

Forschungszentrum Karlsruhe GmbH
Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)
(Hrsg.)

HGF-Projekt:
**„Untersuchung zu einem integrativen Konzept nachhaltiger
Entwicklung: Bestandsaufnahme, Problemanalyse,
Weiterentwicklung“**

Abschlußbericht

Band 2

Umsetzung des Leitbildes auf unternehmerischer, regionaler und kommunaler
Ebene

Materialienband 2.C

“Zukunftsfähige Entwicklung in den deutschen Biosphärenreservaten ”

Wolfgang Fischer
Forschungszentrum Jülich, Programmgruppe Technikfolgenforschung (TFF)

*Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung
FKZ 07OWI 12/8*

April 1999



FZK, DLR, FZJ, GMD, UFZ

Inhalt

1. Biosphärenreservate als Modellregionen für Zukunftsfähigkeit.....	1
2. Biosphärenreservate – Stellung und Konzeption	2
3. Biosphärenreservate als Ort von Konflikten	5
4. Projekte für „zukunftsfähige Entwicklung“ in den BR.....	7
5. BR: Modelle oder „Schonräume“? - eine zusammenfassende Bewertung.....	11

1. Biosphärenreservate als Modellregionen für Zukunftsfähigkeit

Im Jahre 1970 rief die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) das internationale Programm *Der Mensch und die Biosphäre* (MAB) ins Leben. Eines der Ziele von MAB ist die Errichtung von Biosphärenreservaten (BR). Diese Gebiete dienen der Forschung, der ökologischen Umweltbeobachtung sowie der Umwelterziehung. Zentrale Aufgabe aber ist es, in den BR die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen mit dauerhafter wirtschaftlich-sozialer Entwicklung und Nutzung zu verbinden. Dort soll beispielhaft eine umweltverträgliche Wirtschaftsweise entwickelt werden, die den Ansprüchen von Mensch und Natur gleichermaßen gerecht wird, Nutzung und wirtschaftlich-soziale Entwicklung mit Naturschutz versöhnt, ohne die gewachsenen Traditionen und Werte der Bewohner zu zerstören. Weltweit hat die UNESCO zur Zeit 352 BR in 87 Ländern anerkannt, die ein „Weltnetz“ der BR bilden sollen. Um den BR eine gemeinsame Orientierung für das 21. Jahrhundert zu geben, wurde auf internationaler Ebene die „Sevilla-Strategie“ vereinbart, die Ziele und Umsetzungsindikatoren enthält.¹ In Deutschland gibt es heute dreizehn von der UNESCO anerkannte BR,² die von Bundesländern ausgewiesen werden und jeweils strukturellen und funktionalen Kriterien entsprechen müssen. Zu den strukturellen gehören die Repräsentativität eines bestimmten Naturraums, Größe, Zonierung, rechtliche Sicherung, Planung und Verwaltung (s. Tabelle, die ersten 6 Spalten).³ Zu den funktionalen gehören zukunftsfähige Nutzungskonzepte, Umweltbildung, Naturhaushalt und Landschaftspflege, Forschung und ökologische Umweltbeobachtung, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation.⁴ Die deutschen BR haben eine Gesamtfläche von über 1,2 Mio. Hektar, auf der ca. 450 000 Einwohner leben.

Deutsche Biosphärenreservate umfassen ökologisch wertvolle, in einigen Teilen aber auch stark belastete Kulturlandschaften. Fast überall in den BR haben anthropogene Aktivitäten die Natur überformt, naturnahe Landschaften finden sich nur auf sehr kleinen Flächen. Lediglich in diesen naturnahen Kernzonen der BR ist in der Regel die wirtschaftliche, touristische etc. Nutzung untersagt. Hingegen stehen die Pflege- und die großen Entwicklungszonen (bzw. Sanierungszonen) der BR einer in ihrer Intensität abgestuften, aber möglichst naturverträglichen zukunftsfähigen wirtschaftlichen Entwicklung und Nutzung offen.

Zwar ist der Ausgangspunkt der BR der Schutz eines ökologisch interessanten und „typischen“ Gebietes, jedoch soll den anthropogenen Nutzungsinteressen deshalb Rechnung getragen werden, weil nur so Konsens mit den Betroffenen möglich ist, durch den die ökologische Funktionsfähigkeit dieser Kulturlandschaften gesichert wird. BR sollen *Modellregionen* sein, in denen (außerhalb der kleinen streng geschützten Kernzonen) das Augenmerk auf „Entwicklung“ im Sinne eines Wirtschaftens im Einklang mit der Natur liegt. Damit soll der Bevölkerung deutlich werden, daß der so verstandene Schutz der Natur auch der menschlichen

¹ Vgl. UNESCO, Deutsches Nationalkomitee (Hg.), Biosphärenreservate: die Sevilla-Strategie und die internationalen Leitlinien für das Weltnetz. Bonn 1996 (Bundesamt für Naturschutz).

² Das von Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 1998 eingerichtete BR Schalsee wurde noch nicht von der UNESCO anerkannt.

³ Vgl. Goerke, W./Erdmann, K.-H., Das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre,, (MAB). In: Beiträge zur Ökosystemforschung und Umwelterziehung/Deutsches Nationalkomitee für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre,, (MAB) und Deutsche UNESCO-Kommission (DUK), Hrsg. von K.-H. Erdmann und J. Nauber. Bonn 1993, S. 33-49. Nach UNESCO-Kriterien kann in einem Land nur jeweils *ein* repräsentatives Gebiet die Anerkennung als Biosphärenreservat finden.

⁴ Vgl. Deutsches Nationalkomitee für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre,, (MAB), Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland. Bonn 1996.

Lebenswelt dient. Dann, so die Hoffnung, würde auch die Bereitschaft wachsen, Naturschutz als wichtige Aufgabe zu unterstützen – ein utilitaristisches Konzept mit seinen Stärken und Schwächen. Dies erfordert eine aktive Einbindung der Menschen in die Nutzung und in die Schutzkonzepte für diese Landschaften, auch durch neue Beteiligungsformen an der Entscheidungsvorbereitung und -umsetzung. BR decken also vom Anspruch her drei „Säulen“ von Zukunftsfähigkeit ab und schließen sogar eine vierte ein, nämlich die innovative Umsetzung des Konzepts durch (neue Formen der) Beteiligung der Betroffenen. Schutz der Natur- und Kulturlandschaft wird also als die andere Seite zukunftsfähiger regionaler Entwicklung gesehen. BR sollen deshalb *Modellregionen* sein, in denen das Augenmerk auf „Entwicklung“ im Sinne eines Wirtschaftens im Einklang mit der Natur liegt. Deshalb können BR als regionale Modelle für das Konzept „sustainable development“ verstanden werden.

Um den BR eine gemeinsame Orientierung zu geben, hat die Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland *Leitlinien für Schutz, Pflege und Entwicklung der BR* entwickelt und 1994 verabschiedet. Die allgemeineren Leitlinien geben zusammen mit den regionalisierten Leitbildern für die einzelnen BR die notwendigen Orientierungen zur Entwicklung der BR. Sie sollen in den BR im Dialog mit den Betroffenen konkretisiert und umgesetzt werden. Leitlinien und -bilder sowie die Chancen und Probleme bei der Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklung in den zwölf BR wurden in einem Sammelband dargelegt.⁵ Er bietet den ersten umfassenden und vollständigen Einblick in die Geschichte, die Naturausstattung, Entwicklungsperspektiven und -probleme sowie die Konflikte in den deutschen BR.

2. Biosphärenreservate - Stellung und Konzeption

Das bisherige Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), das Rahmengesetz für die Ländergesetzgebung, kannte bis zur Dritten Änderung des BNatSchG im April 1998 den Begriff Biosphärenreservat nicht. Bis dahin war Biosphärenreservat „nur“ eine internationale Auszeichnung, die durch die UNESCO vergeben wird. Jedoch enthielten die Naturschutzgesetze von Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und auch das erst Mitte 1998 verabschiedete Naturschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommerns schon Regelungen zu den BR. Teile der BR waren aber auch in den Alten Bundesländern (ABL) durch Schutzkategorien auf der Basis des geltenden BNatSchG abgesichert, etwa als Naturschutz-, Landschaftsschutzgebiet, National- oder Naturpark. Diese Kategorien betonen aber entweder den Naturschutzgedanken (Naturschutzgebiet, Nationalpark) oder den Nutzungsgedanken (Naturpark) stärker als ein BR, das konzeptionell weder Nationalpark noch Naturpark, der eigentlich nur Erholungszielen dient, ist, sondern eine eigene Kategorie darstellt. Nicht widerspruchsfrei ist daher, daß – bis auf den Pfälzerwald, die hessische bzw. bayerische Rhön, die auch als Naturparke ausgewiesen sind, sowie die neuen BR entlang der Elbe – alle BR in den ABL schon bis zu fast zwanzig Jahren Nationalparke sind, die ausschließlich dem Natur-, Arten- und Biotopschutz dienen. Hier spielt die Frage der ökologisch verträglichen Wirtschaftsweise keine oder nur eine geringe Rolle, da sie in der Regel unbesiedelt sind. Das gilt besonders für den Bayerischen Wald, der ja ein Nationalpark „amerikanischen Typs“ ist, in dem menschliche Eingriffe vollständig vermieden werden, aber auch für die drei Wattenmeer-Nationalparks, obwohl hier traditionell durch Fischerei und - punktuell – Energiewirtschaft Konflikte mit den Natur-

⁵ vgl. Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland, a.a.O..

Biosphären-reservat	Bundesland	Repräsentierter Naturraum / wichtige Ökosysteme	Fläche (Hektar)	Zahl der Einwohner im BR	UNESCO Anerkennung	Förderverein	Programme ²
Vessertal/ Thüringer Wald	Thüringen	Thüring.-Fränk. Mittelgebirge/ Bergmischwälder, -wiesen, Moore	17 242	ca. 3 800	1979	ja	1, 2
Mittlere Elbe ¹	Sachsen-Anhalt	Niederungen, Urstromtäler / Hartholzauwald, Altarme, Grünland	43 000	68 000	1979	ja	1, 2, 3
Schorfheide-Chorin	Brandenburg	Nordd. Jungmoränenlandschaft / Buchen- & Kiefernwälder, Gewässer	129 100	35 000	1990	ja	1, 2, 3
Rhön	Bayern, Hessen, Thüringen	Mitteldeutsches Bergland / Buchenwälder, Bergwiesen, Magerrasen	167 000	124 000	1991	ja	1, 2, 3
Spreewald	Brandenburg	Nordd. Altmoränenlandschaft / Bruchwald, Naß- & Feuchtwiesen, Fließgewässer	48 463	50 000	1991	nein (aber: Förderverein für Naturschutz im Spreewald mit speziellen Zielen für Teile BR)	1, 2, 3
Südost-Rügen	Mecklenburg-Vorpommern	Meckl.-Vorp. Küstengebiet / Buchenwälder, Magerrasen, Abbruchküste, Salzwiesen	23 500 (davon 50% Wasserfläche)	11 000	1991	nein (aber: Moderationsverfahren ^{**})	1, 2, 3 (für die gesamte Insel) ^{**}
Bayerischer Wald	Bayern	Oberpfälz. & Bayer. Wald / Bergmisch- & Fichtenwälder, Hochmoore	25 000	ohne Wohnbevölkerung	1981 ³	nein (aber: Verein der Freunde des Bayerischen Waldes)	1 ⁴
Berchtesgaden*	Bayern	Nördliche Kalkalpen / Bergmisch- & subalpine Wälder, kalkalpine Matten	46 800	25 000	1990	nein	1, ⁴
Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer	Schleswig-Holstein	Watten, Inseln, Marschen/Watten Salzwiesen, Dünen, Düneninseln	285 000	Ohne Wohnbevölkerung	1990	Nein (aber: Nationalpark-Servicegesellschaft)	1 ⁴
Hamburgisches Wattenmeer	Hamburg	Watten, Inseln, Marschen/Watten Salzwiesen, Dünen, Düneninseln	11 700	Ohne Wohnbevölkerung	1992	nein	1 ⁴
Niedersächsisches Wattenmeer	Niedersachsen	Watten, Inseln, Marschen/Watten Salzwiesen, Dünen, Düneninseln	240 000	Ohne Wohnbevölkerung	1992	Nein (aber: Verein der Freunde und Förderer des Nat.parks)	1 ⁴
Pfälzerwald	Rheinland-Pfalz	Südwest. Schicht stufenland / Buchen- & Kieferwälder, Rebland	179 800	160 000	1992	ja	1, 2
Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft	Sachsen	See, Heide, Bruchwälder	30 100	12 800	1996	ja	1, 2

Die Biosphärenreservate in Deutschland

¹Erweiterung 1998 zum BR Flußlandschaft Elbe, Ausweisung in den Ländern steht z.T. noch aus. ²Aufgezählt werden die „Säulen,, für die es im jeweiligen BR spezifische Programme gibt: Säule 1 = Naturschutz/Ökologie, Säule 2 = Wirtschaft, Säule 3 = Sozial-kulturelle Entwicklung, incl. Mediation, Bürgerbeteiligung. Da spezifische kulturelle etc. Programme (etwa Förderung kultureller Minderheiten, spezieller Ortstraditionen) nicht gefunden wurden, werden in der Spalte unter Säule 3 nur spezifische, auf längere Dauer angelegte Mediations- bzw. Beteiligungsverfahren berücksichtigt. Unbeachtet bleibt die Umweltbildung, die in allen Gebieten stattfindet. In den Gebieten, die Nationalpark und BR sind, gab es bei dem Versuch, sie auszuweiten, zeitweise intensive Beteiligungsverfahren für die Betroffenen, die zum Scheitern der Ausdehnungskonzepte führten. Diese verfahren werden hier nicht berücksichtigt. ³Erweiterung 1998. ⁴Nationalpark, daher keine oder nur punktuelle bzw. marginale wirtschaftliche Nutzung. ⁵Teilweise Nationalpark. *Umsetzung des BR-Konzeptes im Herbst 98 faktisch gescheitert. **Akteure auf der ganzen Insel können sich an der Erarbeitung des Konzeptes „Modellregion Rügen,, unter Leitung eines Moderators beteiligen. Dazu gehören gesellschaftliche, aber auch staatliche Akteure (Kommunen, Landkreis, regionaler Planungsverband).

schutzziele aufzutreten. Zwar gab es von den Verwaltungen bzw. Teilen der Politik Bemühungen, auch besiedelte Räume in das BR einzubeziehen, die dann auch breitere zukunftsfähige Nutzungskonzepte erfordern würden. Sie scheiterten jedoch am Widerstand der örtlichen Bevölkerung. Dieser Widerstand hat auch verhindert, daß der Nationalpark Berchtesgaden um ein „Vorfeld“ erweitert wurde, in dem sanfte wirtschaftliche Nutzung praktiziert werden sollte.⁶ Damit ist absehbar, daß das BR Berchtesgaden seine UNESCO-Anerkennung verlieren wird – gleiches könnte anderen BR/Nationalparks drohen. Konzeptionelle Ansätze für zukunftsfähige Entwicklung kommen generell im komplizierten Geflecht zwischen den beteiligten Verwaltungen in den BR, die auch Nationalpark sind, nur schwer voran. Die BR in den NBL hingegen sind von Beginn an in besiedelten und landwirtschaftlich z.T. intensiv genutzten Räumen eingerichtet worden, in denen die Perspektiven und Leitbilder der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung ein vorrangiges Thema sind. Unglücklich ist vor diesem Hintergrund freilich die Einordnung der BR im BNatSchG als „Schutzgebiet“ was BR ja nicht sein sollen – sie sind in großen Teilen (zukunftsfähige) „Nutzungsgebiete“. Dies stärkt die Vorbehalte der Bewohner der BR insbesondere dann, wenn die BR-Verwaltungen auch naturschutzrechtliche Einvernehmensbehörden sind, die einen erheblichen Einfluß auf die Belange der Bewohner haben können.

In dem vorliegenden Arbeitspapier wird untersucht, mit welchem Erfolg diese „vier Säulen der Zukunftsfähigkeit“ in den BR umgesetzt werden, welche Akteure mit welchem Verständnis von Zukunftsfähigkeit agierten, welche Programme entwickelt und umgesetzt wurden und wo Hemmnisse und Realisierungsprobleme liegen. Einschränkend ist festzuhalten, daß, erstens, die unterschiedliche Geschichte und Struktur der BR substantielle Aussagen über die Aktivitäten, Perspektiven und Probleme zukunftsfähiger Entwicklung in diesen Räumen im wesentlichen nur für diejenigen BR zuläßt, die nicht zur Kategorie der Nationalparke gehören. Zweitens, sind auch für die verbleibenden BR klare Antworten angesichts des Mangels an Tiefenstudien für die meisten BR und des weitgehenden Fehlens vergleichender Studien für die Säulen Wirtschaft und Soziales nur sehr eingeschränkt möglich. Deshalb wird hier nur eine kritische Darstellung der Projekte für zukunftsfähige Entwicklung in den BR geboten (Abschnitt 4.), die nur eine vorläufige Bewertung der Potentiale der BR für die wirtschaftlich-soziale Entwicklung dieser Räume vornimmt, durch die umweltverträgliche Arbeitsplätze bewahrt und ressourcenschonende Produktionsweisen und Konsummuster ermöglicht werden sollen. Einigermmaßen hinlänglich ist lediglich die Literatur über die „naturräumliche“ Entwicklung der BR, die hier nicht betrachtet wird, aber nach Ansicht der interviewten Experten günstig verläuft. Systematische Untersuchungen über die „vierte Säule“ die Beteiligung der betroffenen Bevölkerung zum Abbau von Konflikten, gibt es wenige, wenn auch in einzelnen BR, etwa Rügen und Schorfheide-Chorin, etwas ausgeprägter. Deshalb wurde versucht, über die Bestimmung der gesellschaftlichen Konfliktintensität in den BR einige Anhaltspunkte auch dafür zu finden, ob und wie es gelungen ist, bei der Festlegung von konkreten Zielen der BR und bei ihrer Umsetzung die (zu erwartenden) Transformationskonflikte in den BR zu entschärfen (Abschnitt 3.). Trotz aller dieser Einschränkungen wird im Abschnitt 5. der Versuche gemacht, einige zusammenfassende Aussagen zur Nutzbarkeit des Konzeptes BR für regionale zukunftsfähige Entwicklung, aber auch als möglicher Modellfall für eine großräumige Veränderung der Produktions- und Konsummuster zu machen.

⁶ Gemeinsam sollten dieses Vorfeld und der Nationalpark das BR ausmachen.

3. Biosphärenreservate als Ort von Konflikten

Die Leitlinien und ihre Umsetzung in den BR waren die Grundlage für eine Untersuchung über die Intensität der Konflikte, die dabei in den BR zwischen den Akteuren und in den Aktivitätsfeldern entstehen.⁷

Ausgangsthese war, daß die Konkretisierung und Umsetzung des Leitbildes Zukunftsfähigkeit in den BR alle Akteure, zu denen die Bewohner, Landwirte, Gewerbetreibende, BR-Verwaltungen, die in den meisten BR anzutreffenden, sehr bedeutsamen „Fördervereine“ (s.u.), aber auch die Touristen gehören, zwingt, ihre Interessen und Verhaltensweisen zu überdenken bzw. neu zu definieren – ein per se konfliktträchtiger Prozeß. Dazu kommt, daß in fast allen Fällen die entscheidende Initiative für die Einrichtung eines BR nicht aus dem Gebiet selbst kommt, sondern von Akteuren getragen wird, die den Bewohnern als „Fremde“ (Umweltverbände) oder als Behörde entgegentreten. Das gilt im wesentlichen auch für Erstellung des Leitbildes, wobei die Dimension der zukunftsfähigen wirtschaftlich-sozialen Entwicklung in allen besiedelten BR wegen der (anfänglich) ablehnenden Reaktion der Bevölkerung auf das stark „naturschützerische“ Konzept allmählich an Gewicht gewann. Ausmaß, Bereiche (Sektoren) und Ursachen der Konflikte im BR geben auch Hinweise auf Entwicklungen (und Lösungsansätze), die zu erwarten sind, wenn Zukunftsfähigkeit das Leitbild für die Entwicklung größerer Räume, bis hin zu Staaten, wird. BR werden also als „Mikrokosmos“ als Experimentierfeld für zukunftsfähige Entwicklung verstanden. Grundlage der Untersuchung war eine Einschätzung der BR-Verwaltungen über die Konfliktfelder und Intensitäten in ihren BR.⁸

Die Auswertung dieser Ergebnisse zeigte, daß die konfliktträchtigsten unter den untersuchten Sektoren⁹, die Sektoren „Industrie/Verkehr“ sind, die bedauerlicherweise in der Veröffentlichung der Ständigen Arbeitsgruppe nicht getrennt ausgewiesen wurden, obwohl dies mit Blick auf die relevanten Akteure und die Problemlösung sinnvoll wäre. Denn ein hohes Verkehrsaufkommen, vor allem der Freizeitverkehr, ist Folge einer Summe individueller Entscheidungen (natürlich unter spezifischen infrastrukturellen Randbedingungen), die schwierig zu beeinflussen sind, während Industrie(ansiedlungen) von der Entscheidung weniger Akteure abhängen, die betriebswirtschaftlich rational agieren und deren Randbedingungen gezielter zu beeinflussen sind. Konkrete Nachfragen in BR legten die Vermutung nahe, daß die hohe Konfliktintensität in diesem Sektor wenig mit Industrie zu tun hat, die bislang kaum Aufmerksamkeit findet (s. Abschnitt 4.), sondern eine Folge der ausgiebigen Nutzung von PKW durch die Besucher und Bewohner des BR ist. Die dabei entstehenden erheblichen lokalen Beeinträchtigungen von Fauna und Flora durch Lärm, Störungen und Abgase stehen dabei im Vordergrund. Der zweite zentrale Konfliktbereich in den BR ist die Landwirtschaft, deren Auswirkung auf Flora, Fauna und Hydrologie sehr ausgeprägt ist. Bemerkenswert ist, daß sich die Konflikte sowohl auf zu intensive landwirtschaftliche Nutzung als auch auf zu geringe extensive Landnutzung bzw. das Sterben kleiner Neben- und Zuerwerbshöfe oder die Einstellung der Schafbeweidung beziehen. Dagegen versucht die BR-Verwaltung anzugehen durch die Bereitstellung von externen Fördermitteln, die in Pflegeprämien etc. gehen. Andere Sektoren weisen im Durchschnitt weniger Konflikte auf, wobei „Siedlungswesen“ eine mittlere Konfliktintensität hat: An Randbereichen von Ortschaften geraten z.B. Bebauungspläne, die bis hart an die Grenze des BR ausgewiesen werden, aber auch eine „nicht landschaftstypische“ Bebauung in Konflikt mit den Zielen der BR-Verwaltungen.

⁷ W. Fischer (mit B. Genennig, B. Heitkamp): Konflikt- und Kooperationsraum Biosphärenreservate. Berichte des Forschungszentrums Jülich Nr. 3139. KFA Jülich, November 1995.

⁸ Vgl. Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland, a.a.O..

⁹ Land- und Forstwirtschaft, Industrie/Verkehr, Tourismus, Siedlung.

Hinsichtlich der grundlegenden Ursachen der Konflikte ergab sich, daß einmal der Grad der anthropogenen Überformung eines BR, gemessen am Indikator Bevölkerungsdichte, ein Erklärungsfaktor für die Konfliktintensität ist. Je dichter ein BR besiedelt ist, desto intensiver sind die Konflikte. Dies heißt aber auch, daß die Errichtung von BR in relativ dichter besiedelten Regionen richtig war, denn nur dort kann das Ziel von BR, zukunftsfähiges Wirtschaften, eine Versöhnung von Naturschutz und wirtschaftlich-sozialer Entwicklung, zu erreichen, praktisch von Bedeutung sein. Hier hat menschliches Handeln einen Raum auch in negativer Hinsicht geprägt, und hier muß auf dieses Handeln eingewirkt werden. Ein zweiter signifikanter Faktor ist die Lage des BR in einem Neuen Bundesland, wo der Transformationsprozeß die Konfliktintensität in die Höhe treibt. Hohe Konfliktintensität ist hier also nicht so sehr dem Merkmal BR, sondern dem Merkmal Neues Bundesland zuzuordnen. Möglicherweise verschärft die spezifische rechtliche Verankerung der BR im Länderrecht von NBL und die darin wurzelnden weitergehenden Eingriffsrechte im BR die Konflikte: Denn BR-Verwaltungen in den NBL haben in der Aufbauphase der Naturschutzverwaltungen der Neuen Länder hoheitliche Aufgaben übernommen, mußten also den BR-Bewohnern auch als Hoheitsträger entgegentreten, die deren Handlungsmöglichkeiten beschneiden. Jedoch zeigt die Untersuchung auch, daß die manchmal erwarteten dramatischen Konflikte in den BR bislang ausgeblieben sind. Zwar gibt es „heiße Flecken“, in den Neuen Bundesländern, aber legt man die theoretisch erreichbare höchste Konfliktintensität in allen zwölf BR als Maß zugrunde, so erreicht die Konfliktintensität im Mittel aller BR nur etwa 20 Prozent des Möglichen.

Für diese – gemessen an manchen Erwartungen – relativ geringe Konfliktintensität gibt es folgende Erklärungen: Erstens könnten Bewohner, Landwirte, Gewerbebetriebe, Touristen und BR-Verwaltungen Wege gefunden haben, erfolgreich miteinander umzugehen und Konflikte zu vermeiden. Man kennt sich in den kleinen BR recht gut und weiß sich zu nehmen. Innovative Konfliktverfahren sind für diese miteinander vertraute Gemeinschaft nur in seltenen Fällen notwendig, vorhandene Gremien hinlänglich, um alle Akteure zu repräsentieren. Erst dann, wenn externe Akteure (Wirtschafts-, Umweltverbände, Planungsbehörden etc.) mit einbezogen werden, etwa wenn weitreichende Grundsatzentscheidungen für ein BR getroffen werden, nimmt die Konfliktintensität zu, da eine breite Thematisierung in Öffentlichkeit, Interessengruppen und Medien erfolgt. Damit steigt der Bedarf nach „gesteuerter“ Konfliktlösung, z.B. durch Mediationsverfahren. Bislang wird davon aber noch selten Gebrauch gemacht. Ob diese Verfahren freilich in der Lage wären, bei „politisierter“ Grundsatzdiskussionen über eine Ausweitung oder Errichtung von BR zu einer Lösung beizutragen, wird von Ortskennern bezweifelt. Heute sind die Widerstände gegen solche Projekte generell am Ort so stark, daß sie kaum Aussicht auf Erfolg haben. Insofern muß die These der relativ geringen Konfliktintensität modifiziert werden: Sie trifft zu für den alltäglichen Arbeitsprozeß in etablierten BR, nicht aber bei der Einrichtung neuer bzw. der Erweiterung vorhandener BR. Zweitens könnte auch das (manchmal undurchsichtige) Gefüge von Finanzhilfen, Ausgleichszahlungen, Vertragsnaturschutz und Extensivierungsprogrammen der Europäischen Union zur relativen Friedlichkeit beigetragen haben. Einschränkungen oder Umstellungen der bisherigen Handlungsweisen wurden finanziell entschädigt, Pflegeprämien (Vertragsnaturschutz) gezahlt. Diesem Faktor kommt nach Einschätzung der befragten Experten eine zentrale Bedeutung zu. Dafür spricht auch die erstaunliche Höhe der Mittel, die in BR fließen. Freilich gilt auch hier, daß dieses „Lockmittel“ nur innerhalb etablierter BR angenommen wird, aber kaum dazu dienen kann, die Stimmung für die Errichtung eines BR zu verbessern. Drittens muß die Frage aufgeworfen werden, ob in den BR überhaupt schon versucht wurde, entschlossen einen Weg zur zukunftsfähigen Entwicklung zu suchen, oder ob es nur unzureichende Bemühungen (und rechtlich, finanziell-organisatorisch unzulänglich abgesicherte Möglichkeiten) gibt, dort zu-

kunftsfähige Entwicklung in Gang zu bringen. Relativ geringe Konfliktintensität wäre dann ein Ausfluß eines „weiter so“ nicht aber einer gelungenen bzw. hoffnungsvollen Umformung der BR. Angesichts der noch geringen Bemühungen um eine wirkliche Umstrukturierung der BR könnten die Konflikte noch ruhen, latent bleiben. Sicherlich kann zukunftsfähige Entwicklung im Sinn eines Drei-Säulen-Modells¹⁰ in bestimmten BR keine Rolle spielen – wofür es, z.B. im Nationalpark Bayerischer Wald, gute Gründe gibt, da dort andere Ziele („Grünes Urwaldherz Europa“) im Vordergrund stehen. In anderen BR wird hingegen neben dem Naturschutz den beiden anderen Säulen eine erhebliche Rolle zugewiesen, wenn auch mit klaren Schwerpunkten im Landwirtschaftsbereich (s. Abschnitt 4.). Aber auch für diese BR läßt sich die Frage nach der „Ernsthaftigkeit“ zukunftsfähiger Entwicklung noch nicht zufriedenstellend beantworten. Zwar gibt es Untersuchungen zu Aspekten der „Sozioökonomie“ einzelner BR,¹¹ aber sowohl umfassende Untersuchungen über die Praxis und Resultate zukunftsfähiger Entwicklung in diesen Regionen als auch eine systematische Beschäftigung mit der Übertragbarkeit solcher lokal-regionaler Konzepte auf größere räumlich-funktionale Einheiten fehlen. Immerhin hat eine 1998 vorgelegte Umfrage einen ersten Versuch gemacht, einen Überblick zu Projekten für wirtschaftlich-soziale Zukunftsfähigkeit in den BR zu erstellen, die deutliche Hinweise auf Schwerpunkte und Lücken bei den Projekten geben.

4. Projekte für „zukunftsfähige Entwicklung“ in den BR

Die Umfrage¹² versuchte erstmals die wesentlichen Projekte zur zukunftsfähigen Entwicklung in den BR Deutschlands zu erfassen und einen Überblick zu geben hinsichtlich des inhaltlichen Spektrums, der Handlungsfelder und der Lösungsansätze, die mit den Projekten in den BR verbunden sind.

Die Ergebnisse zeigen, daß der Umfang aller gemeldeten Projekte in den BR mit ca. 385 Mio. DM auf einem überraschend hohen Niveau liegt. Diese Mittel, die zumeist in den BR kraftwirksam werden, sind für diese strukturschwachen Regionen ein bedeutsamer Finanztransfer. Schwerpunkte der Projekte, gemessen am finanziellen Aufwand, sind die BR Südost-Rügen, Rhön und Schorfheide-Chorin sowie das Schleswig-Holsteinische Wattenmeer mit naturschutzlichem Schwerpunkt. Der finanzielle Aufwand für solche Projekte ist so erheblich, daß in einigen Ländern die BR die Schwerpunktgebiete für die Förderung von Maßnahmen für zukunftsfähige Entwicklung, Sicherung der Naturhaushalte, Landschaftspflege und Umweltbildung sind. Außerhalb dieser Gebiete fließen wenig Mittel in vergleichbare Projekte. Bei den Projekten kommt vor allem der Europäischen Union mit ihren Programmen (LEADER, LIFE, 5b-Strukturfonds) eine finanzielle Schlüsselfunktion zu. Zu gut 90 Prozent zielen die Projekte in den BR direkt oder indirekt auf das sozioökonomische System der BR ab, davon zu fast 75 Prozent auf das wirtschaftliche Teilsystem mit Schwerpunkt Landwirtschaft und Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte sowie Vermarktung.

¹⁰ Zwar gibt es eine verstärkte Kommunikation zwischen den Akteuren im BR, aber diese vierte Säule ist bislang in ihrer Wirkung auf die Konfliktintensität nicht systematisch untersucht.

¹¹ Vgl. die von Prof. Ott (FH Fulda, BF Sozial- und Kulturwissenschaften) erstellte Bibliographie für das BR Rhön.

¹² Stefan Weidenhammer, Auswertung einer Umfrage zu Projekten nachhaltiger Entwicklung in den Biosphärenreservaten Deutschlands. Auftraggeber: Freistaat Bayern, Regierung von Unterfranken; Projektleitung: ORR Michael Geier, BR Rhön, Bayerische Verwaltungsstelle Oberelsbach. Amberg, 3.12.1997 (Manuskript).

Basierend auf der Auswertung dieser Umfrage stellen sich die Stärken und Schwächen der BR in Deutschland bei der Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklung in den Handlungsfeldern so dar:¹³

- Maßnahmen und Projekte zum Arten- und Biotopschutz gehören zu den Stärken der BR. Dies hängt auch mit der Zusammensetzung des Personals der BR-Verwaltungen und ihrem Selbstverständnis zusammen, das noch naturwissenschaftlich-ökologisch geprägt ist. Außerdem entsprechen solche Maßnahmen dem traditionellen Verständnis von Naturschutz und sind entsprechend öffentlichkeitswirksam zu vermarkten. Sie sind einem „Ein-Säulen-Modell“ der Zukunftsfähigkeit zuzuordnen, aber nicht gering zu achten. Denn ihr Erfolg ist Voraussetzung dafür, daß in BR als naturnahe Kulturlandschaften auch Mittel für andere Projekte fließen.
- Schwerpunkt der Projekte für „zukunftsfähige Entwicklung“ sind die Landwirtschaft, z.T. die Fischerei und Jagd, mit dem Ziel einer standortgerechten, ressourcenschonenden Landnutzung. Dies entspricht einerseits der überragenden Bedeutung, die diese Nutzungsformen bezogen auf die Fläche in den BR einnimmt, andererseits ihrer Bedeutung als Verursacher des Artenrückgangs und der Degradierung naturnaher Flächen, aber auch als Hüter wertvoller Kulturlandschaften. Dabei stehen die Landwirtschaft und ihre Extensivierung bzw. die Sicherung landschaftstypischer Bearbeitungsformen im Vordergrund.¹⁴ Nicht davon auszugehen ist freilich, daß in den BR per se „ökologisch“ gewirtschaftet wird. Zwar ist der Anteil der anerkannt ökologischen Bewirtschaftung überdurchschnittlich. Aber ein erheblicher Teil der Flächen wird „konventionell“ bewirtschaftet. Jedoch zeigt sich ein starker Trend zum integrierten Landbau, der zwar einem generellen Trend folgt, aber durch das BR forciert wird. „Extensive“ Produktion auf noch vergleichsweise kleinen Parzellen durch viele Nebenerwerbslandwirte (mit abnehmender Tendenz) ist in vielen BR anzutreffen ist. Spezifische ökologische Produktion gemäß einer der landwirtschaftlichen „Ökozeichen,, ist zwar breiter vertreten als in anderen Regionen, leidet aber nicht selten unter Absatzproblemen und unzureichender Nachfrage infolge höherer Kosten und Preise.
- Entsprechend konzentrieren sich die Maßnahmen im Bereich der Industrie und des Handwerks auf die Branchen der Grundversorgung, in denen landwirtschaftliche Produkte weiterverarbeitet und verkauft werden (Molkereien, Metzgereien), die Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte und die Holz-Weiterverarbeitung (Sägewerke). Bis auf den Bereich Energiegewinnung sind aber kaum Maßnahmen zur Umsetzung zukunftsfähiger Entwicklung im gewerblich-industriellen Bereich vorhanden, obwohl gerade hier eine wesentliche Aufgabe zukunftsfähiger Entwicklung liegt. Dies kann nicht mit dem generellen Fehlen dieses Sektors in den BR erklärt werden, der zudem zumeist kleinindustriell geprägt sowie auf lokal-regionale Märkte bezogen ist und deshalb als besonders geeignet für solche Projekte gilt. Hier zeigen sich deutliche Mängel, die erst allmählich erkannt und nur zögerlich bearbeitet werden, weil viele BR-Verwaltungen bzw. Fördervereine fürchten, sich zu verzetteln und letztlich wenig bewegen zu können, da Einwirkungsmöglichkeiten deutlich geringer wären als im Landwirtschaftsbereich. Inwieweit Vorbehalte von Seiten der Betriebsleiter vorhanden sind, muß hier offen bleiben, da Untersuchungen fehlen. Zukunftsfähige industrielle bzw. dienstleistungsbezogene Entwicklung findet anscheinend systematischer nur im Bereich bzw. Umfeld des BR-Rhön statt, wo sich das

¹³ Vgl. Weidenhammer, Auswertung, a.a.O., S. 26ff.

¹⁴ Forstwirtschaftliche Projekte fehlen, da es in den etablierten BR anscheinend Übereinstimmung zwischen den regionalen Leitbildern und den Zielen der Forstwirtschaft gibt.

RWZ in Hünfeld um eine regionale, über das BR hinausgehende Entwicklung des ostthessischen Raumes bemüht. Hier erweist sich, daß gerade bei Industrie und Dienstleistung eine Einbindung der BR in größere, auch von der Landesregierung gestützte regionale Entwicklungskonzepte notwendig ist. Das ostthessische Beispiel zeigt aber auch, daß nur wenige Modellunternehmen, nicht aber die breite Palette der Produktion, in diesen Vermarktungsprozeß eingebunden waren, der in seiner Orientierung auf Ballungsgebiete vor einer schwierigen Umsetzung steht. Eine unabhängige Bilanz von Kosten und Nutzen steht auch hier noch aus.

- Die Projekte im Bereich der Energieversorgung zielen vor allem darauf ab, Biomasse, die z.T. bei landschaftspflegerischen Maßnahmen gewonnen werden, zur Wärmeengewinnung zu nutzen und so auch ein Entsorgungsproblem zu lösen. In der Regel werden Holzschnitzel für Wärmeengewinnung verfeuert. Ein Pilotprojekt soll in Bad Brückenau (BR Rhön) zur Verwendung von Wasserstoff (hergestellt aus Biomasse) als Energieträger für ein Brennstoffzellen-Blockheizkraftwerk durchgeführt werden. Seine Umsetzung steht bevor.
- Bei der Vermarktung der vorwiegend landwirtschaftlichen Produkte, die eine Schlüssel-funktion für eine zukunftsfähige Entwicklung der BR zukommt, zeigen sich erhebliche Defizite bei der Entwicklung von Vermarktungsmethoden und in ihrer Umsetzung. Das gilt insbesondere, wo ein großer Markt in der Nachbarschaft, wie das beim BR Schorfheide-Chorin mit Berlin der Fall ist, fehlt. Die mit Projektmitteln unterstützten Maßnahmen der Direktvermarktung, die zwar zunimmt, aber nur z.T. erfolgreich und ohnehin eine alte, vor die Zeiten des BR zurückreichende Tradition ist, können den weitgehend fehlenden Zugang zum Einzel- und Großhandel nicht ersetzen.¹⁵ Er wird von vielen Personen auch aus den BR als notwendig erachtet, da die dünne Besiedlung der BR und das häufige Fehlen von Ballungsgebieten im unmittelbaren Umfeld die Direktvermarktung in ihren Möglichkeiten deutlich begrenzen. Infolgedessen hängen die Landwirte sehr stark von (immer weniger) Molkereien etc. ab, die den vom Handel ausgelösten Konkurrenzdruck an die Landwirte weitergeben. Weitere Intensivierung der Produktion ist die Folge bzw. – in BR häufiger – ein Rückgang der Bewirtschaftung des Kulturlandes: Die BR verlieren dann ihren eigenen Charakter als artenreiche Kulturlandschaften. Andererseits wird dem entgegengehalten, daß die kleinbäuerlichen Betriebe auch bei Kooperation nicht in der Lage sind, die vertraglichen Anforderungen der großen Handelsketten hinsichtlich Produktmengen und Lieferzeitpunkt einzuhalten. Ob deshalb einer „Nischenstrategie“ der Vorrang gegeben werden soll, die eine (durchaus erfolgreiche) Direktvermarktung in den Vordergrund stellt, oder ob nicht doch die umfassende Strategie der Bedienung „konventioneller“ städtischer Märkte angestrebt werden soll, ist auch zwischen den Unterstützern des BR strittig und sicher von den genannten geographischen Randbedingungen mitbestimmt. Ein allgemeiner Trend in den BR ist die, meist von den Fördervereinen finanzierte, Entwicklung und breite Propagierung eines regionalen Logo für – zumeist – agrarische Erzeugnisse.
- Der Tourismus, einerseits ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor, andererseits ein Hauptverursacher des Artenrückgangs, gehört zu den Schwerpunkten der Handlungsfelder. Dabei steht übergreifend die Kooperation von Gastronomie, Landwirtschaft und Naturschutz

¹⁵ Hier ist danach zu fragen, ob nicht die zentralistische „Leistung“ von Produkten durch die großen Handelsketten einerseits kleine, regionale Produzenten übergeht und objektiv überfordert, während der Einkauf großer Mengen „Ökoprodukte“ außerhalb regionaler Kreisläufe durch diese Ketten und der damit verbundene Transportaufwand in der Abfolge Erzeuger-Verarbeiter-Handel-Kunde den ökologischen Charakter dieser Produkte teilweise in Frage stellt. Bislang liegen hierzu keine Untersuchungen vor.

sowie Umweltbildung im Vordergrund.¹⁶ Touristen sollen möglichst regionale Produkte nachfragen und die ökologischen Ziele des BR beachten, etwa indem sie auf Wanderwegen bleiben. Hoteliers versuchen, die betrieblichen Abläufe so zu organisieren, daß sie abfall- und energiearm arbeiten und örtliche Produkte verarbeiten.

- Nicht aufgegriffen wird, bis auf punktuelle Maßnahmen der Verkehrslenkung aus Naturschutzgründen, die Verkehrsproblematik. Sie ist innerhalb des BR ohnehin nicht zu bearbeiten und bedarf raumübergreifender, zumindest regionaler Konzepte. Straßenbaumaßnahmen, die außerhalb des Einflußbereiches auch solcher Regionalkonzepte liegen, führen oft zu einem spürbaren Anstieg der Verkehrsbelastungen in BR durch Tagestouristen als ein nicht beabsichtigter Nebeneffekt.¹⁷ Immerhin hat die Regionalisierung des Nahverkehrs (Länderverantwortung) die Chancen erhöht, den Abbau des öffentlichen Personennahverkehrs zu stoppen und vor allem Bahnstrecken, die vor der Schließung standen, offen zu halten. Ein positives Beispiel ist die „Rhönbahn“ Fulda-Tann. Hier hat eine veränderte Verkehrs- und Ordnungspolitik auf Bundesebene (Regionalisierung des Nahverkehrs) neue Spielräume eröffnet. Ein weiteres ist der Pendelverkehr im BR Bayerischer Wald. Der Regelfall ist das aber nicht, und in und im Umfeld von BR konzentrieren sich die Bemühungen vor allem auf die Abwehr der Versuche, das Schienennetz weiter ausdünnen. Weitergehende Verkehrskonzepte liegen zwar fast überall als Studien vor, können aber wegen der Kosten absehbar nicht oder nur ansatzweise umgesetzt werden. Wie erfolgreich die wenigen Verkehrsprojekte sind und ob die für sie aufgewendeten Mittel, legt man einen „Opportunitätskostenansatz“ zugrunde, nicht sinnvoller in anderen Projekten zur Emissionsminderung (Hausisolierung) angelegt worden wären, ist jedoch nicht untersucht. Dies mag *praktisch* angesichts der Bindung von Mitteln schwierig sein. Jedoch drängt sich der Eindruck auf, daß einzelne Projekte eher einem „Symboldenken“ folgen könnten, das freilich insoweit gerechtfertigt sein kann, als sie das BR in den Blick der Öffentlichkeit und Politik rücken, die solchen symbolischen Maßnahmen und damit mittelbar dem BR Wohlwollen entgegenbringen.
- Große Defizite sind auch im Bereich landschaftsangepaßtes, flächensparendes und ressourcenschonendes Bauen zu erkennen, ebenso im Bereich der privaten Haushalte und ihrer technischen Ausstattung mit energiesparenden etc. Geräten bzw. ihres generellen Umweltverhaltens. Hierzu gibt es praktisch keine Projekte. Dazu müßten auch die Kommunen aktiviert und beteiligt werden, die bislang zu wenig Bereitschaft zeigen, auf ihre Bürger einzuwirken. Denkbar wäre es, diesen Aspekt der BR-Aktivitäten mit dem Agenda-21-Prozeß zu verknüpfen, der immer mehr Kommunen einschließt. Jedoch deutet nichts daraufhin, daß in den BR eine überdurchschnittliche Zahl von Gemeinden Agenda-21-Aktivitäten hat.

Zukunftsfähige Entwicklung bedarf der Einbeziehung der Betroffenen, speziell der Bewohner der BR. Dieses partizipative Element ist im Konzept Zukunftsfähigkeit normativ verankert und funktional sinnvoll, da so lokale Ressourcen und Kenntnisse genutzt werden und Vorbehalte gegen das BR abgebaut werden können. Zwar gibt es traditionelle Gesprächsforen (etwa mit der Bauernschaft) und ein generell hohes Maß an informeller Abstimmung in den BR, da man sich kennt. Jedoch bleibt festzustellen, daß diesem Ziel, nämlich die Konzepte und Ent-

¹⁶ Grundgedanke ist hier aber die Förderung des Tourismus mit dem Ziel, die Aufenthaltsdauer der Gäste zu erhöhen, während die Zahl der Tagestouristen oft eingedämmt werden soll.

¹⁷ Ein Beispiel ist der Ausbau der Kinzigtal-Autobahn, durch die der Ballungsraum Frankfurt um eine Fahrtstunde näher an das BR Rhön herrückt und der Tagestourismus – möglicherweise auf Kosten von Übernachtungen – zunimmt.

scheidungen im Dialog mit den Bewohnern bzw. Betroffenen zu entwickeln und zu fällen, zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird. Gerade die BR-Verwaltungen, die hier eine Schlüsselstellung einnehmen sollten, lassen dem „Management des Biosphärenreservats und der Kommunikation mit Betroffenen noch nicht die Bedeutung zu(kommen), die sie im Rahmen von Projekten zur zukunftsfähigen Entwicklung verdienen.“¹⁸ Freilich ist, legt man die aktuellen Erfahrungen in den BR/Nationalparks Berchtesgaden, Bayerischer Wald, den Wattenmeeren, entlang der Elbe und in Nordhessen (gescheiterter „Buchenwald“-Nationalpark) zugrunde, von einer stärkeren Kommunikation mit Betroffenen nicht mehr als die Ablehnung solcher Projekte zu erwarten. Darin stimmen alle befragten Mitarbeiter der BR überein. Hätte man heute darüber zu entscheiden, wo BR bzw. Nationalparke entstehen, würde ihre Zahl sicherlich, gemessen am heutigen Stand, zusammenschnurren.

5. BR: Modelle oder „Schonräume“? - eine zusammenfassende Bewertung

Die Nachfragen in den BR und die Auswertung der Literatur zeigen, daß die wichtigsten **Akteure** in den BR nicht aus den Gebieten selbst stammen, sondern sich aus Umweltverbänden, Fördervereinen und Naturschutzverwaltungen, die z.T. mit den BR-Verwaltungen identisch sind, zusammensetzen. Die Rolle, die die BR-Verwaltungen spielen, hängt von ihrer rechtlichen Stellung ab. Als Faustregel gilt, daß die BR-Verwaltungen in den NBL eine stärkere rechtliche Stellung innehaben als die im alten Bundesgebiet. Das muß nicht heißen, daß sie deshalb mehr bewegen können, da sie als „Behörde“ auch mehr Widerstände hervorrufen können als Verwaltungen, die von Beginn an auf Kooperation angewiesen sind. Aber hier stellt sich das Bild sehr bunt dar und wird auch von den persönlichen Eigenschaften des Personals der Verwaltungen beeinflusst. Bedeutsam für die Entscheidungsprozesse im BR können die Fördervereine sein, die eine Schlüsselstellung insbesondere bei der Lobbyarbeit haben, Spenden requirieren, in der Landschaftspflege und bei der Erarbeitung von landwirtschaftlichen o.a. Gütesiegeln aktiv sind, die der Absatzförderung von Produkten aus dem BR dienen. Ob es in einem BR einen Förderverein gibt oder nicht (s. Tabelle), hängt ganz wesentlich von den spezifischen Bedingungen ab. Gibt es sie, gehören ihnen als eingetragene Vereine natürliche und juristische Personen aus der Region, aber auch aus dem Land bzw. dem Bund an. Insbesondere Naturschutzvereine, die ihren Schwerpunkt zumeist außerhalb der BR haben, scheinen ein hohes Gewicht in diesen Vereinen zu haben. Fehlen diese speziellen Fördervereine, und das ist meist in den Nationalparks der Fall,¹⁹ hat das seinen Grund in dem weitgehenden Fehlen von Nutzungskonzepten, aber auch in der Historie der Gebiete. So waren Naturschutzverbände etwa im Nationalpark/BR-Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer schon vor seiner Einrichtung aktiv, so daß auf einen neuen Förderverein verzichtet wurde, der diesen Verbänden, die weiterhin aktiv bleiben, Konkurrenz gemacht hätte. Die Wege zum Aufbau der BR sind kompliziert und von lokal-regionalen Gegebenheiten, in Falle der BR in den NBL auch von der revolutionären Veränderung der politischen Grundlagen, beeinflusst. Beim Aufbauprozeß spielt auch eine Rolle, daß eine UNESCO-Anerkennung erreicht werden muß und damit eine transnationale Politikdimension ins Spiel kommt. Von erheblicher Bedeutung ist, inwieweit die Politik, speziell die Landesregierung, bereit ist, notfalls gegen örtlichen Widerstand ein BR zu erreichen und finanziell abzustützen. Hier zeigt sich, daß eine verstärkte Beteiligung der (zumeist kritischen) Betroffenen tendenziell dazu führt, daß die Politik zurückhaltend agiert und notfalls das Projekt zurückstellt.²⁰ Die Anstöße für die Einrichtung der BR

¹⁸ Vgl. Weidenhammer, Auswertung, a.a.O., S. 13.

¹⁹ Dort finden sich in der Regel andere, rein naturschutzlich orientierte Unterstützerguppen.

²⁰ Das gilt besonders für Nationalparks, die auf massiven Widerstand am Ort stoßen, während BR eher hingenommen werden, da die Eingriffe für Bewohner weniger spürbar sind.

stammen meist von den externen Akteuren bzw. von kleinen Gruppen, z.T. aus dem BR, die externe Unterstützung mobilisieren und auf sie angewiesen sind, damit die Umsetzung überhaupt eine Aussicht auf Erfolg hat. Diese Bewegung wird dann von Personen oder Gruppen potentieller Nutznießer im Gebiet (Hoteliers, z.T. Landwirte) aufgegriffen und unterstützt. Jedoch können auch dann die verbreiteten Vorbehalte und Widerstände der Betroffenen nur allmählich überwunden werden bzw. bleiben bestehen. Trotzdem hat sich eine relativ konfliktarme Normalität herausgebildet, die eine Folge der Transferzahlungen in das BR ist, andererseits aber auch der geringen praktischen Bedeutung des BR für das alltägliche Leben der Bewohner zu verdanken ist.

Das **Verständnis von Zukunftsfähigkeit** in den BR umfaßt konzeptionell, wie dargestellt, die drei Säulen Ökologie, Wirtschaft, Soziales, ergänzt um eine partizipatorisch-kulturelle Dimension. In der praktischen Umsetzung freilich liegt der Schwerpunkt auf der ökologischen Säule. Dies zeigt sich auch daran, daß BR-Verwaltungen häufig das Argument vorbringen, BR brächten mit Bewahrung naturnaher und kulturell beeinflusster Landschaften eine Leistung für die Gesellschaft, für die Subventionen gezahlt werden müßten. Das trifft sicher zu, stellt aber die Übertragbarkeit des Konzeptes auf andere Regionen in Frage (s.u.) und zeigt die Probleme, die BR mit breiteren zukunftsfähigen Nutzungskonzepten haben.²¹ Dies führt dazu, daß eine Mehrheit der Bewohner das BR generell noch immer unter den Generalverdacht der „Naturschutzlastigkeit“ und „Entwicklungsfeindlichkeit“ stellt, auch wenn das praktisch für sie kaum spürbar ist. Es macht sich nicht selten ein diffuses Gefühl der „Fremdherrschaft über die Heimat“ breit. Erst allmählich beginnt sich diese Wahrnehmung vor dem Hintergrund spürbarer Transfers und einiger nützlicher Entwicklungsprojekte zu differenzieren. Jedoch deuten alle Erfahrungen darauf hin, daß die Vorbehalte gegen sozio-ökonomische zukunftsfähige Projekte, die erhebliche Verhaltensänderungen der Betroffenen erfordern würden, auf massive Widerstände stoßen würden. Insofern müssen Projekte auch in BR immer auf relativ kurze Sicht einen positiven (meist ökonomischen) Ertrag für die Betroffenen haben. Daran, so oft gehörte Kritik, mangle es in BR.

Daß diese Wahrnehmung nur teilweise sachgerecht ist, zeigt der Blick auf die **Programme und Aktivitäten**. Die Umfrage in den BR hat gezeigt, daß es positive Ansätze zukunftsfähiger Entwicklung in den BR gibt, wobei eine deutliche Rangfolge besteht: Naturschutzbezogene Projekte und Maßnahmen sind relativ erfolgreich, während die Erfolge der durchaus erheblichen, aber regional konzentrierten finanziellen Förderung wirtschaftlicher Projekte (s. Tabelle, letzte Spalte) gemischt sind. Spezielle Projekte zur sozialen Entwicklung der BR, etwa zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, gibt es nicht. Hier werden punktuell nur die üblichen Maßnahmen des Zweiten Arbeitsmarktes eingesetzt (ABM für Informationsstellen im BR, z.T. für „Ranger“), die aber nicht Teil einer spezifischen, umfassenderen Bemühung sind, das BR als Arbeitsplatzproduzenten darzustellen. Arbeitsmarktbilanzen für BR, die den spezifischen Arbeitsmarkteffekt bestimmen, der mit der Einrichtung eines BR einhergeht, gibt es nicht. Arbeitsplatzschaffend sind Teile der Transferleistungen, wobei zu bedenken ist, daß die erheblichen Mittel für Planungen, Gutachten etc. in der Regel nicht im BR verbleiben, sondern an externe Planungsbüros gehen. Arbeitsplatzschaffend sind auch die erhöhte touristische Attraktivität der BR und der Ausbau der BR-Verwaltungen. Einiges deutet jedoch darauf hin, daß der Arbeitsplatzabbau in den BR trotzdem weitergeht und damit die Zahl der Pendler wächst. Ein Teil dieses Abbaus ist „politisch administriert“ d.h. durch die Sparpolitik der öffentlichen Hand herbeigeführt. So nimmt seit Jahren die Zahl der Waldarbeiter in den Forstämtern ab,

²¹ Natürlich darf niemand die BR mit der Erwartung überlasten, daß dort geniale Ansätze gefunden werden, die sonst nirgendwo erdacht werden. BR sollten jedoch, so ihr Zweck, Experimentierfelder sein für Schritte, die anderswo nicht getan werden können.

ein Beruf, der für Personen aus der Region attraktiv und nicht selten alternativlos ist. Diese negative Bilanz könnte in einigen BR den positiven Saldo der Arbeitsplätze durch Projektmaßnahmen übertreffen. Insgesamt scheinen bislang diese BR-bezogenen Konzepte regional zukunftsfähiger Entwicklung den Abbau von Arbeitsplätzen nur zu entschleunigen.

Positive Wirkungen auf den Absatz landwirtschaftlicher Produkte im Gebiet des BR selbst und in der näheren Umgebung sind erkennbar und vor allem der Direktvermarktung zu verdanken. Sie bietet für die Produzenten landwirtschaftlicher Produkte gerade in den für BR typischen Grenzertragsböden einen interessanten Ansatz, eine zusätzliche Einkommensquelle zu erschließen. Ökologisch ist diese Selbstvermarktung freilich dann bedenklich, wenn sie zusätzlichen Einkaufsverkehr auslöst. Deshalb wäre, insbesondere in der Nähe größerer Städte, die breitere Einrichtung von „Abonnement-Diensten“ sinnvoll: Regelmäßig werden Haushalte vom Erzeuger mit größeren Mengen von saisonalen Produkten beliefert. Dies erspart die individuelle Anreise zu den Höfen. (Freilich werden solche Dienste auch außerhalb der BR angeboten.) Versuche, z.T. mit externem Kapital, im größeren Maßstab in einen breiten städtischen Kundenkreis einzudringen, etwa durch spezielle Verkaufsstellen, stehen erst am Anfang oder waren bislang wenig erfolgreich bzw. brachen zusammen, wie ein Projekt im BR Rhön (Rasdorf). Dabei spielen z.T. der höhere Preis dieser Produkte, aber auch die logistischen Probleme der Produzenten eine Rolle. Daran scheitert in der Regel die Zusammenarbeit mit großen Handelsketten. Auch in den BR ist strittig, ob dieser umfassende Marktansatz oder nicht doch der eines „Nischenmarktes“ präferiert werden soll. Die Antwort wird ganz wesentlich von der europäischen bzw. weltweiten Entwicklung der Agrar- und Ernährungspolitik beeinflusst.

Ein Makel ist, daß in den BR so gut wie keine Projekte für zukunftsfähige Industrien oder Dienstleistungen durchgeführt werden. Es gibt eine Neigung in vielen BR, sich auf das „Kerngeschäft“ zukunftsfähige Landnutzung zu konzentrieren. Das schließt die zukunftsfähige Land-, Forst- und z.T. Fischereiwirtschaft auf der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und der Marketingseite ein. Dafür gibt es sachliche Gründe, die vor allem in der Naturausstattung der Gebiete, aber auch in der personellen Zusammensetzung der Verwaltungen bzw. Fördervereine liegen, die sich mit diesen Fragen vertrauter fühlen. Zwar gibt es Diskussionen, auch darüber hinausgehend sich stärker anderen, auch industriellen zukunftsfähigen Konzepten zu widmen, aber ein Konsens fehlt hier. Dies wäre auch nicht einfach, denn die Beschäftigung mit zukunftsfähiger Industrie und Dienstleistung würde in einen Aktivitätsbereich führen, in dem die Einwirkungsmöglichkeiten für die BR-Akteure deutlich geringer wären als im Landwirtschaftsbereich. Daher findet der industriell-dienstleistungsbezogene Sektor, bis auf punktuelle Projekte der Energiegewinnung und Nutzung, kaum Beachtung. Das hat auch zur Folge, daß sich kaum eine vom BR angeregte sich positiv entwickelnde wirtschaftlich-industrielle Verflechtung zwischen dem BR und der umgebenden Region ergibt.

Innovative Verfahren zur Lösung der vorhandenen, aber doch vorwiegend durch Ausgleichszahlungen abgefederten Konflikte in den BR über die Perspektiven ihrer Entwicklung haben sich erst punktuell in einigen wenigen BR entwickelt. Verbesserungen sind hier noch erforderlich. Andererseits gibt es in vielen BR eingefahrene, traditionelle Verfahren der Konfliktbearbeitung zwischen den Akteuren, die relativ gut funktionieren. Ohne Ansehen der spezifischen Situation auf „innovative Verfahren“ wie Mediation zu drängen, wäre verfehlt. Jedoch lassen sich durch die Verbesserung des Managements, durch neue Organisationsformen der Verwaltung von BR, durch eine Entwicklung neuer, themenübergreifender Leitbilder, die Bildung strategischer Partnerschaften mit interessierten Unternehmen und die stärkere Beteili-

gung der Bevölkerung mittels innovativer Methoden („Runde Tische“ etc.) sicherlich einige der Mängel reduzieren, die auf der Umsetzungsseite erkennbar sind.

Trotz aller Schwächen bei der praktischen Umsetzung haben BR durchaus das Potential, einen kleinen Beitrag zur wirtschaftlich-sozialen Entwicklung in strukturschwachen Regionen bei Bewahrung einer artenreichen Kulturlandschaft zu leisten. Zwar decken sie nur knapp 2 Prozent der Fläche Deutschlands ab. Das Areal, das sich für solche regionalen Entwicklungskonzepte eignet, ist jedoch wesentlich größer und umfaßt vor allem Gebiete, die als „Naturpark“ ausgewiesen sind und gut 10 Prozent der Fläche Deutschlands ausmachen. In den letzten Jahren wurde in den Naturparks versucht, ebenfalls zukunftsfähige Entwicklung als ein Leitbild zu verankern und umzusetzen. Hier gibt es einen von der Politik und den regionalen Akteuren getragenen Willen, sich stärker der sozio-ökonomischen Entwicklung des Raumes zuzuwenden und sich damit von der Fixierung auf die Erholungsfunktion des Naturparks zu lösen. Naturparkkonzepte vor allem in Brandenburg sind ein Vorbild. Insoweit verwischen sich einige der konzeptionellen Grenzen zwischen ihnen und den BR, obwohl ein Unterschied bleibt: Eine wesentliche Aufgabe der BR ist die wissenschaftliche Umweltbeobachtung, die so nicht zum Aufgabenspektrum der Naturparks gehört. Mit entsprechender Konzeptentwicklung, finanzieller Förderung und bei Bereitschaft der Menschen, etwas mehr für die (vorwiegend landwirtschaftlichen) Produkte aus diesen Regionen auszugeben,²² könnten erhebliche Impulse für die natürliche und wirtschaftlich-soziale Umwelt in strukturschwachen Gebieten ausgehen. Aber auch diese Möglichkeit verweist zurück auf die Notwendigkeit gesellschaftspolitischer Diskussionen über den Anteil der Kosten für Ernährung am Einkommen der Bürger, der kontinuierlich sinkt und heute bei nur noch durchschnittlich ca. 15 Prozent liegt. Fraglich ist jedoch, ob es gelingen kann, die strukturellen Begrenzungen aufzubrechen, denen BR unterworfen sind: Ihre (dialektische) Abhängigkeit von Fördermitteln – dem unverzichtbaren „Schmierstoff“ aller Aktivitäten in BR²³ – einerseits und von den übergeordneten marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprozessen, die die Randständigkeit der BR (und Naturparks) weiter beschleunigen, die wiederum nur mit Fördermitteln begrenzt werden kann.

Damit ist das Problem der **Übertragbarkeit** angesprochen. Eine der wesentlichen Voraussetzungen, diese Frage zu beantworten, wäre die Kenntnis der sozio-ökonomischen Auswirkungen der Einrichtung der BR. Es gibt keine Untersuchung, die systematisch bilanziert, welchen Nettoeffekt das BR hinsichtlich der lokalen Stoffkreisläufe und Wertschöpfung hat. Daher ist unklar, welchen ökonomischen, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Effekt die BR haben, ob die lokale Wertschöpfung in den Gebieten durch die BR gestärkt wurde und welche ökologischen Effekte die BR haben, soweit andere Fragen als die des Naturschutzes betroffen sind. Denn offen ist, ob die Einrichtung von BR, die ja touristisch attraktiv sind und durch das BR noch anziehender werden sollen, durch erhöhte Individualreisen direkt (Verkehr) und indirekt (touristische Infrastruktur) zu einer Erhöhung von Emissionen geführt hat. Hier ist eine klaffende Forschungslücke erkennbar. Schließlich ist die Abhängigkeit der BR (und Naturparke) von politischen Stimmungsschwankungen und Präferenzen nur zu offensichtlich, zumindest was die Höhe und Konditionen der Vergabe von Finanzmitteln betrifft. Sie wiederum verweisen auf ein weiteres Problem aller regionalen (und strukturellen) Fördermaßnahmen für zu-

²² Ob und um wieviel teurer solche Produkte sind, hängt von den regionalen Gegebenheiten (Bodenqualität etc.), ihrem „Ökostandard“ und der Größe der verarbeitenden Betriebe ab. So liegt der Preis der in einigen regionalen Supermärkten angebotenen Produkte einer regionalen „Öko-Molkerei“ im BR Rhön etwa 15% über dem konventioneller Produkte aus Großmolkereien.

²³ Ohne diesen Schmierstoff bleiben in allen Schutzgebieten praktische Maßnahmen zum Schutz und der Entwicklung dieser Gebiete aus: „Natur“bezogene Schutz- und Pflegepläne können nicht erstellt und umgesetzt werden. Die Beschneidung solcher Mittel in den letzten Jahren hat in allen Schutzgebieten zu einer Einschränkung der praktischen Arbeiten geführt.

kunftsfähige Entwicklung in den BR: Sie hängen immer noch ab von der Prosperität der wertschöpfenden, zumeist nicht zukunftsfähigen Sektoren der Volkswirtschaft. Damit ist die „Expansionsmöglichkeit“ des Modells zukunftsfähige BR in benachbarte Räume solange nicht möglich, wie sich das Modell nicht im Wettbewerb durchsetzt. Diese Durchsetzungskraft kann sich nur entfalten, wenn die wirtschaftlich-gesellschaftlichen Randbedingungen auf breiter Front verändert werden. Nicht die BR müssen für ihre ökologisch-sozialen Leistungen mit den Mitteln der nicht zukunftsfähigen Wirtschaft subventioniert werden, sondern diese Wirtschaft muß auf eine ökologische Produktion und die Gesellschaft auf eine veränderte Konsumtion gelenkt werden. Dann verlieren BR ihre „Inselstellung“ als ein Versuch regionalen Wirtschaftens und werden zu einem Baustein im bunten Mosaik stärker regional bezogener Wirtschaftskreisläufe. Neue Perspektiven könnten sich ergeben, wenn es gelingt, wie von der Ständigen Arbeitsgruppe der BR angeregt²⁴ und von NRW vorgeschlagen, ein BR in städtischen Verdichtungsräumen einzurichten (Emscher-Region). Aber auch hier zeichnet sich ab, daß nicht ein prosperierendes, sondern ein strukturschwaches, in der Umstrukturierung stehendes Ballungsgebiet ausgewählt wird. So sinnvoll dies mit Blick auf dessen „Zukunftsfähigkeit“ sein mag, so bleibt doch das Problem, daß hier erneut ein, wenn auch innovativer, aber ganz wesentlich subventionsgetragener Prozeß in Gang kommt.

Insgesamt zeigt sich, daß BR, die enger mit Naturparks kooperieren sollten, für strukturschwache Regionen ein interessantes Konzept darstellen, um räumliche Entwicklung allmählich und schrittweise zukunftsfähig zu gestalten. Hier zeigt sich eine gewisse, wenn auch defensive Modellhaftigkeit, da BR immer unter dem Druck der dominierenden Dynamik von Wirtschaft und Gesellschaft stehen. Damit sind BR aber auch keine echten Schonräume, denn auch die erheblichen Transferleistungen können sie nicht vor diesen Einwirkungen verschonen. Konzeptionell können in BR alle Säulen der Zukunftsfähigkeit integriert werden. Das Konzept ist in seiner praktischen Ausgestaltung aber unzureichend umgesetzt, stark naturschutzdominiert und bleibt absehbar abhängig von Transferleistungen. Damit ist das Konzept nicht wirklich übertragbar, solange gesellschaftliche Randbedingungen unverändert bleiben. Notwendige Veränderungen schließen die Bereitschaft der Bürger ein, mehr Geld für Produkte auszugeben, die aus solchen Regionen stammen und unter ungünstigen betriebswirtschaftlichen Bedingungen produziert werden. Gerade an dieser Bereitschaft hapert es aber, entgegen den in Umfragen abgebildeten Stimmungsbildern, sichtbar – ein grundlegendes Dilemma der Umweltpolitik generell.²⁵

Mein Dank für die Unterstützung bei der Informationssuche bzw. für die mündlichen Informationen gilt Herrn Ministerialrat Mayerl und seinen Mitarbeitern vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Herrn Dr. Weidenhammer, Amberg, Dr. Erdmann und Dr. Nauber vom Bundesamt für Naturschutz, Herrn Prof. Dr. Ott von der Fachhochschule Fulda und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BR bzw. der Fördervereine.

²⁴ Ständige Arbeitsgruppe der Biosphärenreservate in Deutschland: Biosphärenreservate in Deutschland, a.a.O., S. 56.

²⁵ R. Münch, Das Dilemma der Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37/1994, S. 3-10.

