



## Institut für europäische Integrationsforschung

### Working Paper Series

---

# Demokratisches Regieren durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung: Bedingungen im Kontext der Europäischen Union

---

**Reinhard Slepcevic**

Working Paper No. 01/2008  
September 2008

Institut für europäische Integrationsforschung

**eif**

Strohgasse 45/DG  
1030 Wien/Österreich  
Telefon: +43-1-51581-7565  
Fax: +43-1-51581-7566  
Email: [eif@oeaw.ac.at](mailto:eif@oeaw.ac.at)  
Web: [www.eif.oeaw.ac.at](http://www.eif.oeaw.ac.at)

## **Zusammenfassung**

*Vor kurzem wurde ein neuer Ansatz zur Stärkung demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaats durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung vorgestellt. Ihm zufolge ist die gerichtliche Durchsetzung internationalen Rechts durch private Akteure eine legitime Form demokratischer Partizipation, wodurch unter bestimmten Bedingungen demokratisches Regieren gestärkt wird. In diesem Beitrag teste ich diese Bedingungen im Kontext der Europäischen Union. Grundlage dafür sind vier Fallstudien über die gerichtliche Rechtsdurchsetzung der Natura 2000 Richtlinien in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden. Ich zeige, dass die identifizierten Bedingungen nicht hinreichend sind, da zwei unabhängige Variablen – die Interpretation nationaler Gerichte und die Reaktion der zuständigen Behörden auf Klagen – nicht beachtet wurden.*

## **Abstract**

*Recently, a new approach to strengthen democratic governance beyond the nation state through judicial law enforcement has been presented. It is argued that the judicial enforcement of international law by private actors needs to be considered as a legitimate form of democratic participation that strengthens, under certain conditions, democratic governance. In this article, I test these conditions in the context of the European Union on the basis of four case studies on the judicial enforcement of the Natura 2000 Directives in Germany, France and the Netherlands. I show that the identified conditions are not sufficiently determined, because two independent variables – the interpretation of national courts and the reaction of the competent authorities – are not taken into account.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Die Stärkung demokratischen Regierens durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Fallauswahl .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Ausgangspunkt: fehlerhafte Umsetzung der Natura 2000 Richtlinien .....</b>	<b>12</b>
<b>5. Vier Fallstudien zu gerichtlicher Rechtsdurchsetzung.....</b>	<b>16</b>
5.1. <i>Fallstudie 1: Jagdzeiten in Frankreich.....</i>	<i>16</i>
5.2. <i>Fallstudie 2: Natura 2000 in Frankreich.....</i>	<i>20</i>
5.3. <i>Fallstudie 3: Natura 2000 in Deutschland.....</i>	<i>22</i>
5.4. <i>Fallstudie 4: Natura 2000 in den Niederlanden .....</i>	<i>25</i>
<b>6. Schlussfolgerung.....</b>	<b>28</b>
<b>7. Bibliographie .....</b>	<b>32</b>

## 1. EINLEITUNG

Die Frage, wie demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates gestärkt werden kann, ist eine der zentralen Fragen aktueller politikwissenschaftlicher Forschung (Kohler-Koch/Rittberger 2007; Greven/Pauly 2000; Held/Keonig-Archibugi 2004). Als mögliche Antwort darauf sind im Kontext der Europäischen Union (EU) verschiedene Ansätze vorgestellt worden, wie zum Beispiel die stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in Entscheidungsprozesse (Greenwood 2007; Kohler-Koch/Finke 2007; Heinelt 2007) oder die bewusste Stärkung des politischen Wettbewerbs innerhalb der EU (Hix 2008). Die Rolle von Gerichten für demokratisches Regieren wurde bislang überwiegend im Lichte der „counter-majoritarian difficulty“ (Bickel 1962) diskutiert, also dem Problem der Aufhebung von Mehrheitsentscheidungen durch Verfassungsgerichte (dazu Kneip 2006). Dies änderte sich aber spätestens 2006 mit dem Erscheinen des Special Issue „Courts, Democracy, and Governance“ in *Comparative Political Studies*, in der ein innovativer Ansatz zur Stärkung demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaates durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung vorgestellt wird (siehe auch Dalton u.a. 2003; Cichowski/Stone Sweet 2003; Cichowski 2007; ferner Hitzel-Cassagnes 2006). Auf die Frage „[a]re courts important for global democracy (...)?“ antworten die Beitragenden des Special Issue „with a resounding yes“ (Cichowski 2006b, 16). Die Autor(inn)en<sup>1</sup> vertreten ein Demokratiemodell, demzufolge das Klagen vor Gerichten mit dem Ziel der Rechtsdurchsetzung als eine legitime Form demokratischer Partizipation von privaten Akteuren verstanden werden muss. Ihrem Verständnis nach führt gerichtliche Rechtsdurchsetzung zu verbesserter *Accountability*, Transparenz und Teilhabe privater Akteure an politischen Prozessen und stärkt damit demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates. Die Autor(inn)en identifizieren weiters drei Bedingungen, unter denen durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung demokratisches Regieren gestärkt kann: die Art und

---

<sup>1</sup> Auch wenn die Autor(inn)en des Special Issue nicht in allen Punkten übereinstimmen, unterstützen sie in ihren Beiträgen doch die hier vorgestellten zentralen Annahmen des von Cichowski in der Einleitung entwickelten Ansatzes zur Stärkung demokratischen Regierens durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung (Alter 2006, 45; Cichowski 2006a, 69-71; Conant 2006a, 95; Kelemen 2006, 122-123; Börzel 2006, 147-148). Aus diesem Grund differenziere ich in der Folge nicht weiter zwischen ihnen, solange sie nicht andere Auffassungen vertreten.

Reichweite internationaler Regeln, die Kontrollmöglichkeiten durch Gerichte und die Ressourcen privater Akteure sowie ihr Zugang zu Gerichten (Cichowski 2006b, 8-14).

Die EU scheint der ideale Anwendungsbereich für dieses Instrument zur Stärkung demokratischen Regierens jenseits des Nationalstaates zu sein, da zum einen durch die Doktrinen des Vorrangs und der direkten Wirkung des Gemeinschaftsrechts umfassende europäische Regeln durch Klagen vor nationalen Gerichten durchgesetzt werden können und zum anderen private Akteure innerhalb der EU oft sowohl über die notwendigen Ressourcen als auch über ausreichenden Zugang zu Gerichten verfügen. Börzel bestätigt dies auch in ihrer Studie über die Durchsetzung von europäischem Umweltrecht in Deutschland und Spanien, betont allerdings, dass dieses Instrument nur von ressourcenstarken privaten Akteuren genützt werden kann (2006; ebenso Conant 2006a).

Ziel dieses Beitrags ist es, die identifizierten *Bedingungen*, unter denen demokratisches Regieren durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung gestärkt werden kann, zu testen. Es ist demnach weder sein Ziel, den Ansatz hinsichtlich seiner demokratietheoretischen Grundannahmen oder Aussagen zu diskutieren, noch zu untersuchen, ob Klagen messbar die Qualität demokratischen Regierens stärken.<sup>2</sup> Grundlage für das Testen dieser Bedingungen sind vier Fallstudien über die Durchsetzung von europäischem Naturschutzrecht in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden.<sup>3</sup> In all diesen Ländern klagten nationale Umweltverbände gegen die fehlerhafte Umsetzung der Natura 2000 Richtlinien, was sehr unterschiedliche Auswirkungen auf ihre Implementation hatte. Die detaillierte Analyse der Fälle zeigt, dass sich diese differierenden Auswirkungen nicht allein auf den rechtlichen Zugang zu Gerichten und der unterschiedlichen Ressourcenstärke nationaler Umweltverbände zurückführen lassen, wie der hier behandelte Ansatz zur Stärkung

---

<sup>2</sup> Dies soll nicht bedeuten, dass der vorgestellte Ansatz nicht auch vor dem Hintergrund dieser Fragen untersucht werden könnte. So wird zum Beispiel nicht diskutiert, welche Probleme es aufwirft, wenn demokratisch nicht legitimierten privaten Akteuren die Stärkung demokratischen Regierens überlassen wird oder wie gerichtliche Rechtsdurchsetzung „Transparenz“ schafft. Auch wird nicht untersucht, ob ein „Mehr“ an Klagen und gerichtlicher Rechtsdurchsetzung demokratisches Regieren messbar stärkt. Ungeachtet dessen geht es in diesem Beitrag allein um die Überprüfung der Bedingungen, unter denen demokratisches Regieren durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung gestärkt werden kann.

<sup>3</sup> Die Untersuchung der Fallstudien basiert erstens auf den Ergebnissen von 24 semi-strukturierten Interviews, die ich zwischen Februar 2006 und Juni 2007 mit Vertreter(inne)n von nationalen Umweltverbänden und hohen Verwaltungsbeamt(inn)en durchgeführt habe, zweitens auf einer Analyse der nationalen Judikatur zu den Natura 2000 Richtlinien und drittens auf einer umfassenden Untersuchung von Primär- und Sekundärquellen.

demokratischen Regierens erwarten ließe. Er übersieht vor allem zwei zentrale unabhängige Variablen – die Interpretation nationaler Gerichte und die Reaktion der zuständigen Behörden –, die die Möglichkeiten der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung von europäischem Recht ebenfalls determinieren.<sup>4</sup> Diese Erkenntnis hilft, den Ansatz durch das Aufnehmen der Variablen zu verfeinern und damit seine Erklärungskraft zu erhöhen.

Im Folgenden stelle ich zuerst den Ansatz zur Stärkung demokratischen Regierens durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung vor und begründe anschließend, warum die vier gewählten Fallstudien besonders geeignet sind, um seine Bedingungen zu testen. Danach bespreche ich kurz die potentiell direkt wirksamen Bestimmungen der Natura 2000 Richtlinien und zeige ihre fehlerhafte Umsetzung in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Daraufhin untersuche ich einerseits, welche Effekte Klagen nationaler Umweltverbände auf die Implementation der Richtlinien hatten, und andererseits, welche Faktoren die unterschiedlichen Auswirkungen der Klagetätigkeit erklären. Abschließend bespreche ich die Konsequenzen der empirischen Ergebnisse für die Möglichkeiten, demokratisches Regieren durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung im Kontext der EU zu stärken.

---

<sup>4</sup> Für eine eingehende Analyse dieser Variablen, siehe Slepcevic (im Erscheinen).

## 2. DIE STÄRKUNG DEMOKRATISCHEN REGIERENS DURCH GERICHTLICHE RECHTSDURCHSETZUNG

Die Autor(inn)en des Special Issue „Courts, Democracy, and Governance“ untersuchen ein Demokratiemodell, das den Schwerpunkt auf „change and transformation in participatory and advocacy democracy“ (Cichowski 2006a, 6-7) legt. Ihre Grundannahme ist, dass sich gestärktes demokratisches Regieren durch verbesserte *Accountability*, Transparenz und Teilhabe an politischen Prozessen ausdrückt. Ohne diese Begriffe weiter zu erläutern<sup>5</sup>, argumentieren die Autor(inn)en, dass gerichtliche Rechtsdurchsetzung zwei partizipative Effekte hat. Erstens wird durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung die Teilhabe von Bürger(inne)n und Interessengruppen an der Entwicklung, Kontrolle und Durchsetzung von Recht verbessert, wodurch *Accountability* und Transparenz gestärkt werden. Zweitens ermöglicht gerichtliche Rechtsdurchsetzung die Durchsetzung von verbrieften Rechten sowohl für individuell betroffene Einzelpersonen als auch für soziale Gruppen und stellt damit ein Instrument für gesellschaftlichen Wandel dar (Cichowski 2006a, 7).<sup>6</sup>

Diese direkte Verknüpfung von demokratischer Partizipation und gerichtlicher Rechtsdurchsetzung mag überraschen, ist aber zentral für den hier vorgestellten Ansatz zur Stärkung demokratischen Regierens. Denn nur wenn gerichtliche Rechtsdurchsetzung als eine legitime Form der demokratischen Partizipation verstanden wird, kann durch Klagen vor Gerichten demokratisches Regieren im Sinne eines Demokratiemodells, das den Schwerpunkt auf Partizipation legt, gestärkt werden. Verbesserte gerichtliche Rechtsdurchsetzung wird also mit verbesserter demokratischer Partizipation und *deswegen* mit einer Stärkung demokratischen Regierens gleichgesetzt. Kelemen formuliert diesen Zusammenhang in seinem Beitrag zum Special Issue so:

---

<sup>5</sup> Für eine Untersuchung des Konzepts der *Accountability* siehe Bovens (2006). Für die Rolle von Gerichten zur Schaffung von *Accountability* siehe Harlow/Rawlings (2006).

<sup>6</sup> Die Bedeutung, die die Gerichtsbarkeit für demokratisches Regieren durch die Bereitstellung eines öffentlichen und transparenten Artikulationsforums für individuelle und kollektive Interessen einnimmt (Hitzel-Cassagnes 2006, 385-387), spielt bei dem hier vorgestellten Ansatz eine untergeordnete Rolle, da der Fokus auf der effektiven Durchsetzung internationalen Rechts liegt.

„Litigating may not be the form of participation that most advocates of democracy have in mind. However, in a liberal democracy subject to the rule of law, litigation to defend one’s rights or to challenge bureaucratic malfeasance is every bit as legitimate as a form of participation as voting or marching in protest” (Kelemen 2006, 123 [Hervorhebung durch den Autor]).

In einem nächsten Schritt identifizieren die Autor(inn)en die Bedingungen, unter denen demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung gestärkt werden kann. Drei Variablen werden als determinierend betrachtet: erstens die Art und Reichweite internationaler Regeln<sup>7</sup>, zweitens die Kontrollmöglichkeiten dieser Regeln durch Gerichte und drittens die Ressourcen privater Akteure und ihr Zugang zu Gerichten (Cichowski 2006b, 8-14). Die dritte Variable – die Ressourcen privater Akteure und ihr Zugang zu Gerichten – besteht bei genauerer Betrachtung aus zwei Variablen, nämlich eben den Ressourcen privater Akteure und dem Zugang derselben zu Gerichten. Unter „Zugang“ wird die rechtliche Klagebefugnis (*legal standing*) privater Akteure verstanden (Alter 2006, 24; Cichowski 2006a, 55; Conant 2006a, 81-82; Börzel 2006, 132)<sup>8</sup>; unter „Ressourcen“ die notwendigen finanziellen Mittel sowie die juristische Expertise für Klagen. Die Annahme ist, dass ein offenerer rechtlicher Zugang zu Gerichten für jene private Akteure, die die notwendigen Ressourcen für Klagen besitzen, die Möglichkeiten der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung und damit der Stärkung demokratischen Regierens verbessern (Cichowski 2006b, 13). Vor diesem Hintergrund kommen sowohl Börzels als auch Conants Beiträge zu dem Schluss, dass nur ressourcenstarke Akteure das Instrument der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung nützen können und dadurch demokratisches Regieren stärken. In Börzels Worten: „The EU’s legal institutions only increase opportunities for participation for those individuals and groups who possess court access and sufficient resources to use it” (2006, 147; ebenso Conant 2006a, 95).

---

<sup>7</sup> Die Autor(innen) sehen EU-Recht als Teil internationalen Rechts, ohne auf seine Besonderheiten einzugehen (dazu de Witte 1999).

<sup>8</sup> Der Zugang zu Gerichten könnte auch umfassender verstanden werden, indem er sich zum Beispiel nicht nur auf die rechtliche Klagebefugnis beschränkt, sondern auch die Prozesskosten und/oder die tatsächlichen finanziellen Kosten von Gerichtsverfahren und/oder die „sozialen“ Kosten von Klagen (Verhindererimage) mit einschließt.

### 3. FALLAUSWAHL

Um die Bedingung, unter denen im Sinne des vorgestellte Ansatzes gerichtliche Rechtsdurchsetzung demokratisches Regieren stärkt, zu testen, sind Fälle notwendig, die auf einer oder mehreren der identifizierten unabhängigen Variablen variieren (King u.a. 1994; Seawright/Gerring 2008). Die hier diskutierten vier Fallstudien über die Durchsetzung der Natura 2000 Richtlinien – der Vogelschutz-<sup>9</sup> und der Flora-Fauna-Habitat- (FFH-) Richtlinie<sup>10</sup> – durch Klagen vor nationalen Gerichten in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden erfüllen diese Anforderung: Erstens enthalten die Richtlinien weit reichende, über das jeweilige nationale Naturschutzrecht hinausgehende Bestimmungen. Zweitens erfüllen diese Bestimmungen die vom EuGH aufgestellten Bedingungen der direkten Wirkung, weswegen sie der Kontrolle nationaler Gerichte zugänglich sind.<sup>11</sup> Unterschiedliche Auswirkungen von Klagen sollten sich demnach auf die dritte Variable – dem Zugang zu Gerichten und der Ressourcenstärke nationaler Umweltverbände – zurückführen lassen.<sup>12</sup> Was die Operationalisierung der Variable „Zugang zu Gerichten“ betrifft, halte ich mich an die Beiträge des Special Issue, in denen unter Zugang allein die rechtliche Klagebefugnis privater Akteure verstanden wird. Demnach verfügen französische und niederländische Umweltverbände über einen sehr offenen Zugang zu Gerichten, da sie in beinahe allen Bereichen klagebefugt sind. Im Gegensatz dazu ist der Zugang zu Gerichten für deutsche Umweltverbände restriktiver, da sie allein im Bereich des Naturschutzes klageberechtigt sind. (Priour/Makowiak 2002; Schmidt u.a. 2004; Backes 2002).

Vor diesem Hintergrund lassen sich klare Erwartungen hinsichtlich der Möglichkeit zur Stärkung demokratischen Regierens durch die gerichtliche Durchsetzung europäischen Naturschutzrechts in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden formulieren (siehe

---

<sup>9</sup> Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

<sup>10</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

<sup>11</sup> Zu diesen – in Veränderung begriffenen – Bedingungen siehe Prechal (2005).

<sup>12</sup> Diese Fallauswahl bedeutet, dass keine Aussagen über die Bedeutung der ersten beiden Variablen – die Art und Reichweite internationaler Regeln und die gerichtliche Kontrollmöglichkeit – gemacht werden können. Diese Tatsache ist im Kontext der EU jedoch vernachlässigbar, da außer Frage steht, dass es erstens zahlreiche weit reichende europäische Regeln gibt und diese zweitens aus rechtlicher Sicht durch die Judikatur des EuGH durchsetzbar sind (z.B. Krämer 1991; Prechal 2005).

Tabelle 1). Die erste Fallstudie zur gerichtlichen Rechtsdurchsetzung der strengeren Jagdzeiten der Vogelschutzrichtlinie in Frankreich ließe erwarten, dass französische Umweltverbände aufgrund ihrer Ressourcenschwäche nur selten klagen können (Stevens 1996, 296; Jansen 2001, 129-130; Dalton 1994, 91) und dass *deswegen* die Auswirkungen von Klagen gering sein sollten. Die gleiche Erwartung lässt sich für die zweite Fallstudie über die gerichtliche Durchsetzung der Gebietsschutzbestimmungen in Frankreich ableiten, da die Ressourcenschwäche französischer Umweltverbände konstant bleibt. Die dritte Fallstudie zur Durchsetzung der Natura 2000 Richtlinien in Deutschland würde vermuten lassen, dass deutsche Umweltverbände aufgrund ihrer Ressourcenstärke wiederholt klagen können (Reutter 2001, 90; Dalton 1994, 90-91), aber die Auswirkungen von Klagen auf die Implementation der Richtlinien wegen der beschränkten rechtlichen Klagebefugnis deutscher Verbände – und nur deswegen – eingeschränkt sind. In den Niederlanden sollte der offene rechtliche Zugang zu Gerichten in Kombination mit der Ressourcenstärke niederländischer Umweltverbände hohe Auswirkungen von Klagen erwarten lassen (Kleinfeld 2001, 306; Dalton 1994, 90-91).<sup>13</sup>

Tabelle 1: Unabhängige Variablen der Fallstudien und zu erwartende Auswirkungen von Klagen auf die Implementation der Natura 2000 Richtlinien

	FR Jagd	FR Gebiet	DE	NL
x1 (Internationale Regeln)	+	+	+	+
x2 (Gerichtliche Kontrollmöglichkeit)	+	+	+	+
x3.1 (Rechtlicher Zugang)	+	+	+–	+
x3.2 (Ressourcen)	–	–	+	+
Zu erwartende Auswirkungen von Klagen	–	–	+–	+

<sup>13</sup> Was den methodischen Status der Fallstudien betrifft, muss darauf hingewiesen werden, dass die Autor(inn)en die Reichweite ihres Arguments nicht einschränken. Ihnen zufolge treffen die identifizierten Bedingungen, unter denen demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates gestärkt werden kann, grundsätzlich auf *alle* Politikfelder, *alle* Interessensarten sowie *alle* internationalen Rechtssysteme zu (Cichowski 2006b, 4-14). Allein aus diesem Grund können die vier Fallstudien als „typische Fälle“ im Sinne von Seawright/Gerring (2008, 299-300) betrachtet werden. Da von den Autor(inn)en keine Reichweitenbeschränkung ihres Arguments eingeführt worden ist, spricht aus der Logik ihres Ansatzes heraus nichts dagegen, warum die vier Fälle *prima facie* nicht repräsentativ für Fälle gerichtlicher Rechtsdurchsetzung jenseits des Nationalstaates sein sollten. Ob sie es *tatsächlich* sind, ist vor diesem Hintergrund – und allein vor diesem – irrelevant.

Wie die folgende empirische Analyse zeigt, treffen diese Erwartungen entweder gar nicht oder nur zu einem geringen Teil zu.

## 4. AUSGANGSPUNKT: FEHLERHAFTE UMSETZUNG DER NATURA 2000

### RICHTLINIEN

Die Natura 2000 Richtlinien können als der Eckpfeiler europäischen Naturschutzrechts angesehen werden. Gemeinsam zielen sie auf die Schaffung eines europaweiten, kohärenten Netzwerkes von Naturschutzgebieten, dem „Natura 2000 Netzwerk“ ab, in dem Aktivitäten, die den Erhaltungsstatus eines solchen Natura 2000 Gebiets negativ beeinträchtigen könnten, überhaupt nicht oder nur unter bestimmten Kriterien zulässig sind. Die Art der Gebietsausweisung sowie das Schutzniveau unterscheiden sich zum Teil, was sich auf die unterschiedliche Entwicklung der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie zurückführen lässt. Erstere trat 1981 in Kraft und verlangt, dass die Mitgliedstaaten für die am stärksten bedrohten europäischen Vogelarten „die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten [erklären]“ (Artikel 4). Die genauen Kriterien, nach denen die Auswahl der „geeignetsten“ Vogelschutzgebiete hätte erfolgen müssen, wurden jedoch nicht festgelegt. Der EuGH interpretierte diese Verpflichtung aber streng: Wenn sich ein Gebiet nach etablierten wissenschaftlichen Kriterien zur Meldung aufdrängt, muss es ausgewiesen werden.<sup>14</sup> Im Gegensatz dazu schreibt die FFH-Richtlinie ein dreistufiges Ausweisungsverfahren vor: Bis Juni 1995 sollten die Mitgliedstaaten eine Liste all jener ökologisch wertvollen Gebiete, die die Kriterien eines FFH-Gebiets nach Anhang III der Richtlinie erfüllten, an die Europäische Kommission schicken. Auf Grundlage dieser umfassenden Liste sollte letztere bis Juni 1998 im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten und unter Einbeziehung der Vogelschutzgebiete das Natura 2000 Netzwerk erstellen. Die in das Netzwerk aufgenommenen Gebiete sollten dann spätestens bis Juni 2004 von den Mitgliedsstaaten als besondere Schutzgebiete gemeinschaftlicher Bedeutung offiziell ausgewiesen werden.

Die Schutzbestimmungen für ausgewiesene Vogelschutz- und FFH-Gebiete sind heute einheitlich durch Artikel 6 der FFH-Richtlinie geregelt. Ursprünglich verlangte die

---

<sup>14</sup> RS C-355/90 Kommission gegen Spanien, Slg. 1993, I-4221, RS C-3/96 Kommission gegen die Niederlande, Slg. 1998, I-3031; RS C-44/95 Regina gegen Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds, Slg. 1996, I-3805.

Vogelschutzrichtlinie in ihrem Artikel 4 nur, dass „[d]ie Mitgliedstaaten (...) geeignete Maßnahmen [treffen], um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese (...) erheblich auswirken, in den (...) Schutzgebieten zu vermeiden.“ 1991 interpretierte der EuGH diese Bestimmung streng, indem er festhielt, dass nur zwingende Gründe des öffentlichen Interesses die Verschlechterung eines Vogelschutzgebietes rechtfertigen dürfen.<sup>15</sup> Aufgrund dieser strikten Auslegung beschlossen die damaligen Mitgliedstaaten über den Umweg der FFH-Richtlinie die Schutzbestimmungen der Vogelschutzrichtlinie zu ändern.<sup>16</sup> Artikel 6 der FFH-Richtlinie verlangt nun, dass Pläne oder Projekte, die ein ausgewiesenes Natura 2000 Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, einer speziellen Verträglichkeitsprüfung unterworfen werden müssen. Sollte diese zu dem Schluss kommen, dass tatsächlich eine erhebliche Beeinträchtigung zu erwarten ist, dürfen Pläne oder Projekte nur dann von den zuständigen Behörden bewilligt werden, wenn zwingende Gründe des öffentlichen Interesses einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Art für ihre Realisierung sprechen und ebenso keine Alternativlösungen vorhanden sind. Artikel 6 hätte bis Juni 1994 umgesetzt werden müssen.

Neben den Gebietsschutzbestimmungen enthalten beide Richtlinien auch spezielle Regeln hinsichtlich der Jagd bedrohter Arten. Die Vogelschutzrichtlinie verlangt insbesondere, dass Zugvögel während ihrer Reproduktions- und Migrationsphase geschützt werden. Wieder interpretierte der EuGH diese Verpflichtung streng: Jagd auf von der Richtlinie erfasste Vogelarten darf nur in jenen Perioden erlaubt sein, die wissenschaftlich belegt außerhalb der Reproduktions- und Migrationsphasen der Vögel stattfinden.<sup>17</sup>

Die Umsetzung der Natura 2000 Richtlinien erfolgte nur sehr schleppend. 1991 waren nur 528 km<sup>2</sup> Fläche in den Niederlanden, 2.909 km<sup>2</sup> in Deutschland und 5.197 km<sup>2</sup> in Frankreich als Vogelschutzgebiete ausgewiesen (Europäische Kommission 1993, 42). Im Juni 2007 sollte die Fläche dieser Gebiete auf 10.109 km<sup>2</sup> in den Niederlanden, 48.102 km<sup>2</sup> in Deutschland und 45.804 km<sup>2</sup> in Frankreich steigen (Europäische Kommission 2007b). Eine ähnliche Entwicklung nahm die Ausweisung von FFH-Gebieten: Waren im Dezember 2000 20.434 km<sup>2</sup>

---

<sup>15</sup> RS C-57/89 Kommission gegen Deutschland, Slg. 1991, I-883.

<sup>16</sup> Artikel 7 FFH-Richtlinie.

<sup>17</sup> RS C-157/89 Kommission gegen Italien, Slg. 1991, I-57; RS C-435/92 Association pour la Protection des Animaux Sauvages u. a. gegen Préfet de Maine-et-Loire u. a., Slg. 1994, I-67.

in Deutschland und 31.440 km<sup>2</sup> in Frankreich ausgewiesen (Europäische Kommission 2003, 17), so stieg die Fläche ausgewiesener FFH-Gebiete bis Juni 2007 auf 53.294 km<sup>2</sup> in Deutschland und 52.156 km<sup>2</sup> in Frankreich (Europäische Kommission 2007a). Allein die Niederlande wiesen schon bis Ende 2000 den flächenmäßig größten Teil der auszuweisenden FFH-Gebiete aus. Allerdings hatte dies zu Beginn wenig Bedeutung, da erst im Oktober 2005 die Gebietsschutzmaßnahmen nach Artikel 6 der FFH-Richtlinie in niederländisches Recht umgesetzt worden waren. Dies bedeutete, dass selbst ausgewiesene Gebiete nicht von den Richtlinien geschützt waren. Die rechtliche Umsetzung der Schutzbestimmungen in Deutschland und Frankreich erfolgte schneller, jedoch war sie einerseits fehlerhaft, andererseits für die große Anzahl von Gebieten, die noch nicht ausgewiesen worden waren, bedeutungslos. In Frankreich fand darüber hinaus die Einschränkung der Jagdzeiten bedrohter Vögel nur sehr zögerlich statt und konnte erst 2006 als formal abgeschlossen gelten. In Anbetracht dieser Situation übte die Europäische Kommission erheblichen Druck auf Deutschland, Frankreich und die Niederlande aus, damit diese die Natura 2000 Richtlinien korrekt implementieren. Dabei stützte sie sich zum einen auf Vertragsverletzungsverfahren, die zu mehrmaligen Verurteilungen aller drei Mitgliedstaaten führten.<sup>18</sup> Wiederholt stand auch die Drohung eines zweiten Verfahrens, das zur Verhängung von Zwangsgeldern hätte führen können, im Raum. Darüber hinaus drohte die Kommission die Auszahlung von Mitteln aus den Strukturfonds an die Vervollständigung des Natura 2000 Netzwerkes zu koppeln, was signifikante finanzielle Einbußen verursacht hätte. Dieser Druck der Europäischen Kommission war ohne Zweifel wichtig, um die Implementation der Natura 2000 Richtlinien voranzutreiben. Aus der Perspektive nationaler Umweltverbände war er jedoch unzureichend, da ihr Fokus auf dem sofortigen Schutz bedrohter potentieller Natura 2000 Gebiete lag. Doch die durchschnittliche Dauer der abgeschlossenen

---

<sup>18</sup> Hinsichtlich Deutschland, siehe RS C-83/97 Kommission gegen Deutschland, Slg. 1997, I-7191, RS C-71/99 Kommission gegen Deutschland, Slg. 2001, I-5811 und RS C-98/03 Kommission gegen Deutschland, Slg. 2006, I-53. Hinsichtlich Frankreich und Jagdfragen, siehe RS C-252/85 Kommission gegen Frankreich, Slg. 1988, I-2243 und RS C-38/99 Kommission gegen Frankreich, Slg. 2000, I-10941. Hinsichtlich Frankreich und Gebietsschutzbestimmungen, siehe RS C-166/97 Kommission gegen Frankreich, Slg. 1999, I-1719, RS C-96/98 Kommission gegen Frankreich, Slg. 1999, I-8531, RS C-256/98 Kommission gegen Frankreich, Slg. 2000, I-2487, RS C-374/98 Kommission gegen Frankreich, Slg. 2000, I-799, RS C-220/99 Kommission gegen Frankreich, Slg. 2001, I-5831 und RS C-202/1 Kommission gegen Frankreich, Slg. 2002, I-11019. Hinsichtlich der Niederlande, siehe RS C-3/96 Kommission gegen die Niederlande, Slg. 1998, I-3031 und RS C-441/03 Kommission gegen die Niederlande, Slg. 2005, I-3043.

Vertragsverletzungsverfahren in den drei Ländern betrug fünfeinhalb Jahre.<sup>19</sup> Selbst wenn also der EuGH schlussendlich zu dem Schluss gekommen wäre, dass ein Projekt tatsächlich erhebliche negative Auswirkungen auf ein Gebiet gehabt hätte, wäre es für den Schutz des Gebietes zu spät gewesen, da Vertragsverletzungsverfahren grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung entfalten. Darüber hinaus bündelte die Kommission in Anbetracht ihrer beschränkten Monitoring-Ressourcen und der gravierenden Umsetzungsprobleme ihre Rechtsdurchsetzungsaktivitäten und beschränkte sich auf die Verfolgung exemplarischer Fälle. Die Kommission machte klar, dass Tatsachenerwägungen – ob zum Beispiel eine Alternative zu einem Bauprojekt, das ein Natura 2000 Gebiet erheblich beeinträchtigen könnte, vorhanden ist, oder wann überhaupt von einer „erheblichen Beeinträchtigung“ gesprochen werden kann – vor nationalen Gerichten gelöst werden sollte (Europäische Kommission 2000, 75). Genau diese Fragen sind für Umweltverbände, die sich mit individuellen Fällen beschäftigen, zentral. Aus diesem Grund wendeten sie sich in allen Ländern an ihre nationalen Gerichte, um durch Klagen die zentralen Bestimmungen der Natura 2000 Richtlinien durchzusetzen.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage der oben angegebenen Urteile.

<sup>20</sup> Es sei angemerkt, dass Klagen anderer privater Akteure für die Durchsetzung in den drei Ländern keine Rolle spielten.

## 5. VIER FALLSTUDIEN ZU GERICHTLICHER RECHTSDURCHSETZUNG

### 5.1. Fallstudie 1: Jagdzeiten in Frankreich

Der vorgestellte Ansatz zur Stärkung demokratischen Regierens würde erwarten lassen, dass französische Umweltverbände die fehlerhafte Umsetzung der restriktiven Jagdzeiten der Vogelschutzrichtlinie nur sehr eingeschränkt einklagen können und dass dementsprechend die Auswirkungen der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung sehr beschränkt sein müssen. Diese Annahme lässt sich auf ihre Ressourcenschwäche zurückführen (Stevens 1996, 296; Immerfall 1997, 152-154). Ungeachtet dessen konnten französische Umweltverbände hunderte Male die von den zuständigen Behörden festgesetzten Jagdzeiten aufgrund des Widerspruchs zu den Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie anfechten: Der Umweltverband *Ligue ROC* klagte von 1986 bis 1993 159-mal vor erstinstanzlichen französischen Verwaltungsgerichten und von 1986 bis 1997 75-mal vor dem *Conseil d'État* (CE), dem höchsten Verwaltungsgericht in Frankreich, gegen die Nichteinhaltung der Vogelschutzrichtlinie.<sup>21</sup> Ein anderer Verband, die *Association pour la protection des animaux sauvages*, erklärte 1999, dass er von 1985 an über 400-mal gegen Verwaltungsentscheide geklagt habe, die im Widerspruch zu der Vogelschutzrichtlinie gestanden seien.<sup>22</sup>

Diese Zahlen zeigen, dass die Ressourcenstärke von Verbänden allein nicht automatisch über die Möglichkeit, wiederholt zu klagen, entscheidet. Der Grund, warum französische Umweltverbände systematisch gegen zu lange Jagdzeiten klagen konnten, hängt nämlich mit ihrem sehr offenen Zugang zu französischen Gerichten zusammen, der sich nicht nur durch die umfassende rechtliche Klagebefugnis nationale Verbände, sondern auch und in diesem Fall vor allem durch vernachlässigenswerte Prozesskosten und geringes Kostenrisiko ausdrückt (Boré 2000; Prieur/Makowiak 2002). Darüber hinaus war wiederholtes Klagen in diesem Rechtsbereich durch die Art, wie die Jagdzeiten in Frankreich festgesetzt werden, begünstigt: Die allgemeinen Jagdzeiten werden für jedes Jahr per ministeriellem Beschluss auf nationaler Ebene festgesetzt und dann auf Ebene der *Départements* gegebenenfalls weiter

---

<sup>21</sup> Unveröffentlichte Statistiken der *Ligue ROC* im Besitz des Autors.

<sup>22</sup> *Le Monde*, 3.09.1999 (zitiert in Lagrange 2000, 10).

spezifiziert. Umweltverbände mussten deswegen bloß die im offiziellen Amtsblatt kundgemachten Jagdzeiten mit dem Beginn und Ende der Reproduktions- und Migrationsphase bedrohter Vögel vergleichen, was keine hohen Ressourcen erfordert. Weiters blieb das Muster der Klagen gegen zu ausgedehnte Jagdzeiten über die Jahre im Großen und Ganzen gleich, weswegen selbst kleine Verbände mit geringen Ressourcen – wie die *Ligue ROC* – systematisch gegen die Nichtbeachtung der Vogelschutzrichtlinie klagen konnten.

Schon im Dezember 1984 untersagte der *Conseil d'État* den zuständigen Behörden, die Jagdzeiten im Widerspruch zu den Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie festzusetzen.<sup>23</sup> In den nächsten Jahren wurde vor den Verwaltungsgerichten ausgefochten, wann genau die jährliche Jagdsaison für welche Vogelarten beginnen und enden dürfe, damit die Reproduktions- und Migrationsphasen der Vögel im Sinne der Vogelschutzrichtlinie geschützt blieben. Spätestens Mitte der 1990er war jedoch klar, dass die französischen Verwaltungsgerichte Entscheidungen der zuständigen Behörden aufheben würden, die die Jagd auf bedrohte Vögel vor dem 1. September und nach dem 31. Jänner zulassen würden.<sup>24</sup> Damit sollte der gerichtlichen Durchsetzung der Bestimmungen nichts mehr im Wege stehen: Umweltverbände verfügten sowohl über die notwendigen Ressourcen und den gerichtlichen Zugang, um systematisch zu klagen, und die nationalen Gerichte waren bereit, im Widerspruch zu der Vogelschutzrichtlinie stehende Jagdzeiten aufzuheben.

Jedoch führten die Klagen nicht zur effektiven Rechtsdurchsetzung, da die zuständigen Behörden die Jagdzeiten weiterhin im Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH und ihrer nationalen Gerichte setzten. Der Grund dafür liegt in der Symbolträchtigkeit der Jagdregulierung für weite Teile der ländlichen Bevölkerung, da letztere die Beschränkung ihrer traditionellen Jagdzeiten als eine ungerechtfertigte Einmischung Pariser – oder schlimmer: Brüsseler – Bürokrat(inn)en in ihre Lebensart interpretiert (Alphandéry/Fortier 2001). Darüber hinaus üben die sehr gut organisierten französischen Jagdverbände einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf den administrativen und legislativen Entscheidungsprozess aus (Lanord 2004). Beides führte dazu, dass die zuständigen Behörden

---

<sup>23</sup> CE, 7 décembre 1984, Fédération française des sociétés de protection de la nature et autres, n°41971, 41972.

<sup>24</sup> Siehe zum Beispiel CE, 13 juin 1997, Ligue française pour la protection des oiseaux, n° 119586, oder CE, 12 juin 1998, Fédération départementale des chasseurs de la Gironde, n° 129044.

auf europäischer und nationaler Ebene versuchten, weiterhin längere Jagdzeiten zu ermöglichen. Erstens veranlasste Frankreich die Europäische Kommission, einen Änderungsvorschlag der Vogelschutzrichtlinie auszuarbeiten, der längere Jagdzeiten ermöglicht hätte.<sup>25</sup> Das Europäische Parlament wies diesen Versuch jedoch unmissverständlich zurück und sprach sich sogar für eine weitere Einschränkung der Jagdzeiten aus, was jedoch von der Kommission nicht weiter verfolgt wurde.<sup>26</sup> Zweitens wurden auf nationaler Ebene sowohl 1994 als auch 1998 die Jagdregelungen so geändert, dass nach französischer Rechtstradition ihre Anfechtung nicht mehr hätte möglich sein sollen.<sup>27</sup> Französische Umweltverbände fanden jedoch ein rechtliches Schlupfloch und der *Conseil d'État* machte klar, dass er weiterhin die gesetzten Jagdzeiten auf ihre Vereinbarkeit mit der Vogelschutzrichtlinie überprüfen würde.<sup>28</sup>

Das bizarre „Spiel“ zwischen den zuständigen Behörden und französischen Umweltverbänden – erstere erlaubten Jahr für Jahr zu lange Jagdzeiten und letztere ließen sie Jahr für Jahr von nationalen Gerichten aufheben – würde wahrscheinlich noch heute gespielt, wäre nicht die Europäische Kommission spät aber doch aktiv geworden. Sie startete 1997 ein Vertragsverletzungsverfahren und drohte nach der ersten Verurteilung Frankreichs im Dezember 2000 mit der Einleitung eines Zwangsgeldverfahrens. Dies veranlasste schlussendlich die zuständigen Behörden, die Jagdzeiten so zu setzen, dass die Migrations- und Reproduktionszeiten von bedrohten Vögeln ausreichend geschützt wurden. Sowohl französische Gerichte als auch die Kommission akzeptierten die Zeiten als richtlinienkonform, weswegen letztere das Zwangsgeldverfahren im April 2006 einstellte.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Proposal for a Council Directive amending Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds (Com 94/39 final).

<sup>26</sup> Europe Daily Bulletins, No. 6669 – 17/02/1996.

<sup>27</sup> Französischen Verwaltungsgerichten ist es verwehrt, Bestimmungen, die sich direkt aus Gesetzen ergeben, aufzuheben. Alleine um sie vor der gerichtlichen Anfechtung zu schützen, wurden aus diesem Grund die Jagdzeiten direkt in Gesetzen festgesetzt, was in offiziellen Dokumenten des Sénat und der Assemblée Nationale offen zugegeben wird (Rapport au nom du Sénat n°177 – 1997/98 – Propositions de la loi relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse des oiseaux migrants; Rapport au nom de l'Assemblée Nationale n°974 – 1998 – Proposition de loi relative aux dates d'ouverture anticipée et de clôture de la chasse aux oiseaux migrants).

<sup>28</sup> CE, 3 décembre 1999, Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et autres, n° 199622, 200124.

<sup>29</sup> Europäische Kommission: France: progress by French authorities allows Commission to close files on hunting and drinking water, Press Release IP/06/460 of 05.02.2006.

Diese Fallstudie zeigt, dass unter bestimmten Bedingungen selbst ressourcenschwache Akteure hunderte Male klagen können, da die notwendigen Ressourcen für Klagen, sowohl was die finanziellen Mittel als auch die fachliche Expertise betrifft, von den tatsächlichen Kosten von Gerichtsverfahren und der Rechtsmaterie bestimmt werden. Darüber hinaus macht sie deutlich, dass selbst wenn private Akteure systematisch gegen europarechtswidrige Verwaltungsakte klagen, die zuständigen Behörden noch immer großen Spielraum besitzen und effektive Rechtsdurchsetzung verunmöglichen können. Beide Aspekte werden vom vorgestellten Ansatz zur Stärkung demokratischen Regierens übersehen.

## 5.2. Fallstudie 2: Natura 2000 in Frankreich

Sowohl die Ausweisung von Natura 2000 Gebieten als auch die rechtliche Umsetzung der Gebietsschutzbestimmungen der Richtlinien in französisches Recht erfolgte nur sehr schleppend. Ende 2000 waren nur knapp die Hälfte der Gebiete nach der FFH-Richtlinie und weniger als 20% der schlussendlich ausgewiesenen Vogelschutzgebiete als Natura 2000 Gebiete gemeldet (Sénat 2003; Europäische Kommission 2003, 17). Die erste „wirkliche“ Umsetzung der Gebietsschutzbestimmungen erfolgte erst im April 2001, jedoch war diese unzureichend, da sie es ermöglichte, Aktivitäten und Projekte von vornherein von der verlangten FFH-Verträglichkeitsprüfung auszunehmen.<sup>30</sup> In Anbetracht dieser Situation versuchten französische Umweltverbände, die Gebietsschutzbestimmungen der Richtlinien auf dem gerichtlichen Weg durchzusetzen, indem sie gegen Verwaltungsakte klagten, die potentiell umweltschädliche Projekte bewilligten, ohne jedoch Rücksicht auf die Natura 2000 Richtlinien zu nehmen.

Aus der Sicht des vorgestellten Ansatzes zur Stärkung demokratischen Regierens müssten die Auswirkungen von Klagen aufgrund der Ressourcenschwäche französischer Umweltverbände gering sein. Und tatsächlich waren die Möglichkeiten zur effektiven Rechtsdurchsetzung durch Gerichtsverfahren in diesem Rechtsbereich von Anfang an sehr beschränkt: Französischen Umweltverbänden fehlten die notwendigen Mitglieder, die zum einen für ein Gerichtsverfahren ausreichende Kenntnisse über die ökologische Situation vor Ort besaßen und zum anderen in der Lage waren, juristisch komplexe und langwierige Bewilligungsverfahren zu betreuen. Durch ihre sehr beschränkten finanziellen Ressourcen konnten die Verbände das notwendige Wissen auch nicht extern zukaufen, z.B. durch Gutachten oder Rechtsberatung. Im Gegensatz zum Fall der Jagdzeiten der Vogelschutzrichtlinie konnte in diesem Rechtsbereich die Ressourcenschwäche der Verbände nicht durch die niedrigen Prozesskosten kompensiert werden, da die notwendigen Ressourcen für Klagen ungleich höher waren.

---

<sup>30</sup> Ordonnance no 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en oeuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement (J.O.R.F. n° 89 du 14 avril 2001, p. 5820).

Die fehlenden Ressourcen waren sicherlich ein Problem und wären mit der Zeit noch problematischer geworden, jedoch waren sie nicht der Grund, warum die Klagen überhaupt keine Auswirkungen auf die Implementation der Richtlinien hatten. Die tatsächliche Ursache dafür war, dass die französischen Verwaltungsgerichte die direkte Wirkung der Gebietsschutzbestimmungen schlicht verneinten.<sup>31</sup> Aus rechtlicher Sicht lässt sich dies auf die eigenwillige Interpretation der vom EuGH aufgestellten Doktrin der direkten Wirkung des Gemeinschaftsrechts durch den *Conseil d'État* zurückführen. Nach dieser dürfen nur allgemeine Verwaltungsakte – wie die Festsetzung der Jagdzeiten –, aber nicht individuelle Verwaltungsentscheidungen – wie die Bewilligung von Projekten in potentiellen Natura 2000 Gebieten – wegen Unvereinbarkeit mit europäischem Recht vor Gerichten angefochten werden (Priour/Makowiak 2002, 215). Diese im krassen Widerspruch zum Europarecht stehende Interpretation des Gemeinschaftsrechts durch französische Gerichte machte es schlicht unmöglich, die Gebietsschutzbestimmungen der Natura 2000 Richtlinien durch Gerichte durchzusetzen. Die Tatsache, dass französische Umweltverbände aufgrund ihrer Ressourcenschwäche nur in sehr beschränktem Ausmaß klagen konnten, war in diesem Fall für die Erklärung fehlender Auswirkungen von Klagen auf die Implementation der europäischen Bestimmungen zweitrangig.

---

<sup>31</sup> Siehe z.B. Conseil d'État, 17 novembre 1995, Union juridique Rhône-Méditerranée, n° 159855 oder Court administratif d'appel de Bordeaux, 19 juin 1997, Comité de défense de Vingrau et autres.

### 5.3. Fallstudie 3: Natura 2000 in Deutschland

Die Implementation strengerer Naturschutzmaßnahmen traf in Deutschland in Anbetracht ökonomischer Probleme und steigender Arbeitslosigkeit auf deutlichen Widerstand. Zwar wurde die rechtliche Umsetzung der Gebietsschutzbestimmungen, wenn auch zum Teil unzulänglich, schon 1998 durchgeführt<sup>32</sup>, jedoch war nur eine völlig unzureichende Anzahl an Natura 2000 Gebieten ausgewiesen: Im April 2001 waren erst weniger als 1/3 der schlussendlich ausgewiesenen Vogelschutzgebiete und knapp 2/5 der FFH-Gebiete als Natura 2000 Gebiete gemeldet (Bundesministerium für Umwelt, zitiert in Nabu 2001, 6-7). Solange sie jedoch nicht gemeldet waren, griffen die ins deutsche Recht umgesetzten Bestimmungen der Richtlinien nicht. Darüber hinaus stimmten die befragten Expert(inn)en darin überein, dass die praktische Anwendung der Bestimmungen zu Beginn, wenn überhaupt, nur sehr oberflächlich erfolgte.

Zwar informierten deutsche Umweltverbände wiederholt die Europäische Kommission über die Implementationsprobleme, woraufhin diese auch aktiv wurde, aber der tatsächliche Schutz nicht ausgewiesener Gebiete konnte dadurch nicht erreicht werden. Aus diesem Grund klagten die Verbände gegen Verwaltungsentscheidungen, die ihrer Ansicht nach die Gebietsschutzbestimmungen der Natura 2000 Richtlinien nicht oder nicht ausreichend berücksichtigten. Dank ihrer Ressourcenstärke waren deutsche Umweltverbände auch in der Lage, sowohl juristisch als auch fachlich komplexe und langwierige Verwaltungsgerichtsverfahren effektiv zu führen (Reutter 2001, 90; Immerfall 1997, 152-154). Jedoch war ihr Zugang zu den nationalen Gerichten eingeschränkt, da sie nur im Bereich des Naturschutzes, nicht aber zum Beispiel im Wasser- oder Luftschutz klageberechtigt waren. Vor diesem Hintergrund würde der vorgestellte Ansatz zur Stärkung demokratischen

---

<sup>32</sup> Siehe §§ 19a bis 19f des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (30.04 1998), BGBl 1998 I, S. 823. Die Umsetzung war aber unzulänglich, da sie erstens die Untersuchung möglicher Beeinträchtigungen von Natura 2000 Gebieten auf Projekte innerhalb solcher Gebiete beschränkte, zweitens gewisse bewilligungspflichtige Projekte von vornherein von so einer Untersuchung ausnahm und drittens die Suche nach möglichen Alternativen für ein Projekt mit negativen Umweltfolgen auf die Suche nach anderen Orten beschränkte. Nach einer Verurteilung Deutschlands im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens 2006 (RS C-98/03 Kommission gegen Deutschland, Slg. 2006, I-53) wurden die ersten beiden Umsetzungsmängel behoben (Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes [12.12.2007], BGBl. I, S. 2873).

Regierens erwarten lassen, dass die Gebietsschutzbestimmungen der Richtlinien aufgrund der beschränkten rechtlichen Klagebefugnis deutscher Verbände nur eingeschränkt durchgesetzt werden können.

Die empirische Analyse zeigt, dass Klagen tatsächlich nur eingeschränkte Auswirkungen auf die Implementation der Gebietsschutzbestimmungen hatten, denn sie halfen zwar sowohl die Ausweisung von Natura 2000 Gebieten zu beschleunigen als auch Informationsdefizite über die Bestimmungen auf Seiten der zuständigen Behörden zu beheben, aber sie führten nicht zu einer qualitativ verbesserten Anwendung der Bestimmungen. Diese beschränkten Auswirkungen von Klagen lassen sich zum Teil auf den eingeschränkten Zugang von deutschen Umweltverbänden zu ihren Gerichten zurückführen, allerdings nur dann, wenn unter „Zugang“ nicht nur die rechtliche Klagebefugnis, sondern die faktischen Klagemöglichkeiten nationaler Verbände verstanden wird. Denn deutsche Umweltverbände zögerten von vornherein vor Gericht zu gehen, da Verbandsklagen in Deutschland zum einen ein hohes finanzielles Kostenrisiko mit sich bringen und zum anderen klagende Verbände mit dem negativen öffentlichen Image der „Verhinderer“ und „Blockierer“ konfrontiert sind (siehe auch Schmidt u.a. 2004). Die eingeschränkte rechtliche Klagebefugnis erschwerte wiederholtes Klagen zusätzlich, war aber nur ein weiterer Faktor neben anderen, der den Zugang zu Gerichten einschränkte.<sup>33</sup>

Die beschränkten Auswirkungen von Klagen lassen sich noch auf einen zweiten, ebenso ausschlaggebenden Grund zurückführen, nämlich auf die Interpretation der europäischen Regeln durch nationale Gerichte: Zwar akzeptierte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) schon 1998 die direkte Wirkung der Gebietsschutzbestimmungen der Natura 2000 Richtlinien<sup>34</sup>, aber in weiteren Urteilen legte das Gericht zentrale Aspekte weit aus. So wurde die Verpflichtung, ein Natura 2000 Gebiet beeinträchtigendes Projekt nur dann bewilligen zu dürfen, wenn keine Alternativen vorhanden seien, dahingehend ausgelegt, dass nur alternative Ortslösungen in Betracht gezogen werden müssen, aber nicht alternative Lösungen für das

---

<sup>33</sup> Es sollte angemerkt werden, dass es im Rahmen der Expert(inn)eninterviews keine Hinweise darauf gab, dass deutsche Umweltverbände wegen alternativer Einflussmöglichkeiten, wie zum Beispiel informelle Kontakte zu Parteien oder Verwaltungsbehörden, die Entscheidung trafen, weniger zu klagen (dazu Börzel 2006, 137-138)

<sup>34</sup> BVerwG, Urt. v. 19.5.1998 – 4 A 9.97.

von dem Projekt realisierte Ziel.<sup>35</sup> Auch die „zwingenden Gründe öffentlichen Interesses“, die die negativen Auswirkungen von Projekten auf Natura 2000 Gebieten rechtfertigen könnten, wurden weit ausgelegt.<sup>36</sup> Dazu kam noch, dass das deutsche Verwaltungsrecht den zuständigen Behörden die Möglichkeit einräumt, Verfahrensfehler auch im Nachhinein zu „heilen“, d.h. zu beheben, solange die Fehler keine inhaltlich andere Entscheidung nach sich gezogen hätten.<sup>37</sup> Das Fernstraßengesetz erlaubt sogar das ex-post „Heilen“ von Verfahrensfehlern mit inhaltlichen Auswirkungen.<sup>38</sup> Damit wurde der Druck auf die zuständigen Behörden, „wasserdichte“ Entscheidungen zu treffen, weiter reduziert. Dies hatte den Effekt, dass zwar die Klagen die Ausweisung von nicht-gemeldeten Gebieten, vor allem von Vogelschutzgebieten, beschleunigten, da dadurch die für Vorhabenträger(innen) fatale Rechtsunsicherheit beseitigt wurde. Gleichzeitig führte die weite Auslegung der Bestimmungen durch die deutschen Gerichte in Verbindung mit der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit des ex-post „Heilens“ von Verfahrensmängeln dazu, dass die zuständigen Behörden weite Ermessensspielräume bei der Entscheidungsfindung genossen. Die Tatsache, dass deutsche Umweltverbände mit einem faktisch restriktiven Zugang zu Verwaltungsgerichten konfrontiert waren, was sowohl die möglichen Rechtsbereiche für Klagen als auch die Klagehäufigkeit einschränkte, war nur ein Grund, warum die Gebietsschutzbestimmungen der Natura 2000 Richtlinien nicht effektiv durchgesetzt werden konnten und deswegen auch demokratisches Regieren nur zum Teil durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung gestärkt werden konnte.

---

<sup>35</sup> BVerwG, Urt. v. 27. 1. 2000 – 4 C 2. 99.

<sup>36</sup> So rechtfertigte das Bundesverwaltungsgericht die Beeinträchtigung einiger Natura 2000 Gebieten durch den Bau einer Autobahn „(...) weil das Vorhaben auch und zuvörderst dem Zusammenwachsen der alten und neuen Bundesländer und der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse zu dienen bestimmt ist“ (BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 - A 11.02). Unabhängig davon, wie gerechtfertigt dieser Grund sein mag, ist klar, dass er den zuständigen Behörden einen sehr weiten Ermessensspielraum einräumt, Projekte trotz ihrer negativen Auswirkungen auf Natura 2000 Gebiete zu bewilligen.

<sup>37</sup> §45 Verwaltungsverfahrensgesetz (in den verschiedenen Fassungen).

<sup>38</sup> §17e Abs. 6 Bundesfernstraßengesetz (in den verschiedenen Fassungen).

#### 5.4. Fallstudie 4: Natura 2000 in den Niederlanden

Ähnlich wie in Deutschland traf die Implementation strengerer Naturschutzbestimmungen auch in den Niederlanden auf Ablehnung. Dies wurde durch die sozio-geographische Lage des Landes aufgrund seiner hohen Bevölkerungsdichte und Position auf der zentralen Migrationsroute wildlebender Vögel verstärkt, wodurch bald der Vorwurf entstand, die Natura 2000 Richtlinien würden die Niederlande „unter Verschluss stellen“ („*Nederland op slot*“) (Niederländisches Landwirtschaftsministerium 2003). Die Europäische Kommission wurde angesichts der schleppenden Ausweisung von Natura 2000 Gebieten im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten durch das Einleiten von Vertragsverletzungsverfahren schnell aktiv. Dies führte dazu, dass schon Ende 2000 beinahe alle Vogelschutzgebiete und der flächenmäßig größte Teil der FFH-Gebiete als Natura 2000 Gebiete gemeldet waren (Europäische Kommission 2003, 17-18). Jedoch fehlte bis Oktober 2005 die rechtliche Umsetzung der Gebietsschutzbestimmungen der Richtlinien, die die Gebiete hätten bewahren sollen. Ein eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren in der Sache konnte daran nichts ändern und da die zuständigen Behörden zu Beginn die Bestimmungen von sich selbst aus nicht anwendeten, war es nationalen Umweltverbänden überlassen, sie über Gerichte durchzusetzen.

Aus der Sicht des vorgestellten Ansatzes zur Stärkung demokratischen Regierens sollte dies auch effektiv möglich sein, da niederländische Umweltverbände sowohl über vergleichsweise viele Ressourcen als auch über einen seit Jahrzehnten offenen Zugang zu ihren Gerichten im Sinne von rechtlicher Klagebefugnis verfügen (Kleinfeld 2001, 306; Backes 2002). Dementsprechend wäre zu erwarten gewesen, dass die Gebietsschutzbestimmungen der Richtlinien ab Juli 1994 für bereits ausgewiesene Natura 2000 Gebiete und ab Juli 1998 für Gebiete, die sich zur Meldung aus wissenschaftlicher Sicht aufdrängten, auf gerichtlichen Weg voll durchsetzbar wären.

Da für niederländische Umweltverbände keine andere Möglichkeit bestand, den Gebietsschutzbestimmungen Wirkung zu verleihen, klagten sie auch wiederholt gegen Verwaltungsentscheidungen, die den Schutzbestimmungen der Natura 2000 Richtlinien aus

ihrer Sicht nicht Genüge taten. Jedoch war die anfängliche Interpretation der Bestimmungen durch niederländische Verwaltungsgerichte sehr unterschiedlich: Während ein niederes Gericht schon 1998 die direkte Wirkung der Schutzbestimmungen anerkannte<sup>39</sup>, war der *Raad van State*, das höchste niederländische Verwaltungsgericht, zu Beginn ausgesprochen skeptisch. So urteilte er im Jänner 1997, dass das niederländische Recht den Richtlinien schon Genüge tun würde.<sup>40</sup> Dass jedoch das Wissen des *Raad van State* über die Bestimmungen zu dieser Zeit nicht das Beste war, zeigt ein Urteil aus dem November des gleichen Jahres, als das Gericht noch die Gebietsschutzbestimmungen der Vogelschutzrichtlinie diskutierte, obwohl diese in dem Fall schon durch jene der FFH-Richtlinie geändert worden waren.<sup>41</sup> Erst ab 2000 begann der *Raad van State* seine Meinung über die direkte Wirkung der Richtlinien zu revidieren. Jedoch erfolgte dies nur schrittweise über mehrere Jahre hinweg: Im März 2000 erklärte er die direkte Wirkung von Artikel 6 Paragraph 2 der FFH-Richtlinie. Diese Interpretation ist überraschend, da der Paragraph nur eine allgemein formulierte Schutzbestimmung für Natura 2000 Gebiete enthält, die substantiellen Bestimmungen der Gebietsschutzbestimmungen aber in den Paragraphen 3 und 4 geregelt sind. In diesem Zusammenhang ist bezeichnend, dass der *Raad van State* das einzige europäische Höchstgericht war, das Paragraph 2 als direkt wirksam interpretierte (Backes u.a. 2006, 92). In späteren Urteilen ließ das Gericht mehrmals durchschimmern, dass auch die Paragraphen 3 und 4 direkte Wirkung entfalten könnten<sup>42</sup> und wendete Paragraph 3 sogar schon im Juli 2002 an<sup>43</sup>, jedoch stellte er ihre direkte Wirkung erst 2005 explizit fest<sup>44</sup>.

Die Interpretation der Richtlinien durch den *Raad van State* war also bis zu Beginn der 2000er höchst ambivalent. Ungeachtet dessen führten die wiederholten Klagen der Umweltverbände dazu, dass die niederländischen Verwaltungsbehörden von sich aus erklärten, die Gebietsschutzbestimmungen in vollem Umfang anzuwenden, auch wenn der *Raad van State* noch nicht über alle Aspekte geurteilt hatte (Niederländisches Landwirtschaftsministerium

---

<sup>39</sup> Rechtbank Leeuwarden 17 juli 1998; 97/40-45 WET.

<sup>40</sup> Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) 31 januari 1997 (zitiert in Voorzitter ABRvS 14 september 1998; F02.98.0014).

<sup>41</sup> ABRvS 6 november 1997; E01.95.015.

<sup>42</sup> Siehe z.B. ABRvS 20 maart 2002; 200002547/1.

<sup>43</sup> ABRvS 24 juli 2002; 200103706/1.

<sup>44</sup> ABRvS 26 januari 2005; 200307350/1.

2004)<sup>45</sup>. Dies lässt sich darauf zurückzuführen, dass das niederländische Verwaltungsrecht im Vergleich zum deutschen ein ex-post „Heilen“ von rechtswidrigen Verwaltungsakten nicht zulässt und dadurch der Druck auf die zuständigen Behörden, „wasserdichte“ Entscheidungen zu fällen, umso größer ist. Diese Notwendigkeit wurde durch das Wissen der Behörden verstärkt, dass niederländische Umweltverbände aufgrund ihrer Ressourcenstärke und ihres offenen Zugangs zu den Gerichten, der sich auch in vernachlässigbaren Prozesskosten ausdrückt, jederzeit ihre Klagedrohung realisieren konnten. Darüber hinaus interpretierte der *Raad van State* schlussendlich auch die Gebietsschutzbestimmungen sehr streng. So musste zum Beispiel gezeigt werden, dass die von einem ein Natura 2000 Gebiet beeinträchtigenden Projekt verfolgten Ziele nicht auch anders hätten erreicht werden können – zum Beispiel durch die Nutzung bestehender anstelle der Konstruktion neuer Gebäude – und nicht nur wie in Deutschland an einer anderen Stelle hätten realisiert werden können.<sup>46</sup> Oder dass die Erweiterung des Rotterdamer Hafens keine negativen Auswirkungen auf das hunderte Kilometer entfernte Ökosystem des Wattenmeers hat.<sup>47</sup> Die glaubwürdige Klagedrohung der Verbände in Kombination mit der schlussendlich strengen Interpretation der Richtlinien durch den *Raad van State* hatten den Effekt, dass nach Auffassung der befragten ExpertInnen sich auch die Qualität, mit der die Gebietsschutzbestimmungen von den zuständigen Behörden angewendet wurden, stark verbesserte. Wäre das Gericht allerdings bei seiner ursprünglichen skeptischen Haltung gegenüber den Richtlinien geblieben, hätten niederländische Umweltverbände nicht oder nur sehr eingeschränkt auf das Instrument der gerichtlichen Rechtsdurchsetzung setzen können und dadurch nicht im Sinne des vorgestellten Ansatzes demokratisches Regieren stärken können.

---

<sup>45</sup> Auch im Zuge zweier Bewilligungsverfahren – der Konstruktion des Westerschelde Container Terminals und der Hafenerweiterung Rotterdams – erklärten die zuständigen Behörden, die Gebietsschutzbestimmungen der Richtlinien müssten trotz fehlender Umsetzung in niederländisches Recht direkt angewendet werden (siehe ABRvS 16 juli 2003; 200205582/1; ABRvS 26 januari 2005; 200307350/1).

<sup>46</sup> ABRvS 16 juli 2003; 200205582/1.

<sup>47</sup> ABRvS 26 januari 2005; 200307350/1.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNG

In diesem Artikel habe ich die Bedingungen eines innovativen Ansatzes zur Stärkung demokratischen Regierens im Kontext der EU empirisch getestet. Ihm zufolge führt die verbesserte Rechtsdurchsetzung internationalen Rechts durch Gerichte zu einer Stärkung demokratischen Regierens, da dadurch gleichzeitig *Accountability*, Transparenz und Partizipation in politischen Prozessen gefördert wird. Der Ansatz identifiziert drei Variablen, die die Möglichkeit zur Stärkung demokratischen Regierens durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung determinieren: erstens die Art und Reichweite internationaler Regeln, zweitens die Kontrollmöglichkeit dieser Regeln durch Gericht und drittens die rechtliche Klagebefugnis privater Akteure sowie ihre Ressourcenstärke. Vor diesem Hintergrund ließe sich erwarten, dass die gerichtliche Rechtsdurchsetzung der fehlerhaft implementierten Natura 2000 Richtlinien in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden prinzipiell möglich sein sollte, da in diesen Fällen die ersten beiden identifizierten Bedingungen erfüllt sind. Allerdings sollte der Grad der Rechtsdurchsetzung und damit der Stärkung demokratischen Regierens den unterschiedlichen Charakteristika der dritten Variable – der rechtlichen Klagebefugnis und der Ressourcenstärke privater Akteure – in den einzelnen Fällen folgen und aus diesem Grund variieren. Die beschränkten Auswirkungen von Klagen auf die Implementation der Natura 2000 Richtlinien sollten sich in den Fallstudien zu Frankreich auf die Ressourcenschwäche nationaler Umweltverbände und in der Fallstudie zu Deutschland auf die beschränkte rechtliche Klagebefugnis deutscher Verbände zurückführen lassen. Nur in den Niederlanden sollte die effektive gerichtliche Rechtsdurchsetzung der Richtlinien und damit die Stärkung demokratischen Regierens durch die umfassende rechtliche Klagebefugnis und die Ressourcenstärke nationaler Verbände möglich sein.

Die eingehende Analyse der Fallstudien zeigt, dass die vom vorgestellten Ansatz identifizierten Variablen nicht ausreichen, um die unterschiedlichen Auswirkungen von Klagen auf die Implementation der Richtlinien und damit auf die Stärkung demokratischen Regierens zu erklären. Zum einen zeigt sich, dass sich der Zugang zu Gerichten nicht allein durch die rechtliche Klagebefugnis privater Akteure bestimmt. Genauso wichtig sind die

faktischen Zugangsmöglichkeiten, die sich sowohl durch die tatsächlichen finanziellen Kosten von Gerichtsverfahren als auch dem öffentlichen Image von Klagen ausdrücken. Wird der Zugang zu Gerichten in diesem umfassenden Sinn verstanden, wird klar, warum selbst vergleichsweise ressourcenstarke Akteure wie deutsche Umweltverbände zögerten, wiederholt zu klagen. Dadurch erklärt sich auch, warum ressourcenschwache Akteure wie französische Umweltverbände hunderte Male gegen zu weite Jagdzeiten klagen konnten. Letzteres war aber nur möglich, weil die notwendigen Ressourcen für Klagen durch die Rechtsmaterie bestimmt werden und demnach stark variieren können. Sind verhältnismäßig wenig Ressourcen notwendig, kann ein offener Zugang zu nationalen Gerichten die Ressourcenschwäche kompensieren, wie die Fallstudie der Jagdzeiten in Frankreich zeigt.

Zum anderen – und wichtiger – übersieht der vorgestellte Ansatz zwei unabhängige Variablen – die Interpretation nationaler Gerichte sowie die Reaktion der zuständigen Behörden auf die nationalen Klagen – und bestimmt damit die Bedingungen, unter denen demokratisches Regieren durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung gestärkt werden kann, nicht hinreichend. Wie die Fallstudie zu den Jagdbestimmungen der Vogelrichtlinie in Frankreich gezeigt hat, führen selbst hunderte erfolgreiche Klagen vor nationalen Gerichten nicht automatisch zur effektiven Rechtsdurchsetzung. Zwar mag dieser Fall ein Extrembeispiel sein, aber er veranschaulicht deutlich, dass die zuständigen Behörden dem EuGH und selbst ihren nationalen Gerichten nicht immer folgen müssen.<sup>48</sup> Gerichten fehlen schlussendlich die unabhängigen Durchsetzungsmöglichkeiten ihrer Urteile gegenüber der nationalen Exekutive aber auch Legislative. Die Gewaltentrennung macht es nicht möglich, dass Gerichte ihre eigene „Polizei“ zu den zuständigen Behörden oder gar in das Parlament schicken, um die Einhaltung ihrer Urteile sicherzustellen. Deswegen muss, ungeachtet der Tatsache, dass Rechtsstaatlichkeit ein Grundbaustein demokratischer Systeme ist, die Reaktion der zuständigen Behörden auf Entscheidungen von Gerichten als unabhängige Variable angesehen werden, um die Bedingungen für effektive gerichtliche Rechtsdurchsetzung und damit der Stärkung demokratischen Regierens zu bestimmen.

---

<sup>48</sup> Siehe dazu Conant (2002, 29-31).

Der vorgestellte Ansatz hat noch eine zweite unabhängige Variable unbeachtet gelassen, die von größerer praktischer Relevanz sein sollte: die Interpretation der durchzusetzenden Bestimmungen durch nationale Gerichte. Wie die drei Fallstudien zu den Gebietsschutzbestimmungen der Natura 2000 Richtlinien gezeigt haben, unterscheidet sich die Interpretation derselben Bestimmungen dramatisch: Während französische Gerichte noch immer die Doktrinen der direkten Wirkung und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts in gewissen Fällen schlicht ablehnen und dadurch die Gebietsschutzbestimmungen einfach ignorieren, haben deutsche und niederländische Gerichte zentrale Aspekte der Bestimmungen höchst unterschiedlich interpretiert. Das Bundesverwaltungsgericht erklärte sie zwar schon verhältnismäßig früh als direkt wirksam, legte sie aber weit aus, wodurch den zuständigen Behörden in Verbindung mit dem deutschen Verwaltungsprozessrecht weite Spielräume beim Treffen von Abwägungsentscheidungen blieben. Der niederländische *Raad van State* ignorierte zu Beginn die Gebietsschutzbestimmungen völlig und es brauchte mehrere Jahre, bis er alle Aspekte der Bestimmungen als direkt wirksam anerkannte. Dann erwies sich die Auslegung aber als durchaus streng, was den Druck auf die zuständigen Behörden, „wasserdichte“ Entscheidungen zu treffen, erhöhte. Nur die Kombination aus der Ressourcenstärke niederländischer Umweltverbände, ihrem offenen Zugang zu Gerichten, der strikten Interpretation nationaler Gerichte und der „folgsamen“ Reaktion der zuständigen Behörden machte es möglich, dass die Gebietsschutzbestimmungen der Richtlinien in den Niederlanden effektiv durchgesetzt und damit demokratisches Regieren im Sinne des vorgestellten Ansatzes gestärkt werden konnte.

Diese Erkenntnisse liefern einen wichtigen Beitrag zur Verfeinerung des vorgestellten Ansatzes und damit zur Stärkung seiner Erklärungskraft. Es zeigt sich, dass die tatsächlichen Bedingungen, unter denen demokratisches Regieren durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung gestärkt werden kann, anspruchsvoller sind als angenommen. Im Kontext der EU, wo durch die Judikatur des EuGH zahlreiche weit reichende Bestimmungen durch nationale Gerichte rein rechtlich gesehen durchgesetzt werden können, müssen nicht nur eine Variable – die faktischen Klagemöglichkeiten nationaler Akteure –, sondern insgesamt drei Variablen positive Charakteristika für gerichtliche Rechtsdurchsetzung aufweisen. Damit erhöht sich die

Wahrscheinlichkeit, dass es zu Problemen kommt und demokratisches Regieren nicht oder nur zu einem geringen Teil durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung gestärkt werden kann. Inwieweit dem so ist, ist eine empirische Frage, für deren Beantwortung es zurzeit schlicht an eingehenden politikwissenschaftlichen Analysen in unterschiedlichen Politikfeldern fehlt. Selbst die empirische Untersuchung der Interpretation europäischen Rechts durch nationale Gerichte steckt noch in den Kinderschuhen. In den Worten von Conant: „[M]uch more research on independent national judicial review of EU law is in order“ (2006b, 221). Erst wenn hier gesicherte Erkenntnisse vorliegen, kann ein abschließendes Urteil über die tatsächlichen Möglichkeiten, demokratisches Regieren im Kontext der EU durch gerichtliche Rechtsdurchsetzung zu stärken, abgegeben werden. Dazu hat dieser Artikel durch die Identifizierung von zwei weiteren unabhängigen Variablen einen Beitrag geleistet.

## 7. BIBLIOGRAPHIE

- Alphandéry, Pierre/Fortier, Agnès*, 2001: Can a Territorial Policy be Based on Science Alone? The System for Creating the Nature 2000 Network in France, in: *Sociologia Ruralis* 41, 311-328.
- Alter, Karen J.*, 2006: Private Litigants and the New International Courts, in: *Comparative Political Studies* 39, 22-49.
- Backes, Chris W.*, 2002: Netherlands, in: *Ebbesson, Jonas* (Hrsg.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, The Hague/London/Boston, 379-398.
- Backes, Chris W./Freriks, A.A./Nijmeijer, A.G.A.*, 2006: Article 6 Habitats Directive - A comparative law study on the implementation of art. 6 Habitats Directive in some member states, Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid.
- Bickel, Alexander*, 1962: *The Least Dangerous Branch*, Indianapolis.
- Boré, Louis*, 2000: *Contentieux associatif*, Juris-Classeur, Paris, Fasc. 1035 (Environnement).
- Börzel, Tanja A.*, 2006: Participation Through Law Enforcement: The Case of the European Union, in: *Comparative Political Studies* 39, 128-152.
- Bovens, Mark*, 2006: Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework, in: *European Governance Papers No. C-06-01* <<http://connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>> (2008-04-12).
- Cichowski, Rachel A.*, 2006a: Courts, Rights, and Democratic Participation, in: *Comparative Political Studies* 39, 50-75.
- Cichowski, Rachel A.*, 2006b: Introduction: Courts, Democracy, and Governance, in: *Comparative Political Studies* 39, 3-21.
- Cichowski, Rachel A.*, 2007: *The European Court and Civil Society*, Cambridge.
- Cichowski, Rachel A./Stone Sweet, Alec*, 2003: Participation, Representative Democracy and the Courts, in: *Cain, Bruce E./Dalton, Russell J./Scarrow, Susan E.* (Hrsg.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 192-220.
- Conant, Lisa*, 2002: *Justice Contained: Law and Politics in the European Union*, Ithaca/London.
- Conant, Lisa*, 2006a: Individuals, Courts, and the Development of European Social Rights, in: *Comparative Political Studies* 39, 76-100.
- Conant, Lisa*, 2006b: Judicial Politics, in: *Jørgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben* (Hrsg.), *Handbook of European Union Politics*, London, 213-229.
- Dalton, Russell J.*, 1994: *The Green Rainbow: Environmental Groups in Western Europe*, New Haven/London.
- Dalton, Russell J./Scarrow, Susan E./Cain, Bruce E.*, 2003: New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions, in: *Cain, Bruce E./Dalton, Russell J./Scarrow, Susan E.* (Hrsg.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 1-20.
- de Witte, Bruno*, 1999: Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order, in: *Craig, Paul/De Búrca, Gráinne* (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 177-213.

- Niederländisches Landwirtschaftsministerium*, 2003: Nederland op Slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien. Eindrapportage van een interdepartementaal beleidsonderzoek van de werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijnen naar de werking van de richtlijnen, Den Haag <[http://www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p\\_file\\_id=13639](http://www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=13639)> (2006-03-12).
- Niederländisches Landwirtschaftsministerium*, 2004: Werken aan Natura 2000 - Handreiking voor de bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden <[http://www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p\\_file\\_id=13737](http://www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=13737)> (2007-04-02).
- Europäische Kommission*, 1993: Second report on the application of Directive No 79/409/EEC on the conservation of wild birds, Brussels, Europäische Kommission.
- Europäische Kommission*, 2000: Second Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law, Brussels, Europäische Kommission <[http://europa.eu.int/comm/environment/law/pdf/as99\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/law/pdf/as99_en.pdf)> (2006-03-24).
- Europäische Kommission*, 2003: Report from the Commission on the implementation of the Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, Brussels, Europäische Kommission <[http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/monitor\\_indic\\_reportng/monitoring\\_and\\_reporting/habitats/pdf/art\\_17/memberstates\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/monitor_indic_reportng/monitoring_and_reporting/habitats/pdf/art_17/memberstates_summary_en.pdf)> (2006-03-24).
- Europäische Kommission*, 2007a: Natura 2000 Barometer: Sites of Community Importance (Update of June 2007) <[http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/useful\\_info/barometer/pdf/sci.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/pdf/sci.pdf)> (2007-09-23).
- Europäische Kommission*, 2007b: Natura 2000 Barometer: Special Protection Areas (Update of 30 June 2007) <[http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/useful\\_info/barometer/pdf/spa.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/pdf/spa.pdf)> (2007-09-23).
- Greenwood, Justin*, 2007: Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union, in: *British Journal of Political Science* 37, 333-357.
- Greven, Michael Th./Pauly, Louis W.* (Hrsg.), 2000: Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order, Plymouth.
- Harlow, Carol/Rawlings, Richard*, 2006: Promoting Accountability in Multi-Level Governance: A Network Approach, in: *European Governance Papers No. C-06-02* <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-02.pdf>> (2008-03-23).
- Heinelt, Hubert*, 2007: Participatory Governance and European Democracy, in: *Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold* (Hrsg.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham, 217-232.
- Held, David/Keonig-Archibugi, Mathias*, 2004: Introduction to special issue "Global Governance and Public Accountability", in: *Government and Opposition* 39, 125-131.
- Hitzel-Cassagnes, Tanja*, 2006: Der EuGH im Spannungsfeld von Konstitutionalisierung und Demokratisierung, in: *Becker, Michael/Zimmerling, Ruth* (Hrsg.), *Politik und Recht (PVS Sonderheft 2006/37)*, Wiesbaden, 376-396.

- Hix, Simon*, 2008: What's Wrong With the European Union and How to Fix It, Cambridge.
- Immerfall, Stefan*, 1997: Soziale Integration in den westeuropäischen Gesellschaften: Werte, Mitgliedschaften und Netzwerke, in: *Hradil, Stefan/Immerfall, Stefan* (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen, 139-173.
- Jansen, Peter*, 2001: Frankreich: Verbände - eine Rechnung mit vielen Unbekannten, in: *Reutter, Werner/Rütters, Peter* (Hrsg.), Verbände und Verbandssystem in Westeuropa, Opladen, 125-150.
- Kelemen, Daniel R.*, 2006: Suing for Europe: Adversarial Legalism and European Governance, in: *Comparative Political Studies* 39, 101-127.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney*, 1994: Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton.
- Kleinfeld, Ralf*, 2001: Niederlande: Verbände, Konkordanzdemokratie und Versäulung, in: *Reutter, Werner/Rütters, Peter* (Hrsg.), Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa, Opladen, 287-312.
- Kneip, Sascha*, 2006: Demokratieimmanente Grenze der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *Becker, Michael/Zimmerling, Ruth* (Hrsg.), Politik und Recht (Sonderheft PVS 2006/37), Wiesbaden, 259-281.
- Kohler-Koch, Beate/Finke, Barbara*, 2007: The Institutional Shaping of EU – Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation?, in: *Journal of Civil Society* 3, 205-221.
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold* (Hrsg.), 2007: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Lanham.
- Krämer, Ludwig*, 1991: The Implementation of Community Environmental Directives Within the Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine, in: *Journal of Environmental Law* 3, 39-56.
- Lagrange, Philippe*, 2000: Chasse aux oiseaux migrateurs: la France dans l'impasse, in: *Revue Juridique de l'Environnement*, 5-29.
- Lanord, Magali*, 2004: La conservation des habitats naturels et de la faune sauvage, Clermont-Ferrand.
- Nabu*, 2001: Pressemitteilung: Zur Umsetzung der EG-Vogelschutzrichtlinie (von 1979) und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (von 1992) in Deutschland.
- Prechal, Sacha*, 2005: Directives in EC Law, Oxford.
- Prieur, Michel/Makowiak, Jessica*, 2002: France, in: *Ebbesson, Jonas* (Hrsg.), Access to Justice in Environmental Matters in the EU, The Hague/London/Boston, 203-230.
- Reutter, Werner*, 2001: Deutschland: Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus, in: *Reutter, Werner/Rütters, Peter* (Hrsg.), Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa, Opladen, 75-101.
- Schmidt, Alexander/Zschiesche, Michael/Rosenbaum, Marion*, 2004: Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland: Praxis und Perspektiven, Berlin.
- Seawright, David/Gerring, John*, 2008: Case-Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options, in: *Political Research Quarterly* 61, 294-308.

*Sénat*, 2003: Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur la mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, par Jean-François Le Grand, n°23-2003/04, Paris, Sénat.

*Slepcevic, Reinhard*, im Erscheinen: The judicial enforcement of EU law through national courts: possibilities and limits, in: *Journal of European Public Policy*.

*Stevens, Anne*, 1996: *The Government and Politics of France*, London.