

Und die Widerspenstigen werden gezähmt ...

Zivilgesellschaftliche Interessenvermittlung – zwischen Erfolgen auf der EU-Ebene und Problemen „vor Ort“ am Beispiel der FFH-Richtlinie

Der Artikel geht der Frage nach, warum zivilgesellschaftliche Akteure auf der EU-Ebene durchaus erfolgreich auf Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen können, „vor Ort“ lokale zivilgesellschaftliche Akteure aber marginalisiert werden, wenn sie auf eine regelungskonforme Umsetzung der entsprechenden Entscheidungen dringen. Die AutorInnen argumentieren, dass dafür (a) die Wahrnehmung von Policy-Wirkungen der fraglichen Regelungen, (b) der Status von Öffentlichkeit auf den unterschiedlichen Ebenen sowie (c) die institutionellen Strukturen des betreffenden Regelungsbereichs („policy institutions“) auf der „operativen Ebene“ entscheidend sind. Dargelegt wird dies für die Entstehung der FFH-Richtlinie und ihrer Anwendung im Fall der Teilzuschüttung des „Mühlenberger Lochs“ in Hamburg-Finkenwerder im Zusammenhang mit Ausbau der dortigen Airbus-Produktion.

1. Ausgangspunkt

Sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Debatte wird seit einiger Zeit verstärkt auf „Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union“ (Heinelt 1998) gesetzt, um das „Demokratiedefizit“ zu beheben.¹ Dagegen sind zwar Einwände und Bedenken erhoben worden (aus deren Vielzahl sei hier nur auf Greven 1998, 266–268 und Grote/Gbikpi 2002 verwiesen), dennoch kann nachgewiesen werden, dass es zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der EU-Ebene möglich gewesen ist, sowohl das Problem kollektiven Handelns und der Mobilisierung und Artikulation von Interessen zu lösen, als auch wirkungsvoll auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen.² Dies ist gerade für die FFH-Richtlinie nachweisbar (vgl. Heinelt/Meinke 2003, Fairbrass/Jordan 2002, 146), die Gegenstand der weiteren Ausführungen ist.

Gerade für das „Problem der Demokratie in der EU“ spielt indes eine Rolle, dass die Artikulation von Interessen und die Mitwirkung an

der politischen Willensbildung sowie die Möglichkeiten, die Ausübung politischer Herrschaft effektiv zu beeinflussen, entscheidend durch die Mehrebenenstruktur von EU-Politik geprägt wird.³ Konkret kann dies bedeuten, dass die Artikulations- und Mitwirkungsmöglichkeiten auf der einen Ebene für bestimmte Akteursgruppen vorteilhaft, auf anderen hingegen nachteilig aussehen können. Dies kann dazu führen, dass Legitimität und Effektivität politischer Regelungen, die durch die „Offenheit“ von Entscheidungsstrukturen und die Einbindung von bestimmten Akteuren auf der einen Ebene befördert werden konnte (bzw. könnte), durch Restriktionen auf einer anderen Ebene in Frage steht.

Welche Möglichkeiten und Restriktionen einer zivilgesellschaftlichen Interessenvermittlung auf der EU- und der lokalen Ebene bestehen, werden wir im Folgenden am Beispiel der Entstehung der FFH-Richtlinie⁴ auf der EU-Ebene und ihrer Umsetzung an einem konkreten lokalen Fall aufzeigen. Wir werden Gründe darlegen, warum zivilgesellschaftliche Akteure auf der EU-Ebene bei der Formulierung der

Richtlinie Erfolge verzeichnen konnten (Abschnitt 2),⁵ aber bei der Durchsetzung der Richtlinie im genannten Fall indes in dem Sinne „gezähmt“ worden sind, dass die von ihnen vorgebrachten „guten Gründe“ übergangen wurden – und zwar im Hinblick auf die Geltung von EU-Normen, an deren Zustandekommen Vertreter der „Widerspenstigen“ erfolgreich mitgewirkt haben (Abschnitt 3). Wir werden argumentieren, dass dafür (a) die Art des Problems bzw. die Wahrnehmung der Policy-Wirkungen, (b) der Status von Öffentlichkeit auf den fraglichen Ebenen sowie (c) die „*policy institutions*“ auf der „operativen Ebene“ entscheidend (gewesen) sind (Abschnitt 4).

2. Zivilgesellschaftliche Interessenvermittlung auf der EU-Ebene und die Entstehung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

2.1 Zum Inhalt der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

Um zu verhindern, dass sich der Erhaltungszustand natürlicher oder naturnaher Lebensräume weiterhin verschlechtert und heimische Tier- und Pflanzenarten in ihrem Bestand ernstlich gefährdet werden, aber auch um Verpflichtungen im Rahmen internationaler Konventionen umzusetzen,⁶ wurde im Mai 1992 die Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie/FFH-RL) verabschiedet. Diese Richtlinie ergänzte die bereits 1979 erlassene Vogelschutzrichtlinie (VRL).⁷ Zielsetzung der FFH-Richtlinie ist es, durch die Errichtung eines Netzes besonderer Schutzgebiete (des sog. Schutzgebietssystems „Natura 2000“; Art. 3. Abs. 1.1)⁸ und durch die Begründung eines strengen Schutzgebietsregimes für eine wirksame Sicherung der Lebensräume bedrohter Tier- und Pflanzenarten zu sorgen.

Mit der Verabschiedung der FFH-RL verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, der Kommission binnen drei Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie eine Liste von Gebieten vorzulegen, in der die in der Richtlinie aufgeführten

natürlichen Lebensraumtypen und Arten vorkommen. Binnen sechs Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie sollte die Kommission dann im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus deren Gebietsmeldungen eine Liste der „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ erstellen. Ein in diese Liste aufgenommenes „Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung“ soll der betreffende Mitgliedstaat so schnell wie möglich – spätestens aber binnen sechs Jahren – als besonderes Schutzgebiet ausweisen.

2.2 Umweltverbände und die Entstehung der FFH-Richtlinie

Bereits der erste Entwurf für eine „Richtlinie zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten“, der dem Rat von der Kommission im August 1988 ohne die für das Verständnis der Richtlinie notwendigen Anlangen vorgelegt worden war (Abl. Nr. C 247 vom 21. 09. 1988), wurde von den Umweltverbänden aufgrund des angestrebten hohen Schutzniveaus und ihres umfassenden Ansatzes begrüßt, obwohl sie bemängelten, dass der Richtlinienentwurf weder die notwendigen Anlangen noch finanzielle Regelungen zur Umsetzung der Maßnahmen enthielt.

Die Erarbeitung der FFH-Richtlinie wurde von den europäischen Umweltverbänden und ihrem Dachverband, dem Europäischen Umweltbüro (EEB), dem heute 134 Umweltverbände aus 25 Ländern angehören, von Beginn an kontinuierlich verfolgt. Schon vor der Veröffentlichung des Erstentwurfs hatte das EEB in Memoranden an die deutsche und griechische Ratspräsidentschaft gefordert, dass die EG im Bereich des Naturschutzes aktiv werden sollte. Im April 1988 verfasste die *Royal Society on the Protection of Birds* (RSPB), die Mitglied des EEB ist, für das Europäische Umweltbüro einen Kommentar zum Kommissionsentwurf.

Um die Entstehung der FFH-Richtlinie wirksam beeinflussen zu können, entwickelten die europäischen Umweltverbände in der Folgezeit eine Arbeitsteilung im Rahmen der sogenannten Habitatkampagne. Seit dem ersten Engage-

ment verfolgte das EEB den weiteren Entstehungsprozess und bot der Kommission seine Beteiligung bei der Umsetzung der Richtlinie an – z.B. beim Monitoring und bei der Identifizierung von Schutzgebieten. Außerdem organisierte das EEB im Februar 1989 in Sevilla ein Seminar zur FFH-Richtlinie. Eine Sondernummer des EEB-Newsletters *Metamorphose*, die von einer Mitarbeiterin des WWF verfasst wurde, widmete sich der FFH-Richtlinie und in Memoranden an die jeweiligen Ratspräsidenten kritisierte das EEB die – zu diesem Zeitpunkt bereits absehbaren – Abschwächungen des ursprünglichen Entwurfs (vgl. Weinber 1994, 617–618). Damit erfüllte das EEB eine wichtige Funktion als „Generalist“, während von einigen großen Mitgliedsorganisationen des EEB (a) argumentativ auf Detailfragen der Richtlinie eingegangen und (b) die Organisation des sog. Habitatschutznetzwerkes übernommen wurde.

Die RSPB versuchte auf Fach- und Detailwissen gestützt argumentativ auf Entscheidungen der EU-Institutionen Einfluss zu nehmen, um bestimmte Aspekte des Naturschutzes durchzusetzen. Sie wurde dabei vom WWF mit finanziellen Ressourcen und wissenschaftlicher Expertise unterstützt wurde (vgl. Weinber 1994, 619, 625–626).⁹ Die besondere Rolle der RSPB ist durch den Umstand zu erklären, dass sie als Vogelschutzorganisation schon in die Entwicklung der Vogelschutzrichtlinie, dem Vorläufer der FFH-Richtlinie, involviert gewesen war und daher über enge Beziehungen zur Kommission verfügte. Außerdem hatte die RSPB mit zwei „Senior Officials“ der DG Umwelt zusammen gearbeitet und diese bei der Konzeption des Erstentwurfs der FFH-RL beraten (vgl. Fairbrass/Jordan 2002, 153). Diese Überzeugungsbemühungen zeigten Erfolge: Nicht zuletzt aufgrund der von den Umweltverbänden vorgebrachten Einwände weigerte sich das Europäische Parlament im Oktober 1989, den Kommissionsvorschlag ohne Vorlage der die Regelung konkretisierenden Anhänge zu behandeln. Danach konzentrierte sich die RSPB darauf, das Europäische Parlament bei der Formulierung eines Kommentars zum Richtlinienentwurf zu beraten. Um entsprechende Rück-

meldungen aus den Nationalstaaten zu erhalten, sprach die Vogelschutzorganisation dafür mehr als 200 Organisationen aus der gesamten EG an. In einem weiteren Schritt unternahm die RSPB eine juristische Prüfung der Formulierungen der vorgeschlagenen FFH-Richtlinie. Beides floss in den Kommentar zum Richtlinienentwurf der Umweltschutzorganisationen mit ein, der auch die Grundlage für die Stellungnahme des Parlaments bildete und in allen Mitgliedstaaten diskutiert wurde (vgl. Weinber 1994, 610, 625).

Nachdem die Kommission die fehlenden Anhänge vorgelegt hatte (Abl. Nr. C 195 vom 3.8. 1990, S. 1), verabschiedete das Europäische Parlament schließlich im November 1990 seine Stellungnahme zur FFH-Richtlinie (Abl. Nr. C 324 vom 24.12. 1990, S. 7). Die wichtigsten Änderungsvorschläge spiegelten einerseits die dringlichsten Forderungen, andererseits aber auch bedeutende Verbesserungsvorschläge der europäischen Umweltverbände: So wurde die Kommission aufgefordert, Bestimmungen zur Finanzierung der Richtlinie zu integrieren. Außerdem drängte das Parlament darauf, mit der FFH-Richtlinie nicht nur vorhandene „Naturreste“ zu schützen, sondern auch die Naturlandschaft im Sinne einer „günstigen Erhaltungssituation“ auszubauen (vgl. z.B. Änderung Nr. 9, 14 und 67). Auch die Fristen für die Umsetzung wurden insgesamt als zu lang angesehen und entsprechende Änderungen vorgeschlagen (vgl. insbesondere Änderung Nr. 12). Schließlich forderte das Parlament Berichtspflichten und die Veröffentlichung von Implementationsergebnissen, um dadurch Einflussmöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen und der Öffentlichkeit zu stärken (vgl. Änderung Nr. 25, 27 und 28). Außerdem sollten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zugelassene Nichtregierungsorganisationen berechtigt sein, nationale Gerichte anzurufen, um die Einhaltung der Bestimmungen der FFH-Richtlinie zu erwirken (Änderung Nr. 33).

Mit einem Vielfachen der finanziellen Ressourcen des EEB ausgestattet, organisierten WWF und RSPB auch die Vernetzung europäischer zivilgesellschaftlicher Akteure. An dem Habitatschutznetzwerk, das daraufhin entstand,

nahmen zwischenzeitlich mehr als 200 zivilgesellschaftliche Akteure mit einem Interesse am europäischen Umweltschutz im Allgemeinen und der FFH-Richtlinie im Besonderen teil (vgl. Weinber 1994, 617). Es war schwach institutionalisiert bzw. lose gekoppelt und diente dem Informationsfluss zwischen den beteiligten Gruppen und damit dem Aufbau von Handlungskapazitäten sowohl auf lokaler, regionaler und nationaler als auch auf europäischer Ebene.

Die Habitatschutzkampagne stellte nicht nur unter Beweis, dass zivilgesellschaftliche Akteure in der Lage sind, erfolgreich neue Organisations- und Aktionsformen zu entwickeln: Die Habitatschutzkampagne gilt als „eines der wenigen Beispiele für Aktionen, bei denen die nationale und die europäische Ebene miteinander verzahnt worden sind, die Forderungen aufeinander abgestimmt wurden und in den Verbänden ein fundiertes Wissen über den augenblicklichen Stand der Diskussion vorhanden ist“ (Weinber 1994: 629). Inhaltlich können außerdem die im Rahmen der Kampagne verfolgten argumentativen Einflussstrategien als Erfolg gewertet werden, bei der das EEB als „Generalist“ und die RSPB und der WWF als „Experten“ zusammenwirkten. Auch wenn der geänderte Kommissionsentwurf (Abl. Nr. C 75 vom 20.3.1991, S. 12) und der Umweltministerrat nur wenig auf die Forderungen des Parlaments eingingen, fanden doch einige wichtige Forderungen Eingang in die letztlich verabschiedete Richtlinie: Mit der Definition eines „günstigen Erhaltungszustands“ (Art. 1e FFH-RL) wurde nicht nur ein bestimmtes „Qualitätsniveau der Schutzgebiete“ angestrebt, sondern auch der Versuch unternommen, die Gesamtheit der auf Tier- und Pflanzenarten einwirkenden Einflüsse zu erfassen. Ziel der FFH-RL ist entsprechend, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen (Art. 2.2 FFH-RL). Schließlich können die Mitgliedstaaten bei Vorlage der Liste von Gebieten auch Schätzungen bezüglich der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft bei den notwendigen Erhaltungsmaß-

nahmen dieser Gebiete und Arten abgeben (Art. 8 FFH-RL). Es gelang zivilgesellschaftlichen Akteuren also, entscheidend an einem EU-Rechtsetzungsakt mitzuwirken, durch den ein für viele Mitgliedstaaten vergleichsweise hohes Niveau des Umweltschutzes fixiert worden ist – und dies mit einem weitgehend integrierten Ansatz.

Gelingt es indes Umweltgruppen auch, auf die Umsetzung der FFH-Richtlinie Einfluss zu nehmen? Dieser Frage soll im Folgenden am Beispiel der Auseinandersetzung um die Teilzuschüttung des „Mühlenberger Lochs“ in Hamburg-Finkenwerder nachgegangen werden. Der Fall mag in mancher Hinsicht „spektakulär“ sein, die bei ihm aufgetretenen Konflikte können indes (nach unseren bisherigen vergleichenden Fallstudien) eher als typisch gelten – worauf am Schluss des Beitrages noch einzugehen sein wird.

3. Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure „vor Ort – am Beispiel der Erweiterung des Airbus-Werks in Hamburg („Mühlenberger Loch“)

Die Auseinandersetzung um das „Mühlenberger Loch“ begann im September 1997, als der Hamburger Senat beschloss, die baulichen Voraussetzungen zu schaffen, um der *Deutschen Airbus* bzw. deren Mutterunternehmen, der *European Aeronautic Defence and Space Company* (EADS), in ihrem Werk in Hamburg-Finkenwerder die Endlinienfertigung des Großraumflugzeuges A3XX zu ermöglichen. Die Baumaßnahme, d.h. die Gewinnung der Erweiterungsflächen durch eine Teilzuschüttung des Elbwatts „Mühlenberger Loch“, die den Stadtstaat rund 750 Millionen Euro kosten sollte, wurde vom Senat damit gerechtfertigt, dass die EADS der Stadt bei einer möglichen Endlinienfertigung des A3XX, d.h. der kompletten Montage des Flugzeugs in Hamburg, 4000 neue Arbeitsplätze im Flugzeugbau und in der Zulieferindustrie in Aussicht gestellt hatte (vgl. Westphal 2001, 1–2).

Dieser Beschluss wurde von deutschen Umweltverbänden, unter ihnen der Bund für Um-

welt und Naturschutz (BUND-Freunde der Erde) und der Naturschutzbund Deutschland (NABU) mit ihren Hamburger Landesbüros, mit Argwohn aufgenommen, denn zu dieser Zeit war das Mühlenberger Loch als Landschaftsschutzgebiet (LSG) ausgewiesen (GVBl. S. 188). Aufgrund beachtlicher Populationen der Löffelente, Krickente und Zwergmöve war es zudem als international bedeutsames Feuchtgebiet nach dem internationalen Übereinkommen über den Schutz von Feuchtgebieten (RAMSAR-Konvention) insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Wattvögel anerkannt worden. Außerdem war es Europäisches Vogelschutzgebiet im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 19 a Abs. 2 Nr. 4 BNatSCHG) sowie der Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Union und als solches dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit als potentiell Gebiete nach der FFH-RL gemeldet worden (vgl. 15 VG 3923/2000, A: Gründe).

Nach der FFH-RL ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, Projekte trotz festgestellter Schutzwürdigkeit des Gebiets zu verwirklichen, soweit dies aus „zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ notwendig ist, keine alternativen Lösungsmöglichkeiten bestehen und die zur Wahrung der Kohärenz des Gebietsnetzes „Natura 2000“ erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden (vgl. Art. 6.4 FFH-RL, Gellermann 2000: 134). Die Aspekte des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ und der Ausgleichsmaßnahmen sollten in der folgenden Auseinandersetzung entscheidende Konfliktpunkte werden.

Da Hamburg nicht über vergleichbare Ausgleichsflächen für das Mühlenberger Loch verfügte, wurden 1998 Staatsverträge mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein abgeschlossen. Zum einen sollte die Elbinsel „Hahnöfer Sand“ in Niedersachsen teilweise abgetragen werden, um Gewässerlebensräume wiederherzustellen. Als eine weitere Ausgleichsmaßnahme sollte das Gebiet Twielenflether Sand/Haseldorfer Marsch in Schleswig-Holstein dahingehend verändert werden, dass ein bereits als FFH-RL relevant ausgewiesenes Gebiet, das u.a. durch die Vogelschutzrichtlinie geschützt ist, als „Äs-

tuar“ (trichterförmige Flussmündung) wiederhergestellt werden sollte (vgl. Airbus – Think twice 2003a: Ausgleichsmaßnahmen).

Im Oktober 1998 leitete der Hamburger Senat das Planfeststellungsverfahren zur Verfüllung einer etwa 170 ha großen Teilfläche des Mühlenberger Lochs ein. Am selben Tag beantragte die Deutsche Airbus (DA) die Feststellung eines Plans für die Verlängerung und die Verbreiterung der Start- und Landebahn (vgl. 15 VG 3923/2000). Die Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens führte zu scharfen Reaktionen auf der Seite der Umweltverbände BUND, NABU, *International Fund for Animal Welfare* (IFAW) und dem inzwischen gegründeten Schutzbündnis für Hamburgs-Elbregion. Hauptkritikpunkt der Umweltverbände und des Schutzbündnisses war das vom Hamburger Senat proklamierte „überwiegende öffentliche Interesse“. Während die Naturschutzverbände auf einen Verstoß des Vorhabens gegen EU-Naturschutzrichtlinien verwiesen (vgl. Westpfahl 2001, 1–2, IFAW 2000) und davor warnten, das Mühlenberger Loch aufgrund einer „verkürzten Diskussion auf die vermeintliche Alternative ‚Arbeitsplätze oder Naturschutz‘, zu opfern, forderte das lose gekoppelte Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion eine offene Kosten-Nutzen-Abwägung (für die auch die Landesverbände von BUND und NABU eintraten): Den durch die EADS in Aussicht gestellten 4000 neuen Arbeitsplätzen sollten die Kosten von 750 Millionen Euro für den Stadtstaat, der Verlust von Lebens- und Freizeitqualität an der Elbe und schließlich die durch eine Startbahnverlängerung in das „Alte Land“ gefährdeten sicheren 5.500 Arbeitsplätze im Obstanbau gegenübergestellt werden. Dieser über Naturschutzbelange hinausgehende Protestkatalog spiegelt die Mitgliederstruktur des Schutzbündnisses, denn ihm gehören so unterschiedliche Gruppierungen wie Jäger, Obstbauern, Segler, Sportvereine, Landfrauenvereine sowie zahlreiche AnwohnerInnen von beiden Seiten der Elbe an (vgl. Schutzbündnis 1999).

Bis zum vorgesehenen Erörterungstermin im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens gelang es den Umweltverbänden (BUND/NABU/IFAW) und dem Schutzbündnis für Hamburgs

Elbregion, mehr als 2.900 Einwendungen gegen das Verfahren zu mobilisieren. Der Protest weitete sich im Laufe des Jahres 1999 aus, und immer mehr Bürgerinitiativen und Vereine schlossen sich dem Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion an. Heute umfasst das Schutzbündnis mehr als 30.000 Mitglieder aus mehr als dreißig Vereinen, Verbänden und Bürgerinitiativen.

Während das Planfeststellungsverfahren schwelte, konzentrierten sich die Hoffnungen der Umweltverbände und des Schutzbündnisses auf die Europäische Kommission, da es für sie aufgrund der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie unvorstellbar war, dass die EU-Kommission eine Teilzuschüttung des Mühlenberger Lochs billigen würde. Mitglieder der Umweltverbände und des Schutzbündnisses intervenierten direkt bei der Kommission, um auf das „Naturschutzgebiet Mühlenberger Loch“ aufmerksam zu machen (vgl. Buddenbroch 1999). Zunächst erwies sich das von den Umweltgruppen in die Kommission gesetzte Vertrauen als berechtigt. In einem Brief der Umweltkommissarin Ritt Bjerregard an den deutschen Außenminister Fischer vom 14. Juli 1999 bezeichnete sie die geplante Airbus-Erweiterung als „einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht“. In ihrer Begründung hieß es, dass Hamburg mögliche Alternativflächen für die Endmontage des A3XX nur auf Hamburger Stadtgebiet geprüft habe, eine derartige „kleinräumige Prüfung“ jedoch nur in Ausnahmefällen in Betracht käme, zumal in Deutschland auch andere Standorte für die Endlinienfertigung des A3XX verfügbar seien. Außerdem wies sie darauf hin, dass die Ausgleichsfläche „Twielenflether Sand in der Haseldorfer Marsch“ nicht in Frage käme, weil das Gebiet selbst ein Natur- und Vogelschutzgebiet sei und als Brut- und Nahrungsgebiet für mehrere Vogelarten diene (vgl. Airbus – Think twice 2003b).

Diese Situation änderte sich jedoch im Frühjahr 2000, nachdem sich Bundeskanzler Schröder im März 2000 schriftlich an den Kommissionspräsident Romano Prodi gewandt hatte. In einem Brief an Prodi bezeichnete Schröder den Bau des neuen Airbus als „eines der ambitioniertesten europäischen Industrie-

projekte“ der Nachkriegszeit und als „ein Anliegen, was mir persönlich sehr am Herzen liegt“. Und er forderte den Kommissionspräsidenten im Hinblick auf den geplanten Ausbau der Airbus-Produktion in Hamburg auf, „darauf hinzuwirken, dass die umweltrechtliche Unbedenklichkeitserklärung der Kommission umgehend erteilt“ werde. Im Antwortschreiben Prodis an Schröder vom 19. April 2000 hielt die Kommission „die negativen Auswirkungen [...] auf einem für Natura 2000 bestimmten Gebiet [...] für gerechtfertigt“.¹⁰

Die Stellungnahme der Kommission wurde von den Umweltverbänden als Außerkraftsetzung deutscher und europäischer Naturschutznormen, als Schaffung eines Präzedenzfall und „als politisches Versagen und eindeutiges Einknicken vor den Wirtschaftsinteressen der einzelnen Mitgliedstaaten“ (BUND LV Hamburg 2000) bezeichnet. Elf Monate später beschäftigte diese Stellungnahme auch das Europäische Parlament. Mit einer parlamentarischen Eilanfrage an die Kommission wollte der konservative Europaabgeordnete Anders Wijkmann klären lassen, ob die Kommission bei der Entscheidung die gebotene Unabhängigkeit von nationaler Einflussnahme gewahrt habe, in dem er danach fragte, ob die Kommission den Brief Schröders erhalten, danach ihre Bedenken fallen gelassen habe und nun der Ansicht sei, dass alle Anforderungen der FFH-Richtlinie erfüllt worden wären (vgl. Abl EG Nr. C 261 E/206). In ihrer Antwort vom 26. April bestätigte die Umweltkommissarin Margot Wallström den Erhalt des Briefes des Deutschen Bundeskanzlers und stellte fest:

[...] The Commission has accepted that there were no feasible alternatives for the project and that there was indeed an overriding public interest due to the European economic importance of this project being an asset in the highly competitive international market of airliner production. After having examined the fulfilment of the conditions set out in Article 6(4) Habitats Directive, [...] the Commission was satisfied that the provisions [...] had been respected by Germany and therefore granted a favourable opinion on 19. April 2000 (Abl. EG Nr. C 261 E/207).

Auch wenn die Kommission damit ihre Haltung verteidigte, ist die von ihr vollzogene Keh-

wende nach dem Brief von Bundeskanzler Schröder nicht zu übersehen.

Am 28. April 2000, d.h. wenige Tage nach dem erwähnten Brief Prodis, beschloss der Hamburger Senat eine Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung vom 25.05.1982 mit dem Ziel, das Schutzgebiet Mühlenberger Loch in seiner Gesamtläche zu reduzieren. Wiederum wenige Tage später erging der Planfeststellungsbeschluss „DA-Erweiterung A3XX“ (vgl. Amtl. Anz. S. 1609 ff.). Nachdem der Hamburger Senat nun alles in die Wege geleitet hatte, um der Deutschen Airbus die Erweiterungsflächen bereitzustellen, entschied die EADS am 22. Juni 2000, die Montage des A3XX bis zur Endlinienfertigung und Auslieferung auf die Standorte Toulouse *und* Hamburg zu verteilen. Im Hamburger Werk sollte jetzt nur der vordere und hintere Rumpfteil des A3XX montiert werden, während die Zusammensetzung des Flugzeugs in Toulouse erfolgen sollte. Hamburg wurde außerdem für die sogenannte „Ausstattungs- montage“ vorgesehen. Diese im Vergleich zu einer Endlinienfertigung des A3XX nicht mehr ganz so günstige Standortentscheidung, da so höchstwahrscheinlich weniger Arbeitsplätze geschaffen werden als bei der Endlinienfertigung des A3XX in Hamburg, stand jedoch immer noch unter dem Vorbehalt, dass die benötigte Teilfläche des Mühlenberger Lochs der EADS zeitgerecht in einem bebaubaren Zustand übergeben werde (vgl. Buddensiek 2002).

Der Hamburger Senat ordnete darauf hin den sofortigen Vollzug für die Verfüllung einer Teilfläche des Mühlenberger Lochs und andere bauliche Maßnahmen an. Er begründete diese Maßnahme damit, dass nach der nunmehr vorliegenden Standortentscheidung ein „besonderes öffentliches Interesse“ daran bestehen würde, da bei Nichteinhalten des Zeitplans (mit einer ersten Auslieferung des A3XX Ende 2005) eine Rücknahme der Standortentscheidung drohen könne (vgl. 15 VG 3932/2000: 4–5). Angesichts dieser Situation beschlossen Umweltverbände, die im Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion organisierten Bürgervereine und AnwohnerInnen gegen das Planfeststellungsverfahren und den sofortigen Vollzug gerichtlich vorzugehen. Dieser Schritt bedurfte eini-

ges an Vorbereitungen, da insbesondere die Mitglieder der Bürgervereine und die AnwohnerInnen sich über die Inhalte und Folgen des Planfeststellungsbeschlusses informieren, Klagemöglichkeiten erörtern und Klagegemeinschaften bilden mussten (vgl. Quast 2000).

Am 16. Juni 2000 reichte der Verein zum Schutz von Hamburgs Elbregion und AnwohnerInnen gegen den Planfeststellungsbeschluss Klage ein (Az. 15 VG 3918/2000). Zur Begründung der Klage hieß es unter anderem, dass zur Zeit kein besonderes öffentliches Interesse an dem sofortigen Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses bestehe, da es weder eine verbindliche Erklärung über den tatsächlichen Bau des A3XX gäbe, noch eine Standortentscheidung zugunsten Hamburgs in der Form, wie der Planfeststellungsbeschluss es (mit einer Endlinienfertigung) voraussetzte. Der Planfeststellungsbeschluss sei zudem rechtswidrig, weil die Kläger durch die zugelassenen Flugbewegungen in ihrem Recht auf körperliche Unversehrtheit verletzt würden. Und schließlich wurde darauf hingewiesen, dass der Planfeststellungsbeschluss europäisches Naturschutzrecht verletze (vgl. 15 VG 3923/2000).

Im Entscheid des Verwaltungsgerichtes Hamburg vom 18.12.2000 zum Planfeststellungsbeschluss „DA-Erweiterung A3XX“ (15 VG 3923/2000) wurde dem Verein zum Schutz für Hamburgs Elbregion die Klagebefugnis generell abgesprochen. Von besonderer Bedeutung waren hier die Erläuterungen des Gerichts zu den naturschutzrechtlichen Belangen der geplanten „DA-Erweiterung A3XX“: Zunächst stellte das Gericht fest, dass der Verein nach § 29 Abs. 2 BNatSchG¹¹ kein anerkannter Naturschutzverband sei und ihm insoweit auch keine Mitwirkungsrechte im Planfeststellungsverfahren zustünden. Weitaus bemerkenswerter war aber die Feststellung des Gerichts, dass weder die Vogelschutz- noch die FFH-Richtlinie individuell einklagbare Rechte für den einzelnen Bürger beinhalten, die den Verein parallel berechtigen könnten, sie gerichtlich geltend zu machen. Da jedoch die Anfechtungsklagen zweier Kläger infolge der Verletzung ihrer subjektiven Rechte durch den Planfeststellungsbeschluss (Beeinträchtigung

durch Fluglärm) im Hauptsacheverfahren voraussichtlich Erfolg haben würden, beschloss das Verwaltungsgericht, die aufschiebende Wirkung der Klagen gemäß § 80 Absatz 5 VwGO wiederherzustellen, da ihr Interesse an der Suspendierung des Planfeststellungsbeschlusses Vorrang vor den öffentlichen oder privaten Interessen der Vorhabensträger habe (vgl. 15 VG 3923/2000, III.2). Gegen diesen Beschluss ging die Hamburger Wirtschaftsbehörde in Berufung vor das Obergerverwaltungsgericht.

Der verhängte Baustop wurde von der lose gekoppelten Allianz aus Umweltverbänden und ElbregionschützerInnen als Sieg gefeiert, auch wenn Naturschutzverbände sowie das Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion und der Verein zum Schutz des Mühlenberger Lochs, einem seit der ersten Bedrohung des Mühlenberger Lochs Anfang der achtziger Jahre bestehenden Traditionsverein, der ebenfalls Mitglied des Schutzbündnisses war, kritisierten, dass ihre Klagen auf Einhaltung europäischer Naturschutzvorschriften nicht zugelassen worden waren.

Der Beschluss und die Berufung der Wirtschaftsbehörde vor dem Obergerverwaltungsgericht führten zu einer Konfliktverschärfung zwischen Befürwortern und Gegnern der Airbus-Erweiterung in Hamburg-Finkenwerder. In den Wochen bis zum Urteil des Obergerverwaltungsgerichts Mitte Februar 2001 gelang es der sog. Allianz für den A380, die sich aus 15 Vertretern von Gewerkschaften, Kammern und Wirtschaftsverbänden gebildet hatte (vgl. Handelskammer Hamburg 2001), zusammen mit der Wirtschaftsbehörde in einer Medienkampagne die Diskussion zunehmend auf die Alternative „Löffelente oder Arbeitsplätze“ einzuengen (vgl. Siebendaich 2001, 37). Außerdem legte es die Allianz für den A380 darauf an, insbesondere das *Schutzbündnis* als einen Zusammenschluss von „Schöne-Aussicht-Bewahrem“ und „Technikfeinden“ in der Öffentlichkeit zu diskreditieren: Erstere würden um ihre bevorzugte Wohnlage im Hamburger Stadtteil Blankenese fürchten und letztere, d.h. die UmweltschützerInnen, würden über Hamburg lieber die Löffelente fliegen sehen als den Airbus. Außerdem führte der verhängte Baustop zu

einer Frontstellung der Deutschen Airbus gegenüber den vorgebrachten Bedenken. In dieser aufgeheizten Atmosphäre bezeichnete der Betriebsrat der Deutschen Airbus das Projekt in seiner geplanten Form „als überlebenswichtig“ für den Standort Hamburg. Unisono sprachen Unternehmensführung, Betriebsrat, Hamburger Senat und die Allianz für den A380 von „einer Jahrhundertchance für Hamburg“, und auf einer Großdemonstration Anfang Februar 2001 forderten 5.000 Werkangehörige „ihren A380“, wetteten gegen die „egoistischen Dinosaurier“ rechts und links des Elbufers und machten vehement deutlich, „dass es keine Alternative zur gegenwärtigen Planung“ gäbe (vgl. Remarque 2001). In dieser Auseinandersetzung waren Umweltgruppen – allen voran das Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion – chancenlos, ihre Positionen argumentativ in der Öffentlichkeit zur Geltung zu bringen.

Die überörtlichen Umweltverbände IFAW, NABU und BUND, die sich inzwischen zu einer „Allianz für das Mühlenberger Loch“ zusammengeschlossen hatten, um ihrer Position mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen (vgl. www.AirbusThinkTwice.com, Siebendaich 2001, 39), erhielten in dieser Phase indes auch Unterstützung für ihre Kritik an der Missachtung internationaler Schutzbestimmungen. Der Generalsekretär der RAMSAR-Konvention äußerte Anfang Februar 2001 deutliche Kritik an der geplanten Erweiterung des Hamburger Airbus-Fabrikgeländes:

Als Generalsekretär der RAMSAR-Konvention über Feuchtgebiete bin ich nicht nur sehr in Sorge über den möglichen Verlust eines intakten Feuchtgebiets, sondern auch darüber, dass die deutsche Regierung hier einen Präzedenzfall schafft, indem sie sich auf ‚dringendes nationales Interesse‘ beruft als Begründung für die industrielle Erschließung des Mühlenberger Lochs, einer Ramsar-geschützten Region (Delmar Blasco zitiert nach IFAW 2001).

Darüber hinaus ließ er durchblicken, dass man durch einen so schweren Eingriff in ein geschütztes Gebiet den Geist der Konvention in Frage gestellt sehe. Eigentlich hätte das Vorhaben den 123 RAMSAR-Mitgliedstaaten mitgeteilt werden müssen, die es dann auf die Tagesordnung ihrer nächsten Konferenz im Jahr 2002

setzen würden. Der Generalsekretär wies zwar darauf hin, dass die Konvention über keine rechtliche Handhabe gegen einen Baubeginn verfüge, es aber eine starke moralische Erwartung gäbe, dass vor der Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2002 keine unumkehrbaren Schritte unternommen würden (vgl. IFAW 2001).

Diese Unterstützung führte jedoch nicht dazu, dass sich etwas an der verhärteten Diskussion zwischen Airbus-Befürwortern und Gegnern änderte. Sie half auch nichts in der gerichtlichen Auseinandersetzung. Am 20. Februar 2001 hob das Oberverwaltungsgericht den in erster Instanz erwirkten Baustop auf (AZ: 2 Bs 370/00; 21/01; 28/01). In seiner Entscheidung hatte das Gericht die Frage offen gelassen, ob das Planvorhaben rechtlich als privatnützig oder gemeinnützig einzuordnen sei. Vielmehr hatte es seinen Erwägungen beide Alternativen zu Grunde gelegt und überprüft, wie die Erfolgsaussichten der Klagen im Falle einer Gemeinnützigkeit und im Falle einer Privatnützigkeit des Projektes zu betrachten wären. Das Oberverwaltungsgericht kam zu dem Ergebnis, dass im Falle der Gemeinnützigkeit des Vorhabens die in erster Instanz erfolgreichen Antragsteller die Beeinträchtigungen durch den Fluglärm hinzunehmen hätten. Im Falle der Privatnützigkeit des Vorhabens bewertete das Oberverwaltungsgericht die Frage, was ein Nachbar des Werksgeländes hinzunehmen habe, teilweise anders als das Verwaltungsgericht. Demnach hielt es das Oberverwaltungsgericht für möglich, dass privatnützige Vorhaben gestattet werden könnten, wenn die für Nachbarn entstehenden Nachteile durch Auflagen ausgeglichen würden. Sollte der Fluglärm hingegen in den Außenwohnbereichen unzumutbar werden, ließ es das Oberverwaltungsgericht in dem Fall offen, ob die Rechte der derart betroffenen Nachbarn dem Planvorhaben zwingend entgegenstehen würden, oder ob das Vorhaben dennoch verwirklicht werden dürfte. Das Ausmaß des Fluglärms könne nach Auffassung des Gerichts abschließend erst nach weiterer Sachaufklärung in den Klageverfahren beurteilt werden. Auf der Grundlage dieser rechtlichen Einschätzung kam das Oberverwaltungsgericht zu dem Ergebnis, dass hier

die Nachteile für die Behörde und die Deutsche Airbus, die mit einem weiteren Baustop verbunden wären, schwerer wiegen würden, als die der Antragsteller.

Sollte man nicht mit dem Bau beginnen können, wäre das Projekt auch dann endgültig gescheitert, wenn die Kläger später in den anhängigen Klageverfahren unterliegen würden. Beginne man aber mit den Arbeiten, treten während des laufenden Hauptsacheverfahrens noch keine irreparablen Verletzungen der Rechte einzelner Antragsteller ein. Das Gericht ist sich bewusst, dass durch die Teilzuschüttung des Mühlenberger Lochs naturschutzrechtlich bedeutsame Flächen endgültig verloren gehen. Unter rechtlichen Gesichtspunkten konnte dies jedoch nicht in den hier anhängigen Verfahren überprüft werden, weil weder das deutsche noch das europäische Recht den Klägern hier Rechte verleiht, die sie gerichtlich geltend machen können (Hamburgisches Oberverwaltungsgericht 2001).

Am 20. März 2001 legten der Verein zum Schutz von Hamburgs Elbregion, der NABU, der Verein zum Schutz des Mühlenberger Lochs und der BUND (Landesverband Schleswig-Holstein) Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts ein (15 VG 3932/2000). Am 25. April 2001 stellten der Verein zum Schutz von Hamburgs Elbregion und der Verein zum Schutz des Mühlenberger Lochs darüber hinaus vor dem Verfassungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (Gewährung des vorläufigen Rechtsschutzes), die sie auf eine Verletzung ihrer Verfassungsrechte, einer in Hamburg bestehenden Verengung des Verbandsklagerechts und eine nicht erfolgte Vorlage des Vorhabens beim EuGH stützten (BVerfG, 1BvR 481/01 vom 10.05.2001, Abs. 2).

Am 10. Mai 2001 wies die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts den Antrag auf Erlass eines vorläufigen Baustops zurück, weil die Verfassungsbeschwerden der Beschwerdeführer unzulässig seien. Die Beschwerdeführer hatten nach Auffassung des Gerichts nicht hinreichend dargelegt, dass sie durch die angegriffenen Entscheidungen in ihren Grundrechten verletzt worden waren. Die Verwaltungsgerichte hätten in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise ausgeführt, dass die angeführten EG-Richtlinien den Beschwer-

defühern keine subjektiven Rechte vermitteln (vgl. Bundesverfassungsgericht 2001). Nach dieser Entscheidung und der Abweisung einer sich auf sie beziehenden Verfassungsbeschwerde (die am 13. September 2001 erfolgte; vgl. Az. 1 BvR 481/01, 1 BvR 518/01) gab es für die Naturschutzverbände keine Möglichkeit mehr, den Eingriff in das Schutzgebiet mit juristischen Mitteln aufzuhalten.

Im August 2001 wurde mit der Aufschüttung am Mühlenberger Loch begonnen, obwohl eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts in der Hauptsache noch nicht getroffen und eine *RAMSAR Advisory Mission* (RAM) für den 24.–26. September 2001 zwischen dem Außenministerium, dem Bundesumweltministerium und dem Büro der RAMSAR-Konvention vereinbart worden war. In dieser *Advisory Mission* sollte es unter anderem darum gehen, die Ausnahmeregelungen der RAMSAR-Konvention aufgrund eines „*urgent national interest*“ zu überprüfen und die vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen zu bewerten. Ein erster Bericht dieser *Mission* wurde der Deutschen Regierung jedoch erst im Juni 2002 zugänglich gemacht, als die Bauarbeiten am Mühlenberger Loch schon weit fortgeschritten waren.¹²

Während also auch die „compliance-Mechanismen“ des Umweltregimes RAMSAR-Konvention versagten, entschied im Oktober das Verwaltungsgericht Schleswig in einem Eilverfahren, den Planfeststellungsbeschluss für Umwandlungsmaßnahmen der Haseldorfer Marsch, die (wie oben) erwähnt als Ausgleichsmaßnahme vorgesehen war, auszusetzen und einen Baustop zu verhängen (Az: 12 B 10/01). Damit gab es den Naturschutzverbänden BUND und NABU Recht, die dagegen geklagt hatten, dass die geplante Deichöffnung der Haseldorfer Binnenelbe mit der für dieses Gebiet geltenden Naturschutzgebiets-Verordnung nicht vereinbar sei. Da eine Teilzuschüttung des Mühlenberger Lochs ohne entsprechende Ausgleichsmaßnahmen juristisch fragwürdig erschien, erhob die Hamburger Wirtschaftsbehörde Beschwerde gegen den Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vor dem Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgericht. In dem Beschluss BUND und NABU

Schleswig-Holstein gegen die Freie Hansestadt Hamburg/Wirtschaftsbehörde (Az: 4 M 93/01) bestätigte das Gericht,

dass die Klagen der Antragsteller bei summarischer Prüfung mit erheblicher Wahrscheinlichkeit erfolgreich sein werden und daher kein überwiegendes Interesse für den Vollzug des Planfeststellungsbeschlusses besteht. Denn das betroffene Gebiet der Haseldorfer Marsch bildet nach summarischer Prüfung ein höchstwertiges Naturschutzgebiet, welches nicht aufwertungsbedürftig – wohl auch nicht aufwertungsfähig – und somit auch keine geeignete Kompensationsfläche für den Eingriff im Mühlenberger Loch ist.

Der Hamburger Senat und die Landesregierung Schleswig-Holstein standen mit diesem Beschluss nach Auffassung des BUND und NABU vor einem „Scherbenhaufen ihrer bisherigen Ausgleichsplanungen für die Zerstörung des Mühlenberger Loches“ (NABU 2002). Da nun auch ein wesentliches Erfordernis der FFH-RL, für die Zerstörung eines FFH-relevanten Gebietes entsprechende Ausgleichsmaßnahmen bereitzustellen, nicht geleistet worden war, legten sie Ende 2001 Beschwerde bei der Europäischen Kommission ein. Ungeachtet dessen gingen die Baumaßnahmen am Mühlenberger Loch weiter.

Um weiteren Klagen von vornherein Einhalt zu gebieten, verabschiedete der Hamburger Senat im Juni 2002 das „Gesetz zum Erhalt und zur Stärkung des Luftfahrtindustriestandorts Hamburg“ (die sogenannte „Lex Airbus“; HmBGVBl. Nr. 19: 96). Anlass für diese Senatsentscheidung war der zuvor erwähnte Beschluss des Hamburgischen Obergerverwaltungsgerichts, mit dem der vom Verwaltungsgericht als Vorinstanz verhängte vorläufige Baustop aufgehoben worden war. Die dabei aufgeworfene Frage, ob es sich bei der Erweiterung des Airbus-Werkes um ein gemeinnütziges oder privatnütziges Vorhaben handele, wollte der Senat mit diesem Gesetz klären, und so hieß es im Gesetzentwurf:

Maßnahmen zum Erhalt und zur Erweiterung der Flugzeugproduktion am Standort Finkenwerder sichern und fördern den Luftfahrtindustriestandort Hamburg. Sie dienen dem Wohl der Allgemeinheit. Zu diesen Maßnahmen gehören insbesondere die Er-

weiterung des Airbus-Werksgeländes durch Inanspruchnahme einer Teilfläche des Mühlenberger Lochs, Verlängerungen der Start- und Landebahn, Erhöhungen der Flugbewegungen sowie Errichtung und Betrieb erforderlicher baulicher und luftverkehrlicher Anlagen [...] (§1 Abs. 1).

Am 2. Oktober 2002 hob das Verwaltungsgericht Hamburg den Planfeststellungsbeschluss zur Erweiterung des Airbus-Werksgeländes in Finkenwerder auf (vgl. Hamburgisches Oberverwaltungsgericht 2002). In seiner Begründung stellte das Gericht fest, dass die Kläger¹³ infolge der Werksenerweiterung verstärktem Fluglärm ausgesetzt, sie aber rechtlich nicht verpflichtet seien, derartige Einwirkungen auf ihr Eigentum zu dulden, weil es hierfür an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage fehle.

Allerdings erlaube das Luftverkehrsgesetz, die von einem Flugplatz ausgehenden Störungen durch Schallschutzeinrichtungen zu kompensieren. Doch gelte dies grundsätzlich nur für öffentlich genutzte Flugplätze. Eine solche Eingriffsmöglichkeit bestehe nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht für den Betrieb eines Werksflugplatzes, der für den Flugzeugbau genutzt werde. An dieser rechtlichen Bewertung ändere auch der von diesem Vorhaben erwartete wirtschaftliche Nutzen – speziell die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze – nichts. Maßnahmen der Wirtschaftsförderung lägen zwar in der Regel im öffentlichen Interesse. Derartige Auswirkungen seien aber nach dem Luftverkehrsgesetz nur zu berücksichtigen, wenn der Flugplatz eine öffentliche Verkehrsfunktion habe (Hamburgisches Oberverwaltungsgericht).

Weiter führte das Gericht aus, dass das vom hamburgischen Landesparlament beschlossene „Gesetz zum Erhalt und zur Stärkung des Luftfahrtindustriestandorts Hamburg“ das Vorhaben auch nicht rechtfertige, weil der Hamburgische Gesetzgeber nach dem Grundgesetz keine Regelungen auf dem Gebiet des Luftverkehrs treffen dürfe, da diese Gesetzgebungskompetenz allein dem Bundesgesetzgeber zustehe.

Gegen dieses Urteil legte die Freie Hansestadt Hamburg Berufung vor dem Oberverwaltungsgericht ein. Ein Beschluss ist bisher nicht ergangen. Letztinstanzlich könnte selbst der Rückbau des Mühlenberger Lochs verfügt werden, wie es zurzeit von den Umweltverbänden BUND, NABU, IWAF sowie dem Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion und dem Verein

zum Schutz des Mühlenberger Lochs gefordert wird. Welcher Richter wird es jedoch wagen, angesichts der Investitionen, die der Stadtstaat Hamburg in diesem Fall getätigt hat, ein solches Urteil zu fällen? Dennoch haben Anwohner Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erhoben – und zwar wegen der Dauer des Hauptsachverfahrens, der Ausgestaltung des vorläufigen Rechtsschutzes, der Negierung eines „europäischen Interesses“ am Erhalt des „Natura 2000“-Schutzgebietes Mühlenberger Loch und schließlich der Versuche staatlicher Stellen (des Stadtstaates Hamburg und des Bundes), in einen einzelfallbezogenen Interessenkonflikt zu Lasten der Kläger zu intervenieren. Die EU-Kommission prüft nun – nachdem sie von der Allianz von Umweltgruppen, AnwohnerInnen und Elbregionschützern mehrfach dazu aufgefordert worden ist – „streng“ die Rechtmäßigkeit der von Hamburg vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen für die Teilzuschüttung des Mühlenberger Lochs.¹⁴

4. Fazit: Ebenen der Interessenvermittlung: *Do they matter?*

Am Beispiel der FFH-Richtlinie kann verdeutlicht werden, dass zwar zivilgesellschaftliche Akteure auf europäischer Ebene Entscheidungsprozesse wirkungsvoll beeinflussen können. Im konkreten Fall „Mühlenberger Loch“, bei dem es um den Erhalt eines Naturschutzgebietes ging, sind zivilgesellschaftliche Akteure „vor Ort“ isoliert worden. Lag dies am Fall – oder werden hier allgemeinere Probleme zivilgesellschaftlicher Interessenvermittlung deutlich?

Der Fall mag in mancher Hinsicht „spektakulär“ sein, die bei ihm aufgetretenen Konflikte können indes als typisch gelten. Woran aber liegt es, dass die Möglichkeiten der Umweltgruppen und der in ihnen organisierten Bürger, ihre Interessen zu vertreten und auf die Einhaltung europäischer Naturschutzrichtlinien zu dringen, „vor Ort“ begrenzt sind?

Entscheidend ist, dass bei einem Problem, das sich als *konkreter* Nutzungskonflikt (einer Fläche) darstellt und über eine regulative Interven-

tion, d.h. Nutzungsgebote und -verbote, zu lösen ist, eine argumentative Form der Interessenvermittlung an Grenzen stößt – zumindest eher als bei Problemen, bei deren Lösung die Verteilung von Vor- und Nachteilen nicht oder nicht von vornherein absehbar oder kalkulierbar ist. Allerdings wird damit das Diktum Lowi's (1972) – „*policy determines politics*“ – nicht umstandslos bestätigt. Entscheidend ist dafür auch die Ebene der Konfliktaustragung und Interessenvermittlung.

Auf der EU-Ebene ging es bei der Entscheidung über die FFH-Richtlinie zwar auch um die Nutzung von spezifischen Gebieten sowie um die regulative Festlegung von Nutzungen, aber es blieb offen, welche Gebiete dies im Einzelnen sein würden und wie dies Einzelne konkret betreffen würde. Deswegen konnte sich die Interessenvermittlung auf eine argumentative Klärung angemessener Standards und Maßnahmen beziehen – mehr noch: sie erforderte einen Fachdiskurs. Ein solcher Fachdiskurs war offen für eine „issue-spezifische Kommunikationsgemeinschaft“ (Eder 2000) oder eine sektoralisierte Fachöffentlichkeit, die EU-bezogen war und in denen nicht zuletzt zivilgesellschaftliche Akteure eine maßgebliche Rolle spielen konnten.

Auf der „operationalen Ebene“ des konkreten Falls sah dies anders aus.¹⁵ Hier ging es nicht nur um Nutzungskonflikte und ihre Lösung durch bestimmte Nutzungsgebote und -verbote, hier sah sich die „issue-spezifische Kommunikationsgemeinschaft“ der UmweltschützerInnen zum einen konträren Kommunikationsgemeinschaften (der Wirtschaftsförderer, aber auch der der Verwaltungs-/Planungsrechtler) und zum anderen einer (bestenfalls) ambivalenten „öffentlichen Meinung“ gegenüber. Da die von den Umweltgruppen vorgebrachten „guten Gründe“ nicht dominant wurden, waren sie schnell isoliert. Damit lief eine Interessenvermittlung durch Argumentation ins Leere, und die zivilgesellschaftlichen Akteure sahen sich ihrer zentralen politische Einflussressource beraubt – nämlich der „Macht des guten Arguments“.

Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die lokalen Umweltgruppen kaum und die auch überörtlich agierenden Umweltverbände

nur beschränkt über finanzielle Mittel verfügten, um ihre Positionen in den Debatten zu vertreten und zu verdeutlichen. Dagegen standen insbesondere der Allianz für den A380, die von Vertretern der Gewerkschaften, Kammern und Wirtschaftsverbänden mit dem Ziel gegründet worden war, eine breite gesellschaftliche Unterstützung für den zeitgerechten Produktionsbeginn des A380 zu schaffen, beträchtliche finanzielle Mittel für die „Öffentlichkeitsarbeit“ zur Verfügung.¹⁶

Die Folge war, dass die Umweltgruppen und einzelne AnwohnerInnen sich zum einen ihnen auf der nationalstaatlichen Ebene zu Gebote stehenden politischen Einflussressource zuwandten: dem Protest und der Einschaltung von Gerichten. Bei Gerichtsverfahren stellt sich indes heraus, dass einige der Umweltgruppen im Hinblick auf den konkreten Fall nicht klageberechtigt waren und überdies ein Verstoß gegen die FFH-Richtlinie nicht „subjektive Rechte“ tangiert und deswegen Einzelne nicht zur Klage vor deutschen Verwaltungsgerichten berechtigt.

Dies verweist auf eine weitere relevante Besonderheit der „operationalen Ebene“ – nämlich auf politikfeldspezifische institutionelle Strukturen, die die Auswahl von Entscheidungen präformieren.¹⁷ Solche „*policy institutions*“ oder „*particular policy arenas* [...] that determine the course of public decision making“ (John/Cole 2000: 249) stellen sich im vorliegenden Fall in der Form dar, dass es um eine Planungs- und Genehmigungsentscheidung ging. Dabei spielen Normen von Verwaltungshandeln (der Planfeststellung) die zentrale Rolle, die durch verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle flankiert werden. Bei der Dominanz solcher hierarchischer Entscheidungsstrukturen stößt zivilgesellschaftliche Interessenvermittlung geradezu zwangsläufig an Grenzen¹⁸ – es sei denn, sie lässt sich auf die Argumentationslogik des Fachrechts ein.¹⁹

Die Argumentationslogik des Fachrechts hätte vielleicht gebrochen werden können, wenn die Strategie der Allianz von überregionalen Umweltverbänden, AnwohnerInnen und ElbregionschützerInnen Erfolg gehabt hätte, kombiniert auf verschiedenen Ebenen des mehr-

schichtigen Entscheidungssystems politisch zu agieren. Rucht (2001, 130) weist zu Recht darauf hin, dass nationale Umweltgruppen nicht selten ihren Focus auf EU-Institutionen verlagern, um Druck auf nationale Regierungen ausüben, wenn diese EU-Rechtsetzung unzureichend implementieren oder sich gegenüber der direkten Interessenartikulation nationalstaatlicher zivilgesellschaftlicher Gruppierungen verschließen. Genau dieser Weg ist von der Allianz aus den Naturschutzverbänden BUND, NABU, IFAW, AnwohnerInnen und dem Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion beschritten worden. Sie nahmen die für die Kommission wichtige Funktion von „Watchdogs“ wahr und drängten auf die Einhaltung europäischer Naturschutzrichtlinien. Die Kommission entschied sich jedoch dafür, „nationalen Interessen“ nachzugeben und die Einhaltung gemeinschaftlicher Rechtsetzung hintanzustellen. Die Naturschutzverbände gingen indes in ihrer „kombinierten Strategie“ noch einen Schritt weiter, in dem sie auf eine Verletzung einer internationalen Konvention hinwiesen: Sie waren es, die darauf insistierten, dass es sich beim Mühlenberger Loch um ein RAMSAR-Feuchtgebiet handelt und internationale Normen zu beachten seien. Aber auch in diesem Fall führte ihre „Watchdog“-Funktion nicht zum (von ihnen gewünschten) Erfolg. Es gab zwar Protest des Generalsekretärs der RAMSAR-Konvention, es fand eine Beobachtungsmission statt, aber letztlich hat sich die Bundesrepublik Deutschland in diesem Fall über internationale Vereinbarungen hinweggesetzt.

Eine klare Stellungnahme der Kommission, die Vorgaben der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie zu beachten, wäre zusammen mit einer Aufforderung der Vertragsstaaten der RAMSAR-Konvention, sich an die vereinbarten Normen zu halten, bedeutsam für den Rahmen der „policy arena“ gewesen, innerhalb derer die „Rechtmäßigkeit“ des Vorhabens zu begründen gewesen ist. Außerdem hätte durch eine entsprechende Rahmung der Beurteilung des Vorhabens auch die Allianz aus UmweltschützerInnen, AnwohnerInnen und Schutzbündnis ihren Argumenten in der Öffentlichkeit mit gesteigerter Legitimation Nachdruck verlei-

hen können – und zwar nicht nur ihren rechtlichen, sondern auch ihren sachlich „guten Gründen“.

Schließlich rächt es sich, dass weder die RAMSAR-Konvention noch die FFH-Richtlinie „policy institutions“ auf der operativen Ebene etablieren, die eine partizipative und deliberative Verständigung über die Einhaltung ihrer materiellen Normen befördern oder sogar erfordern. So bestand für Umweltgruppen nicht die Möglichkeit, über ausgeweitete und klarere Einspruchs- oder Klagemöglichkeiten argumentativ auf Planungs- und Genehmigungsentscheidungen inhaltlich einzuwirken.²⁰ Die Folge war, dass für Umweltgruppen nur der Protest und der Gang in die Öffentlichkeit blieb. Aber auch die öffentliche Mobilisierung kann – wie wir gezeigt haben – versagen, weil bei einem konkreten Nutzungskonflikt partikuläre Interessen eher dominieren und allgemeine Interessen – wie der Schutz eines Gemeinschaftsgutes – marginalisiert werden können.

LITERATUR

- 1 Vgl. zu einer frühen Bilanzierung der diesbezüglichen politikwissenschaftlichen Argumente Kohler-Koch 1998, 280–283 und zur politischen Debatte beispielhaft das Weißbuch „European Governance“ der Europäischen-Kommission (EU Commission 2001). Dieser Artikel ist in Zusammenhang eines von den Autoren durchgeführten Projektes zu „Zivilgesellschaftlichen Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union“ entstanden. In diesem Projekt wird anhand von Beispielen aus der Umweltpolitik (FFH-Richtlinie) und des Verbraucherschutzes (*Novel Food-Verordnung*) untersucht, welche Rolle zivilgesellschaftliche Akteure bei der Entstehung von EU-Rechtsetzungsakten und deren Umsetzung in Deutschland, Griechenland und Großbritannien spielen.
- 2 Siehe zur Debatte um kollektive Handlungsprobleme z.B. Greenwood/Aspinwall (1998) und zu Strategien zivilgesellschaftlicher Akteure, Politiken auf Europäischer Ebene zu beeinflussen, z.B. Imig/Tarrow (2001), zum Einfluss von zivilgesellschaftlichen Akteuren auf die EU-Umweltpolitik z.B. Rucht (2001) und Roose (2003).
- 3 Zur Diskussion über die EU als Mehrebenensystem vgl. im Überblick Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996).
- 4 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen, Abl. EG Nr. L

- 206, S. 7; zuletzt geändert Abl. EG 1997, Nr. L 305, S. 32.
- 5 Diese Ausführungen sind vergleichsweise kurz gehalten, weil bereits anderenorts (Heinelt/Meinke 2003) ausführlich darauf eingegangen worden ist.
 - 6 So zum Beispiel die Berner Konvention (Beschluss 82/72/EWG des Rates vom 3. Dezember 1981 über den Abschluss des Übereinkommens zur Erhaltung der europäischen Pflanzen und wildlegenden Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume Abl. L 38, S.1) und die Biodiversitätskonvention (Beschluss 93/626/EWG des Rates vom 25. Oktober 1993 über den Abschluss des Übereinkommens über biologische Vielfalt; Abl. L 309, S. 1).
 - 7 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, Abl. L 103, S. 1, zuletzt geändert Abl. L 223, S. 9.
 - 8 Dieses Verbundsystem soll die so genannten FFH-Gebiete umfassen („*Special Areas of Conservation*“/SAC), die zur Erhaltung der in den Anhängen I resp. II aufgeführten Lebensraumtypen sowie Tier- und Pflanzenarten „von gemeinschaftlichem Interesse“ ausgewiesen werden müssen. Außerdem werden die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 4 VRL ausgewiesenen besonderen Vogelschutzgebiete (*Special Protection Areas*/SPA) in das Schutzgebietssystem Natura 2000 integriert (Art. 3 Abs. 1.2 FFH-RL).
 - 9 Zur RSPB und ihren besonderen Kontakten zu den EU-Institutionen vgl. Roose (2003, 159, 165, 227 247–249).
 - 9 Beide Briefe finden sich im Pressespiegel zu der Kampagne „Airbus: Think Twice“ (Januar 2001 – Mai 2002), zusammengestellt von Andreas Dinkelmeier (IFAW Deutschland).
 - 10 § 29 BNatSchG regelt die Mitwirkung von Verbänden bei der Vorbereitung von Verordnungen, Programmen und Plänen, vor Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutz von Naturschutzgebieten und Nationalparks erlassen sind, in Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaften verbunden sind. Eine Anerkennung als § 29-Verband wird auf Antrag erteilt. Die Anerkennung wird von der nach Landesrecht zuständigen Behörde für den satzungsgemäßen Aufgabenbereich ausgesprochen; sie gilt für das Gebiet des Landes, in dem die Behörde ihren Sitz hat (vgl. BNatSchG BGBl I 2002, 1193).
 - 11 Da eine förmliche Bestätigung des Berichts (approval) der Bundesregierung bis zur achten Vertragsstaatenkonferenz in Valencia, Spanien im November 2002 noch nicht vorlag, konnte er der Öffentlichkeit bisher noch nicht zugänglich gemacht werden, vgl. Homepage der Ramsar-Konvention www.ramsar.org/cop8_doc_06_e.htm.
 - 13 Verhandelt hatte das Gericht über das Verfahren eines Klägers, dessen Wohngrundstück sich nördlich der Elbe in Nienstedten befindet, und eines weiteren Klägers, dessen Obstbauernhof südlich des Werksgeländes im Rosengarten liegt (vgl. Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht 2002).
 - 14 Interview mit dem Rechtsanwalt des Schutzbündnisses für Hamburgs Elbregion und betroffener AnwohnerInnen vom 18.07.2003.
 - 15 Zur analytischen Bedeutung verschiedener „worlds of actions“ und zur systematischen Unterscheidung zwischen der „operationalen Ebene“ und der Ebenen „konstitutioneller“ und (allgemeinverbindlicher) kollektiver Entscheidungen siehe Kiser/Ostrom 1982 und Ostrom (1990, 50–55).
 - 16 Nach Angaben von Siebendaich (2001) steuerte der IFAW für die Allianz zum Schutz des Mühlenberger Lochs einen Werbeauftritt bei (besagte Internet-Homepage www.airbusthinktwice.com) und finanzierte zwischen Februar und Mai 2001 eine 250.000 Dollar teure Anzeigenkampagne. Nach Angaben von Gabi Quast vom Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion (Interview vom 11.04.2003) „erbettelt“ diese bei jeder Informationsveranstaltung ca. 200 Euro, wobei das Geld dann für Gerichtsverfahren (wie die Erstellung von Gutachten) verwendet wurde. Angaben zu den Mitteln für Informationsarbeit der Allianz für den A380 sowie zum Öffentlichkeitsarbeitset der Deutsche Airbus können nur geschätzt werden, sie belaufen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf eine Summe, die wesentlich höher liegt als die zuvor genannten.
 - 17 Vgl. zu dieser auf politikfeldspezifische institutionelle Strukturen verweisende Weiterentwicklung des Lowi'schen Ansatzes Benz (1997, 306) und Heinelt (2003, 251–252).
 - 18 Was dies unter dem Gesichtspunkt von spezifischen „Aktivitätsrepertoires“ zivilgesellschaftlicher Akteure bedeutet, soll bzw. kann hier nicht thematisiert werden. Vgl. dazu Imig/Tarrow (2002); Roose (2003, 51–53, 76–78, 216) und Rucht/Roose (2001).
 - 19 Vgl. dazu auch die Befunde der vergleichenden Untersuchung von Heinelt u.a. (2000) zur begrenzten Wirkung der EU-Umweltverträglichkeitsrichtlinie im Hinblick auf die prozedurale Regelung, von „*arguing*“ in Genehmigungsverfahren.
 - 20 Vgl. dazu Schmitters (2002) „holder“-Konzept: ‚Holders‘ „possess some quality or resource that entitles them to participate“ (Schmitter 2002: 62). Allerdings sind diese „*quality or resource*“, die individuelle und kollektive Akteure zur Beteiligung berechtigen, nicht „*naturegegeben*“ an bestimmte Akteure gebunden. Sie sind im Zusammenhang mit den zu lösenden Problemen bzw. Konflikten zu sehen, aber letztlich hängen sie von einem „*political design*“ ab und erfordern eine politische Anerkennung (Schmitter (2002, 63) und daran anschließend Heinelt (2002, 27–31)).

LITERATUR

Airbus – Think twice (2003a). (Gemeinsame Kampagne von BUND, NABU und IFAW) (2003a). Geschichte des Mühlenberger Lochs. Fakten contra Legenden, Internet: www.airbusthinktwice.com/pages/fakten-geschichte.html.

- Airbus – Think twice* (2003b). Pressespiegel, Januar 2001 – Mai 2002, zusammengestellt von Andreas Dinkelmeyer (IFAW Deutschland).
- Benz, Arthur* (1997). Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie, in: Arthur *Benz*/Wolfgang *Seibel* (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 303–322.
- Buddenbroch v.* (1999). Erhalten Flottbek e.V. Kurzreferat über den Stand der Planung der DASA-Erweiterung sowie umgesetzte bzw. geplante Maßnahmen seitens des Verein, 24.11.1999, Internet: <http://webs.blankenese.de/Blankenese/MuehlenbergerLoch/Flottbek11241999.htm>.
- Buddensiek, Burga* (2002). Entdemokratisierte Zone Hamburg. Senat setzt Interessen der Airbus-Industrie gegen eigene Bürger durch, in: *Zeit-Fragen* Nr. 43, 21.10.2002, Internet: http://www.zeit-fragen.ch/ARCHIV/ZF_98a/INDEX.HTM.
- BUND* (2000). Stellungnahme der EU-Kommission wirft den Europäischen Naturschutz zurück, Presseerklärung vom 19.04.2000.
- Bundesverfassungsgericht* (2001). Pressemitteilung Nr. 51/2001 vom 15. Mai 2001.
- Eder, Klaus* (2000). Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa. Von der Sprachgemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Vol. 10, H. 2, 167–184.
- EU Commission* (2001). European Governance. A White Paper; COM (2001) 428 final, Brussels.
- Fairbrass, Jenny/Andrew Jordan* (2002). The Europeanization of Interest Representation: The Case of the United Kingdom Environment Policy, in: Alex *Warleigh/Jenny Fairbrass* (Hg.): Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy, London/New York, 138–159.
- Gellermann, Martin* (2000). Das FFH-Regime und die sich daraus ergebenden Umsetzungsverpflichtungen, in: *Gesellschaft für Umweltrecht* (Hg.): Umsetzungsverpflichtungen, unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, Berlin, 121–145.
- Greenwood, Justin/Mark Aspinwall* (Hg.) (1998). Collective Action in the European Union. Interests and the new politics of associability, London/New York.
- Greven, Michael Th.* (1998). Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum, Problemdimensionen der Demokratisierung der EU, in: Beate *Kohler-Koch* (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Opladen, 249–270.
- Grote, Jürgen R./Bernard Gbikpi* (2002). Participation and Metagovernance. The White Paper of the EU Commission, in: Jürgen R. *Grote/Bernard Gbikpi* (Hg.): Participatory Governance. Political and Societal Implications, Opladen, 265–275.
- Hamburgisches Oberverwaltungsgericht* (2001). Presstelle der Verwaltungsgerichte – Hamburgisches Oberverwaltungsgericht vom 20. Februar 2001.
- Hamburgisches Oberverwaltungsgericht* (2002). Presstelle der Verwaltungsgerichte, Hamburgisches Oberverwaltungsgericht vom 2. Oktober 2002.
- Handelskammer Hamburg* (2001). Pressemitteilung vom 26.01.2001, Allianz für den A380 gegründet. Memorandum mit Resolution über Wirtschaftssenator Mirow an das Oberverwaltungsgericht.
- Heinelt, Hubert* (1998). Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/1998, 79–107.
- Heinelt, Hubert et al.* (2000). Prozedurale Umweltpolitik der EU. Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öko-Audits im Landervergleich, Opladen.
- Heinelt, Hubert* (2002). Achieving Sustainable and Innovative Policies through Participatory Governance in a Multi-Level Context, in: Hubert *Heinelt*/Panagiotis *Getimis*/Grigoris *Kafkalas*/Randall *Smith*/Erik *Swyngedouw* (Hg.): Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience, Opladen 2002, 17–32.
- Heinelt, Hubert* (2003). Politikfelder. Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? in: Klaus *Schubert*/Nils *Bandelow* (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, Wien, 239–256.
- Heinelt, Hubert/Britta Meinke* (2003). Zivilgesellschaftliche Interessenvermittlung im Kontext der EU. Reflexionen am Beispiel der FFH-Richtlinie, in: Ines *Katenhusen*/Wolfram *Lamping* (Hg.): Demokratien in Europa. Der Einfluss der europäischen Integration auf Institutionenwandel und Neue Konturen des demokratischen Verfassungsstaates, Opladen, 135–156.
- Hey, Christian/Uwe Brendle* (1994). Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen, Opladen.
- IFAW* (2000). Das Mühlenberger Loch – streng und wirkungslos geschützt? Presseerklärung vom 17.01.2000.
- IFAW* (2001). Bringt Ramsar-Konvention Airbus-Erweiterung zu Fall? Starke Erwartung, daß mit Verfüllung nicht begonnen wird. Presseerklärung vom 18.02.2001.
- IFAW* (2001b). Mühlenberger Loch: Bundesverfassungsgericht lehnt Antrag auf Baustop ab. Presseerklärung vom 15.05.2001.
- Imig, Doug/Sidney Tarrow* (Hg.) (2002). Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity, Lanham.
- John, Peter/Alistair Cole* (2000). When do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 2, 248–268.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch* (1996). Einleitung. Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Markus *Jachtenfuchs*/Beate *Kohler-Koch* (Hg.): Europäische Integration, Opladen, 15–44.
- Kiser, Larry L./Elinor Ostrom* (1982). The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches, in: Elinor *Ostrom* (Hg.): Strategies of Political Inquiry, Beverly Hills, 179–222.
- Kohler-Koch, Beate* (1998). Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen

- Kulturerbes?, in: Michael Th. Greven (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wiss. Kongress der DVPW, Opladen, 263–288.
- Lowi, Theodore* (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administration Review 33, 298–310.
- NABU* (2002). Pressemitteilung des NABU Schleswig-Holstein vom 14. Februar 2002, Oberverwaltungsgericht bestätigt: Zuschüttung des Mühlenberger Lochs kann nicht mit Naturschutzgebiet Haseldorfer Marsch ausgeglichen werden.
- Ostrom, Elinor* (1990). Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge.
- Quast, Gabi* (2000). Schutzbündnis für Hamburgs Elbregion, Brief an die Bündnispartner, Internet: www.webs.blankenese.de/Blankenese/MuehlenbergerLoch/Quast.
- Remarque, Paul* (2001). „... seit der Apollo die größte technologische Herausforderung“, in: Rundbrief der IGM-Küste Nr. 1/2001, 28–32.
- Roose, Jochen* (2003). Die Europäisierung von Umweltorganisationen. Die Umweltbewegungen auf dem langen Weg nach Brüssel, Wiesbaden.
- Rucht, Dieter* (2001). Lobbying or Protest? Strategies to Influence EU Environmental Policies, in: Dough *Imig/Sydney Tarrow* (Hg.): Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity, Oxford, 125–142.
- Rucht, Dieter/Jochen Roose* (2001). Von der Platzbesetzung zum Verhandlungstisch. Zum Wandel von Aktionen und Strukturen der Ökologiebewegung, in: Dieter *Rucht* (Hg.): Protest in der Bundesrepublik Deutschland, 173–210.
- Schmitter, Philippe C.* (2002). Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve “Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context”?, in: Jürgen R. *Grote/Bernard Gbikpi* (Hg.): Participatory Governance. Political and Societal Implications, Opladen, 51–70.
- Schutzbündnis* (1999). <http://www.blankenese.de/frameset/default.asp?inhalt=ohne&link=http://webs.blankenese.de/Blankenese/00-startleitseite.htm> (20.07.2003)
- Siebendaich, Dennis* (2001). Löffelenten-Blues, in: prmagazin 10/2001, 36–40.
- Weinber, Claude* (1994). Die Flora-Fauna-Habitatschutz-Richtlinie (FFH), in: Christian *Hey/Uwe Brendle* (Hg.): Umweltverbände und EG. Strategien, politi-

sche Kulturen und Organisationsformen, Opladen, 609–626.

- Westfal, Uwe* (2001). Mühlenberger Loch in Not. Für den Flugzeugbau soll eine einmalige Elbebucht zugeschüttet werden, in: Naturschutz heute (Das NABU-Magazin) 1/01; Internet: www.nabu.de/nh/101/airbus101.htm.

AUTORINNEN

Hubert HEINELT, Professor am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt, Arbeitsschwerpunkte: vergleichende Staatstätigkeitsforschung und Europäische Integration sowie neue Formen des Regierens und Zivilgesellschaft.

Neuere Publikationen: Prozedurale Umweltpolitik der EU. Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öko-Audits im Landervergleich, Opladen 2000; Participatory Governance in Multi-Level Context. Concepts and Experience; Opladen 2002; Sustainability, Innovation and Participatory Governance. A Cross-national Study of the EU Eco-Management and Audit Scheme, Aldershot/Burlington 2003.

Kontakt: Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss, D-64283 Darmstadt; Email: heinelt@pg.tu-darmstadt.de

Britta MEINKE, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der TU Darmstadt, Arbeitsschwerpunkte: Internationale und europäische Umwelt- und Biotechnologiepolitik, internationale Zivilgesellschaft, Politische Kultur.

Neuere Publikationen: Multi-Regime-Regulierung. Wechselwirkungen zwischen globalen und regionalen Umweltregimen, Wiesbaden 2002; EMAS: An Instrument for Realising Sustainable Innovations? Messages from Empirical Research, in: Hubert Heinelt et al. (eds.): Participatory governance in multi-level context. Theoretical debate and the empirical arena, Opladen 2002.

Kontakt: Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss, D-64283 Darmstadt; Email: meinke@pg.tu-darmstadt.de und britta_meinke@web.de