

WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER



Westfälische Wilhelms-Universität
Sommersemester 2014
Institut für Politikwissenschaft
Abschlussarbeit: Bachelor of Arts

Erstgutachter: Prof. Dr. Oliver Treib
Zweitgutachter: Prof. Dr. Thomas Dietz

Föderalismus und die Implementation von umweltpolitischen EU-Vorschriften:

Das Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie

*Federalism and the Implementation of EU Environmental Policy:
The Case of the Water Framework Directive*

„Politik & Recht“

Bachelor of Arts (B.A.)
6. Fachsemester

Abgabedatum: 23.07.2014

Erklärung

Ich versichere an Eides statt, dass ich die nachstehende Arbeit eigenständig und ohne fremde Hilfe angefertigt und mich anderer als der in der Arbeit angegebenen Hilfsmittel nicht bedient habe. Alle Stellen, die sinngemäß oder wörtlich aus Veröffentlichungen übernommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht.

Name, Vorname: _____

Matrikelnummer: _____

Ort/ Datum: _____ Unterschrift: _____

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	4
1. Einleitung und Relevanz.....	5
2. Stand der Forschung.....	9
2.1. Föderalismus als „misfit“	9
2.2. Föderalismus als Vetospieler.....	15
2.3. Weitere Effekte des Föderalismus.....	18
2.4. Zwischenfazit und Hypothesenbildung.....	19
3. Empirische Untersuchung.....	21
3.1. Die Wasserrahmenrichtlinie.....	21
3.2. Implementation in Irland.....	24
3.2.1. Umsetzung.....	25
3.2.2. Anwendung.....	27
3.2.3. Durchsetzung.....	28
3.3. Implementation in Belgien.....	29
3.3.1. Umsetzung.....	30
3.3.2. Anwendung.....	32
3.3.3. Durchsetzung.....	33
3.4. Implementation in Deutschland.....	34
3.4.1. Umsetzung.....	35
3.4.2. Anwendung.....	37
3.4.3. Durchsetzung.....	38
4. Fazit und Schlussfolgerungen.....	40
Abkürzungsverzeichnis.....	43
Literaturverzeichnis.....	44
Anhang.....	51

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	20
<i>Erwartetes Implementationsergebnis</i>	
Abb. 2	29
<i>Implementationsergebnis im Einheitsstaat Irland</i>	
Abb. 3	34
<i>Implementationsergebnis im kompetitiven Bundesstaat Belgien</i>	
Abb. 4	39
<i>Implementationsergebnis im kooperativen Bundesstaat Deutschland</i>	
Abb. 5	40
<i>Tatsächliches Implementationsergebnis</i>	

1. Einleitung und Relevanz

Umweltpolitische Richtlinien weisen oftmals einen sehr technischen Charakter auf, ihre Implementation ist für die Mitgliedstaaten teilweise mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden (Falkner et al. 2005: 18). Gleichzeitig ist zu beobachten, dass europarechtliche Richtlinien häufig nicht, falsch oder verspätet umgesetzt werden. Welche Gründe hierfür liegen schon in der historisch gewachsenen Vielfalt an Mitgliedstaaten und ihren individuellen Eigenschaften innerhalb der Europäischen Union begründet? Die Mitgliedstaaten variieren in ihrem Staatsaufbau: In der EU finden sich Einheitsstaaten, sowie zentrifugale, kompetitiv arbeitende und zentripetale, kooperativ arbeitende Bundesstaaten. Dies ist ein Punkt, in dem sich die EU von Staaten im traditionellen Sinne unterscheidet. Wie wirkt sich dies aber auf die Implementation von europäischen Richtlinien aus, deren Ziele in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen?

Diese Arbeit soll einen Beitrag zur Beantwortung der folgenden Frage leisten: *Inwieweit hat schon der unterschiedliche Staatsaufbau (Einheitsstaat, kooperativer Bundesstaat, kompetitiver Bundesstaat) der einzelnen Mitgliedstaaten einen Einfluss auf die Implementation von EU-Richtlinien?*

In einem ersten Schritt (Kapitel 2: **Stand der Forschung**) soll die vorhandene Literatur im Bereich der Implementationsforschung daraufhin untersucht werden, inwieweit die Effekte des Staatsaufbaus, insbesondere des Föderalismus, bereits Berücksichtigung im Schrifttum gefunden haben. Dabei kann und soll keine vollständige Kategorisierung des mittlerweile vielfältigen Schrifttums erfolgen (dafür siehe etwa Treib 2014), sondern es soll lediglich untersucht werden, ob und in welchem Umfang der Gedanke, dass der unterschiedliche Staatsaufbau einen Einfluss auf den Implementationserfolg haben könnte, sich bereits in der einschlägigen Literatur niedergeschlagen hat. In der Implementationsforschung lassen sich grob zwei Erklärungsansätze unterscheiden: Ein strukturbasierter Ansatz nimmt den politischen und institutionellen Anpassungsbedarf zwischen national gegebener und europäisch geforderter Situation in den Blick („*Goodness-of-fit Ansatz*“); eine akteurszentrierte Perspektive nimmt der *Vetospiele-Ansatz* an, wonach vor allem Vetospieler auf nationaler und europäischer Ebene den Implementationserfolg beeinflussen. Diese Ansätze zur Erklärung der mangelhaften Implementation europäischer Vorgaben in den Mitgliedstaaten werden zwar kurz vorgestellt, können aber nicht vertieft dargestellt werden.

Auf diesem theoretischen Fundament kann sodann die **empirische Untersuchung** (Kapitel 3) aufgebaut werden. Diese erfolgt anhand des Fallbeispiels der Wasserrahmenrichtlinie

und ihrer Implementation in unterschiedlich aufgebauten Staaten. Dazu sollen in Form einer qualitativen Textanalyse Implementationsberichte der Europäischen Kommission, vorhandene Sekundärliteratur und andere Dokumente analysiert werden, um letztendlich nicht nur die formelle Umsetzung, sondern im Rahmen der Möglichkeiten auch die tatsächliche, administrative Durchführung in den Mitgliedstaaten bewerten zu können. Dabei werden drei Mitgliedstaaten untersucht: Ein Einheitsstaat, ein Bundesstaat, welcher der zentrifugalen und kompetitiven Logik folgt und ein Bundesstaat, der zentripetale und auf Kooperation zielende Elemente aufweist. Dabei soll betrachtet werden, inwiefern sich der unterschiedliche Staatsaufbau auf den Implementationserfolg auswirkt. Es wird davon ausgegangen, dass vor allem die Implementation verwaltungsintensiver Richtlinien stark vom Staatsaufbau abhängt, da sie wenig anfällig für Einflüsse aus dem öffentlichen Diskurs sind und sich die Verwaltungs- und Behördenstruktur (als Hauptadressaten der Regelung) stark unterscheidet, je nachdem, ob es sich um einen Einheits- oder Bundesstaat handelt. Solche Richtlinien finden sich vor allem im umweltpolitischen Bereich. Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist besonders geeignet, weil es sich aufgrund ihres dezentralen, koordinierungsbedürftigen und prozessorientierten Charakters um eine besonders verwaltungsintensive Richtlinie handelt (siehe Kapitel 3.1.). Diese Richtlinie erfordert auf der administrativen Ebene vor allem die Definition von Flussgebietseinheiten und das Aufstellen von verschiedenen Plänen und Programmen, was einen hohen Verwaltungsaufwand bedeutet, vor allem für lokale Behörden. Gleichzeitig enden Flüsse häufig nicht an Verwaltungsgrenzen, Flussgebietseinheiten umfassen oftmals mehrere Regionen, teilweise sogar mehrere Staaten. Dies ruft neben dem dezentralen Umsetzungs- und Durchführungsprozess auch einen gesteigerten Koordinationsaufwand hervor.

Als *abhängige Variable* wird der Implementationserfolg untersucht¹. Unter Implementation wird neben der formellen Umsetzung vom europäischen ins nationale Recht (*transposition*, im Folgenden „Umsetzung“) auch die tatsächliche Anwendung durch Verwaltung, Bürger² und Unternehmen (*application*, im Folgenden „Anwendung“) sowie die Rechtsdurchsetzung durch Verwaltung und Gerichte (*enforcement*, im Folgenden „Durchsetzung“) verstanden (Treib 2014: 3³; Casado Asensio 2008: 1; Bailey 2002: 792). Besonders häufig betrachtete die bisherige Forschung aber vor allem den ersten Schritt des Implementationsprozesses,

¹ Der Erfolg einer Implementation zeigt sich vor allem durch eine tatsächliche *compliance*. Zu diesem Begriff siehe Treib 2014: 2.

² Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind selbstverständlich stets alle Gender-Konstruktionen.

³ Anders noch in Falkner et al. 2005: 6, dort ohne den Bereich *application*, welcher in jener Untersuchung aber ausdrücklich nur die Privatgesellschaft, nicht etwa die Verwaltung betreffen soll. Duina (1997: 156), Duina/Blithe (1999: 497 f.), Knill/Lenschow (1998: 595) und Knill/Liefferink (2007: 149) betrachten nicht den Bereich *enforcement*; Kaeding (2006: 229) und Steunenberg (2006: 294) trennen die Begriffe *transposition* und Implementation; Bourblanc et al. (2013: 1450) unterscheiden formelle und praktische Implementation.

die formal-juristische Umsetzung (Treib 2014: 4, 14, 34). Eine Richtlinie gilt jedoch auf Grundlage des verwendeten umfassenderen Implementationsbegriffes erst dann als erfolgreich implementiert, wenn sie (1) komplett und richtig in nationales Recht umgesetzt wurde, (2) entgegenstehende nationale Regelungen geändert oder abgeschafft wurden, (3) eine effektive administrative Verwaltungsstruktur (einschließlich der notwendigen Ressourcen) zur Anwendung der neuen Regelungen bereitgestellt wurde, und (4) eine Rechtsdurchsetzung gewährleistet ist (Börzel 2000: 149). Diese Arbeit versucht so, im empirischen Teil auch auf die Anwendungs- und Durchsetzungsebene einzugehen. Hierzu mangelt es aber häufig an brauchbaren Daten (Treib 2014: 16 ff.; Börzel 2001a: 810 ff.; Knill/Liefferink 2007: 157 ff.). Trotzdem soll auf die Betrachtung dieser Dimensionen nicht verzichtet werden, denn besonders in der Umweltpolitik zeigt sich der Implementationserfolg vor allem in der praktischen Durchsetzung, da oftmals bestimmte Zielvorgaben erreicht werden müssen (Bailey 2002: 793). Gerade hier stoßen wir aber zusätzlich an die Grenzen der tatsächlich möglichen Dokumentation, wenn zum Beispiel ein Unternehmen oder ein Bürger sein Handeln (oder Denken) ohne vorherige staatliche Anordnung an die Vorgaben einer EU-Richtlinie anpasst (ähnlich auch Börzel 2001a: 809). Generell variiert der Implementationserfolg je nach Politikfeld (Knill/Liefferink 2007: 155). Für eine validere Untersuchung wäre es deshalb nötig, politikfeldübergreifend zu analysieren. Dies ist in diesem begrenzten Rahmen allerdings nicht möglich. Die absolut gesehen meisten Implementationsprobleme liegen im umweltpolitischen Bereich (ebd.: 156), weshalb dieses Politikfeld ausgewählt wird. Richtlinien im umweltpolitischen Bereich erfordern zudem vor allem dezentrales (Borghetto/Franchino 2010: 766), aber koordiniertes Verwaltungshandeln der Mitgliedstaaten. Besonders im Bereich der Umweltpolitik wird seitens der Europäischen Union viel Wert auf Öffentlichkeitsbeteiligung (Knill 2001: 38; Knill/Liefferink 2007: 157) und lokale Planungsverfahren (Knill/Liefferink 2007: 43) gelegt. So sollen auch in dieser Arbeit schwerpunktmäßig die geforderten administrativen Planungsverfahren und nicht die Festlegung genauer Zielvorgaben betrachtet werden. Letzteres verlangt zudem eine Bewertung durch natur- und ingenieurwissenschaftliche Experten.

Als *unabhängige Variable* soll der Staatsaufbau untersucht werden:

Einheitsstaaten verfügen über weniger Vetospieler auf der Ebene des Staatsaufbaus, eine Richtlinie aus Brüssel könnte so einfach "von oben herab" direkt auf der lokale Ebene umgesetzt werden. Es gibt keine Länder beziehungsweise Regionen als "Bremsen". Es wird mithin eine gute, saubere und fristgemäße Umsetzung erwartet. In den Bereichen Anwendung und Durchsetzung verzögert sich jedoch die Implementation, da Institutionen zur Koordinierung der dezentralen Anwendung erst noch eingerichtet werden müssen. Als Beispiel kommt Irland in Betracht.

Kompetitive, zentrifugale Bundesstaaten sind dadurch gekennzeichnet, dass zwischen den einzelnen Teilstaaten eine starke Konkurrenz besteht. Die Länder/Regionen arbeiten eher gegeneinander als miteinander und sind starke Akteure im Machtspiel mit dem übergeordneten Bundesstaat. Diese Konstellation wirkt wahrscheinlich bremsend auf die Implementation von Richtlinien, die hauptsächlich an die administrative Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten gerichtet sind. Ein Beispiel ist Belgien.

Kooperative, zentripetale Bundesstaaten verfügen über viele Verknüpfungspunkte zwischen den Ländern/Regionen und auf der Bund-Länder-Ebene. Es gibt eingearbeitete Kommunikationskanäle, die eine erfolgreiche Implementation befördern könnten. Ein Beispiel ist Deutschland.

Die Annahme ist nun: Wenn eine Richtlinie dezentrales, aber zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen koordiniertes Handeln erfordert, wird sie besser von Bundesstaaten als von Einheitsstaaten implementiert. Innerhalb der Gruppe der föderalen Bundesstaaten gibt es zudem erkennbare Unterschiede zwischen kooperativen/zentripetalen und kompetitiven/zentrifugalen Bundesstaaten. Es kann vermutet werden, dass bei dezentral (aber koordiniert) umzusetzenden Richtlinien föderal aufgebaute Staaten einen Vorteil haben, da es bereits bestehende Kommunikationskanäle und Institutionen zur Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ebenen gibt. Dieser Vorteil könnte aber wiederum verschwinden, wenn die unteren Ebenen mehr gegeneinander (oder nebeneinander) als miteinander arbeiten, wie es vielleicht in kompetitiven/zentrifugalen Bundesstaaten der Fall ist (siehe Kapitel 2.4.).

Es handelt sich bei der vorliegenden Arbeit folglich um eine qualitative Analyse frei zugänglicher Dokumente anhand einer begrenzten Zahl ausgewählter Fallbeispiele. Die Aussagekraft der Ergebnisse (siehe Kapitel 4: **Fazit und Schlussfolgerungen**) könnte zum einen durch eine vertiefte empirische Analyse, etwa durch Experteninterviews in den Verwaltungen der einzelnen Mitgliedstaaten, erhöht werden. Dies war in diesem Rahmen nicht möglich. Zum anderen könnten die theoretischen Überlegungen auch in einem quantitativen Rahmen untersucht werden. Hierzu mangelt es vor allem an geeigneten Daten für die Untersuchung der abhängigen Variable (Implementationserfolg). Eine solche Analyse könnte zudem auch Aussagen zu allen der derzeit 28 Mitgliedstaaten treffen und weitergehende vergleichende Studien ermöglichen.

2. Stand der Forschung

Seit Beginn der Implementationsforschung in den 1980er Jahren hat sich das Feld mittlerweile zu einem Wachstumsbereich in der europäischen Governance-Forschung entwickelt (Knill/Liefferink 2007: 146). Dabei wurden im Laufe der Zeit verschiedene Einflussfaktoren untersucht. Treib (2014) unterscheidet vier Wellen der Implementationsforschung: Die frühe, vor allem verwaltungs- und rechtswissenschaftlich geprägte Implementationsforschung beschäftigte sich mit den Effekten einer effektiven Verwaltung auf den Implementationserfolg (erste Welle) (Treib 2014: 5). In den späten 1990er Jahren wurde der Blickpunkt auf den Unterschied („*misfit*“) zwischen neuen europäischen Regelungen und vorhandenen nationalen institutionellen und rechtlichen Regulationsstrukturen und -kulturen gelegt (zweite Welle) (ebd.: 6 ff.). Später wurde die Implementationsforschung durch die Einbeziehung der Akteursebene gewissermaßen politisiert und ausdifferenziert (dritte Welle) (ebd.: 8 ff.); zuletzt wurde der Blickpunkt weg von den Mitgliedstaaten und durch die Einbeziehung der EuGH-Rechtsprechung und die Verflechtung von europäischer und nationaler Rechtsetzung eher auf die europäische Ebene gelegt (vierte Welle) (ebd.: 11 ff.). Generell lässt sich zwischen struktur- und akteursbasierten Ansätzen unterscheiden.

In diesem Kapitel wird untersucht, inwieweit die Effekte des Staatsaufbaus, insbesondere des Föderalismus, bereits Eingang in die Implementationsforschung gefunden haben. Hierzu wird nach dem jeweiligen Kontext unterschieden. Erstens könnte der Föderalismus als Teil des (institutionellen) „*misfits*“ verstanden werden (siehe 2.1.). Zweitens bringt ein föderaler Staatsaufbau stets besondere Akteure hervor, die als Vetospieler agieren könnten (siehe 2.2.). Drittens wurden Einflüsse eines föderalen Staatsaufbaus in weiteren, eher übergeordneten Kontexten verschiedener Untersuchungen unterschiedlicher Disziplinen (vor allem Politik-, Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften) untersucht. Auch für uns relevante Erkenntnisse dieser Ansätze werden kurz vorgestellt (siehe 2.3.). Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit (2.4.).

2.1. Föderalismus als „*misfit*“

Zunächst soll der strukturbasierte Goodness-of-fit Ansatz kurz vorgestellt werden. Auf dieser Basis wird analysiert, inwieweit Vertreter dieses Ansatzes auch Einflüsse des Staatsaufbaus - insbesondere verschiedener Arten des Föderalismus - in ihre Analyse einbeziehen.

Als „misfit“ wurde zunächst unter dem Label *cost hypothesis* der Grad an institutioneller (Nicht-)Übereinstimmung zwischen einer europäischen Richtlinie und der nationalen Situation verstanden: Wenn eine Regelung große Veränderungen in der Organisation von Interessengruppen oder der nationalen Regelungs- und Verwaltungsstruktur („*policy legacies*“) erforderte, wurde eine schlechtere und langsamere Implementation erwartet (Duina 1997: 156 ff.). Kurz darauf wurde für dasselbe Argument der Begriff „fit“ benutzt (Duina/Bliethe 1999: 496).⁴ Insgesamt geht der Goodness-of-fit Ansatz (in all seinen Spielarten und Modifikationen) also von der einfachen und logischen Annahme aus, dass ein Implementationsprozess reibungslos von statten geht, wenn die Unterschiede zwischen den tief verwurzelten Regelungskulturen, -strukturen und Institutionen auf nationaler Ebene und den durch eine EU-Richtlinie geforderten Veränderungen (mithin der Anpassungsdruck) gering sind (Falkner et al. 2005: 16). Inkrementelle Veränderungen sind zudem leichter umzusetzen als tiefgreifende Veränderungen (Knill/Liefferink 2007: 174). Mit diesem Ansatz wurde vor allem die Implementation umweltrechtlicher EU-Richtlinien erklärt (Treib 2003: 508).

Im theoretischen Diskurs wurde der Goodness-of-fit Ansatz für das Ausblenden der Präferenzen von Akteuren auf der nationalen Ebene und die Annahme kritisiert, dass die Nationalstaaten auf jeden Fall daran interessiert sind, den Status Quo zu erhalten (Mastenbroek/Kaeding 2006: 337-348). Hierzu wird ergänzt, dass der Status Quo in den Mitgliedstaaten eben das Ergebnis von divergierenden Präferenzen der nationalstaatlichen Akteure ist und dadurch schon auf dieser Ebene logischerweise auch vom Status Quo abweichende Präferenzen vorliegen müssen (Ancygier 2013: 44). Ebenso kann es sein, dass eine durch eine europäische Regelung hervorgerufene Veränderung des nationalstaatlichen Status Quo sogar gewünscht wird, etwa nach einem Regierungswechsel (ebd.). Weiterhin könnte der Ansatz auch zu statisch sein, um sehr prozessorientierte Implementationsvorgänge zu erklären (Liefferink et al. 2011: 712).

Unterschieden werden eine ganze Reihe verschiedener misfits, neben den prominenten „institutional“ und „policy“ misfits auch etwa „functional“, „cultural“, „constitutional“ oder „normative“ misfits (Casado Asensio 2008: 5). Eine tiefere Beschreibung und Bewertung der Sinnhaftigkeit der verschiedenen Unterscheidungen kann hier nicht erfolgen, weshalb sich im Folgenden auf die zwei wohl verbreitetsten Arten des misfits beschränkt wird: Der „*institutional misfit*“ beschreibt „das Ausmaß institutionellen Anpassungsdrucks, welcher von [europäischen] policies auf nationale Strukturen und Prozesse ausgeht“ (Knill/Lenschow 1999: 26 ff.; ähnlich auch Risse et al. 2001: 7). Dieser misfit befindet sich also auf der polity-Dimension (Falkner et al. 2005: 27) und kann je nach Politikfeld andere Ausmaße annehmen (Risse et al. 2001: 8). Als „*policy misfit*“ wird hingegen die Diskrepanz

⁴ Für eine tiefergehende Beschreibung des Goodness-of-fit-Ansatzes und seiner Entwicklung siehe etwa Falkner et al. 2005: 14 ff.; Mastenbroek/Kaeding 2006: 333 ff.; Casado Asensio 2008; Treib 2014: 6 ff.

zwischen europäisch geforderten und national vorhandenen Regeln, Standards und Problemlösungswegen verstanden (Börzel/Risse 2003: 61; Casado Asensio 2008: 5). Auch eine unterschiedliche Interpretation von zentralen Begriffen kann einen deutlichen misfit darstellen (Bailey 2002: 797). Die Betrachtung eines „*legal misfits*“ als Teil des policy misfits, also die reine Differenz zwischen vorhandener und geforderter Rechtslage in einem Mitgliedstaat (Falkner et al. 2005: 28), bietet sich hier nicht an: Ein solcher misfit wäre nur für die Umsetzungs-Dimension des Implementationsprozesses relevant.⁵ Wenn unser Implementations-Begriff aber neben der rechtlichen Umsetzung auch die tatsächliche Anwendung und Durchsetzung umfassen soll, ist ein misfit-Begriff, der nur eine Dimension umfasst, irreführend.⁶ Von daher sollte weiterhin bei Verwendung eines weiten Implementationsbegriffes nur von einem policy misfit gesprochen werden. Dieser umfasst dann selbstverständlich auch Unterschiede in der Rechtslage, die dann aber nicht als misfit bezeichnet werden sollten. So wird klargestellt, dass sich der Begriff misfit auf alle Implementations-Dimensionen bezieht (wie es beim institutional und policy misfit der Fall ist) und nicht lediglich auf den Teilbereich eines misfit-Begriffs.

Unter anderem als Reaktion auf die Goodness-of-fit Schule entwickelten Falkner et al. (2005: 317 ff.) die „*worlds of compliance*“-Typologie. Hiernach werden die damals 15 EU-Mitgliedstaaten je nach „compliance-Kultur“ in drei „Welten“ eingeteilt, die das typische Implementationsresultat und die Gründe für eine fehlende compliance widerspiegeln sollen (insbesondere Tabelle in Falkner et al. 2005: 32; Falkner et al. 2007: 403 ff.; Falkner/Treib 2008: 296 ff.). Nach der Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten wurde eine vierte „Welt“ hinzugefügt, die auch die beiden älteren Mitgliedstaaten Italien und Irland aufnahm (Falkner/Treib 2008: 307 ff.)⁷. Kritisiert wird die Typologie vor allem für eine mangelnde Trennschärfe der einzelnen Kategorien und ihre begrenzte Aussagekraft (Toshkov 2007a: 933)⁸. Sie wurde zudem empirisch in Frage gestellt (Thomson et al. 2007: 706 f.; Toshkov 2007a: 938 ff.). Letztendlich handelt es sich bei den „worlds of compliance“ um eine grobe Typologie ähnlicher, regelmäßig widerkehrender misfits (etwa als „Regelungs-“ oder „Rechtsbefolgungskulturen“) in einigen EU-Mitgliedstaaten.

⁵ Eine juristische Betrachtung einer möglichen *Vorwirkung* bzw. *unmittelbaren (horizontalen) Drittwirkung* von Europäischen Richtlinien soll hier nicht erfolgen. Hierunter wird verstanden, dass eine EU-Richtlinie, welche den Bürger begünstigt, aber vom Staat nicht fristgemäß umgesetzt wurde, ausnahmsweise direkt zur Anwendung kommen kann (siehe hierzu Hobe 2012: § 10, Rn. 30-35; Streinz 2012: Rn. 484-497). Dies ist rechtswissenschaftlich umstritten und dürfte darüber hinaus keine regelmäßige Praxis darstellen, ist für die politikwissenschaftliche Implementationsforschung mithin nicht relevant. Wenn es allerdings ausnahmsweise zu einer direkten Anwendung einer EU-Richtlinie in einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren käme, wäre ein legal misfit auch auf den Anwendungs- und Durchsetzungs-Dimensionen anwendbar, da hier die europäische Richtlinie eben aufgrund der Diskrepanz zur geforderten nationalen Rechtslage ((noch) keine Umsetzung) – also des legal misfits – direkt zur Anwendung kommt.

⁶ Steunenberg/Toshkov (2009) benutzen den legal misfit Begriff, beziehen sich jedoch eindeutig nur auf die Umsetzungs-Dimension.

⁷ Nicht eingeteilt wurden Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien und Zypern (Übersicht in Falkner/Treib 2008: 309). Auch die Einordnung von Kroatien erfolgte bisher nicht.

⁸ Zum weiteren Diskurs siehe Toshkov 2007b; Falkner et al. 2007b; Falkner et al. 2007c.

Der Goodness-of-fit Ansatz wurde empirisch in einigen Studien widerlegt (siehe zum Beispiel Haverland 2000: 84; Treib 2003: 511; Falkner et al. 2005: 289 ff.; allerdings jeweils nur für ein Politikfeld). Zudem ist es schwierig, die verschiedenen misfit-Arten zu operationalisieren, geschweige denn zu messen (Steunenberg/Toshkov 2009: 959 f.; Kaeding 2006: 238). Nichtsdestotrotz gilt der Goodness-of-fit Ansatz als feste zu überprüfende Variable, auch in neueren Studien (Casado Asensio 2008: 3).

Insgesamt wurde der Goodness-of-fit Ansatz also vielfach erweitert, modifiziert, geändert oder ergänzt. Der einst sehr klare misfit-Strang franste so an den Enden aus und verlor dabei viel an logischer Konsistenz. Letztendlich wurden aber immer eindeutig strukturbasierte Erklärungsansätze entwickelt. So könnte es helfen, den Fokus wieder auf eine klare Variable, wie zum Beispiel den Staatsaufbau, zu legen. Auch wenn dies als alleinstehender Erklärungsfaktor sicherlich übersimplifiziert ist, kann so doch eine klare Operationalisierung erfolgen. Weitere Einflussfaktoren (vor allem auch auf Akteursebene, siehe dazu 2.2.) können in multivariaten Analysen ergänzt werden.

Inwiefern wird auch der Föderalismus innerhalb der Goodness-of-fit Schule als Ursache für eine mangelhafte Implementation von EU-Vorschriften gesehen? Nachfolgend sollen Beiträge betrachtet werden, die den Föderalismus generell als Teil des misfits sehen. Dazu gehören auch jene, die diesen Begriff nicht explizit benutzen, aber anerkennen, dass der Föderalismus als Teil eines (institutionellen) Anpassungsbedarfs aufgefasst werden kann.

Knill/Lenschow (1998: 597 ff.) und Knill/Liefferink (2007: 180 ff.) unterscheiden für die Bestimmung des misfits für vier umweltpolitische Richtlinien zwischen verschiedenen Regelungskulturen (interventionistisch beziehungsweise mediativ) und – für uns besonders interessant – zwischen verschiedenen Regelungsstrukturen (unter anderem zentral beziehungsweise dezentral). Verlangt eine Richtlinie keine oder nur geringe Anpassungen der Regelungskultur oder –struktur (ist die geforderte also der vorhandenen, nationalen Situation sehr ähnlich), wird sie schneller und besser implementiert (Knill/Lenschow 1998: 599 f.). Empirisch wird allerdings gezeigt, dass dieser Erklärungsansatz für sich alleinstehend nicht ausreichend ist (ebd.: 602). Auch Risse et al. (2001: 7) erkennen politische (neben wirtschaftlichen, juristischen und gesellschaftlichen) Institutionen als Teil des institutionellen misfits an, ohne damit jedoch explizit auf Unterschiede zwischen verschieden aufgebauten Staaten einzugehen. Zudem wird angesprochen, dass EU-Vorgaben Änderungen im Verwaltungsaufbau hervorrufen können, etwa eine Dezentralisierung (Knill/Lenschow 2001: 117). Solch ein institutioneller Umbau könnte sich je nach Ausgestaltung des Staatsaufbaus unterscheiden, hierauf wird aber nicht eingegangen. Auch in der späteren Untersuchung bleibt diese Unterscheidung weitgehend aus, obwohl mit Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Spanien substantiell

unterschiedlich aufgebaute Staaten betrachtet wurden, um den misfit zu identifizieren (Knill/Liefferink 2007: 182 ff.). Lediglich die Mehrebenen-Struktur Deutschlands wurde am Rande als Teil eines hohen misfits gewertet (ebd.: 188). Als entscheidend für die Einordnung als „high misfit“ wurden vielmehr Abweichungen in der Regelungskultur⁹ und nicht in der –struktur angesehen (ebd.). Auch Ian Bailey (2002) untersucht die Implementation einer umweltpolitischen EU-Richtlinie in einem Einheitsstaat (Großbritannien) und einem föderalen Bundesstaat (Deutschland), nimmt aber keine genauere Untersuchung der Effekte eines unterschiedlichen Staatsaufbaus vor. Insgesamt gehen diese Studien also Hand in Hand mit dem Goodness-of-fit Ansatz, der das eher diffuse und vage (ähnlich auch Casado Asensio 2008: 6) Struktur-Merkmal „misfit“ als Erklärungsansatz benutzt. Es wird nur am Rande auf die besonderen Spezifika des Staatsaufbaus oder gar auf einzelne Spielarten des Föderalismus eingegangen.

Eine Unterscheidung zwischen kooperativem und kompetitivem Föderalismus nimmt hingegen Börzel (1999; 2001a; 2001b; 2002; 2003) vor: Sie untersucht die Effekte der Europäisierung („*Europeanization*“) auf den institutionellen Aufbau der Mitgliedstaaten und geht dabei davon aus, dass eine Übertragung von Machtkapazitäten auf die Europäische Union in Folge einer fortschreitenden Europäisierung das Machtgefüge zwischen Bund und Gliedstaaten innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten verändert (Börzel 1999: 576; Börzel 2001b: 143 f.; Börzel 2002: 20 ff.), da diese auf den sich ergebenden institutionellen misfit reagieren müssen (Börzel 1999: 578 f.), um Richtlinien erfolgreich umzusetzen. Börzel untersucht Spanien als kompetitiven und Deutschland als kooperativen Bundesstaat (Börzel 1999: 575, 580 ff.; Börzel 2001b: 142; Börzel 2002: 11; Börzel 2003: 56). Hier wird also auf die institutionelle Seite des Goodness-of-fit Ansatzes eingegangen, indem die Effekte der Europäisierung auf die Veränderung des institutionellen misfits untersucht werden. Die eigentliche Implementation von Recht und administrativen Institutionen - also der policy misfit - wird in diesen Studien nicht betrachtet. Zudem macht Börzel deutlich, dass der Föderalismus nicht als alleinstehender Erklärungsfaktor dienen kann, sondern immer in Verbindung mit weiteren Einflussfaktoren untersucht werden muss. Sie stellt nämlich unter anderem fest, dass es auch bei der Implementation verschiedener Richtlinien innerhalb eines Landes Unterschiede in der Implementationsleistung gibt (Börzel 2000: 158 f.). Ein weiterer Effekt des Staatsaufbaus liegt darin, dass es sich negativ auf den Implementationserfolg auswirkt, wenn es in Staaten mit einem horizontal stark

⁹ Betrachtet werden dort vor allem die Eigenarten der umweltpolitischen *governance*. In Deutschland wurde ein medienpezifischer Ansatz des Umweltschutzes gewählt, wobei von der europäischen Ebene ein medienübergreifender Schutz gefordert wurde (Knill/Liefferink 2007: 188; siehe dazu auch Erbguth/Schlacke 2012: § 2, Rn. 24; Ramsauer 2014: Rn. 50 ff.). Zudem gab es in Spanien und Deutschland andere Regelungstraditionen des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen (nur in begründeten Fällen / Amtsgeheimnis), als von der EU gefordert (generelles Akteneinsichtsrecht / Informationsfreiheit) (Knill/Liefferink 2007: 188 f.; siehe dazu auch Erbguth/Schlacke 2012: § 5, Rn. 128 ff.; Ramsauer 2014: Rn. 105 ff.).

fragmentierten Verwaltungsapparat (etwa in Spanien oder Italien) keine effektiven Koordinationsmechanismen gibt (Börzel 2003: 30, 141). Solche Mechanismen gibt es allerdings in kooperativen Bundesstaaten, wie der Bundesrepublik Deutschland oder Österreich, was sie von Bundesstaaten unterscheidet, welche der kompetitiven Logik folgen. So lässt sich diese Erkenntnis fernab der von Börzel gewählten Fallbeispiele eventuell auf weitere föderal aufgebaute Staaten generalisieren. Unterschiede zwischen verschiedenen Arten des Föderalismus – namentlich zwischen dem kooperativen Föderalismus in Deutschland und dem kompetitiven Regionalismus in Spanien – haben also unterschiedliche Auswirkungen auf die rein institutionelle Anpassung an eine fortschreitende Europäisierung (Börzel 2001b: 138; Börzel 2002: 209 f.). So neigen kooperative Systeme zu einer flexiblen Anpassung der vorhandenen institutionellen Struktur, während in kompetitiven Systemen erst Machtkämpfe und ein Strategiewandel hin zu einem kooperativeren Umgang stattfinden müssen, damit ein institutioneller Wandel stattfinden kann (Börzel 2001b: 143). Dieses Argument ist sehr hilfreich für die Untersuchung der Effekte des unterschiedlichen Staatsaufbaus auf die Implementation von EU-Vorgaben, bildet aber leider nur einen Teil des Implementationsprozesses ab. Börzel behandelt mit der Europäisierungs-Forschung nur den institutionellen Wandel, der durch die Abgabe von Kompetenzen an die EU hervorgerufen wird. Bezogen auf die Implementationsforschung wäre dies also lediglich die Betrachtung eines Wandels des institutionellen misfits. Außerdem ist die Wirkungsrichtung vertauscht: Die Europäisierungs-Forschung betrachtet die Auswirkungen eines Machttransfers an die EU, die Implementations-Forschung die Auswirkungen auf die Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung von *policy outputs*, die von der EU ausgehen. Die Ergebnisse dieses Forschungsgebiets können folglich nur die vorgelagerte institutionelle Anpassung an eine fortschreitende Europäisierung als einen Teil der Implementationsleistung erklären. Nichtsdestotrotz kann so auf theoretischer Ebene angenommen werden, dass unterschiedlich aufgebaute föderale Staaten anders auf den durch die Europäisierung geforderten institutionellen Wandel reagieren. Ob sie die aus dieser Machtgabe resultierenden EU-Vorschriften allerdings auch erfolgreich implementieren, wird so nur sehr indirekt erklärt.

Insgesamt wird der Staatsaufbau als Teil des institutionellen misfits behandelt oder als unterstützendes Argument verwendet. Eine genauere und umfassendere Analyse des Einflusses des Staatsaufbaus auf den Implementationserfolg blieb aber bisher aus. Genauso wenig erfolgte eine durchgängige Trennung in verschiedene Arten des Föderalismus bei der Suche nach strukturbasierten Einflüssen auf die Implementation von EU-Richtlinien. Jedoch lässt sich vor allem aus der Europäisierungs-Forschung entnehmen, dass der teilweise durch EU-Vorgaben geforderte institutionelle Wandel je

nachdem variiert, ob es sich um einen kompetitiv oder kooperativ arbeitenden Föderalismus handelt. Ob es Unterschiede zu zentralistisch aufgebauten Staaten gibt, wurde nicht untersucht.

2.2. Föderalismus als Vetospieler

In einem nächsten Schritt wird der akteurszentrierte Vetospieler-Ansatz in der bisherigen Implementationsforschung kurz vorgestellt. Innerhalb dieser Linie argumentierende Studien werden daraufhin untersucht, ob ein Fokus auf solche Akteure gelegt wird, die typischerweise durch einen föderalen Staatsaufbau hervorgebracht werden, etwa eine Parlamentskammer, die die Interessen der Gliedstaaten vertritt oder ein sonstiger Akteur, der die Gliedstaaten auf föderaler Ebene repräsentiert. Auch der untergeordnete Verwaltungsapparat könnte in der Anwendungs-Dimension einen Vetospieler darstellen.

Vetospieler sind individuelle oder kollektive Akteure, die eine Änderung des Status Quo verhindern können (Tsebelis 1995: 289). Dabei wird zwischen parteipolitischen und institutionellen Vetospielern unterschieden (ebd.). Eine hohe Anzahl an Vetospielern (Steunenberg/Kaeding 2009: 438), ihr politisches Auftreten (defensiv oder offensiv) und ihre jeweilige Machtposition im institutionellen Gefüge könnten Einflussfaktoren auf den Implementationserfolg darstellen. Ancygier (2013: 43) stellt zudem klar, dass es politische Akteure ohne Vetospieler-Qualität gibt, welche ebenfalls den Implementationsprozess beeinflussen können. Zudem wird angemerkt, dass sich das Verhalten von Vetospielern über Zeiträume hinweg ändern kann (Börzel et al. 2007: 15) und ihr Einfluss mit fortschreitendem Zeitablauf eines Implementationsprozesses verringert wird (Steunenberg/Kaeding 2009: 439, 448). Teilweise werden der Vetospieler-Ansatz und andere akteurszentrierte Theorien erst dann als entscheidender Erklärungsfaktor herangezogen, wenn ein hoher misfit vorliegt (Risse et al. 2001: 9; Héritier 2001: 44). Anders als diese kombinierenden Ansätze stellt Treib (2003) dem Goodness-of-fit Ansatzes direkt den Erklärungsansatz über parteipolitische Vetospieler gegenüber. Er kommt zu dem Ergebnis, „dass es durch parteipolitischen Widerstand auch bei geringem Anpassungsbedarf zu gezielter Verschleppung der Anpassung oder zu bewusster Falschumsetzung kommen kann“, sowie durch eine aktive parteipolitische Unterstützung sogar zu einer „Überimplementierung“¹⁰ (Treib 2003: 524), was aber wiederum zu einer nicht mehr fristgemäßen Umsetzung führen könnte (ebd.: 520 f.).

¹⁰ Hier wird sozusagen „über das Ziel hinausgeschossen“, indem innerhalb des nationalen Umsetzungsprozesses die Mindestanforderungen der Richtlinie übertroffen werden (Treib 2003: 519).

Für diese Arbeit sind vor allem die institutionellen Vetospieler interessant. Es ist zu vermuten, dass es in einem föderalistischen System mehr institutionelle Vetospieler gibt als in einem Einheitsstaat (Tsebelis 2002: 136, 158). In einem kompetitiv aufgebauten föderalen System könnten institutionelle Vetospieler auf Länderebene mächtiger sein oder vielmehr politisch offensiver agieren als in einem kooperativen Föderalismus. Im Folgenden wird analysiert, ob in der bisherigen Literatur eine solche Trennung vorgenommen wurde, um so Unterschiede in der Vetospieler-Landschaft zu erklären.

Ein föderalistischer Staatsaufbau geht einher mit einem besonderen Aufbau der Staatsverwaltung, da es auf Bundesebene eine Repräsentation der Gliedstaaten geben muss (Tsebelis 2002: 139 ff.). Dies führt zu einer anderen Vetospieler-Konstellation als in Einheitsstaaten. Vor allem die Zahl der Vetospieler wird erhöht (ebd.: 158). Tsebelis trennt also zwischen Einheitsstaaten und Bundesstaaten, bezieht dies auch auf das Aufkommen von Vetospielern, unterlässt allerdings eine Trennung in verschiedene Arten des Föderalismus. Auch Haverland (2000: 85, 100) nennt namentlich den Deutschen Bundesrat als wichtigen Vetospieler in einem föderalen System, vergleicht aber ebenso wenig, ob es zwischen verschiedenen aufgebauten Bundesstaaten Unterschiede gibt. Im Ergebnis wird festgestellt, dass ein föderalistischer Staatsaufbau generell zu einer fragmentierten institutionellen Struktur, mithin zu mehr Vetospielern und so zu einer schlechteren Implementationsleistung führt (ebd.: 100).

Bailey (2002: 797) sieht in fehlenden *“veto points”* Gründe für die erfolgreiche Umsetzung der Verpackungs-Richtlinie 94/62/EG in Großbritannien. In Deutschland hingegen tritt der Bundesrat als Vertretung der Landesregierungen als mächtiger Vetospieler auf, was schon zu einer erheblichen Verlangsamung des Umsetzungsprozesses führte (Bailey 2002: 798). Eine mächtige Länderkammer stellt somit auch hier einen wichtigen Vetospieler dar. Ein föderalistischer Staatsaufbau kann also durch zusätzliche, mächtige Vetospieler den Implementationsprozess bremsen und zum Beispiel im Fall des Deutschen Bundesrates auch inhaltlich verändern. Allerdings werden in dieser Untersuchung für den Umsetzungsprozess die verschiedenen Regelungspräferenzen der Vetospieler als Teil des *policy misfits* angesehen (ebd.) und die Bezugnahme auf den unterschiedlichen Staatsaufbau geschieht nur implizit.

Einen anderen Ansatz wählen Börzel et al. (2007): In einer eher den internationalen Beziehungen entstammenden Untersuchung werden in einem Erklärungsansatz Staaten in Gänze als Vetospieler angesehen (Börzel et al. 2007: 9 ff.). Je nach Machtposition können sie die Implementation von EU-Vorgaben unterschiedlich stark beeinflussen, der Staatsaufbau wird aber nicht als dafür ursächlich angesehen (ebd.). Zusätzlich zu dieser realistischen Sichtweise wird als *„government autonomy“* (ebd.: 13) der Einfluss von institutionellen und parteipolitischen Vetospielern im Sinne des herkömmlichen Vetospieler-

Ansatzes untersucht (ebd.: 13 ff.). Generell wird bestätigt, dass mächtige Staaten schon im Europäischen Rat als Vetospieler agieren können (ebd.: 24 f.). Bezüglich des traditionellen Vetospieler-Ansatzes wird kein Effekt innerstaatlicher Vetospieler auf die Anzahl der Vertragsverletzungsverfahren festgestellt; hierbei macht es keinen Unterschied, ob es sich um föderale oder zentralistische Staaten handelt (ebd.: 28). Allerdings kann dies auch an der Operationalisierung der Untersuchung liegen: Untersucht wird auf Basis von Daten, die in offiziellen EuGH-Verfahren generiert werden (ebd.: 4 ff.). Es werden also nicht die nationalstaatlichen Aushandlungsprozesse unter die Lupe genommen. Jedoch ist genau dies der Bereich, in dem innerstaatliche Vetospieler besonders interessant sind. Insgesamt werden in dieser Studie Effekte des Staatsaufbaus verneint, Vetospieler können jedoch auch schon auf supranationaler Ebene vorkommen und den Implementationsprozess beeinflussen.

Steunenberg (2006: 295) macht darauf aufmerksam, dass die Umsetzung von EU-Vorgaben oftmals nicht durch formelle Parlamentsgesetze geschieht, sondern durch untergesetzliche Regelungen. Hierdurch wird die Debatte mit entscheidenden Vetospielern auf die administrative Ebene verlagert (ebd.). Auf dieser Ebene kann dann getrennt werden zwischen Vetospielern auf der ministeriellen Arbeitsebene („*lower-level players*“) und koordinierenden Vetospielern, etwa dem federführenden Minister („*higher-level players*“) (ebd.: 298). Problematisch und zeitaufwendig sind vor allem Konstellationen, in denen sich mehrere koordinierende Vetospieler gegenseitig blockieren (ebd.: 303 f., 313). Eine solche Konstellation könnte in einem föderal aufgebauten Staat auch dann vorliegen, wenn die Zuständigkeit zwischen Bundes- und Landesministerium nicht klar zu trennen ist. In dieser Konstellation ist es wahrscheinlich, dass sich Landes- und Bundesminister als koordinierende Vetospieler gegenseitig blockieren. Solange hier kein klares Machtübergewicht der einen oder anderen Seite besteht, ist diese Vetokonstellation besonders lähmend. Steunenberg geht auf diesen Aspekt allerdings gar nicht ein.

Borghetto und Franchino (2010: 766 ff.) führen aus, dass ein dezentraler Staatsaufbau zunächst zur Einbindung von mehr Akteuren auf regionaler Ebene innerhalb der Umsetzungs-Dimension führt (ohne jedoch den Begriff „Vetospieler“ zu benutzen). Dieser Effekt kann aber verschwinden, wenn es auf Bundesebene eine Mitwirkungsmöglichkeit zur Gesetzgebung gibt (Borghetto/Franchino 2010: 767). Betrachtet werden hierbei weder die Anwendung, noch die Durchsetzung der EU-Vorgaben. Sie kommen in ihrer quantitativen Studie zu dem Ergebnis, dass die Einbeziehung subnationaler Autoritäten die Umsetzung von EU-Richtlinien verlangsamen kann (ebd.: 775 f.). Auch hier findet lediglich eine Einteilung in dezentrale und zentralisierte Umsetzung statt, eine Differenzierung nach verschiedenen Arten des Föderalismus entfällt.

Zusammenfassend werden auch innerhalb dieses akteurszentrierten Ansatzes Vetospieler betrachtet, die gerade in föderal aufgebauten Staaten vorkommen. Jedoch unterbleibt auch hier die Unterscheidung, ob verschiedene Arten des Föderalismus unterschiedliche Akteurskonstellationen hervorbringen, die wiederum als Vetospieler einen Einfluss auf den Implementationserfolg haben könnten.

2.3. Weitere Effekte des Föderalismus

Zuletzt werden Studien vorgestellt, die im Staatsaufbau weitere Einflussfaktoren auf den Implementationserfolg von EU-Richtlinien erkennen und sich nicht direkt dem Goodness-of-fit Ansatz beziehungsweise dem Vetospieler-Ansatz zuordnen lassen.

In einer älteren, verwaltungswissenschaftlichen Studie erkennen Siedentopf und Ziller (1988), dass ein föderalistischer Staatsaufbau durch die Verteilung von Souveränität zu einem fragmentierten Entscheidungsverfahren führt (Siedentopf/Ziller 1988: 4). Dadurch wird eine gesteigerte Kooperations- und Konsensbereitschaft sowie mehr Einstimmigkeit gefordert (ebd.: 74). Ein kooperativ föderalistischer Staatsaufbau führt also dazu, dass es zu mehr Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Entscheidungsträgern kommt und getroffene Entscheidungen auf einer breiteren, konsensbasierten Grundlage stehen. Der kooperative Föderalismus hat also eine Art befriedenden Effekt. So könnte die praktische Anwendung einmal getroffener Regelungen (wie die Umsetzung einer EU-Richtlinie) erleichtert werden. Allerdings muss dieser Konsens erst einmal hergestellt werden. Dies kann sehr zeitraubend sein. Außerdem könnten nötige Kompromisse den Inhalt der Regelung „verwässern“ und so letztendlich zu einer materiell falschen Implementation von EU-Vorgaben führen. Die grundlegende Studie von Siedentopf/Ziller fördert also einen weiteren, interessanten Effekt eines föderalen Staatsaufbaus auf die Implementation von EU-Vorgaben zutage, erscheint im heutigen Licht allerdings sehr formalistisch und mittlerweile durch zwischenzeitliche, tiefgreifende Reformen der EU-Institutionen auch veraltet. Außerdem werden Eigenarten eines kompetitiv föderalistisch aufgebauten Staates nicht behandelt. Nichtsdestotrotz kann geschlossen werden, dass ein kooperativer Föderalismus zu mehr Konsens innerhalb eines politischen Systems führt. Dies dürfte sich förderlich auf die Anwendung und Durchsetzung von EU-Richtlinien auswirken. Die Konsensfindung in der Umsetzungs-Phase kann aber Zeit kosten und durch Kompromisslösungen zu inhaltlichen Änderungen führen.

Heather Mbaye (2001: 264 f.) untersucht als eine Variable unter mehreren die Effekte der „*multi-level governance*“¹¹ auf den Implementationserfolg. Dabei geht sie davon aus, dass

¹¹ Zu diesem Begriff siehe auch Kuhlmann/Wollmann 2013: 116 ff.

in einem Mehrebenensystem mehr Akteure sowie mehr Autonomie dieser Akteure für Probleme im Implementationsprozess sorgen (ebd.). Ein föderalistischer Staatsaufbau verstärkt die Notwendigkeit einer multi-level governance und sollte so den Implementationserfolg negativ beeinflussen. Allerdings stellt Mbaye in ihrem umfassenden Regressionsmodell keinen signifikanten Einfluss der regionalen Autonomie fest (ebd.: 273). Jedoch unterscheidet Mbaye nicht zwischen verschiedenen Arten des Föderalismus. Ihre Ergebnisse sind zudem abhängig von der Art der Operationalisierung. Deshalb könnte auf Grundlage ihres Ansatzes auf theoretischer Ebene auch weiterhin angenommen werden, dass in einem Bundesstaat mit sehr autonomen Gliedstaaten (regelmäßig kompetitiv angelegte Systeme) die Implementation von EU-Vorgaben zusätzlich gebremst wird.

2.4. Zwischenfazit und Hypothesenbildung

Es wird erkennbar, dass die bisherige Implementationsforschung die Vielzahl der verschiedenen Arten des Staatsaufbaus der EU-Mitgliedstaaten zumindest am Rande mitgedacht hat. Der Staatsaufbau kann zum einen als Teil des institutionellen misfits gesehen werden. Zum anderen ist es auch möglich, zu untersuchen, welche spezifischen Akteurskonstellationen verschieden aufgebaute Staaten hervorbringen und ob diese sich in ihrer Eigenschaft als Vetospieler oder in ihrem politischen Handeln - ihrem „Politikstil“ - unterscheiden. Interessant wäre es auch, alle EU-Mitgliedstaaten nach ihrem Staatsaufbau zu kategorisieren und mit den „worlds of compliance“ abzugleichen.

Jedoch unterblieb bisher eine systematische Untersuchung der Effekte eines unterschiedlichen Staatsaufbaus. Hierzu ist es nötig, die bisherigen Untersuchungsansätze zu verbinden, da es sich beim Staatsaufbau in Relation zu misfit und Vetospielern um einen vor- bzw. überlagerten Einflussfaktor handelt. Zudem blieb eine Differenzierung nach verschiedenen Arten des Föderalismus sowohl bei struktur- als auch akteursbasierten Theorien aus. Eine solche Untersuchung könnte aber durchaus Sinn machen. Zwar kann der Staatsaufbau sicherlich nicht als alleinstehender Erklärungsfaktor für den Implementationserfolg dienen, jedoch ist er relativ einfach und klar operationalisierbar. Es bietet sich folglich an, systematisch zu untersuchen, ob die Implementation von EU-Vorschriften je nach Staatsaufbau nach regelmäßigen Mustern abläuft.

Wir haben im Ergebnis aus der bisherigen Literatur folgendes gelernt:

- Der Staatsaufbau ist Teil des institutionellen misfits. Durch die Europäisierung wird oftmals eine institutionelle Anpassung gefordert, was nicht nur zu Implementationsdefiziten, sondern auch zu Machtverschiebungen auf nationaler und subnationaler Ebene führen kann. Verschieden aufgebaute Staaten reagieren unterschiedlich auf diese Machtverschiebungen.

- Verschieden aufgebaute Staaten bringen unterschiedliche Vetospieler-Konstellationen hervor. Generell gibt es in föderalen Staaten mehr Vetospieler. Die Implementation in föderalen Staaten erfordert koordinierende Akteure und Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene, damit eine erfolgreiche Anwendung und Durchsetzung der EU-Vorgaben ermöglicht wird.
- Ein kooperativ arbeitender Bundesstaat bewirkt eine zeitaufwendige Konsenssuche. Ist dieser Konsens aber erstmal hergestellt, sollte es durch die gesteigerte Kooperations- und Konsensbereitschaft weniger Probleme bei der Anwendung und Durchsetzung von EU-Vorgaben geben.
- Eine große Autonomie der Akteure in einem Mehrebenensystem – etwa in kompetitiven Bundesstaaten – könnte zu Implementationsdefiziten in allen Bereichen führen. Ein statistisch signifikanter Einfluss regionaler Autonomie ist aber im Zusammenhang mit anderen Einflussvariablen nicht feststellbar. Diese Analyse bedarf jedoch weiterer Validierung.

Aus diesen Erkenntnissen lassen sich für die empirische Fallstudie folgende zu überprüfende Hypothesen ableiten:

H1: Einheitsstaaten setzen europäische Vorgaben gut und zügig um, es gibt allerdings Probleme bei der Koordinierung der Anwendung und Durchsetzung.

H2: Kompetitiv arbeitende Bundesstaaten stoßen in allen Bereichen des Implementationsprozesses auf Probleme. Hierfür sorgen Kompetenzkonflikte und Koordinationsprobleme.

H3: Kooperativ arbeitende Bundesstaaten brauchen zwar länger für die Konsensbildung bei der Umsetzung von EU-Vorgaben und es kann zu inhaltlichen Abweichungen kommen, sie haben jedoch keine Probleme bei der Anwendung und Durchsetzung der EU-Vorgaben.

Folgende Abbildung dient der Illustration des erwarteten Implementationsergebnisses auf Grundlage der aufgestellten Hypothesen:

	Umsetzung	Anwendung	Durchsetzung
Einheitsstaat	+	-	-
Kompetitiver Bundesstaat	-	-	-
Kooperativer Bundesstaat	-	+	+

Abbildung 1: Erwartetes Implementationsergebnis

3. Empirische Untersuchung

Die unter 2.4 aufgestellten Hypothesen sollen anhand eines Fallbeispiels empirisch überprüft werden. Eine Analyse mehrerer Einflussvariablen in allen EU-Mitgliedstaaten, die verschiedene Politikfelder umfasst, wäre zwar wesentlich aussagekräftiger, kann in diesem Rahmen allerdings nicht geleistet werden. Es wird davon ausgegangen, dass der Staatsaufbau einen entscheidenden Einfluss vor allem auf Richtlinien hat, die besonders verwaltungsintensiv sind und einer dezentralen, aber koordinierten Umsetzung bedürfen. Zunächst wird daher anhand des Richtlinien textes aufgezeigt, warum diese Kriterien auf die Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie) zutreffen und anhand welcher Vorgaben dieser Einfluss besonders klar erkennbar sein sollte (3.1.). Sodann erfolgt die Untersuchung von Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung der Richtlinie im Einheitsstaat Irland (3.2.), im kompetitiven Bundesstaat Belgien (3.3.) und im kooperativen Bundesstaat Deutschland (3.4.). Datengrundlage sind Implementationsberichte der Europäischen Kommission, Berichte der jeweils zuständigen Ministerien und nationaler oder subnationaler Umweltämter und -agenturen. Diese werden qualitativ ausgewertet.

3.1. Die Wasserrahmenrichtlinie

„Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) [...] ist eine der ambitioniertesten und umfassendsten umweltpolitischen Rechtsetzungen der Europäischen Union“ (Lieverink et al. 2011: 712, eigene Übersetzung). Gründe dafür sind vor allem ein weitreichender institutioneller Umbau des Gewässerschutzes in den Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Einführung der integrierten Bewirtschaftung von Flussgebietseinheiten (ebd.). Sie ist gleichzeitig ein sehr flexibles Instrument, welches den Mitgliedstaaten einen weiten Handlungsspielraum eröffnet (Bourblanc et al. 2013: 1449 f.). Ziel ist es, „bestimmte Qualitätsziele der Gewässer sowie eine nachhaltige Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Ressourcenschutzes [zu] erreichen“ (Laskowski/Ziehm 2014: Rn. 20).

Ziel der Richtlinie ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Gewässerschutz (Art. 1 WRRL). Dieser wird vor allem durch administrative Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausgefüllt. Bei der WRRL handelt es sich um eine dezentral durchzuführende, besonders koordinierungsbedürftige, sowie prozessorientierte Richtlinie. Sie ist also insgesamt äußerst verwaltungsintensiv. Dies hat folgende Gründe:

Die WRRL lässt sich zunächst als *dezentral* durchzuführende Richtlinie beschreiben: Um die Umweltziele (Art. 4 WRRL) zu erreichen, müssen die Mitgliedstaaten in ihrem jeweiligen

Hoheitsgebiet Flussgebietseinheiten¹² und die jeweiligen Einzugsgebiete¹³ festlegen (Art. 3 Abs. 1 WRRL). Die Flussgebietseinheiten können auch kleinere Teilgebietseinheiten enthalten (Art. 13 Abs. 5 WRRL). Kleinste Analyseeinheit sind die *Wasserkörper*, also etwa Abschnitte von Fließgewässern (BMU 2013: 8). Für die Flussgebietseinheiten mussten die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2004 eine Zustandsbeschreibung erstellen, welche die Merkmale einer Flussgebietseinheit analysiert, „eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers“ sowie eine ökonomische Analyse der Wassernutzung beinhaltet (Art. 5 Abs. 1 WRRL). Hierzu ist also eine Zustandserhebung vor Ort nötig. Für die Einzugsgebiete müssen zudem Bewirtschaftungspläne erlassen werden (Art. 13 Abs. 1 WRRL), die unter anderem eine „Zusammenfassung der signifikanten Belastungen und anthropogenen Einwirkungen auf den Zustand von Oberflächengewässer [sic!] und Grundwasser“ (Art. 13 Abs. 4 WRRL in Verbindung mit Anhang VII Nr. A.2) enthalten. Außerdem ist die Zusammenfassung des Maßnahmenprogramms nach Art. 11 WRRL einzufügen (Art. 13 Abs. 4 WRRL in Verbindung mit Anhang VII Nr. A.7). Maßnahmenprogramme müssen darüber hinaus auch mit anderen relevanten Politikbereichen – wie der Landwirtschaft oder dem Artenschutz – abgestimmt werden (Laskowski/Ziehm 2014: Rn. 28). Um die Bewirtschaftungspläne zu erlassen ist also der Rückgriff auf lokale Expertise unverzichtbar. Es sind sogar einzelne Verursacher zu ermitteln. Auch die Gestaltung von Gebühren zur Wassernutzung hat sich am Verursacherprinzip¹⁴ zu orientieren (Art. 9 WRRL). Zur Erstellung der Pläne ist zudem die Öffentlichkeit zu informieren und anzuhören (Art. 14 WRRL). Dazu gehört auch die frühzeitige Einbindung bei der Erarbeitung der Maßnahmenprogramme (Laskowski/Ziehm 2014: Rn. 29). Der lokale, gebiets- und verursacherbezogene Charakter der zu erstellenden Pläne sowie die aktive Beteiligung der Bürger machen die WRRL mithin zu einer dezentral umzusetzenden Richtlinie.

Aufgrund ihres dezentralen Charakters ist die WRRL auch besonders *koordinierungsbedürftig*: Die Mitgliedstaaten müssen die Maßnahmenprogramme für Flussgebietseinheiten koordinieren (Art. 3 Abs. 4 WRRL) und gegebenenfalls mit anderen EU-Mitgliedstaaten internationale Flussgebietseinheiten bilden (Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 1 WRRL). Außerdem ist die Einrichtung einer zuständigen Behörde (Art. 3 Abs. 2 WRRL) und das Führen eines Verzeichnisses von Schutzgebieten (Art. 6 WRRL) erforderlich. Wenn eine Flussgebietseinheit vollständig innerhalb der EU liegt, ist grundsätzlich ein

¹² Eine Flussgebietseinheit ist „ein gemäß Artikel 3 Absatz 1 als Haupteinheit für die Bewirtschaftung von Einzugsgebieten festgelegtes Land- oder Meeresgebiet, das aus einem oder mehreren benachbarten Einzugsgebieten und den ihnen zugeordneten Grundwässern und Küstengewässern besteht“ (Art. 2 Nr. 15 WRRL).

¹³ Ein Einzugsgebiet ist „ein Gebiet, aus welchem über Ströme, Flüsse und möglicherweise Seen der gesamte Oberflächenabfluss an einer einzigen Flussmündung, einem Ästuar oder Delta ins Meer gelangt“ (Art. 2 Nr. 13 WRRL).

¹⁴ Siehe zu diesem Begriff Erbguth/Schlacke 2012: § 3, Rn. 11; Ramsauer 2014: Rn. 34 ff.

einzigem, koordinierter Bewirtschaftungsplan zu erstellen (Art. 13 Abs. 2 WRRL). Unter Umständen muss sogar mit Behörden außerhalb der EU koordiniert werden (Art. 3 Abs. 5 WRRL; Art. 13 Abs. 3 WRRL). Sowohl innerhalb eines Staates, als auch auf supra- und internationaler Ebene ist folglich ein großes Ausmaß an Koordination erforderlich, um den Vorgaben der EU-Richtlinie Folge leisten zu können.

Zuletzt ist die WRRL auch *prozessorientiert*. Die Prozesshaftigkeit und Koordinierungsbedürftigkeit der WRRL werden vor allem darin deutlich, dass es sich nicht um einen einmaligen Umsetzungsvorgang handelt, sondern dass die Bewirtschaftungspläne einschließlich der Maßnahmenprogramme kontinuierlich modifiziert, verbessert und deren Einhaltung überwacht werden muss (Allan 2012: 172, 174). Dazu gehört auch die permanente Überwachung des Zustands der Gewässer (Art. 8 WRRL). Der Europäischen Kommission ist regelmäßig Bericht zu erstatten (Art. 15 WRRL) und auch die EU muss weitergehende Strategien gegen die Wasserverschmutzung entwickeln (Art. 16, 17 WRRL). Zudem werden die Grenzwerte von der Europäischen Kommission aktualisiert und überprüft (Art. 20 WRRL). Wenn die Qualitätsziele nach Art. 4 WRRL bis 2015 nicht erreicht werden können, steht es den Mitgliedstaaten frei, gemäß Art. 4 Abs. 4-7 WRRL Ausnahmeregelungen in Anspruch zu nehmen. Ein konsequenter Gewässerschutz benötigt nicht nur einmalige Aktionen, sondern vor allem ein gutes Monitoring und die regelmäßige Aktualisierung von Zielvorgaben. All dies soll durch die WRRL erreicht werden. Hierin wird die besondere Prozessorientierung deutlich: Es ist nicht ein einmaliger Umsetzungsakt erforderlich, sondern die Implementation der WRRL muss in wiederkehrenden Planungszyklen und kontinuierlich erfolgen.

Insgesamt handelt es sich bei der WRRL also um eine sehr verwaltungsintensive und anspruchsvolle Richtlinie. Sie hat einen dezentralen, koordinierungsbedürftigen und prozessorientierten Charakter. Effekte des Staatsaufbaus auf den Implementationserfolg könnten sich vor allem auf die innerstaatliche Koordination auswirken. Die Verfahren zur Aufstellung der verschiedenen Pläne auf lokaler Ebene müssen auf staatlicher Ebene koordiniert werden, damit die Berichtspflichten an die europäische Ebene erfüllt werden können. Dies betrifft die Anwendungsebene. Für die rechtliche Umsetzung müssen die Vorgaben der Richtlinie in nationales und gegebenenfalls auch gliedstaatliches Recht umgesetzt sowie entgegenstehende Vorgaben ausgeräumt werden. Je nach Staatsaufbau dürfte dieser Rechtsetzungsprozess unterschiedliche Ausmaße annehmen. Auch auf der Durchsetzungsebene muss der Informationsaustausch über alle Ebenen hinweg sichergestellt sein, was je nach Staatsaufbau und Kommunikationsverhalten der Gliedstaaten variieren kann. Ansatzpunkte für Einflüsse des Staatsaufbaus finden sich also auf allen drei Dimensionen (Umsetzung, Anwendung, Durchsetzung) des Implementationsbegriffs. Besonders wichtige Vorgaben, die dem Einfluss des Staatsaufbaus unterliegen könnten, sind Art. 3 (Bestimmung der „geeigneten zuständigen

Behörde“ als Koordinierungsbehörde), Art. 4 (tatsächliches Erreichen der Qualitätsziele), Art. 5 (Zustandsbeschreibung), Art. 8 (Monitoring des Gewässerzustandes), Art. 13 und 11 (Bewirtschaftungspläne mit Maßnahmenprogrammen), Art. 14 (Öffentlichkeitsbeteiligung) und Art. 15 (Berichterstattung an die Kommission) (siehe auch Anhang 1).

Nach dieser Charakterisierung der zu untersuchenden Richtlinie folgt nun die Untersuchung des Implementationsprozesses in drei verschiedenen aufgebauten Staaten, um die unter 2.4 aufgestellten Hypothesen zu überprüfen.

3.2. Implementation in Irland

Zuerst werden Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung in einem Einheitsstaat untersucht. Dabei wird zwar eine zügige Umsetzung erwartet, allerdings sollte es bei der Anwendung und Durchsetzung der EU-Vorgaben Probleme geben (siehe oben, 2.4.).

Als zu untersuchender Mitgliedstaat bietet sich Irland an: 1973 wurde die Republik Irland als eines der am stärksten zentralisierten Länder Europas Teil der EU (Laffan/O'Mahony 2008: 133). Neben der Zentralverwaltung in Dublin gibt es auf Ebene der kommunalen Regierung die *counties* (ebd.: 134). Eine regionale Verwaltungsebene existiert nicht (Falkner/Laffan 2005: 213). Die Europäisierung und die Idee eines „Europas der Regionen“ haben die Rolle dieser subnationalen Akteure gestärkt (Laffan/O'Mahony 2008: 133). Die lokale Ebene hat etwa die Möglichkeit, unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip zu versuchen, schon in Brüssel bestimmte Kompetenzen an sich zu ziehen (Kingdom 2003: 624). Trotzdem bleibt die Rolle der counties in Irland aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen (Laffan/O'Mahony 2008: 137) und begrenzter Kompetenzen (ebd.: 135) sehr limitiert. Deshalb bleibt die Zentralregierung mächtigster strategischer Akteur (ebd.: 149). Im Einheitsstaat Irland ist die Umsetzung von EU-Recht Aufgabe des Zentralstaates, die lokalen Rolle spielen aber eine wichtige Rolle bei der Anwendung der europäischen Vorgaben (ebd.: 147). In einem Einheitsstaat stehen der Zentralregierung bei der rein formellen Umsetzung von EU-Richtlinien keine mächtigen Vetospieler auf regionaler Ebene gegenüber (James 2009: 360; Saalfeld 2008: 201 ff.), was den Umsetzungsprozess beschleunigen und vereinfachen sollte. Allerdings könnten sich bei der Anwendung und Durchsetzung von EU-Vorgaben Kommunikationsprobleme mit der lokalen Ebene ergeben (siehe auch oben, 2.4). Dies soll im Folgenden anhand des Implementationsprozesses der WRRL überprüft werden. Dabei wird konzeptionell zwischen den drei Dimensionen des Implementationsbegriffs (Umsetzung, Anwendung, Durchsetzung) getrennt und ein besonderer Fokus auf Einflüsse des Staatsaufbaus gelegt.

3.2.1. Umsetzung

Zuerst wird der Bereich Umsetzung, also die reine Überführung der EU-Richtlinie in nationales Recht, betrachtet. Eine erfolgreiche Umsetzung liegt dann vor, wenn die Richtlinie fristgemäß und inhaltlich richtig in nationales Recht umgesetzt wurde. Für diese (notwendigerweise subjektive) Bewertung muss der *Hauptumsetzungsrechtsakt* identifiziert werden. Oftmals werden europäische Vorgaben nämlich nicht nur mithilfe eines einzigen nationalen Rechtsaktes umgesetzt, sondern es werden mehrere Rechtsakte erlassen, die der Kommission übermittelt werden (Kaeding 2007: 91). Kaeding (2007: 91 f.) schlägt vor, den ersten Rechtsakt als Indikator einer rechtzeitigen Umsetzung heranzuziehen. Dieser ist normalerweise der Hauptumsetzungsrechtsakt (ebd.: 92). Zudem ist es problematisch, alternativ den letzten Rechtsakt als entscheidend anzusehen, da es zu Aktualisierungen, Anpassungen etc. kommen kann (ebd.)¹⁵. Allerdings kann der erste gemeldete Rechtsakt meiner Meinung nach nur eine erste Anlaufstation darstellen: Entscheidend ist nicht, welcher der gemeldeten Rechtsakte der chronologisch erste ist, sondern welcher Rechtsakt tatsächlich und erkennbar dazu bestimmt ist, die Richtlinie umzusetzen. Indiz hierfür ist vor allem der Titel. Es wird also folgenderweise vorgegangen: Zunächst wird angenommen, dass der erste übermittelte Rechtsakt der Hauptumsetzungsrechtsakt ist. Stellt sich hierbei heraus, dass der Rechtsakt nicht geeignet ist, die Richtlinie vollständig und korrekt umzusetzen, wird anhand der in CELEX¹⁶ gelisteten Titel der Rechtsakte versucht, den Hauptumsetzungsrechtsakt zu identifizieren. Anhand dieses Hauptumsetzungsrechtsaktes und gegebenenfalls ergänzender Rechtsakte wird sodann bewertet, ob die Richtlinie *fristgemäß* und *inhaltlich richtig* umgesetzt wurde.

Zur Identifizierung des *Hauptumsetzungsrechtsaktes* wurde folgendermaßen vorgegangen: Irland hat als ersten Rechtsakt die "European Communities (Good Agricultural Practice for Protection of Waters) Regulations 2006" (IE 2006) gemeldet. Dieser Rechtsakt beinhaltet allerdings spezielle Regelungen für den landwirtschaftlichen Bereich und ist erkennbar nicht der Hauptumsetzungsrechtsakt. Der vielversprechendste Titel in CELEX war der Rechtsakt „European Communities (Water Policy) (Amendment) Regulations 2010" (IE 2010b), da der Titel auf die europäische Ebene und die allgemeine Wasserpolitik hinweist. Hierin werden unter anderem die Rechtsakte genannt, die der Umsetzung der WRRL dienen (IE 2010b: Explanatory Note). Der erste hierin genannte Titel ist IE 2003, in welchem schon in der

¹⁵ Eine methodologische Diskussion zu diesem Ansatz kann hier nicht erfolgen, siehe aber kritisierend König/Luetgert 2008: 168 ff.

¹⁶ CELEX (Communitatis Europaeae Lex) ist die offizielle juristische Datenbank der Europäischen Union, die auch einen Großteil (leider nicht alle) Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten enthält (Kaeding 2007: 90).

Präambel deutlich gemacht wird, dass der Rechtsakt der Umsetzung der WRRL dienen soll.

Die *Fristmäßigkeit* der Richtlinie ist anhand des Hauptumsetzungsrechtsaktes zu beurteilen (s.o.). Die Umsetzungs-Frist endete am 22. Dezember 2003 (Art. 24 WRRL). Irland hat insgesamt 14 Rechtsakte zur Umsetzung der WRRL gemeldet, die im Zeitraum vom 28.07.2006 bis 28.12.2010 in Kraft getreten sind¹⁷, also allesamt nach der vorgegebenen Frist. Die Richtlinie wurde folglich auf Grundlage der CELEX-Daten nicht fristgemäß umgesetzt. Allerdings wurden weitere Rechtsakte gefunden, die nicht in CELEX gelistet sind, unter anderem IE 2003, welcher als Hauptumsetzungsrechtsakt identifiziert wurde. Dieser ist auf den 22. Dezember 2003 datiert, also genau auf den Tag des Ablaufens der Frist. Eine rechtliche Umsetzung auf regionaler (ansonsten gliedstaatlicher) Ebene ist aufgrund des zentralistischen Staatsaufbaus nicht notwendig. Die Richtlinie wurde also fristgemäß umgesetzt, da der Hauptumsetzungsrechtsakt innerhalb der vorgegebenen Frist erlassen wurde.

Es stellt sich aber die Frage, ob die Richtlinie durch diesen Hauptumsetzungsrechtsakt auch *inhaltlich richtig* umgesetzt wurde. Die Umsetzung in nationales Recht (Art. 24 WRRL) schließt auch die Bestimmung der koordinierenden zuständigen Behörde (Art. 3 WRRL; siehe auch Anhang 1) mit ein. Durch die Umsetzung in nationales Recht werden folglich vor allem Zuständigkeiten auf verschiedene Ebenen des Staates verteilt, was zu Konflikten führen könnte. Die Hauptzuständigkeit liegt beim Ministerium für Umwelt, Kulturerbe und Kommunalregierung DEHLG (Art. 4 IE 2003). Die Koordinierung wird also zentralstaatlich wahrgenommen. Als koordinierende zuständige Behörde wird die irische Umweltschutzbehörde EPA festgelegt (Art. 6 Abs. 1 a) IE 2003). Das zentrale Umweltministerium kann zudem eine Priorisierung der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen vornehmen (SWD (2012) 379 IE: 4). Andere Ministerien müssen politikfeld-überschneidende Bereiche implementieren (ebd.). Daneben gibt es auf zentraler Ebene ein beratendes Komitee zur Überwachung des Implementationsprozesses (ebd.). Die Zuständigkeit für das Erstellen der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme wird dezentralisiert (Art. 6 Abs. 1 b), Abs. 4 IE 2003; Art. 12, 13 IE 2003). Die lokalen Behörden sind auch zuständig für die Zustandsbeschreibung gemäß Art. 5 WRRL ihrer jeweiligen Flussgebiete (Art. 7 Abs. 2 IE 2003). Viele Zuständigkeiten verbleiben allerdings zentral bei der EPA, etwa die Festlegung der Flussgebietseinheiten (Art. 7 Abs. 1 IE 2003), das Verzeichnis der Schutzgebiete (Art. 8 IE 2003), das Monitoring des Gewässerzustands (Art. 10 IE 2003) und die Festlegung von Umweltzielen (Art. 17 IE 2003). Die Öffentlichkeitsbeteiligung über die Festlegung von Flussgebietseinheiten wird von der EPA

¹⁷ Nach der CELEX Datenbank (alte Version): http://old.eu-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72000L0060:DE:NOT#FIELD_IE (Abruf: 07.07.2014, 17:21).

und den lokalen Behörden gemeinsam organisiert (Art. 7 Abs. 6 IE 2003), die Öffentlichkeitsbeteiligung für Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme führen die Behörden vor Ort durch (Art. 14 IE 2003). Insgesamt werden durch diesen Rechtsakt weitreichende Zuständigkeitsregelungen getroffen. Es ist erkennbar, dass die Richtlinie auf lokaler Ebene durchgeführt werden soll, aber Aufsicht, Koordination etc. zentral durch die EPA vorgenommen werden, die wiederum vom Umweltministerium kontrolliert wird. In IE 2005, IE 2008, IE 2010a und IE 2010b werden lediglich kleinere Anpassungen vorgenommen, wobei sich auf IE 2003 durchgängig als „principal regulations“ bezogen wird. Insgesamt wurde die Richtlinie durch den Hauptumsetzungsrechtsakt also auch inhaltlich richtig umgesetzt. Es handelt sich mithin um eine gelungene Umsetzung: Durch den zentralistischen Staatsaufbau war nur ein Rechtsakt erforderlich, der die Zuständigkeiten zentral regeln konnte. So wurde Irland auch von der Kommission in diesem Bereich eine der höchsten Punktzahlen aller Mitgliedstaaten gegeben (KOM (2007) 128: 7; SEC (2007) 362: 18).

3.2.2. Anwendung

Bei der Anwendung kommt es vor allem auf die Aufstellung der verschiedenen geforderten Pläne und Programme (Flussgebietseinheiten, Zustandsberichte, Bewirtschaftungspläne, Maßnahmenprogramme) und eine gute Kommunikation zwischen den Ebenen an. Hauptsächlich in diesem Bereich könnten Einflüsse des Staatsaufbaus spürbar sein, auf die sich in der nachfolgenden Analyse konzentriert wird. Dies wird anhand der Implementationsberichte der Europäischen Kommission und Dokumente der nationalen Ebene untersucht.

Insgesamt hat Irland sieben Flussgebietseinheiten festgelegt, von denen drei auch auf nordirischem Gebiet liegen und deswegen mit Großbritannien koordiniert werden müssen (SWD (2012) 379 IE: 2; siehe auch Anhang 2). Daneben gibt es eine Flussgebietseinheit, die komplett auf nordirischem Gebiet liegt (DEHLG 2005: 1 f.). Im Rahmen der internationalen Koordination wurde vom irischen und britischen Umweltministerium ein gemeinsames Arbeitspapier herausgegeben (DEHLG/DoE 2003). Hierin wird beschlossen, dass die internationale Kooperation auf ministerieller Ebene erfolgt, welche von einer Koordinationsgruppe unterstützt wird, die aus Ministerialbeamten und Vertretern der entsprechenden Umweltagenturen besteht (DEHLG/DoE 2003: 9 f.). Wie effektiv diese Koordinationsgruppe gearbeitet hat und ob es hierbei Probleme gab, ist anhand der vorhandenen Berichte nicht nachzuvollziehen. Von der Europäischen Kommission wird vor allem die Zerstückelung der Zuständigkeiten auf der zentralen Ebene bemängelt (SWD (2012) 379 IE: 4). Dies wirkt sich primär auf die Maßnahmenprogramme aus, die viele verschiedene Ebenen und Bereiche betreffen, da einige Maßnahmen auf nationaler Ebene

(und nicht vor Ort) festgelegt werden (ebd.: 38). Zudem wird die oftmals intransparente und unvollständige Berichterstattung an die europäische Ebene bemängelt (ebd.: 45), welche im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten aber relativ gut ist (KOM (2007) 128: 9). Es gab eine ganze Reihe an Empfehlungen der Kommission zur Verbesserung der Anwendung der WRRL, welche vorwiegend die oben geschilderten Kritikpunkte betreffen (SWD (2012) 379 IE: 44 ff.). Hieraus kann geschlossen werden, dass es vor allem bei der transparenten Planung und der Berichterstattung an die Europäische Union Probleme gab. Hinsichtlich des Zustandsberichts gemäß Art. 5 WRRL rangiert Irland auf Grundlage eines Leistungsindikators der Kommission im oberen Mittelfeld der EU-Mitgliedstaaten (KOM (2007) 128: 8, näher erläutert in SEC (2007) 362: 21 ff.).

Insgesamt liefert Irland auf der Anwendungsebene ein gemischtes Bild ab: Es wird zwar versucht, die geforderten Pläne und Programme auszuarbeiten, jedoch mangelt es oftmals an der Transparenz und Vollständigkeit der Berichterstattung an die EU. Diese Probleme könnten vor allem an einer mangelnden Kommunikation im Mehrebenensystem liegen. Auf jeden Fall wird die WRRL nicht „gut“ angewendet, jedoch besser als in vielen anderen Mitgliedstaaten. Für die Bewertung kommt es also darauf an, welche Maßstäbe an die Güte der Implementation angesetzt werden. Da Irland aber im Vergleich mit den anderen EU-Mitgliedstaaten gut abschneidet, wird der Anwendungsbereich insgesamt als positiv bewertet. Die Datenlage für diese Einschätzung ist allerdings nicht zufriedenstellend. Es wäre vor allem in diesem Bereich nötig, die Bewertung zu validieren, etwa durch Experteninterviews. So wäre es auch möglich, spezifischere Einflüsse des Staatsaufbaus zu erkennen.

3.2.3. Durchsetzung

Zum Bereich der Durchsetzung wird nicht nur die juristische Durchsetzungsmöglichkeit gezählt, da für EU-Mitgliedstaaten unterstellt werden kann, dass ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz gegeben ist. Vielmehr fällt in diesen Bereich vorwiegend die administrative Durchsetzung: Also das tatsächliche Erreichen der Qualitätsziele der WRRL, die Einbindung in andere Politikfelder im Sinne des integrierten Ansatzes und ein funktionierendes Monitoring zur Überwachung des Gewässerzustands. Die Qualitätsziele müssen allerdings erst 2015 erreicht werden (Art. 4 WRRL; Anhang 1), weshalb sich auf die Prognose des Erreichens eines guten oder sehr guten Gewässerzustands gestützt wird. Der Fokus liegt somit eher auf dem administrativen Aufbau eines funktionierenden Monitoring-Programms und den Einflüssen des Staatsaufbaus auf dieses System.

Um die Anforderungen der WRRL an die Überwachung des Gewässerzustands (Art. 8 Abs. 1 WRRL) zu erfüllen, legt Art. 10 Abs. 1 IE 2003 fest, dass die EPA ein Monitoring-Programm entwickeln soll. Die Entwicklung dieses Programmes (EPA 2006) schloss die

Anhörung betroffener Stellen - auch auf lokaler Ebene - mit ein (EPA 2006: xiii). Ein großes Problem für die Durchsetzung der Ziele der WRRL wurde darin gesehen, dass in der öffentlichen Verwaltung Ressourcen und Expertise fehlen, um eine gute Überwachung des chemischen und biologischen Gewässerzustandes sicherzustellen (ebd.: 8). So musste dieser Teil aus der öffentlichen Verwaltung ausgelagert werden („Outsourcing“) (ebd.). Als wichtigstes Merkmal des Monitoring-Programms wurde eine gute Berichterstattung an die Europäische Kommission wahrgenommen (ebd.: 4). Dieses Programm wurde von der Kommission gelobt (KOM (2009) 156: 5) und der erhebliche Aufwand zur Sicherstellung der Zustandsüberwachung wertgeschätzt (ebd.: 4). Allerdings hält sich der Erfolg in Grenzen: Viele Qualitätsindikatoren („quality elements“) wurden der Kommission nicht übermittelt, obwohl Irland ein relativ dichtes Kontrollnetz hat (SWD (2009) 379 IE: 11).

Kritisiert wurde vor allem die geringe Ambition, einen guten Gewässerzustand in möglichst vielen Gewässern auch tatsächlich zu erreichen: Nur 18% mehr Gewässer als 2009 sollen 2015 einen guten Zustand erreichen (SWD (2012) 379 IE: 3). Durch die mangelnde Berichterstattung der Monitoring-Ergebnisse wurde für die Mehrzahl der Wasserkörper innerhalb einer Flussgebietseinheit (zwischen 57,5 und 78,9 %) der Gewässerzustand als unbekannt eingestuft (ebd.: 15).

Positiv hervorgehoben wurde die Verknüpfung mit anderen Politikbereichen, wie der Landwirtschafts- oder Stadtplanungspolitik (SWD (2012) 379 IE: 5). Das Monitoring-Programm kann zudem auch dazu verwendet werden, die Ziele der nationalen Wasser- und Nitratrichtlinien zu erreichen (EPA 2006: i; KOM (2009) 156: 5).

Insgesamt wurden zumindest große Anstrengungen unternommen, um die Durchsetzung der Vorgaben der WRRL in Irland zu erfüllen. Allerdings ist der Erfolg sehr begrenzt: Vor allem, da das Monitoring-Programm anscheinend nicht richtig funktioniert, kann für einen Großteil der Gewässer der chemische und biologische Zustand nicht berichtet werden, was aber eines der wesentlichen Ziele der WRRL ist. Die Durchführung ist nicht gelungen. Wie sich der Staatsaufbau hierauf ausgewirkt haben könnte, kann allerdings nur geahnt werden.

IRLAND	Umsetzung	Anwendung	Durchsetzung
Erwartetes Implementationsergebnis	+	-	-
Tatsächliches Implementationsergebnis	+	+	-

Abbildung 2: Implementationsergebnis im Einheitsstaat Irland

3.3. Implementation in Belgien

Belgien ist ein komplexes Gebilde aus verschiedenen föderalen Ebenen: Es gibt neun Provinzen, daneben aber auch drei Gemeinschaften, drei Regionen und vier

Sprachgemeinschaften (Deschouwer 2012: 45, 53; Hecking 2003: 20; Kuhlmann/Wollmann 2013: 120; Übersicht in Brassine 2001: 71). Durch die hohe Autonomie der verschiedenen Regionen und Territorien handelt es sich um einen zentrifugalen Föderalismus (Hecking 2003: 19 f.), was immer wieder zu Konflikten führt (Leton/Miroir 1999: 359). Zudem ist die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Regionen, den Sprachgemeinschaften etc. sehr komplex (ebd.: 114; ausführlich in Brassine 2001). Es handelt sich aber trotz dieser Komplexität um einen dualen Föderalismus¹⁸, in dem die Zuständigkeiten zwischen Bundesstaat und Gliedstaaten klar getrennt sein sollten (Deschouwer 2012: 77). Auch deswegen gibt es keine verfassungsrechtlich festgelegte Hierarchie zwischen nationalen und subnationalen Gesetzen (Hecking 2003: 21, 114 f.; Woydt 2008: 306). Für die Umsetzung europäischer Richtlinien ist in Belgien die Ebene verantwortlich, in deren Kompetenz die Richtlinie fällt (Woydt 2008: 341 f.). Resultat ist ein zwar sehr innovatives, aber überaus komplexes föderales System. Aufgrund der vielen intraregionalen Konflikte, die zentrifugale Entwicklung, der Parallelität verschiedener Arten von Gliedstaaten und der Mehrsprachigkeit könnte man Belgien als kompetitiven Bundesstaat beschreiben. Durch die vielfältigen Vetospieler und komplexen Gesetzgebungsverfahren sollte es zu Problemen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien kommen. Konkurrenzen und fehlende Kommunikation zwischen den Gliedstaaten könnten zudem für Schwierigkeiten in den Bereichen Anwendung und Durchsetzung sorgen (siehe 2.4.).

3.3.1. Umsetzung

Auch in Belgien wird zunächst der Bereich Umsetzung betrachtet. Dabei wird verfahren, wie unter 3.2.1. beschrieben.

Belgien hat insgesamt 22 Rechtsakte zur Umsetzung der WRRL gemeldet, die ganz überwiegend Rechtsakte der regionalen Regierungen in Wallonien, Flandern und der Region Brüssel sind.¹⁹ Der erste Rechtsakt ist das „Decreet van de Vlaams Gewest, van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid“ (BE 2003) aus der Flämischen Region. Dieser bezieht sich in den Begriffsbestimmungen auf die WRRL (Art. 3 § 2 1° BE 2003). Ein möglicher *Hauptumsetzungsrechtsakt* sollte erkennbar der legalen Umsetzung der WRRL dienen und so zumindest verschiedene Zuständigkeiten regeln. Mit BE 2003 werden detaillierte Vorgaben für die Region Flandern gemacht: Die Flämische Regierung ist für die Festlegung von Flussgebietseinheiten (Art. 18 BE 2003) zuständig. Für die allgemeine Koordination in Flandern wird die Koordinationskommission für Integrierte Wasserpolitik

¹⁸ Siehe zu diesem Prinzip auch Sturm/Zimmermann-Steinhart 2005: 42; Anderson 2008: 34 ff.

¹⁹ Siehe CELEX-Datenbank, alte Version: http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72000L0060:DE:NOT#FIELD_BE (Abruf: 10.07.14, 11:01).

CIW eingerichtet (Art. 25 BE 2003). Ebenso ist die Flämische Regierung für die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne zuständig (Art. 33 ff. BE 2003), was auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit einschließt (Art. 37 BE 2003). Ebenfalls sorgt die flämische Regierung für die Zustandsbeschreibung gemäß Art. 5 WRRL (Art. 60 BE 2003) und die Maßnahmenprogramme im Rahmen der Bewirtschaftungspläne (Art. 64 ff. BE 2003). Sie entwickelt zudem ein Monitoring-Programm (Art. 67 BE 2003). Interessant ist, dass in Art. 19 und 22 BE 2003 zwar die internationale Koordination für die Flussgebietseinheiten Schelde²⁰ und Maas geregelt ist, allerdings eine Regelung für die Koordination mit wallonischen Plänen fehlt. Insgesamt setzt BE 2003 alle Vorgaben der WRRL in subnationales Recht um, allerdings nur für die Region Flandern. BE 2003 könnte so als Hauptumsetzungsrechtsakt für die Region Flandern gewertet werden.

Als erster wallonischer Rechtsakt wird in CELEX das „Décret du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le code de l'Eau“ (BE 2004) aufgeführt. Auch hierbei handelt es sich um eine sehr ausführliche Regelung, die unter anderem Flussgebietseinheiten (Art. 7 BE 2004) behandelt, die von der wallonischen Regierung festgelegt werden sollen (Art. 9 BE 2004). Außerdem wird als zuständige Behörde gemäß Art. 3 Abs. 3 WRRL eine „*autorité de bassin*“ (etwa: Behörde für Wasserkörper) festgelegt, deren Aufgaben durch die wallonische Regierung wahrgenommen werden (Art. 11 BE 2004). Ähnlich wie in Flandern übernimmt auch die zentrale Regierung in Wallonien die Zustandsbeschreibung (Art. 19-21 BE 2004), die Festlegung von Umweltzielen (Art. 22 BE 2004) sowie das Aufstellen der Bewirtschaftungspläne inklusive Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 24-32 BE 2004). Daneben finden sich viele weitere Maßnahmen des Gewässerschutzes. Auch dieser Rechtsakt soll erkennbar der Umsetzung der WRRL in wallonisches Recht dienen.

Die belgische Zentralregierung gibt hingegen an, dass der Hauptumsetzungsrechtsakt der „Arrêté royal relatif à l'établissement d'un cadre pour parvenir à un bon état des eaux de surface“ (BE 2010) vom 23.07.2010 sei.²¹ Dieser betrifft allerdings nur die internationale Flussgebietseinheit Schelde (Art. 3 § 1 BE 2010) und die Küstengewässer in der Nordsee (Art. 5 BE 2010). Er kann somit nicht als allgemeiner Hauptumsetzungsrechtsakt gewertet werden.

Hinsichtlich der *Fristmäßigkeit* der Umsetzung ist erkennbar, dass nur der Hauptumsetzungsrechtsakt der Region Flandern innerhalb der vorgegebenen Frist

²⁰ Die internationale Flussgebietseinheit Schelde/L'Escaut umfasst auch die kleineren Flusseinzugsgebiete IJzer und Brugse Polders auf Flämischem Gebiet (Crabbé 2008: 2).

²¹ Föderaler Öffentlicher Dienst für Volksgesundheit, Sicherheit der Nahrungsmittelkette und Umwelt: http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/MarineEnvironment/TheMarineEnvironPolicy/WorkingInAnInternational/WaterFrameworkDirective/19087744_EN?ie2Term=WFD&ie2section=83#.U76GeZR_uCp (Abruf: 10.07.14, 14:50).

erlassen wurde. Belgien wurde am 15.12.2005 wegen Nichtumsetzung der WRRL in der Region Brüssel vor dem EuGH verurteilt (Crabbé 2008: 11). Regelungen für die Küstengewässer wurden erst sieben Jahre nach Fristende getroffen. Insgesamt wurde die Richtlinie also nicht fristgemäß umgesetzt.

Zuletzt müsste die WRRL auch *inhaltlich richtig* ins nationale Recht überführt worden sein. Es gibt sowohl für die Region Flandern, als auch für Wallonien ausführliche Regelungen, die den Vorgaben der WRRL Rechnung tragen. Allerdings liegt die Kompetenz für Wasserpolitik größtenteils (außer für internationale Gewässer und Küstengewässer) bei den Regionen (SWD (2012) 379 BE: 5; Crabbé 2008: 3), was zur Folge hat, dass teilweise mehrere Bewirtschaftungspläne für dieselbe Flussgebietseinheit aufgestellt wurden (SWD (2012) 379 BE: 1 f.; Anhang 3). Dies ist sicher nicht im Sinne der WRRL, da diese gerade die verschiedenen Einzelmaßnahmen zum Gewässerschutz verbinden möchte. Die Richtlinie wurde folglich inhaltlich nicht richtig in nationales Recht umgesetzt.

Zusammenfassend sind in Belgien hauptsächlich die Regionen für die Umsetzung europäischer Wasserpolitik zuständig, was den Koordinationsbedarf erheblich steigert. Umso erstaunlicher ist es, dass zwar Regelungen für die internationale Kooperation für Maas und Schelde in den Regionen getroffen wurden, jedoch jede Region für die sie betreffenden Flussgebietseinheiten eigene Bewirtschaftungspläne erstellt hat, wodurch es nicht die geforderten koordinierten Pläne für ganze Flussgebietseinheiten gibt. Insgesamt wurde Belgien von der Europäischen Kommission im Bereich Verwaltungsvereinbarungen nach Art. 3 WRRL im Mittelfeld positioniert (KOM (2007) 128: 7). Der Umsetzungsprozess ist nicht gelungen: Aus dem integrierenden Ansatz der europäischen Wasserpolitik wurde ein föderaler „Flickenteppich“ aus sich überlagernden Bewirtschaftungsplänen. Die Vorgaben wurden zudem nur teilweise fristgemäß in (sub-)nationales Recht überführt.

3.3.2. Anwendung

Der Anwendungsbereich umfasst vor allem das Aufstellen und Notifizieren der verschiedenen geforderten Pläne und Programme (siehe 3.2.2.). Es wird erwartet, dass in einem kompetitiv föderalen System Koordinations- und Kommunikationsprobleme zwischen und innerhalb der verschiedenen Ebenen entstehen, was die Anwendung von EU-Vorschriften behindert.

Nur Flandern und die belgische Regierung auf zentraler Ebene haben bis 2012 Bewirtschaftungspläne übermittelt, nämlich im Jahr 2010; gefordert war die Übermittlung an die Europäische Union bis zum 22.12.2009 (SWD (2012) 379 BE: 5). Die Pläne der

Regionen Brüssel und Wallonien wurden bis zur Erstellung der länderspezifischen Implementationsberichte der Europäischen Kommission nicht übermittelt (ebd.: 3). Da die wallonischen Bewirtschaftungspläne bis April 2011 noch nicht einmal beschlossen wurden, kam es zu einem erneuten Verfahren vor dem EuGH (ebd.: 4, 53; EuGH C-366/11).

Aus diesem Grunde konnten von der Kommission nur die flämischen und nationalen Pläne bewertet werden. Positive Aspekte waren vor allem die Öffentlichkeitsbeteiligung (SWD (2012) 379 BE: 4, 8), die Einrichtung der Koordinationskommission CIW in Flandern (ebd.: 6; Crabbé 2008: 13) und die internationale Koordination (SWD (2012) 379 BE: 5, 9). Kritisiert wurde allerdings die Qualität der Bewirtschaftungspläne, die eindeutiger ausgestaltet werden sollten (ebd.: 4). Auch die Maßnahmenprogramme wurden von der Europäischen Kommission sehr negativ bewertet: Es gibt lediglich ein Maßnahmenprogramm für ganz Flandern (und keine Pläne vor Ort), eine klare Verbindung zwischen Zustandsbeschreibung und Maßnahmenprogramm fehlt und die Programme sind sehr allgemein gehalten (ebd.: 44). Zudem ist die Finanzierung nicht geklärt (ebd.: 45). So rangiert Belgien im Bereich der Berichtserstattung der Pläne und Programme im Vergleich mit den anderen EU-Mitgliedstaaten auf den hinteren Plätzen (KOM (2007) 128: 9).

Die Anwendung in Flandern ist somit nur mit einigen Mängeln erfolgt, in Wallonien und der Region Brüssel zunächst gar nicht, weswegen es nach dem Verfahren wegen fehlender Umsetzung in der Region Brüssel auch ein Verfahren vor dem EuGH wegen ausbleibender Übermittlung der wallonischen Bewirtschaftungspläne gab. Die Anwendung der Vorgaben der WRRL in Belgien erfolgte folglich auf ungenügender Art und Weise.

3.3.3. Durchsetzung

Im Bereich der Durchsetzung kommt vor allem die Prozesshaftigkeit der WRRL zum Tragen: In diesen Bereich fallen hauptsächlich das Monitoring des Gewässerzustands und das tatsächliche Erreichen eines guten Gewässerzustands, also die administrative Durchsetzung (siehe 3.2.3.).

In Flandern wurde ein Monitoring des Gewässerzustands sichergestellt (SWD (2012) 379 BE: 18). Beim Erstellen der Zustandsbeschreibung wurde ein sehr schlechter Gewässerzustand festgestellt: Kein Gewässer befand sich in gutem Zustand, 50% der Gewässer in der Flussgebietseinheit Maas und 87,8 % der Gewässer in der Flussgebietseinheit Schelde wiesen gar einen schlechten Zustand auf (SWD (2012) 379 BE: 20). Nur in der Nordsee und in einem weiteren Wasserkörper der Flussgebietseinheit Maas soll 2015 im Vergleich zu 2009 ein guter Gewässerzustand erreicht werden (SWD (2012) 379 BE: 22). Die Ziele sind also nicht sehr ambitioniert.

Auch die Bewirtschaftungspläne für die Region Wallonien liegen mittlerweile vor, sie wurden am 27.06.2013 von der wallonischen Regierung beschlossen.²² Die Zustandsprognosen für 2015 konnten aufgrund der späten Erstellung nicht in den Kommissionsbericht von 2012 einfließen. Aus diesem Grunde habe ich die Zustandsprognosen selbst ausgewertet (siehe Anhang 5)²³. Insgesamt werden 53 % der Gewässer in Wallonien die Qualitätsvorgaben bis 2015 erreichen. Analysiert man jedoch getrennt nach Flussgebietseinheiten, kommt man für die Schelde zu dem Ergebnis, dass der weit überwiegende Anteil an Gewässern (85,4%) die Qualitätsziele 2015 nicht erreichen wird. Allerdings hat Belgien schon lange Zeit Probleme mit schlechter Wasserqualität (Crabbé 2008: 9), weswegen es für diesen Mitgliedstaat wesentlich schwieriger ist, die Ziele der WRRL zu erreichen, als zum Beispiel für Schweden mit einer großen Anzahl unberührter Gewässer (ebd.: 15).

Nichtsdestotrotz ist auch die Durchsetzung der Vorgaben der WRRL in Belgien nicht gelungen. Der Zustand wurde zumindest in Wallonien erst mit erheblicher Verzögerung ermittelt, die Ziele bis 2015 sind wenig ambitioniert und die belgischen Gewässer befinden sich größtenteils in einem schlechten Zustand.

Insgesamt komme ich für Belgien zu folgendem Ergebnis:

BELGIEN	Umsetzung	Anwendung	Durchsetzung
Erwartetes Implementationsergebnis	-	-	-
Tatsächliches Implementationsergebnis	-	-	-

Abbildung 2: Implementationsergebnis im kompetitiven Bundesstaat Belgien

3.4. Implementation in Deutschland

Zuletzt wird der Implementationsprozess der WRRL im kooperativen Bundesstaat Deutschland betrachtet.

²² Wallonische Regierung: <http://spw.wallonie.be/dce/spip.php?rubrique13> (Abruf: 11.07.14 13:48), auf dieser Seite sind auch die Bewirtschaftungspläne für die vier Flussgebietseinheiten auf wallonischem Gebiet verfügbar.

²³ Die Analyse war aufgrund der Tabelle unter <http://spw.wallonie.be/dce/spip.php?article113> (Abruf: 11.07.2014, 13:50) möglich. Diese Tabelle wurde zunächst in eine Excel-Datei überführt, aus der ich einen SPSS-Datensatz erstellt habe (Zustand_Wallonien_original.sav). In diesem Datensatz habe ich einige Rechtschreibfehler korrigiert und zwei neue Variablen erstellt: Eine Variable, um nach Flussgebietseinheiten filtern zu können (1=Maas, 2=Schelde, 3=Rhein, 4=Seine) und eine Variable, die angibt, ob bis 2015 ein sehr guter Zustand, ein guter Zustand oder ein gutes Potenzial für erheblich veränderte Gewässerkörper erreicht werden kann („Ja“), oder Fristverlängerungen in Anspruch genommen werden mussten („Nein“) (Zustand_Wallonien_umcodiert.sav). Alle Datensätze, Umcodierungen und Analysen befinden sich auf der mitgelieferten CD oder können bei Bedarf per Mail an jan.starke@uni-muenster.de angefordert werden.

In einem kooperativ arbeitenden Föderalismus arbeiten Bundes- und Landesebene, sowie die Länder untereinander auf freiwilliger Basis zusammen oder werden strukturell zu dieser Zusammenarbeit gezwungen (Kropp 2010: 11, 13). Diese Zusammenarbeit kann sich auch institutionalisieren. Üblich für dieses Phänomen ist auch der Begriff „*Politikverflechtung*“ (ebd.: 11 f.). Die Bundesrepublik Deutschland kann dieser Staatsform zugeordnet werden (Kropp 2010; Kunze 1968). Der kooperative Föderalismus manifestiert sich in Deutschland auf unterschiedliche Art und Weise: Für die ausgeprägte Kooperation zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander steht zum einen die sogenannte „*Dritte Ebene*“, also vor allem der Kooperations- und Koordinationstreffen der für ein bestimmtes Politikfeld zuständigen Landesminister (Hesse/Ellwein 2012: 179 f.). Die Länder haben in Deutschland eine wichtige Rolle, wodurch die Bundesebene strukturell dazu veranlasst wird, mit der starken regionalen Ebene zu kooperieren: So sind für den Vollzug deutscher Vorschriften zum Großteil die Länder zuständig (Hesse/Ellwein 2012: 181). Die Bundesländer können auch Einfluss auf die europäische Politikgestaltung nehmen: In Bereichen, die schwerpunktmäßig in der Kompetenz der Länder liegen, wird in Brüssel die Bundesrepublik von Repräsentanten aus den Reihen der Länder vertreten (Ismayr 2008: 423). Durch den Bundesrat haben die Länder zudem eine starke Repräsentation auf Bundesebene, die vielfach Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess des Bundes nehmen kann (Beyme 2010: 369 ff.; Hesse/Ellwein 2012: 436 ff.; Hartmann 2013: 93 ff.). So wird die subnationale Ebene an vielen Gesetzgebungsprozessen des Bundes beteiligt. Dies erschwert einerseits die Konsensbildung (bei entgegenstehenden Interessen der Länder oder parteipolitischen Erwägungen der Landesregierungen), andererseits manifestieren sich in diesem Verfahren schon frühzeitig Konflikte und Meinungsverschiedenheiten, die dann nicht zu einem späteren Zeitpunkt ausgeräumt werden müssen. Weiterhin werden die Regierungen der Länder durch das Bundesrats-Verfahren gezwungen, sich mit den Eigenheiten des Vollzugs und der Anwendung zustimmungsbedürftiger Regelungen zu beschäftigen und können so Schwierigkeiten schon im Gesetzgebungsprozess ausräumen. Dies dürfte die Anwendung und Durchsetzung europäischer Vorgaben erleichtern, was im Folgenden untersucht wird.

3.4.1. Umsetzung

Auch für die Bundesrepublik Deutschland wird zunächst die Umsetzung der WRRL in nationales Recht anhand der in 3.2.1. aufgestellten Kriterien untersucht. Es wird erwartet, dass der Umsetzungsprozess in einem kooperativen Bundesstaat mit einer aufwendigen Konsenssuche verbunden ist (siehe 2.4).

In Deutschland sind grundsätzlich die Länder für die Gesetzgebung zuständig, Art. 70 Abs. 1 GG. Allerdings liegt die Kompetenz für die Wasserpolitik gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG

in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern. Das bedeutet, dass die Länder grundsätzlich eine Rechtsetzungsbefugnis in diesem Bereich haben, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Allerdings dürfen die Länder im Bereich Wasserhaushalt vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen; davon ausgenommen sind stoff- und anlagenbezogene Regelungen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG) (siehe hierzu auch Laskowski/Ziehm 2014: Rn. 20). Die Kompetenzverteilung für die Wasserpolitik ist in Deutschland folglich sehr kompliziert geregelt. In CELEX muss also zunächst nach einem Bundesgesetz als *Hauptumsetzungsrechtsakt* gesucht werden. Ist dieses vorhanden, hat der Bund von seiner Rechtsetzungsbefugnis Gebrauch gemacht. Wenn sich jedoch kein Bundesgesetz findet, müsste jedes Land einen Hauptumsetzungsrechtsakt erlassen haben. Der erste in CELEX gelistete Umsetzungsakt ist das „Siebte Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes“ vom 24.06.2002 (DE 2002), insgesamt hat Deutschland 36 Rechtsakte gemeldet.²⁴ Hierbei handelt es sich um ein Bundesgesetz, das ein bestehendes Gesetz ändert. Zunächst wurden Begriffe der WRRL integriert (Art. 1 1. c) DE 2002). Außerdem werden die zehn Flussgebietseinheiten festgelegt (Art. 1 Nr. 3 DE 2002, siehe Anhang 4). Die Koordinationsaufgaben zum Erstellen der Bewirtschaftungspläne und auch die internationale Koordination werden durch Landesrecht geregelt (Art. 1 Nr. 3 DE 2002). Die Länder sind auch generell zuständig für das Erstellen der Bewirtschaftungspläne (Art. 1 23. DE 2002). Hinzu kommen einige weitere Vorgaben für das Erstellen der durch die WRRL geforderten Pläne und Programme. Es wird vielfach Bezug genommen auf Begriffe und Konzepte der WRRL, zudem werden Zuständigkeitsregelungen getroffen. DE 2002 dient erkennbar der Umsetzung der WRRL, ist also der Hauptumsetzungsrechtsakt. Der Hauptumsetzungsrechtsakt DE 2002 ist am 25.06.2002 in Kraft getreten. Die *Umsetzungsfrist* ist am 22.12.2003 abgelaufen, wurde also auf Bundesebene eingehalten. Es stellt sich aber die Frage, ob die Vorgaben der WRRL auch *inhaltlich richtig* in nationales Recht übernommen wurden. Dies betrifft vor allem die Zuständigkeitsregelungen für das Erstellen der verschiedenen Pläne und Programme. Durch DE 2002 wurde allerdings nur festgelegt, dass die Länder die jeweils zuständigen Behörden bestimmen sollen. Zudem fehlt eine Regelung über die koordinierende Zuständigkeit auf Bundesebene. Allein durch DE 2002 wurden also nicht alle Vorgaben der WRRL umgesetzt. So sind auch die landesrechtlichen Regelungen heranzuziehen. Diese wurden im Zeitraum vom 22.12.2003 (Baden-Württemberg) bis zum 14.02.2006 (Nordrhein-Westfalen) erlassen, also zum Teil nicht fristgemäß. Einige Länder haben zudem mehrere Rechtsakte notifiziert²⁵. Es wird

²⁴ Siehe CELEX-Datenbank, alte Version: http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72000L0060:DE:NOT#FIELD_DE (Abruf: 14.07.14, 13:38).

²⁵ Für alles CELEX, wie unter Fußnote 24.

darauf verzichtet, alle Landesgesetze auszuwerten, weshalb beispielhaft nur die Extreme (der erste (DE 2003) und der letzte (DE 2006) übermittelte Landesrechtsakt) analysiert werden. DE 2003 ist eine Regelung aus dem Land Baden-Württemberg und wurde fristgemäß am 22.12.2003 erlassen. Der Rechtsakt trifft detaillierte Regelungen zum Erstellen der verschiedenen Pläne und Programme (Art. 1 1. Unterabschnitt DE 2003), insbesondere werden die Zuständigkeiten geregelt (Art. 1 Nr. 28-34 DE 2003). Auch die Regelung aus Nordrhein-Westfalen stellt schon in den Zweckbekundungen in § 1 Abs. 1 DE 2006 klar, dass sie der Umsetzung der WRRL dient. Es werden ebenso Vorgaben zum Erstellen der Pläne und Programme aufgestellt, wobei sich an den europäischen Vorgaben orientiert wird (§§ 3-12 DE 2006). In einem eigenen Abschnitt wird zudem die von der WRRL geforderte wirtschaftliche Analyse der Gewässernutzung thematisiert (§ 13 DE 2006). Allerdings fehlt in diesem Rechtsakt eine Zuständigkeitsregelung. Diese ist jedoch in §§ 136-140 LWG NRW bereits vorhanden. Insbesondere ist § 140 LWG NRW („Bestimmung der zuständigen Behörden“) für die Umsetzung der WRRL relevant. Dieser wurde durch den 30. in CELEX gelisteten Rechtsakt am 03.05.05 eingefügt²⁶. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass alle Länder die geforderten Vorgaben umgesetzt haben, insbesondere, da in CELEX mindestens ein Rechtsakt aus jedem Bundesland gelistet ist. Eventuell könnte es in einzelnen Bundesländern Abweichungen geben. Da in diesem Bereich „Umsetzung“ allerdings nur generell festgestellt werden soll, ob insbesondere Zuständigkeitsregelungen getroffen wurden, wird von einer inhaltlich richtigen Umsetzung ausgegangen. Allerdings erfolgte die Umsetzung auf Landesebene weitgehend verspätet. Die Verspätungen lassen sich auf die komplizierte Kompetenzregelung in Folge des Staatsaufbaus beziehen. Durch den (fristgemäßen) Umsetzungsrechtsakt auf Bundesebene wird lediglich die hauptsächliche Zuständigkeit auf die Landesebene verlagert, eine Zuständigkeit für die Koordination auf Bundesebene wird nicht getroffen. Deswegen wird der Umsetzungsprozess insgesamt als negativ bewertet.

3.4.2. Anwendung

In den Bereich Anwendung fallen vor allem der Planungsprozess, also das Aufstellen der verschiedenen geforderten Pläne und Programme und deren Weiterleitung an die Europäische Kommission (siehe auch 3.2.2.).

Alle Bewirtschaftungspläne wurden fristgemäß verabschiedet und im März 2010 an die Europäische Kommission weitergeleitet (SWD (2012) 379 DE: 5). Besonders gelobt wurde in diesem Bereich die Koordination der Länder untereinander durch die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser LAWA (ebd.: 6 f.). Diese hat unter anderem einen

²⁶ Siehe https://recht.nrw.de/lmi/owa/pl_text_anzeigen?v_id=3920070525140450679#FN10 Fußnote 10 (Abruf: 14.07.14, 14:35).

Maßnahmenkatalog erstellt, der auf Landesebene angewendet werden kann (ebd.: 73). Aus dem Maßnahmenkatalog der LAWA wurden sechs Schlüsselmaßnahmen gebildet, etwa „Verbesserung des hydromorphologischen Zustands von Gewässern“, „Beratungen für die Landwirtschaft“, aber auch „Forschung, Reduzierung von Unsicherheiten durch Verbesserung der Wissensbasis“ (BMU 2013: 8) In diesem Bereich wurde allerdings bemängelt, dass nur diese Schlüsselmaßnahmen übermittelt wurden und nicht die einzelnen Maßnahmen für sich betrachtet (SWD (2012) 379 DE: 8). Die gute Kommunikation zwischen Bundes- und Landesebene wird auch daran deutlich, dass das Umweltministerium auf Bundesebene detaillierte Kenntnisse über die Gründe für Umsetzungsdefizite einzelner Maßnahmen auf Landesebene hat (BMU 2013: 14).

Die Folge der Länderzuständigkeit ist zwar eine Vielzahl individueller Landespläne, die sich aber strukturell sehr ähneln und deswegen gut vergleichbar sind (SWD (2012) 379 DE: 6). Auch bei der Planung von Flussgebietseinheiten, die mehrere Länder umfassen, gab es vielfache Kooperationspunkte zwischen den beteiligten Ländern (ebd.: 9). Die Europäische Kommission bemängelt allerdings, dass sich die Pläne im Grad der Detaillierung unterscheiden und dass teilweise Informationen zur Finanzierung der Maßnahmen fehlen (ebd.: 6, 74). Allerdings gibt es eine aggregierte Budgetplanung auf Bundesebene; auf Landesebene zumindest in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (ebd.: 74). Zudem wäre es vielfach möglich gewesen, auf Bundesebene Pläne für ganze Flussgebietseinheiten zu erlassen (ebd.: 10). In allen Plänen wurde Bezug auf die Anpassung an den Klimawandel (ebd.: 11) und auf die Verknüpfung mit anderen Politikfeldern genommen (ebd.: 13). Zudem basieren die Maßnahmenkataloge auf der vorherigen Zustandsbeschreibung (ebd.: 73). Gelobt wurde auch die internationale Koordination (ebd.: 12 f.). Vor allem mit Dänemark wurde auch auf unbürokratischer, informeller Ebene gut zusammengearbeitet (ebd.: 13). Eine weitere Stärke war die von den Ländern organisierte Öffentlichkeitsarbeit (ebd.: 11 f.).

Insgesamt wurden große Anstrengungen unternommen, um dem Koordinationsbedarf gerecht werden zu können. Dabei spielte die in Form der LAWA institutionalisierte Koordination zwischen den Ländern eine wichtige Rolle. Bemängelt wurden vor allem Details der Pläne (SWD (2012) 379: DE: 85), die sich jedoch mit wenig Aufwand beheben lassen. Trotz der vorwiegenden Einheitlichkeit der Pläne könnte die Bundesrepublik auf eine weitergehende Harmonisierung der Pläne hinarbeiten (ebd.: 86). Trotz der leichten Mängel kann der Anwendungsbereich insgesamt als positiv bewertet werden.

3.4.3. Durchsetzung

Auch in Deutschland wird die Durchsetzung anhand der unter 3.2.3. aufgestellten Kriterien untersucht. Besonders wichtig sind in diesem Bereich ein gutes Monitoring-Programm zur

Überwachung des Gewässerzustands und das tatsächliche Erreichen der Qualitätsziele bis 2015.

Bezüglich des Monitoring-Programms werden die hohen Ambitionen gelobt, die teilweise über das durch die Richtlinie geforderte Maß hinausgehen (SWD (2012) 379 DE: 7). Hierbei gibt es aufgrund des föderalen Staatsaufbaus eine Kompetenzteilung: Die Länder sind zuständig für die Messung des Gewässerzustands, während BfG und UBA auf Bundesebene für die Koordination, Zusammenfassung und Weiterleitung der Ergebnisse an die europäische Ebene zuständig sind (ebd.: 24).

In Deutschland liegen die Schwierigkeiten allerdings beim Erreichen eines guten Gewässerzustands bis 2015: Nur 18% der Oberflächenwasserkörper und 64% der Grundwasserkörper erreichen die Qualitätsziele bis 2015 (BMU 2013: 7). Für 80% der Wasserkörper wurde eine Ausnahmeregelung angewendet, da der geforderte Zustand nicht erreicht werden kann; bei dem weit überwiegenden Anteil handelt es sich allerdings lediglich um eine Fristverlängerung bis zu einem späteren Planungszyklus gemäß Art. 4 Abs. 4 WRRL (SWD (2012) 379 DE: 8, 38). Für nur 1% der Gewässer mussten die Qualitätsziele reduziert werden (ebd.: 38, 69). Hierbei wurde die mangelnde Transparenz bei der Bewilligung der Ausnahmen kritisiert und angemahnt, im Bereich Landwirtschaft nicht nur mit freiwilligen Maßnahmen zu arbeiten (ebd.: 86). Gründe für die fehlende Durchsetzung (oder Durchsetzbarkeit) von Maßnahmen liegen vor allem in „ökonomische[n] und personelle[n] Engpässen“, der „fehlende[n] Akzeptanz für Maßnahmen“ und der „mangelnde[n] Verfügbarkeit von Flächen für Natur- und Gewässerschutz“ (BMU 2013: 30). So kommt es teilweise zu Zielkonflikten mit der Energiepolitik: Etwa bei der Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung von Flächen, um Biogasanlagen betreiben zu können (ebd.: 22).

Zusammenfassend können die administrativen Rahmenbedingungen zur Erfüllung der WRRL zwar oftmals eingerichtet werden, allerdings lassen sich viele Maßnahmen administrativ nicht durchsetzen. Dies führt zu einem niedrigen Zielerreichungsgrad und somit zum Verfehlen des hauptsächlichen Ziels der WRRL: Einen guten Gewässerzustand herzustellen. Die Durchsetzung ist folglich nicht gelungen und negativ zu bewerten. Insgesamt wird der Implementationsprozess in Deutschland folgendermaßen beurteilt:

DEUTSCHLAND	Umsetzung	Anwendung	Durchsetzung
Erwartetes Implementationsergebnis	-	+	+
Tatsächliches Implementationsergebnis	-	+	-

Abbildung 4: Implementationsergebnis im kooperativen Bundesstaat Deutschland

4. Fazit und Schlussfolgerungen

Auf theoretischer Ebene wird deutlich, dass sich die verschiedenen Ansätze der Implementationsforschung gegenseitig ergänzen können und dass es auch weiterhin keinen „Universal-Ansatz“ gibt, der die unterschiedlichen Implementationsleistungen der Mitgliedstaaten in vollem Umfang erklären kann. Durch die Betrachtung des Staatsaufbaus wird in der Forschungsentwicklung eigentlich historisch ein Schritt zurück gemacht, denn vor allem ältere Studien bedienen sich dieses eher simplen Konzeptes. Allerdings kann dies auch gleichzeitig ein Schritt nach oben sein, denn Unterschiede im Staatsaufbau wirken sich sowohl auf entscheidende innerstaatliche Strukturen, als auch auf Akteure aus. Beides wird von unterschiedlichen „Schulen“ der Implementationsforschung betrachtet. Der Ansatz hat also einen integrierenden Effekt und eine ebensolche Zielrichtung. Durch die Auswertung der vorhandenen Literatur wurde deutlich, dass Einflüsse des Staatsaufbaus bisher lediglich gestreift wurden, dies aber aus verschiedenen Richtungen. Es bleibt eine wichtige Innovation der vierten Welle der Implementationsforschung, auch die europäische Ebene zu betrachten. Alle Ansätze haben Stärken und Schwächen. Richtigerweise sollten auch weiterhin verschiedene Einflussfaktoren untersucht werden, die sowohl aus strukturalen als auch aus akteursbasierten Theorien entstammen. Die Wahrheit über den Implementationserfolg lässt sich höchstwahrscheinlich nicht auf eine einzige Einflussvariable zurückführen, sondern ist im Wechselspiel verschiedener Einflüsse zu suchen.

In der empirischen Fallstudie kann folgendes Ergebnis festgehalten werden:

	Umsetzung	Anwendung	Durchsetzung
Einheitsstaat	+	+	-
Kompetitiver Bundesstaat	-	-	-
Kooperativer Bundesstaat	-	+	-

- Das tatsächliche Implementationsergebnis entspricht den theoretischen Erwartungen
 Das tatsächliche Implementationsergebnis entspricht den theoretischen Erwartungen nicht

Abbildung 5: Tatsächliches Implementationsergebnis

Zwei der aufgestellten Hypothesen (H1/H3) werden so nur teilweise bestätigt, H2 wird bestätigt: Der Staatsaufbau wirkt sich vor allem auf die Kompetenzverteilung innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten aus. Für die praktische administrative Anwendung und Durchsetzung kann ein föderaler Staatsaufbau sowohl Vorteile, als auch Nachteile bringen: Im Fall Deutschland sehen wir, dass auch innerhalb föderaler Strukturen eine gute Koordinierung von Planungsprozessen gelingen kann. In diesem Fallbeispiel regte die

Koordination innerhalb der LAWA zu einem Ideenaustausch an, der das Erstellen zufriedenstellender Pläne und Programme beförderte. Im Fall Belgien sehen wir allerdings auf der anderen Seite, dass ein kompetitiv angelegter Föderalismus den Implementationsprozess entscheidend negativ beeinflussen kann: Es kam nicht nur zu einer Vielzahl von Bewirtschaftungsplänen für dieselbe Flussgebietseinheit in Folge von Koordinations- und Kommunikationsproblemen zwischen den Regionen, es gab auch Schwierigkeiten und Verzögerungen beim Messen des Gewässerzustands vor Ort. Der Staatsaufbau hat also einen Einfluss auf die Implementation umweltpolitischer EU-Vorschriften in den Mitgliedstaaten.

Bezüglich der WRRL lässt sich sagen, dass versucht wird, die Planung des Wasserhaushaltes und die Überwachung des Gewässerzustands zu vereinheitlichen. Es soll nicht mehr zu einander widersprechenden Maßnahmen des Gewässerschutzes kommen. Besonders im umweltpolitischen Bereich ist ein abgestimmtes und langfristiges sowie prozessorientiertes Vorgehen erforderlich, damit es zu beständigen Verbesserungen kommt und Probleme nicht von einem Umweltmedium auf ein anderes verlagert werden. In besonders dicht besiedelten Staaten wie Belgien oder Deutschland kommt es auch im Bereich Gewässerschutz zu Flächenkonkurrenzen zwischen Landwirtschaft oder Bebauung und dem Naturschutz.

Allerdings müssen diese Aussagen in verschiedener Hinsicht relativiert werden: Die sichersten Feststellungen können im Bereich Umsetzung getroffen werden, da dieser am leichtesten nachzuvollziehen ist. Es wird allerdings gezeigt, dass CELEX für die Umsetzungsrechtsakte nicht die sicherste Datenquelle ist: Es werden nicht alle Rechtsakte gelistet, die der Umsetzung von EU-Richtlinien dienen. Außerdem haben die gemeldeten Rechtsakte eine unterschiedliche materielle Substanz: Während einige Rechtsakte die Richtlinie in Gänze in nationales Recht umsetzen, enthalten andere nur Detailregelungen. Auch auf eine rein quantitative Auswertung der gemeldeten Rechtsakte muss verzichtet werden: Einheitsstaaten brauchen generell weniger Umsetzungsrechtsakte. Im Übrigen kommt es je nach Politikfeld auf die Kompetenzverteilung innerhalb der untersuchten Staaten an. Hier lassen sich aber Einflüsse des Staatsaufbaus auch mit einer eingeschränkten Datenlage gut abbilden, denn es kommt vor allem auf die vorwiegend verfassungsrechtlich geregelte Kompetenzverteilung innerhalb der Mitgliedstaaten an. Der Hauptumsetzungsrechtsakt lässt sich unter Zuhilfenahme der CELEX-Daten und anderer Rechtsakte und Dokumente meistens relativ einfach identifizieren. In den Bereichen Anwendung und Durchsetzung muss sich überwiegend auf publizierte Daten der Europäischen Kommission oder der Mitgliedstaaten verlassen werden. Diese können subjektiv oder politisch gefärbt sein und weisen einen unterschiedlichen Grad an Detailliertheit auf. Zudem ist die Zuweisung von Regelungsinhalten zu den Dimensionen

des Implementationsbegriffs zumindest teilweise eine subjektive Entscheidung des Forschers, genauso wie die Auswahl der Quellen. Deshalb bedarf es in diesen Bereichen weiterer Validierung. Die Datengrundlage könnte durch Experteninterviews in den Mitgliedstaaten verbessert werden. Die Kommissionsberichte könnten valider gestaltet werden, wenn die Kommission eigene Kontrollressourcen besitzen würde und sich nicht lediglich auf von den Mitgliedstaaten übermittelte Berichte stützen müsste.

Eine weitere subjektive Entscheidung war die Auswahl des Politikfeldes und der Richtlinie. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich Einflüsse des Staatsaufbaus je nach Politikfeld, vielleicht sogar je nach Richtlinie unterscheiden. Zumindest für eine dezentral umzusetzende, koordinierungsbedürftige und prozessorientierte Richtlinie könnten die festgestellten Ergebnisse aber Bestand behalten. Eine Validierung der erkannten Einflüsse kann durch Studien erfolgen, die entweder politikfeldübergreifend arbeiten oder sehr ähnliche Richtlinien innerhalb eines Politikfelds analysieren.

Die letzte große subjektive Entscheidung betrifft die Länderauswahl und die Zuweisung der drei Kategorien des Staatsaufbaus (Einheitsstaat, kompetitiver Föderalismus, kooperativer Föderalismus). Weiterhin ist jeder Staat einzigartig, was generell eine Kategorisierung erschwert: Eine Form des Föderalismus, wie wir ihn in Belgien antreffen, ist wohl nicht replizierbar. Auch vom Staatsaufbau scheinbar sehr ähnliche Staaten können sich doch in ihrer Verwaltungs- und Rechtsetzungskultur, ihrer geografischen Beschaffenheit etc. unterscheiden. Zur Validierung sind große Studien unerlässlich, die alle Mitgliedstaaten der EU umfassen. Hierbei sollte möglichst mit Experten für den jeweiligen Mitgliedstaat zusammengearbeitet werden. All diese Möglichkeiten der Validierung konnten allerdings durch Ressourcen- und Platzmangel nicht angewendet werden. Hierzu könnte es aber in Folgestudien kommen.

Insgesamt kann gleichwohl verlässlich gezeigt werden, dass der Staatsaufbau im Bereich Umsetzung wohl einen großen Einfluss hat, in den Bereichen Anwendung und Durchsetzung sind wahrscheinlich (auch) andere Faktoren ausschlaggebend. Der Staatsaufbau kann somit nicht als alleiniger Erklärungsfaktor für den gesamten Implementationsprozess dienen. Für eine möglichst sichere Erkenntnis der entscheidenden Einflussfaktoren ist eine Untersuchung mehrerer Variablen (die sowohl struktur- als auch aktorsbasierten theoretischen Ansätzen entstammen) über alle EU-Mitgliedstaaten und mehrere Politikfelder nötig. Dafür muss sich freilich die Datenlage erheblich verbessern. Hierzu wäre es auf europäischer Ebene nötig, die Kommission personell, rechtlich und finanziell soweit auszustatten, dass eine eigene Kontrolle in den Mitgliedstaaten ermöglicht wird. Dieser Gedanke ist aber illusorisch, solange die Europäische Union nicht von sich aus Steuern oder ähnliches in wesentlichem Umfang erheben kann. Generell bleibt die Kontrolle von Drittvariablen eine der großen Herausforderungen der Implementationsforschung.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BfG	Bundesanstalt für Gewässerkunde
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit <i>(Umweltministerium Deutschland)</i>
bzw.	beziehungsweise
CIW	Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid <i>(Flämische Koordinationskommission für Integrierte Wasserpolitik)</i>
DEHLG	Department of the Environment, Heritage and Local Government <i>(Irishes Umweltministerium)</i>
DoE	Department of the Environment <i>(Umweltministerium Großbritannien)</i>
ebd.	ebenda
EPA	Environmental Protection Agency <i>(Irische Umweltschutzbehörde)</i>
et al.	et alia <i>(und weitere)</i>
etc.	et cetera <i>(und so weiter)</i>
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
Hrsg.	Herausgeber
KOM	Europäische Kommission
LAWA	Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser
LWG NRW	Landeswassergesetz Nordrhein-Westfalen
Nr.	Nummer
Rn.	Randnummer
s.o.	siehe oben
UBA	Umweltbundesamt <i>(Deutsche Umweltschutzbehörde)</i>
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
zugl.	zugleich

Literaturverzeichnis

Literatur:

- Allan, R. "Water sustainability and the implementation of the Water Framework Directive – a European perspective", *Ecohydrology & Hydrobiology*, 12 (2): 171-178, 2012.
- Ancygier, A. "Misfit of Interests instead of the 'Goodness of Fit'? Implementation of European Directives 2001/77/EC and 2009/28/EC in Poland", zugl. Dissertation FU Berlin, Verlag Dr. Kovac, Hamburg, 2013.
- Anderson, G. "Föderalismus", Verlag Barbara Budrich, Opladen/Farmington Hills, 2008.
- Bailey, I. "National adaptation to European integration: institutional vetoes and goodness-of-fit", *Journal of European Public Policy*, 9 (5): 791-811, 2002.
- Beyme, K. von "Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung", 11. Auflage, Springer VS, Wiesbaden, 2010.
- BMU "Die Wasserrahmenrichtlinie: Eine Zwischenbilanz zur Umsetzung der Maßnahmenprogramme 2012, Berlin, September 2013.
- Borghetto, E. / Franchino, F. "The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives", *Journal of European Public Policy*, 17 (6): 759–780, 2010.
- Börzel, T. "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, 37 (4): 573-596, 1999.
- Börzel, T. "Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 7 (1): 141-162, 2000.
- Börzel, T. "Non-Compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?", *Journal of European Public Policy*, 8 (5): 803-824, 2001a.
- Börzel, T. "Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism?", in Green Cowles, M / Caporaso, J. / Risse, T. (Hrsg.): "Transforming Europe", Cornell University Press, Ithaca/London, 2001b.
- Börzel, T. "States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain", Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- Börzel, T. "Environmental Leaders and Laggards in Europe: Why there is (not) a 'Southern Problem'", Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, Hampshire/Burlington, 2003.
- Börzel, T. / Dudziak, M. / Hofmann, T. / Panke, D. / Sprung, C. "Recalcitrance, Inefficiency, and Support for European Integration: Why Member States Do (not) Comply with European Law", unveröffentlicht, aber online verfügbar: <http://aei.pitt.edu/7707/> (Abruf: 30.06.14, 16:34), 2007.
- Börzel, T. / Risse, T. "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe", in Featherstone K. / Radaelli, C. M. (Hrsg.): "The Politics of Europeanization", Oxford University Press, 57-80, 2003.

- Bourblanc, M. / Crabbé, A. / Lieferink, D. / Wiering, M. "The marathon of the hare and the tortoise: implementing the EU Water Framework Directive", *Journal of Environmental Planning and Management*, 56 (10): 1449-1467, 2013.
- Brassine de la Buisnière, J. "Le Niveau de Pouvoir Fédéral", in Leton, A. (Hrsg.): "La Belgique: Un État Fédéral en Évolution", Bruylant L.G.D.J., Brüssel/Paris, 2001.
- Casado Asensio, J. "Cutting through the 'misfit' jungle. Can a re-consideration of the goodness-of-fit hypothesis help us understand the transposition of EU anti-discrimination directives in Austria?", IHS Wien Political Sciences Series, Wien, 2008.
- Crabbé, A. "Quick Scan WFD implementation in Belgium – focusing on Flanders", Universiteit Utrecht, Department Rechtsgeleerdheid (Juristische Fakultät), online verfügbar: <http://www.uu.nl/faculty/leg/NL/organisatie/departementen/departementrechtsgeleerdheid/organisatie/onderdelen/centrumvoormgevingsrechtenbeleid/publicaties/Documents/Belgium%20Flanders.pdf> (Abruf: 10.07.14, 15:35), 2008.
- Deschouwer, K. "The Politics of Belgium: Governing A Divided Society", 2. Auflage, palgrave macmillian, Hampshire/New York, 2012.
- Duina, F. "Explaining Legal Implementation in the European Union", *International Journal of the Sociology of Law*, 25 (2): 155-179, 1997.
- Duina, F. / Blithe, F. "Nation-states and Common Markets: The Institutional Conditions for Acceptance", *Review of International Political Economy*, 6(4): 494–530, 1999.
- Erbguth, W. / Schlacke, S. "Umweltrecht", 4. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2012.
- Falkner, G. / Hartlapp, M. / Leiber, S. / Treib, O. "Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States", Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Falkner, G. / Hartlapp, M. / Treib, O. "Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only 'sometimes-true theories'", *European Journal of Political Research*, 46: 395-416, 2007a.
- Falkner, G. / Hartlapp, M. / Leiber, S. / Treib, O. "In search of the worlds of compliance: A brief reply", *Journal of European Public Policy*, 14 (6): 954-958, 2007b.
- Falkner, G. / Hartlapp, M. / Leiber, S. / Treib, O. "In search of the worlds of compliance: promises and pitfalls of quantitative testing", Political Science Series Working Paper, Institut für Höhere Studien, Wien, 2007c.
- Falkner, G. / Laffan, B. "The Europeanization of Austria and Ireland: Small can be difficult?", in Bulmer, S. / Lequesne, C. (Hrsg.): "The Member States of the European Union", Oxford University Press, Oxford/New York, 2005.
- Falkner, G. / Treib, O. "Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States", *Journal of Common Market Studies*, 46 (2): 293-313, 2008.
- Hartmann, J. "Das politische System der BRD im Kontext: Eine Einführung", 2. Auflage, Springer VS, Wiesbaden, 2013.

- Haverland, M. "National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points", *Journal of Public Policy*, 20 (1): 83-103, 2000.
- Hecking, C. "Das politische System Belgiens", Verlag Leske+Budrich, Opladen, 2003.
- Héritier, A. "Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy", in Green Cowles, M / Caporaso, J. / Risse, T. (Hrsg.): "Transforming Europe", Cornell University Press, Ithaca/London, 2001.
- Hesse, J. / Ellwein, T. "Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland", 10. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2012.
- Hobe, S. „Europarecht“, 7. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2012.
- Ismayr, W. „Gesetzgebung im politischen System Deutschlands“, in Ismayr, W. (Hrsg.): „Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union“, Springer VS, Wiesbaden, 2008.
- James, O. "Central State", in Flinders, M. / Gamble, A. / Hay, C. / Kenny, M. (Hrsg.): "The Oxford Handbook of British Politics", Oxford University Press, Oxford/New York, 2009.
- Kaeding, M. "Determinants of Transposition Delay in the European Union", *Journal of Public Policy*, 26 (3): 229-253, 2006.
- Kaeding, M. "Better regulation in the European Union: Lost in Translation or Full Steam Ahead? The transposition of EU transport directives across member states", Ann and Maureen Weller, Leiden, 2007.
- Kingdom, J. "Government and Politics in Britain: An Introduction", 3. Auflage, Polity Press, Cambridge, 2003.
- Knill, C. "The Europeanisation of National Administrations, Patterns of Institutional Change and Persistence", Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Knill, C. / Lenschow, A. "Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy", *Journal of European Public Policy*, 5 (4): 595-614, 1998.
- Knill, C. / Lenschow, A. "Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation", *Politische Vierteljahresschrift*, 40 (4): 591-617, 1999.
- Knill, C. / Lenschow A. „Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations“, in Green Cowles, M / Caporaso, J. / Risse, T. (Hrsg.): "Transforming Europe", Cornell University Press, Ithaca/London, 2001.
- Knill, C. / Lieferink, D. "Environmental politics in the European Union. Policy-making, implementation and patterns of multi-level governance", Manchester University Press, Manchester/New York, 2007.
- König, T. / Luetgert, B. "Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives", *British Journal of Political Science*, 39: 163-194, 2008.
- Kropp, S. "Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung", Springer VS, Wiesbaden, 2010.

- Kuhlmann, S. / Wollmann, H. "Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft", Springer VS, Wiesbaden, 2013.
- Kunze, R. „Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik: Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern“, zugl. Dissertation Uni Hamburg, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, 1968.
- Laffan, B. / O'Mahony, J. „Ireland and the European Union“, palgrane macmillian, New York, 2008.
- Laskowski, S. / Ziehm, C. „Gewässerschutzrecht“, in Koch, H.-J. (Hrsg.): „Umweltrecht“, 4. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2014.
- Leton, A. / Miroir, A. „Les conflits communautaires en Belgique“, Presses Universitaires de France, Paris, 1999.
- Liefferink, D. / Wiering, M. / Uitenboogaart, Y. „The EU Water Framework Directive: A multi-dimensional analysis of implementation and domestic impact“, *Land Use Policy*, 28: 712-722, 2011.
- Mastenbroek, E. / Kaeding, M. "Europeanization Beyond the Goodness of fit: Domestic Politics in the Forefront", *Comparative European Politics*, 4, 331–354, 2006.
- Mbaye, H. "Why National States Comply with Supranational Law, Explaining Implementation Infringements in the European Union, 1972-1993", *European Union Politics*, 2 (3): 259-281, 2001.
- Ramsauer, U. "Allgemeines Umweltverwaltungsrecht", in: Koch, H.-J. (Hrsg.): „Umweltrecht“, 4. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München, 2014.
- Risse, T. / Green Cowles, M. / Caporaso J. "Europeanization and Domestic Change: Introduction", in Green Cowles, M / Caporaso, J. / Risse, T. (Hrsg.): "Transforming Europe", Cornell University Press, Ithaca/London, 2001.
- Saalfeld, T. "Gesetzgebung im politischen System der Irischen Republik", in Ismayr, W. (Hrsg.): „Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union“, Springer VS, Wiesbaden, 2008.
- Siedentopf, H. / Ziller, J. (Hrsg.): "Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States, Volume I: Comparative Studies", SAGE Publications, London/Newbury Park/ Neu Delhi, 1988.
- Steunenberg, B. "Turning Swift Policy-making into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives", *European Union Politics*, 7 (3): 293-319, 2006.
- Steunenberg, B. / Kaeding, M. "'As time goes by': Explaining the transposition of maritime directives", *European Journal of Political Research*, 48: 432-454, 2009.
- Steunenberg, B. / Toshkov, D. "Comparing transposition in the 27 member states of the EU: the impact of discretion and legal fit", *Journal of European Public Policy*, 16 (7): 951-970, 2009.
- Streinz, R. "Europarecht", 9. Auflage, Verlag C.F. Müller, Heidelberg, 2012.
- Sturm, R. / Zimmermann-Steinhart, P. "Föderalismus: Eine Einführung", Nomos Verlag, Baden-Baden, 2005.

- Thomson, R. / Torenvlied, R. / Arregui, J. / "The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives", *British Journal of Political Science*, 37: 685-709, 2007.
- Toshkov, D. "In search of the worlds of compliance: culture and transposition performance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 14 (6): 933-954, 2007a.
- Toshkov, D. "In search of the worlds of compliance? A response", *Journal of European Public Policy*, 14 (6): 958-959, 2007b.
- Treib, O. "Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These", *Politische Vierteljahresschrift*, 44 (4): 506-528, 2003.
- Treib, O. "Implementing and Complying with EU Governance Outputs", *Living Reviews in European Governance*, 9 (im Erscheinen), 2014.
- Tsebelis, G. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25: 289-325, 1995.
- Tsebelis, G. "Veto Players: How Political Institutions Work", Russell Sage Foundation, Princeton, 2002.
- Woydt, M. "Gesetzgebung im politischen System Belgiens", in Ismayr, W. (Hrsg.): „Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union“, Springer VS, Wiesbaden, 2008.

Quellen:Belgien:

- BE 2003 „Decreet van de Vlaams Gewest, van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid“, <http://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1011715.html> (Abruf: 10.07.14, 11:04).
- BE 2004 „Décret du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le code de l'Eau“, <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codeeau/udecret.htm> (Abruf: 10.07.14, 14:33).
- BE 2010 „Arrêté royal relatif à l'établissement d'un cadre pour parvenir à un bon état des eaux de surface“, 23.07.2010, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lq.pl?language=fr&a=F&cn=2010062304&table_name=loi (Abruf: 10.07.14, 14:57).

Deutschland:

- DE 2002 "Siebtes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes", BGBl. Teil I n° 37 vom 24.06.2002, S. 1914, https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/SieZeikoWHGAbwAG_40/cont/SieZeikoWHGAbwAG.Anh_I.glud17.htm (Abruf: 14.07.14, 13:44).
- DE 2003 „Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften“, GBl Baden-Württemberg, n° 1 vom 12.01.2004 S. 1, http://www9.landtag-bw.de/WP13/Drucksachen/2000/13_2619_d.pdf (Abruf: 14.07.14, 14:46).

- DE 2006 „Verordnung zur Umsetzung der Anhänge II, III und V der Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 über die Bestandsaufnahme und Einstufung der Gewässer (Gewässerbestandsaufnahme-, Einstufungs- und Überwachungsverordnung - GewBEÜV)“, vom 10. Februar 2006, Nordrhein-Westfalen, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=7&ugl_nr=77&bes_id=8704&aufgehoben=N&menu=1&sg=0 (Abruf: 14.07.2014, 14:48).
- Europäische Union:
- EuGH C-366/11 „Arret de la Cour (cinquième chambre): «Manquement d'État – Environnement – Directive 2000/60/CE – Politique de l'Union dans le domaine de l'eau – Plans de gestion de district hydrographique – Publication et notification à la Commission – Absence – Information et consultation du public concernant les projets de plans de gestion – Absence», Dans l'affaire C-366/11, ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 8 juillet 2011”, Luxemburg, 24.05.2012.
- KOM (2007) 128 „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG“, Brüssel, 22.03.2007.
- KOM (2009) 156 „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat gemäß Artikel 18 Absatz 3 der Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie) über Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer“, Brüssel, 01.04.2009.
- SEC (2007) 362 “Commission Staff Working Document: Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: 'Towards Sustainable Water Management in the European Union' - First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC”, Brüssel, 22.03.2007.
- SWD (2012) 379 BE “Commission Staff Working Document, Member State: Belgium, accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC): River Basin Management Plans”, Brüssel, 14.11.2012.
- SWD (2012) 379 DE “Commission Staff Working Document, Member State: Germany, accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC): River Basin Management Plans”, Brüssel, 14.11.2012.
- SWD (2012) 379 IE “Commission Staff Working Document, Member State: Ireland, accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC): River Basin Management Plans”, Brüssel, 14.11.2012.

Irland:

- DEHLG 2005 Department of the Environment, Heritage and Local Government: "Guidelines for the Establishment of River Basin District Advisory Councils", 16.08.2005, <http://www.wfdireland.ie/Documents/RBDACs/Guidelines%20%20or%20est%20of%20RBDACs%20-%20%2016%2008%2005.pdf> (Abruf: 08.07.14, 11:31).
- DEHLG / DoE 2003 Department of the Environment, Heritage and Local Government (IE) / Department of the Environment (UK): "Managing our Shared Waters: A Joint North/South Consultation Paper on International River Basin Districts and Administrative Arrangements for Implementation of the EC Water Framework Directive (2000/60/EC)", März 2003, http://www.doeni.gov.uk/wfd_second_consultation.pdf (Abruf: 09.07.14, 11:53).
- EPA 2006 Environmental Protection Agency: "Ireland Water Framework Directive Monitoring Programme", Wexford, Oktober 2006, http://www.epa.ie/pubs/reports/water/other/wfd/EPA_water_WFD_monitoring_programme_main_report.pdf (Abruf: 09.07.14, 13:51).
- IE 2003 "S.I. No. 722/2003 - European Communities (Water Policy) Regulations 2003", <http://www.irishstatutebook.ie/2003/en/si/0722.html> (Abruf: 07.07.14, 18:54).
- IE 2005 "S.I. No. 413/2005 - European Communities (Water Policy) (Amendment) Regulations 2005", <http://www.irishstatutebook.ie/2005/en/si/0413.html> (Abruf: 07.07.14, 18:55).
- IE 2006 "European Communities (Good Agricultural Practice for Protection of Waters) Regulations 2006", <https://www.agriculture.gov.ie/media/migration/ruralenvironment/environment/nitrates/SINo610of2010140111.pdf> (Abruf: 07.07.14, 18:46).
- IE 2008 "S.I. No. 219/2008 - European Communities (Water Policy) (Amendment) Regulations 2008", <http://www.irishstatutebook.ie/2008/en/si/0219.html> (Abruf: 07.07.14, 18:56).
- IE 2010a "S.I. No. 93/2010 - European Communities (Water Policy) (Amendment) Regulations, 2010", <http://www.irishstatutebook.ie/2010/en/si/0093.html> (Abruf: 07.07.14, 18:57).
- IE 2010b "S.I. No. 326/2010 - European Communities (Water Policy) (Amendment) (No. 2) Regulations, 2010" <http://www.irishstatutebook.ie/2010/en/si/0326.html> (Abruf: 07.07.14, 18:58).

Anhang

Anhang 1: Zeitplan für die Umsetzung der WRRL:

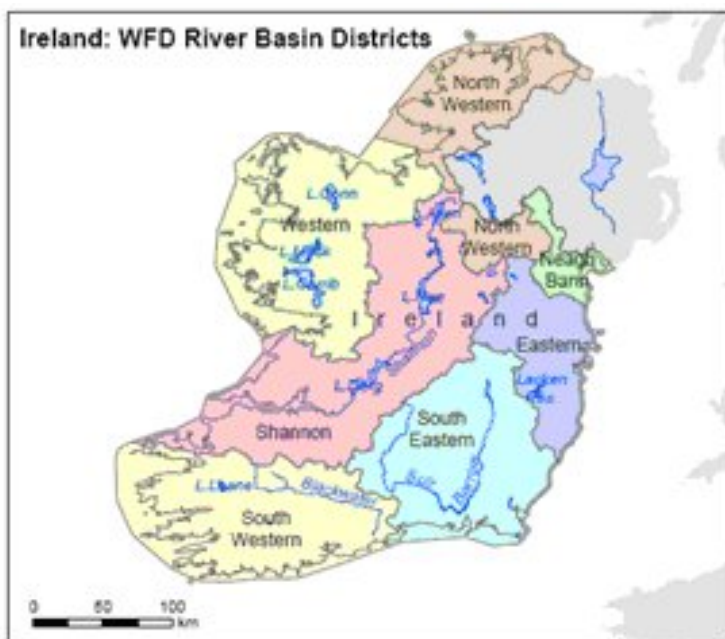
		Zeitplan Umsetzung EG-Wasserahmenrichtlinie															
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Art. 25	Inkrafttreten																
Art. 24	Erlass von Rechtsvorschriften																
Art. 3	Bestimmung zuständiger Behörden																
Art. 16	Überprüfung der Liste der prioritären Stoffe						Überprüfung alle 4 Jahre		phasing out innerhalb 20 Jahre nach Aufnahme in die Liste								
Art. 5	Merkmale, Bestandsaufnahme, wirtsch. Analyse																
Art. 6	Verzeichnis der Schutzgebiete																
Art. 17	Tochterrichtliniogs. nationale Kriterien für Grundwasser																
Art. 8	Überwachungsprogramme für Oberflächengewässer, Grundwasser, Schutzgebiete																
Art. 14	Information und Anhörung der Öffentlichkeit																
Art. 4	Bestimmung der Umweltziele für Oberflächengewässer, Grundwasser, Schutzgebiete																
Art. 11	Aufstellen der Maßnahmenprogramme																
Art. 13	Aufstellung und Veröffentlichung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete																
Art. 9	Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen																

2 x 6 Jahre
Verlängerungen

Quelle:

http://www.umwelt.niedersachsen.de/live/institution/mediadb/mand_10/pspic/zoombild/77/01_01zeitp4b8d2cb64f514.jpg

Anhang 2: Flussgebietseinheiten in Irland:



Quelle: http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/countries/images/ireland.jpg

Anhang 3: Flussgebietseinheiten in Belgien



Quelle: http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/countries/images/belgium.jpg

Anhang 4: Flussgebietseinheiten in Deutschland



Quelle: http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/countries/images/germany.jpg

Anhang 5: Analysen zum Gewässerzustand und dem prognostizierten Erreichen der Qualitätsziele in Wallonien

Quelle: Eigene Darstellungen und Berechnungen, Grundlage siehe Fußnote 23.

Kreuztabelle Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten*Wird 2015 eine gute oder sehr gute Gewässerqualität erreicht?

			Wird 2015 eine gute oder sehr gute Gewässerqualität erreicht?		Gesamtsumme
			Ja	Nein	
Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	Maas	Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	172 61,9%	106 38,1%	278 100,0%
	Schelde	Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	13 14,6%	76 85,4%	89 100,0%
	Rhein	Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	18 100,0%	0 0,0%	18 100,0%
	Seine	Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	2 100,0%	0 0,0%	2 100,0%
Gesamtsumme		Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	205 53,0%	182 47,0%	387 100,0%

Zusammenfassung der Fallverarbeitung

	Fälle					
	Gültig		Fehlend		Gesamtsumme	
	H	Prozent	H	Prozent	H	Prozent
Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten * Umweltziel	387	100,0%	0	0,0%	387	100,0%

Wasserkörper innerhalb einer Flussgebietseinheit

Kreuztabelle Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten*Umweltziel

			Umweltziel						Gesamtsumme	
			Guter Zustand in 2015	Guter Zustand in 2021	Guter Zustand in 2027	Gutes Potenzial in 2015	Gutes Potenzial in 2021	Gutes Potenzial in 2027		Sehr guter Zustand in 2015
Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	Maas	Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	145 52,2%	57 20,5%	20 7,2%	13 4,7%	12 4,3%	17 6,1%	14 5,0%	278 100,0%
	Schelde	Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	10 11,2%	8 9,0%	31 34,8%	3 3,4%	12 13,5%	25 28,1%	0 0,0%	89 100,0%
	Rhein	Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	14 77,8%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	4 22,2%	18 100,0%
	Seine	Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	2 100,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 100,0%
Gesamtsumme		Anzahl % in Filtervariable für die verschiedenen Flussgebietseinheiten	171 44,2%	65 16,8%	51 13,2%	16 4,1%	24 6,2%	42 10,9%	18 4,7%	387 100,0%

