

Matthias Dietz

**Abstieg trotz Aufwind?
Zur Entwicklung der umweltpolitischen
Öffentlichkeitsbeteiligung in
Bremen, Hamburg und Niedersachsen
seit 2003.**

**artec-paper Nr. 155
August 2008**

ISSN 1613-4907



artec | Forschungszentrum Nachhaltigkeit
Enrique-Schmidt-Str. 7
Postfach 330 440
28334 Bremen
<http://www.artec.uni-bremen.de>

Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec)

Universität Bremen
Seminar- und Forschungsverfügungsgebäude (SFG)
Enrique-Schmidt-Str. 7
Postfach 33 04 40

28334 Bremen
Telefon: +49-421-218-61800
Telefax: +49-421-218-9861800

www.artec-uni-bremen.de

Ansprechpartnerin: Andrea Meier Tel: +49-421-218-61800
e-Mail: andrea.meier@artec.uni-bremen.de

Das Forschungszentrum Nachhaltigkeit ist eine Zentrale Wissenschaftliche Einrichtung der Universität Bremen. Es wurde 1989 zunächst als Forschungszentrum **Arbeit** und **Technik** (artec) gegründet. Seit Mitte der 90er Jahre werden Umweltprobleme und Umweltnormen in die artec-Forschung integriert. Das Forschungszentrum bündelt heute ein multi-disziplinäres Spektrum von - vorwiegend sozialwissenschaftlichen - Kompetenzen auf dem Gebiet der Nachhaltigkeitsforschung. „artec“ wird nach wie vor als ein Teil der Institutsbezeichnung beibehalten.

Das Forschungszentrum Nachhaltigkeit gibt in seiner Schriftenreihe „artec-paper“ in loser Folge Aufsätze und Vorträge von MitarbeiterInnen sowie ausgewählte Arbeitspapiere und Berichte von durchgeführten Forschungsprojekten heraus (www.artec.uni-bremen.de/paper/paper.php).

Abstieg trotz Aufwind?
Zur Entwicklung der umweltpolitischen
Öffentlichkeitsbeteiligung in Bremen, Hamburg und Niedersachsen
seit 2003.

Bachelorarbeit von Matthias Dietz

mdietz@uni-bremen.de

Studiengang: Politikwissenschaft (HF), Ge-
schichtswissenschaft (NF), Universität Bremen

Fertig gestellt am 12.7.2008

Prüfer¹: Dr. Klaus Dingwerth, Aletta Mondré, IfP
Uni Bremen

¹ Die Arbeit wurde vor der Abgabe von Nina Senkbeil & Dagmar Deutges Korrektur gelesen. Den beiden vielen Dank für ihre Mühe!

Zusammenfassung:

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen und Verfahren wird in den letzten Jahren verstärkt vom EU- und Völkerrecht eingefordert. Populärster Ausdruck dieser Bemühungen ist die Aarhus-Konvention von 1998. Trotz durch EU-Umweltrichtlinien verbindlich gewordener Implementationsvorgaben kann eine Fallstudie der Bundesländer Niedersachsen, Hamburg und Bremen ein Durchschlagen des internationalen Beteiligungsausbaus auf regionale Ebene jedoch nicht bestätigen. Während Hamburg und Niedersachsen die umweltrechtlichen Partizipationsvorgaben im Untersuchungszeitraum seit 2003 sehr restriktiv umsetzten und ihr Beteiligungsniveau sogar abbauten, erweiterte alleine Bremen bedingt richtlinienkonform die Beteiligung in Umweltbelangen. Als Ursachen dieser überraschenden Entwicklung auf Landesebene können im Sinne der Misfit-These eine von den internationalen Vorstellungen abweichende deutsche Beteiligungskultur und die parteipolitische Abhängigkeit der Beteiligungspolitik ausgemacht werden. Hinzu kommt möglicherweise eine auch regional differenzierte Beteiligungskultur, die in Bremen vergleichsweise positiv ausfällt.

Summary:

In the last years, international law has increased the demands to enhance the participation of the public in environmental decisions and procedures. A popular expression of this engagement is the Aarhus-Convention of 1998. Although the implementation of participatory law has become partly obligatory by EU-directions, some German federal states seem not to care. During the research period since 2003 the examined states Lower Saxony and Hamburg have implemented the participatory, environmental law in a very restrictive way. In addition, they reduced the rights in environmental participation. Only Bremen as third examined state shows an enlarging development and relatively adequate implementation of the procedural rights. The reasons of these surprising results lie probably in three points. Firstly, according to the "Misfit Thesis", the internationally demanded participation culture and the German one don't fit together. Secondly, the party constellation of the federal governments has strong influence on the participatory policies of their states. Finally, there are not only nationally different, but also regionally different participatory cultures, with positive characteristics in Bremen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis, Abkürzungsverzeichnis

I. Einleitung	5
II. Die Beteiligungsrechte in der Umweltpolitik	7
1. Definition, Formen und Funktion der Beteiligung.....	7
2. Rahmenentwicklung der umweltpolitischen Beteiligungsrechte	9
a) Internationale Entwicklung der Beteiligung.....	9
b) Entwicklung der Beteiligung in Deutschland	11
c) Die Kontroverse um die Beteiligungsrechte.....	13
3. Veranschaulichung des Beteiligungsablaufs	14
III. Förderung der umweltpolitischen Beteiligungsrechte durch die EU	15
1. Übersicht der EU-Richtlinien mit umweltpolitischen Beteiligungskomponenten.....	15
2. Der Aarhus-Prozess	16
a) Entstehung und Inhalte der Aarhus-Konvention.....	16
b) Umsetzung der Aarhus-Konvention durch EU-Richtlinien	18
3. Zwischenfazit.....	19
IV. Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den drei Küstenbundesländern	21
1. Untersuchungsrahmen	21
2. Entwicklung der Umweltpartizipation in Bremen	24
3. Entwicklung der Umweltpartizipation in Hamburg.....	28
4. Entwicklung der Umweltpartizipation in Niedersachsen.....	32
V. Analyse der Ergebnisse	36
1. Ursachen für mehrheitliches Abweichen vom internationalen Trend	36
a) Grundlegendes und Argumente der beteiligten Akteure.....	36
b) Misfit-These	37
c) Internationale Hypothese.....	41
2. Ursachen für abweichende Entwicklung zwischen Bundesländern	45
a) Grundlegendes und Argumente der beteiligten Akteure.....	45
b) Parteiendifferenzthese	46
c) Varianz Wettbewerb föderalismus & Pfadabhängigkeit	49
VI. Fazit	52

Literaturliste, Anhang

Abbildungsverzeichnis:

1. Grafik 1: Operationalisierung der umweltpolitischen Partizipationsentwicklung.....23
auf Landesebene
2. Tabelle 1: Ergebnisse Kapitel IV – Länderspezifische Umweltpartizipations-35
entwicklung seit 2003.
3. Tabelle 2: Ergebnisse Kapitel V – Übersicht der theoriebasierten Erklärungen.....51
der abweichenden Umweltpartizipationstrends.

I. Einleitung

Diese Arbeit untersucht die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpolitik. Das Thema hat einen weiten Radius, der von der Praxis runder Tische oder Anhörungen, welche u.a. die Umweltrelevanz von Bauprojekten erörtern, bis zu Regelungen des internationalen Rechts reicht.

In den letzten Jahren erfuhr die Policy „Umweltpartizipation“ von internationaler Seite erhöhte Aufmerksamkeit und geriet in Bewegung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist Teil der Veränderung politischer Steuerungsinstrumente. Hierarchisch-regulative Steuerungsmodelle werden von kooperativen Formen des Regierens, bei denen mehr Akteure als zuvor – darunter auch solche aus der Öffentlichkeit – eine Rolle spielen, ergänzt (Hey, Volkery, Zerle 2005: 15; Newig 2005a: 470). Die insbesondere in der EU-Umweltpolitik beobachtete Beteiligungseuphorie (ebd.: 480) beruht auf vielen Motiven und etlichen der Partizipation zugeschriebenen Funktionen. Neben pragmatischen Überlegungen, die Öffentlichkeit zur Kontrolle und Verbesserung des Vollzugs von Umweltregelungen einzusetzen (Feindt 2001: 51), werden auch normative Aspekte bemüht. Durch ein „mehr“ an Partizipation sollen „Environmental Justice“- , „Good Governance“- und Nachhaltigkeitskriterien erfüllt werden. Die Bevölkerungseinbindung erhöhe die Steuerungslegitimität und helfe, ein zu hohes Ausmaß und soziale Ungleichverteilung von Umweltbelastungen zu vermeiden (Ebd.; Bowen, Wells 2002: 688f.; Feindt, Newig 2005: 12).

Ein entscheidender Impuls, die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltsektor auszubauen, ging von der Aarhus-Konvention 1998 aus. Diese schreibt weitgehende Umweltpartizipationsrechte im Völkerrecht fest und zog einen mehrstufigen Implementationsprozess nach sich. Die EU als Mitunterzeichnerin und zentrale Beteiligungsbefürworterin erließ mehrere Umweltrichtlinien, welche die Konvention umsetzen, darunter die Beteiligungs- und Umweltinformationsrichtlinien von 2003. Hierauf folgten in Deutschland Bundes- und Landesgesetze.

Auf diese Implementationskette ist die Arbeit fokussiert. Es wird untersucht, ob der internationale Beteiligungsausbau auf Gliedstaaten- und Praxisebene durchgeschlagen hat. Dies kann nicht vorausgesetzt werden, da die Thematik in einem mehrfachen Spannungsverhältnis steht. So weist die EU-Umweltpolitik ein eklatantes Umsetzungsdefizit auf, an dem Deutschland mit den zweit meisten Vertragsverletzungen unter den EU-Staaten erheblichen Anteil hat (Hey, Volkery, Zerle 2005: 1f.). Der Föderalismus kompliziert die Lage, da er den Implementationsprozess verlängert und erschwert (Zschesche 2004b: 21). Statt einem Gesetz müssen 17 Gesetze erlassen werden. Entsprechend lautet die deskriptiv und kausal orientierte Fragestellung, welche die Landesebene aus Gründen der Veranschaulichung und des begrenzten Arbeitsumfangs mit drei Fallstudien operationalisiert:

Wie hat sich die umweltpolitische Öffentlichkeitsbeteiligung in Folge ihres u.a auf der Aarhus-Konvention beruhenden internationalen Ausbaus seit 2003 in den drei Küstenbundesländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen entwickelt und welche Erklärungen gibt es hierfür?

Während die Wahl der Fallstudien primär von der Entstehung der Arbeit in Bremen ausging, ist der Untersuchungszeitraum weniger subjektiv begründet. Er beginnt 2003, da die Implementationskette der Aarhus-Konvention die drei Länder in diesem Jahr erreichte. Sie erließen erste Gesetze zur Umsetzung der an der Konvention orientierten europäischen Umweltrichtlinien.

Die Fragestellung berührt wichtige politologische Problemstellungen. Erkenntnisse zur stör anfälligen Verbindung der Themen Europäisierung, Umweltpolitik und Föderalismus könnten gewonnen werden. Angesichts der internationalen Verrechtlichung und zunehmender Umweltkrisen sind der Ablauf und die Hindernisse von Implementation und Regelbefolgung im Umweltrecht sehr relevant (vgl. Börzel 2000, 2001; Tews 2002, Knill, Lenschow 2005).

Der Forschungsstand des Untersuchungsthemas ist in Hinblick auf die internationale und bundesdeutsche Entwicklung der Umweltpartizipation fortgeschritten. Der Beteiligungsausbau der EU wird oft *im Gesamten* betrachtet und als Teil des krisenbedingten Wandels der umweltpolitischen Steuerungsinstrumente verstanden (vgl. Newig 2005b; Lecheler 2006; Hey, Volkery, Zerle 2005). Die ebenso viel besprochene deutsche Umsetzung ist meist auf *einzelne* Richtlinien und die Debatte um die mehrheitlich bestrittene Konformität des umsetzenden Bundesrechts begrenzt¹ (vgl. Knopp 2005; Sangenstedt 2005). Die Literaturlage für die *landesspezifische* Entwicklung der Umweltpartizipation ist sehr dünn. Newig (2005a) bildet mit der Analyse der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in den Bundesländern eine Ausnahme.

Die ungleichmäßige Quellenlage spiegelt sich auch in der Gliederung der Arbeit in drei Teile. Die den ersten Teil bildenden Kapitel II und III beruhen auf Literatur. Sie führen mit Definitionen und der internationalen und deutschen Partizipationsentwicklung in das Thema ein und betrachten dabei die Aarhus-Konvention und die resultierten EU-Richtlinien spezieller. Teil 2 erarbeitet anhand eines Indikatoren-basierten Rasters den Umweltpartizipationstrend der letzten Jahre in den drei Küstenländern. Hierfür muss Primärmaterial wie Gesetze, Plenarprotokolle und Interviews mit landespolitischen Akteuren² herangezogen werden. Auf der Empirie aufbauend sucht Teil 3 mit politikwissenschaftlichen Theorien nach den Ursachen der Ländertrends.

¹ Nur Fisahn (2002, 2004a) betrachtet die deutsche Beteiligung historisch und inklusive der internationalen Einflüsse.

² Es wurden drei Interviews mit Mitarbeitern bzw. Abgeordneten der (Landes-) Grünen geführt. Für jedes der drei Untersuchungsländer wurde ein Interviewpartner ausgewählt. Die Interviewpartner sind in der veröffentlichten Version der Arbeit anonymisiert. Nähere Informationen zu den Interviews sind auf Nachfrage erhältlich.

II. Die Beteiligungsrechte in der Umweltpolitik

Das erste Kapitel führt grundlegend in die definitorische, nationale und internationale Dimension des Themas Umweltpartizipation ein. Dabei zeichnet es den zum Anlass der Untersuchung genommenen Beteiligungsausbau der letzten Jahre nach, der in Kapitel 3 weiter vertieft wird.

II.1 Definition, Formen und Funktion der Beteiligung

Der Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung hat ein weites Bedeutungsfeld. In Deutschland vor allem unter der Bezeichnung Bürgerbeteiligung und international oftmals unter Konsultation (Heiland 2002: 93) oder „participatory procedures“ (Schink 2003: 27) gefasst, beschreibt er die Teilhabe der Bevölkerung am politischen Prozess (Baumann 2004 et al.: 6).

Partizipation als Oberbegriff umfasst mindestens vier Formen politischer Teilhabe. Es wird zwischen repräsentativ-demokratischer Partizipation (i.) z.B. in Form von Wahlen und direkt-demokratischer Partizipation etwa in Form von Referenden (ii.) unterschieden. Diese beiden auf Mehrheits- und formellen Abstimmungsmechanismen beruhenden Partizipationsformen sind für die Untersuchung jedoch genauso wie ‚nicht verfasste‘ Beteiligungsformen (iii.), zu denen der zivile Ungehorsam zählt, nicht relevant. Vielmehr interessiert die primär auf lokaler Ebene stattfindende deliberative Partizipation (iv.) (Schultze 2004: 648; Vetter 2008: 12ff). Dieser liegt eine Verhandlungs- und Argumentationslogik zu Grunde. Hier stimmt die Bevölkerung nicht punktuell ab, sondern wird von der Verwaltung kontinuierlich etwa mit Diskussionsrunden in Planungsverfahren eingebunden (Feindt 2001: 51). Die Arbeit beschränkt sich auf den deliberativen Beteiligungsbegriff, da dieser in Deutschland recht stark verankert ist (ebd.: 56; s.u.) sowie die untersuchten Richtlinien auf ihn abzielen. Beispielsweise verankert die SUP-Richtlinie die kontinuierliche Einbindung der Öffentlichkeit in Planungsprozesse (Newig 2005a: 470).

In der Umweltpolitik erstreckt sich die Öffentlichkeitsbeteiligung häufig auf Zulassungsverfahren, bei denen der Naturschutz, Immissionsschutz, das Abfallrecht oder das Wasserrecht berührt werden. Neben Zulassungen etwa für Anlagen oder Bauprojekte sind in Deutschland umweltpolitische Beteiligungsrechte auch für das Erstellen von Landschaftsplänen, für Entscheidungen über Schutzgebiete sowie für die Formulierung umweltrechtlicher Verordnungen oder Gesetze vorgesehen (Seelig 2002: 1035f.; Peters 2006: 403; Fisahn 2002: 190).

Die Beteiligungsrechte sind sehr vielfältig und reichen auch in der Umweltpolitik von der Informationsweitergabe bis hin zur Mitentscheidung (Heiland 2003: 94). Sie werden mit verschiedenen Beteiligungsformen und korrespondierenden Akteurskonstellationen verwirklicht.

Generell gilt hierbei, je größer der gewährte Einfluss bzw. die Verantwortung der Öffentlichkeit, desto kleiner der Kreis der beteiligten Personen (Newig 2005a: 484). So kann zwar jeder Einsicht in Bebauungspläne nehmen, welche *Informationen* über die Umweltauswirkungen eines Projekts enthalten, zu *Anhörungen* bei den Behörden werden aber nur Betroffene geladen (Brockhaus: s.v. rechtliches Gehör). Gerade bei Umweltfragen sind Mediationsverfahren als Beteiligungsform verbreitet. Diese versuchen bereits früh in der Projektplanung mit regelmäßigen Treffen und einem neutralen Vermittler die Interessen der Anwohner zu ermitteln und den Behörden zu kommunizieren (Feindt 2001: 55f.). Noch kleiner wird der Kreis der beteiligten Öffentlichkeit, wenn die Behörden im Gegensatz zur Anhörung oder Mediation, deren Einschätzungen sie nicht folgen müssen, der Bevölkerung bindenden Einfluss einräumen. Diese dritte Stufe hin zu einer aktiven Beteiligung nennt Feindt *Mitentscheidung*. Sie kann in Form von Bürgerbeiräten oder Gremien institutionalisiert werden. Im Umweltsektor gibt es diese intensive Beteiligung vor allem in der Wasserverwaltung (ebd.: 53, Fisahn 2004a: 8f.). Eine ebenso relativ aktive, teils über die Anhörungsstufe hinausgehende Beteiligungsform ist die im Bundesnaturschutzgesetz §§ 58-61 geregelte Verbandsbeteiligung. Verbände bzw. Nichtregierungsorganisationen (NGOs)³ haben weitergehendere Beteiligungsrechte als der Einzelne. In Deutschland dürfen sie gegen Verwaltungsbeschlüsse mit Naturschutzbezug klagen und Stellung zu Gesetzen, Plänen und Projekten nehmen (Heinz 2003, Seelig 2002: 1035f.).

Insgesamt wird bei den Beteiligungsformen zwischen breiter, von Planungen betroffener, in Form von NGOs organisierter und als Beiräte etc. institutionalisierter Öffentlichkeit unterschieden. Als weiterer Akteur kommt in Deutschland nur die Genehmigungsbehörde hinzu, da der Antragssteller formell nicht am Beteiligungsprozess teilnimmt (Fisahn 2004b: 13).

Die Beteiligungsrechte werden mit den ihnen zugeschriebenen Funktionen der Effektivitäts- und Legitimitätssteigerung begründet. Einerseits könnten durch die Perspektive der Bewohner bisher unbekannte lokale Gegebenheiten berücksichtigt werden. Die Partizipation soll durch die Nutzung lokalen Wissens beispielsweise dazu beitragen, einen Straßenverlauf ohne Mehrkosten oder Umweltverletzungen und für die Anwohner sinnvoll zu gestalten. Eine frühzeitige Bevölkerungseinbindung soll zudem die Akzeptanz des Vorhabens erhöhen. So werden Schutzgebiete womöglich eher respektiert, wenn die Anwohner an der Grenzziehung beteiligt waren. Neben der Qualität und Umsetzung werde auch die Legitimität der Beschlüsse und der durch die Beteiligung an Transparenz gewinnenden Verwaltung erhöht (Newig 2005a: 473f.).

³ Auch vom Bundesumweltamt anerkannten Vereinen mit umweltrelevanter Zielsetzung stehen Verbandsrechte zu (§ 3(2) UmwRebeG). Der Verbandsbegriff ist hier deshalb durchaus mit dem NGO-Begriff gleichzusetzen.

Auch für die Bevölkerung erfüllt die Beteiligung verschiedene Funktionen. Bestimmte Gruppen nutzten sie gerade in den 1970er Jahren z.B. bei Atomkraftfragen nicht zu mitgestaltender, Projekt-gebundener Interessensvertretung. Vielmehr führten sie während Erörterungsterminen Grundsatzdiskussionen und übten politischen Protest, indem sie Verfahren blockierten. Auf staatlicher Seite erzeugte dies Skepsis gegenüber den Rechten (Fisahn 2004a: 3f.).

II.2 Rahmenentwicklung der umweltpolitischen Beteiligungsrechte

Die 1970er Jahre stellten einen wichtigen Zeitraum für die Beteiligungsrechte und die Umweltpolitik dar. Die westlichen Staaten bauten aufgrund ihrer nach mehr Demokratie verlangenden Gesellschaften die Beteiligung aus (Feindt, Newig 2005: 27; Fisahn 2002: 199). Im gleichen Zeitraum etablierte sich das Politikfeld Umwelt, das aufgrund von Umweltkrisen wie der zunehmenden Luftverschmutzung entstanden war (Jänicke 2003; Schmidt 2004: 721f.). Die zeitliche Überschneidung bewirkte eine Interaktion der beiden Entwicklungen, so dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bereits kurz nach der Entstehung des Politikfelds in die Umweltpolitik westlicher Nationalstaaten integriert wurde (ebd.; Mostert 2005: 169).

II.2.a) Internationale Entwicklung der Beteiligung

Auf internationaler Ebene wurde die Umweltpartizipation vergleichsweise spät seit Ende der 1980er Jahre etabliert. Zwar forderte bereits die erste UN-Umweltkonferenz 1972 den zu den Beteiligungsrechten zählenden freien Zugang zu Umweltinformationen (Danwitz 2004: 273). Völkerrechtlich verankert wurden umweltpolitische Beteiligungsrechte jedoch erst in der Biodiversitätskonvention und der Nachhaltigkeitserklärung der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 sowie in der Aarhus-Konvention von 1998. Während die erstbenannten Dokumente nur einen Beteiligungspassus enthielten, markierte die im dänischen Aarhus unterzeichnete Konvention eine Zäsur, da sie erstmals ausschließlich umweltpolitische Beteiligungsrechte zum Inhalt hatte (Peine 2003: 298; Newig 2005a: 469; Knopp 2005: 281).

Die Europäische Union spielte bei der internationalen Entwicklung der Beteiligungsrechte eine wichtige Rolle, da sie seit den 1970er, verstärkt seit den 1990er Jahren in etlichen Umweltrichtlinien zu Öffentlichkeitsbeteiligung auffordert (Lecheler 2006: 355). Außerdem beteiligte sie sich am Zustandekommen und der Umsetzung der benannten völkerrechtlichen Verträge (Zschiesche 2001: 177f.; Newig 2005a: 469f; Guckelberger 2008: 78; siehe Kapitel III).

Die internationale Verbreitung umweltpolitischer Beteiligungsrechte geht auf mehrere Ursachen zurück. Kleinere Staaten wie die Niederlande oder Dänemark, in denen die Umweltweltpartizi-

pation traditionell stark verankert ist⁴, unterstützten den internationalen Ausbau dieser, möglicherweise im Sinne eines Exports der Policy auf die Gemeinschaftsebene (Mostert 2005: 169; Enserink 2005: 209; Zschiesche 2001: 177f.; Hey, Volkery, Zerle 2005: 5f.). Zudem sind „konsensuale und partizipative Governance-Formen vor allem im Umweltbereich zunehmend wichtiger“ (Newig 2005b: 109) geworden. Diese Entwicklung beruht neben den Verbindungen zur Nachhaltigkeitsdebatte (Feindt, Newig 2005: 12) auf dem auch die EU betreffenden Implementationsdefizit der internationalen Umweltpolitik. Zwar ist letztere alleine mit über 200 EUDokumenten stark verrechtlicht (Peine 2003: 303). Allerdings setzten die Mitgliedsstaaten – und Deutschland rangiert hierbei auf dem vorletzten Platz – die Umweltrichtlinien unzureichend um (Hey, Volkery, Zerle 2005: 2). Eine bessere und nachhaltige Implementation soll nun seit einigen Jahren durch veränderte Steuerungsinstrumente erreicht werden. So setzt die EU neben der lange praktizierten, regulativen und hierarchischen Steuerung, die genaue Grenzwerte und Verbote definiert, inzwischen auch auf die weicheren Regelungen des „Kooperative[n] Regieren[s]“ (ebd.: 15; Hey, Jacob, Volkery 2006: 4). Mittels Partizipation als einem Element der neuen Steuerungsinstrumente soll die Zivilgesellschaft die Umsetzung des Umweltrechts durch die Informationspflicht der Behörden überwachen und mittels Einwände- und Klagemöglichkeiten erzwingen bzw. verbessern können (Danwitz 2004: 273). Zu den Intentionen⁵ der EU für den Beteiligungsausbau zählen neben der instrumentellen Absicht einer verbesserten Implementierung die Stärkung der Legitimität der Gemeinschaft durch eine Verringerung des viel kritisierten Demokratiedefizits (Kumpfer 2003: 90). Ideell ist schließlich das Motiv der EU, mit der Beteiligung das Umweltbewusstsein der Bevölkerung zu stärken (Guckelberger 2008: 79).

Der stellenweise als „Beteiligungseuphorie“ (Newig 2005a: 480) beschriebene Ausbau der Beteiligungsrechte in der internationalen Umweltpolitik seit den 1990er Jahren wird von einer Debatte und Widerständen seitens der Nationalstaaten und der Wirtschaft begleitet (siehe II.2.c). Diese befürchten vor allem in wirtschaftsschwachen Zeiten eine Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Standorte. Beispielsweise versuchte Deutschland Anfang der 1990er Jahre, als es mit den Kosten der Wiedervereinigung zu kämpfen hatte, die EU zur Verringerung von Partizipationselementen einzelner Umweltrichtlinien zu bewegen (Hey 2005: 24).

Insgesamt gab es also eine verschobene Entwicklung. Die internationale Ebene entwickelte in den 1990er Jahren im Zuge von Implementationsproblemen sowie der Nachhaltigkeits- und Governancedebatten größeres Interesse an der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpoli-

⁴ In den Niederlanden der 1970er Jahre waren Beteiligungsverfahren in Umweltfragen, da seit den 1950er Jahren gestärkt, bereits weit verbreitet (Mostert 2005: 169).

⁵ Eine graphische Darstellung des „Multi-Funktionsinstruments“ Beteiligungsrechte bietet Newig (2005a: 474).

tik. Zu dieser Zeit war der nicht nur umweltspezifische staatliche Beteiligungstrend der 1970er Jahre bereits abgeklungen und teilweise in Skepsis umgeschlagen (Mostert 2005: 174; Hey, Volkery, Zerle 2005: 7). Wie die Staaten auf den internationalen Druck zum Ausbau der Umweltpartizipation reagierten, wird im Folgenden am Fall Deutschlands untersucht.

II.2.b) Entwicklung der Beteiligung in Deutschland

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland hat eine lange Tradition (Newig 2005a: 504). Erstmals wurde sie in der Wasserverwaltung Ende des 18. Jahrhunderts eingeführt (Fisahn 2002: 10). Auch andere damalige Beteiligungsrechte erstreckten sich bereits auf Umweltfragen. So war seit 1874 die durch Eigentumsrechte betroffene Öffentlichkeit beim Ausbau des Bahnnetzes, welcher maßgebliche Umweltauswirkungen haben konnte, zu beteiligen (ebd.: 27). Von Nutzen ist ein Rückblick auf die nach 1848 systematisch in Verwaltungsverfahren integrierte Partizipation (ebd.: 30f.), da damals bis heute fortwirkende Beteiligungsmuster entstanden. So entwickelte Deutschland eine *instrumentelle Einstellung* zur Partizipation. Einerseits wurde sie laut Fisahn als Ausgleich für die ausbleibende Demokratisierung gewährt (Fisahn 2004a: 2). Andererseits sah die Verwaltung sie als Entscheidungshilfe und damit als „dienend und untergeordnet“ an und ließ deshalb keine Verbindlichkeit der Einwände zu (Fisahn 2002: 129f). Auch wurde sie bereits im 19. Jahrhundert während Wirtschaftskrisen eingeschränkt (ebd.: 55f.).

In der Bundesrepublik entwickelten sich die Beteiligungsrechte in der Umweltpolitik in drei Phasen. In den 1970er Jahren wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung direkt in die ersten Umweltgesetze wie das Abfallgesetz (1972), das Bundesimmissionsschutzgesetz (1974) oder das Bundesnaturschutzgesetz (1975) integriert (ebd.: 176f., 190f.). Dies lag neben dem benannten Faktor der zeitlichen Überschneidung mit den damaligen Demokratieforderungen an der Übernahme traditioneller Verfahrensabläufe in die Umweltgesetze. So wurde das Planfeststellungsverfahren, welches bereits im 19. Jahrhundert existierte und Partizipation in Form von Anhörungen, Planauslegungen und Stellungnahmen vorschreibt, für den Bau bzw. die Veränderung von Müllkippen oder von Schadstoffe emittierenden Industrieanlagen eingeführt (ebd.: 27, 180).

Nachdem die Umweltpartizipation in der ersten Phase der 1970er und 80er Jahre zur Verwaltungspraxis geworden war, die auch eine Verbandsbeteiligung an der Umweltgesetzgebung vorsah (Schink 2003: 34), folgte ein deutlicher Rückbau der Partizipation durch die Beschleunigungsgesetze (Schlacke 2005: 71; SRU 2007: 226ff). Hierzu zählen das „Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren“ oder das „Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz“ (beide 1996) (ebd.: 227). Die Ge-

setze zielen darauf, die Genehmigung industrieller und infrastruktureller Bauten zu beschleunigen, um erstens Bauvorhaben in Ostdeutschland schneller voranzubringen und zweitens zur „Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland“ (ebd.) beizutragen. Firmen sollten von den zügigeren Genehmigungen profitieren. Die Verkürzung auch von umweltrelevanten Verfahren etwa beim Straßen-, Flughafen- oder luftverschmutzenden Industrieanlagenbau (ebd.: 261) versuchte der Gesetzgeber u.a. durch eingeschränkte Beteiligungsrechte zu erreichen. Einwendungsfristen wurden verkürzt und Planfeststellungsverfahren durch Plangenehmigungen ersetzt, welche die Verwaltung ohne Einbindung der Öffentlichkeit erteilen kann (ebd.). Die Beschleunigungsgesetze wirken bis heute fort und wurden vereinzelt noch sehr zeitnah erlassen, wie das Planbeschleunigungsgesetz von 2005 zeigt (Schlacke 2005: 71).

Als dritte und zeitlich kaum versetzte Phase der Entwicklung der umweltpolitischen Beteiligungsrechte in Deutschland ist der internationale Einfluss zu werten, welcher auf einen Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltsektor zielt. Deutschland hat in den letzten Jahren alle entsprechenden EU-Richtlinien in das nationale Recht übernommen. Hierunter fallen u.a. die 2000 erlassene und 2002 in Deutschland umgesetzte Wasserrahmenrichtlinie und die 2003 erlassene und 2006 umgesetzte Beteiligungsrichtlinie (Newig 2005a: 470f.; Koch 2007: 378; Knopp 2005, siehe III.1). Auch wenn die Umsetzung europäischer Beteiligungsvorgaben wie die der Beteiligungsrichtlinie als restriktiv und europarechtlich problematisch eingeschätzt werden (Koch 2007: 373; Gellermann 2006: 11), so bedeuten sie dennoch für deutsche Verhältnisse einen gewissen Ausbau der umweltpolitischen Beteiligungsrechte (Knopp 2005: 283). Deutlich wird dies vor allem am Positivbeispiel WRRL, deren breite Beteiligungsforderungen recht konform in Gesetzesform überführt wurden (Wildenhahn 2003: 80f.; Newig 2005a: 505). Die EU-Richtlinien haben also in den letzten Jahren zumindest formal-rechtlich die Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland gestärkt. Bezeichnend ist in diesem Kontext auch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 2002, welche die Klagerechte von Umweltverbänden gegen Verwaltungsbeschlüsse ausweitete (Seelig, Gündling 2002: 1036). Diese Neuerung stuft die Literatur als Teilimplementation der Aarhus-Konvention ein (Gellermann 2006: 9).

Es ergibt sich ein komplexes Bild der Entwicklung der deutschen Beteiligungsrechte im Umweltsektor. Unbestritten erfuhr die Umweltpartizipation seit den 1970er Jahren einen Ausbau. Dieser wurde jedoch durch die Beschleunigungsgesetze in den 1990er Jahren gestoppt und in einen Rückbau verkehrt, der eigentlich durch das Fortwirken der alten und der Verabschiedung neuer Beschleunigungsgesetze bis heute anhalten müsste. Allerdings wurden insbesondere seit 2000 die Beteiligungsrechte, wenn auch teilweise unwillig, auf internationales

Bestreben hin ausgebaut. Vermutlich geht es wegen der hohen Anzahl des umgesetzten EU-Rechts bei gleichzeitig nur noch vereinzelt neuen Beschleunigungsgesetzen aktuell mit den umweltpolitischen Beteiligungsrechten in Deutschland wieder leicht bergauf.

Insgesamt wird viel Kritik an der deutschen Umweltpartizipation geübt. Verwaltung und Öffentlichkeit ständen sich als Kontrahenten gegenüber (Kumpfer 2002: 92), der Rechtsschutz der Beteiligung sei im EU-Vergleich weit abgeschlagen (SRU 2005, Koch 2007: 374) und deutsche Umweltbehörden lehnten nicht nur Mitspracherechte ab, sondern seien auch in ihrer Informationspolitik sehr verschwiegen (Danwitz 2004: 273; Kumpfer, Wende 2005: 66). Um diese Kritik in das richtige Maß einzuordnen, sollte erstens nicht verkannt werden, dass die Umweltpartizipation aufgrund ihrer Einführung vor Jahrzehnten und Etablierung in zahlreichen Gesetzen einen recht großen Umfang hat (Newig 2005a: 504f.). Zweitens kann zur Erklärung des gleichzeitigen Auftretens zahlreicher Beteiligungsregelungen und ihrer restriktiven Einzelgestaltung auf den besonderen Charakter der deutschen Partizipation verwiesen werden. Möglicherweise sieht die Verwaltung die Beteiligung noch immer als „instrumentell“ und nicht als hohes Gut an, und sperrt sich deshalb gegen einen weitgehenden bzw. bindenden Charakter der (Umwelt-)Partizipation. Entsprechend ist der Rechtsschutz der Öffentlichkeitsbeteiligung gering, da dieser nicht die Partizipation der breiten Bevölkerung, sondern lediglich die direkt Betroffene kennt und somit auf subjektives Recht gebaut ist. Viele Staaten beteiligen breitere Gruppen und gestehen Jedermann Klagerechte zu (Danwitz 2004: 282; Kumpfer 2003: 91).

II.2.c) Die Kontroverse um die Beteiligungsrechte

Die Debatte um die Beteiligungsrechte in der Umweltpolitik wird seit etlichen Jahren ausgeprägt in Deutschland, aber auch in anderen Ländern wie den Niederlanden geführt (vgl. Danwitz 2004; Mostert 2005). Sie findet dabei auf zwei Ebenen statt. In der politischen und breitenöffentlichen Auseinandersetzung sprechen sich Politiker und Wirtschaftsverbände mit pragmatischen Argumenten gegen einen Ausbau der Umweltpartizipation aus. Zuviel Beteiligung würde Bauprojekte verzögern sowie die Verwaltungs- und Gerichtskosten erhöhen. Insbesondere die Einklagbarkeit von Umwelteinwänden werde zur Blockade von Projekten missbraucht. In der Folge sei die Verwaltungseffizienz und Standortattraktivität gefährdet (Knopp 2005: 284; Alleweldt 2006: 624). Dem wird von Befürwortern der Rechte wie den Umweltverbänden oder dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) entgegnet, dass Erfahrungen aus den Nachbarstaaten keine maßgeblich verzögernden oder investitionshemmenden Effekte der Beteiligung belegen könnten. Zudem hätten die Rechte den gewünschten Effekt, die ein massives Vollzugs-

defizit aufweisende (Umwelt-)Verwaltung zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltkriterien und der Partizipation zu zwingen (SRU 2007: 255ff; Alleweldt 2006: 623).

Auf einer anderen Ebene führt die juristische Fachöffentlichkeit die Debatte. Hier geht es um die Frage, wie viel Rechte die Verbände bekommen dürfen, ohne das Allgemeinwohl und den Rechtsstaat zu gefährden. Auch diskutiert sie in demokratietheoretischer Hinsicht, ob ein Ausbau der Beteiligungsrechte zum Legitimationsmodell einer repräsentativen Demokratie, das sich auf Wahlen stützt, passt. Schließlich gehen die Positionen der Juristen in der Frage auseinander, ob die umweltrechtlichen Vorgaben der EU die speziell deutsche Tradition des subjektiven Rechtsschutz auflösen würden (Hey, Volkery, Zerle 2005: 1; Danwitz 2004: 274).

II.3 Veranschaulichung des Beteiligungsablaufs

Da die Planung von Großprojekten oft Fragen des Umweltschutzes berührt und im für große Bauvorhaben vorgesehen Planfeststellungsverfahren Beteiligungsrechte in mindestens drei Stufen verankert sind, ist dieser Verfahrenstyp ein zentrales Feld der umweltpolitischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland (Seelig 2002: 1034; Creutzig 2004: 11).

Das Planfeststellungsverfahren beginnt, indem der Antragssteller die Unterlagen einreicht, vorstellt und alle projektrelevanten Behörden Stellung hierzu nehmen. Dann werden die Pläne in der *ersten Beteiligungsphase* für einen Monat bei mehreren Ämtern zur freien Einsicht ausgelegt. Nach Ende der Frist folgt die *zweite Beteiligungsphase*, in der betroffene Bürger binnen 2 Wochen Einwände gegen das Projekt abgeben können. Daran schließen sich 3 bis 7 Monate behördliche Begutachtung an. In dieser Zeit liegt die *dritte Beteiligungsphase*. Die Verwaltung lädt zu einem nicht-öffentlichem Erörterungstermin, auf dem sie mit den Betroffenen die Einwände und Planänderungen diskutiert (Ipsen 2005: 280ff; Fishan 2004: 10).

Ist die Genehmigung eines Großprojektes erfolgt, haben Umweltverbände laut Bundesnaturschutzgesetz eine *weitere Beteiligungsmöglichkeit*. Erkennen sie Verwaltungsfehler bei der Berücksichtigung des Naturschutzes, können sie gegen die Genehmigung klagen. Die Verbände gelten bei solchen Verfahren als betroffene Bevölkerung. Deshalb steht ihnen genauso wie den betroffenen Individuen der Rechtsweg offen. Die Bedingung ist jedoch, dass sie im Verfahren durch Stellungnahmen bereits mitgewirkt haben (Heinz 2003, Seelig 2002: 1037).

Beispielsweise bilden bei den regelmäßig wiederkehrenden norddeutschen Großprojekten zur Elbvertiefung die Hamburger Wirtschaftsbehörde und die Bundesbehörde Schifffahrtsdirektion Nord die zuständigen Planfeststellungsbehörden. Für Klagen sind die Oberverwaltungsgerichte zuständig (Projektbüro Fahrrinnenanpassung; Brockhaus, s.v. Verwaltungsgerichtsbarkeit).

III. Förderung der umweltpolitischen Beteiligungsrechte durch die EU

In diesem, die Einführung in das Thema abschließenden Kapitel wird unter besonderer Berücksichtigung der Aarhus-Konvention die wichtige Rolle der EU bei der Partizipationsstärkung in der Umweltpolitik herausgearbeitet.

III.1 Übersicht der EU-Richtlinien mit umweltpolitischen Beteiligungskomponenten

Die EU hat in den letzten Jahren viele Umweltrichtlinien mit Beteiligungsforderungen erlassen. Diese Richtlinien sind einerseits quantitativ häufiger geworden und haben andererseits das geforderte Maß an Beteiligung erhöht.

In der Vogelschutzrichtlinie von 1979 als erste Umweltrichtlinie mit Partizipationskomponenten „war die Öffentlichkeitsbeteiligung noch relativ schwach ausgebildet“ (Lecheler 2006: 355). Auch in der 1985 erlassenen Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) geht die Beteiligung nicht sehr weit, da lediglich Informationsrechte zugestanden werden. Die Richtlinie schreibt vor, bei der Genehmigung verschiedener Anlagentypen die Umweltfolgen und bei Bedarf umweltfreundliche Änderungsmöglichkeiten zu ermitteln (Brockhaus s.v. UVP). Die Ergebnisse dieser Prüfung müssen veröffentlicht werden. In den 1990er Jahren beschloss die EU mit der ersten Umweltinformationsrichtlinie von 1990 (Schrader 2004: 8), der Flora-Fauna-Habitat Richtlinie von 1992, kurz FFH (Lecheler 2006: 355), und der Richtlinie zur ‚Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung‘ von 1996, kurz IVU (Peine 2003: 303), deutlich mehr und anspruchsvollere Rechtsakte mit umweltpolitischen Beteiligungsforderungen. So schreibt die FFH-Richtlinie, welche ein europaweites Schutzgebietesystem schaffen will, die Beteiligung von „pluralistisch zusammengesetzte[n] Ausschüsse[n] mit Vertretern aus Wirtschaft und Umweltverbänden“ (Hey, Volkery, Zerle 2005: 27) vor. Ausschüsse stellen gemäß der Definition aus Kapitel II.1 eine weit aktivere Beteiligung als Informationsrechte dar. Schließlich haben die umweltpartizipativen Bemühungen der EU seit 2000 noch einmal zugenommen. Binnen vier Jahren wurden die Wasserrahmenrichtlinie (2000) (Newig 2005a: 471), die Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung (ebd.: 470), kurz SUP (2001), die Umgebungslärmrichtlinie (2002) (BMU Homepage) sowie die Beteiligungsrichtlinie und die zweite Umweltinformationsrichtlinie (jeweils 2003) (Schlacke 2005: 69) erlassen. Die qualitative Steigerung kommt darin zum Ausdruck, dass die SUP-Richtlinie, welche die Umweltverträglichkeitsprüfung auf Planungen ausweitet, die Beteiligung genauso wie die Umgebungslärmrichtlinie im Entscheidungsprozess zur Vermeidung behördlicher Vorentscheidungen nach vorne verlagert (Newig 2005a: 470) und sich die

WRRL zur aktiven und mehrstufigen Beteiligung bekennt (ebd.: 487; Wildenhan 2003: 81). Die Öffentlichkeitsbeteiligungs- und Umweltinformationsrichtlinie haben ausschließlich das Beteiligungsthema zum Gegenstand (siehe III.2.b).

Ergänzend zu den generellen Ursachen des Umweltpartizipationsausbaus durch die EU wie ihrem Umweltrechtvollzugs- und Demokratiedefizit (siehe II.2.a), kommen für die letzte und intensivste Phase der Beteiligungspolitik zwei Faktoren hinzu. Einerseits wirkte die Aarhus-Konvention, auf welche sich alle Richtlinien bis auf die Umgebungslärmrichtlinie⁶ beziehen (Schink 2003: 33; Schlacke 2005: 69), andererseits eventuell auch das programmatische, Politikfeld übergreifende Bekenntnis der EU zur Partizipation und anderen Governanceformen im Weißbuch von 2001 katalytisch auf den Beteiligungsausbau (Hey, Jacob, Volkery 2005: 7).

III.2 Der Aarhus-Prozess

Die Aarhus-Konvention als mehrfacher Bezugspunkt der vorherigen Kapitel trägt den Titel „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ (Zschesche 2004a: 4). Sie ist ein Umweltvölkerrechtsvertrag, der den Bürgern Rechte zur effektiveren Durchsetzung des Umweltschutzes verleiht. Sie markiert „eine neue Stufe in der Entwicklung des Umweltrechts“ (Danwitz 2004: 273) und der ehemalige UN-Generalsekretär Annan nannte sie „das ehrgeizigste unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen gestartete Projekt für ökologische Demokratie“ (zit. n. Zschesche 2004a: 6).

III.2.a) Entstehung und Inhalte der Aarhus-Konvention

Die 1998 unterzeichneten und 2001 in Kraft getretenen Konvention ist kein einmaliger Rechtsakt, sondern weist Regime- bzw. Prozesscharakter auf. So gab es bereits seit der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972 einen völkerrechtlichen Aktionsplan für den Zugang zu Umweltinformationen, die Vorbereitungen der Konvention begannen mit dem 10 Konferenzen nach sich ziehenden „Sofia Prozess“ 1995 und bis heute läuft die Ratifikation in den 35 Unterzeichnerstaaten. Zudem wird die Konvention von den regelmäßigen Vertragsstaatenkonferenzen evaluiert und weiter entwickelt (Zschesche 2004a: 4; Schink 2003: 27).

Die Konvention entstand aus dem Zusammentreffen mehrerer Entwicklungen, Ereignisse und Akteure. Den Aufstieg des Umweltrechts als Grundlage wurde die Konvention im Sinne von

⁶ Eine Verbindung der Umgebungslärmrichtlinie zu Aarhus ist denkbar. Hierfür wurde jedoch kein Beleg gefunden.

Nachhaltigkeits- und Governanceüberlegungen⁷ geschaffen. Bezeichnender Weise beschreibt das Sekretariat des „Aarhus-Regimes“ die Konvention als neuartigen Umweltpolitikansatz, für den der Weg zu einer nachhaltigen, umweltschonenden Entwicklung nur über die Einbindung der Bürger führt:

„The Aarhus Convention is a new kind of environmental agreement. It links environmental rights and human rights. [...]. It establishes that sustainable development can be achieved only through the involvement of all stakeholders.” (UNECE Homepage)

Weiterhin brachten vier Akteure die im Rahmen der Paneuropäischen Umweltministerkonferenzen der UN-Wirtschaftskommission für Europa entstandene Aarhus-Konvention entscheidend voran. Während ältere umweltpolitische Beteiligungsrichtlinien der EU (i) als Vorbild dienten und die Gemeinschaft insbesondere bei der Umsetzung wichtig war (Schlacke 2005: 67; III.2.b), hoben nach Ende des Blockkonflikts osteuropäische Umwelt-NGOs (ii) die Konvention auf die Agenda. Sie erhofften sich von ihr eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen in die Umweltpolitik und Verwaltungspraxis ihrer Heimatländer und wurden während der Verhandlungen von Dänemark (iii) und den Niederlanden (iv) finanziell unterstützt (Zschiesche 2004a: 4). Entsprechend ist das Ziel der Konvention neben dem typischen Beteiligungsmotiv einer Vollzugsverbesserung des Umweltrechts, welche durch eine transparentere Verwaltung und kontrollierende Gesellschaft ermöglicht werden soll, die Stärkung der Demokratie in Osteuropa (Danwitz 2004: 272f.).

Inhaltlich formuliert die Konvention ein anspruchsvolles System umweltpolitischer Beteiligungsrechte. Den Kern bildet das „Drei-Säulenkonzept“ (Schlacke 2005: 67f). Zunächst sollen Verwaltungen umweltrelevante Informationen frühzeitig und ohne Anforderung der gesamten Öffentlichkeit etwa über das Internet zugänglich machen. Die zweite Säule fordert, Umwelt-NGOs und die betroffene Bevölkerung in 19 verschiedene Verwaltungstätigkeiten einzubinden. Diese reichen von Verfahren im Energiesektor etwa bei Kernkraftwerken bis hin zu Fragen der Massentierhaltung oder Abfallwirtschaft (Zschiesche 2001: 180). Die dritte Säule schreibt schließlich die Einklagbarkeit der Rechte der ersten beiden Säulen fest. So soll die Verwaltung, berücksichtigt sie die Öffentlichkeit bzw. deren Umweltbedenken nur unzureichend, gerichtlich hierzu gezwungen werden können. Neben Verwaltungsentscheidungen, auf welche die drei Säulen orientiert sind, soll die Öffentlichkeit bei umweltrelevanten Bau-

⁷ Laut Feindt geht die Veränderung der politischen Steuerungsinstrumente auf das „gleichzeitige[n] Auftreten von Finanzierungs-, Steuerungs- und Legitimationsproblemen“ zurück (Feindt 2005: 51).

leit-, Luftreinhaltungs- und Hochwasserschutzplänen sowie an der Erstellung von *Programmen, Politiken* und *Verordnungen* beteiligt werden (Zschiesche 2004a: 4f.; Creutzig 2004: 6).

Die meisten Unterzeichnerstaaten haben die Aarhus-Konvention bereits in nationales Recht überführt (Zschiesche 2004a: 4). Hierzu trug die EU als Mitunterzeichnerin bei (Guckelberger 2008: 78), da sie die Vorgaben als verbindliche Richtlinien für ihre Mitgliedsstaaten erließ. Obwohl Deutschland als Vertragsstaat die Konvention inzwischen mit dem Beteiligungsgesetz, dem Umweltrechtsbehelfgesetz und einer Überarbeitung des Bundesnaturschutzgesetzes sowie des Umweltinformationsgesetzes ebenfalls ratifiziert hat (Koch 2007: 373; Gellermann 2006: 9, Schink 2003: 30) ist sein Einfluss auf die Entwicklung der Konvention unrühmlich. So habe Deutschland das Abkommen während der Erarbeitung 1995-98 verwässert und blockiert (Zschiesche 2001: 178). Dies ging so weit, dass die Kohl-Regierung 1998 in Aarhus die Konvention nicht unterzeichnete, da sie ihr zu weit ging (SZ 1999). Schließlich wird die 2007 abgeschlossene und damit im internationalen Vergleich äußerst späte Umsetzung der Konvention in Deutschland, was die Informations- und Rechtsschutzkomponenten anbelangt, von Juristen als restriktiv und fraglich konventionskonform eingestuft (Schink 2003: 30; Koch 2007: 273).

III.2.b) Umsetzung der Aarhus-Konvention durch EU-Richtlinien

Das Unterzeichnen des Aarhus-Vertrages durch die EU wird auf die Intention zurückgeführt, sich als glaubwürdiger, internationaler Akteur darstellen zu wollen, der Verantwortung in der Umweltpolitik übernimmt (Guckelberger 2008: 78). Der Beitritt zur Konvention könnte zudem auf der Ähnlichkeit dieser zur EU-Politik beruhen. Bereits vor 1998 erließ die Gemeinschaft Beteiligung einfordernde Umweltrichtlinien (siehe III.1).

Große Teile der Konvention hat die EU bereits umgesetzt. Dies geschah primär durch Rechtsvorschriften für die Mitgliedsstaaten. So sind die Informations- (2003/4/EG) und Beteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) ausschließlich auf Aarhus ausgerichtet. Die früher entstandenen SUP- und Wasserrahmenrichtlinien berücksichtigen bereits partiell die Konvention (Schink 2003: 29ff). Seit 2007 gelten die Forderungen von Aarhus mit der Verordnung 1367/2006 auch auf Gemeinschaftsebene, d.h. für die EU-Behörden (Guckelberger 2008: 79).

Die Umweltinformationsrichtlinie setzt die erste Säule der Aarhus-Konvention um und geht deutlich über die alte EU-Richtlinie zu Umweltinformationen von 1990 hinaus. Der Informations- und Behördenbegriff wurde stark erweitert. So darf die Deklaration als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis die Informationsherausgabe nicht mehr verhindern (Schrader 2004: 8f.).

Entsprechend müssen auch die wirtschaftlichen Grundlagen von umweltrelevanten Entscheidungen offen gelegt werden (Schink 2003: 29f.). Der Behördenbegriff ist ein umfassender, da hierunter alle, nicht mehr nur Umweltbehörden fallen und auch die Träger privatisierter öffentlicher Aufgaben wie Müllunternehmen auskunftspflichtig sind. Die Behörden sollen auf Informationsanfragen reagieren, und sie selbstständig etwa über das Internet publizieren. Insgesamt darf die gesamte Öffentlichkeit Anfragen bezüglich des Zustands von Umweltbestandteilen wie Luft oder Wasser, bezüglich der sich auf Umweltbestandteile auswirkenden Faktoren wie Abfall oder Emissionen und bezüglich von Maßnahmen, welche die menschliche Gesundheit, Sicherheit sowie den Umweltschutz betreffen, stellen (ebd.; Schrader 2004: 8f.).

Die Beteiligungsrichtlinie fordert eine frühzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Verfahren. Hierunter fallen umweltschädliche, emissions- und risikoreiche Tätigkeiten, Zulassungen, Pläne, Programme und Rechtsvorschriften (Schink 2003: 33; Creutzig 2004: 11). Die Richtlinie übernimmt den Konventionstext oft wörtlich und übertrifft die Beteiligungsstandards vieler EU-Staaten (ebd.). Sie setzt die zweite Aarhus-Säule um, enthält aber bereits Vorschriften zum Rechtsschutz und damit zur dritten Säule. So fordert die Beteiligungsrichtlinie das Klagerecht für Verbände bei Fehlern in umweltrelevanten Verfahren (Rottner 2004: 13). Die Klagemöglichkeiten von Bürgern und gegenüber EU-Institutionen werden noch nicht geregelt. Sie sind Teil der auf die dritte Säule der Aarhus-Konvention fokussierten, erst als Entwurf vorliegenden Klagerechtsrichtlinie (ebd.; Knopp 2005: 282).

III.3 Zwischenfazit

Die internationale Ebene tendiert in den letzten Jahren klar zu mehr Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpolitik. Die EU und die UN sind hierbei zentrale Akteure, da sie entsprechendes Völker- und Europarecht erlassen haben. Hierunter fallen neben diversen EU-Richtlinien, welche aufgrund ihres bindenden Rechtscharakters eine besondere Bedeutung haben, die Aarhus-Konvention oder die Nachhaltigkeitserklärung der UN-Umweltkonferenz in Rio 1992. Letztere forderte markant „die Beteiligung aller betroffener Bürger an Umweltbelangen“ (Newig 2005a: 469). Dieses UN-Dokument zeigt als Ursache des Beteiligungstrends die dem Thema zugemessene Bedeutung im Nachhaltigkeitskonzept auf. Eine weitere Ursache ist, dass mit der Stärkung der Partizipation als Teil des Wandels der politischen Steuerungsinstrumente auf das umweltpolitische Implementationsdefizit zu reagieren versucht wird. Schließlich könnte die Kooperation von EU und UN den Umweltpartizipationstrend beschleunigt haben. Die EU arbeitete an Aarhus mit, die UN initiierte bzw. flankierte erste EU-Schritte zur Umweltbeteiligung mit dem Ak-

tionsplan für Umweltinformation 1972 bzw. den Beteiligungspassagen der Rio-Erklärungen.

Auf den in den 1990er Jahren, insbesondere nach der Aarhus-Konvention vor allem in Europa gestärkten Beteiligungstrend reagierten die Staaten zögerlich. Sie waren teilweise noch ernüchtert von den Erfahrungen des Beteiligungsausbaus der 1970er Jahre. Zudem passte die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zur Verwaltungsmodernisierung der 1990er Jahre, welche mit Deregulierung und Bürokratieabbau Verfahren zu beschleunigen versuchte, um im vermeintlich härter werdenden Standortwettbewerb bestehen zu können (SRU 2006: 226f.; Fisahn 2004a: 5, SZ 1999). Viele Akteure sahen durch die Beteiligung das Reformziel Verfahrenseffizienz gefährdet, von dem die Wirtschaft durch schnellere Genehmigungen und die Staatskasse durch geringere Ausgaben profitieren sollte (Kumpfer 2003: 91)⁸. In der Folge schwächten manche Staaten nationale Partizipationsverfahren und widersetzten sie sich dem internationalen Aufstieg der Umweltpartizipation. Deutschland opponierte gegen die UVP-Richtlinie und gehörte mit Russland zu den Ländern, deren Mitarbeit an Aarhus als hinderlich galt (Zschiesche 2001: 178). Die Niederlande setzten die WRRL und Deutschland u.a. die Beteiligungsrichtlinie restriktiv um (Mostert 2005: 174; Gellermann 2006: 11).

Die kritische deutsche Haltung gegenüber dem Ausbau der Umweltpartizipation prägten interessanter Weise die Bundesländer, auf welche der Fokus der nächsten Kapitel gerichtet ist, mit. So lehnte der Bundesrat 1997 einen Vorschlag zur Erweiterung der UVP-Richtlinie ab und verzögerte die deutsche Zustimmung zu dieser um zwei Jahre (ddp 1999). 2005 versuchte der Bundesrat vergeblich, die Beteiligung im SUP-Gesetz von 16 auf 4 Programmarten zu verringern (Bundesrat Plp. 804: 533). Im Jahr darauf blockierten mehrere Bundesländer, darunter Hamburg, durch Ausschussanträge die überfälligen, bereits nach Länderwünschen geänderten Öffentlichkeitsbeteiligungs- und Rechtsbehelfgesetze⁹ (Bundesrat Plp. 828: 392f.). Pointiert kommt der Widerstand der Bundesländer gegen Ausbauversuche der Umweltpartizipation in folgendem Zitat aus dem Jahr 2004 zum Ausdruck, das einer ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie entnommen ist:

„Die äußerst komplexe und aufwändige Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist europarechtlich nicht geboten und erzeugt einen für verwaltungsinterne Entscheidungen maßlos überzogenen Verwaltungsaufwand“ (Bundesrat Drs. 610/04: 13).

⁸ Die mitgliedstaatliche Skepsis am europäischen Beteiligungstrend wird auch auf strukturelle Faktoren wie abweichende Behörden- und Planungskulturen (Stein, Wagner 2005: 7) oder den vermeintlich partizipationsfeindlichen Pluralismus z.B. in Frankreich zurückgeführt (Saurugger 2007: 384f.).

⁹ Diese beiden Gesetze wurden zur Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie erlassen.

IV. Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den drei Küstenbundesländern

Nachdem in den vorherigen Kapiteln herausgearbeitet wurde, wann, wie stark und warum die internationale Ebene – insbesondere die EU – die umweltpolitischen Beteiligungsrechte ausgebaut, beginnt nun mit einer durch das vorherige Bundesratszitat und die Haltung Deutschlands skeptisch gestimmten Erwartung die Analyse der regionalen Beteiligungsentwicklung.

IV.1 Untersuchungsrahmen

Für die Untersuchung wurden die drei Küstenbundesländer Bremen, Hamburg und Niedersachsen als regionale Fallstudien ausgewählt. Die Auswahl begründet sich neben der Entstehung der Arbeit in Bremen und dem hiermit verbundenen regionalen Interesse am traditionellen Vergleich mit den direkten Nachbarländern¹⁰ auch mit methodischen Überlegungen.

So weisen die Küstenbundesländer strukturelle Ähnlichkeiten auf. Konkret soll die Meeresnähe aufgrund des Handels zu Weltoffenheit und Liberalität in den Hansestädten Bremen und Hamburg geführt haben (Bovenschulte; Fisahn 2001: 170; Amenda 2007: 149). Diese Einflüsse können punktuell auch Niedersachsen unterstellt werden, da alte Hafen- und Hansestädte wie Lüneburg oder Stade auf dessen Gebiet liegen. Aus den liberalen Charakteristika leiten beide Stadtstaaten eine besondere Bürgernähe und –beteiligung ab. Diese sind jedoch genauso wie die Charakteristika empirisch umstritten (Bovenschulte, Fisahn 2001: 170, 187). Faktisch hat die Meeresnähe zu einer ähnlichen Wirtschaftsstruktur geführt, die neben dem starken Außenhandel, Werften und der zugehörigen Schwerindustrie heute auch vom Tourismus geprägt ist (Munzinger 2008: Länder aktuell, s.v. HB, HH, NDS). Im Umweltbereich führt die Küstennähe ebenso zu Gemeinsamkeiten, da sich allen Ländern traditionell die Aufgabe des Schutzes der hohen Biodiversität und der Anwohner des Küstenbereichs stellt. Insgesamt gibt es also mehrere Ähnlichkeiten zwischen den Küstenbundesländern. Zu diesen zählen auch die zwei Faktoren Protestantismus und historische Nachbarschafts- und Austauschbeziehungen, welche wirtschaftliche, soziale und kulturelle Gemeinsamkeiten vermeintlich gestärkt haben. Zu den politischen Ähnlichkeiten wie der womöglich erhöhten Beteiligung gehört die, seit 2001 jedoch nachlassende, Dominanz der SPD in Norddeutschland (Nielauß 2002: 236). Diese deutet auf zumindest historisch ähnliche Gesellschaftsmilieus in den drei Ländern hin (Alemann 2003: 106f.). Die Untersuchung folgt somit prinzipiell dem „Most Similar Case Design“. Grundlegende sozio-ökonomische Faktoren¹¹ scheinen in den

¹⁰ Auch wegen der Überschaubarkeit und des Aufwandes untersucht die Arbeit nicht alle Küstenbundesländer.

¹¹ Hamburg ist als einziger Nettozahler der drei im Länderfinanzausgleich wirtschaftlich am stärksten. Die Un-

Ländern konstant bzw. ähnlich zu sein. Folglich werden die Untersuchungsergebnisse, weichen sie von einander ab, vermutlich von anderen als den genannten Faktoren abhängen und nicht durch sozioökonomische Drittvariablen verzerrt sein (Schmidt 2004: 463).

Abgesehen von der Idee der guten komparatistischen Eignung der Küstenbundesländer soll das Kapitelziel einer vergleichbaren Ermittlung der regionalen umweltpolitischen Beteiligungsentwicklung und erster Ursachen methodisch wie folgt erreicht werden: Hauptsächlich ist die Untersuchung auf die Analyse von Rechts- und Parlamentsdokumenten gestützt, um die gesetzlichen Veränderungen der Beteiligungsrechte zu erfassen. Aussagen der Umweltverbände, die mit den Grünen geführten Interviews sowie ein Praxisbeispiel pro Land sollen neben den Hintergründen die Realisierung der Rechtsänderungen beleuchten. Die Interviews haben jedoch wegen der parteipolitischen Verzerrungsgefahr – die Grünen wurden wegen ihrer zum Untersuchungsthema passenden, umweltpolitischen Kompetenz ausgewählt – lediglich eine die Untersuchungsergebnisse überprüfende und ergänzende Funktion; sie sind den anderen Quellen dementsprechend nachgeordnet. Um die Partizipationsentwicklung vergleichbar zu messen, wurden vier Indikatoren gebildet. *Indikator 1* bewertet gemäß der auf die Wirkung des internationalen Beteiligungsausbaus zielenden Fragestellung die landesrechtliche Umsetzung von vier der fünf nach Aarhus erlassenen Umweltrichtlinien mit Beteiligungselementen¹². Es handelt sich um die WRRL, die SUP-, die Beteiligungs- und die Umweltinformationsrichtlinie. *Indikator 2* beschreibt die Entwicklung der umweltrechtlichen Verbandsklage. Sie ist wichtig für die Partizipation, da sie die in Deutschland oft nicht geahndeten Verfahrensfehler bei der Berücksichtigung von Umweltkriterien sowie im Beteiligungsprozess (Koch 2007: 370) einklagbar macht. Obwohl die Richtlinien die Klage thematisieren, wird sie getrennt von Indikator 1 gemessen, da sie auch ohne internationale Vorgaben verändert wird (ebd. 372f.). *Indikator 3* schließt die rechtliche Ebene ab, indem er europa- und verbandsklageunabhängige Rechtsänderungen der Beteiligung dokumentiert. *Indikator 4* misst die Praxis der Umweltpartizipation. Er beschreibt die Realisierung geänderten Rechts und informelle Beteiligungspraktiken.

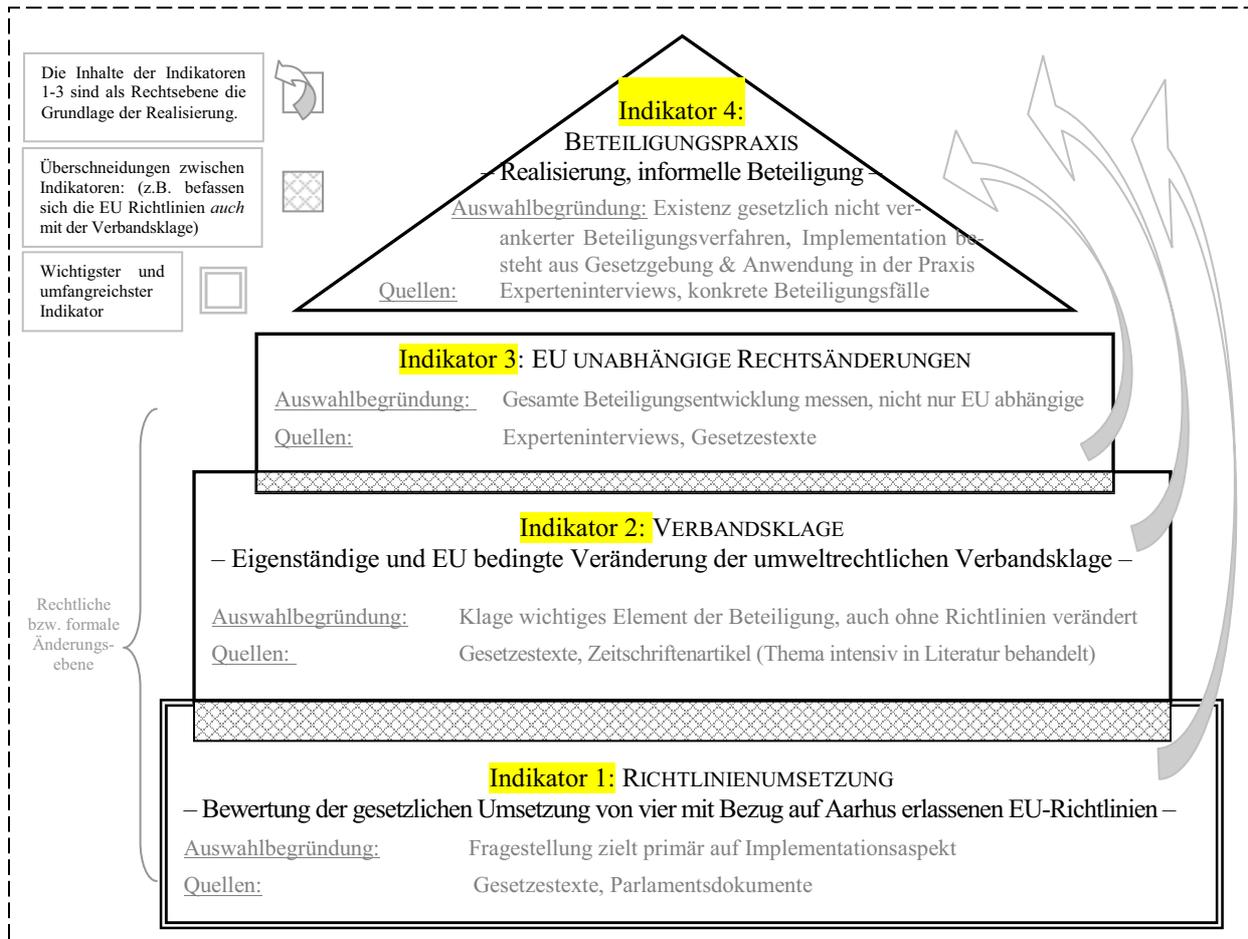
Die zuvor ausgeführte und als Übersicht in Grafik 1 noch einmal zusammengestellte Indikatorenwahl beruht auf Grundlagen der Compliance- und Policytransferforschung. Demnach

terschiede sind aber begrenzt, da Hamburg und Niedersachsen mit 9-10 % Arbeitslosigkeit von Bremen mit 13% nicht sehr abweichen und der Bremer Haushalt in Relation zur Bevölkerungszahl fast genauso groß ist wie der Hamburger (Munzinger Länder aktuell 2008, s.v. HH, NDS, HB).

¹² Die Umgebungslärmrichtlinie wird nicht für den Ländervergleich herangezogen, da die Länder die notwendige Lärmkartierung zwar koordinieren, aber keine eigenen Rechtsakte erlassen, die wie bei den übrigen Richtlinien verglichen werden könnten (§ 47e BImSchG). Landesrechtlicher Regelungsbedarf besteht hingegen für die WRR (Newig 2005a: 498), die SUP-Richtlinie (Sangenstedt 2005: 12), die Umweltinformationsrichtlinie (Schlacke 2005: 69) und bei der Beteiligungsrichtlinie für das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (HH Drs. 18/6247: 2).

kennt die Veränderung von Polycys viele Facetten. Bereits auf der gesetzlichen Ebene können Umsetzungen zeitlich verschleppt und inhaltlich verwässert und deshalb unvollständig sein. In der Praxis kommt es dann darauf an – soweit gefordert –, ob es zu einer Änderung der Institutionsstruktur, der Verbände-Staat-Beziehung oder tatsächlich zu Mehrausgaben kommt (Börzel 2001: 3; Treib 2003: 510; Knill, Lenschow 2005: 126).

Grafik 1: Operationalisierung der umweltpolitischen Partizipationsentwicklung auf Landesebene



IV.2 Entwicklung der Umweltpartizipation in Bremen

Bremen bildet den Auftakt zur Untersuchung der umweltpolitischen Beteiligungsentwicklung auf regionaler Ebene. Es stellt sich u.a. die Frage, ob die von den Stadtstaaten des Nordens proklamierte Bürgernähe in intensiver Bürgerbeteiligung nachweisbar ist.

Alle vier in Indikator 1 enthaltenen europarechtlichen Vorgaben, welche die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich erweitern, finden sich in den Bremer Parlamentsdokumenten.

Zuerst wurde Ende 2003 eine Änderung des Bremer Wassergesetzes zur Überführung der Wasserrahmenrichtlinie in Landesrecht einstimmig von der Bürgerschaft beschlossen (Brem.Gbl. 49/2003: 401–411; HB Plp. 16/9: 449). Anlass der Änderung war die ablaufende Umsetzungsfrist des 2002 der EU-Richtlinie angepassten Wasserhaushaltsgesetzes des Bundes (HB Drs. 16/66: 1). Die 11-seitige Gesetzesänderung enthält mehrere Beteiligungskomponenten. Sie bekennt sich zur von der Richtlinie geforderten *aktiven* Einbindung der Bevölkerung (§ 164 c BremWG). Das hinter dem Begriff steckende hohe Beteiligungsniveau soll durch die Veröffentlichung wasserrechtlicher Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne lange vor deren Beschließung und die Einbindung der Öffentlichkeit bei der Erstellung dieser erfolgen (ebd.). Allerdings werden die Bestimmungen nicht genauer ausgeführt und ihr Rechtsschutz bleibt unbeschrieben. In der Parlamentsdebatte um die Beschließung hob lediglich die SPD die Beteiligungskomponenten lobend hervor (HB Plp 16/9: 448).

Im Juli 2005 stimmte die Bürgerschaft geschlossen für das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Umweltinformationen (Brem.Gbl. 51/2005: 573-576; HB Plp. 16/50: 3044). Dieses geht auf die Umweltinformationsrichtlinie und die Novelle des Bundesumweltinformationsgesetzes 2004 zurück, welche eine Informationspflicht für Landesbehörden fordert (HB Drs. 16/704: 1). Das Landesgesetz kommt den Beteiligungsabsichten der Richtlinie recht nahe. So sind nun alle Behörden, nicht nur die Umweltverwaltungen, und auch private Dienstleister mit öffentlichen Aufgaben wie die „hanse Wasser GmbH“, auskunftspflichtig (HB Plp. 16/47: 3043). Zudem soll die Verwaltung die Bevölkerung selbstständig informieren, wozu ein digitales Umweltinformationssystem vorgesehen ist (§ 4 BremUIG). Kommt es zu Konflikten oder Unzufriedenheit bei der Informationsherausgabe, steht den Bürgern ein Widerspruchs- und Klageverfahren offen (§ 3 BremUIG). Insgesamt könnten jedoch die vorgesehenen Kosten einschränkend auf die weitgehenden Rechte wirken. Sie werden den Auskunft verlangenden Bürgern ab einem halbstündigen Sachbearbeitungsaufwand berechnet und betragen bis zu 500 Euro (HB Drs. 16/704: 5).

Abschließend zählt zu Indikator 1 die Ende 2006 einstimmig und ohne Debatte beschlossene Änderung des Bremer Naturschutzgesetzes (Brem.Gbl. 54/ 2006: 467-470; HB Plp. 16/70: 4679). Ihr Anlass ist die Anpassung an die EU-Regelungen zur Strategischen Umweltprüfung (HB Drs. 16/1180: 1). Dies geschieht durch eine Ausweitung der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihrer Öffentlichkeitsbeteiligung auf Umweltschutz-, Nahverkehrs-, Raumordnungspläne etc. Ein weiteres Beteiligungselement des Gesetzes ist die übernommene, breite EU-Definition von betroffener Öffentlichkeit, zu der automatisch Umweltorganisationen zählen (§ 2c BremUVPG). Im Beteiligungssinne irritiert jedoch das Postulat, die europarechtlichen Vorgaben „1 zu 1“ übernehmen zu wollen und mit ihnen deregulierende Ziele zu verfolgen (HB Drs. 16/1180: 1). Während die Formulierung „1 zu 1“ für minimal gehaltene Umsetzungen verwendet wird (Sangenstedt 2005: 15), stehen Deregulierungsbestrebungen der Öffentlichkeitsbeteiligung oft entgegen (siehe III.3). Schließlich muss der Anspruch der Rechtsänderung, auch Artikel 1 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie umzusetzen (HB Drs. 16/1180: 2), hinterfragt werden. Artikel 1 fordert (EU 2003) neben der realisierten Beteiligung an Plänen den Rechtsschutz hierfür. Es finden sich im Gesetzestext aber keine Rechtsschutz-Regelungen. Da kein weiteres Bremer Rechtsdokument die Beteiligungsrichtlinie aufgreift, ist ihre landesrechtliche Umsetzung damit auf die Hälfte des ersten Artikels beschränkt.

Die von Indikator 2 beleuchtete Verbandsklage wurde in Bremen während des Untersuchungszeitraums erweitert. Einerseits können auch Verbände das im Umweltinformationsgesetz 2005 zugestandene Widerspruchs- und Klagerecht (§ 3 BremUIG) nutzen, da keine Differenzierung des Öffentlichkeitsbegriffs getroffen wird und Verbände der organisierte Teil der Öffentlichkeit sind (Wildenhahn 2003: 81). Die zweite Ausweitung ist die bundesweit erstmalige (Gerling 2007) Einführung der Tierschutzverbandsklage im September 2007 auf einen Bürgerantrag hin und durch die Stimmen der Grünen, SPD und Linken (HB Plp. 17/6: 302). Das Verbandsklagerecht für den Umweltbereich Tierschutz erlaubt allerdings nur Feststellungsklagen, die weder Verfahren stoppen noch Genehmigungen rückgängig machen können. Dennoch war die Einführung umkämpft. Ihr ging eine mehrjährige Debatte um die Frage voraus, ob Bremen Regelungen im Tierschutz erlassen dürfe, da dieses Gebiet Bundesdomäne sei. Zudem wurde befürchtet, mögliche Klagen etwa gegen die Tierversuche an der Universität könnten den Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort Bremen gefährden (Gerling 2007; Gundel 2006; Nordwest Zeitung 2006a). Neben dem Ausbau ist die Gesamteinschätzung der Verbandsklage zu beachten. Sie wurde 2004, vor beiden Neuerungen, im Bundesvergleich als höchstens durchschnittlich eingestuft. Die Bremer Verbandsklage habe einen engen Anwendungsbereich, da sie sich auf Planfest-

stellungsverfahren und Naturschutzgebietsveränderungen beschränke (Schmidt et al. 2004: 23).

Indikator 3, den Europa und Verbandsklage unabhängigen Änderungen der umweltpolitischen Beteiligungsrechte, kann nur wenig zugeordnet werden. Die Bremer Interviewpartnerin berichtete von leichten Beteiligungseinschränkungen der letzten Jahre durch Entbürokratisierungsbemühungen. Einwendungsfristen bei Verfahren seien verkürzt und der Abstand behördlicher Umweltberichte vergrößert worden. Zudem schätzte sie die große Koalition (1995-2007) als beteiligungsrechtlich uninteressiert und stagnativ ein (Interview HB).

Zum vierten Indikator, der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis, finden sich mehrere positive Aspekte. In direktem Bezug auf Indikator 1 wurde wie im Landesgesetz gefordert ein Umweltinformationssystem gestartet, über welches die Behörden die Bevölkerung selbstständig informieren. Es heißt BUISY, ist unter der Internetadresse www.umwelt.bremen.de abrufbar und enthält neben Informationen zum Klimaschutz etc. Daten wie die „Altlastenbedingte Grundwasserverunreinigungen“ der Stadtteile. Auch EU-Beteiligungsvorgaben wie die WRRL werden umgesetzt. So fanden bei der Erstellung von Wasserplänen Anhörungen statt (Interview HB), und es wurden Bürgerforen und Regionalkonferenzen in der Wasserverwaltung eingeführt (Newig 2005a: 503). An Kritik warf die Interviewpartnerin auf, dass die gute, an den wenigen Klagen ablesbare Verbandseinbindung von persönlichen Kontakten zu den Referatsleitern abhinge. Zudem würde die Beteiligung nur kleine Veränderungen erreichen und die Verwaltung weigere sich aus Personalmangel trotz Bevölkerungsinteresse, ein Bürgertelefon zum Thema städtische Grünflächen einzurichten (Interview HB). Schließlich scheint informelle, gesetzlich nicht vorgeschriebene Umweltpartizipation in Bremen etabliert zu sein. So gab es ein Mediationsverfahren bei den Planungen des Container Terminals IV in Bremerhaven (Kumpfer 2002: 92) und einen runden Tisch bei der Streckenplanung der A 281, jeweils zusätzlich zur Beteiligung in der Planfeststellung. Der runde Tisch zum Autobahnbau verhandelte u.a. die Umweltfrage Lärmbelästigung (Garms 2008). Da dieser Anfang 2008 aber wegen der angeblich nicht vorhandenen Verhandlungsspielräume der Stadt scheiterte (Grüne HB Links der Weser Homepage), sollte die informelle Beteiligung nicht überbewertet werden.

Abschließend beleuchtet die Schilderung des Projektes „Neubaugebiet Brokhuchting“ die Bremer Beteiligungspraxis. Ende der 1990er Jahre begannen die Stadt und ein Investor am Ortsrand des Stadtteils Brokhuchting auf Überschwemmungsgebiet eine exklusive Siedlung zu planen. Wegen der Gewässer- und Naturschutzgebietsnähe waren ein wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren und eine UVP, jeweils mit Beteiligungskomponenten, nötig. Die UVP ergab naturschutzrechtliche Bedenken, die von etlichen Umweltverbänden geteilt wur-

den und auf der Nutzung der Wiesen durch seltene Vögel beruhten. Darüber hinaus waren auch der Beirat des Stadtteils und die Nachbargemeinde Delmenhorst dem Projekt gegenüber skeptisch eingestellt. Letztere fürchtete um ihren Hochwasserschutz. Trotz aller öffentlicher und ökologischer Einwände stimmte die Bürgerschaft für den Bau und er wurde – mit geringen Umwelt-Ausgleichsaufgaben – genehmigt. Da der Verband BUND das Projekt als umweltrechtswidrig ansah, klagte er 2003 dagegen. Das Verfahren wurde 2005 mit einem Vergleich geschlossen, der intensivere Umweltschutzmaßnahmen bei der Bebauung vorsieht. Somit wurde die Öffentlichkeit zwar regelkonform am Verfahren beteiligt, ihre berechtigten, weil vom Gericht und der Umweltbehörde geteilten ökologischen Bedenken aber nicht berücksichtigt. Der Fall spricht für einen geringen Wert der Umweltpartizipation bei der Stadt, da diese die Einwände wegen des angestrebten – bei 400 Wohneinheiten begrenzten – Neubürger- und Profitgewinns übergang (Voith 2006; Kläner 2006; Taz 12.7.2001).

Insgesamt ergibt sich ein recht positives Bild der Bremer Umweltpartizipation. Die Hälfte der europarechtlichen Vorgaben wurde weitgehend EU-konform umgesetzt und der Beteiligungsausbau in der Praxis realisiert. Wird die bundesweit erstmalige Einführung der Tierschutzverbandsklage hinzugenommen, ist in den letzten Jahren ein Aufwärtstrend festzustellen. Das Beteiligungsniveau einzuordnen fällt schwer. Bremen scheint hier kein Vorreiter zu sein, da zwar viel und auch informell beteiligt¹³ wird, die Verbandsklage aber lange eingeschränkt war und die Behörden die Beteiligung nur begrenzt zu schätzen scheinen, da sie ihr Wirtschafts- und Kostenmotive überordnen. Angesichts der funktionierenden Beteiligungsmechanismen, auch bei der Kooperation mit den Verbänden, gewinnt die Einschätzung der Interviewpartnerin, die Umweltpartizipation sei etabliert und deshalb von Kritik und Einschränkungen weitestgehend nicht betroffen, an Überzeugungskraft.

¹³ Die Stadtstaateigenschaft Bremens (schein)korreliert also mit einer intensiven Beteiligung. Eine mögliche, zu prüfende Ursache hierfür ist, dass Genehmigungskonflikte mit den Bürgern wegen der räumlichen Nähe schnell die Politik erreichen, welche dann wie im Fall A 281 mit Gesprächsangeboten reagiert.

IV.3 Entwicklung der Umweltpartizipation in Hamburg

Nun folgt Hamburg als Stadtstaat und Fallbeispiel Nr. 2 bei der Untersuchung der regionalen Umweltpartizipation. Da Bremen als Referenzbeispiel dienen kann, ist die Analyse erleichtert.

Auch in Hamburg wurden in den letzten Jahren Gesetze zu allen unter Indikator 1 gefassten EU-Umweltrichtlinien mit Beteiligungsvorgaben erlassen. In ihrer Ausgestaltung weichen sie stellenweise überraschend deutlich von den Bremer Gesetzen ab.

Zur ersten indikatorrelevanten Rechtssetzung kam es Anfang 2004. Die Bürgerschaft verabschiedete einstimmig bei Enthaltung der „Grün Alternativen Liste“ (GAL) und ohne Debatte die Änderung des Wassergesetzes zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (HmbGVBl. 8/2004: 53-55; HH Plp. 17/53: 3179). Bereits einer der Gründe der GAL-Enthaltung lässt das Gesetz unter keinem guten Licht erscheinen. So kritisierten die Grünen die mit Zeitproblemen begründete Nicht-Einbindung der Umweltverbände in die Gesetzesvorbereitungen (HH Drs. 17/4023: 1), welche widersinnig erscheint, da das Gesetz die Kernaufgaben der Verbände – Umweltschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung – betraf. Zudem kann das richtlinienkonforme Bekenntnis der Änderungen zur aktiven Beteiligung kaum überzeugen, da sie auf die frühzeitige Veröffentlichung von Wasserwirtschaftsplänen mit Möglichkeit zu Stellungnahmen begrenzt ist (§ 97a HWAG). Erörterungstermine und Klagerechte werden in den Änderungen abgelehnt (HH Drs. 17/3137: 9), obwohl zumindest erstere unter aktive Beteiligung fallen. Auch die in Bremen zusätzlich für Beteiligung freigegebenen Wassermaßnahmenprogramme benennt Hamburg nicht.

Ende 2005 beschloss die Bürgerschaft debattenlos und bei Enthaltung der GAL einstimmig das Hamburger Umweltinformationsgesetz (HmbGVBl. 37/2005: 441-42; HH Plp. 18/42: 441-42). Dieses ist der Umweltinformationsrichtlinie sowie der Bremer Variante ähnlich. So enthält es die weitgehenden Regelungen, dass umweltunspezifische Behörden, Firmen mit öffentlichen Aufgaben sowie Gremien auskunftspflichtig sind und selbstständig informieren müssen. Auch wird der Informationsanspruch unter Rechtsschutz gestellt (HH Drs. 18/3024: 2). Wie in Bremen ist jedoch ein behördliches Widerspruchsverfahren Voraussetzung für den Gerichtszugang (§ 2 HmbUIG). Die Gebührenordnung regelt das Gesetz abweichend von Bremen, da es die dem Antragsteller berechneten Kosten nicht beziffert, sondern lediglich Kopieentgelte angibt (HH Drs. 18/2213). Dies kann sich je nach Auslegung positiv oder negativ auswirken und passt zum Gesamteindruck, dass das 1,5 Seiten kurze Gesetz viel Auslegungsspielraum lässt und damit auch restriktiven Interpretationen offen steht.

Ein Jahr später, 2006, setzte Hamburg durch eine Änderung des UVP-Gesetzes die SUP-

Richtlinie um (HmbGVBI. 53/2006: 638-39; HH Plp. 18/67: 3674). Die parlamentarische Behandlung lief nach dem bisherigen Muster „keine Debatte und einstimmige Verabschiedung bei Enthaltung der GAL“ ab (ebd.). Und wie zuvor war die Enthaltung beteiligungsrelevant. Durch die Gesetzesänderung wurden lediglich der forstliche Rahmenplan und der Abwasserbeseitigungsplan SUP- und damit beteiligungspflichtig (HH Drs. 18/5372: 2). Im Vergleich fasst Bremen deutlich mehr Planformen unter die SUP. Hier setzte die zur Enthaltung führende Kritik der Grünen an, welche vergeblich für eine SUP-Pflicht des Hafengebiets aufgrund seiner oft umweltrelevanten Veränderungen plädierten (ebd.: 4). Konkret gestaltet der Gesetzestext die Strategischen Umweltprüfung durch einen zu erstellenden Bericht über die Umweltfolgen eines Plans, zu dem die Öffentlichkeit Stellung nehmen kann (ebd.: 2). Die nur eine Seite kurzen, ihrer Komplexität wegen von SPD und GAL kritisierten Änderungen (ebd.: 4), weiten die Öffentlichkeitsbeteiligung also kaum, da Rücksicht auf den Hafen und den Standort nehmend, aus.

Schließlich findet sich bei der Änderung des Abwassergesetzes im August 2007, welche die SPD ablehnte und bei der sich die GAL enthielt, ein Bezug auf die Beteiligungsrichtlinie (Hmb. GVBI 34/2007: 284-290; HH Plp. 18/87: 4662). Hauptsächlich auf Privatisierungen im Abwassersektor zielend (HH Drs. 18/6247: 1), soll die Änderung auch Artikel 4 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie umsetzen (ebd.: 13). Dies tut sie, indem sie die Wasserverwaltung verpflichtet, ihre Entscheidungen samt Begründung sowie der Art und des Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung des Verfahrens zu veröffentlichen (ebd.: 8). Da über das Abwassergesetz hinaus kein Bezug auf die Beteiligungsrichtlinie in den Rechtstexten entdeckt wurde, ist in Hamburg nur Artikel 4, und dieser lediglich im Wasserbereich, umgesetzt.

Indikator 2, die Verbandsklage, hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Zuerst wurde sie bei der Änderung des Landesnaturschutzgesetzes im April 2005 eingeschränkt, als zwei „Tatbestände [...] dem Klagerecht ganz oder überwiegend entzogen“ (HH Drs. 18/2327: 1) wurden. Nach einer verdeckten, weil nicht in den Verbandsartikeln geregelt und eher geringen Erweiterung durch das Umweltinformationsgesetz Ende 2005 folgte ein Novum. Die Novellierung des Naturschutzgesetzes im April 2007 strich den Verbandsklageabschnitt (§ 43 HmbNatSchG) und verwies auf die 2002 ins Bundesnaturschutzgesetz integrierte Klageregelung. Die Streichung baute nicht nur Doppelregelungen ab, sondern schränkte die Öffentlichkeitsbeteiligung handfest ein, da seither nur noch bei Planungsvorhaben und nicht mehr beim Anlagebau geklagt werden darf (Koch, in: Hilmer 2007). Die Klageabschaffung begründet die CDU mit einem „ungehemmte[n] Prozesshanselkrieg“ (HH Plp. 18/77: 4123). Vermutlich fühlte sich die Stadt bei Großprojekten, die in der „Ansiedlungskonkurrenz“ (Koch, in: Hillmer 2007) der

Länder zunehmend wichtig scheinen, durch verzögernde Klagen gestört. Weiterhin fällt Indikator 2 für Hamburg negativ aus, da bereits vor dem Abbau das Klageniveau als sehr eingeschränkt galt (Heinz 2003: 88). Den Hafen und den Finkenwerderer Flugzeugbau betreffende Projekte waren, nach Koch bundesrechtswidrig, nicht beklagbar (Koch, in: Hillmer 2007).

Bei Indikator 3, den noch nicht erfassten Rechtsänderungen, brachten die letzten Jahren kaum Veränderung. Zu einer formalen Beteiligungserweiterung führte eine Umformulierung bei der Anpassung des Naturschutzgesetzes 2005. Der Verbandsbegriff wurde durch den breiteren Vereinsbegriff ersetzt (HH Drs 18/2013: 1). Diese Änderung ist marginal, da für Vereine die gleichen Anerkennungskriterien wie für Verbände gelten und sie somit bereits zuvor berücksichtigt werden konnten. Schließlich wurden den Umweltverbänden die Mittel gekürzt und damit die organisierte Öffentlichkeitsbeteiligung geschwächt (Nabu HH 2007).

Der Blick auf Indikator 4 und die Praxis der Umweltpartizipation offenbart zunächst ein schwieriges Stadt-Verbände Verhältnis. So wurden die Verbände trotz ihrer Eignung nicht in den Gesetzgebungsprozess der Wasserrahmenrichtlinie und der Beteiligungsrichtlinie (HH Drs. 18/6691: 2f.) eingebunden. Auch zeige die Umweltbehörde kein Kooperationsinteresse gegenüber ihnen (Nabu 2006). Wirken die Verbände tatsächlich an Gesetzen mit, bezeichnen sie dies als Farce, da ihre Vorschläge nicht berücksichtigt würden (ebd.). Der Vorwurf störender „Prozesshanselkriege“ deutet bestätigend auf eine ablehnende Haltung der Regierung gegenüber den Verbänden hin. Ins Bild passend stellt der Hamburger Interviewpartner eine Diskrepanz zwischen Beteiligungsvorgaben und ihrer Umsetzung fest (Interview HH). Bei den auf die EU zurückgehenden Luftreinhalteplänen sei die Bevölkerung nur durch eine Pressemeldung, die kurzfristig zu Stellungnahmen aufrief, beteiligt worden. Zur Diskrepanzthese passt auch die Umsetzung der WRRL. Entgegen der Praxis anderer Bundesländer hat Hamburg für die aktive Beteiligung keine Institutionen wie Wasserbeiräte geschaffen (Newig 2005a: 503). Allerdings zeigt die Richtlinienumsetzung auch positive Entwicklungen im Bereich informelle Beteiligung auf. So wurde ein Internetforum zur Brückenplanung eingerichtet (Interview HH). Dies ist exemplarisch für die Anstrengungen Hamburgs beim E-Government (Mitterhuber 2004). Schließlich seien runde Tische bei umweltrelevanten Verfahren etabliert, so der Interviewpartner.

Nun wird die Beteiligungspraxis Hamburgs am Beispiel Mühlenberger Loch, einer ökologisch wertvollen Elbbucht, verdeutlicht. Diese ließ die Stadt 2000 bis 2003 für 650 Mio. Euro teilweise zuschütten. Das immense Infrastrukturprojekt erweiterte das Airbus-Werksgelände, um Teile des Flugzeugs A 380 dort bauen zu können und Hamburg als wichtigen Luftfahrtindustriestandort zu etablieren. Obwohl es während des Planfeststellungsverfahrens 110 Stun-

den Erörterungstermine gab und Hamburg als Ausgleich für ökologische Schäden Verträge mit seinen Nachbarländern über Ersatzflächen abschloss, z.B. zur Förderung eines Süßwassers in Schleswig-Holstein, klagten Anwohner und Umweltverbände gegen das Projekt. Sie begründeten dies mit Lärmbelästigung, Umwelterstörung und zu geringer Beteiligung und erreichten zwei Baustopps. Das Fallbeispiel zeigt interessante Mechanismen auf: Die Behörden versuchten, den öffentlichen Widerstand auf fragwürdige Weise zu umgehen. So wurden Enteignungen mit dem gerichtlich bestrittenen Allgemeinwohlcharakter des Projekts – Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze – begründet und das Bundeswirtschaftsministerium überlegte, das Planungsrecht nur wegen des Projektes zu ändern. Zudem griffen die absurden Hamburger Klageausnahmen, da Verbandsklagen trotz Naturschutzbezug unzulässig waren. Dennoch band Hamburg die Bevölkerung mit Erörterungen intensiv ein und die Verbandsbeteiligung sowie drohende Klagen führten vermutlich präventiv zu ökologischen Ausgleichsmaßnahmen. Die Projektträger mussten schließlich zahlreiche beteiligungsbedingte Verzögerungen hinnehmen (Veit 2002; Jung, Nimtz-Köster, Latsch 2002; ddp 2003; Knödler 2003).

Insgesamt zeigt die umweltpolitische Beteiligungsentwicklung in Hamburg Abbautendenzen. Hart hat es die Verbände getroffen, deren Mittel gekürzt, Klagemöglichkeiten beschnitten und die generell ungern beteiligt werden. Die umgesetzten europäischen Beteiligungsvorgaben gleichen in ihrer restriktiven Gestaltung diese Entwicklung nicht aus und passen ins Bild eines niedrigen Beteiligungsniveaus. Die Kürze der untersuchten Gesetze sowie das debattenlose und einstimmige Plenum vermitteln den Eindruck, sie hätten nur Alibi- bzw. Zwangscharakter und die Politiker seien nicht an umweltpolitischen Beteiligungsrechten interessiert. Hier kann die Einschätzung des Hamburger Interviewpartners ergänzt werden, SPD und CDU würden sich in ihrer Wertung der Beteiligung als störend nicht unterscheiden (siehe V.II.b.) Den niedrigen Wert der Umweltpartizipation zeigt bedingt auch der Fall Mühlenberger Loch. Trotz massivem Widerstand, teilweise mit unlauteren Mitteln und aus wirtschaftlichen Motiven wurde das Projekt realisiert.

IV.4 Entwicklung der Umweltpartizipation in Niedersachsen

Als letzte der drei regionalen Fallstudien folgt nun die Analyse Niedersachsens.

Die Umsetzung der europarechtlichen Beteiligungsvorgaben, welche Indikator 1 misst, begann in Niedersachsen Anfang 2004 mit der Änderung des niedersächsischen Wassergesetzes zur Implementierung der WRRL (Nds. GVBl. 17/2004: 171-225; NDS Plp. 15/26: 2734). Wie in den Nachbarländern schreibt der Gesetzestext die aktive Beteiligung vor (§ 184 NWG). Die Bürger sollen in Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne frühzeitig eingebunden werden. Zwar wird damit wie in Bremen die Beteiligung in einem Bereich mehr als in Hamburg eingeführt, darüber hinaus vermittelt das Gesetz jedoch keinen beteiligungsfreundlichen Eindruck: Die Grünen kritisierten, die Verbände würden wegen der zügigen Umsetzung nicht in die Gesetzgebung eingebunden. Zudem schrieb die anfängliche Regierungsversion der Änderungen lediglich eine frühzeitige Veröffentlichung der Wasserpläne und unkonkret aktive Beteiligung vor (NDS Drs. 15/460: 21). Erst der Umweltausschuss ergänzte die Möglichkeit zu Stellungnahmen (NDS Drs. 15/805: 21), die essentiell für „echte“ Beteiligung sind.

Im Dezember 2006 folgte dann ein Umweltinformationsgesetz (Nds. GVBl. 31/2006: 580-82; NDS Plp. 15/106: 12407). Wie zuvor zeigten einzelne Parteien in der kleinen Plenardebatte Interesse an der Thematik. Die Grünen äußerten sich besorgt über den in komplizierten Formulierungen und Gebühren von bis zu 500 Euro bestehenden abschreckenden Charakter des Gesetzes (ebd.: 12408). In anderen Punkten ist das Gesetz weitgehender. Alle Behörden sowie private Träger öffentlicher Aufgaben sind auskunftspflichtig (§ 2 NUIG), regelmäßig soll ein Umweltbericht entstehen (§ 5(2) NUIG) und es existiert ein Widerspruchs- und Klageverfahren (§ 4 NUIG). Von den Nachbargesetzen hebt sich das Niedersächsische mit der bis zu 2 Arbeitsstunden kostenfreien Recherche für Bildungseinrichtungen ab (§ 6(4) NUIG). Auch listet der Gesetzesentwurf die bei seiner Erstellung beteiligten Verbände auf (NDS Drs. 15/3090: 8). Dies ist bisher einzigartig und verwirklicht Teile des Artikels 4 der Beteiligungsrichtlinie (siehe IV.2).

Anschließend wurde im März 2007 das UVP-Gesetz nach intensiver Debatte geändert, um die SUP-Richtlinie umzusetzen (Nds. GVBl. 13/2007: 179-185; NDS Plp. 15/112: 13250). Das Gesetz erklärt deutlich mehr Pläne SUP- und damit beteiligungspflichtig als das Hamburger. Genannt werden Nahverkehrspläne genauso wie Landschaftspläne, Pläne für Natura 2000 Schutzgebiete und für EU-Programme wie den Europäischen Landwirtschaftsfonds (NDS Drs. 15/3440: 6, 27). Wichtige Regelungen sind die frühzeitige Berichterstattung über die Umweltfolgen eines Plans, an der Verbände per Anhörung zu beteiligen sind und welcher veröffentlicht

werden muss. Im Beteiligungssinne ungünstig ist die unternehmensfreundliche Anhebung von UVP-Schwellenwerten. Fortan sind z.B. Aufforstungen bis 1 Hektar UVP-frei (NDS Plp. 15/112: 13245) und die Öffentlichkeit wird nicht mehr über deren Umweltfolgen informiert. Schließlich findet sich im SUP-Gesetz der einzige Bezug der niedersächsischen Rechtsdokumente zur Beteiligungsrichtlinie. Nur ein Bruchteil dieser wird umgesetzt, da das Gesetz nur den nach Betroffenheit differenzierten Öffentlichkeitsbegriff übernimmt (NDS Drs. 15/3440: 1).

Nach dem neben positiven auch etliche restriktive Regelungen aufzeigenden Indikator 1 überraschen die Ergebnisse von Indikator 2 ein wenig. So galt die Umweltverbandsklage in Niedersachsen lange als bundesweit führend (Willrich 2002: 877). Neben dem Naturschutz lässt sie etwa auch Klagen bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren zu (Gellermann 2006: 9). Im Modellkommunengesetz, das nur befristet und für einzelne Regionen gilt, wurde die Klage 2005 jedoch mit Ausnahme von UVP-Verfahren gestrichen (NDS Drs. 15/2011: 2). Die Begründungen dieses Schritts zweifeln die Beteiligung grundlegend an. Die Klagen hätten zu nicht hinnehmbaren Verzögerungen geführt und würden nicht zu handlungsfähigen Kommunen und der Entbürokratisierung passen (ebd.: 1, 6; AP 2005). Die Akzeptanz der Verbandsklage schwindet also bei den Parteien und politisch Verantwortlichen, auch wenn das Umweltinformationsgesetz sie 2006 wie in den Nachbarländern leicht stärkte.

Indikator 3, die noch unerfassten Rechtsänderungen umweltpolitischer Partizipation, schließen direkt am Modellkommunengesetz an. Das Gesetz strich neben dem Klage- auch das Mitwirkungsrecht von Umweltverbänden. Betroffen sind etliche Verfahren, in welchen Niedersachsen die Verbände über Bundesniveau beteiligt. Gestrichen wurden die Mitarbeit an naturschutzrechtlichen Verordnungen, an Plänen und Programmen sowie an Raumordnungsverfahren (NDS Drs. 15/2011: 2; § 60a NNatG). Der Eindruck des Abbaus der Umweltpartizipation wird auch durch die 2007 zurückgezogene Novelle des Naturschutzgesetzes verstärkt. Der Entwurf sah Fristverkürzungen für die Mitwirkung vor und wurde vom NABU als „massive[] Einschränkung[] bürgerschaftlicher Beteiligung“ (NABU NDS 2007) bewertet. Ins Bild passend sagte der niedersächsische Interviewpartner, die Regierung orientiere sich bei beteiligungsrelevanten Änderungen an den niedrigsten Standards im Bundesgebiet (Interview NDS).

Die praktische Umsetzung der Beteiligungsveränderungen, welche Indikator 4 misst, ist bei den europäischen Vorgaben ambivalent. Die WRRL wurde wie in Bremen mit Beiräten und Regionalkonferenzen recht weitgehend verwirklicht (Newig 2005a: 502). Die im Umweltinformationsgesetz als selbstständige Information der Behörden genannten Umweltberichte bringen jedoch keine Verbesserung. Sie existierten schon vor dem Gesetz (NDS MU Home-

page) und bleiben mit ihrem mehrjährigen Turnus weit hinter dem permanent gepflegten Umweltinformationssystem Bremens zurück. Insgesamt scheint die Verbandsbeteiligung lange funktioniert zu haben. Die Klagemöglichkeit habe zu präventiver Berücksichtigung der Umwelt bei den Behörden geführt (Interview NDS) und die Verbände wurden, wie das Umweltinformationsgesetz zeigt, zumindest in manche Gesetzgebungen eingebunden. Allerdings beklagen die Umweltverbände in letzter Zeit rechtliche und praktische Einschränkung unter der CDU/FDP-Regierung (NABU NDS 2007; LBU NDS 2004). Schließlich gibt es die informelle Beteiligung bei Umweltfragen in Form runder Tische in Niedersachsen heute nur noch selten, obwohl sie in den 1990er Jahren verbreitet war. Ein Grund hierfür ist die ablehnende Haltung der CDU/FDP-Regierung gegenüber dieser Politikform (Winkelseth 2005: 81).

Das niedersächsische Praxisbeispiel ist das Emssperrwerk im Landkreis Leer. Zwischen 1998 und 2002 für über 200 Mio. Euro gebaut, soll es die Ems zum Transport von Kreuzfahrtschiffen der Binnenwerft Meyer aufstauen und vor Sturmfluten schützen. Obwohl es schon einige Jahre zurückliegt, wurde das Projekt ausgewählt, da Rechtskonflikte bis 2006 andauerten und diese möglicherweise die Beteiligungsgesetzgebung beeinflussten. Umweltverbände und andere Gegner des Sperrwerks reichten im Lauf der Jahre zahlreiche Klagen gegen den nach einem Planfeststellungsverfahren genehmigten Bau ein. Sie argumentierten dabei auch mit ökologischen Folgeschäden. Die im Zuge der Klagen verhängten Baustopps und das letzte mit einem Vergleich über 9 Mio. Euro für Umweltausgleichsmaßnahmen endende Verfahren verdeutlichen Behördenfehler bei der Beteiligung. Trotz Einwänden schätzten sie die Umweltschäden zu niedrig ein und nahmen damit die Verbände nicht ernst genug. Zudem stellte ein Gericht fest, dass die Behörden den primären Baugrund – die Werftförderung – in der Öffentlichkeit herunterspielten. Neben der Beteiligungspraxis sind die Reaktionen auf die Baustopps problematisch, da Abgeordnete aus der Region die Umweltverbandsklage in Frage stellten und so die öffentlichen, teils gerichtlich bestätigten Bedenken gegen das Projekt ignorierten. Für den Interviewpartner trug die Verärgerung über die Verzögerungen zur Einschränkung der Verbandsbeteiligung im Modellkommunengesetz bei (Nordwest Zeitung 2006b; Reuters 2002; Schumacher 1999; Voges 1999).

Obwohl die Umweltpartizipation im Praxisbeispiel wirtschaftlichen Motiven untergeordnet wird, steht es um sie nur bedingt schlecht. Zwar zeigt ihre Entwicklung wegen der Verbandseinschränkungen und restriktiver europarechtlicher Umsetzungen wie der UVP-Schwellenwerteanhebung Abbautendenzen. Dieser Trend ist aber begrenzt, da durch die WRRL neue, mit Vertretern der Öffentlichkeit besetzte Institutionen entstanden, das SUP-Gesetz die Beteiligung auf viele Pläne erweiterte und das Ausgangsniveau der Verbandsbeteiligung hoch war.

Unter dem Strich wird in Kapitel IV eine abweichende Entwicklung der Umweltpartizipation in den drei Ländern deutlich. Während Bremen aufgrund der recht konformen Umsetzung der EU-Vorgaben u.a. mit einem Umweltinformationssystem und Beiräten in der Wasserverwaltung (Newig 2005a: 503), sowie der Tierschutzverbandsklage die Beteiligung erweiterte, zeigen Hamburg und Niedersachsen Abbautendenzen (vgl. Tabelle 1). Diese beruhen darauf, dass ihre restriktive Richtlinienumsetzung die Partizipation kaum stärkte und sie darüber hinaus vor allem die Verbandsbeteiligung einschränkten. In Hamburg ist der Abbautrend am stärksten, da es die Finanzen und Klagerechte der Umweltverbände massiv beschnitt und die Richtlinienumsetzung die Partizipation im Gegensatz zu Niedersachsen nicht einmal stellenweise verbesserte. Das Niveau der Umweltpartizipation zeigt ein verschobenes Bild, da Niedersachsen hier mindestens auf dem aktuellen Bremer Niveau und vor Hamburg, das selbst die begrenzt zugestandenen Beteiligungsrechte unzureichend realisiert, liegt. Bis zu den aktuellen Einschränkungen gab es in Niedersachsen bundesweit führende Verbandsklage- und Beteiligungsrechte.

Tabelle 1: Ergebnisse Kapitel IV - Länderspezifische Umweltpartizipationsentwicklung seit 2003.

	Bremen	Hamburg	Niedersachsen
Indikator 1: Richtlinienumsetzung	<u>Weitgehend:</u> > Umweltinformationsrichtlinie (UIR) (Infosystem) > WRRL (Beiräte, Konferenzen) > SUP (mind. 3 Planformen) <u>Restriktiv:</u> > bei Beteiligungsrichtlinie nur Hälfte Art. 1 umgesetzt ¹⁴ > UIR (hohe Gebühren) >> überwiegend positiv (= Beteiligungsausbau)	<u>Weitgehend:</u> > UIR (Widerspruchsverfahren und Firmen auskunftspflichtig wie in HB u. NDS), Gebühren unklar <u>Restriktiv:</u> > WRRL (keine Bürgerinstitutionen, Erörterungstermine u. Klagerechte) > SUP (nur 1 Plan!) > Beteiligungsrichtlinie (nur Art. 4 für Wasserbereich umgesetzt) ¹² > kurze Gesetze, keine Debatten >> überwiegend negativ (= kein nennenswerter Beteiligungsausbau)	<u>Weitgehend:</u> > Teile der UIR (kostenfreie Recherche für Bildungseinrichtungen) > Teile der SUP (viele Planformen) > Teile der WRRL (Bürgerinstitutionen) <u>Restriktiv:</u> > UIR (hohe Gebühren, Formulierung) > WRRL anfangs ohne konkrete Beteiligung > SUP setzt Schwellenwerte hoch > Beteiligungsrichtlinie (lediglich Öffentlichkeitsbegriff übernommen) ¹² >> gemischt (= sowohl Beteiligungsausbau, -Stagnation als auch -Abbau)
Indikator 2: Verbandsklageveränderung	(geringes Ausgangsniveau) - Ausbau durch Tierschutzverbandsklage (2007) >> Aufwärtstrend	(sehr geringes Ausgangsniveau) - Abbau: erst Einschränkung, dann Streichung der Klage (2005, 2007) >> klarer Abwärtstrend	(hohes Ausgangsniveau) - Abbau: Kritik u. Streichung in Modellkommunengesetz (2005) >> Abwärtstrend
Indikator 3: Andere Rechtsänderungen	- punktuelle Fristverkürzungen durch Beschleunigungsgesetze >> leichter Abwärtstrend	- Mittelkürzung für Verbände >> leichter Abwärtstrend	- Mittelkürzung für Verbände - Verbandsbeteiligung in ModKG gestrichen - NatSchG-Novelle mit Beteiligungsabbau >> Abwärtstrend
Indikator 4: Beteiligungspraxis	- informelle Beteiligung etabliert - recht gute Verbandseinbindung - Richtliniengesetze realisiert - im Praxisbsp. werden Bevölkerungseinwände übergangen >> positives Bild	- informelle Beteiligung etabliert - starke E- Partizipation - Konflikte mit kaum eingebund. Verbänden - Gesetzesvorgaben lückenhaft realisiert - im Praxisbsp. werden Bevölkerungseinwände übergangen >> eher negatives Bild	- Regierung lehnt runde Tische ab - Konflikt mit Verbänden: öfter nicht in Gesetzgebung eingebunden - Umweltberichte in UIR nicht neu - im Praxisbsp. werden Bevölkerungseinwände übergangen >> negatives Bild
Insgesamt	LEICHTER POSITIVTREND	KLARER NEGATIVTREND	NEGATIVTREND (schwächer als in HH, da Beteiligung bei Indik. 1 teils gestärkt)

¹⁴ Alle drei Länder setzten die Beteiligungsrichtlinie nur punktuell um. Die Gründe hierfür, möglicherweise die noch nicht abgelaufene Umsetzungsfrist des Ende 2006 erlassenen Bundesgesetzes, gehen aus der Literatur nicht hervor.

V. Analyse der Ergebnisse

Der Vergleich der Ergebnisse der letzten beiden Kapitel wirft Erklärungsbedarf auf. Kapitel III weist eine klare Stärkung der Umweltpartizipation auf internationaler Ebene nach. Im gleichen Zeitraum und trotz Umsetzungszwang europäischer, beteiligungsfreundlicher Vorgaben schränkte die Mehrzahl der untersuchten Bundesländer die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpolitik ein. Ihre zumeist beteiligungskritische Haltung trugen sie bis in die Bundespolitik, da auch Hamburg zu den Ländern gehörte, die die Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien in Bundesrecht durch Änderungs- und Ausschussanträge verzögerte (siehe III.3).

Einerseits ist nun erklärungsbedürftig, warum der internationale Beteiligungstrend nicht auf die Mehrzahl der Länder durchgeschlagen hat¹⁵, obwohl diese doch fast alle relevanten EU-Richtlinien formal umgesetzt haben. In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, warum Bremen nicht ins Bild der beteiligungskritischen Länder passt, da in dem Stadtstaat als einzige Fallstudie der Beteiligungstrend wie auf europäischer Ebene nach oben zeigt.

V.1 Ursachen für mehrheitliches Abweichen vom internationalen Trend

V.1.a) Grundlegendes und Argumente der beteiligten Akteure

Werden die beteiligungsfördernden Richtlinien als Teil der europäischen Umweltpolitik betrachtet, könnten die Gründe des generellen Implementierungsdefizits dieses EU-Politikfelds (Hey, Volkery, Zerle 2005: 2) auch ursächlich für den ausbleibenden Ausbau der Landespartizipation sein. Die Umsetzungsprobleme werden mit mangelnden Kontrollmöglichkeiten der EU und der Bedrohung, welche die Mitgliedsstaaten gerade in Krisenzeiten im Umweltrecht für ihre Wirtschaft sehen, begründet (ebd.; Hey 2005: 24). Hinzu kommt die Differenz, welche sich zwischen einer ambitionierten, in Eigendynamik verstärkten EU-Umweltpolitik einerseits sowie der umweltpolitisch skeptischen Akteure Kommission und Mitgliedsstaaten andererseits auftut (Hey, Volkery, Zerle 2005: 4ff). Schließlich gelten auch föderale Strukturen wie die deutsche als dem Implementierungsdefizit zuträglich, da diese die Umsetzung von EU-Recht durch die zahlreichen notwendigen Landesgesetze verkomplizieren (Treib 2003: 507).

Mehrere Argumente der Akteure zur Erklärung des Teilnehmungsabbaus und der restriktiven Richtlinienumsetzung sind wie die vorherigen, grundlegenden Erklärungen nicht sehr beteiligungsspezifisch. So wird die *Überlastung* der Länderparlamente durch europarechtliche Vorga-

¹⁵ Die offensichtliche Begründung, die mangelhafte Implementierung habe zum Abweichen der Beteiligungstrends von der EU-Entwicklung beigetragen, ist zu oberflächlich und soll weiter hinterfragt werden.

ben auch im Fall der Beteiligungsrechte beklagt und somit indirekt eine verspätete bzw. minimal gehaltene Umsetzung gerechtfertigt. Die Masse an europäischen Vorgaben kommt darin zum Ausdruck, dass die Interviewpartner bereits mit den Namen der zentralen Informations- und Beteiligungsrichtlinien überfordert waren und nichts zu deren gesetzlicher Umsetzung sagen konnten, obwohl sie teilweise an ihrer landesrechtlichen Gestaltung mitgearbeitet hatten. Bezeichnenderweise richtete ein niedersächsischer Politiker in der Plenardebatte um die SUP-Richtlinie die Bitte an die EU, doch aufgrund des zu hohen Umsetzungsaufwandes weniger und schlankere Umweltregelungen zu erlassen (Plp. NDS 15/112: 13244). Neben dem Argument der Überlastung findet sich bei den Akteuren auch das der *Entbürokratisierung*, mit welchem der Abbau von Beteiligungsrechten begründet wird (Interview HB & NDS). Hinter der Verwendung des Entbürokratisierungsarguments steht zum einen die Auffassung, schnelle und moderne Verwaltungsverfahren würden dem vermeintlich verzögernden Beteiligungsverfahren entgegen stehen (SRU 2006: 258f.; AP 2005). Zum anderen hält Hamburg die föderale Umsetzung, d.h. in jedem Land zu erlassenden Umweltinformationsgesetze, für „kontraproduktiv und unbefriedigend“ (Drs. HH 18/2213: 2), da sie unnötigen bürokratischen Aufwand erzeugten. Die aus dieser Äußerung sprechende Verärgerung lässt keine konforme Richtlinienumsetzung erwarten. Der Teil des letzten Arguments, welcher die Beteiligung als modernen Bürokratien entgegenstehend bewertet, gehört zur offen artikulierten, *skeptischen Haltung* mancher Akteure¹⁶ gegenüber der Umweltpartizipation. Diese ist eine weitere Akteursbegründung für den Beteiligungsabbau und beruht auf der Einschätzung, die Beteiligung hätte verlangsamende sowie Gerichts-, Verwaltungs- und Baukosten erhöhende Effekte (vgl. Praxisbeispiele; Fisahn 2004a: 4), auch da die Verbände die Klagerechte nicht verantwortungsvoll gebrauchen würden (vgl. z.B. Plp. HH 18/77: 4123). Damit würden Investitionsreize verringert und die Länder geschädigt (ebd.; Knopp 2005: 284).

V.1.b) Misfit-These

Nun folgt die erste theoriebezogene Erklärung für das Abweichen der Länder von der beteiligungsfreundlichen EU-Tendenz. Die Misfit-These, übersetzbar als „Inkompatibilitäts-These“, ist ein aktueller Zweig der Compliance-Forschung und wird u.a. von Duina, Knill/Lenschow und Börzel vertreten (Treib 2003: 508). Die auf Implementierungsprobleme fokussierte Forschungsrichtung eignet sich für die Untersuchung, da die mehrheitlich ausbleibende Beteili-

¹⁶ Zu den beteiligungskritischen Akteuren zählen mindestens: Politiker, welche durch Gesetzesformulierung oder die Zustimmung zu entsprechenden Gesetzen zum Beteiligungsabbau beitragen, die Wirtschafts-, und die Bauernlobby (Knopp 2005: 284; Bauernverband SWH 2007).

gungserweiterung in den Ländern, vereinzelt auch der Beteiligungsabbau, mit der unzureichenden Umsetzung der EU-Beteiligungsvorgaben zusammenhängt. Die Misfit-These wird vor allem auf die Umweltpolitik und den Binnenmarkt der EU angewendet und erklärt die nicht erfolgte oder unvollständige Regelumsetzung der Mitgliedsstaaten durch abweichende Policies bzw. Institutionen (Börzel, Risse 2004: 5). Es geht um die Kompatibilität zwischen EU- und Landesregelungen. Die These gehört zu den Enforcement-Ansätzen der Compliance-Forschung, welche von gewollter Nichtumsetzung ausgehen (Börzel 2001: 2). Ihr liegen die vom historischen Institutionalismus abgeleiteten Annahmen zu Grunde, dass

- nationale Policies und Institutionen große Beharrungskraft aufweisen und
- Regierungen als „guardians of the status quo“ (Duina 1997: 157) agieren.

Die Annahmen der mit dem Fokus auf innerstaatliche Erklärungen für Regelverletzungen subsystemisch ausgerichteten These erinnern an die politikfeldtheoretischen Elemente der Erblastthese und Pfadabhängigkeit. Eine Policy bleibt jeweils bei starker Inkompatibilität aufgrund zu hoher Wechselkosten unverändert. Börzel erweitert die Misfit-These um einen zweiten, die Regelbefolgung beeinflussenden Faktor. Dieser ist die etwa von NGOs ausgehende „domestic mobilisation“ (Börzel 2000: 149) für die Neuregelung eines Themas im europäischen Sinne. Somit entstehen eine institutionalistische und eine akteursgeprägte Hypothese:

- (1) Je signifikanter der Unterschied zwischen bisherigen Landesregelungen und umzusetzenden EU-Vorgaben, desto stärker verweigert sich die nationale Politik einer Umsetzung.
- (2) Wenn der mit der Differenz zwischen EU und nationalen Regeln wachsende Anpassungsdruck von gesellschaftlichen Initiativen im Sinne der EU-Ziele ergänzt wird, dann steigt die Wahrscheinlichkeit eines nationalstaatlichen Policywechsels.

Die Misfit-These wurde für die Untersuchung ausgewählt, da beispielsweise die beteiligungs-skeptische Haltung der Landespolitiker Bezug zu ihr aufweist. So kollidiert die Einschätzung der Rolle und Kompetenzen von Umweltverbänden zwischen Landes- und Europavertretern. Während etwa Hamburg die Verbände kaum beteiligt und in konfliktreichem Verhältnis zu ihnen steht, werden sie europarechtlich als Teil der betroffenen Öffentlichkeit u.a. mit breiten Klagemöglichkeiten privilegiert (Schlacke 2005: 68). Hier ist also recht schnell ein Misfit zwischen EU- und Landesebene erkennbar.

Nachdem der erste Schritt den Theorieansatz und seine Themenrelevanz vorstellte, werden nun in Schritt 2 die Hypothesen auf den zu erklärenden Gegenstand – die Differenz von europa- und landesrechtlicher Entwicklung bei der Umweltpartizipation – angewendet. Die beim

Transfer der Theorie auf die Untersuchung entstehenden Erwartungen sollen dann in Schritt 3 mit der Empirie abgeglichen werden. Konkret erklärt Hypothese 1 einen Regelbruch, der in unvollständiger oder ausbleibender Umsetzung von EU-Recht besteht, mit der Abweichung der neuen europäischen von den bisherigen staatlichen Regeln. Für die Untersuchung bedeutet dies, dass die Umsetzung der von der EU betriebenen Beteiligungserweiterung unwahrscheinlicher wird, je stärker die EU-Vorgaben von den Beteiligungsregeln bzw. der Beteiligungskultur der Länder abweichen. Sind die EU-Vorgaben den lokalen Beteiligungsgesetzen hingegen ähnlich, ist eine landesrechtliche Umsetzung im EU-Sinne zu erwarten. Hypothese 2 hält nun eine konforme Implementierung trotz Differenz zwischen EU- und Landesregelungen für möglich, wenn sie zivilgesellschaftlich unterstützt wird. Zugleich sind die Umsetzungschancen bei Regelungsdifferenzen und ohne gesellschaftliches Bemühen um einen Policy-Wechsel minimal. Wenn das Beteiligungsniveau der Länder also kaum von den europäischen Partizipationsvorgaben abweicht oder sich bei moderater Abweichung gesellschaftliche Akteure für den Beteiligungsausbau einsetzen, ist eine Ausweitung der Umweltpartizipation möglich.

Beim Abgleich mit der Empirie zur Prüfung der Theorie scheint sich Hypothese 1 schnell zu bestätigen. Börzel unterstellt Deutschland „considerable misfits in the implementation of EU environmental policies“ (Börzel 2000: 159). Die Autorin begründet sie bei der Umweltinformationsrichtlinie mit der verschlossenen deutschen Informationspolitik, die der Richtlinie massiv widerspreche (ebd.: 157). Andere Autoren bestätigen die restriktive, als Amtsverschwiegenheit bezeichnete Informationskultur (Danwitz 2004: 273; Pötter 1998) und auch der Europäische Gerichtshof rügte bereits ein älteres deutsches Umweltinformationsgesetz als zu eng gefasst (Schrader 2004: 8). Eine zweite Inkompatibilität zwischen Landes- und EU-Regeln betrifft die Verbandsrolle, die die EU deutlich weiter fasst (s. o.). Beim Verbandsthema setzt ein weiterer, sogar sehr deutlicher Misfit an. So steht die EU-Forderung, auch Interessierte zu beteiligen (Newig 2005a: 487) und Verbänden generelles Klagerecht einzuräumen der deutschen Tradition des Individualrechtsschutzes entgegen (Knopp 2005: 283). Dieser lässt Klagebefugnisse und weitergehende Partizipation primär für von Projekten etc. Betroffene zu. Danwitz treibt diese Inkompatibilität auf die Spitze, indem er das gesamte deutsche Rechtssystem durch die EU-Regeln gefährdet sieht (Danwitz 2004: 274). Der durch die Aussagen von Börzel, die Umweltinformationsrichtlinie widerspreche der deutschen Informationspolitik „completely“ (2000: 157) und Hey et al., die EU-Regeln gingen „weit über das [...] in Deutschland umweltpolitisch Durchsetzbare“ (2005: 4) hinaus, entstehende Eindruck eines extremen Misfits kann jedoch nicht geteilt werden. Deutschland und seine Länder weisen

eine umweltpolitische Beteiligungstradition samt Informationsrechten auf (vgl. Kap. IV, II.2.c; vgl. Fisahn 2004a; Newig 2005a: 504; Schlacke 2005: 68). Dies zeigt sich auch darin, dass die Beteiligungsverfahren der Aarhus-Konvention dem deutschen Planfeststellungsverfahren ähneln (Schink 2003: 31). Allerdings weicht die deutsche Beteiligungskultur mit dem kleinen Beteiligtenkreis und schwachen Rechtsschutz sowie einer weniger aktiven und späteren (Fisahn 2004b: 8) Beteiligung vom Modell der EU ab. Somit besteht eine akzentuierte, aber nicht fundamentale Inkompatibilität zwischen den partizipativen EU-Vorgaben und den deutschen Regelungen. Gemäß Hypothese 1 folgt aus diesem Misfit eine geringe Wahrscheinlichkeit für die konforme Änderung der deutschen Beteiligungspolicy im EU-Sinne. Da die Empirie eine oft nur formelle und unvollständige Umsetzung der EU-Beteiligungsvorgaben aufzeigte, trifft Hypothese 1 empirisch zu.

Weiterhin sind die Voraussetzungen zur Prüfung von Hypothese 2 gut, da bei mäßigem Misfit gesellschaftliches Engagement sichtbare Folgen haben kann. Bei der Messung des zivilgesellschaftlichen Engagements für den Ausbau der Umweltpartizipation im EU-Sinne ergibt sich ein gemischtes Bild: Einerseits wird den Umweltverbänden als für das Thema relevanten NGOs unterstellt, sie hätten erstaunlich wenig Interesse für die Aarhus-Konvention und die entsprechenden EU-Richtlinien gezeigt, obwohl ihre eigenen Rechte durch die Dokumente gestärkt wurden (Zschiesche 2004a: 4). Diesen Eindruck bestätigt die Suche nach Pressemeldungen der großen Umweltverbände zur zentralen Beteiligungsrichtlinie. Lediglich der NABU Niedersachsen nahm einmalig Bezug auf diese, als er die Parteien im Vorfeld der Landtagswahl 2008 zu ihren Positionen zum Ehrenamt im Umweltschutz befragte (NABU NDS 2008). Andererseits bemühte sich der NABU Bundesverband Ende 2006 mit einer Beschwerde vor dem EuGH gegen die restriktive deutsche Umsetzung um die europakonforme Implementierung der Beteiligungsrichtlinie (Werthschulte 2007). Der Verband generierte somit als eine Art Kontrolleur „von unten“ Druck für einen Policywechsel. Da die gesellschaftlichen Akteure aber nicht mehr taten, und ihr Einsatz für die Umsetzung der EU-Beteiligungsvorgaben insgesamt gering ausfällt, trifft auch Hypothese 2 empirisch zu. Die Bedingungen eines Policywechsels waren in Folge eines zu geringen gesellschaftlichen Drucks nicht erfüllt. Tatsächlich blieb eine im EU-Sinne gelegene Gesetzesformulierung aus¹⁷.

Insgesamt kann die Misfit-These also die Empirie erklären. Zu geringes gesellschaftliches Engagement für einen Policy-Wechsel und Differenzen zwischen den EU-Beteiligungsforderungen und den Landesregelungen führten womöglich zu unvollständiger Implementierung.

¹⁷ Es bleibt jedoch offen, ob stärkerer gesellschaftlicher Einsatz zu beteiligungsfreundlicheren Gesetzen geführt hätte.

V.1.c) Internationale Hypothese

Als zweite Theorie für die Erklärung des Abweichens der umweltpolitischen Beteiligungs-entwicklung zwischen EU- und Landesebene wird die „Internationale Hypothese“ herangezogen. Sie gehört zur Politikfeldanalyse und wurde stark von Scharpf geprägt, der sie vor allem auf die Sozialpolitik anwendet. Die Theorie beschreibt den Einfluss struktureller, internationaler Veränderungen auf die staatliche Handlungsfähigkeit. Wie große Teile der Misfit-These ist sie damit institutionalistisch orientiert, weist jedoch abweichend wegen der Schlüsselrolle der internationalen Ebene (Ostheim 2007: 75f) einen systemischen Ansatz auf. Obwohl die Internationale Hypothese nicht explizit den Compliance-Theorien angehört, kann sie der Misfit-These gegenüber gestellt werden, da sie sich neben der Deregulierung durch die EU auch mit der für die Untersuchung relevanten Regelsetzung der Gemeinschaft beschäftigt (ebd.: 78f.). Zudem ähneln sich beide Theorien, da die Misfit-These mit der Idee der Pfadabhängigkeit politikfeldtheoretische Züge trägt. Wichtige Annahmen der Internationalen Hypothese lauten:

- Es findet eine zunehmende wirtschaftliche und politische Entgrenzung statt.
- Gleichzeitig steigt die Standortkonkurrenz der Länder.

Aufgrund sinkender Handelsschranken und wachsender internationaler Märkte können sich Unternehmen heute relativ schnell verlagern. Diese Mobilität bewirkt, dass Politiker – bemüht um Wiederwahl auf Basis erfolgreicher Wirtschaftspolitik (Benz 2002: 395) – verstärkt darauf zielen, die Standortbedingungen ihrer Region attraktiv zu gestalten (Ostheim 2007: 77f.). Betriebsabwanderungen sollen vermieden und neue Firmen angeworben werden. Unter politischer Entgrenzung fasst die Theorie die durch zunehmende zwischenstaatliche Austausch- und Kommunikationsbeziehungen sowie grenzüberschreitende Probleme entstandene internationale Entscheidungsebene, z.B. in Form der EU (ebd.: 75f.). Beide Entgrenzungen schränken nun die Handlungsfähigkeit der Staaten ein, da sie marktorientierter agieren und internationales Recht umsetzen müssen. Aus diesen Überlegungen entsteht folgende Hypothese:

- (1) Je stärker die internationale Konkurrenz und der Ausbau der Märkte, desto weniger erlassen die Staaten wirtschafts- bzw. standorthemmende Policys.

Eine weitere, nicht explizit in der Literatur formulierte Hypothese ergibt sich aus der Rolle der Gliedstaaten bei der politischen Entgrenzung. Die positive Integration hat für sie mehrere Nachteile zur Folge. Neben Einschränkungen ihrer Kompetenzen durch die EU-Vorgaben müssen sie die Hauptlast der Umsetzungskosten tragen (Fischer 2003: 4; Börzel 2002: 375; Hüttmann, Knodt 2000). Da sich in der Folge die Bundesländer von der Europäisierung bedroht fühlen und ihr gegenüber skeptisch eingestellt sind (ebd.), lautet die zweite Hypothese:

- (2) Wenn die positive Integration der EU zu Kompetenzverlusten und Kosten für die Gliedstaaten führt, dann ist eine unvollständige Regulierung aus Protest¹⁸ wahrscheinlich.

Nach dieser Einführung in die Internationale Hypothese wird ihre Auswahl für die Untersuchung verständlich. Der Theorieansatz stellt das Akteursargument, welches die Standortattraktivität durch die Beteiligungsvorgaben bedroht sieht, auf eine wissenschaftliche Basis (siehe V.1.a).

Die Hypothesen können wie folgt auf die Untersuchung übertragen werden: Der erste, die Bedingung formulierende Satzteil von Hypothese 1 würde im Positivfall feststellen, dass die Bundesländer international intensiv mit anderen Regionen konkurrieren, etwa auf Basis einer hohen Integration des europäischen Binnenmarktes. Satzteil 2 könnte durch eine nachvollziehbare Einschätzung der Beteiligungsrechte als wirtschaftshemmend umgesetzt werden. Somit ist kein Beteiligungsausbau in den Ländern zu erwarten, wenn dieser vor dem Hintergrund eines hohen europäischen Konkurrenznieaus als standortschädigend eingeschätzt wird. Ein Partizipationsausbau scheint möglich, wenn Beteiligung nicht als standortrelevant gilt bzw. der Wettbewerbsdruck gering ist. Bei Hypothese 2 kommt es darauf an, ob die Umweltpartizipation zu den Länderkompetenzen zählt und ob durch die Umsetzung der Beteiligungsvorgaben Kosten entstehen. Ist die Umweltpartizipation also Teil der Länderkompetenzen und belastet die Umsetzung der EU-Beteiligungsvorgaben maßgeblich die Verwaltung oder Finanzen der Länder, dann ist eine unvollständige Implementierung zu erwarten.

Hypothese 1 passt auf den ersten Blick gut zur Empirie. So findet das Kriterium der Einstufung der Umweltpartizipation als standortgefährdende Policy mehrfach Bestätigung. Laut Scharpf werden neben weitgehenden sozialstaatlichen Regelungen auch entsprechende Umweltregelungen von der wettbewerbsorientierten Politik nicht mehr erlassen (Ostheim 2007: 77). Hierunter könnte auch die umweltpolitische Öffentlichkeitsbeteiligung fallen, da sie zumindest mit dem internationalen Ausbau einen weitgehenden umweltpolitischen Charakter gewinnt. Dieser liegt etwa in der nun gerichtlich erzwingbaren Berücksichtigung von Umweltkriterien bei Genehmigungen (siehe IV.1 oder Koch 2007: 370). Zudem schätzten mehrere Akteure der Küstenbundesländer die Umweltpartizipation aufgrund ihrer Projekte und die Forschung gefährdenden Wirkung als standort- bzw. wirtschaftsschädlich ein (Interview HB; HH; NDS; siehe V.1.a). Auch die zweite Bedingung für Hypothese 1 findet schnell Bestätigung, da der europäische Binnenmarkt als stark ausgebaut gilt (Ostheim 2007: 78) und folg-

¹⁸ Börzel führt den Widerstand gegen die EU-Vorgaben weniger auf den Kompetenzverlust als das Kostenproblem zurück. Sie beobachtet eine europaweite Unzufriedenheit der Regionen darüber, dass sie den Großteil der Implementierungskosten tragen müssen, aber kaum Einfluss auf die EU-Entscheidungen haben. Dies resultiert in gewollter, mangelhafter Regulierung, um sich den Umsetzungskosten zu entziehen (Börzel 2002: 376).

lich Konkurrenz und Firmenmobilität hoch sind. Entsprechend wird von einem „verschärfte[n] Standortwettbewerb“ (Börzel 2002: 364) zwischen den Gliedstaaten geschrieben (Benz 2002: 395), welche zu „Global Market Players“ (Börzel 2002: 366) geworden seien. Somit trifft Hypothese 1 empirisch zu. Ein starker, auch zu Konkurrenz der Regionen führender Wettbewerbsmechanismus konnte identifiziert werden, in dessen vermeintlicher Folge die oft als standortschwächend eingestufte Umweltpartizipation unausgebaut blieb.

Hypothese und Empirie stimmen jedoch nicht widerspruchsfrei überein. Zum einen wird die hohe Konkurrenz der Regionen bezweifelt, da diese durch eine stärkere Kooperation zwischen den Gliedstaaten und mit dem Bundesstaat abgefedert würde (Börzel 2002: 366). Zudem gibt es kritische Stimmen zum Wettbewerbsdruck, dem die Länder ausgesetzt seien. Laut dem Hamburger Interviewpartner falle das Konkurrenzargument in der Gesetzgebung nur am Rande und für die Bremer Interviewpartnerin verliere es wegen seiner Überbetonung im kleinsten Stadtstaat an Überzeugung. Schließlich werden auch die Folgen der Konkurrenz – in unserem Fall der ausbleibende Beteiligungsausbau – bezweifelt. Laut Benz könne noch nicht gesagt werden, dass der Regionswettbewerb zur Senkung von Policy-Standards führe. Ein Ausbau, d.h. ein „race to the top“ anstelle eines „race to the bottom“ sei auch möglich (Benz 2002: 399).

Hypothese 2 betreffend stellt sich zuerst die Frage, ob die Umweltpartizipation zu den Länderkompetenzen zählt. Ihre Zuordnung zum Politikfeld Umwelt, in welchem die Länder recht eigenständig sind (Hüttmann, Knodt 2000)¹⁹, bejaht dies. Die Regelungsmöglichkeiten der Länder zeigen sich etwa in den abweichenden Verbandsklagerechten (Koch 2007: 372f.). Die Umweltpartizipation ist jedoch eine gemeinsame Kompetenz von Bund und Ländern, da sie in vielen Bundesgesetzen verankert ist (siehe II.2.b) und die Europavorgaben auf Bundes- und Landesebene umgesetzt wurden (siehe ebd.; IV.1). Das Kriterium der durch die Beteiligungsstärkung entstehenden Kosten wird eindeutiger erfüllt. So rechnen die Landesgesetzentwürfe etwa bei der SUP-Einführung oder den Umweltinformationsgesetzen aufgrund neuer Aufgaben und Verfahrensschritte – etwa die Durchführung der Beteiligung oder das Erstellen von Umweltberichten – mit höherem Verwaltungsaufwand (vgl. z.B. Drs. NDS 15/3440: 12). Das Bereitstellen zusätzlicher Mittel wird aber im Hamburger SUP-Gesetz explizit abgelehnt (Drs. HH 18/5106: 3). Die Finanzierung der Umweltinformationsgesetze soll großteils über die hohen Gebühren erfolgen (Drs. HB 16/704: 19). Somit erkennen die Länder zwar den Kostenaufwand für die Umsetzung der Beteiligungsvorgaben, wollen ihn jedoch meist nicht tragen, wie auch die Stellungnahme des Bundesrates zur Lärmschutzrichtlinie überdeutlich

¹⁹ In der Föderalismusreform 2006 zog der Bund mehr Umweltkompetenzen auf sich (Schulze-Fielitz 2007: 252).

zeigte (siehe III.3). Sie versuchen die Kosten durch eine stärkere Belastung des Personals oder hohe Gebühren aufzufangen. Dies hat negative Folgen für die Richtlinienumsetzung und die Umweltpartizipation, da die Bürger durch die hohen Kosten bei der Informationsabfrage gehemmt werden und die Verwaltung wegen Personalmangel Durchführungsprobleme bei neu eingeführten Beteiligungsvorgaben bekommen könnte. Auch hinter inhaltlichen Restriktionen der landesrechtlichen Umsetzungen könnte das Kostenargument stehen, wenn bei der Übernahme der WRRL Hamburg Erörterungstermine für unnötig erachtet (Drs. HH 17/3137: 9) und Niedersachsen anfangs keine Anhörungen vorschrieb (Drs. NDS 15/805: 21).

Eingeschränkt trifft Hypothese 2 also empirisch zu: Die Umweltpartizipation gehört teilweise zu den Kompetenzen der Länder und die konforme Umsetzung der EU-Beteiligungsvorgaben verursacht zumindest kleinere Kosten. Diese Gründe trugen möglicherweise zu der unvollständigen Richtlinienumsetzung bei. Jedoch scheint nur eine Verbindung zwischen den Kosten und der restriktiven Implementierung belegbar. Es wurden keine Hinweise gefunden, dass die Länder sich durch die Vorgaben zum Ausbau der Umweltpartizipation in ihren Kompetenzen eingeschränkt sahen und sich mit einer fehlerhaften Umsetzung hiergegen wehren.

Die Internationale Hypothese hilft die abweichende Entwicklung der Umweltpartizipation zwischen EU- und Landesebene zu erklären, auch wenn einige Aspekte nicht auf die Empirie übertragbar waren. Der Umweltpartizipation werden mehrere Nachteile zugeordnet. Auf hoher Subjektivität, da wissenschaftlich strittig, beruht die verbreitete Annahme, sie wirke hemmend auf die Wettbewerbsfähigkeit der Länder. Faktisch verursachen die europäischen Beteiligungsvorgaben Kosten, denen sich die Länder durch unzureichende Umsetzung anscheinend entziehen.

Abschließend erweisen sich beide Theorien als empirisch anwendbar und Erkenntnis fördernd. Faktoren wie die deutsche Beteiligungskultur oder die negativen Effekte eines Umweltpartizipationsausbaus helfen zu verstehen, warum die EU-Richtlinien nicht auf Landesebene durchgeschlagen haben. Zwar bietet die Internationale Hypothese den Vorzug, neben unvollständiger Regelumsetzung ebenfalls vorgabenunabhängige, partizipationsunfreundliche Mechanismen wie die Standortkonkurrenz aufzudecken. Auch zeigt sie das Kuriosum auf, dass die Regionen die positive, den Markt im Untersuchungsfall zu Gunsten der Umwelt korrigierende Integration u.a. wegen des hohen Internalisierungsniveaus der negativen, markt-schaffenden europäischen Integration nur unzureichend umsetzen. Dennoch offenbart die Internationale Hypothese Schwächen, da ihre zentrale Idee des Policy-Standardhebungen verhin-dernden Wettbewerbdruks umstritten und nicht derart etabliert ist wie die Pfadabhängigkeit.

V.2 Ursachen für abweichende Entwicklung zwischen Bundesländern

V.2.a) Grundlegendes und Argumente der beteiligten Akteure

Auch wenn die Interviewten nicht explizit zu den Ursachen der abweichenden Beteiligungstendenzen der Länder befragt wurden, finden sich in den Gesprächen mehrere Erklärungsansätze hierfür. Die Interviewpartnerin nannte als Hintergrund des Bremer Umweltpartizipationsausbaus das bekannte Argument, Stadtstaatspezifika wie die räumliche Nähe steigerten die Bürgereinbindung (Interview HB; Bovenschulte, Fisahn 2001: 170). Für die umweltpolitische Beteiligung scheitert diese These jedoch, da Hamburg als zweiter Stadtstaat ein niedriges Beteiligungsniveau aufweist und die Umweltpartizipation abbaut. Dennoch sollte die hinter dem Argument stehende Idee regionaler Unterschiede in der Beteiligungskultur weiterverfolgt werden. So verweist die Literatur auf regional abweichende Partizipationskulturen in Deutschland und bezieht dies auch auf die Umweltpolitik (Newig 2005a: 503; Stein, Wagner 2005: 503). Weiterhin beschrieb die Bremer Interviewpartnerin eine besondere Bedeutung des Standortarguments in Bremen. Oft werde geäußert, als kleinstes und schwaches Land müsse die Stadt verstärkt auf Konkurrenzfähigkeit achten und dürfe deshalb keine wirtschaftsgefährdenden, über den Nachbarländer liegenden Standards erlassen. Da die bundesweit erstmalige Einführung der Tierschutzverbandsklage diese Beobachtung für die Umweltpartizipation nur auf den ersten Blick widerlegt – auf den zweiten Blick war sie heiß umkämpft und das Standortargument fiel mehrmals (Nordwest Zeitung 2006a; Schirmeister 2007) – lohnt womöglich eine genauere Untersuchung. Die föderal abweichende Entwicklung der umweltpolitischen Beteiligung könnte also auf einer Varianz der für die Differenz zur Europaebene bereits herangezogenen Faktoren Standortkonkurrenz(empfinden) und Beteiligungskultur beruhen.

Einen weiteren wichtigen Erklärungsansatz liefern die Interviewten mit ihrer Einschätzung der Parteipositionen zur Umweltpartizipation. Alle ordnen den Parteien unterschiedliche Haltungen und Regierungsaktivitäten zu. Zum Beispiel gebe sich die CDU sehr beteiligungskritisch. Da die Interviewten keine parteilosen Experten sind, sondern Mitarbeiter der Grünen, könnten ihre Einschätzungen verzerrt sein. Der Partiefaktor bleibt jedoch erklärungsrelevant, da er sich auch durch die analysierten Gesetzesänderungen zog. Oft scheinen die gleichen Parteien am Ausbau oder Abbau der Umweltpartizipation beteiligt zu sein.

Abschließend wird neben den *landesstrukturellen Faktoren* die *Fallabhängigkeit* der Beteiligung als Erklärung der variierenden Umweltpartizipation benannt (Interview HH; Osthorst, Prigge 2003: 98f). Der Beteiligungswille der Behörden hängt demnach vom Öffentlichkeits-

und Mediendruck ab. Schaffe es ein Umweltproblem wie das von einer Bremer Müllverbrennungsanlage in den 1990er Jahren ausgestoßene Dioxin zum Politikum, steige die Chance der Bewohner mit ihren Bedenken beteiligt zu werden. Wurde die Partizipation etwa im Abfallbereich einmal erkämpft, könne sie bei konstantem Öffentlichkeitsinteresse über den Fall hinaus für eine begrenzte Zeit anhalten. Diese kurzfristigen Entwicklungen führen jedoch kaum zu gesetzlichen Veränderungen der Umweltpartizipation.

V.2.b) Parteiendifferenzthese

Als erste Theorie bezogene Erklärung des Abweichens Bremens vom landespolitischen Trend eines Abbaus der Umweltpartizipation wurde aus den obigen Erörterungen die Parteiendifferenzthese abgeleitet. Sie gehört zur Theoriefamilie der Politikfeldanalyse. Bekannte Vertreter des akteurszentrierten und subsystemischen, da primär auf die Parteienlandschaft der Nationalstaaten fokussierten Ansatzes sind Hibbs, Tuftes und Schmidt (Schmidt, Ostheim 2007: 52). An Relevanz für die Untersuchung gewinnt die Theorie auch durch den Bezug zur Compliance-Forschung. Treib wirft diesen auf, indem er den Parteienfaktor für die Umsetzungsqualität von EU-Richtlinien für bedeutender einschätzt als institutionelle Misfits (Treib 2003: 508f.). Entsprechend nimmt die Parteiendifferenzthese *nicht* an, Regelumsetzungen bzw. politische Entscheidungen seien von Institutionen oder traditionellen Mustern abhängig,

- sondern betont die Bedeutung von Interessen und Machtambitionen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gruppen, die hinter den Parteien stünden (Schmidt, Ostheim 2007: 51).
- Entsprechend weichen die Parteien entgegen der Kritik verschwimmender Parteigrenzen (Armingeon 2003: 455) in ihrer Programmatik und Regierungspolitik voneinander ab.

Folgerichtig leitet die aus der Analyse der unterschiedlichen Wirtschaftspolitik konservativer und linker Regierungen entstandene Theorie aus den Annahmen folgende Hypothese ab:

Wenn Regierungsparteien wechseln oder vom Vergleichsland abweichen, dann kommt es oft zu unterschiedlichen Politikentscheidungen und –ergebnissen (Schmidt, Ostheim 2007: 51).

Zur Präzisierung der „Parties do matter“-Hypothese betonen die Vertreter der Theorie, dass schon der Wechsel des kleinen Koalitionspartners zu abweichenden Policies führen kann. Zudem handeln unterschiedliche Parteien an der Regierung nicht immer divergent. Dies liegt an Verzerrungen, welche durch „Ansteckungseffekte“, d.h. die Übernahme von Programmpunkten anderer Parteien, sowie durch die Orientierung der Regierung an Wahlterminen auftreten. Vor Wahlen steht z.B. bei vielen Parteien sozialstaatliche Politik hoch im Kurs (ebd.: 53 f.).

Auf die Untersuchung kann die Hypothese übertragen werden, indem Umweltpartizipationsrelevante Veränderungen in Verbindung mit der Parteifärbung der Regierung betrachtet werden. Die Theorie würde zutreffen, sollten die gleichen Parteien in den unterschiedlichen Ländern ähnlich ablehnende oder befürwortende Positionen zur Beteiligung in der Umweltpolitik einnehmen, etwa bei der Umsetzung der EU-Vorgaben. Im Sinne der Theorie wäre auch eine Veränderung der Umweltpartizipation in Folge von Regierungsumbildungen oder –wechseln.

Im Zeitraum seit 2003, in welchen die Landesumsetzungen der EU-Vorgaben fielen und für den auch andere die Umweltpartizipation betreffende Entwicklungen ermittelt wurden, veränderten sich die Regierungen in den drei Küstenländern nur geringfügig. Während in Hamburg die CDU zwischen 2004 und 2008 allein regierte²⁰, ist in Niedersachsen seit 2003 und bis heute eine CDU/FDP-Koalition an der Macht. In Bremen kam es zu einer Regierungsumbildung, als nach der Wahl im Mai 2007 die 10 Jahre alte große Koalition von einer Regierung aus SPD und Grünen ersetzt wurde (Anhang 1). Zuerst wird nun nach partizipationsrelevanten Folgen der einzigen Regierungsumbildung im Untersuchungszeitraum gesucht. Und tatsächlich hatte der Parteiwechsel in Bremen Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich. Im September 2007, und damit bald nach der Wahl, wurde in Bremen die umweltpolitische Beteiligung mit Einführung der Tierschutzverbandsklage ausgeweitet. Dies ist dem grünen Regierungseinstieg zuzuschreiben. So wurde die Einführung der Tierschutzverbandsklage im Koalitionsvertrag verankert (Koalitionsvertrag HB 2007: 68f.), was eindeutig von den Grünen veranlasst worden sein dürfte. Sie hatten nämlich bereits 2006 aus der Opposition ein entsprechendes Gesetz eingebracht (HB Drs. 16/1093), das jedoch von CDU und SPD abgelehnt wurde (HB Plp. 16/68: 4554). Die Grünen agierten auch in den Nachbarländern partizipationsfreundlich. In Hamburg enthielten sie sich beim Beschluss des SUP-Gesetzes, da es für sie die Umweltprüfung und damit auch die Partizipation mit Auslassen des Hafens zu sehr begrenzte. In Niedersachsen kritisierten sie das Umweltinformationsgesetz wegen der beteiligungshemmenden, hohen Gebühren (vgl. Kapitel IV). Mehrmals monierten die Grünen auch die Nicht-Einbindung der Umweltverbände in die Gesetzgebung (u.a. HH Drs. 17/4023: 1).

Die CDU und FDP bilden beim Thema Umweltpartizipation den Gegenpol zu den Grünen. In Hamburg kürzte der CDU-Senat den Verbänden die Förderung (Nabu HH 2007), brachte neben den problematischen Umsetzungen der europäischen Beteiligungsvorgaben die Naturschutzgesetz-Novelle mit der gestrichenen Verbandsklage ein (Drs. HH 18/5049) und unter-

²⁰ Für Hamburg ist die Regierungskonstellation vor 2004 nicht relevant, da die Richtlinienumsetzung erst in diesem Jahr begann. Darüber hinaus fand die schwarz-grüne Regierungsbildung in Hamburg im April 2008 zu zeitnah statt, um sie in der Untersuchung zu berücksichtigen.

stellte den Verbänden eine die Stadt schädigende Klagewut (Plp. HH 18/77: 4123). In Niedersachsen verhielt sich die CDU ähnlich beteiligungskritisch, da die restriktive Gestaltung der europäischen Beteiligungsvorgaben sowie das die Verbandsbeteiligung massiv einschränkende Modellkommunengesetz von der CDU/FDP-Regierung eingebracht und vor allem mit ihren Stimmen verabschiedet wurde (Interview NDS; siehe IV.4). Konkret unterstrich die niedersächsische CDU im Plenum zum SUP-Gesetz die Bedeutung der „1 zu 1“-Umsetzung und der wirtschaftsfreundlichen, die Beteiligung verringernde Anhebung der UVP-Schwellenwerte (Plp. NDS 15/112: 13244f.). Der Fall Niedersachsen veranschaulicht auch die ablehnende Position der FDP zur Umweltpartizipation. Das FDP geführte Umweltressort (Munzinger 2008: Länder aktuell, s.v. NDS) erarbeitete die aus Beteiligungssicht restriktiven Gesetze (u.a. NDS Plp. 15/112: 13244) und der niedersächsische FDP-Politiker Baukhage äußerte, er sehe wegen der verzögernden Wirkung keine Zukunft für die Verbandsklage (AP 2005). Nach Verbandsaussage sei Umweltminister Sander, FDP, verbands- und beteiligungsfeindlich eingestellt, da er ihnen Zuschüsse gekürzt und sie aus der Landesmedienanstalt ausgeschlossen habe (LBU NDS 2004). Schließlich sagte die Interviewpartnerin, auch die Bremer CDU und FDP hielten die Umweltpartizipation für überflüssig. Dies ist jedoch fraglich, da beide Parteien die Tierschutzverbandsklage aus rechtlichen Bedenken und ohne Beteiligungskritik ablehnten und auch keine kritischen Äußerungen aus anderen Anlässen gefunden wurden (Nordwest Zeitung 2006a; Gerling 2007).

Die SPD schwankt mit ihrer Haltung zur Umweltpartizipation zwischen den Grünen sowie der CDU und der FDP. Einerseits gab sie sich beim ersten Einführungsversuch der Tierschutzverbandsklage in Bremen als einzige Partei indirekt beteiligungskritisch, da sie den Standort über die mit der Klage verbundene Partizipationsausweitung stellte (Nordwest Zeitung 2006a). Auch stimmte sie kritiklos für die wenig richtlinienkonforme Hamburger Umsetzung der EU-Vorgaben. Andererseits äußerte sie sich erfreut über die in der Bremer WRRL-Umsetzung verankerte Partizipation und baute als niedersächsische Regierung in den 1990er Jahren die Verbandsbeteiligung über Bundesniveau aus (Interview NDS).

Die Analyse der Rolle der Parteien bei den Entwicklungen der Umweltpartizipation bestätigt weitestgehend die Parteiendifferenzthese. Die Grünen als auch die CDU zeigen grenzüberschreitende konsequente Positionen zur umweltpolitischen Beteiligung, die sie artikulieren sowie in Politikergebisse umsetzen. Obwohl der SPD keine eindeutige Einstellung zugeordnet werden kann, stärkt ihr Verhalten in Niedersachsen die Theorie. Baute sie die Beteiligung dort vor 2003 aus, folgte nach dem Wahlsieg der CDU ein klarer Kurswechsel. Schließlich bestätigten die FDP und die Grünen die wichtige Rolle des kleinen Koalitionspartners.

V.2.c) Varianz Wettbewerbföderalismus & Pfadabhängigkeit

Abschließend wird die von den Akteuren aufgeworfene Idee einer länderspezifischen Varianz der bisherigen Erklärungsansätze verfolgt. Es werden die beiden *Theorien*, welche zur Erklärung des mehrheitlichen Abweichens der deutschen Landesebene von den EU-Beteiligungsvorgaben herangezogen wurden, nun auf die *einzelnen* Küstenbundesländer angewendet.

Um mit der Misfit-These die unterschiedliche Landesumsetzung der Beteiligungsrichtlinien zu erklären – Hamburg und Niedersachsen gestalteten sie restriktiver als Bremen – werden die bereits auf die Beteiligung übertragenen, folgende Kriterien enthaltenden Hypothesen genutzt:

- Differenz der Umweltpartizipationsregelungen bzw. -kultur zu den europäischen Vorgaben.
- Vorhandensein und Stärke gesellschaftlichen Engagements für die europäischen Vorgaben.

Variieren die Kriterien in den Ländern und sind die Hypothesen auf sie anwendbar, könnte die Misfit-These die deutsche Binnenabweichung bei der Umweltpartizipation erklären helfen.

Wird die Hamburger Beteiligungskultur entgegen des Eigenanspruchs (Bovenschulte, Fisahn 2001: 170) auf Basis der Empirie als schwach ausgeprägt eingestuft und folglich von einer großen Differenz zu den EU-Beteiligungsregeln ausgegangen, sagt die Misfit-These korrekt die restriktive Umsetzung der EU-Vorgaben voraus. Hierzu passt auch die Schwäche der Hamburger Umweltverbände (Interview HH), denen durch Nichteinbindung in die Gesetzgebung (Drs. HH 17/4023: 1; Drs. HH 18/6691: 2f.) ein wichtiges Instrument zur Forcierung konformer Richtlinienumsetzung fehlt. Bremen hingegen passt nicht ins Raster der Theorie. Dort kam es trotz eher geringem Beteiligungsniveau und somit gewissem Misfit zur konformsten Vorgabenumsetzung. Es ist unwahrscheinlich, dass die im Interview in ihrer Stärke ambivalent bewerteten Verbände halfen, den Misfit zu überwinden, zumal nichts über solche Aktivitäten gefunden wurde. Die niedersächsische Konstellation ist schließlich konträr. Trotz des höchsten umweltpartizipatorischen Ausgangsniveaus und des damit geringen Misfit zu den EU-Vorgaben wurden sie unvollständig umgesetzt (siehe IV.2-4; Interview HB, HH, NDS).

Obwohl die Beteiligungsniveaus und -kulturen der drei Länder unterschiedlich sind, kann die Misfit-These die abweichenden Umsetzungsaktivitäten nicht erklären, da die falschen Kriterien gemeinsam auftreten. In Niedersachsen trifft ein geringer Misfit auf eine unvollständige Umsetzung und in Bremen ein größerer Misfit auf eine relativ vollständige Implementierung.

Auch die Internationale Hypothese lässt sich für die Erklärung der Umweltpartizipationstrends in den einzelnen Ländern verwenden. Ihre Kriterien sind das Niveau des interregionalen Wettbewerbs und die Kosten der umzusetzenden Partizipationspolicy. Hier könnten ab-

weichende Ländercharakteristika zu unterschiedlicher Beteiligungsgestaltung führen. So treffen die Umsetzungskosten das finanzschwache Bremen eventuell besonders hart und bewirken eine unvollständige Implementierung. Zudem würde die These des aufgrund der geringen Größe verstärkten empfundenen Wettbewerbsdrucks (Interview HB) für eine lückenhafte Richtlinienumsetzung und geringes Beteiligungsinteresse sprechen. Hintergrund ist die Einschätzung der Umweltpartizipation als kostspielig und standortbelastend. Dieser Ansatz trifft jedoch nicht zu, da Bremen die Richtlinien recht großzügig umsetzte und die Umweltpartizipation ausbaut. Hamburg könnte einer anderen subjektiven Logik folgen: Dort ist die Politik intensiv auf den Standortwettbewerb fokussiert, da etwa die Hafenökonomie eine starke Lobby hat und die Wirtschaftspolitik eine zentrale Rolle spielt (Interview HH). Aufgrund der ökonomischen Stärke könnte die Standort- und Wirtschaftsorientierung also erhöht sein, was eine beteiligungsskeptische Haltung erwarten ließe. Diese trifft empirisch zu. Das Kostenargument widerspricht jedoch Erwartung und Befund, da der Verwaltungsaufwand eines Partizipationsausbaus für das finanzstarke Land leicht zu tragen wäre. Da Niedersachsen zwischen den Polen des wirtschaftsstarken Hamburg und des wirtschaftsschwachen Bremen liegt und keine Besonderheiten bezüglich der Wettbewerbssensibilität gefunden wurden, sind diese Faktoren für die Partizipationsentwicklung des Landes nicht aussagekräftig.

Somit konnten zwar landesspezifische Variationen der für die Misfit-These und Internationale Hypothese Ausschlag gebenden Kriterien wie Beteiligungskultur und Konkurrenzempfinden ermittelt werden. Die hieraus abgeleiteten Erwartungen treffen insbesondere bei Bremen jedoch nicht zu. Finanzknappheit, ein Misfit zu den EU-Beteiligungsregeln oder die Betonung der Standortsicherung in Bremen lassen das Gegenteil des erfolgten Umweltpartizipationsausbaus erwarten. Da die Theorien nur die Hamburger Empirie erklären können, sind sie für die Begründung der abweichenden Partizipationstrends der Länder großteils unbrauchbar.

Während alle drei das Abweichen der Umweltpartizipation der Länder zu erklären versuchenden Theorien viel versprechend wirken, überzeugt nur die Parteiendifferenzthese. Die Parteibesetzung aller Landesregierungen korreliert mit einer passenden Beteiligungspolicy. Schwächen der Theorie sind kleine Inkonsistenzen etwa der Bremer CDU und FDP, deren mögliche Beteiligungsskepsis nur das Interview belegt. Die Misfit-These und die Internationale Hypothese sind für den Ländervergleich kaum brauchbar. Ihre Hypothesen treffen nur vereinzelt zu. Zudem beruhen ihre schwer messbaren Kriterien, welche variieren, zumindest auf Gesamtländerebene beteiligungsrelevant und deshalb eigentlich eine gute Erklärungsbasis sind, auf Interviews und Indizien. Dies verringert neben der geringen Korrelation mit den Beteiligungstrends ihren Wert.

Insgesamt erklärt sich der Bremer Sonderfall eines leichten Ausbaus der Umweltpartizipation aus Theoriesicht mit der Regierungsbeteiligung der Grünen. Da aber bereits die Große Koalition die EU-Richtlinien überdurchschnittlich umsetzte, muss es weitere Gründe geben. Während die Wirtschaftsstärke wie in Kapitel IV.1 prognostiziert keine nachweisbare Rolle spielt, könnte die Stadt-Verbände-Beziehung wichtig sein. In Bremen gibt es keine vergleichbaren Konflikte wie in Niedersachsen und Hamburg, wo den Umweltverbänden Rechte und Mittel gekürzt werden. Da selbst die CDU und FDP in Bremen keine offene Kritik an der Umweltpartizipation und den Verbänden äußern, erscheint die im Interview benannte Etablierung der Beteiligung noch plausibler als zuvor. Somit verfügt Bremen möglicherweise über eine durch Konstanz, Ausbaubereitschaft und Respekt gegenüber den Verbänden geprägte, wenn auch kein außergewöhnliches Basisniveau an Partizipation mit sich bringende, Beteiligungskultur.

Tabelle 2: Ergebnisse Kapitel V –

Übersicht der theoriebasierten Erklärungen der abweichenden Umweltpartizipationstrends.

Erklärungsebene	Theorie	Hypothesen	Anwendung auf Untersuchung	Theorienutzen
	1. Misfit-These	H1 Misfit: Regelungsincompatibilität behindert Umsetzung	<i>H1 stimmt:</i> > Beteiligungskulturen Deutschland - EU weichen ab (EU: früher, aktiver, breiter, besserer Rechtsschutz)	zu 1. hoch
		H2 Misfit: Zivilgesellschaft kann Misfit Effekt schwächen	<i>H2 stimmt:</i> > dt. Zivilgesellschaft eher unaktiv bei Umsetzung Aarhus-Konvent.	
Abweichen von EU-Tendenz	2. Internationale Hypothese	H1 Int.: Konkurrenz führt zu Policy Standard Senkung	<i>H1 stimmt bedingt:</i> > hohe Regionskonkurrenz in EU > Partizipation als standorthemmend angesehen > jedoch: negative Partizipationseigenschaften und Regelabbau-zwang durch Konkurrenz von manchen Autoren bestritten	zu 2. relativ hoch
		H2 Int.: Implementierungskosten schränken Umsetzung ein	<i>H2 stimmt:</i> > Kosten entstehen durch Partizipationsimplementierung > Länder setzen wegen Kostenvermeidung unvollständig um	
	1. Parteidifferenzthese	H1 Parteien: Parteien machen unterschiedliche Regierungspolitik	<i>H1 stimmt größtenteils:</i> > Grüne aus Opposition und in Regierung partizipationsfreundlich (Tierschutzverbandsklage HB) > CDU partizipationskritisch (Abbau Verbandsrechte HH & NDS) > kleiner Koalitionspartner wichtig (Grüne, FDP) > jedoch: CDU in HB nicht nachweisbar beteiligungskritisch	zu 1. hoch
Differenzen zwischen Ländern	2. Varianz Misfit-These & Internationale Hypothese	H1 Misfit, H2 Misfit	<i>H1 stimmt nicht:</i> > unterschiedliche Partizipationskulturen und Misfits in den Ländern, Beteiligungsentwicklung korreliert aber nur in HH > Problemfall Nds: traditionell eher starke Beteiligungskultur, aber keine konforme RL-Umsetzung; Konflikte mit Verbänden (Emssperrwerk) als Zeichen für Beteiligungskulturveränderung? <i>H2 uneindeutig:</i> >stimmig: Verbände in HH&NDS schwach, wo RL-Umsetz. unkonform > unstimmig: kaum Verbandsengagement, keine Ländervariation	zu 2. relativ niedrig (Ansatz gut, Hypothesen unstimmig)
		H1 Int., H2 Int.	<i>H1 stimmt eher nicht:</i> > Zwar scheint das Konkurrenzempfinden der Länder abzuweichen, es passt bei HB jedoch nicht zum Beteiligungstrend <i>H2 stimmt nicht:</i> > Obwohl HH Kosten für Beteiligungsausweitung wg. Finanzkraft leichter tragen könnte, versucht es sie zu vermeiden (HB gegenteilig)	

VI. Fazit

Die Arbeit fragte nach der Entwicklung der umweltpolitischen Öffentlichkeitsbeteiligung in den Bundesländern Bremen, Hamburg und Niedersachsen und den Ursachen der Trends. Die Fragestellung beruht auf dem verstärkt seit Ende der 1990er Jahre zu beobachtenden internationalen Ausbau der Umweltpartizipation. Die EU weitet die Beteiligung aus, da sie diese als „neues“ und nachhaltiges Steuerungsinstrument zur Verbesserung ihres Demokratie- und umweltrechtlichen Implementierungsdefizits begreift. Folgende Antworten wurden gefunden, für welche zu berücksichtigen ist, dass sie teils aus der fachfremden Analyse von Rechtstexten entstanden sind:

Als erstes Ergebnis wurde eine mehrheitliche Abbautendenz des umweltpolitischen Beteiligung auf Länderebene festgestellt, obwohl die Länder die Partizipationsvorgaben des Europarechts in Gesetze übernahmen. Der Abbau wurde möglich, da die Richtlinienumsetzung meist derart restriktiv war, dass sie zu keinem nennenswerten Beteiligungsausbau führte. So verlangen die Landesumweltinformationsgesetze hohe Gebühren für Auskünfte und unterlaufen damit die Absicht eines freien Informationszugangs. Bei der Hamburger Umsetzung der WRRL wird die Diskrepanz zum EU-Recht besonders deutlich. Die Stadt führte lediglich die Veröffentlichung von Wasserwirtschaftsplänen mit der Möglichkeit zu Stellungnahmen ein. Dies genügt bei weitem nicht der Richtlinienintention, die Bürger etwa mit Gremien aktiv bei *verschiedenen* Gewässerfragen *mitentscheiden* zu lassen (Wildenhahn 2003: 80f.). Gleichzeitig kam es zu einem vor allem die Umweltverbände treffenden Partizipationsabbau. Ihnen wurden Klage- und Mitwirkungsrechte sowie staatliche Zuschüsse gestrichen.

Als zweites Ergebnis hebt sich Bremen mit einer leicht positiven Entwicklung der Umweltpartizipation vom mehrheitlich negativen Trend auf Länderebene ab. Zuerst einmal hatte die relativ konforme Umsetzung der EU-Vorgaben u.a. mit Bürgerbeiräten in der Wasserwirtschaft und einem digitalen und kostenfreien Umweltinformationssystem großen Anteil am Beteiligungsausbau. Zudem gab es fast keine Versuche, die Umweltpartizipation abzubauen. Im Gegenteil erweiterte Bremen die Verbandsklage unabhängig von den EU-Vorgaben um den Bereich Tierschutz. Dies steht in krassem Gegensatz zu Hamburg, das seine Verbandsklageartikel komplett strich. Ebenso handelte Niedersachsen im Fall des Modellkommunengesetzes. Letzteres gilt zwar nur für einen Teil des Landes, dennoch besitzt die Streichung hohe Symbolkraft.

Insgesamt spiegelt sich die umweltpartizipatorische Entwicklung auch in der Einstellung der Politik zu weiterhin bestehenden Beteiligungsverfahren wider. Während die in Niedersachsen seit 2003 amtierende Regierung runde Tische ablehnt, damit ihren Einsatz behindert und wie

Hamburg die Verbände aus der Umweltgesetzgebung drängt, pflegt Bremen ein weit konfliktfreieres Verbandsverhältnis und ist in der informellen Beteiligung rege aktiv.

Das dritte Ergebnis der Arbeit enthält mehrere theoriegeleitete Erklärungsansätze für das nicht erfolgte Durchschlagen des internationalen Beteiligungstrends auf Landesebene und die besondere Rolle Bremens. Das deutsche Abweichen von den EU-Richtlinien könnte auf einer Inkompatibilität, dem so genannten Misfit, von Beteiligungsvorstellungen beruhen. Die bereits alte deutsche Beteiligungskultur weist den Bürgern eine eher passive Rolle zu. Vor allem Betroffene können ihre Standpunkte in Verfahren einbringen. Das hiesige Recht tut sich jedoch entgegen der europäischen Vorgaben schwer, den Bürgern Klagemöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen einzuräumen und damit von einer unabhängigen Verwaltung abzurücken. Weiterhin wurde mit Hilfe der Internationalen Hypothese ein hohes Bewusstsein der Länder für den Wettbewerb der Regionen festgestellt. Dieses führt zu Beteiligungsskepsis, da die Umweltpartizipation als Bauprojekte verzögernd und so die Standortqualität schmälern eingestuft wird. Schließlich trägt die Parteiendifferenzthese zum Verständnis der länderspezifisch abweichenden Beteiligungstrends bei. Während die CDU und FDP sich partizipationskritisch äußern und dies als Regierung in Teilungsabbau umsetzen, stärkten die durchgehend beteiligungsfreundlichen Grünen nach ihrem Regierungseintritt in Bremen die Umweltpartizipation. Zudem scheint die Bremer Beteiligungskultur durch eine feste Verankerung der Partizipation und Respekt gegenüber den Verbänden Abbautendenzen über die Parteien hinweg eher erhaben zu sein.

Rückblickend waren die Theorien hilfreich. Sie betonten die Bedeutung der Kombination mehrerer Erklärungsfaktoren. Zudem lieferten sie zwar weniger Vorschläge für die Ursachen der Entwicklungen – diese sind etwa mit der Pfadabhängigkeit recht banal und fielen partiell von Akteurs- und Literaturseite –, halfen aber, sie zu prüfen und zu verfeinern. So scheint die restriktive deutsche Richtlinienumsetzung auch mit der Zivilgesellschaft und den Medien verknüpft, die wenig Interesse für die Aarhus-Konvention zeigten und somit zu geringen Umsetzungsdruck erzeugten. Die Theorien bestätigen beim Makrovergleich beide Erklärungsansätze und beim Mikrovergleich der Ländern die Parteibedeutung. Sie werfen jedoch aufgrund nicht zutreffender Hypothesen Zweifel an der Wirkung bzw. am Befund regionaler Differenzen des Konkurrenzempfindens und des Beteiligungsniveaus auf. Das Scheitern der Misfit-Hypothesen auf Landesebene könnte aber auch auf eine Theorieschwäche hindeuten. So war die Parteibeteiligung bzw. Beteiligungseinstellung der Regierungen in Bremen und Niedersachsen ausschlaggebender als der falsche Trends voraussagende Beteiligungspfad. Bestätigend beobachtet Treib (2003) eine höhere Aussagekraft der Parteiendifferenzthese im Vergleich zur Misfit-These.

Schließlich zeigt die Untersuchung zwei weitere, für die Umweltpartizipation nachteilige Mechanismen auf. Das anfangs benannte problematische Verhältnis von Europäisierung und Föderalismus bestätigte sich. Trifft die EU wie bei den Partizipationsrichtlinien Regelungen in Kompetenzfeldern der Gliedstaaten und lässt diese die Umsetzungskosten tragen, entsteht Widerstand. Im Untersuchungsfall äußerte sich dieser in der Blockadehaltung des Bundesrates und den unvollständigen Landesumsetzungen. Obwohl faktisch nur begrenzt Kosten durch den Partizipationsausbau entstehen würden, lehnen die Länder ihn als „maßlos überzogenen Verwaltungsaufwand“ (Bundesrat Drs. 610/04: 13) ab. Zur unvollständigen Übernahme der Partizipationsrichtlinien und zum Beteiligungsabbau trug schließlich die mit der Partizipation als nicht vereinbar angesehene Entbürokratisierung und Verwaltungsmodernisierung bei.

Übergeordnet lassen die Ergebnisse als Antwort auf den in dieser Frage unentschlossenen Benz (2002: 399) die Folgerung zu, dass der Wettbewerb der Regionen bei der Policy Umweltpartizipation zur Senkung und nicht zur Hebung der Standards führt. Es wäre zu überprüfen, ob die Wettbewerbslogik auch bei anderen, als wirtschaftshemmend eingeschätzten Umweltpolitiken standardsenkend wirkt. Zumindest Scharpf teilt diese Befürchtung (Ostheim 2007: 77). Zudem besteht wegen des nicht weniger schwerwiegenden Befunds des die Europäisierung teilweise behindernden Föderalismus Forschungsbedarf für die Bestätigung dieses Konflikts und Chancen der Schlichtung. Schlussendlich liefert die Arbeit kontroverses Material für die Debatte um die Beteiligungsrechte. So zeigten die Praxisbeispiele eine die Wirtschaft protegierende, problematische Ignoranz der Verwaltung gegenüber fachlich oft gerechtfertigten Öffentlichkeitseinwänden auf. Sie belegten aber auch den Versuch gesellschaftlicher Akteure, Projekte nicht mitzugestalten, sondern trotz Umweltausgleichsmaßnahmen mit Klagen zu blockieren. Dies führte zu hohen Kosten und wirft Fragen nach dem Sinn ausgeweiteter Klagerechte auf.

Literaturliste

1. Primärquellen:

Bauernverband Schleswig-Holstein e.V. (2007): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinien 2001/42/EG und 2003/35/EG (LSUPG), 24.5.2007. Text abrufbar unter: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/umdrucke/2000/umdruck-16-2071.pdf> (Zugriff am 26.5.2008).

Brem.Gbl. 49/2003

Freie Hansestadt Bremen (2003): Gesetz zur Änderung des Bremischen Wassergesetzes und des Bremischen Abwassergesetzes vom 17.12.2003. In: Bremisches Gesetzesblatt, Nr. 49, 22.12.2003, 401-411.

Brem.Gbl. 51/2005

Freie Hansestadt Bremen (2005): Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Umweltinformationen vom 10.11.2005. In: Bremisches Gesetzesblatt, Nr. 51, 24.11.2005, 573-576.

Brem.Gbl. 54/ 2006

Freie Hansestadt Bremen (2006): Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Umsetzung der SUP-Richtlinie vom 15.11.2006. In: Bremisches Gesetzesblatt, Nr. 54, 7.12.2006, 467-470.

Bundesrat Drs. 610/04

Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland (2004): Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, 24.9.2004. In: Drucksache 610/04.

Bundesrat Plp. 804

Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland (2004): Stenographischer Bericht, 804. Sitzung, Berlin, Freitag, den 15. Oktober 2004. In: Plenarprotokoll 804.

Bundesrat Plp. 828

Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland (2006): Stenographischer Bericht, 828. Sitzung, Berlin, Freitag, den 24. November 2006. In: Plenarprotokoll 828.

EU (Europäische Union) (2003): RICHTLINIE 2003/35/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND ES RATES vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten. In: Amtsblatt der Europäischen Union, L 156, 25.6.2003, 17-21. Text abrufbar unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/rl200335eg_oeffent.pdf (Zugriff am 27.6.2008).

HB Drs. 16/66:

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2003): Mitteilung des Senats vom 4. November 2003. Gesetz zur Änderung des Bremischen Wassergesetzes und des Bremischen Abwassergesetzes, 5.11.2003. In: Drucksache 16/66.

HB Drs. 16/704

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2005): Mitteilung des Senats vom 19. Juli 2005. Umweltinformationsgesetz für das Land Bremen, 19.7.2005. In: Drucksache 16/704.

HB Drs. 16/1093

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2006): Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Gesetz über das Verbandsklagerecht für Tierschutzverbände – 2. Versuch, 31.7.2006. In: Drucksache 16/1093.

HB Drs. 16/1180

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2006): Mitteilung des Senats vom 7. November 2006. Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der SUP-Richtlinie, 7.11.2006. In: Drucksache 16/1180.

HB Plp. 16/9

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2003): Plenarprotokoll, 9. Sitzung am Mittwoch, dem 17. Dezember 2003. In: Plenarprotokoll 16/9.

HB Plp. 16/47

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2005): Plenarprotokoll, 50. Sitzung am Donnerstag, dem 13. Oktober 2005. In: Plenarprotokoll 16/47.

HB Plp. 16/50

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2005): Plenarprotokoll, 50. Sitzung am Donnerstag, dem 10. November 2005. In: Plenarprotokoll 16/50.

HB Plp. 16/68

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2006): Plenarprotokoll, 68. Sitzung am Donnerstag, dem 12. Oktober 2006. In: Plenarprotokoll 16/68.

HB Plp. 16/70

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2006): Plenarprotokoll, 70. Sitzung am Mittwoch, dem 15. November 2007. In: Plenarprotokoll 16/70.

HB Plp. 17/6

Bremische Bürgerschaft, Landtag (2007): Plenarprotokoll, 6. Sitzung am Donnerstag, dem 20. September 2007. In: Plenarprotokoll 17/6.

HH Drs. 17/3137

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Elfte Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Wassergesetzes, 29.7.2003. In: Drucksache 17/3137.

HH Drs. 17/4023

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2004): Bericht des Umweltausschusses über die Drucksache 17/3137: Elfte Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Wassergesetzes (Senatsvorlage), 16.1.2004. In: Drucksache 17/4023.

HH Drs. 18/2013

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Antrag der Abgeordneten Hartmut Engels, Olaf Böttger, Niels Böttcher, Thies Goldberg, Heiko Hecht, Karl-Heinz Warnholz (CDU) und Fraktion, Betr.: Änderung des Hamburgischen Naturschutzgesetzes, 30.3.2005. In: Drucksache 18/2013.

HH Drs. 18/2213

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen in Hamburg, 3.5.2005. In: Drucksache 18/2213.

HH Drs. 18/2327

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Monika Schaal (SPD) vom 26.05.05 und Antwort des Senats, 3.6.2005. In: Drucksache 18/2327.

HH Drs. 18/3024

Bürgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg (2005): Bericht des Umweltausschusses über die Drucksache 18/2213: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen in Hamburg (Senatsantrag), 19.10.2005. In: Drucksache 18/3024.

HH Drs. 18/5372

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006): Gemeinsamer Bericht des federführenden Umweltausschusses und des mitberatenden Wirtschaftsausschusses über die Drucksache 18/5106: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme in Hamburg (Senatsvorlage), 8.12.2006. In: Drucksache 18/5372.

HH Drs. 18/6247

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Abwassergesetzes und anderer abwasserrechtlicher und gebührenrechtlicher Vorschriften sowie zur Änderung des Hamburgischen Wassergesetzes, 15.5.2007. In: Drucksache 18/6247.

HH Drs. 18/6691.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Bericht des Umweltausschusses über die Drucksache 18/6247: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Abwassergesetzes und anderer abwasserrechtlicher und gebührenrechtlicher Vorschriften sowie zur Änderung des Hamburgischen Wassergesetzes (Gesetzentwurf Senat), 17.8.2007. In: Drucksache 18/6691.

HH Plp. 17/33

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2003): Plenarprotokoll, 33. Sitzung, Donnerstag, 6. Februar 2003. In: Plenarprotokoll 17/33.

HH Plp. 17/53

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2004): Plenarprotokoll, 53. Sitzung, Mittwoch, 28. Januar 2004. In: Plenarprotokoll 17/53.

HH Plp. 18/42

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005): Plenarprotokoll, 42. Sitzung, Mittwoch, 9. November 2005. In: Plenarprotokoll 18/42.

HH Plp. 18/67

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2006): Plenarprotokoll, 67. Sitzung, Donnerstag, 16. November 2006. In: Plenarprotokoll 18/67.

HH Plp. 18/77

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Plenarprotokoll, 77. Sitzung, Mittwoch, 28. März 2007. In: Plenarprotokoll 18/77.

HH Plp. 18/87

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Plenarprotokoll, 87. Sitzung, Donnerstag, 30. August 2007. In: Plenarprotokoll 18/87.

HmbGVBI. 8/2004

Freie und Hansestadt Hamburg (2005): Hamburgisches Wassergesetz (HWaG) in der Fassung vom 29. März 2005. In: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Nr. 11, Freitag, den 8. April 2005, 97-123.

HmbGVBI. 37/2005

Freie und Hansestadt Hamburg (2005): Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen in Hamburg. Vom 4. November 2005. In: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Nr. 37, Freitag, den 18. November 2005, 441-442.

HmbGVBI. 53/2006

Freie und Hansestadt Hamburg (2006): Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Strategische Umweltprüfung bei Plänen und Programmen in Hamburg. Vom 22. Dezember 2006. In: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Nr. 53, Freitag, den 29. Dezember 2006, 638-39.

Hmb. GVBI 34/2007

Freie und Hansestadt Hamburg (2007): Gesetzes (sic!) zur Änderung des Hamburgischen Abwassergesetzes und anderer abwasserrechtlicher und gebührenrechtlicher Vorschriften sowie zur Änderung des Hamburgischen Wassergesetzes. Vom 12. September 2007. In: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Nr. 34, Dienstag, den 18. September 2007, 284-290.

LBU (Landesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz) NDS (2004): Der >>Umweltminister<< will Umweltverbände-Förderung beenden. Sander probt Genickschuss für niedersächsische Umweltverbände, Pressemeldung, 21.04.2004. Text abrufbar unter: http://www.lbu-niedersachsen.de/text/aktuelles/2004/04/pm_foerderung.htm (Zugriff am 26.6.2008).

Nabu HH (2006): Rückschritt im Naturschutz!, Pressemeldung, 26.9.2006. Text abrufbar unter: http://www.haus-der-zukunft-hamburg.de/die_projekte/archiv/2006/260906.php (Zugriff am 27.6.2008).

Nabu HH (2007): Tag der Umwelt 2007, Pressemeldung, 4.6.2007. Text abrufbar unter: <http://www.lifepr.de/pressemeldungen/naturschutzbund-deutschland-nabu-landesverband-hamburg-ev/boxid-863.html> (Zugriff am 27.6.2008).

NABU NDS (2007): Neues Naturschutzgesetz kommt nicht. Helm: „Umweltminister muss Gesetz gründlich überarbeiten“, Pressemeldung, 13.7.2007. Text abrufbar unter: http://niedersachsen.nabu.de/m05/m05_05/06840.html (Zugriff am 26.6.2008).

NABU NDS (2008): CDU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke:

Unterschiede in Natur- und Umweltpolitik werden durch Antworten auf NABU Fragen deutlich, NABU-Wahlprüfsteine zur Landtagswahl 2008, Pressemeldung, 11.1.2008. Text abrufbar unter:

http://niedersachsen.nabu.de/modules/pressteservice_niedersachsen/index.php?show=136&db=pressteservice_niedersachsen (Zugriff am 30.6.2008).

NDS Drs. 15/460

Niedersächsischer Landtag (2003): Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes, 14.10.2003. In: Drucksache 15/460.

NDS Drs. 15/805

Niedersächsischer Landtag (2004): Beschlussempfehlung des Umweltausschusses, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes, 11.2.2004. In: Drucksache 15/805.

NDS Drs. 15/2011

Niedersächsischer Landtag (2005): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und Fraktion der FDP, Gesetz zu modellhaften Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume (Modellkommunen-Gesetz – ModKG -), 14.6.2005. In: Drucksache 15/2011.

NDS Drs. 15/3090

Niedersächsischer Landtag (2006): Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG in Niedersachsen, 8.8.2006. In: Drucksache 15/3090.

NDS Drs. 15/3440

Niedersächsischer Landtag (2006): Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 19.12.2006. In: Drucksache 15/3440.

Nds. GVBl. 17/2004

Niedersachsen (2004): Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Wassergesetzes vom 18.2.2004. In: Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt, Nr. 17, 17.6.2004, 171-225.

Nds. GVBl. 31/2006

Niedersachsen (2006): Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG in Niedersachsen [Umweltinformationsgesetz, d. Verf.] vom 6.12.2006. In: Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt, Nr. 31, 14.12.2006, 580-582.

Nds. GVBl. 13/2007

Niedersachsen (2007): Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 6.3.2007. In: Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt, Nr. 13, 22.5.2007, 179-185.

NDS Plp. 15/26

Niedersächsischer Landtag (2004): Stenografischer Bericht, 26. Sitzung, Hannover, den 18. Februar 2004. In: Plenarprotokoll 15/26.

NDS Plp. 15/106

Niedersächsischer Landtag 2006: Stenografischer Bericht, 106. Sitzung, Hannover, den 6. Dezember 2006. In: Plenarprotokoll 15/106.

NDS Plp. 15/112

Niedersächsischer Landtag (2007): Stenografischer Bericht, 112. Sitzung, Hannover, den 6. März 2007. In: Plenarprotokoll 15/112.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesorganisation Bremen/ Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Landesverband Bremen (2007): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 17. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2007-2011. Text abrufbar unter: http://www.spdfraktion-bre-men.de/index.php?pointID=117&news2Option=details&ctID=30&category=5&news2ID=594&ct=mod_news2_contents&ctB=mainContent&search=Koalitionsvertrag (Zugriff am 27.6.2008).

2. Literatur:

Vorbemerkung:

Die Agenturmeldungen und Zeitungsartikel wurden in der Datenbank Facitva eingesehen, welche z.B. über verschiedene Universitätsbibliotheken zugänglich ist. Die Datenbank stellt nicht mehr als die angegebenen Zitierinformationen zur Verfügung.

Alemann, Ulrich von (2003): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Band 395. Opladen: Leske+Budrich.

Alleweldt, Ralf (2006): Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht -- Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003-35-EG auf die deutsche Rechtsordnung. In: Die öffentliche Verwaltung, 59 (15), 621-630.

Amenda, Lars (2006): "Welthafenstadt" und "Tor zur Welt" : Selbstdarstellung und Wahrnehmung der Hafenstadt Hamburg 1900-1970. In: Deutsches Schifffahrtsarchiv 29, 137-158.

AP (German Worldstream) (2005): FDP sieht Bürokratieabbau als Konjunkturspritze, 27.4.2005.

Armingeon, Klaus (2003): Parteien, Verbände und soziale Bewegungen. In: Münkler Herfried (Hrsg.): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 447-488.

Baumann, Frank et al. (2004): Neue Tendenzen bei Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland. Veränderte Rahmenbedingungen, Praktiken und deren Auswirkungen, erstellt im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung von BÜRO BLAU, Berlin und Agenda-Agentur, Berlin. Text abrufbar unter: www.brangsch.de/partizipation/dateien/StudieBuergerbetEnd.pdf (Zugriff am 27.6.2008).

Benz, Arthur (2002): Lehren aus entwicklungsgeschichtlichen und vergleichenden Analysen – Thesen zur aktuellen Föderalismusdiskussion. In: Benz Arthur/ Gerhard Lembruch (Hg.): Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 391- 403.

Börzel, Tanja (2000): Why there is no Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the EU. In: Journal of European Public Policy 7 (1), 141-162.

Börzel, Tanja (2001): Wenn sich Staaten nicht an Regeln halten. Gewollte und ungewollte Verstöße gegen das EU-Gemeinschaftsrecht, 1-37. Text *ehemals* abrufbar unter:

<http://www2.hu-berlin.de/compliance/old/Downloads/Downloads/DFG-Projektantrag.pdf>
(Zugriff nicht mehr datierbar).

Börzel, Tanja (2002): Föderative Staaten in einer entgrenzten Welt: Regionaler Standortwettbewerb oder gemeinsames Regieren jenseits des Nationalstaates? In: Benz, Arthur/ Gerhard Lembruch (Hg.): Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 363-388.

Börzel, Tanja/ Thomas Risse (2004): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, Prepared for Keith Featherstone/Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press, forthcoming), 1-24. Text *ehemals* abrufbar unter: http://www.boerzel.uni-hd.de/forschung/docs/boerzel_risse_2001b.pdf (Zugriff nicht mehr datierbar).

Bovenshulte, Andreas/ Andreas Fisahn (2001): Direkte Demokratie in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen im Vergleich. In: Bull, Hans Peter (Hrsg.): Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg. Hamburg: Landeszentrale für Politische Bildung, 170-188.

Bowen, William M./ Wells Michael V. (2002): The Politics and Reality of Environmental Justice: A History and Considerations for Public Administrators and Policy Makers. In: *Public Administration Review*, 62 (6), 688-698.

Brockhaus (2006): Brockhaus: Enzyklopädie in 30 Bänden, 21. Aufl. Leipzig (u.a.): Brockhaus, sub verbum: rechtliches Gehör, Verwaltungsgerichtsbarkeit, UVP.

Creutzig, Susanne (2004): Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten. In: Deutscher Naturschutzring (Hrsg.): Die Zukunft der Europäischen Union. Die Aarhus-Konvention: Mehr Rechte für Umweltverbände, EU-Rundschreiben, Sonderteil 08.04, 11-12. Text abrufbar unter: <http://www.eu-koordination.de/PDF/eur0408-st.pdf> (Zugriff am 16.6.2008).

Danwitz, Thomas von (2004): Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten. In: *NVwZ*, 23 (3), 272-281.

ddp (1999): Deutschland folgt EU-Richtlinie zu Umweltverträglichkeitsprüfung, 9.12.1999.

ddp (2003): Mühsamer Weg zur A380-Produktionsstätte in Hamburg, ddp-Chronologie, 21.5.2003.

Duina, Francesco G. (1997): Explaining Legal Implementation in the European Union. In: *International Journal of the Sociology of Law*, 25 (2), 155-179.

Enserink, Bert (2005): Public Participation in Dutch Watermanagement: Pragmatism in meeting EU requirements. In: Feindt, Peter Henning: Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit: Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis-Verl., 209-236.

- Feindt, Peter (2001): Neue Beteiligungsmodelle in einer Großstadt. In: Bull, Hans Peter: Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg. Hamburg: Landeszentrale für Politische Bildung, 51-66.
- Feindt Peter/ Jens Newig (2005): Politische Ökonomie von Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Nachhaltigkeitskontext. Probleme und Forschungsperspektiven. In: Feindt, Peter Henning (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit: Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis-Verl., 9-42.
- Fisahn, Andreas (2002): Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. Tübingen: passim.
- Fisahn, Andreas (2004a): Funktionswandel der Beteiligungsrechte. In: UFU Themen und Informationen 56/57 (1+2), 22-30. Hier verwendet: Onlineversion, 1-12. Text abrufbar unter: <http://www.ufu.de/sites/aktuelles/infobrief/Funktionswandel%20der%20Beteiligungsrechte.pdf> (Zugriff am 25.6.2008).
- Fisahn, Andreas (2004b): Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind - Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention. In: ZUR 15 (3), 136-141. Hier verwendet: Onlineversion, 1-19. Text abrufbar unter: www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Fisahn/Veroeffentlichungen_Vortraege/2004/Aarhus-umsetzung2.doc (Zugriff am 25.6.2008).
- Fischer, Thomas (2003): Deutscher Föderalismus vor der Herausforderung einer europäischen Verfassung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 53 (29-30), 3-5.
- Garms (2008): „Runder Tisch“ löst nicht alle Probleme a 281. [sic!] Zwei weitere Bauabschnitte der neuen Stadtautobahn stehen zur Diskussion. In: Nordwest-Zeitung, 1.2.2008.
- Gellermann, Martin (2006): Europäisierte Klagerechte anerkannter Umweltverbände. In: NVwZ, 25 (1), 7-14.
- Gerling, Wigbert 2006: Historischer Tag für den Tierschutz. In: Weser Kurier, 21.9.2007.
- Große Hüttmann, Martin/ Michèle Knodt (2000): Die Europäisierung des deutschen Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 50 (52-53). Text abrufbar unter: <http://www.bpb.de/publikationen/DLSII8.html> (Zugriff am 24.6.2008).
- Guckelberger, Annette (2008): Die EG-Verordnung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention auf der Gemeinschaftsebene. In: Natur und Recht, 30 (2), 78-86.
- Gundel, Elke (2006): SPD strebt Tierschutzklage in abgeschwächter Form an. In: Weser Kurier, 20.5.2006.
- Heiland, Stefan (2003): Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in der SUP - Chancen, Nutzen, Erfordernisse. In: UVP-report, 16 (Sonderheft März), 93-96.

Heinz, Phillip (2003): Verbandsklage und Verbandsbeteiligung. Effizientes Umweltrecht oder Beruhigungsspiel? In: Forum Recht, 21 (3), 87-89.

Hey Christian (2005): EU Environmental Policies: A Short History of the policy strategies. In: Scheuer Stefan (Hrsg.): EU Environmental Policy Handbook: A critical Analysis of EU Environmental Legislation; Making it Accessible to Environmentalists and Decision Makers. Brussels: EEB, 17-30. Text abrufbar unter: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf> (Zugriff am 25.6.2008).

Hey Christian/ Axel Volkery/ Peter Zerle (2005): Neue umweltpolitische Steuerungskonzepte in der Europäischen Union. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 28 (1), 1-38.

Hey Christian/ Klaus Jacob/ Axel Volkery (2006): Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy, FFU-report 02-2006, 1-31. Text abrufbar unter: http://web.fu-berlin.de/ffu/download/rep_2006_02.pdf (Zugriff am 25.6.2008).

Hilmer, Angelika (2007): Umstritten: Balance-Akt zwischen Umwelt und Wirtschaftsinteressen – Der Hafen – naturschutzfreie Zone, Interview mit Ulrich Ramsauer und Hans-Joachim Koch. In: Hamburger Abendblatt, 5.1.2007, 27.

Ipsen, Jörn (2005): Allgemeines Verwaltungsrecht, 4., neu bearb. Aufl., Academia Iuris, Lehrbücher der Rechtswissenschaft. Köln, Berlin, München: Carl Heymanns Verlag KG.

Jänicke, Martin (2003): Umweltpolitik. In: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik, 5., aktual. Aufl. Opladen: Leske+Budrich. Text abrufbar unter <http://www.bpb.de/wissen/07812802649396549661223750596746,0,0,Umweltpolitik.html> (Zugriff am 25.6.2008).

Jung Alexander/ Renate Nimtz-Köster/ Gunther Latsch (2002): Schlamassel im Elbschlick, die Aufschüttung der Elbe für den Bau des Großraum-Airbus wird zum Desaster für den Steuerzahler; das Finanzierungskonzept ist geplatzt, ein gerichtlicher Baustopp droht, der Baugrund sackt. In: Der Spiegel 56 (11), 11.3.2002, 38.

Kläner, Bianca (2006): Einigung zwischen BUND und Investoren. Vergleich ermöglicht Bauvorhaben in Brokhuchting. In: Weser Kurier, 26.1.2006.

Knill Christoph/ Andrea Lenschow (2005): Compliance, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence. In: European Environment, 15 (2), 114-128.

Knödler, Gernot (2003): Airbus darf bauen. In: TAZ, 4.7.2003.

Knopp, Lothar (2005): Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfgesetz. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 16 (6), 281-284. Text abrufbar unter: <http://www.zeitschrift->

fuer-umweltrecht.de/zur/hefte/Aufsatz_05_06.pdf (Zugriff am 27.6.2008).

Koch, Hans-Joachim (2007): Die Verbandsklage im Umweltrecht. In: NVwZ, 26 (4), 369-379.

Kumpfer, Wolfgang (2003): Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in der SUP - Europäische Zielsetzung und Umsetzung in Deutschland. In: UVP-report, 16 (Sonderheft März), 90-92.

Kumpfer Wolfgang/ Wolfgang Wende (2005): Aarhus-Konvention, Espoo-Konvention und Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit: Europäische Erfahrungen, künftige Anforderungen und neue Chancen für die Praxis. In: UVP-report, 19 (2), 66.

Lecheler, Helmut (2006): Die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Planungsvorhaben: Erkenntnishilfe für die Planungsbehörden oder ihre demokratische Kontrolle? In: Geis, Max-Emanuel/ Dieter C. Umbach (Hg.): Planung - Steuerung – Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlsperger zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot, 353-362.

Mitterhuber, Renate (2004): Kultur der Beteiligung. In: Kommune21, 12/2004. Text abrufbar unter:
www.innovatorsclub.de/navigation/media_komm_innovation/presse/kultur_der_beteiligung.pdf (Zugriff am 26.6.2008).

Mostert, Erik (2005): Public participation ideology. Experiences from the Netherlands. In: Feindt, Peter Henning (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit: Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis-Verl., 163-180.

Munzinger (2008): Länder aktuell, Länderlexikon der kostenpflichtigen Rechercheplattform und Datenbank Munzinger. Text abrufbar unter:
<http://www.munzinger.de/search/query?f=query&qid=query-03>, (Zugriff am 26.6.2008).

Newig, Jens (2005a): Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie -- Hintergründe, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland. In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 28 (4), 469-512.

Newig, Jens (2005b): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-) politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität. In: Peter Henning Feindt (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit: Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg: Metropolis-Verl., 89-116.

Niclauß, Karlheinz (2000): Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung, 2. überarb. und aktual. Aufl. Paderborn (u.a.): Schöningh.

Nordwest Zeitung (2006a): „Zahnloser Tiger“ beißt Tierschutzorganisationen, 30.5.2006.

- Nordwest Zeitung (2006b): Neun Millionen für Umweltschutz an Ems Sperrwerk. Land Niedersachsen schließt nach jahrelangem Streit Vergleich - Umweltverbände zeigen sich enttäuscht, 6.12.2006.
- Ostheim, Tobias (2007): Die Internationale Hypothese. In: Schmidt Manfred G. et. al. (Hg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag, 75-84.
- Osthorst Winfried/ Rolf Prigge (2003): Die Großstadt als Bürgerkommune. Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen, Praxis Reihe Verwaltungsreform, Band 7. Bremen u. Boston: Kellner.
- Peine Franz-Joseph/ Anna Samsel (2003): Die Europäisierung des Umweltrechts und seine deutsche Umsetzung. In: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 14 (7), 297-308.
- Peters, Heinz-Joachim (2006): Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung. In: Verwaltungsrundschau, vr. Zeitschrift für Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, 52 (12), 401-407.
- Pötter, Bernhard (1998): In den Amtsstuben soll Öko-Glasnost aufkommen. In: TAZ, 12.11.1998.
- Reuters (2002): Schröder weiht umstrittenes Emssperrwerk ein, 6.9.2002.
- Rottner, Peter (2004): Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. In: Deutscher Naturschutzring (Hrsg.): Die Zukunft der Europäischen Union. Die Aarhus-Konvention: Mehr Rechte für Umweltverbände, EU-Rundschreiben, Sonderteil 08.04, 13-14. Text abrufbar unter: <http://www.eu-koordination.de/PDF/eur0408-st.pdf> (Zugriff am 16.6.2008).
- Sangenstedt, Christof (2005): Die SUP-Richtlinie: Stand der Umsetzung in Deutschland. In: UVP-report, 19 (1), 12-19.
- Saurugger, Sabine (2007): Democratic 'Misfit'? Conceptions of Civil Society Participation in France and the European Union. In: Political Studies 55 (2), 384-404.
- Schink, Alexander (2003): Die Aarhus-Konvention und das deutsche Umweltrecht. In: EurUP, 1 (1), 27-36.
- Schirrmeister, Benno (2007): Nachträgliche Stimme für die Tiere. In: TAZ Nord, 21.10.2007.
- Schlacke, Sabine (2005): Aarhus-Konvention: Information, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten. In: UVP-report, 19 (2), 67-72.
- Schmidt Alexander/ Michael Zschiesche/ Marion Rosenbaum (2004): Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland. Berlin: Springer.

Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik, 2. vollst. überarb. u. erw. Aufl. Stuttgart: Kröner.

Schmidt Manfred G./ Tobias Ostheim (2007): Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: Schmidt, Manfred G. et. al. (Hg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag, 51-61.

Schrader, Christian (2004): Die Entwicklung des Zugangs zu Umweltinformationen. In: Deutscher Naturschutzring (Hrsg.): Die Zukunft der Europäischen Union. Die Aarhus-Konvention: Mehr Rechte für Umweltverbände, EU-Rundschreiben, Sonderteil 08.04, 8-10. Text abrufbar unter: <http://www.eu-koordination.de/PDF/eur0408-st.pdf> (Zugriff am 16.6.2008).

Schultz, Rainer-Olaf (2004): Partizipation. In: Nohlen Dieter /Rainer-Olaf Schultze (Hg.): Lexikon der Politik, 2. erweit. u. aktual. Aufl., Band 2. München: Beck, 647-649.

Schulze-Fielitz, Helmuth (2007): Umweltschutz im Föderalismus -- Europa, Bund und Länder. In: NVwZ, 26 (3), 249-258.

Schumacher, Thomas (1999): Imperium schlägt los. In: TAZ, 12.11.1999.

Seelig, Gründling (2002): Die Verbandsklage im Umweltrecht – Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und supranationale und internationale rechtliche Vorgaben. In: NVwZ, 26 (9), 1033-1041.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2005): Gleichberechtigung von Umweltschutzbelangen vor Gericht ist überfällig. SRU fordert umweltrechtliche Verbandsklage, Pressemitteilung, 23.2.2005. Text abrufbar unter: http://www.umweltrat.de/04presse/downlo04/premitt/Presse_Verbandsklage_Feb2005.pdf (Zugriff am 26.6.2008).

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, Sondergutachten, Februar 2007. Text abrufbar unter: http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/SG_Umweltverwaltungen_unter_Reformdruck_2007.pdf (Zugriff am 25.6.2008).

Stein Wolfgang/ Dieter Wagner (2005): Strategische Umweltprüfung – von der Richtlinie über die Umsetzung in die Praxis. In: UVP-report, 19 (1), 7-8.

SZ (1999): Aarhus Konvention, 1.5.1999.

TAZ (12.7.2001): Klein wie ein Maulwurfshügel, 12.7.2001.

Tews, Kerstin (2002): Politiktransfer: Phänomen zwischen Policy-Lernen und Oktroi. Überlegungen zu unfreiwilligen Umweltpolitikimporten am Beispiel der EU-Osterweiterung. In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 25 (2), 173-202.

Treib, Oliver (2003): Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These. In: Politische Vierteljahresschrift, 44 (4), 506-528.

Veit, Sven-Michael (2002): Rechtswidrig erlaubt. In: TAZ, 4.10.2002.

Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung. Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Dies. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 9-27.

Voges, Jürgen (1999): Vorfahrt für Kreuzfahrtschiffe. In: TAZ, 28.10.1999.

Voith, Peter (2006): Weg frei für Baugebiet im Süden. Stadt und Umweltschützer beenden Streit / 400 Wohneinheiten in Brokhuchting. In: Weser Kurier, 10.6.2006.

Werthschulte, C. (2007): „Die Verbandsklage wird nicht gewollt“. In: TAZ NRW, 24.1.2007.

Wildenhahn, Eberhard (2003): Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland: Vergleich mit den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie. In: Wasserwirtschaft, 93 (7-8), 80-82.

Willrich Thomas (2002): Vereinsbeteiligung und Vereinsklage im neuen Bundesnaturschutzgesetz. In: Deutsche Verwaltungsblätter, 117 (13), 872-879.

Winkelseth, Claudia (2005): Runde Tische in der niedersächsischen Umweltpolitik: Ihre Entstehung und Entwicklung seit den 90er Jahren, Diplomarbeit im Studiengang Umweltwissenschaften der Universität Lüneburg, Bereich Umweltpolitik. Lüneburg: kein Verlag.

Zschesche, Michael (2001): Die Aarhus-Konvention - mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards? In: Zeitschrift für Umweltrecht, 12 (3), 177-182.

Zschesche, Michael (2004a): Aarhus-Konvention – was ist das? In: Deutscher Naturschutzring (Hrsg.): Die Zukunft der Europäischen Union. Die Aarhus-Konvention: Mehr Rechte für Umweltverbände, EU-Rundschreiben, Sonderteil 08.04, 4-6. Text abrufbar unter: <http://www.eu-koordination.de/PDF/eur0408-st.pdf> (Zugriff am 16.6.2008).

Zschesche, Michael (2004b): Ausblick: Es lohnt sich für die Aarhus-Konvention einzutreten. In: Deutscher Naturschutzring (Hrsg.): Die Zukunft der Europäischen Union. Die Aarhus-Konvention: Mehr Rechte für Umweltverbände, EU-Rundschreiben, Sonderteil 08.04, 21. Text abrufbar unter: <http://www.eu-koordination.de/PDF/eur0408-st.pdf> (Zugriff am 16.6.2008).

3. Internetseiten:

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2008): Umgebungslärm. Text abrufbar unter: <http://www.bmu.de/laermschutz/themenbereiche/umgebungs-laerm/doc/41244.php> (Zugriff am 26.6.2008).

Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa (2008): Bremer Umweltinformationssystem. Text abrufbar unter: <http://www.umwelt.bremen.de> (Zugriff am 26.6.2008).

Grüne Bremen Links der Weser, Stadtteilgruppe Neustadt 2008: A 281. Text abrufbar unter: <http://www.gruene-neustadt.de/unsere-themen:a-281> (Zugriff am 26.6.2008).

NDS MU (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz) (2006): Umweltbericht 2006. Vorwort. Text abrufbar unter: http://www.umwelt.niedersachsen.de/master/C24373398_N22846010_L20_D0_I598.html (Zugriff am 27.6.2008).

Osterwald, Jörg (2007): Projektbüro Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe beim Wasser- und Schifffahrtsamt Hamburg. Text abrufbar unter: <http://www.zukunftelbe.de/Projektbuero/index.php> (Zugriff am 26.6.2008).

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) []: AARHUS CONVENTION. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Text abrufbar unter: <http://www.unece.org/env/pp/> (Zugriff am 26.6.2008).

Anhang

Anhang 1: Übersicht der Regierungszusammensetzungen in den Untersuchungsländern.

<i>Bremen</i>	<i>Hamburg</i>	<i>Niedersachsen</i>
seit 07/2007: SPD & GRÜNE	seit 2/2004 CDU	seit 3/2003: CDU & FDP
1991-95: SPD & GRÜNE & FDP	10/2001 – 12/2003: CDU & FDP & SCHILL	1994-2003: SPD
1995-07: SPD & CDU	1997 bis 2001: SPD & GAL	1990-94: SPD & GRÜNE
	1993-97: SPD <i>unterstützt</i> von STATT Partei	

Quelle: Munzinger Länder aktuell 2008, sub verbum: HB, HH, NDS