

Karin Vogelpohl

Ökologisch entscheiden und planen

Das Beispiel strategischer Umweltprüfungen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm

Schriftenreihe des IÖW 181/06



i | ö | w

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karin Vogelpohl

Ökologisch entscheiden und planen

Das Beispiel strategischer Umweltprüfungen im
nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm

Schriftenreihe des IÖW 181/06
Berlin, November 2006, ISBN 3-932092-82-1

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht den Umgang mit Umweltschutzbelangen in Entscheidungs- und Planungsprozessen und geht der Frage nach, ob und wie der Stellenwert ökologischer Belange gestärkt werden kann. Als ein derzeit viel diskutierter Ansatz wird dazu das Konzept der strategischen Umweltprüfung (SUP) heran gezogen und dessen potenzielle Wirksamkeit am Fallbeispiel des europäischen Ziel-2-Strukturfondsprogramms in Nordrhein-Westfalen erörtert.

Die Ergebnisse der Studie: Der räumliche Maßstab hat erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse von Entscheidungs- und Planungsprozessen. Vor allem bei Zielkonflikten auf der konkreten Umsetzungsebene stehen Umweltschutzbelange gegenüber wirtschaftlichen Interessen zurück. Mit der SUP liegt hier ein viel versprechender Ansatz für die Ökologisierung strategischer Entscheidungs- und Planungsprozesse vor. Mögliche Hemmnisse und grundlegende Voraussetzungen für den effektiven Einsatz des Instruments werden ebenfalls in der Schriftenreihe diskutiert.

Abstract

The following study analyses the handling of environmental interests in planning and decision making processes and questions whether and how the significance of environmental interests can be strengthened. Special emphasis is drawn to the currently much discussed approach of strategic environmental assessment (SEA). The study discusses the potential effectiveness of the instrument in the case study of the European Objective 2 Structural Programmes in North Rhine-Westphalia.

Results of the case study: Spatial scale has significant influence on the outcomes of the planning and decision making processes. Above all with conflicting interests at the implementation level, ecological interests tend to be left behind in comparison to economic interests. SEA offers a promising approach to environmental governance for strategic planning and decision making processes. Possible constraints and essential requirements for an effective application of SEA are also discussed in the study.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	5
1.1	Entscheiden und Planen im Spannungsfeld zwischen Ökologie und Ökonomie.....	5
1.2	Forschungsfragen und Forschungsgegenstand: strategische Umweltprüfungen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm.....	6
1.3	Geographischer Blickwinkel und Perspektive der Arbeit	8
1.4	Vorgehen und Aufbau.....	9
2.	Ökologisch, nachhaltig und der Blickwinkel der Geographie ...	11
2.1	Ökologisch oder nachhaltig: die gesellschaftliche Debatte um Umweltschutzbelange	11
2.1.1	Von den Grenzen des Wachstums	11
2.1.2	... zu nachhaltiger Entwicklung und ökologischer Modernisierung	12
2.1.3	Die Prinzipien Integration und Partizipation.....	13
2.1.4	Nachhaltige Entwicklung: ganzheitlich und doch begrenzt.....	14
2.1.5	Ökologisch oder nachhaltig entscheiden und planen: Bedeutung der Debatte für diese Arbeit.....	16
2.2	Die Geographie als engagierte Umweltwissenschaft	16
2.3	Politisch-geographische Zugänge zur Umweltschutzthematik	18
2.3.1	Geographische Konfliktforschung: handlungsorientierter Ansatz der Politischen Geographie	20
2.3.2	Interessen und Macht in raumbezogenen Konflikten.....	21
2.3.3	Der Raumbezug von Konflikten und die Debatte um Scale.....	22
2.3.4	Ökologisch entscheiden und planen in Konfliktsituationen.....	24
2.4	Zwischenfazit und Ausgangshypothesen	24
3.	Methodologische Vorüberlegungen und Methoden	27
3.1	Methodologische Vorüberlegungen	27
3.2	Methoden und Methodenreflexion	28
3.2.1	Literatur- und Quellenanalysen.....	29
3.2.2	Problemzentrierte Interviews	30
4.	Ökologisierung politischer Entscheidungsprozesse: das Beispiel strategischer Umweltprüfungen	34
4.1	Strategische Folgenabschätzungen	34
4.1.1	Begriffe und Funktionen.....	34
4.1.2	Gegenwärtige Entwicklungstendenzen.....	35
4.2	Strategische Umweltprüfungen	36
4.2.1	Von der Projekt- zur Politikebene	36
4.2.2	Konzepte und Modelle „strategischer“ Umweltprüfungen.....	38
4.2.3	Potenziale strategischer Umweltprüfungen in raumbezogenen Konflikten.....	40
4.2.4	Implizite Annahmen und Grenzen	41
4.3	Qualitätskriterien.....	42

5.	Ökologisch entscheiden und planen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm: Potenziale einer ökologischen Steuerung.....	44
5.1	Die europäische Ziel-2-Förderung und nachhaltige Entwicklung.....	44
5.1.1	Das Ziel-2-Strukturfondsprogramm	44
5.1.2	Das Querschnittsziel „nachhaltige Entwicklung“	45
5.2	Strategische Umweltprüfungen im Ziel-2-Programm: konzeptionelle Überlegungen... ..	46
5.2.1	Umweltbelange im derzeitigen Programmablauf.....	46
5.2.2	Vorschlag für die Integration einer strategischen Umweltprüfung.....	48
5.3	Umweltbelange im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm.....	50
5.3.1	Die Programmebene: Arbeitsplätze als „Totschlagargument“.....	51
5.3.2	Übergang von der Programm- zur Maßnahmenebene: Bruch in der Programmlogik	54
5.3.3	Die Maßnahmenebene: die „grünen Aushängeschilder“	56
5.3.4	Auswahl von Projekten oder Sicherstellung des Mittelabflusses.....	58
5.3.5	Partizipation: die Beteiligung der „ewigen Nörgler“	59
5.3.6	Zusammenfassung: Umweltintegration im derzeitigen Programmablauf ..	60
5.4	Strategische Umweltprüfungen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm: Versuch einer Prognose	62
5.4.1	Potenziale - Was könnte eine SUP bewirken?.....	62
5.4.2	Hemmnisse - Welche Aspekte stehen der Einführung einer SUP entgegen?	65
5.4.3	Voraussetzungen und Ansatzpunkte: Wie könnte ein sinnvoller SUP-Einsatz gefördert werden?	68
6.	Resümee und Ausblick	71
6.1	Zusammenfassung und Reflexion der Ergebnisse.....	71
6.2	Rückbezug zu den übergeordneten Fragestellungen	73
6.3	Ausblick und Forschungsbedarf.....	74
7.	Literatur	76
8.	Anhang	86
8.1	Liste der Interviews I: Interviews auf Programmebene	87
8.2	Liste der Interviews II: Interviews auf Maßnahmenebene	88
8.3	Interviewleitfaden I: Expertengespräche auf Programmebene	89
8.4	Interviewleitfaden II: Expertengespräche auf Maßnahmenebene	90
8.5	Kategorien zur Systematisierung der Interviewergebnisse	91
8.6	SUP-Matrix I: Ökologische Folgenabschätzungen.....	92
8.6	SUP-Matrix I: Ökologische Folgenabschätzungen.....	94
12.	94	
8.7	SUP-Matrix II: Ganzheitliche Folgenabschätzungen und weitere Schwerpunkte	96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbau der Arbeit.....	9
Abbildung 2:	Absolute und relative Verknappung der Ressource Raum und Konfliktpotenziale.....	21
Abbildung 3:	Erwarteter Stellenwert ökologischer Interessen in politischen Entscheidungen	23
Abbildung 4:	<i>Scales</i> und ihre Implikationen für das nordrhein-westfälische Ziel-2- Programm	25
Abbildung 5:	Mehrstufiges Forschungsdesign	29
Abbildung 6:	Schematischer Ablauf einer strategischen Umweltprüfung	37
Abbildung 7:	Einsatz einer strategischen Umweltprüfung in einem Planungsprozess	40
Abbildung 8:	Kriterienkatalog für einen sinnvollen Einsatz strategischer Umweltprüfungen.....	43
Abbildung 9:	Formeller Ablauf eines Ziel-2-Strukturfondsprogramms	47
Abbildung 10:	Einsatz einer strategischen Umweltprüfung im formellen Ziel-2- Planungsablauf	50
Abbildung 11:	Ziel-2-Fördergebiete in Nordrhein-Westfalen.....	51
Abbildung 12:	Zielsystematik des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms.....	53
Abbildung 13:	Maßnahmen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm	56
Abbildung 14:	Stellenwert von Umweltbelangen im nordrhein-westfälischem Ziel-2- Programm	61
Abbildung 15:	Mögliche Wechselbeziehungen zwischen ökologischen und ökonomischen Aspekten.....	63

Liste der Abkürzungen

EAGFL:	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EPPD:	Einheitliches Programmplanungsdokument
EFRE:	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EMAS:	Eco-Management and Audit Scheme
ESF:	Europäischer Sozialfonds
EU:	Europäische Union
FIAF:	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
IAIA:	International Association for Impact Assessment
IDPM:	Institute for Development and Policy Management
ISO:	International Organization for Standardization
MUNLV:	Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (des Landes Nordrhein-Westfalen)
MWA:	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (des Landes Nordrhein-Westfalen)
MWME:	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
NAFTA:	North American Free Trade Agreement
NEPA:	National Environmental Action Plan
NRW:	Nordrhein-Westfalen
OECD:	Organization of Economic Co-operation and Development
SEA:	Strategic Environmental Assessment
SRU:	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SUP:	Strategische Umweltprüfung
UNCED:	United Nations Conference on Environment and Development
UNEP:	United Nations Environmental Programm
UVP:	Umweltverträglichkeitsprüfung
VO:	Verordnung
WCED:	World Commission on Environment and Development
WTO:	World Trade Organisation

Download unter www.ioew.de

1. Einleitung

1.1 Entscheiden und Planen im Spannungsfeld zwischen Ökologie und Ökonomie

„Was die Zukunft bringt, wissen wir nicht, dass wir aber handeln müssen, das wissen wir.“ (Friedrich Dürrenmatt)

Dieses Zitat von Friedrich Dürrenmatt beschreibt ein alltägliches Dilemma, dem alle heutigen Handlungen, alle Entscheidungen und Planungen unterliegen. Wenn auch unbewusst stellt sich regelmäßig die Herausforderung, trotz Ungewissheit zukunftsgerichtet entscheiden und planen zu müssen. Im Gegensatz zu persönlichen alltäglichen Entscheidungen zielen politische Entscheidungen auf gesellschaftliche Entwicklungen in einem breiteren räumlichen und zeitlichen Rahmen ab und tragen somit immer auch Verantwortung für die Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten anderer Menschen – sei es im direkten gesellschaftlichen Umfeld, sei es in anderen Teilen der Erde. Ausgehend von dieser Verantwortung werden immer wieder Fragen nach der ‚Zukunftsfähigkeit‘ politischer Entscheidungen aufgeworfen, genauso wie nach einem „zukunftsfähigen Deutschland“ oder einer „zukunftsfähigen Globalisierung“ (BUND/MISEREOR 1996; SACHS 2003).

Doch wie kann bei defizitärem Wissen und gleichzeitigem Handlungsbedarf zukunftsgerichtet entschieden und geplant werden? Und was bedeutet es in Anbetracht dieser komplexen Verantwortung, *ökologisch* zu entscheiden und zu planen?

Politische Entscheidungen werden häufig im Spannungsfeld ökonomischer und ökologischer Belange dargestellt und wahrgenommen. Ökologie und Ökonomie gelten als zwei Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens, die zwar vielfältig miteinander vernetzt sind, deren spezifischen Ziele und Interessen jedoch einer jeweils unterschiedlichen inhaltlichen, räumlichen und zeitlichen Orientierung unterliegen (EHLERS 1998). Bei Zielkonflikten macht diese unterschiedliche Orientierung eine Abwägung zwischen den beiden Dimensionen und eine Beurteilung darüber, welche Entscheidungen als die richtigen oder zukunftsfähigen gelten sollen, zu einer schwierigen Aufgabe. Wirtschaftliche Interessen beinhalten in der Regel konkretere räumliche und zeitliche Zielvorstellungen, gelten als handlungsnäher und sind daher meist entscheidungsrelevanter als die meist langfristiger angelegten, abstrakteren Umweltschutzbelange (GIBBS et al. 2002). Da jedoch politische Entscheidungen zumindest indirekt häufig auch Auswirkungen auf räumliche Strukturen und die Umwelt haben, gilt es im Sinne eines zukunftsgerichteten politischen Handelns, Umweltschutzbelangen in diesem Spannungsfeld einen angemessenen Stellenwert zu sichern.

Ökologisches Entscheiden und Planen setzt somit in erster Linie voraus, die unterschiedliche Orientierung ökologischer und ökonomischer Interessen zu erkennen, die Wirkungszusammenhänge zwischen Wirtschaft und Umwelt zu berücksichtigen und Umweltschutzbelangen im Vergleich zu wirtschaftlichen Zielen einen angemessenen Stellenwert einzuräumen. Es gilt in dieser Arbeit als Maxime des politischen Handelns, das den Weg zu einer auch ökologisch zukunftsfähigen Gesellschaft ebnen soll.¹

¹ Der Beitrag baut auf einer Fallstudie auf, die im Rahmen einer Diplomarbeit am Institut für Geographie der Universität zu Köln durchgeführt und vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie begleitet wurde. Ich bedanke mich an dieser Stelle bei Holger Dalkmann und Philipp Schepelmann vom Wuppertal Institut für die inhaltlichen Anregungen sowie bei meinen Betreuern Prof. Dr. Dietrich Soyez und Prof. Dr. Christian Schulz für die fachliche Unterstützung.

1.2 Forschungsfragen und Forschungsgegenstand: strategische Umweltprüfungen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm

Ist heute von ökologischem Entscheiden und Planen die Rede, tauchen im politischen und wissenschaftlichen Kontext regelmäßig die Schlagworte ‚Umweltintegration‘, ‚Nachhaltigkeit‘ oder ‚ökologische Modernisierung‘ auf. Auch wenn jeweils unterschiedliche Begründungszusammenhänge zu Grunde liegen mögen, werden ‚integrierte‘ oder auch ‚ganzheitliche‘ Perspektiven beansprucht, es werden Nachhaltigkeitsstrategien aufgestellt, die Integration von Umweltschutzbelangen oder eine ökologische Modernisierung politischer Entscheidungsprozesse gefordert.

Politische Entscheidungs- und Planungsprozesse können in vielfältiger Weise aus ökologischer Perspektive beeinflusst werden. So wäre beispielsweise die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von Entscheidungsträgern ebenso denkbar wie eine erweiterte ökologische Rechtsprechung oder auch die Stärkung ziviler Umweltakteure. In der vorliegenden Arbeit steht hingegen die Ökologisierung politisch-planerischer Entscheidungsprozesse im Fokus der Betrachtung. Ein solcher Ansatz zielt direkt auf die Form und den Ablauf der entsprechenden Entscheidungsprozesse und wird im Sinne der Umweltintegration in Politik und Wissenschaft heute oft propagiert und praktiziert – wenn er auch allein keine hinreichende Bedingung für tatsächlich umweltgerechte Entscheidungsfindungen darstellt.

Die Forderung nach einer integrativen Betrachtung ökologischer und ökonomischer Belange in politischen Entscheidungsprozessen wirft einige grundlegende Fragen auf.

- Wie kann in Anbetracht der komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen Ökologie und Ökonomie sowie deren unterschiedlichen räumlichen und zeitlichen Orientierungsrahmen die Integration von Umweltschutzinteressen in Entscheidungs- und Planungsprozessen gefördert werden?
- Welche Ansätze der Umweltintegration existieren, wie sind sie aus ökologischer Perspektive zu beurteilen, und welche Erfolgchancen können ihnen zugesprochen werden?

Diese übergeordneten Fragen leiten das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit und grenzen ihren Forschungsrahmen ein. Sie widmet sich dem Umgang mit Umweltschutzbelangen in raumwirksamen² Entscheidungs- und Planungsprozessen und untersucht Ansätze, diese zu institutionalisieren und ökologischen Belangen neben ökonomischen einen festen Stellenwert zukommen zu lassen.

Als ein derzeit viel diskutierter Ansatz wird dazu das Konzept strategischer Umweltprüfungen in Betracht gezogen und dessen Möglichkeiten für eine Ökologisierung von Entscheidungsprozessen exemplarisch am europäischen Ziel-2-Strukturfondsprogramm in Nordrhein-Westfalen erörtert. Die zentralen Fragestellungen lauten:

- Welche Ansätze bieten ‚strategische Umweltprüfungen‘, die Entscheidungs- und Planungsprozesse im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm derart zu beeinflussen, dass Umweltbelange in den verschiedenen Planungsphasen gestärkt werden?
- Welche Chancen, Grenzen oder auch Gefahren lassen sich diesbezüglich ausmachen?

²Als „raumwirksam“ werden hier Prozesse bezeichnet, die Veränderungen räumlicher (ortsgebundener wie flächenhafter) Strukturen hervorrufen.

Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst auf konzeptioneller Ebene ein Theorie geleiteter Vorschlag für den Einsatz einer strategischen Umweltprüfung in einem Ziel-2-Programm entwickelt, der in einem nächsten Schritt – in Form einer Wirksamkeitsprognose – der Planungsrealität in Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt wird.

Das Strukturfondsprogramm dient dabei einer beispielhaften Analyse des Umgangs mit Umweltinteressen in einem politischen Planungsprozess und gleichzeitig als Fallbeispiel, anhand dessen die Einflussmöglichkeiten strategischer Umweltprüfungen abgeschätzt werden. Planung und Durchführung des Programms werden beschrieben, aus ökologischer Perspektive bewertet und Chancen und Grenzen einer ökologischen Steuerung aufgezeigt.

Die europäische Strukturfondsförderung macht heute hinter den Förderungen im Agrarsektor die zweithöchste Fördersumme des EU-Haushaltes aus (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999). Durch ihre zielgebietsbezogene Förderung, die genau festlegt, welche Gebiete mit Ziel-2-Fördermitteln unterstützt werden dürfen, weisen die Strukturfondsprogramme dabei deutlich raumbezogene Zielsetzungen auf. So werden mit der Vergabe von Fördermitteln an ausgewählte Maßnahmen und Projekte immer auch raumwirksame Entscheidungen getroffen, denen sich diese Arbeit schwerpunktmäßig widmet. Die Europäische Kommission schreibt für sämtliche Strukturfondsprogramme bereits eine integrative Betrachtung ökologischer und ökonomischer Interessen vor, indem sie in der Verordnung mit den „allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds“ (VO 1260/99) „nachhaltige Entwicklung“ als Querschnittsziel vorgibt.

Insbesondere im Hinblick auf die Osterweiterung der Europäischen Union, auf die damit verbundene Verlagerung von Strukturfördermaßnahmen (und die Umschichtung erheblicher Fördersummen) sowie auf deren voraussichtlichen Auswirkungen auf die Raumstrukturen und Umweltsituationen der neuen Mitgliedsstaaten, besteht auf europäischer Ebene ein großes Interesse an Konzepten zur Begleitung, Bewertung und Steuerung der Programme auch aus ökologischer Perspektive.

In diesem Zusammenhang kommt einer Gruppe von Instrumenten eine besondere Bedeutung zu, die als ‚strategische Umweltprüfungen‘ (im Englischen: *strategic environmental assessment*) bezeichnet werden. Auf internationaler Ebene finden diese Instrumente derzeit große Beachtung. So verfassten auch die Vereinten Nationen in Kiew ein Protokoll, in dem die unterzeichnenden Staaten Ziele, Funktionen, grundlegende Abläufe und Elemente von „strategic environmental assessments“ festlegen (UNITED NATIONS 2003). Innerhalb der Europäischen Union werden konzeptionelle Forschung und praktische Fallstudien zu strategischen Umweltprüfungen aktuell stark nachgefragt, da seit Juli 2004 die EU-Richtlinie zur „Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001) in das nationale Recht der Mitgliedstaaten implementiert werden musste, der zufolge eine Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen auf hoher politischer Strategiebene gefordert wird und heute noch eine Reihe von Planungsprozessen angepasst und modifiziert werden müssen.

1.3 Geographischer Blickwinkel und Perspektive der Arbeit

Mit dem dargelegten Themenbereich ökologischer Entscheidungs- und Planungsprozesse befinden sich die hier verfolgten Fragestellungen in einem breiten Spektrum gesellschaftspolitischer Fragen nach der Bedeutung wirtschaftlichen Handelns für die Umwelt, nach der Qualität von Handlungs- und Entscheidungsfreiheit, nach dem Zusammenhang zwischen (Experten-)Wissen und Machtverhältnissen sowie nach dem Verständnis und dem Charakter von Planung und Modernisierung. Ebenso vielseitig sind die verschiedenen Perspektiven, aus denen eine solche Thematik betrachtet werden kann.

Im Rahmen dieser Arbeit erfolgt der Zugang zu diesen Fragestellungen aus politisch-geographischer Perspektive (stellvertretend: OSSENBRÜGGE 1983; Reuber/Wolkersdorfer 2001). Durch ihre wissenschaftliche Verortung im Überschneidungsbereich von Natur- und Gesellschaftswissenschaft bietet die Geographie generell eine geeignete Grundlage, die unterschiedlichen Qualitäten und Orientierungen wirtschaftlicher und natürlicher Prozesse zu erfassen und aus ökologischer Perspektive zu bewerten. Die Ökologisierung politischer Planungsprozesse erscheint aus geographischer Perspektive in mehrfacher Hinsicht relevant. Die Thematik umfasst allgemein die Beziehungen und Abhängigkeiten zwischen Mensch und Umwelt sowie speziell die Raumwirksamkeit und Raumbedingtheit von Entscheidungs- und Planungsprozessen, und somit grundsätzlich geographische Fragestellungen.

Die Geographie wird in dieser Arbeit in Anlehnung an BOESCH (1989) und EHLERS (1998) als *engagierte Umweltwissenschaft* verstanden, die problemlösungs- und anwendungsorientierte Forschungsansätze verfolgt und nach Wegen zu einem ökologischen Entscheiden und Planen sucht. Mit einer solchen Perspektive begründet sich die Arbeit auch aus einem normativen Zusammenhang. Planungs- und Entscheidungsprozesse werden nicht nur beschrieben und erklärt, sondern aus ökologischer Perspektive auch bewertet und somit Stellung zu bestehenden Strukturen und Prozessen bezogen.

Dieser Begründungszusammenhang schlägt sich im konzeptionellen Vorgehen nieder. Die Arbeit ist geprägt von einer gedachten Trennlinie zwischen Theorie und Praxis, zwischen Planung und Umsetzung, zwischen normativen Konzepten und abstrakten Interessen auf der einen Seite und konkreten Zielen und Maßnahmen auf der anderen. Immer wieder werden Soll- und Ist-Zustände von Planungsprozessen und -strukturen gegenübergestellt und bewertet.

Offenkundig kann ein solcher Zugang über die Geographie als ‚engagierter Umweltwissenschaft‘ nur dann als sinnvoll gelten, wenn unser derzeitiger Umgang mit der Umwelt als problematisch angesehen wird. Auch wenn diese Beurteilung zwangsläufig in Abhängigkeit von unserer menschlichen, subjektiv gefärbten Wahrnehmung erfolgt und Umweltprobleme als solche zunächst einmal als sozial interpretiert oder konstruiert angesehen werden, betont DRYZEK (1997), dass „... just because something is socially interpreted does not mean that it is unreal“ (ebd.: 10). Um einen anwendungsbezogenen Zugang zum Themenfeld zu ermöglichen und die verfolgten Fragestellungen bearbeitbar zu machen, wird in diesem Sinne davon ausgegangen, dass unser derzeitiger Umgang mit der Umwelt in vielerlei Hinsicht problematisch ist und zumindest überdacht werden sollte. Das Erkenntnisinteresse setzt quasi an einem Punkt an, an dem Umweltprobleme (an-) erkannt worden sind und es darum geht, Lösungsansätze für diese Probleme aufzuzeigen.

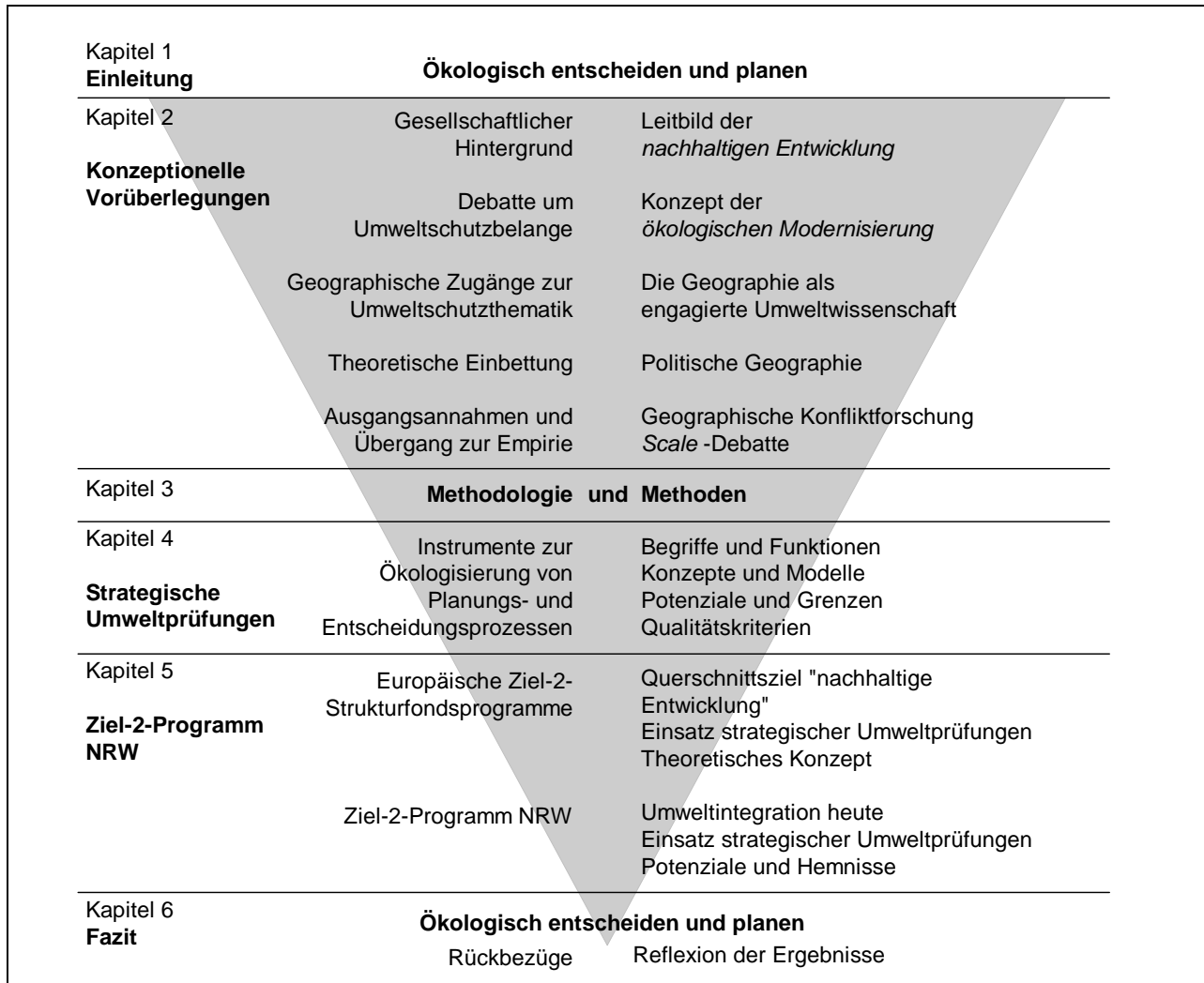
In diesem Licht ist die vorliegende Arbeit zu sehen – die ihr zugrunde liegenden Fragestellungen ebenso wie ihr methodisches Vorgehen und die Interpretation ihrer Untersuchungsergebnisse.

1.4 Vorgehen und Aufbau

Die Arbeit ist in sechs Kapitel gegliedert, die sich jeweils aufeinander beziehen und zunehmend auf die verfolgten Fragestellungen zuspitzen (siehe Abbildung 1).

Während Kapitel 2 und 3 den theoretischen und methodischen Rahmen der Arbeit darlegen, stehen in Kapitel 4 und 5 die praktische Anwendung und empirische Analyse im Vordergrund.

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



eigene Darstellung

Im Anschluss an die Einleitung widmet sich Kapitel 2 den konzeptionellen und theoretischen Vorüberlegungen. Es legt den gesellschaftlichen Hintergrund sowie den geographischen Rahmen der Arbeit dar und ermöglicht es, erste theoretisch begründete Hypothesen für den empirischen Teil der Arbeit abzuleiten. Kapitel 3 erläutert und reflektiert das methodische Vorgehen. Das nächste inhaltliche Kapitel 4 dient einer Art Bestandsaufnahme heute bestehender Konzepte strategischer Umweltprüfungen und verdeutlicht auf theoretischer Ebene deren Bedeutung für ein ökologisches Entscheiden und Planen. In Kapitel 5 erfolgt die Prüfung der theoretischen Ausgangsüberlegungen, indem sie den tatsächlichen Planungsprozessen des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms gegenübergestellt und die Einflussmöglichkeiten des Instruments am konkreten Fallbeispiel abgeschätzt werden. Für diese Abschätzung wird

zunächst ein Konzept für die Integration einer strategischen Umweltprüfung in die Planungsabläufe eines formellen Ziel-2-Programms entwickelt (5.2) sowie der derzeitige Umgang mit Umweltbelangen beschrieben und bewertet (5.3), um abschließend das theoriegeleitete Vorkonzept an der Planungsrealität in Nordrhein-Westfalen messen und Schlussfolgerungen über dessen Wirksamkeit ziehen zu können (5.4). Schließlich widmet sich Kapitel 6 der Diskussion und Reflexion der gewonnenen Ergebnisse. Es stellt einen Rückbezug zu den konzeptionellen Vorüberlegungen her und mündet in einer abschließenden Beurteilung strategischer Umweltprüfungen als interne Steuerungsinstrumente für ökologisches Entscheiden und Planen.

2. Ökologisch, nachhaltig und der Blickwinkel der Geographie

Das folgende Kapitel dient der thematischen und konzeptionellen Einordnung der Arbeit in die aktuelle Umweltschutzdebatte als gesellschaftlicher Hintergrund und in die Geographie als theoretischer Rahmen. Um den Stellenwert politischer Steuerungsinstrumente herauszustellen, wird zunächst der heute dominante Diskurs um Umweltschutzbelange dargestellt und kritisch beleuchtet. Dieser gesellschaftliche Hintergrund wird daraufhin theoretisch zur Geographie in Bezug gesetzt. Schließlich wird der Zugang der Politischen Geographie zur behandelten Thematik dargelegt. Forschungsansätze und Konzepte der Fachrichtung werden aufgezeigt und gleichzeitig erörtert, welche sich für die Bearbeitung der verfolgten Fragestellungen eignen und in wie fern in diesem Zusammenhang Schwachstellen der Politischen Geographie auszumachen sind.

2.1 Ökologisch oder nachhaltig: die gesellschaftliche Debatte um Umweltschutzbelange

Da die Begriffe ‚Nachhaltigkeit‘ und ‚ökologische Modernisierung‘ heute aus der Diskussion um die Ökologisierbarkeit von Entscheidungsprozessen nicht wegzudenken sind, erscheint es angebracht, deren Bedeutung für diese Arbeit zu bestimmen³.

Vorangestellt sei, dass ‚nachhaltige Entwicklung‘ oder ‚Nachhaltigkeit‘ in der Regel als *regulative Ideen* (SRU 2002: 58) oder *normative Leitbilder* (RENNER 2002: 35) verstanden werden, die weder direkt abzuleitende Handlungskonzepte liefern, noch ein zu erreichendes Ziel darstellen. Eher werden sie als *erkenntnistheoretische Konstrukte* dargestellt „... die dem menschlichen Verstand bei Such- und Lernprozessen eine Richtung weisen“ (ebd.). Gleichzeitig wird Nachhaltigkeit als eine Form des Umweltschutzdiskurses aufgefasst, der bestimmte Fragestellungen, Denk-, Sicht- und Herangehensweisen beinhaltet, einen Rahmen liefert, innerhalb dessen Umweltprobleme dargestellt und erläutert werden, und der eine Richtung vorgibt, wie Lösungswege gesucht und welche propagiert werden (DRYZEK 1997; MACNAGHTEN/URRY 1998; BRAND/JOCHUM 2000).

2.1.1 Von den Grenzen des Wachstums ...

Bis in die späten achtziger Jahre war die gesellschaftliche Debatte um Umweltschutzbelange in weiten Teilen der industrialisierten Welt vom *Club of Rome* und den „Grenzen des Wachstums“ geprägt (siehe stellvertretend MEADOWS et al. 1972). Während in dieser Phase die Konzeption absoluter ökologischer Grenzen wirtschaftliches Wachstum grundsätzlich im Widerstreit mit Umweltschutzbestrebungen erscheinen ließ, dominiert bis heute die Vorstellung einer möglichen Transformation der Gesellschaft, durch die ökologische Krisen überwunden werden können, ohne den Weg des Wirtschaftswachstums verlassen zu müssen (BRAND et al. 1997; DRYZEK 1997). Der Nachhaltigkeitsdiskurs löste damit weitestgehend die bis dahin vorherrschende Umweltschutzdebatte der „Grenzen“ ab.

³ „Nachhaltige Entwicklung“ und „ökologische Modernisierung“ stellen zwar feststehende Begriffe dar, werden im Folgenden der gängigen Schreibweise nach jedoch klein geschrieben.

2.1.2 ... zu nachhaltiger Entwicklung und ökologischer Modernisierung

Die Idee einer nachhaltigen Ressourcennutzung – und somit der deutsche Begriff „Nachhaltigkeit“ – wurde bereits im Jahr 1713 in der von Hans Carl von Carlowitz veröffentlichten *Sylvicultura Oeconomica* geprägt, in der eine „nachhaltende Nutzung“ von Waldressourcen angemahnt wird (GROBER 1999)⁴. International bekannt wurde das Leitbild im Jahr 1987 durch den Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung („our common future“, nach der Vorsitzenden der Konferenz auch „Brundtlandbericht“ genannt), in welchem nachhaltige Entwicklung definiert wird, als „...development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (WCED 1987: 43). Seit Beginn der neunziger Jahre und spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen in Rio 1992 (UNCED), bei der zum ersten Mal völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen zu den Themen Umwelt und Entwicklung getroffen wurden, prägt das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung – als *master frame* (BRAND et al. 1997) – die Debatte um Umwelt und Entwicklung in der Öffentlichkeit, in Politik und Wissenschaft. Kernidee des Leitbildes ist eine ausbalancierte ökologische, ökonomische und soziale Entwicklung der Gesellschaft, in welcher die Bedürfnisse heute lebender Menschen ebenso beachtet werden wie die zukünftiger Generationen. Auch wenn grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen über Rolle und Bedeutung der Wirtschaft bestehen, wird dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung im Gegensatz zur Debatte um ökologische Grenzen oft als ein Teilaspekt und manchmal sogar als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung beurteilt. Obwohl viele kritische Stimmen (wie etwa DRYZEK 1994; DALY 1999 oder SACHS 2003) das Festhalten an der Maxime des Wirtschaftswachstums als hinderlich auf dem Weg zu einer nachhaltigen Gesellschaft beurteilen, wurde jüngst auf der „Rio + 10 – Weltkonferenz“ in Johannesburg 2002 das parallele Streben nach ökologischer Nachhaltigkeit einerseits und wirtschaftlichem Wachstum andererseits nochmals bekräftigt⁵.

Im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsidee ist auch das Konzept der *ökologischen Modernisierung* zu sehen, welches besonders in westlichen Industriegesellschaften als Reaktion auf die ablehnende Haltung gegenüber Wachstum und Modernisierung in den 70er und 80er Jahren angesehen wird (im Vergleich zu Konzepten der *De-* oder *Counter-Modernisation* im Rahmen der „Grenzen-Debatte“; BUTTEL 2000; SPAARGAREN 2000). Im Unterschied zum holistischen Nachhaltigkeitsleitbild ist das Konzept der ökologischen Modernisierung auf die Integration von Umweltbelangen in politische und wirtschaftliche Prozesse hoch entwickelter Industriegesellschaften fokussiert und wird daher häufig als pragmatischer Ansatz zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbildes dargestellt (SPAARGAREN et al. 2000; GIBBS 2000; LEROY/VAN TATENHOVE 2000). Folglich überrascht es nicht, dass trotz der weltweiten Dominanz des Nachhaltigkeitsdiskurses ökologische Modernisierung als „much more rigorous approach“ (GIBBS 2000: 9) gerade im europäischen Raum heute eine herausragende Rolle spielt:

„... the practise of ecological modernization is undoubtedly the now dominant response of contemporary European societies to the so called environmental challenge“ (BLÜHDORN 2000: 211).⁶

⁴ In der *Sylvicultura Oeconomica* beinhaltet eine „nachhaltende Nutzung“ (GROBER 1999) das Streben nach einem gleichbleibenden Holzbestand, einer dauerhaften Holzgewinnung sowie einem dauerhaften Gewinn (BRAND/JOCHUM 2000).

⁵ Einen kritischen Überblick zu den Themen des Weltgipfels in Johannesburg liefert der Rundbrief „Das war der Gipfel“ des FORUMS UMWELT UND ENTWICKLUNG (2002). Ebenfalls kritisch beschreibt SACHS (2003: 11-51) den Weg „von Rio nach Johannesburg“.

⁶ Die Bedeutung der ökologischen Modernisierung als ‚praxisorientiertes Umsetzungskonzept‘ spiegelt sich unter anderem in Publikationen der deutschen Bundesregierung wider. So wird regelmäßig „... zwar der Ausdruck

In diesem Sinne soll das Konzept der ökologischen Modernisierung im Folgenden als Ansatz einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung in entwickelten Industriestaaten verstanden werden.

2.1.3 Die Prinzipien Integration und Partizipation

Auf der UNCED 1992 wurden die von der WCED 1987 ausgehenden Denkansätze zu einer nachhaltigen Entwicklung weiterentwickelt und dem abstrakten Leitbild durch Dokumente wie der Agenda 21 (BMU 1992) ein Handlungsrahmen gegeben, der konkretere Verpflichtungen der UN-Staatengemeinschaft beinhaltet. Neben den konstitutiven Prinzipien der inter- und intragenerationellen Gerechtigkeit – wie die gleichzeitige Förderung von Umweltschutz und Entwicklung häufig übersetzt wird – sind in Deutschland auf institutioneller Ebene im wesentlichen die Prinzipien der *Integration* und *Partizipation* abgeleitet worden (BRAND/JOCHUM 2000). Ihnen kommt daher bei der Frage nach konkreten Umsetzungsmöglichkeiten des Nachhaltigkeitsleitbildes oder nach Möglichkeiten der „ökologischen Modernisierung“ von Entscheidungsprozessen eine besondere Bedeutung zu (JÄNICKE 1993; GOULDSON/MURPHY 1996).

Das Integrationsprinzip steht für das holistische Zusammendenken ökologischer, sozialer und ökonomischer Entwicklungsziele sowie die Kooperation der damit befassten Akteure. In der Agenda 21 (BMU 1992) ist es jedoch explizit nur in Kapitel 8 „Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen in die Entscheidungsfindung“ ausgeführt. Es baut auf dem so genannten *Drei-Säulen-Modell* auf, welches neben dem dauerhaften Schutz der natürlichen Umwelt, auf die gleichzeitige Berücksichtigung sozialer Belange und eine Unterstützung wirtschaftlicher Interessen abzielt. Ökologie, Ökonomie und Soziales stehen dem Modell nach als Säulen gleichrangig nebeneinander und sollen in einer an Nachhaltigkeit orientierten Politik dementsprechend einbezogen werden (BRAND/JOCHUM 2000; RENNER 2002; SRU 2002).

Neben dieser integrativen Betrachtungsweise der Nachhaltigkeitsdimensionen erfordert das Leitbild eine partizipative Gestaltung politischer Entscheidungsprozesse. Die Agenda 21 widmet sich in ihrem gesamten dritten Teil (Kapitel 23-32) der „Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen“. Dem Dokument zufolge bedeutet diese Stärkung dabei sowohl Mitverantwortlichkeit für eine nachhaltige Entwicklung als auch gestärkte Einflussmöglichkeiten „dieser Gruppen“ (BRAND/JOCHUM 2000: 29)⁷. Argumente, die für Partizipation sprechen, sind somit neben der dezentralen Steuerung und Demokratisierung von Entscheidungsprozessen auch die Förderung von Selbstbestimmung sowie Akzeptanz und Umsetzung getroffener Entscheidungen.

Inzwischen gelten diese beiden Prinzipien auch als „vierte Dimension“ des Nachhaltigkeitsleitbildes, die darüber bestimmt, in welcher Form mit den drei inhaltlichen Dimensionen sowie möglichen Konflikten zwischen ihnen umgegangen wird (VALENTIN/SPANGENBERG 2000). Integration und Partizipation stellen somit Prinzipien des „Wie“ im Gegensatz zum „Was“ einer nachhaltigen Entwicklung dar (RENNER 2002: 35ff). Als Prinzipien des „Wie“ einer nachhaltigen Entwicklung spielen sie auch im Konzept der ökologischen Modernisierung eine herausragende Rolle. So gilt, mit den Worten Jänickes, *politische Modernisierung* als Voraussetzung für *ökologische Modernisierung* (JÄNICKE 1993). Die Integration umweltpolitischer Ziele in andere Politikbereiche entspricht dabei ebenso einer

„dauerhafte Entwicklung“ als Ziel der gesellschaftlichen Umgestaltung eingeführt. Als Mittel erscheint aber weiterhin die „ökologische Modernisierung“ als unverzichtbar“ (BRAND/JOCHUM 2000: 32, Herv. i. O.).

⁷ Als „wichtige Gruppen“ Gruppen werden in der Agenda 21 genannt: Frauen, Kinder und Jugendliche, indigene Bevölkerungsgruppen, NGOs, lokale Behörden, Arbeitnehmer und Gewerkschaften, Vertreter aus Wissenschaft und Technik sowie Bauern (BMU 1992).

Forderung an eine ökologisch moderne Politik wie offene, partizipative Entscheidungsprozesse (siehe auch GOULDSON/MURPHY 1996; LEROY/VAN TATENHOVE 2000; GIBBS 2000). Zur Umsetzung einer „modernen“ Umweltpolitik werden auch „moderne“ Instrumente gefordert, die nicht nur die Integration von Umweltbelangen sondern auch eine offenere und demokratischere Gestaltung von Entscheidungsprozessen und damit auch die Überwindung von Legitimitäts- und Implementationsdefiziten zum Ziel haben. LEROY und VAN TATENHOVE (2000: 200) nennen unter anderem ökologische Folgenabschätzungen, und MURPHY (2000: 4) verweist explizit auf *strategic environmental assessments* als Instrumente für eine ökologische und politische Modernisierung. Ihnen widmet sich Kapitel 4 dieser Arbeit.

2.1.4 Nachhaltige Entwicklung: ganzheitlich und doch begrenzt

Seit der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ in den weltweiten Diskurs um Umwelt und Entwicklung eingeflossen ist, wird er in unterschiedlichsten Bedeutungszusammenhängen und Auslegungen angewendet (RENNER 2002). Ihm wird eine „steile Karriere“ und eine „Hochkonjunktur“ nachgesagt, oder er wird als „Dauerbrenner“ bezeichnet⁸. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU 2002: 57) kritisiert diese „inflationäre“ und „zunehmend willkürliche“ Verwendung des Begriffes, in welcher sich die Diskussion um das Leitbild zehn Jahre nach der Rio-Konferenz „...durch eine konzeptionelle und inhaltliche Konturlosigkeit sowie eine zunehmende Trivialisierung“ auszeichne.

Die Dehnbarkeit des Begriffes wird allerdings nicht immer negativ ausgelegt. So sieht DRYZEK (1997) Nachhaltigkeit eher als „...a discourse rather than a concept which can or should be defined with any precision“ (ebd.: 125). Problematisch jedoch bleibt, dass bestehende, ihm innewohnende Dissense und Kompromisse verdeckt bleiben, die bei einer Konkretisierung oder bei Ansätzen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsidee immer wieder zu Konflikten führen und dann neu diskutiert werden müssen (SRU 2002).

Deutlich wird diese Problematik besonders beim Integrationsprinzip und dem ihm zugrunde liegenden *Drei-Säulen-Modell*, welches harmonische Entwicklungsmöglichkeiten der drei Dimensionen nebeneinander suggeriert und eventuelle Konflikte zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen ausblendet. Einerseits erhielten Umweltschutzthemen durch das Integrationsprinzip Einzug in viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und sind in Wirtschaft und Politik verstärkt aufgenommen und als relevant anerkannt worden. Andererseits sehen Kritiker die Gefahr, durch das *Drei-Säulen-Modell* könne das Leitbild Nachhaltigkeit zu einem „Wunschzettel“ verkommen, „...in den die verschiedenen Interessenten ihre Anliegen eintragen können“ (SRU: 68), oder nach RENNER (2002: 30):

“Der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung funktioniert in der öffentlichen Diskussion wie eine Leinwand, auf den verschiedene, zum Teil gegenläufige Konzepte projiziert werden.“

Dabei geht der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) davon aus, dass die gleichzeitige Verfolgung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele in der Praxis häufig zu einer relativen Schwächung der Umweltbelange führe (SRU 2002). Es wird befürchtet, dass unter dem Deckmantel der Nachhaltigkeit dem Umweltschutz zuwiderlaufende Interessen durchgesetzt und legitimiert, dagegen Umweltschutzinteressen relativiert und untergraben werden könnten,

⁸ Es ließen sich viele ähnliche Beschreibungen für die Verwendung des Begriffs „Nachhaltigkeit“ in der Öffentlichkeit finden. Diese Beispiele sind 1. übersetzt nach BLÜHDORN (2000: 209), 2. entnommen aus einer Rede von Volker HAUFF (2002) und 3. aus BAURIEDL und WISSEN (2002: 35).

eine Gefahr die gemeinhin mit dem Schlagwort „*greenwash*“ beschrieben wird⁹. Schließlich ermöglicht das Integrationsprinzip unterschiedlichsten Interessensgruppen, ihre Handlungsstrategien mit dem Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung zu legitimieren, während es einseitige, auf Umweltschutzaspekte begrenzte Argumentationen hemmt oder ausbremst.

Der auf Integration fokussierte Nachhaltigkeitsdiskurs birgt die Gefahr, radikale Ansichten und Gegenpositionen zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, wie sie in der Debatte um ökologische „Grenzen“ bestanden, zu assimilieren. Dennoch existieren diese Positionen in ähnlicher Form noch heute und lassen sich in der Kritik am Nachhaltigkeitsleitbild ebenso wiederfinden wie auch speziell am Konzept der ökologischen Modernisierung. So existieren eine Reihe kritischer Beiträge, laut derer Nachhaltigkeit in einem kapitalistischen, auf Wachstum ausgelegten Wirtschaftssystem nicht zu verwirklichen sei. Solange *Entwicklung* mit *Wachstum* gleichgesetzt wird, so die Argumentation, stelle das Konstrukt „Nachhaltigkeit“ einen Widerspruch in sich dar (DALY 1999)¹⁰. So ist es nach dieser kritischen Auffassung „... eine wesentliche Eigenschaft der kapitalistischen Gesellschaftsform, [...] dass der Akkumulationsprozess permanent dazu tendiert, seine sozialen und ökologischen Grundlagen zu untergraben ...“ (BAURIEDL/WISSEN 2002: 37; ausführlich in HARVEY 1996).

Im Gegensatz dazu besteht im heute dominierenden Diskurs eher die „... Vorstellung einer prinzipiellen umweltbezogenen Reformierbarkeit bestehender Gefüge und Herangehensweisen in der Industriegesellschaft“ (SOYEZ/SCHULZ 2002: 109) und demnach eine klare Abgrenzung von radikalen, systemkritischen Ansichten. Durch die Maxime der Integration werden bestehende Systeme und gesellschaftliche Entwicklungen grundsätzlich nicht in Frage gestellt, sondern im Gegenteil eine Weiterentwicklung und fortschreitende *Modernisierung* gefordert (zur Kritik des Konzepts der ökologischen Modernisierung im Besonderen siehe BLAIKIE 1999; ANGEL 2000; BLÜHDORN 2000 oder auch KRINGS/MÜLLER 2001). Als wichtigste Akteure und Antriebskräfte einer nachhaltigen Entwicklung treten in einem solchen Ansatz diejenigen in den Vordergrund, die auch bisher bei der Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse für Fortschritt und Wachstum verantwortlich waren: ein freier Markt, der Innovationen fördert und anregt, Wissenschaft und Technik, die Innovationen entwickeln, sowie der Staat als lenkende Kraft, der Prioritäten setzt und Innovationstendenzen vorgibt. So bemängelt ANGEL (2000: 611), dass die Reform- und Regulierungsansätze der ökologischen Modernisierung „... do not address the underlying contradiction of nature-society relations implied by an expansionist regime of capitalist accumulation“.

Die Debatte darum, ob die Umwelt nun die Grundlage und damit eine Grenze oder eine mehrerer Säulen nachhaltiger Entwicklung darstellt, dauert daher an und äußert sich beispielsweise in der Unterscheidung zwischen Konzepten einer schwachen und einer starken Nachhaltigkeit (siehe zusammenfassend SRU 2002: 58-66). Während im Konzept der schwachen Nachhaltigkeit davon ausgegangen wird, Verlust an *Naturkapital*¹¹ könne durch

⁹ Diese Skepsis lässt sich bereits auf die Entwicklung des Nachhaltigkeitsdiskurses vom Brundtlandbericht zur Agenda 21 zurückführen, in welchem ein zunehmender Einfluss wirtschaftlicher Interessen deutlich wird (dargelegt in BRAND/JOCHUM 2000: 20-36). „Im Gegensatz zum ‚sozialdemokratischen‘ Brundtland-Report ist die ‚Agenda 21‘ eher als eine ‚wirtschaftsliberale‘ Strategie zu nachhaltiger Entwicklung zu sehen.“ (ebd.: 31; Herv. i. O.).

¹⁰ Einen ausführlichen Überblick über die Debatte liefert der von Martin O’CONNOR (1994) herausgegebene Band „*Is capitalism sustainable?*“.

¹¹ Naturkapital ist ein in der Ökonomik entstandener Begriff, der die komplexe Kategorie natürlicher Produktionsfaktoren beschreibt. Zu Naturkapital werden nicht nur natürliche Ressourcen, Energieträger und Boden gezählt, sondern auch komplexe Elemente der natürlichen Umwelt wie die Atmosphäre, die Ozonschicht, das Klimasystem, Pflanzen- und Tierarten oder Ökosysteme (SRU 2002).

andere Kapitalformen wie Sach-, Human- oder Wissenskapital aufgewogen werden, wird der Natur im Konzept der starken Nachhaltigkeit ein Eigenwert zugestanden, der vom unmittelbaren Nutzen für die Menschen unabhängig ist. Naturgüter gelten als unersetzlich und somit grundsätzlich schützenswert (vgl. DALY 1999 als einen Vertreter der starken Nachhaltigkeit).

2.1.5 Ökologisch oder nachhaltig entscheiden und planen: Bedeutung der Debatte für diese Arbeit

Ausgehend von der dargelegten Debatte um Umweltschutzbelange stellt sich die Frage, welchen Bezug die vorliegende Arbeit zu nachhaltiger Entwicklung und ökologischer Modernisierung hat, welche Aspekte für das Erkenntnisinteresse von Bedeutung sind und wie mit der dargestellten Kritik umgegangen werden soll.

Insgesamt erscheint eine kritische gesellschaftliche Diskussion um das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung nötig, aus welcher sich die Wissenschaft nicht zurückziehen sollte. Da insbesondere die zentralen Implementierungsprinzipien, Integration und Partizipation, auch im Zentrum der Debatte um die Ökologisierung und Modernisierung von Entscheidungs- und Planungsprozessen stehen, steht diese Arbeit zwangsläufig auch im Bezug zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, wobei vorrangig auf dessen ökologische Dimension Bezug genommen wird. Die Umwelt wird unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Nutzbarmachung oder in den Worten HONNEFELDERS (1995: 148) „... in ihrem Eigensein als das schützenswerte Gut betrachtet“.

Ausgangspunkt ist die prinzipielle Reformierbarkeit bestehender Entscheidungs- und Planungsprozesse. Unter der Berücksichtigung der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Kritik gegenüber dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wie auch dem Konzept der ökologischen Modernisierung werden die Potenziale der zur Zeit in Politik und Wissenschaft propagierten integrierten Ansätze zur Ökologisierung von Entscheidungs- und Planungsprozessen exemplarisch erörtert.

2.2 Die Geographie als engagierte Umweltwissenschaft

Mit der Absicht, sich im Spannungsfeld zwischen Umweltschutzbelangen und wirtschaftlichen Interessen zu positionieren, liegt der Arbeit ein Verständnis einer *engagierten* Wissenschaft zu Grunde, welche nicht nur der Beschreibung und Erklärung eines Forschungsgegenstands dient, sondern auch normativ zu den betrachteten Themenfeldern Stellung bezieht. Mit einer solchen Perspektive bewegt sich die Arbeit, wie es laut BAURIEDL und WISSEN (2002) bei einem Großteil der Literatur zum Thema Nachhaltigkeit der Fall ist, auf einer normativen Ebene.

In einer Art Standortbestimmung der Geographie in der Debatte um Umweltschutzbelange sei dieser normative Ansatz im Folgenden dargelegt und begründet. Als „normativ“ bezeichnet BOESCH (1989) eine Stufe des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses, die auf eine deskriptive und explikative Stufe aufbaut und auf der im Gegensatz zu reinen „Sein-Sätzen“ Aussagen über etwas „Sein-Sollendes“ getroffen werden (BOESCH 1989: 107ff).

In der Wissenschaft führte die Debatte um nachhaltige Entwicklung zu einer Forderung nach ganzheitlichen Betrachtungsweisen sowie nach integrativen und interdisziplinären Forschungsansätzen. Eine Herausforderung wird dabei insbesondere in der Verknüpfung von natur- und gesellschaftswissenschaftlicher Forschung gesehen (EHLERS 1998; EHLERS/LESER 2002). So haben sich Umweltthemen, die zunächst vorwiegend in den Naturwissenschaften behandelt wurden, seit langem auch in den Sozialwissenschaften etabliert. Es wurde anerkannt,

dass „Die so genannte ‚Umweltkrise‘ [...] eben weniger eine Krise der Umwelt als mehr eine Krise der Gesellschaft und ihrer Institutionen [ist]“ (BRAUN 2002: 15).

Neben der Interdisziplinarität der Wissenschaft wird auch Transdisziplinarität erwartet: neue Formen der Verknüpfung von Theorie und Praxis sowie der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik. Zusammenfassend fordert EHLERS (1998) in seinem Artikel „Geographie als Umweltwissenschaft“ eine Umweltforschung, die „... integrativ und holistisch, problemlösungs- und damit anwendungsorientiert sowie – in den meisten Fällen zumindest – in gleicher Weise naturwissenschaftlich wie auch sozialwissenschaftlich“ ist (ebd.: 344).

Ähnlich wie EHLERS (1998) die Geographie als *Umweltwissenschaft* beschreibt, plädiert BOESCH (1989) für eine *engagierte Geographie*, in welcher die „Gestaltung unseres Lebensraums [...] als vordringlichste Aufgabe unserer Gesellschaft“ (ebd.: 2) gilt. Eine engagierte Geographie soll seiner Auffassung nach „... offen für raumrelevante normative Bezüge im ökonomischen, sozialen wie auch im ökologischen Bereich“ sein (ebd.: 37) und „... als zukunftsorientiertes Leitbild eine theoriebezogene, normativ-kritische, integrative Geographie als praxis- und *politikorientierte* Raumwissenschaft“ anstreben (ebd.: 226; Herv. i. O.).

Eine besondere Bedeutung kommt in einem solchen Verständnis dem Anwendungsbezug der Forschung zu. So geht es einer engagierten Wissenschaft nach BOESCH (1989) nicht um die Suche nach ‚*absoluten*‘ Wahrheiten, sondern darum, Aussagen zu treffen, die – wenn auch in begrenzten Rahmen– der *Bewältigung von Alltagsproblemen* dienen:

„Praxisrelevanz bedeutet ein Eingehen auf die Entscheidungsmechanismen, auf die ihnen zugrunde liegenden Werte, Normen und Interessen, daran anknüpfend Aussagen zur Raumwirksamkeit von Entscheidungen, und schließlich ein Aufzeigen von entsprechenden *Handlungsalternativen*.“ (ebd.: 183; Herv. i. O.).

BÖSCH plädiert dabei für „... eine indirekte Form von *involvement*: Klar Stellung zu beziehen zu aktuellen Problemen und vielleicht mittelbar etwas zu verändern“ (ebd.: 184; Herv. i. O.).

In diesem Sinne soll die Geographie in der vorliegenden Arbeit als *engagierte Umweltwissenschaft* verstanden werden, die eine *umweltgerechte Gestaltung unseres Lebensraums* zum Ziel hat.

Eine Reihe an Forderungen, die sich aus dem Leitbild Nachhaltigkeit an die Wissenschaft allgemein ergeben, sind dabei bereits fest im traditionellen Selbstverständnis der Geographie verankert (EHLERS 1998; EHLERS/LESER 2002). Die Geographie hat eine lange Tradition sowohl in der fächerübergreifenden Forschungspraxis als auch in der Auseinandersetzung mit Themen, die zum weiten Bereich der Nachhaltigkeits- oder Umweltforschung gezählt werden können. Auf der einen Seite sieht sie sich als Disziplin, die Natur- und Sozialwissenschaften integrativ miteinander verbindet und deren Stärke gerade in den „... vielfältigen Verknüpfungen mit unterschiedlichsten, mehr oder weniger benachbarten Disziplinen“ liegt (SOYEZ 2002: 3). Andererseits legt auch ihr inhaltlicher Forschungsschwerpunkt als Mensch-Umwelt-Wissenschaft die Vertiefung der Nachhaltigkeitsthematik nahe. Der im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung oft zitierte Slogan *global denken – lokal handeln* und der in ihm enthaltene Anspruch, Nachhaltigkeit lokal in konkreten Räumen zu praktizieren, führt zu einem Bedarf an geographisch spezifischen Antworten und macht das Thema „... Nachhaltigkeit [...] damit zu einer im Grundsatz geographischen Problematik“ (KÖRNER/EISEL 2002: 8).

Laut FLITNER (1998) reagierte die Geographie jedoch insgesamt „...nur zögerlich und vereinzelt innovativ auf den politischen ‚Ökoboomb‘ der siebziger und achtziger Jahre“ (ebd.: 92).

„Jedenfalls hat sie bisher kaum eine herausragende Rolle gespielt, das erneuerte Interesse am Mensch-Natur-Verhältnis derart interdisziplinär zu erforschen, wie es die Fachstruktur nahezu zulegen scheint“ (ebd.: 92).

Eine wirkliche Integration physisch- und anthropogeographischer Ansätze scheint also bisher ebenso wenig der Forschungspraxis zu entsprechen wie normativ-kritische Stellungnahmen zur Umweltschutzthematik oder die Bereitstellung konkreter ökologisch begründeter Gestaltungsansätze. Dies verwundert, da offenkundig eine Reihe von Ansatzpunkten für die Geographie bestehen, auf ihre Tradition als problemfeld- und fächerübergreifende Disziplin aufzubauen und sich im Feld der Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsforschung zu *engagieren*.

2.3 Politisch-geographische Zugänge zur Umweltschutzthematik

Mit der Fragestellung nach der ökologischen Steuerbarkeit von Entscheidungs- und Planungsprozessen liegt dieser Arbeit ein anwendungsbezogenes und problemorientiertes Forschungsinteresse zu Grunde, das eine ökologische Fragestellung beinhaltet und die Ansätze der Geographie als *engagierter Umweltwissenschaft* nutzen und einbringen soll. Diese inhaltliche Zielsetzung stellt im Folgenden den Ausgangspunkt für die Suche nach einem adäquaten theoretischen Rahmen dar.

Da laut REUBER und WOLKERDORFER (2001: 8) „... gerade die Politische Geographie eine Teildisziplin [ist], die das Spannungsfeld zwischen natürlichen Ressourcen und politischen Handeln wie keine andere theoretisch erfassen und praktisch zu untersuchen vermag“, wird in den folgenden Abschnitten erörtert, welche Zugänge die Politische Geographie zu politischen Entscheidungs- und Planungsprozessen bietet und wie in diesem Zusammenhang Umweltschutzaspekte thematisiert werden.¹² Mögliche Ansatzpunkte der Fachrichtung werden dargestellt und deren Übertragbarkeit auf die hier untersuchten Fragestellungen diskutiert. Diese Erörterung kann und soll im Rahmen dieser Arbeit keinen umfassenden Überblick über die Teildisziplin liefern. Sie dient ausschließlich der näheren Einordnung der Arbeit und der Aufstellung theoretisch begründeter Ausgangshypothesen für den empirischen Teil der Arbeit.

Nach REUBER und WOLKERDORFER wird die Politische Geographie grob in zwei Forschungszweige eingeteilt: in die *critical geopolitics* und in die *handlungsorientierte Politische Geographie* (ebd. 2001; REUBER 2002).

REUBER (2002: 8) macht zudem sechs Kernbereiche aus, innerhalb derer sich Fragestellungen der neuen Politischen Geographie schwerpunktmäßig ansiedeln:

1. Politische Konflikte um ökologische Ressourcen (inkl. Politische Ökologie)
2. Politische Konflikte um territoriale Kontrolle und Grenzen
3. Politische Konflikte um raumbezogene Identität
4. Symbolische Repräsentation politischer Macht
5. Globale und neue internationale Beziehungen
6. Regionale Konflikte und neue soziale Bewegungen.

Umweltbezogene Problemfelder sind allerdings bisher, selbst wenn sie explizit politische Bezüge aufweisen, oft nicht von der Politischen Geographie behandelt worden (FLITNER 2001). Dies betrifft auch anwendungsbezogene Fragestellungen nach den ökologischen

¹² Zusammengefasst befasst sich die Politische Geographie laut RÄUBER und WOLKERDORFER mit den *regionalen Unterschieden des Politischen* sowie der *politischen Instrumentalisierbarkeit des Regionalen* (RÄUBER/WOLKERDORFER 2001: 4; RÄUBER 2000).

Entwicklungsmöglichkeiten konkreter Räume oder in den Worten BOESCHS (1989) nach der ökologischen *Gestaltung unserer Lebensräume*. Es fällt daher schwer, die hier behandelten Fragestellungen eindeutig einem dieser Kernbereiche oder auch einem einzelnen konzeptionellen Ansatz der Forschungsrichtung zuzuordnen.

Ähnlich wie BLAIKIE (1999) es in Bezug auf die kritische Politische Ökologie beklagt, ließe sich folgende Kritik des „fehlenden Politischen“ auf die Politische Geographie insgesamt übertragen¹³.

„These ideational and structural aspects in the creation of environmental knowledge has meant that critical political ecology is produced and read outside policy making arenas and mass media dissemination, and almost exclusively within academia“ (ebd.: 135).

Zudem besteht in dieser Arbeit ein Unterschied zur Auffassung von ‚Umwelt‘, wie sie von REUBER und WOLKERSDORFER (2001) für die Politische Geographie dargestellt wird. Umweltaspekte werden in der Politischen Geographie in der Regel als *ökologische Ressourcen* behandelt, um die *politische Konflikte* entstehen (siehe erster Kernbereich nach REUBER 2002). Während die ‚Umwelt‘ in der Politischen Geographie also auf ihre wirtschaftlich nutzbaren Teilaspekte begrenzt aufgenommen wird, gilt sie in dieser Arbeit im Sinne einer *starken Nachhaltigkeit* als ein an sich schützenswertes Gut an sich. Wenn die Politische Geographie nun ausgehend von den vorangegangenen Abschnitten als politische oder politisch-engagierte *Umweltwissenschaft* gelten soll, muss es als Defizit angesehen werden, dass *Umweltschutzaspekte* kaum oder nur zweitrangig berücksichtigt werden.

Mangelnde Praxis- oder Politikorientierung und die einseitige Bewertung ökologischer Belange stellen aus Sicht dieser Arbeit daher Defizite der Forschungsrichtung dar. Im Einklang mit diesen Schwachstellen fordert OSSENBRÜGGE (2001: 178) eine „Erneuerung der Politischen Geographie“, indem er drei Themen nennt, die ihm als „problemorientierte Zugänge zur politischen Geographie derzeit wichtig und weiterführend erscheinen“:

- „Die Zielkonflikte nachhaltiger Entwicklung, die aus den Spannungsverhältnissen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie herleitbar sind,
- Die global-lokalen Beziehungen mit ihren Implikationen für regionale Ungleichheiten, De- und Reterritorialisierungen,
- Die Veränderung von Staatlichkeit weg von bürokratisch hierarchisiertem Vollzug hin zu koordinierten Formen der ‚governance‘ unter zunehmendem Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure in die politische Entscheidungsfindung“ (ebd.; Herv. i. O.).

Mit den thematischen Schwerpunkten – sowohl den Zielkonflikten zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen als auch deren Stellenwert in politischen Entscheidungsprozessen – kann diese Arbeit einen Beitrag zu dieser „erneuerten“ Politischen Geographie leisten, von der sich OSSENBRÜGGE ferner verspricht:

„Die Aufnahme derartiger Arbeitsperspektiven erscheint mir derzeit besonders wichtig zu sein, nicht nur um eine spannende Debatte in der Politischen Geographie zu erzeugen, sondern auch um perspektivgebende gesellschaftliche Handlungsvorschläge anbieten zu können“ (ebd.: 183).

¹³ Zwar stellen REUBER und WOLKERSDORFER die Politische Ökologie als eine auf ökologische Ressourcen bezogene Forschungsperspektive der Politischen Geographie dar (siehe erster Kernbereich). Da die Politische Ökologie jedoch vorwiegend den Zugang und die Kontrolle über Ressourcen in Entwicklungsländern problematisiert, bietet sie für eine Thematisierung von Umweltschutzaspekten in Industriegesellschaften im Vergleich zum Konzept der ökologischen Modernisierung nur wenig Ansätze und soll hier nicht weiter ausgeführt werden (zur Perspektive der Politischen Ökologie siehe beispielweise BLAIKIE 1999; KRINGS/MÜLLER 2001; FLITNER 2001 sowie jüngst in einer vergleichenden Darstellung BRAUN et al. 2003).

Ausgehend von einer systematischen Einteilung geographischer „Perspektiven auf Umweltkonflikte“ nach FLITNER (2001: 251) steht die vorliegende Arbeit dem Bereich der *handlungsorientierten Politischen Geographie* am nächsten¹⁴. In den folgenden Abschnitten sollen insbesondere das Konzept der *räumlichen Konfliktforschung* und die *Scale-Debatte* näher vorgestellt werden. Das oben dargelegte Grundverständnis der Geographie als engagierter Umweltwissenschaft bleibt dabei bestehen.

2.3.1 Geographische Konfliktforschung: handlungsorientierter Ansatz der Politischen Geographie

Zur Darstellung und Erörterung politischer Entscheidungsprozesse sowie potenzieller Konflikte im Verlauf eines politischen Programms eignet sich insbesondere die *geographische Konfliktforschung* (hier vor allem nach OSSENBRÜGGE 1983), welche häufig als die zentrale „handlungsorientierte Perspektive der Politischen Geographie“ dargestellt wird (REUBER 2002: 6). Wie HÖHMANN (1999) in seiner Studie „Flächenrecycling als raumwirksame Interaktion“ deutlich macht, lässt sich der allgemeine sozialgeographische Handlungsansatz nach WERLEN (1987) sinnvoll mit dem der räumlichen Konfliktforschung aus der Politischen Geographie verknüpfen. Da sich die Darstellungen im Folgenden jedoch vorrangig auf die handlungsorientierte Perspektive der Politischen Geographie beziehen, sei einleitend nur kurz auf einige allgemeinere Aspekte geographischer Handlungsansätze eingegangen.

In handlungsbezogenen Forschungsansätzen¹⁵ steht das Handeln von Akteuren, beziehungsweise die Rekonstruktion von Handeln und Handlungszielen im Fokus der Betrachtung. *Handeln* wird dabei als aktives, „reflexiv-intentionales“ menschliches Tun verstanden (BOESCH 1989: 142; in Abgrenzung zu einem eher reaktiven ‚Verhalten‘) und die *Handlung* als „... die zentrale Untersuchungseinheit, als das „Atom“ des sozialen Universums bestimmt“ (WERLEN 1987, S. 3). In dieser Arbeit entsprechen Handlungen politischen Entscheidungen, die als „Vorbereitung raumwirksamer Aktivität“ verstanden werden können (HÖHMANN 1999: 17). Da hier jedoch nicht die neutrale Beschreibung oder Erklärung verschiedener Handlungsmodelle¹⁶ im Mittelpunkt des Interesses steht, sondern die Möglichkeiten der Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse aus ökologischer Perspektive, wäre die vorliegende Arbeit nach einer Unterteilung durch BOESCH (1989: 191) eher als *handlungsorientiert* und weniger als *handlungstheoretisch* zu bezeichnen. BOESCH hält auf der normativen Stufe des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses grundsätzlich nur handlungsorientierte Ansätze für denkbar, während er handlungstheoretische Ansätze der deskriptiven oder explikativen Stufe zuordnet.

¹⁴ Auch die *critical geopolitics* bieten im Kontext politischer Entscheidungsprozesse eine Reihe interessanter Betrachtungsansätze. Eine angemessene Darstellung dieses zweiten Strangs der Politischen Geographie würde den Rahmen der Arbeit jedoch sprengen, so dass hier lediglich auf REUBER (2001) verwiesen sei, der beispielsweise auf die Bedeutung „strategischer Raumbilder“ hinweist, die in räumlichen Konflikten als bewusst einseitig verzerrte Darstellungen räumlicher Zusammenhänge der Durchsetzung von Interessen dienen.

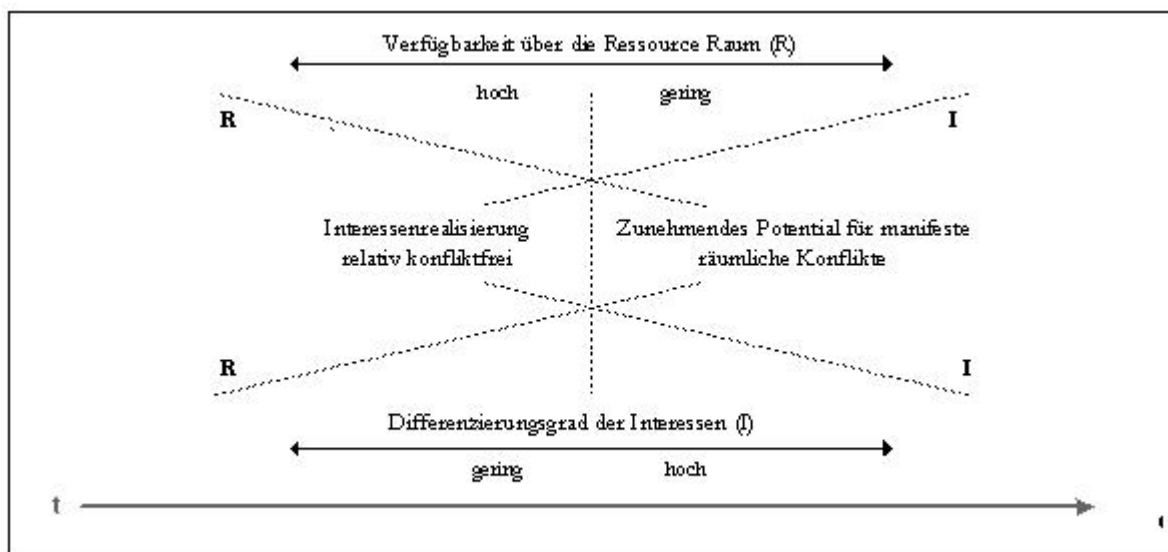
¹⁵ Mit dem Bild des als „homo oeconomicus“ handelnden Menschen wurden Handlungstheorien zunächst in den Wirtschaftswissenschaften entwickelt, daraufhin in den Sozialwissenschaften („homo rationalis“) und schließlich auch in der Geographie – hier zunächst vor allem in der Sozialgeographie (richtungsweisend WERLENS (1987) „Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie“). Zur Bedeutung handlungsbezogener Ansätze für die Politische Geographie siehe zusammenfassend GEBHARDT (2001).

¹⁶ WERLEN (1987: 112ff) unterscheidet in zweckrationale, normorientierte und verständigungsorientierte Handlungsmodelle.

2.3.2 Interessen und Macht in raumbezogenen Konflikten

In konfliktorientierten Ansätzen werden zur Analyse raumrelevanter Handlungen insbesondere die Kategorien *Interessen* und *Macht* herangezogen. OSSENBRÜGGE (1983) unterscheidet dabei latente und manifeste Interessen. Während er „relativ vage [...] Wünsche, Ziele und Vorstellungen“ als *latente Interessen* bezeichnet, stehen *manifeste Interessen* für „die ausdrücklichen Ziele organisierter Gruppen“ (ebd.: 50 ff). Analog kann von latenten und manifesten Konflikten gesprochen werden, die aus widerstreitenden Interessen resultieren (vgl. auch HÖHMANN 1999). In der geographischen Konfliktforschung wird davon ausgegangen, dass sich in Abhängigkeit zur „Verfügbarkeit über die Ressource Raum“ abstrakte oder konkrete Interessen unterschiedlich stark ausdifferenzieren und in latenten oder manifesten Konflikten resultieren (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Absolute und relative Verknappung der Ressource Raum und Konfliktpotenziale



Quelle: OSSENBRÜGGE (1983: 35)

Für die Durchsetzbarkeit bestimmter Interessen in Konfliktsituationen gilt schließlich die Verteilung von *Macht* als ausschlaggebend. Ungleiche Machtverteilung kann sich dabei nicht nur in der Durchsetzung von Interessen äußern, sondern ebenso in der Verhinderung manifester Konflikte. OSSENBRÜGGE (1983: 60) bringt in diesem Zusammenhang den Begriff der „Nicht-Entscheidung“ ein. Eine Nicht-Entscheidung deutet zwar auf „das Vorhandensein von latenten Konflikten“ hin, verhindert aber, dass es zu manifesten Konflikten und damit überhaupt zu Entscheidungen über unterschiedliche Handlungsalternativen kommt¹⁷. Im Folgenden sollen sowohl die offene Durchsetzung von Interessen als auch die Verhinderung manifester Konflikte durch verdeckte Nicht-Entscheidungen als Symptome von Macht angesehen und berücksichtigt werden

¹⁷ „Komplementär zum Begriff der Nicht-Entscheidung ist der Begriff Nicht-Ereignis, als auf politische Prozesse zurückführbare Verhinderung alternativer Gestaltungs- und Nutzungsmöglichkeiten des Raumes“ (OSSENBRÜGGE (1983: 61) bezieht sich hier auf HÄGERSTRAND 1971 und SOYEZ 1980).

2.3.3 Der Raumbezug von Konflikten und die Debatte um Scale

Ein Raumbezug besteht in dieser Arbeit in zweifacher Hinsicht. Einerseits betreffen die betrachteten politischen Entscheidungsprozesse als „Vorbereitung raumwirksamer Aktivität“ letztlich konkrete raumwirksame Maßnahmen. Aufgrund der normativen Sichtweise des betroffenen Raums als schützenswerter Umwelt kommt daher der (ökologischen) *Raumwirksamkeit* des Handelns eine größere Bedeutung zu als es bei der traditionellen geographischen Konfliktforschung der Fall ist (BOESCH 1989: 144).

Auf der anderen Seite wird der Raum als Einflussgröße verstanden und so auch auf die *Raumbedingtheit* von Interessen, Konflikten und Handlungen eingegangen, also der Einfluss räumlicher Konfigurationen auf gesellschaftliche Prozesse problematisiert. Räumliche Konfigurationen werden in der angelsächsischen, raumwissenschaftlichen Literatur als *Space*, *Place* und *Scale* konzipiert (u.a. MASSEY 1985, GREGORY 1995, HARVEY 1996, SWYNGEDOUW 1997, BLAIKIE 1999). Während *Space* als Oberbegriff jegliche räumliche Beziehungsmuster beschreibt, stellen *Place* (als konkreter Ort) und *Scale* (als räumliche Maßstabsebene) zwei unterschiedliche Dimensionen von Räumlichkeit dar (vgl. DIETZ / VOGELPOHL 2005). Dabei wird vor allem auf deren soziale Konstruktion sowie symbolische und emotionale Bedeutung abgehoben. REUBER und WOLKERSDORFER (2001) sprechen diesbezüglich von einem „*spatial turn*“, der einen Wandel im Raumverständnis der handlungsorientierten Politischen Geographie beschreibt. Laut GREGORY und URRY (1985: 3) bewirkt dieser „*spatial turn*“, dass ...

„... spatial structure is now seen not merely as an arena in which social life unfolds but rather as a medium through which social relations are produced and reproduced“.

Wird Raum dementsprechend nicht nur als Bezugsrahmen aufgefasst, in welchem Konflikte entstehen und ausgetragen werden, sondern auch als Medium, das politische Entscheidungen und die Art der Konfliktaustragung beeinflusst, erscheint die Aufnahme des *Scale*-Ansatzes interessant. Als Vertreter dieses Ansatzes bemängeln beispielsweise MACLEOD und GOODWIN (1999), dass *Raum* häufig lediglich als räumlicher Kontext in Fragestellungen einfließe, es dagegen vielen politischen Ansätzen an einer analytischen Integration und Problematisierung eines räumlichen Maßstabs oder *Scales* mangle¹⁸. *Scale* bezeichnet dabei:

“... the arena and moment, both discursively and materially, where sociospatial power relations are contested and compromises are negotiated and regulated“ (SWYNGEDOUW 1997: 140).

Besonders für eine geographische Forschung um Politik und Umwelt erscheint dieser Ansatz interessant, da beide Themenfelder direkt oder indirekt vom *Scale* abhängig sind, auf dem sie wahrgenommen oder betrachtet werden (MEADOWCROFT 2002). So spielen *Scale*-Aspekte schon deshalb eine Rolle, da die Wahrnehmung von Umweltproblematiken oft in direkter Abhängigkeit zu Fragen steht wie: „How much? How far? How big? How soon?“ (ebd.: 171).

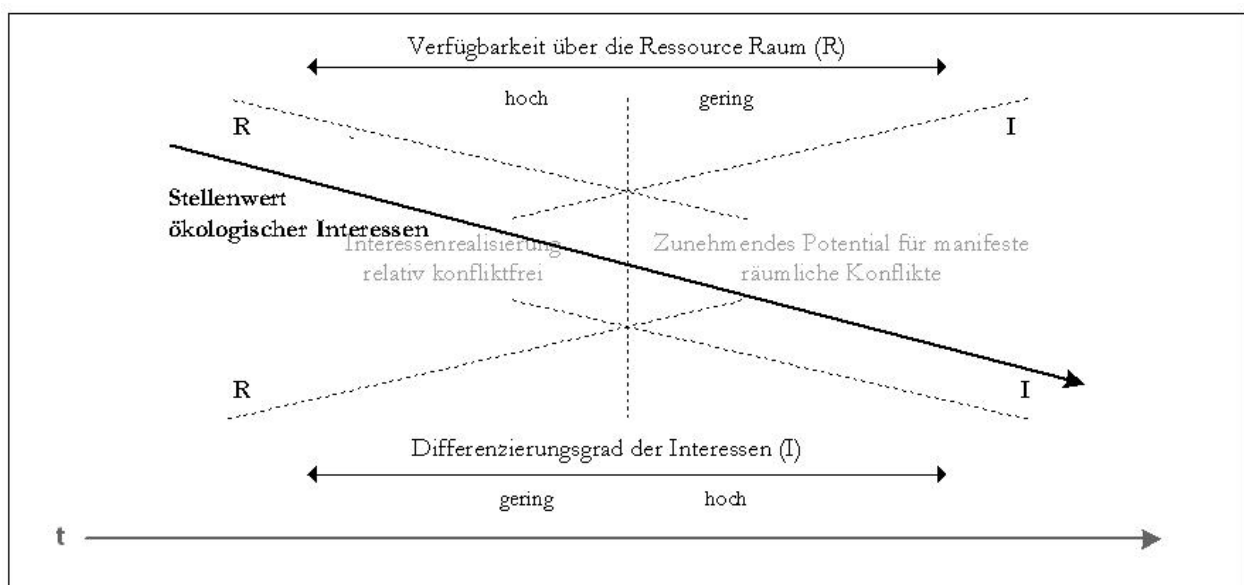
GIBBS et al. (2002) verbinden in ihrer Studie „Changing governance structure and the environment“ die Nachhaltigkeitsdebatte mit der Debatte um *Scale*. Der Studie zufolge sind Umwelt- und Nachhaltigkeitsthemen besonders auf der lokalen Ebene als Handlungsursache oder Entscheidungsgrundlage kaum von Bedeutung. So folgern GIBBS et al. (2002) zum Beispiel, dass auf lokaler Handlungsebene – häufig als letztes Glied in der Entscheidungskette

¹⁸ MACLEOD/GOODWIN (1999: 503) nennen hier Konzepte der *governance of cities and regions* wie denen der *regimes*, *growth coalitions*, *entrepreneurial city*, *public-private-partnership*, *learning regions* und der *institutional thickness*.

– in der Regel lediglich Ansätze für eine schwache, beziehungsweise sehr schwache Nachhaltigkeit vorhanden sind.

Sollen Umweltschutzbelange verstärkt in die politisch-geographische Forschung einbezogen werden, erscheint es gewinnbringend, die *Scale*-Debatte in das Konzept der geographischen Konfliktforschung einfließen zu lassen. So ließe sich ableiten, dass sich nicht nur beim Übergang von abstrakter Politikformulierung zu praktischer Umsetzung latente Interessen und Konflikte manifestieren, sondern ebenso (oder gleichzeitig) in Abhängigkeit zum wahrgenommenen räumlichen Ausmaß und somit vom *Scale* der jeweiligen Entscheidungen (vgl. Abbildung 3). *Scale* (bei OSSENBRÜGGE 1985: die „Verfügbarkeit über die Ressource Raum“) beeinflusst demnach den Differenzierungsgrad verschiedener Interessen, die Wahrscheinlichkeit manifester Interessenskonflikte und somit die auch Durchsetzbarkeit ökologischer Belange.

Abbildung 3: Erwarteter Stellenwert ökologischer Interessen in politischen Entscheidungen



Quelle: OSSENBRÜGGE (1983: 35), geändert.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich *Scales* nicht einfach wie ein räumlicher Maßstab festsetzen lassen. Da sie nach SWYNGEDOUWS Auffassung abhängig von individuellen Wahrnehmungen sind und fortlaufend umkämpft und rekonstruiert werden, sollten *Scales* eher als „flüssige“ Räume verstanden werden.

“Scale, both in its metaphorical use and material construction, is highly fluid and dynamic” (SWYNGEDOUW 1997: 140).

Bei der Betrachtung von Konflikten, die sich im Spannungsfeld von Ökologie und Ökonomie ergeben, werden somit Fragen wichtig wie:

- Sind in Abhängigkeit zum *Scale* der betrachteten Entscheidungs- und Planungsprozesse latente Konflikte auszumachen, und auf welchem könnten sich diese manifestieren?
- An welchem zeitlichen und räumlichen Rahmen orientieren sich die jeweiligen widerstreitenden Interessen und wie nehmen die Entscheidungsakteure diesen wahr?
- Und schließlich: auf welchem *Scale* erscheint es sinnvoll, Umweltaspekten in Konfliktsituationen eine starke Position zu sichern?

Diese Fragen liefern einen Ausgangspunkt für die Betrachtung raumbezogener und maßstabsabhängiger Entscheidungen sowie für die Bewertung ökologischer Steuerungsinstrumente, kurz: für die Bearbeitung der übergeordneten Fragestellungen dieser Arbeit aus einer politisch-geographischen Perspektive.

2.3.4 Ökologisch entscheiden und planen in Konfliktsituationen

Übertragen auf das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit lassen sich aus dem Konzept der geographischen Konfliktforschung in Kombination mit dem *Scale*-Ansatz bereits Annahmen bezüglich der Konfliktfähigkeit von Umweltbelangen in politischen Entscheidungsprozessen ableiten. So kann erwartet werden, dass die eher abstrakten ökologischen Interessen besonders in manifesten Konfliktsituationen gegenüber konkreteren ökonomischen Zielen schon allein deshalb benachteiligt sind, da sie weniger organisierbar und konfliktfähig sind. OSSENBRÜGGE (1983) unterstützt diese Annahme, indem er feststellt:

„Eine aus der räumlichen Entwicklung resultierende Betroffenheit lässt sich ungleich schwerer derart organisieren, dass sie in raumwirksamen Entscheidungsprozessen als manifeste Interessen mit bestehenden partikularen Interessensgruppen konkurrieren könnten“ (ebd.: 56).

Im Einklang damit bezeichnet der SRU (2002) die Nachhaltigkeitsidee insgesamt auf der „Ebene der orientierenden Leitvorstellung“ als unkontrovers, auf der „konzeptionellen Ebene“ dagegen als konfliktträchtig (ebd.: 57). In der Terminologie der geographischen Konfliktforschung würde dagegen von latenten Konflikten gesprochen, welche implizit in der Nachhaltigkeitsidee vorhanden sind und sich auf konzeptioneller Ebene lediglich manifestieren.

Auch wenn raumbezogene Konflikte sicherlich ein Thema der vorliegenden Arbeit sind, ist durch die Grundhaltung der Geographie als engagierter Umweltwissenschaft ihr Stellenwert jedoch ein anderer als in der traditionellen geographischen Konfliktforschung nach OSSENBRÜGGE (1983), HÖHMANN (1999) oder REUBER (2001). Potenzielle Konflikte bei der Konkretisierung politischer Planungsprozesse werden als *problematisch* angesehen, da Umweltschutzbelange im Vergleich zu ökonomischen Zielen für weniger konfliktfähig gehalten werden. Es geht in erster Linie darum, wie Entscheidungsprozesse im Hinblick auf Umweltschutzaspekte beeinflusst werden können und ihnen – eher im Vorfeld der tatsächlichen Konfliktaustragung – eine gestärkte Position verschafft werden kann, und weniger um eine neutrale Analyse oder Rekonstruktion von Konflikten wie es REUBER und WOLKERSDORFER (2001) darstellen. Ebenso handelt es nicht um eine durch KRINGS und MÜLLER (2001: 113) am Konzept der ökologischen Modernisierung kritisierte „Suche nach harmonisierenden Regelmechanismen und die Reduzierung von Konfliktpotenzialen“, sondern eher um die Identifizierung und Offenlegung eventuell unterschwellig bestehender Konflikte sowie um den Umgang mit ihnen in politischen Entscheidungsprozessen. Wiederum beziehend auf OSSENBRÜGGES (2001) Vorstellung einer erneuerten Politischen Geographie zielt die Arbeit somit auf ein normatives Hinterfragen des Status Quo ab und geht über ein reines politisches Erkenntnisinteresse hinaus.

2.4 Zwischenfazit und Ausgangshypothesen

Werden *Scales* verstanden als „die räumlichen Ebenen, auf denen sich gesellschaftliche und staatliche Akteure organisieren und auf denen Konflikte ausgetragen werden“ (BAURIEDL/WISSEN 2002: 39), lassen sich – übertragen auf das in dieser Arbeit betrachtete europäische Ziel-2-Strukturfondsprogramm – grob vier unterschiedliche *Scales* ausmachen, die

zusammenfassend Abbildung 4 dargestellt sind: Die EU-, die NRW-, die Programm- und die Maßnahmenebene.¹⁹

Bezüglich dieser Scales lassen sich bereits an dieser Stelle einige Ausgangshypothesen ableiten, entlang derer der weitere Verlauf der Arbeit orientiert ist:

Während auf der EU-Ebene Entscheidungen getroffen werden, die das Gebiet der gesamten Europäischen Union betreffen, beziehen sich die Entscheidungen der Akteure bei der konkreten Umsetzung bestimmter Projekte räumlich begrenzt auf spezifische Lokalitäten (1). In Abhängigkeit von diesem wahrgenommenen räumlichen Ausmaß der Entscheidungen werden eher abstrakte oder konkrete Interessen vertreten, die in latenten oder manifesten Konflikte resultieren können (2). Wenn Umweltschutzinteressen nun im Vergleich zu wirtschaftlichen Zielen tendenziell abstrakteren Langzeitzielen entsprechen, kann davon ausgegangen werden, dass ökologische Belange besonders auf konkreteren politischen Strategie- und gleichzeitig räumlichen Maßstabsebenen hinter ökonomischen zurückstehen (3). In der Folge käme Umweltbelangen in den EU-Verordnungen und -Richtlinien ein relativ hoher Stellenwert zu, während sie in konkreten Maßnahmen und Projekten im Vergleich zu ökonomischen Interessen zunehmend in den Hintergrund treten (4). Die folgende Abbildung gibt, ausgehend von der geographischen Konfliktforschung in Verknüpfung mit dem Scale-Konzept, einen Überblick über diesen hypothetischen Zusammenhang zwischen Scale und politischen Prozessen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm.

Abbildung 4 Scales und ihre Implikationen für das nordrhein-westfälische Ziel-2-Programm

<i>Scale</i>	EU	NRW Programmebene	Maßnahmenebene	Projektebene
Perspektive	Ziel-2-Gebiete der EU	Ziel-2-Gebiete in NRW	maßnahmenspezifische Gebiete	projektspezifische Lokalitäten
Entscheidungen	Ziel-2-Strukturfondsverordnungen Formulierung von Richtlinien, Verordnungen	NRW Ziel-2-Programmplanung und -koordination Formulierung von Programmzielen, Schwerpunktlegung	Projektauswahl Formulierung von maßnahmenspezifischen Zielen	Projektdurchführung
Interessen	abstrakt → konkret			
Konflikte	latent → manifest			
Stellenwert von Umweltbelangen	hoch → niedrig			
Ökologische Steuerung		↑ SUP ↑	↑ SUP ↑	↑ UVP ↑

eigene Darstellung

Ausgehend von diesen Überlegungen ist im Gegensatz zu den Darstellungen HÖHMANNs (1999: 30) der Übergang von latenten Konflikten zu manifesten Konflikten nicht von einem „spezifischen Anlass“ abhängig, sondern kann als charakteristisch für den Übergang von abstrakter Planung zu konkreter Umsetzung politischer Programme angesehen werden.

¹⁹ Der Nationalstaat als zwischengeschaltete Ebene entfällt, da das EU-Strukturförderprogramm (nach EG-Verordnung 1260) in Form des Einheitlichen Programmplanungsdokuments (EPPD) direkt vom Landesministerium NRW umgesetzt wird (siehe Kapitel 5.3).

Der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit liegt auf der Programm- und Maßnahmenebene des Ziel-2-Programms. Wie aus der Darstellung in Abbildung 4 deutlich wird, setzen auf diesen Ebenen die Instrumente an, die zur Ökologisierung von Entscheidungsprozessen beitragen und so den oben dargestellten problematischen Konfliktsituationen entgegenwirken sollen: die strategischen Umweltprüfungen (SUP), denen sich Kapitel 4 schwerpunktmäßig widmet. Die Entscheidungen, die auf EU-Ebene getroffen werden, werden dagegen als strukturell gegeben vorausgesetzt, während auf Projektebene die strategisch wichtigen Entscheidungen als bereits getroffen gelten.

Ausgehend von diesen Ausgangshypothesen...

- ... bezüglich latenter und manifester Interessen und Konflikte im Verlauf eines politischen Programms
- ... sowie der damit zusammenhängenden Problematik, Umweltbelangen in Entscheidungsprozessen auf unterschiedlichen *Scales* einen angemessenen Stellenwert einzuräumen,

... lassen sich konkrete Fragestellungen ableiten, die im empirischen Teil dieser Arbeit bearbeitet werden sollen.

So wird in Kapitel 4 erörtert, welche Ansätze strategische Umweltprüfungen für eine ‚ökologische Modernisierung‘ politischer Entscheidungsprozesse bieten, um potenzielle Konflikte derart zu beeinflussen, dass Umweltbelange in allen raumwirksamen Entscheidungen gestärkt werden.

In Kapitel 5 wird am Fallbeispiel des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms zunächst dargelegt, inwiefern sich Tendenzen der theoretisch abgeleiteten Ausgangshypothese erkennen lassen und daraufhin diskutiert, welche Chancen und Grenzen einer ökologischen Steuerung sich speziell in diesem Anwendungsfall ausmachen lassen.

Die Geographie als engagierte Umweltwissenschaft auf der einen sowie die handlungsorientierte politisch-geographische Konfliktforschung und der *Scale*-Ansatz auf der anderen Seite fungieren dabei – einmal als Grundhaltung, einmal als Beschreibungsraster – wie zwei übereinander gelegte Folien, durch die hindurch die Thematik betrachtet und die genannten Fragestellungen bearbeitet werden.

Das folgende Kapitel widmet sich zunächst den methodologischen Vorüberlegungen und Methoden.

3. Methodologische Vorüberlegungen und Methoden

Bezugnehmend auf die inhaltliche Thematik der Arbeit befasst sich das folgende Kapitel mit den methodologischen Vorüberlegungen sowie den formalen Methoden, die zur Bearbeitung des Forschungsgegenstandes gewählt wurden. Bevor die in den folgenden Kapiteln angewendeten Methoden vorgestellt und reflektiert werden, seien zunächst einige methodologische Vorüberlegungen angestellt, anhand derer das methodische Vorgehen und die Interpretation der gewonnenen Ergebnisse orientiert sind.

3.1 Methodologische Vorüberlegungen

Um Stellung zu Entscheidungs- und Planungsprozessen beziehen zu können und Überlegungen anzustellen, ob und wie diese ökologischer gestaltet werden könnten, bedarf es einer Grundlage an Vorwissen und Vorverständnis: einerseits über Möglichkeiten und Ansätze zur Integration von Umweltbelangen in politische Entscheidungsprozesse, andererseits über den Ablauf und die Rahmenbedingungen der betreffenden Prozesse selbst (LAMNEK 1995a; FLICK 2000).

Diese Wissensgrundlage ist keine feststehende Größe, sondern wird im Laufe des Forschungsprozesses fortlaufend ausgebaut und weiterentwickelt. Um im Verlauf der Untersuchungen auf neu gewonnene Erkenntnisse reagieren zu können, sollte der Forschungsprozess prinzipiell offen, reflexiv und flexibel gestaltet werden (BOHNSACK 2000). Diese Anforderungen zählen zu den zentralen Prinzipien der qualitativen Sozialforschung²⁰ und sind hier nach LAMNEK (1995a) von größerer Bedeutung als traditionelle Gütekriterien wissenschaftlichen Arbeitens wie die der Objektivität, Validität und Reliabilität (vgl. DIEKMANN 1999).

Den Vorteilen der Offenheit und Flexibilität qualitativer Methoden stehen allerdings Einschränkungen gegenüber, die vor allem die Generalisierbarkeit und Übertragbarkeit der gewonnenen Forschungsergebnisse betreffen. So kann in dieser Arbeit kein Anspruch auf Allgemeingültigkeit erhoben werden. Diese *relative Gültigkeit* gilt es bewusst zu machen und gleichzeitig eine *willkürliche Subjektivität* bei der Erarbeitung und Darstellung der Ergebnisse zu vermeiden (LAMNEK 1995a: 88).

Da menschliche Handlungen und Entscheidungen weder objektiv erklärbar noch vorhersagbar sind, fließen in handlungsorientierten Forschungsansätzen, und so auch in dieser Arbeit, zwangsläufig subjektive Sichtweisen und Wertvorstellungen ein (BOESCH 1989; REUBER 2001; OSSENBRÜGGE 2001). *Willkürliche Subjektivität* kann jedoch vermieden werden, indem diese subjektive Färbung²¹ bewusst gemacht und der Vorgang des fortlaufenden Erkenntnisgewinns begründet und offengelegt wird. Die normativ-subjektive Färbung dieser Arbeit ist im

²⁰ Als „Zentrale Prinzipien qualitativer Sozialforschung“ gelten nach LAMNEK (1995a: 21-30):

- die Offenheit und Flexibilität des Forschungsprozesses (der Konzeption sowie der verwandten Methoden),
- ein interaktioneller Rahmen und kommunikativer Grundcharakter (Forscher und Forschungsgegenstand werden als Subjekte betrachtet, die in einer Kommunikationsbeziehung und gegenseitiger Interaktion zueinander stehen),
- Prozesshaftigkeit (eine mehrstufige Verfahrensweise, deren Ablauf grundsätzlich veränderbar ist),
- Reflexivität (Verständnis von Bedeutungen und Interpretationen nur im Rekurs auf ihren Kontext) und
- Explikation (für einen kommunikativen Nachvollzug).

²¹ LAMNEK (1995a: 86) zählt zur subjektiven Färbung bestehende Vorverständnisse, Voreingenommenheiten und Vorurteile des Forschenden.

konzeptionellen Kapitel 2 dargelegt und begründet worden. Sowohl die Betrachtung der Forschungsfragen als auch die Interpretation der Untersuchungsergebnisse basieren auf und sind beeinflusst vom Verständnis der Geographie als einer engagierten Umweltwissenschaft.

Die *relative Gültigkeit* der Ergebnisse ergibt sich ebenfalls direkt aus der Handlungsorientierung der Arbeit. Denn insoweit das Handeln von Menschen Gegenstand der Forschung ist, „... gibt es gar keine entdeckbaren ‚Gesetze‘, sondern nur eine Ansammlung von Erfahrungen, mit Ansätzen zu Verallgemeinerungen“ (BOESCH 1989: 139; Herv. i. O.).

Die Ergebnisse sind ausschließlich für den behandelten Einzelfall anwendbar, und selbst hier sind „... angesichts der unvermeidlichen subjektiven Färbung der Resultate [...] am Ende keine objektiven [...] Handlungsanweisungen möglich“ (REUBER 2001: 90).

„Indem vielmehr der Forscher ‚seine‘ Geschichte darüber erzählt, wie und warum politisch handelnde Akteure die Geographie der Alltagswelt gestalten, gibt er dem Leser ein Set von Beobachtungs- und Verständniskategorien an die Hand, mit denen dieser wiederum ‚seine eigene‘ Welt in einer neuen Betrachtungsperspektive sehen und verstehen kann.“ (ebd.; Herv. i.O.).

Es erscheint demnach angemessener, bei den Ergebnissen dieser Arbeit von einer Ansammlung fallspezifischer Erfahrungen und hypothetischer Erklärungsansätze zu sprechen als von allgemeingültigen Gesetzen.

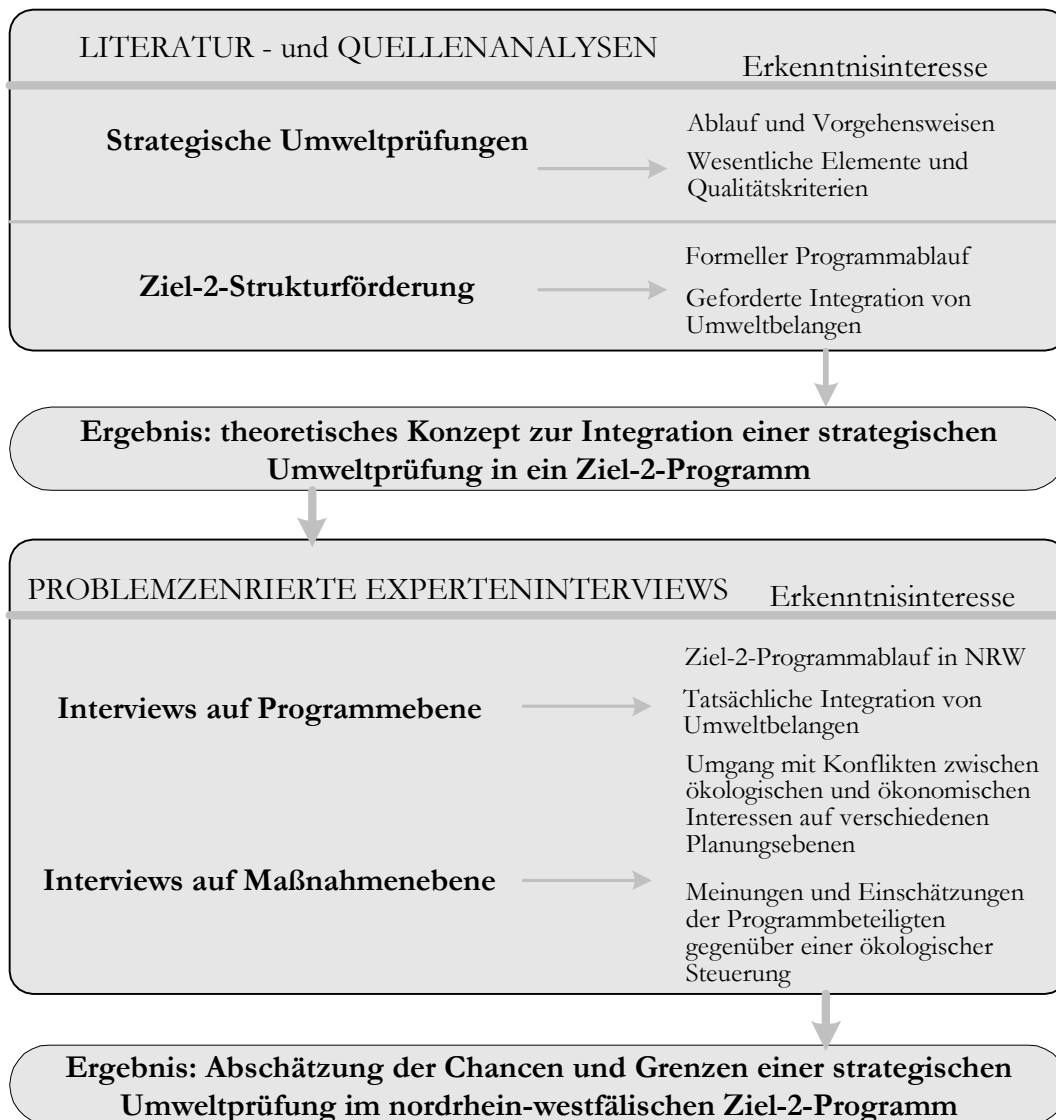
3.2 Methoden und Methodenreflexion

Im Hinblick auf den oben beschriebenen mehrstufigen Prozess der Erkenntnisgewinnung erscheint ein mehrstufiges Vorgehen sinnvoll, das offen ist für neue Erkenntnisse und in das die gewählten Methoden flexibel eingebunden werden können (siehe Abbildung 5). Zur Bearbeitung der verfolgten Fragestellungen werden Literatur- und Quellenanalysen sowie Experteninterviews herangezogen.

In einem ersten Schritt dienen qualitative Inhaltsanalysen (nach MAYRING 2000) der Gewinnung von Vorwissen und Vorverständnis zu strategischen Umweltprüfungen einerseits sowie zu den Planungsprozessen in Ziel-2-Programmen andererseits. Die analytisch gewonnenen Erkenntnisse werden zu einem vorläufigen Konzept verdichtet, das den möglichen Einsatz einer strategischen Umweltprüfung im formellen Programmverlauf beschreibt. Dieses Konzept spiegelt zunächst bewusst auf theoretisch-abstrakter Ebene wider, wie aus normativer Sichtweise die Integration des Instruments aussehen *sollte*. Der Frage, welche Möglichkeiten eine strategische Umweltprüfung bei einem praktischen Einsatz in einem konkreten räumlichen und zeitlichen Rahmen bieten könnte, wird auf zwei Wegen nachgegangen. Zum einen wird der derzeitige Umgang mit Umweltbelangen speziell im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm beschrieben und bewertet, um darauf aufbauend die Potenziale und Grenzen abzuschätzen, die eine strategische Umweltprüfung in diesem konkreten Fall bieten könnte. Zum anderen dienen die Ergebnisse problemzentrierter Experteninterviews (nach LAMNEK 1995b) dazu, das theoriegeleitete Vorkonzept zur Integration des Instrumentes in den formellen Ziel-2-Programmablauf zu diskutieren und an der Planungsrealität in Nordrhein-Westfalen zu messen.

Dieses mehrstufige Vorgehen soll einen offenen, flexiblen und reflexiven Forschungsprozess und somit ein Reagieren auf neu gewonnene Erkenntnisse ermöglichen.

Abbildung 5: Mehrstufiges Forschungsdesign



eigene Darstellung

3.2.1 Literatur- und Quellenanalysen

Das Ziel der Literatur- und Quellenanalysen ist die Generierung eines vorläufigen Konzepts zur Integration einer strategischer Umweltprüfung in einem Ziel-2-Strukturfondsprogramm. Die qualitative Inhaltsanalyse dient dabei als „systematisches, regelgeleitetes Vorgehen“ der „Ordnung des Datenmaterials nach bestimmten, empirisch und theoretisch sinnvoll erscheinenden Ordnungsgesichtspunkten“ (MAYRING 2000: 42, 22). In die umfangreiche Literatur- und Quellenauswertung fließt Fachliteratur ebenso mit ein wie Broschüren und andere Informationsmaterialien verschiedener Ministerien und Forschungsinstitutionen.

Zur Analyse international bestehender Konzepte und Modelle zu strategischen Umweltprüfungen (Kapitel 4) wird zum großen Teil auf Artikel der Fachzeitschriften *Impact Assessment and Project Appraisal*, *Environmental Impact Assessment -Review* und *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* zurückgegriffen, die nahezu vollständig

ausgewertet wurden²². Der Schwerpunkt der Analyse liegt dabei auf strategischen Folgenabschätzungen mit Umweltbezug, kurz den strategischen Umweltprüfungen (SUP). Auf europäischer Ebene ist diesbezüglich besonders die neue „Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001) von Interesse.²³

Die bundesdeutsche Debatte um Folgenabschätzungen ist für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit nur begrenzt von Bedeutung. Sie dreht sich derzeit hauptsächlich um ‚verfahrenstechnische‘ Fragen zur Implementierung der EU-Richtlinie in das deutsche Planungsrecht und ist auffallend stark von juristischen und planungsrechtlichen Beiträgen dominiert (vgl. UVP-Report 2001/3). Sinn und Zweck, Chancen und Grenzen derartiger Steuerungsinstrumente werden kaum vertiefend diskutiert, so dass die Debatte für die hier verfolgten Fragestellungen nur wenig Anregungen liefert.

In Kapitel 4 wird regelmäßig auf eine Matrix im Anhang verwiesen, in welcher anhand *induktiv hergeleiteter Kategorien* eine Vielzahl unterschiedlicher Beispiele für strategische Umweltprüfungen zusammenfassend dargestellt sind (im Folgenden SUP-Matrix). Die „Kategorienkonstruktion und -begründung“ erfolgt in Abschnitt 4.2.2 nach MAYRING (2000: 43 und 74f).

In Bezug auf das untersuchte Strukturfondprogramm dienen vor allem die Verordnung der Europäischen Union zu den Strukturfonds sowie das „Einheitliche Programmplanungsdokument“ des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms (im Folgenden kurz EPPD) als Informationsquellen. Zudem werden einzelne Evaluierungen und Stellungnahmen zu Ziel-2-Programmen allgemein sowie speziell zum Nachhaltigkeitsquerschnittsziel herangezogen. Hier sei insbesondere auf den Bericht des *European Policy Research Centre* in Strathclyde (BACHTLER/TAYLOR 1999) sowie auf zwei Studien zum nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm innerhalb des Netzwerks „Promotion of sustainable development under EU structural funds programmes“ hingewiesen (SAUERBORN/TISCHER 1999 und BÖHM/GLIMM-LÜCKEWILLE 2002).

3.2.2 Problemzentrierte Interviews

Die deskriptiv geprägten Ergebnisse der Quellenanalysen stellen die Gesprächsgrundlage für die im darauf folgenden Forschungsschritt geführten Expertengespräche dar. Neben den Informationen des EPPD dienen die Meinungen und Einschätzungen der befragten Experten dazu, den derzeitigen Umgang mit Umweltschutzbelangen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm zu umreißen und die Einflussmöglichkeiten strategischer Umweltprüfungen speziell in diesem Zusammenhang zu erörtern.

²² Weitere Informationen zur internationalen Debatte zu Folgenabschätzungen liefern die Publikationen des *Belfer Center for Science and International Affairs* der Harvard University sowie des *Institutes for Development and Policy Management* (IDPM) der University of Manchester, die auf den Internetseiten der Institute abzurufen sind (<http://www.ksg.harvard.edu/gea>; <http://idpm.man.ac.uk/sia-trade>).

²³ Hier sei zudem auf die umfangreichen Internetseiten der EU verwiesen (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia>), auf denen die Richtlinie selbst, Anleitungen und Empfehlungen für deren Implementierung und Durchführung sowie Fallstudien und Berichte abrufbar sind.

Das problemzentrierte Interview

Zur Erhebung der Meinungen und Einschätzungen von Beteiligten im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm wurden „problemzentrierte Interviews“ geführt. Das problemzentrierte Interview stellt eine Spezialform des qualitativen Interviews dar und eignet sich insbesondere dann, wenn an vorangegangene theoretische Arbeiten und bereits gewonnene Konzepte angeknüpft werden soll (LAMNEK 1995b: 74ff). Der Interviewer oder die Interviewerin gehen also mit einem bereits entwickelten eigenen Vorkonzept in die Befragung, das im Laufe der Befragungen zwar modifiziert, aber in der Regel nicht gänzlich neu entwickelt wird. LAMNEK (1995b: 75) beschreibt das problemzentrierte Interview daher als eine „Kombination aus Induktion und Deduktion mit der Chance der Modifikation der theoretischen Konzepte des Forschers“.

Eine offenkundige Folge dieser Kombination von Induktion und Deduktion ist die mögliche Kanalisierung der Interviews selbst und auch der Interpretation der Ergebnisse durch die *vor der Datenerhebung* bereits bestehenden Konzepte. Einerseits besteht die Gefahr, die Expertengespräche durch erwartete oder erwünschte Ergebnisse stärker zu beeinflussen als es in anderen Interviewformen der Fall sein mag. Andererseits erfordern problemzentrierte Interviews einen offensiven Umgang mit diesem Problem der erwartungsabhängigen Interviewführung²⁴, da bestehende Vorüberlegungen und Vorverständnisse explizit zur Diskussion gestellt werden. Voraussetzung dabei ist die Offenheit und die interaktionelle Prägung des Gesprächsverlaufs sowie das extreme Zurückstellen der eigenen Vorkonzepte (LAMNEK 1995b). Dieses Zur-Diskussion-Stellen und Abgleichen theoretisch gewonnener Konzepte mit der sozialen Wirklichkeit der Handlungs- und Entscheidungsakteure im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm erfolgte in zehn teilstrukturierten Interviews mit insgesamt dreizehn Expert/innen auf der Programm- und der Maßnahmenebene des Programms (vgl. Abbildung 4 in Kapitel 2).

Vorgehen und Ablauf der Gespräche

Für die Interviews wurden Gesprächspartner/innen gesucht, deren Aufgabenbereiche und Positionen ein möglichst breites Spektrum im Ziel-2-Programm widerspiegeln. Um den Gesamtprozesses erfassen zu können, wurden dabei sowohl Beteiligte auf den verschiedenen Planungsebenen als auch externe Ziel-2-Expert/innen befragt (siehe Interviewliste im Anhang).

Die erste Reihe der Interviews erfolgte auf Programmebene mit sechs Expert/innen mit jeweils unterschiedlichen inhaltlichen Bezügen zum Programm. Es wurden drei Verantwortliche für die Planung und Abwicklung des Programms und drei externe Gutachter/innen interviewt – darunter zwei Vertreter/innen von Umweltschutzbelangen. In einer zweiten Reihe fanden auf der Maßnahmenebene des Programms fünf weitere Gespräche mit insgesamt sieben Personen statt, die in ihren Maßnahmen neben wirtschaftlichen auch umweltbezogene Ziele verfolgen. In dieser Phase bestand an zwei Terminen die Möglichkeit, Gespräche einer laufenden Programmevaluierung zu begleiten und eigene Fragen einzubringen. Dieses Angebot von Seiten der Evaluator/innen erwies sich als Chance, da die Akteure auf Maßnahmenebene zusätzlich zu den offiziellen Evaluierungsterminen keine weiteren Gesprächstermine wünschten.

²⁴ DIEKMANN (1999: 42f) hält die „erwartungsabhängige Beobachtung“ für ein grundsätzliches Problem jeglicher empirischer Forschungsprozesse.

Bei allen Interviews diente ein Leitfaden zur groben Lenkung und Fokussierung der Gespräche auf die relevanten Themen. Die Leitfäden waren für alle Interviews auf Programmebene ähnlich aufgebaut und folgten der Struktur:

- A) „Kurze Vorstellung des Gesprächspartners/der Institution“,
- B) „Zielsystematik, insbesondere Querschnittsziel ‚nachhaltige Entwicklung‘“,
- C) „Integration von Umweltbelangen im derzeitigen Programmablauf“ und
- D) „Möglicher Einsatz einer strategischen Umweltprüfung“.

Im Vergleich dazu verliefen die Interviews auf Maßnahmenebene sehr viel heterogener. Sie betrafen weniger den gesamten Programmablauf und bezogen sich stark auf die Inhalte und die Form der Umweltintegration in der jeweiligen Maßnahme (siehe Leitfäden im Anhang).

Gegebenenfalls dienten vorbereitete Schemata zum Programmablauf und zur möglichen Integration einer strategischen Umweltprüfung als Stimuli zur Erleichterung der Gespräche (vgl. Abbildungen 6, 9 und 10). Diese wurden jedoch nur gelegentlich und am Ende eines Themenschwerpunktes eingebracht, um den Gesprächsverlauf nicht zu stark zu beeinflussen.

Soweit sich die Befragten damit einverstanden erklärten, wurden die Interviews auf einem Tonträger aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Bei den Gesprächen, die in Begleitung der Evaluierung stattfanden, wurde mit Rücksicht auf die sensible Gesprächsatmosphäre auf Mitschnitte verzichtet. Nicht erwünscht war zudem die Aufzeichnung eines Interviews auf Programmebene. In diesen Fällen wurden im Anschluss an die Gespräche anstelle eines Transkriptes ausführliche Gedächtnisprotokolle erstellt. Da zur Erfassung der Meinungen und Einstellungen der befragten ExpertInnen eher deren Gesamtaussagen als einzelne Formulierungen betrachtet wurden, erscheint die Verschriftlichung in Form von Gedächtnisprotokollen in diesem Fall vertretbar.

Auswertung der Interviews

Aus den verschriftlichten Interviews wurden die im Hinblick auf die Untersuchungsfragen relevanten Informationen wiederum in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse (nach MAYRING 2000) herausgefiltert und die einzelnen Aussagen der Gesprächspartner anhand von Typologien geordnet. Dabei wurde nicht nur erfasst, welche Aussagen zu den einzelnen Themenbereichen getroffen wurden, sondern auch aus welcher Perspektive und Position im Planungsprozess dies geschah. Während sich einige Kategorien für diese Analyse direkt aus der Struktur der Interviewleitfäden ableiten lassen, bedarf es weiterer induktiv hergeleiteter Kategorien, um auch eventuell nicht erwartete Interviewergebnisse erfassen und in die Auswertung einfließen lassen zu können. Die Kategorien und Unterkategorien, die im Rahmen der Interviewauswertung herangezogenen wurden, sind im Anhang (8.5) schematisch dargestellt.

Bezüglich der Interpretation der Ergebnisse sei an dieser Stelle erwähnt, dass alle Befragten im Vorfeld der Gespräche darüber informiert wurden, dass die Berücksichtigung von Umweltbelangen im Ziel-2-Programm ein Schwerpunktthema der Befragung darstellen würde. Besonders auf Maßnahmenebene wurde mit der Begründung fehlender Zuständigkeit oder auch mangelnder Kompetenz die Gesprächsbereitschaft zu diesem Thema vielfach verweigert. In den durchgeführten Gesprächen wurden Antworten auf gestellte Fragen zudem teilweise verweigert, oder gebeten, das Aufnahmegerät abzuschalten.

Als ein Ergebnis der Gespräche sei an dieser Stelle vorweggenommen, dass den meisten Befragten das Konzept strategischer Umweltprüfungen nicht bekannt war und sie nur bedingt Aussagen und Einschätzungen in direktem Bezug zum Instrument treffen konnten. Allerdings lieferten die Gespräche viele detaillierte und aufschlussreiche Informationen zum derzeitigen Umgang mit Umweltschutzbelangen sowie zu den Einstellungen der Programmbeteiligten gegenüber den allgemeinen Vorgaben der Europäischen Kommission. Da diese Informationen direkte Rückschlüsse bezüglich der Wirksamkeit und der Akzeptanz eines ökologischen Steuerungsinstruments ermöglichen, konnte der Mangel an direkten Aussagen zu einem SUP-Einsatz im Programm bei der Auswertung der Interviewergebnisse zum großen Teil aufgefangen werden.

4. Ökologisierung politischer Entscheidungsprozesse: das Beispiel strategischer Umweltprüfungen

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und die in ihm enthaltenen Prinzipien führten in Politik und Wissenschaft zu einem Bedarf an Konzepten und Instrumenten zur Bewertung und Steuerung politischen Handelns aus einer ökologischen Perspektive (JÄNICKE et al. 1999; JIMENÉZ-BELTRÁN 1999; LEROY/VAN TATENHOVE 2000; MURPHY 2000). Im folgenden Kapitel wird eine Gruppe an Instrumenten näher beleuchtet, die allgemein unter dem Begriff *Folgenabschätzung* zusammengefasst wird. Der Schwerpunkt liegt dabei auf ökologischen Folgenabschätzungen, die vor allem für die Integration von Umweltaspekten in politische Entscheidungsfindungen und daher als förderlich auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung angesehen werden (SHEATE et al. 2001). Die Forschung um derartige Instrumente wurde in den vergangenen Jahren stark gefördert, so dass heute eine Vielzahl unterschiedlicher Konzepte, Modelle, *best-practise*-Sammlungen und Methoden für Folgenabschätzungen diskutiert werden²⁵. Das folgende Kapitel soll daher eine Art Bestandsaufnahme liefern und die verfolgten Ansätze in Hinblick auf die in Kapitel 2 aufgeführten Hypothesen zum Status von Umweltbelangen in politischen Entscheidungsprozessen kritisch beleuchten. Fragen, die dabei beantwortet werden sollen, sind:

- Welche Ansätze bieten strategische Umweltprüfungen, politische Entscheidungsprozesse ökologisch zu steuern und potenzielle Konflikte derart zu beeinflussen, dass Umweltbelange auf allen raumwirksamen *Scales* gestärkt werden?
- Welche Chancen und Grenzen lassen sich diesbezüglich erkennen? Und welche Kriterien können aufgestellt werden, die als Voraussetzung für einen effektiven Einsatz der Instrumente gelten?

Nach einer allgemeinen Darstellung des aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstandes zu strategischen *Folgenabschätzungen* erfolgt aus ökologischer Perspektive eine detailliertere Erörterung der Instrumentengruppe strategischer *Umweltprüfungen*. Ausgehend von einer kritischen Auseinandersetzung mit den Potenzialen und Grenzen dieser Instrumente, Umweltbelange in konfliktträchtigen Entscheidungsprozessen zu stärken, werden Kriterien herausgearbeitet, die für deren effektiven Einsatz allgemein als förderlich gelten. Diese dienen im weiteren Verlauf der Arbeit als Grundlage zur Bewertung der derzeitigen Integration von Umweltbelangen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm sowie zur Abschätzungen der Einflussmöglichkeiten eines solchen Instruments.

4.1 Strategische Folgenabschätzungen

4.1.1 Begriffe und Funktionen

Der Begriff ‚Folgenabschätzung‘ (im Englischen *Impact Assessment*) umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Konzepte, Methoden und Verfahrensweisen. Die *International Association for Impact Assessment* (IAIA) beschreibt Folgenabschätzungen allgemein als „the process of

²⁵ So liegen heute für eine Reihe zwischenstaatlicher Institutionen Konzepte strategischer Folgenabschätzungen vor, die speziell für die jeweiligen Institutionen und deren Entscheidungsprozesse entwickelt worden sind. Die Bezeichnungen der Instrumente sind dabei sehr uneinheitlich. Während die Weltbank ihren Ansatz als *Strategic Environmental Assessment* bezeichnet (KJÖRVEN/LINDHJEM 2002), sprechen UNEP (ABAZA 2001) sowie OECD (WALKENHORST 2000) von *Integrated Assessment* und die WTO von *Sustainability Impact Assessment* (LEE/KIRKPATRICK 2000; GEORGE/KIRKPATRICK 2003).

identifying the future consequences of a current or proposed action" (IAIA 2004). Der deutsche Begriff ist besonders aus dem Bereich der Technikfolgenabschätzungen bekannt.

Im heutigen internationalen Verständnis umfasst ein *Impact Assessment* nicht nur die Methoden und Ergebnisse eines Analyseverfahrens (*Impact Analysis*), sondern darüber hinaus den politischen und sozialen Prozess, der den Untersuchungen zu Grunde liegt und in den die Ergebnisse der Analyse einfließen sollen (CASH/MOSER 2000; SHEATE et al. 2001). Die Aufgabe der Instrumente kann übergreifend als eine zielgerichtete Gestaltung und Steuerung politischer Entscheidungsprozesse beschrieben werden. Der grundsätzliche Ansatzpunkt besteht darin, die möglichen Folgen unterschiedlicher Handlungsoptionen abzuschätzen und den verantwortlichen Entscheidungsträgern frühzeitig zur Verfügung zu stellen. Der Vorstellung nach fließt somit das Bewusstsein unterschiedlicher Handlungsfolgen in Entscheidungsprozesse ein und beeinflusst schließlich die jeweilige Entscheidungsfindung. MOSER (1999) unterscheidet dabei zwischen *strategischen* und *sozialen* Funktionen von Folgenabschätzungen. Während sie die rhetorische und symbolische Wirkungskraft zur Legitimierung politischen und wirtschaftlichen Handelns als strategische Funktion wertet, zählt sie zu den sozialen Funktionen beispielsweise die transdisziplinäre Integration wissenschaftlicher Forschungsergebnisse in einheitliche Lösungsansätze, die Vermittlung dieser Lösungsansätze an politische Entscheidungsträger, den Einbezug externer Gruppen sowie die Neubewertung wissenschaftlicher Wissensansprüche (ebd.: 2).

Im den folgenden Abschnitten sollen Folgenabschätzungen im Sinne dieses weiter gefassten *Impact Assessment* verstanden werden.

4.1.2 Gegenwärtige Entwicklungstendenzen

Ausgehend vom Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und speziell dessen Prinzipien der Integration und Partizipation sind Folgenabschätzungen in den vergangenen Jahren laufend umgestaltet und weiterentwickelt worden. Tendenziell beziehen sich diese Weiterentwicklungen einmal auf die inhaltliche Ausweitung des Untersuchungsrahmens und einmal, eher konzeptionell-organisatorisch, auf neue Herangehensweisen und Abläufe.

Eine inhaltliche Ausweitung wird dabei meist in der integrativen Betrachtung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten verfolgt. Generell werden Folgenabschätzungen heute zur Untersuchung unterschiedlichster Aspekte herangezogen. Je nach Untersuchungsschwerpunkt wird von *environmental-*, *gender-*, *climate-*, *health-*, *biodiversity-*, *social-... impact assessments* gesprochen (vgl. SUP-Matrix im Anhang). Durch die Fokussierung auf eine bestimmte Analysedimension entscheidet in der Regel bereits die Auswahl einer Form der Folgenabschätzung, ob beispielsweise in erster Linie technische, wirtschaftliche, ökologische oder soziale Aspekte untersucht werden. *Integrated-* oder *Sustainability Impact Assessments* streben im Vergleich zu diesen eindimensionalen Konzepten eine gleichzeitige und gleichrangige Berücksichtigung aller Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung an. Ziel ist dabei nicht nur die Betrachtung der verschiedenen Bereiche nebeneinander, sondern vor allem auch der Wechselbeziehungen und der kumulativen Effekte zwischen den verschiedenen Dimensionen (GEORGE 2001). Folgenabschätzungen dieser Art stellen zwar bisher eher Ausnahmen dar, erhalten im gegenwärtigen Instrumentendiskurs jedoch zunehmende Bedeutung. Einen viel diskutierten Ansatz stellt das *Sustainability Appraisal* oder das *Sustainability Impact Assessment* dar, an dem im Auftrag der Europäischen Union derzeit das *Institut for Development Policy and Management* (IDPM) der Universität

Manchester forscht (LEE/KIRCKPATRICK 2000; GEORGE 2001; GEORGE/KIRCKPARTICK 2003; siehe auch Nr. 16 und 17 der SUP-Matrix)

Ein Konzept für die räumliche Erweiterung von Folgenabschätzungen liefert das *Global Environmental Assessment* -Projekt der Harvard University (CASH/MOSER 2000; siehe auch Nr. 10 der SUP-Matrix). Das Projekt widmet sich ausdrücklich der Problematik unterschiedlicher, sich überschneidender und überlagernder Maßstabsebenen, auf denen einerseits Entscheidungen getroffen werden und sich andererseits Handlungsfolgen auswirken. So konstatieren WILBANKS und KATES (1999: 616) in ihrem Artikel „Global change at local places: how scale matters“:

„There is thus a grave mismatch between the knowledge that is needed to act locally and what is currently being done globally to generate knowledge about climate change, its impacts, and responses to concerns“.

Konzeptionell wird nahezu einheitlich in allen jüngeren Ansätzen angemahnt, den mit der Folgenabschätzung zusammenhängenden Entscheidungsprozess stärker in die Forschung einzubeziehen und die Methoden und Herangehensweisen des Instruments an die jeweiligen wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Kontexte anzupassen. Ansätze, die sich weniger auf die Ausgestaltung und die Inhalte von Folgenabschätzungen konzentrieren, sondern in erster Linie das Verständnis politischer Entscheidungsprozesse zum Ziel haben und untersuchen, wie die Ergebnisse einer Folgenabschätzung effektiv in die Entscheidungsfindung eingebracht werden können, sind beispielsweise *Analytical Strategic Environmental Assessment* (ANSEA 2002) oder *Strategic Environmental Analysis* (Kessler 2002) (siehe auch Nr. 11 und 12 der SUP-Matrix).

4.2 Strategische Umweltprüfungen

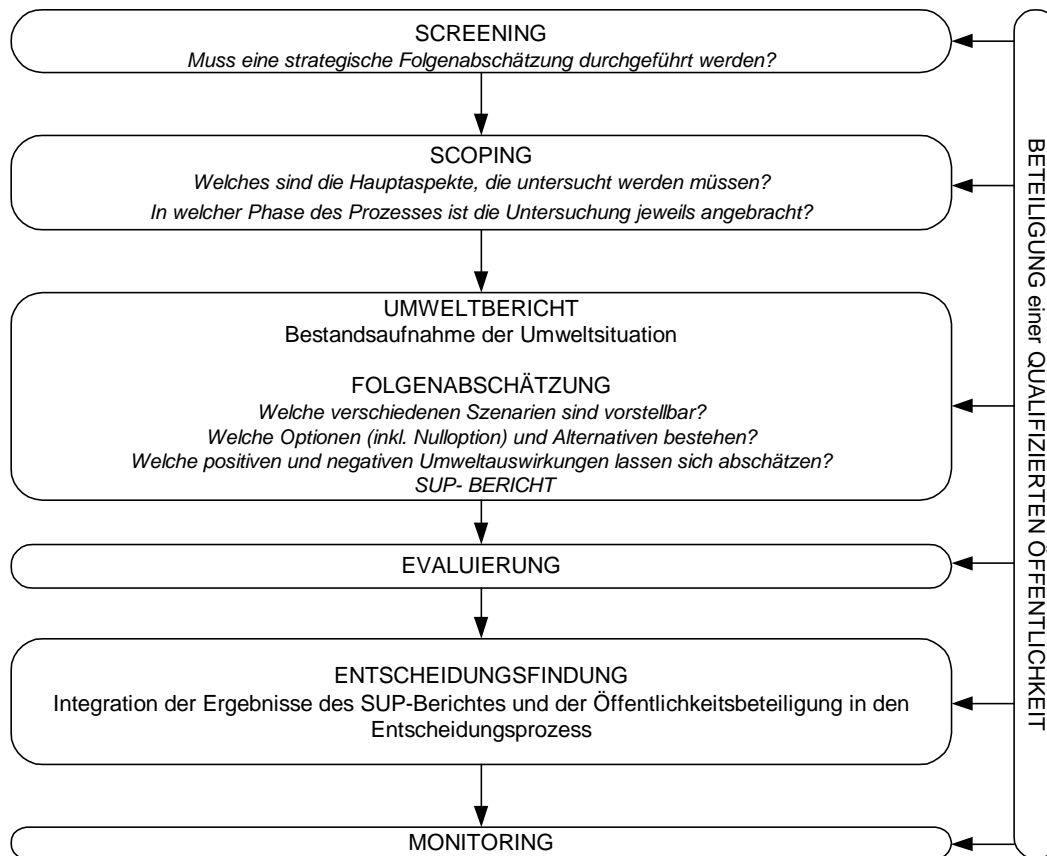
4.2.1 Von der Projekt- zur Politikebene

Während in den USA bereits im *National Environmental Protection Act* (NEPA) 1969 eine systematische Untersuchung von Umweltauswirkungen auf hoher politischer Strategieebene eingeführt wurde (DALAL-CLAYTON/SADLER 1999), entstand der Begriff des „*Strategic Environmental Assessment*“ (SEA), ins Deutsche übersetzt mit „strategische Umweltprüfung“ (SUP), in Europa im Zuge der Diskussion um die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in den achtziger Jahren. Der umfassende Begriff *Impact Assessment* ist in Europa daher stark von diesem projektbezogenen Instrument geprägt, welches ausgehend von der Richtlinie (85/337/EWG) der Europäischen Kommission „über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“ seit 1985 die traditionelle Form der ökologischen Folgenabschätzung darstellt: einen stark vorstrukturierten, systematischen Prozess, der auf naturwissenschaftlich-quantitativen Methoden beruht, für bauliche Genehmigungsverfahren konkreter, lokal begrenzter Projekte verpflichtend ist und politischen Entscheidungsträgern vor allem zur Information dient (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1985).

Im Jahr 2001 erfolgte durch die „Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001) eine Ausweitung der projektbezogenen UVP auf strategische Entscheidungsprozesse. Die von der Europäischen Kommission vorgeschriebene Vorgehensweise besteht dabei in Anlehnung an das UVP-Verfahren aus: *Screening*, *Scoping*, einem *Umweltbericht* sowie der eigentlichen *Folgenabschätzung* (inklusive *Alternativenprüfung* und *Nulloption*), einer *Evaluierung*, der *Integration* der Ergebnisse in den Entscheidungsprozess, *Monitoring* sowie der

Öffentlichkeitsbeteiligung (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1998). Bis Juli 2004 war diese SUP-Richtlinie in nationales Recht der Mitgliedsstaaten umzusetzen (Art. 13)²⁶.

Abbildung 6: Schematischer Ablauf einer strategischen Umweltprüfung



eigene Darstellung nach EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998; 2001)

Begründet wurde dieses ‚upstreaming‘ mit der begrenzten Wirksamkeit der UVP, die beispielsweise darauf zurückgeführt wird, dass im Vorfeld (auf höherer Strategieebene) getroffene Entscheidungen keine Alternativen für die in einer UVP untersuchten Projekte zulassen, indirekte und übergeordnete Entwicklungstendenzen nicht untersucht und so kumulative und großräumige Auswirkungen nicht identifiziert werden können (NOBLE 2000; LELL/SANGENSTEDT 2001).

Strategische Umweltprüfungen werden in Europa also meist als Instrumente verstanden, welche lediglich die UVP-Verfahrensprinzipien auf Pläne und Programme anwenden, also auf *strategischer* Ebene im Gegensatz zur Projektebene der UVP. International geht das Verständnis über diesen engen Rahmen der europäischen Richtlinie hinaus. Hier werden Strategische Umweltprüfungen als systematischer Prozess verstanden, der allgemein eine Ökologisierung strategischer Entscheidungsprozesse fördert:

„... a systematic process for evaluating the environmental consequences of proposed policy, plan or programme initiative in order to ensure they are fully included and appropriately addressed at the earliest appropriate stage of decision making on par with economic and social considerations“ (Sadler/Verheem 1996: 27).

²⁶ Die Richtlinien der EU liefern lediglich einen Rahmen, aus welchem bei der Umsetzung auf nationaler Ebene genauere Vorgaben zu Ablauf, Inhalt und Anwendungsgebieten der Instrumente abgeleitet und in betreffenden Gesetzen niedergelegt werden (in Deutschland beispielweise im Baugesetzbuch oder im Raumordnungsgesetz).

Der Versuch, strategische Umweltprüfungen mit einer allgemeingültigen Definition oder einem feststehenden Prozess zu beschreiben, würde die vielfältigen Funktionen, Herangehensweisen, Abläufe und Methoden stark eingrenzen, die im internationalen Verständnis unter dem Begriff „Strategic Environmental Assessment“ gefasst werden. Ebenso wie der Oberbegriff ‚Folgenabschätzung‘ bezeichnen strategische Umweltprüfungen ein Konzept, ein Instrument und einen Prozess zugleich. BROWN und THERIVEL (2000) verstehen sie daher als:

„... an overarching concept rather than an unitary technique, housing within a family of tools, with different members being appropriate for different style and different stage of PPP planning, development and review“ (BROWN/THERIVEL 2000: 186)²⁷.

4.2.2 Konzepte und Modelle „strategischer“ Umweltprüfungen

Weltweit sind innerhalb dieses breiten Rahmens eine Reihe unterschiedlicher Ansätze für strategische Umweltprüfungen konzipiert und erprobt worden, wobei die Auffassungen über deren genauen Ziele und Funktionen stark variieren (FISCHER 1998; VERHEEM/TONK 2000; SHEATE et al. 2001).

Der folgende Abschnitt liefert einen Überblick über unterschiedliche Formen der Instrumente und leitet gleichzeitig Attribute her, anhand derer die im Rahmen dieser Arbeit analysierten SUP-Ansätze kategorisiert wurden. Die gewählten Kategorien sind in einem Verallgemeinerungsprozess induktiv aus den vorhandenen Quellen abgeleitet worden (Kategorienkonstruktion nach MAYRING 2000: 74f). Der Systematisierung verschiedener Ansätze dienten die Kategorien: Anwendungsbereich, Untersuchungsablauf, -methoden, und -schwerpunkte, die Form der Integration in die Entscheidungsfindung sowie aufgestellte Qualitätskriterien.

Strategische Umweltprüfungen können auf unterschiedlichsten politischen Entscheidungsebenen eingesetzt werden: von breit angelegten Politikformulierungen bis hin zu konkreten Plänen für bestimmte Maßnahmen, wie zum Beispiel einem Bebauungsplan. Während die Richtlinie der Europäischen Kommission eine Umweltprüfung nur für „bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben“ vorsieht (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001: Art. 1), werden sie in einigen Ländern auch bei der Formulierung von Politiken und teilweise auch Gesetzgebungsprozessen eingesetzt, so z.B. in Kanada (*Environmental Assessment*; AES 2001) oder den Niederlanden (*E-Test*; VERHEEM/TONK 2000; siehe auch Nr. 2 und 6 der SUP-Matrix).

Bei der Betrachtung verschiedener SUP-Ansätze ist es daher wichtig, deren unterschiedlichen **Anwendungsbereich** zu berücksichtigen, nicht zuletzt da dieser in der Regel direkten Einfluss auf die Verfahrensweise und angewandte Untersuchungsmethoden hat. So wird die Prognose von Umweltauswirkungen in frühen Phasen des Planungs- und Entscheidungsprozesses immer pauschaler und ungenauer ausfallen, als auf späteren Prüf- und Entscheidungsebenen (NOBLE 2000). Grob kann unterschieden werden in **Verfahrensweisen**, die sich an der von der Europäischen Kommission vorgeschriebenen Prüfung von Umweltauswirkungen orientieren („*EIA-inspired SEA*“; SHEATE et al. 2001: 61), und in weniger stark vorstrukturierte Ansätze, die besonders bei Politiken und Programmen mit höherem Strategieniveau Anwendung finden („*policy-analysis/appraisal inspired SEA*“, ebd.). Die in strategischen Umweltprüfungen

²⁷ PPP steht für hier „Programme, Plan, and Policy“. Politiken (als Grundsatzentscheidungen), Programme und Pläne werden meist in einer Rangfolge mit abnehmender Reichweite und dabei zunehmender Konkretheit beschrieben (GÜHNEMANN 2000). Oft ist allerdings sowohl in verschiedenen Regionen als auch bei unterschiedlichen Autoren ein uneinheitlicher Gebrauch der Begriffe festzustellen.

verwandten **Untersuchungsmethoden** reichen von informellen Experteneinschätzungen, semi-quantitativen lokalen Fallstudien über Szenarien- und Kosten-Nutzen-Analysen bis hin zu quantitativen globalen Systemmodellen (CASH/MOSER 2000; LEE/KIRCKPATRICK 2000; NOBLE 2000; SHEATE et al. 2001). Schließlich lassen sich die unterschiedlichen Folgenabschätzungen in Bezug auf ihre **Untersuchungsschwerpunkte** einteilen. Grundsätzlich sollen hier Folgenabschätzungen, die in erster Linie ökologische Aspekte untersuchen, von denen unterschieden werden, die andere, sozio-ökonomische Aspekte explizit mit einbeziehen (wie Bildung, Gesundheit, Arbeitslosenquote, ...), und denen, die auf die Identifizierung sämtlicher Folgen einer politischen Entscheidung abzielen.

Einen weiteren Unterscheidungsaspekt bietet die Form der **Integration in die Entscheidungsfindung**. In den meisten Fällen soll der SUP-Prozess *iterativ* in den politischen Entscheidungsprozesses einfließen. Dies setzt allerdings systematische Entscheidungsabläufe voraus, denen die Verfahrensschritte des Instruments zugeordnet werden können (FISCHER 1998). In anderen Fällen wird ein unabhängiger *Assessment*-Prozess initialisiert, dessen Ergebnisse zu einem bestimmten Punkt in den politischen Prozess einfließen (BUNGE 2002). Teilweise werden **Qualitätskriterien** und **Prinzipien** wie Transparenz, breiter Einbezug der Öffentlichkeit oder eine strukturierte Vorgehensweise an die verschiedenen Instrumente gestellt. Da in diesen Kriterien eine Reihe weiterer Unterscheidungsaspekte wiederspiegelt werden, können sie ebenfalls zur Systematisierung der Instrumente herangezogen werden.

Im Anschluss an die Darstellung dieses breiten Rahmens möglicher SUP-Konzepte drängt sich die Frage auf, wie der Begriff *strategisch* in diesem Zusammenhang verstanden wird und was demzufolge eine *strategische* Umweltprüfung ausmacht.

Grundsätzlich beinhalten strategische Umweltprüfungen Elemente aus den Natur- und den Gesellschaftswissenschaften gleichermaßen. SHEATE et al. (2001) beziehen sich auf HAJER (1995) und bezeichnen sie als Instrumente der ökologischen Modernisierung, da sie einen integrativen Ansatz aus Ressourcenmanagement und Politikwissenschaft verfolgen und die Regeln, Strukturen und Eigenarten ökologischer wie politischer Prozesse gleichermaßen berücksichtigen.

NOBLE (2000: 215) definiert strategische Umweltprüfungen allgemein als...

“... the proactive assessment of alternatives to proposed or existing PPPs in the context of the broader vision, goal sets, or objectives to assess likely outcomes of various means to select best alternative(s) to reach desired ends”.

Als besonders kritische Phasen politischer Entscheidungsprozesse führt er die Zielformulierung und die Alternativenprüfung an. Er trifft dabei eine Unterscheidung zwischen „*option alternatives*“ und „*alternative options*“. Im Vergleich zu *option alternatives*, verstanden als alternative Wege zu einem Ziel, erfordern strategische Folgenabschätzungen vor allem die Erörterung und Abwägung von *alternative options* im Sinne alternativer Ziele:

“... a truly strategic consideration of alternatives requires the assessment of *alternative options*, i.e. alternatives for meeting the objectives set, such as alternative modes of transport. This is in contrast to a consideration of *option alternatives*, e.g. alternative locations or routes [...] where the option of a road has already been decided” (SHEATE et al. 2001: 10).

Hohe Bedeutung wird in der Fachliteratur nahezu einheitlich auch der Öffentlichkeitsbeteiligung beigemessen, die möglichst den gesamten SUP-Prozess begleiten soll. Unter anderem mit Bezug zur Agenda 21 wurden eine Reihe von Kriterien für sinnvolle Partizipationsmöglichkeiten in politischen Entscheidungsprozessen erarbeitet (ausführlich etwa in PALERM 1999). Zusammenfassend wird Wert auf eine aktive Beteiligung gelegt, die über eine reine Information

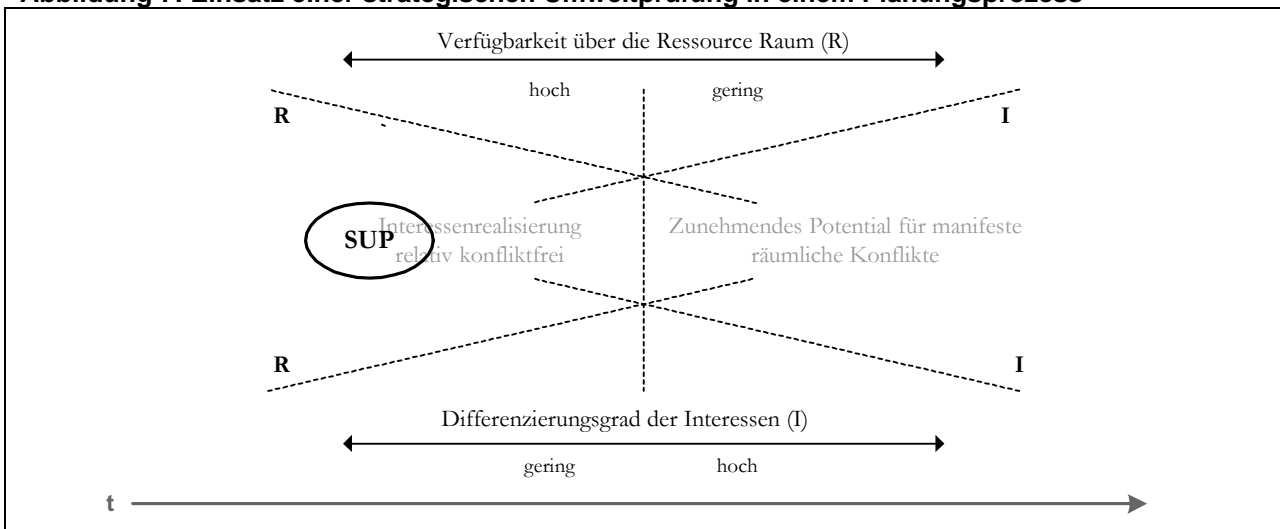
der interessierten Öffentlichkeit hinausgeht und Betroffene sowie eine „qualifizierte Öffentlichkeit“²⁸ pro-aktiv mit einbezieht (ARBTER 2001: 152; siehe auch FISCHER 2000; BUNGE 2002).

Im Folgenden gelten daher der frühzeitige, interaktive Einsatz, die Reflexion der Zielformulierung, die Alternativenprüfung und die Öffentlichkeitsbeteiligung als die wichtigsten Elemente einer *strategischen* Umweltprüfung.

4.2.3 Potenziale strategischer Umweltprüfungen in raumbezogenen Konflikten

Ein wichtiges Merkmal strategischer Umweltprüfungen ist ihr frühzeitiger Einsatz auf einer hohen politischen Strategieebene. In Anlehnung an SWYNGEDOUW (1997: 140) ließe sich auch von einem strategischen *Scale* sprechen, der als „arena and moment“ den frühen Zeitpunkt und die hohe Strategieebene des politischen Entscheidungsprozesses zusammenfasst. In den Worten OSSENBRÜGGES (1983: 35) greifen strategische Umweltprüfungen in einer Phase des Planungsprozesses ein, in welcher der „Differenzierungsgrad der Interessen“ noch relativ gering, die „Verfügbarkeit über die Ressource Raum“ dagegen noch relativ hoch ist (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Einsatz einer strategischen Umweltprüfung in einem Planungsprozess



eigene Darstellung in Anlehnung an OSSENBRÜGGE (1983: 35)

In Anlehnung an die Analysekatoren der geographischen Konfliktforschung nach OSSENBRÜGGE 1983 (vgl. Abschnitt 2.3.2) besteht das Ziel strategischer Umweltprüfungen darin, die auf diesem strategischen *Scale* eventuell latent bestehenden Zielkonflikte aufzudecken, um diese bereits im Vorfeld manifester Interessensgegensätze aus ökologischer Perspektive zu beeinflussen. Es sollen quasi ‚Vor-Entscheidungen‘ gefördert werden, die Umweltinteressen bei zunehmendem Potenzial manifester Konflikte einen gestärkten Stellenwert sichern – und zwar unabhängig von bestehenden Interessenslagen und Machtverhältnissen auf den verschiedenen *Scales*. Da verschiedene Zielsetzungen (*alternative options*) ebenso offengelegt und diskutiert werden wie Handlungsalternativen (*option alternatives*), handelt es sich bei diesen *Vor-Entscheidungen* jedoch keinesfalls um die von OSSENBRÜGGE beschriebenen *Nicht-Entscheidungen*. Im Gegenteil können eine ernsthafte Alternativenprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung Möglichkeiten bieten, unterschiedliche

²⁸ Eine „qualifizierte Öffentlichkeit“ schließt beispielsweise Verbände, NGO-Vertreter und Gewerkschaften ein. Siehe dazu näher Kerstin ARBTERS Artikel zur „SUP am runden Tisch“ (2001).

Entwicklungs- und Nutzungsmöglichkeiten des Raums aufzuzeigen und somit Nicht-Entscheidungen zu verhindern.

In dieser Hinsicht kann strategischen Umweltprüfungen als *overarching concept* ein hohes Potenzial für die ‚ökologische Modernisierung‘ von Entscheidungsprozessen zugesprochen werden. Aus ökologischer Perspektive erscheint es sinnvoll, in einer Planungsphase anzusetzen, in welcher allgemein eher latente Interessen vertreten werden und sich Umweltbelange daher leichter gegen andere Ziele durchsetzen lassen. Durch ihren Einsatz wird dabei keine Vermeidung von Konflikten angestrebt, sondern in erster Linie die Identifikation und Offenlegung latenter Konflikte, sowie eine geordnete und partizipative Form der Konfliktaustragung.

4.2.4 Implizite Annahmen und Grenzen

Aus den vielfältigen Zielen, Funktionen, Elementen und Prinzipien strategischer Umweltprüfungen wird deutlich, dass in Wissenschaft und Politik hohe Erwartungen an strategische Umweltprüfungen geknüpft werden. Allerdings geht den verschiedenen Modellen und Konzepten implizit eine Reihe von Annahmen voraus, die für einen sinnvollen Einsatz in der Praxis nicht unerheblich sind. Oft verdeckte Annahmen reichen dabei von der technisch-wissenschaftlichen Messbarkeit und Voraussagbarkeit von Handlungsfolgen sowie den Möglichkeiten, negative Umweltauswirkungen tatsächlich vermeiden oder abschwächen zu können, über die strukturierte, transparente Form und den fairen, demokratischen Verlauf politischer Entscheidungsprozesse bis hin zum Wissen und Verständnis, dem politischen Interesse sowie der Partizipations- und Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure.

Strategische Umweltprüfungen setzen idealtypische strukturierte und rationale Planungs- und Entscheidungsprozesse voraus (KORNOV/THISSEN 2000). Eine solche Vorstellung erscheint im Hinblick auf die Vielschichtigkeit und Konflikträchtigkeit politischer Prozesse stark vereinfacht. Wie im Rahmen einer SUP mit nicht-linearen, nicht-rationalen Entscheidungsprozessen verfahren werden soll, wird kaum problematisiert.

Weiterhin bleiben die individuellen Interessen und die Machtverteilung unter beteiligten Akteuren von Instrumenten wie der SUP unberührt. Ausgehend von der geographischen Konfliktforschung stellen jedoch gerade Interessen und Macht die entscheidenden Aspekte für den Verlauf und Ausgang politischer Konflikte und Entscheidungsfindungsprozesse dar. In diesem Zusammenhang gewinnt die Debatte um die analytische Spannung zwischen Akteur und Struktur an Bedeutung, die in handlungsorientierten Forschungsansätzen der Sozialwissenschaften geführt wird und von GLÜCKLER (2001) zusammenfassend für die Politische Geographie dargestellt wurde²⁹. Grob wird unterschieden zwischen der Handlungsrelevanz struktureller Rahmenbedingungen auf der einen und individueller Interessen und Ziele auf der anderen Seite. Zwischen diesen beiden Handlungsdeterminanten besteht jedoch kein zwingender Dualismus (GLÜCKLER 2001). Im Gegenteil erscheint gerade im Bereich politischer, raumwirksamer Entscheidungen die Betrachtung beider Faktoren unverzichtbar. So betonen GIBBS et al. (2002), dass politische Vorgaben zwar einen Handlungsspielraum festsetzen, Interessen und Traditionen jedoch ebenfalls eine starke Bedeutung für das Handeln

²⁹ GLÜCKLER (2001) bezieht sich hier insbesondere auf die Konzepte der „agency and structure“ nach GIDDENS (1984) und des „embeddedness“ nach GRANOVETTER (1985). Auch BOESCH (1989) bezieht sich in seinen Erläuterungen zum „Handeln als sinngelitetes Tun“ auf GIDDENS. Seiner Auffassung nach stehen Akteure und Strukturen „...komplementär nebeneinander; sie sind rekursiv aufeinander bezogen; (re)produzieren sich wechselseitig“ (ebd.: 143).

lokaler Akteure zukommt. Da strategische Umweltprüfungen einseitig stark auf die strukturellen Rahmenbedingungen politischer Prozesse ausgerichtet sind, werden diese Aspekte in bestehenden Konzepten und Modellen jedoch kaum aufgegriffen.

Eine weitere deutliche Grenze derartiger Steuerungsinstrumente ist eine zwangsläufige Folge ihres *integrierten* Ansatzes. Auch wenn strategische Umweltprüfungen – im Vergleich zu Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Projektebene – darauf ausgelegt sind, Ziele und Entscheidungen auf strategischer Ebene zu diskutieren, können sie die betreffenden politischen Prozesse selbst dennoch nicht in Frage stellen. In diesem Zusammenhang besteht zugleich auch eine Gefahr, die an der Kritik am Integrationsprinzip bereits verdeutlicht worden ist (vgl. Abschnitt 2.1.4). Indem ökologische Belange in politische Prozesse *integriert* werden, legitimiert der Einsatz derartiger Instrumente die getroffenen Entscheidungen unabhängig von deren tatsächlichen Auswirkungen auf die Umwelt. Wird trotz des Einsatzes einer SUP eine umweltschädigende Entscheidung getroffen, ist diese zumindest formell auch aus ökologischer Perspektive legitimiert.

4.3 Qualitätskriterien

Die aufgeführten Grenzen und vielschichtigen Ausgangsannahmen machen integrierte politische Steuerungsinstrumente allgemein und so auch strategische Umweltprüfungen grundsätzlich anfällig für Kritik. Geht man allerdings davon aus, dass Entscheidungsprozesse politisch begleitet und gestaltet werden können und eine Integration von Umweltaspekten prinzipiell möglich und sinnvoll ist, sollten die Möglichkeiten und Grenzen derartiger Instrumente im jeweiligen Kontext geprüft werden. Um zwischen den theoretischen Potenzialen und tatsächlichen Erfolgchancen strategischer Umweltprüfungen unterscheiden und verschiedene Ansätze der Umweltintegration einer kritischen Betrachtung unterziehen zu können, werden Qualitätskriterien herangezogen, die sowohl das Instrument als auch den politischen Entscheidungsprozess betreffen. Der folgende Katalog (siehe

Abbildung 8) fasst einige häufig genannte Kriterien zusammen.

Herausgearbeitet und zusammengestellt wurde dieser Katalog zum großen Teil aus den SUP-Konzepten und -Modellen, die im Rahmen dieser Arbeit analysiert wurden (siehe Qualitätskriterien in der SUP-Matrix in Anhang). Gleichzeitig lassen sich eine Reihe von Kriterien einem Katalog der IAIA entnehmen, den die Organisation für speziell strategische Umweltprüfungen entwickelt hat (IAIA 2002). Da bereits eine Vielzahl an Kriterienkatalogen besteht, erscheint eine systematische Filterung bestehender Ansätze sinnvoller als die Aufstellung neuer Kriterien. Es handelt sich also nicht um neu entwickelte Prinzipien sondern um eine Zusammenstellung dessen, was ausgehend von der Fachliteratur eine SUP theoretisch ausmacht und welche Aspekte für einen erfolgreichen Einsatz in der Praxis als ausschlaggebend angesehen werden.

Der Katalog fasst also auf theoretischer Ebene die idealen Voraussetzungen für eine sinnvolle Integration einer SUP in einen Planungsprozess zusammen. Zum Teil spiegelt er dabei die bereits erwähnten Annahmen wider, die oft implizit für die erfolgreiche Umsetzung strategischer Umweltprüfungen vorausgesetzt werden (vgl. 4.2.4). Auch wenn ein solches Idealbild kaum der Realität politischer Prozesse entsprechen kann, bietet der Katalog ein Raster, entlang dessen im folgenden Kapitel die Einflussmöglichkeiten einer strategischen Umweltprüfung im Rahmen des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms eingeschätzt werden können.

Abbildung 8: Kriterienkatalog für einen sinnvollen Einsatz strategischer Umweltprüfungen**Ablauf****Der Entscheidungsprozess ist...**

systematisch, strukturiert und formalisiert.
transparent.

Der SUP-Prozess ist...

mehrstufig.
flexibel und realistisch an den Entscheidungsprozess angepasst.
von Anfang an und durchgehend in den Entscheidungsprozess integriert.

Wesentliche Bestandteile**Zielformulierung und Alternativenprüfung:**

Bei der Formulierung von Entwicklungszielen werden Alternativen
und auch die Nulloption geprüft.

(*alternative options* ebenso wie *option alternatives*)

Beteiligung der Öffentlichkeit:

Stakeholder, Behörden, Verbände, andere externe Interessensgruppen sowie die
betroffene und interessierte Öffentlichkeit werden laufend über den Entscheidungsprozess
informiert.

Bereitgestellte Informationen sind klar und leicht verständlich.

Eine ausgesuchte Gruppe der *qualifizierten Öffentlichkeit* wird aktiv in den
Entscheidungsprozess einbezogen.

Die Meinungen und Bedenken der Beteiligten werden offengelegt und bei der
Entscheidungsfindung berücksichtigt.

Methoden der Folgenabschätzung

Es werden tendenziell qualitative Methoden herangezogen.

Sie sind angepasst an den Detaillierungsgrad der zu treffenden Entscheidungen.

Es wird auf einen adäquaten Umgang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten geachtet.

eigene Darstellung

Es sei an dieser Stelle betont, dass sich die Kriterien nicht für eine grundsätzliche Kritik gegenüber dem Ziel-2-Programm oder der europäischen Strukturfondsförderung eignen. Im Mittelpunkt des folgenden Kapitels steht dagegen eher die Frage, ob und wie Umweltbelange in ein solches ökonomisch ausgerichtetes Programm integriert werden können und welche Ansätze strategische Umweltprüfungen hierfür bieten.

5. Ökologisch entscheiden und planen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm: Potenziale einer ökologischen Steuerung

Das nordrhein-westfälische Ziel-2-Programm dient im folgenden Kapitel in zweifacher Hinsicht als Fallbeispiel. Zum einen werden die bestehenden Entscheidungs- und Planungsprozesse auf verschiedenen Strategieebenen bezüglich des Stellenwerts von Umweltbelangen beschrieben und bewertet. So wird geprüft, inwiefern sich Tendenzen der in Kapitel 2 theoretisch abgeleiteten Ausgangshypothese in diesem konkreten Fall widerspiegeln, ob also der Stellenwert von Umweltbelangen im Laufe der Programmplanung mit zunehmendem Differenzierungsgrad vertretender Interessen absinkt. Eine weiterreichende ökologische Bewertung der bisherigen Förderwirkungen sowie eine umfassende Beurteilung des Programms nach den ganzheitlichen Zielen der Nachhaltigkeit soll und kann im Rahmen der Arbeit jedoch nicht erfolgen³⁰. Zum anderen dient das Programm als Anwendungsfall für den Einsatz einer strategischen Umweltprüfung, mit dem Ziel, Möglichkeiten und Grenzen des Instruments abzuschätzen.

Zunächst werden die europäischen Strukturfondsprogramme sowie die Bedeutung des vorgegebenen Querschnittsziels „nachhaltige Entwicklung“ kurz erläutert. Im nächsten Schritt wird ausgehend vom formellen Ablauf der Programmplanung ein theoretisches Konzept für den Einsatz einer strategischen Umweltprüfung in einem Ziel-2-Programm entwickelt. Ausgehend von den Vorüberlegungen zu ökologischem Entscheiden und Planen sowie beziehungsweise auf die in Kapitel 4 herausgearbeiteten Kriterien werden daraufhin die bestehenden Entscheidungs- und Planungsprozesse speziell im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programmverlauf beschrieben und bewertet, um das zunächst theoretisch aufgestellte Vorkonzept zur Integration einer strategischen Umweltprüfung in diesem Zusammenhang an der Planungspraxis zu messen und die Einflussmöglichkeiten des Instruments abwägen zu können.

5.1 Die europäische Ziel-2-Förderung und nachhaltige Entwicklung

5.1.1 Das Ziel-2-Strukturfondsprogramm

Die europäische Strukturförderung verfolgt in erster Linie eine räumlich ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung sowie die Beseitigung struktureller wirtschaftlicher und sozialer Probleme innerhalb der Europäischen Union. Die Förderung konzentriert sich auf die Verwirklichung unterschiedlicher „Ziele“³¹, wobei Ziel-2-Programme speziell der „Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen“ (VO 1260/99 Art. 4 (2)) dienen sollen. Auch wenn die zielgebietsbezogene Strukturförderung nicht in erster Linie auf Raumentwicklung ausgelegt ist, nehmen diese systematisch eingesetzten Fördermittel

³⁰ Das Strukturfondsprogramm zeichnet sich durch einen hohen Grad an Komplexität und Vielschichtigkeit aus, was selbst von Seiten der im Rahmen dieser Arbeit befragten Expertinnen und Experten durchgehend kritisiert wurde (siehe dazu näher Abschnitt 5.4.2). Eine umfassende Darstellung aller inhaltlichen und organisatorischen Bereiche, der einzelnen Abwicklungsprozesse, Prüfpfade, Mittelvergabeverfahren etc. ist hier weder leistbar noch abgestrebt. Hier sei auf die sehr ausführlichen Internetseiten des Programms hingewiesen: www.ziel2-nrw.de. Die Quelle wird im Folgenden (entsprechend der verantwortlichen Institution und dem aktuellen Informationsstand) mit MWA (2004) gekennzeichnet.

³¹ Da die Förderung dieser Ziele (Ziel-1 bis Ziel-5) aus verschiedenen Fonds (EAGFL, EFRE, ESF und FIAF) erfolgt, wird auch oft von Strukturfondsförderung gesprochen. Der Begriff wird allerdings gleich bedeutend mit Strukturförderung verwandt.

Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung der ausgewählten Gebiete und entfalten so in vielen Bereichen direkte oder indirekte räumliche Wirksamkeit. Nach einem komplexen Kriterienkatalog ist das Ziel-2-Programm konkret ausgelegt auf „... die Gebiete mit einem sozioökonomischen Wandel in den Sektoren Industrie und Dienstleistungen, die ländlichen Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, Problemgebiete in den Städten sowie von der Fischerei abhängigen Krisengebiete“ (VO 1260/99 Art. 4 (1)). In Gebieten, in denen auf einen Strukturwandel zurückgeführte wirtschaftliche Probleme ausgemacht werden, sollen Investitionen zu einer Verbesserung der Standortbedingungen beitragen, die zum Teil aus EU-Mitteln erfolgen und durch die einzelnen Projektnehmer jeweils kofinanziert werden. Es sei an dieser Stelle auf den enormen Mittelumfang der Strukturfonds hingewiesen, der in der derzeitigen Förderperiode (2000-2006) mit 195 Mrd. Euro (VO 1260/99 Art. 7 (1)) nach der Agrarpolitik die zweithöchste Fördersumme innerhalb des EU-Haushaltes ausmacht (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999: 12). Auf die Ziel-2-Programme entfallen insgesamt 22,5 Mrd. Euro aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) (VO 1260/99 Art. 2). Investiert werden diese Mittel vorwiegend in die Entwicklung der regionalen Wirtschaftsstruktur, beispielsweise durch die Kofinanzierung von Beihilfen für Unternehmen oder Infrastruktur- und Qualifizierungsmaßnahmen.

Durch die Verordnung (VO 1260/99) „... mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds“ greift die Europäische Kommission vor der Bewilligung eines Programms relativ detailliert in Planungsprozesse auf Länderebene ein. Im Rahmen eines Ziel-2-Programms erstellt der jeweilige Mitgliedsstaat zunächst einen Entwurf für ein Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) (VO 1260/99 Art. 15 (1)), welches von Seiten der EU bewertet und bewilligt werden muss. Getreu dem Subsidiaritätsprinzip als Kernelement politischer (EU-)Steuerung gibt die Kommission nach dieser Bewilligung den Großteil ihrer Kontrolle ab und hat letztlich nur wenig Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung verschiedener Maßnahmen oder die Auswahl von Projekten.

5.1.2 Das Querschnittsziel „nachhaltige Entwicklung“

„Nachhaltige Entwicklung“ wird als Querschnittsziel in allen Strukturförderprogrammen eingefordert. So sollen alle Fördermaßnahmen neben ihren vorrangigen Zielen „... zu einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens, zur Entwicklung der Beschäftigung und der Humanressourcen, zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt und zur Beseitigung der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen sowie zur Förderung ihrer Gleichbehandlung“ beitragen (VO 1260/1999 Art.1). Ausgehend von der kontroversen Diskussion um das Leitbild einer „nachhaltigen Entwicklung“ (siehe Abschnitt 2.1) wird in dieser Forderung erneut die Schwammigkeit des Begriffes deutlich. Unterschiedliche, zum Teil widerstrebende werden Interessen unter dem Begriff „Nachhaltigkeit“ subsumiert. Der Schutz und die Verbesserung der Umwelt werden zwar als einer von vier Bereichen genannt, doch da sie im Vergleich zu den wirtschaftlichen Zielen der Strukturförderung nicht gleichzeitig auch vorrangiges Ziel sind, muss insgesamt von einem relativ schwachen Stellenwert von Umweltbelangen ausgegangen werden, so dass in diesem Fall allenfalls vom Querschnittsziel einer *schwachen Nachhaltigkeit* die Rede sein kann.

So vage dieses programmatische Bekenntnis zum Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung auch ist, es erscheint offenkundig, dass die Strukturfondsförderung durch ihre Einflussnahme auf regionale Wirtschaftsentwicklung auch Auswirkungen auf den Raum und die Umweltsituation der betroffenen Zielregionen haben werden. Obwohl eine grundsätzliche Diskussion über die

Förderlogik, regionale Disparitäten durch wirtschaftliches Wachstum beheben zu wollen, aus ökologischer Perspektive sicherlich von Bedeutung ist, besteht das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit darin, ob und wie Umweltschutzaspekte auch in ein solches wirtschaftlich geprägtes Programm integriert werden können. Mit dem Instrument der SUP wird dabei ein integrativer Ansatz in Betracht gezogen, wie er im Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung und im Konzept der ökologischen Modernisierung vertreten wird.

In Bezug auf die Forderung nach dem Querschnittsziel der nachhaltigen Entwicklung plädierten BACHTLER und TAYLOR (1999) in ihrer übergreifenden Studie zu europäischen Ziel-2-Strukturfondsprogrammen schon am Ende der letzten Förderperiode für den Einsatz strategischer Umweltprüfungen:

„Consideration should be given to a more wider and more systematic use of Strategic Environmental Assessments at the programme development stage“ (BACHTLER/TAYLOR 1999: 183).

Momentan besteht auf EU-Ebene eine eher informelle Auflage, für die Aufstellung der neuen Strukturfondsprogramme (Förderperiode 2007 – 2013) eine Umweltprüfung nach SUP-Richtlinie durchzuführen. So wird in der Richtlinie eher allgemein formuliert, dass eine Umweltprüfung für alle „... Pläne und Programme, die von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanziert werden“, durchgeführt werden soll (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001: Art. 11 (3)).

Unabhängig vom genauen Anwendungsbereich und dem relativ engen Rahmen der SUP-Richtlinie soll im folgenden Abschnitt zunächst auf theoretischer Ebene erörtert werden, wie eine strategische Umweltprüfung – wie sie mit ihren Zielen und Funktionen, Herangehensweisen und Prinzipien im vorangegangenen Kapitel präsentiert wurde – in die formellen Planungsprozesse eines Ziel-2-Strukturfondsprogramms eingeführt werden könnte.

5.2 Strategische Umweltprüfungen im Ziel-2-Programm: konzeptionelle Überlegungen

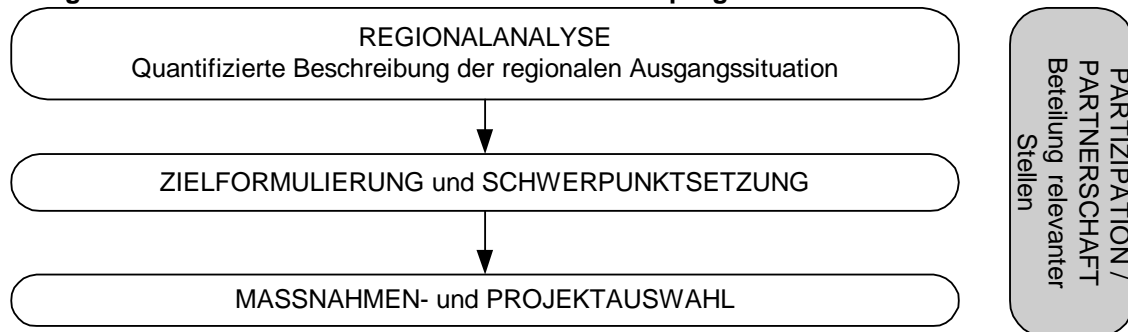
Der folgende Abschnitt stellt den von der Europäischen Kommission vorgegebenen Ablauf der Programmplanung und die allgemeinen Informationen eines Planungsdokuments (EPPD) dar, wie es auch für das nordrhein-westfälische Ziel-2-Programm erstellt wurde. Ausgehend vom verfolgten Forschungsinteresse, konzentrieren sich die Darstellungen dabei auf die im vorangegangenen Kapitel herausgestellten Kriterien, insbesondere auf die Prinzipien der *Integration* von Umweltbelangen in den verschiedenen Planungsschritten sowie der *Partizipation*. Im Anschluss an diese Darstellung wird ein theoretisches Konzept aufgestellt, wie eine strategische Umweltprüfung mit ihren wesentlichen Elementen und Prinzipien in diesen Ablauf integriert werden könnte.

5.2.1 Umweltbelange im derzeitigen Programmablauf

Der Ablauf eines Ziel-2-Programms lässt sich grob einteilen in die Phasen der Programmplanung und der Programmumsetzung. Während die Vorgaben der Europäischen Kommission die Programmplanung (bestehend aus Regionalanalyse, Zielformulierung und Schwerpunktsetzung) dabei noch relativ stark kontrollieren, wird den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung (bei der Auswahl konkreter Maßnahmen und Projekte) relativ freier Gestaltungsraum gelassen (siehe

Abbildung 9). Der Aspekt der Partizipation wird in den EU-Vorgaben getrennt vom formellen Programmablauf und unabhängig von den jeweiligen Planungsphasen behandelt.

Abbildung 9: Formeller Ablauf eines Ziel-2-Strukturfondsprogramms



eigene Darstellung nach VO 1260/99

Die Grundlage und somit den ersten Schritt der Ziel-2-Programmplanung stellt die so genannte Regionalanalyse dar (VO 1260/99 Art. 15/16 und Art 41). Sie liegt in der Verantwortung der jeweils für die Ausarbeitung des Programms verantwortlichen Behörden und beschreibt eine möglichst quantifizierte Beschreibung der sozioökonomischen Lage der Zielregion. Sie stellt den Ausgangspunkt für die im weiteren Verlauf entwickelten Ziele, Entwicklungsschwerpunkte und Maßnahmen der Programme dar. In der Regionalanalyse werden neben den sozioökonomischen Aspekten der Region laut Strukturfondsverordnung auch explizit ökologische Aspekte untersucht. So wird „...eine so weit wie möglich quantifizierte Beschreibung der gegenwärtigen Umweltsituation und eine Abschätzung der erwarteten Auswirkungen der Strategie und Interventionen auf die Lage der Umwelt“ gefordert (VO 1260/99 Art. 41 (2b)).

Ausgehend von den Ergebnissen der Regionalanalyse werden übergeordnete Ziele der Strukturförderung entwickelt und im Verlauf des Programmplanungsverfahrens schrittweise konkretisiert (VO 1260/99 Art. 17 (2) und Art. 19 (3a)). Wie im vorangegangenen Kapitel verdeutlicht, stellt die Zielformulierung für *strategische* Folgenabschätzungen den ersten relevanten Planungsschritt dar. Während die Regionalanalyse noch eher als eine Ansammlung von Daten angesehen werden kann, die der „quantifizierten“ Beschreibung der Ausgangssituation einer Region dient, werden bei der Zielformulierung erste wichtige Entscheidungen getroffen, die den weiteren Verlauf des Programms maßgeblich mitbestimmen.

Diese übergeordneten Ziele werden in mehreren Schwerpunkten konkretisiert und für jeden Schwerpunkt wiederum verschiedene Maßnahmen mit jeweils eigenen maßnahmenspezifischen Zielen festgelegt (VO 1260/99 Art. 18 (3)). Auf der Maßnahmenebene erfolgen mit der Projektauswahl schließlich Entscheidungen, die der direkten „Vorbereitung raumwirksamer Aktivität“ dienen (vgl. HÖHMANN 1999: 17, siehe auch Abschnitt 2.3.1). Da die Europäische Kommission in dieser Phase einen Großteil ihrer Kontrolle an die jeweils verantwortlichen Behörden auf Länderebene abgegeben hat, ist die Form der Projektauswahl den Verantwortlichen auf Länderebene dabei weitestgehend freigestellt.

Neben der Integration von Umweltbelangen in die einzelnen Phasen des Programms stellt nach den in Abschnitt 4.3 aufgestellten Kriterien die Öffentlichkeitsbeteiligung ein wichtiges Element

der Planungsprozesse dar. Partizipation wird in den Strukturfondsprogrammen indirekt eingefordert und formell unter dem Begriff „Partnerschaft“ gefasst. Laut Artikel 8 der Strukturfondsverordnung müssen die Mitgliedsstaaten in allen Phasen des Programmverlaufs für „... eine weitgehende und effiziente Beteiligung aller relevanten Stellen“ sorgen (VO 1260/99 Art.8 (1)). Dabei haben die verantwortlichen Behörden bei der Auswahl der „Partner“ unter anderem auch dafür zu sorgen, dass „... durch die Einbindung von Anforderungen hinsichtlich des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt“ auch dem Querschnittsziel der „nachhaltigen Entwicklung“ Rechnung getragen wird (ebd.). Allerdings konkretisiert der Artikel die Einbeziehung bestimmter Akteure oder der Öffentlichkeit nicht weiter und schreibt sie nicht verpflichtend vor. Auch bezüglich der Form der Beteiligung bleibt ungeklärt, ob beispielsweise lediglich Informationen bereitgestellt oder externe Akteure aktiv mit in die Planungsprozesse einbezogen werden sollen.

5.2.2 Vorschlag für die Integration einer strategischen Umweltprüfung

Bei der Betrachtung des formellen Programmablaufs wird deutlich, dass das mehrstufige Planungsverfahren formell dem strukturierten und systematischen Vorgehen entspricht, welches in den zuvor betrachteten Konzepten und Ansätzen für strategische Umweltprüfungen vorausgesetzt wird. Ausgehend von den Qualitätskriterien für einen effektiven Einsatz des Instruments sollten die einzelnen Schritte der Umweltprüfung dabei iterativ in den Programmplanungsablaufs integriert werden (idealtypisch dargestellt in

Abbildung 10 auf Seite 50).

Die Regionalanalyse könnte als Beschreibung der Ausgangssituation bereits den Ausgangspunkt einer strategischen Umweltprüfung darstellen (vgl. Abbildung 6: „Umweltbericht“). Dies bestätigte auch eine Gesprächspartnerin auf Programmebene:

„Ja, die SUP soll die Strategie bewerten. Ich denke auch, dass sie da bei der Regionalanalyse ansetzen kann. Das beinhaltet die SUP doch auch: eine Bestandsaufnahme und die relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustandes“ (Interview 2, Abs. 32).

Um latente Konflikte zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen aufdecken zu können, sollten Umweltaspekte dabei nicht isoliert, sondern in Beziehung zu anderen untersuchten Aspekten betrachtet werden.

Dem Ziel-2-Programm liegt eine Logik zu Grunde, nach der alle der Regionalanalyse folgenden Planungsschritte systematisch aufeinander aufbauen und letztlich immer auf die dargestellten Problemfelder eingehen. Diese Logik hat zur Folge, dass im weiteren Programmplanungsverlauf die einmal festgesetzten Förderziele oder -schwerpunkte nicht mehr diskutiert oder in Frage gestellt werden. Da Umweltschutzbelange in der umfassenden Darstellung der regionalen Ausgangssituation ebenso aufgenommen werden wie wirtschaftliche Aspekte, wird davon ausgegangen, dass sie in den aus der Analyse abgeleiteten Zielen, Schwerpunkten, Maßnahmen und Projekten ebenfalls angemessen vertreten sind. Diese Annahme ist in Hinblick auf die im Vergleich zu wirtschaftlichen Zielen längerfristige Orientierung von Umweltbelangen und daher schwächere Durchsetzbarkeit auf der konkreten Handlungsebene (vgl. Kapitel 2) jedoch problematisch. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich latente Interessenskonflikte bei zunehmender Konkretisierung des Programms manifestieren und daher – entgegen der in der Strukturförderung angenommenen Logik – immer schwerer gegen wirtschaftliche Ziele durchsetzen lassen. Die Hauptaufgabe und zugleich Herausforderung einer SUP wäre in diesem Zusammenhang, bereits auf der Programmebene latente Interessenskonflikte aufzudecken, Alternativen für jeweils aufgestellte

Ziele, Schwerpunkte und Maßnahmen aufzuzeigen und zur Diskussion zu stellen (*option alternatives* wie *alternative options*) und so Nicht-Entscheidungen zu Ungunsten von Umweltschutzbelangen zu verhindern. Diese Diskussion sollte dabei vor der jeweiligen Entscheidungsfindung erfolgen, so dass zwischen den verschiedenen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten abgewogen und schließlich die „umweltverträglichste“ gewählt werden kann (vgl. Kriterien zum SUP-Ablauf in Kapitel 4). Zur Identifizierung von Alternativen könnten beispielsweise grobe, qualitative Szenarienanalysen angesetzt werden, wie es etwa in den *Sustainability Impact Assessments* praktiziert wird (LEE/KIRCKPATRICK 2000; SANTARIUS et al. 2003). Falls in den Entscheidungsprozessen Zielkonflikte auftreten, gewinnt besonders die Gewichtung der unterschiedlichen abstrakten oder konkreten Interessen auf den verschiedenen Ebenen des Programms an Bedeutung. So wäre es ausgehend von der *Scale*-Debatte wichtig, die zeitliche und räumliche Orientierung der verschiedenen Interessen herauszustellen und bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Eine weitere Folge der bestehenden Programmlogik ist, dass die Auswahl und Bewertung der Maßnahmen und Projekte im späteren Programmverlauf lediglich auf ihrem Beitrag zu den formulierten Zielen basieren. Zwar erscheint es zweckmäßig, den Beitrag einzelner Maßnahmen zu den Programmzielen festzuhalten, durch die rein auf die Zielerreichung fokussierte Bewertung werden mögliche, nicht direkt intendierte Folgen der Interventionen jedoch ausgeklammert. Eine SUP könnte in diesem Zusammenhang zumindest eine grobe Richtung für die Projektauswahl vorgeben. Auch wenn eine präzise Folgenabschätzung in Form einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu diesem Zeitpunkt nicht möglich ist, heben BACHTLER und TAYLOR (1999: 186) hervor:

“... usefull estimates of positive and negative impacts can be derived, and this information can serve to profile the specific types of projects to be encouraged. [...] Under these circumstances, Strategic Environmental Assessments can highlight types of activity that could take place and identify preferable or favoured options”.

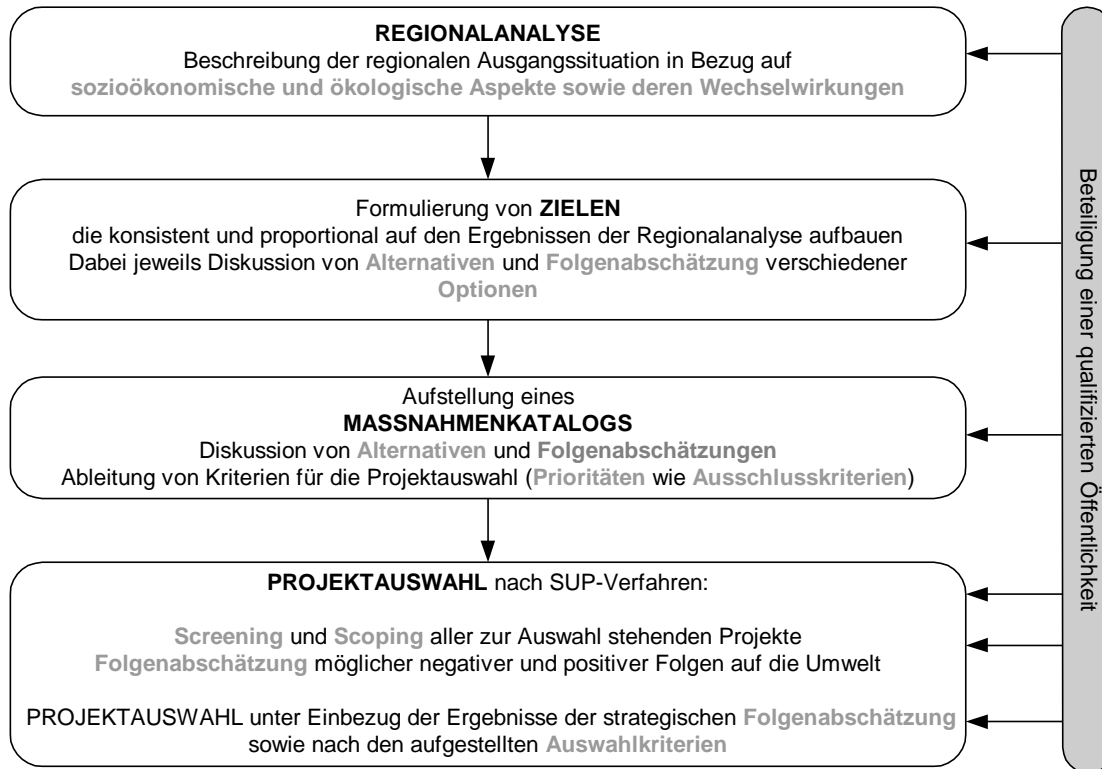
In einer SUP sollten also nicht in erster Linie die tatsächlichen Auswirkungen einzelner Projekte abgeschätzt werden, sondern eher eine Tendenz der Förderung festgelegt und ökologisch begründete Prioritäten wie Ausschlusskriterien für die Projektauswahl entwickelt werden. Vor der Auswahl eines Projektes würden dessen zu erwartenden Folgen auf die Umwelt zumindest grob abgeschätzt und die Ergebnisse dieser Abschätzung den Entscheidungsträgern sowie der beteiligten Öffentlichkeit vermittelt, so dass die Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen überhaupt möglich und durchsetzbar wird.

Nach der Strukturfondsverordnung (VO 1260/99) erfolgen die Zielformulierung, Schwerpunktsetzung und Maßnahmenwahl auf Landesebene maßgeblich in Verantwortung der jeweiligen Verwaltungsbehörde. Eine breite Partizipation, wie sie im Rahmen einer SUP vorgesehen wäre, wird momentan nicht gefordert. Die Beteiligung der Öffentlichkeit stellt daher ein wichtiges zusätzliches Element der Programmplanung dar, welches beim Einsatz einer SUP unter Umständen bedeutende Umstrukturierungen derzeitiger Planungsprozesse zur Folge hätte (vgl. Abschnitt 4.2.2 im vorangegangenen Kapitel). So müsste ausgehend von den aufgestellten Qualitätskriterien die beteiligte Öffentlichkeit umfassend informiert und qualifiziert werden. Es sollten ausreichend verständliche Informationen bereitgestellt sowie die finanziellen und zeitlichen Kapazitäten der beteiligten Personen sichergestellt werden.

Rein formell erscheint der Einsatz einer strategischen Umweltprüfung in die Planungsschritte eines Ziel-2-Programms relativ unproblematisch. Iterativ eingebunden könnte das Instrument seinem Ideal entsprechend sowohl Einfluss auf die Inhalte (Formulierungen von Zielen, Projektauswahlkriterien, ...) als auch auf die Strukturen der Planungs- und

Entscheidungsprozesse (Auswahlverfahren, Entscheidungskompetenzen, Partizipation,) nehmen und sie aus ökologischer Perspektive begleiten und bewerten.

Abbildung 10: Einsatz einer strategischen Umweltprüfung im formellen Ziel-2-Planungsablauf



eigene Darstellung

Das in

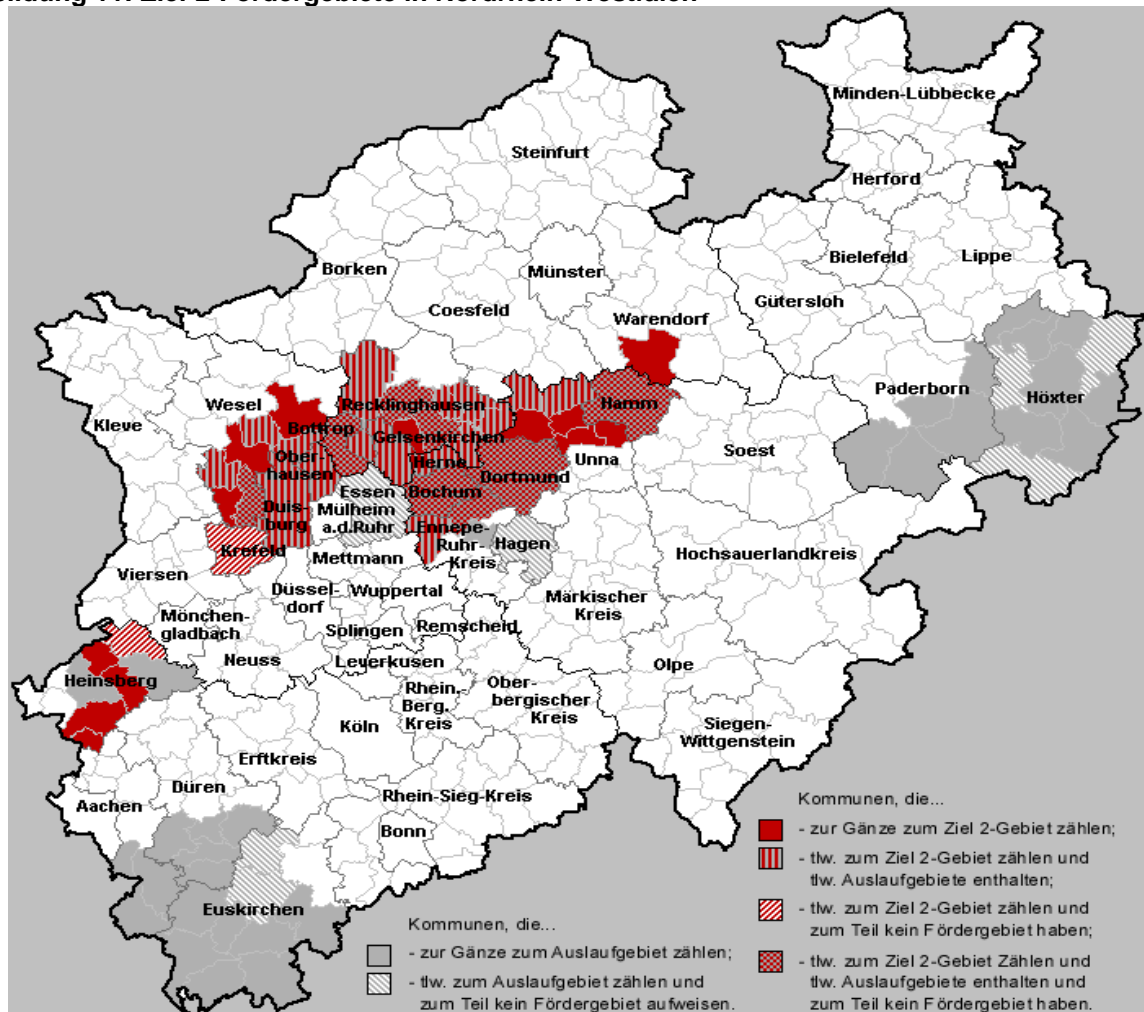
Abbildung 10 dargestellte Konzept für eine SUP-Integration bewegt sich bewusst auf einem hohen Abstraktionsniveau und geht von idealen Bedingungen aus, die weder inhaltlich noch zeitlich oder räumlich mit tatsächlichen Entscheidungsprozessen verknüpft sind. Eine Prognose über die Wirkungskraft einer solchen integrierten ökologischen Steuerung auf einem konkreteren Scale mit stärkerem räumlichen und zeitlichen Bezug zu tatsächlichen Entscheidungsprozessen lässt sich aus einer solchen Perspektive jedoch nicht anstellen. Ob eine strategische Umweltprüfung ihren Zielen und Funktionen gerecht werden und in der Folge tatsächlich dazu beitragen kann, Umweltschutzinteressen in politischen Entscheidungsprozessen gegenüber wirtschaftlichen Zielen zu stärken, soll daher im Folgenden am Fallbeispiel des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm erörtert werden.

5.3 Umweltbelange im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm

In Deutschland werden die Strukturfondsfördermittel auf Länderebene verwaltet. In Nordrhein-Westfalen steht dem Ziel-2-Programm das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) als Verwaltungsbehörde vor, welches die Hauptverantwortung für die Planung und

Durchführung des Programms trägt. Zu den nordrhein-westfälischen Ziel-2-Gebieten zählen vor allem weite Teile des Ruhrgebiets sowie das Steinkohlenrevier im Kreis Heinsberg (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11: Ziel-2-Fördergebiete in Nordrhein-Westfalen



Quelle: MWME (2006)

Um die praktischen Auswirkungen einer strategischen Umweltprüfung am Fallbeispiel des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms abschätzen zu können, wird zunächst der derzeitige Umgang mit Umweltbelangen analysiert. Von besonderem Interesse ist dabei die Interpretation und der Umgang mit dem Querschnittsziel der „nachhaltigen Entwicklung“ sowie der Stellenwert von Umweltbelangen in eventuellen Interessen- und Zielkonflikten. Dieser Analyse dienen sowohl die detaillierten Informationen des nordrhein-westfälischen Einheitlichen Programmplanungsdokuments für den Planungszeitraum 2000-2006 (im Folgenden kurz EPPD) als auch die Ergebnisse der geführten Expert/inneninterviews³².

5.3.1 Die Programmebene: Arbeitsplätze als „Totschlagargument“

Auf der Programmebene erfolgen die wesentlichen Schritte der Programmplanung: die Regionalanalyse sowie die Formulierung von Zielen und Entwicklungsschwerpunkten. Während die Regionalanalyse die Ausgangssituation der gesamten nordrhein-westfälischen Zielgebiete

³² Zitierte wie sinngemäß wiedergegebene Passagen sind mit Interview (1-10) gekennzeichnet. Diese Nummerierung erfolgte zufällig und stimmt nicht mit der Reihenfolge der im Anhang aufgelisteten Expert/innengespräche überein.

beschreibt, weisen die darauf aufbauende Zielformulierung und Schwerpunktsetzung bereits eine Richtung, in welche die Strukturfondsförderung führen soll. Die auf der Programmebene getroffenen Entscheidungen beziehen sich auf eine relativ abstrakte Ebene und sind im Vergleich zu Entscheidungen auf Maßnahmenebene nicht direkt handlungsrelevant.

Die Regionalanalyse hat nach den Vorgaben der EU vor der eigentlichen Programmplanung stattzufinden und umfasst im nordrhein-westfälischem EPPD die folgenden Punkte:

- 1. Ausganglage und Regionalstruktur,
- 2. Wettbewerbsfähigkeit und Infrastrukturentwicklung,
- 3. Arbeitsmarkt und städtische Problemgebiete,
- 4. Analyse der beruflichen Chancengleichheit von Frauen in NRW
- 5. Umwelt.

Auch wenn die Regionalanalyse des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms zum Teil als „zu konventionell industriellastig“ (Interview 1) angesehen wird, sind Umweltaspekte ausführlich untersucht und ökologische ‚Stärken‘ und ‚Schwächen‘ der Region dargestellt worden. So hielten ein Großteil der interviewten Gesprächspartner/innen auf Programmebene, unter ihnen auch Vertreter/innen von Umweltinteressen, Umweltbelange in der Analyse für ausreichend berücksichtigt (Interviews 2 - 5).

Die Ergebnisse der ökologischen SWOT-Analyse³³ für das nordrhein-westfälische Ziel-2-Gebiet lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Stärken: Umwelttechnik vor allem in Energiebereich;
- Schwächen: Emissionen, Altlasten, Mangel an Freiflächen;
- Chancen: Umwelttechnik- und Energiebranche, mögliche Nutzung von Brachflächen;
- Risiken: erwartete Verkehrszunahme, weiterhin hoher Anteil umweltschädigender Industrien (zusammengefasst aus EPPD: 201).

Grundsätzlich ist laut der durchgeführten Analyse das Ruhrgebiet „... durch eine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltqualität charakterisiert“ (EPPD: 212).

Aus den Ergebnissen der Regionalanalyse wurde eine Zielsystematik mit einem Haupt- und drei Unterzielen abgeleitet (siehe Abbildung 12). In der derzeitigen Förderperiode lautet das Hauptziel des Ziel-2-Programms:

- „Schaffung neuer und Erhaltung bestehender Arbeitsplätze insbesondere in kleinen und mittelständigen Unternehmen durch Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Region“ (EPPD: 217).

Dem Hauptziel wurden die drei folgenden Unterziele zugeordnet:

- „Steigerung der Investitionsfähigkeit einschließlich der Gründung neuer Unternehmen“;
- „Regionale Kompetenzentwicklung und Kompetenzstärkung“;
- „Verbesserung der infrastrukturellen Rahmenbedingungen“ (EPPD: 220).

³³ Die im EPPD gebräuchliche Abkürzung „SWOT“ stammt aus dem Englischen und steht für: *Strengths, Weaknesses, Opportunities* und *Threads*; ins Deutsche übersetzt mit: Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken.

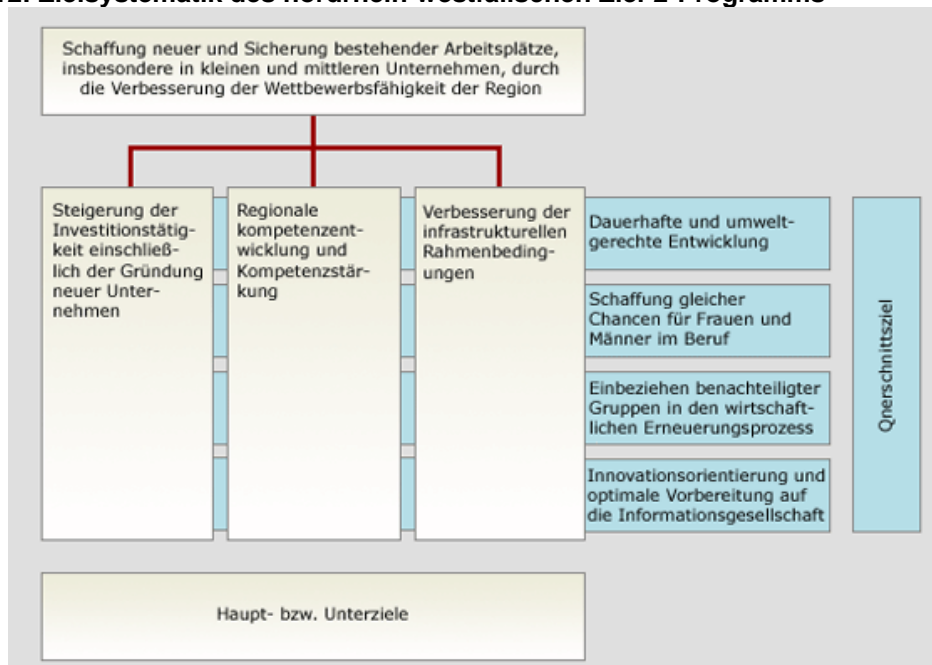
Bei dieser ersten übergeordneten Zielformulierung findet die in der Regionalanalyse hervorgehobene „erhebliche Beeinträchtigung der Umweltqualität“ (ebd.: 212) offenkundig keine Berücksichtigung. Allgemein erscheint im Hinblick auf die vielfältigen dargelegten Problemfelder – von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und der Situation des Arbeitsmarktes über Mängel an Infrastruktur und Bildungsmöglichkeiten bis hin zu mangelnder Chancengleichheit und Umweltproblemen – die Verengung auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen relativ einseitig als übergeordnetes Ziel der Strukturförderung. So bezeichnen einzelne Beteiligte sowohl auf Programm- als auch Maßnahmenebene das Hauptziel „Schaffung von Arbeitsplätzen“ auch als „Totschlagargument“ (Interview 1, Interview 6) und kritisieren dessen vorrangige Stellung im Programm (Interviews 1-3 und 6-8).

Die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ wird im Hauptziel dabei als eine Voraussetzung für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen dargestellt (EPPD: 217ff). Was unter dem Begriff „Wettbewerbsfähigkeit“ verstanden wird, bleibt jedoch unklar.

Umweltbelange werden in der Zielsystematik nur sehr abstrakt als eines von vier Querschnittszielen in die Zielformulierung aufgenommen. Als Querschnittsziele werden im EPPD aufgelistet:

- „dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“;
- „Schaffung gleicher Chancen für Frauen und Männer im Beruf“;
- „Einbeziehung benachteiligter Gruppen in den wirtschaftlichen Erneuerungsprozess“
- „Innovationsorientierung und optimale Vorbereitung auf die Informationsgesellschaft“ (EPPD: 220)

Abbildung 12: Zielsystematik des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms



Quelle: MWA (2004), EPPD: 222

Das von der Europäischen Union geforderte Querschnittsziel „nachhaltige Entwicklung“ ist in Nordrhein-Westfalen durch die Übersetzung in „dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ konkret auf Umweltbelange ausgerichtet worden.

„Das ist eine Übersetzung von „Nachhaltigkeit“ (Interview 1).

„In NRW wird das Nachhaltigkeitsziel als Umweltziel definiert. Weil Wirtschaft und Soziales ja eh schon gefördert werden, und um zu nachhaltiger Entwicklung zu kommen, fehlt dann Umwelt im Programm.“(Interview 2).

Ausgehend von diesem Querschnittsziel wird von sämtlichen Maßnahmen des Programms gefordert, dass sie „... neben der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Region und der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen, [...] gleichzeitig einen möglichst weit reichenden Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen leisten müssen“ (EPPD: 229). Dieser „möglichst weit reichende Beitrag“ kann dabei laut Planungsdokument jedoch schon allein dadurch erbracht werden, dass die Maßnahmen „...mögliche neue Umweltschädigungen minimieren“ (EPPD: 230).

Ausgehend von der umfassenden Regionalanalyse ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die konkret dargestellten Umweltproblematiken in der Zielsystematik lediglich von einem wenig spezifischen Querschnittsziel abgedeckt werden. Aus dem Hauptziel „Schaffung von Arbeitsplätzen“ lassen sich die Querschnittsziele insgesamt nicht mehr ableiten.

Im EPPD wird nicht verdeutlicht, wie und warum es zu dieser reduzierten Zielsystematik kam. Da bei der Festsetzung der Programmziele keinerlei Alternativen offen gelegt oder diskutiert worden sind, noch eine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfand (vgl. Kritik nach SAUERBORN/TISCHER 1999), kann hier durchaus von einer Nicht-Entscheidung im Sinne OSSENBRÜGGES gesprochen werden (vgl. Abschnitt 2.3.2). Mögliche Zielkonflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen auf der Programmebene werden durch diese Nicht-Entscheidung verdeckt. Da sämtliche Maßnahmen und Projekte im weiteren Programmverlauf immer in Bezug auf deren Relevanz für das Hauptziel ausgewählt und bewertet werden, handelt es sich um eine sehr frühe und bedeutende Nicht-Entscheidung, in Folge derer „alternative Gestaltungs- und Nutzungsmöglichkeiten des Raums“ (OSSENBRÜGGE 1983: 61) ausgeblendet und gehemmt werden.

Schon auf dieser ersten Ebene der Zielformulierung ist unverkennbar, dass die aufwendig durchgeführte Analyse des Umweltzustandes der Region im weiteren Programmverlauf keine weitere, handlungsrelevante Konkretisierung erfährt. Während aus den wirtschaftlichen Aspekten der Regionalanalyse Ziele und konkretere Unterziele abgeleitet wurden, wird auf die Ergebnisse der Umweltanalyse kein Bezug genommen. Die identifizierten Stärken und Schwächen im Umweltbereich werden nicht in konkreten Zielen aufgenommen, sondern in einem abstrakten Querschnittsziel subsumiert. Gemäß der Ausgangshypothese dieser Arbeit (vgl. Kapitel 2, Abbildung 4) sinkt der Stellenwert von Umweltbelangen auf Programmebene von der Regionalanalyse zur Zielformulierung und daraus abgeleiteten Schwerpunktsetzung abrupt ab (siehe Abbildung 14, Seite 61).

5.3.2 Übergang von der Programm- zur Maßnahmenebene: Bruch in der Programmlogik

Beim Übergang von der Programm- zur Maßnahmenebene ist im nordrhein-westfälischem Ziel-2-Programm ein Bruch in der Programmlogik festzustellen, der weder aus den Darstellungen im EPPD noch aus den Internetseiten des Programms ersichtlich ist: Die durchgeführten Maßnahmen wurden, anders als im Planungsdokument dargestellt, nicht ausgehend von den aufgestellten Programmzielen ausgewählt, sondern standen zum großen Teil bereits im Vorhinein fest.

„Es ist eher so, dass die anderen Ministerien sagen: ‚Wir haben hier das und das Landesprogramm. Das passt gut zur Kofinanzierung. Baut das mal schön mit ein!‘“ (Interview 2).

Dass der Planungsablauf im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm nicht den Darstellungen im EPPD entspricht, begründet sich zum Teil darin, dass die Verwaltungsbehörde so genannte zwischengeschaltete Stellen³⁴ mit der Betreuung einzelner Maßnahmen beauftragt hat, in deren Verantwortung die Auswahl und Betreuung von Projekten liegt. BÖHM und GLIMM-LÜCKEWILLE (2002: 24) unterscheiden diesbezüglich zwischen einem „subsumed system“ und einem „differentiated system“ der Ziel-2-Förderung. In einem „subsumierten“ System wie in Nordrhein-Westfalen sind die Entscheidungsprozesse und -strukturen direkt an bestehende Länderprogramme gekoppelt, die der Kofinanzierung der Strukturförderung dienen (ebd.). Im Gegensatz zum formal-logischen Programmablauf erfolgt in einem solchen System die Planung häufig „from measures to strategy“ (ebd. 2002: 32). Dies hat zur Folge, dass...

„...die Maßnahmen schon vorher feststehen, weil die kofinanzierenden Ministerien schon genau wissen, was sie haben wollen. Dann hat es natürlich auch keine Verbindung zur SWOT-Analyse, und die Strategie wird nachher so gestrickt...“ (Interview 2).

Folglich haben die eigentlichen Zielsetzungen des Programms keinen oder zumindest keinen direkten Einfluss auf die Auswahl von Projekten. Im Gegenteil werden die Programmziele im Laufe der Planung so formuliert und interpretiert, dass sich bereits feststehende Maßnahmen in das Programm eingliedern lassen und die Strategie des Programms weiter konsistent erscheint. So können bei einem derartigen Vorgehen Projekte gefördert werden, „unabhängig davon, wie die Regionalanalyse aussieht“ (Interview 4). Deutlich wird dies auch im folgenden Zitat eines Verantwortlichen auf Maßnahmenebene:

„Vor `97, als es noch kein EU-Geld gab, da haben wir dieselbe Art Projekte gefördert, nur eben insgesamt weniger“ (Interview 8).

Das Ziel-2-Programm tritt in einem solchen subsumierten System lediglich „... als ergänzendes Finanzierungsinstrument für strukturpolitische Programme auf Landesebene“ in Erscheinung (SAUERBORN/TISCHER 1999: 81). Dass die vergebenen Gelder aus einem Förderprogramm stammen, welches selbst bestimmte Entwicklungsziele verfolgt, wird somit im Grunde zu einer Nebensache. Alle Verantwortlichen auf Maßnahmenebene machten in den Interviews deutlich, dass sie sich in erster Linie den Länderprogrammen gegenüber verpflichtet sehen, mit denen sie bereits vor der Ziel-2-Förderung gearbeitet haben (Interviews 7-9). Dies bestätigt auch der Eindruck einer externen Expertin:

„Ich hatte den Eindruck, dass in erster Linie erst mal die Landesförderrichtlinien der jeweiligen Programme abgefragt werden. Die zusätzlichen Anforderungen durch die Strukturfonds, die laufen dann so sekundär“ (Interview 2).

Auffallend bei den Gesprächen auf Maßnahmenebene war zudem, dass Verantwortliche einzelner Maßnahmen die Ziel-Systematik des Programms nicht genau kannten und die Förderempfänger anscheinend kaum von den Zielen des Programms, aus welchem sie gefördert werden, erfahren.

„Vor Ort wissen alle, dass es Geld von der EU gibt. Dass es aber Geld aus dem Ziel-2-Programm gibt, weiß niemand im Dorf, und schon gar nicht inhaltliche Punkte des Programms“ (Interview 7).

„Aber mit der EU-Sprache kann man den Leuten das auch nicht vermitteln. Den Bürgern kann man nur vermitteln: Das ist mit Geldern von der EU gefördert worden. Aber Ziel-1, Ziel-2, ... was dahinter steckt? Nein.“ (Interview 7)

Wie die Programmziele insgesamt hatte durch diesen Bruch in der Programmplanung somit auch die Aufnahme des Querschnittsziels „dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ keine Auswirkungen auf die derzeitige Auswahl von Projekten. So ist ein Ergebnis der europaweiten

³⁴ System der Projektträgerschaft: Bei zwischengeschalteten Stellen handelt es sich um lokale Behörden, Regionalentwicklungsorgane, Nichtregierungsorganisationen oder ähnliches (VO 1260/99 Art. 27 (1)).

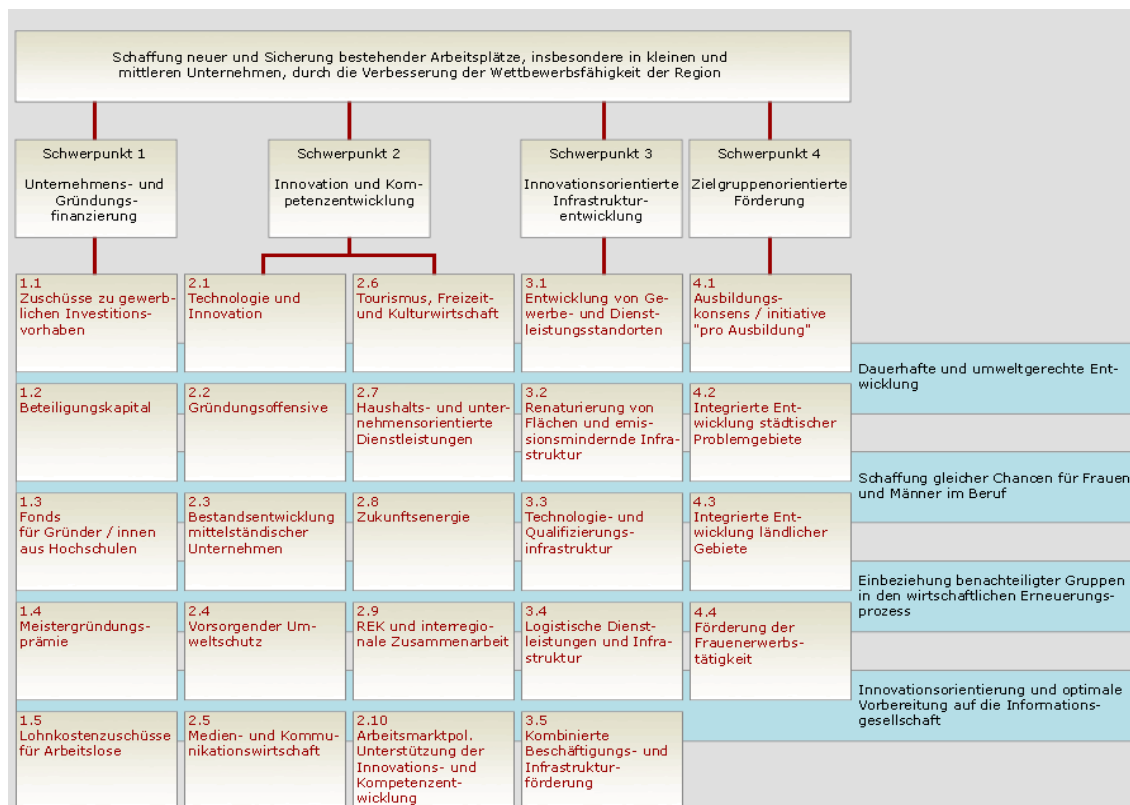
Studien zum Beitrag der Strukturfonds zu nachhaltiger Entwicklung, dass in subsummierten Systemen wie in NRW *strategische* Programmentwicklungen nur äußerst schwer durchzuführen sind (BÖHM/GLIMM-LÜCKEWILLE 2002: 25).

5.3.3 Die Maßnahmenebene: die „grünen Aushängeschilder“

Im Vergleich zur Programmplanung erfolgt die Programmumsetzung, also die Auswahl konkreter Projekte, auf der Maßnahmenebene. In dieser Phase getroffene Entscheidungen betreffen konkretere Vorbereitungen raumwirksamen Handelns als auf der Programmebene.

Die Ziele des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms werden anhand 24 verschiedener Maßnahmen verfolgt (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Maßnahmen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm



Quelle: MWA (2004)

Wie aus der Darstellung im Internetauftritt des Programms deutlich wird, setzen auf Maßnahmenebene zum ersten Mal die bereits erwähnten Querschnittsziele an. Da die Auswahl der Maßnahmen selbst formell direkt am Hauptziel „Schaffung neuer und Sicherung bestehender Arbeitsplätze“ ausgerichtet ist, kommt es oft zu einem Zielkonflikt mit dem Querschnittsziel „dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“. So wurde in der durch ein Gutachterkonsortium durchgeführten Ex-Ante-Evaluierung des Programms bereits betont, dass es durch den Charakter des Querschnittsziels „... auf Maßnahmenebene zur Bildung von Doppelzielen“ kommt:

„Bei der späteren Beurteilung der Maßnahmen kann dies zu unklaren Bewertungsergebnissen führen, da eine erfolgreiche, zu einer wirtschaftlichen Belebung beitragende Maßnahme negative Folgen für die Umwelt haben kann (und wahrscheinlich haben wird). Wie lautet das Endurteil bei derartigen Maßnahmen? Das Hauptziel des

EPPD ist erfüllt, doch hinsichtlich des Querschnittsziels ergeben sich womöglich keine oder sogar negative indirekte Auswirkungen. In diesen Fällen besteht zweifellos ein grundsätzlicher Zielkonflikt³⁵

Die Interviews machten sowohl auf Programm- als auch auf Maßnahmenebene deutlich, dass aufgrund der klar vorrangigen Stellung des wirtschaftlichen Hauptziels dieser Zielkonflikt zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen jedoch kaum zu differenzierten Abwägungen führt. Denn, „... wenn es zu Zielkonflikten kommt, und das kommt es ja eigentlich immer, dann entscheidet im Zweifel immer das eigentliche Programmziel“ (Interview 2).

Die generell bestehende Schwierigkeit, Umweltinteressen in konflikträchtigen Entscheidungen gegen wirtschaftliche Ziele durchzusetzen, wird durch den Charakter des Querschnittszieles somit zusätzlich verstärkt. So behauptet ein externer Gutachter des Programms:

„Der sicherste Weg, ein Thema kaputt zu machen, ist es, es zum Querschnittsziel zu machen. Als Querschnittsziel gibt es eine kollektive Verantwortlichkeit dafür, aber keine individuelle“ (Interview 1).

Insgesamt kann daher von einer schwachen Stellung der Umweltinteressen auf der Maßnahmen-Ebene ausgegangen werden.

Eine Ausnahme bilden einige Maßnahmen des Programms, die speziell Umweltziele verfolgen und die Schwäche des Querschnittsziels zum Teil abfedern. So betont der gleiche Gesprächspartner:

„Deshalb ist man hier einen Schritt weiter gegangen als in anderen Ziel-2-Programmen und hat die Querschnittsziele auch noch mal in Maßnahmen aufgenommen“ (Interview 1).

Ein Verantwortlicher für eine dieser Maßnahmen bezeichnete diese selbst als das „grüne Aushängeschild für das Ziel-2-Programm“ (Interview 8). Es handelt sich dabei um Maßnahmen, in denen Umweltschutzaspekte nicht mit wirtschaftlichen Zielen in Konflikt gesehen werden oder Umweltschutz als positiver Nebeneffekt erzielt werden kann.

Positive Nebeneffekte oder Synergien zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen ergeben sich beispielsweise, wenn eine Verbesserung der Umweltsituation als Möglichkeit zur Steigerung der Standortqualität und somit der Wettbewerbsfähigkeit der Region angesehen wird. Im nordrhein-westfälischen Programm trifft dies etwa bei der notwendigen Revitalisierung von Altstandorten oder bei der Entwicklung ressourcenschonender Produktionsmethoden zu. Diese Maßnahmen betreffen vor allem Investitionen in technische Effizienzsteigerungen (Maßnahme 2.4) sowie die Bereiche Flächen (Maßnahmen 3.1 und 3.2) und Energie (Maßnahme 2.8) (vgl. Abbildung 13).

Ausgehend vom Anspruch des Querschnittsziels sollten diese „grünen Aushängeschilder“ die anderen Maßnahmen nicht von ihrer Verpflichtung gegenüber einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung befreien. Dennoch sahen sich einige Verantwortliche für andere Maßnahmen nicht in der Lage, beziehungsweise fühlten sich nicht zuständig oder kompetent genug, zum Thema Umweltschutzbelange im Ziel-2-Programm Auskunft zu geben. Die wenigen umweltbezogenen Einzelmaßnahmen wurden dagegen immer wieder als Positivbeispiele der Umweltintegration im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm hervorgehoben und auf vermeintlich geeignetere Gesprächspartner/innen verwiesen. Dementsprechend bezeichnete ein Gesprächspartner diese Maßnahmen auch als die „Nachhaltigkeits-Alibi-Seite“ des Programms (Interview 3).

³⁵ Diese Passage war in der ursprünglichen Version des EPPD zu finden (in der ausführlichen Beschreibung der Ergebnisse der Ex-Ante-Evaluierung (damals S. 490), sie wurde in der überarbeiteten Version des EPPD (vom 29.12.2004) jedoch gestrichen.

Wie bei den Gesprächen mit Verantwortlichen dieser umweltbezogenen Maßnahmen deutlich wurde, haben die maßnahmenspezifischen Umweltziele jedoch im Grunde keinen Bezug zum Querschnittsziel „dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“. Zwar „... kann man sich immer auf dies Nachhaltigkeitsziel beziehen, und das wird sicher auch immer gerne im politischen Raum aufgegriffen“ (Interview 9), durch den bereits dargelegten Bruch in der Programmlogik gehen die maßnahmenspezifischen Ziele dieser „grünen Aushängeschilder“ letztlich jedoch nicht auf das Querschnittsziel des Programms zurück.

Bei einer Gesamtbetrachtung des Programms überwiegen im Vergleich zu diesen umweltbezogenen „grünen Aushängeschildern“ deutlich andere Maßnahmen, die ökologischen Belangen eher entgegenstehen. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen, die zum Ausbau an verkehrlicher Infrastruktur und zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete „auf der grünen Wiese“ führen (Interview 3) (z.B. Maßnahmen im Schwerpunkt 3).

So kritisiert auch ein Vertreter von Umweltinteressen im Programm:

„... aber diesen 3% Bausteinen stehen dann 97% Bausteine gegenüber, die genau in die andere Richtung gehen. Überall neue Fabriken, überall neue Gewerbegebiete, und nur das löst unsere Zukunftsprobleme“ (Interview 3).

Zusammenfassend fällt der Stellenwert von Umweltbelangen auf Maßnahmenebene im Vergleich zu den Ausgangsüberlegungen in Kapitel 2 nicht linear ab. Während in einem Großteil der Maßnahmen Umweltziele im Grunde keine eine Bedeutung haben und insgesamt von einer sehr schwachen Stellung der Umweltinteressen ausgegangen werden muss, werden sie in einigen „grünen Aushängeschildern“, insofern dies konfliktfrei möglich ist, neben wirtschaftlichen Zielen mit eingefordert (vgl. Abbildung 14, S. 61).

5.3.4 Auswahl von Projekten oder Sicherstellung des Mittelabflusses

Bei den auf der Maßnahmenebene zu erwartenden Zielkonflikten zwischen den maßnahmenspezifischen und den Querschnittszielen werden Entscheidungen bei der Projektauswahl im Zweifel immer gegen das Querschnittsziel und für das maßnahmenspezifische Ziel getroffen. So bemerkte ein Gutachter des Programms:

„Also, ich habe bisher noch nie irgendwo gehört, dass irgendeines der Querschnittsziele entscheidungsrelevant gewesen wäre. Es wird beachtet, aber es wird auch nichts Unmögliches gefordert, und im Entscheidungsfalle gibt es andere Kriterien aber sicherlich nicht, dass ein Projekt daran scheitert“ (Interview 1).

Die Gesprächspartner/innen vermittelten insgesamt den Eindruck, dass ein Projekt, welches einem Querschnittsziel widerstrebt, was die Förderung und Durchführung angeht aus dem Programm keine Nachteile zu erwarten hat.

Bezüglich der Projektauswahl wurde aus den Ergebnissen der Interviews zudem deutlich, dass eine tatsächliche *Auswahl* zwischen verschiedenen Projekten im Programm derzeit nicht oder nur begrenzt möglich ist. Da nicht verwendete Mittel der Ziel-2-Programme an die Europäische Kommission zurückfließen, sehen sich die verantwortlichen Behörden beim Abfluss der bewilligten Gelder häufig unter Zeitdruck. Dem Mittelabfluss wird daher zum Teil eine höhere Bedeutung beigemessen als der Auswahl geeigneter Projekte.

„Weil der Mittelabfluss eigentlich schon das Erfolgskriterium darstellt. Was damit dann tatsächlich erzielt wird, spielt da keine Rolle.“ (Interview 1).

Fördergelder fließen immer dann ungenutzt an die Kommission zurück, wenn sich keine potenziellen Förderempfänger finden lassen und daher keine Kofinanzierung zu Stande kommt. Fehlende Bewerbungen um die EU-Gelder wurden in den Interviews mit dem geringen Bekanntheitsgrad des Ziel-2-Programms (Interview 6), den fehlenden Mitteln zur Kofinanzierung (wenn beispielsweise Kommunen Projektnehmer sind, Interview 8 und 9) sowie insbesondere

mit dem großen bürokratischen Aufwand bei der Antragstellung begründet (siehe dazu näher Abschnitt 5.4.2.3).

Der derzeitige Mangel an potenziellen Förderempfängern hat zur Folge, dass eine Projektauswahl im eigentlichen Sinne im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm oft nicht möglich ist.

„Die Projektauswahl ist deshalb noch eine interessante Frage, als dass es diese Auswahl im Regelfall überhaupt nicht gibt“ (Interview 1).

„... weil es gar nicht so viele Projekte gibt, zu einen Zeitpunkt, wo man wählen könnte“ (Interview 2).

Das Problem fehlender Fördernachfrage und der gleichzeitige Druck des Mittelverfalls wurden in den Interviews als Gründe gegen eine ernsthafte Projektauswahl angeführt. Im Gegenteil entstand eher der Eindruck, dass alle Projekte, die in irgendeiner Form eine Förderung rechtfertigen, auch unterstützt würden.

„Sie müssen ja Ihr Geld loswerden. Das Geld, was sie nicht loswerden, verfällt irgendwann. Das heißt, sie sind dann irgendwann froh um jeden dämlichen Antrag, den sie noch irgendwie gutheißen können“ (Interview 1).

„Aber sonst trickelt das so nach und nach ein, und manche sind froh, dass sie das Geld überhaupt ausgeben können“ (Interview 2).

„Und wir sind auf der anderen Seite ja auch froh, wenn wir überhaupt Existenzgründer haben“ (Interview 4)

Es scheint in der derzeitigen Situation demnach nicht denkbar, Umweltschutzaspekte zu einem Auswahlkriterium für Projekte werden zu lassen, wie aus dem Zitat einer externen Gutachterin deutlich wird:

„Aber welche Konsequenz hätte das dann für Ziel-2? Umweltschutz müsste ein hartes Auswahlkriterium werden. Das kann man aber praktisch nicht durchsetzen, vor allem nicht in der aktuellen Situation: die Ziel-2-Mittel fließen in der aktuellen Situation sowieso nicht ab, das heißt, es gibt auch keine Auswahl von Projekten, sondern man ist froh, wenn Projekte überhaupt realisiert werden“ (Interview 6).

5.3.5 Partizipation: die Beteiligung der „ewigen Nörgler“

In Nordrhein-Westfalen wird „Partnerschaft“ durch den Einsatz eines so genannten Begleitausschusses angestrebt, der für das gesamte Programm eine Steuerungs- und Beratungsfunktion ausübt³⁶.

Der Vorsitz liegt bei der Verwaltungsbehörde des Programms, dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie. Der Begleitausschuss tritt halbjährig zusammen und diskutiert die Umsetzung und mögliche Änderungen des Programms, prüft und genehmigt einzelne Planungsschritte, Projektauswahlkriterien, Fortschritte in Bezug auf spezifische Interventionsziele sowie Berichte der Verwaltungsbehörde an die Europäische Kommission (EPPD: 407f). Auffällig ist, dass wiederum die Verwaltungsbehörde den Vorsitz des Gremiums innehat und vorwiegend die gleichen Partner einbezogen werden, die bereits für die Aufstellung und Planung des Programms verantwortlich waren. Sonstige Formen der Partizipation oder Beteiligung der Öffentlichkeit sind nicht vorgesehen.

„Das ist eher eine passive Beteiligung.“ (Interview 1).

„Ob man eine breite Öffentlichkeit beteiligen kann im Sinne eines Verfahrens, dass man die Pläne vier Wochen auslegt und ankündigt, so dass wirklich jeder die Möglichkeit hat, sich dazu zu melden, ich weiß nicht, ob das machbar ist“ (Interview 4).

³⁶ Der nordrhein-westfälische Begleitausschuss setzt sich zusammen aus den am Programm beteiligten Ministerien (Ressorts: Wirtschaft, Umwelt, Familie und Wissenschaft), der Vereinigung der Industrie- und Handelskammern, dem Handwerkskammerbund, dem Gewerkschaftsbund, der Vereinigung der Arbeitgeberverbände, dem Landesbüro der Naturschutzverbände, Vertretern der Regionalkonferenzen, den beteiligten Bezirksregierungen, drei verschiedenen Bundesministerien und einem Vertreter der Europäischen Kommission (EPPD: 406f).

„Also, ich glaube, wenn man eine breite Öffentlichkeit beteiligen würde, dann würde man Jahre brauchen, so ein Programm zu Stande zu bringen, das stände einfach in keinem Verhältnis. Also, Transparenz hin oder her, aber das würde dann alles so in die Länge ziehen ...“ (Interview 4).

Die Naturschutzverbände sind im nordrhein-westfälischem Begleitausschuss in beratender Funktion mit einer Stimme vertreten. Insgesamt wurde in allen Gesprächen mit den Programmbeteiligten die undankbare Rolle der Umweltvertreter/innen im Programm deutlich³⁷. Da sie als externe Berater/innen meist nur am Rande mit dem komplizierten Programmplanungsverfahren vertraut sind, können sie kaum konstruktive Beiträge leisten und geraten leicht „... in so eine komische Rolle der ewigen Nörgler“ (Interview 2). Insgesamt werden die Umweltakteure nach Ansicht einer Befragten ...

„... immer noch sehr stark als, na ja, nicht störend empfunden, aber es wird halt gesagt: ‚Die vertreten so extreme Positionen. Erstens vertreten sie extreme Positionen, zweitens bieten sie keine konstruktiven Vorschläge und dieses ewige Kontra, das bringt uns auch nicht weiter und schließlich ist es eigentlich ein Wirtschaftsförderprogramm‘“ (Interview 2).

Zusätzlich zu dieser schwierigen Rolle wurde im Gespräch der Eindruck eines Umweltvertreters deutlich, im Begleitausschuss relativ wenig bewirken zu können. Einerseits verfügt er nur über eine von vielen Stimmen im Begleitausschuss, „... da sind wir eben ein kleines Stellschräubchen in diesem Gesamtprozess“ (Interview 3). Und andererseits ist der Begleitausschuss sowie das Programm insgesamt seiner Ansicht nach stark von der Verwaltungsbehörde und Wirtschaftsvertretern dominiert.

„Das durchführende Ministerium ist das Wirtschaftsministerium, und das Wirtschaftsministerium hat die Aufgabe, die Wirtschaft zu stärken. Die werden den Teufel tun, sich von irgendeinem Umweltschützer irgendwas sagen zu lassen. Sie hören sich das an. Sie hören sich das auch fair an. Aber es gibt jetzt keinen Mechanismus, dass ich als einzelner Mensch da etwas ändern könnte. Unter 40 Leuten komme ich dann einmal dran am Vormittag, dann müssen sie sich das anhören, das hören sie sich auch an, finden sie vielleicht auch ganz interessant, im Grunde vielleicht sogar richtig. Aber sie haben 1000 Gründe, warum sie das dann aber nicht so machen können“ (Interview 3).

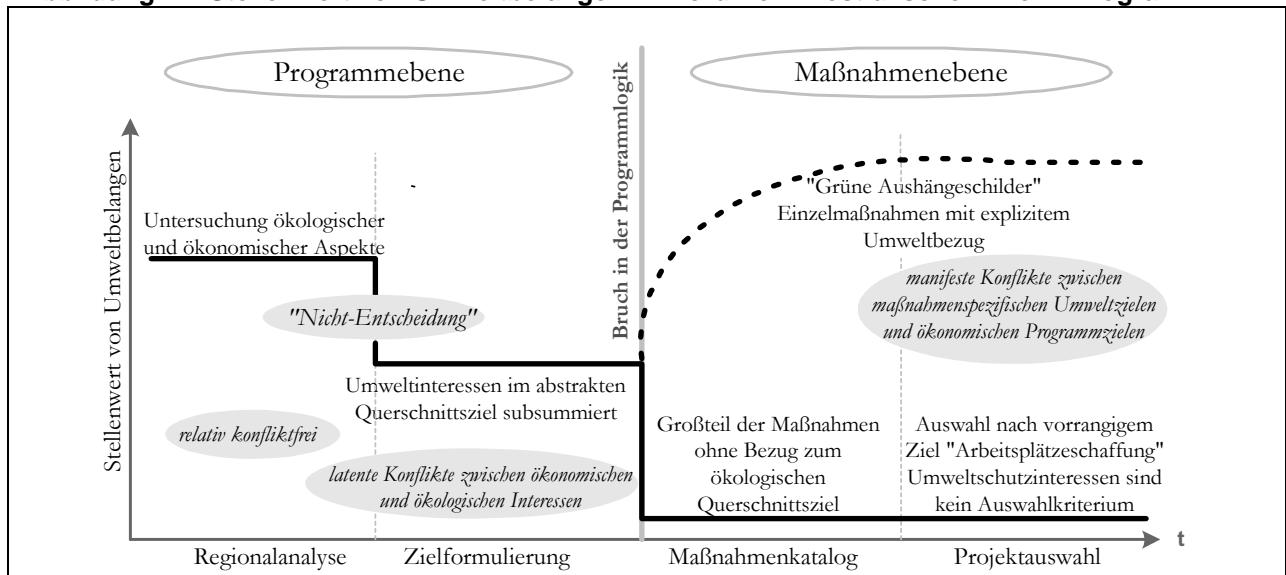
5.3.6 Zusammenfassung: Umweltintegration im derzeitigen Programmablauf

Einer zusammenfassenden Bewertung sei vorangestellt, dass der Umgang mit Umweltschutzbelangen und dem Querschnittsziel „nachhaltige Entwicklung“ im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm – besonders im Vergleich zu anderen Wirtschaftsförderungsprogrammen oder auch anderen Ziel-2-Regionen – in der Literatur bislang prinzipiell positiv bewertet wird (SAUERBORN/TISCHER 1999; BÖHM/GLIMM-LÜCKEVILLE 2003).

Ausgehend von den Untersuchungen dieser Arbeit, ergibt eine kritische Betrachtung der Planungsabläufe jedoch eher den Eindruck, dass im Vergleich zur formellen Integration des Querschnittsziels in den tatsächlichen Entscheidungs- und Planungsprozessen Umweltbelange nur relativ oberflächlich oder nachrangig berücksichtigt werden. Sie werden tendenziell isoliert von der eigentlichen Programmplanung und den zentralen Zielen betrachtet und teilweise auch als hinderlich zu deren Erreichung empfunden. Wie sich ihr Status im Vergleich zur Ausgangsannahme (vgl. Abbildung 3 Kapitel 2) im Verlauf des nordrhein-westfälischen Programmablaufs darstellt, demonstriert Abbildung 14.

³⁷ In zwei Interviews wurde auf Bitten der Befragten bei dieser Thematik die Aufzeichnung per Tonbandgerät ausgeschaltet.

Abbildung 14: Stellenwert von Umweltbelangen im nordrhein-westfälischem Ziel-2-Programm



eigene Darstellung

Während in der Regionalanalyse noch relativ ausführlich auf Umweltaspekte eingegangen wurde, werden sie bei der Zielformulierung und Schwerpunktsetzung in Form einer Nicht-Entscheidung nahezu komplett ausgeklammert, wodurch mögliche Konflikte in dieser Phase verdeckt bleiben. Auf Maßnahmenebene manifestieren sich jedoch Konflikte zwischen dem Querschnittsziel „dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ und den maßnahmenspezifischen Zielen. In diesen Konflikten besteht durch das Querschnittsziel eine *kollektive Verantwortlichkeit* gegenüber Umweltschutzbelangen, dagegen eine *individuelle Verantwortlichkeit* gegenüber den sozioökonomischen vorrangigen Zielen der Maßnahmen. Umweltinteressen werden in Konfliktsituationen daher grundsätzlich nachrangig behandelt. Als *grüne Aushängeschilder* federn einzelne Maßnahmen mit explizitem Umweltbezug diese Schwäche des Querschnittsziels zum Teil ab. Umweltbezogene Ziele werden jedoch auch hier nur dann verfolgt, wenn sie sich als Nebeneffekt bei der Verwirklichung der vorrangigen wirtschaftlichen Ziele ergeben. Bei allen anderen Maßnahmen steht in Konfliktsituationen bereits im Vorfeld eigentlicher Entscheidungen fest, dass Umweltinteressen in keinem Fall entscheidungsrelevant sein und die Förderung eines Projektes verhindern dürfen. Es verwundert daher nicht, dass trotz der programmatischen Verpflichtung gegenüber dem Querschnittsziel einzelne Maßnahmen und Projekte ökologischen Belangen direkt entgegenstehen. Sowohl die in der Regionalanalyse hervorgehobene „erhebliche Beeinträchtigung der Umweltqualität“ (EPPD: 204) als auch die formelle Verpflichtung gegenüber dem Ziel einer „nachhaltigen Entwicklung“ ziehen im Laufe der Programmplanung kaum Konsequenzen nach sich.

Wie in den Ausgangshypothesen angenommen, verlieren Umweltschutzbelange im Programmablauf von der abstrakten Zielformulierung bis zur konkreten Projektauswahl stark an Bedeutung. Im Vergleich zu der in Anlehnung an OSSENBRÜGGE (1983) aufgestellten Annahme (vgl. Abbildung 3) verläuft diese Abnahme jedoch weniger linear, sondern sehr abrupt und in direktem Zusammenhang mit der jeweiligen Programmplanungsphase und so auch in Abhängigkeit zum wahrgenommenen räumlichen Maßstab, dem jeweiligen *Scale* der zu treffenden Entscheidungen. So bestätigen sich die angestellten Vorüberlegungen zumindest in der Hinsicht, dass der Stellenwert von Umweltschutzbelangen im Laufe der Konkretisierung des Programms abnimmt, je konkreter und handlungsrelevanter die zu treffenden Entscheidungen

und somit manifeste die zu erwartenden Konflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen sind. Nicht vorherzusehen war dagegen der dargestellte Bruch in der Programmlogik. Auch wenn die durch ihn bewirkte Gabelung des Stellenwertes von Umweltbelangen auf Maßnahmenebene die Ausgangshypothese nicht vollständig entkräftet, wirft er grundsätzliche Fragen bezüglich der Steuerbarkeit der Planungsprozesse auf, denen unter anderem im folgenden Abschnitt zur Integration einer strategischen Umweltprüfung in das nordrhein-westfälische Ziel-2-Programm nachgegangen wird.

5.4 Strategische Umweltprüfungen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm: Versuch einer Prognose

Der folgende Abschnitt geht der Frage nach, was aus der Darstellung und Bewertung der derzeitigen Planungsprozesse für die Integration einer SUP im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm geschlossen werden kann und zeigt die Potenziale und Grenzen des Instruments auf, die sich im Vergleich zum theoretischen Vorkonzept aus den Expertengesprächen ableiten lassen. Die gesammelten Eindrücke aus der Ziel-2-Planungsrealität erlauben eine wirklichkeitsnahe Prognose darüber, ob ein integrierter strategischer Ansatz in diesem Zusammenhang sinnvoll wäre, ob das Instrument seinen Ansprüchen gerecht werden und Umweltinteressen im Programm gegenüber ökonomischen Zielen stärken könnte. Nach der Erörterung, in welchen Bereichen und Planungsschritten des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms sich eine SUP gewinnbringend einsetzen ließe, werden mögliche Hemmnisse für den Einsatz des Instruments in diesem konkreten Zusammenhang herausgestellt.

5.4.1 Potenziale - Was könnte eine SUP bewirken?

In einer Reihe von Planungsschritten des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms erscheint der Einsatz einer SUP durchführbar und sinnvoll. Sowohl auf Programmebene als auch auf Maßnahmenebene könnten einzelne Elemente oder Herangehensweisen des Instruments zu einer ökologischen Modernisierung des Programms beitragen, die im Folgenden entlang der einzelnen Programmplanungsschritte dargestellt werden.

In der Regionalanalyse, die dem nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm zu Grunde liegt, wurden neben ökonomischen zwar auch ökologische Aspekte untersucht, allerdings erfolgte diese Analyse getrennt vom sozioökonomischen Teil. Im Rahmen einer SUP sollten die Wirkungszusammenhänge zwischen Wirtschaft und Umwelt daher deutlicher herausgestellt werden. Eine Gesprächspartnerin machte diesbezüglich auf ein Vorgehen in englischen Ziel-2-Programmen aufmerksam, in welchem durch eine „Environmental-Economic-SWOT“ (Interview 2) Win-Win- und Trade-Off-Beziehungen zwischen ökologischen und ökonomischen Aspekten verdeutlicht werden (siehe auch BÖHM/GLIMM-LÜCKEWILLE 2002)³⁸. Die Gesprächspartnerin veranschaulichte diesen Ansatz mit einer Zeichnung, die in

Abbildung 15 nachempfunden ist.

³⁸ Nach BÖHM und GLIMM-LÜCKEWILLE (2002) stehen in *Trade-Off*-Situationen ökologische und ökonomische Interessen im Widerstreit miteinander und lassen sich nur auf Kosten des jeweils anderen Bereichs verwirklichen. Derartige Situationen ergeben sich im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm in allen Maßnahmen, in denen es zu Konflikten zwischen dem Querschnittsziel „dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ und den maßnahmenspezifischen Zielen kommt. In *Win-Win*-Situationen können dagegen Synergieeffekte erzielt und somit Umwelt- und Wirtschaftsinteressen gleichzeitig unterstützt werden. In Nordrhein-Westfalen beträfe dies vor allem die Maßnahmen, die ausgehend von den geführten Expertengesprächen als die *grünen Aushängeschilder* des Programms beschrieben wurden (vgl. Abschnitt 5.3.3).

Abbildung 15: Mögliche Wechselbeziehungen zwischen ökologischen und ökonomischen Aspekten

		ökologische	
		Stärken	Schwächen
ökonomische	Stärken	Win-Win	Trade-Off
	Schwächen	Trade-Off	Lose-Lose

eigene Darstellung nach einer in Interview 2 angefertigten Zeichnung

Durch eine Gegenüberstellung dieser möglichen Situationen könnten bereits in der Ausgangsbeschreibung der Region latente Konflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Aspekten aufgedeckt werden.

Im weiteren Programmverlauf wäre daraufhin hauptsächlich auf eine konsistente Verfolgung von Umweltinteressen in den Zielen, Programmschwerpunkten und Maßnahmen zu achten. Ein solches Vorgehen wurde von den meisten Interviewten prinzipiell für sinnvoll erachtet und könnte durch den Einsatz einer strategischen Umweltprüfung unterstützt werden. So sprach sich ein Umweltvertreter auf Programmebene ohne direkte Bezugnahme zum Instrument für die in einer SUP angestrebte Herangehensweise aus, indem er betonte:

„Umweltsituationen müssen mitanalysiert werden, Umweltziele müssen mitformuliert werden und dann müssen die Umweltziele in den Maßnahmenkatalogen dementsprechend mit ausgewiesen werden“ (Interview 3).

Ausgehend von einer umfassenden Regionalanalyse sollten bei der Zielformulierung im Rahmen einer SUP Umweltbelange gleichrangig mit anderen Programmzielen konkretisiert werden. So wären aus den aufgedeckten Stärken und Schwächen in Bezug auf die Umweltsituation zumindest einige konkrete Teilziele mit eigenen Schwerpunkten zu entwickeln oder konkretere Umweltziele in verschiedenen Programmschwerpunkten zu verankern.

Diese umweltbezogenen Ziele würden so bereits auf Programmebene bei der Auswahl bestimmter Schwerpunkte eine ökologische Ausrichtung der Programminterventionen ermöglichen – so die Aussage eines Gesprächspartners auf Maßnahmenebene:

„Denn je mehr wir etwas von vorne herein integrieren, desto weniger Aufwand ist es, es später umzusetzen“ (Interview 6).

Nach den Prinzipien einer SUP würde diese Integration von Umweltbelangen verfolgt, indem Alternativen zu formulierten Zielen, Schwerpunkten und Maßnahmen entwickelt und zur Diskussion gestellt würden. Bei der Auswahl einer der diskutierten Alternativen würde nicht nur deren Beitrag zu den jeweils angestrebten Zielen bewertet, sondern es könnten zusätzlich mögliche negative wie positive Auswirkungen auf die Umwelt grob abgeschätzt und so auch nicht intendierte Folgen thematisiert werden. Ein Ziel wäre es, in sämtlichen Maßnahmen Konflikte wie auch Synergien mit Umweltinteressen aufzudecken und dementsprechend vermeiden oder fördern zu können. Dabei sollte der zeitliche und räumliche Bezugsrahmen der unterschiedlichen ökologischen und ökonomischen Interessen stärker herausgestellt werden, indem beispielsweise der derzeitigen problematischen Handhabung „Hauptziel geht vor Querschnittsziel“ der Grundsatz „langfristige Ziele gehen vor kurzfristigen Zielen“ gegenübergestellt wird.

Aus der Abschätzung der möglichen Folgen einer Maßnahme auf die Umwelt könnten schließlich auch maßnahmenspezifische Auswahlkriterien für die Projektauswahl abgeleitet werden. So betonte eine Gesprächspartnerin auf Programmebene:

„Eigentlich müsste man aus dieser Abschätzung, was eine Maßnahme möglicher Weise für Auswirkungen für die Umwelt haben könnte, Anforderungen stellen an die Projektauswahl, damit sich eben keine negativen Projektfolgen ergeben“ (Interview 2).

Aus den Ergebnissen einer strategischen Umweltprüfung könnte demnach festgelegt werden, welche Projekte vorrangig gefördert werden sollten und welche Aspekte Ausschlusskriterien darstellen. In Nordrhein-Westfalen wäre es beispielsweise sinnvoll, die Projekte vorzuziehen, die keine neuen Infrastrukturen benötigen, und dagegen Projekte mit einem starken zusätzlichen Flächenverbrauch von einer Förderung auszuschließen. Ein Gesprächspartner gab in dieser Hinsicht eine Reihe konkreter Vorschläge:

„Also, wenn jetzt ein Ziel-2-Antrag gestellt wird, müsste man aus meiner Sicht immer drei Sachen abprüfen:

1. Was hat das für Auswirkungen auf den Energieverbrauch. Wird der derzeitige Energieverbrauch reduziert oder wird der mehr? Also, nachhaltige Entwicklung kann nur dann implementiert sein, wenn der Energieverbrauch weniger wird, sagen wir mal, bei gleich bleibendem Output.
2. Bei Infrastrukturen: in einem Stadtteil werden z.B. neue Erschließungen gemacht. Da gab es bisher so und so viel versiegelte Fläche, und durch dieses Projekt ist der Versiegelungsgrad sagen wir mal von 10 ha Fläche auf 6 ha Fläche heruntergefahren worden. Der Regelfall bei Ziel-2 ist aber, dass da ein neues Gewerbegebiet auf die grüne Wiese gesetzt wird, und die Flächenbilanz wird schlechter dadurch, wenn ich nachhaltige Entwicklung will, müsste ich aber den Flächenverbrauch zurückfahren.
3. Das gleiche gilt für verkehrliche Entwicklungen. Die können auch nur dann dauerhaft und nachhaltig sein, wenn neue Logistikzentren an bestehende Bahnlinien oder an den Hafen in Duisburg angegliedert werden, so dass ich von so und so viel 1000 LKW, mit so und so viel 1000 Tonnen so und so viel auf die Schiene verlagern kann, so dass also die Verkehrsbewegung an sich weniger wird“ (Interview 3).

Voraussetzung für den Einsatz derartiger Auswahlkriterien ist allerdings eine mögliche Alternativenabwägung bei der Projektauswahl, auf die im nächsten Abschnitt eingegangen wird.

Ein weiteres wichtiges Element, welches im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung stärker eingefordert würde, ist – unabhängig vom bestehenden Begleitausschuss – eine verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit. Im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm sind derzeit, insbesondere bei richtungsweisenden Schritten der Zielformulierung und Schwerpunktlegung, kaum partizipative Ansätze vorhanden (siehe auch Kritik nach SAUERBORN/TISCHER 1999). Ausgehend von den in Kapitel 4 aufgestellten Qualitätskriterien wäre für ein ökologisches Entscheiden und Planen dabei nicht nur eine umfassende Information der Öffentlichkeit und eine Offenlegung der Entscheidungs- und Planungsprozesse nötig, sondern auch eine aktive Beteiligung externer Interessenvertreter.

Detaillierte Vorschläge diesbezüglich können ausgehend von den geführten Expertengesprächen nicht gemacht werden. Dennoch seien kurz einige Anregungen wiedergegeben, die sich im Laufe der Untersuchungen aufdrängten. Eine Möglichkeit, die sich in einigen Interviews auf Programmebene herauskristallisierte, ist neben der allgemeinen Beteiligung der Öffentlichkeit die Bildung eines Expertenkomitees, das ausschließlich für die Integration und Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen im Programm verantwortlich ist (Interviews 1, 2 und 4). Eine Gesprächspartnerin verweist in diesem Zusammenhang auf die so genannten *theme manager* in englischen Ziel-2-Programmen:

„In England gibt es zum Beispiel *theme-manager*. Die kümmern sich nur um die Umweltaspekte, als hauptberuflich Angestellte. Die kennen sich dann natürlich richtig aus, und können auch besser einschätzen, was machbar ist und was nicht“ (Interview 2).

Dieser Vorschlag ähnelt der Forderung in einigen SUP-Modellen nach dem aktiven Einbezug einer „qualifizierten Öffentlichkeit“ (vgl. Abschnitt 4.2.2; insbesondere PALERM 1999; ARBTER 2001). Ausgehend von einer „Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU Programm Ziel-2“ empfehlen auch SAUERBORN und TISCHER (1999) ein ähnliches Gremium. Sie

sprechen dabei von einem „Beirat für Programm-Management und nachhaltige Entwicklung“ (ebd.: 78ff und 84ff).

In einem solchen Expertenkomitee könnten die Verfahrensweisen und Konzepte strategischer Umweltprüfungen genutzt werden, um mögliche negative Folgen auf die Umwelt verschiedener Interventionen und Investitionen aufzudecken. Die Ergebnisse der Untersuchungen würden schließlich wissenschaftlich fundierte Argumente für die beteiligten Umweltakteure liefern und könnten somit direkt dazu beitragen, den Stellenwert von Umweltbelangen in Konfliktsituationen zu stärken. Die *theme manager* könnten auch in Phasen und Bereiche des Programms eingreifen, in denen Umweltschutzbelange derzeit nur eine nachrangige Rolle spielen. Von großer Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang die Besetzung dieses Komitees. Es sollte nicht, wie es im Begleitausschuss derzeit der Fall ist, zum großen Teil mit den gleichen Personen und Institutionen besetzt sein, die auch für die Planung und Abwicklung des Programms verantwortlich sind. Vielmehr sollte eine „qualifizierte Öffentlichkeit“, also externe Interessensvertreter und vom Programm unabhängige Experten (etwa NGOs, Verbände und Wissenschaftler), einbezogen werden.

Zusammenfassend beständen die Potenziale einer strategischen Umweltprüfung im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm darin, in allen Planungsphasen alternative Entwicklungs- und somit Entscheidungsmöglichkeiten aufzuzeigen, frühzeitig mögliche negative Auswirkungen auf die Umwelt aufzudecken und daher vermeiden oder minimieren zu können. Gleichzeitig könnten die Planungs- und Entscheidungsprozesse durch einen stärkeren, ernsthaften und gleichwertigen Einbezug einer qualifizierten Öffentlichkeit transparenter und demokratischer gestaltet werden.

Auch wenn nicht explizit eine strategische Umweltprüfung in das Ziel-2-Programm eingeführt würde, ließen sich den aufgezeigten Potenzialen nach einige Elemente, Prinzipien und Kriterien aus den bestehenden Konzepten und Modellen übertragen und anwenden.

5.4.2 Hemmnisse - Welche Aspekte stehen der Einführung einer SUP entgegen?

Die wesentlichen Aspekte, die einen effektiven Einsatz einer strategischen Umweltprüfung im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm behindern könnten, sind der vom formellen Ablauf abweichende Planungsablauf, der die Programmlogik entkräftet, die stark begrenzte Möglichkeit zur Alternativenprüfung und Projektauswahl sowie mangelnde Akzeptanz und grundsätzliche Einwände der beteiligten Akteure gegenüber einem derartigen Steuerungsinstrument.

Kein formal-logischer Programmablauf

Als wesentlicher Punkt, der den Einsatz einer strategischen Umweltprüfung deutlich beeinflussen würde, sei an erster Stelle der offensichtliche Bruch in der Logik des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programmablaufs angeführt (vgl. Abschnitt 5.3.2.). Wie im Laufe der geführten Interviews deutlich wurde, verlaufen Planungs- und Entscheidungsprozesse nicht immer formal-logisch und folgen nicht zwingend einer aufgestellten Systematik. Trotz der detailliert vorgeschriebenen Planungsschritte der europäischen Strukturfondsprogramme standen im nordrhein-westfälischen Fallbeispiel die zu fördernden Maßnahmen zum Großen Teil bereits vor der eigentlichen Zielformulierung fest, so dass sich die Annahme systematischer, linearer Planungsabläufe als unrealistisch erwies. Derart unberechtigte, grundlegende Ausgangsannahmen gegenüber Entscheidungsprozessen und Planungsabläufen führen zwangsläufig zu Fehlplanungen bei der Begleitung und Steuerung von Planungsprozessen. So wurde auch bei dem in Abschnitt 5.2.2 theoretisch aufgestellten

Konzept zur Integration einer SUP ein formal-logischer Ablauf des Ziel-2-Programms vorausgesetzt, der sich im Laufe der Untersuchungen in Nordrhein-Westfalen jedoch als Fehlinterpretation erwies. Brüche oder Sprünge in der tatsächlichen Programmplanung und -umsetzung sind für den Einsatz strategischer Umweltprüfungen besonders problematisch, da sie stark auf einen rationalen Planungsprozess ausgelegt sind (siehe Abschnitt 4.2.4 zu den impliziten Annahmen der Instrumente). Wie im folgenden Zitat aus einem der geführten Experteninterviews deutlich wird, würde der sprunghafte Programmverlauf in Nordrhein-Westfalen wichtigen Elementen einer strategischen Umweltprüfung entgegenstehen.

„Es wäre schon ein Vorteil, solche Sachen überhaupt mal zu reflektieren. Und zwar schon bevor Maßnahmen feststehen. Dass mal wirklich Alternativen zur Erreichung eines Ziels diskutiert werden. Das gibt's natürlich jetzt so nicht, weil die Maßnahmen dann doch schon feststehen, weil die Kofinanzierung sonst gar nicht da ist. Das ist natürlich ein Problem ...“ (Interview 2, Abs. 48).

Wenn die geförderten Maßnahmen nicht im Laufe der Programmplanung entwickelt werden, sondern bereits im Vorhinein feststehen, wenn die bestehenden Entscheidungs- und Planungsprozesse grundlegend anders verlaufen als bei der Konzeption von Steuerungsinstrumenten angenommen wird, erscheint eine systematische ökologische Steuerung der Prozesse äußerst schwierig. Ein Instrument wie die SUP müsste speziell an die bestehenden Prozesse angepasst werden und extrem flexibel sein, um auf sprunghafte Abläufe reagieren und diese begleiten zu können.

Keine Alternativen

Selbst wenn eine strategische Umweltprüfung flexibel genug wäre und sich in die als sprunghaft beschriebenen Programmplanungsabläufe integrieren ließe, ergäben sich in Nordrhein-Westfalen Probleme bei ihrer Durchführung, da ein sinnvoller Einsatz eines der wesentlichsten Elemente des Instruments nicht möglich erscheint: ernsthafte Alternativenprüfungen sind unter den gegebenen Planungsprozessen sowohl auf Programm- als auch Maßnahmenebene kaum denkbar.

Da es sich beim Ziel-2-Programm um ein wirtschaftspolitisch ausgerichtetes Programm handelt, kann das wirtschaftlich ausgerichtete Hauptziel im Rahmen einer integrierten Umweltprüfung kaum in Frage gestellt werden. So betonte eine Gesprächspartnerin auf Programmebene:

„... also man verlagert vielleicht ein bisschen den Schwerpunkt, aber das Ziel „Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen“ gibt man nicht einfach so auf“ (Interview 4).

Auch wenn ein integratives Instrument das Strukturförderprogramm selbst und somit die ihm zugrunde liegende Wachstumslogik nicht anfechten kann, sollten im Rahmen einer SUP dennoch die Ziele des Programms diskutiert und auch prinzipiell in Frage gestellt werden können. Ist eine ernsthafte Prüfung von *alternative options* aufgrund eines solchen feststehenden Paradigmas nicht möglich, bestände zwar in einzelnen Punkten die Möglichkeit, Umweltbelange stärker einzubringen und zu diskutieren, bleibt jedoch das Hauptziel des Programms auf die „Schaffung von Arbeitsplätzen“ begrenzt, ist zu erwarten, dass auch bei einer Aufstellung von Alternativen jeweils diejenige gewählt würde, die am stärksten dieser einseitigen Zielsetzung dient, und mögliche Folgen für die Umwelt nur nachrangig berücksichtigt würden.

Auch bei der Auswahl von Projekten erwies sich in Nordrhein-Westfalen die Prüfung von Alternativen als *option alternatives* als nicht durchführbar. Die Beteiligten auf Maßnahmenebene sehen derzeit ihre Aufgabe hauptsächlich darin, den Mittelabfluss der EU-Gelder sicher zu stellen und weniger in einer kritischen Projektauswahl. Für Alternativenprüfungen, wie sie in einer SUP vorgesehen sind, müssten sich zunächst einmal genügend Projektnehmer um eine

Förderung bewerben, um diejenigen mit den höchsten Beiträgen zu ökologischen Zielen beziehungsweise den geringsten negativen Umweltfolgen auswählen zu können. Auf die Frage, ob eine solche Auswahl im nordrhein-westfälischen Programm möglich sei, argumentiert eine Verantwortliche auf Maßnahmenebene:

„Ich denke, dass das nicht funktioniert, zumindest nicht in der derzeitigen Situation. Wenn ein Land darauf angewiesen ist, dass jeder, der rechnen, schreiben, lesen kann, sich selbstständig macht, und irgendwie versucht, sich wirtschaftlich zu betätigen ... Die werden den Teufel tun, wenn die einen haben, der was machen will, und wenn da nur die geringste Aussicht besteht, dass das was wird, dem zu sagen, du passt nicht in unser Querschnittsziel. Also, das kann ich mir nicht vorstellen!“ (Interview 9).

In einer solchen Situation ist damit zu rechnen, dass Projekte allein zur Sicherung des Mittelabflusses gefördert würden, selbst wenn im Rahmen einer SUP starke negative Umweltauswirkungen ausgemacht würden. Sowohl die „Schaffung von Arbeitsplätzen“ als auch der „Mittelabfluss“ verhindern im derzeitigen nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm somit eine ernsthafte Betrachtung von *alternative options* und *option alternatives*. Sind diese grundlegenden Elemente einer strategischen Umweltprüfung jedoch nicht einsetzbar, wäre die Wirksamkeit des Instruments offenkundig stark begrenzt.

Keine Akzeptanz

Unabhängig von der Form der Integration und den einzelnen Elementen einer SUP, wäre als weiteres Hemmnis zumindest anfänglich mit mangelnder Akzeptanz bei den Programmbeteiligten zu rechnen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass einem Großteil der Befragten das Instrument nicht oder nur flüchtig bekannt war, lässt sich die grundsätzliche Einstellung gegenüber einem derartigen Eingriff in die Planungsprozesse als skeptisch bis ablehnend beschreiben. So wird einerseits aus Sicht von Programmbeteiligten ein bürokratischer Mehraufwand befürchtet und andererseits aus ökologischer Perspektive die Wirksamkeit des Instruments angezweifelt.

Sowohl auf Programm- als auch auf Maßnahmenebene äußerten sich die Gesprächspartner abgeneigt gegenüber einem jeglichen bürokratischen Mehraufwand bei der Abwicklung des Programms. Wie die Zusammenstellung der folgenden Zitate deutlich macht, wird die Aufstellung und Abwicklung des Programms bereits heute als zu aufwendig und die Anforderungen der Europäischen Kommission als überzogen empfunden, was auch als Grund für die geringe Zahl an Antragstellern und somit für den problematischen Mittelabfluss gesehen wird.

„Also, die Kommission reguliert dieses Ziel-2-Programm unheimlich stark bis in feinste Verästelungen hinein“ (Interview 1).

„Jeder schreit da nach Vereinfachung bei den ganzen Verwaltungssachen.“ (Interview 2).

„Da wurden uns schon Dinge aufoktroiert Dass es da manchmal keinen Aufschrei gibt, bei dem, was da alles aus Brüssel gefordert wird.“ (Interview 7).

„Ich habe schon von Anfang an prognostiziert, dass es zwei Jahre dauert, bis das Programm überhaupt anläuft, und dass dann, wenn das Programm endlich läuft, das Programm zu Ende ist“ (Interview 9).

„Ich kann da nur sagen: Es ist die Hölle. Die Leute, die es vermeiden können, Fördergelder von der EU zu nehmen, die nehmen sie bestimmt von einer anderen Stelle“ (Interview 9).

Sobald ein Instrument wie die SUP einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand oder zusätzliche Anforderungen für Programmbeteiligte oder Förderempfänger bedeutet, wäre bei einer Einführung daher mit einer stark ablehnenden Haltung zu rechnen.

Gleichzeitig empfänden nahezu alle Gesprächspartner/innen auf Programm- und Maßnahmenebene eine gesonderte Umweltprüfung als unnötige Mehrarbeit.

„Also, ich denke, dass wir das alles schon machen. UVPs, Planfeststellungsverfahren und das... Und wenn jetzt die EU kommt und da wieder was anderes überstülpen will. Vielleicht empfinden wir das hier als besonders, ja ich will nicht sagen unsinnig, aber überflüssig“ (Interview 9).

Außerdem wurde betont, dass es sich beim Ziel-2-Programm um ein wirtschaftlich ausgerichtetes Programm handele, in welchem Umweltbelange nur eine untergeordnete Rolle spielen.

„Ich weiß nicht, wo da der Mehrwert wäre, also der Schwerpunkt des Programms liegt ja ganz klar in der Entwicklung und in der Stabilisierung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Man muss halt realistisch sein, was für ein Aufwand das ist, und was für ein Ertrag dahinter stehen würde. Und so ein Wirtschaftsprogramm wird bei so einer SUP nirgendwo so ganz gut wegkommen“ (Interview 4).

Der Großteil der Befragten ist überdies der Auffassung, Umweltschutzaspekte seien durch das Querschnittsziel „dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ bereits in ausreichendem Maße berücksichtigt. „Das machen wir doch alles schon ewig“ (Interview 9) – so der Tenor der Interviews.

„Also, im Grunde macht man so eine strategische Umweltprüfung schon, vielleicht nicht so konkret bezogen auf Umweltaspekte [...] Das ist aus den EU-Verträgen und den Strukturfondsverordnungen sowieso schon gegeben. Insofern würde hier, aus meiner Sicht, mit dieser SUP noch mal ein zusätzlicher Prüfungsaspekt draufkommen, der das ganze Programmierungsverfahren, so wie es mir jetzt vorkommt, erst mal unnötig verkomplizieren würde“ (Interview 4).

„Da auf Projektebene bereits die UVP-Richtlinie greift, stellt sich die Frage, was eine SUP noch prüfen soll. Sie würde als Ergebnis haben, dass Umweltbelange in der Programmplanung berücksichtigt werden, ... was meiner Ansicht nach formal auch der Fall ist“ (Interview 5).

Ein Mehrwert durch eine zusätzliche ökologische Steuerung wird nicht gesehen. Vielmehr könnte ein solches Instrument bei denjenigen, die es anwenden müssten, als Unterbewertung ihrer fachlichen Kompetenz angesehen werden und so...

„... Leute manchmal auch grauselig verärgern, weil man denen unterstellt, sie hätten bis dato das alles überhaupt nicht berücksichtigt. Aber das sind zum Teil ja Selbstverständlichkeiten, die jetzt auf einmal in eine bombastische Worthülse gesteckt werden“ (Interview 9).

Aus einer gänzlich anderen Perspektive sprach sich ein befragter Umweltvertreter gegen ein Instrument wie eine strategische Umweltprüfung aus. Zunächst argumentierte er unbeabsichtigt für den *strategischen* Ansatz von Umweltprüfungen, in welchem nicht bei einzelnen Projekten, sondern eine Strategieebene höher, bei der Formulierung von Plänen und Programmen angesetzt wird.

„Ich sage immer, ich möchte nicht mit Ihnen diskutieren, wie wir diese Straße umweltverträglicher machen können, sondern ich möchte mit Ihnen darüber diskutieren, wie wir eine andere Verkehrspolitik hinbekommen, damit wir keine neue Straße mehr brauchen“ (Interview 3).

Dennoch wird seine grundsätzliche Kritik gegenüber integrierten Ansätzen zur Ökologisierung von Entscheidungs- und Planungsprozessen deutlich, durch welche er sich der Grundlage seiner Kritik aus ökologischer Perspektive beraubt sehen würde.

„Früher wurde eine Straße gebaut und die Ökos haben gesagt, ‚Das ist eine Sauerei. Das Ding muss weg.‘ Heute kommen die dann mit einer SUP um die Ecke, wo du als Umweltschützer nicht mal mehr was sagen kannst, weil das hoch qualifiziert durchgeführt worden ist. Dann kann ich am Ende noch nicht mal mehr was gegen die Straße sagen, weil die dann sagen ‚Was wollen Sie eigentlich? Sie sind doch von Anfang an beteiligt gewesen, Sie waren optimal eingebunden, Sie konnten überall ihre Argumente einbringen.‘ Aber ich kann nicht mehr mein Argument vorbringen, dass ich die Straße einfach nicht will“ (Interview 3).

5.4.3 Voraussetzungen und Ansatzpunkte: Wie könnte ein sinnvoller SUP-Einsatz gefördert werden?

Im Hinblick auf die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Planungsprozesse erscheint ein effektiver Einsatz einer SUP in die derzeitigen Abläufe des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms in vielerlei Hinsicht schwierig. Zwar liefern strategische

Umweltprüfungen als übergreifendes Konzept (vgl. BROWN/THERIVEL 2000 in Abschnitt 4.2.1) einzelne Elemente und Prinzipien, die durchaus zu einer ‚ökologischen Modernisierung‘ der ökonomisch geprägten Entscheidungsprozesse führen könnten. Eine hinreichende Bedingung für ökologisches Entscheiden und Planen stellen sie jedoch nicht dar. So würden eine Reihe der aufgezeigten Potenziale bei einem Einsatz des Instruments durch spezielle Eigenheiten und Widersprüchlichkeiten im derzeitigen Verlauf des Strukturfondsprogramms gehemmt.

Wesentliche Elemente einer SUP wie Alternativenprüfungen und die Beteiligung der Öffentlichkeit bieten allerdings auch unabhängig einer Anbindung an die SUP grundsätzlich eine Möglichkeit, latente Konflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Aspekten aufzudecken, negative ökologische Folgen der Förderung in den verschiedenen Programmplanungsphasen zu thematisieren und dementsprechend vermeiden oder abmildern zu können.

Ausgehend von den im Rahmen der Arbeit angestellten Überlegungen und Untersuchungen erscheint im Fall des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms die verstärkte Beteiligung von Umweltvertretern in den verschiedenen Programmplanungsphasen am aussichtsreichsten für dessen ökologische Steuerung. Vorgeschlagen wurde hierfür ein Expertenkomitee, welches vorrangig für die Integration von Umweltschutzbelangen in das Programm verantwortlich ist. Eine SUP würde dabei nicht nur auf institutioneller Ebene einen erweiterten Handlungsspielraum der beteiligten Umweltvertreter einfordern, sondern zugleich eine ökologisch begründete Argumentationsgrundlage bereitstellen und durch wissenschaftlich fundierte Informationen über die möglichen ökologischen Folgen verschiedener Handlungsalternativen eine Durchsetzung abstrakter Umweltinteressen gegenüber wirtschaftlichen Zielen fördern. Durch den Einsatz des Instruments könnte dieses Komitee daher eine konstruktivere Rolle einnehmen, als es den Umweltvertretern beispielsweise im Begleitausschuss derzeit möglich ist.

Bei einer derartigen Beteiligung verschiedener Interessenvertreter an den Entscheidungsprozessen und der somit erforderlichen Änderung bestehender Akteurskonstellationen stellen die Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft der beteiligten Entscheidungsträger eine wichtige Voraussetzung für den Einsatz einer SUP dar. So lange die Verfolgung ökologischer Ziele jedoch als eine von der Europäischen Kommission auferlegte Pflicht und in Konkurrenz zu den vorrangigen wirtschaftlichen Programmzielen empfunden und ein Instrument wie die strategische Umweltprüfung lediglich als unnötiger Mehraufwand angesehen wird, kann ihr Einsatz kaum zur Ökologisierung der Entscheidungsfindungen beitragen. Die einfache Implementierung einer EU-Richtlinie würde dafür voraussichtlich nicht ausreichen. Ein sinnvoller Einsatz einer SUP erfordert dagegen umfassende Informations- und auch Überzeugungsarbeit, wenn sich die Beteiligten bereit erklären sollen, das Instrument und seine Prinzipien in der Praxis anzuwenden. Im Hinblick auf die offenbar ablehnende Haltung der interviewten Gesprächspartner gegenüber dem Instrument sollte bedacht werden, dass die Programmverantwortlichen ebenso wie die beteiligten Umweltvertreter zwangsläufig auf der Grundlage heute ablaufender Prozesse argumentieren. Spekulationen darüber, wie ihre Haltung gegenüber einer SUP nach eigenen Erfahrungen mit dem Instrument ausfallen würde, sollen hier jedoch nicht abgegeben werden.

Festzuhalten bleibt, dass die Wirksamkeit des Instruments im starken Maße von einer Modifikation der bestehenden Programmplanungs- und Entscheidungsprozesse abhängt. Solange die Fördermaßnahmen bereits vor der offiziellen Projektauswahl feststehen und die Argumente „Mittelabfluss“ und „Arbeitsplätze“ in der heutigen Form bestehen bleiben, könnten

auch umfangreiche Alternativenprüfungen und eine durchgehende Öffentlichkeitsbeteiligung vermutlich nur wenig an den tatsächlichen Strukturfondsinterventionen ändern. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass ein ähnlicher Effekt eintreten würde, der von Umweltvertretern bereits heute am Querschnittsziel der „dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung“ kritisiert wird:

„Ja, und da ja Nachhaltigkeit gefordert wird, ist jetzt natürlich auch alles nachhaltig, was Ziel-2 macht. Aber in der Praxis hat sich natürlich im Grunde genommen nichts geändert. Es werden immer noch genau die gleichen Themen gefördert, wie von 1996 bis 1999“ (Interview 3).

Wie bereits erwähnt kann eine strategische Umweltprüfung als integriertes Steuerungsinstrument die Strukturfondsförderung selbst nicht in Frage stellen und somit ebenso wie das Querschnittsziel der „nachhaltigen Entwicklung“ nicht darüber hinwegtäuschen, dass die offenkundige Wachstumslogik der Förderprogramme im Widerspruch zu einer ökologischen oder starken Nachhaltigkeit steht (vgl. Abschnitt 2.1.4). Zwar wird eine solche grundlegende Kritik im Rahmen einer SUP auch nicht angestrebt, eine ‚ökologische Modernisierung‘ des Förderprogramms erscheint insgesamt jedoch nur begrenzt möglich, solange das Ziel der Beseitigung struktureller wirtschaftlicher und sozialer Probleme allein durch wirtschaftliches Wachstum erreicht werden soll. Wenn auch nicht das Programm selbst, so sollte im Rahmen einer SUP dennoch diese einseitig auf wirtschaftliches Wachstum ausgerichtete Zielsetzung in Frage gestellt werden. Bei den im derzeitigen Programm bestehenden Planungsprozessen und -prämissen bleibt eine solche Diskussion jedoch ausgeschlossen. So bemerkte ein Umweltvertreter:

„Im Grunde genommen setzen alle auf Wachstum. Alle Aktivitäten werden auf Wachstum ausgerichtet. In Frage gestellt wird das Wachstumsziel gar nicht mehr“ (Interview 3).

Ohne grundlegende Prozessänderungen besteht daher die Gefahr, dass der Einsatz einer SUP lediglich zu einer Scheinlegitimierung des Programms führen, es gegen Kritik aus ökologischer Perspektive immunisieren jedoch in keiner Weise umweltgerechter gestalten würde. Aus diesem Grund stellte eine befragte Ziel-2-Expertin integrative Ansätze grundsätzlich in Frage und gab zu bedenken:

„Für die Umweltdimension muss man sich überlegen, ob ein integrierter Ansatz nicht sogar ein Rückschritt sein könnte“ (Interview 2).

Wenn ein sinnvoller Einsatz einer SUP in diesem konkreten Anwendungsfall nur durch eine weitgehende Umgestaltung der bestehenden Prozesse möglich erscheint, stellt sich die Frage, inwiefern ein integriertes Steuerungsinstrument Einfluss auf die Form der betroffenen Prozesse nehmen soll, beziehungsweise darf, oder ob im Gegenteil das Instrument sich den Gegebenheiten anpassen muss. Ob eine SUP-geleitete Umgestaltung des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms durch- und umsetzbar wäre, lässt sich an dieser Stelle kaum abschätzen. Mit einiger Sicherheit lässt sich dagegen aus den Dokumentanalysen und Experteninterviews schlussfolgern, dass in der derzeitigen Situation, unter den gegebenen Prämissen und Planungsabläufen eine SUP der in der Ausgangshypothese formulierten Problematik, abstrakte Umweltschutzinteressen in politischen Entscheidungsprozessen gegenüber wirtschaftlichen Interessen zu stärken, kaum entgegenwirken könnte und lediglich eine Alibifunktion erhielte.

6. Resümee und Ausblick

Das folgende, abschließende Kapitel fasst die Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel zusammen und reflektiert sie am konzeptionellen Vorgehen. Es stellt einen Bezug zu den konzeptionellen Überlegungen, den aufgestellten Ausgangshypothesen sowie den herausgestellten Fragestellungen her und ordnet die fallspezifischen Ergebnisse wieder in die breitere Thematik ökologischen Entscheidens und Planens ein. Zugleich identifiziert es Forschungsfragen, die im Rahmen dieser Arbeit nicht umfassend bearbeitet werden konnten und als Ansatzpunkte für weiter und tiefer gehende Studien dienen können.

6.1 Zusammenfassung und Reflexion der Ergebnisse

Die Beschreibung und Bewertung der Planungsprozesse im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm machen exemplarisch deutlich, dass Umweltschutzbelange bei auftretenden Zielkonflikten tendenziell hinter wirtschaftlichen Interessen zurückstehen. Unter Verwendung der Analyse- und Beschreibungskategorien der politisch-geographischen Konfliktforschung können widerstrebende Interessen sowie daraus resultierende latente und manifeste Zielkonflikte ausgemacht werden, die zum Teil in Form von „Nicht-Entscheidungen“ (OSSENBRÜGGE 1983; vgl. 2.3.2) übergangen oder ausgeblendet werden und im Laufe der Programmplanung zu einer relativen Schwächung ökologischer Interessen führen.

Inwiefern ökologische Interessen in Entscheidungs- und Planungsprozessen eine Rolle spielen, steht den Untersuchungen zufolge in engem Zusammenhang mit der politischen Strategie- und räumlichen Maßstabsebene, auf welcher Entscheidungen getroffen und Konflikte ausgetragen werden. Indem die unterschiedlichen Planungsprozesse bei ihrer Betrachtung verschiedenen *Scales* zugeordnet werden, kann deutlich herausgestellt werden, dass ökologische Belange im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm mit der zunehmenden Konkretisierung vertretender Interessen und gleichzeitigen abnehmenden Verfügbarkeit über die Ressource Raum schrittweise an Bedeutung verlieren. Auch wenn diese Beobachtungen allein nicht erlauben, einen eindeutigen oder direkten Wirkungszusammenhang zwischen *Scale* und Entscheidungsfindung zu konstatieren, werden die theoretisch abgeleiteten Ausgangshypothesen durch die Ergebnisse der empirischen Untersuchung gestützt: Der Stellenwert und die Durchsetzbarkeit von Umweltbelangen stehen in Abhängigkeit zur jeweiligen Betrachtungs- und politischen Entscheidungsebene. Umweltschutzziele lassen sich bei zunehmender räumlicher und inhaltlicher Konkretisierung und dabei Ausdifferenzierung konkurrierender Interessen immer schwerer durchsetzen.

Strategische Umweltprüfungen liefern einen Ansatz, dieser Problematik durch die ökologische Steuerung von Entscheidungs- und Planungsprozessen entgegenzuwirken. Besonders durch ihren frühzeitigen Einsatz auf hoher politischer Strategieebene, beziehungsweise einem ‚strategischen *Scale*‘, auf dem das Konfliktpotenzial zwischen ökologischen und wirtschaftlichen Zielen relativ gering ist, birgt die SUP als vorsorgendes Instrument dafür ein beachtliches Potenzial. Ihre Aufgabe innerhalb der Programmplanung wäre es, latent bestehende Konflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen aufzudecken, alternative Entwicklungs- und Nutzungsmöglichkeiten des Raums aufzuzeigen, so Nicht-Entscheidungen zu vermeiden und Umweltinteressen in manifesten Konflikten einen gesicherten Stellenwert zu verschaffen.

Unter der Voraussetzung, dass wesentliche Qualitätskriterien an Form und Ablauf der Prozesse erfüllt sind, liefern strategische Umweltprüfungen ein mögliches Konzept oder zumindest einige

Ideen und Prinzipien für eine ‚ökologische Modernisierung‘ strategischer Entscheidungs- und Planungsprozesse. Als wesentliche Elemente einer derartigen ökologischen Steuerung kristallisierten sich in den durchgeführten Analysen die Reflexion der Zielsetzungen, Alternativenprüfungen und Partizipation heraus.

Während sich eine strategische Umweltprüfung nach dieser positiven Bilanz auf theoretischer Ebene relativ einfach in die einzelnen Planungsschritte eines formellen Ziel-2-Programmablaufs eingliedern lässt, treten bei der Gegenüberstellung des theoretisch entwickelten Vorkonzeptes mit der spezifischen Situation im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm jedoch einige grundlegende Hemmnisse für einen effektiven Einsatz des Instruments auf. Da sich die betrachteten Entscheidungs- und Planungsprozesse grundlegend anders darstellen als bei der Erarbeitung des Vorkonzeptes zunächst angenommen, fällt es schwer, präzise Aussagen über den Einsatz des Instruments zu treffen und Rückschlüsse auf seine Wirksamkeit abzuleiten. Die theoretisch-analytisch angestellten, umfangreichen Erörterungen zu verschiedenen Formen strategischer Umweltprüfungen erweisen sich nach der Gegenüberstellung mit der Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen zum Teil als überflüssig. Da für eine ‚ökologische Modernisierung‘ des Programms weniger eine Steuerung der bestehenden Prozesse und mehr eine grundlegende Änderung der Planungsabläufe nötig erscheint, konnten die analysierten Konzepte und Modelle, ihre Ziele, Funktionen, Anwendungsbereiche und Herangehensweisen sowie die herausgearbeiteten Qualitätskriterien nicht so detailliert nachvollzogen werden, wie es ausgangs vorgesehen war.

Die Tatsache, dass momentan geförderte Maßnahmen nicht anhand der vorangegangenen Regionalanalyse sondern eher durch das Verhältnis von Fördermittelangebot und -nachfrage bestimmt werden, stellt die Steuerbarkeit und rationale Zerlegbarkeit der bestehenden Planungsprozesse prinzipiell in Frage. So muss auch das entwickelte Vorkonzept für eine mögliche ökologische Steuerung des Ziel-2-Programms (vgl. 5.2) nach dessen Erörterung und Diskussion in den geführten Expertengesprächen (vgl. 5.3) nicht nur – wie es LAMNEK (1995b) bei problemzentrierten Interviews vorsieht – modifiziert, sondern grundsätzlich in Zweifel gezogen werden.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Beschreibung und Bewertung der betrachteten Planungsprozesse ebenso wie die Einschätzungen zum Einsatz einer SUP im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm ausschließlich auf der theoretischen Vorarbeit und dem durch Literatur- und Quellenanalysen angeeigneten Vorwissen basieren. Programm und Instrument wurden an ihren eigenen Ansprüchen gemessen, die in der Fachliteratur und den offiziellen Darstellungen deutlich werden. Durch die strikte Bewertung entlang der analytisch herausgearbeiteten Qualitätskriterien und des theoretisch aufgestellten Vorkonzeptes erfolgt eine sehr kritische Beurteilung des derzeitigen Umgangs mit Umweltbelangen im nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm genauso wie des integrativen Ansatzes strategischer Umweltprüfungen.

Inwiefern sich die Resultate der vorgenommenen Wirksamkeitsabschätzung auf andere Planungsprozesse übertragen lassen, lässt sich auf Basis dieser Arbeit nur schwer einschätzen, insbesondere da bislang keine praktischen Erfahrungen mit strategischen Umweltprüfungen in den europäischen Strukturfondsprogrammen gemacht wurden.

Dennoch erlauben es die Ergebnisse der Untersuchungen, einige grundsätzlichere Überlegungen zur Steuerbarkeit und Ökologisierbarkeit politischer Planungs- und Entscheidungsprozesse anzustellen, die im folgenden Abschnitt zusammengefasst werden.

6.2 Rückbezug zu den übergeordneten Fragestellungen

Mit Rückbezug auf die eingangs aufgeworfenen, übergeordneten Fragestellungen werden aus den fallspezifischen Ergebnissen der durchgeführten Untersuchungen einige Fakten deutlich, die im Wesentlichen zwei Bereiche betreffen: zum einen den offenkundig problematischen Übergang von Theorie zur Praxis, speziell bei der Implementierung (umwelt-)politischer Vorgaben, Verordnungen und Richtlinien über mehrere politische und räumliche *Scales* hinweg, und zum anderen das Integrationsprinzip, das ökologischen Steuerungsinstrumenten wie der SUP zu Grunde liegt.

Die empirischen Ergebnisse der Arbeit, die eine starke Diskrepanz zwischen theoretisch angenommenen und realen Prozessabläufen aufzeigen, lässt Steuerungsinstrumente und Planungskonzepte allgemein fragwürdig erscheinen, die unabhängig von einem konkreten räumlichen und zeitlichen Rahmen entwickelt werden, die teilweise in Verordnungen und Richtlinien niedergelegt und schließlich in der Praxis angewandt werden sollen. Die Ergebnisse offenbaren diesbezüglich eine Kluft, die zwischen theoretisch angenommenen formal-logischen, rationalen und linearen Planungsabläufen sowie deren formell möglichen Steuerung auf der einen Seite und den tatsächlichen, analytisch schwer erfassbaren Prozessen mit ihren spezifischen Eigenheiten und Vielschichtigkeiten, mit ihren möglichen Brüchen und Widersprüchlichkeiten auf der anderen Seite besteht.

Die durchgeführten Untersuchungen machen deutlich, dass umweltpolitische Vorgaben, die auf EU-Ebene formuliert werden, möglicherweise bis zu ihrer Implementierung auf der lokalen Umsetzungsebene schrittweise modifiziert und angepasst werden, so dass ihre Wirkungskraft und Einflussmöglichkeiten letztlich stark beeinträchtigt sind. Der Einfluss, den die EU auf die Raumstrukturen und Umweltsituationen der Mitgliedsstaaten nehmen kann, hängt offensichtlich in starkem Maße von den Entscheidungen und relevanten Entscheidungsträgern der zwischengeschalteten, ‚strategischen‘ *Scales* ab.

Unabhängig von diesen allgemeinen Implementierungsproblemen umweltpolitischer Verordnungen und Richtlinien, erscheint eine Ökologisierung politischer Planungsprozesse durch eine *integrierte* Steuerung nur bedingt erfolgsversprechend. Wie das Beispiel strategischer Umweltprüfungen im nordrhein-westfälischem Ziel-2-Programm zeigt, kann ökologisches Entscheiden und Planen nicht einfach vorgeschrieben oder gesteuert werden, sondern hängt von einer Reihe von Qualitätskriterien und Rahmenbedingungen ab, die außerhalb des Einflussbereiches derartiger Instrumente liegen.

Alle integrierten Ansätze einer ökologischen Modernisierung sind dadurch begrenzt, dass sie in politische und gesellschaftliche Kontexte eingebunden sind, die sie selbst nicht grundlegend in Frage stellen können. Problematische Konflikte, die aus dem Widerstreit zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen entstehen, können durch integrative Ansätze wie strategische Umweltprüfungen nicht gelöst werden, wenn nicht gleichzeitig grundsätzliche Entscheidungsstrukturen und Handlungsziele geändert werden.

Steht im Gegenteil, wie in den europäischen Strukturfondsprogrammen, ein Streben nach Wirtschaftswachstum im Vordergrund der Aktivitäten, kann es bei Zielkonflikten zu systematischen Ungleichgewichten zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen kommen, die integrierte Ansätze einer ökologischen Steuerung untergraben oder ausbremsen. Unter solchen Bedingungen erscheint zwar eine Vermeidung oder Abfederung negativer ökologischer Auswirkungen durchaus denkbar, eine grundlegende Umlenkung bestehender

Prozesse und Systeme und somit eine grundsätzliche Ökologisierung politischer Entscheidungsprozesse jedoch nicht.

Darüber hinaus wurde in den Untersuchungen die Gefahr deutlich, Entscheidungs- und Planungsprozesse durch integrierte Steuerungsansätze nur scheinbar zu legitimieren oder ‚grün zu waschen‘. Bei einer rückblickenden Betrachtung drängt sich daher erneut die eingangs diskutierte Frage nach den Grenzen des Integrationsprinzips auf. Da bei der Bearbeitung der Fragestellungen eine prinzipielle ökologische Reformierbarkeit der betrachteten Planungsprozesse vorausgesetzt wurde, konnte die grundsätzliche Frage nach Sinn und Grenzen einer systeminternen ökologischen Steuerung in kapitalistischen, auf wirtschaftliches Wachstum ausgelegten Industriegesellschaften nur angerissen werden. Evident ist jedoch, dass ein harmonisches Nebeneinander ökologischer und ökonomischer Ziele nicht einfach vorausgesetzt werden kann, sondern mit Zielkonflikten zwischen unterschiedlichen Dimensionen des Nachhaltigkeitsleitbildes gerechnet werden muss.

Ökologischeres Entscheiden und Planen und somit eine umweltgerechtere Gestaltung unseres Lebensraums erscheinen nur dann möglich, wenn die unterschiedliche Orientierung ökologischer und wirtschaftlicher Ziele anerkannt und nicht, wie beispielsweise im Drei-Säulen-Modell oder dem Querschnittsziel „nachhaltiger Entwicklung“, in einen vermeintlichen Einklang gebracht werden. Die konfliktträchtige Beziehung zwischen diesen ungleichen Dimensionen muss in Konzepten zur Umweltintegration oder zur ökologischen Modernisierung wirtschaftlich geprägter Entscheidungsprozesse stärker beachtet werden, wenn integrative Ansätze einer ökologischen Steuerung nicht grundsätzlich als „greenwash“-Mechanismen abgetan werden sollen.

6.3 Ausblick und Forschungsbedarf

Innerhalb des breiten Themenfeldes ökologischen Entscheidens und Planens analysierte und beurteilte die vorliegende Arbeit strategische Entscheidungs- und Planungsprozesse sowie Möglichkeiten zu deren ökologischer Steuerung. Nicht einbezogen und aus ökologischer Perspektive bewertet wurde dagegen – eine Strategie- und Maßstabsebene ‚tiefer‘ – die tatsächliche Umsetzung konkreter Projekte und somit raumwirksame Aktivitäten auf lokaler Ebene. Der Schwerpunkt der Untersuchungen lag auf Entscheidungen, die zwar der Vorbereitung räumlicher Aktivität dienen, selbst aber nicht direkt raumwirksam sind. Über tatsächliche Auswirkungen des Ziel-2-Programms auf die Raumentwicklung und Umweltqualität Nordrhein-Westfalens können daher keine Aussagen getroffen werden. Gerade im Hinblick auf die Bedeutung, die der räumlichen Maßstabsebene für den Stellenwert von Umweltbelangen in politischen Entscheidungen zukommt, wäre eine eingehendere Betrachtung und Bewertung einzelner Projekte des Ziel-2-Programms auf lokaler Ebene jedoch aufschlussreich und sinnvoll.

Gleichzeitig wurden auch für eine Strategieebene ‚über‘ den betrachteten Entscheidungs- und Planungsprozessen – der EU-Ebene – Fragen aufgeworfen, die im Rahmen der Arbeit nur angeschnitten werden konnten. So wäre es sicherlich lohnend, die Maxime der europäischen Strukturfondsförderung zu diskutieren, den Ausgleich regionaler Disparitäten innerhalb der Europäischen Union mit Wirtschaftswachstum anzustreben. Gleichzeitig sollte die Gefahr der Scheinlegitimierungen auch auf europäischer Ebene thematisiert werden, da diese unter anderem durch die EU-Forderungen nach Umweltintegration, nach der Einbindung von Nachhaltigkeitszielen und zukünftig auch durch den Einsatz strategischer Umweltprüfungen hervorgerufen werden kann.

Auch auf der Ebene der betrachteten ‚strategischen‘ Entscheidungs- und Planungsprozesse ergeben sich eine Reihe interessanter Forschungsfragen, die einen Ausgangspunkt für ergänzende Untersuchungen darstellen könnten. So verdeutlichen die Untersuchungsergebnisse zwar einen Zusammenhang zwischen räumlichen Maßstabs- und politischen Strategieebenen auf der einen und dem Stellenwert von Umweltschutzbelangen in Entscheidungs- und Planungsprozessen auf der anderen Seite. *Wie* vertretene Interessen und die Formen der Konfliktaustragung davon beeinflusst sind und auf welchem *Scale* die jeweiligen Entscheidungsakteure organisiert sind, kann aus den Untersuchungsergebnissen jedoch nicht abgelesen werden. In speziellem Bezug zum nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programm wären daher Untersuchungen interessant, die stärker auf die Wahrnehmung und Bewertung von *Scale*-Aspekten fokussiert sind und der Frage nachgehen, ob und wie die Akteure in den verschiedenen Planungsphasen bei ihren Entscheidungen von diesen beeinflusst werden. So erscheint es aus Sicht der Politischen Geographie besonders interessant, das Ziel-2-Programm stärker auch aus einer konstruktivistischen Perspektive zu betrachten, und beispielsweise nach dem Vorschlag REUBERS (2001) zu untersuchen, ob auf den verschiedenen Planungsebenen spezifische oder auch „strategische“ Raumbilder bestehen, die den Entscheidungsakteuren vermittelt werden und die Entscheidungs- und Planungsprozesse beeinflussen (vgl. Fußnote 14).

Auf allen aufgezeigten Ebenen ergeben sich somit eine Reihe von Fragestellungen, deren Untersuchung aus politisch-geographischer Perspektive relevant erscheint. Da die Konfliktfähigkeit ökologischer Interessen in direkter Abhängigkeit zu deren räumlicher und zeitlicher Orientierung steht, gilt es den verschiedenen *Scales* sowie den auf ihnen jeweils vertretenen Interessen und bestehenden Machtkonstellationen bei diesen Untersuchungen eine gestärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Die Konstrukte latenter und manifester Interessen und Konflikte bieten bereits geeignete Beschreibungskategorien, raumbezogene Konflikte im Laufe politischer Entscheidungs- und Planungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Ökologie und Ökonomie zu beschreiben und bewerten. In Kombination mit der geographischen Konfliktforschung ermöglicht der bewusste Umgang mit „*Scales*“ zudem, die Raumwirksamkeit und Raumbedingtheit von Entscheidungs- und Planungsprozessen stärker herauszustellen.

Unsicherheiten darüber, welches Entscheiden und Planen als langfristig sinnvoll, zukunftsgerichtet oder ökologisch beurteilt werden soll, können dabei nie gänzlich ausgeräumt werden. Die vorgelegte Arbeit bietet mögliche Betrachtungsansätze und Analysekategorien für Frage- und Problemstellungen, die sich im Spannungsfeld von Ökologie und Ökonomie ergeben. Die Verknüpfung der beschriebenen handlungsorientierten Zugänge mit einer normativen Grundhaltung eröffnet neue Herangehensweisen an ökologische Problemstellungen und Ansätze für ein wissenschaftliches Engagement für eine *umweltgerechtere Gestaltung unseres Lebensraums*.

7. Literatur

- ABAZA, H. (2001): Reference manual for the Integrated Assessment of trade-related policies. United Nations Environmental Programme (UNEP). New York, Genf.
- ABAZA, H./HAMWEY, R. (2001): Integrated Assessment as a tool for achieving sustainable trade policies. In: Environmental Impact Assessment Review 21/6, S. 481-510.
- AES, The Environmental Service Division (2001): Framework for conducting environmental assessments of trade negotiations. Ontario, Canada.
- ANGEL, D. P. (2000): Environmental innovation and regulation. In: Clark, G.L./Feldmann, M.P./Gertler, M.S. (Hrsg.): Economic geography. Oxford, S. 607-622.
- ANSEA Network, the (2002): Towards an analytical Strategic Environmental Assessment. Sustainability Indicators and Environmental Evaluation. Fondazione Eni Enrico Mattei, Milano.
- ARBTER, K. (2001): Strategische Umweltprüfung Wiener Abfallwirtschaftsplan – eine SUP am runden Tisch. In: UVP-Report 2001/3, S. 151-155.
- AU, E. (2002): Linking Biodiversity Considerations to Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment. In: International Association for Impact Assessment (IAIA): The Linkages between Impact assessment and the Sustainable Development Agenda, and Recommendations for Actions. Statements and Policy Briefing for the World Summit on Sustainable Development, S. 5-6.
- BACHTLER, J./TAYLOR, S. (1999): Objective 2: Experiences, lessons and policy implications. Final Report. European Policy Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow.
europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/finalrep_full.pdf (26.01.2004).
- BAURIEDL, S./WISSEN, M. (2002): Nachhaltigkeit als Konflikterrain. Post-fordistische Transformation und Repräsentationen von Natur in der Metropolregion Hamburg. In: Geographische Revue 2/2002, S.35-56.
- BLAIKIE, P. (1999): A review of Political Ecology. Issues, epistemology and analytical narratives. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 43/3-4: 131-147.
- BLÜHDORN, I. (2000): Ecological Modernization and Post-Ecologist Politics. In: SPAARGAREN, G./MOL, A.P.J./BUTTEL, F.H. (Hrsg.): Environment and Global Modernity. London, Thousand Oaks, New Delhi, S. 209-228.
- BMU, BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1992): Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Agenda 21. Bonn.

- BÖHM, H.R./GLIMM-LÜCKEWILLE, D. (2002): The contribution of the EU-structural funds to sustainable development. Case study objective 2 SPD 2000-2006 North Rhine-Westphalia, Germany. Final Report. WAR, Darmstadt.
- BOESCH, M. (1989): Engagierte Geographie. Zur Rekonstruktion der Raumwissenschaft als politik-orientierte Geographie. Erdkundliches Wissen 98. Stuttgart.
- BOHNSACK, R. (2000): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung. 4. Auflage, Opladen.
- BRAND, K.-W./EDER, K./POFERL, A. (1997): Ökologische Kommunikation in Deutschland. Opladen.
- BRAND, K.-W./JOCHUM, G. (2000): Der Deutsche Diskurs zu Nachhaltiger Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projektes zum Thema „Sustainable Development/Nachhaltige Entwicklung – zur sozialen Konstruktion globaler Handlungskonzepte im Umweltdiskurs“. Projektgruppe für Sozialforschung e.V., München.
- BRAUN, B. (2002): Die Umweltproblematik in der Wirtschafts- und Industriegeographie. Bestandsaufnahme und Vorschläge für eine akteurszentrierte mikroanalytische Konzeption. In: SOYEZ, D./SCHULZ, C. (Hrsg.): Wirtschaftsgeographie und Umweltproblematik. Kölner Geographische Arbeiten 76, S. 13-27.
- BRAUN, B./SCHULZ, C./SOYEZ, D. (2003): Konzept und Leitthemen einer „ökologischen Modernisierung“ der Wirtschaftsgeographie. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 47/3-4, S. 231-248.
- BROWN, A.L./THÉRIVEL, R. (2000): Principles to guide the development of strategic environmental assessment methodology. In: Impact Assessment and Project Appraisal 18/3, S. 183-189.
- BUND/MISEREOR (Hrsg.) (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal Institutes für Klima, Umwelt, Energie. Basel, Boston, Berlin.
- BUNGE, T. (2002): Strategic Environmental Assessment: aims, types, and processes at national and international level. In: KRACHT, M. (Hrsg.): Workshop on Strategic Environmental Assessment in the cooperation with developing and transition countries. Berlin, November 26th- 27th 2001, BMU S. 8-14.
- BURDGE, R.J. (2002): Why is social impact assessment the orphan of the assessment process? In: Impact Assessment and Project Appraisal 20/1, S. 3-9.
- BUTTEL, F.H. (2000): Ecological Modernization as social theory. In: Geoforum 31, S. 57-65.
- CARROLL, B. (2002): Sustainability Threshold Assessment: a technique to inform development planning, Paper submitted at the International Association for Impact Assessment Annual Conference 15-22 June 2002, The Hague.

- CASH, D.W./MOSER, S. (2000): Linking global and local scales: designing dynamic assessment and management processes. In: *Global Environmental Change* 10/2, S. 109-120.
- COOPER, L.M./SHEATE, W.R. (2002): Cumulative Effects Assessment. A review of UK environmental impact assessments. In: *Environmental Impact Assessment Review* 22/4: 415-439.
- DALAL-CLAYTON, B./SADLER, B. (1999): Strategic environmental assessment: a rapidly evolving approach. *Environmental Planning Issues* No. 18, 1999. International Institute for Environment and Development. London.
- DALY, H.E. (1999): *Wirtschaft jenseits von Wachstum. Die Volkswirtschaftslehre nachhaltiger Entwicklung*. Salzburg, München.
- DIEKMANN, A. (1999): *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. 5. Auflage, Reinbek bei Hamburg.
- DIETZ, K. / VOGELPOHL, K. (2005): *Raumtheoretische Überlegungen zum Konfliktfeld Klima*. Diskussionspapier 04 des Projektes „Global Governance und Klimawandel“.
- DRYZEK, J.S. (1994): Ecology and discursive democracy: Beyond liberal capitalism and the administrative state. In: O'CONNOR, M. (Hrsg.): *Is Capitalism Sustainable? Political Economy and the Politics of Ecology*. New York, S. 176-197.
- DRYZEK, J.S. (1997): *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. New York.
- ECKLEY, N. (2002): Dependable dynamism: lessons for designing scientific assessment processes in consensus negotiations. In: *Global Environmental Change* 12 (1), S. 15-23.
- EHLERS, E.(1998): *Geographie als Umweltwissenschaft*. In: *Die Erde* 129, S. 333-349.
- EHLERS, E./LESER, H. (Hrsg.) (2002): *Geographie heute – für die Welt von Morgen*. Gotha, Stuttgart.
- ELLIOTT, I. (2001): *Health Impact Assessment: a baseline report for Ireland and Northern Ireland*. The Institut for Public Health. Dublin.
- EPPD, *Einheitliches Programmplanungsdokument (o. J.): Ziel 2-Programm NRW 2000-2006. Einheitliches Programmplanungsdokument nach Art. 19 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 für das Ziel 2-Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen*.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1985): *Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten*. In der Form vom 27. Juni 1985.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998): Case Studies on SEA. Final Report. Volume 1: comparative analysis of case study findings, conclusions and recommendations. Brüssel, Frankfurt, Lissabon.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens. In der Form vom 6. Mai 1999. (= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 172).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001): Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. In der Form vom 27. Juni 2001.
- FELDMANN, L./VANDERHAEGEN, M. (2001): The EU's SEA Directive: status and links to integration and sustainable development. In: Environmental Impact Assessment Review 21/3, S. 203-222.
- FISCHER, T. (1998): Die strategische UVP. Vorteile und Klassifizierungen. In: UVP-Report 2/1998: 69-73.
- FISCHER, T. (2000): Die Strategische Umweltprüfung in England, den Niederlanden und Deutschland. Ergebnisse einer systematischen vergleichenden Analyse in der Verkehrs-, Raumordnungs- und Landnutzungsplanung. In: UVP-Report 4/2000, S. 221-225.
- FLICK, U. (Hrsg.) (2000): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften. 5. Auflage, Reinbek bei Hamburg.
- FLITNER, M. (1998): Konstruierte Naturen und ihre Erforschung. In: Geographica Helvetica. 3, S. 89-95.
- FLITNER, M. (2001): Politische Geographie und ‚political ecology‘: ein Diskussionsbericht. In: REUBER, P./WOLKERSDORFER, G. (Hrsg.): Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics. Heidelberger Geographische Arbeiten 112, S. 249-256.
- FORUM UMWELT UND ENTWICKLUNG (2002): Das war der Gipfel. Rundbrief 3/2000.
- GEBHARDT, H. (2001): Das Jahrzehnt der Bürgerinitiativen: Partizipative Bewegungen der 70er und 80er Jahre als Thema der Politischen Geographie. In: REUBER, P./WOLKERSDORFER, G. (Hrsg.): Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics. Heidelberger Geographische Arbeiten 112, S. 147-176.
- GEORGE, C. (2001): Sustainability appraisal for sustainable development: integrating everything from jobs to climate change. In: Impact Assessment and Project Appraisal 19/2, S. 95-106.

- GEORGE, C./KIRKPATRICK, C. (2003): Sustainability impact assessment of proposed WTO-Negotiations. Preliminary assessment of potential impacts of the Doha Agenda. Final Report. IDPM, Manchester.
<http://idpm.man.ac.uk/sia-trade/Phase%203A/OverviewFinal.pdf>.
(26.01.2004).
- GIBBS, D. (2000): Ecological modernisation, regional economic development and regional development agencies. In: *Geoforum* 31, S. 9-19.
- GIBBS, D./JONAS, A./WHILE, A. (2002): Changing governance structure and the environment: economy-environment relations at the local and regional scales. In: *Journal of Environmental Policy and Planning* 4, S. 123-138.
- GIDDENS, A. (1984): *The constitution of society. Outline of the theory of structuration.* Cambridge.
- GLÜCKLER, J. (2001): Handeln in Netzen: zur Bedeutung von Struktur für ökonomisches Handeln. In: REUBER, P./WOLKERSDORFER, G. (Hrsg.): *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics.* Heidelberger Geographische Arbeiten 112, S. 275-268.
- GOULDSON, A./MURPHY, J. (1996): Ecological Modernization and the European Union. In: *Geoforum* 27/1, S. 11-21.
- GRANOVETTER, M.S. (1985): Economic action and social structure: the problem of embeddedness. In: *American Journal of Sociology* 91, S. 481-510.
- GREGORY (1995): Imaginative Geography. In: *Progress in Human Geography* 19 (4), S. 447-485.
- GREGORY, D./URRY, J. (1985): *Social relations and spatial structures.* London.
- GROBER, U. (1999): Der Erfinder der Nachhaltigkeit. In: *DIE ZEIT* Nr. 45, vom 25.11.1999, S. 98.
- GÜHNEMANN, A. (2000): *Methods for Strategic Environmental Assessment of transport infrastructure plans.* Karlsruher Beiträge zur wirtschaftspolitischen Forschung 9. Baden-Baden.
- HÄGERSTRAND, T. (1971): Ecology under one perspective. In: Bylund, E. (Hrsg.): *Ecological problems of the Circumpolar Area*, S. 271-276.
- HAJER, M.A. (1995): *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process.* Oxford.
- HARVEY, D. (1996): The geography of capitalist accumulation. In: Agnew, J./Livingstone, D.N./Rogers, A. (Hrsg.): *Human Geography. An essential anthology.* Oxford, Cambridge.

- HAUFF, V. (2002): Die Nachhaltige Entwicklung – ein Modebegriff oder ein Kompass für politische Entscheidungen? Vortrag zur Tagung der DLG am 04.12.02 in Bonn.
http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/Vortrag_Hauff_DLG_04-12-02.pdf (28.01.2004).
- HÖHMANN, M. (2001): Flächenrecycling als raumwirksame Interaktion. Eine politisch-geographische Untersuchung über Entscheidungsstrukturen und Konfliktpotentiale räumlicher Veränderungen am Beispiel Köln. Kölner Geographische Arbeiten 71.
- HONNEFELDER (1995): Die Verantwortung der Philosophie für Mensch und Umwelt. In: ERDMANN, H./KASTENHOLZ, H.G. (Hrsg.): Umwelt- und Naturschutz am Ende des 20. Jahrhunderts. Probleme, Aufgaben und Lösungen. Berlin, S. 133-153.
- IAIA, International Association for Impact Assessment (2002): Strategic Environmental Assessment. Performance Criteria. Special Publication Series No. 1. <http://www.iaia.org/Members/Publications/Special Pubs/sp1.pdf> (26.01.04).
- IAIA, International Association for Impact Assessment (2004): Homepage. <http://www.iaia.org>. (26.01.04).
- JÄNICKE, M. (1993): Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften. In: PRITTWITZ, V. von (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Opladen, S. 15-29.
- JÄNICKE, M./KUNIG, P./STITZEL, M. (1999) (Hrsg.): Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn.
- JIMÉNEZ-BELTRÁN, D. (1999): Ökoeffizienz – die europäische Antwort auf nachhaltige Entwicklung? In: WEIZSÄCKER, E.U./SEILER HAUSMANN, J.-D. (Hrsg.): Ökoeffizienz. Management der Zukunft. Berlin, Basel, Boston.
- KESSLER, J.J. (2000): Strategic Environmental Analysis (SEAN): a framework to support analysis and planning of sustainable development. In: Impact Assessment and Project Appraisal 18/4, S. 295-307.
- KJÖRVEN, O./LINDHJEM, H. (2002): Strategic Environmental Assessment in World Bank Operations. Experience to date – future potential. Environmental strategy papers. ECON Centre for Economic analysis. Oslo.
- KÖRNER, S./EISEL, U. (2002): Biologische Vielfalt und Nachhaltigkeit: zwei zentrale Naturschutzideale. In: Geographische Revue 2/2002, S. 3-20.
- KORNOV, L./THISSEN, W.A.H. (2000): Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment. In: Impact Assessment and Project Appraisal 18/3, S. 191-200.

- KRINGS, T./MÜLLER, B. (2001): Politische Ökologie: Theoretische Leitlinien und aktuelle Forschungsfelder. In: REUBER, P./WOLKERSDORFER, G. (Hrsg.): Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics. Heidelberger Geographische Arbeiten 112, S. 93-116.
- LAMNEK, S. (1995a): Qualitative Sozialforschung. Band 1: Methodologie. 3. Auflage, München, Weinheim.
- LAMNEK, S. (1995b): Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Technik. 3. Auflage, München, Weinheim.
- LEE, N./KIRCKPATRICK, C. (2000): Methodologies for Sustainability Impact Assessment of proposals for new trade agreements. In: Journal of environmental assessment policy and management 3/3, S. 195-412.
- LELL, O./SANGENSTEDT, C. (2001). Bezüge zwischen der Plan-UVP und der Projekt-UVP. In: UVP-Report 2001/3, S. 123-126.
- LEROY, P./VAN TATENHOVE, J. (2000): Political modernization theory and environmental politics. In: SPAARGAREN, G./MOL, A.P.J./BUTTEL, F.H. (Hrsg.): Environment and Global Modernity. London, Thousand Oaks, New Delhi, S. 187-208.
- LOCKIE, S. (2001): SIA in review: setting the agenda for impact assessment in the 21st Century. In: Impact Assessment and Project Appraisal 19/4, S. 277-287.
- MACLEOD, G./GOODWIN, M. (1999): Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. In: Progress in Human Geography 23/4, S. 503-527.
- MACNAGHTEN, P./URRY, John (1998): Contested Natures. London, Thousand Oaks, New Delhi.
- MASSEY, D. (1985): New Directions in Space. In: GREGORY, D./URRY, J. (Hrsg.): Social relations and spatial structures. London, S. 9-19.
- MAYRING, P. (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 7. Auflage, Weinheim.
- MEADOWCROFT, J. (2002): Politics and scale: some implications for environmental governance. In: Landscape and Urban Planning 61, S. 169-179.
- MEADOWS, D. L./MEADOWS, D. H./RANDER, J./BEHRENS, W. H. III (1972): The Limits to Growth. New York.
- MOSER, S. (1999): Impact Assessments and decision-making: How do we connect the two? Paper presented at the SLR impact assessment workshop in Charleston, January 31 –February 3, 1999. Global Environmental Assessment Project. Harvard. http://environment.harvard.edu/gea/pubs/99sm_white.pdf (26.11.03).
- MURPHY, J. (2000): Editorial: ecological modernisation. In: Geoforum 31, S. 1-8.

- MWA, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): NRW Ziel 2-Programm. <http://www.ziel2-nrw.de/start.php> (26.01.2004).
- MWME, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): NRW Ziel 2-Programm. <http://www.ziel2-nrw.de/start.php> (10.11.2006).
- NOBLE, B.F. (2000): Strategic Environmental Assessment: What is it and what makes it strategic? In: *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 2/2, S. 203-224.
- O'CONNOR, M. (Hrsg.) (1994): *Is capitalism sustainable? Political economy and the politics of ecology*. New York, London.
- OSSENBRÜGGE (1983): Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung: Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raums auf der Grundlage anglo-amerikanischer Forschungsansätze. *Hamburger Geographische Arbeiten* 40.
- OSSENBRÜGGE, J. (2001): Modernisierung der Belanglosigkeit oder Neubeginn einer kritischen Politischen Geographie? Anmerkungen zur wissenschaftlichen Lage und zum Start eines Arbeitskreises. In: REUBER, P./WOLKERSDORFER, G. (Hrsg.): *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*. *Heidelberger Geographische Arbeiten* 112, S. 177-186.
- PALERM, J.R. (1999): Public participation in environmental decision making: examining the Aarhus convention. In: *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 1/2, S. 229-244.
- PIPER, J.M. (2002): Cumulative Effects Assessment and sustainable development. Evidence from UK case studies. In: *Environmental Impact Assessment Review* 22/1, S. 17-36.
- RENNER, A. (2002): *Nachhaltigkeit und Globalisierung, Partizipation, Demokratie – Identifizierung von Zusammenhängen und Gestaltungsansätzen*. Endbericht einer Kurzstudie für den Rat für Nachhaltige Entwicklung. Bensheim, Berlin.
- Reuber, P. (2000): Die Politische Geographie als handlungsorientierte und konstruktivistische Teildisziplin — angloamerikanische Theoriekonzepte und aktuelle Forschungsfelder. In: *Geographische Zeitschrift* 88, S. 36-52.
- REUBER, P. (2001): Möglichkeiten und Grenzen einer handlungsorientierten Politischen Geographie. In: REUBER, P./WOLKERSDORFER, G. (Hrsg.): *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*. *Heidelberger Geographische Arbeiten* 112, S. 77-92.
- REUBER, P./WOLKERSDORFER, G. (2001): Die neuen Geographien des Politischen und die neue Politische Geographie – eine Einführung. In: REUBER, P./WOLKERSDORFER, G. (Hrsg.): *Politische Geographie: Handlungsorientierte Ansätze und Critical Geopolitics*. *Heidelberger Geographische Arbeiten* 112, S. 1-16.

- REUBER, P.: (2002): Die Politische Geographie nach Ende des kalten Krieges. Neue Ansätze und Forschungsfelder. In: Geographische Rundschau 54/7-8, S. 4-9.
- SACHS, W. (2003): Nach uns die Zukunft. Der globale Konflikt um Gerechtigkeit und Ökologie. Frankfurt a.M..
- SADLER, B./VERHEEM, R. (1996): Strategic Environmental Assessment - status, challenges and future directions. VROM (= Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands). Den Haag.
- SÁNCHEZ, L. E./HACKING, T. (2002): An approach to linking environmental impact assessment and environmental management systems. In: Impact Assessment and Project Appraisal 20/1, S. 25-38.
- SANTARIUS, T./DALKMANN, H./STEIGENBERGER, M./VOGELPOHL, K. (2003): Grüne Grenzen für den Welthandel. Eine ökologische Reform der WTO als Herausforderung für eine Sustainable Global Governance. Wuppertal Paper 133. Wuppertal.
- SAUERBORN, K./TISCHER, M. (1999): Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel-2 für die Jahre 1997-1999. Eine Studie innerhalb des Netzwerks „Promotion of sustainable development under EU structural funds programmes“. Endbericht an das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. TAURUS Gesellschaft für Umwelt-, Regional- und Wirtschaftsentwicklung mbH, Trier.
- SHEATE, W. R./DAGG, S./RICHARDSON, J./ASCHEMANN, R./PALERM, J./STEEN, U. (2001): SEA and integration of the environment into strategic decision making. Volume 1. Main Report. European Commission Contract No. B4-3040/99/136634/B4.
- SOYEZ, D. (1980): Konfliktsituationen und räumliche Auswirkungen durch die Rohstoffverknappung in der holzverbrauchenden Industrie Schwedens. In: DÖRRER, I./GAEBE, W./HÖHL, G./JENTSCH, C. (Hrsg.): Methoden und Feldforschung in der Industriegeographie. Mannheimer Geographische Arbeiten 7, S. 195-231.
- SOYEZ, D. (2002): Die Umwelten der Wirtschaftsgeographie. In: SOYEZ, D./SCHULZ, C. (Hrsg.): Wirtschaftsgeographie und Umweltproblematik. Kölner Geographische Arbeiten 76, S. 1-11.
- SOYEZ, D./SCHULZ, C. (2002): Zur Ökologischen Modernisierung der Wirtschaftsgeographie. In: SOYEZ, D./SCHULZ, C. (Hrsg.): Wirtschaftsgeographie und Umweltproblematik. Kölner Geographische Arbeiten 76, S. 109-117.
- SPAARGAREN, G./MOL, A.P.J./BUTTEL, F.H. (2000): Introduction: Globalization, modernity and the environment. In: SPAARGAREN, G./MOL, A.P.J./BUTTEL, F.H. (Hrsg.): Environment and Global Modernity. London, Thousand Oaks, New Delhi, S. 1-15.

- SPAARGAREN (2000): Ecological Modernization theory and the changing discourse on environment and modernity. In: SPAARGAREN, G./MOL, A.P.J./BUTTEL, F.H. (Hrsg.): Environment and Global Modernity. London, Thousand Oaks, New Delhi, S. 41-71.
- SRU, Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002): Umweltgutachten. Stuttgart.
- STEINEMANN, A. (2000) Rethinking human health assessment. In: Environmental Impact Assessment Review 20, S. 627-645.
- SWYNGEDOUW, E. (1997): Neither global nor local. "Glocalization" and the politics of Scale. In: COX, K.C. (Hrsg.): Spaces of globalization. Reasserting the power of the local. New York, London, S. 137-166.
- THÉRIVEL, R./MINAS, P. (2002): Ensuring effective sustainability appraisal. In: Impact Assessment and Project Appraisal 20/2, S. 81-92.
- UNITED NATIONS (2003): Protocol on strategic environmental assessment to the convention on environmental impact assessment in a transboundary context. In der Form vom 21 Mai 2003. Kiew.
- UVP-Report (2001): Thema: Strategische Umweltprüfung (SUP). Informationen zu Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltmanagement und nachhaltiger Entwicklung, Band 2001/3.
- VALENTIN, A./SPANGENBERG, J.H. (2000): A guide to community sustainability indicators. In: Environmental Impact Assessment Review 20, S. 318-392.
- VERHEEM, R.A.A./TONK, J.A.M.N. (2000): Strategic Environmental Assessment: one concept multiple forms. In: Impact Assessment and Project Appraisal 18/3, S. 177-182.
- VO, Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. In der Form von 21. Juni 1999. Luxemburg. (= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L161.)
- WALKENHORST, P. (2000): Domestic and international environmental impacts of agricultural trade liberalization. OECD document COM/AGR/ENV (2000) 75.
- WCED, World Commission on Environment and Development (1987): Our common future. Oxford, New York.
- WERLEN, B. (1987): Gesellschaft, Handlung und Raum: Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Erdkundliches Wissen 89. Wiesbaden.
- WILBANKS, T.J./KATES, R.W. (1999): Global change in local places: how scale matters. In: Climatic Change 43/3, S. 601-628.

8. Anhang

- 8.1 Liste der Interviews I:** Interviews auf Programmebene
- 8.2 Liste der Interviews II:** Interviews auf Maßnahmenebene
- 8.3 Interviewleitfaden I:** Expertengespräche auf Programmebene
- 8.4 Interviewleitfaden II:** Expertengespräche auf Maßnahmenebene
- 8.5 Kategorien zur Systematisierung der Interviewergebnisse**
- 8.6 SUP-Matrix I:** Ökologische Folgenabschätzungen
- 8.7 SUP-Matrix II:** Ganzheitliche Folgenabschätzungen und weitere Schwerpunkte

8.1 Liste der Interviews I: Interviews auf Programmebene

Gesprächspartner (alphabetisch)	Institution	Aufgabenbereich	Datum
Klaus Brunsmeier	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland	Umweltvertreter im Begleitausschuss	09.04.03
<p>Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) ist in der derzeitigen Förderperiode (seid 2000) mit einem Sprecher im Begleitausschuss des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms vertreten. Entsprechend der Aufgaben des Begleitausschusses ist der Gesprächspartner nicht für einzelne Maßnahmen verantwortlich, sondern nimmt bei den halbjährigen Sitzungen des Ausschusses in Vertretung der Umweltverbände Stellung zum allgemeinen Programmverlauf. Er nimmt eine beratende Stellung ein und hat kein Stimmrecht.</p>			
Daniela Glimm-Lücke	Institut WAR der Technischen Universität, Darmstadt	Externe Gutachterin EU-weite, vergleichende Evaluierung des Nachhaltigkeitsaspektes in Strukturfondsprogrammen	04.04.03
<p>Die Gesprächspartnerin arbeitet seit zwei Jahren am Institut WAR – Wasserversorgung und Grundwasserschutz, Abwassertechnik, Abfalltechnik, Industrielle Stoffkreisläufe, Umwelt- und Raumplanung der Technischen Universität Darmstadt. Sie war an einer programm- und länderübergreifenden inhaltlichen Evaluierung beteiligt, in welcher im Auftrag der Europäischen Kommission der Beitrag der Strukturfondsförderung zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung abgeschätzt werden sollte. Insgesamt wurden zwanzig europaweit verteilte Fallstudien (in elf Mitgliedsstaaten) durchgeführt, wobei ein Pilotprojekt das nordrhein-westfälische Ziel-2-Programm war.</p>			
Dr. Andreas Herforth	Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Düsseldorf	Umweltvertreter in der Programmplanung und -abwicklung	29.04.03
<p>Die Aufgabe des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) innerhalb des Programms besteht darin, die Integration von Umweltschutzbelangen in die Programmplanung und -abwicklung zu fördern. Das Ministerium ist vor allem für Untersuchungen der regionalen Umweltsituation sowie der Entwicklung von umweltbezogenen Zielen und Indikatoren verantwortlich. Zudem betreut es als zwischengeschaltete Stelle einzelne umweltbezogene Maßnahmen des Programms (2.4, 3.1, 3.2, 4.3).</p>			
Ulrike Kugler	Ziel-2-Sekretariat, Düsseldorf	Unterstützung der Verwaltungsbehörde Programmplanung und -abwicklung	14.04.03
<p>Das Ziel-2-Sekretariat ist der Verwaltungsbehörde des Ziel-2-Programms, dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, direkt unterstellt und unterstützt sie in allen Phasen der Programmplanung und -abwicklung. Es ist für die finanzielle Koordination und Abwicklung des Programms sowie für die Prüfung zu fördernder Projekte zuständig, übernimmt die Beratung der Antragsteller und Projektnehmer sowie am Programm beteiligter Institutionen, vermittelt zwischen ihnen und pflegt den Kontakt zur Öffentlichkeit.</p>			
Dr. Wolfgang Potratz und Angelika Müller	Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen	Externe Gutachter Evaluierung des Ziel-2-Programms NRW	03.04.03
<p>Das Institut für Arbeit und Technik in Gelsenkirchen führte die Halbzeit-Evaluierung des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms in der derzeitigen Planungsphase (2000-2006) durch. In der Evaluierung wird das gesamte Programm auf seine Übereinstimmung mit den Strukturfondsverordnungen, der europäischen, bundesdeutschen und landesweiten Rechtsprechung sowie auf seine konsistente Programmplanung geprüft.</p>			

8.2 Liste der Interviews II: Interviews auf Maßnahmenebene

Gesprächspartner (alphabetisch)	Institution	Aufgabenbereich	Datum
Eckhard Hardacker	Projektträger Entwicklung, Technologie, Nachhaltigkeit, Jülich	Projektauswahl- und Betreuung Maßnahme 2.8	05.09.2003
Der „Projektträger ETN (Entwicklung, Technologie, Nachhaltigkeit)“ ist angebunden an das Forschungszentrum Jülich und als zwischengeschaltete Stelle verantwortlich für die Maßnahme 2.8 „Zukunftsenergien“. Die Maßnahme dient der Unterstützung und dem Ausbau der in NRW vorhandenen Kompetenzen im Bereich Energietechnik und -wirtschaft. Gefördert werden Forschung und Entwicklung in den Bereichen Photovoltaik, Brennstoffzelle, Bioenergie und Geothermie (EPPD: 358).			
Doris Heleine	Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Düsseldorf	Projektauswahl- und Betreuung Maßnahme 3.1	28.08.03
Die Gesprächspartnerin arbeitet beim Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV), das als zwischengeschaltete Stelle in der Maßnahme 3.1 „Entwicklung von Gewerbe- und Dienstleistungsstandorten“ speziell für die Renaturierung und Wiedernutzbarmachung von Flächen mit Altlasten verantwortlich ist. Der im Ruhrgebiet bestehende Gewerbeflächenengpass soll durch die Sanierung von Brachflächen abgebaut werden (EPPD: 364).			
Michael Niemczyk und Peter Jahns	Effizienzagentur, Duisburg	Projektauswahl- und Betreuung Maßnahme 2.4	30.07.03
Die Effizienzagentur betreut als zwischengeschaltete Stelle die Maßnahme 2.4 „Vorsorgender Umweltschutz“. In Form einer „public-private-partnership“ unterstützt sie insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen. Die Effizienzagentur wird vom Land NRW finanziert und tritt als nicht-profitorientierte Beratungsinstitution der Unternehmen auf. Mit Ziel-2-Fördermitteln sollen vor allem Konzepte für produktionsintegrierten Umweltschutz und umweltgerechte Produktgestaltung in kleinen und mittelständigen Unternehmen stärker gefördert werden (EPPD: 352). (Bislang sind im Rahmen der Maßnahme keine Kofinanzierungen zustande gekommen und daher noch keine Projekte gefördert worden.)			
Norbert Otto	Bezirksregierung Münster	Projektauswahl- und Betreuung Maßnahme 3.2	27.08.03
Der Gesprächspartner arbeitet bei der Bezirksregierung Münster, die als zwischengeschaltete Stelle innerhalb der Maßnahme 3.2 „Renaturierung von Flächen und emissionsmindernde Infrastruktur“ besonders für das „Ökologieprogramm Emscher-Lippe“ verantwortlich ist. Die Maßnahme dient hauptsächlich der Wiedernutzbarmachung von Brach- und Altlastenflächen für Gewerbegebiete, für Kultur- und Freizeitwirtschaft sowie für touristische Zwecke. Zusätzlich werden Infrastrukturinvestitionen zur Emissionsminderung gefördert (EPPD 366).			
Klaus Radny und Heinrich Bräutigam	Obere Flurbereinigungsbehörde, Düsseldorf Bezirksregierung Münster	Projektauswahl- und Betreuung Maßnahme 4.3	07.08.03
Die beiden Gesprächspartner sind an zwei zwischengeschalteten Stellen für die Maßnahme 4.3 „integrierte Entwicklung ländlicher Gebiete“ beschäftigt. Die Obere Flurbereinigungsbehörde war zudem über das MUNLV an der Programmentwicklung beteiligt. Ziel-2-Mittel werden im wesentlichen für Maßnahmen zur Dorferneuerung und -entwicklung sowie zum Ausbau von Infrastruktur eingesetzt. Gefördert werden insbesondere Projekte zur Umnutzung von landwirtschaftlichen Gebäuden (z.B. als Dorfcasos oder für Ferien auf dem Bauernhof) (EPPD: 378).			

8.3 Interviewleitfaden I: Expertengespräche auf Programmebene

A Kurze Vorstellung

Stellung und Aufgabe der Interviewten innerhalb des Ziel-2-Programms

B Zielsystematik des nordrhein-westfälischen Ziel-2-Programms Insbesondere Querschnittsziel: Nachhaltige Entwicklung

Unterschiedliche Bedeutung der Haupt- Unter- und Querschnittsziele

Einstellung gegenüber EU-Vorgaben zu Programmablauf und -abwicklung

Verständnis "nachhaltiger Entwicklung"

Bedeutung des Querschnittsziels für das Ziel-2-Programms

C Integration von Umweltbelangen im derzeitigen Programmablauf

Inhaltliche Schwerpunkte mit Umweltbezug

Organisatorische Integration im Programmplanungsablauf

Einschätzung der Effektivität (Aufwand und Ertrag)

Schwierige Punkte und Verbesserungsmöglichkeiten (Steuerungsbedarf?)

D Möglicher Einsatz einer strategischen Umweltprüfung

Eventuell Erklärungen zum Instrument:

„Strategisch“ heißt hier: nicht punktuell eingesetzt, sondern so früh wie möglich und in den gesamten Programmverlauf integriert.

Wichtige Elemente der Zielformulierung, Alternativenprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung

Allgemeine Einschätzung zu Sinn und Zweck einer SUP

Organisatorische und inhaltliche Integrierbarkeit im Programmablauf
(von Regionalanalyse über Zielformulierung und Schwerpunktsetzung bis zur Projektauswahl)

Alternativenprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung möglich?

Zielsystematik antastbar?

Einsatz einer SUP speziell bei der Auswahl von Projekten

Abschließende Beurteilung: Chancen und Hemmnisse

Erwartete Akzeptanz bei Programmbeteiligten und Projektnehmern

8.4 Interviewleitfaden II: Expertengespräche auf Maßnahmenebene

A Kurze Vorstellung

Beschreibung der Maßnahme, Aufgabe und Bedeutung im Gesamtprogramm

Stellung und Aufgabe der Interviewten innerhalb der Maßnahme

B Bedeutung der Zielsystematik für die Maßnahme Insbesondere Querschnittsziel: Nachhaltige Entwicklung

Unterschiedliche Bedeutung der Haupt- Unter- und Querschnittsziele

Verständnis "nachhaltiger Entwicklung"

Bedeutung des Querschnittsziels im Vergleich zu maßnahmenspezifischen Zielen

Nachhaltige Entwicklung als maßnahmenspezifisches Ziel

Inhaltliche Schwerpunkte und Umweltbezug der Maßnahme

C Ablauf und Kriterien der Projektauswahl

Ablauf und Abwicklung der Projektauswahl

Einstellung gegenüber EU-Vorgaben

Bedeutung der Ziele und Schwerpunkte des Ziel-2-Programms für die Projektauswahl

Gewichtung der Haupt- Unter- und Querschnittsziele

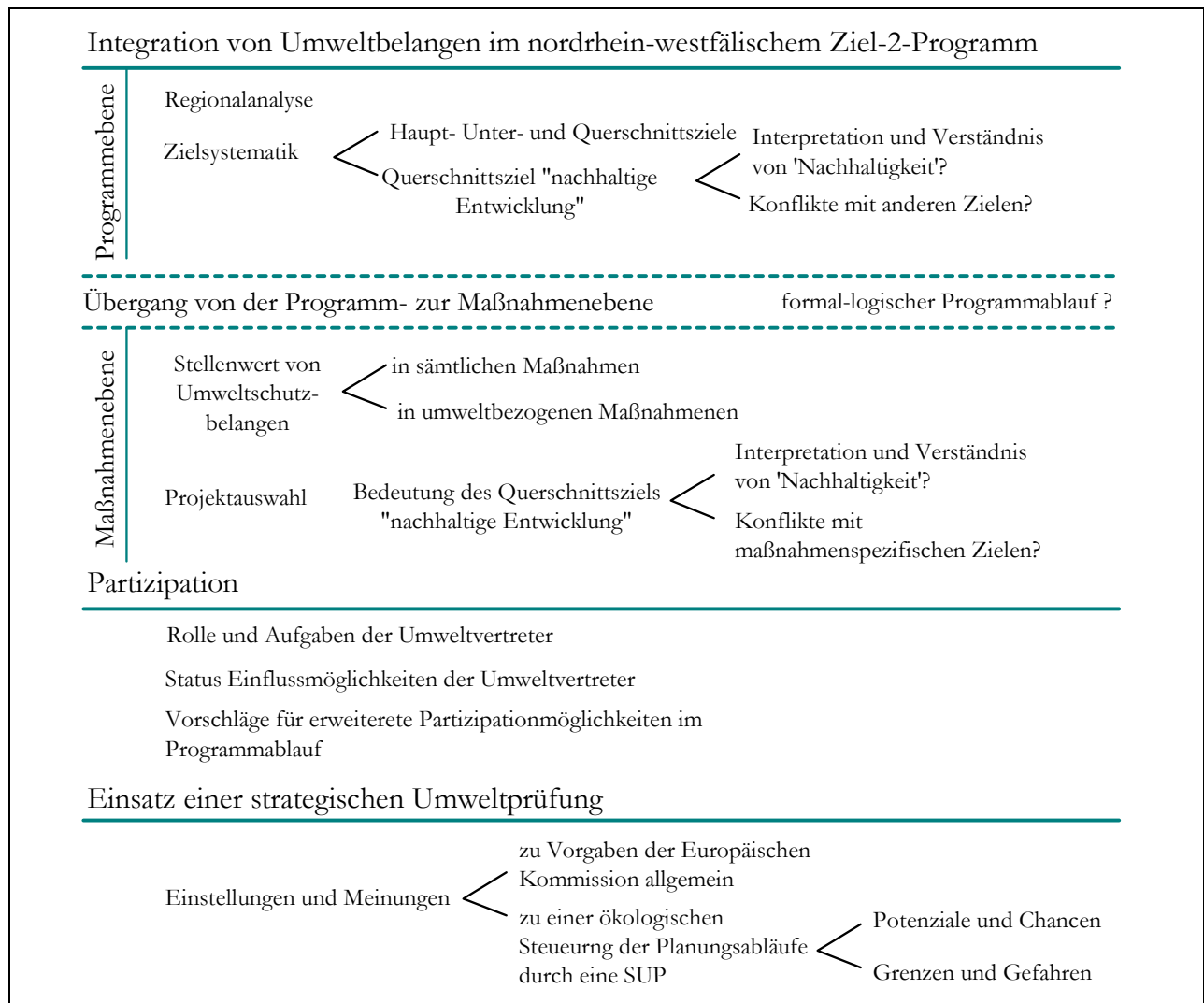
Bedeutung der maßnahmenspezifischen Ziele

Kommunikation der verschiedenen Ziele an die Projektnehmer

Dialog und Koordination mit der Verwaltungsbehörde

8.5 Kategorien zur Systematisierung der Interviewergebnisse

Im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse wurden die Aussagen der interviewten Expertinnen und Experten gefiltert und mit Hilfe des Computerprogramms MaxQDA anhand der folgenden Kategorien und Unterkategorien geordnet:



8.6 SUP-Matrix I: Ökologische Folgenabschätzungen

	Anwendungsbereich	Verfahrensweise/ Ablauf	Methoden
1. Umweltprüfung für Pläne und Programme (nach EU-Richtlinie 2001)	„Bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich signifikante Umwelteffekte haben oder den Rahmen für weitere Entwicklungen setzen“ (Art. 3 (1)); Bereiche: Stadt-, Verkehrs- und Landschafts- nutzungsplanung, Land-, Forst- Tourismuswirtschaft (Art. 3 (2)). Ab Juli 2004 EU-weit verpflichtend.	Relativ stark strukturiert und systematisiert; In Anlehnung an die UVP bestehend aus: - <i>screening</i> - <i>scoping</i> (+ update) - Folgenabschätzung - Umweltbericht (vgl. UVP-Richtlinie der EU 1985). Zusätzlich: Alternativenprüfung, Nulloption, Monitoring und Evaluation.	Technisch-quantitativ: Bsp.: <i>Multi Criteria Analysis</i> <i>Life Cycle Analysis</i>
2. Environmental Assessment	Pläne, Programme und politische Grundsatzentscheidungen; Insbesondere nationale und internationale Wirtschaftspolitik Kanadas. Auch für Entscheidungsprozesse innerhalb der WTO, der OECD etc. oder in Abkommen wie NAFTA angedacht.	Flexibel, je nach Anwendungsbereich und Ablauf der Entscheidungs- prozesse anpassbarer Ablauf mit „ <i>moving targets</i> “. Mehrstufiger Prozess mit den Phasen: „ <i>Initial</i> “, „ <i>Draft</i> “ und „ <i>Final Assessment</i> “.	Verschiedene, ausdrücklich keine „one fits all“- Methode. Bsp.: „ <i>Pressure-State- Response</i> “- Indikatoren-Modelle der OECD. Szenarienanalyse
3. Ecological Impact Assessment	<i>Ecological Impact</i> (Nr. 3)- und <i>Biodiversity Assessment</i> (Nr. 4) sind für Entscheidungsprozesse und Maßnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit angedacht. International.	?	Quantitativ: „ <i>ecological footprinting</i> “ „ <i>Pressure-State- Response</i> “- Indikatoren-Modelle der OECD.
4. Biodiversity Assessment			Kosten-Nutzen- Analysen jeweils in Bezug auf verschiedene, betroffene Bevölkerungsgruppen.
5. Environmental Appraisal	Seit 1992 in Großbritannien auf lokaler Ebene für die Prüfung von Landschaftsnutzungsplänen angewandt (heute abgelöst vom <i>Sustainability Appraisal</i> , siehe Nr. 17).	Systematischer, aus 15 Einzelschritten bestehender Prozess.	Qualitativ: Relativ einfache Abschätzung anhand einer Indikatoren- Matrix. Subjektive Einschätzungen.
6. E-Test	Gesetzesentwürfe in den Niederlanden. Prüfung des legislativen Prozesses. Bps.: Abfallverordnung	Kein festgelegter Ablauf; Informell und möglichst einfach gehalten. Öffentlichkeitsbeteiligung, Alternativenprüfungen, Monitoring und Evaluation sind nicht vorgeschrieben.	Experteninterviews mit standardisierten Fragebögen. <i>Joint-Support Centre</i> zur Betreuung der Untersuchungen.

Schwerpunkte	Integration in den Entscheidungsprozess	Qualitätskriterien und Prinzipien	Quellen	
<p>Ökologisch:</p> <p>In Anhang I der Richtlinie genannt: Biodiversität, Flora, Fauna, Boden, Klima.</p>	<p>Sowohl integriert als auch isoliert vom Entscheidungsprozess möglich.</p> <p>Ergebnisse werden jeweils vor der jeweils zu treffenden Entscheidung in den Planungsprozess eingebracht.</p>	<p>Transparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung.</p> <p>Effizienz durch frühzeitigen Einsatz auf hoher politischer Strategiebene.</p>	<p>EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001); FELDMANN/VANDERHAEGEN (2001); SHEATE et al. (2001);</p>	1
<p>Ökologisch und ökonomisch:</p> <p>Insbesondere Wechselwirkungen zwischen beiden Bereichen. Berücksichtigung sozialer wird Aspekte empfohlen.</p>	<p>Isoliert von den betreffenden Entscheidungsprozessen; Durchgeführt durch ein externes „<i>Environmental Assessment-Comitee</i>“.</p> <p>Schrittweise integriert durch zeitlich versetzte Phasen: „<i>Initial</i>“, „<i>Draft</i>“ und „<i>Final Assessment</i>“.</p>	<p>Flexibilität, Transparenz, Selektivität.</p> <p>Partizipation unterschiedlicher Interessensvertreter.</p>	<p>AES (2001)</p>	2
<p>Ökologisch: Auswirkungen von Maßnahmen und Projekten auf die Strukturen und Funktionen eines Ökosystems und dessen Tragfähigkeit; Kumulative Effekte.</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>Ökologisch: Bedeutung der Biodiversität und der Folgen ihrer Reduktion, Veränderung oder Störung.</p>	?	<p>Berücksichtigung langer Zeiträume und großer räumlicher Distanzen.</p>	<p>Au (2002)</p>	3
<p>Ökologisch: Besonders Auswirkungen auf die lokale Umwelt.</p>	<p>Isoliert von der Aufstellung eines Landschaftsnutzungsplans.</p>	?	<p>SHEATE et al. (2001: 53ff)</p>	4
<p>Ökologisch: Besonders im Vergleich zu ökonomischen Aspekten.</p>	<p>Schrittweise integriert: Speziell an das Prozedere des Gesetzgebungsprozesses angepasst.</p>	<p>Benutzerfreundlichkeit, Flexibilität, Selektivität, Einfache Integration in Entscheidungsprozesse.</p>	<p>VERHEEM/TONK (2000)</p>	5
				6

8.6 SUP-Matrix I: Ökologische Folgenabschätzungen

	Anwendungsbereich	Verfahrensweise/ Ablauf	Methoden
7. (Integrated) Environmental Management	Von der Idee über die Planung und Durchführung bis zur Beendigung einer politischen oder wirtschaftlichen Aktivität anwendbar. Beinhaltet ökologische Folgenabschätzungen.	Basiert auf den logischen Phasen eines Produkt-Lebenszyklusses; Orientiert an Managementmodellen (wie EMAS); Monitoring und Evaluation werden empfohlen.	Life-Cycle-Assessments.
8. Sustainability Threshold Assessment	Dient als Hilfestellung politischer Entscheidungsfindungsprozesse auf unterschiedlichen administrativen Ebenen; Angewandt vor allem auf lokaler Ebene bei Landschaftsnutzungsplänen in Großbritannien.	Relativ offen gehalten; Schwellenwertansatz mit festgelegten Nachhaltigkeitskriterien.	Erweiterte „Sieb-Mapping-Methode“ mit Lösungsoptionen, falls Schwellenwerte überschritten werden.
9. Cumulative Effects Assessment	In Großbritannien auf Projektebene innerhalb vorgeschriebener UVP-Prozesse angewandt.	Relativ stark strukturiert und systematisiert; Angelehnt an UVP-Verfahren (nach UVP-Richtlinie der EU 1985).	?
10. Global Environmental Assessment	Politische Entscheidungen auf unterschiedlichen politischen Strategie- und räumlichen Maßstabsebenen; Entwickelt im Rahmen der Debatte um Global environmental change.	Keine konkreten Abläufe vorgeschrieben; Integrierte Betrachtung unterschiedlicher räumlicher Ebenen durch dezentrale, maßstabsübergreifende Strukturen der Forschung, der Folgenabschätzungen und der Entscheidungsprozesse.	Szenarienanalysen, Modelling.
11. ANSEA Analytical Strategic Environmental Assessment	Für alle Planungs- und Entscheidungsprozesse gedacht, für die eine strategische Folgenabschätzung durchgeführt werden soll.	Flexibel anpassbar; den Prozess einer SUP (siehe Nr. 1) begleitend. Gezielter Einsatz in relevanten Phasen der Entscheidungsprozesse.	Identifizierung so genannter ‚ <i>decision windows</i> ‘.
12. SEAN Strategic Environmental Analysis	Setzt an höchster strategischer Ebene von Entwicklungshilfeprojekten an; Angewandt in der Entwicklungszusammenarbeit der Niederlande.	Interaktiver, anpassungsfähiger, partizipativer Prozess mit fünf vorgeschriebenen Einzelschritten.	Qualitativ; Einsatz relativ grober Checklisten und Richtlinien; Interviews; Kontext-, Akteurs- und Alternativenanalysen.
13. Adaptive Environmental Assessment	Für alle Planungs-, Formulierungs- und Entscheidungsfindungsprozesse gedacht, innerhalb derer eine SUP (siehe Nr. 1) durchgeführt wird.	Flexibel anpassbar an bestehende Prozesse zur Aufstellung von Politiken, Programme und Pläne.	Bislang wurden keine speziellen Methoden entwickelt.

Schwerpunkte	Integration in den Entscheidungsprozess	Qualitätskriterien und Prinzipien	Quellen	
<p>Ökologisch:</p> <p>Ökologische Auswirkungen bei Herstellung, Gebrauch und Entsorgung eines Produktes.</p>	<p>Schrittweise integriert angedacht:</p> <p>Form der Integration nicht genau festgelegt.</p>	<p>Verantwortung für den gesamten Lebenszyklus eines Produkts;</p> <p>Einheitliche und vergleichbare Bewertungskategorien für alle Lebenszyklusphasen eines Produktes.</p>	SANCHEZ/HACKING (2002).	7
<p>Ökologisch:</p> <p>Umweltaspekte zum Teil mit Nachhaltigkeitsaspekten gleichgesetzt.</p>	<p>Schrittweise integriert:</p> <p>Fortlaufende Bereitstellung von Informationen zur Unterstützung politischer Entscheidungsfindungsprozesse.</p>	<p>Systematik, Transparenz, Flexibilität, Dynamik.</p>	SHEATE et al. (2001); CAROLL (2002).	8
<p>Ökologisch:</p> <p>Vor allem kumulative Umweltaspekte.</p>	?	Systematik	COOPER (2002); PIPER (2002).	9
<p>Ökologisch:</p> <p>Globale Umweltfolgen lokaler Entscheidungen und Maßnahmen.</p> <p>Bereiche: Walpopulationen und -migrationen, Klimawandel, Meeresspiegelanstieg.</p>	<p>Schrittweise integriert:</p> <p>Für den Transfer von wissenschaftlichen Informationen in politische Entscheidungsfindungsprozesse gedacht.</p>	<p>Benutzerfreundlichkeit; Weiter zeitlicher und räumlicher Blickwinkel; Überbrückung von maßstabsübergreifenden Problemen; Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik.</p>	CASH/MOSER (2000); ECKLEY (2002).	10
<p>Analyse der Entscheidungsprozesse selbst.</p>	<p>Integriert:</p> <p>Dient der Integration strategischer Folgenabschätzungen in einen politischen Entscheidungsprozess.</p>	<p>Konzeptionelle Anpassung an Entscheidungsprozesse, Transparenz, Partizipation.</p>	ANSEA (2002).	11
<p>Am Entscheidungsprozess beteiligte Akteure und Entscheidungsträger sowie deren strategischen Ziele und Interessen.</p>	<p>Schrittweise integriert:</p> <p>Kontinuierlich Planungs- und Entscheidungsprozesse begleitend.</p>	<p>Kontinuität, Systematik, Partizipation, Flexibilität, Interaktivität.</p> <p>Effizienz durch frühzeitigen Einsatz auf hoher politischer Strategieebene.</p>	KESSLER (2002).	12
<p>Analyse der Entscheidungsprozesse selbst.</p>	<p>Integriert:</p> <p>Als Ergänzung zu einem SUP-Hauptprozess gedacht.</p>	?	BROWN/THÉRIVEL (2000).	13

8.7 SUP-Matrix II: Ganzheitliche Folgenabschätzungen und weitere Schwerpunkte

	Anwendungsbereich	Verfahrensweise/ Ablauf	Methoden
14. Integrated Assessment (I) EU	Vorgeschlagen für sämtliche Handlungsstrategien und Maßnahmen der Europäischen Kommission; Integriert und ersetzt bestehende sektorale Folgenabschätzungen (z.B. aus den Bereichen: Umwelt, Handel, Unternehmen, Gesundheit, <i>Gender Mainstreaming</i> und Beschäftigung); Politik-Ebene.	Relativ stark vorstrukturierte, systematische Analyse; Verfahren stark an das der SUP (siehe Nr. 1) angelehnt.	Selektiv übernommen aus den verschiedenen integrierten Instrumenten werden, die durch das <i>Integrated Assessment</i> ersetzt werden.
15. Integrated Assessment (II) UNEP	Strukturanpassungsprogramme insbesondere Handelsliberalisierungen. International (<i>United Nations</i>).	?	Quantitative Methoden zur Verarbeitung sehr umfangreichen Datenmaterials; Computer-Modelling.
16. Sustainability Impact Assessment	Handelspolitik der Europäischen Kommission; Insbesondere WTO-Verhandlungen und -Abkommen; Bereiche der Doha-Agenda: Agrarwirtschaft, Dienstleistungen; geistiges Eigentum.	Mehrstufiger Ansatz bestehend aus: - <i>screening</i> - <i>scoping</i> (+ update) - Folgenabschätzung - Identifikation von Optimierungs- und Ausgleichsmaßnahmen.	Vielfältiger Methodenmix. Bsp: Szenarienanalysen mit Nachhaltigkeitsindikator, Checklisten, Wirkungskettenanalysen, Computer-Modelling, Experteninterviews.
17. Sustainability Appraisal	Landschaftsnutzungspläne in Großbritannien; entstanden aus <i>Environmental Appraisal</i> (siehe Nr. 5).	Systematisch, mehrstufig; Ohne Partizipation und Alternativenprüfungen.	Aufstellung von Zielindikatoren in einer Matrix; Unterscheidung in: allgemeine ‚headline‘- und spezifische ‚appraisal objectives‘.
	Anwendungsbereich	Verfahrensweise/ Ablauf	Methoden
18. Health Impact Assessment	Politiken, Programme und Pläne; In Irland und Nordirland beispielsweise angewandt beim Bau von Schulen und Krankenhäusern sowie in den Bereichen Altlasten und Grundwasserbeeinträchtigungen. Angewandt zur Unterstützung einer <i>Corporate Social Responsibility</i> .	Prozess angelehnt an standardisierte UVP-Verfahren (nach der Richtlinie der Europäischen Kommission 1985).	Technisch-quantitativ; Ähnlich zu traditionellen UVP-Methoden.
19. Social Impact Assessment	Politische Planung auf verschiedenen Strategieebenen. (Instrument wird meist nicht explizit genannt.)	Kein festgelegter Ablauf; Teilweise Anlehnung an UVP-Verfahren (nach der Richtlinie der Europäischen Kommission 1985).	Qualitativ; gänzlich andere Methoden als in einer traditionellen UVP; Einbezug von qualitativen, subjektiven Einschätzungen, Eindrücken, Gefühlen.

Schwerpunkte	Integration in den Entscheidungsprozess	Qualitätskriterien und Prinzipien	Quellen	
Ganzheitlich: möglichst alle positiven und negativen Aspekte einer der europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahme.	Isoliert von Entscheidungsprozessen: Dient ausschließlich der Information der Entscheidungsträger.	Integration und Vereinfachung bestehender Ansätze und Instrumente der EU.	EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002).	14
Ganzheitlich: Insbesondere Abwägung zwischen ökologischen und ökonomischen Aspekten (Aufnahme sozialer Aspekte nur indirekt angestrebt).	?	Offenheit, Transparenz; Partizipation in einem <i>multistakeholder process</i> .	ABAZA (2001); ABAZA/HAMWEY (2001).	15
Ganzheitlich: Nachhaltigkeitsaspekte (ökologische, ökonomische und soziale) auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen.	Schrittweise integriert: Den Verhandlungsprozessen in einem mehrstufigen Prozess inhaltlich und zeitlich angepasst.	Ganzheitlichkeit, Offenheit, Transparenz, Partizipation.	LEE/KIRCKPATRICK (2000); GEORGE/KIRKPATRICK (2003); SANTARIUS et al. (2003).	16
Ganzheitlich: Nachhaltigkeitsaspekte (ökologische, ökonomische, besonders auch soziale).	Integriert: Identifizierung so genannter „ <i>joint points</i> “ zwischen Entscheidungs- und <i>Appraisal</i> -Prozess.	Transparenz, Genauigkeit, Effektivität, Zielorientierung, Praktibilität.	GEORGE (2001); THERIVEL/MINAS (2002).	17
Schwerpunkte	Integration in den Entscheidungsprozess	Qualitätskriterien und Prinzipien	Quellen	
Soziale, psychologische, ökologische, ökonomische Aspekte in Bezug auf ein ‚sozio-ökologisches‘ Wohlbefinden; Bsp.: Armut als Ursache für Krankheiten.	Isoliert; Externe Evaluierung von Politiken, Programmen und Plänen.	Sektoren- und maßstabsübergreifend; Partnerschaft und Partizipation in einem <i>multistakeholder-process</i> .	STEINEMANN (2000); ELLIOT (2001).	18
Soziale Aspekte: Individuelle Gefühle, Eindrücke. Gesellschaftlicher Kontext: Machtstrukturen, Werte und Normen.	Isoliert: Bewertung von Politiken, Programmen und Plänen bereits vor deren Verabschiedung.	Beteiligung unterschiedlicher Interessensgruppen; Integration von lokalem Wissen und sozialem Kontext in die Entscheidungsfindung.	LOCKIE (2001); BURDGE (2002).	19

Publikationen des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung

Das IÖW veröffentlicht die Ergebnisse seiner Forschungstätigkeit in einer Schriftenreihe, in Diskussionspapieren sowie in Broschüren und Büchern. Des Weiteren ist das IÖW Mitherausgeber der Fachzeitschrift „Ökologisches Wirtschaften“, die allvierteljährlich im oekom-Verlag erscheint, und veröffentlicht den IÖW-Newsletter, der regelmäßig per Email über Neuigkeiten aus dem Institut informiert.

Schriftenreihe/Diskussionspapiere



Seit 1985, als das IÖW mit seiner ersten Schriftenreihe „Auswege aus dem industriellen Wachstumsdilemma“ suchte, veröffentlicht das Institut im Eigenverlag seine Forschungstätigkeit in Schriftenreihen. Sie sind direkt beim IÖW zu bestellen und auch online als PDF-Dateien verfügbar. Neben den Schriftenreihen veröffentlicht das IÖW seine Forschungsergebnisse in Diskussionspapieren – 1990 wurde im ersten Papier „Die volkswirtschaftliche Theorie der Firma“ diskutiert. Auch die Diskussionspapiere können direkt über das IÖW bezogen werden. Informationen unter www.ioew.de/schriftenreihe_diskussionspapiere.

Fachzeitschrift „Ökologisches Wirtschaften“



Ausgabe 2/2010

Das IÖW gibt gemeinsam mit der Vereinigung für ökologische Wirtschaftsforschung (VÖW) das Journal „Ökologisches Wirtschaften“ heraus, das in vier Ausgaben pro Jahr im oekom-Verlag erscheint. Das interdisziplinäre Magazin stellt neue Forschungsansätze in Beziehung zu praktischen Erfahrungen aus Politik und Wirtschaft. Im Spannungsfeld von Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft stellt die Zeitschrift neue Ideen für ein zukunftsfähiges, nachhaltiges Wirtschaften vor. Zusätzlich bietet „Ökologisches Wirtschaften online“ als Open Access Portal Zugang zu allen Fachartikeln seit der Gründung der Zeitschrift 1986. In diesem reichen Wissensfundus können Sie über 1.000 Artikeln durchsuchen und herunterladen. Die Ausgaben der letzten zwei Jahre stehen exklusiv für Abonnent/innen zur Verfügung. Abonnement unter: www.oekom.de.

IÖW-Newsletter

Der IÖW-Newsletter informiert rund vier Mal im Jahr über Neuigkeiten aus dem Institut. Stets über Projektergebnisse und Veröffentlichungen informiert sowie die aktuellen Termine im Blick – Abonnement des Newsletters unter www.ioew.de/service/newsletter.

Weitere Informationen erhalten Sie unter www.ioew.de oder Sie kontaktieren die

IÖW-Geschäftsstelle Berlin
Potsdamer Straße 105
10785 Berlin
Telefon: +49 30-884 594-0
Fax: +49 30-882 54 39
Email: [vertrieb\(at\)ioew.de](mailto:vertrieb(at)ioew.de)



| i | ö | w

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

GESCHÄFTSTELLE BERLIN

MAIN OFFICE

Potsdamer Straße 105

10785 Berlin

Telefon: + 49 – 30 – 884 594-0

Fax: + 49 – 30 – 882 54 39

BÜRO HEIDELBERG

HEIDELBERG OFFICE

Bergstraße 7

69120 Heidelberg

Telefon: + 49 – 6221 – 649 16-0

Fax: + 49 – 6221 – 270 60

mailbox@ioew.de

www.ioew.de