

Transboundary Protected Areas: The viability of regional conservation strategies. Haworth Press. Binghampton: 127–148.

IUCN (1994): Guidelines for protected area management categories. IUCN. Gland. Cambridge. 261 S.

JÜRGENS, U. & BÄHR, J. (2002): Das südliche Afrika. Klett-Perthes. Gotha. 376 S.

LANFER, A. G.; STERN, M. J.; MARGOLUIS, C. & GOODALE, U. M. (2003): A synthesis of the March 2001 conference on the viability of Transboundary Protected Areas at the Yale School of Forestry and Environmental Studies. In: GOODALE, U. M.; STERN, M. J.; MARGOLUIS, C.; LANFER, A. G. & FLADELAND, M. (Hrsg.): Transboundary Protected Areas: The viability of regional conservation strategies. Haworth Press. Binghampton: 235–248.

LOHMEYER, H. (1966): Aktuelle Fragen des Naturschutzes in Afrika. In: Natur und Landschaft 41 (10): 218–220.

MALOTI DRAKENSBERG TRANSFRONTIER PROJECT (2005): Project description. <http://www.maloti.org/bi/description.htm> (Datum: 27. 2. 2005).

NEL, D. (2004): New Makuleke tourism development. Peacepark Foundation. <http://www.peaceparks.org/new/news.php?pid=161&mid=429> (Datum: 1. 8. 2005).

NÜSSER, M. (2002): Maloti-Drakensberg: Naturraum und Nutzungsmuster im Hochgebirge des südlichen Afrika. In: Petermanns Geographische Mitteilungen 146 (4): 60–68.

NÜSSER, M. (2005): Maloti-Drakensberg: Chancen und Probleme eines transnationalen Schutzgebietes im südlichen Afrika. In: KRÜGER, F. & JÜRGENS, U. (Hrsg.): Globale Einflüsse im subsaharischen Afrika – Analysen und Einsichten auf Mikro- und Mesoebene. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung 45: 55–66.

PEACE PARKS FOUNDATION (2005): Peace Park Foundation. <http://www.peaceparks.org>. (Datum: 1. 8. 2005).

PINNOCK, D. (1996): Superparks – the impossible dream? In: Getaway 8 (8): 88–97, 161.

RAMUTSINDELA, M. F. (2002): The perfect way to ending a painful past? Makuleke land deal in South Africa. In: Geoforum 33 (1): 15–24.

SAMIMI, C. (2005): Konzepte transnationaler Schutzgebiete im südlichen Afrika. Globalisierung im Naturschutz? In: KRÜGER, F. & JÜRGENS, U. (Hrsg.): Globale Einflüsse im subsaharischen Afrika – Analysen und Einsichten auf Mikro- und Mesoebene. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung 45: 39–54.

SANDWICH, T. (2003): Overcoming barriers: conservation and development in the Maloti-Drakensberg mountains of Southern Africa. In: GOODALE, U. M.; STERN, M. J.; MARGOLUIS, C.; LANFER, A. G. & FLADELAND, M. (Hrsg.): Transboundary Protected Areas: The viability of regional conservation strategies. Haworth Press. Binghampton: 149–169.

SANDWICH, T.; SHINE, C.; HAMILTON, L. S. & SHEPPARD, D. A. (2001): Transboundary Protected Areas for peace and co-operation. Best practice protected area guidelines series 7. IUCN. Gland. Cambridge 112 S.

UNEP/GRID (2004): Population density for Africa in 2000. Sioux Falls. <http://www.na.unep.net/datasets/datalist.php3#unep> (Datum: 1. 8. 2005)

WDPA CONSORTIUM (2004): World database on protected areas 2004. World Conservation Union (IUCN) and UNEP-World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC). http://valhalla.unep-wcmc.org/WDPA/WDPA_2004/WDPA_2004.zip (Datum: 25. 1. 2005)

ZBICZ, D. C. (1999): The 'nature' of transboundary cooperation. In: Environment 41: 15–16.

ZBICZ, D. C. & GREEN, M. J. B. (1997): Status of the world's Transfrontier Protected Areas. In: Parks 7: 5–10.

ZIMMERER, K. S.; GALT, R. E. & BUCK, M. V. (2004): Globalization and multi-spatial trends in the coverage of protected-area conservation (1980–2000). In: Ambio 33 (8): 520–529.

Priv.-Doz. Dr. Cyrus Samimi
• Korrespondierender Autor •
Institut für Geographie
Universität Erlangen-Nürnberg
Kochstraße 4/4
91054 Erlangen
E-Mail:
csami@geographie.uni-erlangen.de



Studium (Geographie, Geologie, Biologie) und Promotion an der Universität Erlangen-Nürnberg; Habilitation zur Weideökologie in Zimbabwe an der Universität Erlangen-Nürnberg; Oberassistent an der Universität Erlangen-Nürnberg; Vertretungsprofessur an der Universität Frankfurt am Main im Wintersemester 2004/2005; Arbeitsbereiche: Afrika, Vorderer Orient, Zentralasien, Phys. Geographie mit Schwerpunkten in Geoökologie/Umweltforschung, GIS, Fernerkundung.

Prof. Dr. Marcus Nüsser
Südasiens-Institut der
Universität Heidelberg
Abteilung Geographie
Im Neuenheimer Feld 330
69120 Heidelberg
E-Mail:
marcus.nuesser@sai.uni-heidelberg.de



Studium (Geographie, Geologie, Entwicklungssoziologie) und Promotion an der Freien Universität Berlin; Habilitation zur Mensch-Umwelt-Forschung in Lesotho an der Universität Bonn; wissenschaftlicher Assistent und Vertretungsprofessur (Sommersemester 2004) an der Universität Bonn; seit März 2006: Professur für Geographie Südasiens an der Universität Heidelberg; Arbeitsbereiche: Südasiens, Afrika, Entwicklungs- und Umweltforschung.

Seen in Not!

Living Lakes:
eine Zukunft für die
Seen der Welt.

**Helfen Sie!
Fordern Sie unsere
Informationen an.**

Global Nature Fund, Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell, Tel.: 07732/9995-0
info@globalnature.org

www.dnl-online.de

Die
Literatur-
datenbank
des
Bundesamtes
für
Naturschutz

Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten – Ansätze einer Strategie¹

Enhancing the acceptance of Natura 2000 sites – A strategic approach

Alexandra Sauer, Frieder Luz, Michael Suda & Ulrike Weiland

1 Einleitung

Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union (92/43/EWG kurz: FFH-Richtlinie) ist eine große Herausforderung für die Natur-

schutzakteure in Deutschland. Der vorgesehene Zeitplan für die Einrichtung eines europaweiten Netzes von besonderen Schutzgebieten für wild lebende Tier- und Pflanzenarten (Natura 2000) konnte bisher nicht eingehalten werden.²

Als Gradmesser für den Umsetzungserfolg der Richtlinie werden bislang vor allem die fachliche Qualität der Gebietsauswahl und die Vollständigkeit der an die Europäische Kommission gesandten Meldeunterlagen herangezogen (z. B. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004a). In Zukunft wird sich der Erfolg der Richtlinie jedoch auch daran messen, ob es gelingt, einen „günstigen Erhaltungszustand“ der Arten und Lebensräume langfristig sicherzustellen und so einen Beitrag zum Erhalt der Biodiversität in der Europäischen Union zu leisten. Hierfür ist die Unterstützung der örtlichen Akteure nötig, die mit ihrem Handeln die Schutzgüter direkt beeinflussen; der teilweise heftige Widerstand gegen die Meldung möglicher FFH-Gebiete zeigt jedoch, dass mit dieser Unterstützung nicht uneingeschränkt gerechnet werden kann.

Der vorliegende Beitrag analysiert daher, wie Konflikte und (In)Akzeptanz bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie auf der lokalen und regionalen Ebene entstanden sind und leitet Ansatzpunkte für ihre Lösung und Prävention ab. Der Schwerpunkt der Empfehlungen liegt auf dem **FFH-Gebietsmanagement**, wovon die Planung, Durchführung und Kontrolle der Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 und 2 der FFH-Richtlinie verstanden wird.

2 Vorgehen

2.1 Fallstudienansatz

Um die Ursachen von Akzeptanz und Konflikten bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie aufzudecken, wurde eine kombinierte Konflikt- und Akzeptanzuntersuchung durchgeführt. Hierfür wurden zwischen September 2002 und April 2003 zehn Fallstudien mit Methoden der qualitativen Sozialforschung untersucht.

Die Fälle wurden möglichst heterogen hinsichtlich ihrer Lebensraumaus-

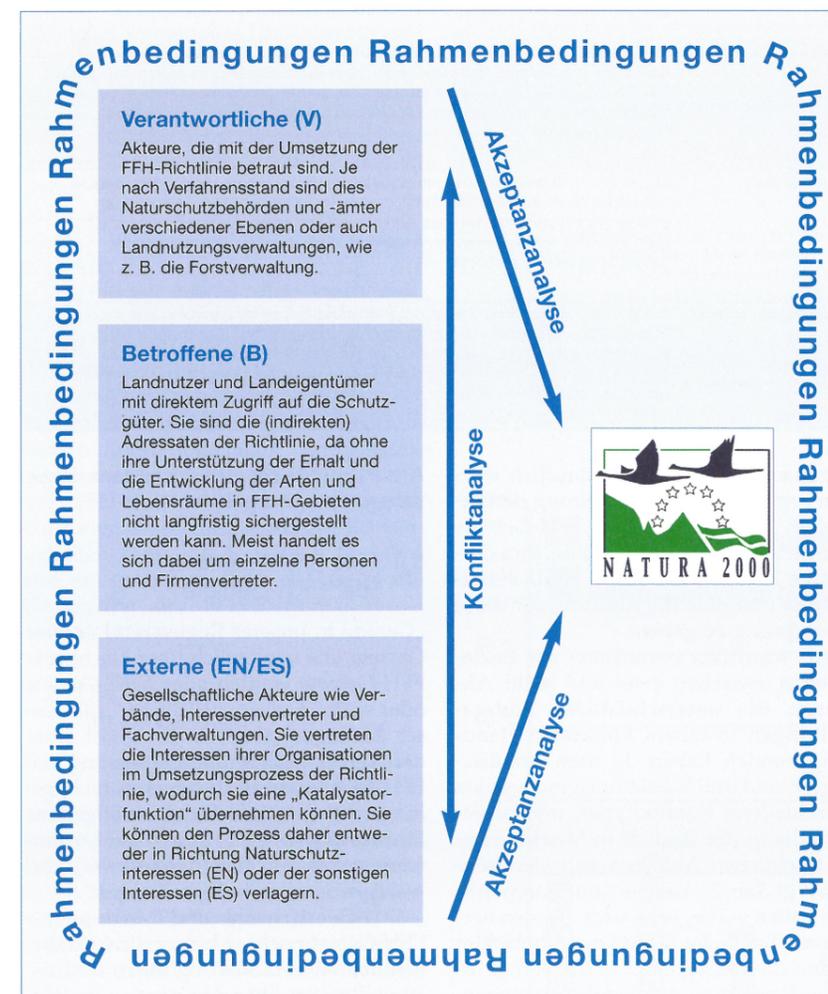


Abb. 1: Akteursgruppen in der Konflikt- und Akzeptanzanalyse (Graphik nach Autorenvorlage; überarbeitet durch W. Kohlhammer GmbH/S. Mailänder)

Fig. 1: Stakeholder groups in the analysis of conflicts and acceptance

1 Dieser Beitrag stellt wichtige Ergebnisse des F + E-Vorhabens „Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten“ (FKZ: 801 81 040) dar. Das Projekt wurde am Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte der TU München durchgeführt und vom BfN aus Mitteln des BMU gefördert. Wir danken insbesondere Sina Bremer, Uwe Brendle, Dr. Karl-Heinz Erdmann, Ingelore Gödeke und Arno Todt für die kompetente Projektbetreuung.

2 Auf die Einzelheiten der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Unter anderem SSYMANK 1994, SSYMANK et al. 1998 und KEHREIN 2002 bieten einen Überblick über die Inhalte und die Umsetzung der Richtlinie. GELLMANN 2001 für rechtliche Aspekte. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete (Vogelschutz-RL 79/409/EWG) wurden nicht extra in die Untersuchung einbezogen.

Tabelle 1: Stufen der (In)Akzeptanz (verändert nach HOFINGER 2001: 250)

Table 1: Levels of (non-)acceptance (modified after HOFINGER 2001: 250)

Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Stufe 8
Aktive Gegnerschaft	Ablehnung	Zwiespalt	Gleichgültigkeit	Duldung	Konditionale Akzeptanz	Zustimmung	Engagement
Inakzeptanz				Akzeptanz			

stattung, ihres Schutzstatus und ihres Konfliktpotenzials ausgewählt, wobei der Schwerpunkt auf den Landnutzungsformen Forst, Landwirtschaft, Rohstoffabbau, Infrastrukturplanungen und Tourismus lag. Die methodische Basis ist mit Fallstudien in zehn Ländern (alle Flächenstaaten außer Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Hessen) so gelegt, dass eine möglichst breite Gültigkeit beansprucht werden kann. Dennoch bestehen durch die föderale Zuständigkeit der Länder in Naturschutzfragen Unterschiede, so dass einzelne Aussagen ggf. im konkreten Landeskontext geprüft werden müssen.

Insgesamt wurden 64 problemzentrierte Interviews mit Schlüsselakteuren geführt, die durch Expertengespräche und die Analyse von Dokumenten (Informationsbroschüren, Zeitungsartikel, Verordnungen, Verträge, etc.) ergänzt wurden. Gemäß ihrer Rolle im Umsetzungsprozess wurden die interviewten Personen den Gruppen verantwortliche Verwaltung, Betroffene oder Externe zugeordnet (vgl. Abb. 1, S. 193; vgl. a. ODA 1995).

Zentrale Themen der Interviews waren die Rekonstruktion des Meldeverfahrens und der Vorgeschichte des Naturschutzes im Gebiet, die Analyse der aktuellen Situation hinsichtlich bestehender Konflikte und vorhandener Akzeptanz sowie die Untersuchung bestehender oder geplanter Ansätze des Gebietsmanagements.

2.2 Operationalisierung der Konzepte „Akzeptanz“ und „Konflikt“

In Anlehnung an LUCKE (1995) verstehen wir **Akzeptanz als positive Einstellung eines Akteurs einem Objekt gegenüber, wobei diese Einstellung mit Handlungskonsequenzen (auch durch Unterlassen) verbunden ist.** Da Akzeptanz kein absoluter Wert ist, der einem Objekt, wie einem FFH-Gebiet, von vornherein anhaftet, arbeiten wir in Anlehnung an HOFINGER (2001) mit einer achtstufigen Skala, auf der die Übergänge zwischen aktiver Gegnerschaft/Inakzeptanz bis hin zum En-

Tabelle 2: Unterscheidung der Konflikttypen (in Anlehnung an BERKEL 2002)

Table 2: Types of conflict (modelled on BERKEL 2002)

Sachkonflikt	Die Konfliktparteien verfolgen das gleiche Ziel, sind sich jedoch über den Weg dorthin nicht einig. Ursachen können unterschiedliche Informationen oder Interpretationen der Situation sein. Ein Beispiel wäre der Streit um die Wahl des geeigneten Schutzansatzes zum Erhalt eines bestimmten Lebensraums.
Interessenkonflikt	Konkurrenz um das gleiche „knappe Gut“; dies können materielle Güter, finanzielle und technische Ressourcen, aber auch ideelle oder rechtliche Güter wie Prestige oder Nutzungsrechte sein. Bei der Frage nach der Nutzung eines alten Baumbestandes in einem FFH-Gebiet handelt es sich z. B. um einen Interessenkonflikt.
Wertkonflikt	Von den Konfliktparteien werden (scheinbar) unvereinbare Werte, Grundsätze oder Prinzipien vertreten; die Konflikte beruhen nicht auf kurz- oder mittelfristigen Interessen, sondern auf tiefer liegenden Überzeugungen, wie z. B. dem individuellen Naturschutzverständnis oder dem beruflichen Selbstverständnis eines Landwirts.
Beziehungskonflikt	Bei Beziehungskonflikten gerät der thematische Streitgegenstand aus dem Blickwinkel und wird durch das Ausfechten persönlicher Beziehungen und Rangordnungen ersetzt. Die Kommunikation zwischen den Akteuren wird durch mangelnde Wertschätzung, Demütigungen und Verletzungen bis hin zu Handgreiflichkeiten erschwert.

gagement für eine Sache deutlich werden (vgl. Tab. 1). Zur Erhebung der aktuellen Akzeptanz der FFH-Gebiete wurden die Befragten gebeten, ihre derzeitige Haltung auf dieser Skala einzuordnen und eine Begründung für diese Einordnung zu geben.

Als **Konflikte** bezeichnen wir **Beziehungen zwischen zwei und mehr Akteuren, die unterschiedliche Zielvorstellungen in einem konkreten Handlungsbereich haben.** Je nach Konfliktgegenstand und Eskalationsgrad werden verschiedene Konflikttypen unterschieden, die in der Realität in Mischformen und zeitlichen Abfolgen auftreten können (vgl. Tab. 2). Welche Konflikttypen in den Fällen vorliegen, wurde aus den narrativen Teilen der Interviews erhoben, in denen die Befragten u. a. ihr Verhältnis zu anderen Akteuren und ihre Argumentationsstrategien beschrieben.

3 Untersuchungsergebnisse

Im Folgenden wird ein Überblick über die Akzeptanz von FFH-Gebieten gegeben, an die sich die Beschreibung der maßgeblichen Akteure, die Darstellung der Konflikt- und Akzeptanzursachen sowie häufiger Konfliktkonstellationen anschließt. Im Anschluss daran werden

Ansatzpunkte für eine Akzeptanzsteigerungsstrategie abgeleitet.

3.1 Die (In)Akzeptanz der FFH-Gebiete

„Gerade in unserer Region sind ja viele Gebiete, die urplötzlich über Nacht hier FFH-Gebiete werden oder NSG-Gebiete oder solche Sachen. [04-B(02)].“ Mit dieser Aussage drückt ein Landwirt eines der Kernprobleme der Umsetzung der FFH-Richtlinie aus: Bisher ist es nicht gelungen, ein Leitbild für die erfolgreiche Einrichtung von FFH-Gebieten zu entwickeln, das von den Akteuren vor Ort wahrgenommen und geteilt wird.

Da die Auswahl und Meldung als FFH-Gebiet noch zu keiner direkt wahrnehmbaren Veränderung führt, sind die Vorstellungen über das Wesen, die Wirkungen und die Folgen von FFH-Gebieten vielfach diffus geblieben. Bis auf eine Person haben alle Befragten die unklaren Folgen der FFH-Gebietsmeldung als Problem für den Umsetzungsprozess angesprochen, ohne dass sie im Interview darauf angesprochen worden wären. Die Bandbreite an Erwartungen und Ängsten ist entsprechend groß. Viele der Akteure fühlen sich „hilflos“, da ihnen die Bedeutung eines FFH-Gebiets

unklar ist und sie kaum Einflussmöglichkeiten für sich sehen. Da Unsicherheitssituationen einen Interpretationsspielraum eröffnen, treffen die beteiligten Akteure eigene Annahmen über die „Realität“. So kann es zu folgender Aussage eines Bürgermeisters kommen: „Also, die Bürger sind enttäuscht! FFH ist wie Windkraft. [...] Da müssen sie wegziehen! [05-ES(01)].“ Derartige Bilder werden von den vorhandenen Erfahrungen, Werten und Interessen der Akteure mitgeformt und sind nur sehr schwer zu revidieren, wenn sie sich einmal festgesetzt haben (vgl. Tab. 3).

Wie ist nun aber die Akzeptanz zwischen den Akteuren verteilt? Aus der Einordnung der Befragten auf der Akzeptanzskala können erste Tendenzen abgeleitet werden: Bei Landnutzern und ihren Vertretern überwiegt die ablehnende Haltung gegenüber FFH-Gebieten, während amtliche und private Naturschutzvertreter überwiegend eine positive Haltung einnehmen. Über ein Drittel der Nutzer duldet die FFH-Gebiete oder akzeptiert diese, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden (vgl. Abb. 2).

Allerdings zeigen die Interviews, dass diese Tendenzen stark von der konkreten Situation abhängig sind. Viele unterstützen die Idee eines europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000, das den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen Rechnung trägt (Präambel und Art. 2 der FFH-RL), sehen jedoch bei der konkreten Umsetzung erhebliche Schwierigkeiten (vgl. Tab. 4, S. 196). Es lohnt also ein genauere Blick auf die in die Umsetzung der FFH-Richtlinie involvierten Akteure.

3.2 Die Protagonisten der Umsetzung

Die Zusammensetzung der Schlüsselakteure unterscheidet sich von Gebiet zu Gebiet. Durch den Vergleich der zehn Fallstudien wurde aber deutlich, dass sich die auftretenden Akteurstypen und ihre Charakteristika ähneln. Um ihren potenziellen Einfluss auf das FFH-Gebietsmanagement abschätzen zu können und Ansatzpunkte für die Beeinflussung ihres Verhaltens zu finden, ist die Kenntnis ihrer Handlungsvoraussetzungen und Interessen hilfreich. Tab. 5, S. 197, stellt die Ergebnisse hierzu in komprimierter Form dar.

3.3 Konfliktursachen und akzeptanzfördernde Faktoren

Die Entstehung von Konflikten und Akzeptanz in FFH-Gebieten wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst, die sich

Tabelle 3: Vorstellungen über FFH-Gebiete und deren Beeinflussbarkeit durch Informationen

Table 3: Attitudes towards Natura 2000 sites, and limits to influencing them by providing information

Aussage	Quelle*
Fehlendes Leitbild der FFH-Gebiete	
„Bis es dann auf einen Schlag geheißt hat, ja gut, die FFH ist in dem Gebiet.“	10-B(01)
„Ordnen wir doch mal FFH richtig ein. Wir haben Naturschutzgebiete, wir haben Landschaftsschutzgebiete, wir haben FFH-Gebiete. Was ist denn nun, auf welcher Stufe steht denn das nun. Steht FFH über Naturschutz oder steht [es] zwischen Naturschutz und Landschaftsschutz. Also so richtig – selbst ich weiß es nicht. Muss ich mal so sagen.“	04-V(01)
„[...] dass wir hier unter eine Schutzkategorie gestellt werden, von der wir ja auch noch nicht wissen, wie sie sich letztlich auswirkt.“	07-B(01)
„Ich denke, das ist bei den ganzen FFH-Geschichten sowieso das grundsätzliche Problem. Da werden von oben her Gebiete gemeldet und man weiß nicht, was da später mal draus wird.“	05-ES(03)
Problematische Beeinflussbarkeit der Vorstellungen von FFH-Gebieten durch Information	
„[...] und es hat eigentlich schon eine sehr umfassende Information stattgefunden, insbesondere der Personen, die dann hier vor Ort kamen und sich informiert haben darüber. Und die wurden auch darüber aufgeklärt, was dieses heißt. Dass es kein Naturschutzgebiet ist und was damit verbunden ist entsprechend der FFH-Richtlinie, aber diese Befürchtungen konnten irgendwie nicht genommen werden.“	09-V(01)
„Und wenn jetzt das in der Zeitung steht, das ist FFH-Richtlinie, dann kann ein Waldbesitzer damit nichts anfangen.“	04-ES(01)
Interviewer: „Viele Bundesländer stellen ja Informationen ziemlich ausführlich ins Internet.“ „Ja. Das liest doch keine Sau. Um es auf einen Nenner zu bringen. Hat man doch überhaupt keine Zeit dazu. Auch ich lese, und [wie] alle Leute, die viele Informationen kriegen, umso mehr Informationen ich kriege, umso mehr lese ich nur das, was ich selber, was an mich herangetragen wird.“	06-EN(01)

* Da den Befragten die Wahrung ihrer Anonymität zugesichert wurde, werden weder die Fallstudien noch die Interviewten namentlich genannt. Die Fälle wurden von 01–10 durchnummeriert, die Interviewpartner bekamen Buchstaben gemäß ihrer Rolle zugeordnet, wobei die Externen nochmals in Vertreter von Naturschutzinteressen (EN), wie z. B. Naturschutzverbände, und Externe mit sonstigen Interessen (ES) unterschieden wurden. Der Interviewte 01-B(02) ist also der zweite befragte Betroffene in der ersten Fallstudie.

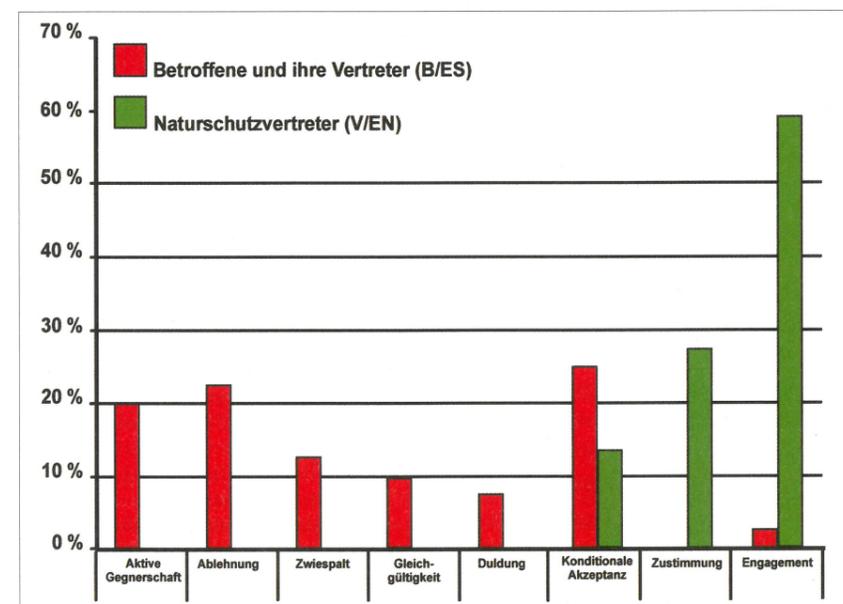


Abb. 2: Verteilung der Befragten auf der Akzeptanzskala, unterteilt nach Interessengruppen (Betroffene und ihre Vertreter mit n = 40; Naturschutzverbände und -behörden mit n = 22) (Graphik nach Autorenvorlage; überarbeitet durch W. Kohlhammer GmbH/S. Mailänder)

Fig. 2: Distribution of interviewees across the scale of acceptance levels, differentiated according to broad stakeholder groups (affected groups and their representatives, n = 40; conservation associations and authorities, n = 22)



Um der Landespolitik zu verdeutlichen, ob, warum und wie Landschaftsplanungen durchgeführt werden sollten, sollten die Argumente pro und contra Landschaftsplanung neu aufgestellt werden. Hierzu einige Feststellungen: Ein „Muddling through“ ist keine Strategie für Naturschutz. Nur Planungen auf verschiedenen Maßstabsebenen können Aufgaben – wie z. B. den Biotopverbund – bewältigen. Die Fördermittel für Naturschutz und Agrarumweltmaßnahmen sind zu knapp, als dass wir sie ohne Konzept zum Handlungsbedarf vergeben können. Mittelfristig brauchen wir die Darstellung der Landschaftsfunktionen für die Rechtfertigung von Fördermittelflüssen in den ländlichen Raum (Bindung der Agrarsubventionen an Umweltleistungen, wie von der WTO gefordert, ökologischer Finanzausgleich). Landschaftsplanung ist eine Informationsgrundlage für die Entscheidung über neue Honorierungsfunktionen sowie für das betriebliche Umweltmanagement. Sie kann der Regionalentwicklung als Grundlage dienen für die Ermittlung von Produktionspotenzialen und Kriterien für „Naturschutzprodukte“. **Landschaftsplanung kann zu einer bürgernahen, flexiblen, modularen Prozessplanung weiterentwickelt werden.**

Prof. Dr. Christina von Haaren
Universität Hannover
Institut für Umweltplanung



Tabelle 4: Diskrepanz zwischen der Bewertung der Idee „Natura 2000“ und ihrer Umsetzung

Table 4: Discrepancies between assessments of the Natura 2000 system as an idea and of the system's implementation

Aussage	Quelle*
„[...] die Sache ist toll, aber sie ist einfach verkehrt rüber gekommen. Und man hat so diese Naturschutzarbeit, die man auf der ganz unteren Ebene gemacht hat, nämlich da, wo sie am wichtigsten ist, da hat die FFH-Richtlinie nach meiner Meinung eigentlich die ganze Sache torpediert. [...] es immer dieses Dach da drüber – FFH, Europa, und ihr da unten könnt ja sowieso nichts machen, ihr müsst sowieso nur Befehle ausführen.“	05-V(02)
„Wobei doch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollen. Das klingt ja alles noch ganz moderat. Da sagt man, gut, wenn da alles berücksichtigt wird, haben wir nichts dagegen, unsere natürlichen Ressourcen zu schützen. Nur das ist ja alles ausgehebelt worden. Die wirtschaftlichen und die sozialen und die kulturellen Anforderungen werden eben nicht berücksichtigt. Und das ist das Problem, würde ich mal sagen.“	01-B(02)
„Aber dieser Gedanke, das europaweit zu bilden, das, finde ich, sollte man schon positiv halten und ich persönlich sehe das auch so. Nur jetzt von der Umsetzung her und alles, was da dran hängt, also die Folgen, Beeinträchtigungen, was man sich halt so im Sinne des Einheitsforstamts für die privaten und kommunalen Waldbesitzer, die man ja auch berät, vorstellen kann, hat mir das einfach zu viele Grauzonen, die jetzt noch nicht klar sind.“	07-ES(02)

in **materielle Aspekte, Aufbauorganisation, Ablauforganisation, Eigeninteressen, Werthaltungen und Kommunikation** unterteilen lassen. Die Ausprägung dieser Faktoren steht in engem Zusammenhang mit dem Auftreten bestimmter Konflikttypen, sie können die Entwicklung von Akzeptanz aber auch positiv beeinflussen (vgl. Tab. 6, S. 198).

3.4 Konfliktmuster

In jedem der untersuchten Fälle ergab sich ein spezifisches Konfliktmuster, das sich aus den beteiligten Schlüsselakteuren, den zwischen ihnen vorherrschenden Konflikttypen und den zu Grunde liegenden Konfliktursachen zusammensetzt. Dabei kristallisierten sich wiederkehrende Konfliktbeziehungen heraus, von denen die drei häufigsten im Folgenden vorgestellt werden (weitere in SAUER et al. 2005):

- **Konflikte zwischen Verantwortlichen und Betroffenen** sind „klassische Naturschutzkonflikte“ um den Einfluss auf bestimmte Gebiete, die (mögliche) Einschränkung von Bewirtschaftungsmöglichkeiten, sowie divergierende Ansichten über die „Wertigkeit“ bestimmter Arten und Lebensräume. Bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie wurden diese Konflikte durch die anhaltende Unsicherheit über die tatsächlichen Auswirkungen eines FFH-Gebiets, unterschiedliche Vorstellungen über vorhandene Einflussmöglichkeiten in Beteiligungsverfahren und eine generelle EU-Skepsis verstärkt.
- **Konflikte zwischen verschiedenen Fachressorts** sind meist Interessenkonflikte, die durch die Bindung an die eigene Klientel, Kompetenzstreitigkeiten und Ressourcenknappheit

geprägt sind. Dabei werden beim Management der FFH-Gebiete bislang zwei Strategien von den Konfliktparteien verfolgt: entweder wird durch Kooperation versucht, den Einfluss auf das Verfahren zu erhalten oder durch eine Verschärfung der Konfrontation vermeintliche Konkurrenten aus dem Feld zu drängen.

- **Konflikte innerhalb der Naturschutzverwaltung** sind durch divergierende Auffassungen über die optimale Erfüllung der Aufgaben im FFH-Umsetzungsprozess geprägt und treten auch zwischen den verschiedenen Ebenen einer Naturschutzverwaltung auf. Meist werden sie dann auf der unteren Ebene wahrgenommen, die ihre Positionen und ihr lokales Wissen nicht ausreichend berücksichtigt sieht.

4 Elemente einer Akzeptanzsteigerungsstrategie

Obwohl Konflikte und Inakzeptanz in den Fallstudien überwiegen, gab es auch zahlreiche Hinweise auf positive Erfahrungen und Ideen, die neben den Erkenntnissen der integrierten Regionalentwicklung (z. B. BÖCHER 2002; BLUM et al. 2000) und der naturschutzbezogenen Akzeptanzforschung (z. B. LUTZ 1994; BRENDLE 1999; STOLL 1999; HEILAND 2002) in die Entwicklung der Akzeptanzsteigerungsstrategie für FFH-Gebiete einfließen. Da eine geringe Akzeptanz immer auch das Resultat spezifischer Bedingungen im einzelnen Fall ist, kann eine Strategie nie ungeprüft für jeden Fall angewendet werden. In den folgenden Abschnitten werden deshalb insbesondere Instrumente und Vorgehensweisen dargestellt, mit denen die konkrete Situation

Tabelle 5: Ergebnisse der Akteursfeldanalyse. Die Organisationsform, die Ressourcenausstattung und die Erreichbarkeit durch kommunikative Maßnahmen beeinflussen die Handlungsvoraussetzungen eines Akteurs; seine Interessen variieren je nach Aufgabenbereich und der Einschätzung der Richtlinie.

Table 5: Outcomes of stakeholder analysis. The form of organization, endowment with resources, and points of contact through communication activities determine the point of departure from which a stakeholder acts; a stakeholder's interests depend upon the tasks undertaken and attitudes towards the Habitats Directive.

Aufgaben/Tätigkeiten		
Verantwortliche	Betroffene	Externe
<ul style="list-style-type: none"> • Bestimmung der Schutz- und Erhaltungsziele • Festlegung der Schutzmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beibehaltung der aktuellen Bewirtschaftungsweise • Änderung unverträglicher Bewirtschaftungsformen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfassen von Stellungnahmen
<ul style="list-style-type: none"> • Gestaltung von Beteiligungsverfahren 		<ul style="list-style-type: none"> • Verfassen von Stellungnahmen • Organisation von (Informations-) Veranstaltungen • Information der Mitglieder • Politischer Einfluss/Lobbyarbeit
<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring • Berichtspflicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung • Beitrag zu Monitoring und Kontrolle 	
Organisationsgrad		
Verantwortliche	Betroffene	Externe
<ul style="list-style-type: none"> • Korporativer Akteur • Weisungsbeziehungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Individueller Akteur • Geringer Organisationsgrad* 	<ul style="list-style-type: none"> • Korporative oder individuelle Akteure
Einschätzung der Richtlinie		
Verantwortliche	Betroffene	Externe
<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der eigenen Arbeit • Einschränkung der Gestaltungsspielräume 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Einschränkung • Verletzung wichtiger Prinzipien und Werte (gute fachliche Praxis, Eigenverantwortung, Mitbestimmung, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Von Unterstützung bis Ablehnung
Ressourcenausstattung		
Verantwortliche	Betroffene	Externe
<ul style="list-style-type: none"> • Schwache und unkontinuierliche Personalausstattung • Fördermittel 	<ul style="list-style-type: none"> • Zeitknappheit (Personal) • Starker (finanzieller) Druck aus anderen Politikbereichen und durch Strukturwandel 	<ul style="list-style-type: none"> • Mitgliedsbeiträge • (Ehrenamtliches) Personal
Erreichbarkeit		
Verantwortliche	Betroffene	Externe
<ul style="list-style-type: none"> • Verordnungen und Weisungen • Schulungen • Veranstaltungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere Gesprächsrunden • Beteiligung bei Entscheidungen • Örtlich angepasstes Informationsmaterial 	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsmaterial • Persönliche Gespräche • Verantwortung übernehmen lassen

* Die Betroffenen sind auch in Verbänden/Vertretungen (Bauernverband, IHK etc.) organisiert, diese werden zu den Externen gerechnet. Hier sind nur die Betroffenen als Einzelakteure (Landwirte, Forstwirte, Angler, Firmeninhaber etc.) erfasst.

analysiert, bewertet und bearbeitet werden kann (Abb. 3, S. 199).

Da das Meldeverfahren inzwischen abgeschlossen ist, setzt eine Akzeptanzsteigerungsstrategie optimalerweise beim FFH-Gebietsmanagement an: Hier ist der Einflussbereich der lokalen und regionalen Akteure am größten, und das Vorgehen kann an die örtliche Situation angepasst werden.

Grundsätzlich sind dabei die folgenden Punkte zu beachten:

- Berücksichtigung der lokalen und der überregionalen Situation.
- Fokussierung auf alle drei Akteurstypen. Häufig setzen Strategien vorrangig an den Bedürfnissen der Betroffenen an und vernachlässigen Verantwortliche und Externe.

- Zielsetzung der Strategie. In Anlehnung an VON PRITZWITZ (1990) können drei Handlungstypen, und damit auch Zielsetzungen, beim Erhalt der FFH-Gebiete unterschieden werden: Die Gefahrenabwehr, d. h. der Schutz akut gefährdeter FFH-Gebiete – auch mit hoheitlichen Maßnahmen, das Risikomanagement durch Managementpläne mit Gefährdungsanalysen und Maßnahmenkonzepten und die strukturelle Ökologisierung, worunter die langfristige Überzeugung der Akteure für den Erhalt des FFH-Gebiets verstanden wird. Im Einzelfall muss geprüft werden, welcher Zustand erreicht werden kann oder soll und welche Instrumententypen (z. B. Zwang, Anreiz oder Überzeugung) hierfür am geeignetsten erscheinen.

4.1 Situationsanalyse und Bewertung

Die Bewertung der aktuellen Situation erfordert neben einer sorgfältigen Analyse auch den Erfahrungsaustausch mit anderen Fällen, um die Brisanz des Einzelfalls einordnen zu können. Wir empfehlen daher die Etablierung von **Umsetzungsberatern** auf verschiedenen Ebenen und die Einführung einer obligatorischen **Voruntersuchung** als Ausgangspunkt des Gebietsmanagements.

Umsetzungsberater sind möglichst unabhängige Persönlichkeiten oder Institutionen, die das Gebietsmanagement begleiten und Dienstleistungen für die Verantwortlichen erbringen, indem sie beispielsweise Arbeitshilfen erstellen, Schulungen durchführen und in Konflikt-

fällen beraten. Ihre Zuständigkeit sollte sich über eine ausreichende Zahl von FFH-Gebieten erstrecken, so dass sie die Verbreitung von Erfahrungen und Strategien des Gebietsmanagements gewährleisten können. Durch ihre Position sind die Umsetzungsberater in der Lage, die Situation in einzelnen Gebieten oder Regionen vor dem Hintergrund großräumiger Zusammenhänge zu bewerten. Beispielsweise können sie die Stärke eines Konflikts im Vergleich zu anderen FFH-Gebieten relativieren und Bearbeitungsstrategien vorschlagen. Sie können die Zielsetzung von Gebietsmanagementstrategien empfehlen und auf einen optimierten Einsatz von Ressourcen einwirken, indem aufwändige Planungs- oder Konfliktbewältigungsverfahren nur dort eingesetzt werden, wo dies objektiv erforderlich ist. Dies entlastet die einzelnen Akteure und verhindert, das „Rad immer wieder neu erfinden zu müssen“.

Die **Voruntersuchung** ist eine kurze Untersuchung der örtlichen Situation mit der die Wahl angepasster Gebietsmanagementstrategien unterstützt wird. Sie analysiert die Beziehungen der relevanten Akteure vor Ort ebenso wie den Bedarf an zusätzlichen Fachplanungen. So können konfliktträchtige Aspekte vorab identifiziert und behoben werden.

Ähnliche Untersuchungen zur Abschätzung der Umsetzungswahrscheinlichkeit naturschutzfachlicher Planungen wurden schon früher vorgeschlagen (Luz 1996) und im Zusammenhang mit der Erstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen in Naturschutzgroßprojekten bereits erprobt (BRUKER 2004). Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung bestätigen den möglichen Nutzen von Voruntersuchungen auch bei der Einrichtung von Natura 2000. Wegen der großen Zahl von FFH-Gebieten, mit z. T. erheblich differierenden Gebietsgrößen, empfiehlt sich ein mehrstufiger Aufbau der Voruntersuchung, um diese im Umfang an die örtliche Situation anzupassen: In einem ersten Schritt sollte mit einer kurzen Checkliste das vorhandene Wissen über das Gebiet zusammengetragen werden. Nur wenn dieses nicht ausreicht, um über das weitere Vorgehen zu entscheiden, sollte ein weiterer Datenerhebungs- und Auswertungsschritt erfolgen. In diesem werden mit Hilfe von Leitfragen Konflikte analysiert, wichtige Akteure identifiziert und die Erfolgsaussichten einzelner Schutzinstrumente (z. B. Naturschutzgebiet, Verträge etc.) abgeschätzt. Hierauf aufbauend kann dann die Entscheidung über das weitere Vorgehen getroffen werden, wobei auch an teilstandardisierte Verfahren, wie sie durch Runderlasse oder Rahmenvereinbarungen vorgegeben sind, angeknüpft werden kann.

Tabelle 6: Akzeptanz und konfliktbeeinflussende Faktoren

Table 6: Determinants of acceptance and conflict

Materielle Faktoren

sind grundsätzlich quantifizier-, verhandel- oder nachprüfbar Aspekte, wie die Höhe von Kompensationszahlungen oder die Artenausstattung einzelner Gebiete. Sie spielen vor allem bei der Entstehung von Sach- und Interessenkonflikten eine Rolle.

- **Finanzielle Aspekte:** Angst vor Bewirtschaftungseinbußen und dem Wertverlust von Grundstücken, Verfügbarkeit von Fördermitteln, Ressourcenausstattung der Verwaltung
- **Fachliche Aspekte:** (fehlende) Artenkenntnis, umstrittene Artenvorkommen, Behandlung der Schutzgüter und Managementansätze
- **Rechtliche Aspekte:** (anfangs) unklare Rechtsfolgen von FFH-Gebieten, umstrittenes Recht auf Bürgerbeteiligung bei Gebietsmeldung, unterschiedliche Umsetzung und Konkretisierung in den Ländern

Aufbauorganisation

Die formalen Zuständigkeiten im FFH-Umsetzungsprozess, der organisatorische Rahmen. Mängel in diesem Bereich führen vor allem zum Entstehen von Interessenkonflikten.

- **Kompetenzverteilung:** (Fehlende) Definition von Zuständigkeiten und Ansprechpartnern, örtlich und persönlich zugängliche, bekannte und anerkannte Verantwortliche
- **Kooperation:** Foren oder Gremien zur Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen und auch zwischen Verwaltung und Bürgern
- **Personal:** Qualifikation (Schulungen), Ausbildung, Personaldecke

Ablauforganisation

Die eigentliche Durchführung des Umsetzungsverfahrens, der Ablauf von Meldung und Gebietsmanagement. Ähnlich wie die materiellen Faktoren begünstigen Defizite in der Ablauforganisation die Entwicklung von Sach- und Interessenkonflikten.

- **Verfahrensablauf:** Anschlussfähigkeit an bestehende Verfahren und Programme (z. B. örtliche Planungsverfahren, Förderprogramme) zur Schaffung von Verhandlungsspielräumen
- **Zeitverlauf:** Abwechslung von langen Ruheperioden mit darauf folgenden Arbeits- und Aufmerksamkeitsspitzen verringert Motivation
- **Beteiligung:** Beteiligungs- oder Konsultationsverfahren zur Informationsgewinnung ohne Mitbestimmungsrecht für die Beteiligten

Eigeninteressen

Die von den beteiligten Akteuren verfolgten Eigeninteressen, wie das Streben nach Einfluss, Ressourcen und Handlungsspielräumen, bestimmen deren Verhalten auch in Bezug auf Sachfragen der Umsetzung der FFH-Richtlinie. Hierbei ist vor allem wichtig, welche politische Relevanz den FFH-Gebieten zugesprochen wird und welche Strategien der Konfliktverlagerung oder -vermeidung von den Akteuren verfolgt werden. Die Verfolgung von Eigeninteressen führt vor allem zur Ausbildung von Beziehungskonflikten, bei denen die Position der Konfliktpartner zueinander im Vordergrund steht.

Werthaltungen

Die Bedeutung von Werten in Naturschutzfragen dürfte unumstritten sein. Divergierende Werthaltungen können sogar direkt zum Konfliktgegenstand werden. Durch das Verfahren der Richtlinienumsetzung sahen einige Akteure grundlegende Werte wie Demokratie oder den Schutz des Eigentums verletzt. Aber auch unterschiedliche Naturschutzauffassungen und das schlechte Image der Europäischen Union haben zur Ablehnung der FFH-Gebiete geführt. Differierende Werthaltungen führen insbesondere zu Wert- und Beziehungskonflikten.

Kommunikation

Die Kommunikation zwischen den Akteuren war häufig nicht an die unterschiedlichen Bedürfnisse hinsichtlich Zeitpunkt, Medium, Umfang und Inhalt angepasst. In den Fallstudien wurde die Kommunikation durch verwendete Stereotype und das gegenseitige Misstrauen der Akteure gestört und begünstigte so die Entstehung von Wert- und Beziehungskonflikten.

4.2 Einzelmodule

Abhängig vom Ergebnis der örtlichen Analyse und dem Stand des Gebietsmanagementverfahrens in den einzelnen Ländern kann aus folgenden Modulen eine angepasste Akzeptanzsteigerungsstrategie aufgebaut werden:

- **Konfliktbewältigungsstrategien** sind dann notwendig, wenn bestehende Konflikte einen erfolgreichen Schutz der FFH-Gebiete unmöglich machen.

Sie müssen in Abhängigkeit von den vorherrschenden Konflikttypen, Konfliktgegenständen und Konfliktbeteiligten gewählt werden (BERKEL 2002). Vor allem Verhandlungslösungen und das Einschalten von unbeteiligten Dritten eignen sich, um langfristig verbindliche Einigungen zu erzielen (z. B. auch Mediation in FFH-Gebieten: HIESS & PFEFFERKORN 2004). In Einzelfällen können das Ignorieren von Konflikten und der Machteinsatz (z. B. Weisungen oder

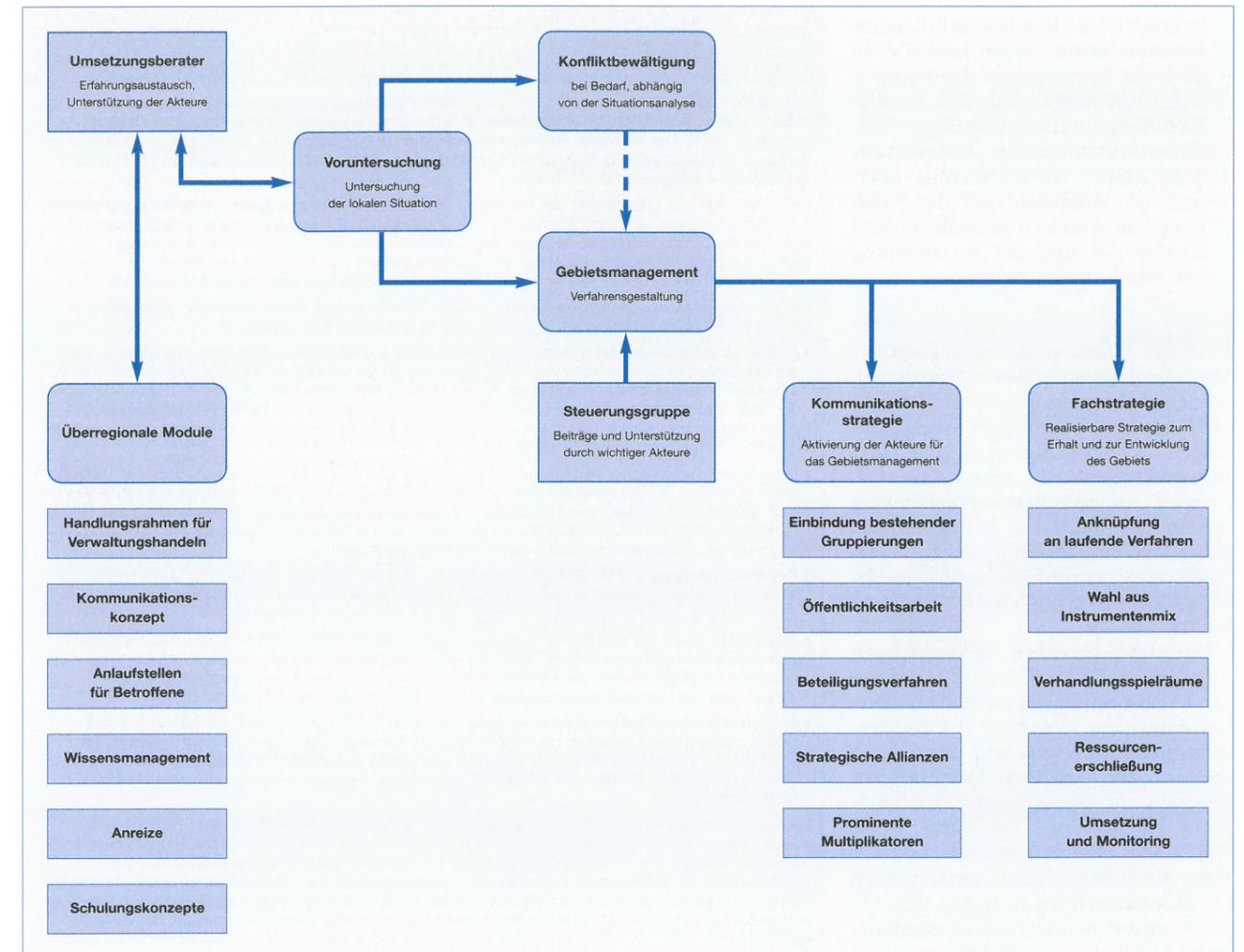


Abb. 3: Übersicht über die Elemente einer Akzeptanzsteigerung für FFH-Gebiete (Graphik nach Autorenvorlage; überarbeitet durch W. Kohlhammer GmbH/S. Mailänder)

Fig. 3: Elements of a strategy for enhancing the acceptance of Natura 2000 sites

- richterliche Entscheidungen) zur kurzfristigen Befriedung eskalierter Situationen führen und so die Grundlage für ein umfassenderes Konfliktmanagement bilden.
- Für den Gebietsmanagementprozess einzelner Gebiete oder von Gruppen von Gebieten sollten **Steuerungsgruppen** eingerichtet werden. Diese setzen sich aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Verwaltungen und wichtiger Interessen zusammen. Sie treffen alle wichtigen Entscheidungen, koordinieren die einzelnen Verfahrensschritte und initiieren gegebenenfalls kooperative Planungsprozesse. Ihre Zusammensetzung unterstützt die Kommunikation innerhalb und zwischen den Behörden und bindet mögliche Multiplikatoren durch die Übernahme von Verantwortung ein (BLUM et al. 2000; erste Erfahrungen hierzu liegen z. B. in Sachsen bereits vor).

- Eine umfassende **Kommunikationsstrategie** sollte alle Aspekte der Interaktionen zwischen den verantwortlichen, externen und betroffenen Akteuren abdecken. Neben einer kontinuierlichen, zielgruppenspezifischen Öffentlichkeits- und Pressearbeit (BREITSCHUH & FEIGE 2003) muss hier vor allem der Suche nach geeigneten Bündnispartnern besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Beteiligungsverfahren sollten nur unter klarer Zielsetzung und mit Verfahrensregeln, die zwischen allen Teilnehmenden abgestimmt wurden, eingesetzt werden. Vor- und Nachteile konfrontativer und kooperativer Kommunikationsstrategien müssen im Einzelfall abgewogen werden (HEILAND 2002).
- Die **Fachstrategie** zur Wahl, Festlegung, Umsetzung und Überprüfung einzelner Schutzmaßnahmen sollte auf einer sorgfältigen Auswahl des

Schutzinstruments aufbauen. Dabei muss die Abwägung zwischen vertraglichen, planerischen oder hoheitlichen Maßnahmen auch deren Realisierbarkeit berücksichtigen. Besonders die Anschlussfähigkeit an andere laufende Verfahren oder Institutionen (BRENDLE 1999) und die Schaffung von Verhandlungsspielräumen können die Umsetzungswahrscheinlichkeit erhöhen.

- Das Gebietsmanagement auf lokaler und regionaler Ebene sollte durch **überregionale Module** ergänzt werden. Diese liegen nicht im Gestaltungsbereich der örtlichen Akteure, unterstützen jedoch deren Arbeit. Hierzu gehört etwa die Sicherung und Konkretisierung des Handlungsspielraums der örtlichen Verwaltungen (THOMAS 2003). Ein Gesamtkonzept für eine positive Kommunikation über die Ziele und Chancen einer zügigen Umsetzung der FFH-Richt-

linie sollte auf Bundes- und Landesebene erarbeitet werden. Hier können auch die Bemühungen der Europäischen Kommission um eine Natura-2000-Kommunikationsstrategie einfließen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002, 2004b). Weitere wichtige überregionale Aufgaben sind die Schaffung von Anreizen finanzieller und ideeller Art und die Ausarbeitung von Schulungskonzepten.

5 Ausblick

Einige der hier formulierten Anregungen werden in einzelnen Ländern bereits verwirklicht: In Sachsen liegen erste Erfahrungen zur Begleitung der Managementplanerstellung durch regionale Arbeitsgruppen vor und Baden-Württemberg hat ein Handbuch zur Erstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen in FFH-Gebieten als Arbeitshilfe herausgegeben (LfU 2003) – um nur zwei Beispiele zu nennen.

Um diese aktuellen Entwicklungen aufzugreifen und vor dem Hintergrund der Forschungsergebnisse zu diskutieren, wurde auf Einladung des Bundesamtes für Naturschutz vom 29.–30. November 2004 ein Fachworkshop mit Personen aus Verwaltung und Wissenschaft durchgeführt (vgl. Tab. 7; SUDA et al. 2005). Hierbei bestätigte sich vor allem die Notwendigkeit, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Akteursgruppen zu finden und strategische Partnerschaften aufzubauen. In einem Vorhaben des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege werden derzeit außerdem Teile der hier vorgestellten Akzeptanzsteigerungsstrategie auf örtlicher Ebene erprobt.

Diese Verzahnung zwischen Wissenschaft und Praxis scheint ein fruchtbarer Ansatzpunkt zu sein und lässt hoffen, dass es in Zukunft gelingt, Konzepte zu entwickeln und umzusetzen, welche die Vorteile und Chancen von Natura-2000-Gebieten für die regionale Entwicklung stärker in den Vordergrund rücken.

6 Zusammenfassung

Der Erfolg der Umsetzung der FFH-Richtlinie hängt neben fachlichen und rechtlichen Aspekten auch von ihrer Akzeptanz bei den örtlichen Akteuren ab. Ihr Widerstand gegen die Meldung der FFH-Gebiete war Anlass für eine Studie im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), bei der Ursachen für die Entstehung von (In) Akzeptanz und Konflikten bei der Einrichtung von Natura-2000-Gebieten untersucht und Ansatzpunkte für eine Akzeptanzsteigerungsstrategie entwickelt wurden. Vor allem die große Unsicherheit aller Akteure und

Tabelle 7: Ergebnisse des Fachworkshops

Table 7: Outcomes of expert workshop

Zur Validierung und Diskussion der hier vorgestellten Forschungsergebnisse fand vom 29.–30. 11. 2004 in Bonn ein Fachworkshop mit eingeladenen Teilnehmern aus Verwaltung und Wissenschaft statt (vgl. SUDA et al. 2005). Der Workshop richtete sich explizit an Behördenvertreter verschiedener Fachressorts (Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft, Flurneuordnung, etc.), deren Tätigkeitsbereich sich mit dem FFH-Gebietsmanagement überschneidet.

Die Vorschläge und Erfahrungen der Teilnehmer offenbarten ein Spannungsfeld zwischen der positiven Bewertung kooperativer Vorgehensweisen, die genügend Handlungsspielräume erfordern, einerseits und dem Bedürfnis nach klarer Reglung zur Minimierung von Unsicherheiten andererseits. Vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Haushalte besteht zudem die Notwendigkeit, die vorhandenen Mittel effizient zu verwenden und Schwerpunkte beim FFH-Gebietsmanagement zu setzen.

Zusammengefasst wurden folgende Wege von den Teilnehmern für vielversprechend angesehen, um das FFH-Gebietsmanagement in Zukunft effektiv und effizient zu gestalten:

- **Aufbau strategischer Partnerschaften** – hierfür sollte gezielt nach Akteuren gesucht werden, die ein Interesse an einem gemeinsamen Vorgehen oder ein gemeinsames Ziel entwickeln könnten (z. B. umweltfreundliches Image, Planungssicherheit, örtliche Bekanntheit etc.). Durch strategische Partnerschaften mit Verbänden, Politikern, Firmen oder Verwaltungen könnten beim FFH-Gebietsmanagement Ressourcen, Wissen und Ideen erschlossen werden, die den einzelnen Akteuren sonst nicht im gleichen Umfang zur Verfügung stünden.
- **Entwicklung verbindlicher Regeln** auf übergeordneter und lokaler Ebene – Regelungsbedarf wird vor allem in Hinblick auf die administrativen Zuständigkeiten und Handlungsspielräume, die fachlichen und rechtlichen Anforderungen des Gebietsmanagements und des Berichtswesens sowie die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren gesehen. Dabei sollten sowohl Verfahrensweisen als auch Maßnahmen und deren Umsetzung verbindlich festgelegt werden.
- **Prioritätensetzung** im FFH-Gebietsmanagement – das Schutzinstrument und der Verfahrensablauf sollten an die Voraussetzungen des jeweiligen Gebiets angepasst werden, um die vorhandenen Zeit-, Personal- und Finanzressourcen möglichst gewinnbringend einzusetzen.
- **Zusammenarbeit mit den Betroffenen** optimieren – neben der Verbesserung des Informationsaustausches sollte durch eine engere Zusammenarbeit mit den Betroffenen und die Anknüpfung an bewährte Beteiligungsverfahren versucht werden, umsetzbare Managementmaßnahmen zu entwickeln und das Vertrauen und die Wertschätzung der Akteure untereinander zu stärken.
- **Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente** – hierzu zählt der Aufbau neuer Strukturen, die den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, Bundesländern, Gebieten und Fachressorts unterstützen, ebenso wie die Entwicklung von finanziellen und ideellen Anreizen (z. B. Wettbewerbe, Schirmherrschaften, Image- und Zertifizierungskonzepte, Delegation von Entscheidungsbefugnissen, Motivationstraining).

Die Ergebnisse des Forschungsprojektes lassen sich gut an diese Wege anknüpfen: Beispielsweise können mit der Voruntersuchung mögliche strategische Partner identifiziert und die Prioritätensetzung verbessert werden; der Umsetzungsberater trägt zur Stärkung des Erfahrungsaustausches bei, verbessert die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren und hilft bei der Entwicklung neuer Steuerungsinstrumente; die Definition von verbindlichen Regeln schließlich wird von den angesprochenen überregionalen Modulen und der Arbeit in der Steuerungsgruppe unterstützt, um nur einige Beispiele zu nennen.

eine ungenügende Abstimmung der Umsetzungsschritte auf die lokalen Bedürfnisse haben sich dabei als konfliktfördernd erwiesen. Ein Schwerpunkt sollte daher in Zukunft auf die sorgfältige Analyse der örtlichen Situation, die Entwicklung angepasster Konfliktbewältigungsstrategien sowie den Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden gelegt werden.

Summary

Besides technical and juridical aspects, acceptance by local stakeholders is crucial to the implementation success of the Habitats Directive. Their resistance against the selection of possible sites of Community importance (SCIs) gave rise to a study conducted on behalf of the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN). The study aimed to analyse the factors driving conflict and acceptance, and to develop a strategy to enhance the acceptance of Natura 2000. Uncertainty among stakeholders and the lack of locally adapted implementation

strategies were found to be the key factors fuelling conflict and non-acceptance. Hence, careful analysis of the local situation, development of locally adapted strategies to resolve conflict, as well as cooperation and exchange of knowledge and experience among the authorities in charge should be at the top of the implementation agenda.

7 Literatur

BERKEL, K. (2002): Konflikttraining: Konflikte verstehen, analysieren, bewältigen. Arbeitshefte Führungspsychologie 15. Sauer. Heidelberg (7. Aufl.). 119 S.

BLUM, B.; BORGGRÄFE, K.; KÖLSCH, O. & LUCKER, T. (2000): Partizipationsmodelle in der Kulturlandschaft. – Analyse von erfolgswirksamen Faktoren in 13 Regionalentwicklungsprojekten. Naturschutz und Landschaftsplanung 32 (11): 340–346.

BÖCHER, M. (2002): Nachhaltige Regionalentwicklung durch Kooperation? Erfolgsfaktoren für regionale Partnerschaften aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: MÜLLER, K.; DOSCH, A.; MOHRBACH, E. et al. (Hrsg.): Wissenschaft und Praxis der Landnutzung

– Formen interner und externer Forschungskoooperation. Weikersheim: 65–75.

BREITSCHUH, U. & FEIGE, I. (2003): Projektmanagement im Naturschutz – Leitfaden für kooperative Naturschutzprojekte. Landwirtschaftsverlag. Münster. 220 S.

BRENDLE, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. Landwirtschaftsverlag. Münster. 261 S.

BRUKER, J. (2004): Naturschutzgroßprojekte des Bundes. Natur und Landschaft 79 (9/10): 393–401.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): Communications Strategy for Unit B2 – Natura 2000. Working paper. 18 S.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a): Barometer Natura 2000. http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/barometer.htm (letzter Zugriff 1. 10. 2004).

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b): LIFE Focus/LIFE Nature: communicating with stakeholders and the general public. Best practice examples for Natura 2000. Luxemburg. 72 S.

GELLERMANN, M. (2001): Natura 2000 – europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. Blackwell. Berlin. (2., erw. Aufl.). 293 S.

HEILAND, S. (2002): Erfolgsfaktoren in kooperativen Naturschutzprojekten. In: ERDMANN, K.-H. & SCHELL, C. (Hrsg.): Naturschutz und gesellschaftliches Handeln. Landwirtschaftsverlag. Münster: 133–151.

HIESS, H. & PFEFFERKORN, W. (2004) Mediationsverfahren im Natura-2000-Gebiet Verwall. Beispiel einer kooperativen Konfliktlösung. Naturschutz und Landschaftsplanung 36 (4): 115–119.

HOFINGER, G. (2001): Denken über Umwelt und Natur. Psychologische Verlags Union. Weinheim. 313 S.

KEHREIN, A. (2002): Aktueller Stand und Perspektiven der Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland. Natur und Landschaft 77 (1): 2–9.

LFU (LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG (2003): Handbuch zur Erstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen für die Natura 2000-Gebiete in Baden-Württemberg. Entwurf Version 1.0. Karlsruhe. 467 S.

LUCKE, D. (1995): Akzeptanz. Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“. Leske + Budrich. Opladen. 452 S.

Luz, F. (1994): Zur Akzeptanz landschaftsplanerischer Projekte. Determinanten lokaler Akzeptanz und Umsetzbarkeit von landschaftsplanerischen Projekten zur Extensivierung, Biotopvernetzung und anderen Maßnahmen des Natur- und Umweltschutzes. Peter Lang. Frankfurt am Main. 317 S.

Luz, F. (1996): Akzeptanzvoruntersuchung – ein Instrument zur Erkundung der Umsetzungsbedingungen für die Landschaftsplanung. In: SELLE, K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Wiesbaden – Berlin: 320–321.

ODA/OVERSEAS DEVELOPMENT ADMINISTRATION (1995): Guidance note on how to do Stakeholder Analysis of aid projects and programmes. <http://www.euforic.org/gb/stake1.htm> (letzter Zugriff am 14. 11. 2003). 12 S.

PRITTWITZ, V. VON (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Leske + Budrich. Opladen. 300 S.

SAUER, A.; LUZ, F.; SUDA, M. & WEILAND, U. (2005): Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten. BfN-Skripten 144. Bonn-Bad Godesberg. 161 S.

SSYMAN, A. (1994): Neue Anforderungen im europäischen Naturschutz. Das Schutzgebietssystem Natura 2000 und die „FFH-Richtlinie“ der EU. Natur und Landschaft. 69 (9): 395–406.

SSYMAN, A.; HAUKE, U.; RÜCKRIEM, C. & SCHRÖDER, E. (1998): Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. Landwirtschaftsverlag. Münster. 560 S.

STOLL, S. (1999): Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Großschutzgebieten. Peter Lang. Frankfurt am Main. 268 S.

SUDA, M.; SAUER, A.; LUZ, F.; DETTWEILER, G. & BECK, R. (2005): FFH – Schlüssel zur Kooperation oder Motor von Konflikten? BfN-Skripten 159. Bonn-Bad Godesberg. 45 S.

THOMAS, C. W. (2003): Bureaucratic Landscapes – Interagency cooperation and the preservation of biodiversity. The MIT Press. Cambridge. 353 S.

Dipl.-Ing. Alexandra Sauer
• Korrespondierende Autorin •
TU München
Lehrstuhl für Forstpolitik
und Forstgeschichte
Am Hochanger 13
85354 Freising
E-Mail: sauer@wzw.tum.de



Jahrgang 1976; Studium der Landschaftsplanung. Doktorandin am Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte der Technischen Universität München mit den Arbeitsschwerpunkten Umsetzungs- und Akzeptanzforschung.

Prof. Dr. Frieder Luz
Fachhochschule Weihenstephan
Fachbereich Landschaftsarchitektur
Am Hofgarten 4
85354 Freising

Prof. Dr. Michael Suda
TU München
Lehrstuhl für Forstpolitik
und Forstgeschichte
Am Hochanger 13
85354 Freising

Prof. Dr. Ulrike Weiland
UFZ Leipzig-Halle
Department Stadtregionen
Permoserstraße 15
04318 Leipzig

Leben braucht Raum
Euronatur sorgt für den Schutz bedrohter Wildtiere und die Sicherung ihrer Lebensräume.

Infomappe „Wolf“ (Schutzgebühr 4 Euro): Euronatur, Konstanzer Str. 22, 78315 Radolfzell. www.euronatur.org

Wanderreisen in Europa
Katalog '06 anfordern!

A-5162 OBERTRUM, MÜHLSTRASSE 20
Tel. 0043 (0) 6219 7444
office@eurohike.at

EUROHIKE.at