüglich seiner Auswirkungen auf die Wasserpolitik diskutiert. Daran anschließend werden spezifische Themen der Wasserwirtschaft erläutert, wobei insbesondere auf das Verhältnis zwischen Emissions- und Immissionsprinzip detailliert eingegangen wird.¹²⁷

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 Problembereich die negativen Auswirkungen von Eingriffen in die physikalische Beschaffenheit von Gewässern angeführt, die etwa durch den Hochwasserschutz, die Schifffahrt 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.¹²⁸

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

¹²⁸ 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.

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.

Im Rahmen der Konferenz sollten die vier Themenschwerpunkte Bewirtschaftung der Wasserressourcen auf der Basis des Flußeinzugsgebietes, das Verhältnis der europäischen Wasserpolitik zu anderen Gemeinschaftspolitiken, der Emissions- und Immissionsansatz beim Gewässerschutz sowie die Wassermengenwirtschaft diskutiert werden. Sowohl die Vorträge als auch die anschließenden Diskussionen zeigten zwar in den meisten Bereichen eine grundsätzliche Übereinstimmung über die bei der Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik anzustrebenden Ziele, aber auch erste Differenzen über die erforderlichen Maßnahmen.¹²⁹ Obwohl die Notwendigkeit einer integrierten Bewirtschaftung der Wasserressourcen in Flußeinzugsgebieten allseits befürwortet wurde, gab es dennoch Meinungsverschiedenheiten, inwieweit diesbezüglich Vorgaben auf der europäischen Ebene festgelegt werden können ohne dadurch in die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten einzugreifen. Bei der Diskussion wurde jedenfalls deutlich, daß sich die in zentralistisch organisierten Mitgliedstaaten entwickelten Modelle wie beispielsweise die Agences de L'eau in Frankreich nicht einfach auf föderale Mitgliedstaaten wie Deutschland übertragen lassen. Ebenso zeigte sich bezüglich der Notwendigkeit, die Erfordernisse des Gewässerschutzes in die Industrie-, die Agrar- oder die Regionalpolitik zu integrieren, eine Diskrepanz zwischen grundsätzlicher Zustimmung und der Befürwortung praktischer Konsequenzen. Auch bei der Frage nach dem 'richtigen' Ansatz zur Kontrolle der Gewässerverschmutzung gab es nach wie vor noch kein einheitliches Verständnis, was vor allem an den unterschiedlichen Gewässerschutzphilosophien lag. Während Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Spanien, Portugal und Griechenland es als legitim erachteten, den Verdünnungseffekt und die Selbstreinigung der Gewässer auszunutzen, wurde dies von den Mitgliedstaaten mit hohen Gewässerschutzstandards wie Deutschland, Dänemark, Schweden und Österreich, ganz zu schweigen von den Umweltschutzorganisationen, abgelehnt. Schließlich wurde beim Thema Wassermengenwirtschaft deutlich, daß in der Gemeinschaft keine gemeinsame Problemwahrnehmung existierte. Obwohl viele Konferenzteilnehmer vor allem angesichts der starken Überbeanspruchung der Wasserressourcen in den südlichen Mitgliedstaaten einen dringenden Handlungsbedarf sahen und ein Umdenken in der landwirtschaftlichen Praxis

einforderten, verbaten 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.¹³⁰ 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.

¹³⁰ Daß dies längst noch keine Selbstverständlichkeit ist, verdeutlicht die Ankündigung zu einem erst kürzlich erschienen Leitfadens für die deutsche Umweltverwaltung, in der es heißt: "Die europäische Umweltpolitik ist in den nationalen Ministerien längst zum Tagesgeschäft geworden. Ein großer Teil nationaler Gesetzgebung im Umweltbereich ist 'umgesetztes' europäisches Gemeinschaftsrecht. Deshalb ist es entscheidend, daß deutsche Beamte des Bundes oder der Länder in Brüssel die eigenen Interessen frühzeitig und effektiv einbringen können. Dazu bedarf es genauer Kenntnisse der europäischen Institutionen und Entscheidungsprozesse, denn auch für deutsche Ministerialbeamte sind die Entscheidungsprozesse auf der europäischen Ebene nicht immer leicht nachzuvollziehen. Dieses praxisorientierte Buch versucht zu beschreiben, wie Umweltpolitik in Brüssel funktioniert und welche Rolle die nationalen Beamten im Entscheidungsprozeß spielen. Vor allem wird dabei auf die Rolle der europäischen Institutionen eingegangen. Der Leitfaden gibt zudem Anregungen und Hinweise, wie Beamte in der europäischen Umweltpolitik 'erfolgreich' die Vorgaben ihres Ministeriums vertreten können. Praktische Tips und wichtige Adressen sollen dem 'Reisenden in Sachen Europa' behilflich sein." (Demmke/Unfried 2000) Aufgrund der Eindrücke, die sich während vieler Gespräche ergeben haben, wäre solch ein Leitfaden jedoch auch für eine ganze Reihe anderer nationaler Verwaltungen, Organisationen und Institutionen angebracht.

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)

states don't do that or some do it via their attaché, but the UK does it far more targeted."¹³²

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."¹³³ 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 gebrieft, wann und wen sie kontaktieren müssen, um auf ein Dossier Einfluß nehmen zu können.

¹³³ Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel. Allerdings war die Kommission hierbei nicht immer erfolgreich, denn während beispielsweise seit der Kontaktaufnahme die Kooperation mit Griechenland besser verlief, erwies sich der Versuch mit Italien eine informelle Kommunikationsstruktur aufzubauen als hoffnungslos, da die Italiener vollkommen unorganisiert waren. (Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter der DG Umwelt am 25.1.2000 in Brüssel.)

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, insoweit 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 Selbstgefälligkeit, 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

Letztlich war es dann der von der Kommission vorgelegte und in der LAWA auf breite Ablehnung stoßende Vorschlag für die Ökologierichtlinie, der ausschlaggebend für die Entscheidung war, sich intensiver mit der europäischen Wasserpolitik auseinander zu setzen. Ein erstes Ergebnis war das Positionspapier vom Mai 1995 zur Konsolidierung der europäischen Gewässerschutzpolitik, das von Vertretern der LAWA und des Bundesumweltministeriums gemeinsam entworfen und bei der Kommission eingereicht worden war. Zur Erläuterung der Ziele und Inhalte des Positionspapiers fand daraufhin ein erstes informelles Gespräch mit Vertretern der DG Umwelt statt, bei dem man bei der Kommission um Verständnis und Akzeptanz für die deutschen Forderungen werben wollte. Im Herbst 1995 hielt die LAWA eine Sondersitzung über die Zukunft der europäischen Wasserpolitik ab, zu der man auch den Wasserdirektor der Kommission eingeladen hatte. Da die deutschen Forderungen bereits bekannt waren, diente die Veranstaltung in erster Linie dazu der Kommission die LAWA vorzustellen und ihr einen Einblick in die deutschen Rechts- und Verwaltungsstrukturen zu vermitteln. "Nachdem man mit der Kommission ins Gespräch gekommen ist, hat man gemerkt, daß die hergebrachte Form der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Ländern und dem Bund nicht ausreicht. Daß wir auf dieser Schiene nicht so rasch agieren und reagieren können wie das notwendig ist."¹³⁸ Hinzu kam, daß man erkannt hatte wie wichtig die Phase der Entscheidungsvorbereitung war und man deshalb mit der Einflußnahme nicht bis zur Entscheidungsphase warten wollte, denn formal

¹³⁶ In diesem Sinn äußerte sich auch Peter Kessler in seinem Vortrag über 'Das Umweltrecht der Europäischen Union und seine Implementation in den Mitgliedstaaten' auf dem 3. Wiesbadener Wassersymposium am 23./24.9.1999 in Frankfurt. So stellte er aus deutscher Sicht selbstkritisch fest: "Wir haben uns jahrelang nicht um die Entwicklung von EU-Vorschriften gekümmert und waren dann bei deren Umsetzung überrascht, daß sie nicht auf unser Rechts- und Verwaltungssystem paßten." Neben administrativen und politischen Gründen verwies er allerdings auch auf Anwendungsprobleme, die schwer faßbar sind. "Diese Probleme bewegen sich irgendwo zwischen mangelnder Information und offener Abwehr des als Fremdkörper empfunden europäischen Rechts."

¹³⁷ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

¹³⁸ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

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 lahme deutsche Föderalismus gegenüber den zentralistischen Mitgliedstaaten schneller in Fahrt kommt."¹³⁹

Insofern entschloß man sich zur Gründung einer EU Kontaktgruppe, die sich innerhalb der LAWA nur mit der Reform der europäischen Wasserpolitik 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 Wasserpolitik 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, Beschlußvorschlag usw. nicht aufrecht halten kann, daß man das künftig anders, viel flexibler machen muß."¹⁴⁰ 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."¹⁴¹

¹³⁹ Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter des baden-württembergischen Umweltministeriums im Sommer 1999 in Heidelberg.

¹⁴⁰ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

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 beherrscht hatte, 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.

europäischen Ebene, denn die angestoßene Debatte über die europäische Wasserpolitik bot die Möglichkeit ein neues, zeitgemäßes Handlungskonzept für die Bewirtschaftung der Gewässer zu entwickeln und zwar mit einem Wirkungsgrad, den man im nationalen Kontext nicht hätte erreichen können. Hinzu kam, daß man in den europäischen Aktivitäten die Chance sah, die eigene Wasserwirtschaft am Laufen zu halten. "Im Wasserbereich schien in den letzten Jahren alles geregelt worden zu sein und jetzt mußte das Ganze nur noch verwaltet werden. In den Ministerien hatte dies zur Folge, daß der Wasserbereich kein so großes Gewicht mehr hatte, das 'Standing' gegenüber den anderen Abteilungen nachließ, die finanziellen Zuwendungen abnahmen. Die Reform der europäischen Wasserpolitik hat da wieder frischen Wind in die deutsche Wasserwirtschaft gebracht. Sie bietet eine Argumentationshilfe, um die eigene Position wieder auszubauen und zu festigen. Außerdem motiviert sie, den Wasserbereich nochmals aus einer ganz anderen Perspektive anzugehen."¹⁴⁵

4.1.5 Die Treffen der Wasserdirektoren

Ein wichtiges informelles Forum für den Informations- und Meinungs austausch 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.¹⁴⁶ 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,

¹⁴⁵ Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter des niedersächsischen Umweltministeriums auf dem 3. Wiesbadener Wassersymposium am 23./24.9.1999 in Frankfurt.

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.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."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."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 widerspiegeln, 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

¹⁴⁷ Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.

¹⁴⁸ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

¹⁴⁹ Interview DG Umwelt/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.

participate in our work."¹⁵⁰ 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 Handlungskonzeptes 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."¹⁵¹ 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 Handlungsinitiative 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."¹⁵²

Tatsächlich wurde die Idee der Kommission von der LAWA und der Environment Agency aufgegriffen und ein Gemeinsames Technisches Seminar organisiert, um einen direkten Erfahrungsaustausch über administrative, praktische und technische Aspekte des Gewässerschutzes sowie der Gewässerbewirtschaftung in Deutschland und Großbritannien zu fördern. Gegenstand des ersten Seminars, das im April 1996 in der hessischen Landesvertretung in Brüssel unter dem Motto 'Vorbehalte abbauen, voneinander lernen' abgehalten wurde, waren denn auch der unterschiedliche deutsche und britische Ansatz zum Gewässerschutz. Obwohl es sich bei den meisten Teilnehmer um Experten aus der LAWA und der Environment Agency handelte, waren auch das deutsche und das britische Umweltministerium sowie Österreich und die Niederlande vertreten, während die Kommission auf eine Teilnahme bei diesem ersten Seminar verzichtete.¹⁵³ Im Verlauf des

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 Flußgebietsmanagement 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

¹⁵⁴ Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel.

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."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?

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die Kommission während der Konsultationsphase vor allem diejenigen Akteure, die über eine gewisse Informations- und Repräsentativfunktion verfügen, in die Politikformulierung einzubinden versucht. Insofern stellen die Vertreter aus den nationalen Verwaltungen, die der Kommission sowohl ihr Fachwissen als auch politische Informationen über die Prioritäten und Vorstellungen ihres Mitgliedstaates anbieten können, die wichtigste Zielgruppe für die Kommission dar. Aufgrund der zunehmenden Entscheidungsrechte des Europäischen Parlamentes könnte man nun davon ausgehen, daß die Kommission auch hier ein Interesse an dem Aufbau informeller Kontaktstrukturen hat, um über einen frühzeitigen Informations- und Meinungsaustausch die Chance für eine politische Akzeptanz ihres Vorschlags zu verbessern. Abgesehen von der Teilnahme einiger Parlamentarier an der Wasserkonferenz und der Tatsache, daß der Vorsitzende des Umweltausschusses beim offiziellen Abendessen als Gastredner eingeladen war, gab es während der Konsultationsphase kaum informellen Kontakte zwischen dem Parlament und der Kommission.

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

hier eine personelle Kontinuität zwischen informeller Meinungsbildung und formaler Entscheidungsfindung gegeben war.

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."¹⁵⁷ 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 Parlamentes frühzeitig darlegen und damit einen Einfluß auf die Entscheidungsvorbereitung der Kommission gewinnen zu können, kann ein Ausschuß einen 'Initiativbericht' verfassen.¹⁵⁸ 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.

Auch im Hinblick auf die Mitteilung der Kommission über die Wasserpolitik der EU nutzte der Umweltausschuß das Instrument des 'Initiativberichts', um seine Forderungen an die Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik nochmals in aller Form deutlich zu machen.¹⁵⁹ Dabei wurde in dem Bericht die bisherige Arbeit der Kommission sowie die von ihr in der Mitteilung vorgelegten konzeptionellen Vorstellungen für die Ausgestaltung einer Rahmenrichtlinie äußerst heftig kritisiert. So monierte der Berichterstatter, daß die Mitteilung der Kommission in keiner Weise den von Rat und Parlament gestellten Anforderungen an ein Gesamtkonzept genüge. "Sie erschöpft sich vielmehr in der Wiederholung längst anerkannter umweltpolitischer Ziele und Grundsätze ohne allerdings die zur Erreichung dieser Ziele geeigneten Maßnahmen und Instrumente zu konkretisieren. Weiter beschränkt sie sich auf die Auflistung aller einschlägigen Richtlinien und Richtlinienvorschläge, ohne deren Zusammenspiel darzulegen. Schließlich kommt sie zu einer unkritischen Bestätigung ihrer jüngsten Politik und Vorschläge." Darüber hinaus kritisierte der Berichterstatter, daß die gesamte Emissionskontrolle, insbesondere die dringend notwendige Revision der Richtlinie über gefährliche Stoffe, in der Mitteilung ausgespart und statt dessen der Festsetzung von einheitlichen Qualitätszielen Vorrang eingeräumt wird. Insgesamt kommt der Berichterstatter zu der Beurteilung, daß die Mitteilung zwar einige gute Ansätze enthalte - wobei vor allem die Entscheidung für das Konzept der Flußeinzugsgebiete begrüßt wird - Kernprobleme identifiziere und eine Reihe wichtiger Fragen stelle, die jedoch in der Regel nicht beantwortet würden. Der dem Bericht beigefügte Entschließungsantrag wurde vom Umweltausschuß einstimmig angenommen.

¹⁵⁷ Interview MdEP am 20.9.2000 in Brüssel.

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

¹⁵⁹ Bericht über die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die Wasserpolitik der Europäischen Union, der von dem EVP-Abgeordneten Karl-Heinz Florenz verfaßt worden war. (A4-0290/96 bzw. Abl. C 347 vom 18.11.1996, S. 4)

Auch das Plenum unterstütze die deutliche Kritik des Umweltausschusses an der Mitteilung der Kommission und nahm in seiner EntschlieÙung fast alle in dem Antrag aufgeföhrteten Forderungen an.¹⁶⁰ Somit forderte das Parlament die Ausarbeitung eines Gesamtkonzeptes, in dem die notwendigen Ziele und Maßnahmen einer europäischen Wasserpolitik festgelegt werden und mit dem eine kohärente Anwendung der bestehenden Wasserrichtlinien gewährleistet wird. Unter Hinweis auf die Grundsätze von Rio für eine nachhaltige Entwicklung als auch die im EG Vertrag verankerten Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung sowie des Verursacher- und Ursprungsprinzip, forderte das Parlament zudem einen präventiven Gewässerschutz, was zum einen die Einführung eines Minimierungs- und Reinhaltungsgebots, zum anderen die Festlegung von strengen und einheitlichen Emissionsstandards notwendig mache. Im Sinne eines kombinierten Ansatzes wird die Festlegung gewässerbezogener Qualitätsziele als zusätzliches, das Emissionsprinzip ergänzendes Instrument gefordert, um die Vermeidung übermäßiger Schadstoffbelastungen und die Erfolgskontrolle von Gewässerschutzmaßnahmen zu gewährleisten.¹⁶¹ Insgesamt betonte das Parlament, daß die europäische Wasserpolitik auf eine gute ökologische Wasserqualität, den Schutz der Ökosysteme in ihrer gesamten Vielfalt sowie auf den Schutz und die Wiederherstellung der Feuchtgebiete abzielen solle. Deswegen sei die Einführung von gewässer- und umweltbezogenen Quantitätszielen sowie die Festlegung von Grenzen für die Wassermengen, die aus bestimmten Quellen entnommen werden dürfen, dringend erforderlich. Außerdem müÙten die Ziele und Maßnahmen der europäischen Wasserpolitik in andere gemeinschaftliche Politikbereiche (v.a. Landwirtschaft, Industrie und Verkehr) integriert werden. Schließlich ermahnte das Parlament die Kommission, daß die Gemeinschaft ihren im Rahmen internationaler Gewässerschutzkonventionen eingegangenen Verpflichtungen durch Umsetzung in Gemeinschaftsrecht immer noch nicht nachgekommen sei und dies bei der Ausarbeitung des Gesamtkonzepts berücksichtigt werden müsse.

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

¹⁶⁰ EntschlieÙung des Europäischen Parlamentes zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die Wasserpolitik der Europäischen Union vom 23. Oktober 1996. (A4-0290/1996 bzw. Abl. C 347 vom 18.11.1996, S. 80)

¹⁶¹ Den Vorrang des Emissionsprinzip begründete das Parlament damit, daß Emissionsstandards als technologische Anforderungen an die Belastungsquellen dem vertraglich verankerten Verursacherprinzip entsprechen. Außerdem seien strenge und einheitliche Emissionsstandards wesentlich leichter durch- und umsetzbar als gewässerbezogene Qualitätsziele und deshalb seien sie sowohl aus umwelt- wie auch aus wettbewerbspolitischer Perspektive als das geeignetere Instrument zu betrachten. Wer die ersten deutschen

stimmiges Gesamtkonzept für die europäische Wasserpolitik darzulegen, eklatant 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 Rechtsetzung dem Parlament ein Mitentscheidungsrecht sichern, zumal man auch gegenüber den Mitgliedstaaten nicht sehr großes Vertrauen zu haben schien. Deshalb vertrat 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 Richtlinienentwurf 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)

Obwohl im allgemeinen immer von der Kommission und von dem Kommissionsvorschlag gesprochen wird, darf nicht vergessen werden, daß es sich bei der Kommission um keinen einheitlichen Akteur handelt. Erstens ist die Kommission organisatorisch in eine politische und eine bürokratische Ebene gegliedert. An der Spitze der Kommission steht das Kollegium der 20 Kommissare, die das Entscheidungsgremium der Kommission bilden und deren Arbeit politisch zu verantworten haben. Die einzelnen Kommissare sind jeweils für bestimmte Aufgabenbereiche zuständig, wobei sie von einem ihnen direkt unterstellten Kabinett, das meistens aus sechs bis acht persönlichen Mitarbeitern besteht, unterstützt werden. Der eigentliche 'Verwaltungsapparat' der Kommission setzt sich im wesentlichen aus den Generaldirektionen zusammen, die jedoch mehr sind als bürokratische Verwaltungseinheiten. "Over time, a structure has emerged where the 'vertical' DGs with responsibility for a given policy in terms both of legislative initiative and subsequent management have become semi-autonomous organisations with hierarchical management structures." (Edwards/Spence 1997:104)

Die Tatsache, daß die Generaldirektionen im Lauf der Zeit ein organisatorisches und politisches Eigenleben entwickelt haben, bringt - abgesehen von der oftmals problematischen Beziehung zwischen dem Kommissar und der ihm zugeordneten Generaldirektion - erhebliche Koordinationsprobleme mit sich. Denn im Gegensatz zu der, die bürokratische Ebene dominierenden sektoralen Fragmentierung, handelt es sich bei den Entscheidungen der Kommission um kollegiale Entscheidungen. Da diese von den Kommissaren gemeinsam politisch verantwortet werden müssen, wird bei Entscheidungen im Kollegium in der Regel ein Konsens angestrebt, auch wenn für die Verabschiedung eines Kommissionsvorschlags eine einfache Mehrheit ausreichend wäre. Hinzu kommt, daß ein im Kollegium abgelehnter

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.¹⁶² 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

Bei der Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlags muß die Kommission die vertraglichen Vorgaben berücksichtigen, wobei diese Chance und Restriktion zugleich sind. Einerseits legitimieren die Vertragsinhalte ein Tätigwerden der Kommission und die für die jeweiligen Gemeinschaftspolitiken aufgeführten Ziele und Grundsätze legen den Rahmen für europäische Problemlösungen fest. Andererseits können die vertraglichen Bestimmungen den Gestaltungsspielraum der Kommission auch einschränken, da sie sich bei ihren Vorschlägen zur Problembearbeitung nicht allein an fachlichen Kriterien orientieren darf und insbesondere die in den Verträgen festgelegten Bestimmungen für die Entscheidungsverfahren sind meistens nicht das Ergebnis zweckrationaler Überlegungen, sondern das Ergebnis politischer Entscheidungen.¹⁶³ Die Prüfung der Übereinstimmung der Vertragsinhalte mit dem Kommissionsvorschlag obliegt dem Juristischen Dienst der Kommission, dem vor einer Entscheidung der Kommissare alle Richtlinienentwürfe vorgelegt werden müssen. Aufgrund des durchweg 'legalistischen' Charakters der Kommission (Shore 2000:132), kommt der Beurteilung des Juristischen Dienstes auch eine wichtige Binnenwirkung zu. "Ensuring the Legal Service is in agreement with the principle at issue is clearly, therefore, one way of commanding respect and acceptance for the proposal. [...] A favourable opinion from the Legal Service on the text concerned is a clear political advantage." (Edwards/Spence 1997:114)

¹⁶² 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)

¹⁶³ Inwiefern politische Kriterien die vertraglichen Bestimmungen für die Entscheidungsverfahren beeinflussen, haben Lieferink und Andersen (1998) beispielsweise an den Positionen der 'grünen' Mitgliedstaaten zur Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens im Umweltbereich anlässlich der Revisionskonferenz illustriert.

Insofern stand auch bei der Ausarbeitung des Vorschlags für die Wasserrahmenrichtlinie zunächst eine Spezifizierung und Operationalisierung der im Vertrag recht allgemein gehaltenen umweltpolitischen Ziele und Grundsätze an, wobei im Bereich der europäischen Wasserpolitik eine Besonderheit zu beachten war, die den Gestaltungsspielraum der Kommission erheblich einschränkte. Für die Verabschiedung von Maßnahmen des Gewässerschutzes (Art. 130s, Abs. 1) und von Maßnahmen im Bereich der Bewirtschaftung der Wasserressourcen (Art. 130s, Abs. 2) sah der Maastrichter Vertrag nämlich jeweils unterschiedliche Entscheidungsverfahren vor. Während Wasserrichtlinien, die sich auf qualitative Aspekte beziehen, unter das Verfahren der Zusammenarbeit fallen und vom Rat mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden sind, ist für quantitativ orientierte Wasserrichtlinien - nach der Anhörung des Europäischen Parlamentes - eine einstimmige Beschlußfassung des Rates vorgeschrieben. Diese Differenzierung stand jedoch sowohl zu der politischen Forderung einer nachhaltigen Wasserpolitik als auch zu dem fachlichen Konzept der integrierten Bewirtschaftung der Wasserressourcen auf der Basis der Flußeinzugsgebiete im krassen Widerspruch. Nachdem sich während der Konsultationsphase ein relativ breiter Konsens für die verstärkte Berücksichtigung der Mengenaspekte bei der Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik abgezeichnet hatte und auch von Expertenseite angesichts der Überbeanspruchung der Wasserressourcen entsprechende Maßnahmen eingefordert wurden, befand sich die Kommission aufgrund der unterschiedlichen Entscheidungsverfahren bei der Formulierung des Richtlinienvorschlags in einem Dilemma.¹⁶⁴

Letztlich entschied man sich in der Kommission aus politischen Gründen in dem Entwurf für die Wasserrahmenrichtlinie den Schwerpunkt auf die qualitativen Aspekte 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."¹⁶⁶ 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."¹⁶⁷

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.

¹⁶⁷ Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel.

Generation eher über unternehmerische 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.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.¹⁶⁹ Zwischen den Mitarbeitern des Referates ist die Arbeit so aufgeteilt, daß in der Regel jede Richtlinie von einem Kommissionsbeamten betreut wird. Bei der Wasserrahmenrichtlinie handelte es sich jedoch um ein derart komplexes Unterfangen, so daß der für den Richtlinienentwurf zuständige Kommissionsbeamte von einem nationalen Experten unterstützt wurde. Aufgrund der politischen Bedeutung der Wasserrahmenrichtlinie - immerhin ging es um die Neugestaltung eines ganzen Politikbereiches - erfolgte die Ausarbeitung des Vorschlags zudem in enger Abstimmung mit dem zuständigen Referatsleiter sowie dem Abteilungsleiter. Nachdem mit der Wasserrahmenrichtlinie auch Bereiche geregelt werden sollten, die nicht in den originären Zuständigkeitsbereich der Abteilung D1 fielen, fand zunächst innerhalb der Generaldirektion Umwelt eine interne Koordination mit der für ökonomische Aspekte zuständigen Abteilung B2 'Ökonomische Analyse und Beschäftigung' sowie mit der für industrielle Emissionen verantwortlichen Abteilung E2 'Chemische Stoffe' statt. Im weiteren Verlauf des Prozesses bildete die 'Kerngruppe' des Gewässerschutzreferates und die zwei Mitarbeiter aus den beiden anderen Abteilungen das 'Verhandlungsteam' der Kommission.

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

¹⁶⁸ Vgl. hierzu die detaillierte Untersuchung der charakteristischen Eigenschaften der Kommissionsbeamten bei Shore, der zur der Schlußfolgerung 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).

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.

eine wichtige Rolle, denn je länger und schwieriger das Entscheidungsverfahren, desto mehr müssen sie an Zeit und Engagement investieren, so daß sie sich schließlich mit 'ihrer' Richtlinie identifizieren.¹⁷⁰ Der erfolgreiche Abschluß der Richtlinie wird auch als persönlicher Erfolg gewertet, der darüber hinaus die Karrierechancen verbessern kann. Und indem es sich nur um eine kleine Kerngruppe handelt, die während des gesamten Prozesses als Ansprechpartner der Kommission zur Verfügung stehen, wird auch die Entwicklung eines engen Netzes persönlicher Kontakte mit Akteuren aus den nationalen Verwaltungen, dem Rat und dem Europäischen Parlament sowie den Vertretern der Verbände und Interessenorganisationen gefördert. Durch diese informellen Kommunikationsstrukturen fließen bei den Kommissionsbeamten wichtige Informationen zusammen. Allerdings macht diese 'Personalisierung' gleichzeitig deutlich, daß das Gelingen eines Entscheidungsprozesses auch von den Fähigkeiten und dem Rollenverständnis der individuellen Akteuren abhängt.

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.¹⁷¹ Neben diesen eher 'positiven' Formen des Lobbying, gibt es aber auch die 'negative' Variante, wobei Mitgliedstaaten oder Verbände versuchen Druck auszuüben, damit eine besonders unliebsame 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'.

¹⁷¹ So berichtete ein Kommissionsmitarbeiter von einem Treffen mit Vertretern eines großen Landwirtschaftsverbandes, bei dem Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie, die insbesondere die Landwirtschaft betreffen, erörtert werden sollten. Auf die Nachfrage, weshalb nur Vertreter der nördlichen Mitgliedstaaten zu dem Treffen gekommen seien, mußten diese zugeben, daß man sich auch innerhalb des Verbandes nicht einig sei und es einen Konflikt zwischen den nördlichen und den südlichen Mitgliedern gäbe. Darauf hin gab der Kommissionsmitarbeiter zu verstehen, daß man von seiten der Kommission gerne die Kritik und Bedenken des Verbandes berücksichtigen werde, dieser zunächst aber eine einheitliche Position finden müsse.

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 Fraunhofer Institut and our own research centres to get independent advice."¹⁷⁴

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

¹⁷² Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel.

¹⁷³ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

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

Obgleich die Generaldirektionen den Entwurf für einen Richtlinienvorschlag relativ selbständig erarbeiten, obliegt dem zuständigen Kommissar sozusagen die Richtlinien- und Entscheidungskompetenz, d.h. sie oder er setzen die politischen Prioritäten für die Arbeit der ihnen unterstehenden Generaldirektion. Um die Kommunikation zwischen der bürokratischen und der politischen Ebene zu gewährleisten wurden in der Amtszeit der Umweltkommissarin Bjerregaard sogenannte 'head staff meetings' abgehalten, bei denen es entweder um konkrete Aspekte einer Richtlinie oder um allgemeine Strategiefragen ging. Neben der Kommissarin und den für den Themenbereich zuständigen Kabinettsmitgliedern, nahmen an diesen Treffen der Generaldirektor sowie die für das Dossier zuständigen Kommissionsbeamten teil und zwar von dem 'desk officer' bis zum Abteilungsleiter. Bei der Präsentation der Dossiers sollten die Kommissionsbeamten vor allem die politischen Aspekte herausstellen und die möglichen Optionen für ein weiteres Vorgehen aufzeigen, so daß die Kommissarin dann über die einzuschlagende Richtung für eine Initiative oder bei einem Richtlinienentwurf entscheiden konnte. Daß die politischen Entscheidungen in direkter Konsultation mit dem Generaldirektor und unter Einbindung der Kommissionsbeamten getroffen werden, ist in der Kommission nicht sehr üblich, entsprach jedoch den Vorstellungen einer kooperativen Zusammenarbeit der Kommissarin Bjerregaard.

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) Inwieweit die Kabinettsmitglieder eher eine koordinierende, beratende und unterstützende Funktion einnehmen oder sich die Kommissionsbeamten kontrolliert und bevormundet fühlen, hängt ganz wesentlich von dem Arbeitsstil innerhalb des Kabinetts und dem Selbstverständnis der Kabinettsmitglieder ab. Und damit natürlich wieder von dem jeweiligen Kommissar, der sich die Mitglieder seines Kabinetts selbst aussuchen und dabei, wie jeder Personalchef auch, bestimmte Anforderungsprofile festlegen kann. Konflikte zwischen der politischen und der bürokratischen Ebene können aber auch dann auftreten, wenn die im Kabinett und der Generaldirektion jeweils dominanten Arbeitsstile nicht miteinander harmonieren.

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 nationale Experte 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 Regulierungsbereiche 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.

¹⁷⁸ Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 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."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."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

¹⁷⁹ Interview DG Industrie/Kommission am 15.12.1999 in Brüssel.

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.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."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

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).

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.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 the people. It's clear when you are somebody who is not personally proactive in involving and informing your colleagues, you can have problems."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

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 dürfe 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."¹⁸⁵

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 Kabinettsmitglieder - 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."¹⁸⁶ 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

¹⁸⁴ Interview DG Landwirtschaft/Kommission am 16.12.1999 in Brüssel.

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'.¹⁸⁷

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."¹⁸⁸ 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 chiefs' 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.

Ogleich 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 Kabinettt Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.

¹⁸⁸ Interview Kabinettt 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.¹⁸⁹ "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."¹⁹⁰

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.

understanding for the need to protect the consumer and the environment paid off, because it made it more difficult for the people who were not in agreement to argue their case."¹⁹¹

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 empfunden Schutz der Gewässer einsetzte.¹⁹² 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."¹⁹³

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.

¹⁹² Auf ihrer Homepage informierte die Kommission dementsprechend unter der Überschrift "Getting Europe's waters cleaner, getting the citizens involved" über die Entwicklungen bezüglich der Wasserrahmenrichtlinie. Zwar seien im Hinblick auf den Schutz der Gewässer schon einige Fortschritte erreicht worden, aber es bestünde immer noch die Notwendigkeit weitere Anstrengungen zu unternehmen, damit die europäischen Gewässer wieder sauber werden bzw. bleiben. Diese Forderung würde nicht nur in Expertenkreisen erhoben, sondern auch in immer größerem Ausmaß von den Bürgern und den Umweltschutzorganisationen. Die Kommission habe die Herausforderung angenommen und sei aktiv geworden, um den Schutz der Gewässer auf europäischer Ebene umzusetzen. Schließlich wird explizit darauf hingewiesen, daß die Wasserrahmenrichtlinie nicht nur den europäischen Gewässern, sondern auch den europäischen Bürgern nutzen soll.

¹⁹³ Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel.

der Wasserpolitik vor.¹⁹⁴ 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 Oberflächengewässern 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)

¹⁹⁴ KOM/97/49 vom 26. Februar 1997 bzw. Abl. C 184 vom 17.6.1997, S. 20.

- Erfassung der Einflüsse menschlicher Aktivitäten auf den Gewässerzustand, wobei Punktquellen, 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 Gewässern, 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.

Während der Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie damit in weiten Teilen den Grundzügen entsprach, die bereits in der Mitteilung über die europäische Wasserpolitik aufgeführt und in der Konsultationsphase diskutiert worden waren, gab es auch eine 'Überraschung': die europaweite Einführung von kostendeckenden Wasserpreisen. Begründet wurde diese Forderung von seiten der Kommission damit, daß der Wasserverbrauch in allen Bereichen (Haushalt, Industrie und Landwirtschaft) permanent ansteige und deshalb die Gefahr einer übermäßigen Ausbeutung der Wasserressourcen bzw. einer irreversiblen Schädigung von Grundwasserspeichern bestünde, weshalb eine Veränderung des Verbraucherverhaltens herbei geführt werden müsse. Kostendeckende Wasserpreise, also Preise, die sowohl die Kosten für die Bereitstellung der nötigen Dienstleistungen für die Wassernutzung als auch Umwelt- und Ressourcenkosten widerspiegeln, seien ein Weg zur Förderung einer effektiven Steuerung der Nachfrage und ein Anreiz zum sparsamen Umgang mit einer immer knapper werdenden Ressource. Darüber hinaus haben kostendeckende Wasserpreise auch eine Finanzierungsfunktion, da sie Investitionsmittel für die Sanierung der Ver- und Entsorgungssysteme sowie den Umweltschutz bereitstellen. Tatsächlich war dieses Konzept in der Mitteilung der Kommission nicht enthalten gewesen und deshalb auch in der Konsultationsphase nicht diskutiert worden, so daß viele Mitgliedstaaten relativ perplex waren, als die Einführung kostendeckender Wasserpreise plötzlich als ein rechtlich verbindliches Prinzip in dem Kommissionsvorschlag auftauchte.

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.¹⁹⁵ Die Ergebnisse der Risikoanalyse, die den Ökonomen aus verschiedenen Generaldirektionen präsentiert worden waren, bestätigte 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. "It was remarkable that DG 11 included water pricing in their proposal at a time when they didn't even know what the water pricing policies of all the member states were. Normally, we wouldn't dare to do a thing like that, because you will be 'killed' by the Council ministers if you propose a water pricing policy - full cost recovery - when you don't even know if all the people around the table apply that in some parts of the country or not. But, they did. The last drafts of the Water Framework Directive coincided with the conclusion of our project. I ought to be modest, I ought to say that they had decided that anyway. But the fact that the work that we have done here existed certainly didn't push them in the opposite direction."¹⁹⁶ Vor allem aber stärkten die Schlußfolgerungen der Forward Studies Unit bei der kontroversen Debatte im Kollegium über das Prinzip kostendeckender

¹⁹⁵ 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

Nachdem die Kommission einen Richtlinienvorschlag vorgelegt hat, obliegt es dem Rat und dem Europäischen Parlament darüber zu entscheiden. Die vertraglichen Vorgaben strukturieren dabei den Entscheidungsprozeß und legen die Beteiligungsrechte der beiden Organe sowie die jeweiligen Abstimmungsmodi fest. Als die Kommission im Februar 1997 den Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie vorlegte, galt nach Artikel 130s des Maastrichter Vertrages das Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 189c EGV). Das Verfahren sieht vor, daß zunächst das Parlament in einer ersten Lesung zu dem Kommissionsvorschlag Stellung nimmt und mit einfacher Mehrheit Änderungsanträge verabschieden kann. Anschließend überprüft der Rat den Kommissionsvorschlag sowie die Änderungsanträge des Parlamentes und beschließt mit qualifizierter Mehrheit seinen gemeinsamen Standpunkt, der dann mit einer Begründung dem Parlament zugeleitet wird. Bei seiner zweiten Lesung nimmt das Parlament innerhalb von drei Monaten zum gemeinsamen Standpunkt Stellung und kann wiederum Abänderungen vorschlagen, wobei für diese - ebenso wie für eine Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes - eine absolute Mehrheit erforderlich ist. Hat das Parlament Abänderungen vorgeschlagen, so muß die Kommission innerhalb von einem Monat entscheiden, welche Abänderungen sie übernehmen möchte und dementsprechend ihren Vorschlag ändern. Für seine endgültige Beschlußfassung hat der Rat ebenfalls drei Monate Zeit, wobei für die Annahme des geänderten Kommissionsvorschlags eine qualifizierte Mehrheit ausreichend ist, während für dessen Änderung jedoch Einstimmigkeit benötigt wird.¹⁹⁷ Erfolgt in der vorgegebenen Frist kein Beschluß des Rates, so gilt der Kommissionsvorschlag als nicht angenommen.

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.¹⁹⁸ 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 Entscheidungsorgane somit den Prozeß blockieren können, sah sich die Kommission gezwungen ihren Richtlinienentwurf zweimal nachzubessern. Zudem hatten

¹⁹⁷ Eine einstimmige Beschlußfassung des Rates in zweiter Lesung ist ebenfalls für die Annahme eines komplett vom Parlament abgelehnten gemeinsamen Standpunktes sowie für die Abänderungen des Parlamentes, die nicht von der Kommission übernommen worden sind, notwendig.

¹⁹⁸ 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.

Bevor der Ablauf des Entscheidungsprozesses zur Wasserrahmenrichtlinie dargestellt wird, sollen zunächst jedoch die internen Prozesse der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Umweltrat und im Europäischen Parlament erläutert werden. Ebenso wenig wie bei der Kommission handelt es sich beim Rat und dem Parlament um einheitliche Akteure, so daß auch deren Entscheidungen bereits das Ergebnis komplexer interner Koordinations- und Vermittlungsprozesse sind. Obgleich in beiden Organen Entscheidungen prinzipiell nach dem Mehrheitsprinzip herbeigeführt werden können, ist sowohl im Rat als auch im Parlament eine Konsensorientierung vorherrschend und es haben sich eine Reihe formaler und informeller Verfahren zur Vermittlung unterschiedlicher Präferenzen und Vorstellungen herausgebildet.

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

allem durch Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten herbeigeführt, wobei eine Vermittlung zwischen der unterschiedlichen nationalen Interessen und Vorstellungen erfolgen muß. Gleichzeitig findet in den Verhandlungen eine, wenn auch indirekte, Vermittlung unterschiedlicher sektoraler Interessen statt, da die zu verhandelnden nationalen Positionen bereits das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses zwischen den verschiedenen Ministerien auf nationaler Ebene sind. Entscheidungen des Rates werden auf Ministerebene getroffen und von dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (Coreper) sowie den Arbeitsgruppen des Rates vorbereitet, wobei die Realität so aussieht, daß in diesen beiden Gremien schon bei möglichst vielen Punkten des zu verhandelnden Dossiers eine (Vor-)Entscheidung getroffen wird, die dann in der Regel von den Ministern auch nicht mehr in Frage gestellt wird. Der wesentliche Unterschied zwischen der ersten und der zweiten Lesung des Rates besteht darin, daß im Hinblick auf den gemeinsamen Standpunkt der Großteil der Verhandlungen in den Arbeitsgruppen stattfindet, während die Reaktion auf die zweite Parlamentslesung in den Zuständigkeitsbereich des Coreper fällt. Aufgrund der Sektoralisierung der internen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Rat, fanden die Verhandlungen zur Wasserrahmenrichtlinie im Umweltrat statt.

Mit dem Maastrichter Vertrag war auch für den Bereich des Gewässerschutzes die Möglichkeit einer qualifizierten Mehrheitsabstimmung eingeführt worden, um eine effizientere Beschlußfassung des Rates zu ermöglichen. Dennoch bemüht man sich bei den Verhandlungen im Umweltrat ein für möglichst alle Mitgliedstaaten zufriedenstellendes Ergebnis zu erzielen, so daß die Suche nach Konsens ein wesentliches Merkmal des internen Entscheidungsprozesses geblieben ist.¹⁹⁹ "Im Umweltbereich gibt es eine Tradition, daß man erst einmal versucht alles im Konsens zu regeln. Daß sich die Leute bei Abstimmungen ganz klar dafür oder dagegen aussprechen müssen, das gibt es im Umweltbereich nicht oder nur in absoluten Ausnahmefällen."²⁰⁰ Zum einen läßt sich für diese Konsensorientierung ein ganz pragmatischer Grund anführen, denn im Umweltbereich ist es aufgrund des in vielen Fällen vorhandenen Nord-Süd-Konfliktes gar nicht einfach eine qualifizierte Mehrheit zu erlangen. Allein die südlichen Mitgliedstaaten Spanien, Portugal und Griechenland besitzen zusammen schon 18 Stimmen und da Großbritannien (10 Stimmen) im Umweltbereich oft den gleichen Standpunkt wie die südlichen Mitgliedstaaten einnimmt, ist die notwendige Zahl von 62

¹⁹⁹ Jedoch scheint die Suche nach Konsens nicht nur im Umweltrat (Pellegrom 1997:45), sondern auch in anderen Räten, die prinzipiell mit qualifizierter Mehrheit entscheiden könnten, im Vordergrund zu stehen (Wessels 2000:226, Westlake 1995:316).

²⁰⁰ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.

Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit nicht mehr gegeben.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?"²⁰²

Neben dem dreistufigen Verfahren des Verhandlungsprozesses gibt es innerhalb des Rates eine Reihe von Vermittlungsmechanismen, die zur Konsensbildung beitragen. In diesem Zusammenhang spielt die Möglichkeit, daß Entscheidungen prinzipiell mit einer qualifizierten Mehrheit herbeigeführt werden können, eine wichtige Rolle, da dies die Kooperationsbereitschaft bei den Mitgliedstaaten vergrößert. Verharrt ein Mitgliedstaat zu lange auf seiner Minderheitenposition, dann läuft er Gefahr letztlich überstimmt zu werden ohne die Chance zur Mitgestaltung des Verhandlungsergebnisses wahrgenommen zu haben. (Kerremans 1996:228) Insgesamt ist die Kooperationsbereitschaft Teil einer Verhandlungskultur, die sich innerhalb des Rates herausgebildet hat und die sich im wesentlichen mit der auf Dauer angelegten Zusammenarbeit sowie dem sich daraus ergebenden 'Mechanismus der zeitverschobenen gegenseitigen Kompensation' (Sartori 1992:227ff.) erklären läßt. Die Ratsverhandlungen seien eine einzige Frage des Geben und Nehmen, wobei Mitgliedstaaten ein langes Gedächtnis haben. Zeigt ein Mitgliedstaat Entgegenkommen bei einem aktuellen Dossier, kann er später mit Zugeständnissen bei einer anderen Sache rechnen. Schießt ein Mitgliedstaat jedoch vollkommen quer und behindert die ganzen Verhandlungen, so muß er sich nicht wundern, wenn ihm dann bei einer für ihn wichtigen Sache Zugeständnisse verweigert werden.²⁰³

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 widersetzen 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.

²⁰² Interview Ständige Vertretung Deutschland am 21.9.2000 in Brüssel.

²⁰³ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.

5.1.1 Die Präsidentschaft

Bei den Verhandlungen im Rat kommt der Präsidentschaft die wichtige Aufgabe eines Prozeßmanagers zu, denn ihr obliegt die Einberufung und Leitung der Sitzung sowie die Vorbereitung der Tagesordnung.²⁰⁴ Für den Verhandlungsverlauf ist dabei nicht nur ausschlaggebend, wie viele Ressourcen (Zeit, Personal, Engagement) die Präsidentschaft in die Verhandlungen eines Richtlinienvorschlags investiert, sondern auch wie sie die Verhandlungen strukturiert. "Die Präsidentschaft muß stets darauf achten, daß ihr die Verhandlungen nicht aus der Hand gleiten. Einerseits sollen alle ausreichend zu Wort kommen und die Argumente gehört werden, andererseits darf die Diskussion nicht so lange dauern bis der Vorschlag zerredet und eine Einigung nur noch schwer möglich ist."²⁰⁵ Die zweite wichtige Aufgabe der Präsidentschaft besteht in der Erarbeitung von Kompromißtexten, denn von der Präsidentschaft wird erwartet, daß sie zu strittigen Punkten Lösungsvorschläge formuliert, die möglichst von allen Delegationen akzeptiert werden können. Unterstützt vom Generalsekretariat des Rates und in enger Kooperation mit der Kommission ist es die Präsidentschaft, die die Positionen aller Delegationen am besten kennt und deshalb weiß, wo Kompromisse möglich sind bzw. wie diese aussehen können.

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 nächst 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

²⁰⁴ Zu der Rolle der Präsidentschaft während der Verhandlungen im Umweltrat vgl. Andersen/Rasmussen (1998), Pellegrom (1997), Wurzel (1996).

²⁰⁵ Interview Generalsekretariat/Rat am 16.12.1999 in Brüssel. Noch treffender äußerte sich eine Kommissionsbeamtin über die Aufgabe der Präsidentschaft: "Der Rat ist wie ein Kindergarten und als Präsidentschaft muß man für Ruhe und Ordnung sorgen und die Zügel in der Hand behalten, weil einem sonst alle auf der Nase herum tanzen." (Informelles Gespräch bei der Weihnachtsfeier des Umweltbereichs der deutschen Ständigen Vertretung, Dezember 1999)

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 Erfolgsorientierung 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

Neben der Erledigung administrativer und organisatorischer Aufgaben unterstützt das Generalsekretariat während der Ratsverhandlungen die Präsidentschaft bei der Wahrnehmung ihrer Vermittlungsfunktion.²⁰⁶ Diese Unterstützung reicht von der Erstellung von Ergebnisprotokollen, d.h. von Berichten über die erste Aussprache zu einem Dossier, in dem sich in den Fußnoten sämtliche Kritikpunkte und Änderungsvorschläge der Mitgliedstaaten wiederfinden und die dann der Präsidentschaft als weiter Grundlage für die Verhandlungen

²⁰⁶ Daß das Generalsekretariat keine unwichtige Rolle bei den Verhandlungen spielt, zeigt sich auch daran, daß sogar dessen Mitarbeiter gelobbyt werden. Dies sei nicht unbedingt ein Nachteil, denn so wisse man wenigstens wo die nationalen Positionen herkommen, d.h. von der Industrie oder von Greenpeace. (Interview Generalsekretariat/Rat am 16.12.1999 in Brüssel)

dienen, bis hin zur Formulierung von Kompromißtexten.²⁰⁷ Zudem ist es üblich, daß die Präsidentschaft vor jeder Sitzung ein 'Briefing' von seiten des Generalsekretariates erhält, bei dem es nicht nur um formale Verfahrensfragen geht, sondern bei dem auch Verhandlungsstrategien erörtert, Kompromißlösungen vorgeschlagen oder der Spielraum für einen Konsens aufgezeigt wird. Daß das Generalsekretariat in der Lage ist die Präsidentschaft zu beraten, hängt mit zwei Faktoren zusammen. Erstens ist für die Betreuung einer Richtlinie von der Übermittlung des Kommissionsvorschlags an den Rat bis zur Entscheidung durch die Minister ein Mitarbeiter des Generalsekretariates zuständig, wodurch sowohl eine personelle Kontinuität über die verschiedenen Verhandlungsebenen des Rates als auch eine zeitliche Kontinuität zwischen den wechselnden Präsidentschaften gewährleistet ist. Zweitens verfügen die Mitarbeiter des Generalsekretariates nicht nur über eine prozedurale Expertise, sondern auch über Erfahrungen im Hinblick auf die Positionen und das Verhalten der Mitgliedstaaten. "Ich mache diese Arbeit schon länger und bei bestimmten Vorschlägen kann ich schon voraussagen, wie die Delegationen reagieren bzw. was sie sagen werden. Nach der ersten Runde, in der die Mitgliedstaaten ihre Meinung abgeben und begründen, kann man schon ungefähr wissen wo der Hase lang läuft."²⁰⁸

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.²⁰⁹ 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 aufgeschlossener 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."²¹⁰ Daß die Mitarbeiter des Generalsekretariat manchmal bei der Konsenssuche erfolgreicher sind als die Präsidentschaft, 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

Die Kommission nimmt an allen Sitzungen des Rates teil, wobei sich die Zusammensetzung der Kommissionsdelegation nach der Verhandlungsebene richtet. In der Regel wird die Kommission in den Arbeitsgruppen des Rates von dem 'desk-officer' vertreten, der auch den Kommissionsvorschlag erarbeitet hat, während dann im Coreper zusätzlich noch der Generaldirektor bzw. im Umweltrat die Kommissarin anwesend sind. Vor allem bei den Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe stehen die Kommissionsvertreter zur Verfügung, um den Vorschlag zu erläutern, aufkommende Verständnisfragen zu beantworten oder weitere Hintergrundinformationen zu liefern. Darüber hinaus nimmt die Kommission während der Verhandlungen im Rat zwei wichtige, mitunter konfligierende Aufgaben wahr: Einerseits sollen die Kommissionsvertreter sicherstellen, daß im Rahmen der Kompromißfindung die ursprüngliche Intention des Vorschlags nicht verloren geht und die europäischen Zielsetzungen und Handlungskriterien nicht durch nationale Sonderwünsche bis zur Unkenntlichkeit verwässert werden. Andererseits sollen die Kommissionsvertreter an dem Zustandekommen der Handlungen des Rates mitwirken (Art. 211 EGV), so daß von ihnen eine aktive Beteiligung bei der Konsensbildung erwartet wird. Daß die Kommission im Rat die Rolle eines Mediators einnehmen kann, liegt zum einen an ihren Unparteilichkeit und zum anderen daran, daß sie dank ihres Informationsvorsprungs häufig in der besten Position ist um zu beurteilen, welche Kompromißvorschläge auf breite Akzeptanz stoßen könnten.

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

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 oftmals 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 a 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."²¹¹

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

die Suche nach Kompromißlösungen und Verhandlungsstrategien verstärkt dem Generalsekretariat, während bei großen Mitgliedstaaten meist eine Arbeitsteilung erfolgt.

²¹¹ Interview Kabinett Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel. Wenn der Kompromiß erheblich von der Linie der Kommission abweicht, dann müssen die Kabinettsmitglieder sicherstellen, daß das Kollegium der Kommissare mit der Entscheidung einverstanden ist. "The Commissioner would have to reach an agreement with the rest of the Commission. But in reality, once the Commission has adopted a proposal, there is quite a large room for manoeuvre for a Commissioner to engage in compromise-seeking in the Council. We have a system of informing the other Commissioners through what we call GAP meetings, where a kind of institutional specialists meet on a regularly basis, who then look at the presented files and say we propose this and this adoption. So, other services or Commissioners have the possibility to say, no, we think that this is a radical departure of what the Commission agreed. Normally we can sort it out at that level. If not, the Commission has to have a discussion whether they are prepared to change their line, but often the Commissioner involved would win that discussion. My experience was that we could actually get away with

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.²¹² 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 Arbeitsebene 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."²¹³ Allein 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 greift. 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.²¹⁴ 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.)

²¹² 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 schwarz auf weiß stehen." (Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn)

²¹³ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn. Zur Delegation der Entscheidungsfindung an Beamte vgl. auch Pellegrom (1997).

²¹⁴ 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."²¹⁵ 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.

Unterschieden ein sehr freundliches Miteinander. Da kennt man sich wirklich gut."²¹⁶ Der Zusammenhalt zwischen den Umweltattachés wird auch dadurch gefördert, daß man im Anschluß an die informellen Treffen, die mittlerweile fast jede Präsidentschaft im Umweltbereich veranstaltet, nochmals zwei Tage miteinander verbringt. Die Tatsache, daß man den ganzen Tag zusammen ist, ein bißchen arbeitet, ein bißchen wandert, viel miteinander redet, abends zusammen ißt, würde die Gruppe stark zusammenschweißen.²¹⁷ Die engen Beziehungen und das Vertrauensverhältnis zwischen den Umweltattachés erleichtern die Verhandlungen erheblich, so daß man beispielsweise Verständnis für Kollegen aufbringt, die eine schwierige Position zu vertreten haben, oder man auch weiß, daß der Kollege nicht versuchen wird einen 'über den Tisch zu ziehen'. Mitunter kann dies auch zu Konflikten innerhalb einer Delegation führen, da die nationalen Experten häufig andere Vorstellungen von der Interessendurchsetzung im Rat haben.

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. We prepared very

²¹⁶ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn. Pellegrom spricht in diesem Zusammenhang von einer deutlich zu beobachtenden "trans-national socialization on the part of attachés" (1997:53).

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."²¹⁸

Hinzu kommt, daß die Umweltbeamten auf europäischer Ebene oftmals eine andere inhaltliche Position vertreten müssen als zu Hause, 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."²¹⁹ 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.²²⁰ 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).

²¹⁸ Interview Umweltministerium Schweden am 13.12.1999 in Brüssel. Allerdings gibt es auch Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wie diese ihre nationalen Beamten für die Verhandlungen in Brüssel vorbereiten. "Die Briten zum Beispiel, die werden regelrecht gedrillt für diese Gruppensitzungen und bezüglich der Verhaltensregeln. Das gibt es bei uns gar nicht. Sie werden da hin geschickt und dann müssen sie schauen, wie sie zurecht kommen." (Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn)

²¹⁹ Interview Umweltministerium Schweden am 13.12.1999 in Brüssel.

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 zweigeteilt, 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 Beschluß 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

Dennoch gibt es immer wieder Situationen im Umweltrat, in denen wirklich verhandelt und mitunter über mögliche Verhandlungslösungen gestritten wird. In diesen Situationen ist es dann die Aufgabe der Präsidentschaft den Diskussionsprozeß zu strukturieren und in Denk- und Schreibpausen gemeinsam mit dem Generalsekretariat und der Kommission ad hoc Kompromißvorschläge zu entwerfen. In der Erwartung, daß die Umweltminister in ihren Entscheidungen oftmals progressiver sind, wird teilweise von seiten der Arbeitsgruppe sogar absichtlich versucht diejenigen Punkte, bei denen auf Arbeitsgruppenebene nur eine Einigung auf dem 'kleinsten gemeinsamen Nenner' möglich gewesen wäre, die jedoch aus fachlicher Sicht wünschenswert sind, in den Umweltrat einzubringen. Tatsächlich kommt es bei den Verhandlungen im Umweltrat immer mal wieder vor, daß sich ein Umweltminister im Sinne des Umweltschutzes über nationale Interessen hinwegsetzt und zwar vor allem dann, wenn die Entscheidungsfindung diffus bleibt und im Nachhinein eine Zurechenbarkeit der individuellen Verantwortung am Zustandekommen des Konsenses nur schwer möglich ist.²²⁵ Außerdem handelt es sich bei den Ministern um Umweltpolitiker, die ihr spezifisches Ressort vertreten und deshalb weit weniger stark an die Ressortabstimmung zu Hause gebunden sind als die nationalen Beamten in der Arbeitsgruppe und im Coreper.²²⁶ Und schließlich sind es die

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

Das Europäische Parlament ist das parlamentarische Organ der Gemeinschaft, besitzt jedoch nicht die gleichen Kompetenzen wie moderne nationalstaatliche Parlamente. Dies wird unter anderem an seiner eingeschränkten Legislativfunktion deutlich, denn das Europäische Parlament verfügt lediglich über bestimmte vertraglich zugesicherte Mitwirkungsrechte an der Rechtsetzung auf europäischer Ebene, die entsprechend der unterschiedlichen Entscheidungsverfahren variieren. Gleichzeitig verfügt das Parlament aufgrund der Direktwahl seiner Mitglieder jedoch über ein hohes Maß an demokratischer Legitimität und den Anspruch, bei der europäischen Politikgestaltung die Interessen der europäischen Bürger zu vertreten. Dabei spiegelt sich die Vielfalt Europas in der heterogenen Zusammensetzung des Parlamentes wider, in dem eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler, regionaler sowie sektoraler Interessen aufeinander treffen. Durch die parlamentarischen Beratungen wird zum einen eine gewisse Öffentlichkeit bezüglich der europäischen Rechtsetzung hergestellt, zum anderen erfolgt dadurch die Einbindung der unterschiedlichen und mitunter stark konfligierenden Interessen in den Meinungsbildungsprozeß, an dessen Ende eine Mehrheitsentscheidung des Parlamentes steht. Die Frage ist nun, welche Kriterien die interne Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Europäischen Parlamentes dominieren und bei der Herausbildung einer 'europäischen' Meinung zum tragen kommen.

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.²²⁷ 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."²²⁸ Insofern kommt den Fraktionen eine wichtige Funktion bei der Vermittlung unterschiedlicher nationaler, regionaler aber auch sektoraler Interessen zu.

Obwohl die Fraktionen im Europäischen Parlament im Vergleich zu nationalen Parteien eine weitaus geringere Kohäsion und ideologische Homogenität aufweisen, läßt sich bei vielen Themenbereichen eine 'Links-Rechts-Konfliktlinie' beobachten. So hat sich das Parlament in seiner Gesamtheit zwar stets für die Berücksichtigung der ökologischen Dimension bei der Verwirklichung des Binnenmarktes eingesetzt, aber im Hinblick auf den Stellenwert, der dem Umweltschutz prinzipiell gegenüber ökonomischen Interessen eingeräumt wird, gibt es zwischen den Fraktionen Unterschiede.²²⁹ Daß diese 'Links-Rechts-Konfliktlinie' bei der Entscheidungsfindung des Europäischen Parlamentes nicht so stark wie in nationalen Parlamenten zum tragen kommt, hängt mit den vertraglich festgelegten Abstimmungsmodi sowie den Kräfteverhältnissen zwischen den Fraktionen zusammen. Entscheidungen im Plenum werden nach dem Mehrheitsprinzip getroffen, wobei bei der ersten Lesung eine einfache Mehrheit ausreichend, bei der zweiten Lesung dagegen eine absolute Mehrheit notwendig ist. Da in der Regel keine Fraktion über eine klare Parlamentsmehrheit verfügt, ist in jedem Fall eine Kooperation zwischen den Fraktionen erforderlich, die angesichts der jeweiligen Mehrheitserfordernisse jedoch einen qualitativ unterschiedlichen Charakter

²²⁷ 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 auch 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.

²²⁸ Interview ehem. MdEP am 26.1.2000 in Brüssel.

²²⁹ Von der Tendenz her gelten die Linken und die Grünen als die 'grünsten' 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 Kommissionsvorschlages 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 EntschlieÙung, 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 zweite Lesung des Parlamentes läuft die Entscheidungsvorbereitung im Ausschuß nach dem gleichen Procedere ab, wobei diesmal allerdings der gemeinsame Standpunkt des Rates Gegenstand des Berichtes ist. Außerdem sieht die Geschäftsordnung des Parlamentes vor, daß in der zweiten Lesung nur zu den Punkten Abänderungen vorgeschlagen werden können, bei denen bereits Änderungsanträge aus erster Lesung, die jedoch vom Rat nicht berücksichtigt worden sind, vorliegen oder bei denen der gemeinsame Standpunkt des Rates erheblich vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag abweicht. Zum einen soll durch die Verengung der parlamentsinternen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Hinblick auf die zweite Lesung die Konsensbildung erleichtert werden, da das Parlament praktisch an den Punkten weiter arbeitet, die bereits in der ersten Lesung mehrheitsfähig waren.²³⁰ Zum anderen kann durch diese Einschränkung aber auch die Durchsetzung des Standpunktes des Parlamentes im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit verbessert werden, denn ein Änderungsvorschlag zum gemeinsamen Standpunkt des Rates, der näher an dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag liegt, hat gute Chancen von der Kommission übernommen zu werden und kann dann vom Rat in zweiter Lesung nur noch einstimmig verändert werden.²³¹ Schließlich sollte noch erwähnt werden, daß alle Sitzungen des Ausschusses öffentlich sind, so daß nicht nur jeder interessierte Bürger als Beobachter zugelassen ist, sondern auch die Ratspräsidentschaft diese Möglichkeit nutzen kann, um sich selbst ein Bild von der Stimmungslage und den Mehrheitsverhältnissen im Ausschuß zu machen.

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 Berichtersteller 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 Ausschubarbeit 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.²³² 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 ein gehöriges Maß an Zeit und Engagement, denn von dem Berichterstatter wird nicht nur eine inhaltliche Prüfung des Kommissionsvorschlages bzw. des gemeinsamen Standpunkt 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.

of majorities." (Wetlake,1994:200).²³³ Insofern werden die Berichterstatter - zumindest 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 'Gesprächeführen' 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.²³⁴ Dies hat zur Folge, daß zu vielen Punkten gleich mehrere Änderungsanträge vorliegen und es oftmals 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.²³⁵ "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)

²³⁴ Während die Ernennung von Berichterstattern und deren Aufgaben in der Geschäftsordnung des Parlamentes festgelegt sind, hat sich das System der Schattenberichterstattung aus der Praxis heraus entwickelt. Im Hinblick auf die parlamentsinterne Meinungsbildung und Entscheidungsfindung kommt den Schattenberichterstattern - ebenso wie dem Berichterstatter - eine wichtige Koordinations- und Vermittlungsfunktion zu.

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

Bevor im Ausschuß über den Bericht abgestimmt wird, findet auch eine Koordination zwischen den Fraktionen statt, die meistens auf zwei Ebenen abläuft. Zum einen trifft der Berichterstatter mit den Schattenberichterstattern zusammen, wobei diese Kooperation von der reinen Konsultation bis hin zur gemeinsamen Formulierung von Kompromißänderungen reichen kann. Zum anderen stehen die politischen Berater sowie der zuständige Mitarbeiter des Ausschußsekretariates in ständigem Kontakt miteinander, um Informationen über die fraktionsinterne Meinungsbildung auszutauschen, aber auch um Kompromißmöglichkeiten auszuloten. Obgleich im Hinblick auf die zweite Lesung der Druck, einen möglichst breiten Konsens innerhalb des Ausschusses zu finden, wesentlich größer ist, kommt es jedoch in der Regel schon bei der Vorbereitung der ersten Lesung zur Koordination zwischen den Fraktionen.²³⁷ "Es wird meines Erachtens in nationalen Parlamenten stärker gegeneinander gearbeitet als oftmals miteinander, um eine gute Gesetzgebung zu erreichen. Während hier diese Koordinierung in der zweiten Lesung einfach erforderlich ist - 314 Stimmen sind die absolute Mehrheit und wenn eine der beiden großen Fraktionen strikt gegen etwas ist, dann ist es schwer die 314 Stimmen zu erreichen - wird sie aber auch in der ersten Lesung gemacht. Kompromisse finden ist ganz normal beim Parlament. Bis zu einem gewissen Grad, denn wenn man sieht, daß eine Sache für beide Seiten politisch nicht mehr tragbar ist, dann wird die Abstimmung entscheiden. Und da muß man schauen, welche Mehrheiten man findet."²³⁸

Während der Berichterstatter nach der Diskussion mit den Schattenberichterstattern oftmals einige seiner ursprünglichen Änderungsanträge zurückzieht und dafür konsensfähigere 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.²³⁹ 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.²⁴⁰

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."²⁴¹ 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 mehre Aspekte bezieht, von denen jeder einen eigenen Sinngehalt 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 ELDR has traditionally sided with the Socialists and smaller groups on social and environmental issues" (1999:177).

²⁴¹ Interview ehem. MdEP am 26.1.2000 in Brüssel.

is definitely dominated by Germans, Brits, Scandinavians and Dutch people, it is very dominated by northern states."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."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.²⁴⁴ Im Rahmen der fraktionsinternen Meinungsbildung kommt den nationalen Delegationen nämlich eine wichtige Strukturierungswirkung zu, denn "[p]olitical discipline within the political groups is

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.

²⁴³ Interview ehem. MdEP am 26.1.2000 in Brüssel.

²⁴⁴ Daß die Fraktionen zur Überwindung nationaler Konfliktlinien 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 Berichtstatter 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 Berichtstatters 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".²⁴⁶ Zum ändern 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.²⁴⁷ 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."²⁴⁸

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

²⁴⁶ Interview MdEP am 20.9.2000 in Brüssel.

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.

der Fraktion insgesamt zusteht. Neben dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern beziehungsweise den mit der Materie befaßten Abgeordneten der kleineren Fraktionen kommen die Verfasser der Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse zu Wort sowie Abgeordnete, die meist ein besonderes Anliegen haben. Schließlich erhält auch die Kommission Gelegenheit zu den vorliegenden Änderungsanträgen Stellung zu nehmen.²⁴⁹ 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 EntschlieÙung. 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 wir, um noch zu retten, was zu retten geht."²⁵⁰ 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.²⁵¹ 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 abfährt.

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

Sowohl im Umweltrat als auch im Umweltausschuß des Parlamentes war man sich einig, daß der von der Kommission vorgelegte Richtlinienvorschlag in wesentlichen Punkten unzureichend sei und man ihn deshalb in dieser Form noch nicht verhandeln werde. Bemängelt wurde vor allem Anhang V, der in groben Zügen technische Spezifikationen zur Bestimmung, Einstufung und Überwachung des ökologischen und chemischen Zustands von Oberflächengewässern sowie des mengenmäßigen und chemischen Zustands von Grundwasser enthielt. Offiziell argumentierte die Kommission, daß sie es zum Zeitpunkt der Annahme des Vorschlags aus technischen und wissenschaftlichen Gründen als verfrüht erachtete, genauere technische Angaben in Anhang V aufzunehmen und diese statt dessen zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen des Komitologie-Verfahrens festgelegt werden sollten.²⁵² Die Mitgliedstaaten sahen in der fachlichen Beurteilung der Gewässer allerdings ein wesentliches Element der Wasserrahmenrichtlinie, denn die technischen Angaben des Anhang V würden einen erheblichen Einfluß auf die durchzuführenden Maßnahmen und damit auf die anfallenden Investitionskosten haben. Von daher wollten sich die Mitgliedstaaten nicht darauf einlassen, daß die technischen Angaben erst nach Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie spezifiziert werden. Auch der Umweltausschuß des Parlaments sah in der Konkretisierung des Anhang V eine wichtige Voraussetzung, um über die Wasserrahmenrichtlinie beraten zu können, da die fachliche Definition des Gewässerzustands letztlich über das Niveau der zu erreichenden Umweltziele entscheiden würde. Außerdem wollte der Umweltausschuß schon deshalb nicht dem von der Kommission vorgeschlagenen Vorgehen zustimmen, da in den Komitologie-Ausschüssen nur die Mitgliedstaaten vertreten sind und das Parlament ausgeschlossen bleibt.

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 vermißte 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.²⁵³

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

²⁵² Andere Akteure verwiesen allerdings auf die Tatsache, daß der Richtlinienvorschlag unter großem Zeitdruck entstanden war und der Kommission deshalb gar nichts anderes übrig geblieben sei als die Konkretisierung vieler Punkte auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.

²⁵³ Das 'Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen' legt u.a. fest, daß Schadstoffeinleitungen in die Gewässer nur auf der Grundlage von Genehmigungen vorgenommen werden dürfen. In diesen Genehmigungen werden entsprechend dem Stand der Technik Grenzwerte für das Einleiten von Gefahrstoffen festgelegt (Emissionsprinzip) und, falls die Qualität des Gewässers oder das Ökosystem dies erfordern, zusätzliche Qualitätsziele aufgestellt (Immissionsprinzip). In dem 'Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantik' wird der Grundsatz der Vermeidung und der weitest möglichen Beseitigung von Verschmutzung unter Anwendung des Vorsorgeprinzips, des Verursacherprinzips sowie der besten verfügbaren Techniken und der besten Umweltpraxis betont. Für die Ableitung gefährlicher, d.h. toxischer, persistenter und bioakkumulierbarer Stoffe wird langfristig sogar eine Nullemission (phasing out) gefordert.

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.

Doch mit diesen Antworten wollte man sich im Umweltausschuß nicht zufrieden geben und so versuchte man in informellen Gesprächen die Kommission zu überzeugen, daß sie ihren Vorschlag in den für das Parlament wichtigen Punkten nachbessert. Entscheidend war in diesem Zusammenhang, daß der Berichterstatter der sozialistischen Fraktion, Ian White, von dem Schattenberichterstatter der konservativen Fraktion, Karl-Heinz Florenz, der schon die Stellungnahme des Parlamentes zur Mitteilung über die europäische Wasserpolitik verfaßt hatte, dem Schattenberichterstatter der Liberalen, Doeke Eisma, sowie dem Vorsitzenden des Umweltausschusses, Ken Collins, unterstützt wurde, so daß sich die Kommission mit einem fraktionsübergreifenden Anliegen konfrontiert sah, das sie nicht so einfach übergehen wollte.²⁵⁴ Als auch noch die von der Kommission propagierte Idee einer 'kleinen IVU-Richtlinie' bei den meisten Mitgliedstaaten auf Ablehnung gestoßen war, entschied sich die Kommission den Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie zu ergänzen.

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.

²⁵⁵ KOM/97/614 vom 26. November 1997 bzw. Abl. C 16 vom 20.1.1998, S. 14.

einem kombinierten Konzept, d.h. Kontrolle der Verschmutzung an der Quelle durch Festlegung von Emissionsgrenzwerten oder gleichwertigen Kontrollmaßnahmen und gleichzeitige Festlegung von Umweltqualitätsstandards für die betreffenden Schadstoffe, vorgegangen wird (Artikel 13). Außerdem erfolgte eine Konkretisierung der Strategie gegen die Wasserverschmutzung, indem die Kommission vorschlug, das weitere Vorgehen bezüglich der Schadstoffe, die ein unannehmbar hohes Umweltrisiko darstellen, im Rahmen einer Tochterrichtlinie verbindlich festzulegen (Artikel 21). Demnach sollte die Kommission spätestens bis Ende 1998 einen Vorschlag für eine erste Liste prioritärer Stoffe vorlegen und für diese Stoffe Maßnahmen zur Regelung der wichtigsten Emissionsquellen vorschlagen, die dann vom Rat verabschiedet werden. Bei Verfahren, die nicht im Rahmen der IVU-Richtlinie geregelt werden, sollten die Regelungen auf Emissionsgrenzwerten oder gleichwertigen Begrenzungsmaßnahmen unter Anwendung der besten verfügbaren Techniken basieren.

5.3.2 Die zweite Änderung des Kommissionsvorschlags

Nachdem sich die Mitgliedstaaten und der Umweltausschuß einig waren, daß man den Vorschlag für die Wasserrahmenrichtlinie ohne eine zuvor vorgenommene Konkretisierung der materiellen Anforderungen in den technischen Anhängen nicht verhandeln werde, wurde im zweiten Halbjahr 1997 unter luxemburgischer Präsidentschaft eine Expertengruppe eingerichtet, die bei der Ratsarbeitsgruppe Umweltfragen angesiedelt war. Fachliche und wissenschaftliche Unterstützung erhielt die Expertenarbeitsgruppe im wesentlichen von der Europäischen Umweltagentur, aber auch die Kommission beteiligte sich an den Beratungen und arbeitete eng mit der Präsidentschaft zusammen, um die notwendige Kohärenz mit ihrem ursprünglichen Vorschlag sicherzustellen. Neben der Konkretisierung des Anhang II, in dem es um die Charakterisierung der Gewässer geht, bestand die Aufgabe der Arbeitsgruppe vor allem darin, die technischen Angaben des Anhang V zu spezifizieren. Insofern mußte in der Expertenarbeitsgruppe zum einen geklärt werden, mit Hilfe welcher Parameter die Einstufung der Gewässer in die jeweiligen Zustandskategorien erfolgen sollte, d.h. anhand welcher Merkmale der chemische und ökologische Zustand der Oberflächengewässer sowie der chemische und mengenmäßige Zustand des Grundwassers erfaßt und beurteilt werden kann. Zum anderen mußte das in dem Richtlinienvorschlag geforderte Ziel eines guten Zustands der Gewässer fachlich konkretisiert werden, d.h. es wurden Referenzbedingungen erarbeitet, anhand derer sich dann die jeweiligen Abweichungen von einem potentiell naturbelassenen Zustand des Gewässers bestimmen lassen. Das Ergebnispapier der Expertenarbeitsgruppe

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 beitrug.²⁵⁸

²⁵⁶ KOM/98/76 vom 17. Februar 1998 bzw. Abl. C 108 vom 7.4.1998, S. 94.

²⁵⁷ Während in einigen Mitgliedstaaten, wie beispielsweise in Österreich oder Deutschland, die Philosophie einen umfassenden und präventiven Schutz aller Grundwasservorkommen beinhaltet und damit auf ein unverschmutztes oder nur geringfügig kontaminiertes Grundwasser abzielt, gibt es andere Mitgliedstaaten (z.B. Großbritannien), die einen auf Risiko basierenden Ansatz verfolgen und die Schutzmaßnahmen von der Empfindlichkeit des betroffenen Grundwassers und dessen Ausnutzungspotentials bestimmt werden. Zwar waren sich die Experten einig, daß sich die unterschiedlichen Schutzphilosophien im wesentlichen auf die Unterschiede in der Geologie und der Grundwasserverwendung zurückführen lassen, aber über die Funktionsweise und die Auswirkungen der unterschiedlichen Schutzphilosophien in der Praxis war man sich nicht einig. Vgl. hierzu auch das vierte Gemeinsame Technische Seminar der Environment Agency und der LAWA im Oktober 1998 in Wallingford über Überwachungs- und Bewertungsmethoden.

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 zeitintensiven 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.²⁵⁹ 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 Präsidentschaft weitgehend neutralisiert sind und sie daher während der Verhandlungen ihre eigenen Interessen zurück stellen müssen, eine wichtige Rolle.

²⁵⁹ 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 Wasserpolitik 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)

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 sich 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 abzielen sollte, sehr stark engagierten.

²⁶² Im Hinblick auf die Rolle, die die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der europäischen Umweltpolitik einnehmen, hat sich mittlerweile deren Einteilung in drei verschiedene Gruppen bewährt. (u.a. Johnson/Corcelle 1995, Andersen/Liefferink 1997) Die Gruppe der umweltpolitischen 'Vorreiter' setzt sich aus Dänemark, Holland, Deutschland und den drei neuen Mitgliedstaaten Österreich, Schweden und Finnland zusammen. Zu den 'Nachzüglern' in der europäischen Umweltpolitik gehören demgegenüber die südlichen Mitgliedstaaten Griechenland, Portugal und Spanien. Schließlich gibt es noch eine mittlere Gruppe, deren umweltpolitischer Standpunkt stark von dem jeweiligen Thema abhängt. Zu dieser Gruppe werden Belgien, Frankreich, Italien, Irland und Luxemburg gezählt. Allein Großbritannien scheint schwer einzuordnen sein, da es sich aus Angst vor einer europäischen 'Bevormundung' in der Umweltpolitik häufig mit den südlichen Mitgliedstaaten solidarisiert, andererseits aber über ein gut entwickeltes Umweltrecht sowie über die entsprechenden Institutionen im Umweltbereich verfügt. Im Hinblick auf die Verhandlungen der

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.²⁶³ 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

Wasserrahmenrichtlinie trifft diese Einteilung der Mitgliedstaaten mit einigen Ausnahmen zu. So gehört Holland im Bereich des Gewässerschutzes nicht gerade zu den Vorreitern. Aus der mittleren Gruppe solidarisierten sich Italien und Belgien eher mit den Nachzüglern, da auch sie einen erheblichen Nachholbedarf beim Gewässerschutz haben und von daher erhebliche Kosten auf sich zukommen sahen. Die Franzosen waren bei den Verhandlungen nicht sehr stark involviert, da sie anscheinend davon ausgegangen sind, daß sie die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie weitestgehend schon erfüllen.

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.

Bei den Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe ging man zunächst Artikel nach Artikel durch und jede nationale Delegation legte ihre Position zu dem Richtlinienentwurf dar, indem sie sagte, ob sie die Formulierung akzeptieren kann, ob sie noch Prüfvorbehalte hat oder die Formulierung ablehnt. Nachdem die britische Präsidentschaft den Kommissionsvorschlag auf diese Weise einmal durchgearbeitet hatte, setzte sie sich mit dem Generalsekretariat und der Kommission zusammen, um dieses ‚Stimmungsbild‘ in Form eines neuen Textes zu formulieren. Dieser sah dann so aus, daß die konsensfähigen Punkte bereits in den Richtlinienentwurf aufgenommen wurden, während die von den Mitgliedstaaten geäußerten Prüfvorbehalte und Änderungswünsche die Fußnoten zu den jeweiligen Artikeln bildeten. In den nächsten Verhandlungsrunden ging es nun darum, mehr und mehr Fußnoten in den Richtlinienentwurf zu integrieren, so daß sich langsam ein Kompromißentwurf herausbildete. Mithin ein mühsames Verfahren, das der britischen Präsidentschaft angesichts der divergierenden Präferenzen und Vorstellungen einiges an Verhandlungsgeschick abverlangte. "Jeder Mitgliedstaat überlegt sich vorher, welche Prioritäten er hat, welche Punkte ganz wichtig sind, wo man dann ganz hart verhandelt, und welche weniger wichtig sind, wo man ab und zu geben kann, weil nicht jeder Mitgliedstaat sich überall durchsetzen kann. Wenn man eine Einigung will, dann ist ganz klar, daß man jeden Mitgliedstaat irgendwo respektieren muß. Sprich, man muß jedem Mitgliedstaat zwei oder drei Punkte zugestehen, wo er dann sagen kann, die habe ich da und da durchgesetzt. Es ist schon ein bißchen wie ein türkischer Basar. Die Präsidentschaft muß darauf achten, daß jeder Mitgliedstaat irgendwo etwas vom Kompromiß abkriegt, die großen Mitgliedstaaten ein bißchen mehr, die kleinen ein bißchen

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."²⁶⁵

Allerdings ist weder dieses schrittweise Vorgehen bei den Verhandlungen noch das Wissen um die Notwendigkeit einer gemeinsamen Verhandlungslösung eine Garantie dafür, daß die Mitgliedstaaten tatsächlich Zugeständnisse machen und sich kontinuierlich auf einen Kompromiß zubewegen. So kamen trotz langwieriger Diskussionen in der Ratsarbeitsgruppe sowie den Vermittlungsversuchen des Generalsekretariates und der Kommission die Verhandlungen irgendwann ins Stocken, denn in den Fußnoten befanden sich noch zu viele ungelöste Probleme und kein Mitgliedstaat war mehr bereit von seiner Position abzurücken. Dies war der Punkt, an dem die britische Präsidentschaft den Einigungswillen der Mitgliedstaaten in Frage stellte und diese sich nun überlegen mußten, wie wichtig ihnen der Neuanfang in der europäischen Wasserpolitik angesichts ihrer nationalen Vorbehalte war. Nachdem die nationalen Delegationen versichert hatten, daß sie im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie tatsächlich eine Einigung wollten, führte die britische Präsidentschaft das sogenannte 'Beichtstuhlverfahren' durch: Jede nationale Delegation mußte in der britischen Ständigen Vertretung erscheinen und im vertraulichen Gespräch erklären, bei welchen Punkten man wirklich schwerwiegende Probleme hat und bei welchen Punkten man sich notfalls flexibel zeigen kann. Aufgrund dieser Informationen konnte die britische Präsidentschaft mit Hilfe des Generalsekretariats und der Unterstützung der Kommission schließlich ein Gesamtpaket vorlegen, das zum Erstaunen aller Beteiligten konsensfähig war.

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 Weise 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

disposait gratuitement [...]" (Georges Lacroix, Institut Méditerranéen de l'Eau, Frankreich, in seinem Vortrag 'Prix de l'Eau et Politiques Environnementales dans la Région Méditerranéenne, ebd.)
²⁶⁵ Interview DG Umwelt/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel.

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."²⁶⁸ 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 Beschlußfassung im Rat nach Artikel 130s, Absatz 2 EGV einstimmig erfolgen müsse.²⁶⁹ Nachdem der juristische Dienst des Rates jedoch die Sichtweise der Kommission bestätigt 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

²⁶⁷ Interview ehem. MdEP am 26.1.2000 in Brüssel.

²⁶⁸ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn. Die Aussage bezieht sich auf Artikel 21, der die Strategien gegen die Gewässerverschmutzung aufführt, an. Um im Hinblick auf die von der Kommission vorgeschlagenen Strategien einen Konsens zu bekommen, sollte die Vorgabe, daß bei der Festlegung von Emissionsgrenzwerten die 'beste verfügbare Technik' berücksichtigt werden muß, wieder herausgenommen werden. Angeblich wollte man dadurch eine fruchtlose Diskussion über die Bedeutung des Begriffes vermeiden. Daß sich diesbezüglich noch kein gemeinsames Verständnis entwickelt hatte, läßt sich auch daran erkennen, daß der Begriff 'beste verfügbare Technik' fast der einzige ist, der in den Begriffsbestimmungen (Artikel 2) nicht weiter definiert worden ist.

²⁶⁹ Daß Österreich sich in diesem Punkt den Spaniern anschloß, läßt sich nur mit der irrationalen Angst der Österreicher erklären, jemand könnte gegen ihren Willen über ihre Wasserressourcen bestimmen. Dieses Thema war vor dem Beitritt Österreichs zur EU von Haiders FPÖ nationalistisch ausgeschlachtet und von der Boulevardpresse noch weiter angeheizt worden, so daß Österreich seitdem äußerst sensibel reagiert, wenn es um die Wasserressourcen geht. Schon bei den Vorbereitungen zum Amsterdamer Vertrag hatte sich Österreich vehement gegen eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung im Bereich der Bewirtschaftung der Wasserressourcen ausgesprochen und auf sein Vetorecht gepocht. (Lieverink/Andersen 1998) Auch bei den Debatten im Umweltausschuß und im europäischen Parlament äußerte die ehemalige österreichische Umweltministerin und jetzige EVP-Abgeordnete Flemming immer wieder die Befürchtung, daß man Österreich gegen seinen Willen das Wasser ableiten könnte. Ein aus Österreich stammender Kommissionsbeamter, erklärte allerdings, daß diese Ängste vollkommen unreal seien und es keinen objektiven Grund gäbe, denn erstens nutze Österreich momentan nur drei Prozent seiner Wasserressourcen,

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 bekräftigte 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'

Der Kompromißtext, auf den sich die Umweltminister politisch einigten, enthielt eine ganze Reihe struktureller und inhaltlicher Änderungen des ursprünglichen Kommissionsvorschlags, denn nach Ansicht der Mitgliedstaaten hatte diesem die notwendige Systematik und Konsistenz gefehlt.²⁷¹ Im Sinne einer Weiterentwicklung des Kommissionsvorschlags waren Artikel teilweise zusammengefaßt und systematisiert, teilweise aber auch, wie etwa die Bestimmungen für das Maßnahmenprogramm (Artikel 13), fast gänzlich neu strukturiert und formuliert worden. Um Mißverständnissen vorzubeugen, waren zudem einige Konkretisierungen vorgenommen worden, indem man beispielsweise die meisten Begriffsbestimmungen neu definiert und präziser formuliert (Artikel 2) oder die zuvor über den Richtlinienentwurf verteilten Bestimmungen bezüglich des kombinierten Ansatzes in einem neuen separaten Artikel zusammengefaßt hatte (Artikel 12a). Da die von der Expertengruppe erarbeiteten und von der Kommission in ihrem Änderungsvorschlag vorgelegten Bewertungs- und Überwachungsmethoden für den Zustand des Grundwassers nicht befriedigend waren, mußten außerdem die Bestimmungen für den Grundwasserschutz weitestgehend in der

zweitens sei Österreich von wasserreichen Nachbarn umgeben und drittens seien lange Pipelines für den Wassertransfer auch eine Kostenfrage. (informelles Gespräch mit Helmut Blöch am 25.1.2000 in Brüssel)

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 dieses Prinzips 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)

²⁷¹ Beratungsergebnisse des Rates vom 16. und 17. Juni 1998 betreffend den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. (ENV 203 COCEC 336 vom 26.6.1998)

Ratsarbeitsgruppe verhandelt werden. So wurde auf die ursprünglich vorgesehene mengen- und gütemäßige Klassifizierung von Grundwasser verzichtet und nur dessen guter Zustand anhand fachlicher Kriterien spezifiziert. Der Grundwasserschutz wurde um die Forderung einer Trendumkehr bei einer deutlich zu beobachtenden Steigerung der Konzentration von Schadstoffen im Grundwasser ergänzt (Artikel 4) und anstelle der vorgesehenen Festlegung von Qualitätsstandards für das Grundwasser wurden Vermeidungsmaßnahmen an der Quelle in den Vordergrund gestellt wie etwa das Verbot der direkten Einleitung von Schadstoffen (Artikel 13).

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 Flußgebietseinheiten 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 Richtlinien text 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 Kommissionsvorschlags 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.²⁷³

Außerdem waren im Hinblick auf die Umweltziele einige Ausnahmeregelungen hinzugefügt worden, die teilweise sehr vage Formulierungen enthielten und damit erheblich zur Verwässerung des ursprünglichen Kommissionsvorschlags 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).²⁷⁴ Zweitens wird den

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

²⁷³ 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.

²⁷⁴ Das Problem der erheblich veränderten Gewässer war bereits in der Expertenarbeitsgruppe berücksichtigt worden, aber erst während der Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe wurden die von den Experten vorgegebenen Kriterien als eigenständiges Konzept formuliert und in den Umweltzielen als Ausnahmeregelung verankert. Während der Referenzzustand für natürliche Gewässer dem besten Zustand, d.h. einer hohen ökologischen Gewässerqualität, gleichgesetzt wird, entspricht der Referenzzustand für künstliche oder erheblich veränderte Gewässer dem höchsten ökologischen Potential, d.h. dem bestmöglichen Zustand, der nach Durchführung aller praktikablen Maßnahmen erreichbar wäre. Zunächst mag es erstaunen, daß insbesondere die Holländer und die Österreicher, die normalerweise als Vorreiter in der europäischen Umweltpolitik gelten, sich für diese Ausnahmeregelung eingesetzt haben, aber beide Mitgliedstaaten haben hier versucht ihre Eigeninteressen zu wahren – Holland besteht fast ausschließlich aus erheblich veränderten Gewässer – und somit zur Verwässerung des Ziels einer guten ökologischen Gewässerqualität beigetragen. "Österreich ist sicherlich was den Gewässerschutz betrifft einer der fortschrittlichsten Staaten der Union, aber

Mitgliedstaaten eine Möglichkeit zur Fristverlängerung um bis zu 18 Jahre eingeräumt (Art. 4, Abs. 3).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).²⁷⁶ Kommt es viertens infolge von Dürren oder Überschwemmungen zu einer Verschlechterung des Zustands von Wasserkörpern, so verstößt dies unter bestimmten Bedingungen nicht gegen die Vorgaben der Richtlinie (Art. 4, Abs. 5).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).²⁷⁸

5.5 Die erste Lesung im Parlament

Am 24. Juni 1998 wollte der Umweltausschuß über den vorliegenden Bericht zur Wasserrahmenrichtlinie diskutieren und über die eingereichten Änderungsanträge abstimmen. Dementsprechend verärgert reagierten die Ausschußmitglieder als sie erfuhren, daß der Umweltrat am 16. Juni bekannt gab, also nur eine Woche zuvor, er habe im Hinblick auf den Richtlinienvorschlag 'a considerable degree of common understanding' erreicht. Der Umweltausschuß verurteilte einstimmig das Vorgehen des Umweltrates und drückte seine Mißbilligung darüber aus, daß dieser, ohne den Standpunkt des Parlamentes abzuwarten und entgegen aller Warnungen, ein 'political agreement' beschlossen hatte. Die

Österreich hat aufgrund der vielen Gebirgsgewässer sehr viele Gewässer sehr stark ausgebaut und war dann natürlich einer der Hauptführsprecher, daß für diese Gewässer keine Renaturierung stattfinden muß, wobei eigentlich allgemein anerkannt war, daß man das nicht verlangen kann. Daß man beispielsweise die Schifffahrt auf dem Rhein einstellt oder die Altstadt von Düsseldorf abreißt, weil man dort wieder Auen haben will wie vor 500 Jahren. Aber so Staaten wie Österreich haben sich von anderen Staaten, beispielsweise von Großbritannien, die dieses Konzept der stark veränderten Gewässer von vornherein als Tür zu großzügigen Ausnahmeregelungen haben wollten, vor den Karren spannen lassen, und haben dadurch die Ziele in dem Bereich wesentlich verwässert." (Interview DG Umwelt/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel)

²⁷⁵ Da die Mitgliedstaaten beträchtliche Kosten für die Sanierung der Gewässer auf sich zukommen sahen, sollte diese Ausnahmeregelung eine stufenweisen Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und damit die Verteilung der Durchführungskosten auf einen größeren Zeitraum ermöglichen.

²⁷⁶ 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.

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ Diese Ausnahmeregelung war quasi 'in letzter Minute' hinzugekommen, nachdem einige Regierungen vehement von der Bau- und der Bergbauindustrie gelobbyt 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.

Ausschußmitglieder waren auch deshalb empört, weil es gerade das Parlament gewesen war, das sich schon seit langem für eine umfassende Regelung im Wasserbereich eingesetzt und gewissermaßen den gesamten Reformprozeß angestoßen hatte. Hinzu kam, daß man bereits viel Zeit in die Überprüfung des Kommissionsvorschlags investiert hatte und dem Umweltausschuß nun fast 300 Änderungsanträge zur Wasserrahmenrichtlinie vorlagen. Angesichts der Tatsache, daß während der Verhandlungen im Umweltrat der vorgeschlagene Richtlinienentwurf in wesentlichen Punkten verändert worden war, warnte der Berichterstatter, daß der Rat seine politische Einigung überdenken müsse. Außerdem wies er darauf hin, daß der Kommissionsvorschlag erheblich von den Ergebnissen der Expertenanhörung des Parlamentes sowie von dem Initiativbericht zur Mitteilung, in dem die Vorstellungen des Parlamentes zur europäischen Wasserpolitik nochmals ausführlich dargelegt wurden, geprägt worden sei.

5.5.1 Der Umweltausschuß verabschiedet den Entwurf für die legislative

Entschließung

Nach der Aussprache und der Abstimmung über die Änderungsanträge, von denen 122 angenommen wurden, verabschiedete der Umweltausschuß den Entwurf für eine legislative Entschließung einstimmig bei vier Enthaltungen.²⁷⁹ Insgesamt begrüßte der Umweltausschuß den Kommissionsvorschlag, da damit ein einheitlicher Rahmen für die europäische Wasserpolitik geschaffen und ein gemeinsames Konzept, gemeinsame Ziele und Prinzipien sowie gemeinsame Maßnahmen für den Schutz der Oberflächengewässer und das Grundwasser festgelegt werde. Insbesondere die Verbindung diesen neuen Rahmens, der auf die Vereinfachung und Integration des bisherigen gemeinschaftlichen Wasserrechts abziele, mit dem Konzept des Flußeinzugsgebietes, sei eine gute Grundlage für die Verbesserung der Gewässerqualität und für eine nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen. Darüber hinaus forderte der Umweltausschuß, daß die Wasserrahmenrichtlinie auch zum Schutz der Feuchtgebiete sowie zur Bekämpfung von Überschwemmungen und Dürren beitragen soll.

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

Verschlechterung des Gewässerzustands zu verhindern. Drittens müsse klar gestellt werden, daß sich die Sanierungsverpflichtung nicht nur auf den chemischen Zustand der Gewässer beziehe, sondern auch auf den ökologischen Zustand der Oberflächengewässer sowie auf den mengenmäßigen Zustand des Grundwassers. Viertens wurde kritisiert, daß bezüglich der Umweltziele die Bedingungen für die Ausnahmeregelungen noch nicht ausreichend festgelegt seien. Und schließlich bemängelte der Umweltausschuß, daß trotz der Änderung des Anhang V die grundlegenden Ziele und Definitionen für das Grundwasser nach wie vor fehlen würden. Von daher schlug der Umweltausschuß vor, den guten Zustand des Grundwassers als "insignifikant anthropogen verschmutzt" zu definieren.

Die in dem Kommissionsvorschlag aufgeführten Bestimmungen, welche die Mitgliedstaaten verpflichten bis zum Jahre 2020 eine vollständige Kostendeckung bei der Wassernutzung herbeizuführen, wurden von dem Umweltausschuß explizit unterstützt, da dieser es als sinnvoll erachtete, die regulativen Maßnahmen der Wasserrahmenrichtlinie durch ein System anreizschaffender Gebühren zu ergänzen. Durch die verstärkte Anwendung ökonomischer Instrumente könne sowohl eine nachhaltige Nutzung des Wassers erreicht als auch die Internalisierung von Umweltkosten verbessert werden.

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

²⁷⁹ Bericht des Umweltausschusses zur Wasserrahmenrichtlinie. (A4-0261/1998 vom 8. Juli 1998 bzw. Abl. C 292 vom 21.9.1998, S. 4)

anreichernder Stoffe als langfristiges Umweltziel in die Wasserrahmenrichtlinie aufgenommen wird.

Ein weiterer Themenkomplex, dem der Umweltausschuß große Aufmerksamkeit widmete, betraf die Implementation der Wasserrahmenrichtlinie. Kritisiert wurde, daß die vorgeschlagenen Anreize und Kontrollen, die eine wirksame Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie in der gesamten EU gewährleisten sollen, unzureichend seien. Außerdem erfolge die vorgesehene Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne zu spät und zu begrenzt. Mit einer Reihe von Änderungsanträgen wollte der Umweltausschuß die Transparenz und demokratische Verantwortlichkeit in diesem Zusammenhang gestärkt wissen. Erstens sollte die Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne zum frühestmöglichen Zeitpunkt einbezogen werden. Zweitens sollte die Kommission verpflichtet werden, zweijährliche Überprüfungskonferenzen für die an der europäischen Wasserpolitik interessierten Stellen durchzuführen, wobei die Kommission anlässlich dieser Konferenzen alle zwei Jahre einen Bericht über die Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie vorlegen sollte. Drittens sollte eine öffentliche Datenbasis eingerichtet werden, damit die Öffentlichkeit Zugang zu umfassenden und aktuellen Informationen über das Wasser in ihrem Gebiet erhält. Schließlich strebte der Umweltausschuß eine Demokratisierung des Komitologieverfahrens an, denn nach den Bestimmungen des Kommissionsvorschlags sollte der vorgesehene Ausschuß die Möglichkeit erhalten, grundlegende Entscheidungen über die Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie auf Gemeinschaftsebene zu treffen. Demgegenüber wollte der Umweltausschuß, daß die Tätigkeiten des Ausschusses transparenter und demokratischer gestaltet und seine Rolle auf technische Fragen beschränkt 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

gearbeitet wird und diese grüne Tendenz geht durch alle Fraktionen hindurch. Also in unserer [konservativen] Fraktion sicherlich auch, aber ich würde sagen, diese Tendenz ist in anderen Fraktionen noch viel stärker."²⁸⁰ Zum anderen läßt sich dieses 'grüne' Ergebnis des Umweltausschusses darauf zurück führen, daß bei vielen Änderungsanträgen die konservative Fraktion der 'linksliberalen' Koalition unterlag und sie deshalb einige ihrer Anliegen nicht durchsetzen konnte. Aus Sicht der konservativen Fraktion hatte der Umweltausschuß damit teilweise unrealistische und unpraktikable Forderungen verabschiedet.²⁸¹ Dennoch gab es im Hinblick auf die zentralen Forderungen des Umweltausschusses einen breiten Konsens zwischen den Fraktionen, da hier bereits im Vorfeld der Abstimmung eine enge Kooperation zwischen dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern mit dem Ziel der Konsensbildung erfolgt war.²⁸²

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."²⁸³ 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.²⁸⁴ 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

²⁸⁰ Interview wiss. Mitarbeiterin/Europäisches Parlament am 20.9.2000 in Brüssel.

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.

stattfinden, um bereits vor der ersten Lesung eine möglichst große Annäherung zwischen den Standpunkten des Rates und des Parlaments zu erreichen. Obwohl der Coreper im November 1998 dem Ratsvorsitz ein Mandat für die informellen Konsultationen erteilt hatte, lehnte es die österreichische Präsidentschaft wegen formaler Bedenken ab mit den Triloggesprächen zu beginnen.²⁸⁵

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 Beschluß 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 zweiseitiges 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."²⁸⁶

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.
- **Grundwasser:** Die Forderung des Parlamentes, den guten Zustand des Grundwassers als "insignifikant anthropogen verschmutzt" zu definieren, wurde vom Rat abgelehnt, da solch ein Zustand von den Mitgliedstaaten in vielen Fällen nicht erreicht werden könne und damit für eine rechtsverbindliche Regelung viel zu weitgehend sei. Zudem stellte aus Sicht des Rates die Verpflichtung zur Umkehr von negativen Verschmutzungstrends bereits eine ausreichende Regelung für den Grundwasserschutz dar.
- **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 enthaltene Verpflichtung, wonach die Verschmutzung der Gewässer stetig reduziert werden muß, was sich auch auf den Schutz der Meere auswirken würde.
- **Radioaktivität:** Das Parlament wollte, daß radioaktive Substanzen ausdrücklich von der Wasserrahmenrichtlinie erfaßt werden. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten waren bereit dieser Forderung zuzustimmen, da damit für sie keine zusätzlichen Verpflichtungen verbunden waren. Dieser Kompromiß konnte während der Triloggespräche allerdings wegen der britischen Bedenken hinsichtlich des rechtlichen Zusammenhangs mit dem EURATOM Vertrag noch nicht abgeschlossen werden.
- **Wassertransfer:** Während das Parlament den Aspekt der Bewirtschaftung der Wasserressourcen stärker in der Richtlinie verankern und den Wassertransfer zwischen den Einzugsgebieten strikter regeln wollte, sah der Rat in der Anforderung, daß alle Wasserentnahmen zu genehmigen sind, bereits eine ausreichende Grundlage.

Daß bei diesen Punkten keine Kompromisse erzielt werden konnten, lag nicht nur an den unterschiedlichen Vorstellungen des Rates und des Parlamentes, sondern auch daran, daß es zu diesem Zeitpunkt des Verfahrens beiden Seiten noch viel zu früh erschien Zugeständnisse zu machen. Tatsächlich sollten beide Organe noch viel Zeit benötigen, um politisch aufeinander zugehen und die sich abzeichnenden Kompromisse auch akzeptieren zu können. "Bei den informellen Verhandlungen mit dem Parlament haben wir leider nur für drei Punkte Kompromißlösungen finden können, aber wir waren bei vielen Punkten sehr nahe dran. Aber damals haben dann eben die Leute im Coreper aus politischen Gründen gesagt, wir können und wir wollen jetzt bei den ganz schwierigen Punkten noch nicht irgendwelchen Kompromissen zustimmen. Weil man gesagt hat, man will nicht zu frühzeitig dem Parlament

die Hand reichen."²⁸⁸ 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.²⁸⁹

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. "²⁹⁰

5.5.3 Das Parlament verabschiedet seine Stellungnahme in erster Lesung

Bei der ersten Lesung des Parlamentes zur Wasserrahmenrichtlinie im Februar 1999 lagen dem Plenum insgesamt 201 Änderungsanträge zur Wasserrahmenrichtlinie vor, denn neben den Änderungsanträgen aus dem Umweltausschuß waren noch 66 Änderungsanträge von den Fraktionen eingereicht worden. Außerdem wurden die während der informellen Triloggespräche mit dem Rat vereinbarten Kompromißtexte, die einige der Änderungsanträge des Umweltausschusses ersetzen, dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt. Kurz vor der Abstimmung erläuterte der Berichterstatter nochmals die Bedeutung der 'Kompromißänderungen' und forderte das Plenum auf, diesen zuzustimmen. "Es sind keine Kompromißänderungen, wie wir sie üblicherweise kennen, also Änderungskompromisse zwischen den Fraktionen. Sie sind vielmehr das Ergebnis eines informellen Trilogs, der in den letzten Tagen und Wochen in Brüssel stattfand und in den ich und die anderen Berichterstatter

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.

über die Wasserpolitik ein erhebliches Stück Arbeit investiert haben. Es ist absolut zwingend, daß wir, nachdem wir uns unter den Wasserpolitik-Berichterstattern auf diese Kompromißvorschläge geeinigt haben, ihnen auch zustimmen, da die deutsche Präsidentschaft, die in der Debatte gestern abend nicht vertreten war, in einem Schreiben geäußert hat: 'Die deutsche Präsidentschaft hofft, auf der Ratstagung im März über den Entwurf der Richtlinie zu einer gemeinsamen Stellungnahme zu gelangen. Sie wird ihr Bestes tun, den Text, der das Ergebnis der informellen Konsultationen bildete, in diese gemeinsame Stellungnahme einfließen zu lassen.' Voraussetzung dafür ist, daß dieser Text in den heute abend vom Parlament zu fassenden Beschluß über den Vorschlag eingeht. Wir müssen also unseren Teil am Handel erfüllen: den sogenannten Kompromißänderungen zustimmen, und dann haben wir den Anfang von einer Sache, die wir nach der zweiten Lesung, wenn wir zur Mitentscheidung übergehen, weiterführen können."²⁹¹

Tatsächlich nahm das Parlament den Entwurf der legislativen EntschlieÙung mit großer Mehrheit an und bestätigte damit die vom UmweltausschuÙ vorgeschlagene Richtung bezüglich der Neugestaltung der europäischen Wasserpolitik. Von den 201 Änderungsanträgen wurden insgesamt 133 Änderungsanträge angenommen, wobei das Plenum sämtlichen Kompromißänderungen und allen Änderungsanträgen des Umweltausschusses zustimmte, während von den Fraktionsänderungsanträgen nur 13 die notwendige Mehrheit erhielten. Insgesamt war dies für die an der Entscheidungsvorbereitung beteiligten Akteure ein Erfolg, denn das Parlament unterstützte alle zentralen Forderungen des Umweltausschusses. Insofern hatte sich die intensive Zusammenarbeit zwischen den Berichterstattern im Vorfeld der Abstimmung gelohnt. Im Hinblick auf den vom Parlament verabschiedeten Standpunkt, nannte der Vorsitzende des Umweltausschusses nach der Abstimmung nochmals die Faktoren, die seiner Meinung nach dieses Abstimmungsergebnis ermöglicht hatten. "Das zufriedenstellende Ergebnis wäre ohne Herrn Whites immense Arbeit nicht möglich gewesen. Aber ich möchte auch betonen, daß es ohne die Kooperativität seiner Kollegen, der Berichterstatter zum Thema Wasserpolitik, der Herren Eisma und Florenz, nicht möglich gewesen wäre; es wäre nicht möglich gewesen ohne die Koordinatoren aller Fraktionen; es wäre nicht möglich gewesen ohne die enge Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern der Kommission, mit dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Wasser seitens der deutschen Präsidentschaft und ohne das Sekretariat des Umweltausschusses."²⁹²

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 StraÙburg.

5.6 Die Verabschiedung des gemeinsamen Standpunktes

Nachdem sich die deutsche Präsidentschaft bereits sehr stark in den informellen Verhandlungen mit dem Parlament engagiert hatte, waren die Deutschen fest entschlossen, noch in ihrer Präsidentschaft den gemeinsamen Standpunkt des Rates zur Wasserrahmenrichtlinie zu verabschieden. Geplant war, daß die Minister diesbezüglich beim Umweltrat im März 1999 eine Entscheidung treffen. Dieser selbst gesetzte Zeitrahmen sollte dazu beitragen, die Dynamik des Entscheidungsprozesses aufrecht zu halten und gleichzeitig hoffte man, die Mitgliedstaaten in Anbetracht der Ergebnisse der informellen Triloggespräche nochmals ihre bisherigen Positionen überdenken und vielleicht doch noch bei dem ein oder anderen Punkt ihre Kompromißbereitschaft signalisieren.

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.²⁹³ Zum anderen versuchte die deutsche Präsidentschaft bei den noch ausstehenden Konfliktpunkten 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 zähem 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

Die von einigen Delegationen in der Ratsarbeitsgruppe vereinbarte Strategie ging jedoch nicht auf, weil der deutsche Umweltminister Trittin, der im Umweltrat den Vorsitz hatte und damit die Sitzung leitete, entweder aus Unkenntnis der Sachlage oder mangelnder Vertrautheit mit der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene den Beschluß des Coreper nicht mehr zur Diskussion stellte. "Im Rat wurde das nicht mehr diskutiert, wobei insbesondere bei zwei Punkten, nämlich dem Zeitrahmen und den gefährlichen Stoffen, in vielen anderen Delegationen die Minister vorbereitet waren, hier auf Ministerebene Kompromisse einzugehen mit dem Parlament. Und dann zur Überraschung der Delegationen, die darauf vorbereitet waren, der deutsche Umweltminister das nicht zur Debatte gestellt hat. Sogar die europäische Kommission, die Kommissarin, hat den Vorsitz explizit auf diese beiden Punkte angesprochen, ob man da vielleicht nicht doch einen Kompromiß finden könne. Aber wenn man dann als Vorsitzender das nicht entsprechend vorbereitet hat oder nicht will, dann funktioniert das natürlich auch nicht."²⁹⁵ Damit wurde ohne eine richtige Aussprache zur Wasserrahmenrichtlinie beim Umweltrat im März 1999 letztlich nur noch der Beschluß des Coreper bestätigt. Abgesehen von den wenigen Kompromißpunkten, denen auch das Parlament in seiner ersten Lesung zugestimmt hatte, sowie dem veränderten Artikel 13 und einigen eher unbedeutenden Nachbesserungen, entsprach der Entwurf für einen gemeinsamen Standpunkt somit dem Kompromißtext, über den der Rat schon im Juni 1998 eine politische Einigung erzielt hatte. Zur Enttäuschung vieler am Entscheidungsprozeß beteiligter Akteure

²⁹⁴ Interview DG Umwelt/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel.

²⁹⁵ Interview DG Umwelt/Kommission am 27.1.2000 in Brüssel.

aus Kommission, Parlament und den Mitgliedstaaten war es damit noch nicht zu einer weiteren Annäherung zwischen den Standpunkten des Rates und des Parlamentes gekommen.

In der verbleibenden Zeit wurden unter der deutschen Präsidentschaft noch die Beratungen zu den Erwägungsgründen des Richtlinienvorschlags abgeschlossen, so daß Ende Juni 1999 ein kompletter Text für den gemeinsamen Standpunkt vorlag. Diese Verhandlungen dauerten deshalb so lange gedauert, weil mehre Delegationen versuchten ihre Anliegen, die sie nicht in den Artikeln hatten unterbringen können, nun in die Erwägungsgründe zu bekommen.²⁹⁶ Daß der Rat den gemeinsamen Standpunkt dann erst im Oktober 1999 unter der finnischen Präsidentschaft verabschiedete, hing damit zusammen, daß der Richtlinienentwurf zunächst offiziell in alle Sprachen übersetzt und vom juristischen Dienst des Rates und des Parlamentes auf Konsistenz, juristische Klarheit und dergleichen überprüft werden mußte. Nachdem kein Mitgliedstaat mehr irgendwelche Beanstandungen hatte, wurde der endgültige Text als sogenannter A-Punkt von einem gerade tagenden Fachministerrat beschlossen.²⁹⁷

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.²⁹⁸ 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.

²⁹⁶ Dies ist natürlich nicht möglich, da die Erwägungen, in denen nur eine reine Feststellung der faktischen Konsequenzen der vorgeschlagenen Richtlinie erfolgt, mit dem Rechtstext 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 Rechtstext festhalten könne. (Interview Generalsekretariat/Rat am 16.9.1999 in Brüssel)

²⁹⁷ Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 41/1999 vom 22. Oktober 1999. (Abl. C 343 vom 30.11.1999, S. 1)

²⁹⁸ KOM/99/271 vom 17. Juni 1999 bzw. Abl. C 342 vom 30.11.1999, S. 1. Gemäß Artikel 250, Absatz 2 EGV kann die Kommission jederzeit im Verlauf des Entscheidungsverfahrens ihren Vorschlag ändern, solange der Rat noch keinen Beschluß gefaßt hat.

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 Richtlinien textes ausgeräumt werden oder die zur Verbesserung der Transparenz des Richtlinien vorschlags 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

²⁹⁹ Nach der kontroversen Debatte zum Thema kostendeckende Wasserpreise im Rat und im Parlament hatte die Kommission eingesehen, daß es diesbezüglich noch einen erheblichen Kommunikationsbedarf gab. Von daher hatte die DG Umwelt gemeinsam mit dem portugiesischen Umweltministerium bereits für den September 1999 eine Konferenz zur Diskussion der Fragen, Probleme und Optionen im Zusammenhang mit der Einführung einer neuen Wassergebührenregelung geplant. Unter dem Thema 'Wassergebührenregelung - Ökonomie, Umwelt und Gesellschaft' sollte die Konferenz ein Forum für eine umfassende Konsultation aller Interessengruppen bieten und auf die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses im Hinblick auf eine europäische Wassergebührenregelung abzielen.

- **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.³⁰⁰ 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

Während für die erste Lesung keine vertraglich vorgesehene Frist existiert, sieht das Verfahren der Mitentscheidung vor, daß das Parlament seine zweite Lesung innerhalb von drei Monaten nach der Übermittlung des gemeinsamen Standpunktes abhalten muß, so daß insbesondere bei schwierigen und umfangreichen Dossiers wie der Wasserrahmenrichtlinie die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Parlament unter einem nicht unerheblichen Zeitdruck steht. Hinzu kam, daß sich aufgrund der Parlamentswahlen im Juni 1999 bei den Berichterstattern für die Wasserrahmenrichtlinie ein personeller Wechsel ergeben hatte nachdem Ian White und Doeke Eisma nicht mehr dem Parlament angehörten. Deshalb ernannte der Umweltausschuß Marie-Noelle Lienemann, eine französische Sozialistin, als neue Berichterstatterin und in der liberalen Fraktion übernahm der Brite Chris Davis die Schattenberichterstattung. In der konservativen Fraktion blieb zunächst der Karl-Heinz Florenz Schattenberichtersteller, der diese Funktion dann aber kurz vor der Abstimmung im Umweltausschuß an Ursula Schleicher weitergab. Aufgrund ihrer neuen Fraktionsstärke benannte auch die grüne Fraktion mit dem Holländer Alex de Roo, der vorher als politischer Berater seiner Fraktion die Wasserrahmenrichtlinie betreut hatte, erstmals einen Schattenberichtersteller. Dies bedeute zwar, daß vor allem der neuen Berichterstatterin nur wenig Zeit blieb sich in die Materie einzuarbeiten, die Auswirkungen der personellen Veränderungen auf den internen Entscheidungsprozeß aber geringfügig waren, da bis auf den liberalen Schattenberichtersteller alle anderen mit den internen Strukturen und der Arbeitsweise im Europäischen Parlament vertraut waren.

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 Mitentscheidungsverfahrens 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."³⁰¹

5.8.1 Das neu gewählte Parlament

Auf der europäischen Ebene ist es nicht ungewöhnlich, daß nach einer Parlamentswahl über die Hälfte 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

³⁰¹ Interview wiss. Mitarbeiterin/Europäisches Parlament am 20.9.2000 in Brüssel.

³⁰² Interview MdEP am 27.1.2000 in Brüssel.

Ausnahme."³⁰³ 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.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."³⁰⁵ Insofern wurden die Koordinations- und Vermittlungserfordernisse infolge des Konsenszwang bei der zweiten Lesung durch diese Unsicherheiten noch verstärkt.

5.8.2 Der Umweltausschuß verabschiedet den Entwurf für die legislative Entschließung

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

³⁰³ Interview MdEP am 27.1.2000 in Brüssel.

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)

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

Bis zur nächsten Sitzung des Umweltausschusses Ende Januar 2000, in der über den Entwurf einer Empfehlung für eine legislative Entschließung abgestimmt werden sollte, waren die Mitglieder des Umweltausschusses Ziel von Lobbyaktivitäten der unterschiedlichsten Interessenorganisationen, wobei die Industrie- und Umweltverbände am aktivsten waren und den Ausschußmitgliedern bereits fertig formulierte Änderungsanträge zukommen ließen. Ebenso versuchten einige Mitgliedstaaten, die ihre Anliegen nicht im gemeinsamen Standpunkt des Rates hatten durchsetzen können, auf 'ihre' Abgeordneten Einfluß zu nehmen.³⁰⁷ Darüber hinaus stand die Kommission in dieser Phase in ständigem Kontakt mit der Berichterstatterin und den Schattenberichterstattern, um diese bei der Formulierung von Änderungsanträgen zu beraten, wobei die Kommission versuchte, den verschiedenen Fraktionen unterschiedliche Abstufungen zum gemeinsamen Standpunkt des Rates

³⁰⁶ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

³⁰⁷ So war beispielsweise einer spanischen Abgeordneten bei der Sitzung des Umweltausschusses im Dezember 1999 in aller Öffentlichkeit von dem spanischen Umweltattaché ein Papier überreicht worden und in ihrer späteren Wortmeldung führte sie dann genau die Argumente an, die auch die spanische Regierung im Rat vorgebracht hatte. Etwas moderater gestaltete sich dagegen die Einflußnahme von deutscher Seite, indem

anzubieten. "Die Kommission, die hat diesmal auch aktiv gelobbied und den Parlamentariern ganz viele Änderungsanträge zugesteckt, weil sie sehr unzufrieden waren mit dem gemeinsamen Standpunkt. Mit drei, vier Leuten haben sie die Abgeordneten von allen wichtigen Fraktionen besucht und mit vielen gesprochen."³⁰⁸ Daß bei der Abstimmung im Umweltausschuß dann tatsächlich viele Änderungsanträge vorlagen, die in enger Zusammenarbeit mit der Kommission entstanden waren, wurde von Beteiligten auf das zwischen Parlamentariern und Kommissionsmitarbeitern aufgebaute Vertrauensverhältnis zurückgeführt. Die Kommission verfüge zwar über die bessere fachliche Expertise, aber wenn sie sich nicht als ehrlicher Makler verhalten und bei ihren Vorschlägen nicht auch die Vorstellungen der Parlamentarier berücksichtigt hätte, dann wäre es nicht zu dieser guten Kooperation gekommen. Außerdem sollte in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, daß bei einigen Punkten das Parlament und die Kommission prinzipiell einer Meinung waren und man deshalb ein gemeinsames Interesse hatte, den gemeinsamen Standpunkt des Rates zu verbessern.

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 Berichterstatter 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.³⁰⁹ 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 umwelpolitisch progressiven

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

³⁰⁸ Interview MdEP am 27.1.2000 in Brüssel. In ihrer Rede vor dem Parlament anläßlich der zweiten Lesung am 15.2.2000 in Straßburg, dankte Ursula Schleicher explizit den Vertretern der Europäischen Kommission, die mit Rat und sachkundiger Hilfe jederzeit zur Verfügung gestanden hätten.

³⁰⁹ 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.³¹⁰

Bei seiner Sitzung am 25. Januar 2000 mußte der Umweltausschuß insgesamt über 243 Änderungsanträge zum gemeinsamen Standpunkt des Rates abstimmen, da außer den 72 Änderungsanträgen der Berichterstatterin nochmals 171 Änderungsanträge von den Schattenberichterstattern und anderen Ausschußmitgliedern eingereicht worden waren. In der Aussprache, die vor der Abstimmung stattfand, verwiesen einige Rednerinnen nochmals auf den bestehenden Grundkonsens, wonach der gemeinsame Standpunkt des Rates verbessert werden müsse, und riefen zu fraktionsübergreifenden Mehrheiten auf: Der Umweltausschuß müsse eine gemeinsame Linie finden, damit bei der zweiten Lesung im Parlament die notwendigen 314 Stimmen erreicht werden können, da nur dann eine Auseinandersetzung mit dem Rat möglich sei.³¹¹ Andererseits wurde bei der Aussprache auch deutlich, daß sich der Umweltausschuß bei vielen Punkten inhaltlich noch nicht einig war und auch einige nationale Konflikte noch nicht gelöst waren. So gab die Schattenberichterstatterin der Christdemokraten zu bedenken, daß Änderungsanträge mit nationalen Inhalt schwierig seien, denn das Parlament könne nur eine europäische Linie verfolgen und keine nationalen Sonderwünsche berücksichtigen. Daraufhin rechtfertigte ihre Fraktionskollegin Christina Gutierrez-Cortines die 'spanischen' Änderungsanträge, denn bei der Wasserrahmenrichtlinie könne es nicht nur um Prinzipien, sondern es müsse auch um Land und Menschen gehen. Deshalb sollten im Rahmen der europäischen Wasserpolitik neben der Gewässerqualität auch die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt werden.

Letztendlich nahm der Umweltausschuß den Entwurf einer legislativen EntschlieÙung mit 46 Stimmen bei einer Gegenstimme und fünf Enthaltungen an.³¹² 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

³¹⁰ 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 Mitgliedsstaates abgeleitet werden könnte.

³¹¹ Auf diese taktischen Überlegungen verwiesen insbesondere die Berichterstatterin Lienemann sowie die beiden anderen erfahrenen Parlamentarierinnen Ursula Schleicher und Dagmar Roth-Berendt (SPE).

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,

³¹² Empfehlung für die Zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. (A5-0027/2000 vom 25.1.2000)

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."³¹³

Als im Februar 2000 in Straßburg schließlich die zweite Lesung des Parlamentes zur Wasserrahmenrichtlinie stattfand, lagen dem Plenum insgesamt 108 Änderungsanträge zur Abstimmung vor, da neben den 77 Änderungsanträgen des Umweltausschusses noch 31 weitere von den Fraktionen eingereicht worden waren. Bei einigen Änderungsanträgen, die von der Berichterstatterin bzw. der konservativen Schattenberichterstatterin im Namen ihrer Fraktion eingereicht worden waren, handelte es sich um neue Kompromißformulierungen zu bestimmten Punkten, bei denen man über das Abstimmungsergebnis im Umweltausschuß nicht sehr glücklich gewesen war und deshalb in Zusammenarbeit mit der Kommission konsensfähigere Änderungsanträge formuliert hatte. Bei der Rede der Umweltkommissarin Wallström wurde deutlich, daß die Kommission stärker mit den Vorstellungen des Parlamentes als mit denen des Rates sympathisierte, denn zum einen erklärte sie, daß die Kommission von den 108 Änderungsanträgen immerhin 72 ganz, teilweise oder im Prinzip akzeptieren konnte, und zum anderen appellierte die Umweltkommissarin an das Parlament, im Hinblick auf das Vermittlungsverfahren für eine ehrgeizige Stellungnahme zu stimmen. Neben der 'Abstimmungsliste' der Kommission hatten die Abgeordneten auch von zahlreichen Interessenorganisationen sowie von manchen Mitgliedstaaten Abstimmungslisten erhalten und selbst kurz vor der Abstimmung waren noch etliche Lobbyisten im Parlament unterwegs, um in letzter Minute auf die Abgeordneten Einfluß zu nehmen.³¹⁴

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

³¹³ Interview wiss. Mitarbeiterin/europäisches Parlament am 20.9.2000 in Brüssel.

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.³¹⁵ In diesem Zusammenhang zeigte sich aber auch, wie wichtig es ist Überzeugungsarbeit zu leisten, denn die konservative Fraktion stimmte im Plenum viel geschlossener und teilweise auch progressiver ab als im Umweltausschuß.³¹⁶ Angesichts der erforderlichen absoluten Mehrheit in der zweiten Lesung, war im Vergleich zu anderen Rechtsakten die Anzahl der angenommenen 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 verbindlicherer 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.

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.

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?'"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 or some proposals in some articles, you have to see what the costs and benefits for the others are."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

³¹⁷ Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel.

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.)

Abänderung zustimmen kann, ob sie sie ablehnt oder ob sie sie in veränderter Form akzeptieren könnte. In einer zweiten Runde wurde dann unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Kommission versucht, erste Variationsmöglichkeiten für die von den Mitgliedstaaten abgelehnten bzw. unter Vorbehalt akzeptierten Abänderungen zu erarbeiten. Nach dieser technischen Vorarbeit, bei der wirklich nur die groben Linien für die Entscheidungsfindung festgelegt wurden, ging das Dossier dann in den Coreper. "Man muß sagen, daß eigentlich fast die ganzen Verhandlungen auf ASTV Ebene gelaufen sind. Wir haben uns, glaube ich, nur drei oder viermal in der Gruppe getroffen und dann wirklich fast wöchentlich im ASTV."³¹⁹

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 Ebensovienig 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

³¹⁹ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 21.9.2000 in Brüssel.

³²⁰ Vgl. hierzu den Abschnitt 6.3.1 'Der Kompromißvorschlag der Kommission'.

³²¹ Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter der DG Umwelt am 14.6.2000 in Heidelberg.

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.

Formal beschloß der Rat seine zweite Lesung nämlich schon am 27. März 2000 und indem er bekannt gab, daß er nicht alle vom Parlament verabschiedeten Abänderungen akzeptieren könne, war das Vermittlungsverfahren offiziell eröffnet worden. Aufgrund der vertraglich vorgegebenen Fristen mußte der Vermittlungsausschuß damit spätestens am 8. Mai bzw. im Falle einer Fristverlängerung am 23. Mai einberufen werden. Im Grunde genommen hätte der Rat mit seiner 'offiziellen' zweiten Lesung noch zuwarten können, da die Frist von drei Monaten noch nicht abgelaufen war und insbesondere die Kommission befürchtete, daß die für das Vermittlungsverfahren vertraglich festgelegte Frist von sechs Wochen für die Konsensbildung zwischen dem Rat und dem Parlament nicht ausreichen könnte. Hätte der Rat die ihm zustehende Entscheidungsfrist vollständig ausgenutzt, so wäre bis Ende Juni Zeit geblieben, um die Vermittlung in den Delegationen und in Form von informellen Konsultationen und Trilogien vorzubereiten. Allerdings hatte der Rat schon vor der zweiten Lesung des Parlamentes angedeutet, daß man mit der Vermittlung schnell voran kommen und noch unter der portugiesischen Präsidentschaft eine Einigung erzielen möchte.

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

Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens stellt das Vermittlungsverfahren die dritte und letzte Phase des Entscheidungsprozesses dar und es muß immer dann durchgeführt werden, wenn der Rat die vom Parlament in zweiter Lesung beschlossenen Abänderungen zu seinem gemeinsamen Standpunkt ablehnt. Insofern handelt es sich bei der Vermittlung um ein institutionalisiertes Verfahren der Konsensbildung, das eine Einigung zwischen den unterschiedlichen Standpunkten der beiden Entscheidungsorgane ermöglichen soll. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Phasen des Entscheidungsprozesses, in denen die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Rat und im Parlament weitgehend getrennt voneinander stattgefunden hat und interne Koordinations- und Konsensprozesse von Bedeutung waren, handelt es sich bei dem Vermittlungsverfahren um einen Prozeß der inter-institutionellen Entscheidungsfindung. Aufgrund des damit verbundenen zusätzlichen Koordinationsbedarfs zwischen den beiden Organen, erweitert sich in der Vermittlungsphase der Kreis der Akteure um eine Reihe von 'Vermittlungsexperten', die zur Konsensbildung zwischen Rat und Parlament beitragen sollen.

Die grundlegenden Bestimmungen für den Ablauf des Vermittlungsverfahrens und die dabei einzuhaltenden Fristen sind vertraglich geregelt (Art. 251, Abs. 3-7 EGV). Weitere Vereinbarungen bezüglich des Vermittlungsverfahrens finden sich zudem in der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens.³²³ Gemäß den vertraglichen Vorgaben zum Mitentscheidungsverfahren hat der Rat nach der zweiten Lesung des Parlamentes drei Monate Zeit, um seine zweite 'Lesung' durchzuführen. Billigt der Rat dabei nicht alle Abänderungen des Parlamentes, so muß innerhalb von sechs Wochen der Vermittlungsausschuß einberufen werden. Der Vermittlungsausschuß ist ein inter-institutionelles Gremium, das sich aus Vertretern des Rates und des Parlamentes zusammensetzt und die Aufgabe hat, innerhalb von sechs Wochen eine Einigung über einen gemeinsamen Text zu erzielen. Danach verfügen der Rat und das Parlament wiederum über eine Frist von sechs Wochen, um dem gemeinsamen Text zuzustimmen, wobei keine Abänderungen mehr vorgenommen werden können. Während im Parlament für die Zustimmung zum gemeinsamen Text die absolute Mehrheit erforderlich ist, faßt der Rat seinen Beschluß mit qualifizierter Mehrheit. Nach einem positiven Votum der

³²³ Die Gemeinsame Erklärung war im Hinblick auf den Amsterdamer Vertrag vom Rat, dem Parlament und der Kommission am 4. Mai 1999 unterzeichnet worden. (Abl. C 148 vom 28.5.1999, S.1)

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

Im Vertragstext steht über die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses nur, daß dieser aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen Vertretern des Europäischen Parlamentes bestehen soll (Art. 251, Abs. 4 EGV). Gemäß der aktuellen Zahl der EU Mitgliedstaaten setzen sich die Delegationen des Rates und des Parlamentes damit aus jeweils 15 Mitgliedern zusammen. Bei dem Vermittlungsausschuß handelt es sich um kein ständiges Gremium, da der Ausschuß für jeden Rechtsakt, der einer Vermittlung bedarf, neu konstituiert wird. Die Sitzungen des Vermittlungsausschusses finden in Brüssel statt und werden von dem Vorsitzenden der Parlamentsdelegation und dem Minister des Mitgliedslandes, das die Präsidentschaft inne hat, gemeinsam geleitet. An den Sitzungen des Vermittlungsausschusses nimmt auch die Kommission teil, die durch den für den jeweiligen Politikbereich zuständigen Kommissar vertreten ist. Im Verlauf des Vermittlungsverfahrens tritt der Ausschuß in der Regel nur ein- oder zweimal zusammen, so daß ein erheblicher Teil der inter-institutionellen Entscheidungsfindung außerhalb der Sitzungen des Vermittlungsausschusses stattfindet.

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

Aufgrund ihrer Funktion gehören von vornherein auch der Vorsitzende des zuständigen Ausschusses sowie der für das Dossier zuständige Berichterstatter der Delegation an. Idealerweise nimmt der Ausschußvorsitzende im Hinblick auf die interne Entscheidungsfindung eine neutrale Rolle ein, indem er auf die Einbindung der Delegationsmitglieder in den Entscheidungsprozeß achtet und für einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Fraktionsmeinungen sorgt. Demgegenüber sind die Aufgaben des Berichtstatters eher inhaltlich-technischer Art, denn er muß die Kompromißvorschläge des Rates prüfen und für die eigene Delegation neue Kompromißformulierungen erarbeiten. Die übrigen zehn Mitglieder werden von den Fraktionen nach deren internen Regeln bestimmt, wobei die ex officio ernannten Mitglieder auf die Fraktionsquoten angerechnet werden. Meistens entsenden die Fraktionen ihre Schattenberichterstatter in die Parlamentsdelegation sowie die Abgeordneten, die sich bereits intensiv mit dem Dossier auseinandergesetzt haben. Daneben benennen die Fraktionen noch Stellvertreter, denen es offen steht, sich an der internen Entscheidungsfindung der Parlamentsdelegation aktiv zu beteiligen, die jedoch im Falle einer Abstimmung nicht stimmberechtigt sind.

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 relativ 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 Umweltsekretariat 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."³²⁹

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.³³⁰ 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."³³¹

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 Konfliktpunkte 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."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."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."³³⁴

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

³³¹ Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.

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 müsse" (Imbeni/Provan/Friedrich 2000:19).

³³³ Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel.

³³⁴ Interview Ständige Vertretung Portugal am 21.9.2000 in Brüssel.

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 dossierunabhängig 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 der 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 wahrnimmt, 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 hinzuwirken, 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 Kabinettssebene, 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 Kabinetts Bjerregaard/Kommission am 17.3.2000 in Brüssel)

³³⁸ Inzwischen hat jeder Kommissar in seinem Kabinetts 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 Konfliktpunkte, 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."³³⁹ Gleichwohl befindet sich die Kommission dadurch in einer nicht ganz einfachen Situation, in der sie viel Fingerspitzengefühl benötigt. "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."³⁴⁰

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.

³⁴⁰ Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter der DG Umwelt am 14.6.2000 in Heidelberg. Aufgrund der parallelen Teilnahme an den Sitzungen der Parlamentsdelegation und des Coreper sah sich die Kommission im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zur Wasserrahmenrichtlinie durchaus schon mit dem Vorwurf konfrontiert, sie habe vertrauliche Informationen an die andere Seite weiter gegeben. Bei einem Treffen des Coreper, bei dem über die Verhandlungsstrategie beraten werden sollte, kam es schließlich zum Eklat, als der britische stellvertretende Botschafter die Kommission von der Sitzung ausschließen lassen wollte. Daraufhin drohte der deutsche stellvertretende Botschafter, daß dann auch die deutsche Delegation den Raum verlassen würde, da ein solches Vorgehen gegen die Regeln verstoße.

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 Trilogien 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.³⁴¹ Die Trilogie 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 Trilogien beteiligten Verhandlungsteams von der jeweiligen Delegation ein Mandat, das bestimmte Ziele, Grenzen, Verhandlungsspielräume usw. enthält. Der Vorteil der Trilogie 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 Trilogie oftmals die erste Gelegenheit dar, bei der man sich über die Hintergründe der jeweiligen Standpunkte aufklären und Verständnisprobleme ausräumen 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 gewährleisten 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.³⁴² Schließlich stellen die Trilogie 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.³⁴³

Neben diesen Trilogien, die im Kontext des Vermittlungsverfahrens inzwischen zur Routine gehören, existieren zwischen den Delegationen des Parlamentes und des Rates noch weitere informelle Kontaktmöglichkeiten. Diese reichen von Treffen auf höchster Ebene zwischen dem Vorsitzenden der jeweiligen Parlamentsdelegation und dem für den Politikbereich zuständigen Minister der Präsidentschaft bis hin zu Sitzungen auf der Arbeitsebene zwischen dem Berichterstatter und dem Vorsitzenden der Ratsarbeitsgruppe. Darüber hinaus gibt es auch noch informelle Kontakte, die in erster Linie dem Aufbau einer guten und auf wechselseitigem Vertrauen gründenden Beziehung dienen, und die unabhängig von dem konkreten Verlauf des Vermittlungsverfahrens die Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit fördern sollen. So ist es nicht ungewöhnlich, daß der Berichterstatter bereits vor der Eröffnung des Vermittlungsverfahrens mit Vertretern der Präsidentschaft und der Kommission in Kontakt steht oder der Vorsitzende des Coreper mit den für den Vermittlungsausschuß zuständigen Vizepräsidenten des Parlamentes zusammen kommt.³⁴⁴

"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."³⁴⁵

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

³⁴² Tatsächlich konnte bei einigen Vermittlungsverfahren nach intensiven informellen Kontakten im Rahmen der Trilogie 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).

³⁴³ Finden die Trilogie im Kontext des Vermittlungsausschusses statt, ist die Ratspräsidentschaft durch den Minister und die Kommission durch den zuständigen Kommissar vertreten.

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.

³⁴⁵ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel. Parallel zu dem Vermittlungsverfahren zur Wasserrahmenrichtlinie fanden unter portugiesischer Präsidentschaft noch elf weitere Vermittlungsverfahren statt. Während von Seiten des Rates die stellvertretende Botschafterin Figureido aus Portugal für alle Vermittlungsverfahren zuständig war, übernahm der Vizepräsident Provan neben der Wasserrahmenrichtlinie noch bei vier weiteren Vermittlungsverfahren den Vorsitz in der Parlamentsdelegation, so daß sich zwischen diesen beiden Akteuren - bedenkt man die Sitzungen des Vermittlungsausschusses sowie sämtliche Trilogisitzungen - in dem halben Jahr tatsächlich ein regelmäßiger Kontakt ergab.

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 anlügt. 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."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."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 Parlamentes – soll der Rechtsakt nicht scheitern - eine Einigung gefunden werden, wobei diese vorrangig in der Form eines Kompromisses erzielt werden kann.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

³⁴⁷ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

³⁴⁸ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

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."³⁵⁰ 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."³⁵¹ 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.³⁵² 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.³⁵³ 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.

³⁵⁰ Interview Fraktionssekretariat/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)

³⁵¹ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

³⁵² "Die ersten Vermittlungsverfahren waren mühsam und unangenehm, weil beide Seiten mit ihren Pokerkarten gekommen sind, fest an die Brust gepreßt. Dann hat man sich von der Position 'nein' auf der einen Seite und 'unmöglich' auf der anderen Seite mühsam in der Mitte gefunden. Das hat lange gedauert und war ungut, weil man ja zuerst geklärt hat, warum es 'nein' oder 'unmöglich' heißt, und dann ist es aber doch gegangen. Das war so ein mühsamer 'negotiation dance', bei dem ja jeder immer ein bißchen Prestige verloren hat." (Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel)

³⁵³ Natürlich nehmen Rat und Parlament auch im vorangegangenen Entscheidungsprozeß wechselseitig aufeinander Bezug. So berücksichtigt der Rat bei der Verabschiedung seines gemeinsamen Standpunktes die

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."³⁵⁴ 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."³⁵⁵ 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.

Gleichwohl ist die Formulierung der ersten Kompromißangebote durch die Präsidentschaft bzw. den Berichterstatter eine prekäre Angelegenheit, denn einerseits sollen sie Bewegung in die Verhandlungen bringen, andererseits dürfen die Zugeständnisse nicht zu weitreichend sein, denn bei der Herstellung von Konsens handelt es sich um einen Prozeß, der Zeit benötigt und bei dem die Annäherung zwischen den beiden Entscheidungsorganen behutsam erfolgen muß. Wird diese spezifische Dynamik von den Verhandlungsführern nicht ausreichend berücksichtigt oder geraten sie sogar in den Verdacht die eigene Position voreilig aufzugeben, um möglichst schnell eine Einigung zu erzielen, kann dies zu einem gravierenden Vertrauensverlust in der eigenen Delegation führen, der sich darüber hinaus auf die gesamte

Abänderungen, die das Parlament in erster Lesung verabschiedet hat, und das Parlament führt seine zweite Lesung im Hinblick auf den gemeinsamen Standpunktes des Rates durch. Dennoch ist im Rahmen des Vermittlungsverfahrens die Einbeziehung 'externer' Forderungen in die interne Entscheidungsfindung der Organe qualitativ etwas anderes, da erst jetzt zwischen Parlament und Rat der Einigungszwang tatsächlich zum tragen kommt.

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 misled 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."³⁵⁶ 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 oftmals 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.³⁵⁷

Insofern steht im Vermittlungsverfahren zwar die Suche nach einer Kompromißlösung im Mittelpunkt, aber für die Konsensbildung sind eben nicht nur die Inhalte, sondern 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 mitgestaltet 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 Mitentscheidungsverfahrens 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 werde 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 Vermittlungsaufwand 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

³⁶⁰ Obwohl die Stellungnahme der Kommission erst Anfang Juni offiziell vorlag, war diese bereits zwei Wochen nach der zweiten Lesung des Parlamentes fertig gestellt und den relevanten Akteuren übermittelt worden, so daß mit dem inoffiziellen Papier schon längst gearbeitet wurde. (KOM/2000/219 vom 5. Juni 2000)

³⁶¹ Während von Seiten des Parlamentes die Zahl der in zweiter Lesung angenommenen Abänderungen stets mit 60 angegeben wird, geht die Kommission von 61 Abänderungen aus.

von den dreien zwei aufeinander zugehen, wenn aber alle drei einen unterschiedlichen Standpunkt haben, dann ist es hoffnungslos."³⁶²

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 unterstütze 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:

- Die Forderung nach einer schrittweisen Verringerung von Einleitungen, Emissionen und Freisetzungen von gefährlichen Stoffen wurde von der Kommission grundsätzlich befürwortet und als eines der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie aufgenommen. Dieses Ziel könne durch die prioritäre Behandlung von Stoffen, die in besonderem Maße Anlaß zur Sorge bereiten, erreicht werden. Allerdings machte die Kommission auch deutlich, daß es sich nicht um eine rechtlich verbindende Vorgabe, sondern nur um eine politische Verpflichtung handeln könne.
- 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

³⁶² Interview MdEP am 20.9.2000 in Brüssel.

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.
- Außerdem lehnte die Kommission es ab, den guten chemischen Zustand des Grundwassers unter Bezugnahme auf die Normen der Trinkwasserrichtlinie zu definieren, da diese Normen dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen und für die Entnahme am Wasserhahn gelten. Die Anwendung der Trinkwasserwerte auf das Grundwasser wurde deshalb als problematisch angesehen, da dies in einigen Fällen zu einer Aufstockung von Grenzwerten (z.B. bei Kupfer- oder Schwermetallwerten) führen und in anderen Fällen (z.B. Nitratwerte) dagegen zu streng sein könnte.

Präzisierung und Verschärfung der Bedingungen für die Ausnahmeregelungen:

- Die Kommission unterstütze 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 Richtlinien text 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 Wassergebührensysteem, 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),

die Maßnahmenprogramme (Artikel 11) sowie die Strategien gegen die Wasserverschmutzung (Artikel 16) betroffen waren.³⁶³ Daß die Kommission zu diesem Zeitpunkt des Entscheidungsverfahrens ihre eigenen Vorstellungen weitestgehend zurück stellte und dem Ziel einer Einigung zwischen Rat und Parlament unterordnete, zeigte sich auch daran, daß der Artikel 9, in dem es um die Regelung der Wassergebühren ging, von der Kommission ebenfalls umgeschrieben worden war. Nachdem die Kommission hatte einsehen müssen, daß sie für die ehrgeizigen Ziele in ihrem ursprünglichen Vorschlag weder beim Rat noch beim Parlament mit Unterstützung rechnen konnte, hatte sie in dem geänderten Vorschlag nun einen Text eingefügt, der einem Kompromiß zwischen den Standpunkten des Rates und des Parlamentes entsprach.

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 weitreichend. "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 vorgenommen Veränderungen wurden natürlich auch die betroffenen Erwägungsgründe und Begriffsdefinitionen bzw. die technischen Anhänge der Richtlinie verändert.

to improve somewhat the legislation, but not to make a revolution."³⁶⁴ 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 loosing 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.

³⁶⁵ 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 wieder vor und dadurch wurden die Verhandlungen im Coreper unheimlich zäh und zeitaufwendig."³⁶⁸

Kurz nach der offiziellen Eröffnung des Vermittlungsverfahrens fand ein erstes informelles Treffen zwischen der portugiesischen Präsidentschaft und Vertretern der Parlamentsdelegation, an dem auch das Verhandlungsteam der Kommission teilnahm, statt. Grundlage des Treffens war ein Arbeitspapier der Ratsarbeitsgruppe, in dem die Abänderungen des Parlamentes mit Unterstützung der Kommissionsexperten klassifiziert worden waren und die Präsidentschaft erläuterte den Parlamentsvertretern, welche Themenbereiche der Rat im Hinblick auf das Vermittlungsverfahren am problematischsten einstufte. Aufgrund dieser Beurteilung schlug die Präsidentschaft vor, die zur Vermittlung anstehenden Abänderungen des Parlamentes in zwei Verhandlungspakete aufzuteilen. Das erste Verhandlungspaket sollte aus den fünf Hauptkonfliktpunkten Beseitigung gefährlicher Stoffe inklusive der radioaktiven Substanzen, den Umweltzielen, dem Zeitrahmen, den Ausnahmeregelungen sowie den Bestimmungen zum Grundwasserschutz bestehen und betraf im wesentlichen die Ausgestaltung der Artikel 1 (Ziel der Richtlinie), Artikel 4 (Umweltziele), Artikel 11 (Maßnahmenprogramme) sowie Artikel 16 (Strategien gegen die Wasserverschmutzung). Im Anschluß daran sollte dann über das zweite Verhandlungspaket, bestehend aus den übrigen Artikeln sowie den Erwägungsgründen, mithin also über die

gewesen die Wasserrahmenrichtlinie abzulehnen. Zählt man dann noch die Stimmen von Großbritannien und Spanien hinzu, dann hätte es mit der qualifizierten Mehrheit tatsächlich knapp werden können.

³⁶⁷ Davon abgesehen hatten viele den Eindruck, daß 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.

Eine Woche später übermittelte der Rat dann dem Parlament sein Kompromißangebot zu dem ersten Verhandlungspaket. Aus Sicht des Parlamentes war dieses Kompromißangebot allerdings äußerst enttäuschend und zwar sowohl von der Form als auch vom Inhalt her, denn erstens waren einige zentrale Abänderungen überhaupt nicht berücksichtigt worden und zweitens entsprach der Kompromißvorschlag weitgehend dem gemeinsamen Standpunkt. Die einzigen Punkte, bei denen sich der Rat auf das Parlament zu bewegt hatte, betrafen die Fragen der Fristverlängerung und der Ausnahmeregelungen. Insofern war man sich in der Parlamentsdelegation einig, daß es sich bei dem Kompromißangebot des Rates nicht um eine ernst zunehmende Gegenofferte zu den Abänderungen handele und es strategisch nicht klug sei, in dieser Situation mit einem eigenen Kompromißangebot zu reagieren, da man dadurch allenfalls die eigene Verhandlungsposition gefährden würde. Statt dessen beschloß die Parlamentsdelegation, die Berichterstatterin solle an die Vorsitzende des Coreper einen Brief schreiben, in dem sie ihre Enttäuschung über das Kompromißangebot des Rates ausdrückt und mitteilt, daß das Parlament auf dieser Grundlage dem Rat keinen Gegenvorschlag unterbreiten könne. Um Bewegung in das Vermittlungsverfahren zu bringen, wurde die Kommission von der Berichterstatterin aufgefordert, für die Themen des ersten Verhandlungspaketes Kompromißtexte vorzulegen, die dann im Coreper und in der Parlamentsdelegation diskutiert werden sollten.

Nachdem die Kommission ihre Kompromißvorschläge vorgelegt hatte, übermittelte der Coreper zwei Wochen später dem Parlament ein neues Kompromißangebot zum ersten Verhandlungspaket. Für die Themenbereiche Zeitrahmen, Fristverlängerung sowie Ausnahmeregelungen zeichnete sich darin auf der Grundlage der von der Kommission vorgeschlagenen Kompromisse eine erste Annäherung zwischen den Standpunkten des Rates und des Parlamentes ab. Im Zuge der internen Konsensbildung hatte der Coreper allerdings in diesem Zusammenhang eine neue Ausnahmeregelung eingefügt, mit der das 'finnische Problem' gelöst werden sollte. Bei den anderen drei zentralen Konfliktpunkten folgte der Coreper nur bedingt den Kompromißvorschlägen der Kommission.

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.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:

- Die von der Kommission in ihrem Vorschlag vom November 1997 eingefügten und vom Rat in seinem gemeinsamen Standpunkt weitgehend befürworteten Bestimmungen zur Kontrolle prioritärer Stoffe, hatte das Parlament dahingehend erweitert und verschärft, daß es gemäß der OSPAR Konvention für alle gefährlichen Stoffe eine stufenweise Einstellung der Einleitungen, Emissionen und Freisetzungen in die aquatische Umwelt bis zum Jahre 2020 forderte.
- 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 Mitentscheidungsverfahrens 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.

³⁶⁹ 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.

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 Meinungs austausch 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 Wasserpolitik 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 bemühen mußte, 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 sollte, und damit letztlich auf das Vorgehen bei der inter-institutionellen Entscheidungsfindung. Während der 'moderatere' Teil der Parlamentsdelegation der Ansicht war, daß man mit einem pragmatischen oder realistischen Kurs mehr gegenüber dem Rat würde durchsetzen können, war der 'radikalere' Teil davon überzeugt, daß man ein den Vorstellungen des Parlamentes entsprechendes Ergebnis nur erreichen könne, wenn man bei den ursprünglichen Forderungen hart bliebe.

Verschärft 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."³⁷² 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.³⁷³

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

³⁷² Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel. Auch von der Schattenberichterstatterin der konservativen Fraktion wurde diese Situation als katastrophal für die Entscheidungsfindung innerhalb der Parlamentsdelegation eingestuft. "Es war einfach schwer dann innerhalb der Delegation eine gemeinsame Linie zu finden, weil die Forderungen über den Rahmen gingen, der eigentlich festgesteckt war. Wir haben unendlich viel Zeit verloren, weil von außen Kräfte eingewirkt haben, die eigentlich mit der Materie nichts zu tun haben, die aber gemeint haben, sie könnten da noch politisch was durchsetzen. Und das war eigentlich unzumutbar und wirklich schlimm." (Interview MdEP am 20.9.2000 in Brüssel)

³⁷³ Daß in diesem Zusammenhang die Nichteinhaltung der 'Spielregeln' auch negative Auswirkungen auf die inter-institutionelle Entscheidungsfindung haben kann, gab der Vorsitzende der Parlamentsdelegation zu bedenken als er kurz vor der Abstimmung im Plenum nochmals das Wort ergriff. "Mein einziger Kritikpunkt [...] betrifft die Tatsache, daß Nichtregierungsorganisationen während des Vermittlungsprozesses versucht haben, das Parlament in einer Weise zu beeinflussen, die über das in der zweiten Lesung vereinbarte hinaus ging. So kam es vor, daß diesen Organisationen vielfach Dokumente zur Verfügung standen, bevor sie den Mitgliedern des Vermittlungsausschusses vorlagen. Das geht einfach nicht. Der Vermittlungsprozeß, bei dem es um den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen dem Ministerrat und dem Parlament geht, ist auf Vertraulichkeit angewiesen." (James Provan in seiner Rede vor dem Parlament am 7.9.2000 in Straßburg anläßlich der dritten Lesung zur Wasserrahmenrichtlinie)

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."³⁷⁴

Angesichts der in der Parlamentsdelegation bestehenden Konflikte war sich die Berichterstatterin bewußt, daß ohne eine 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.³⁷⁵ Auf

³⁷⁴ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

³⁷⁵ Problematisch erwies sich bei diesen Vorbereitungstreffen allerdings die Kommunikation, denn "diese Sitzungen mit Frau Lienemann waren immer ohne Dolmetscher gewesen. Das heißt, die Französin spricht schlecht englisch und von den anderen, die da waren, konnten manche kein französisch, manche kein englisch. Und da es hier um sehr diffizile Sachen ging, war das eigentlich unmöglich." (Interview MdEP am 20.9.2000 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 made 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

³⁷⁶ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel. In einem 'normalen' Vermittlungsverfahren gestaltet sich die Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Parlamentsdelegation viel einfacher. So kommt es bei weniger komplexen Dossiers häufig vor, daß die politischen Berater gemeinsam mit dem 'Vermittlungsexperten' aus dem Generalsekretariat das Kompromißangebot des Parlamentes vorbereiten, es mit den Vorstellungen des Berichterstatters abgleichen und dieser es dann der Parlamentsdelegation vorlegt. (Interview Fraktionssekretariat/Europäisches Parlament am 20.3.2001 in Brüssel)

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.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.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 Parlamentes 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

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.

³⁷⁸ Durch die Vereinbarung eines Sicherheitsnetzes sollte der Problemverschiebung auf unbestimmte Zeit ein Riegel vorgeschoben werden, so daß im Fall einer Nichtverabschiedung der Tochtterrichtlinie andere, bereits in der Wasserrahmenrichtlinie festzulegende Maßnahmen automatisch in Kraft treten würden.

³⁷⁹ Um bei dem Konfliktpunkt '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.

that everybody was winning and losing all the time, so that there were a lot of people who were unhappy, but everybody was unhappy."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 Trilog im wesentlichen um die Darlegung des Stands der Dinge und um einen allgemeinen Meinungs austausch, 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,

³⁸⁰ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel. Etwas weniger stringent wird die interne Entscheidungsfindung der Parlamentsdelegation von einem anwesenden Kommissionsmitarbeiter beschrieben. "Die Parlamentarier hatten es vorher nicht geschafft sich auf ein Kompromißangebot zu einigen, so daß sie dann vor der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses in eineinhalb Stunden alle Punkte diskutieren und abstimmen mußten, während der Coreper schon gewartet hat. Weil alles so schnell gehen mußte, lief die Abstimmung recht chaotisch ab und dabei hat wohl so mancher den Überblick verloren und auch mal für die falsche Position gestimmt. (Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter der DG Umwelt am 14.6.2000 in Heidelberg)

wo die Schmerzgrenze ist, daß man sagt, wenn es dabei bleibt, dann tut es uns leid, dann ist es besser wir haben gar nichts."³⁸¹ 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 Taubstummten, 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

Die Erklärung des Parlamentes, man wolle sich bemühen die Vermittlung noch unter portugiesischer Präsidentschaft abzuschließen, war zudem mit einer deutlichen Handlungsaufforderung an die Portugiesen verbunden. Das Parlament wußte, daß die portugiesische Präsidentschaft der Wasserrahmenrichtlinie eine hohe politische Priorität beimaß und dies nicht nur, weil die Portugiesen diese inzwischen zu dem 'Prestigeobjekt' ihrer Präsidentschaft erklärt hatten, sondern weil die Wasserrahmenrichtlinie auch viele Bestimmungen enthielt, die im ureigensten Interesse der Portugiesen, insbesondere gegenüber ihrem großen Nachbarn Spanien, waren. Die portugiesische Präsidentschaft wußte wiederum, daß eine Einigung mit dem Parlament nur möglich ist, wenn man es schaffen würde im Coreper eine Lösung im Hinblick auf den Konflikt um die Rechtsverbindlichkeit der Umweltziele zu finden. Sollte bei dem für Ende Juni anvisierten Vermittlungsausschuß eine Einigung scheitern, so wäre dies eine große Niederlage für die portugiesische Präsidentschaft gewesen, während das Parlament noch eine zweite Chance mit der französischen Präsidentschaft gehabt hätte, da die vertraglich vorgegebene Frist erst am 5. bzw. am 19 Juli ablief. Insofern stand die portugiesische Präsidentschaft unter erheblichem Handlungsdruck und mußte sich etwas einfallen lassen.

³⁸¹ Interview MdEP am 20.9.2000 in Brüssel.

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."³⁸³

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.³⁸⁴ 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 'gemäßigeren' 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.

Bei dem nächsten informellen Treffen legte die portugiesische Präsidentschaft ein sogenanntes 'non-paper' vor, d.h. ein Diskussionspapier mit zunächst vollkommen unverbindliche Ideen, von denen man aber hoffte, daß sie zur Deblockierung der verfahrenen Verhandlungssituation beitragen würden. "Die Lösung, die jetzt im Nachhinein ungemein primitiv klingt, wo man sagt, da hätte man auch gleich drauf kommen können, war die Aufteilung des 'chapeau', wie das so schön geheißen hat, in Verpflichtungen und Absichtsverpflichtungen."³⁸⁵ Bei dem 'chapeau' handelte es sich um den ersten Satz des Artikel 4, in dem die Rechtsverbindlichkeit aller Umweltziele festgelegt werden sollte und dessen Verpflichtungsgrad zwischen Rat und Parlament heftig umstritten war. In dem 'non-paper' war nun eine Differenzierung vorgenommen worden, so daß das Ausmaß der Verbindlichkeit im Hinblick auf die einzelnen Anforderungen an die Gewässer nicht mehr einheitlich festgelegt werden mußte, sondern für jedes Umweltziel wie etwa für die Verschlechterungsgebote oder die Erreichung eines guten Zustand bezüglich der Oberflächengewässer sowie des Grundwassers der Verpflichtungsgrad separat formuliert werden konnte. Im Rahmen dieser Differenzierung wollte der Rat dann auch die schrittweise Beseitigung der Verschmutzung durch gefährliche Stoffe in den Oberflächengewässern als Umweltziel aufnehmen. Da es sich bei diesem Kompromißvorschlag der Präsidentschaft allerdings um ein 'non-paper' handelte, dem der Coreper noch nicht zugestimmt hatte, reagierten die Vertreter der Parlamentsdelegation zurückhaltend, signalisierten aber, daß der Vorschlag bedenkenswert sei. Doch schon zwei Tage später konnte die Berichterstatterin bei dem nächsten informellen Treffen der Präsidentschaft berichten, daß die Parlamentsdelegation die vorgeschlagene Neustrukturierung des Artikel 4 voraussichtlich akzeptieren werde. Gleichwohl müsse jedes Umweltziel separat verhandelt werden, da der Verpflichtungsgrad der einzelnen Anforderungen von der sich anschließenden Formulierung abhängen und es diesbezüglich noch einige Differenzen zwischen den Vorschlägen des Rates und den Vorstellungen des Parlamentes gäbe.

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 inter-institutionellen 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."³⁸⁶

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.

out."³⁸⁷ 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."³⁸⁸ 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 Triloges 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."³⁸⁹ 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."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."³⁹¹

Nach fast zwei Stunden konnten die Verhandlungsführer wieder in ihre Delegationen gehen und die Kompromißtexte vorlegen, über die man sich während des Triloges 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 Trilog 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.³⁹²

³⁹⁰ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

³⁹¹ Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.

³⁹² Da es sich bei dieser Lösung um ein sehr gutes Beispiel handelt, um zu zeigen, wie Kompromisse, bei denen beide Seiten ihr Gesicht wahren können und ihre Positionen vordergründig nicht aufgeben müssen, 'gemacht' werden, sollen die damit verbundenen Hintergrunddetails und Implikationen einmal näher beleuchtet werden. Die Kompromißlösung läuft nun darauf hinaus, daß die von der Kommission vorgelegten Vorschläge für

Während des Trilogies 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, umfaßten 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."³⁹³ 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

Maßnahmen zur Beseitigung der prioritären gefährlichen Stoffe einen Zeitrahmen enthalten müssen, der 20 Jahre nicht überschreiten darf (Art. 16, Abs. 6). Gegenüber den Delegationsmitgliedern der grünen, der sozialistischen und der liberalen Fraktion, die unbedingt die Vorgabe von 20 Jahren in der Wasserrahmenrichtlinie haben wollten, vertrat die Kommission die Position, daß die Festlegung des Zeitrahmens in Artikel 16 genauso gut sei wie in Artikel 4. Gleichzeitig sagte die Kommission dem Rat, daß er den 20 Jahren in Artikel 16 ruhig zustimmen könne, da dieser Zeitrahmen zwar im Vorschlag der Kommission enthalten sein, aber dann erst noch im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens verhandelt werden müsse. Darüber hinaus waren an dieser Kompromißlösung noch zwei weitere Punkte kritisch, die allerdings von Seiten des Parlamentes nicht problematisiert wurden. Ersten blieb relativ unklar, ab welchem Zeitpunkt die 20 Jahre gelten sollen, d.h. ab dem Zeitpunkt, an dem die Kommission den Vorschlag vorlegt oder ab dem Zeitpunkt, wenn der Vorschlag verabschiedet worden ist, was ja durchaus mehrere Jahre dauern kann. Zweitens stellt sich die Frage, inwieweit die Kommission rechtlich verpflichtet ist in ihrem Vorschlag die 20 Jahre aufzugreifen oder sie aufgrund ihres Initiativrechts eine ganz andere Vorgabe in den Richtlinienvorschlag aufnehmen könnte, da die Praxis des Gemeinschaftsrecht nämlich auf dem Grundsatz 'neue Richtlinie catcht alte Richtlinie' basiert. (Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter der DG Umwelt am 3.2.2001 in Heidelberg)

³⁹³ Informelles Gespräch mit einem Mitarbeiter der DG Umwelt am 3.2.2001 in Heidelberg. Tatsächlich enthielt das zweite Verhandlungspaket noch zentrale Forderungen des Parlamentes wie etwa die Definition des kombinierten Ansatzes.

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."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."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

Nachdem der Vermittlungsausschuß am 28. Juni eine Einigung erzielt hatte, billigten die beiden Vorsitzenden der Delegationen des Vermittlungsausschusses am 18. Juli den gemeinsamen Entwurf und übermittelten ihn offiziell dem Parlament und dem Rat.³⁹⁶ Die Parlamentsdelegation nahm am 21. August den Entwurf einer legislativen EntschlieÙung

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.

³⁹⁵ Interview Generalsekretariat/Europäisches Parlament am 22.9.2000 in Brüssel.

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 Mitentscheidungsverfahrens.

einstimmig an und legte daraufhin dem Parlament den Bericht für die dritte Lesung zur Wasserrahmenrichtlinie vor.³⁹⁷ In diesem Bericht wurde dem Plenum empfohlen, den vom Vermittlungsausschuß gebilligten gemeinsamen Entwurf anzunehmen, da es der Parlamentsdelegation im Rahmen des Vermittlungsverfahrens gelungen sei, die Hauptziele des Parlamentes durchzusetzen. Tatsächlich folgte das Parlament der Empfehlung und verabschiedete am 7. September in dritter Lesung den gemeinsamen Entwurf zur Wasserrahmenrichtlinie. Eine Woche später war auch die Beschlußfassung des Rates, die im schriftlichen Verfahren erfolgte, abgeschlossen. So erklärte der Rat am 14. September, daß er den gemeinsamen Entwurf zur Wasserrahmenrichtlinie bei Enthaltung Dänemarks einstimmig angenommen habe. Schließlich konnte die Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik von den Präsidenten der beiden Organe 23. Oktober unterzeichnet und am 22. Dezember 2000 im Amtsblatt veröffentlicht werden.³⁹⁸

Schon der quantitative Umfang des Endergebnisses 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 Richtlinienentwurf ganze 62 Seiten und die technischen Anhänge nehmen nochmals über 90 Seiten ein. Von daher kann an dieser Stelle nicht detailliert auf den gesamten Richtlinienentwurf eingegangen werden, sondern das Endergebnis soll nur unter Berücksichtigung der wichtigsten inhaltlichen Veränderungen in der Wasserrahmenrichtlinie vorgestellt werden.³⁹⁹

Neben den ursprünglichen Zielen der Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie dem Schutz und der Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung, sind der Wasserrahmenrichtlinie folgende Ziele hinzugefügt worden (Artikel 1):

- 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

³⁹⁷ A5-0214/2000 vom 29.8.2000 bzw. Abl. C/2001/135, S. 252.

³⁹⁸ Abl. L 237 vom 22.12.2000, S. 1.

³⁹⁹ Vgl. hierzu auch die Zusammenfassung des ursprünglichen Kommissionsvorschlag in Kapitel 4.3. Da die Artikel teilweise zusammengefaßt und in eine neue Reihenfolge gebracht und außerdem neue Artikel hinzugefügt worden sind, stimmen die Angaben zu den Nummern im ursprünglichen Kommissionsvorschlag und im endgültigen Richtlinienentwurf 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 Vorbeugeprinzips 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)
- neu hinzugefügt wurden Bedingungen, unter denen eine Änderung der physikalischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder des Pegels von Grundwasser sowie eine Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers ('finnisches Problem') zulässig ist (Absatz 7).

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 Tochterrichtlinien 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 Mitentscheidungsverfahrens 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 Punktquellen 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 Ordnungsrahmens für das gemeinschaftliche Wasserrecht, die Erfassung aller Gewässer in einer Richtlinie, die ökologische Betrachtung der Oberflächengewässer, die qualitative und quantitative Betrachtung des Grundwassers, das

Flußgebietsmanagement, die Erstellung von Maßnahmenprogrammen als Instrumente zur Zielerreichung und Koordinierung sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit strukturieren nach wie vor die Wasserrahmenrichtlinie. Gleichwohl sind viele inhaltlichen Veränderungen vorgenommen worden und insgesamt hat das Gesamtvolumen des Richtlinien textes erheblich zugenommen. Deshalb soll an dieser Stelle nochmals kurz nach den Interventionserfolgen bzw. -mißerfolgen der beiden Entscheidungsorgane gefragt werden.

Ein zentraler Konfliktpunkt während des gesamten Entscheidungsprozesses betraf den Geltungsanspruch der konzeptionellen Leitideen. Dabei ging es um die Frage, welche Handlungsrelevanz die europäischen Zielsetzungen und Kriterien im nationalen Kontext beanspruchen werden können und wie schnell diesen Folge geleistet werden muß. Aufgrund der Intervention der Mitgliedstaaten war diesbezüglich der ursprüngliche Kommissionsvorschlag erheblich verwässert worden, denn im gemeinsamen Standpunkt des Rates waren die Rechtsverbindlichkeit der Umweltziele herabgestuft, großzügige Fristverlängerungen ermöglicht und eine ganze Reihe von Ausnahmeregelungen und vagen Formulierungen eingefügt worden. Insbesondere durch das neue Konzept der künstlichen oder erheblich veränderten Wasserkörper drohte ein zentrales Ziel der Wasserrahmenrichtlinie, nämlich die Verbesserung der ökologischen Gewässerqualität, reine Makulatur zu werden. Erst durch die Intervention des Parlamentes wurde der Geltungsanspruch der europäischen Handlungsziele und -kriterien wieder gestärkt. Tatsächlich konnte das Parlament im Rahmen des Vermittlungsverfahrens die Rechtsverbindlichkeit der Umweltziele durchsetzen und erreichen, daß die Möglichkeit der Fristverlängerung begrenzt und durch die Festlegung strengerer sowie präziserer Kriterien die Ausnahmeregelungen zwar nicht aufgehoben, aber zumindest eingeschränkt wurden. Nur bei einer von der Kommission vorgeschlagenen konzeptionellen Leitidee lehnten beide Organe deren Geltungsanspruch ab, denn weder im Rat noch im Parlament stieß die verbindliche Einführung kostendeckender Wasserpreise auf die notwendige Zustimmung. Letztlich wurde in der Wasserrahmenrichtlinie nicht das verbindliche Prinzip der Kostendeckung, sondern das unverbindliche Ziel einer nachhaltigen Wasserwirtschaft verankert.⁴⁰⁰

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

⁴⁰⁰ Dennoch hofft die Kommission, daß sich aufgrund der ökonomischen Analysen der Wassernutzungen, die in den Flußeinzugsgebieten durchgeführt werden müssen, doch noch etwas in den Köpfen bewegt und sich vielleicht in diesem Rahmen eine Eigendynamik zum Thema Wasserpreise entwickelt. Jedenfalls hat die Kommission inzwischen eine Mitteilung über "Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung

zurückführen, wobei sich der Rat und das Parlament auf unterschiedliche Schwerpunkte konzentrierten. Tatsächlich hat die Intervention des Rates nicht nur zu einer 'Verwässerung', sondern auch zu einer 'Verbesserung' des ursprünglichen Kommissionsvorschlags geführt. Die von der Ratsarbeitsgruppe geleistete Überprüfung des Richtlinien textes anhand fachlicher Kriterien sowie unter Berücksichtigung administrativer Erfahrungen hat in vielen Bereichen eine Systematisierung und Konkretisierung der vorgeschlagenen Handlungskriterien bewirkt. So sind in der Wasserrahmenrichtlinie sämtliche Begriffsbestimmungen neu definiert worden, die bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne zu berücksichtigenden inhaltlichen bzw. prozeduralen Kriterien sind präzisiert und systematisiert worden und auch die Maßnahmenprogramme wurden konsistenter gestaltet. Schließlich sollte in diesem Zusammenhang die vom Rat eingerichtete Expertengruppe zur weiteren Spezifizierung wichtiger Anforderungen in den technischen Anhänge erwähnt werden, da hier einige Mitgliedstaaten einen großen Input geleistet haben. Insgesamt können diese Überarbeitungen und Erweiterungen des Kommissionsvorschlags durch die Mitgliedstaaten durchaus als Interventionserfolg des Rates gewertet werden.

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 Tochterrichtlinien 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.

verpflichtende Ziele und bestimmte Standards definiert worden, hinter die die europäische Wasserpolitik nicht mehr zurückfallen kann.⁴⁰¹

Die ausführliche Beschreibung des Vermittlungsverfahrens hat gezeigt, daß zwar für die meisten Konfliktpunkte eine Kompromißlösung gefunden worden ist, aber dennoch entspricht das Gesamtergebnis stärker den Vorstellungen des Parlamentes als dem gemeinsamen Standpunkt des Rates. Zum einen sind die Interventionserfolge natürlich in der Verfahrensänderung begründet, denn im Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie kann davon ausgegangen werden, daß unter dem Verfahren der Zustimmung eine weitaus weniger ambitionierte Regelung für den Wasserbereich zustande gekommen wäre. Nach Einschätzung beteiligter Akteure hätte der Rat nach der zweiten Lesung des Parlamentes wohl nur noch geringfügige Korrekturen an seinem gemeinsamen Standpunkt vorgenommen, so daß dieser das Endergebnis des Entscheidungsprozesses gewesen wäre. Allerdings ist die Hürde für die Intervention des Parlamentes sehr hoch, da die Abänderungen zum gemeinsamen Standpunkt mit absoluter Mehrheit verabschiedet werden müssen. Die hierfür notwendige Herstellung eines franktionsübergreifenden Konsens stellt das Parlament zwar zunächst vor eine erhebliche Herausforderung bei der internen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung, aber die dabei zu beobachtende Entscheidungsrationale eröffnet dem Parlament im Rahmen des Vermittlungsverfahrens dann größere Durchsetzungschancen als dem Rat. Daß sich das Parlament während des gesamten Entscheidungsprozesses für eine an europäischen und sachlichen Kriterien ausgerichtete Problemlösungsstrategie eingesetzt hat, läßt sich nämlich auch auf die institutionell bedingten Eigenheiten des neuen Mitspielers im europäischen Verhandlungssystem zurückführen.

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

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 verfaßte 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

⁴⁰² Braun verweist darauf, daß bei der Auseinandersetzung um Wertkonflikte in öffentlichen Arenen, koalitionsübergreifende Lernprozesse dabei helfen können die unterschiedlichen Wertvorstellungen miteinander in Einklang zu bringen. "Die moralischen Komponenten von Überzeugungssystemen müssen nämlich begründungsfähig sein, das heißt, gleichzeitig immer mit kognitiven Argumenten verknüpft werden. Dies hebt die Bedeutung von wissenschaftlichen Experten in den öffentlichen Arenen. [...] Vermittler als 'ehrliche Makler' können versuchen, die unterschiedlichen Überzeugungssysteme anzugleichen und somit einen Lernprozeß herbeizuführen." (Braun 2000:147)

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

Allerdings hat das Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie auch gezeigt, daß sich gerade im Hinblick auf den inter-institutionellen Entscheidungsprozeß das Trilogdenken in den Köpfen der Akteure erst noch verfestigen muß und es deshalb für die praktische Durchsetzung einer kooperativen Handlungsorientierung eines gewissen 'Zwanges' bedarf. "To reach an agreement you need the political imperative, which makes the conciliation work."⁴⁰⁴ Da im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens der Vermittlungsausschuß für den Rat und das Parlament die letzte Möglichkeit der Konsensbildung darstellt, müssen sich beide Organe auch mit den Konsequenzen einer Nicht-Einigung auseinandersetzen. Bei einem Scheitern des Vermittlungsverfahrens wäre nicht nur die Chance der von allen grundsätzlich befürworteten Neuausrichtung der europäischen Wasserpolitik vertan gewesen, sondern auch das gemeinschaftliche Wasserrecht hätte mit all seinen Inkonsistenzen und Defiziten weiterhin Bestand gehabt. Von daher stand der Rat unter einem weit größeren Kooperationszwang als das Parlament, denn die Kommission ließ keinen Zweifel daran, daß sie bei einem Scheitern des Vermittlungsverfahrens die Durchsetzung des gemeinschaftlichen Wasserrechts verstärkt vorantreiben werde. "Natürlich hat die Kommission in den offiziellen Verhandlungen nicht mit Vertragsverletzungsverfahren gedroht. Wir haben den nationalen Delegationen nur freundlich zu verstehen gegeben, daß wir keinen neuen Vorschlag aus dem Ärmel zaubern können und uns deswegen nichts anderes übrig bleibt, als uns auf die Umsetzung der bestehenden Wasserrichtlinien zu konzentrieren. Damit waren allen die Konsequenzen klar."⁴⁰⁵ Die Aussicht, sich in Luxemburg vor dem Europäischen Gerichtshof wiederzufinden und dies auch noch wegen veralteten und inadäquaten Richtlinien, bewirkte dann selbst bei den kooperationsunwilligen Mitgliedstaaten eine Kompromißbereitschaft. Zumindest bei der Wasserrahmenrichtlinie lassen sich deshalb die Interventionserfolge des Parlamentes auch mit den für die beiden Entscheidungsorgane unterschiedlichen Konsequenzen einer Nicht-Einigung erklären.

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

Die Verhandlungen waren noch längst nicht abgeschlossen, als die Wasserdirektoren der Mitgliedstaaten und der Kommission auf ihrem Treffen unter deutscher Präsidentschaft zum ersten Mal über eine Kooperation während der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie diskutierten. So wurden Überlegungen angestellt, ob man die partnerschaftliche Zusammenarbeit, die sich zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission während der Vorbereitung und den Verhandlungen der Wasserrahmenrichtlinie entwickelt hatte, nicht auch in der Implementationsphase fortsetzen sollte. Dabei ging es natürlich auch um die Frage, welche Bedeutung und Funktion dem informellen Gremium der Wasserdirektoren nach der Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie zukommen könnte. Eine andere Frage betraf die Zukunft des Expertennetzwerkes, das sich im Rahmen der Gemeinsamen Technischen Seminare, an denen mittlerweile Experten aus mehreren Mitgliedstaaten teilnahmen, herausbildete. Die Experten hatten ihrerseits bereits signalisiert, daß sie den fachlichen Informations- und Erfahrungsaustausch auch in der Implementationsphase beibehalten wollten und man sich bei dem nächsten Workshop schon mit praktischen Fragen in Bezug auf die Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie beschäftigen werde. "Damals ist man bei dem Wasserdirektorentreffen übereingekommen, daß man diese Partnerschaft und dieses Netzwerk eigentlich weiterführen und für die Implementierung nutzen sollte."⁴⁰⁶ Was zunächst allerdings nicht mehr als eine diffuse Idee war, sollte sich in den nächsten beiden Jahren zu einer umfassenden Implementationsstrategie konkretisieren, wobei vor allem die Kommission die treibende Kraft für ein gemeinsames Vorgehen bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie war.

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 Richtlinien textes 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."⁴⁰⁷

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."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.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.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

⁴⁰⁸ Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.

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.

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 Troika, 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 Troika 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-Buiding' 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

die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden sollen. Für die informelle Zusammenarbeit hatten die Wasserdirektoren deshalb diejenigen Themen ausgewählt, von denen alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betroffen waren oder bei denen sie bezüglich der Koordination innerhalb der grenzüberschreitenden Flußgebiete ein einheitliches Vorgehen als notwendig erachteten. Obgleich wegen der innovativen Elemente der Wasserrahmenrichtlinie vielleicht auch ein Nachdenken über die für die Implementierung notwendigen Verwaltungsstrukturen und -abläufe sinnvoll gewesen wäre, hatten die Wasserdirektoren hier die Grenze für die informelle Zusammenarbeit gezogen, so daß sämtliche administrativen oder institutionellen Aspekte ausgeklammert blieben. Von daher steht die Entwicklung von Leitlinien für die technischen und wissenschaftlichen Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie im Mittelpunkt der gemeinsamen Implementationsstrategie. Die anderen Bereiche, in denen die Wasserdirektoren ein gemeinsames Vorgehen beschlossen, betrafen den Informationsaustausch, das Informations- und Datenmanagement (Entwicklung eines Geographischen Informationssystems) sowie die Durchführung von Pilotprojekten, bei denen die erzielten Ergebnisse in ausgewählten Flußgebieten auf ihre Praktikabilität und Angemessenheit getestet werden sollen. Schließlich wird in dem Dokument deutlich gemacht, daß die gemeinsame Implementationsstrategie keinesfalls das Komitologieverfahren ersetzen könne, da die gemeinsam entwickelten Leitlinien einen informellen und rechtlich nicht verbindlichen Charakter haben und ihre Anwendung auf freiwilliger Basis beruht. Verbindliche Entscheidungen über die Durchführung der Wasserrahmenrichtlinie sollen nach wie vor allein dem Komitologieausschuß vorbehalten bleiben.

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 Präsidentschaft und die Kommission den Vorsitz gemeinsam wahr und die Beschlußfassung erfolgt im Konsensverfahren. 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.

Die strategische Koordinierungsgruppe ist das Bindeglied zwischen den Wasserdirektoren und den verschiedenen Arbeitsgruppen und - wie der Name bereits sagt - für die Koordination sämtlicher Aktivitäten im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie zuständig. Die Koordinierungsgruppe setzt sich aus Beamten der Mitgliedstaaten und der Kommission auf Arbeitsebene zusammen, so daß hier im Vergleich zur Konsultationsphase eine neue Ebene der informellen Kooperation eingezogen worden ist. Je nach Koordinationsbedarf soll sich die Gruppe bis zu sechsmal im Jahr treffen, wobei die Kommission den Vorsitz wahrnimmt und sich um die Finanzierung kümmert. Da insbesondere die kleineren Mitgliedstaaten aufgrund fehlender Ressourcen und Kapazitäten nicht in allen Arbeitsgruppen mitwirken können, kommt der Koordinierungsgruppe im Hinblick auf die Gewährleistung einer umfassenden Beteiligung aller Mitgliedstaaten am Prozeß der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung eine wichtige Funktion zu. So berichten die Vorsitzenden der Arbeitsgruppen regelmäßig über die erreichten Fortschritte sowie über Probleme, die wegen ihres 'politischen' Charakters nicht auf Expertenebene gelöst werden können, sondern einer Richtungsentscheidung durch die Koordinierungsgruppe bedürfen. Die Koordinierungsgruppe soll schließlich die Ergebnisse der Arbeitsgruppen evaluieren und bei einem sich abzeichnenden Konsens den Wasserdirektoren zur Bestätigung bzw. bei Meinungsverschiedenheiten zur Diskussion vorlegen.

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.

Um die Kommunikation zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen als auch zwischen den verschiedenen Organisationsebenen sicherzustellen, hat die Kommission im Internet eine Plattform für den Informationsaustausch eingerichtet. In dem "WFD CIRCA" System berichten nicht nur die Arbeitsgruppen über den Verlauf ihrer Projekte, sondern es werden auch die Ergebnisse der Treffen der Wasserdirektoren und der Sitzungen der strategischen Koordinierungsgruppe eingestellt. Darüber hinaus können Informationen über Workshops, Veranstaltungen und Aktivitäten im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie abgerufen werden. Verschiedene 'Newsgroups' dienen der Diskussion spezifischer Probleme und Themen. Damit die Vertraulichkeit gewahrt bleibt, haben nur die direkt in den informellen Implementationsprozeß involvierten Akteure einen uneingeschränkten Zugang zu dieser elektronischen Plattform.

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."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 eingegangene Bewerbung zu prüfen und der strategischen Koordinierungsgruppe eine Empfehlung vorzulegen, die dann über eine Beteiligung entscheidet.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

⁴¹¹ Interview DG Umwelt/Kommission am 11.3.2002 in Brüssel.

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/COGEFA). 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)

Tatsächlich fand in Schweden gleich im Anschluß an das Treffen der Wasserdirektoren ein erstes 'back-to-back Meeting' mit den Wasserdirektoren der Beitrittsländer statt, bei dem die gemeinsame Implementationsstrategie vorgestellt und eine informelle Kooperation auf der Ebene der Wasserdirektoren sowie die Beteiligung von Experten in den Arbeitsgruppen vereinbart wurde. Schon bald darauf wurde allerdings von der Kommission und einigen Mitgliedstaaten angemahnt, daß die Einbindung der Beitrittsländer in den informellen Implementationsprozeß verstärkt werden müsse, um den Informationsaustausch zu verbessern und um deren Bemühungen bei der Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie zu unterstützen. Nachdem sich auch die Umweltminister der Beitrittsländer bei einem Treffen mit der Umweltkommissarin für eine stärkere Einbindung ihrer Verwaltungen in die gemeinsame Implementationsstrategie aussprachen, wird inzwischen diskutiert, ob die Beitrittsländer nicht auch an den Sitzungen der strategischen Koordinierungsgruppe teilnehmen und zu allen Treffen der Wasserdirektoren eingeladen werden sollen. Die Kommission hat bereits signalisiert, daß sie die Teilnahme der Beitrittsländer an der strategischen Koordinierungsgruppe und in den Arbeitsgruppen finanziell unterstützen könnte.

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 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.

Da es sich bei der Wasserrahmenrichtlinie um einen schwierigen und komplexen Text handelt, wurden als erste Elemente der Informationsstrategie in allen elf Amtssprachen ein Faltblatt und eine Broschüre herausgebracht, in denen in einfacher und verständlicher Form über Ziele und Inhalte der Wasserrahmenrichtlinie sowie über die notwendigen Aktivitäten bezüglich ihrer Implementierung informiert wird. Unter dem Motto "Wasser geht alle etwas an" wird zudem versucht den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln, daß der Schutz und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen nicht nur eine Angelegenheit von Regierungen oder Behörden ist, sondern jeder einen Beitrag leisten könne und für eine erfolgreiche Umsetzung der Richtlinie eine Zusammenarbeit zwischen Entscheidungsträgern, Wassernutzern und Umweltgruppen unerläßlich sei. Zudem wurde als Symbol für die Wasserrahmenrichtlinie ein Logo entworfen, das zur Entwicklung einer gewissen 'corporate identity' beitragen und im Hinblick auf die verschiedenen Aktivitäten im Zusammenhang mit der gemeinsamen Implementationsstrategie einen Wiedererkennungseffekt bewirken soll.

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.

Als erstes ist in diesem Zusammenhang das beachtliche Netzwerk zu nennen, das sich auf europäischer Ebene zwischen den Experten der Kommission, der Mitgliedstaaten, der Beitrittsländer und der verschiedenen Interessenorganisationen herausgebildet hat. Inzwischen sind es über 500 Experten, die bei "WFD CIRCA" registriert sind und aktiv in dem informellen Implementationsprozeß mitwirken. "Da kommen Leute zusammen, die sich vorher noch nie getroffen haben. In dem Netzwerk findet ein enormer Austausch von Methoden, Ansätzen, Konzeptionen, die in den verschiedenen Staaten praktiziert werden, statt. Durch diesen Fachaustausch, der in diesem Ausmaß sonst nie stattgefunden hätte, werden unglaublich viele Leute 'befruchtet'. Diesen Aspekt an der gemeinsamen Implementationsstrategie darf man überhaupt nicht unterschätzen."⁴¹⁵ Bei der Umsetzung der neuen europäischen Wasserpolitik 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.⁴¹⁶ 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?"⁴¹⁷

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".⁴¹⁸

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 hervorragendes 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."⁴¹⁹

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 einhergehen 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

Durch die detaillierte und weitestgehend aus der Perspektive der beteiligten Akteure vorgenommene Rekonstruktion des Entstehungs- und Entscheidungsprozesses der Wasserrahmenrichtlinie konnte gezeigt werden, wie mühsam und langwierig sich die Institutionenbildung im europäischen Mehrebenensystem gestalten kann. Gleichzeitig entfaltet sich aufgrund der Verfahrenskomplexität, der vielen beteiligten Akteure sowie der heterogenen Interessen und Vorstellungen eine institutionell bedingte Eigendynamik, so daß sich die Prozesse der Institutionenbildung nur bedingt planen bzw. steuern lassen. Im vorliegenden Fallbeispiel haben weder die Mitgliedstaaten noch der Umweltausschuß geahnt, wie weitreichend die von ihnen geforderte Neuordnung und Vereinfachung des gemeinschaftlichen Wasserrechts letztlich sein würde und auch für die Kommission brachte der Entscheidungsprozeß einige 'Überraschungen' mit sich. Diese Effekte sind allerdings nicht nur das Ergebnis der kontinuierlichen Suche nach Kompromißlösungen, sondern ein Emergenzprodukt des europäischen Verhandlungssystems. Die vielfältigen Interaktionen im europäischen Kommunikationsraum bewirken durchaus auch 'Lernprozesse', denn der Austausch über unterschiedliche Problemsichten, Standpunkte, Erwartungen und Machbarkeitsvorstellungen in kollektiven Entscheidungsprozessen führt oftmals zur Neubestimmung bzw. Weiterentwicklung der ursprünglichen Positionen.

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 Netzworkebildungen bis hin

zur 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.

Aus dieser Sichtweise ergibt sich, daß die zur Handlungsfähigkeit notwendige Konsensproduktion nicht allein durch die formalen Regeln des Entscheidungssystems geprägt ist, sondern wesentlich auch mit der Übernahme entsprechender kognitiver Bezugsräume und Rationalitätskriterien einher geht. Beides muß in einer Prozeßabfolge gesteuert werden. Daß hier der Kommission eine wesentliche Managementaufgabe zufällt, liegt in ihren Kompetenzen und ihrer Rolle begründet. Daß dieser Managementanteil in Zukunft allerdings weiter zunehmen muß, und zwar gerade auch deshalb, weil eine Implementierung der Ergebnisse nicht mehr nur technischer Natur ist, sondern die Übernahme kognitiver Bezugsräume und Rationalitätskriterien auch in der Breite der Mitgliedsstaaten voraussetzt, kann hoffentlich in einem abschließenden Kapitel plausibel begründet werden.

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 **Flußeingzugsgebiet** 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 Flußeingzugsgebiet müssen die Merkmale des Einzugsgebietes 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 Flußeingzugsgebiet 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 Tochterrichtlinie 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 gemeinschaftlichen 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.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.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 Problembearbeitung zuständig sind, auch bereit sein die neuen Lösungsstrategie anzuwenden. Diesbezüglich stellen die im Rahmen der gemeinsamen Implementationsstrategie durchgeführten Maßnahmen zur Bewußtseinsbildung einen

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)

⁴²¹ Wie etwa bei der Internationalen Süßwasserkonferenz, die im Dezember 2001 in Bonn stattfand und zur Vorbereitung des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung im Juli 2002 in Johannesburg diente. Bei der Konferenz ging es um die Suche nach Lösungen für die globale Wasserkrise: Neben dem Aufbau und der Finanzierung von Wasserversorgungssystemen, befaßte sich die Konferenz mit dem ineffizienten Einsatz in der Bewässerungslandwirtschaft, dem Schutz von Ressourcen vor Verschmutzung, dem Umgang mit Hochwasser und Dürren infolge des Klimawandels sowie der Vermeidung von staatlichen Konflikten bei der gemeinsamen Nutzung grenzüberschreitender Flüsse und Seen. Die Wasserrahmenrichtlinie, die in diesem Zusammenhang von der Kommission als Lösungsmodell vorgestellt worden ist, stieß bei den Konferenzteilnehmern auf großes Interesse.

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

8.1.2 Strukturierungswirkung

Die Verabschiedung europäischer Rechtsnormen im Bereich der regulativen Politik zielt auf eine Homogenisierung der Rahmenbedingungen für das Handeln in einem bestimmten Politikbereich ab. Ob die auf europäischer Ebene festgelegten Handlungsziele und -kriterien im nationalen Kontext eine Strukturierungswirkung entfalten, hängt jedoch erheblich von deren Verbindlichkeit ab.⁴²² So muß bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene entschieden werden, mit welchem Geltungsanspruch die von der Kommission definierten Handlungsziele und -kriterien ausgestattet werden und wie schnell bzw. in welchem Ausmaß diesen Folge geleistet werden muß. Insbesondere im Rat sind diese Fragen oftmals heftig umstritten, denn die durch europäische Regulierungen bewirkten Veränderungen auf nationaler Ebene sind stets mit Anpassungskosten und Unsicherheiten verbunden und zudem werden diese Veränderungen in der Regel nicht von allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise befürwortet. Die bei der Konsensbildung im Rat eingesetzten Kompromißtechniken zielen primär darauf ab, die Durchsetzungsfähigkeit europäischer Handlungsziele und -kriterien einzuschränken und damit deren Strukturierungswirkung zu verringern. Auch bei der Wasserrahmenrichtlinie war von den Mitgliedstaaten die Rechtsverbindlichkeit der Ziele herab gestuft, exzessive Fristverlängerungen ermöglicht sowie eine ganze Reihe von Ausnahmeregelungen und vagen Formulierungen eingefügt worden. Daß es dabei nicht geblieben ist, läßt sich auf die Intervention des Europäischen Parlamentes zurückführen, das eine konsequente europäische Regulierung im Wasserbereich anstrebte und sich deshalb für einheitliche und verpflichtende Anforderungen einsetzte. Tatsächlich konnte das Parlament im Rahmen des Vermittlungsverfahrens den Geltungsanspruch europäischer Handlungsziele und -kriterien stärken, indem es die Rechtsverbindlichkeit der Umweltziele durchsetzte, die Gewährleistung von Fristverlängerungen begrenzte und durch die Festlegung strengerer und präziserer Kriterien die Ausnahmeregelungen einschränkte.

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."⁴²³

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."⁴²⁴

Insofern resultiert die Europäisierung der nationalen Wasserpolitiken in der Eröffnung von Initiativräumen für die nationalen Verwaltungen, denn durch die Wasserrahmenrichtlinie "wird die Kreativität gefördert".⁴²⁵ 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

macht es beispielsweise einen großen Unterschied, ob die darin enthaltenen Ziele einen rechtlich verpflichtenden Charakter haben und damit auch juristisch durchsetzbar sind oder nicht.

⁴²³ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

⁴²⁴ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

⁴²⁵ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

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

Schon bei den Ministerseminaren über die künftige Wasserpolitik der Gemeinschaft in den Jahren 1988 und 1991 sind die im Wasserbereich zu lösenden Probleme benannt worden und auf der internationalen Ebene sowie im fachlichen Diskurs existierten bereits neue Begriffe und Leitideen für potentielle Problemlösungen. Doch erst mit der Aufforderung des Umweltausschusses und des Umweltrates im Jahre 1995 an die Kommission, für die europäische Wasserpolitik ein Gesamtkonzept zu erstellen, und vor dem Hintergrund einer allgemeinen Aufbruchstimmung wurde auch innerhalb der EU ein entsprechender Handlungsraum eröffnet. Erst in diesem Handlungsraum konnten die neuen Begriffe und Leitideen ihre Wirksamkeit entfalten.

Nach Lepsius haben sich durch die Institutionalisierung der EU Ideen konkretisiert und Interessen verstetigt. (Lepsius 2000:290) Die Konkretisierung dieser 'Handlungsarena' EU ist jedoch ein Prozeß, der sich in den einzelnen Ideen- und Politikfeldern fortsetzen muß. Ganz ähnlich verhält es sich mit der Leitidee 'Umweltschutz', die im konkreten Fall einer genaueren Bestimmung bedurfte, um handlungsleitend zu werden. Es geht darum, die von Lepsius auf einer übergeordneten Ebene formulierten Dimensionen der Institutionenbildung - die er z.B. in Hinblick auf die Idee eines vereinten Europa anwendet - im konkreten und kleinräumigeren Kontext aufzudecken. Dabei ist der Schritt von der Leitidee (singular) zu den Rationalitätskriterien (plural) zu vollziehen. Für Lepsius sind zunächst drei Dimensionen der Institutionenbildung maßgeblich: "Die erste richtet sich auf das Problem der Konkretisierung einer Leitidee, so daß aus ihr eine praktisch anwendbare Verhaltensorientierung wird. Ich nenne dies den Prozeß der Ausbildung von Rationalitätskriterien, d.h. von Verhaltensnormen deren Befolgung als 'rational' gilt und als Orientierungsmodell sich von subjektiven Motivationen und Interessenlagen verselbständigt. Die zweite Dimension befaßt sich mit der Ausdifferenzierung eines Handlungskontextes, innerhalb dessen das Rationalitätskriterium gelten soll. Eine Verhaltensnorm kann nur Relevanz beanspruchen, wenn die Verhaltenssituation spezifiziert wird, aus der die Geltung anderer Normen ausgeschlossen

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 'Aufräumaktion' 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 Neudefinition '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.

In den 80er Jahren wurde zunächst mit dem Begriff einer ökologischen Modernisierung der Gedanke zum Ausdruck gebracht, daß 'Umwelt' und 'Wirtschaft' sich nicht zwangsläufig ausschließen. Die Umwelt als ein externalisiertes Gut, das unter Kostenaspekten ausgegrenzt wurde, erfuhr so eine erste Annäherung an die Sphäre der Ökonomie. Doch erst mit der allmählichen Etablierung des Begriffs der Nachhaltigkeit konnte die unmittelbare Verknüpfung zwischen Umwelt und Ökonomie stattfinden. Die Umweltkompetenz, die der Gemeinschaft mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 übertragen wurde, hatte eine zunehmende Auseinandersetzung mit diesen Begriffen zur Folge.

Die neuen Begriffe kamen erst ab 1995 wirklich zum tragen. Die Leitidee des Umweltschutzes wurde durch Begriffe der Nachhaltigkeit, des Ökosystems oder des Erhalts natürlicher Lebensgemeinschaften und der Kombination mit Kategorien der Kosteneffizienz in ihrem ideellen Gehalt so ausgeweitet, daß damit die notwendige Integrationsleistung vollzogen werden konnte. Die Begriffe erlaubten keine isolierte Zielformulierung mehr. Wenn mit der Wasserrahmenrichtlinie die ökologische Qualität in den Vordergrund gestellt wird, dann liegt dem der Begriff eines Ökosystems und nicht die Vorstellung eines chemisch reinen Wassers zugrunde.

'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.

Die Begriffsbildung 'Europas Wasser' (ab ca. 1996/97 auf der Internetseite der Kommission formuliert) kann vor diesem Hintergrund tatsächlich als ein glaubwürdiger Begriff und nicht nur als Marketingstrategie verstanden werden. Er drückt zweierlei aus: Aus verschiedenen namenlosen Gewässern wird ein zusammenhängendes Ganzes, nämlich 'das Wasser'; und aus einer abstrakten Einheit wird die identifizierbare Gemeinschaft 'Europa'. 'Europas Wasser' drückt einen Besitzstand und - sofern sich die Bürger auch als 'Europas Bürger' verstehen - etwas eigenes aus. Ob diese Identifikation je herzustellen sein wird, muß sich zeigen. Gerade die Kritik an der Glaubwürdigkeit der Politik weist jedoch darauf hin, daß Europa sich in dieser 'Verhaltensnorm' positiv von nationaler Politik unterscheiden sollte, um Legitimation und Identifikation herstellen zu können.

8.2.2 Konzeptionelle Leitideen - Die Kommission als Policy-Entrepreneur

Der Kommission kommt durch das Initiativrecht 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.

Das Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie zeigt, daß die Kommission sowohl den ihr zur Verfügung stehenden institutionellen Rahmen genutzt hat wie auch die unten noch zu beschreibenden individuellen Räume und informellen 'Zwischenräume' einbeziehen konnte (vgl. Kapitel 8.2.3). Es ist wichtig festzuhalten, daß die konzeptionellen Leitideen, auf denen der ursprüngliche Kommissionsvorschlag aufbaute, nach wie vor die Grundstruktur der Wasserrahmenrichtlinie bilden. Neben dem Flußgebietsmanagement betrifft dies vor allem die ökologische Betrachtungsweise der Gewässer, die Berücksichtigung der Güte und Menge beim Grundwasser, die nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen, den kombinierten Ansatz sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Umsetzung. Das Vorhandensein dieser konzeptionellen Leitideen hat erheblich zur Konsensbildung beigetragen, denn "[die] konsensstiftende Konstruktion und Interpretation von Kernbegriffen, mit denen Probleme auf den Nenner gebracht und Politikstrategien benannt werden, dienen als Bezugspunkte in nachfolgenden Verhandlungen" (Kohler-Koch/Edler 1998:179).

Die Kommission stellte ihre konzeptionellen Leitideen dann im Rahmen einer umfassenden Konsultation zur Debatte, denn bevor man sich über die Einzelheiten streiten würde, strebte man zunächst eine Verständigung über die zentralen Probleme und die politischen Ziele an. Nicht die Konsultation an sich war dabei neu, sondern der frühe Zeitpunkt und die Breite des Diskussionsprozesses. Während von vielen Generaldirektionen oftmals nur deren eigene 'Klientel' konsultiert wird (Peterson 1995:476), zielte der Konsultationsprozeß zur Wasserrahmenrichtlinie auf eine systematische Einbindung der unterschiedlichen Interessen ab. Die Konsultationsphase erstreckte sich über eineinhalb Jahre. Nach der Aufforderung im Juni 1995 legte die DG Umwelt im Februar 1996 zunächst nur eine Mitteilung als Problemaufriß vor. Diese war zwar formal an das Parlament und den Rat gerichtet, doch man wollte alle Meinungen dazu hören. Aus diesem Grund wurde eine Wasserkonferenz unter Beteiligung der verschiedenen Verbände, Interessenorganisationen und NGOs ausgerichtet. Erst im Februar 1997 folgte dann der erste konkrete Kommissionsvorschlag.

"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."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 frühzeitigen 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."⁴²⁸ Und auch auf Seiten des Parlamentes trug das in allen (relevanten) Fraktionen vorhandene Bewußtsein, daß für eine europäische Wasserpolitik die Institutionalisierung des grenzüberschreitenden Flußgebietsmanagement und eine umfassende ökologische Betrachtung der Gewässer wesentlich sei, erheblich zur Konsensbildung bei.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.⁴³⁰

⁴²⁷ Interview DG Umwelt/Kommission am 13.12.1999 in Brüssel.

⁴²⁸ Interview Ständige Vertretung Deutschland am 11.2.2000 in Bonn.

⁴²⁹ Interview Fraktionssekretariat/Europäisches Parlament am 20.3.2001 in Brüssel.

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.

Der gezielte Einsatz konzeptioneller Leitideen ist sicherlich nicht das alleinige Kriterium, an welchem die Stichhaltigkeit des (Selbst-) Bildes der Kommission als einem Policy-Entrepreneur festgemacht werden kann, doch es ist im Kontext dieser Arbeit das wichtigste. Obgleich die Kommission keine Entscheidungskompetenzen hat, kann sie aufgrund ihres Initiativrechts versuchen die Diskussionsprozesse so lange zu fördern, bis sich eine gemeinsame Problemwahrnehmung und eine Akzeptanz für die Eckpfeiler einer Politikstrategie einstellt. Nachdem sich die Kombination zwischen konzeptionellen Leitideen und Konsultationsstrategie als ein erfolgversprechendes Instrument der Politikgestaltung erwiesen hat, hat die DG Umwelt auch für die Vorbereitung der Tochterrichtlinien zum Grundwasserschutz und den gefährlichen Stoffen Konsultationsforen eingerichtet. "Das wichtigste an so einem Prozeß ist, daß alle davon überzeugt sind, daß sie ein gemeinsames Problem haben und daß man dann gemeinsam konzeptionelle Ideen entwickelt und zwar offen und nicht schon hinter politischen Interessen verschanzt. Wir versuchen mit diesen Konsultationsforen die politischen Interessenlagen aufzubrechen, indem wir sagen: Leute, wir müssen jetzt offen konzeptionelle Ansätze diskutieren, Alternativen auf den Tisch legen und dann das Für und Wider abwägen."⁴³¹ Solch eine frühzeitige und breit angelegte Konsultationsstrategie entspricht im Übrigen den Vorstellungen der Kommission von 'good governance', so daß im Weißbuch "Europäisches Regieren" jetzt überlegt wird, einen Verhaltenskodex für Konsultationsverfahren zu entwickeln. (Kommission 2001)

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 Konsenserfordernisse 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.

Bei den Wasserdirektoren handelt es sich um Beamte, meist im Range eines Abteilungsleiters, die in den nationalen Ministerien für den Wasserbereich zuständig sind. Sie sind dabei nicht zwangsläufig im Umweltministerium angesiedelt. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß es in vielen Mitgliedstaaten die Bezeichnung 'Wasserdirektor' eigentlich nicht gibt. Hier wurde über die Begriffsbildung auf europäischer Ebene eine Rollenzuweisung vorgenommen und die Funktion des Abteilungsleiters durch die Kooperation im europäischen Kontext mit einer zusätzlichen Identität angereichert. Der Anstoß, eine solche Gruppe zusammenzuführen kam von der Kommission im Rahmen des Konsultationsprozesses. Die zunächst noch unregelmäßig stattfindenden Treffen der Wasserdirektoren sind inzwischen zu einer festen Einrichtung geworden. Von jeder Präsidentschaft wird erwartet, daß sie alle Wasserdirektoren zu einem zweitägigen informellen Treffen in ihr Land einlädt.

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

⁴³² Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

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:

- Das Verständnis für die unterschiedlichen nationalen Positionen wurde verbessert. Die nationalen Positionen sind das Ergebnis spezifischer Problemlagen, unterschiedlicher administrativer, rechtlicher und kulturelle Traditionen sowie der interministeriellen Abstimmung. Während in den offiziellen Verhandlungsrunden nur die nationale Position vorgebracht wurde, konnten in diesem informellen Gremium auch die Hintergründe kommuniziert werden.
- Dem Kommunikations- und Handlungsraum wurde ein Vertrauensraum hinzugefügt. "Vertrauen schafft eine Interaktionssituation, in der die strikte ökonomische Rationalität des Aufrechnens von Geben und Nehmen aufgeweicht wird, ohne daß hiermit die Partialinteressen aufgehoben würden." (Braun 2000:135) Das heißt, die eigenen Interessen werden durch einen solchen Prozeß nicht vernachlässigt, doch sie finden eine andere Einbindung in den Gesamtkontext.
- Die Aneignung der Ziele und Leitideen führte zu einer Selbstorganisation der Gruppe, die weit über ein bürokratisches Abstimmen von Positionen hinaus ging. Die Wasserdirektoren fanden in diesem Kreis einerseits Kollegen auf gleichem Niveau, andererseits entdeckten sie einen neuen, europäischen Horizont ihrer Arbeit. Das Faszinierende, sich in dem europäischen Umfeld zu bewegen und diesen Handlungsraum selbst mitzugestalten, ist aus den Interviews zu vernehmen. Die Aktivierungsenergie, die durch diesen neuen Horizont und die inhärenten Leitideen ausging, führte zu einer Sozialisation in die europäischen Rationalitätskriterien hinein und wurde von einzelnen Akteuren in unternehmerisch geprägtes Handeln umgesetzt. Die Teilnehmer verstanden sich zu Beginn des Prozesses als Pioniere und Vordenker auf einem neuen Terrain und haben nun nach Abschluß der Richtlinie beschlossen, auch den Implementationsprozeß gemeinsam weiter zu begleiten.

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 herbeiführen 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.

Da im Fall der Wasserrahmenrichtlinie am Ende des 'Konsenstrichters' ein problemadäquates Ergebnis stand, ist deshalb zu fragen, welche Elemente der Prozeßsteuerung benannt werden können, die dies ermöglicht haben. Zur Übersicht ist der Entscheidungsweg hier noch einmal graphisch skizziert (s. Schaubild). Als durchgängige Linie sind zunächst die Leitideen angegeben. Deren Funktion wurde schon betrachtet und kann grundsätzlich auch als prozeßsteuernd angesehen werden. Es handelt sich im vorliegenden Fall um die Leitideen 'europäische Integration' und 'Umweltschutz' in ihren weitergehenden Konkretisierungen. Sie fanden im Vorschlag der Kommission eine erste Formulierung und strukturieren auch das Endprodukt Wasserrahmenrichtlinie. Die Graphik soll vor allem veranschaulichen, daß der formale Entscheidungsweg aus einem ständigen Wechsel zwischen den Organen und aus langen Wegen besteht. Die Prozeßsteuerung und das Entscheidungsmanagement liegt wesentlich in der Gestaltung dieser Wege. Da fast an jeder Stelle des Verfahrens ein Scheitern möglich ist, müssen die Entscheidungen sorgfältig vorbereitet werden und dies nicht nur innerhalb der jeweiligen Organe, sondern immer schon mit Blick auf die nächste Entscheidungsetappe. Prozeßsteuerung im europäischen Verhandlungssystem bedeutet Kommunikation und Konsensproduktion.

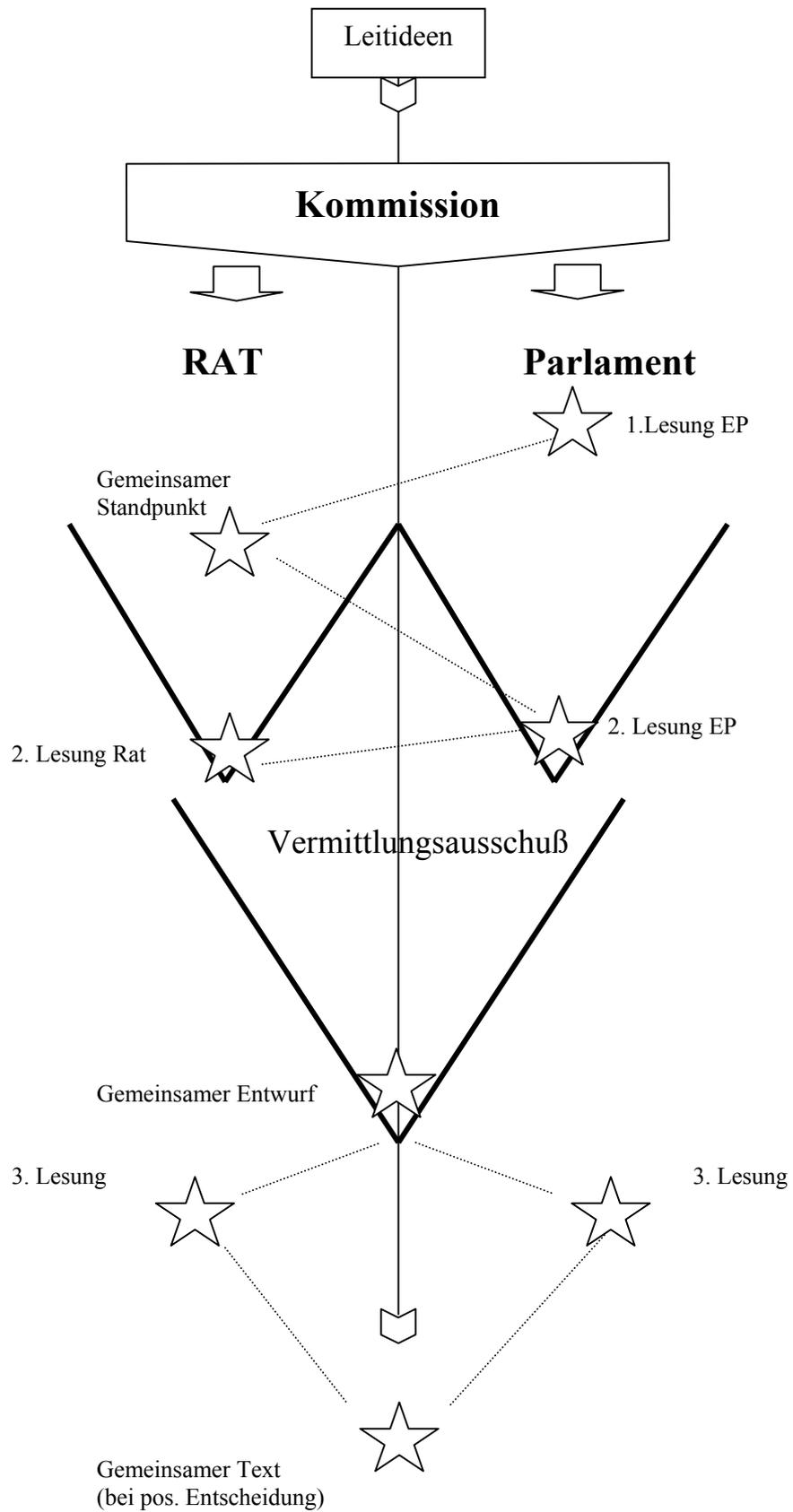


Schaubild 'Konsenstrichter' im Mitentscheidungsverfahren

8.3.1 Formale und informelle Motive

Die europäischen Entscheidungsprozesse werden durch die in den Verträgen festgelegten Entscheidungsverfahren strukturiert. Zu den wichtigsten formalen Parameter gehören das Initiativrecht der Kommission, die Beteiligungsrechte des Rates und des Europäischen Parlamentes sowie die Abstimmungsmodi. Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens ist der Konsensdruck innerhalb der einzelnen als auch zwischen den europäischen Organe vertraglich bedingt. Er drückt sich sowohl in der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen den europäischen Organen als auch in den hohen Zustimmungserfordernissen bei der Beschlußfassung aus. Gleichzeitig finden sich drei formale Verfahrenselemente, die im Hinblick auf die inter-institutionelle Entscheidungsfindung die Einigungsfähigkeit im europäischen Verhandlungssystem stärken sollen. Zunächst ist hier das Initiativrecht der Kommission zu nennen, denn im Vergleich zu anderen Formen internationaler Kooperation macht es einen großen Unterschied, daß im europäischen Verhandlungssystem der Ausgangspunkt für die Entscheidungsfindung von einer unabhängigen Agentur formuliert wird. Die Neutralität der Kommission ermöglicht nicht nur die Suche nach problemadäquaten Lösungsstrategien (Braun 2000:139ff), sondern die Vorschläge der supranationalen Behörde erleichtern insbesondere auch die Konsensbildung im Rat, denn die Mitgliedstaaten müssen ihre Meinungsbildung an Kriterien orientieren, "die nicht von nationalen Bürokratien bestimmt und mit den traditionellen nationalen Interessen identisch [sind]" (Lepsius 2000:293). Im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses gründet die Mediatorenrolle der Kommission dann zu einem großen Teil auf dem, aus dem Initiativrecht abgeleiteten, Recht der Änderung bzw. Rücknahme ihrer Vorschläge.

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

herbeigeführt werden muß, beitragen. Allerdings muß im Parlament auch das Ergebnis des Vermittlungsausschusses die hohe Hürde einer absoluten Mehrheit nehmen. Ob in diesem Stadium des Entscheidungsprozesses ein derartiger Konsenszwang im Parlament sinnvoll ist, könnte hinterfragt werden.

Als drittes Verfahrenselement ist schließlich die Einberufung des Vermittlungsausschusses als ein institutionalisiertes Verfahren der Konsensbildung zu nennen. Gleichwohl sollte die ausführliche Beschreibung des Vermittlungsverfahrens deutlich gemacht haben, daß wegen der damit verbundenen Entscheidungskosten der Vermittlungsausschuß nicht zur regulären Konfliktlösungsstrategie im europäischen Verhandlungssystem werden kann.⁴³⁴ Statt dessen wird die Vermeidung eines Vermittlungsverfahrens zu einem wichtigen Handlungskriterium werden und schon jetzt gehen einige Akteure auf europäischer Ebene davon aus, daß in Zukunft die Präsidentschaft nicht nur danach beurteilt werden wird, ob sie eine Einigung im Rat erreichen konnte, sondern ob ihr auch die Verhinderung des Vermittlungsverfahrens gelungen ist. Dadurch wird sich der Konsensdruck im Vorfeld verstärken und der 'Konsenstrichter' verkürzen.

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 'Vermittlungssekretariaten', zu bedenken gegeben, daß sie sich in den drei Monaten kaum mit etwas anderem 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 Interaktionsgeflecht 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 herausklammern, das findet deshalb jetzt oftmals schon viel früher statt."⁴³⁵

Allerdings kann sich der Aufbau neuer Kommunikationsstrukturen nicht auf die Herausbildung informeller Kontakte beschränken, da durch das Mitentscheidungsverfahren auch kognitive 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."⁴³⁶

⁴³⁵ Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.

⁴³⁶ Interview Generalsekretariat/Rat am 16.3.2001 in Brüssel.

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.

Für die praktische Durchsetzung des Konsensprinzips als Arbeitsmethode und der Bereitschaft zu konstruktivem Verhalten ist im Hinblick auf die Mitgliedstaaten die von der Präsidentschaft eingeforderte und vorgelebte Kooperationsbereitschaft von großer Bedeutung. Das mit der Präsidentschaft verbundene Ansehen würde auf dem Spiel stehen, sollte die Präsidentschaft nur für einseitige nationale Interessen genutzt werden. Gleichzeitig erfährt jede Präsidentschaft in besonderer Weise, wie abhängig sie von der Mitwirkung der anderen Mitgliedstaaten und Organe ist, um die gesteckten Ziele erreichen zu können. Diese Rolle zwingt den jeweiligen Mitgliedstaat eine europäische Orientierung anzunehmen und 'impft' ihn bezüglich des notwendigen Interaktionsmodus. (vgl. auch Westlake 1995:47)

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

Wasserrahmenrichtlinie wurde beispielsweise von Interviewpartnern auch angesprochen, daß sich sowohl die Kommission als auch das Parlament durch Aktivitäten im Umweltbereich positiv positionieren wollten. Die Kommission sah offenbar im Umweltbereich eine Möglichkeit, ihr Image einer bürokratischer Behörde zu verbessern. Den Akteuren aus der DG Umwelt sowie der Umweltkommissarin wurde deshalb ein breiter Handlungsspielraum gewährt und es eröffnete sich ein 'Gelegenheitsfenster', das sicherlich auch die konstruktive Interaktion beförderte. Sollte die Konsensfähigkeit sich als Möglichkeit zum Imagegewinn (in Abgrenzung zur Verweigerungshaltung) bewähren und auch als Wettbewerbsfaktor zwischen den Organen avancieren, so wäre dem europäischen Verhandlungssystem sicherlich gedient.

8.3.3 Funktionen und Rollen

Trotz aller formaler 'Leitplanken' und zunächst unüberschaubar und unpersönlich anmutender supranationaler Entscheidungsorgane steht am Ende einer solchen qualitativen Arbeit das Individuum. "Do individuals matter?" – diese Frage muß bejaht werden. In einem Entscheidungssystem, das in solch hohem Maße auf Konsensproduktion angelegt ist, können die Prozesse nur zum Teil formalisiert gesteuert werden. Für den anderen Teil, der sich in kommunikativen Zwischenräumen abspielt, können zwar einige Methoden und Konsensmechanismen benannt werden, doch bietet sich keine Gewähr der Reproduzierbarkeit. Wenn Eichener (2000) feststellt, daß unter gleichen formalen Bedingungen unterschiedliche Ergebnisse herauskommen, so dürfte der individuelle Faktor dafür maßgeblich sein. Da die individuellen Akteure nicht frei agieren, sondern natürlich in entsprechende institutionelle Zusammenhänge eingebunden sind, können auch diese Kontexte eigens betrachtet werden.

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.

Von Seiten des Parlamentes waren der Berichterstatter des Parlamentes für diese Richtlinie und zwei bis drei Schattenberichterstatter maßgeblich involviert. Durch die Neuwahl des Europäischen Parlamentes hat hier im Laufe des Verfahrens ein Wechsel der Personen stattgefunden. Der Mitarbeiter des Ausschußsekretariates (aus dem Generalsekretariat des Parlamentes) sowie die politischen Berater der Fraktionen waren ebenfalls meist durchgängig in den Prozess involviert. Sie hatten die Aufgabe, den enormen Abstimmungsbedarf innerhalb des Parlamentes zu steuern und waren gleichzeitig die Ansprechpartner für die Kerngruppen von Kommission und Rat.

Die jeweilige Funktionszuordnung richtet an diese Personen eine entsprechende Rollenerwartung. Keiner dieser Akteure kann es sich leisten, in einer entsprechenden Funktion einen interessengeleiteten Standpunkt zu vertreten. Die Erwartung besteht, daß die Funktionsträger ohne Ansehen ihrer nationalen oder politischen Herkunft einen europäischen Standpunkt einnehmen, der zum Gelingen eines Konsensprozesses erforderlich ist.

Je nach Position sind mit der Aufgabe Karrieremöglichkeiten oder Prestigemerkmale verbunden. Die Mitarbeiter in der Kommission oder der verschiedenen Generalsekretariate können durch ergebnisorientierte Arbeit sicherlich ihre Karriereposition verbessern. Die Aufgaben der Präsidentschaft sowie die eines Berichterstatters des Parlamentes sind dagegen auch mit einem starken Prestige verbunden. So wurde beispielsweise Frau Lienemann, die die Berichterstattung enorm engagiert wahrgenommen hat, nach der Bestätigung des Vermittlungsergebnisses als die „Heldin“ der Wasserrahmenrichtlinie gefeiert.

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 Konsenserfordernisse 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

einhergeht. Sobald Interaktionen nicht oder wenig formalisiert sind, sind sie verstärkt auf die individuellen Voraussetzungen und das Engagement der Beteiligten angewiesen, d.h. das von den Beteiligten eingebrachte soziale Kapital entscheidet mit über den Erfolg der Konsensproduktion in den informellen Zwischenräumen. "Mehrebenensysteme verlangen von den politischen Akteuren nicht nur eine kooperative Handlungsorientierung, sondern auch zusätzliche Qualifikationen und Kompetenzen, wenn diese ihre Funktionen auch wirksam wahrnehmen und ihre strategischen Opportunitäten wirklich effizient nutzen sollen." (Grande 2000:20)

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 Landsmanschaftliche eine relativ untergeordnete Rolle."⁴³⁸

8.4 New Governance und Management

Insgesamt ist die Herausbildung und Reform der europäischen Wasserpolitik ein interessantes Beispiel für einen Prozeß fortschreitender Vergemeinschaftung in einem Politikbereich, der ursprünglich in den Verträgen gar nicht vorgesehen war. Bei genauer Betrachtung des historischen Verlaufes wird deutlich, wie seit 1974 - ausgehend von dem Grundproblem 'Gewässerverschmutzung' - verschiedene Maßnahmen ergriffen wurden, die dann allerdings ins Stocken gerieten. Die Fokussierung auf 'Wasserqualität' oder auf 'gefährliche Stoffe', sowie der Konflikt zwischen einem 'emissionsorientierten Ansatz' und einem 'immissionsorientierten Ansatz' zeigen an, in welchem eingegrenztem Feld die Problemlösungen gesucht wurden. Über das Denken in technischen Problemlösungskategorien konnte die industriewirtschaftlich bedingte Gewässerverschmutzung bis Anfang der 80er Jahre verringert werden. Doch neu erkannte Defizite wie die Grundwasserverschmutzung durch diffuse Quellen sowie die Gefährdung der Gewässer durch übermäßige Wasserentnahme, durch bauliche Tätigkeiten oder andere Eingriffe, konnten nicht mehr adäquat behandelt werden. Anfang der 80er Jahre geriet das Vorgehen aus heutiger Sicht zunehmend in eine Sackgasse. Die separate Behandlung des Oberflächenwassers, des Grundwassers, des Trinkwassers oder anderer Teilprobleme ließ nur noch mühsame Fortschritte erkennen.

⁴³⁸ Interview Umweltministerium Baden-Württemberg am 23.1.2001 in Stuttgart.

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 Wasserressourcen oder anderer Wechselwirkungen diskutiert wurde, mußte erst seinen Niederschlag in den 'Verwaltungskreisläufen' finden. Es war offensichtlich ein längerer Prozeß, ehe das Wasser entnationalisiert werden konnte und sich auch im Denken eine systemischer und gemeinschaftlicher Ansatz festsetzte. Gleichmaßen lang - und natürlich weiter andauernd - war und ist der Prozeß der zunehmenden Integration verschiedener Politikbereiche, beispielsweise im Bezug zwischen 'Wasser' und 'Landwirtschaft'.

Das systemische Denken in der inhaltlichen Diskussion mußte auch auf der Ebene der Administration abgebildet werden. Der systemische Ansatz, der im Begriff der Nachhaltigkeit zum Ausdruck kommt, findet heute im Begriff des 'Managements' auf der Ebene der Verwaltungs- und Entscheidungssysteme sein Pendant. Anhand der Begrifflichkeiten aus der Wasserdiskussion kann man beispielhaft nachzeichnen, wie die Entwicklung zu einem systemischen Denken erfolgte: Die alleinige Betrachtung des chemischen Zustandes im Sinne einer Produktkontrolle wurde durch die Forderung nach ökologischer Qualität erweitert, die separate Betrachtung der Oberflächengewässer wurde erweitert zu einer kombinierten Betrachtung des Grundwassers und der Oberflächengewässer und der Fokus auf Reinhaltung und Qualität wurde erweitert um die Forderung nach einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Wasserressourcen. All diese inhaltlichen Etappen mußten in einen Verfahrensablauf übersetzt werden. Erst eine gelungene Übersetzung zwischen inhaltlicher Problematik und adäquater Umsetzung im Entscheidungsverfahren führt zum Erfolg und letztlich zur Durchsetzung neuer Rationalitätskriterien. Im historischen Ablauf läßt sich erkennen, daß diese Übersetzungsarbeit und die zunehmende Komplexität des Regulierungsgegenstandes die Managementaufgabe der Kommission in den Vordergrund rückt.

Das Denken in Systemen und vernetzten Zuständen erforderte nicht nur auf inhaltlichem Gebiet sondern auch auf der Seite des Managements eine neue Expertise. Im Referat Gewässerschutz kann man einen Generationenwechsel zwischen 1994 und 1996 erkennen. 'Management' ist sicherlich ein Schlüsselbegriff, der sowohl mit einzelnen Personen wie auch mit dem Entscheidungssystem als Ganzem zusammenhängt. Management heißt hier auch: beide müssen lernfähig sein und möglichst effektiv auf den Wandel im jeweiligen Politikfeld reagieren. In der vorliegenden Arbeit sollten an einem konkreten Politikfeld das Entscheidungssystem wie die handelnden Personen zusammengebracht werden, um die

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 ähnlichem 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.

In der Tat wurden inzwischen schon 10 Expertengruppen gebildet, die von interessierten 'Leadcountries' oder der Kommission geführt werden. Dieses Vorgehen hatte sich noch in der Endphase der Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie auf den Treffen der Wasserdirektoren herauskristallisiert. Das heißt, es gibt hier einen nahtlosen Übergang von einem proklamierten (neuen) Verständnis in ein entsprechendes Handeln. Dies ist ein erstaunlicher Vorgang, denn wir erleben hier den Einstieg in einen neuen Prozeß: Implementierung wird mitgedacht, der Managementaspekt bezieht sich nicht allein auf das Entscheidungssystem sondern mehr und mehr auch auf die Umsetzung. Erstaunlich ist dieser Vorgang insofern, weil Implementation nicht 'sexy' ist. Hier geht es um das oft undankbare Geschäft, in mühsamer Kleinarbeit die Entscheidungen umzusetzen ohne große Erfolge feiern zu können. Natürlich sind erst die Erfolge in der Umsetzung eine Bestätigung für die europäische Wasserpolitik, doch persönliche Meriten sind hier schwerer zu erzielen. Im Gegensatz zum Entrepreneur in der Wirtschaft, der letztlich nicht nur an einem erfolgversprechenden Konzept, sondern auch am tatsächlich erzielten Erfolg gemessen wird, ist der Policy Entrepreneur nur eingeschränkt verantwortlich.

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

konkreten Entscheidungsprozeß heraus entwickelt. Interessant ist, daß dies zeitlich synchron mit dem von der Kommission veröffentlichten Weißbuch "Europäisches Regieren" geschehen ist. (Kommission 2001) Im Mai 2001 wurde von den Wasserdirektoren die gemeinsame Implementationsstrategie beschlossen, im Juli 2001 erschien das Weißbuch mit seinen Grundsätzen zur Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz des Regierens. Die Formulierungen, die im Weißbuch am Reissbrett entworfen wurden, sind also im konkreten Politikfeld Wasser teils vorweggenommen, teils für die Zukunft geplant. Die große zeitliche Diskrepanz zwischen der Formulierung von neuen Leitideen und ihrer Konkretisierung, wie es z.B. beim Begriff der Nachhaltigkeit zu beobachten war, fällt hier weg. 'New Governance' steht deshalb am Ende der Entwicklung dieses Politikfeldes und am Anfang eines neuen Institutionalisierungsprozesses.

Literaturverzeichnis

Dokumente

- Europäisches Parlament, 1996: Bericht über die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die Wasserpolitik der EU. A4-0290/1996 bzw. Abl. C 347 vom 18.11.1996, S. 4.
- Europäisches Parlament, 1998: Bericht über den Vorschlag und die geänderten Vorschläge für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. A4-0261/1998 bzw. Abl. C 292 vom 21.9.1998, S. 4.
- Europäisches Parlament, 2000: Empfehlung für die Zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. A5-0027/2000.
- Europäisches Parlament, 2000: Bericht über den vom Vermittlungsausschuß gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. A5-0214/2000 bzw. Abl. C/2001/135, S. 252.
- Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union, 2000: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Abl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.
- Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1999: Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens. Abl. C 148 vom 28.5.1999, S. 1.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1993: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die ökologische Qualität von Gewässern. KOM/93/680 bzw. Abl. C 222 vom 10.8.1994, S. 6.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1996: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Parlament. Die Wasserpolitik der Europäischen Union. KOM/96/59.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. KOM/97/49 bzw. Abl. C 148 vom 17.6.1997, S. 20.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. KOM/97/614 bzw. Abl. C 16 vom 20.1.1998, S. 14.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1998: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. KOM/98/76 bzw. Abl. C 108 vom 7.4.1998, S. 94.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1999: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. KOM/99/271 bzw. Abl. C 342 vom 30.11.1999, S. 1.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000: Stellungnahme der Kommission zu den Abänderungen des Europäischen Parlamentes des Gemeinsamen Standpunktes des Rates betreffend den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und

- des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. KOM/2000/219.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000a: Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung der Liste prioritärer Stoffe im Bereich der Wasserpolitik. KOM/2000/47.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000b: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß. Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen. KOM/2000/477.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. KOM/2001/428.
- Rat der Europäischen Union, 1998: Beratungsergebnisse des Rates vom 16. und 17. Juni 1998 betreffend den geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. ENV 300 PRO-COOP 104 vom 26.6.1998.
- Rat der Europäischen Union, 1999: Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. ENV 203 CODEC 336 vom 22.10.1999 bzw. Abl. C 343 vom 30.11.1999, S. 1.
- Strategic Document, 2001: Common Strategy on the Implementation of the Water Framework Directive vom 2.5.2001. <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-framework/strategy.pdf>

Sekundärliteratur

- Andersen, Mikael Skou / Liefferink, Duncan (Hrsg.), 1997: European environmental policy. The pioneers. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Andersen, Mikael Skou / Rasmussen, Lise Nordvig, 1998: The Making of Environmental Policy in the European Council. In: Journal of Common market Studies, Vol. 36, Nr. 4, 585-597.
- Bach, Maurizio, 1999: Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Bach, Maurizio, 2000: Europaforschung: Die Europäische Union. Ein transnationales Herrschaftssystem im Werden? In: Soziologische Revue, Sonderheft 5, 51-60.
- Baker, Susan, 1997: The evolution of European Union environmental policy: from growth to sustainable development? In: Susan Baker u.a. (Hrsg.), The politics of sustainable development. Theory, policy and practice within the European Union. London/New York: Routledge, 91-106.
- Barraqué, Bernard / Floret-Miguët, Edith, 1997: Künftige Anforderungen und Innovation in der Gewässerschutzpolitik. In: Francisco Nunes Correia / R. Andreas Kraemer, Dimensionen Europäischer Wasserpolitik. Themenberichte. Eurowater, Band 2. Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, 125-174.
- Barth, Friedrich, 1997: Die neue Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union – Chance oder bürokratisches Hemmnis für die Europäische Wasserpolitik? In: Wasser + Boden, Vol. 49, Nr. 5, 7-9.
- Barth, Friedrich, 1998: Die EU-Wasserrahmenrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft in Baden-Württemberg. In: Wasserwirtschaft, Vol. 88, Nr. 9, 446-449.
- Betlem, Ilja, 1997: Wasserwirtschaft im Verhältnis zur Umweltpolitik. In: Francisco Nunes Correia / R. Andreas Kraemer, Dimensionen Europäischer Wasserpolitik. Themenberichte. Eurowater, Band 2. Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, 483-528.

- Beyers, Jan / Dierickx, Guido, 1998: The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations? In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, Nr. 3, 289-317.
- Bomberg, Elizabeth, 1998: Issue networks and the environment: explaining European Union environmental policy. In: David Marsh, *Comparing Policy Networks*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 167-184.
- Bomberg, Elizabeth / Burns, Charlotte, 1999: The Environment Committee of the European Parliament: New Powers, Old Problems. In: *Environmental Politics*, Vol. 8, Nr. 2, 174-179.
- Braun, Dietmar, 2000: Gemeinwohloreintierung im modernen Staat. In: Raymund Werle / Uwe Schimank, *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 125-153.
- Bressers, Hans / O'Toole, Laurence J. / Richardson, Jeremy, 1994: Networks as Models of Analysis: Water Policy in Comparative Perspective. In: *Environmental Politics*, Vol. 3, Nr. 4, 1-23.
- Breuer, Rüdiger, 1997: Wasserrecht in Mitgliedstaaten der EU – ein Vergleich. In: Francisco Nunes Correia, R. Andreas Kraemer, *Dimensionen Europäischer Wasserpolitik*. Themenberichte. Eurowater, Band 2. Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, 25-41.
- Bulmer, Simon, 1994: The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. In: *Journal of Public Policy*, Vol. 13, Nr. 4, 351-380.
- Bungarten, Harald, 1978: *Umweltpolitik in Westeuropa*. EG, internationale Organisationen und nationale Umweltpolitiken. Bonn: Europa Union Verlag.
- Bursens, Peter / Beyers, Jan / Kerremans, Bart, 1998: The Environment Policy Review Group and the General Consultative Forum. In: M.P.C.M. van Schendelen, *EU Committees as Influential Policymakers*. Aldershot: Ashgate, 25-46.
- Caspari, Stefan, 1995: *Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Cini, Michelle, 1997: Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment. In: Neill Nugent, *At the Heart of the Union – Studies of the European Commission*. Basingstoke: Macmillan Press, 71-88.
- Collier, Ute, 1997: Sustainability, Subsidiarity and Deregulation: New Directions in EU Environmental Policy. In: *Environmental Politics*, Vol. 6, Nr. 2, 1-23.
- Correia, Francisco Nunes / Kraemer, R. Andreas (Hrsg.), 1997: *Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa*. Länderberichte. Eurowater, Band 1. Berlin/Heidelberg: Springer Verlag.
- Demmke, Christoph / Unfried, Martin, 2000: *Umweltpolitik zwischen Brüssel und Berlin: Ein Leitfaden für die deutsche Umweltverwaltung*. EIPA.
- Edwards, Geoffrey / Spence, David (Hrsg.), 1997: *The European Commission*. London: Cartermill.
- Eichener, Volker, 2000: *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratische Bewertung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Florenz, Karl-Heinz / Baum-Rudischhauser, Anne, 1996: *Die Wasserpolitik der Europäischen Union*. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Golub, Jonathan, 1996: Why Did They Sign? Explaining EC Environmental Policy Bargaining, EUI Working Papers RSC No. 96/52. Florenz: European University Institute.
- Golub, Jonathan, 1996a: British Sovereignty and the Development of EC Environmental Policy. In: *Environmental Politics*, Vol. 5, Nr. 4, 700-728.
- Grande, Edgar, 2000: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande /

- Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos, 11-30.
- Gretschmann, Klaus, 2001: Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5, 25-32.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 1, 1-35.
- Hall, Peter / Taylor, Rosemary C. R., 1996: Political Science and the Three New Institutionalism. In: *Political Studies*, Vol. 44, 936-957.
- Héritier, Adrienne, 1996: Muster Europäischer Umweltpolitik. In: Andreas Diekmann / Carlo C. Jaeger, *Umweltsoziologie. KZfSS, Sonderheft 36*, 472-486
- Héritier, Adrienne, 1997: Policy-making by subterfuge: interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe - perspectives from distinctive policy areas. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, Nr. 2, 171-189.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, 1999: Europas Wasser. Die Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union. 3. Wiesbadener Wassersymposium.
- Hey, Christian, 1994: Umweltpolitik in Europa. Fehler, Risiken, Chancen. München: C.H. Beck.
- Hey, Christian / Brendle, Uwe (Hrsg.), 1994: Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hildebrand, Phillip M., 1993: The European Community's Environmental Policy, 1957 to ,1992': From Incidental Measures to an International Regime? In: David Judge, *A Green Dimension for the European Community*. London: Frank Cass, 13-44.
- Hix, Simon, 1998: The study of the European Union II: the ,new governance' agenda and its rival. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, Nr. 1, 38-65.
- Howlett, Darryl, 1993: Freshwater and the Post-UNCED Agenda. In: *Environmental Politics*, Vol. 2, Nr. 4, 210-224.
- Imbeni, Renzo / Provan, James / Friedrich, Ingo, 2000: Tätigkeitsbericht 1.Mai 1999 bis 31.Juli 2000 der Delegationen im Vermittlungsausschuß.
- Jachtenfuchs, Markus, 1996: Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 429-454.
- Jachtenfuchs, Markus, 2000: Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen. In: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, 345-359.
- Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate, 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In: Dies. (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 15-44.
- Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael, 1995: *The European Parliament*. London: Cartermill.
- Johnson, Stanley P. / Corcelle, Guy, 1995: *The Environmental Policy of the European Communities*. London: Kluwer Law International.
- Jordan, Andrew, 1999: European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down? In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, Nr. 1, 13-37.
- Judge, David, 1993: ,Predestined to Save the Earth': The Environment Committee of the European Parliament. In: *Environmental Politics*, Vol. 1, Nr. 4, 16-212.
- Kassim, Hussein, 1994: Policy Networks and European Policy Making: A Sceptical View. In: *West European Politics*, Vol. 17, No. 4, 15-27.
- Kerremans, Bart, 1996: Do Institutions make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union. In: *Governance*, Vol. 9, Nr. 2, 217-240.

- Knill, Christoph / Lenschow, Andrea, 1997: Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy. EUI Working Paper RSC No. 97/57. Florenz: European University Institute.
- Kohler-Koch, Beate, 1998: Europäisierung der Regionen: Institutioneller Wandel als sozialer Prozeß. In: Beate Kohler-Koch u.a. (Hrsg.), Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration. Opladen: Leske + Budrich, 13-31.
- Kohler-Koch, Beate / Edler, Jakob, 1998: Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29, 167-206.
- Korte, Karl-Rudolf, 2001: Was kennzeichnet modernes Regieren? Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5, 3-13.
- Kraack, Michael / Pehle, Heinrich / Zimmermann-Steinhart, Petra, 1998: Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26, 26-33.
- Kraemer, R. Andreas, 1997: Subsidiarität und Wasserpolitik. In: Francisco Nunes Correia / R. Andreas Kraemer (Hrsg.), Dimensionen Europäischer Wasserpolitik. Themenberichte. Eurowater, Band 2. Berlin/Heidelberg: Springer Verlag, 537-574.
- Kronsell, Annica, 1997: Policy Innovation in the Garbage Can: The EU's Fifth Environmental Action Programme. In: Duncan Liefferink / Mikael Skou Andersen (Hrsg.), The Innovation of EU Environmental Policy. Kopenhagen: Scandinavian University Press, 111-132.
- Laffan, Brigid, 1997: From policy entrepreneur to policy manager: the challenge facing the European Commission. In: Journal of European Public Policy, Vol. 4, Nr. 3, 422-438.
- Lepsius, M. Rainer, 1995: Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. In: Brigitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, 392-403.
- Lepsius, M. Rainer, 1997: Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. In: Gerhard Göhler (Hrsg.), Institutionenwandel. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, M. Rainer, 2000: Die Europäische Union als rechtlich konstituierte Verhaltensstrukturierung. In: Horst Dreyer (Hrsg.): Rechtssoziologie am Ende des 20. Jahrhunderts. Gedächtnissymposium für Edgar Michael Wenz. Tübingen: Mohr Siebeck, 289-305.
- Lewis, Jeffrey, 2000: The Methods of Community in EU Decision-making and Administrative Rivalry in the Council's infrastructure. In: Journal of European Public Policies, Vol. 7, Nr. 2, 261-289.
- Liefferink, Duncan / Andersen, Mikael Skou, 1997: The Innovation of EU Environmental Policy. In: Dies. (Hrsg.), The Innovation of EU Environmental Policy. Kopenhagen: Scandinavian University Press, 9-37.
- Liefferink, Duncan / Andersen, Mikael Skou, 1998: Greening the EU: National Positions in the Run-up to the Amsterdam Treaty. In: Environmental Politics, Vol. 7, No. 3, 66-93.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft 24, 39-56.
- Mentler, Michael, 1996: Der Ausschuß der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden: Nomos.
- Metcalf, Les, 1996: Building Capacities for Integration: The Future Role of the Commission. In: EIPASCOPE 1996/2, 2-8.
- Middlemas, Keith, 1995: Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union 1973-95. London: Fontana Press.

- Nedelmann, Brigitta, 1995: Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen. In: Dies. (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag, 15-40.
- Nugent, Neill, 1994: The Government and Politics of the European Union. Basingstoke: Macmillan.
- Nugent, Neill, 1995: The leadership capacity of the European Commission. In: Journal of European Public Policy, Vol. 2, Nr. 4, 603-623.
- Pellegrom, Sandra, 1997: The Constraints of Daily Work in Brussels: How relevant is the Input from National Capitals? In: Duncan Liefferink / Mikael Skou Andersen, The Innovation of EU Environmental Policy. Kopenhagen: Scandinavian University Press, 38-58.
- Peterson, John, 1995: Playing the Transparency Game: Consultation and Policy-making in the European Commission. In: Public Administration, Vol. 73, 473-492.
- Peterson, John / Bomberg, Elizabeth, 1999: Decision-Making in the European Union. Basingstoke: Macmillan Press.
- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis. In: Comparative Political Studies, Vol. 29, Nr. 2, 123-163.
- Pollack, Mark A., 1996: The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis. In: Governance, Vol. 9, Nr. 4, 429-458.
- Rehbinder, Eckard / Stewart, Richard, 1985: Environmental Protection Policy, Integration through Law, Vol. 2. Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Richardson, Jeremy, 1994: EU Water Policy: Uncertain Agendas, Shifting Networks and Complex Coalitions. In: Environmental Politics, Vol. 3, Nr. 4, 139-167.
- Saretzki, Thomas, 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen zwischen zwei verschiedenen Kommunikationsmodi. In: Volker von Prittwitz (Hrsg.), Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und macht in der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich, 19-39.
- Sartori, Giovanni, 1992: Demokratietheorie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Sbragia, Alberta, 1996: Environmental Policy: The ‚Push-Pull‘ of Policy-Making. In: Helen Wallace / William Wallace, Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 235-255.
- Schäfer, Günther F., 1996: Committees in the EC Policy Process: A First Step Towards Developing a Conceptual Framework. In: Robin H. Pedler / Günther F. Schäfer, Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process. Maastricht: European Institut of Public Administration, 3-23.
- Schäfer, Günther F. / Egeberg, Morten / Korez, Silvo / Trondal, Jarie, 2000: The Experience of Member State Officials in EU Committees: A Report on Intitial Findings of an Empirical Study. In: Eipascope 2000/3, 29-35.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Ders., Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt/New York: Campus, 11-44.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration. Opleaden: Leske + Budrich, 109-140.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 1996: ‚The Council Decides‘: Does the Council Decide? In: Journal of Common Market Studies, Vol. 34, Nr. 4, 531-548.
- Schmidt, Manfred G., 2000: Demokratietheorien. Opladen: Leske + Budrich.
- Schneider, Volker / Werle, Raymund, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden: Nomos, 409-434.

- Shore, Cris, 2000: Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. London/New York: Routledge.
- Silva, Joaquim Evorista da / Silva, Margarida Cardoso da, 1997: Fragen zur grenzüberschreitenden Gewässerbewirtschaftung. In: Francisco Nunes Correia, R: Andreas Kraemer, Dimensionen Europäischer Wasserpolitik. Themenberichte. Eurowater, Band 2. Berlin/Heildeberg: Springer Verlag, 327-377.
- Smyrl, Marc E., 1998: When (and How) Do the Commission's Preferences Matter? In: Journal of Common Market Studies, Vol. 36, Nr. 1, 79-99.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. In: American Political Science Review, Vol. 88, Nr. 1, 128-142.
- Wallace, Helen, 1996: Die Dynamik des Institutionengefüges. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 141-163.
- Weale, Albert, 1996: Environmental Rules and Rule-Making in the European Union. In: Journal of European Public Policy, Vol. 3, Nr. 4, 594-611.
- Wessels, Wolfgang, 2000: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995. Opladen: Leske + Budrich.
- Westlake, Martin, 1994: A Modern Guide to the European Parliament. London/New York: Pinter Publishers.
- Westlake, Martin, 1995: The Council of the European Union. London: Cartermill.
- Wurzel, Rüdiger K. W., 1996: The Role of the EU Presidency in the Environmental Field: Does it make a Difference which Member State runs the Presidency? In: Journal of European Public Policy, Vol. 3, Nr. 2, 272-291.