

Marion Lahner / Kim Pollermann, Regional Governance im Biosphärenreservat Rhön? – Beobachtungen in der Rhön und zwei weiteren Biosphärenreservaten

Regional Governance im Biosphärenreservat Rhön? – Beobachtungen in der Rhön und zwei weiteren Biosphärenreservaten

Marion Lahner / Kim Pollermann

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund insbesondere solcher Rahmenbedingungen wie Globalisierung, EU-Regionalpolitik, dem „Wandel des Staates“ (vgl. FÜRST 1998) sowie der Rolle der Regionen beim wirtschaftlichen Strukturwandel ist eine Aufwertung der Region festzustellen (vgl. BENZ & FÜRST 2003, S. 18; BENZ ET AL. 1999). In diesem Zusammenhang ist der *Governance*-Begriff im wissenschaftlichen Diskurs in vielfältiger Verwendung in Mode gekommen (vgl. KOOIMAN 1993 und 1999; RHODES 1996). Im folgenden Beitrag werden mit *Regional Governance* netzwerkartige Politikkonventionen der Selbststeuerung, die staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure verbinden, bezeichnet.

Dieser Artikel basiert auf den Zwischenergebnissen eines DFG-Forschungsprojekts am ILR (Institut für Landesplanung und Raumforschung) der Universität Hannover¹ (Projektleitung: Prof. Dr. Dietrich Fürst), dessen zentrale Frage lautet: Wie entsteht Regional Governance im Zusammenhang mit raumbezogenen, schutzwürdigen Gemeinschaftsgütern wie Natur und Landschaft?

Am Beispiel verschiedener Biosphärenreservats-Regionen untersucht das Projekt folgende Fragestellungen:

- Welche externen Faktoren beeinflussen die Entwicklung der Governance-Muster (z.B. EU-Richtlinien, nationale Rahmenbedingungen, Spezifika der Bundesländer)?
- Wie funktioniert Regional Governance in diesem Kontext, d.h. welche Mechanismen und Einflussfaktoren werden wirksam?
- Welche Rolle spielen die Biosphärenreservate in diesem Zusammenhang?

Um Erkenntnisse aus der Praxis zu gewinnen, wurden Regionen gewählt,

- die als UNESCO-Biosphärenreservate ausgezeichnet sind und
- in denen kooperative Prozesse zur regionalen Entwicklung statt finden (z.B. durch LEADER+, Regionale Agenda 21 oder Erstellung von Rahmenkonzepten).

Die Wahl fiel daher auf die Biosphärenreservate Rhön, Süd-Ost Rügen und Schaalsee. Um auch Rückschlüsse auf den Einfluss unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen zu ermöglichen, werden im weiteren Projektverlauf zusätzlich zwei Regionen in Großbritannien hinzugezogen.

Die Fallstudienuntersuchung des Forschungsprojekts zielt auf eine Verlaufsanalyse der Prozesse, die auf einer Auswertung der vorhandenen Dokumente und eigenen Erhebungen beruht. Es werden leitfadengestützte, qualitative Interviews mit allen relevanten Akteursgruppen vor Ort sowie ein

¹ Laufzeit: Mai 2004 bis April 2006, für weitere Informationen siehe: www.laum.uni-hannover.de/ilr/

II. Überregionale Forschungsberichte mit MAB-Bezug

Abgleich der Ergebnisinterpretation mit externen Experten durchgeführt. Dazu wurden in der Rhön bisher persönliche Gespräche mit 30 Akteuren geführt.

Im folgenden Beitrag werden zunächst die Merkmale von „*Regional Governance*“ erläutert (Abschnitt 2), dann schlaglichtartig *ausgewählte Zwischenergebnisse* vorgestellt, die vor allem die Entwicklung im Biosphärenreservat (BR) Rhön² fokussieren (Abschnitt 3) und schließlich auf dieser Basis ein *Ausblick* gewagt (Abschnitt 4).

2. Merkmale neuer Regional Governance-Strukturen

In der Welt der (politik-)wissenschaftlichen Begriffe hat der aus dem Englischen stammende Governance-Begriff derzeit Hochkonjunktur. So zählt die Suchmaschine Google allein auf deutschsprachigen Web-Seiten 444.000 Treffer für „Governance“, der damit bereits Begriffe wie Partizipation (305.000) oder Zivilgesellschaft (258.000) überholt hat. (Abfrage bei Google, Stand: 10.03.05; vgl. BRUNNENGRÄBER ET AL. 2004).

In Forschungsarbeiten zu regionalen Entwicklungsprozessen wird mit Bezug auf die regionale Ebene zunehmend der Begriff „*Regional Governance*“ verwendet. Unter „*neuen Mustern der Regional Governance*“ sind wie eingangs erwähnt meist netzwerkartige Formen der regionalen Selbststeuerung, in denen staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure zusammenwirken, zu verstehen (vgl. FÜRST 2004). Wesentliche Merkmale dieser Kooperationen sind, dass

- diese über eine längere Zeit dauerhaft bestehen und nicht nur an Einzelprojekte gebunden sind,
- ein territorialer Bezug besteht, d.h. es nicht nur um eine funktionale Steuerung einzelner Sektoren, sondern um die sektorübergreifende Steuerung regionaler Entwicklungsprozesse geht,
- die Entwicklung stark von der freiwilligen Teilnahme der Akteure abhängt,
- die *governance*-Strukturen nicht unabhängig vom bestehenden Institutionensystem funktionieren, sondern dieses ergänzen, und entsprechend
- die Prozesse und Mechanismen der Steuerung auf einem Nebeneinander der Handlungslogiken Hierarchie, Markt und Solidarität basieren (vgl. FÜRST 2001, S. 374).

Das kollektive Handeln wird dabei über die Bindungen der Akteure (z.B. über Projektpartnerschaften, Verträge oder informelle Vereinbarungen, arbeitsteilige Abhängigkeiten) und über Vertrauen stabilisiert (FÜRST 2004).

Der *Bedarf* für die Entwicklung *neuer regionaler Governance-Strukturen* entsteht generell dadurch, dass die eingangs erwähnten Änderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zunehmend strategische Vernetzungen von Akteuren erfordern. Es ist offensichtlich, dass Probleme zur nachhaltigen Sicherung von Gemeinschaftsgütern, wie natürliche Ressourcen, durch einzelne Akteure nicht lösbar sind. Auch kann weder der Einsatz rein marktlicher noch rein staatlicher Steuerungsansätze die gewünschten Ergebnisse bringen (vgl. JESSOP 1998). Somit erfordern neue Governance-Strukturen eine breitere Einbeziehung verschiedenster Akteursgruppen. Neue Formen der Governance entwickeln sich vor allem (FÜRST ET AL. 2005),

² Die Zwischenergebnisse beziehen sich insbesondere auf den bayerischen und hessischen Teil des BR, da die Untersuchung des thüringischen Teils zum jetzigen Zeitpunkt (Stand: März 2005) noch nicht durchgeführt ist.

Marion Lahner / Kim Pollermann, Regional Governance im Biosphärenreservat Rhön? – Beobachtungen in der Rhön und zwei weiteren Biosphärenreservaten

- wenn zur wirksameren Ressourcen-Allokation Akteure verbunden werden, die traditionell durch institutionelle und habituelle Barrieren voneinander getrennt agieren,
- bei Aufgaben, die „quer“ zur traditionellen institutionellen Arbeitsteilung der Akteure liegen und weder über den Markt noch in alleinstaatlicher Verantwortung geregelt werden können bzw. sollen,
- wo gezielt neue Formen der gesellschaftlichen Steuerung entwickelt werden sollen, die auf Selbsthilfe basieren.

Da die Querschnittsorientierung sowie die Einbeziehung sämtlicher Interessengruppen handlungsleitend für Biosphärenreservate sind (UNESCO 1996a, S. 19 f. und UNESCO 1996b, S. 8), ist in diesen Regionen ein Bedarf für neue Governance-Strukturen zu vermuten.

Ein wesentliches Merkmal dieser Strukturen ist die *sektorübergreifende Zusammenarbeit* der Akteure. Somit ist es hilfreich, sich eine Übersicht der Akteure nach ihrer Sektorzugehörigkeit zu verschaffen, da mit den Sektoren Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft tendenziell unterschiedliche Handlungslogiken verknüpft sind.

Die Akteure sind jedoch nicht immer eindeutig einem der drei Sektoren zuzuordnen. Vielmehr bestehen Schnittbereiche, die in Abb. 1 über die beispielhaften Zuordnungen von Akteuren aus der Rhön verdeutlicht werden. Häufig treten in kooperativen Prozessen auch Akteure auf, die Moderationsrollen ausfüllen und daher zwischen allen Sektoren stehen.

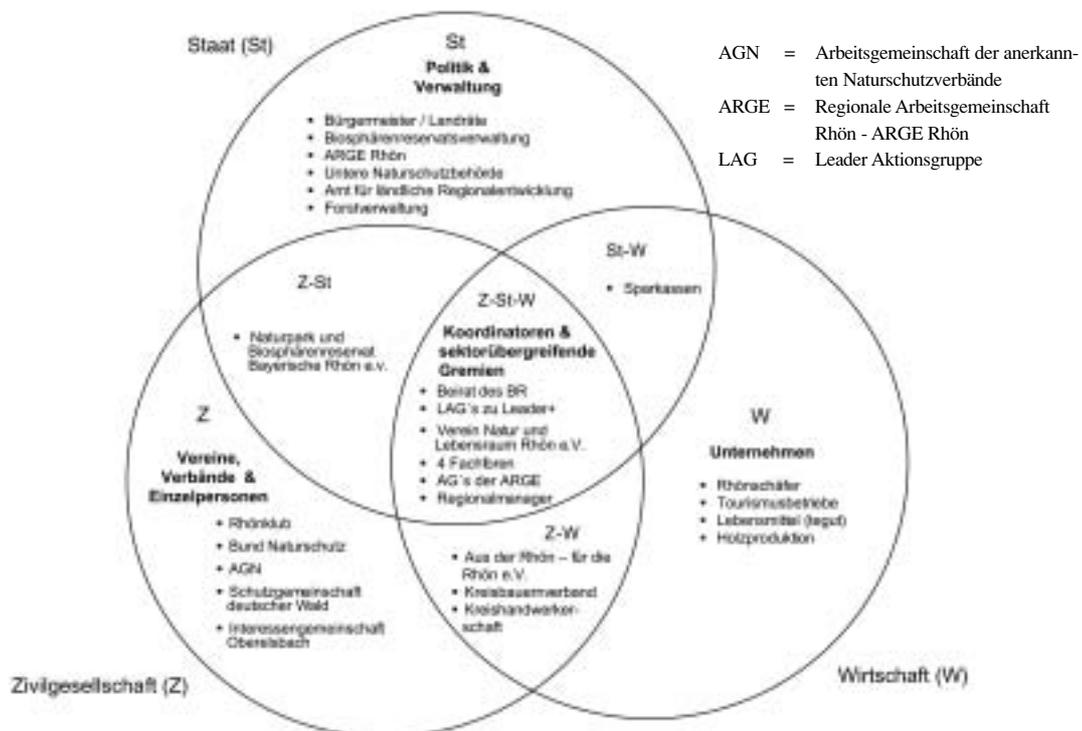


Abb. 1: Beispielhafte Zuordnung ausgewählter Akteure in der Rhön in die drei Sektoren (St, Z, W)

II. Überregionale Forschungsberichte mit MAB-Bezug

Einflussfaktoren auf die Entwicklung von Regional Governance

Für die Analyse der Fallbeispiele wurden die Forschungsfragen operationalisiert und ein Analyseraster erstellt, das sich v.a. von den beschriebenen Merkmalen neuer Regional Governance-Strukturen ableitet. Zu den wichtigsten Faktoren dieses Analyserasters zählen³,

- 1.) bezogen auf die externen Einflüsse auf Regional Governance-Prozesse:
 - a) Regionale Spezifika und Situation, z.B. naturräumliche Gegebenheiten, Historie, Handlungsdruck,
 - b) externe institutionelle Rahmenbedingungen, wie Gesetze, Vorgaben durch Förderprogramme und die Organisationsform der Biosphärenreservatsverwaltung.
- 2.) bezogen auf die Funktionsweise von Regional Governance:
 - a) Interne institutionelle Rahmenbedingungen, d.h. Entscheidungsstrukturen in Verbindung mit Foren und Gremien, also Handlungsarenen mit den entsprechenden Verfahrensregeln, sowie Entscheidungsinteraktionen, d.h. Regelungsmechanismen, Kommunikations- und Kooperationsregeln,
 - b) Akteure und die Akteurskonstellation, d.h. Zusammensetzung der beteiligten Akteure nach Sektoren, Phasen und Ebenen der Beteiligung, spezifische Einbindung der unterschiedlichen Akteursgruppen, Vernetzung der Akteure, ihre Rollenverteilung und Auftreten von Promotoren.

3. Erste Erkenntnisse der Fallstudien

Im Rahmen dieses Beitrags kann nicht auf alle o.g. Faktoren eingegangen werden, vielmehr werden hier erste Erkenntnisse zu einigen Schlüsselfaktoren auf der Basis bisheriger Befragungen dargestellt:

- Entscheidungsarenen und Organisationsstrukturen,
- Entscheidungsregeln und -relevanz,
- Kompetenzen der Biosphärenreservatsverwaltungen,
- Einbindung der Akteursgruppen,
- Kooperationsbereitschaft der Akteursgruppen.

Entscheidungsarenen und Organisationsstrukturen

Prägende Problemstellung für Governance-Prozesse sind Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse mit ihren jeweiligen Regeln. Diese Prozesse werden durch die beteiligten Akteure in unterschiedlichen Entscheidungsarenen (z.B. Gremien, Ausschüsse, Foren, Arbeitskreise) ausgetragen (vgl. BENZ 1992).

Typisch für Prozesse der Regionalentwicklung ist, dass sehr unterschiedliche *Entscheidungsarenen* relevant sind. Diese verschiedenen Arenen können zum einen *vertikal* auf unterschiedlichen räumli-

³ Die darin enthaltene Operationalisierung basiert v.a. auf dem Konzept des „Akteurzentrierten Institutionalismus“ (MAYNTZ & SCHARPF 1995, vgl. SCHARPF 2000) sowie auf Erkenntnissen des vorangegangenen DFG-Forschungsprojekts „Place-making und neue Formen der Local Governance durch neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung?“ (FÜRST ET AL. 2005).

Marion Lahner / Kim Pollermann, Regional Governance im Biosphärenreservat Rhön? – Beobachtungen in der Rhön und zwei weiteren Biosphärenreservaten

chen Ebenen (von lokal bis global) verortet werden, so sind auch Vorgaben überregionaler Arenen relevant (z.B. bei der Bewilligung von LEADER-Fördermitteln und die Kriterien für UNESCO-Biosphärenreservate). Zum anderen liegen *horizontale* Differenzierungen auf derselben räumlichen Ebene vor (z.B. Planungsausschüsse der Fachverwaltungen oder politische Entscheidungsgremien). Somit besteht ein erheblicher Koordinierungsbedarf zwischen den verschiedenen Arenen (Stichwort: Mehrebenenverflechtung oder „multi-level governance“, vgl. BENZ 1992, BENZ 2004).

Die Analyse der *Funktionsweise* von *Regional Governance* muss also untersuchen, welche Entscheidungsarenen existieren, wie sie gekoppelt sind, ob möglicherweise bisher isolierte Arenen kommunikativ verknüpft werden können und ob eine dauerhafte, gemeinsame Entscheidungsarena für Akteure der unterschiedlichen Sektoren etabliert werden kann. Eine Übersicht über die für eine sektorübergreifende Zusammenarbeit in der Rhön besonders wichtigen *Arenen* gibt Abb. 2.

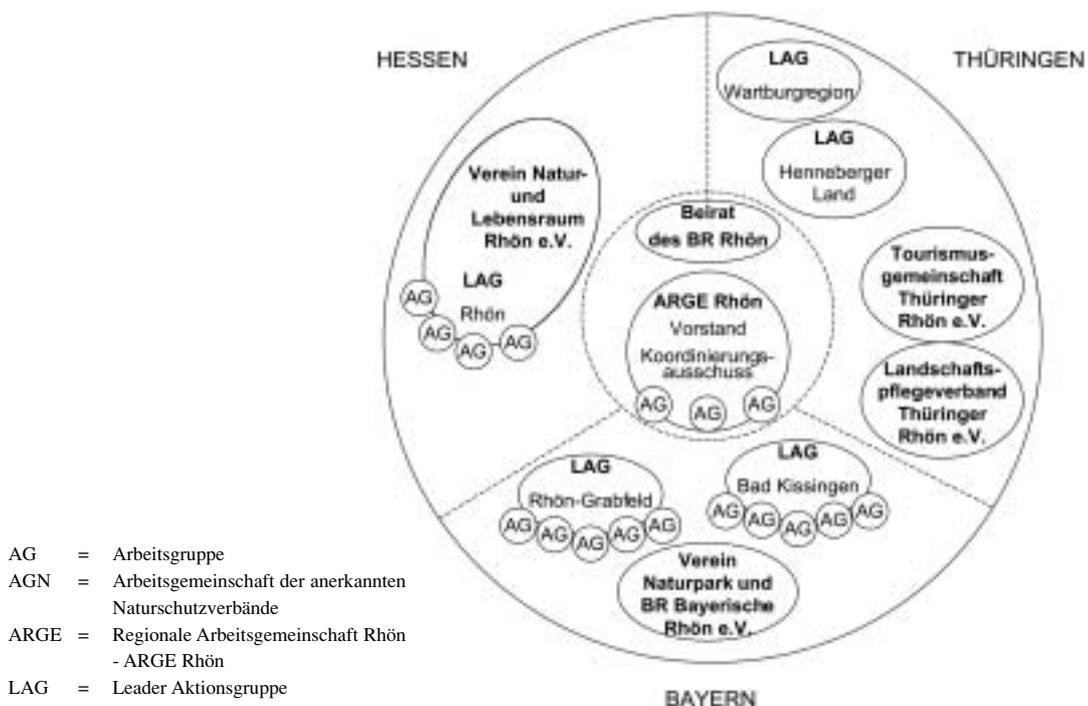


Abb. 2: Übersicht über sektorübergreifende Entscheidungsarenen in der Rhön

Schon die Anzahl der Gremien mit speziellem Fokus auf der regionalen Entwicklung verdeutlicht den hohen Koordinierungsbedarf. Neben den in der Abbildung aufgeführten Gremien sind zudem zahlreiche weitere, jeweils auf einen Sektor bezogene Organisationen und Entscheidungsarenen zu nennen, so die unterschiedlichen Fachverwaltungen und politischen Gremien. Einige dieser Organisationen – wie etwa die Tourismusorganisationen und die Biosphärenreservatsverwaltungen – haben wiederum eigene rhönübergreifende Koordinierungstreffen.

II. Überregionale Forschungsberichte mit MAB-Bezug

Da sich das Biosphärenreservat Rhön über drei Bundesländer erstreckt, findet die Organisation einer nachhaltigen Regionalentwicklung im BR unter zusätzlich erschwerten Bedingungen statt: neben der Koordination der Verwaltungen der Bundesländer sind unterschiedliche administrative Anforderungen zu bewältigen. So werden EU-Förderprogramme wie LEADER+⁴ über die Bundesländer umgesetzt, und sind in ihrer Gebietskulisse wiederum oft auf Landkreisgrenzen beschränkt.

Entscheidungsregeln und -relevanz

Für die Funktionalität der einzelnen Arenen sind zwei Dimensionen maßgeblich: einerseits die internen *Regelungen zur Entscheidungsfindung* (z.B. Konsens vs. Mehrheitsentscheid), andererseits die *Relevanz der Entscheidungen* für die Außenwelt (z.B. für andere Arenen). Welche Bindungswirkung hat beispielsweise ein Beschluss des Regionalforums für die Gemeinden der Region? Hier kommt es wiederum auf die Art der Selbstbindung und die Sanktionsmöglichkeiten im Falle der Nicht-Einhaltung getroffener Vereinbarungen an. Planungen der Biosphärenreservate, wie etwa das Rahmenkonzept Biosphärenreservat Rhön, sind zwar gegenüber der UNESCO Pflicht, haben aber eher den Charakter von Leitlinien, so dass die Umsetzung in den weiteren oben genannten Arenen erfolgen muss. Dennoch sind Bund und Länder gegenüber der UNESCO verpflichtet, die Kriterien der Sevilla-Strategie (vgl. UNESCO 1996b) einzuhalten, z.B. die Ausweisung von 3 Prozent Kernzone, die der natürlichen Entwicklung zu überlassen ist.

Da die *Umsetzung* von weitgehend *freiwilligen Handlungen* abhängt, ist die Frage, wie erreicht wird, dass sich die Akteure dennoch an diese Vorgaben und leitlinienähnlichen Planungen gebunden fühlen. Dies ist möglich durch paradigmatische Diskurse in der Region, die zu einer veränderten Wertvorstellung führen oder über Anreize, z.B. durch Förderprogramme zur nachhaltigen Regionalentwicklung.

Bezüglich der *Änderung von Wertvorstellungen*, die für Umsetzungsentscheidungen maßgeblich sind, ist es wichtig, dass z.B. in Prozessen zur Erstellung von Rahmenkonzepten nicht nur Inhalte in aufwändigen Planwerken entstehen. Vielmehr kann in kommunikativen Prozessen auch Überzeugungsarbeit v.a. von Experten gegenüber politischen Entscheidungsträgern und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen geleistet werden. Ebenso können wechselseitige Lernprozesse zwischen den Akteuren unterschiedlicher Fachdisziplinen entstehen, wodurch Einsichten und Bewusstseinsänderungen möglich werden. Diese können dann die Grundlage für spätere Umsetzungsentscheidungen und eine *intrinsisch motivierte Selbststeuerung* darstellen. Dies ist in der Rhön beispielweise durch die umfassenden Diskussionen über die Ziele des BR für die Erstellung des Rahmenkonzeptes (PLANUNGSBÜRO GREBE 1995) erfolgt, denen von den befragten Akteuren insgesamt ein positiver Beitrag zur Bewusstseinsbildung zugebilligt wird. Allerdings wurde in den Interviews auch angemerkt, dass die Beteiligungsform die regionalen Akteure eher in einer passiven Rolle belassen habe, wodurch die spätere Umsetzung des Rahmenkonzeptes zu stark von den sehr begrenzten Handlungsressourcen der Biosphärenreservatsverwaltungen abhing. „Wir sind im Grunde so was wie eine Partnervermittlungsgesellschaft (...). Aber machen, umsetzen, müssen das diejenigen in ihrer eigenen Zuständigkeit“ (Interviewzitat aus der Rhön). Möglichkeiten, um langfristig eigenes Engagement einzubringen, bieten beispielsweise die Fachforen des VNLR (s.u.), die Themen zwar rhönübergreifend behandeln, aber organisatorisch auf die hessische Rhön begrenzt wurden.

⁴ zum Leader+ - Förderprogramm der EU s. www.leaderplus.de

Marion Lahner / Kim Pollermann, Regional Governance im Biosphärenreservat Rhön? – Beobachtungen in der Rhön und zwei weiteren Biosphärenreservaten

Es muss allerdings betont werden, dass *neue Regional Governance-Muster keinen Ersatz für staatliches Handeln* darstellen können. So sind nicht alle Ziele der Biosphärenreservate durch freiwillige Leistungen der Akteure zu erreichen und ein „*Schatten der Hierarchie*“ (SCHARPF 1992; vgl. SRU 2004, Tz.1228 ff.) kann sich günstig auf Kooperationsverhandlungen auswirken. Gerade im Umweltbereich ist es erforderlich, dass freiwillige Governance-Arrangements durch staatliche Regulierungen ergänzt werden, um beispielsweise zu vermeiden, dass ein Wettbewerbsdruck hin zu möglichst geringen Umweltstandards entsteht.

Zudem ist oft die Kopplung der Vergabe von *externen Fördermitteln* an bestimmte Voraussetzungen (wie beispielsweise eines partizipativ erstellten Regionalen Entwicklungskonzeptes) überhaupt erst der Anlass für einen sektorübergreifenden Diskussionsprozess regionaler Akteure.

Kompetenzen der Biosphärenreservatsverwaltungen

Problematisch kann es aber sein, wenn die *Kompetenz für hierarchische Handlungsoptionen den Biosphärenreservaten* zugewiesen wird. So erfüllen die Biosphärenreservatsverwaltungen am Schaalsee und auf Süd-Ost Rügen auch die Funktion einer Unteren Naturschutzbehörde. Dies stellt einerseits eine Machtressource dar, kann aber andererseits dazu führen, dass auch Restriktionen (z.B. bei Baugenehmigungen), die unabhängig vom Status „Biosphärenreservat“ möglich wären, den Biosphärenreservatsverwaltungen angelastet werden. So werden diese dann von einigen Akteuren weniger als Partner für gemeinsame Aktivitäten zur Regionalentwicklung gesehen. Auf Rügen ist dies eine wesentliche Ursache für das sehr schlechte Verhältnis zwischen örtlichen Bürgermeistern und der Biosphärenreservatsverwaltung.⁵ In einer gemeinsamen Erklärung von sieben Bürgermeistern wurde u.a. gefordert, „dass die Biosphärenreservatsverwaltung nicht mehr die Funktion einer Unteren Naturschutzbehörde hat, sondern diese Funktion an die Verwaltung des Landkreises Rügen geht“ (GEMEINDEN DES AMTES MÖNCHGUT-GRANITZ 2004). Dies zeigt, dass hier der Faktor „externe institutionelle Rahmenbedingungen“ durch die unterschiedliche Anbindung der Biosphärenreservatsverwaltungen in den Bundesländern mit entsprechend unterschiedlicher Kompetenzzuweisung durchaus Einfluss auf die prozessinterne Situation hat. Im hessischen Teil des Biosphärenreservats Rhön hingegen liegen die Kompetenzen der UNB bei den Landratsämtern der Landkreise, was der Verwaltungsstelle nach Einschätzung einiger Befragter eine bessere Verhandlungsposition im Kooperationsprozess verschafft.

Einbindung der Akteursgruppen

Für eine möglichst breite Zusammensetzung der Akteure sind die *Zugangsregeln* zu den jeweiligen Gremien bzw. Arenen entscheidend. Kann jede Privatperson mitentscheiden oder liegt ein Vertretungssystem mit formal festgesetzter Akteurszusammensetzung vor?

In den drei untersuchten Biosphärenreservaten gab und gibt es jeweils unterschiedliche Ansätze zur Einbindung der relevanten Akteure. Im bayerischen und hessischen Teil des Biosphärenreservats Rhön sind die jeweiligen *Fördervereine* ein Ansatzpunkt zur Einbindung verschiedener Interessengruppen:

⁵ Allerdings ist das auf Rügen im Vergleich zum Schaalsee konfliktbehaftetere Verhältnis auch wesentlich durch das viel größere (touristische) Wachstum der Nachwendezeit und der damit einhergehenden Flächennutzung geprägt worden.

II. Überregionale Forschungsberichte mit MAB-Bezug

In dem 1997 gegründeten Verein „Naturpark und Biosphärenreservat Bayerische Rhön e.V.“ ist die Mitgliedschaft formal nur wenigen Akteuren möglich: so besteht der Verein vor allem aus den im Naturpark liegenden Gemeinden und einigen wenigen Verbänden (u.a. dem Bund Naturschutz). Eine solche Regelung der Akteurskonstellation hat den Vorteil, dass eine verbindliche Einbindung der Kommunalpolitik erreicht wird (satzungsgemäß stellt einer der beiden Landräte auch den Vorsitzenden des Vereins). Eine Teilhabe der Bevölkerung wird durch diese Regelung hingegen ausgeschlossen, so dass hierfür andere Beteiligungsgremien erforderlich wären.

Der parallel zur Anerkennung als UNESCO-Biosphärenreservat gegründete „Verein Natur und Lebensraum Rhön e.V.“ in Hessen fungiert als LEADER-Aktionsgruppe (LAG) und steht in enger Verbindung mit der Verwaltungsstelle des Biosphärenreservats.⁶ Die Mitgliedschaft steht allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Rhön offen. Die Mitglieder werden einer der fünf sozioökonomischen Gruppen⁷ zugeordnet, nach denen sie unterschiedliche Beiträge zahlen und jeweils durch eine gewählte Vertretung im Vorstand präsent sind. Über die vier Fachforen können prinzipiell alle Vereinsmitglieder an Themen der Regionalentwicklung mitarbeiten. Die gewählten Forensprecher sind ebenfalls im Vorstand vertreten, so dass die Strukturen für eine breite Beteiligung von *stakeholdern* – mit der Hürde der Vereinsmitgliedschaft – geschaffen sind.

Auch in den anderen beiden untersuchten Biosphärenreservaten gibt es Fördervereine. Auf Rügen besteht der „Förderverein Modellregion Rügen e.V.“, bei dem „alle natürlichen und juristischen Personen, Gesellschaften, Verbände, Unternehmen und Organisationen“ Mitglied werden können, wobei dieser Verein anders als der VNLR nur wenig als Akteur in regionalen Entwicklungsprozessen mitwirkt. Am Schaalsee existiert der „Förderverein Biosphäre e.V.“, der Träger vieler Projekte ist und auch aktiv am Regionale Agenda 21-Prozess teilnimmt, aber in diesem Rahmen nicht die Steuerungsfunktion hat wie der VNLR in der hessischen Rhön.

Ein weiteres Instrument zur Einbindung unterschiedlicher Interessensgruppen stellen die von der UNESCO (1996a, S. 20 f.) vorgesehenen *Kuratorien* oder *Beiräte* der Biosphärenreservate dar.

In der *Rhön* weist der Ende 2003 eingerichtete Beirat eine ausgewogene Mischung aus externen Experten und regionalen Akteuren auf. Dies ist u.a. auf unterschiedliche Präferenzen der Verwaltungsstellen in den drei Bundesländern zurückzuführen: die einen bevorzugten mehr *stakeholder* aus der Region, die anderen eine Runde aus externen Experten. Allerdings kann eine solche Zusammensetzung in der Praxis auch zu Differenzen in der Erwartungshaltung an die inhaltliche Gestaltung der Sitzungen führen. So äußerte sich ein regionaler Akteur z.B. wenig begeistert darüber, dass zuviel Zeit mit akademischen Erörterungen verbracht wurde. Am *Schaalsee* hat das aus Vertretern aller wichtigen regionalen Institutionen und Verbänden, Landesämtern, Landräten und Gemeindevertretern besetzte Kuratorium den Prozess zur Regionalen Agenda 21 von Beginn (seit Anfang 2000) an beratend begleitet. Für das BR *Süd-Ost Rügen* gibt es derzeit keinen Beirat. Ein zwischenzeitlich bestehender Biosphärenrat mit Vertretern der Bürgermeister, der BR-Verwaltung und dem Bauernverband hat aufgrund des Konflikts zwischen den Bürgermeistern und der BR-Verwaltung seine Arbeit eingestellt.

⁶ Geschäftsführung des Vereins und Leitung der Verwaltungsstelle werden in Personalunion ausgeführt.

⁷ (A) Land und Landkreise; (B) Gemeinden; (C) anerkannte Naturschutzorganisationen; (D) berufliche Organisationen und Unternehmen; (E) Stiftungen, kulturelle und wissenschaftliche Einrichtungen, Privatpersonen mit Wohnort im Biosphärenreservat Rhön.

Marion Lahner / Kim Pollermann, Regional Governance im Biosphärenreservat Rhön? – Beobachtungen in der Rhön und zwei weiteren Biosphärenreservaten

Neben Fördervereinen und Beiräten sind weitere Initiativen zur Einbeziehung unterschiedlicher Akteursgruppen in den Biosphärenreservatsregionen zu beobachten: Am *Schaalsee* gab es einen Prozess zur Regionalen Agenda 21, dessen Ziel die Erstellung des Rahmenkonzeptes für das Biosphärenreservat war (AfBRSCH 2003). In diesem Rahmen wurde eine Struktur von Themenarbeitsgruppen, die für alle Akteure der Region frei zugänglich sind, geschaffen und zusätzlich Regionalforen abgehalten. Die Koordination erfolgte dabei v.a. über das Amt für das Biosphärenreservat Schaalsee. Gleichzeitig liegt ein großer Teil des Biosphärenreservats in der Gebietskulisse des LEADER+-Programms, über das viele im Rahmenprogramm als Konzept ausgearbeitete Projekte umgesetzt werden sollen. Die LAG weist ebenfalls eine repräsentative Mischung aus regionalen Akteuren auf, hat aber keine weiteren Themenarbeitsgruppen mehr, da sie eng mit dem regionalen Agenda 21-Prozess verknüpft ist.

Für das BR *Süd-Ost Rügen* wurde im Februar 1998 ein Moderationsverfahren „Umsetzungskonzeption Modellregion Rügen“ gestartet (vgl. THEEL 2002, S. 209 ff.). In diesem Verfahren entstanden zahlreiche thematische Arbeitsgruppen, die auch der gesamten Bevölkerung offen standen. Hieraus sind zwar einige Einzelprojekte direkt oder indirekt hervorgegangen. Da das Verfahren aber bereits im Frühjahr 1999 (auch aus Gründen mangelnder Akzeptanz) vorzeitig abgeschlossen wurde, ist daraus kein dauerhaftes Kommunikationsforum entstanden. Bei späteren Prozessen zur Regionalentwicklung oblag die Federführung dem Landkreis, z.B. bei dem mit breiter Beteiligung entstandenen Regionalen Entwicklungskonzept (REK). In dem derzeit für die Gesamtinsel Rügen laufenden LEADER+-Prozess ist die Biosphärenreservatsverwaltung in der LAG vertreten.

Grundlegende Anforderung für die Funktionsweise von Regional Governance ist zudem die *Einbindung von Akteuren aus der Wirtschaft*. Neben kommunikativen Planungsprozessen und einzelnen Kooperationsprojekten gibt es weitere Versuche, Beziehungen zu Wirtschaftsakteuren aufzubauen, um zur Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftens in den Biosphärenreservaten beizutragen:

- *Partnerbetriebe* – hierzu wurden in der Rhön für Betriebe unterschiedlicher Bereiche (z.B. „Landwirtschaft“, „Gastronomie“, „Heizung, Sanitär, Klima“) jeweils differenzierte Kriterienlisten ausgearbeitet. Weitere Zertifizierungen sind in der Rhön (ebenso auf Rügen) über die Entwicklung einer Dachmarke in Planung. Am Schaalsee gibt es eine Regionalmarke „Biosphärenreservat Schaalsee – für Leib und Seele“, die ebenfalls Betriebe sehr unterschiedlicher Bereiche auszeichnet (z.B. von Ferienwohnungen über eine Bäckerei bis hin zur Kindertagesstätte).
- *Job-Motor-Biosphäre* – diese Projektidee wurde zuerst am Schaalsee praktiziert und dann auch auf Rügen umgesetzt (dort ergänzt durch einen Junior-Jobmotor). Ziel ist es, durch Weiterbildungsangebote Existenzgründungen zu fördern.

Die Idee, zur Unterstützung der Biosphärenreservate eine *privatwirtschaftlich arbeitende GmbH* zu gründen, klingt – angesichts der Restriktionen, die das Handeln der Biosphärenreservatsverwaltungen als Behörden einschränken – zunächst vielversprechend. Allerdings ist dies in der Praxis auch mit Schwierigkeiten behaftet. So ist auf Rügen ein diesbezüglicher Versuch, auch aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen der handelnden Personen, vorläufig gescheitert.

Kooperationsbereitschaft der Akteursgruppen

Neue Regional Governance-Strukturen leben von der Zusammenarbeit eines breiten Akteurspektrums. Dafür ist neben den bereits behandelten strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen

II. Überregionale Forschungsberichte mit MAB-Bezug

die *Bereitschaft der Akteure, sich in kooperative Prozesse einzubringen*, maßgeblich. Hinsichtlich dieser Bereitschaft konnten in den Befragungen einige Unterschiede festgestellt werden, die durch unten abgebildetes Diagramm (Abb. 3) verdeutlicht werden. Verallgemeinerungen sind allerdings problematisch, da beispielsweise Verwaltungen allgemein eher eine geringe Bereitschaft attestiert wird, gewohnte Bahnen zu verlassen. Dennoch wurden wiederholt positive Ausnahmen genannt (z.B. das Amt für Wirtschaft und Kultur auf Rügen). Auch bei den Unternehmen ist die Kooperationsbereitschaft sehr unterschiedlich ausgeprägt. So sind sie zwar generell schwer zur Teilnahme an solchen Prozessen zu mobilisieren, Ausnahmen aktiver Unternehmen, die immer wieder wesentliche Aktivposten darstellen, finden sich jedoch v.a. in den Bereichen Tourismus und Landwirtschaft. Dem Biosphärenreservat Rhön kann ein vergleichsweise hohes Potenzial an aktiven Unternehmen bescheinigt werden: Neben den weit über die Grenzen der Rhön bekannten Rhönschäffern sind u.a. die verschiedenen Gastwirtevereinigungen oder die Rhöner Apfelinitiative zu nennen.

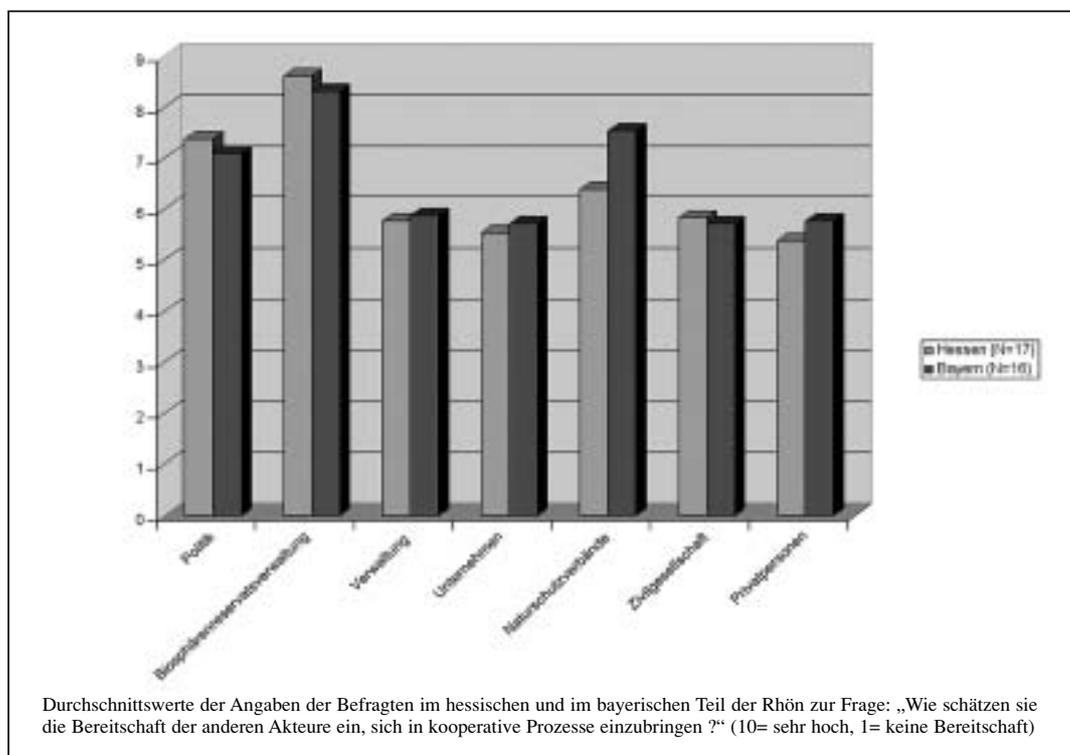


Abb. 3: Übersicht zur Kooperationsbereitschaft unterschiedlicher Akteursgruppen

Hinsichtlich der Kooperationsbereitschaften ist weiterhin bemerkenswert:

- Die *Biosphärenreservatsverwaltungsstellen* in der Rhön werden als sehr engagiert wahrgenommen, was belegt, dass sie als wichtige Partner für die Regionalentwicklung in der Rhön anzusehen sind. Dies ist ebenso am Schaalsee festzustellen (mit einem Durchschnittswert von

Marion Lahner / Kim Pollermann, Regional Governance im Biosphärenreservat Rhön? – Beobachtungen in der Rhön und zwei weiteren Biosphärenreservaten

„8,8“). Auf Rügen kam – bedingt durch die bereits genannten Konflikte – hingegen ein schlechter Wert („6,7“) zustande.

- Die *Naturschutzverbände* werden gut bewertet, was zeigt, dass das Image als zu wenig kooperationswilliger Akteur, das dem Naturschutz im Allgemeinen teilweise zugeschrieben wird (vgl. SRU 2002, Tz. 90), in der Praxis differenzierter zu sehen ist. So rangieren die Naturschutzverbände in allen vier befragten Gebieten deutlich vor den Unternehmen. In der bayerischen Rhön liegt dies sicher nicht zuletzt daran, dass der Bund Naturschutz bei der Initiierung der Projekte zur Erhaltung des Rhönschafs wesentlich beteiligt war. Im hessischen Teil der Rhön ist die Einschätzung von Seiten der befragten Akteure durch den Rückzug der Arbeitsgemeinschaft der anerkannten Naturschutzverbände (AGN) aus dem Prozess negativ beeinflusst.
- Der *regionalen und kommunalen Politik* wird insgesamt eine überdurchschnittliche Bereitschaft bescheinigt. Allerdings besteht hier eine große Streuung der Werte sowie eine große Personenabhängigkeit. Oft wurde die Bereitschaft der Landräte als sehr hoch klassifiziert, während für Bürgermeister häufig eine stärkere Orientierung auf den eigenen Ort genannt wurde, der zufolge sie sich weniger in die regionalen Prozesse einbringen würden. Gleichzeitig wurde auf einige sehr engagierte Bürgermeister verwiesen und die Kritik mehr auf die Gemeindevertreter bezogen. Diese Einschätzungen treten in ähnlicher Weise in den beiden anderen Biosphärenreservaten auf. Ein diesbezüglicher Extremfall ist das BR Süd-Ost Rügen: während die Landrätin Bestnoten („9,4“) erhielt, wurde die Bereitschaft der Bürgermeister zu einer gemeinsamen Arbeit als gering („4“) eingestuft, wobei wiederum der Konflikt um das aus ihrer Sicht unverhältnismäßige hierarchische Handeln der BR-Verwaltung als eine Ursache zu nennen ist.

Eine weitere Frage der Interviews war, inwiefern unterschiedliche Verhaltensweisen bei Angehörigen der drei verschiedenen Sektoren vor dem Hintergrund ihrer idealtypischen Handlungslogiken angenommen werden kann:

- *Politik, Verwaltung* („Hierarchie“): Hierarchisches Handeln wird in der Praxis insofern relevant, als Behörden oftmals in ihren Kompetenzen durch bürokratiebedingte Regelungen beschränkt werden (v.a. bei Förderprogrammen wie LEADER+ zeigt sich dies als hemmender Faktor). Weiterhin wurde in den Gesprächen angemerkt, dass die Politik wiederum dann gerne zu kooperativen Prozessen bereit sei, wenn dadurch ihre Anerkennung in der Bevölkerung steigt. Aus Angst vor „Schattenparlamenten“ gebe sie allerdings nicht gerne Kompetenzen ab.
- *Wirtschaft* („Markt“): Es ist offensichtlich, dass Wirtschaftsakteure aus einer Kooperation einen sich am Markt absetzbaren Nutzen erwarten. Zusätzlich scheint hier das Zeitproblem besonders gravierend zu sein. So geben v.a. kleinere Betriebe an, wenig Zeit zu haben, um sich in kooperative Prozesse einzubringen. Verschärfend kommt hinzu, dass Unternehmer es häufig vorziehen, an konkreten Projekten zu arbeiten und schneller ungeduldig werden, wenn die Arbeit mehr Zeit für erste Ergebnisse benötigt als zunächst gedacht.
- *Zivilgesellschaft* („Solidarität“). Erwähnenswert ist, dass sich auch zivilgesellschaftliche Akteure der anderen Handlungslogiken bedienen. So etwa, wenn Verbände die Vermarktungskriterien für touristische Märkte mitformulieren. Naturschutzverbände setzen, wenn sie sich in einer schlechten Verhandlungsposition sehen, auch auf die Karte „hierarchische Entscheidung durch gerichtliche Verfahren“ (z.B. Klage gegen den massiven Ausbau der Verkehrswege auf

II. Überregionale Forschungsberichte mit MAB-Bezug

Rügen). Der Spielraum der Handlungslogik Solidarität ist letztlich auch durch prinzipielle Wertvorstellungen (v.a. beim Naturschutz) oder den ökonomischen Existenzbedingungen (bei Unternehmen) beschränkt.

Die einzelnen aktiven Personen sind oft nicht eindeutig einem Sektor zuzuordnen, da neben den in Abb. 1 bereits verdeutlichten Überschneidungsbereichen der Sektoren häufig von einer Person mehrere Rollen gleichzeitig ausgefüllt werden. So kann ein landwirtschaftlicher Unternehmer zugleich im Gemeinderat vertreten sein oder ein Mitarbeiter der Verwaltung gleichzeitig in einem zivilgesellschaftlichen Verband aktiv sein.

Außerdem ist zu beachten, dass eine hohe Bereitschaft, sich in kooperative Prozesse einzubringen, nicht automatisch mit einer hohen Kooperationsbereitschaft gleichzusetzen ist, da viele Akteursgruppen zunächst mit einer „Wachhundmentalität“ an den Prozessen teilgenommen haben (z.B. Landwirte oder Unternehmer, die ihre Interessen nicht beschnitten sehen wollen). Dem Naturschutz wird oft eine sehr aktive Rolle in kooperativen Prozessen bescheinigt, dabei aber teilweise eine zu geringe Kompromissbereitschaft vorgeworfen. Außerdem ist zu beachten, dass es neben einer allgemeinen Bereitschaft, sich in kooperative Prozesse einzubringen, auch spezifische Unterschiede hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft gegenüber bestimmten Gruppen gibt (vgl. POLLERMANN 2004, S. 193 ff.). Vielfach hat sich allerdings gezeigt, dass ein Wandel dieser Haltungen in Richtung Akzeptanz der Ziele des Biosphärenreservats stattgefunden hat. Das gegenseitige Kennenlernen der unterschiedlichen Akteure trug zudem dazu bei, Vorurteile abzubauen und ein gewisses Vertrauen zu entwickeln.

4. Ausblick

Sind in der Rhön neue Regional Governance-Strukturen entstanden? So lautet der Titel und die Ausgangsfrage unseres Beitrags. Zum derzeitigen Untersuchungsstand lässt sich dazu sagen, dass solche Strukturen in der Tendenz erkennbar sind. So ist ein wesentliches Merkmal neuer Governance-Strukturen, dass sich langfristige Kooperationsbeziehungen bilden. Dieser Beitrag widmet sich zunächst insbesondere den institutionellen Rahmenbedingungen der ablaufenden Prozesse. Für die Funktionsweise von Regional Governance sind aber auch die Interaktionen und sozialen Prozesse zwischen den Akteuren maßgeblich. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts werden deshalb weitere Auswertungen und Interpretationen der bisherigen Befragungen erfolgen. Governance-Prozesse sind langfristig angelegt und ihre Erfolge entsprechend auch erst langfristig erkennbar. Auf dem Weg dorthin sind Projekte, die Teilaspekte einer nachhaltigen Entwicklung der Region über Akteursnetzungen fördern, ein wichtiger Schritt. Zum einen, um die Motivation der Akteure durch sichtbare Erfolge auf einem höheren Level zu erhalten, und zum anderen, dass Akteure, die vorher nicht im Austausch standen, nun zusammenarbeiten.

Dazu sind in der Rhön derzeit nicht nur konkrete Kooperationen vorhanden (z.B. innerhalb eines Wirtschaftszweiges, wie etwa bei den Gastronomen oder auch sektorübergreifend zwischen Landwirten und Gastronomen). Über die ARGE Rhön, den Beirat, die Fördervereine und die unterschiedlichen LEADER-Prozesse gibt es auch einen kontinuierlichen Informations- und Ideenaustausch zu gemeinsamen Wegen für eine nachhaltige Entwicklung der Rhön. Durch diese Vernetzungen und das dabei entstandene Vertrauen ist eine wichtige Basis für Regional Governance vorhanden.

Angesichts der für ländliche Räume typischen Problemsituationen im ökonomischen und sozialem Bereich besteht aber weiterhin der Bedarf, aus den jetzt erfolgreich etablierten Diskussionsstruktu-

Marion Lahner / Kim Pollermann, Regional Governance im Biosphärenreservat Rhön? – Beobachtungen in der Rhön und zwei weiteren Biosphärenreservaten

ren weitere wirksame Handlungsansätze zu entwickeln. Dazu wäre es wünschenswert, weitere Akteure neu einzubeziehen bzw. zu reaktivieren (z.B. die Arbeitsgemeinschaft der Naturschutzverbände – AGN) sowie größere Teile der Bevölkerung in der Rhön durch gezielte Angebote zu einer aktiven Teilnahme zu mobilisieren.

Literatur

AFBRSCH (Amt für Biosphärenreservat Schaalsee, Hg.), 2003: Rahmenkonzept / Regionale Agenda 21 Biosphärenreservat Schaalsee. 3 Bände, Mecklenburg Vorpommern / Amt für Biosphärenreservat Schaalsee, Zarrentin

BENZ, Arthur / Dietrich FÜRST, 2003: Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. Aus: Adamaschek, Bernd / Marga Pröhl (Hg.): Regionen erfolgreich steuern: Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung), S. 11-66

BENZ, Arthur, 1992: Mehrebenen-Verflechtungen: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. Aus: (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main, New York, S. 147-205

BENZ, Arthur / Dietrich FÜRST / Heiderose KILPER / Dieter REHFELD, 1999: Regionalisierung. Theorie - Praxis - Perspektiven, Opladen

BENZ, Arthur, 2004: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. Aus: Benz (Hg.) 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden, S. 125-146

BRUNNENGRÄBER, Achim / Kristina DIETZ / Bernd HIRSCHL / Heike WALK, 2004: Interdisziplinarität in der Governance-Forschung, Berlin (Diskussionspapier 01/04 des Projekts „Global Governance und Klimawandel“)

FÜRST, Dietrich, 1998: Wandel des Staates Wandel der Planung. In: Neues Archiv für Niedersachsen, Jg. 1998, H. 2, S. 53-74

FÜRST, Dietrich, 2001: Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 2001, H. 5-6, S. 374

FÜRST, Dietrich, 2004: Regional Governance. Aus: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 45-64

FÜRST, Dietrich / Marion LAHNER / Karsten ZIMMERMANN, 2005: Place-making und neue Formen der local governance durch neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung? Schriftenreihe „REGIO transfer“, Bd.4, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hg.), Erkner (i.E.)

GEMEINDEN DES AMTES MÖNCHGUT-GRANITZ, 2004: Selliner Erklärung 2004 (vom 25.10.2004), Sellin

JESSOP, Bob, 1998: The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. In: International Social Science Journal, 50. Jg. (1998), H. 155, S. 29-45

KOOIMAN, Jan (Hg.), 1993: Modern Governance New Government-Society Interactions, London, Newbury Park, New Delhi (SAGE Publications) 1993

II. Überregionale Forschungsberichte mit MAB-Bezug

KOOIMANN, Jan, 1999: Social-political governance. Overview, reflections and design. In: Public Management, 1. Jg. (1999), H. 1, S. 68-92

MAYNTZ, Renate / Fritz W. SCHARPF, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. Aus: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.), 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt, New York (=Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Band 23), S. 39-72

PLANUNGSBÜRO GREBE, 1995: Biosphärenreservat Rhön: Rahmenkonzept für Schutz, Pflege und Entwicklung, Radebeul

POLLERMANN, Kim, 2004: Planungsstrategien zur Umsetzung von integrierten Umweltschutzkonzepten für die Landnutzung durch Tourismus, Landwirtschaft und Naturschutz. Eine Evaluation der Umsetzungserfolge in Beispielgebieten und die Ableitung von Handlungsempfehlungen zur Gestaltung von kooperativen Planungsprozessen, Hannover (= Beiträge zur räumlichen Planung Band 77)

RHODES, R. A. W., 1996: The new governance Governing without government. In: Political Studies, 64. Jg. (1996), S. 652-667

SCHARPF, Fritz W., 1992: Einführung zur Theorie von Verhandlungssystemen. Aus: Benz et al. 1992 (Hg.), 1992: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt am Main, New York, S. 11-27

SCHARPF, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Hg.), 2004: Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Band 1

SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Hg.), 2002: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten, Berlin

THEEL, Christian, 2002: Regionalentwicklung durch Naturschutz und Tourismus auf Rügen – Konflikte und Kooperationen, Berlin

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation; Hg.), 1996a: Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland, Bonn

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation; Hg.), 1996b: Biosphärenreservate. Die Sevilla-Strategie und die Internationalen Leitlinien für das Weltnetz, Bonn