



Schutzgebiete und Regional- entwicklung

Gebietsschutz in Europa:

Vom Schützen zum Nütze

Ingo Mose und Norbert Weixlbaumer

Im Zuge der weltweit geführten Nachhaltigkeitsdebatte nehmen Großschutzgebiete mit integrativem Charakter einen immer höheren Stellenwert ein. Die Ansprüche an Schutzgebiete weisen dabei mehr und mehr über die reine Arten- und Flächenschutzfunktion hinaus. Mit dem erkennbaren Paradigmenwechsel geht die gleichzeitige Erfüllung unterschiedlicher Funktionen, die in einem vielschichtigen Spektrum zwischen Schützen und Nützen angesiedelt sind, einher.

Großschutzgebiete sind nach neueren Erkenntnissen in den seltensten Fällen monofunktional ausgerichtet, sondern erfüllen zumeist gleichzeitig eine Vielzahl verschiedener Aufgaben. Übereinstimmend wird heute allgemein davon ausgegangen, dass dabei folgende Ziele und Funktionen im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen:

- Erhaltung und Entwicklung der Biodiversität: *Regulationsfunktion*
- Regionale und überregionale Wohlfahrtswirkungen: *Lebensraumfunktion*
- Genpool sowie Naturkatastrophenvorsorge: *Trägerfunktion*
- Nachhaltige Regionalentwicklung: *Entwicklungsfunktion*
- Umweltbildung und -erziehung: *Informationsfunktion*

In der multifunktionalen Ausrichtung von Großschutzgebieten sind gleichermaßen große Herausforderungen und erhebliche Konfliktpotenziale angelegt. Gerade die Vielzahl unterschiedlicher Ansprüche, die Schutzgebiete erfüllen sollen, birgt das Risiko starker räumlicher Nutzungskonflikte, die sowohl zwi-

schen einem Schutzgebiet und seinem Umfeld als auch innerhalb eines Schutzgebietes selbst zum Ausbruch kommen können. Die räumliche Überschneidung von Naturschutz und Tourismus oder von Naturschutz und Landwirtschaft illustriert beispielhaft dieses Problemfeld. Umso bedeutsamer ist heute die Abstimmung und Steuerung der unterschiedlichen Ziele und Funktionen, für die eine Reihe unterschiedlicher Instrumente zur Verfügung stehen. Auch und gerade in der Definition und Ausweisung unterschiedlicher Schutzgebietskategorien kommt dies wesentlich zum Tragen.

Schutzgebiete und ihre Kategorisierung.

Weltweit werden die Funktionen von Schutzgebieten über mannigfache, national und regional sehr unterschiedliche Schutzgebietskonzepte abgedeckt. Allein Europa ist mit Schutzgebieten großer – oftmals verwirrender – Vielfalt überzogen. So gibt es beispielsweise in Deutschland elf verschiedene Typen von Schutzge-

n – ein Paradigmenwechsel

bieten, in Österreich sind es zwölf. Um Schutzgebiete hinsichtlich ihrer Ziele international transparenter und zugleich vergleichbarer zu machen, wurde deshalb von der IUCN (The World Conservation Union) ein weltweit kommunizierbares System von Schutzgebietskategorien entwickelt (vgl. Abb. 1). Die Implementierung dieses Kategoriensystems basiert auf freiwilliger Basis; die nationalen Schutzgebietskategorisierungen werden dadurch nicht in Frage gestellt.

„Geschützte Landschaften“ – Europas Stärke.

Betrachtet man das räumliche Ausmaß der einzelnen Kategorien in Europa, so ist dabei die starke Dominanz der Kategorie V (Geschützte Landschaften) auffällig; sie nimmt gemäß der United Nations List of Protected Areas (2003) mit Abstand die größten Flächenanteile ein (vgl. Abb. 2). Auch wenn gemäß der offiziellen IUCN-Diktion alle sechs Kategorien als gleich bedeutend anzusehen sind, so ist dennoch eine gewisse Image-Hierarchie der Kategorien untereinander nicht zu übersehen. Im Gegensatz zur prestigeträchtigen und finanziell lukrativen Kategorie II (Nationalparke) wird der Kategorie V (Geschützte Landschaft) im Allgemeinen geringere Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Verschiedenheit der in Kategorie V eingestufteten Großschutzgebiete in Europa ist beträchtlich. Die kategori-

alen Zuordnungen nach nationalem Recht umfassen Parco Naturale Regionale (I), Parc Naturel Régional (F), Parc National (E), Parque Natural (P), Naturpark (A und D), Regionaler Naturpark und Naturerlebnispark (CH), Area of Outstanding Natural Beauty und National Park (GB). Länderübergreifend fällt schließlich auch die Kategorie Biosphärenreservat/-park in die Kategorie V. Dabei kommen in der Vielfalt der Begriffe sowohl unterschiedliche sprachliche, kulturelle, rechtliche sowie konzeptionelle Vorstellungen zum Ausdruck.

Paradigmenwechsel in der Gebietschutzpolitik.

Je nach Mode des Naturverständnisses bzw. je nach dem Zeitgeist entwickelten sich in der Gebietschutzpolitik sowohl innerhalb Europas als auch über Europa hinaus (z.B. in Nordamerika) unterschiedliche Grundprinzipien heraus. Bezogen auf das 19. Jahrhundert kann dabei grundsätzlich zwischen der Preservationist-Bewegung „Schutz ohne Nutzung“ in den USA und der Conservationist-Bewegung „Schutz durch Nutzung“ in Kanada und Großbritannien unterschieden wer-

Abbildung 1: Internationale Schutzgebietskategorien

	Kategorie	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
		Strenges Naturreiservat	Wildnisgebiet	Nationalpark	Naturmonument	Biotop-/Artenschutzgebiet mit Management	Geschützte Landschaft/ Geschütztes marines Gebiet	Ressourcenschutzgebiet mit Management
Managementziel								
Wissenschaftliche Forschung		1	3	2	2	2	2	3
Schutz der Wildnis		2	1	2	3	3	–	2
Artenschutz und Erhalt der genetischen Vielfalt		1	2	1	1	1	2	1
Erhalt der Wohlfahrtswirkung der Umwelt		2	1	1	–	1	2	1
Schutz bestimmter natürlicher kultureller Erscheinungen		–	–	2	1	3	1	3
Tourismus und Erholung		–	2	1	1	3	1	3
Bildung		–	–	2	2	2	2	3
Nachhaltige Nutzung von Ressourcen aus natürlichen Ökosystemen		–	3	3	–	2	2	1
Erhalt kultureller und traditioneller Besonderheiten		–	–	–	–	–	1	2

Erklärung: 1 ... vorrangiges Ziel
2 ... nachrangiges Ziel
3 ... unter besonderen Umständen einschlägiges Ziel

Quelle: IUCN (The World Conservation Union)

den. Einerseits wurde Wildernis erhalten, andererseits weitgehend naturbelassene Landschaft gepflegt und touristisch in Wert gesetzt. Bewahrung und Schutz mit geringem Integrationsverständnis, das heißt ohne wesentlich über das jeweilige Schutzgebiet hinaus zu denken, waren bis Mitte des 20. Jahrhunderts Kernelemente der Gebietsschutzkonzepte. Inzwischen hat sich jedoch zumindest in den USA und in Kanada ein entscheidender Wandel vollzogen. Die Entwicklung geht heute in beiden Staaten in Richtung eines Ecosystem-Based Management, wenn auch nicht immer explizit unter dieser Bezeichnung. Dabei wird der isolierte Naturschutzaspekt von einem integrativen Ansatz – wie er auch im Durban Accord des 5. Weltparkkongresses 2003 zum Ausdruck kommt – abgelöst.

Vor diesem Hintergrund lässt sich festhalten, dass es im Wesentlichen zwei unterschiedliche Konzep-

tionen des Gebietsschutzes sind, die heute deutlich voneinander unterschieden werden können: das Paradigma des statisch-konservierenden Ansatzes (Segregationsansatz) auf der einen und das Paradigma des dynamisch-innovativen Ansatzes (Integrationschutz) auf der anderen Seite.

Der Segregationsansatz.

Folgende Eigenschaften charakterisieren den statisch-innovativen Ansatz:

- Gemäß der Dichotomie von „Schutz- und Schmutzraum“ werden Naturschutz- und Wirtschaftsflächen räumlich getrennt, d.h. Glassturz- bzw. Reservatspolitik: Schutzgebieten werden nur geringe Kontaktflächen mit den Außenwelten zugestanden.

Es handelt sich um einen sektoralen Schutz, der nur auf bestimmte Arten und in der Folge vor allem Flächen ausgerichtet ist. Die zwei Hauptinstrumente des klassischen Naturschutzes sind Arten- und Flächen-

schutz. Das mechanistische Weltbild steht als ideologische Basis hinter diesem Ansatz.

- Das Grundprinzip Schutz von Arten und Flächen wird meist bloß über eine rudimentäre Managementstruktur, die oft nur auf überregionaler Ebene angesiedelt ist (z.B. NGO oder Landesregierungsstelle) und für welche dieses Management nur eine Aufgabe von vielen ist, verfolgt.

- Normgestaltung und Schutz(gebiets)ausweisung erfolgen top-down. Es handelt sich um einen „hoheitlichen“ Naturschutz, der meist als „Verbotsnaturschutz“ zu Tage tritt.

- Die Akzeptanz bei Betroffenen (z.B. Schutzgebietsanrainer) wird bei diesem stark regelnd-normativen Ansatz nicht hinterfragt.

Der Integrationsansatz.

Hingegen ist das Paradigma des dynamisch-innovativen Ansatzes durch folgende Grundprinzipien und Eigenschaften gekennzeichnet:

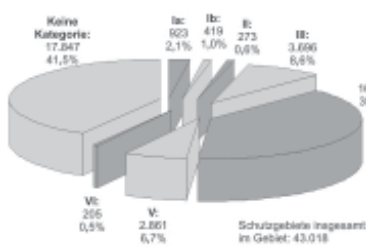
- Naturschutz ist ein räumlich und zeitlich übergreifendes Grundprinzip, das die „Schutz- und Schmutzraum“-Dichotomie zu überwinden trachtet.

Das Grundprinzip der nachhaltigen Entwicklung kommt im Zuwenden vom reinen Flächenschutz zum Prozessschutz und darüber hinaus zur angestrebten Vorbildwirkung für Flächen und Prozesse außerhalb von Schutzgebieten zum Ausdruck. Das transaktionistische Weltbild steht als ideologische Basis hinter diesem Ansatz.

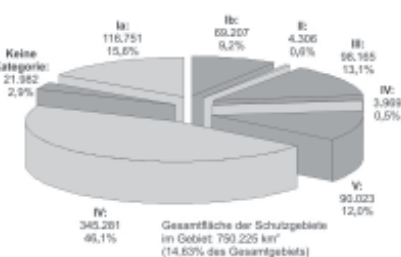
- Integrative Schutz- und Landschaftsentwicklungsmaßnahmen werden in der Regel von einer vollwertigen Managementstruktur (vor Ort und meistens auch zusätzlich überregio-

Abbildung 2: Gewichtung der IUCN-Schutzkategorien in Europa

Anzahl und prozentuelle Verteilung kategorisierter und nicht-kategorisierter Schutzgebiete



Fläche (km²) und prozentuelle Verteilung kategorisierter und nicht-kategorisierter Schutzgebiete



Gebiet beinhaltet: Albanien, Andorra, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Färöer Inseln, Finnland, Frankreich, Gibraltar, Griechenland, Großbritannien, Island, Irland, Italien, Jugoslawien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mazedonien, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Spitzbergen und Jan Mayen, Tschechische Republik, Ungarn, Vatikan

nal in Form eines Verbandes oder einer Landesstelle) geleistet. Zunehmend setzt sich eine Professionalisierung des Naturschutzes durch.

– Naturschutz wird über einen Policy-Mix (Top-down- und Bottom-up-Ansätze spielen zusammen) als gesellschaftliche Aufgabe betrachtet. Die Maßnahmen sind somit weniger regelnd-normativ, sondern bauen in einem hohen Maß auf Freiwilligkeit auf („[An]Gebotsnaturschutz“).

– Auf die Akzeptanz bei den Betroffenen wird großer Wert gelegt. Sie wird in der Regel gemeinsam mit ihnen erarbeitet.

Vom Umwelt- zum Mitwelt-denken.

Den Hintergrund des dynamisch-innovativen Ansatzes, der heute im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht, bildet im Gegensatz zum statisch-konservierenden Ansatz nicht ein „Um“-Welt-, sondern ein „Mitweltdenken“. Dieses lässt sich als eine Form des moderaten Anthropozentrismus interpretieren. Danach kann die Natur nur insofern durch den Menschen geschützt und nachhaltig entwickelt werden, als dieser sich selbst als Teil von Natur versteht: Er nimmt gegenüber „seinen“ Schutzgebieten eine Insider-Perspektive ein. Deshalb trifft auf diesen Ansatz auch nicht die Kritik der „Vernaturwissenschaftlichung“ von Naturschutz zu. Forschung und Management müssen vielmehr inter- und transdisziplinär ausgerichtet sein, um den integrativen Grundprinzipien und Ansprüchen gerecht werden zu können. Dabei soll auch und gerade der humanwissenschaftlichen Dimension des

Gebietsschutzes Rechnung getragen werden.

Daraus ergibt sich ein Gebietsschutzgedanke, der in Europa vor allem auf eine nachhaltige Entwicklung – mit explizitem Innovationscharakter – von naturfernen Landschaften abzielt. Das Hauptinstrument dieses Ansatzes ist daher vielfach die große Familie der „Naturparke“ (bzw. der IUCN-Kategorie V), welche ja besonders ab den 1960er Jahren europaweit einen ausgesprochenen Boom erlebt hat.

Der europäische Weg – Modell für die Zukunft des Gebiets-schutzes?

Großschutzgebiete haben während der letzten beiden Jahrzehnte europaweit einen anhaltenden Bedeutungsgewinn erfahren. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der mittlerweile doch beträchtlichen Flächenanteile, die heute in den verschiedenen Ländern Europas mit einem Schutzstatus belegt sind, sondern auch und gerade in Hinblick auf die vielfältigen Funktionen, die Großschutzgebieten zugeschrieben werden. Hiermit im Zusammenhang steht, wie skizziert, ein nicht zu übersehender Paradigmenwechsel, der genau genommen eine Paradigmenergänzung darstellt. Danach wird der Entwicklungsfunktion von Schutzgebieten gegenüber der Schutzfunktion mittlerweile eine deutlich gestiegene Bedeutung beigemessen. Unmittelbaren Ausdruck findet diese Tatsache in dem ausgesprochenen Boom von Schutzgebieten der IUCN-Kategorie V, die allesamt auf die Integration von Schutz- und Nutzungsfunktionen ausgerichtet sind.

Auf regionaler Ebene ist dies in Europa vor allem die sehr heterogene Kulisse der Natur- und Regionalparke. Auf internationaler Ebene ist zudem das mit hohem Ansehen verbundene Biosphärenreservat-Konzept anzuführen. Es repräsentiert über die Interpretation seiner Funktionen (gemäß UNESCO) Development, Conservation sowie Logistical Support die Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens in der Praxis.

Für die zukünftige Entwicklung der Gebietschutzpolitik in Europa wird es in den kommenden Jahrzehnten vorrangig darum gehen, den eingeschlagenen Weg zu einer stärkeren Integration von Schutz und Nutzung konsequent weiter fortzusetzen und Großschutzgebiete (auch) als Instrumente einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu nutzen. Wie die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis zeigen, erweist sich der Ansatz eines dynamisch-innovativen Gebietsschutzes mehr und mehr als geeigneter konzeptioneller Rahmen, um praktikable Modelle für den Umgang des Menschen – als Individuum wie als gesamte Gesellschaft – mit der von ihm bewohnten und genutzten Landschaft aufzuzeigen – kurzum Konzepte für eine nachhaltige Lebens- und Wirtschaftsweise zu erproben.

Univ.-Prof. Dr. Ingo Mose ist Professor für Regionalwissenschaften an der Carl-von-Ossietszky-Universität in Oldenburg, Deutschland.

Ao. Univ.-Prof. Ing. Dr. Norbert Weixlbaumer arbeitet am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien. Er ist Präsident der Alpenschutzkommission CIPRA Österreich.

Regionale Wertschöpfung:

Der Beitrag der Großschutzgebiete

Hubert Job, Daniel Metzler, Marius Mayer

Großschutzgebiete verfolgen in erster Linie Naturschutzziele. Sie werden neuerdings auch in Mitteleuropa in ein touristisches Destinationsmanagement zu integrieren versucht. „Welche positiven pekuniären Effekte für die Einheimischen kann Tourismus in Großschutzgebieten generieren?“, lautet die dahinter stehende Frage. Dazu werden in verschiedenen deutschen Großschutzgebieten durchgeführte Wertschöpfungsstudien miteinander verglichen. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Großschutzgebiete durchaus Beiträge für die Regionalökonomie leisten können.

Großschutzgebiete haben als Kategorien des Gebietsschutzes in erster Linie den Zweck, wertvolle Natur-, aber auch Kulturlandschaften zu schützen. Generell ist das Verhältnis zwischen Naturschutz und Tourismus ambivalent. Trotz der potenziellen Belastungen der geschützten Landschaften kann sich der Tourismus auch positiv auf die Natur auswirken. Dieser scheinbare Widerspruch erklärt sich damit, dass ein per se betriebener Naturschutz häufig auf

Akzeptanzprobleme bei der lokalen Bevölkerung stößt, deren Handlungsmöglichkeiten durch die Nutzungsaufgaben von Großschutzgebieten eingeschränkt werden. Andererseits eröffnet sich durch die Ausweisung eines Großschutzgebietes die Möglichkeit planmäßiger touristischer Nutzung. Gerade wegen ihrer Lage in peripheren, strukturschwachen Regionen sollten Großschutzgebiete nicht schwarze Löcher ausserhalb des normalen Wirtschaftsraums sein, sondern vielmehr in die Region und deren Entwicklung integriert werden.

Die Bedeutung des Tourismus in Großschutzgebieten für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region ist bislang selten und – wenn überhaupt – mit nicht vergleichbaren Methoden untersucht worden. Um den Managements von Großschutzgebieten ein standardisiertes Vorgehen zu ermöglichen, wurde in einem F&E-Vorhaben des deutschen Umweltministeriums und des Bundesamtes für Naturschutz eine Methode zur Erfassung von regionalökonomischen Wirkungen entwickelt.

Die Resultate von Studien aus je zwei deutschen National- und Naturparks werden vorgestellt und abschließend mit bereits in Österreich durchgeführten Studien dieser Art vergleichend diskutiert.

Großschutzgebiete: die regionalökonomische Perspektive.

Bei Großschutzgebieten handelt es sich um öffentliche Güter. Dort besteht keine Nutzenrivalität und es erfolgt keine Preisbildung am Markt. Insofern gestaltet es sich schwierig, den pekuniären Wert zum Beispiel von Nationalparks zu bestimmen. Dieser monetäre Wert stellt nur eine Wertkomponente unter vielen eines Großschutzgebietes dar (siehe Job/Metzler 2005).

Der prinzipiell nicht-konsumtive Tourismus in Großschutzgebieten zieht in erster Linie tangible Effekte in Form von in monetären Größen messbaren Finanzströmen nach sich. Die intangiblen Effekte (z.B. Imagewirkung) bleiben hier unberücksichtigt.

Im Fokus regionalökonomischer Analysen des Tourismus stehen zumeist Einkommens- und Beschäftigungseffekte. Mit Hilfe von Wertschöpfungsstudien können diese Effekte, welche von spezifischen Angeboten wie den Großschutzgebieten, ausgehen, quantifiziert werden.

Wertschöpfung bedeutet Einkommen und wird als Summe der Löhne, Gehälter und Gewinne dargestellt. Zur Berechnung müssen die Ergebnisse aus Gästezahlungen und -befragungen sowie einzelbetrieblichen Analysen miteinander verknüpft wer-

den. Während die Zählungen und Gästebefragungen Informationen zum Nachfragevolumen und zu den Ausgaben liefern, können die branchenspezifischen Kostenstrukturen der von der touristischen Nachfrage profitierenden Unternehmen nur aus den die Betriebe vergleichenden Analysen abgeleitet werden. Da die direkt von den Ausgaben der Touristen profitierenden Unternehmen ihr Angebotspektrum ohne den Bezug von Vorleistungen nicht aufrecht erhalten können, ist es sinnvoll, auch die indirekten Einkommenswirkungen, also etwa Warenlieferanten, zu berücksichtigen (vgl. Job/Metzler 2006).

Untersuchungsdesign und Methodik.

Das bei den Wertschöpfungsstudien angewandte Verfahren ermittelt zuerst die Besucherzahl der Großschutzgebiete. In einem zweiten Schritt wird dann das Ausgabe-

verhalten der Besucher erfasst. Schließlich werden in einem letzten Schritt die Umsatzzahlen bestimmt. Diese können unter Berücksichtigung von betriebsspezifischen Wertschöpfungsquoten in Einkommenseffekte umgerechnet werden. Aus dem regionalen Einkommen lassen sich Vollzeitarbeitsplatz-Äquivalente ableiten. Die einzelnen Schritte der Methodik, um zur anvisierten Kenngröße Beschäftigungsäquivalent zu gelangen, sind an anderer Stelle ausführlich dargelegt worden (Job/Metzler 2005: 466f.). Die Untersuchungsgebiete werden auf Gemeindeebene abgegrenzt. Es werden nur Kommunen einbezogen, die ganz im Großschutzgebiet liegen oder von dessen Grenze geschnitten bzw. tangiert werden.

Nationalpark Berchtesgaden versus Nationalpark Müritz.

Im Müritz-Nationalpark waren rund

390.000 Besucher anzutreffen (2004), im Nationalpark Berchtesgaden etwa 1,13 Millionen (2002). Entsprechend der Pilotstudie im Nationalpark Berchtesgaden (Job/Metzler/Vogt 2003) sind im Müritz-Nationalpark die Besucher in zwei Gruppen geteilt worden. Ausschlaggebend für die Einteilung ist ihre Nationalpark-Affinität, die sich aus dem Wissen über den Nationalpark und dessen Rolle bei der Destinationswahl ergibt. Aus diesem Vorgehen resultiert eine Gruppe von Nationalpark-Touristen im eigentlichen Sinn mit einem Anteil von 44 Prozent, die restlichen 56 Prozent werden als Nationalpark-Touristen im weiteren Sinn bezeichnet. Im Berchtesgadener Land wurde nur einer von zehn Befragten (10 Prozent) als Nationalpark-Tourist im eigentlichen Sinn klassifiziert. Diese massiven Unterschiede in der Besucherstruktur ergeben sich unter anderem aus der Entstehungsgeschichte der National-

Synopse ökonomischer Effekte der untersuchten deutschen Großschutzgebiete

	Naturpark Altmühltal	Naturpark Hoher Fläming	Nationalpark Berchtesgaden	Nationalpark Müritz
Besucherzahl	910.000	300.000	114.000* (1,129.000**)	167.000* (390.000**)
Ø Tagesausgaben pro Kopf	22,80 Euro	20,60 Euro	44,27 Euro	33,80 Euro
Bruttoumsatz***	20,7 Mio. Euro	6,2 Mio. Euro	9,3 Mio. Euro	13,4 Mio. Euro
Einkommen 1. Umsatzstufe	6,9 Mio. Euro	2,0 Mio. Euro	3,1 Mio. Euro	4,7 Mio. Euro
Einkommen 2. Umsatzstufe	3,4 Mio. Euro	1,0 Mio. Euro	1,5 Mio. Euro	2,2 Mio. Euro
Einkommen 1. und 2. Umsatzstufe	10,3 Mio. Euro	3,0 Mio. Euro	4,6 Mio. Euro	6,9 Mio. Euro
Beschäftigungsäquivalent****	483 Personen	211 Personen	206 Personen	261 Personen

*Nationalparktouristen im engeren Sinn

**alle Nationalparktouristen (i.e.S. u. i.w.S.)

***bei den Nationalparks Bruttoumsätze, die von Nationalparkbesuchern i.e.S. generiert wurden; bei den Naturparks beziehen sich die Bruttoumsätze auf die gesamte Besucherzahl

****das Beschäftigungsäquivalent der Naturparke bezieht sich auf alle Touristen, bei den Nationalparks nur auf die Nationalparkbesucher i.e.S.

parks: Während das Berchtesgadener Land und der Königsee bei der Gründung des Nationalparks 1978 bereits auf über 150 Jahre Tourismusgeschichte zurückblicken konnten und als Destination einen hohen Bekanntheitsgrad aufwiesen, wurde der Müritz-Nationalpark 1990 auch mit einem klaren touristischen Auftrag ins Leben gerufen. Deshalb besitzen das Label und die Vermarktung des Nationalparks dort einen deutlich höheren Stellenwert als in Berchtesgaden.

Durch die Besucher des Müritz-Nationalparks werden pro Jahr insgesamt rund 13,4 Millionen Euro Bruttoumsatz erwirtschaftet. Aus den Bruttoumsätzen durch die Tages- und Übernachtungsgäste im Müritz-Nationalpark (13,4 Millionen Euro) entstehen Einkommen in Höhe von knapp 6,9 Millionen Euro.

Die Beschäftigungsäquivalente ergeben sich aus der Division der Wertschöpfung durch Nationalparkbesucher (6.858,8 Euro) durch das durchschnittliche Volkseinkommen pro Kopf (10.118 Euro) in der Region. Durch die Nationalpark-Touristen im eigentlichen Sinn errechnet sich dementsprechend ein Beschäftigtenäquivalent von 261 Personen, deren Einkommen voll vom nationalparkinduzierten Tourismus abhängig ist. Auf der Basis einer vergleichbaren Methode wurden im Nationalpark Berchtesgaden Bruttoumsätze von Nationalpark-Touristen in Höhe von 9,3 Millionen Euro errechnet. Die Umrechnung in Beschäfti-

gungsäquivalente ergab für das Berchtesgadener Land (durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 22.500 Euro) insgesamt eine niedrigere Zahl an Beschäftigungsäquivalenten von 206 Personen bezogen auf Nationalparktouristen im eigentlichen Sinn (Job et al. 2003).

Naturpark Altmühltal versus Naturpark Hoher Fläming.

Im Naturpark Hoher Fläming ist von rund 300.000 Besuchern im Jahr 2004 auszugehen; mit 910.000 ist das Besuchervolumen im Naturpark Altmühltal mehr als dreimal so groß. Der Naturpark Hoher Fläming ist durch seine Nähe zu Berlin, den damit verbundenen Tagesausflugverkehr (83 Prozent) (Naherholungsnaturpark), und seine Lage im strukturschwachen Peripheraum Südwest-Brandenburgs geprägt, während im Naturpark Altmühltal, gelegen im strukturstarke Zwischenraum Oberbayerns bzw. Mittelfrankens, zwar ebenfalls die Tagesgäste (63 Prozent) dominieren, aber die Übernachtungsgäste (37 Prozent) von deutlich größerer Bedeutung sind als im Naturpark Hoher Fläming (17 Prozent) (Übernachtungsnaturpark) (Job/Metzler 2006, S. 357). Diese Gästestruktur wirkt sich auch deutlich auf die touristischen Umsätze aus.

Durch die Tages- und Übernachtungsgäste im Naturpark Altmühltal entsteht Einkommen in Höhe von knapp

10,3 Millionen Euro, im Naturpark Hoher Fläming in Höhe von knapp 3,0 Millionen Euro. Das Beschäftigungsäquivalent beträgt im Naturpark Altmühltal 483 und im Naturpark Hoher Fläming 211 Vollzeit Arbeitsplätze. Dabei wird in diesem Fall aber nicht wie bei den Nationalparks zwischen „Naturpark-Touristen“ und „Nicht-Naturpark-Touristen“ unterschieden, sondern die komplette touristische Wertschöpfung betrachtet, da der meist diffuse Grenzverlauf Operationalisierungsprobleme aufwerfen würde.

Studien in Österreich.

Auch in Österreich wurde bereits eine Reihe von Untersuchungen zu den wirtschaftlichen Effekten von Großschutzgebieten durchgeführt. Leider lassen die erwähnten Studien entscheidende Sachverhalte unberücksichtigt, sodass ein ernstzunehmender Vergleich der Resultate derzeit nicht möglich erscheint.

– Die Input-Output-Analyse des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Kratena 2000) klammert österreichische Binnentouristen explizit aus, da es sich der Studie zu Folge lediglich um eine Verlagerung von privaten Konsumausgaben handelt. Aus regionalökonomischer Perspektive wäre eine Berücksichtigung aber zwingend notwendig – es sollten nur Bewohner der Region ausgeklammert werden.

– Der Zuordnung von Touristen zu Großschutzgebieten wird zuwenig Beachtung geschenkt. So setzt die 2001 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit erschienene Studie „Nationalparks und Tourismus in Österreich“ den Nationalparktourismus mit dem Tourismus in Nationalparkregionen gleich, ohne die wirkliche Nationalparkaffinität der Gäste zu untersuchen (vgl. BMWA 2001). Die dort angegebenen 6,4 Millionen Nächtigungen des österreichischen Nationalparktourismus erscheinen dementsprechend als zu hoch. Lehar et al. 2004 geben für den Osttiroler Nationalparkanteil die erstaunlich hohe durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 11,5 Tagen an – in Gesamt-Tirol lag dieser Wert in der Sommersaison 2004 aber bei nur 4,7 Tagen.

Resümee.

Über den touristischen Attraktionswert von Großschutzgebieten bestehen mittlerweile keine Differenzen mehr. Die unterschiedlichen regionalen Wertschöpfungseffekte ergeben sich zum einen aus der historischen Tourismusentwicklung und zum anderen aus dem damit zusammenhängenden Ausmaß und der Konsequenz der Ausrichtung der Destination auf das Großschutzgebiet. In dieser Hinsicht können deutsche Großschutzgebiete von ihren österreichischen Pendanten lernen, da dort die

Vermarktung der Großschutzgebiete generell professioneller verläuft und es besonders bei den Nationalparks weniger Berührungspunkte zwischen den Vertretern des Naturschutzes und des Tourismus gibt. Das Nationalparkmanagement im Kärntner Teil des Nationalparks Hohe Tauern übernimmt beispielsweise seit diesem Jahr auch die Vermarktung des benachbarten Mölltaler Gletscherskigebietes. Aber auch das produzierende Gewerbe greift auf das Prädikat Nationalpark zurück, wie beispielsweise die jüngst wieder neu aufgenommene Produktion des Erfrischungsgetränks „Gesäuse-Perle“ im Nationalpark Gesäuse zeigt.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMA) (Hrsg.) (2001): Nationalparks und Tourismus in Österreich 2001, Kurzfassung. Hammer T. (Hrsg.) (2003): Großschutzgebiete – Instrumente nachhaltiger Entwicklung. München.

Hannemann T., Job H. (2003): Destination „Deutsche Nationalparke“ als touristische Marke. *Tourism Review* 58 (2): 6–17.

Job H., Metzler D. (2006): Naturparke + Tourismus = Regionalentwicklung?. *Natur und Landschaft* 81 (7), 355–361.

Job H., Metzler D. (2005): Regionalökonomische Effekte von Großschutzgebieten. *Natur und Landschaft* 80 (11), 465–471.

Job H., Harrer B., Metzler D., Hajizadeh-Alamdary D. (2005): Ökonomische Effekte von Großschutzgebieten. Untersuchung der Bedeutung von Großschutzgebieten für den Tourismus und die wirtschaftliche Entwicklung der Region. BfN-Skripten (135) Selbstverlag. Bonn-Bad Godesberg.

Job H., Metzler D., Müller M., Mayer M. (2004): The contribution of small and medium tourism enterprises to regional economic development – a comparison between two German national park regions. In: Keller P., Bieger T. (Hrsg.): *The future of small and medium sized enterprises in tourism*. 54th Congress 2004 of the International Association of Scientific Experts in Tourism, St. Gallen, 55–75.

Job H., Metzler D., Vogt L. (2003): Inwertsetzung alpiner Nationalparks. Eine regionalwirtschaftliche Analyse des Tourismus im Alpenpark Berchtesgaden. *Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie* 43. Kallmünz.

Kratena K. (2000): Ökonomische Effekte des Nationalparks „Hohe Tauern“ auf die Wirtschaft des Bundeslandes Salzburg, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Salzburger Nationalparkfonds.

Lehar G., Hausberger K., Fuchs L. (2004): Besucherzählung, Wertschöpfungs- und Motiverhebung im Nationalpark Hohe Tauern und im Naturpark Rieserferner-Ahrn, Institut für Verkehr und Tourismus Innsbruck.

Ao. Univ.-Prof. Dr. Hubert Job ist stellvertretender Vorstand des Instituts für Wirtschaftsgeographie der Ludwig-Maximilians-Universität in München.

Dr. Daniel Metzler, MBR, und Dipl.-Geogr. Marius Mayer sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsgeographie der Ludwig-Maximilians-Universität in München. ─

Regional Governance:

Lernprozess zur Selbststeuerung

Dietrich Fürst

„Regional Governance“ organisiert sich in Schutzgebieten mühsamer, weil der Schutz der natürlichen Ressourcen als Gemeinschaftsgut sich nur schwer für freiwillige Selbststeuerung eignet. Voraussetzung sind Lernprozesse, die die Denkmuster und Einschätzungen der Akteure verändern.

Von „Regional Governance“ spricht man, wenn man neue Formen der regionalen Selbststeuerung meint, die primär auf Netzwerken von Akteuren basieren, die „wohlverstandene Eigeninteressen“ verfolgen, das heißt ihre kurzfristige Nutzenmaximierung zugunsten der längerfristigen Nutzenmaximierung unter Einbezug der ökologischen und sozialen Belange einer Region modifizieren. Governance-Muster entstehen durch freiwilligen Zusammenschluss von Akteuren. Governance unterscheidet sich von Kooperation und Koordination dadurch, dass es sich um kollektive Bearbeitung von Gemeinschaftsgütern handelt, wobei sich solche Gemeinschaftsgüter heute primär als so genannte „regionale Wettbewerbsgüter“ präsentieren: Sie verschaffen den Regionen größere Wettbewerbs-

fähigkeit gegenüber anderen Regionen (Glassmann/Voelzkow 2005). Eine klare Abgrenzung, ab wann man von „governance“ sprechen sollte und wann wir es mit endogener Entwicklungsstrategie, Regionalmanagement, „regionalen Milieus“ oder „regimes“ zu tun haben, ist praktisch nicht möglich. Die genannten Termini sind theoretische Konstrukte, die jeweils spezifische theoretische Betrachtungsweisen von regionalen Entwicklungsprozessen markieren. „Endogene Entwicklungsstrategie“ interessiert sich für die Inhalte der Arbeit, Regionalmanagement für den strategischen Ansatz der Regionalentwicklung, die Milieu-Theorie für die sozialen Bindungen zwischen Akteuren einer Region und „Regimes-Theorien“ behandeln – wie die Governance-Diskussion – die Entscheidungsprozesse, interessieren sich aber primär für die Akteure, während die Governance-Diskussion auf die Regeln und Normen blickt, die sich für regionale Gemeinschaftsaufgaben entwickeln. Deshalb sind Regime-Theorien und die Governance-Diskussion sehr eng verwandt, einige Autoren sehen sie als weitgehend identisch an (Hamilton 2004, S. 456), was allerdings dem theoretischen Anspruch der Governance-Diskussion nicht entspricht.

In Schutzgebieten gestaltet sich die Problematik der Regional Governance insofern gegenüber den üblichen Prozessen der regionalen Entwicklung etwas anders, als das Gemeinschaftsgut, der Schutz natürlicher Ressourcen in einer Region, sich nur schwer für freiwillige Selbststeuerung eignet: Der Bezug zu Akteursinteressen ist diffuser, der Nutzen wird eher negativ als positiv definiert („Verhinderung“) und für die meisten der Akteure bietet sich „Trittbrettfahrerverhalten“ an: Wenn andere sich um den Erhalt des Schutzgebiets kümmern, kann man selbst getrost Zaungast spielen. Hinzu kommt, dass das Schutzgebiet extern definiert wird – nach geo-ökologischen, geo-morphologischen oder nach faunistischen Kriterien. Das bedeutet: Es müssen Akteure miteinander kooperieren, die häufig bisher wenig oder nichts miteinander zu tun hatten und sich auch in keiner Weise als „Gemeinschaft“ empfinden. Entsteht dann überhaupt Regional Governance?

Entstehung von Regional Governance in Schutzgebieten.

Im Prinzip lassen sich drei Pfade identifizieren, wie selbst unter den Bedingungen der Schutzgebiete Regional Governance entstehen kann.

Der erste Pfad wird in Deutschland gern besprochen: Um die harten Auflagen eines naturrechtlichen Schutzgebietes abwehren zu können, organisieren sich in den Regionen, die Schutzgebiete bekommen sollen, Initiativen, die auf die Umwandlung der strengen Schutzgebiet-Kategorien in die weicheren der „Biosphären-Reservate“ drängen (Fuchs 2006). Der Vorteil dieser Umwandlung: Biosphären-Reservate erlauben auch bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten, solange sie im Einklang mit den Biosphären-Regulativen stehen. Das sind vor allem naturbezogene Wirtschaftsaktivitäten, die Regeln der Nachhaltigkeit folgen, wie Bio-Landwirtschaft, Tourismus und ähnliche.

Der zweite Pfad ist in den USA zu beobachten. Dort haben sich Umweltschützer zu regionalen Organisationen formiert, die unter dem Begriff des „grass-roots ecosystem management (GREM)“ agieren. Ihr Ziel ist es, das Bewusstsein für den Wert der Naturgüter zu fördern und darauf aufbauend regionale Selbststeuerungsprozesse zu organisieren, die das traditionelle Freund-Feind-Denken (Umweltschutz versus Wirtschaftsentwicklung) über *win-win*-Spiele auflösen: Auch hier geht es letztlich darum, den Schutzgedanken mit individuellen Interessen zu verbinden, und zwar primär über das „strong attachment to place“. Dahinter steht die Hoffnung, dass „‘place’ thus becomes a catalyst for self-governance. It mobilises citizens to care enough to participate in the act of governing ‘their’ place by reminding community members of what they share in common –

reliance on the natural landscape“ (Weber 2000, S. 239).

Ein dritter Pfad beruht auf der Entdeckung der Schutzgebietspotenziale für den Tourismus. Mit wachsendem Senioren-Anteil in der Bevölkerung nimmt die Neigung zu, die Schönheit von Landschaften als ausreichendes Argument für touristische Aktivitäten zu akzeptieren – für Kurzurlaube mit Spazierengehen, Radfahren oder im Verbund mit „Wellness-Aktivitäten“. Genauere Untersuchungen zeigen allerdings, dass alle drei Pfade Voraussetzungen benötigen. Sie setzen bestimmte Veränderungen in den Denkmustern und Einschätzungen der Akteure voraus: dass die Schutzgüter ein wesentlicher Bestandteil ihrer Lebensqualität sind, dass sie ökonomisch „in Wert gesetzt“ werden können, dass Natur und Landschaft emotionale Bindungen auslösen können. In der Regel verlangt das Lernprozesse (vgl. Fürst et al. 2005)

Akteure, Governance, Regionalentwicklung.

Die meisten Akteure engagieren sich in Reaktion auf eingetretene Ereignisse oder laufende Prozesse. In Deutschland gehören die wenigsten zur Gruppe der Promotoren. Promotoren in der Entwicklung von Schutzgebieten kommen überwiegend aus dem öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich – selten aus dem wirtschaftlichen Bereich. Bei den primär-aktiven und den reaktiven Akteuren (Wirtschaft) lässt sich beobachten, dass die unterschiedlichen Pfade der Governance-Formierung auch unterschiedliche Akteurskonstellationen erzeugen. Im oben skizzierten ersten

Entwicklungspfad sind es vor allem Kommunen (primär: Landkreise), Umweltschutzverbände und Vertreter wirtschaftlicher Belange, die sich engagieren. Sie verfolgen in der Regel klar definierte Interessen: Abwehr einer neuen überkommunalen Steuerungseinheit (Kommunen), Abwehr restringierender Umweltschutzaufgaben (Wirtschaft), Förderung der Idee des Naturschutzes (Umweltschutzverbände). Ihre teils antagonistischen, teils wenig konstruktiven (defensiven) Interessenlagen erschweren die Governance-Bildung. Ohne Intermediäre, das heißt Vermittler, lassen sich Governance-Prozesse kaum initiieren. Meist werden solche Vermittlungsprozesse vom Staat unterstützt, der ein Interesse am Aufbau des Schutzgebiets respektive Biosphärenreservats hat. Aber auch dann formieren sich nur schwer „Governance-Arrangements“ im eigentlichen Sinne: Es fehlt an der verbindenden konstruktiven Idee eines regionalen Entwicklungspfad. Deshalb bemühen sich die für den Aufbau von Biosphärenreservaten vom Staat Beauftragten, Diskurs-Prozesse für die Definition von Regionalen Entwicklungskonzepten zu initiieren. Selbst dann entwickeln sich Governance-Arrangements nur über einen längeren Zeitraum konstruktiver Kooperation und Lernvorgänge. Erst, wenn es geglückt ist, in den Köpfen der relevanten Akteure das Bewusstsein zu verankern, dass die Entwicklungsperspektiven der einzelnen Akteure vom Entwicklungsprozess der Region abhängen, beobachtet man Arrangements, die man mit „governance“ belegen könnte. Nur decken sie

keineswegs alle relevanten Akteure der Region ab: Das sind selektive Arrangements, meist an Projekte gebunden und meist auf Teilregionen des Gesamtgebiets bezogen, häufig auch „sortiert“ durch soziale Netzwerke, die vorher schon existierten oder sich im Prozess entwickelten.

Der „amerikanische“ Weg der GREM-Bewegung arbeitet dagegen sehr viel stärker mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, wobei die Stärke der Bewegung aber wesentlich gestützt wird durch die Mitwirkung von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren, das heißt von organisierten Einheiten.

Der dritte Pfad (touristische Nutzung der Schutzgebiete) ist wahrscheinlich der selektivste bezogen auf die Akteure. Hier ist auch zu fragen, ob Governance-Arrangements überhaupt entstehen oder ob der Prozess lediglich auf Regionalmarketing hinausläuft.

Gesamteinschätzung.

Governance-Arrangements lassen sich üblicherweise durch Akteure (Interessen, Kompetenzen, Ressourcen), Akteurskonstellationen (Netzwerke, Verbände, Gebietskörperschaften; gleichartige oder heterogene Handlungslogiken u.ä.), Institutionen (Regelsysteme, Normen, Anreize, Dis-Inzents), Situationen (Handlungsanlässe, Handlungsbedingungen u.ä.) und Prozessverläufe beschreiben (vgl. Scharpf 2000). Bei Schutzgebieten stehen sich Schutzinteressen und Nutzinteressen gegenüber, wobei die Nutzinteressen meist besser organisiert sind als die Schutzinteressen, letztere aber die stärkere (emotional und ideologisch gestützte) Motivationskraft auslösen können. Der Gegensatz lässt sich zwar über *win-win*-Konstruktionen ausräumen (s.o.),

aber das setzt einen Lernprozess voraus, der initiiert und gesteuert werden muss. Meist ist dafür externe Unterstützung erforderlich (z.B. Fördergelder, staatlich unterstützte Moderationsprozesse).

Die Akteurskonstellation führt zwar unterschiedliche Handlungslogiken zusammen (marktliche, politische, bürokratische und zivilgesellschaftliche), aber häufig dominieren den Prozess die nicht leicht zu vereinbarenden bürokratischen und marktlichen Handlungslogiken. Sie lassen sich lediglich projektgebunden integrieren. Solche Akteurskonstellationen tendieren dazu, dass den ökonomischen Belangen mehr Gewicht eingeräumt wird als den ökologischen, dass die Governance-Arrangements faktisch kaum mehr als projektbezogenes Regionalmanagement sind und dass sie eine Eigendynamik entfalten, den professionalisierten Akteuren den Vortritt zu geben und andere Belange eher randständig zu machen.

Hinsichtlich der Institutionalisierung finden sich zwar anfangs Netzwerke, aber die Governance-Arrangements lassen sich nur dann dauerhaft gestalten, wenn sie „härter“ institutionalisiert werden, wozu mindestens eine Art „Regionalbüro“ mit organisierter Beteiligung der relevanten Akteure (über „Regionalversammlungen“ oder „Beiratskonstruktionen“) gehören. Auch hier zeigen sich Eigendynamiken, die entweder in Richtung „institutionalisierte Schutzgebietsverwaltung“ oder in Richtung „Regionalmarketing“ gehen. Es ist relativ selten, dass sich netzwerkartige Governance-Arrangements dauerhaft halten können, es sei denn, es formierte sich ein (ehrenamtliches) Management, das

aber meist auf Akteursaktivierung über Projekte basiert ist.

Die Kategorie „Situation“ ist letztlich für Governance-Arrangements entscheidend: In ihr steckt die sachliche Motivationskraft, das Selektionsmuster für die relevanten Akteure und die Intensität der Selbststeuerung. Governance-Arrangements sind dann kaum zu erwarten, sofern es nicht gelingt, Schutzgebietsbelange mit Akteursinteressen zu koppeln, einen kraftvollen Initiator zu haben, der die Initiative auch zu inszenieren versteht, oder Interessenkonflikte in konstruktive Diskurse zu transformieren.

Fuchs O.: *Touristic Governance. Kooperation als strategisches Element regionaler Tourismusentwicklung*, Diss. Fakultät Architektur und Landschaft, Universität Hannover, 2006.

Fürst D., Lahner M., Pollermann K.: *Regional Governance bei Gemeinschaftsgütern des Ressourcenschutzes: das Beispiel Biosphärenreservat*. In: *Raumforschung u. Raumordnung* 63 (2005), 330-39.

Glassmann U., Voelzkow H.: *Regionen im Wettbewerb: Die Governance regionaler Wirtschaftskluster*. In: S. Lütz et al. (Hg.), *Governance in der politischen Ökonomie*, Hagen: FernUniversität 2005 (Kurs Nr. 03906).

Hamilton D. K.: *Developing regional regimes: A comparison of two metropolitan areas*. In: *Journal of Urban Affairs* 26 (2004), 455-77.

Scharpf F.W.: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich 2000.

Weber E.P.: *A new vanguard for the environment: Grass-roots ecosystem management as a new environmental movement*. In: *Society & Natural Resources* 13 (2000), 237-59.

Prof. Dr. rer. pol. Dipl.-Vw. Dietrich Fürst war Professor am Institut für Landesplanung und Raumforschung in Hannover (seit Ende 2003 im Ruhestand).

Biosphärenpark Großes Walsertal:

Ausweg aus dem „Armental“

Elisabeth Stix und Martin Heintel

Der Biosphärenpark Großes Walsertal in Vorarlberg ist der erste seiner Art in Österreich, der nach den 1995 überarbeiteten Sevilla-Richtlinien für Biosphärenreservate eingerichtet wurde. Er setzte im früheren „Armental“ Impulse für eine positive Entwicklung – wie nachhaltig, wird sich erst weisen.

Das bis heute bergbäuerlich geprägte Hochgebirgstal zwischen Schadonapass (Fontanella-Faschina-Hochalpenstraße) und Bludenz erstreckt sich von 580 Meter bis auf 2704 Meter Seehöhe. Aufgrund dieser topografischen Gegebenheiten ist im Großen Walsertal weder eine intensive Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen noch die Einrichtung von großzügigen Freizeitanlagen möglich. Ab den 1990er Jahren wurde die Entwicklung im Tal neben dem landwirtschaftlichen Strukturwandel und dem verschärften Wettbewerb im Agrarbereich durch Einbußen der Tourismuswirtschaft sowie verstärkten Abwanderungstendenzen geprägt. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage immer drängender, wie die Lebensqualität und Funktionsfähigkeit der sechs Gemeinden (3.446 EinwohnerInnen 2001) aufrechterhalten werden können. Zu ersten Überlegungen, im Großen Walsertal einen Biosphärenpark zu errichten, kam es im Jahr 1997.

Leitbild weist die Richtung.

Die ersten Initiativen gingen von der Regionalplanungsgemeinschaft REGIO Großes Walsertal aus, da die Einrichtung eines Biosphärenparks als geeignetes Instrument erschien, um die Entwicklung im Tal in eine positive Richtung zu wenden: Die EntscheidungsträgerInnen erhofften sich Impulse für eine nachhaltige Entwicklung bei gleichzeitiger Erhal-

tung der kulturellen Identität und Eigenständigkeit. In einem partizipativ angelegten Planungsprozess, der durch das Know-how des Vorarlberger Büros für Zukunftsfragen unterstützt wurde, erarbeiteten EntscheidungsträgerInnen und BewohnerInnen übergeordnete Grundsätze und Entwicklungsziele im Rahmen eines „Biosphärenparks Großes Walsertal“. An der Leitbilderstellung beteiligten sich etwa 60 bis 70 WalserInnen, die Phase konnte bis Juni 1999 abgeschlossen werden. Das Leitbild „Biosphärenpark Großes Walsertal“ gibt seither die Entwicklungsrichtung für politische Entscheidungen vor. Ebenfalls gemeinsam mit BewohnerInnen wurde nach den Vorgaben der UNESCO eine

© E. Stix



Zonierung des Gesamtgebiets (19.200 Hektar) in Kern-, Puffer- und Entwicklungszone vorgenommen. Für den im November 2000 von der UNESCO anerkannten Biosphärenpark fungiert die REGIO Großes Walsertal als Rechtsträger, die operativen Tätigkeiten werden von einem Biosphärenparkmanagement wahrgenommen.

Nach dem Motto „Leben im Einklang mit der Natur – Natur nutzen, ohne ihr zu schaden“ entschieden sich politische EntscheidungsträgerInnen und BewohnerInnen, durch ein Zusammenwirken der Bereiche Gesellschaft, Wirtschaft, Ökologie und Kultur im Rahmen des „Biosphärenparks Großes Walsertal“, das Tal als wertvollen Lebensraum und funktionsfähige Region zu erhalten und weiterzuentwickeln. Aus diesem Grund wurde der Schwerpunkt der Umsetzung zunächst auf den Bereich „Regional-

entwicklung“ (neben „Schutz“ und „Forschung“) gelegt.

Imagewandel, Stimmungswechsel.

Können Biosphärenparke allerdings tatsächlich „nachhaltige Regionalentwicklung in Gang setzen“, bilden sie wirklich „Bausteine von Regionalentwicklung“, wie seit ihrer Neukonzeption 1995 gefordert wird? Ein 2005 durchgeführtes Projekt¹ ging dieser Fragen nach.

Galt das Große Walsertal lange Zeit als das „Armental“ Vorarlbergs und lag für viele BewohnerInnen die Lösung der Probleme gegen Ende der 1990er Jahre in der Abwanderung, so wurde dem Biosphärenpark fünf Jahre nach seiner Gründung in ExpertInnenkreisen ein sehr positives, erfolgreiches Image bestätigt. Mit der Implementierung des Schutzgebietes konnte die Rückständigkeit der Region überwunden, die Unzugäng-

lichkeit und Naturbelassenheit als Qualitätsmerkmal herausgehoben werden. Der anfangs negativen Stimmung konnte in der Planungsphase mit Hilfe engagierter Personen und intensiver Vorarbeit mit einem großen Motivationsschub begegnet und eine positive Grundstimmung erzeugt werden. Das Leitbild und die Zonierung konnten in einem ansehnlichen Partizipationsprozess „bottom-up“ entwickelt werden. Ebenso gelang es, durch die ersten Projekte ein positives Image aufzubauen (Entwicklung des Logos, „Walserstolz“, „Köstliche Kiste“, „Bergholz“). Probleme zu Beginn hätten vor allem darin bestanden, die BewohnerInnen von der Bedeutung eines gemeinsamen Entwicklungsprozesses zu überzeugen und eine „Wir-Stimmung“ zu schaffen. In der Einschätzung der ExpertInnen kam es durch die Implementierung des Schutzgebietes in den ersten Jahren somit zu merkbaren Impulsen für

© E. Stix



die Regionalentwicklung, sowohl was den ökonomischen (v.a. in Form von Projekten) als auch den sozialen und kulturellen Bereich (Partizipation, Wir-Gefühl) betrifft.

Das Schutzgebietskonzept wird von den ExpertInnen grundsätzlich positiv beurteilt, die Konzeption von Biosphärenparken erlaubt eine „Integration des Menschen“, die „Kombination von Schützen und Nützen“, den integrativ-dynamischen Schutz von Kulturlandschaften. Konsens besteht allerdings darüber, dass der international übliche Begriff „Biosphärenreservat“ unglücklich gewählt ist und es, so ein Experte, oft viel Überzeugungsarbeit braucht, „den Leuten zu erklären, dass sie nicht die Indianer im Reservat sind“! Da das Konzept inhaltlich komplex und im Vergleich zu Nationalparken noch wenig bekannt ist, ergeben sich große Herausforderungen in der Kommunikation und Vermittlung sowie der langfristigen Einbindung

und Motivation der Bevölkerung. Betreffend die Partizipation der Bevölkerung stellt die Aufrechterhaltung der anfangs sehr hohen Motivation sowie das Anregen neuer Projekte sicher eine große Herausforderung an das Management dar.

Fazit.

Durch die Einrichtung des Biosphärenparks konnten die Entwicklungen der sechs Gemeinden im Großen Walsertal nach Ansicht zahlreicher ExpertInnen in eine positive Richtung gelenkt, Partizipationsprozesse angeleitet, ein gutes Image aufgebaut sowie anerkannte Projekte initiiert werden. Aus der Außensicht wird dem Biosphärenpark bestätigt, Regionalentwicklung in Gang zu setzen – ob dies auch nachhaltig geschieht, kann allerdings erst in mehreren Jahren beurteilt werden. Genauere Untersuchungen zu regionalökonomischen Auswirkungen sowie zur Innensicht

(Selbstbild) sind noch in Ausarbeitung begriffen und versuchen, weitere Details zu den Synergien zwischen Biosphärenpark und integrierter Regionalentwicklung herauszuarbeiten.

1 MAB-Forschungsprojekt, finanziert von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften zum Thema „Future Development Strategies for the Biosphere Reserve Großes Walsertal – A Regional Economic and Perceptual Analysis“. Projektleitung: Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien und Institut für Geographie der Universität Innsbruck. Befragt wurden u.a. ExpertInnen aus der Landesverwaltung, von NGOs, Wissenschaft, Forschung, Beratung, Politik, dem Regionalmanagement und der regionalen Wirtschaft.

MMag.^a Elisabeth Stix ist Mitarbeiterin der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) in Wien.

Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Martin Heintel ist Mitarbeiter am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien. ┘



© E. Stix

Biosphäre Entlebuch:

Synergie von Naturwert und Wirtschaft

Thomas Hammer

Integrative Großschutzgebietskonzepte können als Instrumente nachhaltiger Regionalentwicklung eingesetzt werden – wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Die Biosphäre Entlebuch in der Schweiz zeigt dies.

Ob und wann eine regionale Entwicklung als nachhaltig einzustufen ist, hängt vom Verständnis von nachhaltiger Entwicklung, der Begriffsdefinition und den Kriterien ab. Falls vom Verständnis der Vereinten Nationen ausgegangen wird, welches sich auf die Umwelt- und Entwicklungskonferenz in Rio de Janeiro im Jahre 1992 zurückführen lässt, so ist Nachhaltigkeit in der Regionalentwicklung dann erreicht, wenn erstens die Bedürfnisse der regionalen Bevölkerung befriedigt werden, zweitens gewährleistet ist, dass nachfolgende Generationen ihre Bedürfnisse auch befriedigen können und drittens die regionale Entwicklung zur Lösung der globalen Probleme, so wie sie in der Agenda 21 von Rio definiert sind, beiträgt.

Die übergeordneten Ziele nachhaltiger Regionalentwicklung sind gemäß diesem Verständnis ambitiös. Wie

sie zu erreichen sind, wird von den Vereinten Nationen bewusst offen gelassen. Ein weitgehender Konsens besteht darüber, dass nachhaltige Entwicklung in einem gesellschaftlichen Such-, Lern- und Gestaltungsprozess besteht, der die wirtschaftliche, soziokulturelle und umweltrelevante Dimension eines guten menschlichen Lebens einbeziehen soll. Nachhaltige Regionalentwicklung ist somit zugleich normativ und regulativ ausgerichtet: normativ, weil übergeordnete Ziele erreicht werden sollen, und regulativ, weil der Weg zu diesen Zielen im Rahmen des jeweiligen Selbstverständnisses und dessen Wandels erfolgen soll. Auf regionaler Ebene ist demnach zu operationalisieren, welche konkreten Ziele wie angestrebt, wie die verschiedenen Akteure beteiligt und welche Maßnahmen ergriffen werden sollen.

Besonderer Weg.

Die acht politischen Gemeinden mit rund 17.000 Einwohnern des Regionalplanungsverbandes Entlebuch wählten einen besonderen Weg. Sie entschieden sich 1997 abzuklären, ob das Konzept der UNESCO-Biosphärenreservate nach der 1995 von

der UNESCO adaptierten Sevilla-Strategie als Rahmenkonzept zur Entwicklung ihrer Region dienen soll. Aufgrund der positiv ausgefallenen Abklärungen sprach sich die Bevölkerung im Jahre 2000 mit großer Mehrheit für eine zehnjährige finanzielle Unterstützung der Einrichtung und des Aufbaus eines Biosphärenreservats aus. Die UNESCO anerkennt das Entlebuch seit 2001 als Biosphärenreservat.

Biosphärenreservate wollen gemäß den von der UNESCO vorgegebenen, übergeordneten Zielsetzungen erstens die natürliche und kulturell bedingte Biodiversität erhalten, zweitens Forschung, Monitoring, Erziehung und Ausbildung betreiben und drittens Raumplanungsmodelle und Experimentierräume nachhaltiger Regionalentwicklung darstellen. Das Entlebuch selbst will sich gemäß dem eigenen Leitbild zu einer „Modellregion in Bezug auf Erhalten der Natur- und Kulturlandschaft, nachhaltige Regionalentwicklung, Partizipation der Bevölkerung, Kooperation und Management“ entwickeln, wobei im partizipativ erarbeiteten Grobkonzept vier Zielbereiche – Erhalten, Entwickeln, Partizipieren, Koordinieren/Kooperieren – unterschieden werden.

Institutionelle Innovation.

Um dies zu erreichen, wählte das Entlebuch einen innovativen Weg der institutionellen Verankerung des Biosphärenreservats. Die Delegiertenversammlung des Gemeindeverbandes wählt den Vorstand der UNESCO-Biosphäre Entlebuch (UBE), der insbesondere strategisch tätig ist. Der Vorstand wiederum wählt das Biosphärenmanagement, das die operative Leitung der UBE verantwortet. Das Biosphärenmanagement übernimmt das Prozessmanagement, wirbt Projekte ein, koordiniert zwischen lokal-regionalen Akteuren und solchen auf höheren Ebenen und vertritt die Interessen der UBE im Innern und gegen außen. Ebenso begleitet es die verschiedenen thematischen Foren, welche die eigentlichen Keimzellen innovativer Projekte und sektorenübergreifender Kooperationen darstellen. Das Biosphärenmanagement handelt somit im Auftrag der politischen Gemeinden, und da die Stimmberechtigten die Gemeinden selbst bilden und auch ihre Behörden wählen, ist das Biosphärenmanagement gegenüber der gesamten Bevölkerung verpflichtet und nicht etwa gegenüber einer übergeordneten Verwaltungsstelle. Die Bevölkerung bzw. die lokalen und regionalen Akteure sind somit sowohl „von unten“ in den Foren zum Beispiel als Träger von Projekten als auch „von oben“ als Wählende und

Abstimmende eingebunden. Partizipation kann so überwunden werden, indem die Akteure Selbstverantwortung übernehmen und nicht nur partizipieren, sondern selbst bestimmen und eigenverantwortlich handeln.

Nach nur wenigen Jahren des Regionalmanagements und des Betriebs des Biosphärenreservats sind die erbrachten Leistungen insgesamt beachtlich. Eine große Menge von breit abgestützten und getragenen Projekten u.a. in den Bereichen erneuerbare Energien, Wertschöpfungsketten mit lokalen Rohstoffen, naturnaher Tourismus und Bildung/Weiterbildung sind sichtbarer Ausdruck einer ländlich-peripheren Region, die (wieder) an die Zukunft glaubt und versteht, Synergien zwischen Naturwerten und Wirtschaft zu schaffen, ohne das kulturelle Erbe und die Geschichte zu leugnen. Den womöglich bedeutendsten Beitrag liefert der eingeschlagene Weg an die soziokulturelle Dimension nachhaltiger Regionalentwicklung, nämlich dass die Bevölkerung und die Akteure bereit sind, sich für die Zukunft der Region, durchaus auch zum eigenen Nutzen, zu engagieren und dabei über Sektorgrenzen und eingefahrene Vorstellungen hinweg zusammenzuarbeiten. Die Erfahrungen der UNESCO-Biosphäre Entlebuch zeigen, dass der normativen Ebene, das heißt den Zielen der Entwicklung und den Motiven

der Akteure, ganz große Bedeutung zukommt. Nachhaltige Regionalentwicklung im Verständnis der Vereinten Nationen ergibt sich nicht von alleine, sondern bedarf allgemeiner und konkreter Zielvorstellungen und ein breites Mittragen dieser, weil die Motivation der Akteure und deren selbstverantwortliches Mitmachen anders kaum gelingen kann. Dazu notwendig sind unter anderem ein kompetentes Prozessmanagement, eine angepasste institutionelle Verankerung der koordinierenden Akteure sowie langfristige Zielvorstellungen, sodass der Such-, Lern- und Gestaltungsprozess und damit die ständige Innovation aufrechterhalten werden können. Das Beispiel Entlebuch zeigt zudem, dass ein integratives Großschutzgebietskonzept als eigentliches Instrument der nachhaltigen Regionalentwicklung erfolversprechend eingesetzt werden kann, wenn die dazu notwendigen Bedingungen erfüllt werden.

Univ.-Doz. Dr. Thomas Hammer ist an der Interfakultären Koordinationsstelle für allgemeine Ökologie (IKAÖ) der Universität Bern in der Schweiz und als Privatdozent am Geowissenschaftlichen Departement der Universität Freiburg in der Schweiz tätig. —