

Funktioniert Flussgebietsmanagement im föderalen System?

Eine Analyse des Institutionenwandels im Elbegebiet

*Daniel Petry
UFZ, Department Ökonomie*

Vortragsinhalt

1 Einführung

2 Konzeptioneller Rahmen

Grundlagen der Analyse des Institutionenwandels in Flusseinzugsgebieten

3 Das Beispiel Elbe

Empirische Belege für Persistenz und Wandel institutioneller Regime

4 Schlussfolgerungen

Einführung

Was ist Flussgebietsmanagement?

- öffentlicher Steuerungs- und Regulierungsprozess mit hierarchischen und netzwerkartigen Strukturen
- verschiedene Ebenen (EU, Bund, Länder, Flussgebiete)
- unterschiedliche Akteure (Verwaltung, Private, Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Naturschutz, etc.)
- mit dem Ziel einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Ressource Wasser.

Aus institutionenanalytischer Perspektive:

→ Multi-level und multi-actor *Governance*

Perspektive des Vortrags:

Wandel institutioneller Regime in der Wasserwirtschaft zur Implementierung des Flussgebietsmanagements im Sinne der WRRL

Einführung

Begriffe der sozialwissenschaftlichen Institutionenanalyse:

Institutionen

- i.e.S. formelle und informelle Regeln für Handlungsabläufe;
- i.w.S. Regeln, Akteure, Organisationen

Institutionelle Regime

- in Bezug auf einen Politik-/Problembereich interagierende Institutionen

(Public) Governance

Netzwerkartige Steuerung öffentlicher Belange durch institutionelle Regime

Einführung

Forschungsfragen zum Institutionenwandel in Wasserwirtschaft und -politik:

Normativ

Führt der Institutionenwandel zu Regimen, die in der Lage sind, Flussgebietsmanagement *erfolgreich* durchzuführen?

→ Bewertungskriterien: Werden die Umweltziele *im Geist* der WRRL erreicht?

Deskriptiv

Wie verändert sich die Wasserwirtschaft in Anpassung an die Vorgaben der WRRL?

→ Analyse Kriterien: Konzeptioneller Rahmen erforderlich!

Konzeptioneller Rahmen

Institutionenanalyse des Flussgebietsmanagements:

*Konzept 1: **Fit**, **Interplay** und **Scale***

Verhältnis zwischen umweltpolitischen Steuerungsmöglichkeiten und den Eigenschaften und Wirkungsmechanismen von Umweltsystemen / -problemen

(Young 1999, 2002; Moss 2001, 2003)

'problems of fit'

Begrenzte Passfähigkeit zwischen Funktionsräumen natürlicher Systeme und administrativ-politischen Handlungsräumen

'problems of interplay'

Begrenzte Handlungsfähigkeit von Institutionen durch beschränkte Interaktionsfähigkeiten

Konzeptioneller Rahmen

Institutionenanalyse des Flussgebietsmanagements:

*Konzept 1: **Fit**, **Interplay** und **Scale***

„Dilemma“ des Flussgebietsmanagements:

„solving problems of spatial fit at the expense of institutional interplay“

(Moss 2001)

- ➔ Komplexität natürlicher und gesellschaftlicher Realitäten verhindert einfache Lösungen
- ➔ Flussgebietsbehörden nicht unbedingt bessere oder effizientere Organisationsform des Flussgebietsmanagements

Konzeptioneller Rahmen

Institutionenanalyse des Flussgebietsmanagements:

Konzept 2: **Extent** und **Coherence**

Variablen des Institutionenwandels in der Wasserwirtschaft /
Kriterien der Nachhaltigkeit eines institutionellen Regimes

(Bressers & Kuks (2004))

extent Bandbreite zu regulierender Funktionen und
Nutzungen einer Ressource (Domäne eines
Regimes)

coherence Kohärenz / Konsistenz von institutionellem Gefüge
und Funktions- und Nutzungsstruktur der Ressource

→ Wandel zu integriertem Regime bedeutet eine Verbesserung von
extent und coherence

→ Höhere Komplexität führt nicht zwangsläufig zu höherer Kohärenz

Konzeptioneller Rahmen

Institutionenanalyse des Flussgebietsmanagements:

Konzept 2: **Extent** und **Coherence**

Variablen des Institutionenwandels in der Wasserwirtschaft /
Kriterien der Nachhaltigkeit eines institutionellen Regimes

(Bressers & Kuks (2004))

extent Bandbreite zu regulierender Funktionen und
Nutzungen einer Ressource (Domäne eines
Regimes)

coherence Kohärenz / Konsistenz von institutionellem Gefüge
und Funktions- und Nutzungsstruktur der Ressource
Für Institutionenwandel in (a) *tradition of co-operation*
Richtung Kohärenz ist (b) *joint problem*
förderlich: (c) *joint opportunities*
(d) *credible alternative threat*
(e) *institutional interfaces*

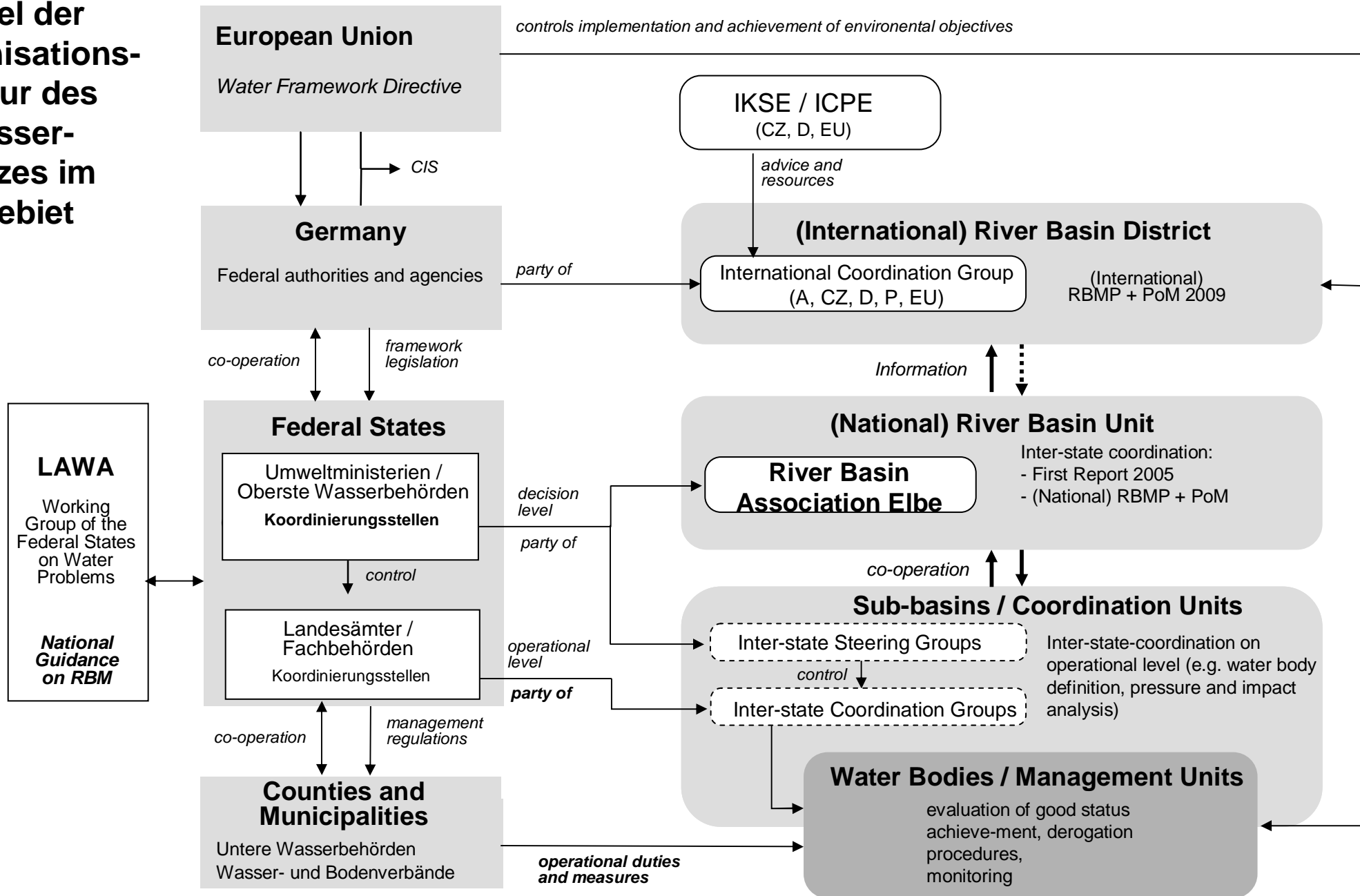
Das Beispiel Elbe

Flussgebietseinheit Elbe



Das Beispiel Elbe

Wandel der Organisationsstruktur des Gewässerschutzes im Elbegebiet



Das Beispiel Elbe

Grundzüge des Institutionenwandels im Elbegebiet:

- Flussgebietsgemeinschaft statt Flussgebietsbehörde
- Länderebene bleibt wichtigste Entscheidungsebene
- Flussgebietsbezogene Kooperation wird in Länder übergreifenden Arbeitsgruppen realisiert

Auf den ersten Blick

- Doppelstruktur auf administrativ-politischer Ebene und in (Teil-) Einzugsgebieten scheint Dilemma des Flussgebietsmanagements zu überwinden (*bei hohen Transaktionskosten!*)
- Pragmatischer Kompromiss angesichts der politischen Realitäten des föderalen Systems (*Föderalismusdebatte!*)

Funktioniert die institutionell angelegte Kooperation?

Das Beispiel Elbe

Beispiel:

**Bewertung der
Zielerreichung
in den
Oberflächen-
wasserkörpern**

(Ergebnisse der
Bestandsaufnahme)



Das Beispiel Elbe

Beispiel:

Bewertung der Zielerreichung in den Oberflächenwasserkörpern

(Ergebnisse der Bestandsaufnahme)

| Zielerreichung der Oberflächenwasserkörper (nur Fließgewässer) | | | | |
|---|--|-----------------------------------|---------------|-------------------------------------|
| | Zahl der Wasser- körper | wahr- schein- lich | unklar | unwahr- schein- lich |
| Sachsen | 402 | 13 | 87 | |
| Sachsen- Anhalt | 302 | 0 | 23,5 | 76,5 |
| Thüringe n | 101 | 15 | 27 | 59 |

Das Beispiel Elbe

| BUNDESLAND | Zielerreichung wahrscheinlich* | Zielerreichung unklar* | Zielerreichung unwahrscheinlich * | Relevanz | Anmerkungen |
|------------------------|---|------------------------|---|--|---|
| Baden-Württemberg | < 6 mg/l | | ? 6 mg/l | nein | NO ₃ -N, Mittelwert |
| Bayern | < 6 mg/l | | > 6 mg/l | | NO ₃ -N, Mittelwert |
| Berlin | / | / | / | | nicht relevant |
| Brandenburg | < 6 mg/l | | > 6 mg/l | | |
| Bremen | < 3 mg/l | | ? 3 mg/l | nur als ergänzende Information | Nges, wenn möglich 90-Perzentil, sonst doppelter Mittelwert |
| Hamburg | < 3 mg/l | | > 3 mg/l | relevant | Mittelwert Gesamt-N |
| Hessen | | | > 11,3 mg/l Gesamt-N | keine | entspricht TW-GW 50 mg/l Nitrat; Wert wird selbst in extrem stark belasteten Gewässern nicht erreicht |
| Mecklenburg-Vorpommern | s. Tabelle Allg. phys.-chem. Komp. | keine | s. Tabelle Allg. phys.-chem. Komp. | voraussichtlich nur in rückgestauten Bereichen | |
| Niedersachsen | < 3 mg/l | | > 3 mg/l | | |
| Nordrhein-Westfalen | < 3 mg/l | > 3 mg/l bis < 6 mg/l | > 6 mg/l | | bezogen auf Nges. wenn n > 10, dann 90-Perzentil, sonst doppelter MW (bzw. Max) |
| Rheinland-Pfalz | | | | | |
| Saarland | < 3 mg/l | | > 3 mg/l | | 90-Perzentil |
| Sachsen | | | | | |
| Sachsen-Anhalt | < 3 mg/l (Nges) < 2,5 mg/l (NO ₃ -N) | | > 3 mg/l (Nges) > 2,5 mg/l (NO ₃ -N) | ja ja | 90-Perzentil |
| Schleswig-Holstein | < 3 mg/l | | > 3 mg/l | | LAWA- Kriterien Güteklasse II, 90 Perzentil; bei 02 Güteklasse II, 10 Perzentil |
| Thüringen | < 6 mg/l | | > 6 mg/l | | Daten der letzten drei Jahre, Mittelwert NO ₃ -N |

Quelle:
LAWA 2004

Das Beispiel Elbe

Beispiel:

Bewertung der Zielerreichung in den Oberflächenwasserkörpern

(Ergebnisse der Bestandsaufnahme)

| Zielerreichung der Oberflächenwasserkörper (nur Fließgewässer) | | | | |
|---|-----------------------|----------------|--------|------------------|
| | Zahl der Wasserkörper | wahrscheinlich | unklar | unwahrscheinlich |
| Sachsen | 402 | 13 | 87 | |
| Sachsen-Anhalt | 302 | 0 | 23,5 | 76,5 |
| Thüringen | 101 | 15 | 27 | 59 |

- Ausweisung- und Bewertungskriterien variieren von Land zu Land
- Methodenvielfalt als Ausdruck eines qualitätsfördernden Wettbewerbs oder mangelnden/r *interplays* bzw. *coherence*?

Das Beispiel Elbe

Beispiel: Öffentlichkeitsbeteiligung

(Nationale) Flussgebietseinheit

Broschüre, Informationsangebote im Internet

Koordinierungsräume / Teileinzugsgebiete

keine Länder übergreifenden Aktivitäten

Sachsen

Landesweite
Auftaktveranstaltung
Informationsangebote im
Internet
regelmäßige Newsletter
Gewässerbeirat und
Regionalforen in
Vorbereitung

Sachsen-Anhalt

Landesweite
Auftaktveranstaltung
Informationsangebote im
Internet
Broschüre
Landesweiter Gewässer-
beirat und Regionalforen

Thüringen

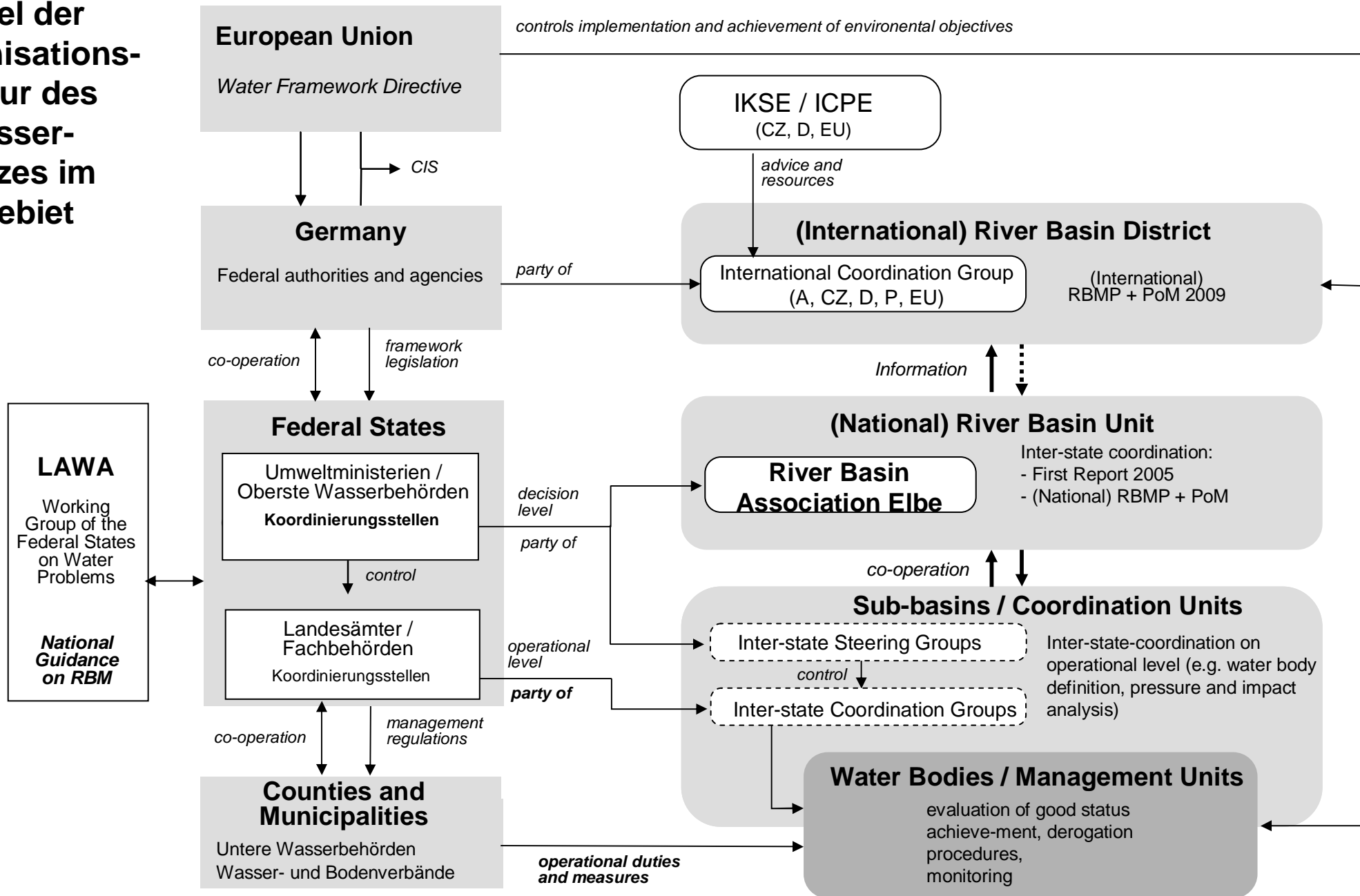
Regionale
Auftaktveranstaltungen
Informationsangebote im
Internet
regelmäßige Newsletter
Regionalforen

Pilotstudien mit
Stakeholderbeteiligung

- ➔ Schwerpunkt liegt in den Ländern und auf Information, Strategien variieren von Land zu Land
- ➔ interplay und fit teilweise unzureichend

Das Beispiel Elbe

Wandel der Organisationsstruktur des Gewässerschutzes im Elbegebiet



Schlussfolgerungen

Auf den ersten Blick...

- ➔ Doppelstruktur auf administrativ-politischer Ebene und in (Teil-)Einzugsgebieten scheint Dilemma des Flussgebietsmanagements zu überwinden
- ➔ Pragmatischer Kompromiss angesichts der politischen Realitäten des föderalen Systems

Auf den zweiten Blick...

...intra-sektorales institutionelles *interplay* fehlt im Detail (mangelnde *coherence*)

...inter-sektorales institutionelles *interplay* schwach ausgeprägt und noch am Anfang

Schlussfolgerungen

Ursachenforschung anhand der eingangs genannten Thesen zu den Voraussetzungen erfolgreichen Institutionenwandels:

a) *tradition of co-operation*

Vorhandene Erfahrungen werden in ihrer Wirksamkeit überlagert vom Primat der Entscheidungsebene Land

b) *joint problem*

Nur teilweise vorhanden oder erkannt; oft im Sinne gemeinsamer Verpflichtungen

c) *joint opportunities*

Nur teilweise erkannt, werden erst in der Zukunft wirksam (z.B. kosteneffektives Maßnahmendesign)

d) *credible alternative threat*

Vorhanden, aber in seinen Wirkungen unklar (Bußgelder der EU)

e) *institutional interfaces*

Vorhanden, aber begrenzte formale Kompetenzen und Ressourcen; intersektoral schwach

Schlussfolgerungen

Aber...

...Institutionenwandel im Flussgebietsmanagement steht am Anfang und ist ein fortlaufender Prozess

...gemeinsame Probleme und Problemlösungsmöglichkeiten eröffnen sich teilweise erst bei Aufstellung und Umsetzung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme

...eine vergleichende Studie würde ähnliche und oft größere Probleme in anderen Flussgebietseinheiten und Mitgliedsstaaten aufdecken

**Vielen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit!**

Herzlichen Dank
an Dipl.-Ing. Ines Dombrowsky und Dipl.-Pol. Ralf Nordbeck
für wertvolle Hinweise und fruchtbare Diskussionen!