

Wissenschaftlicher Beitrag

Akzeptanz als Rahmenbedingung für das erfolgreiche Management von Landnutzungen und biologischer Vielfalt in Großschutzgebieten

Park-people relationships as a framework for a successful management of land use and biological diversity in large protected areas

Eick von Ruschkowski, Birte Nienaber

Kurzfassung

Im Zuge des Managements von Großschutzgebieten spielen die Fragen der Akzeptanz des Schutzgebietes an sich und der Umgang mit Konflikten, die aus dem Schutzgebietsregime heraus resultieren können, eine wichtige Rolle. Der Beitrag untersucht zunächst die unterschiedliche Rolle der Akzeptanzforschung von Großschutzgebieten im deutsch- und englischsprachigen Raum. Anhand der verschiedenen Aufgaben und Handlungsfelder von Nationalparken und Biosphärenreservaten wird dann die Vielfalt möglicher Konfliktpotenziale aufgezeigt, die am Beispiel von vier Fallstudien näher beschrieben werden. Eine Medienanalyse und vertiefende Experteninterviews dienen als Grundlage für die detailliertere Untersuchung der vier Fallstudien: der Nationalpark Berchtesgaden mit einem latenten Konfliktpotenzial bei unvorhergesehenen Naturereignissen sowie die potenzielle Nationalparkregion Senne-Teutoburger Wald-Eggegebirge mit ihrem hohen Anteil an Privatwaldbesitzern und der Problematik der Zonierung, die Biosphäre Bliesgau, die vor allem bereits in ihrer Entstehungsphase Konfliktpotenziale der Landnutzung sowie sich überschneidender Kompetenzbereiche aufzeigte sowie das Biosphärenreservat Pfälzerwald mit der neuen Konfliktlage der möglichen Ausweisung von Windenergieanlagen. Der Beitrag schließt mit Handlungsempfehlungen für die Raum- und Umweltplanung, den Akzeptanzbegriff insgesamt als Bestandteil eines aktiven Umfeldmanagements zu betrachten und adaptive Ansätze besser in das Schutzgebietsmanagement zu integrieren.

Schlüsselwörter

Akzeptanz, Großschutzgebiete, Schutzgebietsmanagement, Umfeldmanagement, Modellregion, Konfliktlösung

Abstract

Local acceptance and the resolution of conflicts that arise from conservation objectives are important tasks for the successful management of large protected areas. This paper focuses on the distinct genesis of acceptance research for German large protected areas compared to the global context where the comprehensive term “park-people relationships” prevails. Using multiple tasks and roles assigned to national parks and biosphere reserves, we illustrate the overall diversity of conflict potential. Four explorative case studies, based on media analysis and selected expert interviews, are used to elaborate on the individual local conditions that foster conflict or co-existence in Germany. Berchtesgaden National Park is currently mainly free of conflicts, but unforeseen events such as barkbeetle infestations could unsettle the situation. On the contrary, private land ownership and conflicts over zoning in the Senne-Teutoburger Wald-Eggegebirge region have halted plans to establish a national park. In the Bliesgau Biosphere Reserve, conflicts arose around conflicting land uses and overlapping planning responsibilities during the designation process, while in the Pfälzerwald Biosphere Reserve region, the development of renewable energies – mainly wind turbines – have shown to bear a specific conflict potential. The paper concludes with suggestions related to spatial and environmental planning, such as widening the mainly local focus on “acceptance” to active stakeholder management, including integrated, adaptive management approaches, in the sense of the term park-people relationships.

Keywords

Acceptance, protected area management, park-people relationships, model region, conflict resolution,

Im Zuge des Managements von Großschutzgebieten spielen die Fragen der Akzeptanz des Schutzgebietes an sich und der Umgang mit Konflikten, die aus dem Schutzgebietsregime heraus resultieren können, eine wichtige Rolle. Die Vermeidung bzw. Lösung von Konflikten ist eine Grundvoraussetzung dafür, Naturschutzziele eines Großschutzgebietes erfolgreich umsetzen und eine Identifikation der Bevölkerung mit dem Schutzgebiet erreichen zu können. Die Problematik von Konflikten zwischen Großschutzgebieten und der Bevölkerung ist ein weltweit bekanntes Phänomen, das bereits seit der Gründung der ersten Schutzgebiete besteht (Zube/Busch 1990; Pretty/Pimbert 1995). Auch im deutschsprachigen Raum, in dem solche Schutzgebiete eine vergleichbar junge Geschichte aufweisen, hat sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte ein weitestgehend eigenständiger Forschungsbereich entwickelt: die Akzeptanzforschung im Naturschutz (vgl. hierzu auch SRU 2002). Im Fokus stehen hier insbesondere die vielschichtigen Ausprägungen von Konflikten im Zusammenspiel zwischen Schutzgebietsverwaltung und der örtlichen Bevölkerung, die alle unter dem Akzeptanzbegriff subsumiert werden.

Vor dem Hintergrund, dass der stattfindende Rückgang der biologischen Vielfalt eng mit der Intensität der Landnutzung verknüpft ist (Pe'er/Dicks/Visconti et al. 2014; vgl. BMUB 2015), erscheint es wichtiger denn je, Interessenkonflikte zwischen Landnutzungen, der örtlichen Bevölkerung und dem Naturschutz zu lösen. Dies betrifft nicht nur streng geschützte Gebiete wie Nationalparks oder Naturschutzgebiete, sondern auch insbesondere solche, in denen eine nachhaltige Landnutzung der Förderung des Naturschutzes, aber auch der Regionalökonomie dienen soll (Biosphärenreservate und Naturparke). Für streng zu schützende Gebiete gilt jedoch zusätzlich, dass das Ziel der Nationalen Strategie zum Erhalt der biologischen Vielfalt, bis zum Jahr 2020 2% der Fläche Deutschlands als Wildnisfläche auszuweisen (BMU 2007: 40), nur mit der Unterstützung der Bevölkerung erreicht werden wird, weil dies einen weitestgehenden Nutzungsverzicht bedeutet.

Hieraus ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Welche Auswirkungen auf die Akzeptanz haben Ansätze der nachhaltigen Landnutzung und des Schutzes der biologischen Vielfalt in Großschutzgebieten?
- Welche Konfliktmuster und Konfliktstufen, aber auch Erfolgsfaktoren hinsichtlich der Akzeptanz, sind in ausgewählten Großschutzgebieten festzustellen?

- Welchen Beitrag kann die Raumplanung zur Lösung dieser Konflikte leisten?

Ziel dieses Beitrages ist es, auf der Basis einer Synopse des aktuellen Forschungsstandes zur Situation der Akzeptanz deutscher Großschutzgebiete und mit Hilfe einzelner, narrativ-explorativ angelegter Fallstudien herzuleiten, welche Aspekte beim Management externer Ansprüche an Großschutzgebiete im Mittelpunkt stehen müssen, um in Abhängigkeit vom konkreten Schutzzweck die gesamtgesellschaftlichen Ziele einer nachhaltigen Landnutzung und des Naturschutzes erreichen zu können. Großschutzgebiete dürfen dabei aber nicht isoliert als Inseln betrachtet werden, vielmehr müssen die zahlreichen räumlichen Interaktionen mit dem Umfeld der Großschutzgebiete dabei mitbetrachtet werden. In der Folge sollen daher Ansatzpunkte für die räumliche Planung von Schutzgebieten und die Praxis des Schutzgebietsmanagements abgeleitet werden.

2 Verständnis und Einordnung des Akzeptanzbegriffs in der Naturschutzforschung

Akzeptanz ist ein vielseitig gebrauchter Begriff, für den es keine einheitliche Definition gibt (zur Herleitung einer Definition für Naturschutzzwecke vgl. Rentsch 1988; Lucke 1995; Heiland 1999; Stoll 1999; Mose 2009; Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald 2009; von Ruschkowski/Mayer 2011). Die aktuellste Akzeptanzstudie über ein deutsches Großschutzgebiet von Hillebrand/Erdmann (2015) über den Nationalpark Eifel belegt, dass die zugrundeliegende Definition von Akzeptanz in der Forschung seit den ersten Arbeiten relativ konstant und im Wesentlichen unverändert Anwendung gefunden hat, das heißt als etabliert zu betrachten ist. Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass es sich unseres Erachtens bei der Akzeptanz

- soziologisch um eine überwiegend als Einstellung operationalisierte, latente Variable handelt, die im Gegensatz zu Werten und Normen räumlich und zeitlich wesentlich volatiler sein kann – z.B. in der Abhängigkeit von extremen Naturereignissen (massiver, großflächiger Borkenkäferbefall in einem Waldgebiet) – so dass es ‚die‘ allgemeine Akzeptanz in Bezug auf ein Objekt nicht gibt,
- als Kontinuum auf einer Skala von ablehnend (Aversion oder sogar Widerstand) über Neutralität (Indifferenz) bis hin zur Zustimmung oder Identifikation handelt und

- letztendlich nur um den symptomatischen Ausdruck einer (Un-)Zufriedenheit handeln kann, dem ein komplexes Geflecht ursächlicher Faktoren zugrunde liegt, die seitens der Akzeptanzsubjekte (der Betroffenen) immer individuell gewichtet werden.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich Akzeptanzforschung in unserem Verständnis nicht auf eine reine Polarisierung zwischen Zustimmung und Ablehnung eines Sachverhaltes, sondern setzt sich zudem grundsätzlich mit deren Ursachen auseinander. Somit ist Akzeptanz automatisch eng mit der Konfliktforschung verbunden, was im Umkehrschluss bedeutet, dass Akzeptanzfragen im Kontext von Großschutzgebieten weitreichender betrachtet werden müssen als nur über Zustimmungsraten. Eine Analyse des Konfliktpotenzials als Bestandteil von Akzeptanz sollte entsprechend des Modells des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) erfolgen (vgl. Kapitel 3).

In Bezug auf deutsche Großschutzgebiete scheinen sich in der sozio-ökonomischen Forschung drei grundsätzliche, prägende Stränge etabliert zu haben:

- die Akzeptanzforschung mit Fokus auf die örtlich Betroffenen,
- die ökonomische Bewertung von Großschutzgebieten, insbesondere auf regionaler Ebene, mit Fokus auf die Schutzgebietsbesucher sowie
- den Aspekt der Governance von Großschutzgebieten (z.B. Fürst/Lahner/Pollermann 2006; Mehnen/Mose/Strijker 2013; Weixlbaumer/Siegrist/Mose et al. 2015).

Eine integrierte Betrachtung dieser Aspekte findet im Rahmen des Schutzgebietsmanagements bislang eher selten statt (vgl. von Ruschkowski/Burns/Arnberger et al. 2013).

Die spezifische Großschutzgebiets-Akzeptanzforschung in Deutschland blickt inzwischen auf eine mehr als 25-jährige Geschichte zurück, seitdem Rentsch (1988) in ihrer Diplomarbeit den sogenannten Akzeptanzkrater um den Nationalpark Bayerischer Wald herum identifizierte – ein Phänomen, das im englischsprachigen Raum als „NIMBY“-Syndrom (**N**ot **I**n **M**y **B**ack **Y**ard) bekannt ist (vgl. Hornblower 1988). NIMBY ist jedoch nicht als explizit naturschutzbezogenes Phänomen zu betrachten, sondern zeigt sich beispielsweise auch an großen Infrastrukturvorhaben. Im Zuge der Energiewende und des damit verbundenen Ausbaus der erneuerbaren Energien in Deutschland ist zudem zu beobachten, dass die Existenz wertvoller

Schutzgebiete selbst als Ablehnungsgrund gegenüber dem Bau von Windkraftanlagen herangezogen wird, das heißt in diesem Falle ist das Schutzgebiet selbst der „Back Yard“, um den herum nichts geschehen darf (Biener 2014).

Die Akzeptanzforschung im Naturschutz im deutschsprachigen Raum erstreckte sich nach Rentschs Arbeit schnell über eine thematisch große Bandbreite von landschaftsplanerischen oder Naturschutzmaßnahmen im weiteren Sinne (u.a. Luz 1994; Wiersbinski/Erdmann/Lange 1998; Heiland 1999; Schenk/Hunziker/Kienast 2007), Agrarökonomie (finanzielle Faktoren) (Schenk 2000), Agrarwirtschaft und Naturschutz (Sattler/Nagel 2010), Fischerei (Williams/Moss 2001) oder Forstwirtschaft (Straede/Helles 2000) bis hin zu den artenschutzspezifischen Erwägungen und der Akzeptanz von Wildtieren (u.a. Manfredo/Vaske/Brown et al. 2008; Decker/Riley/Siemer 2012). Bei den Großschutzgebieten war die Forschung zunächst anlassbezogen den Nationalparks zuzuordnen (neben Rentsch 1988 z.B. auch Job 1996, Beckmann 2003), wurde dann aber auf andere Schutzgebietstypen erweitert (Stoll 1999; Mose 2009).

3 Ergebnisse und Herausforderungen in der Akzeptanzforschung

3.1 Akzeptanzforschung in deutschen Großschutzgebieten

Grundsätzlich erfahren Großschutzgebiete eine hohe Wertschätzung durch die Bevölkerung. 87% der Befragten bewerteten sie in der Naturbewusstseinsstudie 2009 des Bundesumweltministeriums als sehr wichtiges oder eher wichtiges Instrument des Naturschutzes (BMU/BfN 2010: 44). 81% der Befragten stimmten in der Naturbewusstseinsstudie 2013 der Aussage zu, dass Nationalparks den Tourismus stärken und Arbeitsplätze schaffen (BMUB/BfN 2014: 35). Trotz hoher allgemeiner Zustimmung hat der Naturschutz paradoxe Weise immer mit einem latenten Akzeptanzproblem zu kämpfen, wenn er auf der Ebene konkreter Vorhaben oder Projekte betrachtet wird: Kaum ein Großschutzgebiet in Deutschland ist frei von Konflikten, insbesondere mit Blick auf die örtliche Bevölkerung. Die Existenz von NIMBY bzw. des „Akzeptanzkraters“ in Bezug auf Großschutzgebiete scheint in der Mehrzahl der in Deutschland erfolgten Studien gesichert (Ott 2002: 75, gegenteilig jedoch auch Blinkert 2015: 110 f.).

Gleichwohl sind im direkten räumlichen Umfeld von Schutzgebieten örtlich signifikante Unterschiede hinsichtlich der Akzeptanz festzustellen. Hillebrand/Erdmann (2015: 5, 93) beschreiben im Rahmen einer Wiederholungsbefragung im Nationalpark Eifel den Trend, dass in Orten mit eingangs größerer Akzeptanz diese im Verlauf der Zeit weiter gestiegen, während sie in Orten mit niedriger Akzeptanz entsprechend gefallen sei, als „Akzeptanzschere“. Auch wenn massive Auseinandersetzungen in Form von Demonstrationen oder Straßensperrungen heute weitestgehend der Vergangenheit angehören (vgl. Job 1996; Heiland/Hoffmann 2013: 305), bleibt es von besonderem Interesse, die Ursachen für örtliche Widerstände gegen das Schutzgebietsmanagement zu analysieren, wie dies beispielsweise bei den unterschiedlich alten Teilen des Nationalparks Bayerischer Wald der Fall ist (Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald 2009). Für den deutschen Raum hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU 2002: 78 ff.) auf Basis einer Metaanalyse fünf wesentliche Gründe für Akzeptanzdefizite des Naturschutzes identifiziert:

- Ökonomische Nachteile bzw. ungünstige Rahmenbedingungen finanzieller und organisatorischer Art
- Mangelnde Vertrautheit mit Naturschutzz Zielen
- Konträre Werthaltungen und Überzeugungen
- Kommunikationsformen, die von den Beteiligten als unbefriedigend oder als autoritär erlebt werden
- Angst vor Verhaltenseinschränkungen, Bevormundung und Fremdbestimmung

Obwohl diese Kategorien nicht immer streng voneinander getrennt werden können bzw. einander überlappen, liefern sie ein Grundgerüst für Forschungsfragen zur Akzeptanz.

Ein weiterführendes Modell zum Zusammenhang von Akzeptanz und dem tatsächlichen Verhalten gegenüber Schutzgebieten als Akzeptanzobjekt haben von Ruschkowski und Mayer (2011: 153) entwickelt. Dieses Modell beschreibt auf Grundlage des Forschungsstandes fünf Einflussgrößen auf die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber Schutzgebieten (ökonomische

Auswirkungen, Kommunikationsprozesse, örtliche Beteiligung, Einstellung zur Natur¹ sowie die Reaktanz), was wiederum als Prädiktor des tatsächlichen Verhaltens gegenüber

Großschutzgebieten herangezogen werden kann. Über den deutschsprachigen Raum hinaus sind die vorgenannten Faktoren im Wesentlichen bestätigt worden, so z.B. in den Studien von Stern (2008), der zwei dominierende Paradigmen bei den von Naturschutzakteuren herangezogenen Erklärungen für Akzeptanzprobleme identifizierte: als erstes (und wichtigeres) den ökonomischen Rationalismus, das heißt größere Zustimmung über ökonomische Anreize als Stimuli; und als zweites die Bedeutung von demokratischen Beteiligungsprozessen für die Vermeidung bzw. Verminderung der Probleme. Darüber hinaus bestätigte Stern als offensichtlich konsistente Prädiktor-Variable für aktiven Widerstand das örtliche Misstrauen gegen die Schutzgebietsverwaltung. Vidal-Gonzales und Valverde (2014: 233 f.) haben dies anhand einer Fallstudie in Spanien untermauert. Insofern muss den Governance-Strukturen von Großschutzgebieten im Zusammenhang mit der Akzeptanz ein hoher Stellenwert beigemessen werden.

Für die Management-Praxis in Großschutzgebieten ist eher der positive Umkehrschluss von Relevanz: Welche Faktoren können zu einer erfolgreichen Arbeit beitragen? Hierfür hat Brendle (1999) bereits entscheidende Hinweise geliefert. Insgesamt führte er 13 Erfolgsfaktoren auf, unter anderem engagierte Personen, den Aufbau von Gewinnerkoalitionen, ein aktives Umfeldmanagement sowie Flexibilität, Kompromissbereitschaft und Lernfähigkeit (Brendle 1999: 13 ff.). Die Herausforderung besteht allerdings darin, dass einige dieser genannten Faktoren kaum steuerbar sind. Beispielsweise lässt sich nicht immer garantieren, dass jeder Schutzgebietsleiter automatisch eine „visionäre und überzeugende Persönlichkeit“ ist (Schröder 1998: 43).

Weiterhin hat die Zielsetzung von Akzeptanzarbeit in der Praxis eine hohe Bedeutung: Im Zuge der Akzeptanzforschung wird immer wieder auf die verschiedenen Stufen der Akzeptanz verwiesen (vgl. z.B. Ott 2002: 75; Sauer/Luz/Suda et al. 2005). Das von Sauer/Luz/Suda et al. (2005: 12 f.) entwickelte Modell enthält acht Stufen, die von „aktiver Gegnerschaft“ bis zum „Engagement“ reichen. Im Zuge der Planung von Akzeptanzmaßnahmen im weiteren Sinne ist

¹ Die Einstellung zur Natur ist wiederum als komplexes Konstrukt bzw. als eine latente Variable zu verstehen. Hierbei könnten insbesondere Werte wie Mutualismus vs. Utilitarismus (vgl. Manfredo 2008: 141 ff.) eine Rolle spielen; dies ist aber hinsichtlich der Großschutzgebiete bislang nicht ausreichend beforscht.

vor dem Hintergrund begrenzter Personal- und Finanzmittel die Frage zu beantworten, welche Zustimmungsraten für ein Schutzgebiet wirklich als erforderlich angesehen werden. Die Annahme, auch vor Ort eher abnormal anmutende Akzeptanzraten von 90% und mehr zu erreichen, ist vermutlich illusorisch, ebenso das Ansinnen, aktive Gegner in Befürworter zu verwandeln. Der pauschale Ansatz der ‚zielgruppenorientierten Kommunikation‘ im Naturschutz – gerne mit Bezug auf die SINUS-Milieus (vgl. z.B. BMU/BfN 2010) – ist in der praktischen Umsetzung vor dem Hintergrund, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Schutzgebieten sehr begrenzt sind, komplex. Aus diesem Grund ist eine Prioritätensetzung unerlässlich. Das von Brendle (1999: 13 ff.) aufgeführte „aktive Umfeldmanagement“ – vielleicht heute eher mit Stakeholdermanagement zu bezeichnen – findet in den deutschen Nationalparks, wenn überhaupt, nur in äußerst begrenztem Umfeld statt (von Ruschkowski/Burns/Arnberger et al. 2013: 104 ff.).

Trotz des großen Erkenntnisgewinns in den letzten Jahrzehnten bleiben grundsätzliche Interessenkonflikte bei der Ausweisung von Schutzgebieten bestehen, wie die gescheiterten bzw. bislang erfolglosen Initiativen um Nationalparks im Steigerwald, im Siebengebirge (vgl. Hillebrand/Erdmann 2015: 9) oder in der Region Senne-Teutoburger Wald-Eggegebirge zeigen (vgl. Harteisen 2002; Harteisen 2013). Auch das erfolgreich umgesetzte Vorhaben der Einrichtung des Nationalparks Schwarzwald lief trotz eines breit angelegten Beteiligungsprozesses nicht ohne Widerstand ab. Gründe hierfür waren unter anderem befürchtete Flächenstilllegungen in den Forsten und damit verbundene Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft, Borkenkäferinvasionen sowie der Aufbau einer neuen Bürokratie.² In allen genannten Konfliktträumen traten regelmäßig starke Partikularinteressen auf, die über eine gute Vernetzung mit der Politik verfügten (z.B. im Schwarzwald die Sägeindustrie). Die Vermutung liegt nahe, dass viele in der Fläche bestehende Konflikte um bzw. die fehlende Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen im Großschutzgebietsmanagement dabei nicht so sehr aus einem mangelnden wissenschaftlichen Interesse ungelöst bleiben, sondern vielmehr auf die grundsätzlich mangelhafte Personalausstattung der Naturschutzverwaltungen und die mangelnde Finanzkraft der selbigen (insbesondere im Vergleich mit den Politikfeldern Landwirtschaft und ländlicher Raum) zurückzuführen sind (vgl. SRU 2002). Dies ist wiederum ursächlich für die bislang nur gering existierende strukturelle Verankerung des Umfeldmanagements mit einem

² Vgl. <http://www.unser-nordschwarzwald.de> (21.07.2016).

entsprechenden Fokus auf sozialwissenschaftliche Aspekte in den Verwaltungen – im Gegensatz z.B. zu nordamerikanischen Schutzgebieten, wo dies Bestandteil der Managementansätze ist (vgl. von Ruschkowski/Burns/Arnberger et al. 2013).

3.2 Anknüpfung an internationale Kontexte und andere Forschungsfelder

Der Fokus dieses Beitrages liegt auf der Akzeptanzforschung im deutschsprachigen Raum. Da viele der Inhalte allerdings auch auf internationaler Ebene eine Bedeutung haben, sollen an dieser Stelle zwei wichtige inhaltliche Anknüpfungspunkte der Forschung aufgezeigt werden. Im Gegensatz zum in Deutschland geläufigen Akzeptanzbegriff wurde im internationalen wissenschaftlichen Kontext relativ früh der Begriff „*park-people relationships*“ eingeführt (vgl. Zube/Busch 1990). Dieser Terminus ist in seinen Dimensionen umfassender, da er viel stärker auf die Wechselbeziehungen zwischen den Schutzgebieten und der Gesellschaft abstellt, die von gegenseitiger Abhängigkeit, Kooperation und eben auch Konflikten geprägt sein können (vgl. Stoll 1999; Mose/Weixlbaumer 2002; SRU 2002; Stern 2008; von Ruschkowski/Mayer 2011; Mayer/Stoll-Kleemann 2016). Zudem bezieht sich *park-people relationships* nicht nur auf die örtliche Bevölkerung, sondern umfasst sämtliche (Nutzungs-) Interessen aller denkbaren Stakeholdergruppen innerhalb der Gesellschaft unabhängig von der räumlichen Entfernung zu den Schutzgebieten. In eine ähnliche Richtung stößt Blinkert (2015: 10 f.), der eine Aufweitung des Akzeptanzbegriffs in die drei Dimensionen Aufmerksamkeit (Bekanntheit, Interesse, Informiertheit), Bewertung (durch Anrainer, Nutzer, Bevölkerung) und Handlungskzeptanz (Nutzung, Besuch) vorschlägt. Ein weiterer, in der internationalen Forschung geläufiger Begriff, der primär sozialwissenschaftliche Aspekte des Natur- und Artenschutzes im Zusammenhang mit der Akzeptanz betrachtet, sind die *human dimensions of wildlife/conversation* (Manfredo/Vaske/Brown et al. 2008; Decker/Riley/Siemer 2012). Insofern ergeben sich verschiedene, begründete Ansatzpunkte, die gegenwärtig geläufige Konzeption des Akzeptanzbegriffs bei der naturschutzrelevanten Forschung zu hinterfragen bzw. zu erweitern. Die relative, beiderseitige Entkopplung der deutsch- und englischsprachigen Großschutzgebietsforschung wird daran deutlich, dass die Anzahl der Publikationen, die umfassend die in beiden sprachlichen Umfeldern bestehenden Quellen ausführlich betrachten, überschaubar ist (vgl. von Ruschkowski/Mayer 2011). Selbst in jüngerer Vergangenheit gibt es

noch Studien, die tatsächlich aussagen, in Europa gebe es keine Konflikte im Zusammenhang mit Schutzgebieten, da keine entsprechenden Publikationen vorlägen (West/Igoe/Brockington 2006: 258).

4 Nationalparks und Biosphärenreservate: Aufgabenfelder und gesellschaftliches Konfliktpotenzial

4.1 Großschutzgebiete im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und nachhaltiger Landnutzung

Bei den beiden hier näher betrachteten Schutzgebietskategorien Biosphärenreservat und Nationalpark handelt es sich um zwei im Bundesnaturschutzgesetz verankerte Großschutzgebietstypen mit einem differierenden Schutzgradienten: Der Schutz in Nationalparks ist im Vergleich zu Biosphärenreservaten strenger, was sich bereits durch die Größe der Kernzonen und deren Schutzzweck verdeutlicht. In einem Nationalpark muss mehr als die Hälfte der Fläche in ihren Kriterien denen eines Naturschutzgebietes entsprechen, für Biosphärenreservate ist es eine Kombination aus Natur- und Landschaftsschutzgebieten (§§ 24 f. BNatSchG). Während Nationalparke das Ziel von 75% Kernzonenanteil haben, besteht bei Biosphärenreservaten lediglich das Mindestkriterium von 3% Kernzone. Dieser Unterschied ist unter anderem vor dem Hintergrund sinnvoll, dass Biosphärenreservate Siedlungsräume aufweisen und als Modellregion für nachhaltige Entwicklung und in besonderem Maße der Stärkung von Mensch-Umwelt-Beziehungen dienen sollen. Da somit in einem Biosphärenreservat das nachhaltige menschliche Handeln Bestandteil des Schutzzweckes ist, erscheinen hier die Einbindungs- und Beteiligungsmöglichkeiten von Stakeholdern und deren Nutzungsinteressen in Governance-Strukturen größer und die Ausschlusswirkung, die eine konsequente Umsetzung des Nationalparkkonzeptes im Gegensatz dazu zwangsläufig mit sich bringt, vergleichsweise geringer. Gerade in Biosphärenreservaten kann eine fehlende oder schwache Akzeptanz der Bevölkerung oder einiger Akteursgruppen zu einer Nicht-Erfüllung dieses angestrebten Ziels führen (Stoll 2000; Lübke/Neumann/Nienaber et al. 2012; Nienaber/Lübke 2012a). Vor diesem Hintergrund ist eine nähere Betrachtung der spezifischen Konfliktpotenziale der beiden Schutzgebietskategorien erforderlich.

Inzwischen liegt über alle vor 2014 eingerichteten deutschen Nationalparks mindestens eine Studie vor, die das Thema Akzeptanz im weiteren Sinne thematisiert. Dass bei den Schutzgebieten der Schwerpunkt auf den Nationalparks liegt, lässt sich vermutlich dadurch begründen, dass diese einen herausgehobenen Stellenwert auch in der öffentlichen Wahrnehmung genießen. Dennoch zeigen beispielsweise der örtliche Widerstand gegen das Biosphärenreservat Karstlandschaft Südharz (vgl. Müller 2013) oder im Umfeld des intendierten Naturparks Chiemsee (Traunsteiner Tagblatt 2015), dass auch diese Schutzgebietskategorien Konflikte mit sich bringen. Aufgrund der unterschiedlichen Schutzgradienten in den Gebieten und der jeweils anders definierten Rolle menschlicher Aktivitäten manifestiert sich Widerstand gegen Nationalparks unter anderem an der mit der Ausweisung einhergehenden vollständigen Nutzungsaufgabe tradiert oder bestehender Nutzungen und/oder aber der Ablehnung der Wildnisidee (vgl. Sieberath 2007; Müller 2011). Im ‚Schutzgebietsalltag‘ ist der Grad an Koexistenz zwischen Naturschutz und Landnutzungen in Biosphärenreservaten und Naturparken hingegen höher einzustufen, sodass sich hieraus Konfliktdimensionen ergeben könnten, die für Nationalparks eher nicht relevant sind. Dies bedeutet, dass sich in Nationalparks der Widerstand eher gegen das grundsätzliche Nutzungsverbot richtet, während in Biosphärenreservaten und Naturparken eher das angemessene Maß der Umsetzung im Vordergrund stehen könnte.

4.2 Spezifisches Konfliktpotenzial von Nationalparks

Die Erkenntnisse aus den bisherigen Studien zur Akzeptanz von Nationalparks in Deutschland lassen sich dahingehend subsumieren, dass die Motive in Teilen wiederkehrend sind (vgl. Mose 2009). Im Vordergrund steht meist die mit der Ausweisung verbundene Aufgabe oder Einschränkung von Nutzungen: in den Waldnationalparks ist dies insbesondere die Aufgabe der Forstwirtschaft und der damit angenommene Verlust regionaler Wertschöpfungsketten und Arbeitsplätze (Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald 2009). Darüber hinaus betrifft dies aber auch tradierte Nutzungen wie beispielsweise das Sammeln von Pilzen, Beeren oder Brennholz (vgl. Sieberath 2007; von Ruschkowski 2010) oder in den Küstennationalparks die fischereiliche Nutzung. Die Erfüllung der notwendigen Kriterien für eine Anerkennung der Nationalparks nach

IUCN-Kategorie II³ – insbesondere das Ziel, 75% der Nationalparkfläche nutzungsfrei zu halten – enthielt bei der Ausweisung vieler Nationalparks grundsätzlich ein erhebliches Konfliktpotenzial, sodass selbst der Sachverständigenrat für Umweltfragen 2002 dafür plädierte, als langfristiges Ziel 50% Totalschutzflächen in den Nationalparks anzustreben, und von einer zu strikten Orientierung an den IUCN-Kriterien abriet (SRU 2002: 94 ff.). Das 2%-Ziel bezüglich der Wildnisflächen in Deutschland (BMU 2007: 40) trägt dabei zu einer Aufrechterhaltung des bestehenden Konfliktpotenzials bei, weil dieses Flächenziel nur über eine konsequente Umsetzung in den Kernzonen der Nationalparks überhaupt erreichbar ist. Obwohl in vielen Fällen eine direkte Betroffenheit mit konkreten Auswirkungen auf Akteure gar nicht gegeben ist, werden diese Bedenken von Großschutzgebietskritikern immer wieder angebracht. Sie müssen zudem als latent virulente Thematik betrachtet werden, wenn beispielsweise durch Borkenkäferbefall größere Waldflächen eines Schutzgebietes betroffen sind und sich Anrainern und Besuchern ein ungewohntes Bild bietet, das ebenfalls nicht den tradierten Vorstellungen entspricht.

4.3 Spezifisches Konfliktpotenzial von Biosphärenreservaten

Die Einrichtung von Biosphärenreservaten geht auf das UNESCO-Programm „Man and Biosphere“ (MAB) von 1971 zurück. Die vielfältigen Aufgaben von UNESCO-Biosphärenreservaten sind seither konkretisiert worden und setzen – als Modelle zur Förderung bioregionalen Schutzes (Matysek/Stratford/Kriwoken 2006: 86) – nachhaltiges Wirtschaften und Naturschutz in den Mittelpunkt (UNESCO 1995). Matysek, Stratford und Kriwoken (2006: 87) fassen die Entwicklung der Ausweisung und Aufgaben der UNESCO-Biosphärenreservate zusammen als eine Entwicklung von „Man and the Biosphere“ zu „Man in the Biosphere“. Doch auch trotz (oder wegen) dieser Entwicklung hin zu einem integrativeren Ansatz zeigen sich diverse Konfliktfelder, da sich einzelne Personen, Akteure, Interessensgruppen oder Wirtschaftszweige durch die Ausweisung von Biosphärenreservaten benachteiligt oder sogar stark benachteiligt sehen. Beispielhafte Konfliktfelder in Biosphärenreservaten sind (vgl. auch Buer/Solbrig/Stoll-Kleemann 2013):

³ IUCN-Kategorie Ia= strenges Naturschutzgebiet; Ib = Wildnisgebiet; II = Nationalpark; III = Naturmonument; IV = Biotopschutzgebiet/Artenschutzgebiet; V = Landschaftsschutzgebiet/Meeresschutzgebiet; VI = Ressourcenschutzgebiet (SRU 2002: 52)

- Naturschutz vs. Nutzung durch den Menschen
- Energiewende (unter anderem Windkrafträder, „Vermaisung“ der Landschaft, Netzausbau)
- Tourismus vs. Naturschutz (z.B. Sperrung von Wanderwegen)
- Sport vs. Naturschutz
- unterschiedliche Machtkonstellationen in den Biosphärenreservaten (vor allem deren administrative Organisation)
- jagd-, landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Nutzung vs. Kernzone
- Auswirkungen des Braunkohlebergbaus (z.B. Biosphärenreservat Spreewald)
- Mehrfachnutzungen (z.B. Forst/Tourismus/Jagd)
- Offenlandschaften vs. Wald
- Ökolandbau vs. konventionelle Landwirtschaft
- Kernzonen-/Pflegezonenausweisungen vs. Eigeninteresse der Eigentümer und Besitzer

5 Fallbeispiele

5.1 Methodik

Dieser Beitrag ist als Literaturstudie, in Teilen ergänzt durch Experteninterviews, angelegt. Die Auswahl der Fallbeispiele orientierte sich primär an dem Ansatz einer explorativ-narrativen Annäherung an verschiedene Konfliktdimensionen in deutschen Großschutzgebieten. Obwohl die derzeit je 16 Nationalparks und Biosphärenreservate in Deutschland eine überschaubare Zahl darstellen, sind die naturräumliche Ausstattung, die Größe sowie die lokalen Akteurskonstellationen sehr heterogen. Aufgrund der komplexen Ausgangssituation kann von vornherein kein Anspruch auf Repräsentativität bei der Auswahl der Fallbeispiele erhoben werden. Vielmehr galt es, innerhalb der facettenreichen Konfliktmuster Fälle zu identifizieren, die möglichst viele Aspekte für einen gezielteren Umgang mit Konflikten beleuchten. Insofern finden sich mit den Biosphärenreservaten Bliesgau und Pfälzerwald zwei Beispiele aus dem Südwesten Deutschlands. Sie haben sehr unterschiedliche Entwicklungen und Konfliktpotenziale,

die sich in neueren Entwicklungen widerspiegeln. Die Auswahl bei der Schutzgebietskategorie der Nationalparks stellt im Prinzip zwei Extrempositionen dar: Das Umfeld des Nationalparks Berchtesgaden stellt sich trotz potenzieller Konfliktfelder als weitestgehend ruhig dar, während in der Region Senne-Teutoburger Wald-Eggegebirge die Einrichtung eines Nationalparks als vorerst gescheitert gelten muss (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Lage der Fallbeispiele

Methodisch beruht die Analyse der Biosphärenreservate Bliesgau und Pfälzerwald vor allem auf einer intensiven Medienanalyse der Saarbrücker Zeitung (2000 bis 2013) als einziger regionaler Zeitung im Biosphärenreservat Bliesgau sowie auf einer intensiven, internetbasierten Analyse zu Akteuren und deren Meinungen zu Windkraftenergie im Biosphärenreservat Pfälzerwald. Ferner wurde ein vertiefendes Interview mit dem Vorsitzenden des deutschen MAB-Komitees geführt (Dezember 2013). Des Weiteren fließen Erkenntnisse ein, die durch mehrere sozialwissenschaftliche Projekte seit 2009 im Biosphärenreservat Bliesgau gewonnen werden konnten (EU-FP7 Projekt „DERREG“; vgl. Frys/Nienaber 2011, Projekt „Raumwirksame Aspekte der Nachhaltigkeit – Regionale Resilienz durch Sozialkapital im Zeichen von Globalisierung und Regionalisierung in Europa“ (unveröffentlichter kumulativer Habilitationsrahmen) und Projekt „Bevölkerungsstrukturen, Umweltverhalten und regionalökonomische Aktivitäten. Sozialwissenschaftliche Untersuchung im Biosphärenreservat Bliesgau“ des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes (Lübke/Neumann/Nienaber et al. 2012; Nienaber/Lübke 2012a; Nienaber/Lübke 2012b). Die Analysen im Bereich Senne-Teutoburger Wald-Eggegebirge und in Berchtesgaden basieren auf der Auswertung von jeweils rund 30 regionalen und überregionalen Medienbeiträgen (Printmedien und Internet). In Berchtesgaden wurde vor dem Hintergrund, dass der Nationalparkplan derzeit überarbeitet wird, Ende 2014 zusätzlich ein Interview mit dem Nationalparkleiter zur Bilanzierung des Managements hinsichtlich der *park-people relations* in der vergangenen Planungsperiode geführt.

5.2 Nationalpark Berchtesgaden

Der 1978 eingerichtete Nationalpark Berchtesgaden umfasst 20.800 ha und liegt unmittelbar an der Grenze zum österreichischen Bundesland Salzburg im Landkreis Berchtesgadener Land. Er ist als einziger alpiner Nationalpark in Deutschland unter anderem durch das Watzmann-Massiv und den Königssee geprägt – einer Landschaft, die seit 150 Jahren eine der bekanntesten Tourismusregionen in Deutschland ist. Er ist untergliedert in eine Kernzone (66,6% der Gesamtfläche), eine temporäre (9,9%) sowie eine im Wesentlichen auf die traditionelle, almwirtschaftliche Nutzung zurückzuführende permanente Pflegezone (23,5%) untergliedert (vgl. Europarc Deutschland 2011: 4 f.). 2014 ist mit Zustimmung des Bayerischen Umweltministeriums und des Nationalparkbeirats die temporäre Pflegezone aufgelöst und zur Kernzone dazugegeben worden. Dies wird mit der Fortschreibung des Nationalparkplans auch so festgelegt werden.⁴ Die Sicherung des Fortbestandes der traditionellen Almwirtschaft und damit der Erhalt eines traditionellen Kulturlandschaftsbildes, zu der der Nationalpark einen wichtigen Beitrag leistet, sind aus touristischer Sicht ebenso von großer Bedeutung wie die Ziele des Naturschutzes. Der Nationalpark ist als FFH- und als EU-Vogelschutzgebiet ausgewiesen und unter Akzeptanzgesichtspunkten, aber auch darüber hinaus, Bestandteil der Biosphärenregion Berchtesgadener Land (die wiederum den Grenzen des Landkreises entspricht). Der Nationalpark ist somit sowohl aus naturschutzfachlicher als auch aus touristischer Perspektive planerisch in der Region verankert: Neben der Konzeptionierung eines Nationalparks mit einem ihm umgebenden Biosphärenreservat als Pufferfunktion setzt die Nationalparkverordnung zudem kartographisch ein Nationalparkumfeld fest. Im Rahmen der Evaluation der Managementqualität deutscher Nationalparks wurde seitens des Evaluationskomitees jedoch darauf hingewiesen, dass noch Verbesserungsbedarfs bei der Zusammenarbeit zwischen Nationalpark und Biosphärenreservat und der Einbeziehung des Umfeldes besteht (vgl. Europarc Deutschland 2011: 28). Konflikte sind überwiegend aus der Anfangszeit bekannt. Ein Grund für die ursprüngliche Einrichtung des Nationalparks war die Verhinderung einer Seilbahn auf den Watzmann. Zur Sicherung der Zustimmung der Gemeinden unterstand die Nationalparkverwaltung im Gegenzug dafür lange Zeit dem Landratsamt, bis sie schließlich im Jahr 2004 als Sonderbehörde unmittelbar dem Bayerischen Umweltministerium nachgeordnet wurde. Aufgrund der traditionell hohen Abhängigkeit der Region vom Tourismus gibt es zahlreiche Überschneidungen mit den Zielen der Regionalentwicklung. Zudem ist der Nationalpark sehr gut innerhalb der Region mit den relevanten Gremien vernetzt, sodass auch auf der formellen Ebene ein hoher Austausch

⁴ Mündliche Mitteilung des Nationalparkleiters (2014).

stattfindet. Zusätzlich wird dies durch die Einrichtung einer jährlich stattfindenden Bürgerversammlung, zu der die Nationalparkverwaltung zusammen mit einer der angrenzenden Nationalparkgemeinden einlädt, begleitet.⁵ Des Weiteren gibt der Nationalpark mehrmals im Jahr eine Nationalparkzeitung heraus. Durch die Nationalparkverwaltung wird indirekt beispielsweise über die Auswertung der Präsenz des Nationalparks in den Printmedien regelmäßig ein Stimmungsbild ermittelt, aber schlussendlich gibt es bis heute keine umfassende empirische Studie zur Akzeptanz des Nationalparks in der Region (vgl. Europarc Deutschland 2011: 34). Somit entsteht der Eindruck, dass keine offenen Konflikte bestehen, sondern sich alle Seiten gegenwärtig vielmehr mit dem Nationalpark arrangiert haben. Jedoch ist vor dem Hintergrund der Forschungsstandes zur Akzeptanz die Frage zu stellen, welchen Zweck eine alleinstehende Akzeptanzstudie als Momentaufnahme überhaupt erfüllen würde. Vielmehr ist zu konstatieren, dass durch die bestehende Ausgangssituation die planerischen Voraussetzungen für ein indikatorenbasiertes Umfeldmanagement im Sinne der oben angesprochenen *park-people-relationships* gegeben sind. Diese sollten auch genutzt werden, um für das latent bestehende Konfliktpotenzial (z.B. Borkenkäferkalamitäten, Maß der Ausnahmeregelungen für wirtschaftliche Nutzungen) dauerhafte, tragfähige Lösungen zu entwickeln. Die finanzielle und personelle Ausstattung der Nationalparkverwaltung ist aber bislang nicht ausreichend. Eine diesbezügliche Änderung wäre vermutlich nur bei einer erheblichen Zunahme des Problemdrucks zu erwarten. Diese Konstellation birgt das Risiko, dass bei plötzlichen, unvorhergesehenen Ereignissen keine Strukturen bestehen, die die Akzeptanz des Nationalparks sichern können.⁶

5.3 Potenzielle Nationalparkregion Senne-Teutoburger Wald-Eggegebirge

Die Idee, in der Region Senne-Teutoburger Wald-Eggegebirge in Nordrhein-Westfalen einen Nationalpark einzurichten, reicht bis in das Jahr 1990 mit der Gründung einer entsprechenden Bürgerinitiative bzw. bis 1991 zurück, als der Landtag erstmalig (und einstimmig) beschloss, den Truppenübungsplatz Senne nach Beendigung der militärischen Nutzung als Nationalpark auszuweisen (vgl. Harteisen 2002; Harteisen 2013). 25 Jahre später ist dieser Nationalpark noch immer nicht eingerichtet, was einerseits darauf zurückzuführen ist, dass der Abzug der britischen

⁵ Mündliche Mitteilung des Nationalparkleiters (2014).

⁶ Mündliche Mitteilung des Nationalparkleiters (2014).

Truppen mehrmals verschoben wurde und derzeit erst für 2020 vorgesehen ist. Andererseits ist die Idee der Nationalpark-Einrichtung von zahlreichen, auch fachlichen Konflikten gezeichnet (vgl. Harteisen 2013), sodass nicht damit zu rechnen ist, dass der Nationalpark tatsächlich zeitnah Realität wird, wenngleich ein Gutachten der zuständigen Landesbehörde (LANUV NRW 2011) die grundsätzliche Eignung des Gebietes als Nationalpark festgestellt und der aktuelle Entwurf des neuen Landesentwicklungsprogramms für Nordrhein-Westfalen dieses Vorhaben wieder mit aufgenommen hat (vgl. Förderverein Nationalpark Senne-Eggegebirge 2015). Der Journalist Eckhard Fuhr hat in mehreren Beiträgen für „Die Welt“ die Konfliktsituation sehr differenziert analysiert (Fuhr 2011; Fuhr 2012): Strittig ist in der Region im Zusammenspiel der Senne, des Teutoburger Waldes und des Eggegebirges insbesondere die Flächenkulisse, die im Laufe der Zeit mehrmals verändert wurde und Konflikte mit Privateigentümern verursacht. Die gegenwärtig angestrebte Gesamtgröße mit deutlich weniger als 10.000 ha ist eher klein, wobei eine Einbettung des Nationalparks in mehrere bestehende Naturparks erfolgen könnte. Kern des Vorhabens sind in der Senne überwiegend Heidelandschaften mit einem klaren Kulturlandschaftsaspekt. Im Bereich des Naturparks Teutoburger Wald und des Eggegebirges sind Buchenwälder das prägende Element. Aufgrund der starken Präsenz der Holz- und Möbelindustrie in der Region stehen daher insbesondere die Waldflächen im Mittelpunkt der Kontroverse (vgl. Roland Berger Strategy Consultants 2010). Das Bundesamt für Naturschutz hat die grundsätzliche fachliche Eignung der Wälder für einen Nationalpark bestätigt, jedoch befinden sich erhebliche Anteile in Privatbesitz – primär 1.700 ha Buchenwald im Eigentum des Hauses zu Lippe. Da es aus verschiedenen Gründen nicht möglich war, den Weiterbetrieb der Forstwirtschaft rechtsverbindlich zu sichern, erklärte sich der Prinz zu Lippe nicht bereit, seine Flächen in die Nationalparkkulisse einzubringen. Aufgrund der zentralen Lage befürchtete er, dass über den Weg einer Verbandsklage die Zusage des Landes, seine Flächen nicht als Kern- sondern als Managementzone auszuweisen, fachlich und juristisch nicht haltbar gewesen wäre. Die Herausnahme seiner Flächen aus dieser Kulisse wiederum würde eine Zerschneidung des Nationalparks in zwei Teile nach sich ziehen (Fuhr 2011; Fuhr 2012). Die Naturschutzverbände plädieren noch immer dafür, eine Kulisse zu suchen, die ausschließlich öffentliche Wälder beinhaltet (NABU NRW 2015). Im Kern entzündete sich der Streit damit an der Frage, wie trotz großer Privatwaldanteile auf 75% der Nationalparkfläche Prozessschutz hätte stattfinden können und inwieweit Fachplanungen des Naturschutzes negative Konsequenzen für das Privateigentum nach sich ziehen können. In der Region bildeten sich Befürworter- und Gegner-Faktionen über

je einen Verein und eine Bürgerinitiative; letztere sammelte 35.000 Unterschriften gegen den Nationalpark. Die Bürgerinitiative argumentierte, dass der Nationalpark keinen Mehrgewinn für die Region bedeuten würde sondern im Gegenteil Kosten in Höhe von 200 Millionen Euro (vorrangig durch die Nicht-Nutzung des Waldes) verursachen würde (Bernischke 2012). Demgegenüber ergab ein Gutachten von Roland Berger Strategy Consultants (2010: 10 f.), dass selbst bei einer langfristigen Ausdehnung der Kernzone auf 75% der Nationalparkfläche einen positiven regionalökonomischen Effekt bereits ab dem ersten Jahr in Höhe von 3,58 Millionen Euro zu erwarten wäre. Auch die Kosten-Nutzen-Analyse mit kleineren Wachstumsparametern beispielsweise beim Tourismus ergab eine weitgehende Kostendeckung (positive Effekte vs. negative Effekte plus Einrichtungskosten). Parallel gaben die Naturschutzverbände eine repräsentative Befragung in Auftrag, der zufolge 86% der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen die Einrichtung des Nationalparks unterstützten; im betroffenen Regierungsbezirk Detmold waren es immerhin noch 76% (NABU NRW 2012). Unterhalb der Regierungsbezirke wurde keine weitere geographische Differenzierung unternommen, aber es ist davon auszugehen, dass in diesem Fall das NIMBY-Syndrom voll zur Geltung kommt, zumal die Gruppe der lokalen Nationalpark-Befürworter sehr heterogen erscheint. Neben den Naturschutzverbänden ist dies beispielsweise auch ein der CDU angehörender Landrat, der einen Nationalpark einerseits als Instrument der Regionalentwicklung betrachtet, andererseits auch als Freibrief, nach der Einrichtung die Wälder außerhalb des Nationalparks noch intensiver bewirtschaften zu können (Fuhr 2011; Fuhr 2012; Bernischke 2012).

5.4 Biosphäre Bliesgau

Das 2009 anerkannte UNESCO-Biosphärenreservat „Biosphäre Bliesgau“ liegt im südöstlichen Saarland an der Grenze zu Rheinland-Pfalz und Frankreich. Es umfasst 36.152 ha mit einem Anteil von 3% Kernzone, 19,6% Pflegezone und 77,4% Entwicklungszone (BfN 2015).

Die Entwicklung des Biosphärenreservates Bliesgau ist nach Kühne (2010) in vier Phasen unterteilbar. Nach ersten geoökologischen Untersuchungen seit den späten 1980er Jahren kam es dann in einer zweiten Phase zwischen 1999 und 2004 zu Verhandlungen über die mögliche Zonierung. Gutachten zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wurden erstellt, deren

Resultate mit Hilfe einer hierarchischen Kommunikationsstrategie durch das saarländische Ministerium für Umwelt in einem top-down gerichteten Verfahren umgesetzt wurden. Mit der Gründung der „Freunde der Biosphärenregion e.V.“ sollten lokale Akteure und die lokale Bevölkerung einbezogen werden und den Vorgang bottom-up unterstützen (vgl. Hussong 2006; Kühne 2010: 27). In Phase 3 wurde bis 2009 eine neue Organisations- und Kommunikationsstrategie mit insgesamt 250 Beteiligungsveranstaltungen entwickelt. Dabei wurde beispielsweise im zweiwöchigen Rhythmus ein offenes Dialogverfahren in jeder Gemeinde über unterschiedlich lange Zeiträume durchgeführt. Außerdem gab es noch drei Regionalkonferenzen und unterschiedlich institutionalisierte bzw. offene Arbeitsgruppen mit breiter Bürgerbeteiligung. (vgl. Hussong 2006; Kühne 2010) Mit der UNESCO-Anerkennung folgte ab 2009 die weitgehende Eigenständigkeit der regionalen Akteure gegenüber dem Land (vgl. Kühne 2010: 27). Doch schon in der Architektur der territorialen Förder- und Zuständigkeitskulisse zeigen sich Probleme. So sind bei der Anerkennung gleich drei Hauptinstitutionen in dem Gebiet tätig: Biosphärenzweckverband Bliesgau, die LEADER-Aktionsgruppe und der Biosphärenverein Bliesgau e.V.. Konfliktpotenziale gibt es bereits in der Phase vor der Anerkennung, vor allem durch Jäger und Landwirte, die Angst hatten, dass ihre Landnutzungsrechte eingeschränkt werden oder sie diese sogar vollständig verlieren (Nienaber/Lübke 2012a). Am 28. Mai 2010 beschließt der Ortsrat von Bebelsheim, einem Ortsteil der Gemeinde Mandelbachtal: „Keine Zukunft für Bebelsheim in dieser Biosphäre“ (CDU-Fraktion Ortsrat Bebelsheim 2010). Der Ortsteil stellt sogar auf Gemeindeebene den Antrag, aus dem Biosphärenzweckverband und somit aus der Biosphäre auszuscheiden. Dieser Antrag wird im Dezember 2013 mehrheitlich im Gemeinderat abgelehnt (Schickert 2013). Mehrere Befragungen im Biosphärenreservat Bliesgau haben ergeben, dass vor allem Landwirte, Jäger, Forstwirte und der Ortsteil Bebelsheim eine ablehnende, aversive Haltung gegenüber dem Biosphärenreservat haben, die Bürger eine indifferente bis akzeptierende und vor allem Verwaltung, Unternehmen, regionale und lokale Vereine eine akzeptierende Haltung zu Zeiten der Anerkennung der Biosphäre Bliesgau hatten. Bei den Befragungen zeigte sich, dass der Prozess – trotz des oben genannten umfangreichen Beteiligungsprozesses – in starkem Maße als top-down organisierter Prozess wahrgenommen wurde (vgl. Frys/Nienaber 2011; Lübke/Neumann/Nienaber et al. 2012; Nienaber/Lübke 2012a). In der Biosphäre Bliesgau sind die Phasen vor der Gründung und die erste Anfangsphase besonders durch Konflikte gekennzeichnet.

5.5 Biosphärenreservat Pfälzerwald-Nordvogesen

Am Beispiel des Biosphärenreservates Pfälzerwald-Nordvogesen zeigt sich, dass auch noch 20 Jahre nach der Etablierung eines Biosphärenreservates – in diesem Fall durch die Änderung der raumplanerischen Vorgaben – Konfliktpotenziale existieren, die die dauerhafte Ausweisung und die Mensch-Umwelt-Verbindungen in Frage stellen. Das 1992 anerkannte Biosphärenreservat Pfälzerwald (aufgrund der historischen Entwicklung auch als „Naturpark Pfälzerwald“ bezeichnet) liegt an der Grenze zum Saarland und Frankreich und bildet zusammen mit den Nordvogesen ein internationales Biosphärenreservat von 310.500 ha Größe. Die Fläche auf deutscher Seite, um die es bei der weiteren Betrachtung geht, umfasst 180.969 ha, wovon 2,1% Kernzone, 27,2% Pflegezone und 70,7% Entwicklungszone sind (BfN 2015).

Trotz der bereits längeren Existenz des Biosphärenreservates Pfälzerwald kommt es besonders seit 2013 zu massiven Konflikten um den Aufbau von Windenergieanlagen im Biosphärenreservat, worauf im Weiteren näher eingegangen werden soll „Um einen substanziellem Beitrag zur Stromerzeugung zu ermöglichen, sollen mindestens zwei Prozent der Fläche des Landes Rheinland-Pfalz für die Windenergienutzung bereitgestellt werden. Die Regionen des Landes leisten hierzu entsprechend ihrer natürlichen Voraussetzungen einen anteiligen Beitrag. [...] Die Errichtung von Windenergieanlagen ist [...] in den Kern- und Pflegezonen des Naturparks Pfälzerwald [...] auszuschließen. [...] Die Stillezonen des Naturparks Pfälzerwald entsprechen in ihrer materiellrechtlichen Ausgestaltung den Kernzonen der sonstigen Naturparke und sind, soweit sie außerhalb der Pflegezonen gelegen sind, planungsrechtlich dementsprechend zu behandeln, d.h. dort ist im Einzelfall die Vereinbarkeit der Windenergienutzung mit dem Schutzzweck zu prüfen. In den Entwicklungszenen ist die Energienutzung grundsätzlich möglich“ (Land Rheinland-Pfalz 2013: 67 f., 74).

Hierbei bilden sich Befürworter und Gegner der Windkraftnutzung in Biosphärenreservaten heraus. Dabei geht es um den ökonomischen Nutzen durch die renditebringenden Windkraftanlagen versus Naturschutz auf der einen Seite, aber auch die damit verbundene Frage, ob der ökonomische Nutzen oder die Ausweisung des Biosphärenreservates als höheres Gut

angesehen und akzeptiert wird. Landnutzungskonflikte können somit die Akzeptanz von Biosphärenreservaten erhöhen, aber auch mindern.

Akteure sind in diesem Konflikt das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz, die Regionalen Planungsgemeinschaften, das deutsche MAB-Nationalkomitee⁷, der Bezirksverband Pfalz, die Pfalzkonferenz, die Kreise, kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Biosphärenreservates, der Naturpark Pfälzerwald e.V. (zum 31. Dezember 2013 aufgelöst), die verschiedenen politischen Parteien, regionale Energieversorger (Energie Südpfalz GmbH &Co KG sowie die Pfalzwerke), zehn Umwelt- und Tourismusverbände sowie die Initiative ProPfälzerwald, die Demonstrationen gegen die geplanten Windenergieanlagen organisiert. Dabei stehen die Interessen der Teilstreitfrage des Landesentwicklungsplans, die sensible Naturraumstandorte ausschließt, aber Flächen im Biosphärenreservat ausweist, gegen Interessen des Naturschutzes. Ferner finden sich auch ökonomische Interessen, sowohl seitens der Energieerzeuger als auch seitens einiger Gemeinden. Zusätzliches Konfliktpotenzial zeigt sich in den Verflechtungen zwischen einigen Gemeinden und den Aufsichtsräten der energieerzeugenden Unternehmen, die wiederum zu einer Unterstützung der Windenergieanlagen führen. An dieser Stelle zeigen sich Opportunitätskosten, die seitens der Energieversorger und der mit ihnen stark verflochtenen Gemeinden genutzt werden wollen. Zum anderen zeigt sich aber auch, dass die ökonomischen Kosten hier zunächst über den Naturschutz gestellt werden und eine Akzeptanz für die Schutzstellung niedriger ist als die ökonomischen Interessen. Dagegen demonstrieren und opponieren vor allem zehn Umwelt- und Tourismusverbände sowie die Initiative ProPfälzerwald. Der Landesjagdverband, die Landesaktionsgemeinschaft Natur und Umwelt, die Gesellschaft für Naturschutz und Ornithologie Rheinland-Pfalz, die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, die Pollichia, die Naturfreunde, der Landesverband der Wandervereine, der Landesfischereiverband, der BUND und der NABU haben eine gemeinsame Pressekonferenz bereits am 24. September 2012 abgehalten, um gegen die Ausweisung von Flächen für die Windenergienutzung im Biosphärenreservat Pfälzerwald vorzugehen. Die Kritikpunkte beziehen sich vor allem auf die ökologische Gefährdung der Fauna sowie die Einschränkung des Umwelterlebens durch die

⁷ Das deutsche MAB (Man and Biosphere)-Nationalkomitee ist auf nationaler Ebene Bindeglied zwischen Biosphärenreservaten und Ministerien sowie auf internationaler Ebene zur UNESCO.

,Verspargelung‘ der Landschaft (vgl. NABU 2012).

Die Pfalzkonferenz ist ein geplantes Gremium, das alle Beteiligten zusammenbringen soll, um Lösungen zu finden. Eine vorläufige Lösung ist ein im Mai 2014 vom Bezirkstag Pfalz beschlossenes zweijähriges Moratorium, in dem keine endgültige Entscheidung getroffen werden darf. Gleichzeitig warnt der Bezirkstag auch vor der Schaffung von Präzedenzfällen, sollten einige Kommunen Fakten durch den Bau von Windkrafträder schaffen. Am Beispiel des Pfälzerwaldes zeigt sich, dass auch schon lang etablierte Biosphärenreservate durch Änderung der raumplanerischen Grundlagen neue Konfliktpotenziale aufbauen und neue Akzeptanzprobleme entstehen können.

6 Synthese: Diskussion und Konsequenzen für die räumliche Planung

Die vier ausgewählten Fallstudien zeigen, dass Konflikt- und Akzeptanzfragen im Umfeld von Großschutzgebieten insgesamt sehr heterogen strukturiert sind und hier eine Berücksichtigung inhaltlicher, zeitlicher und räumlicher Faktoren sowohl auf das Akzeptanzobjekt (Großschutzgebiet) als auch auf die Akzeptanzsubjekte (Betroffene im weitesten Sinne) erforderlich ist. Insbesondere die Heterogenität der Akzeptanzsubjekte erfordert trotz grundsätzlicher Feststellungen, dass beispielsweise Gegner eines Großschutzgebietes eher auf Seiten der Landnutzer zu finden sind, immer eine Einzelfallbetrachtung. Studien von Mayer und Stoll-Kleemann (2016), aber auch bereits SRU (2002), Brendle (1999) und Stoll (1999) geben hier Hinweise. An dieser Stelle sollen mit Bezug zum Vorgenannten und den ausgewählten Fallbeispielen noch einmal Aspekte aufgegriffen werden, die insbesondere für die räumliche Planung und das Management eine hohe Relevanz haben.

6.1 Inhaltliche und zeitliche Komponente: Paradigmenwechsel im Schutzgebietsmanagement

Das Management von Großschutzgebieten hat auf nationaler wie internationaler Ebene in den vergangenen 25 Jahren eine Evolution durchlaufen. Wurde in der Vergangenheit das Schutzgebiet eher als sogenannte *black box*, ohne Bezug zum Umfeld als geschlossener Raum

betrachtet, hat – auch durch die Akzeptanzdebatte bedingt – nach und nach eine Öffnung stattgefunden, die heutzutage das Großschutzgebiet in Zusammenhängen mit dem Umfeld betrachtet. Der U.S. National Park Service, der 2016 sein hundertjähriges Bestehen feiert und vielerorts als Orientierung in Bezug auf Schutzgebietsmanagement gilt, hat erst 2001 die Einbeziehung des Umfeldes in seine Management Guidelines aufgenommen (von Ruschkowski 2010: 93f.), wobei dies auch der strikten Teilung der Zuständigkeiten von Bundes- und kommunaler Ebene zuzuschreiben ist. Der Wandel zeigt sich jedoch auch an der Weiterentwicklung der IUCN-Managementkriterien für Großschutzgebiete. Führten beispielsweise Nationalparks in der Vergangenheit den Naturschutz als ausschließliches Ziel, spielen heute soziale und ökonomische Faktoren (Erholung, Tourismus, regionale Wertschöpfungsketten) eine bedeutende Rolle. Ebenso sollen im Zuge von Governance-Fragen lokale Interessen berücksichtigt werden (vgl. Dudley 2008). Schutzgebiete werden inzwischen in Teilen privat finanziert (so z.B. Teile des Nationalen Naturerbes in Deutschland), sodass die administrativen Strukturen nicht immer allein in der behördlichen Zuständigkeit liegen. Grundsätzlich bilden aber bestehende Schutzgebietsverordnungen den rechtlichen Rahmen. Ungelöst bleibt vorerst die Frage, wie eine Schutzgebietsverwaltung zwischen einem bindenden Rahmen und der Anforderung an flexibles Management ihre Aufgaben definiert und diesen gerecht werden kann. Da die Akzeptanz grundsätzlich nicht als dauerhaft stabiles Konstrukt angesehen werden kann, ist daher die Umfeldbeobachtung eines Großschutzgebietes als Daueraufgabe anzusehen. Punktuelle Vorhaben allein sind nicht ausreichend.

6.2 Räumliche Planung: Großschutzgebiete und ihr Umfeld als Einheit betrachten

Großschutzgebiete dürfen keinesfalls als Inseln oder weiße Flecken auf der Landkarte betrachtet werden. Die Frage der Akzeptanz ist zwar aus wissenschaftlicher Sicht eine angemessene, aber für das Management an sich nicht ausreichend. Sie stellt lediglich eine Säule eines umfassenden, permanent angelegten Umfeldmanagements dar, analog zu den Ergebnissen von Brendle (1999: 13) oder dem Ansatz *park-people relationships*. Jedoch ist nach wie vor die Umsetzung in der Praxis defizitär, da die Ressourcen häufig fehlen. Die zahlreichen Wechselbeziehungen, die hierin untersucht werden müssen, betreffen nicht nur die Wahrnehmung des Schutzzwecks oder der Managementmaßnahmen, sondern auch die Aspekte der sozio-ökonomischen

Regionalentwicklung (vgl. Machlis/Field 2000). Letztere werden oft als Rechtfertigungsgrund für die Existenz eines Schutzgebietes herangezogen, allerdings besteht hier ein bislang eher wenig genutztes Potenzial, Fragestellungen der regionalen Raumentwicklung und Raumplanung zwischen Schutzgebiet und Umfeld integriert voranzutreiben (vgl. Job 2010). In der Praxis sollte daher ein Augenmerk darauf gelegt werden, planerische Flächenkulissen stärker in räumlichen und gesellschaftlichen Zusammenhängen zusammenzuführen. Ein zielführender Ansatz könnte das Beispiel Berchtesgaden sein, wo der Nationalpark in ein Biosphärenreservat eingebettet ist und somit dem Übergang zwischen Ansprüchen der Bevölkerung und dem Naturschutz Rechnung getragen werden kann. Neben der planerischen Komponente betrifft dies auch die Beteiligungsmechanismen: Das in Berchtesgaden bewährte Instrument des Bürgerforums wurde beispielsweise auch in dem Staatsvertrag über die Errichtung des Nationalparks Hunsrück festgeschrieben. Eine umfassende Beteiligung ist jedoch, wie das Beispiel Bliesgau zeigt, keine automatische Garantie für eine hohe Akzeptanz eines Schutzgebietes.

Die zahlreichen Wechselwirkungen zwischen Großschutzgebieten und ihrem jeweiligen Umfeld finden bislang in vielen Fällen noch keine adäquate Berücksichtigung in der Raumplanung oder auch in der Entwicklung von Managementplänen. Bei den deutschen Großschutzgebieten in bewaldeten Mittelgebirgslagen wie dem Pfälzerwald zeigt sich beispielsweise, dass abgesehen von örtlichem Widerstand auch im Hinblick auf die Ziele des Naturschutzes und des Ausbaus der erneuerbaren Energien noch keine planerische Lösung zu erkennen ist, da die Windenergieanlagen bis direkt an der Schutzgebietsgrenze stehen und somit ein Risiko für Schutzobjekte (Fledermäuse und Vögel) im Biosphärenreservat selbst darstellen.

6.3 Inhaltliche Komponente: Die unklare Rolle des Schutzgradienten als Akzeptanz-Prädiktor

Die Einbindung der Form und Intensität von Landnutzungen in das Schutzgebietsmanagement ist unter anderem abhängig von der Schutzgebietskategorie – je strenger die Schutzvorgaben, desto restriktiver die Möglichkeiten der Nutzung. Ob der Schutzgradient, das heißt die stärkere Ausrichtung auf den Naturschutz in einem Nationalpark gegenüber einem Biosphärenreservat, ein geeigneter Prädiktor für das latente Konfliktpotenzial ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden. Es besteht zwar durchaus der Gesamteindruck, dass in

Deutschland die Konflikte im Umfeld von Nationalparks bislang intensiver sind als bei Biosphärenreservaten, dies könnte aber der erhöhten öffentlichen und akademischen Aufmerksamkeit gegenüber Nationalparks geschuldet sein. Die zahlreichen Beispiele von Konflikten bei Biosphärenreservaten könnten vielmehr ein Indiz dafür sein, dass im Vordergrund die Frage nach dem Maß der individuellen, örtlichen Betroffenheit der Landnutzer die bedeutsamere Frage ist. Da Biosphärenreservate besiedelte Flächen mit einbeziehen, ist der Kreis der potenziell direkt betroffenen Personen größer.

Das Maß des Schutzes und der damit einhergehenden Einschränkungen wird oft mit dem Begriff der ‚Wildnis‘ in einen Zusammenhang gebracht. Die Naturbewusstseinsstudie 2013 hat sich erstmals ausführlicher mit der Wahrnehmung und Akzeptanz des Wildnisbegriffs in der Bevölkerung auseinandergesetzt (BMUB/BfN 2014). Auch wenn insgesamt eine positive Wahrnehmung von Wildnis besteht, sagt dies wenig über lokales Konfliktpotenzial aus. Wildnis bedeutet Prozessschutz und kann ein Betretungsverbot nach sich ziehen. Vordergründig sind aber Prozesse zuzulassen (beispielsweise Borkenkäferinvasionen), die negative Auswirkungen auf das Landschaftsbild haben können oder gar das Risiko bergen, auf benachbarte (im Privateigentum befindliche) Flächen einzuwirken. Das Beispiel Senne-Teutoburger Wald-Eggegebirge zeigt, dass gerade die Fragen zum Nutzungsverzicht in einer eher strukturschwachen Region ein Hauptgrund für die Ablehnung des Nationalparks sind. Der Planung von Wildnis- oder Kernzonen in Schutzgebieten sollte eine besondere Aufmerksamkeit zuteil kommen, um beispielsweise durch optimale Arrondierung und auch Flächengröße sowohl aus Sicht der Fachlichkeit als auch der ‚Sozialverträglichkeit‘ nicht angreifbar zu sein, denn ansonsten stellt Fuhr (2012) zu Recht die Frage, „[...] ob die Verzweigung der Nationalparkidee die für Deutschland passende Naturschutzstrategie ist“ – eine Ansicht, die auch Job (2010) ähnlich darlegt.

6.4 Strukturelle Komponente: Fehlende Flexibilität im Schutzgebietsmanagement

Auch das Maß an möglicher und notwendiger Flexibilität im Schutzgebietsmanagement spielt hinsichtlich der Akzeptanz eine wichtige Rolle. Wie bereits in Kapitel 6.1 aufgeführt, muss eine Schutzgebietsverwaltung immer im Spannungsfeld zwischen rechtlichem Rahmen und

Ansprüchen der Bevölkerung agieren. Pauschale Gebote und Verbote, die bestimmte Nutzungen oder Betretungsrechte regeln, stoßen selten auf Zustimmung, zumal viele der implizierten negativen Auswirkungen von Nutzungen auf Schutzgüter im Einzelfall gar nicht belegt sind. Plakativ seien hier zwei Beispiele genannt: Weder für die Auswirkungen des Sammelns von Pilzen und Beeren in Wäldern noch für die Scheuchwirkung bestimmter Freizeitaktivitäten gibt es ausreichend Fallstudien, die individuelle räumliche Szenarien berücksichtigen. Dies bedeutet keinesfalls, dass diese vorgenannten Nutzungen nicht einem Genehmigungsvorbehalt unterliegen sollten, aber in der Praxis wurden in der Vergangenheit Regelungen eher pauschal und sehr restriktiv getroffen, ohne eine individuelle Betrachtung der Situation vorzunehmen und zu überlegen, wie in Einzelfällen erhebliches Konfliktpotenzial reduziert werden kann. Als Beispiel einer flexibilisierten Handhabung der Problematik ‚Pilze und Beeren‘ ist der Ausnahmetatbestand der Zulässigkeit in ausgewählten Bereichen des Nationalparks Harz zu nennen (von Ruschkowski 2010: 198 f.). Hierdurch kann sowohl der Druck auf die Gesamtfläche eines Schutzgebietes kanalisiert als auch ein Grund für örtlichen Widerstand genommen werden. Gleichzeitig ist in solchen Fällen, aber auch generell, erforderlich, die möglichen Auswirkungen von Nutzungen einem dauerhaften Monitoring zu unterziehen, um gegebenenfalls Veränderungen herbeizuführen. Über ein integriertes, adaptives Schutzgebietsmanagement ist eine solche Steuerung grundsätzlich möglich. Adaptives Management findet vor allem in nordamerikanischen Schutzgebieten in Form verschiedener Rahmenwerke – z.B. „Limits of Acceptable Change“ (Stankey/Cole/Lucas et al. 1985) oder das „Visitor Experience and Resource Protection Framework“ (National Park Service 1997) – aber auch in anderen Teilen der Welt Anwendung. In Deutschland besteht durch den Beitrag von Kowatsch, Hampicke, Kruse-Graumann et al. (2011) ein Indikatorenset für das integrierte Management von Großschutzgebieten. Diese bestehenden Erkenntnisse müssen einerseits stringenter zusammengeführt werden, um die Management-Grundlagen für die Praxis weiter zu verbessern. Andererseits sollten Großschutzgebiete unbedingt mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden, um dieser Rolle überhaupt gerecht werden zu können. In dieser Hinsicht bestehen jedoch bundesweit erhebliche Unterschiede (vgl. Scherfose 2009).

6.5 Schlussfolgerungen

Ziel des Beitrages war es, Akzeptanzfragen und Konfliktpotenziale im Zusammenhang mit Ansätzen des Naturschutzes und der nachhaltigen Landnutzung in Großschutzgebieten zu beleuchten und anhand verschiedener Fallbeispiele Schlussfolgerungen für Raum- und Umweltplanung abzuleiten. Die Auswahl der Beispiele sollte illustrieren, wie vielschichtig Akzeptanzfragen gerade mit Blick auf die umfangreichen Wechselbeziehungen zwischen Großschutzgebieten selbst und ihrem Umfeld gelagert sein können. Über theoretische Konzepte und Rahmen können die Konfliktpotenziale zwar strukturiert werden, aber es ist in der Regel immer eine Einzelfallbetrachtung auf Ebene der Schutzgebiete notwendig, weil eine Vielzahl von Faktoren orts- und kontextabhängig ist. Grundsätzlich ist bei der Betrachtung des gegenwärtigen Forschungsstandes festzustellen, dass nach wie vor ein Mangel an orts- und kontextbezogenen Langzeitstudien mit gleichem bzw. zumindest vergleichbarem Untersuchungsdesign herrscht. Akzeptanz wird also oft noch immer als ‚Momentaufnahme‘ mit dauerhafter Gültigkeit betrachtet, was aber so nicht zulässig ist. Eine weitere Integration der in Kapitel 2 genannten Stränge der sozio-ökonomischen Forschung in Großschutzgebieten ist erforderlich, um das Verständnis des komplexen Konstruktes Akzeptanz zu erweitern und den umfangreichen, langfristigen Wechselbeziehungen zwischen Großschutzgebieten und ihrem Umfeld Rechnung zu tragen. Die Fallbeispiele zeigen, dass die Akzeptanz eine notwendige Rahmenbedingung ist, um erfolgreiches Schutzgebietsmanagement zu betreiben. Gleichzeitig aber sind die damit verbundenen Fragestellungen auch als wichtige Daueraufgabe eines integrierten Schutzgebietsmanagements zu verstehen. Eine Weiterentwicklung des Begriffs Management der *parks-people relationships* wäre unserer Auffassung nach ein vielversprechender Ansatz, um diese Anforderungen zu erfüllen. Vor dem Hintergrund, dass sich die deutschen Großschutzgebiete inzwischen überwiegend in einer Konsolidierungs- als in einer Aufbauphase befinden, wäre dies ein geeigneter Schritt, die eher sozialwissenschaftlich gelagerten Erkenntnisse als fundamentalen Bestandteil des Schutzgebietsmanagements anzuerkennen, dem für ein erfolgreiches Management eine ebenso wichtige Bedeutung zukommt wie der naturwissenschaftlichen Arbeit. Die personelle Ausstattung der meisten deutschen Großschutzgebiete dürfte allerdings derzeit nicht ausreichend sein, um diese Ansprüche zu erfüllen. Daher ist anhand realistischer Szenarien (Fallstudien) eine Bedarfsermittlung erforderlich, welche Ressourcen hierfür aufgewendet werden müssten und ob diese Ansätze im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse zielführend wären.

Literatur

Bernischke, M. (2012): Nationalpark-Pläne: NRW, Bundeswehr und Bürger streiten sich um Wald. <http://www.welt.de/regionales/duesseldorf/article108447673/NRW-Bundeswehr-und-Buerger-streiten-sich-um-Wald.html> (04.07.2016).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (2015): Biosphärenreservate in Deutschland. https://www.bfn.de/0308_bios.html (04.07.2016).

Biener, B. (2014): Windräder stoßen überall auf Ablehnung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Februar 2014. <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hochtaunuskreis-windraeder-stossen-ueberall-auf-ablehnung-12783996.html> (04.07.2016).

Blinkert, B. (2015): Pilotstudie zu Indikatoren für Akzeptanz und Ablehnung des Nationalparks Schwarzwald. Freiburg. https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mlr/intern/dateien/PDFs/Naturschutz/Pilotstudie_Akzeptanz_Nationalpark_Langfassung.pdf (04.07.2016).

Brendle, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz. Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. Bonn.

Buer, C.; Solbrig, F.; Stoll-Kleemann, S. (Hrsg.) (2013): Sozioökonomisches Monitoring in deutschen UNESCO-Biosphärenreservaten und anderen Großschutzgebieten. Bonn-Bad Godesberg. = BfN-Skripten 329.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015):
Naturschutz-Offensive 2020. Für biologische Vielfalt! Berlin.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; BfN – Bundesamt für Naturschutz (2010): Naturbewusstsein 2009. Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt. Berlin, Bonn.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; BfN – Bundesamt für Naturschutz (2014): Naturbewusstsein 2013. Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt. Berlin, Bonn.

CDU-Fraktion Ortsrat Bebelsheim (2010): Symbolische Erklärung der Gemarkung Bebelsheim zur biosphärenfreien Zone. Antrag zur Sitzung des Ortsrates Bebelsheim am 26.05.2010.
http://www.cdu-mandelbachtal.de/download/?file=cdu_antrag_biosphaerenfrei_zone.pdf
(04.07.2016).

Decker, D.J.; Riley, S.J.; Siemer, W.F. (2012): Human Dimensions of Wildlife Management. Baltimore.

Dudley, N. (Hrsg.) (2008): Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland.

Europarc Deutschland (2011): Komitee-Bericht zur Evaluierung des Nationalparks Berchtesgaden. Berlin.

Förderverein Nationalpark Senne-Eggegebirge (2015): Rundbrief Nr. 26, Dezember 2015.
<http://np-senne.de/wp-content/uploads/2015/12/Rundbrief-Nr.-26.pdf> (04.07.2016).

Frys, W.; Nienaber, B. (2011): Protected areas and regional development: conflicts and opportunities – presented on the example of the UNESCO biosphere reserve Bliesgau. In: European Countryside 3, 3, 208-226.

Fürst, D.; Lahner, M.; Pollermann, K. (2006): Entstehung und Funktionsweise von Regional Governance bei dem Gemeinschaftsgut Natur und Landschaft. Analysen von Place-making- und Governance-Prozessen in Biosphärenreservaten in Deutschland und Großbritannien. Hannover.

Fuhr, E. (2011): Wenn Prinzen zu Rebellen werden. In: Welt am Sonntag vom 11. Dezember 2011. <http://www.welt.de/print/wams/politik/article13761533/Wenn-Prinzen-zu-Rebellen-werden.html> (04.07.2016).

Fuhr, E. (2012): Die längst tote Idee eines wilden Nationalparks. In: Die Welt vom 25. Oktober 2012. <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article110247812/Die-laengst-tote-Idee-eines-wilden-Nationalparks.html> (04.07.2016).

Harteisen, U. (2002): Nationalpark Senne-Lippischer Wald – Eine richtungsweisende Weichenstellung für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Ostwestfalen-Lippe. In: Erdmann, K.-H.; Bork, H.-R. (Hrsg.): Naturschutz. Neue Ansätze, Konzepte und Strategien. Bonn-Bad Godesberg, 119-134. = BfN-Skripten 67.

Harteisen, U. (2013): Geschichte der Heimat- und Naturschutzbewegung in der Senne. In: Land-Berichte Sozialwissenschaftliches Journal 16, 3, 31-49.

Heiland, S. (1999): Voraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes. Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele. Landsberg.

Heiland, S.; Hoffmann, A. (2013): Erste Evaluierung der deutschen Nationalparks: Erfahrungen und Ergebnisse. In: Natur und Landschaft 88, 7, 303-308.

Hillebrand, M.; Erdmann, K.-H. (2015): Die Entwicklung der Akzeptanz des Nationalparks Eifel bei der lokalen Bevölkerung: eine Untersuchung zehn Jahre nach dessen Ausweisung. Bonn. = BfN-Skripten 402.

Hornblower, M. (1988): Not In My Backyard, You Don't. In: Time vom 27. Juni 1988, 44-45.

Hussong, H. (2006). Auf dem Weg zur Biosphäre Bliesgau. Der Einfluss regionaler Akteure auf den Prozess der Implementierung eines Biosphärenreservates im Bliesgau. Saarbrücken. = Saarbrücker Landeskundliche Arbeiten 1.

http://www.iflis.de/images/publikationen/onlinereihe/Online_Reihe_Band_1_Hussong.pdf (04.07.2016).

Job, H. (1996): Großschutzgebiete und ihre Akzeptanz bei Einheimischen. Das Beispiel der Nationalparke im Harz. In: Geographische Rundschau 48, 3, 159-165.

Job, H. (2010): Welche Nationalparke braucht Deutschland? In: Raumforschung und Raumordnung 68, 2, 75-89.

Kowatsch, A.; Hampicke, U.; Kruse-Graumann, L.; Plachter, H. (2011): Indikatoren für ein integratives Monitoring in deutschen Großschutzgebieten. Bonn-Bad Godesberg. = BfN-Skripten 302.

Kühne, O. (2010): UNESCO-Biosphärenreservat Bliesgau – Entwicklungen, Beteiligungen und Verfahren in einer Modellregion. In: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie 34, 1, 27-33.

Land Rheinland-Pfalz (2013): Erste Landesverordnung zur Änderung des Landesentwicklungsprogramms vom 16. April 2013. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 10. Mai 2013, 66-78.

LANUV NRW – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2011): Gutachten zur Eignung der Senne als Nationalpark. Recklinghausen.
http://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/natur/schutzgeb/Gutachten%20NLP%20Senne_260811.pdf (06.07.2016)

Lübke, S.; Neumann, U.; Nienaber, B.; Spellerberg, A. (2012): Sozial-ökonomische Untersuchungen im Biosphärenreservat Bliesgau. Eine erste Bilanz der Bevölkerungssicht und regionalökonomischer Erfolge. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 44, 11, 333-340.

Lucke, D. (1995): Akzeptanz – Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“. Opladen.

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

Machlis, G.E; Field, D.R. (Hrsg.) (2000): National Parks and Rural Development. Washington, D.C.

Manfredo, M.J. (2008): Who Cares About Wildlife? Social Science Concepts for Exploring Human-Wildlife Relationships and Conservation Issues. New York.

Manfredo, M.J.; Vaske, J.J.; Brown, P.J.; Decker, D.J.; Duke, E.A. (2008): Wildlife and Society. The Science of Human Dimensions. Washington, D.C.

Matysek, K.A.; Stratford, E.; Kriwoken, L.K. (2006): The UNESCO Biosphere Reserve Program in Australia: constraints and opportunities for localized sustainable development. In: The Canadian Geographer 50, 1, 85-100.

Mayer, M.; Stoll-Kleemann, S. (2016): Naturtourismus und die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Großschutzgebieten. In: Natur und Landschaft 91, 1, 20-25.

Mehnen, N.; Mose, I.; Strijker, D. (2013): Governance and Sense of Place: Half a Century of a German Nature Park. In: Environmental Policy and Governance 23, 1, 46-62.

Mose, I. (2009): Akzeptanz, Einstellung und Image als Einflussgrößen von Großschutzgebieten. Einige theoretische und methodische Vorüberlegungen. In: Mose, I. (Hrsg.): Wahrnehmung und Akzeptanz von Großschutzgebieten. Oldenburg, 9-23.

Mose, I.; Weixlbaumer, N. (Hrsg.) (2002): Naturschutz: Großschutzgebiete und Regionalentwicklung. Sankt Augustin.

Müller, M. (2011): How natural disturbance triggers political conflict: bark beetles and the meaning of landscape in the Bavarian Forest. In: Global Environmental Change 21, 3, 935-946.

Müller, K. (2013): Nein zu einem Biosphärenreservat Südharz in Thüringen? In: Thüringer Allgemeine vom 14. September 2013. <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/leben/detail/-/specific/Nein-zu-einem-Biosphaerenreservat-Suedharz-in-Thueringen-2085332838> (04.07.2016).

NABU – Naturschutzbund Deutschland (2012): Katastrophe für die Landschaft. Kritik an der Umsetzung der Energiewende in RLP.

https://rlp.nabu.de/presse/pressemitteilungen/index.php?popup=true&show=691&db=presseservice_rlp (21.07.2016).

NABU NRW – Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (2012): Bevölkerung will den Nationalpark! <https://nrw.nabu.de/news/2012/19784.html> (04.07.2016).

NABU NRW – Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (2015): Nationalpark Senne-Egge/Teutoburger Wald. <https://nrw.nabu.de/natur-und-landschaft/naturschutz-nrw/schutzgebiete/nationalparke/senne/> (04.07.2016).

Nationalparkverwaltung Bayerischer Wald (2009): Die Akzeptanz des Nationalparks bei der lokalen Bevölkerung. Langfassung. Grafenau.

National Park Service (1997): The Visitor Experience and Resource Protection (VERP) Framework. A Handbook for Planners and Managers. United States Department of the Interior National Park Service. http://www.fs.fed.us/cdt/carrying_capacity/verphandbook_1997.pdf (Zugriff am 4.7.2016).

Nienaber, B.; Lübke, S. (2012a): Die Akzeptanz der Bevölkerung ländlicher Gemeinden zur Ausweisung eines UNESCO-Biosphärenreservates am Beispiel der saarländischen Biosphäre Bliesgau. In: Europa Regional, 18.2010 (2012) 2/3, 122-136.

Nienaber, B.; Lübke, S. (2012b): Bevölkerungsstrukturen, Umweltverhalten und Regionalökonomische Aktivitäten. Zwischenbericht.

http://www.saarland.de/dokumente/thema_stadt_und_land/Zwischenbericht_Quantitative_Untersuchung.pdf (09.07.2016).

Ott, K. (2002): Akzeptanzdefizite im Naturschutz. In: Deutscher Rat für Landespflege (Hrsg.): Die verschleppte Nachhaltigkeit: frühe Forderungen – aktuelle Akzeptanz. Meckenheim, 75-81. = Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege 74.

Pe'er, G.; Dicks, L.V.; Visconti P.; Arlettaz, R.; Báldi, A.; Benton, T.G.; Collins, S.; Dieterich, M.; Gregory, R.D.; Hartig, F.; Henle, K.; Hobson, P.R.; Kleijn, D.; Neumann, R.K.; Robijns T.; Schmidt, J.; Shwartz, A.; Sutherland, W.J.; Turbé, A.; Wulf, F.; Scott, A.V. (2014): Agriculture policy. EU agricultural reform fails on biodiversity. In: Science 344, 6188, 1090-1092.

Pretty, J.N.; Pimbert, M.P. (1995): Beyond conservation ideology and the wilderness. In: Natural Resources Forum 19,1, 5-14.

Rentsch, G. (1988): Die Akzeptanz eines Schutzgebietes. Untersucht am Beispiel der Einstellung der lokalen Bevölkerung zum Nationalpark Bayerischer Wald. Kallmünz, Regensburg. = Münchener Geographische Hefte 57.

Roland Berger Strategy Consultants (2010): Konzeption und Wirtschaftlichkeit des Nationalparks Teutoburger Wald/ Eggegebirge. Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens. Hamburg. https://www.ostwestfalen.ihk.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/Roland-Berger-Kurzfassung-Wirtschaftlichkeit-NP-Teutoburger-Wald-Eggegebirge.pdf (06.07.2016).

Sattler, C.; Nagel, U.J. (2010): Factors affecting farmers' acceptance of conservation measures: A case study from north-eastern Germany. In: Land Use Policy 27, 1, 70-77.

Sauer, A.; Luz, F.; Suda, M.; Weiland, U. (2005): Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten. Bonn. = BfN-Skripten 144.

Schenk, A. (2000): Relevante Faktoren der Akzeptanz von Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen. Ergebnisse qualitativer Fallstudien. St. Gallen.

Schenk, A.; Hunziker, M.; Kienast, F. (2007): Factors influencing the acceptance of nature conservation measures: A qualitative study in Switzerland. In: Journal of Environmental Management 83, 1, 66-79.

Scherfose, V. (2009): Stand der Entwicklung deutscher Nationalparke. In: Scherfose, V. (Hrsg.): Nationalparkarbeit in Deutschland – Beispiele aus Monitoring, Gebietsmanagement und Umweltbildung. Bonn-Bad Godesberg, 7-24. = Naturschutz und Biologische Vielfalt 72.

Schickert, J. (2013): Ein eindeutiges „Ja“ zur Biosphäre. Gemeinderat Mandelbachtal stimmt für den Verbleib im Zweckverband. In: Saarbrücker Zeitung vom 13. Dezember 2013.
<http://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/homburg/Mandelbachtal-Biosphaerenzweckverband-Bliesgau-Bebelsheim;art2802,5059464> (04.07.2016).

Schröder, W. (1998): Akzeptanzsicherung von Großschutzgebieten: Erfahrungen eines Beraters. In: Wiersbinski, N.; Erdmann, K.-H.; Lange, H. (Hrsg.): Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. Materialienband. Bonn, 43-48. = BfN-Skripten 2.

Sieberath, J. (2007): Die Akzeptanz des Nationalparks Eifel bei der lokalen Bevölkerung. Bonn. = BfN-Skripten 206.

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Stuttgart.

Stankey, G.H.; Cole, D.N.; Lucas, R.C.; Petersen, M.E.; Frissell, S.S. (1985): The Limits of Acceptable Change (LAC) System for Wilderness Planning. United States Department of

Agriculture Forest Service, Intermountain Forest and Range Experiment Station General Technical Report INT-176. Ogden, Utah.

http://www.fs.fed.us/cdt/carrying_capacity/lac_system_for_wilderness_planning_1985_GTR_IN_T_176.pdf (04.07.2016).

Stern, M.J. (2008): The power of trust: Toward a theory of local opposition to neighboring protected areas. In: Society and Natural Resources 21, 10, 859-875.

Stoll, S. (1999): Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Großschutzgebieten. Frankfurt am Main.

Stoll, S. (2000): Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Großschutzgebieten: Einige sozialpsychologische Erklärungsansätze und Folgerungen. In: Umweltpsychologie 4, 1, 6-19.

Straede, S.; Helles, F. (2000): Park-people conflict resolution in Royal Chitwan National Park, Nepal: buying time at high cost? In: Environmental Conservation 27, 4, 368-381.

Traunsteiner Tagblatt (2015): Nein zum Naturpark Chiemsee. Traunsteiner Tageblatt vom 18. Dezember 2015. http://www.traunsteiner-tagblatt.de/region+lokal/landkreis-traunstein/staudach-egerndach_artikel,-Nein-zum-Naturpark-Chiemsee-_arid,246017.html (04.07.2016).

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1995): Die internationalen Leitlinien für das Weltnetz der Biosphärenreservate.

<http://www.unesco.de/infothek/dokumente/konferenzbeschluesse/br-leitlinien.html> (04.07.2016).

von Ruschkowski, E. (2010): Ursachen und Lösungsansätze für Akzeptanzprobleme von Großschutzgebieten am Beispiel von zwei Fallstudien im Nationalpark Harz und im Yosemite National Park. Stuttgart.

von Ruschkowski, E.; Burns, R.C.; Arnberger, A.; Smaldone, D.; Meybin, J. (2013): Recreation Management in Parks and Protected Areas: A Comparative Study of Resource Managers'

Perceptions in Austria, Germany, and the United States. In: Journal of Park and Recreation Administration 31, 2, 95-114.

von Ruschkowski, E.; Mayer, M. (2011): From Conflict to Partnership? Interactions between Protected Areas, Local Communities and Operators of Tourism Enterprises in Two German National Park Regions. In: Tourism and Leisure Studies 17, 2, 147-181.

Vidal-Gonzalez, P.; Valverde, A.C. (2014): Stemming the Tide. Opposition and Conflict in the Creation of Natural Protected Areas. A Case Study of the Natural Park of Puebla de San Miguel (Valencia), Spain. In: Journal of Mediterranean Studies 23, 2, 225-237.

Weixlbaumer, N.; Siegrist, D.; Mose, I.; Hammer, T. (2015): Participation and regional governance. A crucial research perspective on protected areas policies in Austria and Switzerland. In: Gambino, R.; Peano, A. (Hrsg.): Nature Policies and Landscape Policies. Towards an alliance. Heidelberg, 207-216.

West, P.; Igoe, J.; Brockington, D. (2006): Parks and peoples: the social impact of protected areas. In: Annual Review of Anthropology 35, 251-277.

Wiersbinski, N.; Erdmann, K.-H.; Lange, H. (Hrsg.) (1998): Zur gesellschaftlichen Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen. Materialienband. Bonn. = BfN-Skripten 2.

Williams, A.E.; Moss, B. (2001): Angling and conservation at Sites of Special Scientific Interest in England: economics, attitudes and impacts. In: Aquatic conservation – Marine and Freshwater Ecosystems 11, 5, 357-372.

Zube, E.H.; Busch, M.L. (1990): Park-people relationships: An international review. In: Landscape and Urban Planning 19, 2, 117-131.

Autoren

Dr. Eick von Ruschkowski (korrespondierender Autor)

NABU – Naturschutzbund Deutschland

Bundesgeschäftsstelle

Charitéstraße 3

10117 Berlin, Deutschland

E-Mail: eick.vonruschkowski@nabu.de

Prof. Dr. Birte Nienaber

Universität Luxemburg

Institut für Geographie und Raumplanung

Maison des Sciences Humaines

11, Porte des Sciences

4366 Esch-Belval, Luxembourg

E-Mail: birte.nienaber@uni.lu