

## **Biosphärenreservat Rhön: Partizipation im Ökosystemaren Ansatz und historischer Rückblick<sup>1</sup>**

Christoph Meyer / Ilona Klingele

### **1. Einführung**

Im Herbst 2004 und Sommer 2005 waren im Biosphärenreservat Rhön Interviewer der Universitäten Freiburg und Kaiserslautern unterwegs und befragten Experten in den Biosphärenreservats-Verwaltungsstellen, Forstämtern, Tourismus-, Naturschutz- und Jagdverbänden sowie weitere Akteure.

Dies geschah im Rahmen eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), welches der Frage nachging, wie sich die Vorgaben des „Ökosystemaren Ansatzes der CBD“, in drei Biosphärenreservaten, darunter die Rhön, widerspiegeln.<sup>2</sup>

Der Ökosystemare Ansatz ist ein internationales Grundsatzpapier, das Leitlinien vorgibt, an denen sich wirtschaftlich Handelnde beim Eingriff in Ökosysteme orientieren sollen. Er ist Teil des „Überkommen über die Biologische Vielfalt“ oder Biodiversitätskonvention (Convention on Biological Diversity, CBD), mit der weltweit der Verlust der biologischen Vielfalt bekämpft werden soll. Die grundlegende Idee der Konvention, dass hierbei Gesellschaft und Umwelt gleichrangig behandelt werden sollen, führte zu ihren drei Haupt-Zielen: Schutz der biologischen Vielfalt – Nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt – Gerechte Verteilung der Gewinne, die aus der Nutzung der biologischen Vielfalt entstehen. Ein Instrument, um dies zu erreichen, soll der Ökosystemare Ansatz sein.

Eines der wichtigsten Themen des Ökosystemaren Ansatzes ist die Beteiligung von Interessensgruppen an der Zielfindung für ein zu bewirtschaftendes Gebiet (nachfolgend wird der Begriff Ökosystem in diesem Sinne verwendet). Die argumentativen Grundlinien dieses partizipatorischen Ansatzes werden am Fallbeispiel Rhön aufgezeigt.

Nach einer kurzen Einführung in den Ökosystemaren Ansatz und das Forschungsvorhaben beleuchtet der Artikel zunächst in einem historischen Rückblick drei unterschiedliche Zielsetzungen von Entwicklungsplanungen für die Rhön, diskutiert sie mit den Vorgaben im Ökosystemaren Ansatz und geht dann der Frage nach, inwieweit der politische Kontext, in dem die Ziele festgelegt wurden, in eine Bewertung der Konformität mit dem Ansatz einfließen muss.

Danach wird die umfassende Einbeziehung von Interessensgruppen in die Zielfindung des Biosphärenreservats nach Anerkennung des Biosphärenreservats Rhön referiert, auch hier wird versucht, die Konformität mit dem Ökosystemaren Ansatz zu bewerten. Gleichzeitig wird dieser Versuch kritisch hinterfragt.

---

<sup>1</sup> Darstellung von Teilergebnissen aus dem FuE-Vorhaben „Der ökosystemare Ansatz“ in ausgewählten Waldbiosphärenreservaten, gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

<sup>2</sup> Die anderen Untersuchungsgebiete waren die Biosphärenreservate Pfälzerwald und Schorfheide-Chorin.

Der letzte Teil geht näher auf den Fortgang der Ereignisse nach Festlegung des Rahmenkonzepts ein und welches „Kompetenznetz von Akteuren“ sich im Biosphärenreservat herauskristallisierte. Wie ist dies vor dem Hintergrund des Ökosystemaren Ansatzes zu bewerten und wo geht das entstandene „lernende Netzwerk“ gar über den Ansatz hinaus?

Eine umfassendere Darstellung der Ergebnisse soll in der „Fallstudie Biosphärenreservat Rhön“ als Arbeitsbericht des Instituts für Forstökonomie der Universität Freiburg erscheinen.

Der Abschlussbericht des BfN-Forschungsvorhabens „Der Ökosystemare Ansatz in ausgewählten Waldbiosphärenreservaten“ ist 2006 zur achten Vertragsstaaten-Konferenz der Biodiversitätskonvention in Curitiba als BfN-Skript 168 in einer englischen Fassung erschienen (FLITNER et al. 2006).

## 1.1 Der Ökosystemare Ansatz

Der Ökosystemare Ansatz soll eine Hilfestellung für die praktische Arbeit zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention sein. Die unterzeichnenden Vertragsstaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, haben sich zur Umsetzung verpflichtet.

Inhaltlich gibt der Ökosystemare Ansatz Leitlinien vor, an denen sich wirtschaftlich Handelnde beim Eingriff in Ökosysteme orientieren sollen. Er enthält zwölf Grundsätze (Principles), die allgemein formuliert sind und die Richtung vorgeben. Zur Erläuterung sind jeweils eine Begründung (Rationale) und eine Anmerkung zur Begründung beigefügt, die das Verständnis erleichtern sollen. Anschließend folgen Umsetzungsrichtlinien (Implementation Guidelines), pro Grundsatz sind es vier bis zwölf.

Insgesamt gibt es 88 Umsetzungsrichtlinien, die sich vielfach aufeinander sowie auf die Grundsätze und deren Begründungen beziehen und so den Ökosystemaren Ansatz zu einem komplexen Gebilde machen.

Um die Leitgedanken des Ökosystemaren Ansatzes übersichtlich darzustellen, hat das Untersuchungsteam die Kernaussagen herausgearbeitet und knapp erläutert:

### **Der Ökosystemare Ansatz „auf einen Blick“ (Kurzfassung und Interpretation)**

#### **1. Gesellschaftliche Wahl der Ziele:**

Die Gesellschaft entscheidet über die Ziele, auf die hin das Ökosystem entwickelt und bewirtschaftet werden soll.

#### **2. Dezentralisierung der Bewirtschaftung:**

Die Bewirtschafter sollen so dezentral wie möglich, so zentral wie nötig managen.

#### **3. Externe ökologische Effekte:**

Die Bewirtschafter sollen „über den Zaun sehen“ – auch die Effekte in benachbarten oder verknüpften Ökosystemen beachten.

#### **4. Wirtschaftlicher Rahmen: Verzerrungen beheben und Anreize abstimmen:**

Die Vielfalt der Natur verantwortungsvoll und nachhaltig nutzen statt einseitig ausbeuten. Verursacherprinzip!

#### **5. Struktur und Funktion des Ökosystems schützen:**

Die Ökosystem-Struktur schützen (statt einzelne Arten), um das System nutzen zu können.

**6. Belastungsgrenzen / Vorsorgeansatz:**

Die Grenzen der Belastbarkeit beachten und vorsorglich die Nutzung begrenzen.

**7. Angepasste Skalen (bezüglich der Ziele):**

Das Entscheidungstempo und die Bezugsrahmen den Unterzielen anpassen.

**8. Langfristigkeit der Ziele:**

Prozesse, die Ziele ebenfalls langfristig setzen.

**9. Adaptives Management:**

Das Management akzeptiert, dass Veränderungen im Ökosystem unvermeidlich sind und reagiert flexibel darauf.

**10. Gleichgewicht und Integration von Schutz und Nutzung:**

Den Schutz innerhalb der Nutzung verwirklichen, Ökosysteme nicht mehr in abgeschotteten Schutzgebieten zu konservieren versuchen.

**11. Wissenspluralismus und –zugänglichkeit:**

Kein zur Sache gehörendes Wissen vernachlässigen – „von der Bauernweisheit bis zur High-Tech-Forschung“.

**12. Einbindung aller relevanten gesellschaftlichen Bereiche und wissenschaftlichen Disziplinen:**

Alle Teile der Gesellschaft, die zur Ökosystem-Bewirtschaftung beitragen können, sollen beteiligt sein.

## 1.2 Das Forschungsprojekt

2003 schrieb das Bundesamt für Naturschutz das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben: „Der Ökosystemare Ansatz in ausgewählten Waldbiosphärenreservaten“ aus. Projektträger und Projektkoordinator war die Forschungsanstalt für Waldökologie und Forstwirtschaft (FAWF) in Trippstadt/Rheinland-Pfalz. Eine Arbeitsgruppe am Institut für Forstökonomie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg führte die Forschungen durch. Anfangs war außerdem ein Team der Universität Kaiserslautern, Fachbereich Ökologische Planung und Umweltverträglichkeitsprüfung, beteiligt.

Das Gesamtprojekt hatte folgende Bestandteile:

- Analyse der bisherigen theoretischen Zugänge zum Ökosystemaren Ansatz, besonders im Hinblick auf verwandte Strategien wie die des ‚Sustainable Forest Management‘.
- Durchführung von *drei Fallstudien* in walddreichen Biosphärenreservaten. Wegen ihrer unterschiedlichen naturräumlichen Lage und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen wurden die Biosphärenreservate Pfälzerwald/Vosges du Nord, Rhön und Schorfheide-Chorin ausgewählt.
- Zusammenschau, was die Umsetzung des Ökosystemaren Ansatzes auf nationaler Ebene hemmt und was sie fördert, und schließlich eine
- Ableitung von Vorschlägen für ein Netzwerk von Beispielgebieten, in denen sich exemplarisch zeigen lässt, auf welche Weise der Ökosystemare Ansatz im Handeln in Waldgebieten seinen Niederschlag gefunden hat oder zukünftig finden kann.

Die Fallstudie Rhön stützt sich ebenso wie die beiden anderen Fallstudien im Wesentlichen auf Experteninterviews<sup>3</sup> mit Beschäftigten im und Interessengruppen am Wald im Biosphärenreservat. Darüber hinaus werteten die Bearbeiterinnen und Bearbeiter Dokumente aus Wissenschaft, Verwaltung und lokaler Presse aus.

Die BearbeiterInnen der Fallstudie führten im Biosphärenreservat Rhön Gespräche mit 21 Interviewpersonen; das teils protokollierte, teils mitgeschnittene und transkribierte Datenmaterial umfasst 216 Seiten. Der Bearbeiter bediente sich bei der Auswertung des Materials textnaher Verfahren (STRAUSS/CORBIN 1996).

Zitate sind, um bestmögliche Anonymität zu gewährleisten, zum großen Teil gekürzt und von sprachlichen Besonderheiten, die Rückschlüsse auf die interviewten Personen geben könnten, befreit. Es wird lediglich angegeben, aus welchem Bereich die Aussagen jeweils stammen.

## 2. Ergebnisse: Fallstudie Rhön – Zielfindung und Beteiligung von Interessengruppen

### 2.1 Landnutzungs-Ziele im Lauf der Geschichte

Das Biosphärenreservat Rhön ist mit insgesamt 184.939 Hektar eines der größten in Deutschland. Es liegt im Drei-Ländereck Thüringen, Hessen und Bayern. Ungefähr 40 Prozent der Fläche befinden sich in Bayern, 34 Prozent in Hessen und 26 Prozent in Thüringen.



Abb. 1: Lage des Biosphärenreservats Rhön (Graphikausschnitt aus UNESCO-EVALUIERUNGSBERICHT 2003, S. 5).

Landwirtschaftliche Nutzung dominiert mit über 50 Prozent Anteil das Landschaftsbild – eine vielfältige Mittelgebirgslandschaft mit Äckern und Weiden in den Tälern und ausgedehnten Wiesen auf den Bergkuppen. Der Wald bedeckt die Flanken der Berge und stört den charakteristischen weiten Blick in die Landschaft nicht; ein Wahlspruch des Fremdenverkehrs-Verbands bezeichnet die Rhön als „Land der offenen Fernen“.

<sup>3</sup> Definition von Experten und Experteninterviews siehe GLÄSER/LAUDEL 2004, S. 10.

Dass die Höhenlagen heute noch kahl sind, ist Ergebnis einer speziellen Form armutsbedingter Landnutzung.

„Wie das raue Klima, so haftete auch die Armut an der Rhön. Ortsnamen wie Wüstensachen, Kaltensundheim bezeugen Armut und Elend, Kälte und Hunger.“ (AUSSTELLUNG WASSERKUPPE 2005)

War die Bevölkerung der Rhön im Vergleich zum übrigen Mitteleuropa weder auffällig notleidend noch wohlhabend, änderte sich dies mit der Industrialisierung. Fehlende industrielle Zentren in der Nähe und Bevölkerungszunahme führten zur relativen Armut. Die jahrhundertealte Praxis, Landbesitz unter den Erben aufzuteilen (fränkische Realerbteilung) hatte den Effekt, dass mit jedem Generationswechsel die Grundstücksstreifen schmäler wurden:

„Wenn da ein Baum umkippte, dann fiel er über 5 Grundstücke.“ (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG)

Ackerbau oder Beweidung wurden unrentabel, die Bauern mähten die Streifen per Hand, um Heu zu gewinnen, das sie für ihr Vieh zusätzlich zur Waldweide dringend benötigten. Als im 19. Jahrhundert Waldweide verboten wurde und gleichzeitig viele Gemeinschaftsweiden in Privatbesitz kamen, gerieten die Kleinbauern in eine akute Notlage; sie waren nicht einmal mehr in der Lage, ihr Spannvieh zu halten (REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL 2000).

Es gab Versuche, an der allgemein schlechten wirtschaftlichen Lage etwas zu ändern. 1835 trat ein bayerischer Ministerialerlass in Kraft. In ihm wurden Planungen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur vorgeschrieben, vor allem Moor-Entwässerungen und Aufforstungen der Hochrhön. Die Bevölkerung beurteilte letzteres skeptisch und protestierte: „An Werkzeug und Brennmaterial fehlt es in der Rhön ... keineswegs, ... aber an Futter fehlt es dermaßen schon bedeutend, es ist eher ... Anbau weiterer Flächen zur Gewinnung des Futters notwendig, denn eine Minderung des Weideplatzes geboten.“ (GREBE 1995, S. 78).

In der Folgezeit ging man auch die Zersplitterung des Landbesitzes an, wenn auch nicht mit dauerhaftem Erfolg:

(Später) wurde – heute würde man sagen – Flurbereinigung gemacht, da hat man das wieder zusammen geschmissen. In den 20er, 30er Jahren ging es dann wieder von neuem los. (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG)

Einen weiteren Versuch, die Landbesitz-Strukturen zu reformieren, unternahm die nationalsozialistische Administration: Reichsarbeitsdienst und später auch Kriegsgefangene pflanzten auf 5 km Länge, entlang des Rhöner-Hauptkammes quer zur Hauptentwicklung, einen bis zu 360 m breiten Waldgürtel aus Fichten, welche im vorgelagerten Leebereich gitterförmig angelegt wurden. Diese Windschutzstreifen waren zusammen mit Moorentwässerung und Entsteinung der Flächen Teil eines Rhön-umfassenden Maßnahmenbündels, dem sog. „Dr. Hellmuth-Plan“. Ziel des Plans war es, neue Höfe für Rhöner Bauern auf den Hochflächen der Rhön zu etablieren – also eine Besiedelung der vom Wind beeinträchtigten Bergwiesenflächen (REGIERUNG UNTERFRANKEN 2003).

(Das war ein) Plan des damaligen Gauleiter Dr. Hellmuth aus Würzburg aus Unterfranken ... Die wollten diese fränkische Realteilung abschaffen ... wollten für die(se) weichenden Erben dann auf der Hochrhön in 800, 900 Meter Höhe Höfe errichten. (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG)

Zur Errichtung der geplanten Höfe kam es mit einer Ausnahme nicht mehr. Die Fichten jedoch wuchsen. In der Nachkriegszeit kamen weitere Aufforstungs-Flächen hinzu, in vielen Fällen ebenfalls mit Fichte. Trotzdem blieb die traditionelle Nutzung der Hochflächen als Heuwiesen größtenteils erhalten. Auch wenn sich die Methoden der Mahd geändert haben, besteht bis heute diese Form der Nutzung. Die Aufforstungen, besonders die „Dr. Hellmuth-Streifen“, gerieten im Zusammenhang mit den Anstrengungen um die Erhaltung der Birkwild-Population 35 Jahre später wieder in den öffentlichen Fokus.

Zwei Tage vor der Einheit Deutschlands, im Oktober 1990, setzte eine Verordnung des DDR-Ministerrats auf der thüringischen Seite das „Landschaftsschutzgebiet Thüringer Rhön“ mit der Bezeichnung „Biosphärenreservat Rhön“ fest. Dies war, ähnlich wie im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, durch das kurz zuvor verabschiedete DDR-Nationalparkprogramm möglich geworden.<sup>4</sup> Es gab keine Beteiligungs- oder Anhörungsprozesse:

Nach Bundesrecht wäre das ein Ausverfahren geworden mit Auslegungen. Das geht natürlich auch, dauert nur länger. Nach DDR-Recht war das schneller zu bewerkstelligen. (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG)

Das DDR-Nationalparkprogramm hatte Auswirkungen auf die westlichen Bundesländer, wo ebenfalls mehrere Biosphärenreservate ins Leben gerufen wurden. So auch in der Rhön:

Dieses Gedankengut ist dann hier rüber [nach Hessen] geschwappt, wurde von hessischen Naturschützern und bayerischen Naturschützern aufgegriffen“. (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG)

Die damalige hessische CDU-Ministerin unterstützte den Gedanken. In Bayern und Hessen beeinflussten die Umweltministerien die Entstehung der weiteren Biosphärenreservats-Teile wesentlich. Die Vorbereitung zur Anerkennung durch die UNESCO orientierte sich so vornehmlich an den Vorstellungen von Naturschutzinteressierten aus Verwaltung und Verbänden. Von der Bevölkerung kamen nur wenige Eingaben. Diese Vorgehensweise sei

ein Manko aller Biosphärenreservate Deutschlands, die vor 1995 eingerichtet oder anerkannt wurden. (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG)

Die drei Umweltministerien stellten gemeinsam einen Antrag bei der UNESCO zur Anerkennung der Rhön als UNESCO-Biosphärenreservat. Das Prädikat wurde der Rhön dann am 4. März 1991 verliehen (TMLNU et al. 2004).

Die Entstehung des Biosphärenreservats Rhön folgte somit einem Top-Down-Prozess, der damals übliche Praxis war.<sup>5</sup>

### 2.1.1 Ziele und Durchsetzungsstrategien gespiegelt im Ökosystemaren Ansatz

An dieser Stelle soll ein Blick auf den Ökosystemaren Ansatz getan und die Frage aufgeworfen werden, welche Bedeutung die Zielfindung einer Bewirtschaftung darin hat.

---

<sup>4</sup> Für eine ausführlichere Darstellung der Rolle der Naturschützer als wichtigen Teil der vormaligen DDR-Opposition beim Nationalparkprogramm siehe Meyer 2007 (a), S. 17.

<sup>5</sup> 1995 wurden die Leitlinien für das Weltnetz der Biosphärenreservate überarbeitet, seitdem fordert die UNESCO einen Bottom-Up Prozess beim Anerkennungsverfahren.

„Die Zielsetzung der Bewirtschaftung unterliegt der gesellschaftlichen Wahl“, heißt es im 1. Grundsatz. Fast ein Drittel aller Umsetzungsrichtlinien im Ökosystemaren Ansatz sprechen die Mitwirkung von relevanten Interessengruppen (Stakeholder) und die Berücksichtigung ihrer Interessen an. Partizipation ist ein zentrales Thema des Ökosystemaren Ansatzes. Will man die Umsetzung des Ökosystemaren Ansatzes überprüfen, so kommt man um eine Bewertung nicht herum.

Das Biosphärenreservat Rhön ist bis heute von Entscheidungen der Vergangenheit vielfach gekennzeichnet, die das Landschaftsbild entscheidend geprägt haben. Dabei ist der Aspekt der Partizipation von den jeweiligen Entscheidungsträgern ganz unterschiedlich berücksichtigt worden.

1. Der bayerische Ministerialerlass von 1835 verfolgte das Ziel, die Landnutzung wirtschaftlicher zu gestalten. Diese Maßnahmen verschärfen die Notlage der Kleinbauern dramatisch, über deren existenzielle Interessen sich die Planer hinweggesetzt hatten. Gegen Aufforstung von Heuwiesen und Weiden richteten sich folgerichtig Proteste. Später gab es eine Flurbereinigung, allerdings tastete man das Prinzip der Real-Erbteilung nicht an.
2. Der „Dr. Hellmuth-Plan“ unterlag der Logik nationalsozialistischer Raumplanung und – mit dem Erbhof-Gesetz von 1933, das unter anderem die Erbfolge dem Ältesten des Hofes übertrug – Politik. Man wollte die Lage der Bauern verbessern, indem man einerseits die als ‚Überbevölkerung‘ Definierten, ‚absiedelte‘, ihre Arbeitskraft zuvor aber noch im Reichsarbeitsdienst zum Ausbau der Infrastruktur ausnutzte, und andererseits die Bauernhöfe der Verbliebenen vergrößerte und neue Siedlungsflächen auf der Hochrhön schuf. Hierzu waren Windschutz-Aufforstungen mit Fichten notwendig, deren Reste bis heute in der Landschaft der „Langen Rhön“ davon zeugen. Die politischen Bedingungen der NS-Zeit, auch speziell in der Rhön, sind gut erforscht, auch das wissenschaftliche Interesse an jener Raumplanung ist bis heute vorhanden. Man kann davon ausgehen, dass die Zielfindung für die Planung ohne reguläre öffentliche Beteiligung stattgefunden hat, unter ideologisch begründeter Bevorzugung einiger und Benachteiligung (wenn nicht gar Vernichtung) anderer. (BONGARDS 2004)
3. Die Einrichtung des Biosphärenreservats geschah auf thüringischer Seite ohne Beteiligungs- oder Anhörungsprozesse. Auch in den benachbarten alten Bundesländern fand die Vorbereitung zur UNESCO-Anerkennung auf Betreiben der Umweltministerien weitgehend unter Nicht-Beteiligung der Öffentlichkeit statt. Das Ziel war dieses Mal kein wirtschaftliches mehr, sondern der Schutz von natürlichen Lebensräumen und der Landschaft.

Man kann aber davon ausgehen, dass die Einrichtung den gesetzlichen Standards entsprach und eine Mitwirkung von Interessengruppen prinzipiell möglich gewesen wäre. Die Möglichkeit wurde jedoch kaum genutzt. Ein Anhörungsverfahren ruft nicht automatisch das Engagement der zu Beteiligten hervor.

An dieser Stelle sei – folgend MEYER 2007 a) – ein Blick auf die Interessengruppen im Biosphärenreservat, die Stakeholder, geworfen. Im Ökosystemaren Ansatz sind sie nicht nach Wichtigkeit gestuft. SHEPHERD 2004 schlägt in einer Broschüre „Fünf Schritte zur Umsetzung“ im ersten Schritt eine Stakeholder-Analyse vor, in der die Stakeholder in drei Grade eingeteilt werden. Interessengruppen ersten Grades – primäre Stakeholder – hängen stark von Ressourcen ab und werden voraussichtlich eine aktive Rolle in der Bewirtschaftung spielen. Interessengruppen zweiten Grades – sekundäre Stakeholder – hängen nicht sehr von Ressourcen ab, aber leben in ihrer Nähe oder sind z.B. als Vertreter der Lokalverwaltung in die Bewirtschaftung involviert. Interessengruppen dritten

Grades – tertiäre Stakeholder – sind z.B. als Vertreter der nationalen Regierung oder einer internationalen Schutzorganisationen nicht regional verankert.

Auf den Fall Rhön angewendet, könnte man demzufolge die auf der Fläche Wirtschaftenden – in Forst- oder und Landwirtschaft Tätige, sei es auf eigenem, sei es auf fremden Land – als Interessengruppen ersten Grades einstufen, wenn das Wirtschaftsinteresse im Vordergrund steht. Auch für Schutzgebiete verantwortliche hauptamtliche Naturschützer gehören dazu.

Dem Tourismus-Sektor im Biosphärenreservat muss man ein ähnlich starkes Interesse an der Landschaft zubilligen; allerdings wirkt dieser weniger aktiv an der Gestaltung der Landschaft mit. Auf Shepherds Skala könnte man sie zwischen primäre und sekundäre Stakeholder einordnen. Der lokalen Bevölkerung, die zum Lebensunterhalt nicht oder nur sehr indirekt auf die Landschaft angewiesen ist, ist in der Regel der zweite Grad zuzuweisen. Das gleiche gilt für Träger öffentlicher Belange – wie dem amtlichen Natur- und Umweltschutz – sowie für Forscher aus der Wissenschaft.

### 2.1.2 Bewertung Partizipation: Unteres Ende einer Skala

Folgt man der Unterscheidung von SHEPHERD 2004, kann man für die Einrichtung der Biosphärenreservats-Teile selbst bei den primären Stakeholdern nur eine minimale Beteiligung feststellen. Von den primär betroffenen Interessengruppen – Landwirtschaft, Forst, Natur- und Umweltschutz, Jagd und Fremdenverkehr – war lediglich ein einziger, der Natur- und Umweltschutz, wesentlich an der Gründung der westlichen Biosphärenreservats-Teile und in Thüringen an der ersten Zielsetzung in der Verordnung beteiligt. Dies alles unter demokratischem Vorzeichen.

Bei den vorausgegangenen Planungen, dem bayerischen Ministerialerlass, der den Interessen der wichtigsten primären Stakeholder, den Kleinbauern, entgegenlief, oder dem „Dr. Hellmuth-Plan“, war kein demokratisches Umfeld gegeben.

Insofern kann man in dieser Frage sicher keiner der drei unterschiedlichen Bewirtschaftungs-Zielfindungen große Konformität zum Ökosystemaren Ansatz bescheinigen. Besonders die völlig autoritäre Durchsetzung einer Planung in der nationalsozialistischen Zeit müsste auf einer Mess-Skala zur Interessengruppen-Beteiligung ganz am unteren Ende angesiedelt sein (Abb. 2).

Dies führt jedoch sofort zu der Frage, inwieweit der politische und gesellschaftliche Hintergrund in eine Bewertung der Partizipation einfließen kann oder muss. Zur Verdeutlichung ist im Folgendem der nachholende Zielfindungs-Prozess für das Biosphärenreservat Rhön beschrieben. Er folgte der offiziellen Einrichtung und scheint im Gegensatz zu ihr – mit den gleichen demokratischen Rahmenbedingungen – die im Ökosystemaren Ansatz geforderte Partizipation beispielhaft zu erfüllen.

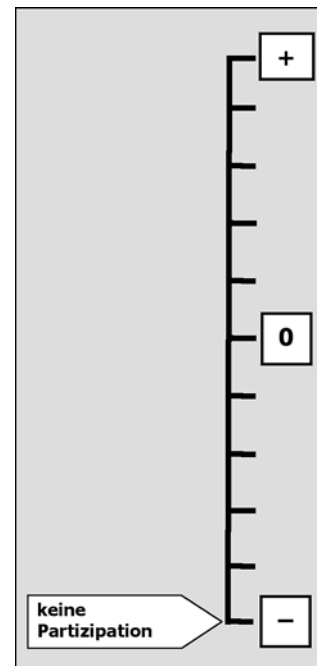


Abb. 2: Autoritäre Durchsetzung einer Planung im nicht-demokratischen Umfeld: Untere Marke auf einer „Partizipations-Skala“.



## 2.2 Nachholende Partizipation

### 2.2.1 Breite Beteiligung beim „Grebe-Rahmenkonzept“

Um Himmels Willen, jetzt sollen wir wieder in Holzschuhen und Schaffellen durch die Rhön laufen! (BIOSPÄRENRESERVATS-VERWALTUNG, HESSEN)

Die ersten Reaktionen aus der Bevölkerung zur Einrichtung waren negativ. Das Wort „Sozialzoo“ machte die Runde, ein Lokalpolitiker sagte in der Presse, „er würde verhindern, dass sich die grüne Kralle nehmend über das Land legt“ (BIOSPÄRENRESERVATS-VERWALTUNG, HESSEN).

So riefen die Verantwortlichen in der Anfangsphase des Biosphärenreservats, zwischen 1991 und 1995, schnellstmöglich einen Interessensausgleich ins Leben, sonst wäre das Biosphärenreservat „höchstwahrscheinlich mit fliegenden Fahnen ... untergegangen“ (NATURSCHUTZ).

Im hessischen Teil wurden z.B. die anerkannten Naturschutzverbände, die entsprechenden Behörden – Forst, Naturschutz, Wasser – die kommunalen Dienste, Städte und Gemeinden und der Bauernverband zusammengerufen.

Damals hat ... der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft der anerkannten Naturschutzverbände ... alle gesellschaftlichen Kreise hier im hessischen Teil des Biosphärenreservates zusammengenommen, ... um diese Fragen zu erörtern ...: Was wollen wir? ... So, dass wir nicht in Bausch und Bogen mit einem undifferenzierten Schutzsystem einfach etwas festlegen. Dabei herausgekommen ist, dass ein Großteil der damals einstweilig sichergestellten Naturschutzgebiete nicht als Naturschutzgebiete ausgewiesen worden sind. Sondern man hat ein differenziertes Netz in Form eines verschärften Landschaftsschutzgebietes mit einer internen Zonierung ausgewiesen. (NATURSCHUTZ).

Im Ergebnis wurde aus dem 80-seitigen ersten Skript, welches das Landschaftsplanungsbüro Grebe als Grundlage für das Biosphärenreservat vorgelegt hatte, ein über 300 Seiten dickes Buch, in dem „wirklich alle Belange angerissen wurden“. (BIOSPÄRENRESERVATS-VERWALTUNG, HESSEN)

Im „Grebe-Rahmenkonzept“ sind Leitlinien für Schutz, Pflege und Entwicklung der Kulturlandschaft Rhön über die Ländergrenzen hinweg und Wege zur Erreichung dieser Ziele enthalten (GREBE 1995). Es bildet heute die Grundlage für die Arbeit der Verwaltungsstellen des Biosphärenreservats. Dabei hat es keine rechtliche oder planerische Verbindlichkeit, sondern stellt lediglich ein Fachkonzept dar, welches als „weiches Planungsinstrument“ auf die freiwillige Einhaltung angewiesen ist.<sup>6</sup>

„Es ist kein Instrument der Obrigkeit, dass man sagt, man kriegt von oben irgendwas diktiert, wie das manche Naturschützer gerne hätten, sondern es ist ein Instrument, das auf gesellschaftlichem Konsens fußt, und dieser Konsens unterliegt einem ständigem Wandel.“ (BIOSPÄRENRESERVATS-VERWALTUNG)

---

<sup>6</sup> Einzig Thüringen hat zusätzlich mit der Landschaftsschutzgebietverordnung eine Rechtsgrundlage, in welcher Ge- und Verbote festgelegt sind. In der bayerischen und hessischen Rhön jedoch stellt bis heute der Titel Biosphärenreservat lediglich eine Anerkennung des Gebietes nach dem zwischenstaatlichen MAB-Programm dar, ohne jegliche Rechtswirkung.

Parallel dazu waren in den Anfangsjahren Mitarbeiter der Biosphärenreservatsverwaltung „eigentlich jede Woche ein paar Mal in irgendwelchen Kneipen unterwegs, haben Diavorträge gehalten, haben versucht, Akzeptanz zu schaffen“ (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG) – wengleich man auch, wie eine interviewte Person kritisch anmerkte, einige Gruppierungen, speziell Frauen und junge Leute, zu integrieren vergessen hatte (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG). Darüber hinaus bemühten sie sich um finanzielle Anreize für die Gemeinden:

Es (gab) natürlich die Fördergelder der EU, die in den ersten Jahren sehr breitflächig nach dem Gießkannenprinzip verteilt worden sind, um jeder Gemeinde auch was zukommen zu lassen. (Biosphärenreservats-Verwaltung)

Das Geld floss vor allem in Projekte mit Modell- oder Pilotcharakter im Sinne der Biosphärenreservats-Ziele. Da in allen drei Bundesländern eine unterschiedliche Förderpolitik existierte, war die länderübergreifende Koordination schon in der Anfangszeit wichtig. Dies begünstigte zusätzlich ein dezentrales Netzwerk.

2002 führte das Meinungsforschungs-Institut Allensbach eine Akzeptanzstudie durch. Die Ergebnisse waren überaus positiv. Fast 90% der Befragten dachten bei der Nennung der Rhön sofort an das Biosphärenreservat, und 85% sind „stolze Rhöner“ (ALLENSBACH INSTITUT 2002). Das Biosphärenreservat werde mittlerweile so gut von den Kommunen angenommen, dass es Gemeinden gibt, die darauf drängten, Teil des Biosphärenreservats zu werden (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG).

Dies ist, knapp zusammengefasst, der Prozess, der die Proteste der Anfangszeit einerseits mit Akzeptanz-Schaffungs-Maßnahmen begegnete, andererseits diese aufnahm und in eine breite Beteiligung der Interessengruppen münden ließ – einem nachholenden Partizipationsprozess. Er hatte zwei wesentliche Ergebnisse:

### 2.2.2 Ergebnisse der nachholenden Partizipation – Ziel und Kompetenznetz

Zentral für diesen nachholenden Partizipationsprozess ist die Einigung auf ein klares Entwicklungsziel. Das Leitbild für die Bewirtschaftung des Biosphärenreservats Rhön soll „die Erhaltung und Entwicklung der charakteristischen Kulturlandschaft Rhön“ sein (GREBE 1995, S. 35).

Ein weiteres bedeutendes Ergebnis ergab sich aus dem Prozess selbst. Dadurch, dass wichtige Akteure als Vertreter ihrer Interessengruppen immer wieder zusammenkamen und sich kennen lernten, ist ohne intensive Anstrengung von übergeordneter Stelle das entstanden, was der Ökosystemare Ansatz in seinem 2. Grundsatz anregt: Ein dezentrales Netzwerk – eine Vielzahl von Arbeitsgruppen, Foren und Vereinen, die miteinander in Austausch standen und stehen. Die Bedeutung dieses „Kompetenznetzes“ wird noch ausgeführt werden.

### 2.2.3 Biosphärenreservats-Rahmenkonzept gespiegelt im Ökosystemaren Ansatz

Der nachholende Beteiligungsprozess um den Rahmenplan des Büros Grebe hat eine hohe Affinität zum 1. Grundsatz „Gesellschaftliche Wahl der Bewirtschaftungsziele“.

Die Interessensgruppen (*stakeholder*, Umsetzungsrichtlinie 1.1) konnten sich beim Rahmenkonzept beteiligen, sie konnten ihre Ansprüche bei der Festlegung der Bewirtschaftungsziele ein-

bringen. Ihre Beiträge wurden berücksichtigt. Konflikte sind durch die koordinierend tätigen Biosphärenreservats-Verwaltungen beigelegt worden (Umsetzungsrichtlinie 1.10). Die in Umsetzungsrichtlinie 1.11 verlangten Mechanismen, für die Absicherung der getroffenen Entscheidungen, wurden im Biosphärenreservat Rhön nicht nur durch gesetzliche oder politische Strukturen erreicht, sondern hauptsächlich durch ein Miteinander aller Akteure. Einzig in Thüringen wurde durch die Verordnung die gesetzliche Handhabe genutzt. Ein Unterschied in der Durchsetzungskraft konnte nicht festgestellt werden.

Im nachholenden Partizipationsprozess ist es als Ergebnis gelungen, viele und wichtige Interessensgruppen zu beteiligen. Ihr Beitrag führte sowohl zu einer Neujustierung der generellen Zielsetzung als auch zu Änderungen im Detail bei der Festlegung von Kernzonen bzw. Naturschutzgebieten. Die von einem Meinungsforschungs-Institut gemessene Zustimmungsrates zum und zur Identifikation mit dem Biosphärenreservat in der Bevölkerung ist hoch. Der Prozess hatte auch Auswirkungen, die deutlich über die eigentliche Zielfindung hinausgehen, nämlich die Entstehung eines „lernenden Netzwerkes“ von Experten, das für das Management des Biosphärenreservats wesentlich wurde; hierauf wird später noch eingegangen.

#### 2.2.4 Bewertung Partizipation – Nullpunkt und oberes Ende einer Skala

Eine hohe Konformität mit dem Ökosystemaren Ansatz scheint auf der Hand zu liegen, insofern ist man versucht, auf einer Bewertungsskala „Partizipation“ den Prozess um das Grebe-Rahmenkonzept in der Nähe des oberen Endes zu platzieren (abzüglich einiger Punkte wegen der unberücksichtigt gebliebenen Interessengruppen „Frauen“ und „Jugendliche“; s. Abb. 3).

Allerdings stellen sich hier Fragen nach einer messbaren Partizipationsbreite und -tiefe: Welche Interessengruppen sind in welchem Maße relevant? Und: Ab welchem Grad ist ihre Beteiligung ausreichend?

Eine vollständige Beteiligung der Bevölkerung – etwa auf Basis des Wohnsitzes – wird bei den minder wichtigen Management-Entscheidungen auch keinesfalls anzustreben sein. Doch was sind die Abgrenzungskriterien etwa bei der Entscheidung des Oberzieles? Im Rückgriff auf SHEPHERD (2004): „Fünf Schritte zur Umsetzung des Ökosystemaren Ansatzes“ wird man als hinreichend in der Regel wohl vor allem die faktischen Möglichkeiten der Beteiligung von Betroffenen ersten und zweiten Grades sehen, d.h. derjenigen, die von der Ressource stark abhängen und eine aktive Rolle in der Bewirtschaftung spielen, sowie derjenigen, die in der Nähe leben oder arbeiten. Die Stellungnahmen zum Grebe Rahmenkonzept verdeutlichen einen breiten Beteiligungsprozess von Betroffenen ersten und zweiten Grades (GREBE 1994).

Generell bleibt zu sagen, dass die im Rahmen demokratischer Strukturen getroffenen Entscheidungen dem Ökosystemaren Ansatz grundsätzlich entgegen kommen, wobei nicht immer alle Umset-

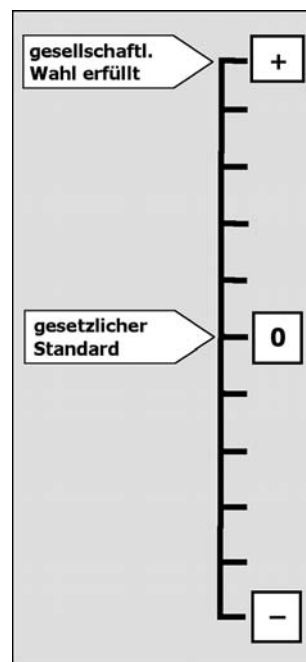


Abb. 3: Gesetzlicher Standard in Demokratien / umfassende Einbindung + Engagement aller relevanten Gruppen: Nullpunkt und obere Marke auf einer „Partizipations-Skala“.

zungsrichtlinien erfüllt sind. Die Bezugspunkte einer Partizipations-Bewertung können variabel festgelegt werden. Der doppelte politische Systembruch zeigt die Problematik, bestimmte historische Zustände zum Vergleich heranzuziehen, gerade was die größeren, landschaftsprägenden Entscheidungen angeht. Eine Bewertung kann hier nur vor dem Hintergrund der jeweils geltenden Standards erfolgen.

Im Sinne des Ökosystemaren Ansatzes ließe sich jedoch fragen, ob die pure Erfüllung gesetzlicher Standards in einer Demokratie wie der Bundesrepublik grundsätzlich schon hinreichend ist, oder vielmehr als Nullpunkt gewertet werden kann. Die Bedeutung dieser Frage wird vor allem in der Rhön klar, wo z.B. länderabhängige Verfahren zur Inschutznahme bestimmter Flächen vorkommen und die hessischen bzw. bayerischen Teile des Biosphärenreservats ohne Verordnung keine Nachteile zum thüringischen Teil erkennen lassen.

## **2.3 Kompetenznetz**

### **2.3.1 Initiativen im Biosphärenreservat**

Dass es die Apfelinitiative gibt, dass es das Rhönschafprojekt gibt: Das ist ein Zusammenspiel. Es gibt die Idee, es gibt jemand, der sie ausbreitet, es gibt jemand, der sie finanziell unterstützt – und plötzlich wird dann was daraus. Also nur gemeinsam.

Ein sehr lebendiger Prozess. Lebendige Prozesse neigen ja etwas zum Chaotischen und deswegen braucht es doch wieder gewisse Arbeitsstrukturen. (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG, BAYERN)

In der Rhön ist aus der intensiven Beschäftigung mit dem Grebe-Rahmenkonzept heraus eine Infrastruktur aus formellen und informellen Verbindungen entstanden, die heute neben der Koordination der Zusammenarbeit auch den Mitteleinsatz steuert. So z.B. die Arbeitsgruppen der Verwaltungsstellen des Biosphärenreservats für Forschung, Umweltbildung und Naturschutz. Sie sind an die Biosphärenreservats-Verwaltungsstellen angeschlossen und werden von ihnen bei der Antragsstellung bei Förderprogrammen der Länder, des Bundes oder der EU unterstützt.

Eine ähnliche Funktion nimmt auch die länderübergreifende Regionale Arbeitsgemeinschaft Rhön (ARGE Rhön) wahr:

... Es hat sich durch diese Initiative Biosphärenreservat sehr vieles weiterentwickelt und vieles ergeben, was man ursprünglich gar nicht erwartet hätte. Kein Mensch hätte beispielsweise Anfang, Mitte der 1990er Jahre damit gerechnet, dass wir heute einen Arbeitskreis der fünf wichtigsten Rhönlandkreise haben, die gemeinsam mit einem eigenen Pool von Geld gemeinsam Zukunftsprojekte eingehen. (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG, HESSEN)

Das ist im Prinzip der Auslöser für diese Zusammenarbeit im Biosphärenreservat, dass man gesagt hat: Da sind so viele wichtige Dinge; wir satteln da jetzt noch einen ‚Arbeitskreis Rhön‘ drauf. Wo sich die Landräte regelmäßig treffen, wo es Untergruppen gibt. Das ist im Prinzip die Weiterführung des Biosphärenreservats. (BIOSPÄHÄRENRESERVATS-VERWALTUNG)

Die ARGE Rhön ist eine der vielgestaltigen Organisationsstrukturen, die zusätzlich zu den bereits bestehenden kommunalen Strukturen durch das Biosphärenreservat entstanden ist. Ihre Aufgaben sind:

„Koordination und Bündelung der ... Institutionen und regionalen Akteure, ... Koordination bei der Gewinnung von Fördermitteln ... Initiierung, Koordination und Durchführung ... gegenseitige Information und Abstimmung über regionalplanerische Ziele und Maßnahmen.“  
(INTERNETPORTAL RHÖN 2007)

Innerhalb der ARGE gibt es z. Zt. drei Arbeitskreise, die sich um regionale Aspekte kümmern: Internet und Öffentlichkeitsarbeit, Dachmarke Rhön, Tourismus und Natur (INTERNETPORTAL RHÖN 2007)

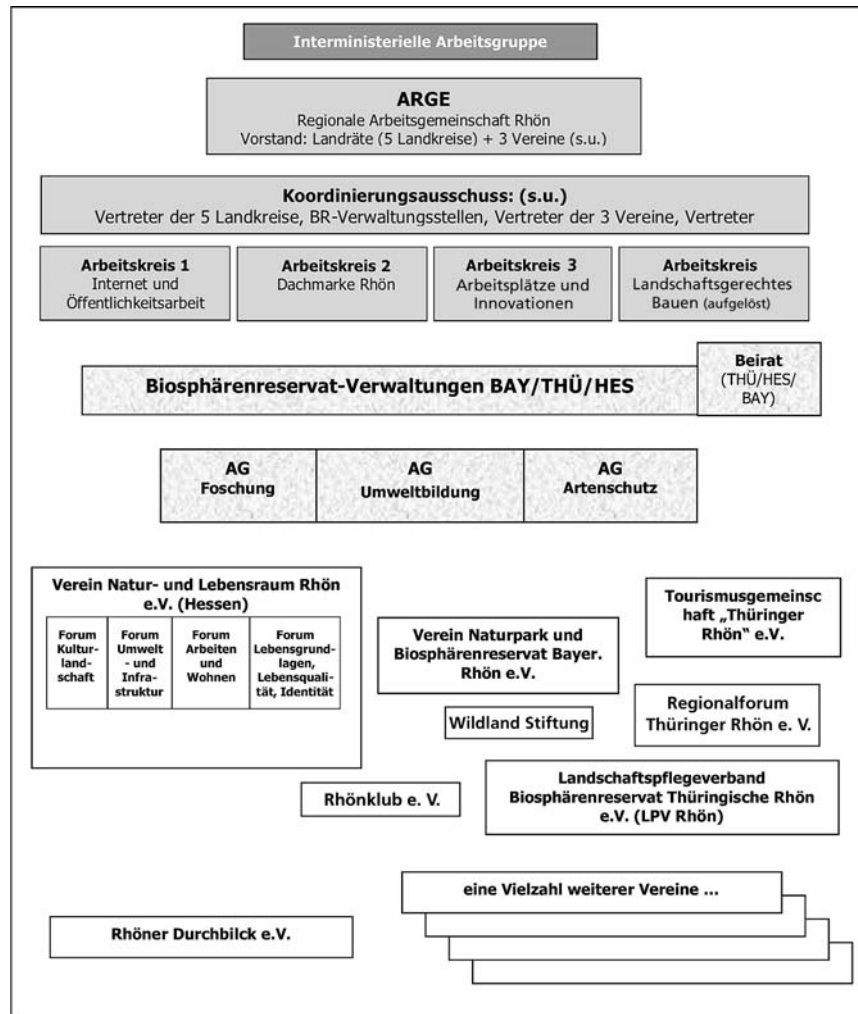


Abb. 4: Initiativen im Biosphärenreservat Rhön.

Das Biosphärenreservat bzw. der Austauschprozess regte, über dessen Ausgestaltung hinaus, eine Vielzahl lokaler Initiativen an. Länderspezifische Projekte und Programme für diese Initiativen wurden in den jeweiligen Trägervereinen der drei Bundesländer abgesprochen. Es waren dies in Hessen: Natur- und Lebensraum Rhön e.V., in Bayern: Naturpark und Biosphärenreservat bayerische Rhön e.V., und in Thüringen: Thüringer Regionalforum e.V. Ersterer wurde mit der Anerkennung des Biosphärenreservats Rhön gegründet, vor allem um als lokale LEADER-Aktionsgruppe EU-Fördermittel aus LEADER I zu akquirieren und mit den Zielen des Biosphärenreservats abzustimmen.

Zum Zeitpunkt der Feldforschung war eine der jüngsten Einrichtungen der Arbeitskreis „Rhöner Fließgewässer“, der als ein Forum für alle Interessierten an Forschung, Umweltbildung und Weiterbildung zum Thema Gewässer dienen sollte (KREMER 2005).

Mit der Anerkennung der Rhön als Biosphärenreservat wurde 1991 länderübergreifend eine interministerielle Arbeitsgruppe (der Umweltministerien der drei Länder) ins Leben gerufen, die die Arbeit der drei Verwaltungsstellen koordiniert. 2003 wurde außerdem ein Beirat einberufen, der die Aufgabe hat, die für das Biosphärenreservats Rhön zuständigen Ministerien und Verwaltungsstellen zu beraten und der dazu beitragen soll, dass die Interessen der Region in die Arbeit der Verwaltungen des Biosphärenreservats einfließen. Die Beiratsmitglieder repräsentieren insbesondere die Bereiche Hochschule, Gebietskörperschaften, Vereine, Verbände und Stiftungen. Sie wurden von den jeweiligen Ländern für die Dauer von drei Jahren ernannt.

Schon dieser knappe Überblick illustriert die für Außenstehende komplex erscheinende Landschaft des Kompetenznetzes (WEBER in Beiträge RN 3/2006). Nicht weniger komplex sind die daraus resultierenden Aktivitäten.

### 2.3.2 Kompetenznetz und Management der Fördermittel des Biosphärenreservats

Später trug das Netz von Experten wesentlich dazu bei, Fördermaßnahmen zu initiieren und untereinander sowie mit den Zielen des Biosphärenreservats abzustimmen. Die Funktionsweise dieses Netzes sieht, wie es sich in den Auskünften der befragten Experten darstellt, in etwa so aus:

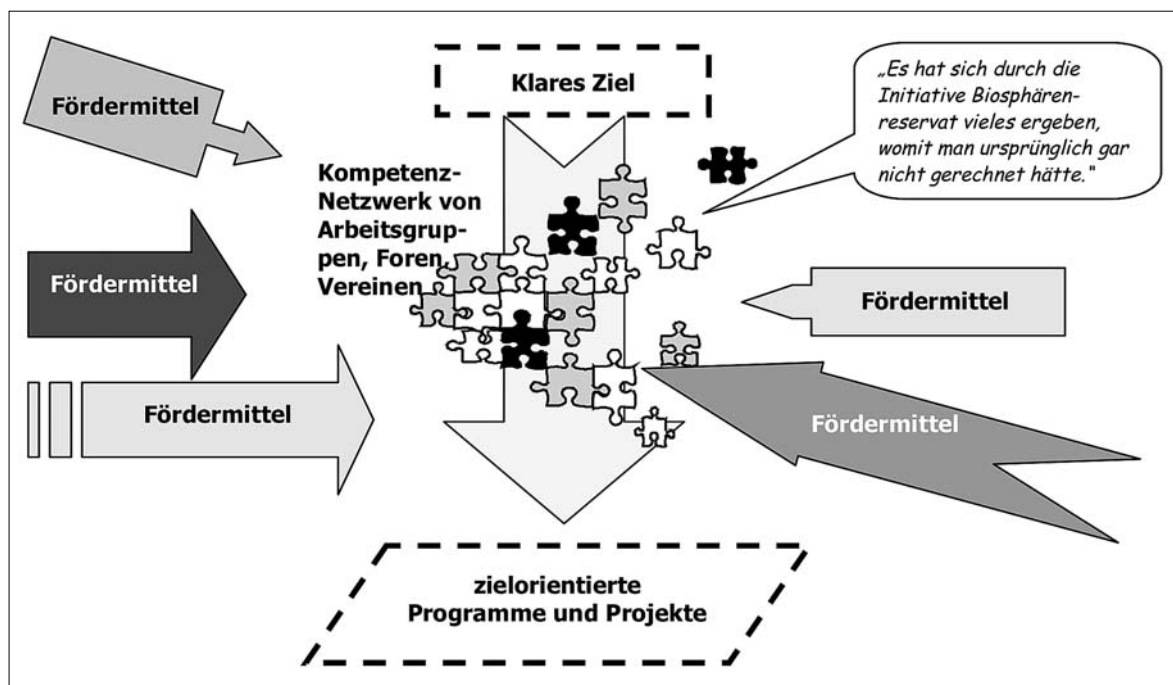


Abb. 5: Ein dezentrales Kompetenznetzwerk mit klaren Zielvorstellungen macht einen gezielten Mitteleinsatz aus den unterschiedlichsten Förderprogrammen möglich.

Im Austausch zwischen Engagierten und Experten aus den verschiedensten Bereichen entstehen Ideen für neue Projekte, wie das Gesamtvorhaben Biosphärenreservat vorangebracht werden kann. Parallel dazu entsteht praktisches Wissen, wie diese Projektideen finanziert werden könnten.

Hierzu sind die Bedingungen vielfältig: Trends in der Förderlandschaft müssen beobachtet und Neuigkeiten an geeignete Experten weitergeleitet werden, die dann qua ihrer Kompetenz oder mit Hilfe weiterer Spezialisten aus ihrem Umfeld in relativ kurzer Zeit Projektvorhaben formulieren können.

Nachrichten über beabsichtigte Projekte unter den Teilnehmern des Netzes müssen zirkulieren, Vorhaben im Hinblick auf die übergeordnete Zielsetzung diskutiert, untereinander koordiniert und abgestimmt werden.

Der besonderer Vorteil eines solchen Kompetenznetzes sind somit Arbeitsteilung und Synergieeffekte bei dieser Einwerbung und Koordination von Fördermitteln.

Voraussetzung für diese Synergieeffekte ist eine gemeinsame Verständigung auf übergeordnete Ziele. Dies ist mit der Einigung darauf, die (offene) Kulturlandschaft zu erhalten, im Biosphärenreservat Rhön gegeben.

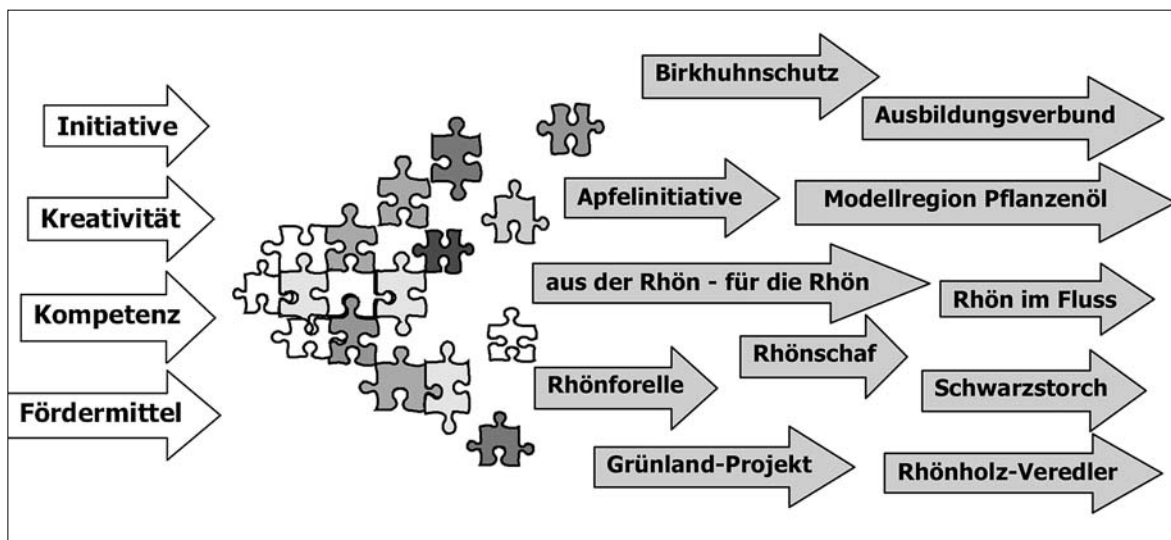


Abb. 6: Input und Output eines Kompetenznetzes im Biosphärenreservat Rhön.

### 2.3.3 Kompetenznetz gespiegelt im Ökosystemaren Ansatz

Dieser kurze Abriss illustriert, wie der nachholende Partizipationsprozess in die Entstehung eines auf den ersten Blick verwirrend vielfältigen „Netztes von Engagierten“ mündete und somit Auswirkungen hatte, die deutlich über die Gesellschaftliche Wahl der Ziele – Grundsatz 1 – hinausgehen (Abbildung 6). Quasi von selbst scheint auch der Empfehlung des 12. Grundsatzes des Ökosystemaren Ansatzes entsprochen worden zu sein, möglichst viele gesellschaftlichen Bereiche einzubeziehen.

Besonders in der Anfangszeit waren Fördermittel unverzichtbar, um die Entwicklung im Sinne des Kulturlandschafts-Ziels in Gang zu bringen, vor allem durch die Modell- und Pilotprojekte. In den drei Bundesländern existierte eine unterschiedliche Förderpolitik. Im Sinne von *Grundsatz 4* des Ökosystemaren Ansatzes soll der Fördermitteleinsatz so aufeinander abgestimmt werden, dass sie die Biodiversität und die nachhaltige Nutzung fördern. Will man sichergehen, dass Förderprogramme nicht mit diesem Ziel zuwiderlaufen oder gegeneinander konkurrieren, ist es nötig, dass sie - länderübergreifend - koordiniert werden.

Dies kann durch ein zentrales Gremium geschehen oder, was dem *Grundsatz 2* „Dezentralisierung“ besser entspricht, durch ein gut koordiniertes Netz von lokalen Gremien, wobei die Transparenz von Entscheidungen nicht verloren gehen sollte.

In Umsetzungsrichtlinie 2.2 des Ökosystemaren Ansatzes wird angesprochen, wie man die Nachteile fragmentierter Verantwortlichkeiten ausgleichen kann. Unter anderem ist hier aufgeführt, dass Informationen und Expertise geteilt werden sollten und eine gute Verständigung zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten hergestellt werden soll. Zwischen den unterschiedlichen Entscheidungs-Ebenen sollte eine unterstützende Beziehung bestehen. Dies kann man im Falle der Rhön als gegeben betrachten. Auch von anderen in den Umsetzungsrichtlinien angesprochenen Punkten kann man davon ausgehen, dass sie sich in einem gewachsenen Netz von Experten von selbst ergeben – etwa, wenn die Richtlinien ausführen, wie wichtig klare Zuständigkeiten sind (Umsetzungsrichtlinie 2.3), oder dass die angemessene Entscheidungs-Ebene und das angemessene auszuführende Organ identifiziert werden soll (Umsetzungsrichtlinien 2.4 und 2.5) und schließlich, dass die auszuführenden Organe die nötige Kapazität haben müssen, ihre Verantwortlichkeit zu übernehmen. Abschließend stellt Umsetzungsrichtlinie 2.7 fest: „Institutionelle Vereinbarungen sind entscheidend“ – ohne unterstützende institutionelle Struktur, die die entscheidenden Stellen unterstützt und koordiniert, sei deren Arbeit möglicherweise wertlos.

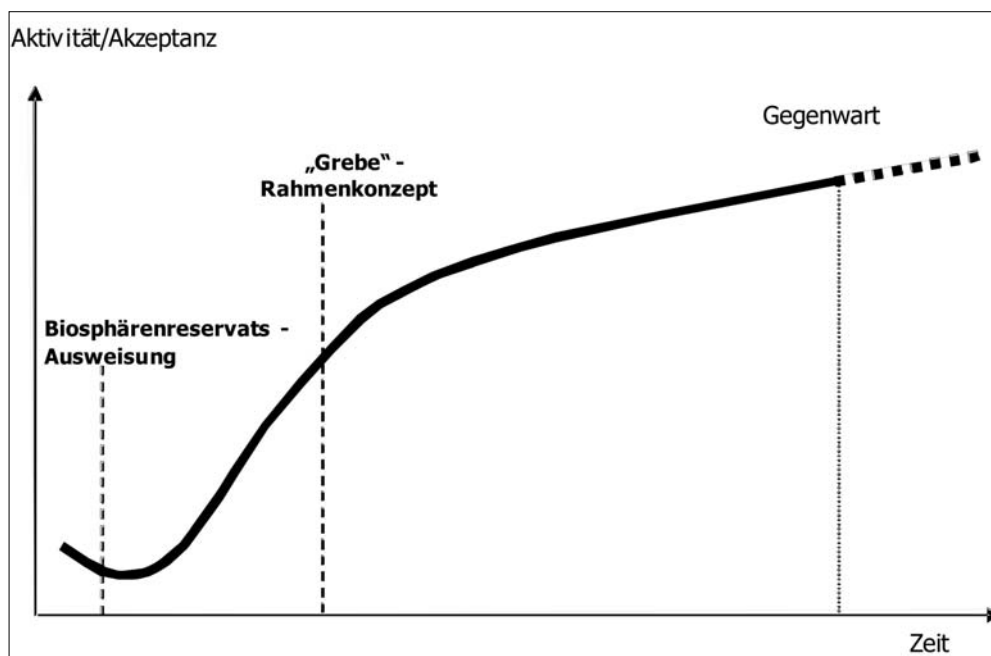


Abb. 7:  
„Erfolgskurve“  
für das Bio-  
sphärenreservat  
Rhön.



In der Rhön hat der Prozess einer nachholenden Partizipation mit der Bildung einer Vielzahl von Arbeitsgruppen, Foren und Vereinen, die miteinander in regen Austausch stehen, eine solche institutionelle Struktur hervorgebracht: ein Kompetenznetz.

### **Fazit**

Wollte man die Entwicklung nach Einrichtung des Biosphärenreservats Rhön graphisch darstellen, käme etwas Ähnliches wie die „Erfolgskurve“ in Abbildung 7 heraus. Die X-Achse steht hier für die Aktivitäten, die im Biosphärenreservat, also die Zahl der Projekte und Akteure, Fördermittel, geleistete Arbeitszeit auf der Fläche, und für die per Meinungsumfrage gemessene öffentliche Akzeptanz des Biosphärenreservats bzw. die Identifikation der Bevölkerung mit dem Reservat.

Aufgrund dieser „Erfolgskurve“ und des im vorausgegangenen Kapitel ausgeführten Vergleichs mit dem Ökosystemaren Ansatz liegt es nahe, eine hohe Konformität des Partizipations-Prozesses mit den Grundsätzen 1, 2 sowie 11 und 12 zu bescheinigen.

Dennoch scheint es, als ob selbst eine weitgehende Konformität mit dem Ökosystemaren Ansatz nicht ausreicht, um zu erklären, welche Mechanismen hinter den Entwicklungen im Biosphärenreservat stehen, die mit dem Grebe-Rahmenkonzept in Gang kamen. Die Aktivitäten haben sich ab einem bestimmten Punkt gegenseitig verstärkt. Man kann annehmen, dass dieser Prozess heute auch ohne weitere Impulse von außen weiterlaufen würde, ja dass sogar einzelne Akteure ausfallen könnten, ohne dass das Ganze in Gefahr geriete, vorausgesetzt, dass sich die Rahmenbedingungen nicht wesentlich ändern. Das Kompetenznetz hat eine Eigendynamik entwickelt und es organisiert sich selbst.

Dies ist im Ökosystemaren Ansatz so nicht gefordert. Es ist fraglich, ob eine derartige Eigendynamik mit einem Regelwerk wie dem Ökosystemaren Ansatz überhaupt zu „verordnen“ ist und ob es sich nicht darauf beschränken muss, die Voraussetzungen für derartige „von selbst laufende“ Prozesse zu schaffen. Ob der Ökosystemare Ansatz der CBD genau dies tut, ob er eine brauchbare Anleitung ist, eigendynamische Prozesse einer nachhaltiger Entwicklung anzustoßen, ist eine These, die durch vergleichende Studien ähnlicher Prozesse erhärtet werden könnte. Das Biosphärenreservat Rhön wäre ein Hinweis darauf.

### **Literatur:**

ALLENSBACH INSTITUT, 2002: Biosphärenreservat Rhön – Allensbacher Repräsentativbefragung im Frühjahr 2002, Institut für Demoskopie Allensbach

AUSSTELLUNG WASSERKUPPE, 2005: Die Rhön das Armenhaus Deutschlands, Ausstellung in der hessischen Biosphärenreservats-Verwaltung auf der Wasserkuppe

BONGARDS, Martin Gerhard, 2004: Raumplanung als wissenschaftliche Disziplin im Nationalsozialismus, Marburg / L.

FLITNER, M. / U. MATTHES / G. OESTEN / A. ROEDER, 2006: The Ecosystem Approach in Forest Biosphere Reserves: Results from Three Case Studies (BfN-Skripten 168): Bonn

- INTERNETPORTAL RHÖN, 2005: Die Regionale Arbeitsgemeinschaft Rhön., <http://www.rhoen.de/zukunftsregion/arge/>, Zugriffsdatum 30.3.2007
- KREMER, M., 2005: Arbeitskreis „Rhöner Fließgewässer“ gestartet, Pressemitteilung der Hessischen Verwaltungsstelle des Biosphärenreservats Rhön vom 27.07.2005
- MEYER, 2007 a: Fallstudie Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin. FuE-Vorhaben „Der Ökosystemare Ansatz in ausgewählten Waldbiosphärenreservaten“. Arbeitsbericht 42 (2). Institut für Forstökonomie, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Freiburg
- PLANUNGSBÜRO GREBE, 1994: Rahmenkonzept Biosphärenreservat Rhön – Behandlung der Stellungnahmen, Nürnberg
- GREBE, R., 1995: Biosphärenreservat Rhön: Rahmenkonzept für Schutz, Pflege und Entwicklung [Bearb. Planungsbüro Grebe: Landschafts- und Ortsplanung, Nürnberg]
- REGIERUNG UNTERFRANKEN, 2003: Landschaftsentwicklungskonzept Main-Rhön (LEK 3), <http://info.rhoen-grabfeld.de/lek/> Zugriffsdatum 30.3.2007
- REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL (Hg.), 2000: Landschaftsrahmenplan Nordhessen 2000. Kapitel 5: Historische Entwicklung der Kulturlandschaft
- SHEPERD, G., 2004: The Ecosystem Approach: Five Steps to Implementation. Ecosystem Management Series. IUCN. Gland, Cambridge. (<http://iucn.org/dbtw-wpd/edocs/CEM-003.pdf>)
- STRAUSS, A. / J. CORBIN, 1996: Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung, Weinheim
- THÜRINGER MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATURSCHUTZ UND UMWELT / BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ / HESSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ, o. J. (2004): Bericht zur Überprüfung des UNESCO-Biosphärenreservats Rhön, Berichtszeitraum 1991-2003, Erfurt/München/Wiesbaden, unveröffentlicht
- UNESCO-EVALUIERUNGSBERICHT 2003: [www.biosphärenreservat-rhoen.de/dokumente/evaluierungsbericht.pdf](http://www.biosphärenreservat-rhoen.de/dokumente/evaluierungsbericht.pdf) – Zusätzliches Ergebnis, Zugriffsdatum: 25.5.2007
- WEBER, Sandra, 2006: Regional Governance – Kooperation in dezentralen Metanetzen in der bayrischen Rhön. In: Ott, Erich (Hg.), 2006: Beiträge Region und Nachhaltigkeit, Heft 3/2006, S. 18-37