

Universität Konstanz

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften

Bachelor-Arbeit:

Die Umsetzung der europäischen Richtlinie

„Natura 2000“ in Deutschland

1. Gutachter: Professor Dr. Christoph Knill
2. Gutachter: Professor Dr. Wolfgang Seibel

vorgelegt von

Barbara Saerbeck

Barbara Saerbeck
Heimatanschrift:
Hohefeldweg 2
59071 Hamm
Barbara.Saerbeck@uni-konstanz.de

ERKLÄRUNG

1. Ich versichere hiermit, dass ich die anliegende Arbeit mit dem Thema: „Die Umsetzung der europäischen Richtlinie ‚Natura 2000‘ in Deutschland“ selbstständig verfasst habe und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe. Die Stellen, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinne nach entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angaben der Quelle, auch der benutzten Sekundärliteratur, als Entlehnung kenntlich gemacht. Außerdem wurde diese Arbeit noch nicht anderweitig als Abschlussarbeit einer Bakkalaureus/Bachelorprüfung eingereicht.
2. Diese Arbeit wird nach Abschluss des Prüfungsverfahrens der Universitätsbibliothek Konstanz übergeben und ist durch Einsicht und Ausleihe somit der Öffentlichkeit zugänglich. Als Urheber der anliegenden Arbeit stimme ich diesem Verfahren zu.

Konstanz, den 23. August 2006

.....

Unterschrift

Inhaltsverzeichnis:

Erklärung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
1. Einleitung	1
2. Erläuterung zentraler Begriffe	2
2.1. Umweltpolitik der Europäischen Union und das Programm „Natura 2000“	2
2.2. Formale und praktische Implementierung von europäischen Richtlinien	3
2.3. Zentrale Akteure bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien	4
2.3.1 Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof	4
2.3.2 Mitgliedsstaaten	5
2.3.3 Deutschland und die Bundesländer	6
3. Theoretische Grundlagen	7
3.1. Europäisierungsforschung	7
3.1.1. „Goodness of fit“ - Hypothese	9
3.1.2. Theorie von Knill/Lenschow, Knill/Lehmkuhl	10
3.1.3. Theorie von Börzel/Risse	12
4. Untersuchungsdesign	14
4.1. Begründung der Fallstudie	14
4.2. Definition des Anpassungsdrucks	15
4.3. Untersuchungsbereich	16
4.4. Operationalisierung der Variablen	17
4.4.1. Die abhängige Variable: Fortschritt bei der Umsetzung von „Natura 2000“	17
4.4.2. Die unabhängige Variable: „Goodness of Fit“	17

5. Fallstudie	17
5.1. Formale Umsetzung der FFH-RL in das Bundesnaturschutzgesetz	18
5.2. Praktische Umsetzung der FFH-RL	20
5.3. Fallauswahl: Umsetzung von „Natura 2000“ im Vergleich	21
5.3.1. Nordrhein-Westfalen	21
5.2.1.1. Rechtliche und praktische Umsetzung der FFH-Gebiete	21
5.2.1.2. Ausweisung der FFH-Gebiete	22
5.2.1.3. Reformen der Landesverwaltung	23
5.3.2. Niedersachsen	23
5.3.2.1. Rechtliche und praktische Umsetzung der FFH-Gebiete	23
5.3.2.2. Ausweisung der FFH-Gebiete	24
5.3.2.3. Reformen der Landesverwaltung	25
5.3.3. Vergleich: Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen	25
6. Auswertung und Diskussion	26
6.1. Zusammenstellung der Ergebnisse	26
6.2. Zur Wirkung anderer Variablen	28
6.2.1. Einfluss von Vetopositionen	29
6.2.2. Ressourcenausstattung	30
6.2.3. Vertragsverletzungsverfahren	30
6.3. Zur Zukunft der „Goodness of Fit“ – Hypothese	30
7. Fazit	31
8. Literaturverzeichnis	34
9. Anhang	41

Abkürzungsverzeichnis

BfN	Bundesamt für Naturschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
LG NRW	Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen
LÖBF	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
MUNLV	Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
MSSD	Most Similiar System Design
NLÖ	Niedersächsisches Landesamt für Ökologie
NNatG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Niedersachsen
PM	Pressemitteilung

1. Einleitung

*"Nicht jeder wird mit der Richtlinie zufrieden sein,
doch bin ich überzeugt, es ist die richtige Methode,
um die europäische Natur zu schützen."*

*(Muntingh Nr. 3-381/265: 1989,
Berichtersteller für die FFH-RL)*

Die Natur ist ein kostbares Gut. Im Gegensatz zu privaten Gütern kann niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden. Die Gefahr ist groß, dass sich viele unbegrenzt auf ihre Kosten bedienen, ohne dabei zum Erhalt der Umwelt selbst beizutragen (vgl. Olson 1968: 14, Ostrom 1990: 6, Kohout 2002: 28, Wolff 2004: 58, Bartel/Hackl 1994: 106).¹

Die Europäische Union hat die Notwendigkeit erkannt, die eigene Umwelt zu schützen. Die Richtlinie 92/43/EWG der Europäischen Union vom 21. Mai 1992 über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzenarten² legte den Grundstein für eines der wichtigsten und nachhaltigsten Projekte der Europäischen Union - der Entwicklung eines einheitlichen kohärenten europäischen ökologischen Netzwerkes besonderer Schutzgebiete. In der Tat sind viele Betroffene nicht glücklich über die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL). Seit ihrer Verabschiedung 1992 stößt sie auf die unterschiedlichsten Reaktionen, die von Zustimmung über Ablehnung bis hin zur Forderung einer Novellierung reichen. Darüber hinaus hat sie mit erheblichen formalen und praktischen Implementierungsschwierigkeiten in den Mitgliedstaaten zu kämpfen.

Das Ziel dieser Arbeit ist es, zu untersuchen, wie es zu diesen Umsetzungsproblemen kommen konnte und wie diese erklärt werden können. Zur Analyse wird die Europäisierungsforschung herangezogen, im Speziellen die „Goodness of Fit“ – Hypothese von Knill und Lenschow (1998) sowie der „Misfit“-Ansatz von Börzel und Risse (2003), der sich mit der häufig unzureichenden Implementierung europäischer Regulierungen auf nationaler Ebene auseinandersetzt. Angestoßen durch Pressman's und Wildavsky's (1984) Erkenntnisse, dass Verordnungen trotz breiter politischer Unterstützung nicht notwendigerweise problemlos umgesetzt werden, entwickelte die Literatur verschiedene Theorien, um zu erklären, warum die Umsetzung europäischer Richtlinien in den Mitgliedsstaaten nicht gleichmäßig verläuft und die Länder so unterschiedlich auf den Input reagieren (Héritier/Knill 2001: 257). Die Ansätze versuchen den Einfluss und Anpassungsdruck europäischer Regulierungen auf die Mitgliedsstaaten zu erklären (Börzel 2003: 5). Europäischer Anpassungsdruck beschreibt in diesem Zusammenhang die Kompatibilität europäischer Vorgaben mit nationalen Arrangements (Knill 2006a: 77).

¹ Diese „tragedy of the commons“ (Hardin 1968: 244) ist nicht neu: „Wenn die größte Zahl von Menschen etwas gemeinsam besitzt, erfährt dies die geringste Pflege und Sorgfalt. Man kümmert sich ja am ehesten um persönliches Eigentum, um das der Allgemeinheit dagegen weniger.“ (Aristoteles: Politik, Buch II, Kapitel 3).

² zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/43/EG

Der Europäisierungsprozess wird als treibende Kraft für institutionelle und politische Veränderungen auf staatlicher Ebene gesehen (Benz/Goetz 1996: 8). Diese Arbeit möchte untersuchen, ob die „Goodness of Fit“ und „Misfit“ – Hypothesen die Implementierungsprobleme der FFH-RL innerhalb Deutschlands erklären können. Bisher gibt es nur sehr wenige Studien, die sich mit der sub-nationalen Umsetzung europäischer Regulierungen auseinandersetzen, da unterstellt wird, dass die Umsetzung innerhalb der Länder gleichmäßig verläuft. Allerdings kam es bei der FFH-RL in Deutschland zu erheblichen Problemen und Verzögerungen. Es stellt sich die Frage, ob diese Schwierigkeiten durch grundlegend unterschiedliche Strukturen binnen eines föderalen Systems erklärt werden können und ob solche Gegensätze überhaupt möglich sind. Um das Herauszufinden, wird diese Arbeit aus der Mikroperspektive die sub-nationale Umsetzung des „Natura 2000“ Netzwerkes untersuchen. Analysiert wird nicht nur die rechtliche Umsetzung auf Bundes- und Landesebene, sondern auch die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen werden miteinander verglichen.

Zu Beginn der Arbeit wird die Umweltpolitik der Europäischen Union und im speziellen das „Natura 2000“ Netzwerk kurz umrissen, bevor auf die zentralen Akteure der rechtlichen und praktischen Implementierung europäischer Richtlinien eingegangen wird. In einem zweiten Schritt werden die Leitgedanken der Europäisierungsforschung vorgestellt. Zudem erfolgt eine Auseinandersetzung mit den grundlegenden Theorien der Arbeit, der „Goodness of Fit“ – Hypothese von Knill und Lenschow (1998), sowie von Börzel und Risse (2003). Daraufhin folgt in einem dritten Schritt die Vorstellung des Untersuchungsdesigns sowie der Definition des Anpassungsdrucks der FFH-RL für nationale Regulierungen und Strukturen. Die Fallstudie setzt sich zuerst detailliert mit der formalen Umsetzung der FFH-RL in deutsches Recht auseinander, ehe in vergleichenden Fallstudie die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen im Hinblick auf die praktische Schutzgebietsausweisung untersucht werden. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob die notwendigen Kriterien für eine erfolgreiche Implementierung eingehalten wurden und ob das tatsächliche Anpassungsmuster von dem erwarteten im signifikanten Maße abweicht. Die Ergebnisse werden zum Ende in den theoretischen Kontext eingebettet. Sollte die Erklärungskraft der „Goodness of Fit“ – Hypothese die Umsetzungsschwierigkeiten der Richtlinie nicht erklären können, wird kurz die Alternativerklärungskraft anderer Variablen diskutiert, um in einem letzten Schritt ein kurzes Fazit zu ziehen.

2. Erläuterung zentraler Begriffe

2.1. Umweltpolitik der Europäischen Union und das Programm „Natura 2000“

Die Geschichte der europäischen Umweltpolitik gliedert sich in drei Phasen. In der ersten Phase (1972 - 1987) entwickelte sich die Umweltpolitik trotz fehlender eigenständiger rechtlicher Basis aufgrund eines steigenden Bewusstseins für ökologische Probleme zu einem selbständigen Politikbereich. Durch die Einheitlichen Europäischen Akten von 1987 wurde die europäische Umweltpolitik in einer zweiten Phase als offizielles Handlungsfeld der Gemeinschaft im EWG-Vertrag mit eigenen Zielen, Prinzipien

und Entscheidungsverfahren verankert. Seit 1992, in der dritten Phase, sind zwei gegensätzliche Strömungen festzustellen. Während die europäische Umweltpolitik einerseits zum Beispiel durch die Schaffung einer europäischen Umweltagentur 1994 und dem fünften Umweltaktionsprogramm (1992-2000) gestärkt wird, wird der Umweltschutz andererseits immer stärker in den politischen Hintergrund gedrängt (Knill 2003: 38; Holzinger 1994: 28f). Allgemein verfolgt die Europäische Union zur Erhaltung der biologischen Vielfalt ein „Zwei-Säulen-Modell“; sie schützt nicht nur vorhandene Lebensräume, sondern will auch bereits zerstörte wieder herstellen (Gellermann 2001: 9).

Das Programm „Natura 2000“ setzt sich aus der Vogelschutzrichtlinie aus dem Jahr 1979 und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) von 1992 zusammen. Die Staaten der Europäischen Union schufen damit ein umfangreiches und zusammenhängendes Netz besonderer Schutzgebiete, um die zahlreichen, größtenteils vom Aussterben bedrohten wildlebenden Tier- und Pflanzenarten vor weiteren Umweltzerstörungen zu schützen. Gezielte Maßnahmen, wie z.B. die Ausweisung einheitlicher Schutzgebiete, sollen die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie die Sicherung seltener Tier- und Pflanzenarten gewährleisten (www.bfn.de/03/030301.htm) und auf Dauer das Nebeneinander von Menschen und Tieren garantieren: „Zur Wiederherstellung oder Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der Arten von gemeinschaftlichem Interesse sind besondere Schutzgebiete auszuweisen, um nach einem genau festgelegten Zeitplan ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz zu schaffen“ (Präambel 92/43/EWG). Die FFH-RL ist damit momentan das „umfassendste Naturschutzinstrument der Europäischen Union“ (Dahl et al. 2000: 325).

Die einzelnen Mitgliedsstaaten verpflichten sich zur Aufstellung von Listen für Gebiete mit speziellen schutzbedürftigen Habitaten. Um sicherzustellen, dass nur Gebiete vorgeschlagen werden, die den Ansprüchen des Netzwerks genügen, enthält die Richtlinie in den Anhängen I - III konkrete Vorgaben, welche Lebensräume sowie Tier- und Pflanzenarten zu schützen und nach welchen Kriterien die Schutzgebiete auszuwählen sind.³ Bei der Gebietsauswahl soll die Vernetzung aller ökologisch wertvollen Lebensräume vorangetrieben werden, um die geographische Verbreitung und den genetischen Austausch wildlebender Tier- und Pflanzenarten sicherzustellen. Es werden sieben große biogeografische Regionen unterschieden: die atlantische, kontinentale, alpine, mediterrane, boreale, pannonische und makronesische Region. Europaweit umfasst das Netzwerk über 6000 Gebiete. Deutschland hat bislang 4.617 FFH-Gebiete in Brüssel gemeldet, die sich auf die kontinentale, alpine und atlantische Regionen verteilen. Dies entspricht einem Meldeanteil von 9,3 % bezogen auf die Landfläche. Dazu kommen 1.057.549 ha Bodensee, Meeres-, Boden- und Wattflächen sowie 945.296 ha in der ausschließlichen Wirtschaftszone Deutschlands (BfN Statistik: Stand 3.5.2006).

³ Arten und Lebensräume, deren Schutz besondere Priorität erhalten soll und deren Erhaltung für die Gemeinschaft von bes. Bedeutung ist, sind in den Anhängen I und II als "prioritär" gekennzeichnet und mit einem * versehen.

2.2. Formale und praktische Implementierung von europäischen Richtlinien

Die praktisch wichtigste Rechtsform der europäischen Umweltpolitik ist die Richtlinie. Artikel 189 Abs. 3 EWGV kennzeichnet die Richtlinien als einen Rechtsakt, der allein die Mitgliedstaaten betrifft und nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist. Ziel der Richtlinie ist die Harmonisierung unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften innerhalb der Mitgliedstaaten, wobei es den staatlichen Stellen durch die freie Wahl der Form und Mittel bei der Umsetzung möglich ist, den jeweiligen nationalen Besonderheiten staatlichen Rechts gerecht zu werden (vgl. Epiney 1997: 128f, Schweitzer 1988: 25; Knill 2003: 53, Schwarz 2002: 25; Frenz 1997: 69). Die einzelnen Staaten treffen also die erforderlichen Maßnahmen, um europäische Umweltrichtlinien in nationales Recht umzuwandeln (Art. 5, 130 Abs. 4 EGV). Richtlinien müssen fristgemäß, vollständig und genau in verbindliches Bundesrecht umgesetzt werden, um das Integrationsziel zu gewährleisten. Einfache Verwaltungspraktiken genügen dabei nicht (Engelsberger 1998: 103).

Bei der Implementierung von europäischen Richtlinien unterscheidet man zwischen formaler und praktischer Umsetzung. Die formale Umsetzung fordert die Änderung bzw. Erweiterung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Die praktische Umsetzung bezeichnet die konkrete Anwendung der Richtlinie. Während man die formale Umsetzung relativ leicht anhand von Gesetzen kontrollieren kann, ist die praktische Umsetzung schwer zu messen, da man nie genau sagen kann, in wieweit Veränderungen tatsächlich zu entsprechenden Anpassungen in der nationalen Regulierungspraxis geführt haben (Knill 2006: 355f): „Effektive Implementierung impliziert (...) nicht nur eine fristgerechte und vollständige Anpassung an europäische Vorgaben, sondern setzt außerdem eine entsprechende Integration dieser Vorgaben in den bestehenden regulativen Kontext voraus.“ (Knill 2003: 165).

	Fokus	Kriterien
Formale Umsetzung	Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Transposition europäischer Vorgaben in das nationale Rechts- und Verwaltungssystem	- Zeitrahmen (Mitteilung) - Vollständigkeit - Korrekte Integration in den regulativen Kontext
Praktische Umsetzung	Nationale Regulierungspraxis (Steuerungsmuster, organisatorische und administrative Strukturen)	- Korrekte Anwendung und Einhaltung rechtlicher Vorgaben

(Quelle: Knill 2003: 165)

2.3. Zentrale Akteure bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien

Diese Arbeit konzentriert sich nur auf die rechtliche und praktische Umsetzung der FFH-RL in Deutschland. Deswegen werden im Folgenden nur für den Implementierungsprozess relevante Institutionen und Akteure auf europäischer und nationaler Ebene näher beschrieben.

2.3.1. Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof

Nach Art. 155 EGV kontrolliert die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts. Sie prüft damit also die (richtige) Umsetzung europäischer Politik durch die Mitgliedstaaten (Epiney 1997: 135, Knill 2003: 93). Die Kommission ist allerdings eine relativ kleine

Organisation, die nur begrenzt über einen eigenen Verwaltungs- und Überwachungsapparat im Bereich der Umweltpolitik verfügt (Thatcher 2006: 321), weswegen Richtlinien fast ausschließlich von den Behörden der Mitgliedsstaaten selber umgesetzt werden. Die Kommission kann weder die Durchführung vor Ort richtig kontrollieren, noch das Mittel der Verwaltungsinternen Weisung nutzen (Hértier et al. 1994: 183). Sie ist somit auf die „loyale Zusammenarbeit der zu überwachenden staatlichen Behörden und Verbände“ (Wegener 1998: 22f), sowie auf die direkte Beschwerdemöglichkeit einzelner Bürger angewiesen (Kommission 2003: 6).

Kommt die Kommission zu der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann sie beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV gegen die Mitgliedstaaten einleiten (Knill 2003: 93). Seit dem Vertrag von Maastricht 1992 kann der EuGH außerdem finanzielle Sanktionsmöglichkeiten einsetzen (Art. 228 EGV). Das Vertragsverletzungsverfahren gliedert sich in mehrere Verfahrensabschnitte und ist in der Regel sehr zeitintensiv, kostspielig und schadet der Beziehung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten, weswegen in der Praxis häufig formelle und informelle Schritte unternommen werden, um eine Verurteilung und eine endgültigen Strafe zu verhindern (Krämer 1998: 206, Knill 2003: 163, Thatcher 2006: 322).

2.3.2. Mitgliedstaaten

Die Mitgliedsstaaten garantieren die Erhaltung der in der FFH-RL aufgeführten Lebensraumtypen und Arten, indem sie ein strenges Schutzsystem für diese einführen, sich für die Neuansiedlung wildlebender Arten stark machen und die im Anhang aufgelisteten Bedingungen erfüllen (www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28076.htm): "Jeder Staat trägt im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen in Abs. 1 genannten natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten zur Errichtung von ‚Natura 2000‘ bei" (Art. 3 Abs. 2 FFH-RL). Die einzelnen Staaten treffen also die erforderlichen Maßnahmen, um europäische Umweltrichtlinien in nationales Recht umzuwandeln. Dabei können sie unter Berücksichtigung des Grundsatzes der effektiven Anwendung des Gemeinschaftsrechts, selber die Verfahren und zuständigen Behörden für die Umsetzung der FFH-RL bestimmen (Art. 6 FFH-RL). Die gewählten Instrumente müssen dabei den strukturellen und funktionellen Bedürfnissen der zu schützenden Lebensräume und Arten bei der Umsetzung gerecht werden, um die praktische Wirksamkeit der FFH-RL zu gewährleisten (Gellermann 1994: 19). Die Auswahl der Gebiete richtet sich ausschließlich nach naturschutzfachlichen Kriterien;⁴ wirtschaftliche, soziale oder andere nicht naturschutzfachliche Kriterien dürfen nach der Rechtsprechung des EuGHs und des Bundesverwaltungsgerichts nur eine stark untergeordnete Rolle bei der Gebietsabgrenzung spielen (Rechtssachen C-67/99, C-71/99, C-220/99). Die Gebietsgrenzen orientieren sich an nachvollziehbaren Grenzlinien wie Wege,

⁴ Diese sind in Artikel 4 sowie im Anhang III der FFH-RL genannt und durch die Arten und Lebensraumtypen der Anhänge I und II der RL bestimmt

Gewässer oder Waldränder (KOM (2003)845, S. 10f). Die Anzahl der auszuwählenden Gebiete richtet sich ganz nach den natürlichen Gegebenheiten der einzelnen Regionen. Die FFH-RL nennt keine Quoten und Mengenangaben. Umsetzungsschwierigkeiten aufgrund von innerstaatlicher Kompetenzverteilung, Regierungskrisen oder ähnlichem dürfen nicht als Rechtfertigung und Entschuldigung für die Nichteinhaltung der mehrjährigen Umsetzungsfristen dienen (EuGH, Rs. 96/81 (Kommission/Niederlande), Rspr. 1982, S. 1791 ff., Schweitzer 1988: 25, Pag/Wessels 1988: 169f).

Die Mitgliedsstaaten sind nach den Vorschriften der Richtlinien verpflichtet, der Kommission innerhalb der bestimmten Frist die zur Umsetzung der Richtlinie ergangenen legislativen Maßnahmen zu übermitteln (Engelsberger 1998: 79, Knill 2003: 93). Im Falle der FFH-RL müssen sie alle sechs Jahre einen Bericht (inkl. eines Standarddatenbogens) über die im Rahmen der Richtlinie durchgeführten Maßnahmen verfassen (Art. 17 Abs. 1 FFH-RL).

Der Erfolg einer Richtlinie hängt also in hohem Maße von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedsstaaten ab. Gerade im Bereich des Umweltschutzes ließen sich in den letzten Jahren häufig starke Defizite und Verstöße bei der Umsetzung von Richtlinien feststellen (Dose 2003: 19, Wegener 1998: 18, Gellermann 1994; 13).

2.3.3. Deutschland und die Bundesländer

Deutschland zeichnet sich durch einen föderalistisch organisierten Staatsaufbau (drei Ebene von Bund, Land und Gemeinden mit je eigenen Kompetenzen) mit einem ausgeprägten Zweikammersystem aus. Die Aufgaben zwischen Bund und Ländern sind in Deutschland nicht nach Sachgebieten, sondern nach Funktionsarten unterteilt. Die Länder führen dabei in der Regel Administrative Aufgaben aus; da der Bundesstaat keine eigenen Verwaltungsstrukturen auf regionaler und lokaler Ebene besitzt, ist er bei der Verwaltung von Programmen faktisch von den Länderverwaltungen abhängig. Andererseits obliegt zwar theoretisch die wesentliche Gesetzgebungs- und Steuerkompetenz der Bundesebene, praktisch erfordern aber alle wichtigen Bundesgesetze die Zustimmung der Länder im Bundesrat (Wollmann/Lund 1997: 59; Scharpf 1994: 59). Ergebnis dieses Staatsaufbaus ist eine starke Verflechtung durch notwendige Zusammenarbeit der Ebenen (Benz/Scharpf/Zintl 1992: 12; Wolff 2004: 176). Dies wird auch im Bereich der Umweltpolitik relevant, da Umweltgesetz nach Art. 74 zustimmungspflichtig sind und auch sonst die Länder nach dem Prinzip der grundsätzlichen Länderzuständigkeit (Art. 30; 70 Abs. 1; 92; 83 GG) für die Umsetzung europäischer Richtlinien verantwortlich sind. Auch nach § 32 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) erfüllen die Länder die sich aus der FFH-RL ergebenden Verpflichtungen.

Die im Zustimmungsverfahren notwendige Einigung zwischen Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung ist schwierig, da der Bundesrat eine Doppelfunktion ausfüllt; einerseits stellt er das Forum für Bund-Länder-Verhandlungen, andererseits fungiert er als Arena des Parteienwettbewerbs, in dem es um Wählerstimmen und Parlamentssitze geht und in dem die einzelnen Landesregierungen zwischen Lan-

desinteressen und „Oppositionsinteressen“ auf Bundesebene abwägen müssen (Scharpf 1994: 156f). Es muss also nicht nur Konsens zwischen den verschiedenen Ebenen der Regierungsgewalt, sondern auch zwischen den unterschiedlichen politischen Richtungen gefunden werden, um Blockaden zu vermeiden (Große-Sender 1990: 206). Charakteristisch für den deutschen Föderalismus ist demzufolge das Ineinandergreifen von Bundesgesetzgebung und Länderverwaltung, die Elemente Kooperation und Konkurrenz und die Notwendigkeit für Kompromisse (Scharpf 1994: 13, Héritier et al 1994: 52). Die Abhängigkeit der Bundespolitik von der Zustimmung der Landesregierungen wird vor allem bei der Novellierung des BNatSchG im Rahmen der Umsetzung der FFH-RL deutlich.

Die Bundesländer selber verfolgen bei der Implementierung von Umweltgesetzen unterschiedliche Organisationsmodelle, die FFH-RL schreibt keine einheitlichen Verfahren für die Schutzgebietsausweisung vor (Jaedicke/Kern/Wollmann 1990: 34f).

3. Theoretische Grundlagen

Die Implementierung ist die Phase der Durchführung oder Umsetzung eines beschlossenen Programms durch die zuständigen Institutionen im Policy-Zyklus (O`Toole, Jr. 1993: 27). Der Schwerpunkt der folgenden Untersuchungen wird auf der Europäisierungsforschung, insbesondere auf der „Goodness of Fit“- Hypothese von Knill und Lenschow (1998) liegen, sowie auf der „Misfit“ – Theorie von Börzel und Risse (2003)

3.1. Europäisierungsforschung

Die Europäisierungsforschung wurde bei Forschern der Politik- und Sozialwissenschaften in den letzten Jahren immer stärker herangezogen, um die Vielfältigkeit europäischer Politik zu beschreiben. Die Literatur spricht von Europäisierung, wenn ein Vorgang auf europäischer Ebene einen Prozess im nationalen politischen System beeinflusst. Die Europäisierungsforschung hilft bei der Analyse des Verhältnisses zwischen Wirkung und Wandel. Sie stellt keine neuen Theorien auf, sondern verwendet bereits etablierte Forschungsstränge, wie zum Beispiel den „neuen Institutionalismus“, um ihre Hypothesen zu untermauern (Featherstone 2003: 12). Sie kann als eine Sammlung von verschiedenen Konzepten gesehen werden (Radaelli 2004: 5f, Dyson/Goetz 2003: 14).

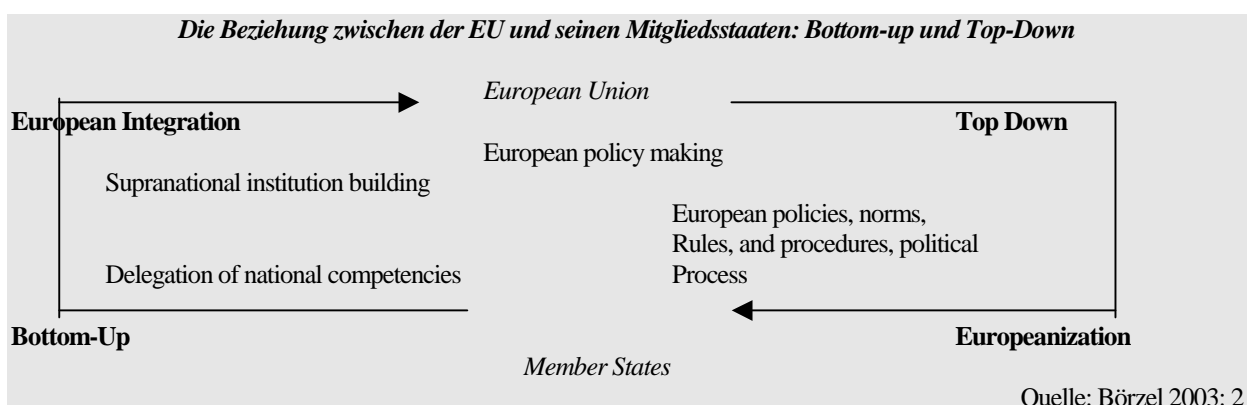
Der Begriff „Europäisierung“ ist nicht einheitlich geprägt. Vielmehr kommt er in sehr unterschiedlichen Dimensionen zum Einsatz. Als institutionelle Adaption, die seit den 90er Jahren den Einfluss und die unterschiedlichen Auswirkung der Europäischen Union auf die Mitgliedstaaten untersucht und in der die neo-institutionalistische Theorie gründet, findet die Europäisierungsforschung die häufigste Anwendung (Featherstone 2003: 5ff, Héritier et al. 2001: 1f).⁵ Die meisten Definitionen der institutionellen Adaption sehen Europäisierung als einen Prozess, der sich mit innerstaatlicher Implementierung von EU-Recht auseinandersetzt und der zu nicht spezifizierten Outcomes führt, wobei sich vor allem die

⁵ Featherstone (2003) gibt einen detaillierten Überblick über Entstehung und Anwendung von Europäisierungsforschung

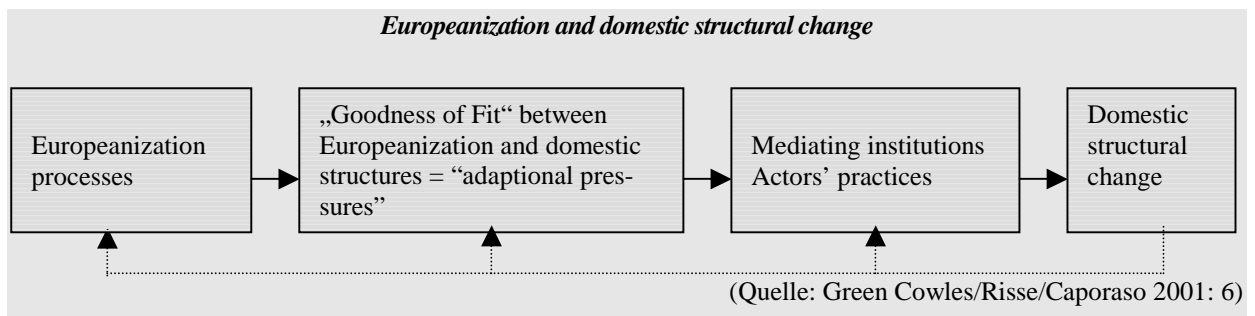
Richtung dieses Prozesses unterscheidet. Während Risse et al. (2001) Europäisierung als „the emergence and development at the European level of distinct structures of governance“ (Green Cowles/Risse/Caporaso 2001: 1) sehen, also als unabhängige Variable, die Transformationseffekte auf der nationalen Ebene aufzeigen soll, sehen Héritier et al. (2001) Europäisierung als einen top-down Prozess, als “process of influence deriving from European decisions and impacting member states” (Héritier et al. 2001: 3), der sich in den Mitgliedsstaaten selbst abspielt und dabei institutionelle Strukturen, Policies und Politiken beeinflusst.

Radaelli (2003) wiederum sieht Europäisierung als einen Interaktionsprozess, als horizontalen Transfer von Konzepten und Policies zwischen den Mitgliedstaaten der EU (Radaelli 2004: 2f). Dabei bezieht er sich auf “processes of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourses, identities, political structures and public policies” (Radaelli 2003: 30). Dyson und Goetz schließlich sprechen von einem „complex interactive top-down and bottom-up process in which domestic politics, politics and public policies are shaped by European integration and in which domestic actors use European integration to shape the domestic arena“ (Dyson/Goetz 2003: 20).

Selbst der Gegenstand, über den geforscht wird, ist nicht einheitlich festgelegt. Grenzte sich das Konzept ursprünglich durch seinen „top-down“ Ansatz (Anpassungsdruck von Europa auf die Mitgliedsstaaten ⇒ intervenierende Variable ⇒ Reaktionen und Wechsel auf staatlicher Ebene (Radaelli 2004: 4)) ab, änderte sich das Design zugunsten einer „bottom-up“ Sichtweise (Nationalstaat ⇒ EU), welches die Einflussfaktoren von staatlichen Akteuren auf die europäische Ebene untersucht. Inzwischen existiert sogar ein „round-about“ Ansatz (Nationalstaat ⇒ EU ⇒ Nationalstaat), der nicht nur den Einfluss des Nationalstaates auf die EU analysiert, sondern auch den daraus resultierenden Einfluss näher betrachtet (Lenschow 2006: 57). So wird einerseits der Einfluss von EU-Richtlinien auf innerstaatliche Verwaltungsstrukturen, andererseits aber auch der Einfluss von nationaler Adaption auf die Europäische Union untersucht (Vink 2006: 63).



Der „3-Stufen“ Ansatz von Green Cowles/Risse/Caporaso (2001) gibt dem Europäisierungsprozess einen Rahmen. In einem ersten Schritt wird der relevante Europäisierungsprozess – wie Regeln, Normen, Praktiken – auf europäischer Ebene identifiziert. Danach wird der Grad des Anpassungsdrucks, der „Goodness of fit“ zwischen europäischen Vorgaben und der nationalen institutionellen Strukturen analysiert. In einem letzten Schritt werden die vermittelnden Faktoren, die Akteure und institutionellen Strategien, die den Anpassungsdruck verhindern oder befördern können, näher betrachtet. Die Autoren unterscheiden zwischen multiplen Veto-Punkten in der staatlichen Struktur, kooperativen politischen und organisatorischen Kulturen, sowie Neu- bzw. Umverteilung von Ressourcen und Macht auf der Akteursebene, um nur drei von fünf zu nennen (Green Cowles/Risse/Caporaso 2001: 6-12).



3.1.1. „Goodness of fit“ - Hypothese

Die „Goodness of fit“ – Hypothese ist ein zentrales Konzept der Europäisierungsforschung. Sie versucht herauszufinden, inwieweit europäische Regulierungen die innerstaatlichen Traditionen und Strukturen beeinflussen. Die Grundhypothese stützt sich auf einen Artikel von Héritier (1995), in der sie die These vertritt, dass die Mitgliedstaaten versuchen, ihre eigenen nationalen Policies auf europäische Ebene zu übertragen, um spätere Adaptionkosten zu minimieren bzw. ganz zu vermeiden (Héritier 1995b: 278). Viele Forscher griffen diesen Ansatz auf und untersuchten den Einfluss des „Goodness of Fit“ für eine erfolgreiche Umsetzung europäischer Richtlinien in nationale Strukturen. Einige geben der „Goodness of Fit“ - Hypothese dabei einen rationalen Rahmen, mit dem Fokus auf Kostenadaption (Héritier et al. 2001; Knill/Lenschow 1998; Börzel 2003; Duina 1997), während andere eine soziologische Perspektive hinzufügen, die den normativen Aspekt der Adaption hervorhebt (Duina/Blithe 1999; Green Cowles et al. 2001; Börzel/Risse 2003).

Duina (1997) formulierte die erste „Goodness of Fit“-Hypothese. Darin behauptet er, dass die erfolgreiche Implementierung europäischer Richtlinien in nationales Recht von der Kompatibilität zwischen dieser Richtlinie und zwei nationalstaatlichen Aspekten, der Interessengruppenorganisation und der nationalen Legislative, abhängt. Das nationale Parlament fungiert dabei als „Schützer des Status quo“, das jede Art von Veränderung zu verhindern sucht. Je mehr Veränderung die Richtlinie hervorruft, also je weiter sie vom Status Quo entfernt ist, desto schlechter wird sie umgesetzt (Duina 1997: 5ff). Das Ausmaß des „Goodness of Fit“, die Kompatibilität bzw. Inkompatibilität zwischen europäischen Vorgaben und nationalen Arrangements bestimmt also die Schnelligkeit und Qualität von institutioneller

Anpassung (Green Cowles, Risse, Caporaso 2001: 6f). Je mehr andererseits die europäischen Policies mit den nationalen institutionellen Strukturen und Regeln kompatibel sind, also je kleiner der „Misfit“, umso wahrscheinlicher ist eine erfolgreiche nationale Umsetzung (Mastenbroek/Kaeding 2005: 1).

Man unterscheidet zwischen Policy „Misfit“ und institutionellem „Misfit“: die „policy dimension relates to the content of the policies, whereas the institutional dimension relates to the regulatory style and structure of a particular policy sector“ (Knill/Lenschow 1998 : 597). Um den Policy „Misfit“ zwischen europäischen Regulierungen und staatlichen Policies zu vermeiden, wollen die Staaten eine Vorreiterrolle einnehmen und versuchen, ihre nationalen administrativen Strukturen bei der Formulierung der Richtlinie in diese mit einfließen zu lassen. Je erfolgreicher sie auf europäischer Ebene sind, umso weniger Anpassungsdruck sind sie hinterher bei der nationalen Implementierung ausgesetzt. Institutioneller „Misfit“ kann langfristig das Verständnis nationaler Identität und Normen verändern (Börzel/Risse 2003: 62f). Diese Arbeit wird sich auf die Untersuchung des institutionellen Anpassungsdrucks beschränken.

3.1.2. Analyseansatz von Knill und Lenschow

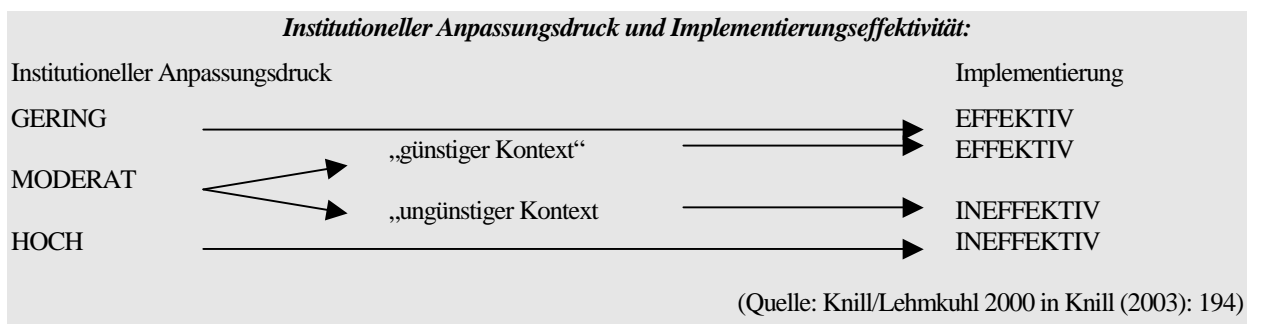
Knill und Lenschow (1998) untersuchen mit Hilfe des „Goodness of Fit“ – Analyseansatzes, unter welchen Bedingungen europäische Regulierungen in den Mitgliedsstaaten zu Strukturveränderungen in nationalen Verwaltungen führen. Aus einer „top-down“ Perspektive heraus und angelehnt an den historischen und rational-choice Institutionalismus analysieren sie die Bedeutung nationaler administrativer Traditionen im Implementationsprozess europäischer Richtlinien. Die Effektivität der Umsetzung und der Grad des Anpassungsverhaltens hängt danach einerseits von der objektiven Kompatibilität zwischen der europäischen Legislativen und den relevanten nationalen Policies ab, andererseits aber auch von Definition des Drucks von Seiten der Mitgliedsstaaten (Knill/Lenschow 1998: 610). Effektivität der Umsetzung ist dabei definiert als: „the degree to which both the formal transposition and the practical application of supranational measures as the national level correspond to the objectives specified in the European legislation.“ (Knill/Lenschow 1998: 595).

Die für die Implementierung verantwortlichen Akteure sind von einem institutionellem Rahmen umgeben, der das Ausmaß des Wandels begrenzt. Je stärker sich diese Verwaltungsstrukturen unter dem Anpassungsdruck verändern müssen, umso geringer ist der Erfolg der Umsetzung. Stimmen hingegen die nationalen Muster mit den europäischen Anforderungen überein, sollte die Richtlinie relativ zügig und vollständig angepasst werden können (Knill/Lenschow 1998: 595- 602). Diese Hypothese konnte empirisch nicht vollends bestätigt werden, weswegen Knill und Lenschow dynamische „Möglichkeiten“-Dimensionen integrieren. Der Einfluss europäischer Regulierungen auf nationale Arrangements hängt davon ab, wie der Anpassungsdruck auf nationaler Ebene von dem am Umsetzungsprozess Beteiligten Akteure wahrgenommen und interpretiert wird. Die Akteure definieren den „Goodness of Fit“ selbst. Der Grad dieses Druckes wird also nicht nur durch den objektiven Konflikt zwischen nationalen admi-

nistrativen und rechtlichen Strukturen und europäischen Verpflichtungen geprägt, sondern auch durch das Zusammenspiel von institutionellen und policy-spezifischen Faktoren beeinflusst. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Akteure den Anpassungsdruck als hoch einschätzen, hängt davon ab, inwieweit die nationalen Muster institutionalisiert sind, von der Anzahl und Enge von „inter and intrainstitutional linkages that need to be broken or rerouted in order to comply with EU legislative requirements“ (Knill/Lenschow 1998: 603). Der Anpassungsdruck existiert also nicht einfach so, sondern er wird durch den nationalen institutionellen und historischen Kontext interpretiert (Knill/Lenschow 1998: 602f, 606).

Knill und Lenschow nennen drei Kategorien institutionellen Anpassungsdrucks. Hoher Anpassungsdruck, der tiefe Veränderungen in der nationalen institutionellen Struktur hervorruft, wird in der Regel starken Umsetzungsproblemen gegenüberstehen. Institutionen verändern sich normalerweise nur bei externen, fundamentalen Krisen, ansonsten bleiben sie relativ stabil. Ist der „Misfit“ zwischen europäischer und nationaler Ebene zu hoch, stehen die europäischen Regulierungen im Widerspruch zu fest verankerten Kernelementen und übersteigen die nationale administrative Anpassungskapazität. Die staatlichen Akteure versuchen diese notwendigen Anpassungen und Reformen zu verhindern. Stimmen die europäischen Vorgaben hingegen weitgehend mit den bestehenden nationalen Verwaltungsmustern überein, sind häufig nur geringfügige problemlose institutionelle Anpassungen nötig.

Bei niedrigem Anpassungsdruck geht man daher von einer effektiven Umsetzung europäischer Politik aus (Knill/Lenschow 1998: 610). Moderater Anpassungsdruck löst zwar institutionelle Veränderung auf nationaler Ebene aus. Er fordert aber keine fundamentalen Veränderungen von kollektiv geteilten Grundüberzeugungen und Werten selber. Eine effektive Implementierung europäischer Richtlinien ist möglich. Die Anpassungsfähigkeit nationaler Arrangements unterliegt dabei gewissen Grenzen, in denen der jeweilige Policy-Kontext über erfolgreiche und nicht erfolgreiche Implementierung entscheidet. Policy-Kontext ist dabei bestimmt durch das Ausmaß innerstaatlicher Unterstützung, herausragende Policies und supranationalem und internationalem Druck. Während ein positiver Policy-Kontext Policy-Reformen innerhalb der Kernelemente unterstützt, kann ein negativer Policy-Kontext die erfolgreiche Umsetzung verhindern. Der Policy-Kontext kann den Implementationsprozess positiv und negativ beeinflussen.



Knill und Lehmkuhl (1999) skizzieren weiterhin drei Mechanismen von Europäisierung: positive Integration, bei der die EU ein institutionelles Modell aufstellt und den Nationalstaaten wenig Ermessensspielraum bei der Umsetzung lässt (neuer Institutionalismus), negative Integration, bei der die Ausprägung, in wie weit EU-Richtlinien die strategische Position staatlicher Akteure beeinflusst, erklärt wird (Rational-Choice) und als schwächsten Mechanismus den Zustand, wenn europäische Policies die Erwartungen und „Beliefs“ von staatlichen Akteuren verändern und dadurch einen Wechsel der Präferenzen und Strategien auslösen, was wiederum institutionelle Anpassung herbeiführt (soziologischer Institutionalismus) (Knill/Lehmkuhl 1999: 2f).

3.1.3. Analyseansatz von Börzel und Risse

Börzel und Risse (2000,2003) gehen in ihrem „Goodness of Fit“-Analyseansatzes mit top-down Perspektive davon aus, dass Anpassungsdruck zwar eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung für die Erklärung staatlichen Wandels darstellt. Vielmehr müssen unterstützende Faktoren, wie norm entrepreneurs und formale Institutionen, gegeben sein, damit es zu einer sichtbaren Um- und Neuverteilung von Machtverhältnissen auf nationaler Ebene kommen kann. Ihre Annahmen stützen auf zwei Varianten des „Neuen Institutionalismus“ (Börzel/Risse 2003: 57f).

Börzel und Risse zeigen zwei Pfade staatlichen Wandels auf, die in der rationalistischen und soziologischen Perspektive begründet sind. Die rationalistische Perspektive, die „Logic of consequentialism“ (March/Olsen 1989) erklärt institutionellen Wandel durch sich verändernde politische Absichten und Machtverschiebungen und nennt zwei Bedingungen für innerstaatlichen Wandel; zum einen muss es einen aussagekräftigen Grad an „Misfit“ zwischen Prozessen, Policies und Institution auf europäischer und nationaler Ebene geben, der die Akteure mit neuen Möglichkeiten und Randbedingungen ausstattet. Zum andern müssen fördernde Elemente – Institutionen, Akteure – existieren, die genügend Leistungsvermögen besitzen, um nicht nur auf den Anpassungsdruck zu reagieren, sondern auch, um die neuen Ressourcen einsetzen zu können. Diese beiden Faktoren werden von zwei vermittelnden Faktoren mit unterschiedlichen Effekten beeinflusst; von der Existenz und Anzahl multipler Vetopunkte, bei der die Stellung und Interessen der einzelnen Akteure eine entscheidende Rolle für die Umsetzungseffektivität spielen, sowie von der politischen Verwaltungstradition der jeweiligen Nationalstaaten, also der Anwesenheit von formalen Institutionen und Normen, die die Akteure mit Ressourcen und Möglichkeiten ausstatten (Börzel/Risse 2003: 64f): „The existence of multiple veto points and formal facilitating institutions determine whether policy and institutional ‚Misfit‘ lead to the differential empowerment of domestic actors as a result of which domestic processes, policies, and institutions change.“ (Börzel/Risse 2000: 9). Der Ansatz folgt der Logik der Ressourcenumverteilung und hebt das Fehlen multipler Vetopositionen sowie das Vorhandensein von unterstützenden Institutionen als den innerstaatlichen Wandel begünstigter Faktoren hervor (Börzel/Risse 2003: 64f).

Die soziologisch-institutionelle Perspektive folgt der „Logic of appropriateness“ (March/Olsen 1998), stellt auf Sozialisierungs- und Lernprozesse ab und unterscheidet zwischen einer akteurs- und strukturbezogenen (Isomorph) Sichtweise. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf den akteursbetonten soziologischen Institutionalismus, der institutionellen Wandel als pfadabhängige Antwort auf funktionelle und normative Veränderung in der Umwelt beschreibt. Durch eine steigende Anzahl von europäischen Regulierungen kommt es zum „Misfit“ zwischen europäischen Anforderungen und nationalen Arrangements (Börzel/Risse 2003: 66f), weswegen die staatlichen Akteure durch Imitation und Lernen neue Praktiken, Regeln und Strukturen annehmen (Börzel 2002: 7f). Der Grad des Wandels hängt von zwei vermittelnden Faktoren ab; dem Einfluss und Mobilisierungsgrad von „norm entrepreneurs“ als Agenten des Wandels und die Ausprägung der politischen kooperativen Kultur eines Landes und den informellen Institutionen (Börzel/Risse 2003: 67, 74).⁶

Die soziologische und rationale Perspektive sind nicht exklusiv. Häufig greifen sie ineinander, wobei sie in unterschiedlichen Phasen des Adaptionprozesses dominieren. Obwohl beide Logiken unterschiedliche Aussagen über den Grad und die Richtung vom innerstaatlichen Wechsel generieren, setzen beide „Misfit“ als die notwendige Bedingung für diesen Wandel⁷ voraus.

Die Perspektiven treffen sich bei der Annahme, dass ein niedriger „Misfit“ einen geringen staatlichen Wandel herbeiführt (Börzel/Risse 2003: 69). Bei hohem Anpassungsdruck unterscheiden sich die Ansätze allerdings. Die Rationalistische Perspektive besagt, dass je höher der Anpassungsdruck auf europäischer Ebene, umso wahrscheinlicher ist eine Umverteilung der Ressourcen, was wiederum die staatliche Machtbalance verändert und dadurch staatliche Akteure animiert, die Vetospieler zu überstimmen und einen Policy-Wechsel herbeizuführen. Selbst bei mittlerem Druck können bereits Veränderungen auftreten, wenn diese von Institutionen unterstützt werden. Sind allerdings viele Vetopunkte vorhanden, ist es wahrscheinlich, dass der Anpassungsdruck nicht stark genug ist und kein Wandel vollzogen wird (Börzel/Risse 2003: 70). Der akteursbezogene- soziologische Institutionalismus sieht staatlichen Wandel als Folge eines mittleren Anpassungsdrucks, da institutionelle Pfade und kollektiv geteilte Wertvorstellungen nicht in Frage gestellt werden. Starker Veränderungsdruck führt hingegen zu interner Opposition, die die Einführung von ganz neuen Normen, Regeln und Praktiken verhindert. Nur bei Krisen oder starkem externen Zwang ist eine Umsetzung bei hohem Anpassungsdruck zu erwarten (Börzel/Risse 2003: 70).⁸ Des Weiteren lassen beide Pfade, besonders hinsichtlich politischer Prozesse und Institutionen, nur bedingt Konvergenz erwarten (Börzel/Risse 2003: 74).

⁶ Graphische Darstellung siehe Anhang

⁷ Definition der unterschiedlichen Arten von Wandel siehe Kap. 4.2.

⁸ im Falle eines hohen Misfits benötigt die strukturelle soziologische institutionelle Perspektive im Gegensatz dazu genau diesen externen Schock

Institutioneller Anpassungsdruck und Implementierungseffektivität:
(abweichende Annahmen aufgrund unterstützender Faktoren kursiv)

<i>Institutioneller Anpassungsdruck</i>	<i>zu erwartendes Ausmaß staatlichen Wandels</i>
Akteurszentrierte soziologisch-institutionelle Perspektive GERING	mittlerer Veränderung (Absorption) ⁹ Kaum Veränderung (Accomodation)
MODERAT	mittlere Veränderung (Accomodation/absorption) Mittlerer Wandel (Gradual transformation)
HOCH	kaum Veränderung (Intertia) (Intertia)
Rationale Perspektive	
GERING	kaum Veränderung (Intertia) mittlere Veränderung (Accomodation)
MODERAT	mittlere bis wenig Wandel (Accomodation/absorption) Starker Wandel möglich (Transformation)
HOCH	mittlere Veränderung (Accomodation) Übernahme von substantiellen Neuerungen möglich (Transformation)

(Quelle: eigene Darstellung)

4. Untersuchungsdesign

Die Modelle werden im Folgenden empirisch mit Hilfe einer vergleichenden Fallstudie der Bundesländer Nordrhein-Westfalen (NRW) und Niedersachsen (NS) untersucht. Die qualitative Methode analysiert mit Hilfe einer kleinen Fallauswahl bestimmte Prozesse auf institutioneller Ebene. Sie versucht, Strategie- und Verhaltensmuster ausfindig zu machen, die sie dann auf einen gesellschaftlichen und politischen Wirklichkeitsausschnitt überträgt, um damit die Aussagekraft des Ansatzes zu überprüfen (Mahler 1995: 5, George/Bennett 2004: 18, Peters 1998: 18ff).¹⁰

4.1. Begründung der Fallauswahl

Die Auswahl der Bundesländer erfolgte nach dem Prinzip der Konkordanz (most similiar system design (MSSD)).¹¹ Für das MSSD werden Länder ausgesucht, die sich in vielen Punkten ähnlich sind. Nordrhein-Westfalen (34.068 km²) und Niedersachsen (47.348 km²) sind nicht nur Nachbarländer, sondern sie gehören auch zu den flächenmäßig größten Bundesländern Deutschlands. Die Gemeinden und Städte sind 5 (NRW) bzw. 4 (NS) Bezirksregierungen zugeordnet. Neben den vergleichbaren Verwaltungsstrukturen sind sie die einzigen Bundesländer, in denen Landschaftsverbände wichtige öffentliche Aufgaben erfüllen. Beide sind mit sechs Stimmen im Bundesrat vertreten und besitzen damit ein entscheidendes Blockadepotential für dieses Gremium. Ein letzter, entscheidender Punkt der Fallauswahl ist die Tatsache, dass die Länder zum Zeitpunkt der FFH-RL 1992 beide von der SPD (in Niedersachsen in

⁹ Begriffsdefinitionen siehe Kapitel 4.2.

¹⁰ weitere Information über die Erstellung und Durchführung von qualitativen Studien: George/Bennett 2004, Brady/Collier: 2004

¹¹ weitere Informationen unter: Peters 1998: 38; Przeworski/Teune 1970: 32 sowie die oben genannten

Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen) regiert wurden. In NRW war 1990 außerdem die Partei Bündnis 90/Die Grünen in den Landtag eingezogen. Während von 1995 bis 2005 NRW von einer Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN regiert wurde, regierte die SPD in Niedersachsen von 1994 bis 2003 mit absoluter Mehrheit. Aus diesem Grund kann man davon ausgehen, dass mit vergleichbarer Priorität ähnliche Strategien für die Umsetzung von „Natura 2000“ verfolgt wurden (Haus et al. 1986, Volkery 2005: 154f, Andersen 1996: 100ff, www.bundesrat.de).

4.2. Definition des Anpassungsdrucks

Anpassungsdruck wird definiert als „Kompatibilität zwischen europäischen Vorgaben und nationalen Arrangements“ (Knill 2006a: 77). Generell wird zwischen hohem, moderatem und niedrigem Anpassungsdruck unterschieden (Knill 2003: 193), der auf die Staaten einwirkt und auf den die nationalen Strukturen folgendermaßen reagieren können: die Mitgliedsstaaten a) integrieren die europäischen Policies ohne große Veränderung in den bestehenden Institutionen (Absorption), b) benutzen und adaptieren bereits existierende Prozesse, ohne die ihnen zugrundeliegenden Wertvorstellungen und Eigenheiten zu verändern (Accommodation) oder c) ersetzen substantielle Prozesse und Institutionen durch neue und lösen damit einen hohen innerstaatlichen Wandel aus (Transformation) (Börzel/Risse 2000: 14f).

Erwartete Anpassungsmuster der Theorien

Theorien	Erwartete Anpassungsmuster	Tatsächliches Anpassungsmuster
Knill/Lenschow	Moderater Anpassungsdruck im „günstigem“ Kontext ⇒ Effektive Implementierung	Starke zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung, teilw. unvollständige Implementierungen
Rationale Perspektive	Moderater Anpassungsdruck mit unterstützende Faktoren ⇒ Effektive Umsetzung ⇒ Ausmaß des innerstaatlichen Wandels: Transformation	
soziologisch-institutionelle Perspektive	Moderater Anpassungsdruck mit unterstützende Faktoren ⇒ Effektive Umsetzung ⇒ Ausmaß des innerstaatlichen Wandels: gradual Transformation	

(eigene Darstellung)

In Anlehnung an die Definition von Anpassungsdruck von Knill und Lenschow (1998) kann der institutionelle Anpassungsdruck der FFH-RL auf nationale und sub-nationale Strukturen nicht als hoch oder sehr gering bewertet werden. Die Richtlinie forderte keine substantiellen Veränderungen, die im Widerspruch zu fest verankerten Elementen nationaler Regulierungsmuster und administrativer Traditionen stehen. Sie setzte aber aufgrund ihres innovativen Ansatzes neue Impulse im deutschen Umweltrecht. Der institutionelle Anpassungsdruck, der von der FFH-RL ausgeht, kann daher als moderat mit „günstigem“, also positiven Policy-Kontext, verstanden werden, da die Richtlinie zwar Neuerungen erfordert, fest verankerte Kernaspekte nationaler Regulierungsmuster aber als solche nicht in Frage stellt und auf unterstützende Faktoren zurückgreifen kann. Die FFH-RL lässt eine effektive Implementierung erwarten, wobei die innerstaatlichen Stellen aus der rationalistischen Perspektive mit Transformation und aus der akteursbezogenen-soziologisch-institutionellen Perspektive mit gradueller Transformation auf den innerstaatlichen Wandel reagieren werden.

Das BNatSchG kannte bisher keine Verpflichtungen, Gebiete in einer für den Schutzzweck ausreichenden Größe auszuweisen und zusätzlich miteinander zu vernetzen. Das Nebeneinander von Naturschutz und Landwirtschaft sowie das Miteinander zwischen den bisher getrennten Regulierungsstrukturen der Umweltbereiche, wie Luft, Wasser und Boden (Knill 2006a: 65) musste neu geregelt werden. Auch ist die Möglichkeit des gezielten Schutzes einzelner Arten und Lebensräume innerhalb von Schutzgebieten neu. Trotzdem übersteigen die Ansprüche der FFH-RL die strukturellen Anpassungskapazitäten der deutschen Institutionen nicht. Durch die Möglichkeit der freien Wahl der Mittel konnte Deutschland selbst bestimmen, welche Regulierungen und Strukturen für die Bewältigung instrumentalisiert. Der Policy-Kontext im Rahmen der FFH-RL kann sogar als günstig beschrieben werden. Bereits vor der Richtlinie gab es ein etabliertes Naturschutzsystem mit einer ausgeprägten Verwaltung. Das Berner Übereinkommen von 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, welches im Juli 1984 in deutsches Recht umgewandelt wurde, diente als Vorbild für die FFH-RL (Wagner 1990: 13, 102). In den einzelnen Landesverwaltungen kam es in den letzten 15 Jahren zu intensiven Modernisierungsbestrebungen, die zu grundlegenden Reformen führten (Blancke 2005: XIII). Die FFH-RL kann daher mit einem reformunterstützenden institutionellen Rahmen, einem positiven Policy-Kontext, rechnen.

Trotz des rechtlich und sachlich neuen Ansatzpunktes, der von den tradierten Vorgehensweisen abweicht, kann davon ausgegangen werden, dass die Akteure auf bundesstaatlicher Ebene den Anpassungsdruck der Richtlinie als moderat mit begünstigenden Faktoren im positiven Policy-Kontext wahrnehmen.

4.3. Untersuchungsbereich

Im Folgenden wird ausschließlich der politische Implementierungsprozess untersucht, ohne die anderen Phasen des Policy-Zyklus zu berücksichtigen. Mit Hilfe einer vergleichenden Fallstudie der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen werden die rechtlichen und praktischen Umsetzungen der FFH-RL im föderalen System Deutschlands aus der Mikroperspektive betrachtet. Die „Goodness of Fit“-Hypothese soll dabei auf ihre Anwendung auf der innerstaatlichen Ebene getestet werden. Es handelt sich somit nicht um eine Vollerhebung (Schnell et al. 1999: 249f).

Der Untersuchungszeitraum reicht von 1998 (t0) bis 2006 (t1). Dabei möchte ich herausfinden, ob der Erlass der FFH-RL strukturelle und formale Veränderungen auf der nationalen Stufe hervorgerufen hat. Da die ersten bundesweiten FFH-Gebietsmeldungen erst im November 1998 vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) herausgegeben wurden, ist es mir erst ab diesem Zeitpunkt möglich, den Fortschritt bei der praktischen Umsetzung der Gebiete von „Natura 2000“ zu messen und nicht ab 1992, bei der Verkündung der FFH-RL.

4.4. Operationalisierung der Variablen

In meiner Arbeit werde ich nicht die ökologischen Fortschritte, also die Frage, ob die angestrebte Wirkung im Arten- und Biotopschutz tatsächlich erreicht wurden, untersuchen. Mögliche Verbesserungen können nur im Rahmen einer Langzeitstudie beurteilt werden. Stattdessen gehe ich in meiner Studie von einer effektiven Implementierung aus, wenn die rechtliche und praktische Implementierung den definierten Zielen entspricht (Knill 2003: 171, Knill 2006: 361).

4.4.1. Die abhängige Variable: Fortschritt bei der Umsetzung von „Natura 2000“

Die abhängige Variable in dieser Untersuchung analysiert den Fortschritt bei der Umsetzung von „Natura 2000“. Umsetzung bezieht sich dabei nicht nur auf die rechtliche, sondern auch auf die praktische Implementierung der FFH-RL. Als Indikator nehme ich den Anteil der gemeldeten Schutzflächen in Prozent der jeweiligen Landesfläche. Da dieser Indikator intervallskaliert ist, lassen sich verlässliche Aussagen über die Größe des Fortschritts machen. Zudem setze ich ihn in Beziehung zum Faktor Zeit, damit ich die Prozentwerte der gemeldeten Flächen auf einer Zeitachse darstellen kann. Durch die graphische Darstellung werden der Verlauf der Umsetzung sowie Antizipations- oder Verzögerungseffekte deutlich (Cook/Campbell 1979: 226ff).

4.4.2. Die unabhängige Variable: „Goodness of Fit“

Die Operationalisierung der unabhängigen Variablen „Goodness of Fit“ war im Rahmen dieser Arbeit schwierig, weil europäische Regulierungen komplexe Details beeinflussen, die in der Regel nur nationale Experten kennen. Um den Einfluss des Anpassungsdrucks zu messen, ist es wichtig, den Status Quo vor den Forderungen der europäischen Richtlinie zu kennen. Sollte es bereits im Vorfeld Reformbestrebungen gegeben haben, gilt es herauszufinden, ob diese durch die FFH-RL oder staatliche Akteure selbst vorangetrieben wurden (Falkner 2003: 3, 11).

5. Fallstudie

Der Zeitplan für die Ausweisung besonderer Schutzgebiete für das „Natura 2000“ Netzwerk sah folgendermaßen aus: im Juni 1994 sollte die Umsetzung der FFH-RL in nationales Recht erfolgen (Artikel 23 FFH-RL). 1995 sollten dann die Mitgliedsstaaten die nationalen Meldelisten der auszuweisenden Flächen an die Kommission übermitteln (Art. 4 Abs. 1 FFH-RL), um zwischen 1995 und 1998 diese Gebiete mit der Kommission auszuwählen und festzulegen (Art. 4 Abs. 2 FFH-RL). Daraus hätte das European Topic Centre on Nature Conservation bis Juni 1998 sogenannte Gebiete gemeinschaftlichen Interesses bestimmen müssen (KOM (2003) 845, Absatz 2.2.), damit die Kommission die Liste der Gebiete 1998 fertig stellen konnte (Art. 4 Abs. 3 FFH-RL). Bis zum Jahr 2001 waren die besonderen Schutzgebiete in rechtlich verbindlicher Form auszuweisen und die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzustellen. Im Juni 2004 sah der Zeitplan dann die nationale Sicherung durch Schutzgebiete oder ähnliches vor (Art. 4 Abs. 4 FFH-RL).

Im Folgenden Abschnitt werden die formalen Kriterien Zeitrahmen, Vollständigkeit und korrekte Integration empirisch überprüft. Die Punkte 6.2. und 6.3. setzen sich daraufhin detailliert mit der praktischen Implementierung der FFH-RL auseinander. Neben der Frage, ob die europäischen Regulierungen fristgerecht und vollständig in nationales Recht transponiert wurden, konzentriert sich die Arbeit hauptsächlich auf die praktische Umsetzung der Richtlinie und zeichnet nach, ob die administrativen Praktiken und Strukturen tatsächlich an die europäischen Vorgaben angepasst und angewendet wurden. Die empirischen Resultate werden in Kapitel 6 in Bezug zur Hypothese gesetzt.

5.1. Formale Umsetzung der FFH-RL in das Bundesnaturschutzgesetz

Die Umsetzung der FFH-RL in deutsches Recht gestaltete sich schwieriger als erwartet. Bereits Anfang der 1990er Jahre wollte Deutschland die zersplitterte Umweltgesetzgebung zusammenfassen, das Naturschutzgesetz von 1976 erneuern und die europäischen Anforderungen (FFH-RL, GANAT-RL und Landwirtschaftsextensivierung) integrieren (Rieder 137. Sitzung: 4.2.1993). Dieser Ansatz scheiterte aber an verfassungsrechtlichen Bedenken der Bundesländer, die in weiten Teilen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht gegeben sahen. Im Zuge dessen weigerten sich die Länder, vor Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) schon Meldungen von FFH-Gebieten durchzuführen, um Druck auf den Bundestag auszuüben. Dies sollte nach Beschluss der Umweltministerkonferenz (Frühjahr) 1995 selbst für bestehende Naturschutzgebiete gelten (NABU-Akademie: 1). Der Umsetzungstermin der Richtlinie verstrich, genau wie die Frist für die für die Auswahl und Festlegung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung.

Obwohl die Länder argumentierten, dass die Ausweisung von FFH-Gebieten ohne die rechtliche Verankerung im BNatSchG praktisch unmöglich sei (Griefahn 1998: 130), wären diese selbst bei rechtzeitiger Novellierung nicht zu einer rechtzeitigen Meldung der Gebiete in der Lage gewesen, da sie zu diesem Zeitpunkt gerade erst mit der Erstellung der Übersichtskarten begonnen hatten. Vielmehr diente die bundespolitische Blockade somit auch zur Vertuschung eigener Versäumnisse (Spreen 2004: 41f).

Der EuGH entschied derweil, dass die EU-Richtlinie auch ohne förmliche rechtliche nationale Umsetzung unmittelbar anzuwenden sei (Großkrotzenburg-Urteil 11.08.1995). Gebiete, die fachlich den Anforderungen genügten, mussten ab sofort als "faktische" oder "potentielle" FFH-Gebiete ausgewiesen werden. Ein neuer Entwurf 1996 für die Novellierung des BNatSchG wurde 1997 erneut vom Bundesrat abgelehnt und in den Vermittlungsausschuss verwiesen, obwohl der EuGH 1997 bereits eine Vertragsverletzung von Seiten Deutschlands wegen fehlender Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht festgestellt hatte (Rödiger-Vorwerk 1998: 160ff). Der Bundesrat ging durch seine Ablehnung nicht nur auf die Meinung des zuständigen Ausschusses ein, der die Frage nach den Ausgleichszahlungen für die Landwirtschaft nicht beantwortet sah (Drucksache 12/7720, B), sondern auch auf die starke Kritik des Deutschen Bauernverbandes. Außerdem vermied er unpopuläre Entscheidungen vor den anstehenden Landtags- und Bundestagswahlen (Gellermann 2001: 138f).

Auf die Einbindung der FFH-RL in die Gesamtnovelle wurde deswegen erst einmal verzichtet und eine Teilnovellierung vorgenommen, die alle notwendigen Bestimmungen beinhaltet (Drucksache 13/6442: A,B). Bis Ende 1997 hatten nur 3 Länder Gebietslisten aufgestellt und dem Bund zur Weitermeldung nach Brüssel vorgelegt.

1998 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass an die Ausweisung von FFH-Gebieten keine höheren planungsrechtlichen Anforderungen gestellt werden dürften als an die sonstige Fachplanung, um den Meldeprozess nicht noch weiter aufzuhalten. Ende 1998 stimmten Bundestag und Bundesrat schließlich dem Vorschlag des Vermittlungsausschusses zu, wenigstens eine so genannte "kleine Novelle" zur Umsetzung der FFH-RL voranzutreiben und um Strafgeelder wegen jahrelanger Versäumnisse von bis zu 790 000 € pro Tag zu vermeiden (Drucksache 15/2909:4). Die Länder waren daraufhin verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes die Umsetzung in Landesrecht zu erfüllen (Drucksache Bundesrat 280/98: Art. 3).

Deutschland wurde wegen mangelnder Ausweisung von Schutzgebieten im September 2001 vom EuGH verurteilt (Drucksache 15/2902: 04). Die bis 2002 rund 3500 gemeldeten Gebiete Deutschlands wurden von Seiten der EU als unzureichend und fehlerhaft angesehen. Daraufhin arbeitete Deutschland zusammen mit der Kommission einen Zeitplan aus, um die noch fehlenden Gebiete bis 2005 nachzumelden (http://www.bfn.de/0316_gebiete.html). 2003 eröffnete die Kommission zudem noch ein Bußgeldverfahren und kündigte Ende 2005 an, wegen unzureichender Nachmeldungen von Einzelgebieten das Zwangsgeldverfahren gegen Deutschland voranzutreiben (Pressemitteilung BMU, 20.1.2006). Eine Verurteilung konnte im März 2006 durch letzte Nachmeldungen abgewendet werden.

Die legislative Umsetzung der FFH-RL in deutsches Recht erfolgte mit der Neufassung des BNatSchG im April 2002 mit acht Jahren Verspätung und findet sich in den §§ 10 und 32 bis 37 des BNatSchG wieder. Bei der rechtlichen Umsetzung der FFH-RL kam es zu einigen Neuerungen im BNatSchG. Bislang erfasste die Unterschutzstellung eines Gebietes die gesamte Fläche und unterstellte es einem absoluten Änderungsverbot, unabhängig davon, ob alle Bestandteile schutzwürdig waren oder nicht („Käseglockenprinzip“). Art. 6 Abs. 2 FFH-RL hingegen betrifft von vornherein nur die Flächen und Arten, die für die Gebietsausweisung verantwortlich sind. Mit dieser Neuerung werden Schutzgebiete nicht mehr nur pauschal gesichert, sondern der Schutz wird individuell auf die zu erhaltenden Lebensart und –raum abgestimmt (Gellermann 2001: 67, 71). Des Weiteren wurde das Verhältnis von Landwirtschaft und Naturschutz in den §§ 1,2,10 BNatSchG neu geregelt. Die Unterschutzstellung bestimmter Teile von Natur und Landschaft war bisher durch einschlägige Ermächtigungsvorschriften zwar möglich, aber nicht zwingend und lag im Ermessen der zuständigen Naturschutzbehörden. Es fehlten Schutzbestimmungen (Gellermann 2001: 137f). Die Flexibilisierung der Eingriffsregelung macht sich heute auch in der Verwaltung bemerkbar, da jetzt auch in geschützten Gebieten mit Hilfe einer Verträglichkeitsprüfung Projekte erlaubt werden können.

Die FFH-RL ist erst mit der abschließenden Gebietsmeldung seitens der Kommission umgesetzt. Im Januar 2006 urteilte das EuGH allerdings, dass die Richtlinie in bestimmten Punkten zu ungenau in deutsches Recht umgesetzt worden sei und Deutschland damit gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 6 Abs. 3 sowie den Artikeln 12, 13 und 16 der FFH-RL verstoße. Auch die Definition der Erhaltungsziele entspricht nicht den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen (Rödiger-Vorwerk 1998: 164f, 187). Das Bundesnaturschutzgesetz muss noch einmal überarbeitet werden (C-98/03, Urteil vom 10.1.2006).

5.2. Praktische Umsetzung der FFH-RL

Die Auswahl der Gebiete erfolgt durch die Länder (§ 33 Abs. 1 BNatSchG). §12 Abs. 1 BNatSchG fordert eine förmliche Unterschutzstellung, wobei prinzipiell alle in §12 BNatSchG aufgeführten Schutzkategorien in Frage kommen. Nach §33 Abs. 4 BNatSchG kommen alternativ zu einer Unterschutzstellung durch Rechtsverordnungen auch andere Formen der rechtlichen Sicherung in Betracht, wenn ein gleicher Schutz gewährleistet ist (z.B. öffentliche Trägerschaft, vertragliche Vereinbarungen). Auch ist die Schaffung einer neuen Schutzkategorie möglich (Gellermann 2001: 145).

Das Auswahlverfahren zur Erstellung der Gemeinschaftslisten für die FFH-Gebiete vollzieht sich in drei Schritten; die Bundesländer melden ihre Vorschlagslisten an das Bundesumweltministerium, welches die Gebiete an die Kommission weiterleitet. Die Kommission besitzt in dieser Phase keine Befugnis, in das Verfahren einzugreifen (Arbeitsdokument Kommission 02: 4.2) In einem zweiten Schritt erarbeitet die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedsstaaten eine Entwurfsliste (Gellermann 2001: 48), die sie in einem dritten Schritt unter Beteiligung von Mitgliedsstaaten, Experten und Betroffenen genehmigt (Arbeitsdokument Kommission 02: 2.2). Somit wird gewährleistet, dass kein Gebiet gegen den Willen eines Mitgliedsstaates in die verbindliche Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen wird. Bei Meinungsverschiedenheiten haben die betroffenen Beteiligten im Rahmen eines Konzertierungsverfahrens sechs Monate Zeit, sich über das Schutzerfordernis des Gebietes zu einigen. Der Rat beschließt, falls eine Einigung nicht zustande kommt, einstimmig (Stüer 03: 124).

Generell müssen alle Flächen, auf denen Arten oder Lebensraumtypen der FFH-RL vorkommen, gemeldet werden. Sind aber drei vergleichbare, großflächigere Gebiete im Hoheitsgebiet als Alternative vorhanden, kann von der ursprünglichen Gebietsmeldung abgesehen werden (Stüer 03: 124). Sollten in einer Region allerdings nur noch kleine Restbestände bedrohter FFH-Arten oder Lebensräume vorkommen, müssen selbst qualitativ schlechtere Flächen vorgeschlagen werden, wenn eine Zustandsverbesserung möglich erscheint (Staatskanzlei NRW 04: 5).¹²

Sobald ein Gebiet in die von der Kommission zu erstellende Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen worden ist, unterliegt es dem Schutz nach Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL. Nachträgliche Veränderungen sind dann nicht mehr möglich. Sobald ein Gebiet im Bundesanzeiger bekannt gemacht worden ist, sind alle Vorhaben, Maßnahmen, Veränderungen oder Störungen, die zu erhebli-

¹² Ermessensspielraum der einzelnen Akteure bei der Gebietsauswahl: siehe Gellermann 2001

chen Beeinflussungen oder Beschädigungen des Gebiets führen, verboten (33 Abs. 5 BNatSchG). Soweit § 33 Abs. 5 diesen Schutz nicht umsetzt, gilt Art. 4 Abs. 5 FFH-RL unmittelbar. Diese Rechtswirkung ist zwingend. Die Mitgliedsstaaten sind daraufhin für die Verwaltung der Gebiete zuständig.

5.3. Fallauswahl: Umsetzung von „Natura 2000“ im Vergleich

5.3.1. Nordrhein-Westfalen

5.3.1.1. Rechtliche und praktische Umsetzung der FFH-RL

Die Belange der FFH-RL wurden 2000 durch die Novellierung des Landschaftsgesetzes (LG NRW) erfüllt. Die Anpassung an das BNatSchG, das am 26. Mai 2005 in Landesrecht umgesetzt wurde,¹³ sahen daher nur rechtliche Angleichungen an die Sicherungen des bereits bestehenden Biotopverbunds vor. Allgemein lehnt sich das LNatSchG eng an den Wortlaut des BNatSchG an (Volkery 2005: 129f, 157f). Die Vorgaben der §§ 10 und 32 bis 37 des BNatSchG finden sich in Abschnitt VI a, in den §§ 48a bis 48 e LG NRW wieder.

Für die Gebietsauswahl in Nordrhein-Westfalen ist das Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) zuständig. Die fachliche Koordination für die Erfassung und Berichtspflichten obliegt der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten (LÖBF) in Recklinghausen. Das LÖBF hat NRW für die Auswahl der FFH-Gebiete in fünf naturräumliche Haupteinheiten unterteilt. Anhand ihres detaillierten Biotop- und Fundortkatasters untersucht sie für jede Region die vorkommenden Arten und unterscheidet diese in Hauptvorkommen und Nebenvorkommen. Von den Hauptvorkommen werden die zehn besten, mindestens aber 50% der Gesamtfläche des Biotoptyps vorgeschlagen. Bei den Nebenvorkommen werden nur die besten 5 mit in die Vorschlagsliste aufgenommen, mindestens aber 20% der Gesamtfläche. Nordrhein-Westfalen wählte mit dieser Unterscheidung einen Sonderweg. Diese Unterscheidung gehört nicht zum Bestandteil der Plausibilitätsprüfung des ETC/NC (NABU et al. 1999: 19f, 24).

Weitere Informationsquellen waren die Landesforstverwaltung, land- und forstwirtschaftliche Standortkartierungen, Biotoppflege- und Entwicklungspläne für Schutzgebiete, Gutachten zu vorgeschlagenen Naturschutzgebieten, wissenschaftliche Literatur zur Ökologie, Verbreitung und Erhaltungszustand von Arten und Lebensräumen sowie Expertengespräche. Die Bezirksregierung ist für die Beteiligung der Öffentlichkeit, der Städte, Gemeinden und Verbände zuständig, die mit Hilfe von Arbeitskreisen in den Auswahlprozess der Gebiete mit einbezogen wurden. Anhand von Ranglisten wurde für jeden Lebensraumtyp die für die Meldung geeigneten Gebiete benannt (Koczy 2005: 232ff).

Die Landschaftspläne werden durch die Kommunen aufgestellt und bilden die Grundlage für die „Natura 2000“ Gebietsmeldung. Anders als in vielen Bundesländern erfolgt der Landschaftsplan in Form einer Satzung. Bei notwendigen Neuaufstellungen bzw. Bearbeitungen wurden die Kommunen mit Mitteln und Personal unterstützt (Knill et al. 2006: 115). In NRW sollen die FFH-Gebiete bis auf einzel-

¹³ zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15.12.2005 und in Kraft getreten am 10.01.2006

ne Ausnahmen wie bisher als Naturschutzgebiete ausgewiesen werden. Viele Gebiete liegen bereits in Natur – bzw. Landschaftsschutzgebieten, so dass die Maßnahmen nur auf die Schutzziele abgestimmt werden müssen. Die Ausweisung als Biosphärenreservate oder Nationalparks (mit Ausnahme von FFH-Gebieten im Nationalpark Eifel) ist für kleine Flächen nicht sinnvoll. Der Schutzzweck von Landschaftsschutzgebieten ist nur begrenzt, da er auf die Erhaltung des Landschaftscharakters beschränkt ist und nicht die Erhaltung von Lebensraumtypen und Arten umfasst. Vertragliche Vereinbarungen mit Grundstückseigentümern erfassen nur die Handlung der jeweiligen Vertragspartner und nicht die Belastung durch Dritte. Zu den Naturschutzgebieten treten vertragliche Vereinbarungen, die einzelne Verbote oder Gebote ersetzen können, wenn sich der Vertragspartner zu einer FFH-gerechten Bewirtschaftung der Flächen in den Gebieten verpflichtet, sowie individuelle Bewirtschaftungsverträge, Grunderwerbs- und Flächentauschverfahren und Ausgleichsleistungen für Land- und Forstwirtschaft (Koczy 2005: 234, <http://www.natura2000.munlv.nrw.de>).

5.3.1.2. Ausweisung der FFH-Gebiete

Die Gebiete sollten in mehreren Tranchen vorgeschlagen werden. Die Bundesländer verständigten sich darauf, in einer ersten Tranche alle bestehenden Naturschutzgebiete über 75 ha zu melden. Die Meldung begann im Jahr 1998 mit Übermittlung der ersten Tranche (1a) mit 208 vorläufigen Gebietsbenennungen von gemeinschaftlicher Bedeutung, also rund 1,4% der Landesfläche, an das Bundesumweltministerium (PM MURL: 24.06.1998). Im November 1998 beschloss die Landesregierung, die LÖBF für die Auswahl der Gebiete einzusetzen (NABU et al. 1999: 19). Die nächste Tranche (1b) wurde fast ein Jahr nach der ersten mit 59 vorläufigen FFH-Gebieten und einer Landesfläche von 3,7% verabschiedet (PM MURL: 13.1.2000). In dieser Tranche befanden sich unter anderem 76 Gebiete der ersten Tranche (1a), die wegen Bedenken von Interessengruppen wieder zurückgenommen worden waren (NABU et al. 1999: 19).

Das Ungleichgewicht zwischen gemeldeten und angenommenen Flächen spiegelt sich in der Statistik der FFH-Gebietsmeldungen vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) wieder: erst zum 31.12.1999 taucht NRW mit 77 Gebieten und einer Landesfläche von 1,1% in der Statistik des BfN auf, deren Anzahl sich bis zum 20.02.2001 auf 143 Gebiete mit 1,8% der Landesfläche erhöhte (BfN Statistik: 20.02.2001).

Die LÖBF legte die Vorschlagsliste für die zweite Tranche den Naturschutzverbänden, der Öffentlichkeit und dem MURL zur Abstimmung vor (NABU et al. 1999: 19ff). Mitte 2000 beschloss das MURL NRW, für die weitere Gebietsauswahl ein zeitlich gestrafftes Anhörungs- und Beteiligungsverfahren anzuwenden, um die Gebiete fristgerecht bis zum 31.12.2000 melden zu können und um möglichen Kürzungen von Fördermitteln zu entgehen. Die Hauptmeldungen der FFH-Gebiete aus NRW erfolgten zum Jahreswechsel 00/01. Das MURL konnte 386 FFH-Gebiete, eine Landesfläche von 4,25 %, in der zweiten Tranche an den Bund zur Weiterleitung nach Brüssel schicken (PM MURL: 21.11.2000). Der Stand der Gebietsmeldungen vervierfachte sich auf 490 Gebiete und die Landesfläche stieg um 3,5 %

auf 5,3% (BfN Statistik: 31.03.2001). Obwohl das NRW Landesbüro der Naturschutzverbände die Nachmeldungen in der zweiten Tranche als ungenügend ansahen (Knill et al. 2006: 115f), musste NRW in den nächsten fünf Jahren, bis 2006, nur 28 Gebiete, die einen Zuwachs der Landesfläche von 0,1%, von ursprünglich 5,3% auf 5,4%, ausmachen, nachmelden.

Nach Abschluss der Meldungen trägt NRW 518 FFH-Gebiete zum „Natura 2000“ Netzwerk bei, eine Landesfläche von 5,4% (BfN Statistik: 17.02.2006). Zusammen mit 25 Vogelschutzgebieten werden 8,2% der Landesfläche zum Netz „Natura 2000“ gehören (PM MUNLV: 25.1.2006). Damit gehört NRW durch seine frühzeitige und bestandhaltende Gebietsmeldung zu den Vorreitern in der BRD.

5.3.1.3. Reformen in der Landesverwaltung

Bereits Mitte der 80er Jahre wurden erste Pläne für eine substantielle Reform der Landesverwaltung NRW entwickelt (Habermann 1997: 28). So wurden 1984 die ersten Schritte zur Vereinfachung des Baurechts eingeleitet, 1989 ein Arbeitsstab beim Finanzministerium eingesetzt (Staatskanzlei NRW (1994): 3, 17ff) und 1994 die Kommunalverfassung von NRW novelliert (Krell/Wesseler 1994: 3). Neben der verstärkten Standortkonkurrenz, ausgelöst durch die zunehmende Globalisierung und Europäisierung, waren die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte sowie die Neuorientierung der politischen Repräsentanz die Hauptgründe für administrative Reformen (Mariß 1999: 72; Buhren 1995: IX).

Mitte 1998 änderte sich der Schwerpunkt der Reformen weg von institutionellen Reformen, wie Hierarchieabbau, Dezentralisierung der Aufgaben und konzeptionelle Vorbereitungen der Binnenmodernisierung und hin zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung. Dabei wurde der Grundaufbau der Verwaltung zum ersten Mal öffentlich in Frage gestellt (Mariß 1999: 62, 67).

Auch im Umweltbereich kam es zu grundlegenden Neuerungen. Ende 1993 wurde das Landesumweltamt NRW gegründet (Staatskanzlei NRW 1994: 28ff) Im Zuge der „Umweltverwaltung 2000“ wurde die Verwaltung 1994 in zwei große Bereiche eingeteilt und der Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft (MURL) neu strukturiert. 2001 wurde die Zahl der Referate im Umweltministerium reduziert und die Gruppenleiterebene aufgehoben. 2004 wurde das staatliche Amt für Umwelt und Arbeitsschutz als untere Verwaltungsbehörde gegründet (Knill et al. 2006: 100f).

5.3.2. Niedersachsen

5.3.2.1. Rechtliche und praktische Umsetzung der FFH-RL

Im Januar 2003 setzte Niedersachsen die Vorgaben der FFH-RL in Landesrecht um. Am 23. Juni 2005 wurde das BNatSch an das Niedersächsische Naturschutzgesetz (NNatG) angepasst (Volkery 2005: 130, Nds. GVBl. S. 210). Die Regelungen zu „Natura 2000“ finden sich in den §§ 34a bis c NNatG wieder. Dabei gelten gemäß § 11 Satz 1 BNatSchG die § 33 Abs. 1, Sätze 2 und 3, § 35 Satz 1 Nr. 1 Satz 2 und § 36 und § 37 Abs. 1 unmittelbar.

Das Niedersächsische Umweltministerium ist für die Auswahl der FFH-Schutzgebiete zuständig, die Bezirksregierungen haben die generellen Abstimmungen herbei zu führen. Das Niedersächsische Lan-

desamt für Ökologie (NLÖ) bildet die wichtigste Datengrundlage für die Auswahl besonderer Schutzgebiete. Es führt die Detailabgrenzung im Maßstab 1:50000 durch, auf deren Grundlage die Bezirksregierungen Einzelkarten im gleichen Maßstab erstellten (Spreen 2004: 42f) und muss des Weiteren die Zustimmung für Änderungen in der Gebietskulisse geben. Neben dem NLÖ haben die Naturschutzverwaltung, Gutachten und sonstige Fachliteratur Informationen zur Gebietsabgrenzung beigesteuert (Spreen 2004: 43f). Nach der Ausweisung der FFH-Gebiete in Naturschutzgebiete übergibt das Niedersächsische Umweltministerium die Zuständigkeiten für diese Gebiete vollständig an die Landkreise und kreisfreien Städte (PM 114/2005: 24.11.2005).

5.3.2.2. Ausweisung der FFH-Gebiete

Genau wie NRW hat Niedersachsen in der ersten Tranche der Gebietsmeldungen alle Lebensraumtypen und Arten gemeldet, die in bestehenden Naturschutzgebieten über 75 ha vorkommen. Im Oktober 1996 begannen die Gebietsabstimmungen mit den Trägern öffentlicher Belange. Da das Umweltministerium die Gemeinden und Landkreise nicht vorab über die vorgesehenen Gebiete informiert hatte, musste es später wegen starker Kritik Arbeitsgruppen gründen, um sich über die strittigen Gebiete mit den Betroffenen und der Öffentlichkeit einig zu werden. Am 15.7.1997 konnte die Landesregierung von den ursprünglich 150 geplanten Gebieten eine unumstrittene Liste mit 84 Gebieten dem Bund weiterleiten (Spreen 2004: 42ff), von denen 71 als geeignet eingestuft wurden (BfN Statistik: 11.1998).

Die übrigen Gebiete mussten wegen starker Proteste von Seiten der Landwirtschaft und Industrie erst einmal zurückgestellt werden. Die Gemeinden forderten Mitspracherechte bei der Gebietsauswahl; Gebiete sollten nur noch einvernehmlich gemeldet werden dürfen, weswegen sich die Gebietsmeldungen weiter verzögerten. Durch diese starken Proteste wurde das Thema noch stärker politisiert. Die Landesregierung beschloss, die Erörterungen der Gebiete für die 2. Tranche bis nach der rechtlichen Umsetzung der FFH-RL ins BNatSchG und aus politischen Gründen bis nach der Bundestagswahl 1998 zu verschieben. Erst danach wurden die Karten und Gebietsmeldungen überarbeitet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Am 2.12.1999 leitete die Landesregierung 172 Gebiete in der zweiten Tranche an das BMU weiter (Spreen 2004: 44ff). Diese Steigerung der Gebietskulisse spiegelt sich deutlich in der Statistik des BfN wieder. Im Zeitraum von 1999 bis 2000 stieg die Anzahl der Gebiete von 80 auf 172, die Landesfläche verdreifachte sich von ursprünglich 1,8% um 4,2 % auf 6,0 % der Landesfläche.

Nach diesem sprunghaften Anstieg passierte allerdings erst mal nichts mehr. Die EU befand Niedersachsens Gebietsausweisungen als nicht ausreichend (Presseinformation 105/2004: 5.10.2004), worauf Niedersachsen dem BMU im September 2003 ein vorläufiges Gesamtkonzept für weitere Schritte vorlegte. In der Zwischenzeit wurden mit dem vorliegenden Datenmaterial und der Öffentlichkeit detaillierte Gebietsvorschläge erarbeitet, wobei von den ursprünglich angedachten 253 Gebieten nur 149 Vorschläge unverändert blieben (Presseinformation 105/2004: 5.10.2004). Im Oktober 2004 leitete das niedersächsische Landeskabinett eine Liste mit 253 Gebieten, ca. 1,1% der Landesfläche, weiter (BfN Sta-

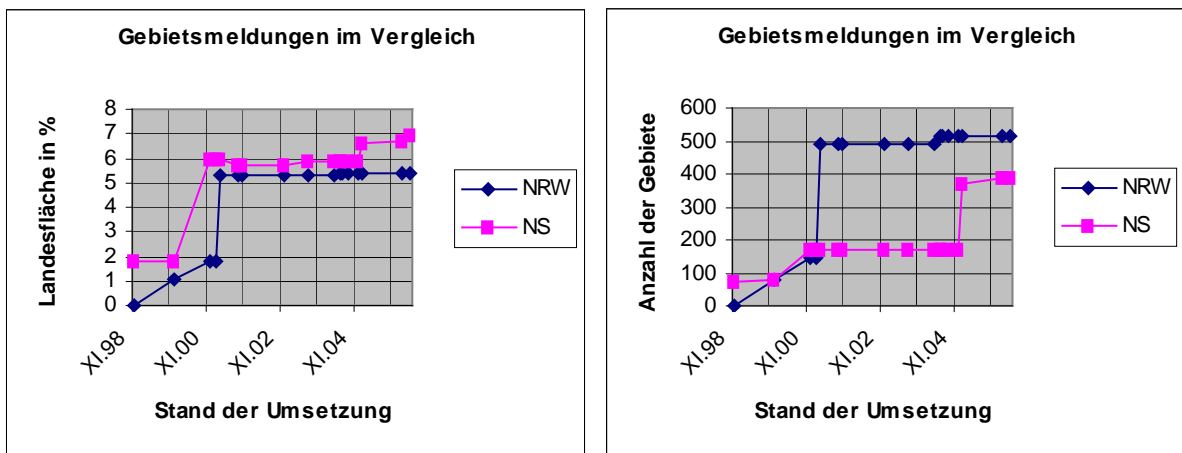
tistik: 28.1.2005). Bis Mai 2006 hatte Niedersachsen 385 geeignete FFH-Gebiete vorgeschlagen, was eine Landesfläche von 6,9% ausmacht (BfN Statistik: 3.5.2006).

5.3.2.3. Reformen der Landesverwaltung

Auch in Niedersachsen entwickelten sich ab 1996 Modernisierungsvorschläge, ausgelöst durch die hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte, die am 1. Januar 2005 in einer grundlegenden Landesverwaltungsreform mündeten. Mit der Abschaffung der Bezirksregierungen und der Realisierung des zweistufigen Verwaltungsaufbaus sollten Bürokratie abgebaut und Strukturen vereinfacht werden.

Kernaufgaben des Naturschutzes und der Wasserwirtschaft werden ab 2005 innerhalb eines Landesbetriebs wahrgenommen, nur noch das Umweltministerium besitzt gegenüber den Kommunen Weisungsbefugnis. Das Referat der Umweltverwaltung und das NLO wurden u.a. aus machtpolitischen Gründen aufgelöst (Knill et al. 2006 : 70f). Die Umsetzung von „Natura 2000“ wird weiterhin zentral wahrgenommen, wobei der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz die Ausweisung und Kontrolle der FFH-Schutzgebiete ab dem 1. Januar 2008 auf die Kommunalverwaltungen überträgt (www.umwelt.niedersachsen.de/master/C3681550_N3683869_L20_D0_I598.html, Knill et al. 2006 : 64, 87).¹⁴

5.3.3. Vergleich: Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen



Auf den ersten Blick scheinen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen gleich schlecht bei der Ausweisung der FFH-Gebietskulisse gewesen zu sein. In beiden Ländern kam es zu Meldedefiziten, die erst Anfang dieses Jahres durch letzte Nachmeldungen behoben werden konnten. Bei näherer Betrachtung fallen einem allerdings bedeutende Unterschiede im Umsetzungsprozess auf.

Die rechtliche Anpassung an das BNatSch erfolgte in NRW bereits zwei Jahre nach der Novellierung im Jahr 2000. Niedersachsen passte seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften hingegen erst drei Jahre später, 2003, an die europäischen Vorgaben an.

Auch die praktische Gebietsausweisung verlief nicht parallel in den Bundesländern. Obwohl Niedersachsen bereits im Jahr 2000 6 % der Landesfläche, 172 Gebiete, gemeldet hatte, musste es zwischen

¹⁴ Graphische Darstellung der Modernisierung der Niedersächsischen Landesverwaltung siehe Anhang

2004 und 2006 auf Drängen der Kommission 199 Gebiete nachmelden, ein Steigung um 1% der Landesfläche. Auch gehörte es zu den Bundesländern, die im Zuge einer „mit Gründen versehenen Stellungnahme“ von der Kommission verwahrt wurden (PM 06/2006: 24.1.2006). NRW benannte bis Ende 2000 nur vorläufige Gebiete und lag bis Anfang 2001 mit einer Landesfläche von 1,8% deutlich hinter Niedersachsen. Im März 2001 konnte NRW aber durch zahlreiche Gebietsmeldungen die Anforderungen der FFH-RL fast vollständig erfüllen. Die 28 nachzureichenden Gebiete waren im Hinblick auf die Landesfläche, eine Steigerung um 0,1%, minimal.

Der im Vergleich zu Niedersachsen geringe Meldeumfang erklärt sich aus der hohen Bevölkerungsdichte NRWs von 530 Einwohnern je km². Niedersachsen liegt mit 166 Einwohnern pro km² unter Bundesdurchschnitt (231 Einwohner pro km²). Auch liegt der Anteil der unzerschnittenen verkehrsarmen Räume in NRW bei 2,55% deutlich unter den 21,47% in Niedersachsen (Volkery 2005: 155f).

6. Auswertung und Diskussion

6.1. Zusammenstellung der Ergebnisse

Die formale Implementierung der FFH-RL in das BNatSchG erfolgte mit acht Jahren Verspätung. Der Umsetzungsprozess war geprägt von kontroversen Diskussionen, Verzögerungstaktiken und politischen Ablenkungsmanövern.

Dieses Resultat überrascht, wenn man sich das ursprünglich erwartete Ergebnis der „Goodness of Fit“ – Hypothese in Erinnerung ruft. Der Analyseansatz von Knill und Lenschow sagt bei moderatem Anpassungsdruck mit „günstigem“ Kontext eine erfolgreiche und effektive Implementierung europäischer Richtlinien voraus. In der Realität erfolgte die formale Umsetzung der FFH-RL mit beträchtlichen Verspätungen und erst nach Androhung empfindlicher finanzieller Strafen von Seiten der Kommission. Des Weiteren wurde die FFH-RL unvollständig und ungenau in deutsches Recht umgewandelt. Die Hypothese kann diese Umsetzungsschwierigkeiten nicht erklären. Wendet man sich erneut der Definition des Policy-Kontexts zu, könnte man aufgrund der vielen Vetospieler auf Bundesebene auch von einem „ungünstigen“ Kontext sprechen. Dann würden die empirischen Ergebnisse die Aussage der Hypothese bestätigen. In diesem Zusammenhang stellt sich aber die Frage, inwieweit es den Vetospielern um die Inhalte der Richtlinie selbst ging oder ob sie nur Mittel zum Zweck war. Der Bundesrat führte die Proteste der Umwelt- und Bauernverbände und der Öffentlichkeit vornehmlich aus taktischen Gründen an, um von eigenen Defiziten und Fristversäumnissen abzulenken. Auch wurde der Bundesrat für parteipolitische Machtspiele missbraucht.

Des Weiteren können auch die rationalistische und die akteursorientierte soziologisch-institutionelle Perspektive die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Es kam im Zusammenhang mit der FFH-RL nicht, wie angenommen, zu grundlegenden strukturellen innerstaatlichen Reformen. Vielmehr konnten die europäischen Forderungen relativ problemlos in existierende Strukturen integriert werden. Lediglich die Möglichkeit zur Ausweisung neuer Schutzgebietskategorien könnte in diesem Zusammenhang als

grundlegende Veränderung betrachtet werden. Da die Bundesländer die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aber parallel weiterhin nach den etablierten Verfahren ausweisen können, kommt es zu keiner direkten Gegenüberstellung alter und neuer Instrumente. Die beteiligten Akteure wurden nicht gezwungen, sich den Neuerungen anzupassen oder gar zu unterwerfen. Die Anzahl der Vetopunkte war gering.

Die Kriterien für die praktische Umsetzung der FFH-RL wurden nur teilweise erfüllt. Die rechtliche Angleichung der Landesnaturschutzgesetze an das BNatSchG erfolgte in NRW zwar schon zwei Jahre nach der Novellierung des BNatSchG im Jahr 2000, aber erst acht Jahre nach der eigentlichen Frist. Insgesamt war der rechtliche Umsetzungsprozess innerhalb Deutschlands alles andere als problemlos und effektiv.

Die „Goodness of Fit“-Hypothese von Knill und Lenschow kann die effektive Umsetzung in NRW bestätigen, wenn man von den vereinzelt Gebietsnachmeldungen nach 2001 absieht. Durch die Beibehaltung der traditionellen Schutzgebietsausweisung nahmen die am Umsetzungsprozess beteiligten Akteure den Anpassungsdruck als moderat mit „günstigem Kontext“ wahr. Die Anzahl der institutionellen Vetopunkte war gering, da, wie bereits oben erwähnt, keine direkte Gegenüberstellung und keine substantiellen Wertvorstellungen revidiert werden mussten. Die grundsätzlichen Strukturen änderten sich nicht, so dass die europäischen Regulierungen die Anpassungskapazität der Bundesländer nicht überstieg. NRW hatte bis Mitte 2001 seinen Soll so gut wie erfüllt und gehörte damit zu den Vorreitern in Deutschland. Die Implementierung war, mit Abstrichen, erfolgreich.

Niedersachsen erfüllte die gleichen Voraussetzungen, weswegen auch hier eine erfolgreiche Implementierung zu erwarten gewesen wäre. Allerdings kam es in Niedersachsen zu massiven Verzögerungen und Umsetzungsdefiziten. So musste das Land zwischen 2004 und 2006 noch 199 Gebiete nachmelden. Dieses Ergebnis überrascht, denn wie NRW wies Niedersachsen seine Schutzgebiete nach der klassischen Methode, als Natur- oder Landschaftsschutzgebiete, aus, wenn sie nicht schon als solche unter Schutz gestellt waren (Naturschutz-Info 1/98: 22). Sie benutzten also die gleichen Instrumente und stützten sich dabei vornehmlich auf bestehende Datenbanken (KOM (2003) 845 endgültig: 20).

Die „Goodness of Fit“-Hypothese vermag die massiven Probleme Niedersachsens bei der Gebietsauswahl und die daraus resultierenden Verzögerungen nicht zu erklären. Genau wie für NRW sah sie aufgrund der institutionellen Gegebenheiten eine effektive Implementierung voraus, die sich empirisch für Niedersachsen nicht bestätigte. Es müssen andere erklärende Faktoren für die Umsetzungsprobleme in Niedersachsen gefunden werden.

Die „Goodness of Fit“-Hypothese von Knill und Lenschow kann weder die Umsetzungsprobleme in Niedersachsen, noch die unterschiedlich erfolgreiche Implementierung der beiden Bundesländer, der sub-nationalen Ebene, erklären. Es bleibt die Frage, mit welchen Faktoren die unterschiedlichen Reaktionen der Bundesländer auf europäische Anforderungen erklärt werden können.

Bei Anwendung der Analyseansätze von Börzel und Risse kommt es wesentlich auch auf das innerstaatliche Umfeld an. In den letzten Jahren kam es in NRW und Niedersachsen zu grundlegenden Verwaltungsreformen, die durch innerstaatliche Akteure ausgelöst wurden. Während Nordrhein-Westfalen die Kompetenzen neu absteckte, ging Niedersachsen sogar so weit, den administrativen Landesaufbau als solchen in Frage zu stellen und führte als Antwort darauf substantielle Reformen, wie die Abschaffung des dreigliedrigen Verwaltungsaufbaus, durch. Die Institutionen wurden mit neuen Handlungsspielräumen ausgestattet, die sie aufgrund weniger Vetospieler auch ausnutzen konnten, was wiederum das Ausmaß des staatlichen Wandels begünstigte. Auf den ersten Blick scheinen die Bedingungen der rationalistische Perspektive für starken innerstaatlichen Wandel erfüllt zu sein. Der Ansatz von Börzel und Risse lässt bei moderatem Anpassungsdruck in Kombination mit unterstützenden Faktoren das Ergebnis „Transformation“ erwarten, also substantiellen institutionellen Wandel.

Allerdings wurden die beobachteten grundlegenden Reformen nicht von der FFH-RL selber ausgelöst. Vielmehr fiel die Richtlinie zufällig zeitlich in den Umsetzungszeitraum grundlegenden innerstaatlichen Reformen. Innerhalb dieser Modernisierungsprozesse wurden die besonderen Anforderungen der Richtlinie berücksichtigt, aber sie selber führte zu keinen grundlegenden Veränderungen bei der konkreten rechtlichen und praktischen Gebietsauswahl, wie oben beschrieben. Im Rahmen dieser Möglichkeiten hätte die FFH-RL durchaus etwas verändern können, da die unterstützenden Faktoren gegeben waren. Aber trotz dieser einmaligen Chance veränderten sich die grundlegenden Vorstellungen für die Ausweisung von Schutzgebieten nicht, wie am Beispiel der praktischen Gebietsauswahl in den Bundesländern dargestellt wurde. Deswegen kann die rationalistische Perspektive im Bezug auf die FFH-RL nicht bestätigt werden.

Ähnliches gilt für den akteurszentrierten-soziologischen Institutionalismus, der Wandel als Folge eines Sozialisierungsprozesses beschreibt. Im Zuge der Verwaltungsreformen kam es zu substantiellen Veränderungen, es galten die gleichen Bedingungen wie für die rationalistische Perspektive. Im Zuge dieser Neuerungen hätten die Bundesländer neue Wege bestreiten können und die Gebiete mit Hilfe der neu geschaffenen Schutzgebietskategorie ausweisen können. Dies war nicht der Fall. Inwieweit dieses zweigliedrige Verfahren in Zukunft die Verwaltungsprozesse beeinflussen wird, ist an dieser Stelle schwer zu sagen. Es ist gut möglich, dass es im Zuge des Vergleichs zu Lernprozessen bei den Akteuren kommt, was wiederum langfristig zu grundlegenden institutionellen Veränderungen führen kann. Insofern könnte die akteursbezogene soziologische institutionelle Perspektive, aufgestellt von Börzel und Risse, in einigen Jahren am Beispiel der FFH-RL in vergleichenden Fallstudien, aber auch im Bundesländervergleich, als quantitative Methode, empirisch bestätigt werden.

6.2. Zur Wirkung anderer Variablen

Nachdem nun gezeigt wurde, dass der „Goodness of Fit“-Ansatz in dieser Form die Umsetzungsprobleme und -unterschiede zwischen NRW und Niedersachsen nicht erklären kann, ist herauszuarbeiten,

welche Faktoren konkret die Unterschiede hervorriefen. Die in der Literatur vertretenen Weiterentwicklungen der „Goodness of Fit“-Hypothese müssen dann in einem nächsten Schritt daraufhin überprüft werden, ob sie diese Variablen abbilden und mit diesen die sub-nationalen Unterschiede bei der Implementation der FFH-RL erklären können.

Diese Arbeit möchte drei Variablen herausarbeiten, die den Umsetzungsprozess der FFH-RL entscheidend geprägt haben, aber noch nicht ausreichend genug in den „Goodness of Fit“-Hypothesen berücksichtigt werden.

6.2.1. Einfluss von Vetopositionen

Die rechtlichen und praktischen Umsetzungsschwierigkeiten der FFH-RL können vielfach durch multiple Vetopunkte erklärt werden. Je mehr Vetospieler am Implementierungsprozess beteiligt sind, umso mehr Schwierigkeiten werden bei der Umsetzung von Richtlinien erwartet (Gellermann 2001: 138f). Das föderale System Deutschlands birgt die Möglichkeiten der Verlagerung von Verantwortlichkeiten zwischen den einzelnen Ebenen. Koordination ist wichtig, damit umweltpolitische Maßnahmen nicht in der „Verflechtungsfalle“ hängen bleiben und Gesetzesinitiativen durch die Länder abgelehnt oder blockiert werden (Kösters 1997: 239).

Auf Bundesebene blockierte der Bundesrat über lange Strecken die Novellierung des BNatSchG. Einerseits aus Ablenkungs-, andererseits aus parteipolitischen Gründen. Wie oben bereits erwähnt, beschloss die Umweltministerkonferenz 1995 die Nicht-Meldung der Gebiete, um vordergründig Druck auf die Bundesregierung auszuüben. In Wirklichkeit versuchten die Bundesländer mit diesem Manöver aber von den eigenen Defiziten abzulenken, die Schuld für die Fristversäumnisse auf den Bund zu übertragen und unpopuläre Entscheidungen vor anstehenden Land- und Bundestagswahlen zu vermeiden. Auf der anderen Seite wurde die Politik der Bundesrepublik Deutschland durch eine über den Bundesrat geführte sozialdemokratische Blockadepolitik gegen eine unionsgeführte Bundesregierung geprägt (Spreen 2004: 56). Der Bundesrat nutzte allein aus parteitaktischen Erwägungen seine Vetoposition vollständig aus und die Politikverflechtungsfalle schnappte zu. Die FFH-RL wurde als Druckmittel missbraucht. Die politische Parteizugehörigkeit sowie die Interessenkonflikte zwischen Bundesrat und Bundestag haben also maßgeblich dazu beigetragen, dass Deutschland formell gegen die Anforderungen der FFH-RL verstieß.

Verbände und Interessengruppen stellen ebenfalls starke Vetopunkte dar. Die Novellierung des BNatSchG traf auf starke Proteste von Seiten des Bauernverbands. Durch die anstehenden Wahlen konnten die Verbände so kurzzeitig zu starken Vetospielern werden.

Die Bundesländer hatten ebenfalls mit Protesten von Landwirtschafts- und Industrieverbänden sowie aus der Bevölkerung zu kämpfen. Niedersachsen verpasste es, die Öffentlichkeit von den geplanten Gebietsmeldungen im Vorfeld in Kenntnis zu setzen. Diese revanchierte sich daraufhin mit Protesten und Blockade, was wiederum zu starken zeitlichen Verzögerungen führte. Nordrhein-Westfalen hinge-

gen sah sich einer breiten Front von Befürwortern der Richtlinie gegenüber, die über die Öffentlichkeit gesellschaftlichen Druck auf die Landesregierung ausübte und eine zügige Umsetzung der Richtlinie forderte. Dies erklärt auch den sprunghaften Anstieg der Gebietsmeldungen zwischen 2000 und 2001.¹⁵

6.2.2. Ressourcenausstattung

Eine sich verändernde Ressourcenausstattung von innerstaatlichen Akteuren kann den Umsetzungsprozess positiv beeinflussen. Verschiebt sich das Gewicht zum Beispiel zugunsten der Befürworter von „Natura 2000“, können diese ihre neu gewonnenen Kompetenzen nutzen und die weitere Implementierung vorantreiben. Die Tatsache, dass in NRW die Partei Bündnis 90/Die Grünen 1995 das Umweltministerium übernommen hatte, könnte in diese Richtung deuten.

6.2.3. Vertragsverletzungsverfahren

Vertragsverletzungsverfahren können den Implementierungsprozess entscheidend beeinflussen. Wie oben beschrieben, besitzt die Kommission rechtliche und finanzielle Sanktionsmöglichkeiten, die sie bei Missachtung der Fristen als Druckmittel gegen die Mitgliedsstaaten einsetzen kann.

In Deutschland ging der Fortschritt der rechtlichen mit der Besserung der praktischen Umsetzung einher. Erst nach der Androhung von Zwangsgeldern in Millionenhöhe, sowie nach einem Urteil des EuGH 1997 konnte der politische Widerstand in Deutschland gebrochen und die FFH-RL rechtlich umgesetzt werden (Gellermann 2001: 138).

Die Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat über das BNatSchG wurde maßgeblich durch finanzielle Sanktionsandrohungen von Seiten der Europäischen Union vorangetrieben. Um empfindlichen Nachzahlungen in Höhe von mehreren Milliarden Euro zu entgehen, einigte man sich auf die „kleine Novelle“ des BNatSchG. Ähnliche Mechanismen konnten auch für die praktische Implementierung der Richtlinie auf Landesebene beobachtet werden, wobei nicht Bußgelder, sondern die Streichung von Regionalhilfen angedroht wurde, sollten die Bundesländer die Gebietsmeldungen nicht vorantreiben. Damit wären für die Förderperiode 2000-2006 28 Milliarden Euro verlorengegangen (dpa-Pressemitteilung: 8.7.1999). Die eilige Nachmeldung der FFH-Gebiete ist also erneut auf finanzielle Sanktionsmaßnahmen von Seiten der EU zurückzuführen (SRU 2004: Tz. 190ff).

6.3. Zur Zukunft der „Goodness of Fit“ - Hypothese

Die Literatur hat die Notwendigkeit erkannt, mehr dynamische Faktoren in die „Goodness of Fit“-Hypothese zu integrieren.

So kann z.B. auch Duinas weiter oben ausgeführte Annahme, dass die nationalen Akteure den Status Quo um jeden Preis beibehalten wollen, so nicht aufrecht erhalten werden. Vielmehr benutzen die Akteure europäische Richtlinien häufig als Vorwand, um unpopuläre Maßnahmen in der Öffentlichkeit zu vermarkten (Treib 2003: 27, Héritier et al. 2001: 288). So kann, laut Treib (2003) „aktive parteipoliti-

¹⁵ Diesen Eindruck erweckten Mitarbeiter der LÖBF in informellen Gesprächen während der Datenbeschaffung

sche Unterstützung selbst bei hohem Anpassungsbedarf zu schneller Umsetzung und sogar zur Überimplementierung führen, während geringer Anpassungsdruck am parteipolitischen Widerstand scheiterte und es zu gezielter Verschleppung und bewusster Falschumsetzung“ kam (Treib 2003: 28f).

Haverland (1999) berücksichtigt zum Beispiel den Einfluss von weiteren Faktoren, wie nationale Vetopunkte. Ein hoher „Misfit“ muss in seinen Augen nicht unbedingt zu ineffektiver Umsetzung führen, während moderater Anpassungsdruck kein Garant für schnelle Implementierung darstellt. Starke Vetopunkte sind nicht generell gleichzusetzen mit ineffektiver Implementierung (Haverland 1999: 1, 2003: 216). Die Vetopunkte hatten, wie oben gezeigt, auf die subnationale Ebene einen relevanten Einfluss. Die Hypothese vernachlässigt allerdings die Bedeutung von Ressourcenausstattung und den Druck durch ein Vertragsverletzungsverfahren, weswegen die Theorie zwar als Schritt in die richtige Richtung, nicht jedoch als abschließendes, zufriedenstellendes Modell zu bewerten ist.

Um der Deterministik der Theorie zu entgehen und dynamische Aspekte zu integrieren, schlagen Héritier und Knill (2001) eine Variable der nationalen Reformfähigkeit vor. In ihren Augen können europäische Policies von nationalen Akteuren, die bereits an Reformprozessen beteiligt sind, für ihre Zwecke ausgenutzt werden. Dies wurde vorliegend am Befund für NRW durch die Reformbereitschaft im Umweltsektor der Partei Bündnis90/die Grünen bestätigt; andererseits versagt die Hypothese im Fall von Niedersachsen, wo durch die Verwaltungsreform ebenfalls Reformdynamik vorhanden war.

Börzel (2003) hingegen entwickelt ein „pull-und-push“-Modell der Compliance, mit dem Misfit durch den Druck von staatlichen Akteuren überwunden werden kann. Je höher der Anpassungsdruck und je niedriger das staatliche Mobilisierungslevel, umso wahrscheinlicher ist die nicht-Compliance. Der Grad der Anpassung hängt dann vom staatlichen Rahmen ab, in dem die Institutionen operieren (Mastenbroek 2005: 1111). Börzels Ansatz lässt jedoch den oben genannten relevanten Druck durch Verbände und Interessengruppen außer Acht und versteift sich zu sehr auf staatliche Akteure.

7. Fazit

Deutschland galt bis in die 90er Jahre als umweltpolitischer Vorreiter und als Schrittmacher der europäischen Umweltpolitik (Wurzel 2002: 4). Bei der konkreten Umsetzung von europäischen Richtlinien liegt die Bundesrepublik mittlerweile allerdings im hinteren Bereich. Eine Umsetzung vor Ort erfolgt in der Regel nur noch unter Druck (Héritier et al. 1994: 196f). Diese Erfahrung kann auch mit der Umsetzung der FFH-RL in Deutschland bestätigt werden.

Die vorliegenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Implementierung europäischer Richtlinien in sub-nationalen Systemen nicht notwendigerweise von Erfolg gekrönt ist. Die Umsetzung innerhalb der Länder verläuft alles andere als gleichmäßig und problemlos, wie ursprünglich erwartet. Der nationale Kontext, in den die Länder eingebettet sind, ist also kein Garant für eine effektive, erfolgreiche und fristgerechte innerstaatliche Umsetzung.

Die „Goodness of Fit“ – Hypothese von Knill und Lenschow (1998) sowie der „Misfit“- Ansatz von Börzel und Risse (2003) bilden eine wesentliche theoretische Grundlage für die Untersuchung des Einflusses europäischer Regulierungen auf innerstaatliche Strukturen. Die Analyseansätze fragen nicht nur nach den Faktoren, die den Umsetzungsprozess positiv oder negativ beeinflussen können, sondern sie generieren auch Aussagen über das Ausmaß innerstaatlichen Wandels. Durch die Offenheit der analytischen Konzeption ermöglichen die Theorien einen großen Anwendungsspielraum und es lassen sich auch auf ihrer Basis Erwartungen und Prognosen formulieren. Diese Stärke ist aber auch einer ihrer Schwächen. Gerade durch diese konzeptionelle Breite sind die verschiedenen Perspektiven schwer abzustecken, die Formulierung widerspruchsfreier Hypothesen ist auf dieser Basis schwierig. Es gilt, einen Mittelweg zwischen generellen Aussagen einerseits und deterministischen und statischen Erklärungen andererseits zu finden.

Die „Goodness of Fit“ – Hypothese verfügt darüber hinaus über einen starken theoretischen Charakter, der im Vorfeld zu sehr präzisen empirischen Erwartungen führt. Allerdings können diese wie oben dargestellt in der Realität häufig nicht bestätigt werden. Falkner et al. (2005) zeigten in einer vergleichenden Studie von sechs Arbeitsrichtlinien, dass nur 22% der Fälle mit der generierten Hypothese übereinstimmten. Des Weiteren fanden sie heraus, dass zwischen einer Anpassungsleistung und dem durchschnittlichen Grad des „Misfit“ in ihren Untersuchungsfällen keine Korrelation existierte (Falkner et al. 2005: 279). Im Bereich der Umweltpolitik gibt es bisher nur sehr wenige quantitative Studien. Allgemeingültige Aussagen zu machen ist daher bis jetzt kaum möglich (Graziano/Vink 2006: 23f). In diesem Zusammenhang gilt es, das Forschungsdefizit durch gezielte quantitative Studien, aber auch durch Konvergenzmodelle, in denen beide Methodenstränge als gleichwertig betrachtet werden, aufzuheben. Für den konkret-individuellen Fall müssen die Theorien um weitere Variablen und Spezifikationen ergänzt werden, die unter Anpassungsdruck nicht die Kompatibilität europäischer Vorgaben mit nationalen institutionellen Strukturen verstehen, sondern wo Druck durch politische, finanzielle oder soziale Faktoren auf die Akteure ausgeübt wird. Die Schwierigkeiten bei der rechtlichen und praktischen Umsetzung wurden maßgeblich durch parteipolitische Interessenkonflikte, Kompetenzstreitigkeiten und Verschleppungstaktiken ausgelöst.

Das Verhalten von politischen Akteuren muss zukünftig noch stärker in den Mittelpunkt von Analysen gerückt werden, da sie, wie diese Arbeit zeigt, den Implementierungsprozess maßgeblich positiv bzw. negativ beeinflussen und prägen. Auch muss das Verhalten von politischen Parteien und Verbänden stärker berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang gilt es, den Einfluss von Parteizugehörigkeit und sonstige Präferenzen der politischen Akteure herauszustreichen.

Die Policy-Forschung unterscheidet zwischen alten und neuen Instrumenten. Die neuen Ansätze konzentrieren sich dabei auf die Flexibilität nationaler Institutionen und nicht auf die Verschreibung von detaillierten regulativen Bedingungen „von oben“. Auch die bisher entwickelten neuen Instrumente

können jedoch wie gezeigt nicht unbedingt bessere Erfolge vorweisen (vgl. auch Knill 2006: 360). Die unterschiedlichen nationalen und sub-nationalen Bedingungen können durch die Diversifizierung der einbezogenen Variablen die Realität besser abbilden als die klassischen Modelle. Damit eröffnen sie interessante Perspektiven für die zukünftige Forschung.

8. Literatur

Andersen, U. (1996) In: NRW Lexikon. Politik. Gesellschaft. Wirtschaft. Recht. Kultur. Opladen.

Aristoteles: Politik, Rolfes, E. (1981) Hamburg

Bartel, R., Hackl, P. (1994): Einführung in die Umweltpolitik. Vahlen Verlag. München.

Benz, A., Goetz, K.H. (1996): A new German Public Sector? Reform, Adaption and Stability. Dartmouth Publishing Company, Gants, Vermont.

Benz, A., Scharpf, F.W., Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Campus Verlag, Frankfurt/Main, New York.

Bundesamt für Naturschutz. Abteilung Biotopschutz und Landschaftsökologie. FG I 2.3: Übersicht über die FFH-Gebietsmeldungen (Daten auf Anfrage). Stand der Umsetzung von: 11.1998, 31.12.1999, 6.12.2000, 20.02.2001, 31.03.2001, 10.09.2001, 29.10.2001, 15.12.2002, 01.08.2003, 22.04.2004, 30.06.2004, 30.07.2004, 20.09.2004, 15.12.2004, 28.01.2005, 17.02.2006, 03.05.2006

Börzel, T. (2003): How the European Union interacts with its Member States. Institut für Höhere Studien (HIS), Wien. Reihe Politikwissenschaft 93.

Börzel, T. (2002): States and Regions in the European Union. Institutional Adaption in Germany and Spain. Cambridge University Press.

Börzel, T., Risse, T. (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Featherstone, K., Radaelli, C.M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford University Press.

Börzel, T., Risse, T. (2000): When Europe Hits home: Europeanization and Domestic Change. EUI Working Papers RSC No. 2000/56. Robert Schumann Centre for advanced Studies. Badia Fiesolana. San Domenico (FI).

Brady, H.E., Collier, D. (2004): Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2005: Pressemitteilung: EU-Zwangsgeldverfahren: Gabriel mahnt Länder wegen unzureichender Naturschutz-Meldungen: 20.12.2005.

Cook, T., Campbell, D. (1979): Quasi-Experimentation. Design & Analysis Issues for Field Settings. Boston. Houghton Mifflin.

Dahl, H.-J., Niekisch, M., Riedl, U., Scherfose, V. (2000): Arten-, Biotop- und Landschaftsschutz. Umweltschutz: Grundlagen und Praxis. Band 8. Heidelberg. Economica.

Dose, N. (2003): Kooperatives Staatshandeln in der Umweltpolitik. In: Hansjürgens, B., Köck, W., Kneer, G. (Hrsg.): Koperative Umweltpolitik. Umweltrechtliche Studien. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Deutscher Bundestag:

Drucksache 12/7720: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (17. Ausschuss) vom 26.05.94

Drucksache 13/6442: Gesetzentwurf des Bundesrates vom 5.12.1996

Drucksache 15/2902

Drucksache 15/2909: Antwort der Bundesregierung vom 07.04.2004

Plenarprotokolle: Dr. Rieder, CDU/CSU, 137. Sitzung in Bonn, 4.2.1993

Drucksache Bundesrat: Drucksache 280/98: Beschluss des Deutschen Bundestages: Zweites

Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 26.03.98

Plenarprotokolle: Griefahn, Bundesrat, 723.Sitzung 1998, S. 130

Duina, F. (1997): *Harmonizing Europe: Nation-states within the Common Markets*. New York: State University of New York Press.

Duina, F., Blithe, F. (1999): *Nation-states and common markets: the institutional conditions for acceptance*. *Review of International Political Economy* 6 (4): 494-530.

Dyson, K., Goetz, K.H. (2003): *Germany, Europe and the Politics of constraint*. *Proceedings of the British Academy*. 119. Oxford University Press.

Engelsberger, C. (1998): *Der Vollzug europarechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Rechtliche Vorgaben und Verwaltungspraxis anhand einer empirischen Umfrage bei Behörden und Umweltschutzverbänden in Deutschland*. *Schriften zum Europäischen Recht*. Band 49. Dunker&Humblot. Berlin.

Epiney, A. (1997): *Umweltrecht in der Europäischen Union. Primärrechtliche Grundlagen. Gemeinschaftliches Sekundärrecht*. *Praxiswissen Recht*. Carl Heymanns Verlag.

Europäischen Parlaments (26.10.1990): *Verhandlungen des Europäischen Parlaments*. Plenarprotokoll Nr. 3-395. Seite 253.

Falkner, G. (2003): *Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation*. *European Integration online Papers (EioP)*. Vol. 7, Nr. 13. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-013a.htm>

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., Leiber, S. (2005): *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge University Press.

Featherstone, K., Radaelli, C.M. (2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press.

Frenz, W. (1997): *Europäisches Umweltrecht*. Verlag C.H. Beck München.

Gellermann, M. (2001): *Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland*. 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage. In: Carlsen, C. (Hrsg.): *Schriftenreihe Natur und Recht*. Band 4. Blackwell Wissenschafts-Verlag Berlin, Wien.

Gellermann, M. (1994): *Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG*. *Schriften zum deutschen und europäischen Umweltrecht*. Band 2. Carl Heymanns Verlag KG. Köln, Berlin, Bonn, München.

George, A.L., Bennett, A. (2004): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard University Cambridge, Massachusetts.

Graziano, P., Vink, M. (2006): Europeanization: New Research Agendas. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Green Cowles, M., Caporaso, J., Risse, T. (2001): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change. Cornell University Press. Ithaka und London.

Große-Sender, H. A. (Hrsg.) (1990): Kommission „Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.

Großkrotzenburg-Urteil 11.08.1995

Krämer, L. (1988): Keine Absichtserklärung, sondern durchsetzbares Recht – Die Kontrolle der Anwendung von EWG-Umweltrichtlinien. In: Gündling, L, Weber, B. (Hrsg.): Dicke Luft in Europa. Heidelberg.

Haus, W., Schmidt-Eichstaedt, G., Schäfer, R. (1986): Wie funktioniert das? Städte, Kreise und Gemeinden. Meyers Lexikonverlag. Bibliographisches Institut Mannheim/Wien/Zürich.

Haverland, M. (2003): The Impact of the European Union on Environmental Policies. In: Featherstone, K., Radaelli, C.M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford University Press.

Haverland, M. (1999): National Adaption to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points. EUI Working Paper RSC No. 99/17. Badia Fiesolana, San Domenico (FI). European University Institute, Florence. Robert Schuman Centre.

Héritier, A. (1995): Die Koordination von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozeß und deren Ergebnis: Regulative Politik als „Patchwork“. MPIFG Discussion Paper 1995/4. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Héritier, A. (1995b): Leaders and laggards in European Clean Air Policy. In: Unger, B., van Waarden, F. (Hrsg.): Convergence or Diversity: Internationalization and Economic Policy Response. Aldershot: Avebury: S. 278-306.

Héritier, A., Mingers, S., Knill, C., Becka, M. (1994) : Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Reihe Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit. Band 2. Opladen: Leske+Buderich.

Héritier, A., Knill, C.: Differential Responses to European Policies: A Comparison. In: Héritier, A. et al. (2001): Differential Europe: the European Union impact on national policymaking. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Holzinger, K. (1994): Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos. Berlin. Sigma.

Hoppe, W., Beckmann, M. (1989): Umweltrecht. Juristisches Kurzlehrbuch für Studium und Praxis. C.H. Beck Verlag. München.

Jaedicke, W., Kern, K. und Wollmann, H. (1990): Kommunale Aktionsverwaltung“ in Stadterneuerung und Umweltschutz, Bd. 4 der Reihe: Zukunft durch öffentliche Dienste. Köln.

Knill, C. (2006): Implementation. In: Richardson, J. (Hrsg.): European Union. Power and policy-making. TJ International Ltd, Padstow, Cornwall

Knill, C. (2006a): Die Implementation europäischer Umweltpolitik: Der Einfluss nationaler Verwaltungen. In: Berg, W., Fisch, S., Masing, J., Ruffert, M., Schoch, F., Schulze-Fielitz, H. (Hrsg): Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften. 39. Band. Heft 1. S. 61-77. Duncker&Humblot. Berlin.

Knill, C. (2003): Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen: Leske+Buderich

Knill, C., Bogumil, J., Bauer, M., Ebinger, F., Krapf S., Reißig, K., (2006): Modernisierung der Verwaltungsorganisation und von Verwaltungsverfahren im Umweltschutz. Endbericht zum SRU Projekt. Modernisierung der Umweltverwaltung - erster Teil (vom 12.4.06)

Knill, C., Lehmkuhl, D. (1999): How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. European Integration on-line Papers 3 (7): <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>.

Knill, C., Lenschow, A.(2001): Adjusting to EU Environmental Policy: Change and Persistence of Domestic Administrations. In: Green Cowles, M., Caporaso, J., Risse, T. (Hrsg.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change. Cornell University Press. Ithaka und London.

Knill, C., Lenschow, A. (1998): 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.

Koczy, U. (2005): Die EU-Umweltpolitik und ihre Auswirkungen auf NRW. In: von Alemann, U., Münch, C. (Hrsg.): Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Kohout, F. (2002): Vom Wert der Partizipation. Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik. Lit Verlag Münster, Hamburg, London.

Kommission, Europäische (2003): Zwanzigster Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. KOM (2003) 669 endgültig. Luxemburg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft.

Kommission, Europäische (2003): Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen. KOM (2003) 845 endgültig. Luxemburg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft.

Kommission, Europäische (2002): Arbeitsdokument. Luxemburg. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft.

Kösters, W. (1997): Umweltpolitik: Themen, Funktionen, Zuständigkeiten. München.

Krell, D., Wesseler, N. (1994): Das neue kommunale Verfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen. Das neue Recht und seine Hintergründe. Eine systematische Darstellung für Verwaltung und Politik. Deutscher Gemeindeverlag.

Lenschow, A. (2006): Europeanisation of public policy. In: Richardson, J. (Hrsg.): European Union. Power and policy-making. TJ International Ltd, Padstow, Cornwall

Mahler, G. S. (1995): Comparative Politics. An Institutional and Cross-National Approach. Second Edition. Prentice-Hall, Inc.

March, J., Olson, J.P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics. New York: The Free Press.

Mastenbroek, E. (2005): EU Compliance: Still a "Black Hole"? In: Journal of European Public Policy 12: 6 December 2005: 1103-1120. Research Agenda Section. Edited by Rittberger, B.

Mastenbroek, E., Kaeding, M. (2005): Europeanization beyond the goodness of fit. Bringing politics back in. Leiden University. March 9, 2005.

NABU-Akademie Gut Sundern: www.nabu-akademie.de/berichte/97FFH.htm

Naturschutz-Info 1/98.

Niedersächsisches Umweltministerium Europäisches ökologisches Netz "Natura 2000". VORIS 28100. RdErl. D. MU v. 28.7.2003 – 29-22005/12/7

NABU, BUND, LNU (1999): FFH- und Vogelschutzrichtlinie in Nordrhein-Westfalen. Wunsch und Wirklichkeit.

Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Ostrom, E. (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.

O'Toole, Jr., L. J. (1993): Multiorganizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational-Choice Contributions. In Scharpf, F.W (Hrsg.): Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Campus Verlag. Westview Press.

Pag, S., Wessels, W.: Federal Republik of Germany. The Implementation of EC Directives. In: Siedentopf, H., Ziller, J. (1988): Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States. Volume II. Sage Publications Ltd.

Peters, B. G. (1998): Comparative Politics. Theory and Methods. Macmillian Press LTD.

Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1984): Implementation. How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal Programs Work at all. 3. Edition. University of California Press. Berkeley, Los Angeles, London.

Pressemitteilung Niedersachsen: Niedersächsisches Umweltministerium.
www.umwelt.niedersachsen.de.

Pressemitteilung 06/2006 vom 24.1.2006

Pressemitteilung 114/2005 vom 24.11.2005

Pressemitteilung 105/2004 vom 5.10.2004

Pressemitteilungen Nordrhein-Westfalen: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft. Presse 2000. www.murl.nrw.de

Pressemitteilung vom 21.11.2000

Pressemitteilung vom 13.01.2000

Pressemitteilung vom 24.06.1998

Pressemitteilung der Deutschen Presse Agentur. www.dpa.de. Pressemitteilung vom 8.7.1999

Przeworski, A., Teune, H. (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Wiley. New York.

Radaelli, C. (2004): *Europeanisation: Solution or problem?* European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 Nr. 16. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016.htm>

Radaelli, C. (2003): *The Europeanization of Public Policy*. In: Featherstone, Radaelli, C. (2003) (Hrsg.): *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press, Oxford.

Rechtssachen: Urteiles des Gerichtshofes C-67/99, C-71/99 C-220/99.

<http://curia.eu.int/jurisp/html/text.htm>

EuGH, Rechtsprechung 96/81 (Kommission/Niederlande), Rspr. 1982, S. 1791 ff.,

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Abl. L 206 vom 22.7.1992

Rödiger-Vorwerk, T. (1998): *Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union und ihre Umsetzung in nationales Recht. Analyse der Richtlinie und Anleitung zu ihrer Anwendung*. Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. Berlin.

Scharpf, F.W. (1994): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Campus Verlag, Frankfurt/Main; New York.

Schnell, R., Hill, P., Esser, E. (1999): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. R. Oldenbourg Verlag. München.

Schweitzer, M. (1988): *Rechtsetzung durch die Europäischen Gemeinschaften und Kompetenzverlust in den Mitgliedstaaten*. In: *Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischen Regionalismus*. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags am 9./10. Juni 1988 in München. Hrsg.: Kremer, H. A.: *Beiträge zum Parlamentarismus*, Band 2.

Schwarz, S. (2002): *Die Europäisierung der Umweltpolitik. Politisches Handeln im Mehrebenensystem*. Edition Sigma. Berlin.

Spreen, H. (2004): *Bundeskompetenzen bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer – das Beispiel der FFH-Richtlinie*. In: Stüer, B. (Hrsg.): *Planungsrecht*. Band 8. V & R Unipress GmbH. Göttingen.

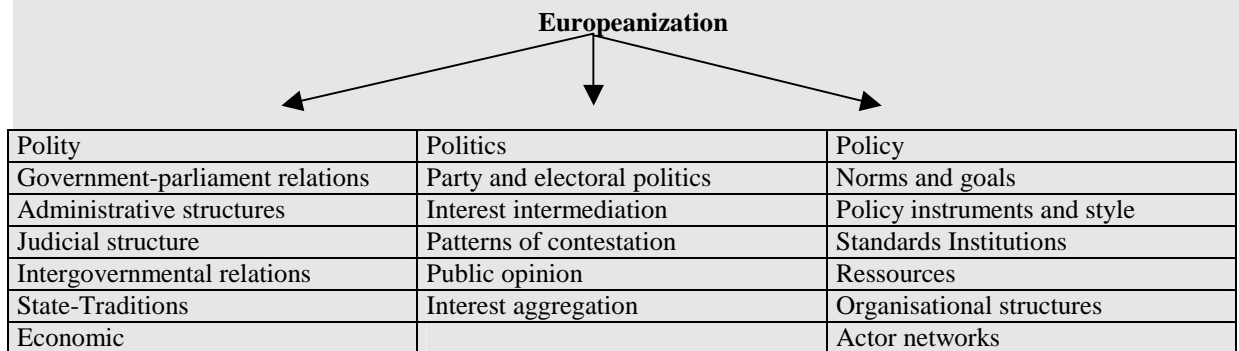
SRU (2004): *Sondergutachten. Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee*. Baden-Baden. Nomos.

- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (1994): Modernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen. NRW.
- Stüer, B.(2003):Planungsrecht. V&R unipress GmbH. Göttingen.
- Thatcher, M. (2006): European regulation. In: Richardson, J. (Hrsg.): European Union. Power and policy-making. TJ International Ltd, Padstow, Cornwall
- Treib, O. (2003): Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These. MPIfG Discussion Paper 03/3. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Urteil des europäischen Gerichtshof: C-98/03.
- Vink, M. (2006): What is europeanisation? And other questions on a new research agenda. European Political Science. 3 (1). S. 63-74.
- Volkery, A. (2005): Naturschutz und Förderalismus – Eine Analyse am Beispiel des Bundesnaturschutzgesetzes. Dissertation zur Erlangung des akademischen Titels Dr. phil.. (unveröffentlicht).
- Wagner, J. (1990): Die planbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Entwurf der EG-Richtlinie „Fauna, Flora, Habitat“. Zur Fortentwicklung des deutschen Umwelt- und Planungsrechts. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Band 135. Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster.
- Wegener, B.W. (1998): Rechte des Einzelnen. Die Interessentenklage im europäischen Umweltrecht. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wolff, F. (2004): Staatlicher Wandel – Aspekte kooperativer Umweltpolitik. Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit. Ökom-Verlag. München.
- Wollmann, H., Lund, S.: European Integration and the Local Authorities in Germany: Impacts and Perceptions. In: Goldsmith, M. J. F., Klausen, K.K. (1997): European Integration and Local Government. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Brookfield, US.
- Wurzel, K.W. (2002): Environmental policy-making in Britain, Germany and the European Union. The Europeanisation of air and water pollution control. Manchester University Press. Manchester, New York.
- www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28076.htm
- www.politische-bildung.de/niedersachsen/niedersachsen_portraet.pdf
- www.bfn.de/0316_gebiete.html
- www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28076.htm
- http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/pdf/art6_de.pdf
- www.umwelt.niedersachsen.de/master/C3681550_N3683869_L20_D0_I598.html
- www.natura2000.munlv.nrw.de

ANHANG

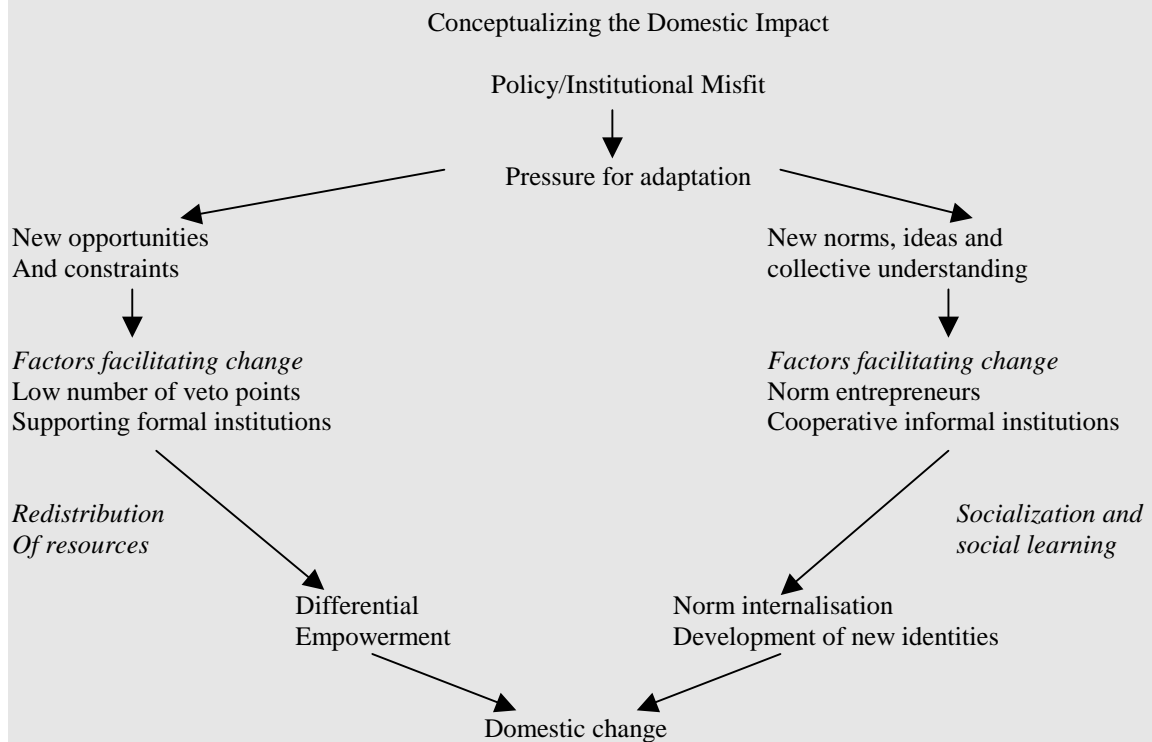
ANHANG

Verschiedene Dimensionen des innerstaatlichen Wandels:



Quelle: Lenschow 2006: 61, Börzel/Risse 2003: 5

Goodness of Fit - Börzel/Risse



Quelle: Börzel/Risse 2003: 69

Übersicht über die “Goodness of fit”- Literatur

	Goodness of fit		Complementary variables
	Status	Definition	
Duina (1997)	Necessary	<ul style="list-style-type: none"> • Organization of interest groups • Policy legacy 	N/A
Knill and Lenschow (1998)	Necessary	<ul style="list-style-type: none"> • Regulatory style • Regulatory structure 	<ul style="list-style-type: none"> • Embeddedness • Policy context <ul style="list-style-type: none"> ○ Degree of domestic support ○ policy salience ○ supra- and international pressures
Green Cowles et al. (2001)	Necessary	<ul style="list-style-type: none"> • policies • institutions 	<ul style="list-style-type: none"> • structure <ul style="list-style-type: none"> ○ multiple veto points ○ mediating formal institutions • agency <ul style="list-style-type: none"> ○ differential empowerment of actors ○ learning
Héritier et al. (2001)	Necessary, nor sufficient		<ul style="list-style-type: none"> • nature of EU policies <ul style="list-style-type: none"> ○ degree of prescription ○ market-making v. market correcting ○ degree of flexibility • variance in domestic constellation <ul style="list-style-type: none"> ○ reform stage ○ dominant belief system ○ national reform capacity
Börzel and Risse (2003)	Necessary	<ul style="list-style-type: none"> • policies • institutions 	<ul style="list-style-type: none"> • logic of consequentialism <ul style="list-style-type: none"> ○ multiple veto points ○ formal institutions • logic of appropriateness <ul style="list-style-type: none"> ○ norm entrepreneurs ○ informal institutions
Börzel (2003)	Necessary	<ul style="list-style-type: none"> • problem solving • policy instruments • policy standards 	<ul style="list-style-type: none"> • domestic pressure for adaption • external pressure for adaption

Quelle: Mastenbroek/Kaeding 2005: 22

Aufbau der FFH-Richtlinie:

Begriffsbestimmungen

Art. 1	wichtige Begriffe wie Erhaltungszustand und Lebensraumtypen und Arten
Art. 2	Ziele der Richtlinie

Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten

Art. 3	Beschreibung des Netzes "Natura 2000"
Art. 4	Erstellung der nationalen Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Ausweisung besonderer Schutzgebiete (SAC)
Art. 5	Rolle des Rates bei der Ausweisung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach Vorlage eines Vorschlages durch die Kommission
Art. 6	Schutzmaßnahmen und Bewirtschaftungspläne in den besonderen Schutzgebieten
Art. 7	Verpflichtungen hinsichtlich der besonderen Schutzgebiete der Vogelschutzrichtlinie
Art. 8	Erhaltungsmaßnahmen und finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft

Artenschutz

Art.12-16	Schutzmaßnahmen für bedrohte Tier- und Pflanzenarten
Art.20-21	Rolle des Habitat-Ausschusses
Anhang I	Natürliche und halbnatürliche Lebensräume, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete erforderlich sind
Anhang II	Tier- und Pflanzenarten, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete erforderlich sind
Anhang III	Kriterien für die Auswahl der Gebiete, die als besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden können
Anhang IV	Streng zu schützende Tier- und Pflanzenarten, bei denen jede Störung und Entnahme aus der Natur sowie Besitz, Tausch und Handel verboten sind
Anhang V	Tier- und Pflanzenarten, deren Entnahme und Nutzung mit behördlicher Erlaubnis kontrolliert erfolgt
Anhang VI	Verbotene Methoden und Mittel des Fangs, der Tötung und Beförderung

(Quelle: Natura 2000, Erhaltung unseres Naturerbes, S. 9)

Gebietsmeldeverfahren FFH

1. Phase: Nationale Bewertung

Liste mit „Natura 2000“-Vorschlagsgebieten der Mitgliedsstaaten an die Europäische Kommission



2. Phase: gemeinschaftliche Bewertung

Gebietsbewertung hinsichtlich ihrer gemeinschaftlichen Bedeutung und Auflistung durch die Europäische Kommission in Abstimmung der Mitgliedsstaaten (Art. 4 Abs. 2)



3. Phase: Auswahl

*Innerhalb von 6 Jahren Ausweisung aller Gebiete als erhaltenswerte Schutzgebiete durch die Mitgliedstaaten
→ Abschluss der Verfahrens*

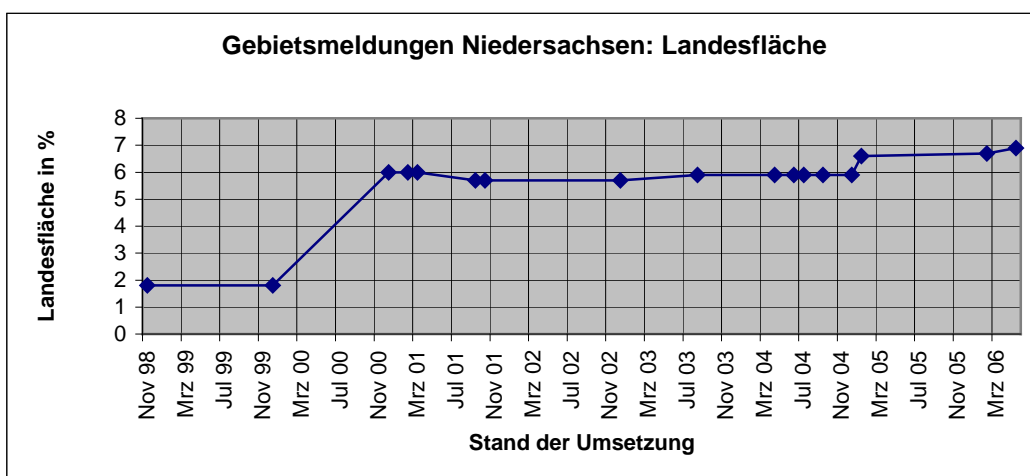
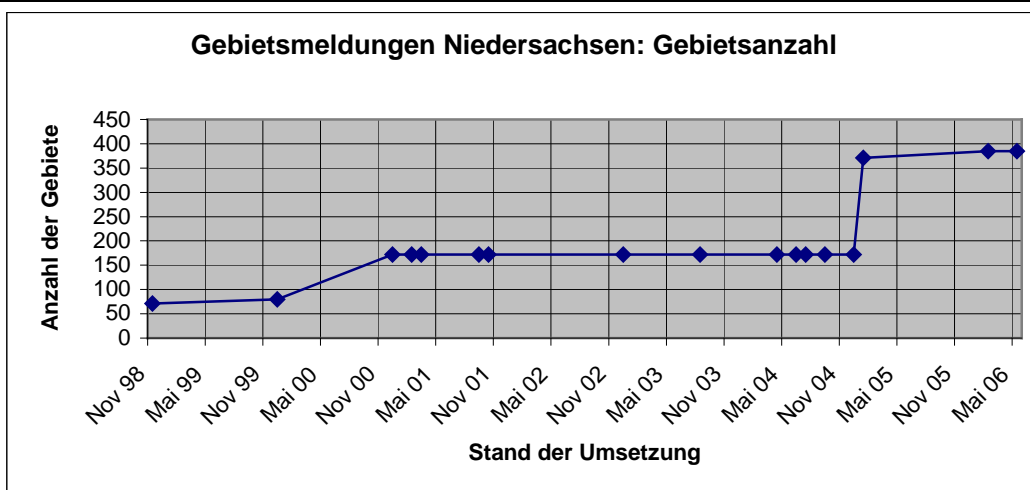
Die Auswahl der Gebiete liegt allein bei den Mitgliedsstaaten: Das Bundesamt für Naturschutz nimmt die entscheidende koordinierende und landerberatende Funktion ein, die rechtlichen Vollzugskompetenzen für die Auswahl, Abgrenzung und Meldung von Gebieten für das Netzwerk Natura liegen bei den jeweiligen Bundesländern. Sobald die Bundesländer die Gebietsinformationen an das Bundesumweltministerium übermittelt haben, leitet dieses die Daten an die Europäische Union weiter.

Bewertungsgrundlage sind die biogeographischen Regionen innerhalb der EU. Erst wird eine Referenzliste als wissenschaftliche Basis angelegt, in der alle Arten mit Vorkommen im jeweiligen Mitgliedsstaat aufgeführt sind. Dann wird diese auf Defizite und Abweichungen geprüft. Die Kommission fordert die Mitgliedsstaaten ggf. auf, die Kriterien durch Nachmeldungen an die Kommission endgültig zu erfüllen.

(Quelle: Gellermann 2001: 49-609)

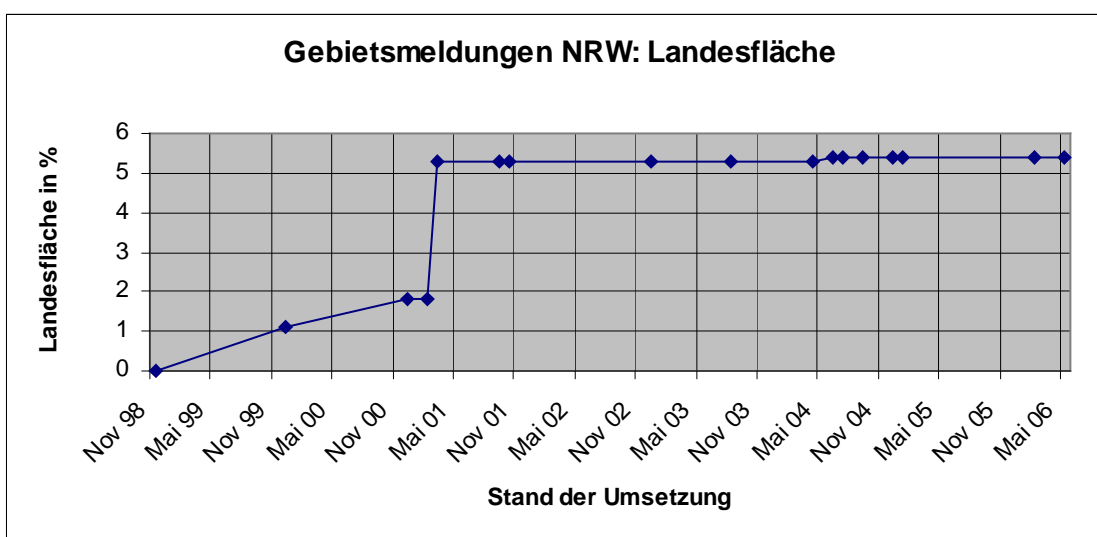
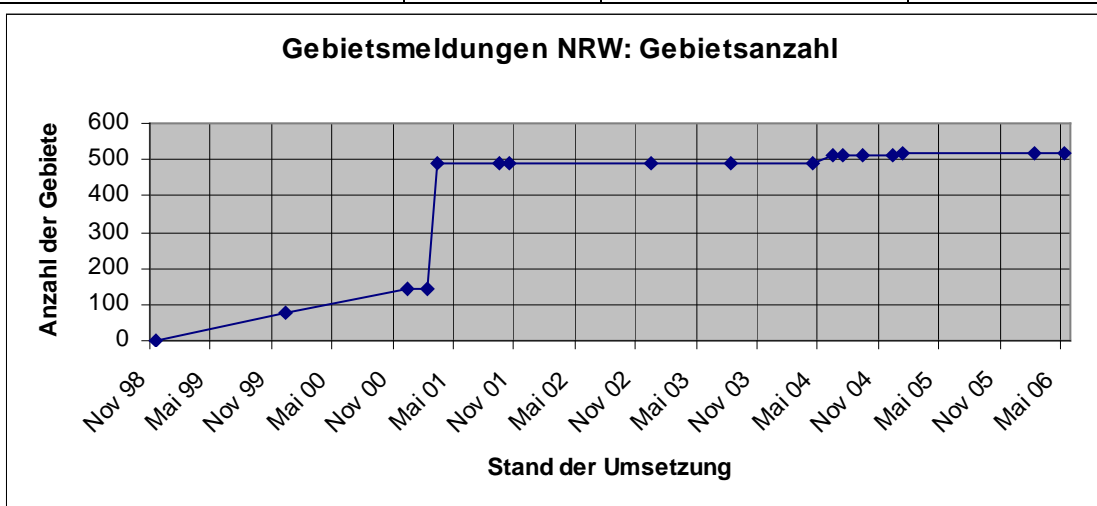
Gebietsmeldung in Niedersachsen

Stand der Gebietsmeldung	FFH-Gebietvorschläge		
	Anzahl	Fläche in ha (ca.)	Fläche in %
11.1998	71	84.100	1,8
31.12.1999	80	302.790	1,8
6.12.2000	172	284.000	6,0
20.02.2001	172	284.000	6,0
31.03.2001	172	284.000	6,0
10.09.2001	172	269.756	5,7
29.10.2001	172	269.756	5,7
15.12.2002	172	269.756	5,7
01.08.2003	172	281.878	5,9
22.04.2004	172	281.878	5,9
30.06.2004	172	281.878	5,9
30.07.2004	172	281.878	5,9
20.09.2004	172	281.878	5,9
15.12.2004	172	281.878	5,9
28.01.2005	371	314.755	6,6
17.02.2006	385	320.573	6,7
03.05.2006	385	326.323	6,9



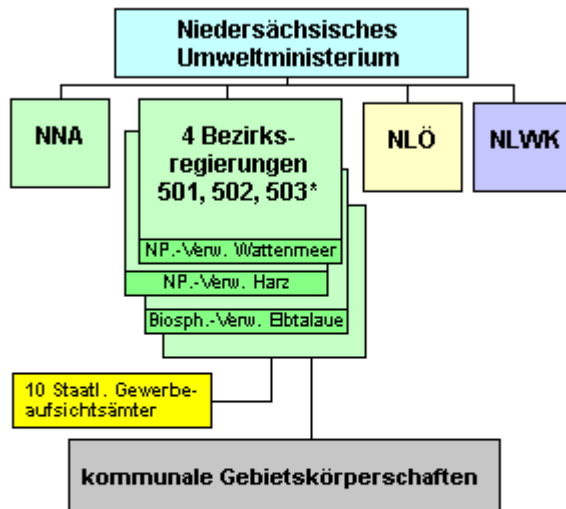
Gebietsmeldungen Nordrhein-Westfalen

Stand der Gebietsmeldung	FFH-Gebietsvorschläge		
	Anzahl	Fläche in ha (ca.)	Fläche in %
11.1998	-	-	-
31.12.1999	77	36.580	1,1
6.12.2000	143	62.462	1,8
20.02.2001	143	62.462	1,8
31.03.2001	490	180.373	5,3
10.09.2001	492	179.601	5,3
29.10.2001	492	179.702	5,3
15.12.2002	491	180.666	5,3
01.08.2003	491	180.666	5,3
22.04.2004	492	180.932	5,3
30.06.2004	514	183.505	5,4
30.07.2004	514	183.505	5,4
20.09.2004	513	183.440	5,4
15.12.2004	513	183.440	5,4
28.01.2005	515	183.820	5,4
17.02.2006	515	184.322	5,4
03.05.2006	518	184.606	5,4



Modernisierung der niedersächsischen Umweltverwaltung

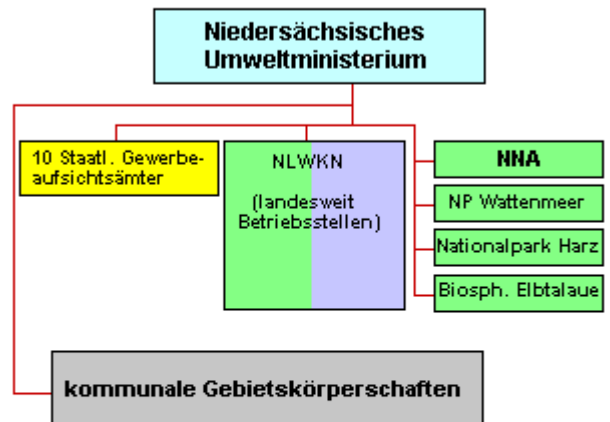
Der Geschäftsbereich bis 31.12.04



Legende:

- NNA - Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz
- NLÖ - Nds. Landesamt für Ökologie
- NLWK - Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz (landesweit Betriebsstellen)
- *501 - Abfallwirtschaft, Abfallrecht, Immissions- und Arbeitsschutz
- *502 - Wasserwirtschaft, Wasserrecht
- *503 - Naturschutz

Der Geschäftsbereich ab 1.1.05



Legende:

- NNA - Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz
- NLWKN - Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

Quelle: www.umwelt.niedersachsen.de/master/C3681550_N3683869_L20_D0_I598.html