

ZUR POLITISCHEN RELEVANZ RAUMBEZOGENER DISKURSE Das Beispiel der Naturschutzpolitik in der Europäischen Union

Mit 3 Abbildungen

TOBIAS CHILLA

Keywords: Politische Geographie, Naturschutz, Raumbegriff, Raumkonstruktionen, Europäische Union

Political geography, nature conservation, constructions of space, European Union

Summary: The political relevance of discourses on space. The example of the EU nature conservation policy

Within human geography, the perception has by now taken hold that “space” is not only restricted to its material dimension, but that the processes of its social and discursive construction need to be taken into consideration as well. This article aims to contribute to the current debate on the social construction of space, based on an empirical analysis of the formulation and implementation process of the EU Habitats Directive, which aims to protect fauna, flora and habitats within the multi-level system of the European Union:

First, drawing on empirical findings, the article identifies the constructions of space in different phases of the political process of the Habitats Directive and discusses their political purposes. In doing so, the close connection of the discourse on space to representations of “nature” and “Europe” becomes obvious.

Second, the article argues that not only the construction of space serves political purposes but also the *denial* of space. De-territorialisation or even de-spatialisation can be seen as political tools as well.

Third, the article cautions with regard to the popular slogan “space matters”, to understand discursive constructions of space as automatically carrying political power. The insights of institutional theory might offer a perspective for more differentiating approaches.

Zusammenfassung: Innerhalb der Humangeographie hat sich inzwischen die Erkenntnis etabliert, dass ‚Raum‘ nicht auf seine physisch-materielle Dimension beschränkt werden darf, sondern auch seine soziale und diskursive Konstruiertheit systematisch zu berücksichtigen ist. Der vorliegende Artikel zielt darauf ab, die aktuelle Debatte um die Konstruktion von Raum auf Basis einer empirischen Untersuchung zur Formulierung und Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz von Fauna, Flora und Habitaten (FFH) innerhalb des Mehrebenensystems der Europäischen Union kritisch zu ergänzen.

Hierbei wird erstens empirisch gestützt gezeigt, in welchen Phasen des FFH-Prozesses Raumbilder konstruiert werden und mit welcher Stoßrichtung sie strategisch eingesetzt werden. Hierbei tritt die enge Verknüpfung von räumlichen Aussagen mit ‚Natur-‘ und ‚Europabildern‘ deutlich hervor.

Zweitens wird die These aufgestellt, dass nicht nur durch die Konstruktion von Raum (politische) Interessen verfolgt werden, sondern ebenso durch die Ausblendung von Raum, also durch das Verdecken räumlicher Konsequenzen oder das ‚Unterlassen von Verortung‘, kurz: durch Enträumlichung.

In Form eines Ausblicks wird – drittens – darauf hingewiesen, dass die populäre Maxime des „Space matters“ nicht dazu verleiten darf, diskursiv etablierten Rahmungen von Raum politische Kraft per se zuzusprechen. Im Bemühen, diese ‚Raumfalle‘ zu umgehen, bietet die Verschneidung konstruktivistischer Perspektiven mit institutionentheoretischen Ansätzen großes Potenzial.

1 Raumkonzepte im politischen Raum

Die Tatsache, dass ‚Raum‘ nicht nur in seiner physisch-materiellen Substanz relevant ist, hat bereits in den 1970er Jahren die Perzeptionsforschung mit ihren so populären ‚mental maps‘ aufgezeigt. Erst im Laufe der 1990er Jahre jedoch wurde zunehmend thematisiert, dass nicht nur die Zusammenhänge von Bildungsstand und Raumwissen innerhalb der ‚normalen‘ Bevölkerung relevant sind. Vielmehr lässt sich zeigen, dass ebenso die Expertensysteme der Politik oder Wissenschaften kein ‚objektives‘, ‚vollständiges‘ Raumwissen haben (GEBHARDT et al. 2004). Weniger als die

‚verzerrende‘ *Perzeption* steht heute die *Konstruktion* von Raum im Mittelpunkt: ‚Raum‘ ist nicht a priori durch seine physische Existenz von Bedeutung, sondern wird vor allem durch seine jeweils thematisierten und etablierten *Bedeutungszuweisungen* in Gesellschaft und Politik relevant.

Besonders deutlich wird dies in *Konflikten* um Raum, also in der Aushandlung und Durchsetzung raumbezogener Nutzungsinteressen (vgl. bereits OSSENBRÜGGE 1983). Durch unbewusste, bewusste und strategische ‚Subjektivierungen‘ (vgl. REUBER 1999) wird Raum als Teil des Sozialen und Politischen ständig (neu) verhandelt, bestätigt oder verworfen. Aus dieser konstruk-

tivistischen Perspektive heraus wird somit der Zusammenhang thematisiert zwischen physisch-materiellen Fakten – wie immer diese zu bestimmen sind – und diskursiven Prozessen. Spätestens seit der Debatte um die ‚alltägliche Regionalisierung‘ (WERLEN 1997) hat diese Sichtweise große Resonanz auch in der deutschsprachigen Geographie gefunden (MEUSBURGER 1999; s.a. MIGGELBRINK 2002; ZIERHOFER 2002; LOSSAU u. LIPPUNER 2004).

Raum-Diskurse beziehen sich dabei auf vielfältige *Maßstäbe*, wobei in der politischen Auseinandersetzung ein strategischer Wechsel des in Bezug genommenen Maßstabes erfolgen kann (sog. ‚scale jumping‘, vgl. SWYNGEDOUW 2004 u.a.). Von hoher politischer Bedeutung sind dabei die dynamischen Beziehungen von diskursiver Maßstäblichkeit zu institutioneller *Reichweite*: Beispielsweise kann ein ‚scaling down‘ von Kompetenzen der Planungsbehörden immer größeren Reichweiten von Unternehmensentscheidungen entgegenstehen, so dass heute insbesondere für ökologische und soziale Anliegen eine tendenziell gefährdete Position vermutet wird (vgl. GIBBS et al. 2002).

Der Bezug auf Maßstäbe geht zugleich mit der Bezugnahme auf *Grenzen* einher. Gerade das Überwinden von (administrativen, politischen usw.) Grenzen und ihre (diskursive) Neuverortung ist von erheblicher Bedeutung, wobei der Strategie der *Transnationalisierung* herausragende Bedeutung zukommt. Der Rekurs auf erweiterte Maßstäbe kann dazu eingesetzt werden, Limitierungen, die den eigenen Interessen entgegenstehen, zu überwinden (vgl. KECK u. SIKKING 1998; HAMHABER 2004).

Im Folgenden wird unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse ein Teilbereich europäischer Umweltpolitik analysiert, die als Politikbereich des Europäischen *Mehrebenensystems* ein inzwischen intensiv bearbeitetes Untersuchungsobjekt der Politikwissenschaften darstellt (vgl. KNILL 2003; JORDAN 2002; WEALE et al. 2000; WURZEL 2004). Aus geographischer Sicht erscheint die Verschneidung der Diskussionen um die Mehrebenenproblematik mit der Frage nach Raumbezügen und Maßstäblichkeiten besonders fruchtbar.

Eine derart angelegte Untersuchung zu europäischer Naturschutzpolitik darf nicht übersehen, dass die vor allem in der angelsächsischen Geographie geführte Debatte um die Konstruiertheit von ‚Natur‘ über weite Strecken unverknüpft mit Raumtheorien geführt wird, aber dennoch anschlussfähig erscheint (vgl. CASTREE 2001; DEMERITT 2002). Ähnlich wie für ‚Raum‘ gilt für die Kategorie ‚Natur‘, dass die materielle Dimension so präsent erscheint, dass eine soziale, diskursive Konstruiertheit zunächst schwer nachvollziehbar ist. Gerade umweltbezogene Debatten zeigen aber, dass

jenseits der materiellen Dimension von ‚Natur‘ vor allem die diskursive Verarbeitung der Themen in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen relevant ist. Agenda-setting, Framing und das Etablieren spezifischer Argumentationsmuster bestimmt in hohem Maße politische, wissenschaftliche usw. Reaktionsformen der Gesellschaft (grundsätzlich hierzu z.B. HAJER u. VERSTEEG 2005). Diese Erkenntnis gilt gerade auch für das Politikfeld Naturschutz, das sich auf das Schutzgut Biodiversität beruft: Begründungszusammenhänge und Veränderungsprozesse von ‚Artenvielfalt‘ sind so komplex (und dabei umstritten), dass sie ohne eine (re-)konstruierende Vermittlung von Fachexperten und Verbänden in Politik und Gesellschaft kaum wirksam werden könnten (vgl. z.B. HAILA 1999). Dies gilt auch für die Umsetzung der FFH-Richtlinie, deren Umsetzung in hohem Maße von ‚Raum‘- und ‚Natur‘-Diskursen geprägt war.

2 Untersuchungsgegenstand FFH-Richtlinie

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird Naturschutzpolitik heute maßgeblich durch zwei Richtlinien bestimmt: Im Mai 1992 verabschiedete der Ministerrat der Europäischen Union einstimmig die Richtlinie zum Schutz von Fauna, Flora und Habitaten, deren Ziel der europaweite und grenzüberschreitende Schutz der Artenvielfalt ist (im Folgenden FFH-Richtlinie; RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1992). Die gemäß dieser Richtlinie ausgewiesenen Areale sollen langfristig – gemeinsam mit den Gebieten der Vogelschutzrichtlinie (RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1979) – ein kohärentes Netz geschützter Gebiete mit der Bezeichnung NATURA 2000 bilden. Dieses wird voraussichtlich zu Schutzmaßnahmen auf ca. 10–15% der Festlandsfläche in den Mitgliedsstaaten führen (KEHREIN 2002).

Europaweit und gerade auch in Deutschland ist die Umsetzung der FFH-Richtlinie mit zahlreichen Problemen einhergegangen: Der vorgegebene Zeitplan der Richtlinie wurde weithin verfehlt, und zudem wurde der Prozess durch vielfältige Konflikte insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene geprägt. Laut Zeitplan der FFH-Richtlinie (s. Abb. 1) sollte deren Umsetzung in nationales Recht bis Mai 1994 erfolgen und bis Mai 1995 waren die Gebietslisten durch die Nationalstaaten auf Basis der Richtlinien-Anhänge zu erarbeiten. Bis Mai 1998 sollten diese nationalen Listen auf EU-Ebene bewertet werden, wonach – wiederum unter nationaler Regie – diese Gebiete bis Mai 2004 unter Schutz zu stellen waren. Langfristige Berichts- und Monitoring-

pflichten sollen sodann die Schutzziele der Richtlinie sichern (vgl. SPREEN 2005; CHILLA 2005).

Der Zeitplan der Richtlinie wurde jedoch nicht eingehalten – für Deutschland lässt sich die Umsetzungs-Chronologie folgendermaßen zusammenfassen: Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte erst mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 1998, dem eine Verurteilung Deutschlands durch den Europäischen Gerichtshof vorangegangen war (GELLMANN 2001, 138). Die Erarbeitung der Gebietslisten erfolgt in Deutschland, wo Naturschutz der Rahmengesetzgebung untersteht, durch die Länder. Diese sind durchweg verspätet und zumeist in mehreren Tranchen den Anforderungen der Richtlinie gefolgt. Aufgrund dieser Verspätungen ist Deutschland im September 2001 ein zweites Mal vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden. In so genannten ‚Bewertungsseminaren‘ hat die Kommission zu den inzwischen erarbeiteten nationalen Gebietslisten Stellung genommen und konkrete Defizite benannt. Im Januar 2004 fand dann ein bilaterales Treffen zwischen EU-Kommission und Vertretern von Bund und Ländern statt: Auf diesem Treffen wurde der abschließende Klärungsbedarf definiert, so dass sowohl das Verfahren zur Gebietsauswahl als auch die gemeinschaftliche Bewertung nun im Wesentlichen abgeschlossen ist. Die nun anstehende Phase der nach außen unmittelbar gültigen Unterschutzstellung sowie die Umsetzung der verpflichtenden Berichts- und Monitoringpflichten wird die kommenden Jahren des FFH-Prozesses prägen (SCHOLL u. CHILLA 2005 m.w.N.).

Die Europäische Union hat ihre Kompetenzen sehr detailliert in den bindenden Annexen ausgeschöpft. Die weitere Kompetenzverteilung in Deutschland sieht auf der Bundesebene lediglich die Rahmengesetzgebung vor, den Ländern hingegen kommt die eigentliche Kompetenz zu. Vor allem im Gebietsauswahlprozess kommt den verschiedenen Gebietskörperschaften und ihren nachgeordneten Behörden – Regierungsbezirke, Kreise, Landesanstalten für Ökologie usw. – erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Dem steht entgegen, dass die EU fast ausschließlich mit den Mitgliedsstaaten, also der nationalen Ebene, verhandelt.

Insgesamt stellt also die Europäische Naturschutzpolitik in ihrem Mehrebenensystem ein komplexes Untersuchungsfeld dar, dessen raumbezogene Konstruktionsleistungen im Folgenden näher betrachtet werden. In der Konsequenz der ausgeführten Perspektive ist die zentrale Leitfrage hierbei, welche Rolle die Konstruktionen von Natur und Raum im politischen Formulierungs- und Umsetzungsprozesses der Naturschutzrichtlinie spielen.

In empirischer Hinsicht lag dabei zunächst das Prinzip des ‚Process Tracing‘ zugrunde: Diese – in den Politikwissenschaften inzwischen recht etablierte – Vorgehensweise versteht sich als prozessorientiertes ‚Aufspüren‘ von strategischen und kausalen Zusammenhängen im Politikgeschehen, das sich hierbei einer ausgesprochen breiten Palette Einzelmethoden bedient (weiterführend CHECKEL 2005).

In der vorliegenden Untersuchung wurden zu diesem Zweck zum Ersten semistrukturierte Interviews

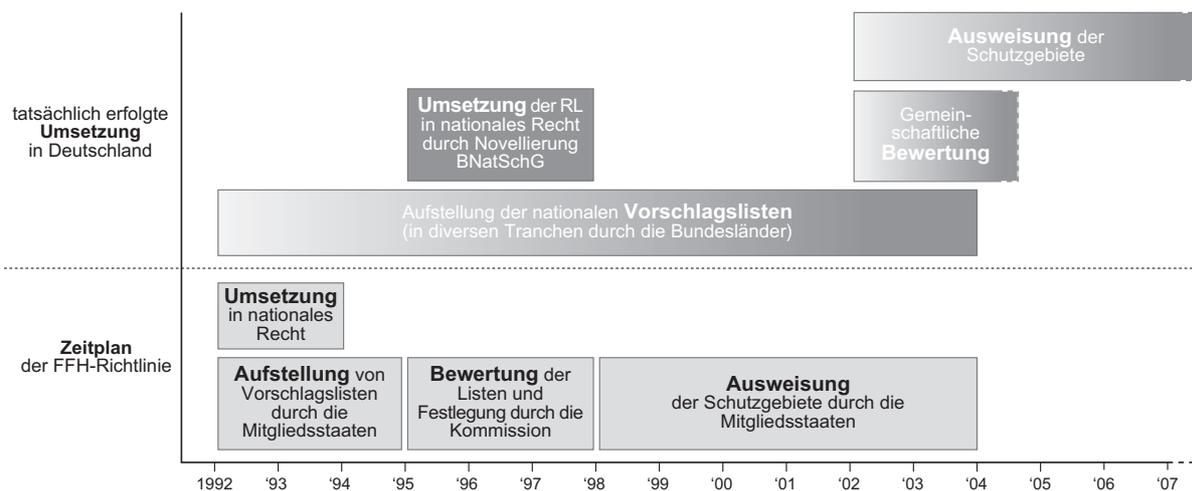


Abb. 1: Der Implementationsprozess der FFH-Richtlinie: Zeitplan laut Richtlinie und de-facto-Umsetzung in Deutschland (Quelle: eigener Entwurf)

The implementation process of the Habitats Directive: schedule as prescribed in the directive and de facto implementation in Germany (Source: author)

mit bislang mehr als 20 Akteuren aller Ebenen des FFH-Prozesses durchgeführt (v.a. Mitarbeiter aus Verwaltung und Politik sowie Lobbyisten aus unterschiedlichen Politikphasen). Zum Zweiten wurde ein umfassender Korpus an rechtlichen, administrativen, massenmedialen u.a. Materialien aus allen Phasen des FFH-Prozesses einer Dokumentenanalyse unterzogen. Dieser Korpus wurde ebenso wie die Interviewtranskripte den Maßgaben der qualitativ ausgerichteten Diskursanalyse folgend ausgewertet (i.S.v. JÄGER 2001; SHARP u. RICHARDSON 2001). Ergänzend wurde auf Sekundärquellen zurückgegriffen.

Aus diskursanalytischer Sicht ist von besonderem Interesse, welche Verständnisse, Wertungen, Definitionen – und insofern Konstruktionen – von ‚Raum‘ im Laufe des FFH-Prozesses aufkamen und sich gegebenenfalls durchgesetzt haben. Retrospektiv festzumachende Verortungen von Rechtsfolgen sind hierbei zudem ebenso relevant wie (vermutete oder geschilderte) Strategien des Ausblendens von raumrelevanten Konsequenzen. Für diskursanalytisch basiertes ‚Process Tracing‘ gilt naturgemäß, dass sich eindeutige ‚Kausalitäten‘ nicht zweifelsfrei ‚beweisen‘ lassen. Der qualitativen Methodologie folgend gilt es vielmehr, mögliche Zusammenhänge hermeneutisch hinterfragend auf ihre Plausibilität hin zu prüfen.

3 Raum und Enträumlichung im FFH-Prozess

3.1 ‚Biogeographische Regionen‘ und ‚Kohärentes Netz‘

Auf europäischer Ebene des Mehrebenensystems werden – zunächst durch die Richtlinie selbst – durchaus raumbezogene Aussagen getroffen. So werden „biogeographische Regionen“ (Art. 1-c-iii FFH-RL) etabliert, innerhalb derer sowohl Pflanzen- und Tierarten als auch „natürliche Lebensraumtypen“ zu schützen sind, die jeweils in detaillierten Anhängen aufgeführt werden. Diese Regionen und die sie definierenden Grenzen stimmen nur abschnittsweise mit bestehenden nationalen, föderalen oder administrativen Grenzbeziehungen überein (s. Abb. 2). Insofern sind formale Zuständigkeit und fachinhaltlicher Bezugsrahmen nicht deckungsgleich, und eine übergreifende Koordinierung und Steuerung auf europäischer Ebene erscheint fast zwingend notwendig.

Diese Art der ‚neuen‘ Grenzziehung entspricht einer seit in den 1990er Jahren charakteristischen Tendenz im Naturschutz generell. Waren zuvor Grenzen – etwa von Großschutzgebieten – vor allem als Trennlinie von ‚Dinnen‘ und ‚ Draußen‘ und von ‚Natur‘ und ‚Kultur‘ gedacht, so haben diese regionalisierenden Grenzen,

die als reine naturschutzfachliche Bezugseinheit formuliert sind, eine neue Qualität (FALL 2002, 249; vgl. HALLA 1999): In dem Bestreben, das ‚Reservatsdenken‘ zu überwinden, wird nun in einem ersten Schritt Raum in seiner vollständigen Ausdehnung in Bezug genommen. Hierbei wird allerdings die Dichotomie von ‚Natur‘ und ‚Kultur‘ nicht aufgehoben, sondern vielmehr andere als naturschutzfachliche Raumansprüche zunächst ausgeblendet.

Neben der Etablierung neuer Regionen ist es das explizite Ziel der Richtlinie, ein „kohärentes Netz“ von Schutzgebieten auf europäischem Maßstab zu etablieren (Art. 3 FFH-RL). Spätestens im Zuge der späteren Gebietsausweisungen wird jedoch deutlich, dass sich kein europäisches Schutzgebiet in Form eines zusammenhängenden Netzes etablieren lässt – der optische Eindruck ist vielmehr ‚mosaikartig‘ (s. Abb. 3). Zwar mag die relative Nähe von Schutzgebieten zueinander ein *funktionales* Netz im ökologischen Sinne begründen (‚Trittsteine‘ usw.), auch fungieren Fließgewässer und ihre Uferbereiche gelegentlich als lineare Verbindungselemente; aber schon grenzüberschreitende *bilaterale* Naturschutzprojekte stellen erhebliche Herausforderungen dar (FINCK et al. 2005; LEIBENATH 2003). Das Raumbild des ‚kohärenten Netzwerkes‘ fungiert jedoch als ein *politisches* Instrument: Die Metapher des ‚Netzwerkes‘, häufig durch die Adjektive ‚kohärent‘ und insbesondere ‚grenzüberschreitend‘ verstärkt, unterstützt die Argumentation, dass erst eine Zuständigkeit der EU probate Gegenstrategien zum Biodiversitätsverlust etablieren kann, weil dieser eben nicht an nationalen Grenzen Halt macht.

In diesem argumentativen Vorgehen nimmt die Richtlinie die Zuweisung eines europäischen *Maßstabes* vor. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass *nationale* Grenzen wenig zwingend erscheinen für Anliegen der Artenvielfalt, Biogeographie oder des Naturschutz. Bei aller fachlicher Expertise, die den Aussagen des FFH-Prozesses zugrunde liegt, stellen aber auch diese soziale Konstruktionen dar: So wenig zwingend wie die Bezugnahmen auf Klasse, Ordnung, Gattung usw. sind auch die Bezugnahmen auf biogeographische Grenzbeziehungen – auch wenn sie sinnvoll und plausibel sein mögen (ZIEGLER et al. 2003; SAYRE 2005).

In der diskursiven und rechtlichen Etablierung ‚neuer‘ Grenzen, eines ‚neuen‘ Maßstabes und des ‚kohärenten Netzes‘ wird insgesamt für das Politikfeld Naturschutz *Supranationalisierung* als Strategie verfolgt: Die Kompetenzübertragung an die EU wird begleitet durch ‚diskursive Transnationalisierung‘, indem ein rein *internationales* Handeln – also dies- und jenseits von Grenzen – als nicht ausreichend angesehen wird, vielmehr wird ‚vernetztes‘ Handeln innerhalb neuer Be-

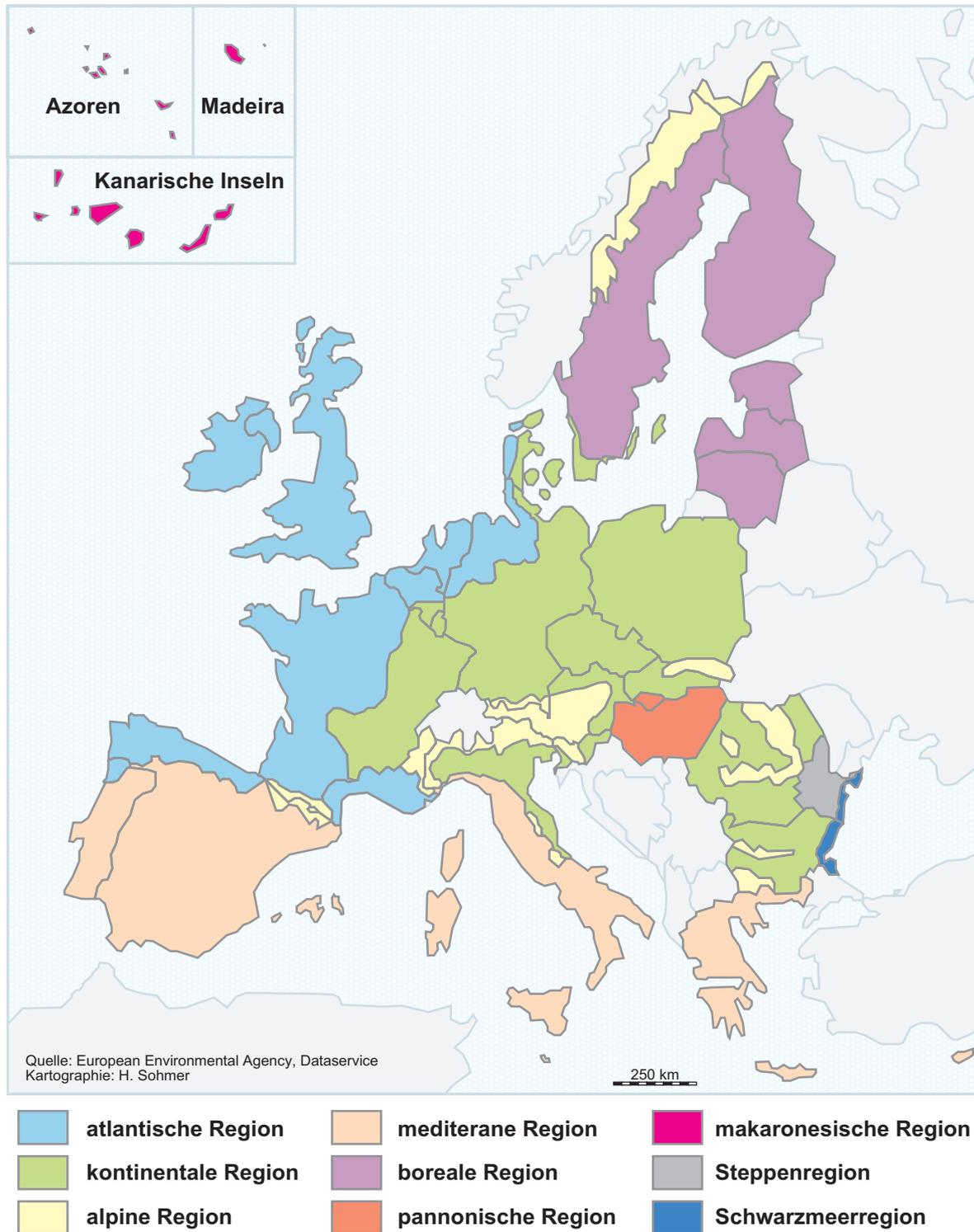


Abb. 2: Die biogeographischen Regionen und die nationalstaatlichen Grenzen in der EU 27 (Quelle: European Environmental Agency Database, verändert)

The biogeographic regions and the borders of the member states within the EU 27 (Source: European Environmental Agency Database, modified)

zugsregionen gefordert. Insofern besteht hier ein enger Zusammenhang zwischen (diskursivem) Maßstab und institutioneller Stufe im Europäischen Mehrebenensystem.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht ‚die EU‘ sich selbst Kompetenzen gibt, sondern ihr diese von den Mitgliedsstaaten übertragen werden. Eine EU-Kompetenz auf diesem Gebiet war zu Zeiten der Politikformulierung nicht unumstritten, und heute – nach einem sehr mühsamen Implementationsprozess – wird gerade diesbezüglich verstärkt auf das Prinzip der Subsidiarität verwiesen (so etwa durch die Politiker Clement, SPD, oder Stoiber, CSU). Eine rückblickende Identifizierung der entscheidenden Motive für die dennoch erfolgte Kompetenzübertragung ist nicht leicht: Ein Erklärungsansatz nimmt dabei an, dass eine Stärkung ‚des Naturschutzes‘ dadurch erreicht werden konnte, dass nationale Widerstände durch Umgehung dieser Ebene aufgrund von ‚Europäisierung‘ möglich wird. In der Tat ist davon auszugehen, dass die FFH-Richtlinie neue Möglichkeiten im Gebietsschutz eröffnet hat – ein Zusammenwirken von Naturschutz-Vertretern auf regionaler und auf der europäischen Ebene wird in diesem Sinne auch als ‚by-pass‘ der nationalen Hindernisse bezeichnet (s. WEBER u. CHRISTOPHERSEN 2002).

3.2 Ver- und ‚Ent‘-Ortung

Insgesamt jedoch bleiben die ‚raumbildlichen Aussagen‘ der Richtlinie – schon maßstabsbedingt – ungenau und ihre konkreten Verortungen bedürfen zu diesem Stadium zumindest einer sehr hohen Expertise. Dieser Umstand ist zumindest auch der Rechtsnatur der Richtlinie geschuldet, die durch die Nationalstaaten *konkretisierend* umgesetzt werden muss (ausführlich GRANT et al. 2000, 10ff.). Diese ‚Ungenauigkeit‘ steht in deutlichem Kontrast zu den fünf Anhängen der Richtlinie, in denen mehrere Hundert Tier- und Pflanzenarten sowie Lebensraumtypen akribisch und abschließend aufgezählt sind, die auf Basis der Richtlinie geschützt werden müssen und dürfen.

Je nach Wissensstand eines Akteurs lassen sich diese Angaben – etwa der vorgeschriebene und später so konfliktträchtige Schutz von Hainsimsen-Buchenwäldern (*Luzulo-Fagetum*) oder von Feldhamstern (*Cricetus cricetus*) – durchaus verorten und potenzielle Konfliktbereiche abschätzen. Diese Konkretisierung mag auch in den europäischen Expertengremien erfolgt sein (v.a. European Topic Centre on Biological Diversity, auf Basis der CORINE-Arbeiten) – Eingang in politische Diskussion hat sie bis zum Ende der späten 1990er Jahre hinein jedoch kaum gefunden.

Aus heutiger Sicht und vor dem Hintergrund der quantitativen Dimension der Rechtsfolgen erscheint die zu dieser Zeit ausbleibende Verortung überraschend: Deutschland ist wie andere EU-Mitgliedsstaaten in mehr als einem Zehntel des Territoriums von den Rechtsfolgen der FFH-Richtlinie betroffen (s. Abb. 3).

Der späte Zeitpunkt der Verortung scheint auf zumindest drei Gründe zurückzuführen zu sein: *Erstens* bleiben die rechtlichen Konsequenzen, die sich aus dem Status ‚FFH-Gebiet‘ ergeben, auf dieser Ebene und in diesem Zeitraum weitgehend unklar. Dieser Umstand ist zum einen ebenfalls der Rechtsnatur einer Richtlinie geschuldet. Zum anderen sind wesentliche Umsetzungsfragen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre politisch schlicht noch ungeklärt (z.B. die Frage, in welchem Umfang die von den Anhängen erfassten Gebiete ‚nach Brüssel‘ gemeldet werden müssen). Je nach Auslegung der Richtlinie hätte eine Verortung zumindest bis zu den klärenden Urteilen des Europäischen Gerichtshofes Ende der 1990er Jahre sowie der weiter konkretisierenden deutschen Rechtsprechung sehr unterschiedlich aussehen können. Diese Situation wird dadurch verstärkt, dass nicht bei allen Akteuren das (botanisch-zoologische und/oder juristische) *Wissen* vorhanden war, die detaillierten Anhänge zu verstehen und in verortete Konsequenzen zu übersetzen.

Zumindest im Falle Deutschlands kommt *zweitens* hinzu, dass die Befürworter einer europäischen Naturschutz-Richtlinie vor ihrer Verabschiedung 1992 argumentiert haben, dass die Richtlinie vor allem dazu diene, die südeuropäischen Mitgliedsstaaten auf das in den nördlichen Ländern bereits etablierte (d.h. ‚hohe‘) Niveau des Naturschutzes zu bringen; Deutschland als traditionell auf dem Gebiet des Arten- und Gebietschutzes engagiertes Land sei hiervon kaum betroffen. Dieses Argument wurde Anfang der 1990er Jahre von wirtschaftsnahen Lobbyisten nach eigenen Angaben u.a. auch deshalb recht unkritisch aufgenommen, als durch die Wiedervereinigung und die Debatten um die Einführung einer europäischen Währungsunion Kapazitäten zu großen Teilen gebunden waren.

Schließlich und *drittens* ist sowohl der Durchsetzungswille der Kommission als auch die im Zuge der 1990er Jahre erfolgte instrumentelle Stärkung der Kommission nicht antizipiert worden, die nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam erheblich größeren Druck aufbauen kann, als man dies zuvor von der Vogelschutzrichtlinie gewohnt war (Zwangsgelder, *cross compliance* usw., vgl. SCHOLL u. CHILLA 2005).

Die ‚Enträumlichung‘ der FFH-Richtlinie – ob strategisch oder unbewusst – hat vorübergehend in einer Entpolitisierung gemündet und anders herum gewendet: Erst mit der Verortung der FFH-Inhalte auf regio-

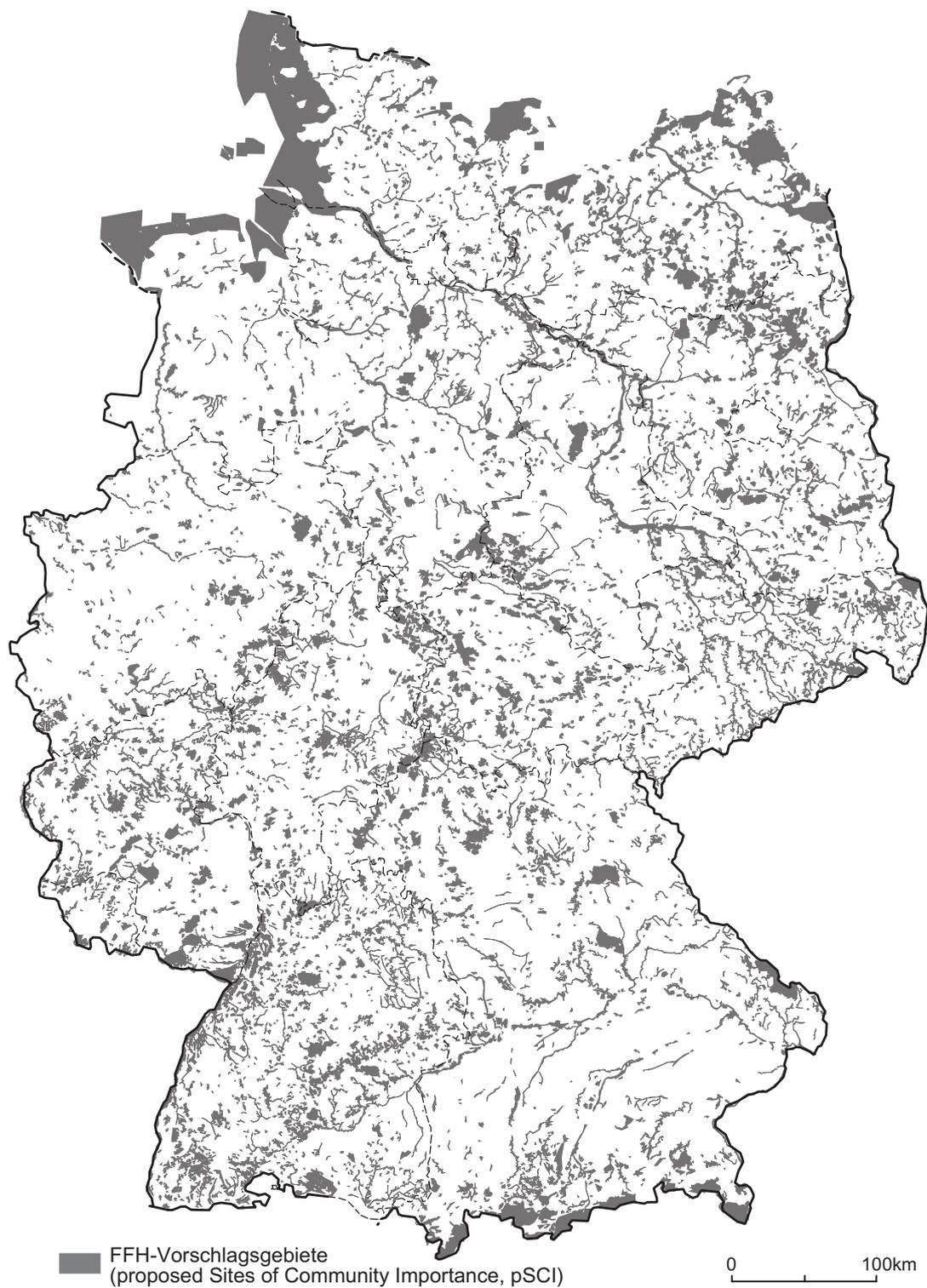


Abb. 3: FFH-Vorschlagsgebiete: Voraussichtliche ‚Gebietskulisse‘, die dem Schutz des FFH-Regimes unterliegen wird (Quelle: verändert nach BfN 2005)

So called ‘Proposed sites of Community Importance’: areas in Germany that presumably will be protected in consequence of the Habitats Directive (Source: BfN 2005, modified)

nal-lokaler Ebene Ende der 1990er Jahre haben breite politische Verhandlungen über raumbezogene Konsequenzen und Ansprüche eingesetzt.

Dieser empirische Befund ergänzt somit zahlreiche Untersuchungen, die gerade in der *Verortung* eine politisch wichtige Strategie erkennen, die ‚Eigenes‘ und ‚Fremdes‘ voneinander trennt und die zugleich eine eigene ‚Raumordnung‘ etabliert, die den eigenen Interessen optimal dient (vgl. LOSSAU u. LIPPUNER 2004, 207). In diesem Fall wird offensichtlich, dass auch die ‚umgekehrte‘ Strategie, eben eine Verortung zu vermeiden, Bestandteil des raumbezogenen Politik-Repertoires ist.

3.3 *Naturbilder im FFH-Prozess*

Nachdem zu Beginn des FFH-Prozesses sowohl eine konkrete Vorortung unterbleibt als auch andere als naturschützerische Ansprüche ausgeblendet bleiben, wird ‚Raum‘ auf (kaum verortete/verräumlichte) ‚Natur‘ reduziert. Eine semantisch orientierte Analyse der FFH-Richtlinie ergibt zunächst ein polyvalentes ‚Naturbild‘: Die Zielvorstellung einer weitgehend vom Menschen unberührten Natur mit – so wörtlich – „wildlebenden Tier- und Pflanzenarten“ und die Betonung „heimischer Arten“ geht einher mit der Bezugnahme auf Artenvielfalt, Nachhaltigkeit, Ressourcen und das „bedrohte Naturerbe“. Die Analyse einer Rechtsnorm darf sich jedoch nicht auf rein diskursive Inhalte beschränken, die insbesondere in der Präambel einer Richtlinie wenig folgenreiche Formelkompromisse enthalten können, sondern muss zudem die rechtssystematisch angelegten Konsequenzen und zudem die justitiablen Umdeutungen im Verlauf des Umsetzungsprozesses berücksichtigen.

Ausgehend vom Rechtsgrund der Erhaltung von Biodiversität bzw. Artenvielfalt (hierzu s. JAX 2003) ist in der Richtlinie ein tendenziell ‚biozentriertes‘ Naturbild angelegt, das im Umsetzungsprozess bis heute zunehmend klare Konturen bekommt. Diese Einordnung orientiert sich an der Differenzierung von Naturbildern in Abhängigkeit von den Begründungen für Naturschutz sowie der hierbei dem Menschen zugewiesenen Rolle. ‚Purer‘ Anthropozentrismus schützt Natur ausschließlich aufgrund ihrer Funktionen für den Menschen; am anderen Ende der stufenlosen Skala stehen rein biozentrische Ansätze, die ‚Natur‘ um ihrer selbst willen schützen (ausführlich NAGEL u. EISEL 2003, 53 ff.; s.a. TRUDGILL 2001). Zwar kann weder der FFH-Richtlinie selbst noch ihrer Ausdifferenzierung im Zuge der Umsetzung ein rein *biozentristischer* Impetus unterstellt werden; eine Tendenz in diese Richtung – im Fol-

genden als ‚biozentriert‘ bezeichnet – lässt sich jedoch anhand von drei Indizien festmachen. Diese Trends zeigen sich im Zuge der Etablierung des ‚naturschutzfachlichen Auswahlverfahrens‘ für die Gebietsmeldungen, wie es sich auf Basis der Richtlinie (Art. 4 FFH-RL) durch Umsetzungspraxis und Rechtsprechung etabliert hat.

Erstens war in der ersten Hälfte der 1990er Jahre unklar, zu welchem Zeitpunkt der Gebietsauswahl eine *Abwägung* stattzufinden habe. Die Auslegung der folgenden Formulierung in Verbindung mit einigen Aspekten der Präambel war lange umstritten: „Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung“ (Art. 3 III FFH-RL). Viele Interessenvertreter, aber auch Landesregierungen, vertraten die Meinung, dass die Meldung der Vorschlagslisten nach Brüssel als eine Maßnahme in diesem Sinne zu sehen seien und insofern zunächst eine vollständige Abwägung durchzuführen sei. Vor allem seitens der Naturschutzverbände wurde die Gegenmeinung vertreten, dass überhaupt keine Abwägung stattfinden dürfe und alle aufgrund der Richtlinien-Annexe betroffenen Gebiete vollständig zu melden seien. Der behördliche Naturschutz, wie etwa Landesanstalt und Ministerium in Nordrhein-Westfalen (s. BROCKSIEPER u. WOIKE 1999), vertritt die Meinung, dass zwar nur „fachinhaltlich“ argumentiert, dabei jedoch ein Ermessen insoweit ausgeübt werden dürfe, als dass die Meldung auf besonders wertvolle Gebiete beschränkt werden dürfe. Dieser Meinung schloss sich der Europäische Gerichtshof Ende der 1990er Jahre an (endgültig im EuGH-Urteil C-37/98, GELLERMANN 2001). Diese Regelung ist allerdings vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Gebiete der Vorschlagslisten nach deutscher Rechtsprechung bereits dem Verschlechterungsverbot unterliegen. Die deutsche Rechtsprechung hat darüber hinaus auch für nicht gemeldete, aber ‚fachlich‘ die Vorgaben erfüllenden Gebiete die Kategorie der ‚faktischen‘ FFH-Gebiete etabliert, die ebenfalls – ohne vorangegangene administrative Maßnahmen – dem Verschlechterungsverbot unterliegen. Die nach bundesdeutschem Recht grundsätzlich immer erforderliche Ermessensausübung der planenden Verwaltung muss sodann zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung vorgenommen werden bzw. bei Durchführung der bei ‚erheblichen Eingriffen‘ erforderlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung.

Bislang ist ungeklärt, inwieweit die Schutzgebietskategorie des Landschaftsschutzgebietes oder vertragliche Regelungen ausreichenden ‚FFH-Schutz‘ bieten oder ob in der Regel Naturschutzgebiete einzurichten

sind. Diese Konstellation bedeutet im sich über mehrere Jahre erstreckenden Verfahren der Gebietsauswahl, dass offensichtlich betroffene Grundbesitzer und Raumnutzer keine Klarheit darüber bekommen, welche Rechtsfolgen der Status FFH-Gebiet letztlich bedeutet und auch keine rechtliche Handhabe haben, die – jenseits ‚fachinhaltlicher‘ Begründungszusammenhänge liegenden – Aspekte vorzubringen. Formal gesehen haben also im Gebietsmeldungsprozess andere als naturschutzfachliche Gründe (vgl. Anhang III FFH-RL) keine Rolle gespielt. Indem Aspekte des politischen Widerstandes, sozio-ökonomische Anliegen usw. ‚übersetzt‘ und in den Diskurs des Naturschutzfachlichen gekleidet werden, zeigt sich die *Hegemonialität* des biozentrierten Diskurses: Nur solche Anliegen, die sich in seinen Kategorien bewegen und sich auf seine *Storylines* beziehen, haben Aussicht auf politische Wirksamkeit (vgl. HAJER 1995).

Zum *Zweiten* sind die sehr geringen Möglichkeiten der Partizipation in dieser Phase zu nennen, die mit der Unzulässigkeit von Abwägung eng verbunden sind: Nachdem in der Anfangsphase die Gebietsauswahl zum Teil als verwaltungsinterne Maßnahme verstanden wurde, sind – um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu steigern – zwar regional unterschiedlich ausgestaltete Informationsveranstaltungen eingeführt worden. Die hierbei vorgebrachten Einwände oder Anregungen durften sich allerdings ebenfalls ausschließlich auf naturschutzfachliche Argumentationen stützen.

Parallel hierzu wurde *drittens* eine ‚*Expertokratie*‘ etabliert, die unmittelbar nur fachlich, nicht politisch gebunden ist. Die politische Dimension wird auf einen späteren Zeitpunkt, nämlich auf die Unterschutzstellung, verschoben. Dieses Vorgehen wirkt zunächst dadurch schlüssig, dass a) zunächst eine ‚Vor‘-Selektion der gemeldeten Gebiete und b) erst im Anschluss der Erlass rechtlich verbindliche Rechtsakte (Verordnung, Verwaltungsakte usw.) vorgesehen ist. Inzwischen stellt sich jedoch heraus, dass a) wohl kaum eines der nach Brüssel gemeldeten Gebiete *nicht* als FFH-Gebiet rechtskräftig unter Schutz gestellt wird und b) bereits zum früheren Zeitpunkt das Verschlechterungsverbot gilt (vgl. GELLERMANN 2003).

In der Zusammenschau dieser Trends lässt sich festhalten, dass der FFH-Prozess durchaus als biozentriert gelten kann. Die Rechtsprechung der verschiedenen Ebenen und das administrative Vorgehen verschärfen dabei insgesamt die Vorgaben der Richtlinie. Im Fall des FFH-Prozesses hat der strategische Maßstabswechsel zur Stärkung der naturschutzfachlichen Interessen geführt, und nicht – wie in zahlreichen anderen Politikfeldern empirisch belegt – zur Schwächung umweltrelevanter Belange.

3.4 Raumbilder auf regionaler und lokaler Ebene

Nachdem im Laufe des FFH-Prozesses zunächst ‚Raum‘ partiell ausgeblendet und ein spezifisches Naturverständnis ‚gerahmt‘ und etabliert wurde, wird nun auf der unteren Ebene im Umsetzungsprozess eine klare Verortung von Schutzmaßnahmen vorgenommen und zugleich werden konfligierende Raumansprüche artikuliert – hierin erfährt der Prozess eine deutliche Politisierung (vgl. LAFFAN u. O’MAHONY 2005; s.a. RÉMY u. MOUGENOT 2002). Die aufgrund kleinen Maßstabes, strategischer Formelkompromisse usw. *polyvalenten* Raumbilder werden nun aufgegriffen, konkretisiert und verhandelt. Das auf administrativ-institutioneller Seite etablierte biozentrierte Naturbild stößt hier auf Widerstand und gerade im politisch-medialen Diskurs wird über die Naturschutzthematik in ganz anderer Diktion diskutiert. Nicht selten wird hierbei nun auf ökonomistische Argumentationsmuster rekurriert, indem Ökologie und Ökonomie polarisiert gegenübergestellt werden. Große Planungsvorhaben wie Autobahnbau (z.B. A44), kommunale Planung und agrarwirtschaftliche Nutzung (z.B. Medebacher Bucht im Sauerland; s.a. STOLL-KLEEMANN 2001) sorgen ebenso für großes mediales Aufsehen wie die planungsbezogenen Implikationen des FFH-Schutzes insbesondere für den Feldhamster (*Cricetus cricetus*; vgl. CHILLA 2006).

Die hier aufbrechende konfliktorientierte Diktion weist auf das grundsätzliche Merkmal des Naturschutzes hin, dass sich Veränderungen in der Artenvielfalt und -zusammensetzung für den Laien kaum bzw. verspätet bemerkbar machen. Vertreter des behördlichen und vor allem verbandlichen Naturschutzes greifen insofern häufig zu der Strategie, den Fokus auf einzelne Arten (Pandabär, Pflanze des Monats usw.) zu richten, um eine politische Resonanz zu erhalten (BRAND et al. 1997; SEPÄNEN u. VALIVERRONEN 2003). Vielleicht vor dem Hintergrund eines veränderten ‚Zeitgeistes‘ – oder ‚Masterframes‘ –, jedenfalls auch aufgrund eines wenig partizipativen FFH-Prozesses, gelingt es nunmehr wiederholt, die Gegenseite unter Verweis auf Kammmolch, Feldhamster und Gelbbauchunke ins Lächerliche zu ziehen.

Die Verortung der Konsequenzen auf regional-lokaler Ebene lässt – nicht nur in Deutschland – immense Konflikte aufbrechen, zu deren Moderation die FFH-Richtlinie keine Instrumente an die Hand gibt, und nationale Regime sind häufig überfordert (vgl. ALPHANDÉRY u. FORTIER 2001; KROTT et al. 2000; PAAVOLA 2004). Die Behörden beziehen sich in ihren Rechtfertigungen weniger auf den Europa-Maßstab des Naturschutzfachlichen, sondern vor allem auf EU-

Institutionen, die gleichsam als Drohkulisse angeführt werden. Insofern stehen Diskursen zu meist klar verteilten, lokal skalierten Räumen Bezugnahmen auf Institutionen mit europäischer Reichweite entgegen.

3.5 Europabilder

Nicht nur im Politikbereich Naturschutz sind europäische Vorgaben von großer Bedeutung, vielmehr wird der weitaus größte Teil der umweltrechtlichen Normen von europäischen Vorschriften initiiert. Diese ‚Maßstabserweiterung‘ ist schwerpunktmäßig in den letzten 15 Jahren erfolgt, und mit der Implementation von europäischen Vorgaben sind zugleich ‚Bilder‘ im Sinne diskursiver Repräsentationen auch von ‚Europa‘ und ‚der EU‘ (fast synonym: ‚Brüssel‘) entstanden. Dies lässt sich anhand von zwei Europabildern – einem geographischen und einem institutionellen – belegen:

Die bereits angesprochene polarisierte Darstellung von ‚Nord-‘ vs. ‚Südeuropa‘ in der Formulierungsphase der Richtlinie nimmt auf die vor allem zu dieser Zeit verbreitete Einstellung Bezug, dass in Umweltdingen eine Nord-Süd-Teilung durch die EU verlaufe, und zwar im Hinblick auf rechtliche Standards und auf die Disziplin in der Umsetzung. Spätere empirisch verankerte Untersuchungen haben diese Vorstellung zwar als wenig zutreffend eingeordnet (BÖRZEL 2003). Zu dieser Zeit war diese Argumentation des ‚zweigeteilten Europa‘ in Umweltfragen jedoch in Deutschland so plausibel, dass sie politisch wirksam werden konnte.

Das zweite wichtige Europabild, das sich vor allem in der Umsetzungsphase identifizieren lässt, ist das ‚technokratische Brüssel‘, das sich vor allem auf das institutionelle Agieren bezieht. Die Auswahl der zu meldenden Gebiete wird von den Gebietskörperschaften vor allem dann mit Verweisen auf ‚die EU‘, ‚Brüssel‘ oder ‚Europa‘ begleitet, wenn es sich um besonders konfliktbelastete Verfahren handelt. Zwar ist der Verweis auf die engen Vorgaben grundsätzlich zutreffend; auch ist die zu Ende der 1990er Jahre aufgebaute Drohkulisse durchaus beeindruckend. Neben Strafgeldern wird die Auszahlung der Gelder des Strukturfonds an eine vollständige Meldung von FFH-Gebieten gekoppelt (sog. *cross compliance*). Dennoch fällt hierbei ins Auge, dass kaum je politische Verantwortung für den FFH-Prozess von nationalen oder regional-lokalen Akteuren übernommen wird, der stete Verweis auf die *supranationale* Ebene erfolgt über weite Strecken als ‚Brussels bashing‘. Dies verdeckt, dass auch im Fall des FFH-Prozesses die *intergovernmentale* Ebene politische Verantwortung trägt.

4 Institutionalisation und politische Relevanz

Die vielfältigen Konstruktionen von Raum und Natur haben im FFH-Prozess ganz offenbar eine nicht unwichtige Rolle gespielt. Allerdings darf die grundsätzliche Erkenntnis, dass „die Konstruktion von Raum als machtvolle politische Praxis“ zu entlarven ist (LOSSAU u. LIPPUNER 2004, 207), nicht zu dem Kurzschluss verleiten, dass jedwede diskursive Raumkonstruktion automatisch politisch wirksam ist. Zugleich sind allerdings einer Erfassung von Relevanz im Sinne von eindeutig zuordenbaren ‚Kausalitäten‘ gerade innerhalb des qualitativen Paradigmas enge Grenzen gesetzt. Differenzierungsmöglichkeiten in der Erfassung von Diskursen, ihrer politischer Relevanz, gar physisch-materiellen Konsequenzen sowie den jeweiligen Wechselwirkungen werden bislang jedoch kaum thematisiert. Ein viel versprechender Ansatz hierfür kann im Aufgreifen institutionentheoretischer Konzepte bestehen. Hierbei ist – sehr vereinfacht skizziert – zunächst von einem Verständnis auszugehen, das Institutionen als ‚Spielregeln‘ einer Gesellschaft erfasst, die etablierte Diskurse, Konventionen, Behörden, Kodifizierungen usw. umfassen. Obwohl die (neo-)institutionentheoretische Sichtweise – ursprünglich aus der Ökonomie stammend – sowohl in den Politikwissenschaften (vgl. HALL u. TAYLOR 1996; s.a. JAHN 2000) als auch in der Wirtschaftsgeographie durchaus etabliert ist (s. SCHAMP 2000, 15 ff.), erfolgt ihre Verschneidung mit politisch-geographischen Inhalten bislang nur selten (ausführlich CHILLA u. SCHULZ 2006).

In diesem Sinne lässt sich für den FFH-Prozess zunächst festhalten, dass die biozentrierte ‚Rahmung‘ von ‚Natur‘ in der Richtlinie selbst bereits deutlich angelegt ist. Im Laufe des Umsetzungsprozesses lassen sich jedoch weitere institutionalisierende ‚Verhärtungen‘ in dem Sinne feststellen, dass administrative Routinen etabliert werden, die Jurisprudenz Rechtsauslegung und -fortbildung vornimmt, die Naturschutzverwaltungen behördliche Unterabteilungen einrichten, Budgets umgeschichtet werden usw.

Hierbei wird zugleich festgelegt, dass über konkurrierende Raumansprüche erst ‚am Ende‘ verhandelt wird. Räumliche Politik wird also auch institutionell und prozedural entpolitisiert, indem viele zentrale Entscheidungen in ‚nachgeordneten Fachbehörden‘ wie ökologischen Landesanstalten usw. gefällt werden.

Entscheidend für diesen Verlauf scheinen einige Weichenstellungen in den frühen Jahren gewesen zu sein, die das recht durchsetzungsstarke Instrumentarium der Richtlinie ermöglichen haben. In Bezug auf die Formulierungsphase lässt sich – aus Perspektive des Naturschutzes – rückblickend ein ‚window of opportunity‘

festmachen: Im Laufe der 1990er Jahre hat sich die Europäische Union von einem wenig durchsetzungsstarken Akteur gerade auf dem Gebiet der Umweltpolitik zu einem zwingenden Faktor entwickelt. Nachdem die Vogelschutzrichtlinie beinahe 15 Jahre weitgehend ignoriert worden war, wird im Laufe der 1990er Jahre die Kommission insgesamt und somit auch die FFH-Richtlinie mit einem Sanktionsinstrumentarium ausgestattet, das jedem Fehlverhalten der Mitgliedsstaaten empfindliche Strafen folgen lassen kann (vgl. SCHOLL u. CHILLA 2005). Hinzu kommt, dass sich die umweltpolitische Popularität und Schlagkraft zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie auf einem Höhepunkt befindet: Der Umweltgipfel von 1992 in Rio wird rückblickend als *Peak* im Diskurs der ökologischen Modernisierung gesehen, dem sodann – parallel zum nun einsetzenden Nachhaltigkeitsdiskurs – die Herausforderungen von Globalisierung, wirtschaftlichen Krisen und im Falle Deutschlands der Wiedervereinigung entgegengestellt werden, wobei Umweltfragen insgesamt geringere Priorität zukommt (z.B. BRAND et al. 1997; HAJER 1995). Ein so starkes *command-and-control*-Instrumentarium zugunsten des Naturschutzes hätte unter anderen Vorzeichen des gesamtgesellschaftlichen *Masterframes* wohl kaum verabschiedet werden können (vgl. JORDAN et al. 2003). Schließlich ist jeder Politikprozess an bestimmte Konstellationen der verhandelnden Personen gebunden. Aus Sicht der Beteiligten wird rückblickend für die Formulierungsphase der Richtlinie festgestellt, dass den sehr engagiert und effizient vorgehenden Akteuren keine sehr durchsetzungsstarke ‚Gegenseite‘ gegenüber gestanden zu haben scheint, was sich auf tendenziell konkurrierende Ressorts wie Agrar- und Wirtschaftsbereich gleichermaßen bezieht wie auf die entsprechenden Lobbyvertreter.

Wiewohl es vor allem seit den späten 1990er Jahren deutliche Stimmen gibt, die sowohl die Umsetzungsweise der Richtlinie als auch grundsätzlich die umfassende Kompetenz der EU für Naturschutzfragen kritisieren, ist ein ‚Roll-Back‘ nicht eingetreten. Diese Entwicklung kann – in Anlehnung an institutionentheoretische Ansätze – als Pfadabhängigkeit interpretiert werden, indem die starke Institutionalisierung des biozentrischen Ansatzes das weitere politische Geschehen dominiert hat.

Wie auch immer dies ‚politisch‘ zu bewerten ist, so zeigt sich hier beispielhaft die Relevanz raumbezogener Diskurse im Politikprozess. Es erscheint lohnenswert, diesen Zusammenhang weiter zu differenzieren und operationalisieren, denn grundsätzlich gilt: Zeitliche Nähe beweist keine Kausalität und mediale Aufmerksamkeit belegt nicht zwingend politische Entscheidungs-

gründe. Diskurs, Institutionalisierung und physisch-materielle Konsequenzen stehen in Wechselwirkung, die selten unidirektional ist – hier anzusetzen, ist eine Herausforderung für die politische Geographie.

Acknowledgements

Der vorliegende Artikel entstammt einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekt, in dem Politikwissenschaftler und Geographen der Universität zu Köln gemeinsam den Formulierungs- und Umsetzungsprozess der FFH-Richtlinie analysieren. Der vollständige Titel des Forschungsprojektes lautet: „Die ‚Biographie‘ naturbezogener Raumbilder. Zur Bedeutung von Institutionen und Policy-Netzwerken des EU-Mehrebenensystems am Beispiel der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie in Nordrhein-Westfalen“. Projektleitung: Prof. Dr. D. SOYEZ (Geographie), Prof. Dr. W. WESSELS (Politikwissenschaften). Nähere Informationen unter: www.raumbilder.uni-koeln.de

Literatur

- ALPHANDÉRY, P. u. FORTIER, A. (2001): Can a territorial policy be based on science alone? The system for creating the natura 2000 network in France. In: *Sociologia Ruralis* 41 (3), 311–328.
- BIN (BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ) (2005): Übersichtskarte FFH-Vorschlagsgebiete in Deutschland. http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/karte_ffh2005.pdf
- (o.J.): Die biogeographischen Regionen Deutschlands. http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/map_biogeo.pdf
- BÖRZEL, T. (2003): Environmental leaders and laggards in Europe. Why there is (not) a southern problem. London.
- BRAND, K.-W.; EDER, K. u. POFERL, A. (Hg.) (1997): Ökologische Kommunikation in Deutschland. Opladen.
- BROCKSIEPER, R. u. WOIKE, M. (1999): Kriterien zur Auswahl der FFH- und Vogelschutzgebiete für das europäische Schutzgebietssystem „NATURA 2000“. In: *LÖBF-Mitteilungen* 24 (2), 15–26.
- CASTREE, N. (2001): Socializing nature: theory, practice, and politics. In: CASTREE, N. u. BRAUN, B. (Hg.): *Social nature*. Malden, Oxford, 1–21.
- CHECKEL, J. T. (2005): It's the process stupid! Process tracing in the study of European and international politics. *Arena Working Paper* 26. Oslo. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_26.pdf
- CHILLA, T. (2005): EU-Richtlinie Fauna, Flora, Habitate – Umsetzungsprobleme und Erklärungsansätze. In: *DISP* 163 (4), 28–35.
- (2006): Der Feldhamster und die Milliardeninvestitionen. Naturschutz und die Bedeutung von Diskursen. In: *Natur und Landschaft* 81 (6), 327–331.
- CHILLA, T. u. SCHULZ, C. (2006): Constructing and institutionalising 'sustainability'. The concept's 'relevance' from

- the perspectives of economic and political geography. Annual Meeting of the Association of American Geographers 2006. Working paper. Chicago. http://www.raumbilder.uni-koeln.de/material/AAG_chilla_schulz.pdf
- DEMERRIT, D. (2002): What is the 'social construction of nature'? A typology and sympathetic critique. In: *Progress in Human Geography* 26 (6), 767–790.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): Fifth annual survey on the implementation and enforcement of community environmental law. Luxembourg. http://www.europa.eu.int/comm/environment/law/5th_en.pdf
- FALL, J. (2002): Divide and rule: constructing human boundaries in 'boundless nature'. In: *GeoJournal* 58, 243–251.
- FINCK, P.; RIECKEN, U. u. ULLRICH, K. (2005): Europäische Dimension des Biotopverbundes. In: *Natur und Landschaft* 80 (8), 364–369.
- GEBHARDT, H.; REUBER, P. u. WOLKERSDORFER, G. (2004): Konzepte und Konstruktionsweisen regionaler Geographien im Wandel der Zeit. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* 78 (3), 293–312.
- GELLERMANN, M. (2001): Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. *Natur und Recht* 4. Berlin, Wien.
- (2003): FFH-Verträglichkeitsprüfung auf unsicherem Boden? Sonderheft zum 6. UVP-Kongress 2002. UVP-Report 17. Hamm, 101–104.
- GIBBS, D.; JONAS, A. u. WHILE, A. (2002): Changing governance structures and the environment. In: *Journal of Environmental Policy and Planning* 4 (2), 123–138.
- GRANT, W.; MATTHEWS, D. u. NEWELL, P. (2000): The effectiveness of European Union environmental policy. London.
- HAILA, Y. (1999): Biodiversity and the divide between culture and nature. In: *Biodiversity and Conservation* 8, 165–181.
- HAJER, M. A. (1995): The politics of environmental discourse. *Ecological modernization and the policy process*. Oxford, New York.
- HAJER, M. u. VERSTEEG, W. (2005): A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. In: *Journal of Environmental Policy and Planning* 7 (3), 175–184.
- HALL, P. A. u. TAYLOR, R. C. R. (1996): Political science and the three new institutionalisms. In: *Political Studies* 44, 936–957.
- HAMHABER, J. (2004): Streit um Strom. Eine geographische Konfliktanalyse New Yorker Elektrizitätsimporte aus Québec. Köln.
- JÄGER, S. (2001): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In: KELLER, R.; HIRSELAND, A.; SCHNEIDER, W. u. VIEHÖVER, W. (Hg.): *Theorien und Methoden. Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse* 1. Opladen, 81–112.
- JAHN, D. (2000): Zur Institutionalisierung ökologischer Weltbilder. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 13 (3), 88–95.
- JAX, K. (2003): Die Funktion biologischer Vielfalt. In: KÖRNER, S.; NAGEL, A. u. EISEL, U. (Hg.): *Naturschutzbegründungen*. Bonn, 149–174.
- JORDAN, A. (2002): The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution? In: JORDAN, A. (Hg.): *Environmental policy in the European Union*. London, 301–328.
- JORDAN, A.; WURZEL, R. K. W. u. ZITO, A. R. (2003): 'New' instruments of environmental governance: patterns and pathways of change. In: *Environmental Politics, Special Issue*, 12 (1), 1–25.
- KECK, M. E. u. SIKKINK, K. (1998): *Activists beyond borders*. Ithaca.
- KEHREIN, A. (2002): Aktueller Stand und Perspektiven der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland. In: *Natur und Landschaft* 77 (1), 2–9.
- KNILL, C. (2003): Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen.
- KÖRNER, S. u. EISEL, U. (2002): Biologische Vielfalt und Nachhaltigkeit: Zwei zentrale Naturschutzideale. In: *Geographische Revue* 4 (2), 3–20.
- KROTT, M.; JULIEN, B.; LAMMERTZ, M.; BARBIER, J.-M.; JEN, S.; BALLESTEROS, M. u. DE BOVIS, C. (2000): Voicing interests and concerns: NATURA 2000: An ecological network in conflict with people. In: *Forest Policy and Economics* 1, 357–366.
- LAFFAN, B. u. O'MAHONY, J. (2005): Multilevel governance. Mis-fit, politicisation and Europeanisation. The implementation of the Habitats Directive. OEUE Occasional Paper 1.3-08.04. Dublin. <http://www.oeue.net>
- LEIBENATH, M. (2003): Natura 2000: Grenzüberschreitender Naturschutz aus einem Guss? In: *Forum Geoökologie* 14 (2), 27–30.
- LOSSAU, J. u. LIPPUNER, R. (2004): Geographie und spatial turn. In: *Erdkunde* 58 (3), 201–211.
- MEUSBURGER, P. (Hg.) (1999): *Handlungszentrierte Sozialgeographie*. Benno Werlens Entwurf in kritischer Diskussion. Stuttgart.
- MIGGELBRINK, J. (2002): Konstruktivismus? „Use with caution“ ... Zum Raum als Medium der Konstruktion gesellschaftlicher Wirklichkeit. In: *Erdkunde* 56 (4), 337–350.
- NAGEL, A. u. EISEL, U. (2003): Ethische Begründungen für den Schutz der Natur. In: KÖRNER, S.; NAGEL, A. u. EISEL, U. (Hg.): *Naturschutzbegründungen*. Bonn, 51–107.
- OSSENBRÜGGE, J. (1983): *Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung – Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raumes auf der Grundlage anglo-amerikanischer Forschungsansätze*. Hamburg.
- PAAVOLA, J. (2004): Protected areas governance and justice: theory and the European Union's Habitats Directive. In: *Environmental Sciences* 1 (1), 59–77.
- RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1979): Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1979/de_1979L0409_do_001.pdf
- (1992): Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1992/de_1992L0043_do_001.pdf

- RÉMY, E. u. MOUGENOT, C. (2002): Inventories and maps: cognitive ways of framing the nature policies in Europe. In: *Journal of Environmental Policy and Planning* 4, 313–322.
- REUBER, P. (1999): Raumbezogene Politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. Stuttgart.
- SAYRE, N. F. (2005): Ecological and geographical scale: parallels and potential for integration. In: *Progress in Human Geography* 29 (3), 276–290.
- SCHAMP, E. (2000): Vernetzte Produktion. Industriegeographie aus institutioneller Perspektive. Darmstadt.
- SCHOLL, B. u. CHILLA, T. (2005): Competing policy ideas and the implementation of European environmental policy – discursive constructions of ‘nature’ and ‘space’ within the multi-level implementation process of the EU Habitats Directive. Working Paper 3rd ECPR-Conference, Budapest, 8–10 September 2005. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/budapest/papers/13/7/scholl.pdf>
- SEPÄNEN, J. u. VALIVERRONEN, E. (2003): Visualizing biodiversity: the role of photographs in environmental discourse. In: *Science as culture* 12 (1), 59–85.
- SHARP, L. u. RICHARDSON, T. (2001): Reflections on Foucauldian discourse analysis in planning and environmental policy research. In: *Journal of Environmental Policy and Planning* 3 (3), 193–209.
- SPREEN, H. (2005): Folgeprobleme der nationalen Unterschutzstellung von FFH-Gebieten. Rechtsschutzmöglichkeiten von Bürgern und Kommunen. In: *Umwelt- und Planungsrecht* 25 (1), 8–11.
- STOLL-KLEEMANN, S. (2001): Opposition to the designation of protected areas in Germany. In: *Journal of Environmental Planning and Management* 44 (1), 109–128.
- SWYNGEDOUW, E. (2004): Scaled geographies: nature, place, and the politics of scale. In: SHEPPARD, E. u. McMASTER, R. B. (Hg.): *Scale and geographic inquiry*. Oxford, 129–153.
- TRUDGILL, S. (2001): Psychobiogeography: meanings of nature and motivations for a democratized conservation ethic. In: *Journal of Biogeography* 28, 677–698.
- WEALE, A.; PRIDHAM, G.; CINI, M.; KONSTADAKOPOULOS, D.; PORTER, M. u. BRENDAN, F. (2000): *Environmental governance in Europe*. Oxford.
- WEBER, N. u. CHRISTOPHERSEN, T. (2002): The influence of non-governmental organisations on the creation of Natura 2000 during the European policy process. In: *Forest Policy and Economics* 4, 1–12.
- WERLEN, B. (1997): Globalisierung, Region und Regionalisierung. *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen* 2. Stuttgart.
- WURZEL, R. (2004): Germany. From environmental leadership to partial mismatch. In: JORDAN, A. u. LIEFFERINK, D. (Hg.): *Environmental policy in Europe. The Europeanisation of national environmental policy*. London, 99–117.
- ZIEGLER, S. S.; PEREIRA, G. M. u. BROWN, D. A. (2003): Embedded scales in biogeography. In: SHEPPARD, E. u. McMASTER, R. B. (Hg.): *Scale and geographic inquiry*. Oxford, 101–153.
- ZIERHOFER, W. (2002): Speech acts and space(s): language pragmatics and the discursive constitution of the social. In: *Environment and Planning A* 34, 1355–1372.