

## **Partizipation und Kooperation zur Realisierung von Naturschutzprojekten im Biosphärenreservat Rhön**

Eckhard Jedicke

### **1. Partizipation und Kommunikation im Naturschutz – eine Einführung**

Naturschutzmanagement kann mit zwei gegensätzlichen Ansätzen verfolgt werden (STOLL-KLEEMANN 2002): Die „ecology-first“-Perspektive sieht ihre Prioritäten strikt in der Dominanz ökologischer Prinzipien. Dagegen stellt die „people-included“-Perspektive die Menschen vor Ort in das Zentrum eines nachhaltigen Ressourcenmanagements, sie geht von einer Wechselwirkung zwischen der Integrität von Ökosystemen und nachhaltigen Lebens- und Wirtschaftsweisen der lokalen Bevölkerung aus.

Ressourcenmanagement ist umfassend zu verstehen: Es schließt die biotischen Ressourcen (Biodiversität) ein. Der Begriff des Managements meint nicht allein die Steuerung der direkten wirtschaftlichen Nutzung von Ressourcen, sondern auch von Nichtnutzung, die erforderlich ist, um bestimmte Ressourcen zu erhalten – wie für den Erhalt natürlicher Prozesse und davon abhängiger Biodiversität (Wildnisschutz).

Die Zoologische Gesellschaft Frankfurt von 1858 e.V. – Stiftung bedrohte Tierwelt (ZGF) finanziert und realisiert seit über zehn Jahren Naturschutzprojekte im Biosphärenreservat Rhön und verfolgt hierbei einen Naturschutz, welcher der „people-included“-Strategie mit starken partizipativen und kommunikativen Elementen zuzuordnen ist. Erfahrungen hierbei sollen nachfolgend dargestellt werden.

*Partizipation* bezeichnet das Teilhaben, Teilnehmen, beteiligt sein, der Begriff *Kooperation* Zusammenarbeit, *Kommunikation* die Verständigung untereinander (DUDENREDAKTION 2001). Ziel von Maßnahmen der Partizipation und Kommunikation ist es, bei Personen, die an Maßnahmen und Handlungen zur Erreichung von Naturschutzziele beteiligt sind, die sie fördern oder be- bzw. verhindern können, nicht nur *Akzeptanz* zu erreichen, sondern weitergehend auch *aktive Mitwirkungsbereitschaft*. Akzeptanz lässt sich als Hinnehmen oder Billigung verstehen: Ein akzeptierender Akteur unternimmt keine Handlungen, um ein Vorhaben zu be- oder verhindern, aber auch keine, um sie aktiv zu befördern – er verhält sich passiv und ist hierbei entweder neutral gestimmt („ist mir egal“) oder resigniert („ich kann ohnehin nichts daran ändern“). Mitwirkungsbereitschaft beinhaltet dagegen eine positive Grundeinstellung: Der aktive Akteur zeigt die Bereitschaft, sich für die Erreichung eines Ziel einzusetzen.

Traditionelles planerisches Vorgehen beruht auf einem linearen Verständnis und endet vielfach im Verteidigen intern beschlossener Entscheidungen, während das partizipative, „offene“ Planungsverständnis durchgängig kooperativ geschieht (Abb. 1). Für ein partizipatives und kooperatives Naturschutz-Management sprechen nach STOLL-KLEEMANN (2002) folgende Hauptgründe: Es besteht eine demokratische Notwendigkeit hierfür, ein effektives und effizientes Management erfordert das Verständnis und die Unterstützung, geteiltes (traditionelles) Wissen und Verständnis sind essenziell für

den Erfolg. Von STOLL-KLEEMANN stark auf die lokale Bevölkerung bezogen, gilt es aber gleichermaßen für die in Verwaltungen, Politik und Nichtregierungsorganisationen tätigen Akteure. Dieses arbeitete z.B. BRENDLE (1999) anhand der Auswertung erfolgreicher Naturschutzprojekte in Deutschland mit Musterlösungen heraus, d.h. Bausteinen, welche den Projektverlauf unterstützen und dessen Erfolg fördern.

## 2. Rahmenbedingungen des Naturschutzes in der Rhön

Nach dem UNESCO-Programm „Man and the Biosphere“ sollen Biosphärenreservate als großflächige, repräsentative Ausschnitte von Natur- und Kulturlandschaften den Zweck erfüllen, beispielhafte Konzepte zu Schutz, Pflege und Entwicklung zu erarbeiten und umzusetzen. Dieses soll gemeinsam mit den hier lebenden und wirtschaftenden Menschen geschehen. Somit gilt in einem Biosphärenreservat erst recht das Gebot, eine „people-included“-Strategie zu verfolgen. Zudem impliziert die Genese der Kulturlandschaft mit ihren Schutzgütern, dass eine Erhaltung der Biodiversität zwingend wirtschaftende Tätigkeiten des Menschen benötigt; folglich kann der Schutz nur gemeinsam mit den Nutzern realisiert werden, nicht ohne oder gar gegen sie.

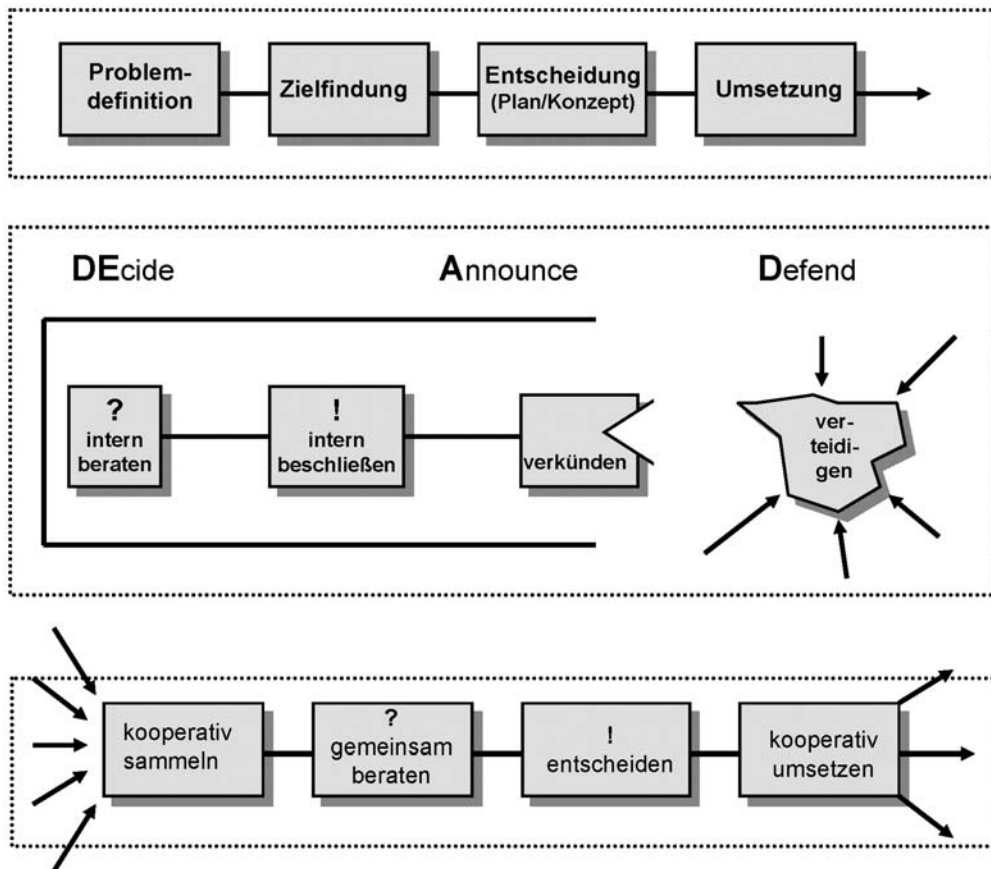


Abb. 1: Traditionelles lineares Planungsverständnis in der Theorie (oben) und Praxis (Mitte), partizipatives Planungsverständnis heute (unten) (SELLE aus HEILAND 2005).

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich in der Rhön aus der Zugehörigkeit zu drei Bundesländern mit jeweils eigener Verwaltungsstelle des Biosphärenreservats, aus deren unterschiedlicher Einbindung in die Behördenstruktur und andersartigem Verwaltungsaufbau insgesamt. Für länderübergreifend angelegte, den gesamten Naturraum betreffende Projekte bedeutet das gerade bei partizipativem Herangehen merklich eine Verdreifachung des Aufwands. Andererseits können aus bundesweiter Sicht aber parallel Erfahrungen in der Projektumsetzung unter den spezifischen Voraussetzungen der Verwaltungs- und Förderlandschaften dreier unterschiedlicher Bundesländer gesammelt werden.

Im Rahmen der Evaluierung des Biosphärenreservats Rhön durch das MAB-Nationalkomitee beim Bundesamt für Naturschutz legten die Umweltministerien der drei Länder einen „Bericht zur Überprüfung des UNESCO-Biosphärenreservats Rhön“ vor (THÜRINGER MINISTERIUM 2003). Darin wird als einer von mehreren künftigen Schwerpunkten zur Weiterentwicklung des Biosphärenreservats eine noch stärkere Nutzung des großen Potenzials gesellschaftlicher Kräfte und Einbindung aller Akteure (z.B. Kommunen, Verbände, Vereine, Unternehmen, Fachbehörden) in die Umsetzung der Ziele des Biosphärenreservats gefordert, damit sie sich stärker als bisher selbst für die Belange des Biosphärenreservats zuständig fühlten. Weiterhin soll neben einer Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung durch weitere Initiierung und Umsetzung von Modellprojekten eine Weiterentwicklung der kooperativen Ansätze zur Konfliktbewältigung zwischen Naturschutz und den verschiedenen Freizeitansprüchen erfolgen.

Der vorliegende Beitrag fußt auf Erfahrungen aus drei Projekten, die länderübergreifend im Biosphärenreservat Rhön realisiert werden (Kurzbeschreibungen s. Abschnitt 3). Dabei handelt es sich nach der Begriffsbestimmung von HEILAND (2000, 2002) um Initiativ-Vorhaben, mit denen Naturschutz-Akteure bestimmte Ziele des Naturschutzes erreichen möchten. Im Einzelfall beinhalten sie aber auch Bausteine von Reaktiv-Vorhaben, wenn die verantwortlich handelnden Akteure in den beschriebenen Projekten auf Vorhaben und Planungen reagieren, indem sie diese möglichst naturverträglich ausgestalten, modifizieren oder auch verhindern möchten.

Im Rahmen der seit den 1990er Jahren geführten Akzeptanz-Diskussion im Naturschutz fehlt es an Analysen von Erfahrungen, besonders aus größeren Initiativ-Vorhaben; hier besteht ebenso wie bei naturschutzpolitischen Projekten, die auf die Veränderung von Rahmenbedingungen des Naturschutzes abzielen, und Reaktiv-Vorhaben „ein ganz erhebliches Forschungsdefizit im Hinblick darauf, wie Naturschützer in solchen Situationen erfolgreich agieren können – kooperativ oder konfrontativ, konsens- oder konfliktorientiert“ (HEILAND 2002). Hierzu soll der Beitrag Beispiele liefern.

### **3. Beispielhafte Naturschutzprojekte in der Rhön**

#### **Artenschutz im Biosphärenreservat Rhön**

Die Zoologische Gesellschaft Frankfurt fördert seit 1996 ein länderübergreifendes Artenschutzprojekt der Hessischen Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz e.V. (HGON). Seit 2004 wird das ursprüngliche Gemeinschaftsprojekt von HGON und ZGF durch Letztere direkt durchgeführt. Drei Schwerpunkte wurden hierbei bislang bearbeitet:

- Erarbeitung der theoretischen Grundlagen und eines Zielartenkonzepts für regionalen zoologischen Artenschutz im Biosphärenreservat Rhön unter räumlicher Spezifizierung für die hessische Rhön (ALTMOOS 1997, 1998);

- Etablierung einer projektbegleitenden Arbeitsgemeinschaft Artenschutz im Biosphärenreservat Rhön als bewusst nicht institutionalisierte, i.d.R. zwei- bis dreimal jährlich tagende Plattform für den Informationsaustausch aller Interessierten über die Grenzen der Bundesländer hinaus;
- Umsetzung exemplarischer Naturschutzprojekte, die aus dem zoologischen Artenschutzkonzept resultieren.

„Artenschutz“ wird nicht allein auf die Förderung bestimmter Arten (Einzelartenschutz) bezogen, sondern ebenso auf Schutz, Pflege und Entwicklung der Artenvielfalt (Biodiversität) insgesamt (ALTMOOS 1997, S. 41). Dieses muss im Wesentlichen durch umfassenden Biotopschutz erfolgen. Repräsentative Zielarten stehen dabei als Stellvertreter für Lebensraumtypen und die darin vorkommenden Lebensgemeinschaften (Biozönosen), welche die herausragende nationale Bedeutung der Rhön für die Erhaltung von gefährdeten Arten und Biotoptypen, aber ebenso der charakteristischen Mittelgebirgsregion mit ihrem Landschaftsbild und ihrer Lebensraum- und Erholungsfunktion für den Menschen wesentlich mitbegründen.

### **Rhön im Fluss**

Aus dem Artenschutzprojekt heraus entstand das Förderprojekt „Revitalisierung und Verbund ausgewählter Rhön-Fließgewässersysteme mit besonderer Bedeutung für Hochwasserschutz und Naturschutz“, welches die Deutsche Bundesstiftung Umwelt von Juni 2003 bis Dezember 2006 förderte (JEDICKE 2004 und [www.rhoen-im-fluss.de](http://www.rhoen-im-fluss.de)). Träger war die Zoologische Gesellschaft Frankfurt in Kooperation mit den drei Verwaltungsstellen des Biosphärenreservats und die Arbeitsgemeinschaft Artenschutz. Das Vorhaben bezweckte die Revitalisierung der drei Gewässersysteme von Ulster, Streu und Brend, um das national bedeutsame Naturerbe der Fließgewässer und Auen zu erhalten und weiter zu entwickeln. Dazu sind die Umweltbedingungen zu erhalten bzw. wiederherzustellen, welche überlebensfähige Populationen in ausreichendem Verbund von Teilpopulationen untereinander ermöglichen – primär durch (a) die naturnähere Entwicklung von Gewässer- und Uferstrukturen unter größtmöglicher Ausnutzung preiswerter Eigendynamik der Fließgewässer und (b) durch Wiederherstellung der Längsdurchgängigkeit.

Auf diese Weise soll ein Biotopverbundsystem geschaffen werden, welches Modellcharakter für die integrative Umsetzung der verschiedenen geltenden rechtlichen Normen von EU, Bund und Ländern im Bereich der Auen besitzt. Die erforderlichen Maßnahmen werden anhand von ausgewählten Zielarten beschrieben und hinsichtlich ihres Erfolgs kontrolliert. Zugleich soll damit ein Baustein zur Reduktion von Hochwasser-Gefährdungen geschaffen sowie die Landnutzung in den Auen insgesamt so naturschutzverträglich wie möglich gestaltet werden.

Die Umsetzung des Vorhabens wird seither zunächst durch die ZGF aus eigenen Mitteln mit Weiterführung des Projektmanagements fortgesetzt, zum Teil auch durch die Behörden. Auf bayerischer Seite wird ein mögliches Naturschutzgroßprojekt des Bundes zur Fortführung diskutiert.

### **Grünlandprojekt Biosphärenreservat Rhön**

Das von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt von 2005 bis 2008 geförderte Projekt „Grünlandschutz und Landschaftsentwicklung durch großflächige Beweidung im Biosphärenreservat Rhön“ unter Trägerschaft der Regionalen Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Rhön erprobt Formen der extensi-

ven, teils ganzjährigen Beweidung auf zusammenhängenden Flächen von Minimum 10 ha bis zur Zielvorstellung > 100 ha. Es soll helfen, eine flächendeckende Landnutzung als Grundlage für Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus zu erhalten und zu fördern. Es ging aus dem Artenschutzprojekt der ZGF hervor, von Anbeginn maßgeblich befördert durch das Biosphärenreservat und zahlreiche weitere Akteure. Vier Bausteine werden realisiert:

- **Beratung:** Zwei in Teilzeit beschäftigte Projektmanager, angesiedelt beim Bayerischen Bauernverband in Bad Neustadt bzw. Kreisbauernverband Fulda-Hünfeld, informieren, beraten und vernetzen die Akteure.
- **Modelllösungen:** In Projektkernen werden unterschiedliche Weidemodelle realisiert. Mit Stand von April 2007 beteiligen sich 16 Einzellandwirte und Weidgemeinschaften. Insgesamt gehören bisher 32 Teilnehmerflächen mit einem Gesamt-Flächenumfang von ca. 775 ha zum Projekt.
- **Vermarktung:** Die erzeugten Produkte werden nach Möglichkeit über bestehende Vermarktungswege vertrieben. Erstes eigenes Produkt ist der „Rhön-Schdegge“, eine hochwertige Rindersalami, um die unedlen Teile gewinnbringend zu vermarkten.
- **Monitoring:** Eine sozioökonomische und naturschutzfachliche Analyse liefert Rahmendaten über die Auswirkungen der Beweidung und wird Grundlage sein für die Ausdehnung dieser Beweidungsmodelle.

#### **4. Erfahrungen aus zehn Jahren Naturschutzarbeit in der Rhön – was sind Erfolgsfaktoren im Projektmanagement?**

##### **Frühzeitige Beteiligung aller relevanten Akteure**

Das Artenschutzprojekt der ZGF versteht sich als Informationspool und Mittler, welches in enger Kooperation mit den drei Verwaltungsstellen des Biosphärenreservats, den Naturschutzverbänden und -behörden sowie allen weiteren interessierten Institutionen und Einzelpersonen den Naturschutz fördern soll. Damit sind sowohl kollektive als auch individuelle Akteure einbezogen. Aktivitäten Dritter anzustoßen und/oder zu fördern, aber auch lediglich beobachtend zu begleiten, sind das Ziel. Die Arbeitsgemeinschaft Artenschutz im Biosphärenreservat Rhön hat sich hier als Drehscheibe gut bewährt. Hier wie bei den anderen Projekten ist es wichtig, alle relevanten Akteure frühzeitig einzubeziehen und nicht durch Nicht-Einladung auszugrenzen.

Gleiches gilt für die hier beschriebenen einzelnen Umsetzungsprojekte wie RHÖN IM FLUSS, das Grünlandprojekt und weitere Einzelvorhaben. Je frühzeitiger die Beteiligung erfolgt, desto höhere Akzeptanz bzw. Mitwirkungsbereitschaft ist zu erwarten, wenngleich ohne Erfolgsgarantie. Die Auswahl der Verhandlungspartner zerfällt in zwei Stufen: die zu beteiligenden Institutionen und die zu beteiligenden Repräsentanten der jeweiligen Gruppen (BÖCHER/KROTT 2002). Dabei besteht das Dilemma, dass einerseits alle relevanten Gruppen vertreten sein sollen, andererseits der Dialogprozess umso schwieriger und langwieriger wird, je mehr Beteiligte am Tisch sitzen. Dieses zeigte sich beispielsweise im Vergleich des Runden Tisches bei RHÖN IM FLUSS für das Gesamtprojekt (länderübergreifend) mit jenen für einzelne Gewässer(abschnitte); folglich dienten Erstere mehr der Information, Letztere mehr dem eigentlichen konstruktiven Arbeitsprozess.

Derzeit wird als relativ neue EDV-gestützte Methode eine Akteursanalyse im frühest möglichen Planungsstadium eines Naturschutzprojekts erprobt, in dem zentrale Akteure befragt und die Ergebnisse berechnet und visualisiert werden. Auf diese Weise sollen Interessenlagen, übereinstimmende Ziele und mögliche künftige Konflikte aufgezeigt und bereits bei der grundlegenden Projektzieldefinition berücksichtigt werden.

### **Nutzenserwartungen kollektiver Akteure erfüllen**

Behörden und Verbände als kollektive Akteure haben nicht nur ein Interesse an der möglichst guten Bewältigung ihrer formalen Aufgaben (Sachinteresse), sondern ebenso auf ihre internen Strukturen, Funktionen und Prozesse gerichtete Eigeninteressen (HEILAND 2002): „Sie sind z.B. daran interessiert, ihre Existenz stets aufs Neue zu begründen, zu legitimieren und zu sichern oder ihren Tätigkeits-, Macht- und Einflussbereich zu verteidigen oder gar auszubauen.“ Das leuchtet ein, betrachtet man etwa den Druck zum Personalabbau in der Naturschutzverwaltung oder auch die dünne Personaldecke in den drei Verwaltungsstellen des Biosphärenreservats. Gerade Modellprojekte von bundesweitem Interesse und länderübergreifende Projekte können hierbei als hilfreich empfunden werden. Die aktive Mitwirkungsbereitschaft kollektiver Akteure wird höher sein, wenn sie in einem Projekt solche Nutzenserwartungen erfüllt sehen (sofern sie sich in der Lage befinden, den notwendigen Input an Arbeit personell leisten zu können).

### **Individuelle Handlungsspielräume berücksichtigen**

Individuen als Akteure besitzen größere Spielräume im Entscheiden und Handeln als Personen, die eine soziale Rolle oder gesellschaftliche Funktion einnehmen, welche die Freiheit einer Person auf die mit der jeweiligen Position und Aufgabe verbundenen Leistungen hin einschränkt (HEILAND 2002; so genanntes „Mehrebenendilemma“ nach BÖCHER/KROTT 2002). Insbesondere Repräsentanten kollektiver Akteure besitzen eine soziale Rolle – der Bauernverband als Interessensvertreter der Landwirte, welche jeglichen Entzug von Grund und Boden für Naturschutz ablehnen, die Naturschutzbehörde als Teil einer Bündelungsbehörde, die einen geplanten Eingriff rechtfertigt bzw. zumindest nicht direkt dazu beitragen kann, dessen Realisierung zu erschweren. Gleichwohl bleiben auch ihnen individuelle Handlungsspielräume, deren Nichtausschöpfen und das Zurückziehen auf die unverrückbare Position der eigenen Organisation das Herausarbeiten von Kompromissen blockieren kann.

Für Akteure in Naturschutzprojekten ist es hilfreich, ja notwendig, die jeweils möglichen Handlungsspielräume der Gegenüber einzuschätzen, um zu realistischen, bestmöglichen Verhandlungsergebnissen zu gelangen. BÖCHER/KROTT (2002) empfehlen die dauerhafte Institutionalisierung relativ informeller Strukturen und einen ausreichenden Zeitraum für Verhandlungen, um die negativen Effekte des Mehrebenendilemmas zu verringern.

### **Suche nach win-win-Lösungen**

Im Falle des Grünlandprojekts wurde von der Einladung zum ersten Workshop bis zur Zieldefinition eines möglichen gemeinsamen Projekts mit der Landwirtschaft immer deutlich kommuniziert, dass der Naturschutz eine wirtschaftlich tragfähige Landwirtschaft als Partner zwingend benötigt, um seine Zielsetzungen im Grünlandschutz überhaupt erreichen zu können. Die Akteure wurden

gebeten, ihre Interessen zu beschreiben und Probleme zu definieren, um diese adäquat einbeziehen zu können. Es bedarf keines Konsenses über Naturschutzziele, sondern „Gewinnerkoalitionen“ können von Akteuren mit verschiedenen Interessen gebildet werden, die einen Nutzen wirtschaftlicher, sozialer, politischer oder ökologischer Art aus dem Projekt ziehen (BRENDLE 1999).

Generell können Konflikte vermieden oder zumindest rasch gelöst werden, wenn die Bedürfnisse aller Akteure ausreichend berücksichtigt werden. So fördert die ökonomische Analyse der einzelbetrieblichen Auswirkungen von Modellen der großflächig-extensiven Beweidung im Grünlandprojekt sehr positiv die Mitwirkungsbereitschaft der Landwirte; ähnlich zeigten auch RANNOU et al. (2004), wie sich durch Koppelung einer ökonomisch-ökologischen Wirkungsanalyse mit einer Betroffenheitsanalyse im Rahmen einer Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) Konflikte durch eine Schutzgebietsausweisung minimieren ließen. In der AEP Ulsteraue, ausgelöst durch RHÖN IM FLUSS, hätten im Umkehrschluss bessere Ergebnisse erzielt werden können, wenn eine solche ökonomische Analyse realisiert worden wäre.

### **Zielgruppengerechte Kommunikation**

Kommunikative Kompetenzen und Erfahrungen in der Moderation von Prozessen sind eine zunehmend unverzichtbare Kompetenz im Projektmanagement (HEILAND 2002 und 2004, LUZ/WEILAND 2001). Die Zielgruppen eines Projekts sind ernst zu nehmen und Projekte auf diese abzustimmen (SCHIFFER/SCHIFFER 2000). Neben der fachlichen Komponente muss die Brückenbildung insbesondere zu Naturnutzern und die „gemeinsame Sprache“ gefunden werden, um eine persönliche Akzeptanz herzustellen und die individuellen Problemlagen zu erkennen und gemeinsam lösen zu können (BRENDLE 1999).

Medien- und Methodenvielfalt spielen hierbei eine wichtige Rolle. Als Beispiel sei ein in der Planungsphase des Grünlandprojekts durchgeführtes Rindfleischessen mit wichtigen Akteuren der Rhön genannt, bei dem der kulinarische Genuss – ein sechsgängiges Menü aus gut abgehangenem Fleisch des regional in Franken typischen Gelbviehs – mit Informationen und dem Austausch von Standpunkten verschiedener Stakeholder zum Thema Grünlandschutz verknüpft wurde.

### **Erfolge darstellen**

Rasch erzielte Erfolge beweisen die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Naturschutzes, theoretische und abstrakte Visionen schrecken dagegen ab (BRENDLE 1999). Fortschritte sind zu bilanzieren und offensiv nach außen zu kommunizieren. Da Naturschutzerfolge in hohem Maße von Akzeptanz und Unterstützung auch aus dem Umfeld abhängen, ist kontinuierliche Kommunikation auch mit diesem wesentlich – Alleingänge dagegen führen zu Isolation und Ablehnung bis hin zu offenem Widerstand im Umfeld (BRENDLE 1999). Entsprechend sollte gerade die Lokalpresse intensiv in der Öffentlichkeitsarbeit berücksichtigt werden. Einseitige Erfolgsbilanzen wirken allerdings kontraproduktiv – die Arbeit in Netzwerken sollte dementsprechend als Produkt der Arbeit Vieler kommuniziert werden.

### **Pragmatische Zuständigkeiten wählen**

Verantwortlichkeiten für Projekte sollten möglichst pragmatisch so gewählt werden, dass sie größtmöglichen Umsetzungserfolg versprechen. Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung der großflä-

chig-extensiven Beweidung bildet die Mitwirkung von kooperationsbereiten Landwirten. Daher wurde das Projektmanagement bei den Bauernverbänden angesiedelt. Auf diese Weise wird bestmöglich die vielfach als Barriere wirkende „Macht der Wissenden“ (Naturwissenschaftler, Planer, Verwaltungen; LUZ/WEILAND 2001) mit der kritischen Frage, wessen Landschaft denn durch Außenstehende beplant wird, vermieden: Hauptakteur ist die berufsständische Interessenvertretung der Landwirte. Als Projektträger fungiert die ARGE Rhön als Zusammenschluss der fünf Rhön-Landkreise, so dass indirekt auch die verschiedenen Kreis-Behörden (Landwirtschaft, Veterinärwesen, Naturschutz, Bauen) beteiligt sind.

### **Politische Einbindung beachten – Personen als Fürsprecher**

Stets sind fachliche Entscheidungen auch in politische Willensbildungsprozesse eingebunden – auf kommunaler und Kreis-Ebene ebenso wie auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene. Gerade bei größer angelegten Naturschutzprojekten darf in der Kommunikation die Politik nicht ausgeklammert werden – gerade diese erfordert eine möglichst frühzeitige Integration. Politische Akteure richten ihr Interesse in hohem Maße auf Machterhalt, zugleich sind sie vielfach Integrationsfiguren, welche das öffentliche Meinungsbild, aber auch das Handeln der von ihnen abhängigen Behördenvertreter stark beeinflussen. Besonders in der Startphase von Projekten ist die Einbindung von Promotoren für ein aktives Interessenmanagement hilfreich (SCHIFFER/SCHIFFER 2000) – angefangen bei Bürgermeistern und Landräten: Das bilaterale Gespräch und auch die Beteiligung an Runden Tischen (z.B. an der Brend zur Erstellung des Gewässerentwicklungsplans und der Wiederherstellung der Längsdurchgängigkeit im Rahmen des Projekts RHÖN IM FLUSS), aber auch die aktive Beteiligung als Redner an öffentlichkeitswirksamen Terminen wirken hierbei förderlich. Ebenso betont BRENDLE (1999) die Bedeutung „starker Akteure“ und von Personen als Fürsprecher, welche Unterstützer-Netzwerke bilden.

### **Problemdruck nutzen**

HEILAND (2002) weist auf die Besonderheit situativer Gegebenheiten hin: „Politikfenster“ sind nur relativ kurzzeitig bestehende Gelegenheiten zum Handeln, die sich aus mehr oder minder unerwarteten Ereignissen ableiten – Maßnahmen zum vorbeugenden Hochwasserschutz durch Revitalisierung an Ulster und Brend gewannen mit Hochwasserereignissen in der jüngsten Vergangenheit argumentativ höheres Gewicht. Ähnliche „Fenster“ liefern in der Rhön derzeit die Umsetzung von FFH- und Vogelschutzrichtlinie sowie im bayerischen und hessischen Teil die geplante, von den Kommunen und Landkreisen gewünschte Erweiterung des Biosphärenreservats, welche die Neuausweisung von Kernzonen (Prozessschutzflächen) in großem Umfang erfordert, um die UNESCO-Anerkennung zu erhalten. Dabei ist nicht der objektive, sondern der subjektiv empfundene Problemdruck entscheidend (BRENDLE 1999).

### **Vorbereitung, Moderation, Mediation**

Neben der inhaltlichen Vorbereitung bedürfen Klärungsprozesse stets auch einer institutionellen Vorarbeit: BÖCHER/KROTT (2002) zählen hierzu eine Bestandsaufnahme des Problemfelds mit seinen Akteuren und Konflikten sowie die Festlegung von „Spielregeln“ für den Verhandlungsablauf. Ziel und Zeitrahmen einer Verhandlung sollten klar definiert und kommuniziert sein. Die Moderation soll den Prozess entsprechend zielgerichtet steuern, eine Gleichbehandlung der Akteure fördern und



auch Minderheitenmeinungen ausreichend berücksichtigen helfen. Für erfolgreiche Verhandlungen kann sie auch um Zugeständnisse werben. Aus der Doppelfunktion von Planer und Moderator resultierende Konflikte arbeitet HEILAND (2005) umfassend auf; insbesondere bei hoher Konflikintensität bedarf es der Hinzuziehung eines externen, neutralen Moderators oder Mediators (der sich im Unterschied zum Moderator aktiv in die Entscheidungsfindung einbringt; zur Mediation in der Landschaftsplanung s. NEUGEBAUER 1999).

### **Konflikte konstruktiv nutzen**

Konflikte sind nicht grundsätzlich vermeidbar; diese können auf den Ebenen Prozesse/Methoden, Beziehung, Ziele und Sinn (in der Reihenfolge zunehmender Grundsätzlichkeit) angesiedelt sein und sind umso schwieriger zu lösen, je grundsätzlicher sie angesiedelt sind (KRÖMKER 2002; Abb. 2). Wichtig ist es, Konflikte – wo sie bestehen – nicht zu negieren, sondern sie offen anzusprechen und auszutragen (SCHIFFER/SCHIFFER 2000). Kommunikation und Partizipation dienen dazu, Konflikte entweder von vornherein durch konsensual erarbeitete Lösungen erst gar nicht entstehen zu lassen, oder diese weitestmöglich zu lösen, zumindest aber zu regeln, d.h. die Akteure arrangieren sich mit dem Konflikt.

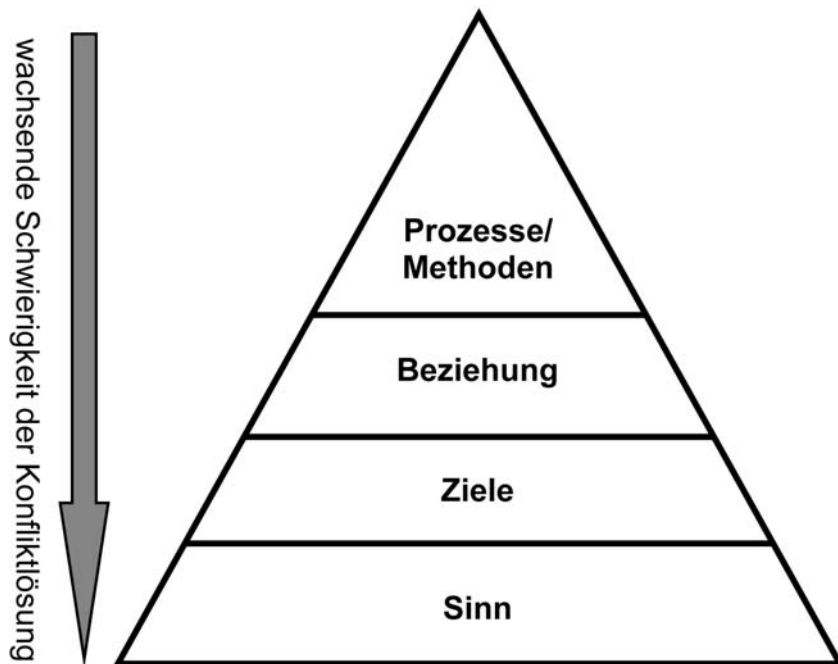


Abb. 2: Mehr-Ebenen-Konflikt-Modell (KRÖMKER 2002, ergänzt).

### **Barrieren akzeptieren**

Der „people-included“-Ansatz bedeutet auch, dass Naturschutzprojekte nicht „mit dem Kopf durch die Wand“ realisiert werden können. Ursprünglich war vorgesehen, das Projekt RHÖN IM FLUSS als Gewässerrandstreifenprojekt des Bundes in allen drei Landesteilen der Rhön an Ulster, Streu und Brend fortzusetzen. Da die Notwendigkeit hierfür seitens mancher für die Umsetzung essenzieller Behörden an der hessischen und thüringischen Ulster nicht gesehen wurde (trotz einer Inaussichtstellung einer För-

derfähigkeit durch das Bundesamt für Naturschutz), wurde von dem Vorhaben dort Abstand genommen; die Behörden möchten die naturschutzfachlich im Grundsatz unstrittigen Maßnahmen allein ohne finanzielle Beteiligung des Bundes realisieren. Eine konfrontative Strategie hätte keine ausreichende Akzeptanz und erst recht keine aktive Mitwirkungsbereitschaft herbeiführen können; die Realisierbarkeit und somit auch die Förderfähigkeit wären grundsätzlich in Frage gestellt gewesen.

## **5. Grenzen der Partizipation**

### **Macht und Konfrontation**

HEILAND (2002) verweist darauf, dass Interessensgegensätze häufig nicht durch Konsens und Zusammenarbeit überwunden werden können, sondern „zum Gegenstand von Macht und Einfluss und damit auch konfrontativer Strategien werden“. Daher sei es notwendig, sich nicht nur mit einzelnen Menschen zu befassen, sondern ebenso mit Handlungsdeterminanten kollektiver Akteure (Organisationen, Verbände, Behörden etc.) und den Mechanismen gesellschaftlicher Funktionssysteme, wie etwa der Politik. Dieses zeigte sich verschiedentlich auch bei der Arbeit in der Rhön: Akteure betrachten eine Zusammenarbeit als nicht erforderlich oder zielführend, beteiligen die Projekte nicht oder unzureichend oder berücksichtigten artikuliert Standpunkte nicht in ihrer Arbeit; diese Akteure besitzen vielfach eine Position, in der sie eine entsprechende Machtstellung ausüben können. In einzelnen Planungsverfahren, also Reaktiv-Vorhaben, z.B. im Bereich Agrarstruktureller Entwicklungsplanung, Flurneuordnung, Forsteinrichtung und wasserwirtschaftlicher Umsetzungsplanung, die zumeist aus der Umsetzung von Initiativ-Vorhaben resultierten, traten konfrontative Situationen auf, die im Ergebnis eher weniger der Zielerfüllung dienlich waren. Ursachen hierfür könnten eine fehlende Herausarbeitung von Eigeninteressen und win-win-Situationen, nicht ausreichende Berücksichtigung der individuellen Handlungsspielräume der jeweiligen Behörden, das Übergehen von Akteuren (bewusst oder unbewusst), die für sich die Mitsprachemöglichkeit reklamieren, aber möglicherweise auch eine mangelnde Intensität bzw. Öffentlichkeit der Konfrontation sein.

Auslöser von Machtverhalten können in vermuteter oder empfundener Konkurrenz etablierter Akteure und Neidgefühlen ihre Ursache haben – entweder aufgrund eigener Erfolgsarmut im selben Metier/Gebiet oder Missgunst im Falle erwarteter Erfolge. Hier kommt es auf die bessere Herausarbeitung gemeinsamer Vorteile an, um Gewinnerkoalitionen begründen zu können.

Seitens des Naturschutzprojekts kann auf eine Machtdemonstration konfrontativ geantwortet werden – ob sich dadurch aber die aktuellen und künftigen Ziele besser erreichen lassen, ist eine nur im Einzelfall individuell zu beantwortende Frage. HEILAND (2002) sieht unterschiedliche Phasen der politischen Bearbeitung eines Themas – konfrontatives Vorgehen könne öffentliche Aufmerksamkeit erregen und damit helfen, ein Thema gegen Widerstände zu behandeln; gehe es dagegen nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie, bezeichnet er konsensorientierte Vorgehensweisen als erfolgversprechender. In vielen Fällen kann eine Kombination beider Strategien geeignet sein (HEILAND 2000).

### **Innerfachliche Konflikte**

Auch innerhalb des Naturschutzes bestehen vielfach Konflikte, die einer Vermittlung bedürfen. Besteht hier keine Konsensbereitschaft, so spricht „der Naturschutz“ nach außen nicht mit einer Stimme, was seine Position schwächen kann.

### **Vor-Belastungen, Vor-Urteile**

In manchen Fällen beeinträchtigen Vor-Belastungen die Zusammenarbeit: Kommunikations- und Beteiligungsdefizite in einem sehr frühen Projektplanungsstadium haben in Einzelfällen über eine gesamte Projektlaufzeit gewirkt und eine echte kooperative, partnerschaftliche Arbeit verhindert (möglicherweise kombiniert mit anderen Ursachen, etwa Machtdemonstration und sozialen Rollen mit dem Naturschutz als „Feindbild“).

Sach- und Beziehungsebene werden vielfach nicht voneinander getrennt, die inhaltlich-sachlichen Fragen werden maßgeblich von emotionalen Beziehungen zwischen den Kommunikationspartnern gesteuert. Emotionale Ablehnung wirkt sich in dreierlei Hinsicht negativ auf die Verwirklichung von Naturschutzvorhaben (HEILAND 2000) aus: Adressaten sind weniger bereit, ablehnende Standpunkte aufzugeben, auch wenn sie dadurch für sich keine Nach- oder sogar Vorteile sehen. Die Zusammenarbeit zu einem späteren Zeitpunkt oder anderen Fragen wird belastet sein. Jeder Kontakt zwischen Naturschützern und ihren Adressaten ist in einen historisch geprägten Kontext der allgemeinen Beziehung zwischen „dem Naturschutz“ und den betreffenden gesellschaftlichen Gruppe eingebunden. So bestehen offensichtlich teilweise Vorbehalte sowohl in der Landwirtschaft als auch im Naturschutz bezüglich einer Kooperation aufgrund überlieferter „Feinbilder“.

### **Mangelnde Akzeptanz für partizipative Prozesse**

Partizipation wird vielfach als zeitaufwendiger Prozess empfunden – bis hin zur „Zeitverschwendung“. Der Vorwurf „Die einen reden nur, wir handeln“ wurde von einem Behördenvertreter wiederholt mit indirekter, aber offensichtlicher Adressierung öffentlich geäußert. Solche Urteile sind vor dem Hintergrund unzureichender Personalausstattung, insbesondere in den Behörden, und als Hinweis auf die Bedeutung der Kommunikation von Erfolgen, aber auch der Notwendigkeit einer stringenten, streng zielorientierten Arbeit an den Runden Tischen ernst zu nehmen. Im Umkehrschluss auf partizipative Verfahren zu verzichten, wäre indes eine falsche Reaktion.

Innerhalb des Naturschutzes sieht STOLL-KLEEMANN (2002) drei Ursachen für die Geringschätzung der Partizipation: Eine starke Opposition gegen Naturschutzmaßnahmen legt nahe, dass nur starkes Durchgreifen Erfolg zu haben scheint. Es besteht Angst vor Machtverlust, und Naturschützer sind üblicherweise nur ökologisch ausgebildet – sie besitzen keine ausreichende Kenntnis partizipativer Ansätze und verfügen nicht über Erfahrung bei deren Anwendung. Den Handelnden Prozesskompetenzen zu vermitteln, ist hier eine wichtige übergeordnete Aufgabe.

### **Finanziell-personelle Ausstattung**

Partizipationsmanagement kann nur so stark sein wie sein schwächstes Glied (KOLBE 2002): Entzieht der Staat dem System Ressourcen, z.B. durch Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Naturschutzbehörden (etwa Personalreduzierung), so wird die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems beeinträchtigt. So weist auch BRENDLE (1999) deutlich auf die Erfolgsabhängigkeit von einer ausreichenden Mobilisierbarkeit von Geld und Arbeitszeit hin: Werden für das Projektmanagement nach außen und innen „nur geringe Mittel aufgewendet, gefährdet das den Projekterfolg. Orientiert sich die Projektkonzeption nicht an den verfügbaren Ressourcen, erhöht dies das Risiko des Scheiterns.“ Akteure wie potenzielle Geldgeber sehen es jedoch vielfach kritisch, wenn Personalleistun-

gen finanziert werden sollen; von „Wasserkopf“, „Schatten-Verwaltung“ und „Selbstbedienung“ ist dann offen oder hinter vorgehaltener Hand rasch die Rede. Gerade die Unabhängigkeit und Freiheit eines Projektmanagements von Alltagsaufgaben der Vollzugsbehörden wirkt jedoch förderlich für den Umsetzungserfolg.

Gleichmaßen als Engpass kristallisiert sich mehr und mehr die Arbeitsüberlastung bei den Akteuren in den Verwaltungen heraus – allein aus zeitlichen Gründen fällt die Beteiligung an zeitaufwändigen partizipativen Prozessen schwer, bzw. sie wird als Argument ins Feld geführt, warum ein Projekt eines Naturschutzverbands möglicherweise nicht befürwortet werden kann.

## 6. Ausblick

Naturschutz in Deutschland verfolgt noch immer in starkem Maße eine „ecology-first“-Strategie, insbesondere bei Ausweisung und Management von Schutzgebieten (STOLL-KLEEMANN 2001). Der Umgang mit der Meldung von FFH- und Vogelschutzgebieten sowie die derzeit erfolgende Aufstellung von Managementplänen für „Natura 2000“ bestätigt dieses, zumindest nach subjektivem Eindruck (als positives Gegenbeispiel eines erfolgreichen Mediationsverfahrens s. HIESS/PFEFFERKORN 2004). Solcher Top-down-Naturschutz auf dem Verordnungswege, ohne bzw. mit nur geringer und/oder später Partizipation, führt auch derzeit noch in Einzelfällen in der Rhön in Sackgassen. Andererseits bewirken lange Entscheidungswege trotz ausführlicher Partizipation ebenso Verdruss, wenn sich Akteure in einen Diskussionsprozess engagiert eingebracht haben, die federführende Institution – gleich ob Projekt oder Behörde – aber keine abschließende Entscheidung fällt bzw. diese nicht zügig umsetzt. Daher ist die Forderung nach einer Stärkung der Verwaltungen des Biosphärenreservats, der Naturschutzbehörden und von Institutionen, die von Verwaltungen vergleichsweise unabhängig agieren können, für die Effizienz des Biosphärenreservats von herausragender Bedeutung. Ganz besonders trifft das für länderübergreifende Tätigkeiten zu.

Im Rahmen der geschilderten Naturschutzprojekte im Biosphärenreservat Rhön haben sich partizipative Formen der Planung und Umsetzung mit Runden Tischen sehr bewährt. Deutlich wurden aber auch die Grenzen, die vor einer „Konsenseuphorie“ warnen lassen – Konflikte und im Einzelfall auch Konfrontationen sind nicht immer vermeidbar. Das gilt insbesondere auch dann, wenn ökologische Fakten Kompromisse verbieten: Die Zoologische Gesellschaft Frankfurt hat jüngst in einer Neuausrichtung ihrer Förderung generell das Leitbild des Wildnisschutzes in den Vordergrund gestellt. Da in Europa nur noch marginale Reste von Wildnis erhalten sind, die aber unverzichtbare Aufgaben für die Biodiversität ausübt, bedarf es der Entwicklung von Bestandteilen der Kulturlandschaft dergestalt, dass diese langfristig wieder die Funktionalität von Wildnis übernehmen können (mit Kriterien der Großflächigkeit und Ungestörtheit). Gerade für diese Anforderungen besteht nur geringe Akzeptanz, und allein auf der Basis breiter Konsensprozesse sind hier keine Entscheidungen im fachlichen zielführenden Umfang zu erwarten – wie die aktuelle Diskussion um die notwendige Erweiterung des Kernzonenanteils im Biosphärenreservat Rhön zeigt.

Unabhängig von bzw. trotz zeitlich meist streng limitierter Projektlaufzeiten sollten die Kooperationen auf Langfristigkeit angelegt sein. Die seit elf Jahren erfolgende Förderung des Artenschutzprojekts Rhön durch die Zoologische Gesellschaft Frankfurt ist hierfür ein gutes Beispiel, da somit eine gewisse Personalkapazität als Voraussetzung kontinuierlichen Engagements finanzierbar ist. Es soll versucht werden, diese Basis durch Gründung einer Stiftung auf längerfristig eigenständige Füße zu

stellen. Als Zwischenschritt erfolgte die Gründung des Vereins RhönNatur e.V. – Verein zur Förderung von Natur und Landschaft in der Rhön. Ob das Konzept einer Stiftungsgründung in der Region gelingt, hängt von der Akzeptanzschaffung und Begründung einer breiten Mitwirkungsbereitschaft sowie der Bereitstellung des notwendigen Stiftungskapitals ab. Partizipative und kooperative Arbeit, basierend auf den bisher gesammelten positiven Erfahrungen, bildet die einzig sinnvolle Methode hierfür.

### **Dank**

Als größte Fördermittelgeber für die beschriebenen Projekte sei der Zoologischen Gesellschaft Frankfurt, der Deutschen Bundesstiftung Umwelt und der Allianz Umweltstiftung herzlich gedankt. Persönlich leisteten Wolfgang Fremuth, Leiter der Europa-Abteilung der ZGF und Vorsitzender von RhönNatur e.V., und Matthias Metzger, Projektmanager bei RHÖN IM FLUSS und Geschäftsführer von RhönNatur, mit hohem Engagement ganz entscheidende Beiträge zu den Erfolgen des partizipativen Ansatzes; ihnen gilt mein besonderer Dank auch für kritische Anmerkungen zu diesem Aufsatz. Die MitarbeiterInnen und besonders die Leiter der drei Verwaltungsstellen des Biosphärenreservats – Karl-Friedrich Abe, Heinrich Hess (bis 2006) und Michael Geier – wirken von Anbeginn an konstruktiv, kooperativ und engagiert mit. Ihnen allen sei, stellvertretend für zahlreiche weitere Akteure, für die beständig gute Zusammenarbeit ebenso herzlich gedankt.

### **Literatur**

ALTMOOS, M., 1997: Ziele und Handlungsrahmen für regionalen zoologischen Artenschutz – Modellregion Biosphärenreservat Rhön. Hessische Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz (Hg.), Echzell

ALTMOOS, M., 1998: Maßnahmenkonzept und Praxisansub für zoologischen Artenschutz im Biosphärenreservat Rhön, hessischer Teil. Hessische Gesellschaft für Ornithologie und Naturschutz, Bericht im Auftrag der Stiftung Hessischer Naturschutz, Wiesbaden

BÖCHER, M. / M. KROTT, 2002: Strategieempfehlungen für Konsensverfahren in der Naturschutzpolitik – Ergebnis eines FuE-Vorhabens. In: Erdmann, K.-H. / C. Schell (Bearb.): Naturschutz und gesellschaftliches Handeln, Bundesamt für Naturschutz, Bonn-Bad Godesberg

BRENDLE, U., 1999: Musterlösungen im Naturschutz – politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. Bundesamt für Naturschutz (Hg.), Bonn-Bad Godesberg

DUDENREDAKTION (Hg.), 2001: Duden – Deutsches Universalwörterbuch. Verlag Bibliographisches Institut & F. A. Brockhaus AG, Mannheim.

HEILAND, S., 2000: Naturschutz zwischen Kooperation und Konfrontation. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Jg. 32 (2000), Heft 1

HEILAND, S., 2002: Erfolgsfaktoren in kooperativen Naturschutzprojekten. In: Erdmann, K.-H. / C. SCHELL (Bearb.): Naturschutz und gesellschaftliches Handeln, Bundesamt für Naturschutz, Bonn-Bad Godesberg

- HEILAND, S., 2005: Der Planer als Moderator – Betrachtungen über Möglichkeiten und Grenzen einer populären Forderung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Jg. 37 (2005), Heft 12
- HIESS, H. / W. PFEFFERKORN, 2004: Mediationsverfahren im Natura-2000-Gebiet Verwall – Beispiel einer kooperativen Konfliktlösung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Jg. 36 (2004), Heft 4
- JEDICKE, E., 2004: Rhön im Fluss – ein Projekt zur Revitalisierung von Fließgewässern. In: Ott, Erich (Hg.): Beiträge Region und Nachhaltigkeit – zu Forschung und Entwicklung im UNESCO-Biosphärenreservat Rhön, Fulda, Jg. 1 (2004), Heft 1
- KOLBE, C., 2002: Kooperatives Schutzgebietsmanagement: Institutionenentwicklung zum Erhalt der Biodiversität. In: Bundesamt für Naturschutz (Hg.): Treffpunkt Biologische Vielfalt II, Bonn-Bad Godesberg
- KRÖMKER, D., 2002: Maßnahmen zur Gestaltung von Kommunikationsstrategien im Natur- und Umweltschutz – ein Überblick. In: Erdmann, K.-H. / C. Schell (Bearb.): Naturschutz und gesellschaftliches Handeln, Bundesamt für Naturschutz, Bonn-Bad Godesberg
- LUZ, F. / U. WEILAND, 2001: Wessen Landschaft planen wir? Kommunikation in Landschafts- und Umweltplanung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Jg. 33 (2001), Heft 2/3
- NEUGEBAUER, B., 1999: Mediation in der Landschaftsplanung – alternative Konfliktregelungsverfahren zur Effizienzsteigerung der Landschaftsplanung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Jg. 31 (1999), Heft 1
- RANNO, S. / A. TREFFKORN / M. JANOTTA, 2004: Verfahrensstrategie zur Konfliktminimierung bei der Schutzgebietsausweisung im Agrarraum – Vorgehen, Probleme und Ergebnisse am Beispiel des Schutzgebiets 'Havelländisches Luch'. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Jg. 36 (2004), Heft 10
- SCHIFFER, E. / P. SCHIFFER, 2000: Erfolg und Misserfolg von Umweltschutzprojekten – Ergebnisse und Empfehlungen einer interdisziplinären Studie. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Jg. 32 (2000), Heft 1
- STOLL-KLEEMANN, S., 2001: Reconciling opposition to protected areas management in Europe: the German Experience. In: Environment, Jg. 43 (2001)
- STOLL-KLEEMANN, S., 2002: Chancen und Grenzen kooperativer und partizipativer Ansätze im Naturschutz. In: Erdmann, K.-H. / C. Schell (Bearb.): Naturschutz und gesellschaftliches Handeln, Bundesamt für Naturschutz, Bonn-Bad Godesberg
- THÜRINGER MINISTERIUM für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Hg.), 2003: Bericht zur Überprüfung des UNESCO-Biosphärenreservats Rhön – Berichtszeitraum 1991-2003