

FuE-Vorhaben (FKZ 898 81 004)
**Naturschutz als Impulsgeber für
sozioökonomische Entwicklungen**

Ergebnisse des Kolloquiums
**Instrumente und institutionelle
Rahmenbedingungen für
kooperative Naturschutzprojekte**
Berlin, 21. / 22. März 2001

Bearbeitung:
Dipl.-Ing. C. Petermann
TU Berlin

Inhalt

1. Zielstellung	4
1.1 Zielsetzung und Konzeption des Forschungsprojektes	4
1.2 Zielsetzung des Kolloquiums	5
2. Ergebnisse des Kolloquiums	5
2.1 Sozioökonomische Effekte des Naturschutzes	5
2.2 Erfolgsfaktoren	6
2.3 Defizite im derzeitigen Förderinstrumentarium	6
2.4 Forderungen an die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums	7
3. Materialien	8
3.1 Sozioökonomische Effekte des Naturschutzes in Beispielregionen	8
3.1.1 Das Untersuchungsgebiet „Brandenburgische Elbtalaue“	8
3.1.2 Die Untersuchungsregion „Diepholzer Moorniederung“	10
3.1.3 Das Beispiel „PLENUM-Modellregion Isny/Leutkirch“	12
3.1.4 Der Beitrag des Naturschutzes zur Multifunktionalität des ländlichen Raumes	14
3.2 Gründe des sozioökonomischen Erfolgs von Naturschutzprojekten	18
3.2.1 Unternehmerisches Denken und Strukturen	18
3.2.2 Information, Kooperation und Partizipation	19
3.2.3 Kontinuität und Institutionalisierung	21
3.2.4 Schließung von Förderlücken	23
3.3 Die aktuelle Förderpolitik für den ländlichen Raum	24
3.3.1 Förderspektrum	24
3.3.2 Förderkulisse	25
3.3.3 Zuständigkeit für den ländlichen Raum	25
3.3.4 Abstimmung und Koordinierung	25
3.3.5 Umwelt-, Naturschutz in der ländlichen Entwicklung	26
3.4 Naturschutz als Impulsgeber für sozioökonomische Entwicklungen - Konsequenzen für die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums	26
3.4.1 Ausweitung integrativer Ansätze	27
3.4.2 Berücksichtigung der Erfahrungen mit LEADER (Mainstreaming)	27
3.4.3 Mittelumverteilung	28
3.4.4 Einfluss auf die Programmierung nehmen	29
4. Literatur	30
5. Teilnehmer am Kolloquium	32

Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1:	Sozioökonomische Effekte in der Brandenburgischen Elbtalaue	9
Tabelle 2:	Sozioökonomische Effekte in der Diepholzer Moorniederung	11
Tabelle 3:	Sozioökonomische Effekte in der PLENUM-Region Isny / Leutkirch	14
Abbildung 1:	Lage der Brandenburgischen Elbtalaue	8
Abbildung 2:	Der Naturraum Diepholzer Moorniederung	10
Abbildung 3:	PLENUM-Modellgebiet Isny / Leutkirch	12
Abbildung 4:	Konzept des integrierten ländlichen Tourismus	16

Abkürzungen

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AK	Arbeitskraft
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
FFH-Gebiet	Fauna-Flora-Habitat-Gebiet
FuE	Forschung und Entwicklung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm
LAG	Lokale Aktionsgruppe der LEADER-Projekte
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LFU	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LPV	Landschaftspflegeverband
LSG	Landschaftsschutzgebiet
MEKA	Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichsprogramm
NSG	Naturschutzgebiet
OECD	Organisation for economic cooperation and development
PLANAK	Planungsausschuß für Agrarstruktur und Küstenschutz
PLENUM	Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt
VTN	Vertragsnaturschutz

1. Zielstellung

1.1 Zielsetzung und Konzeption des Forschungsprojektes

In dem FuE-Vorhaben „Naturschutz als Impulsgeber für sozioökonomische Entwicklungen“ des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) wurden ausgehend von der Problemsituation, dass Naturschutzziele und -maßnahmen häufig als „Verhinderer“ wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung gesehen und gleichzeitig die positiven wirtschaftlichen und sozialen Effekte der Umsetzung von Naturschutzzielen und -maßnahmen kaum wahrgenommen werden, folgende Zielsetzungen verfolgt:

- es sollen **positive Auswirkungen der Umsetzung von Naturschutzzielen** für sozioökonomische Entwicklungen auf lokaler / regionaler Ebene verdeutlicht werden,
- es sollen die sozialen, politischen und wirtschaftlichen **Bedingungen** für positive Synergieeffekte zwischen Naturschutz und sozioökonomischer Entwicklung aufgezeigt werden.

Es wurde davon ausgegangen, dass die Umsetzung von Naturschutzprojekten grundsätzlich die regionale sozioökonomische Lage verbessern kann und dass dieses gerade dann möglich ist, wenn Naturschutzprojekte mit vorhandenen oder durch den Naturschutz initiierten regionalen Initiativen / Projekten in Verbindung stehen, d.h. einen kooperativen Charakter haben.

Zur Analyse der positiven sozioökonomischen Effekte des Naturschutzes wurde der Ansatz der **Inzidenzanalyse** (nach FREY 1982, SCHERER; SCHULZ 1997) gewählt. Untersucht wurde die regionale Wirksamkeit

- von Ausgabenströmen (Herkunft von Verwendung von Fördermitteln),
- der erzeugten Produkte und der angebotenen Dienstleistungen (Umfang der Güter),
- des entstandenen Nutzens (aus Gütern und Dienstleistungen einen „Gewinn“ zu erzielen).

Die Analyse der Gründe für das Entstehen der sozioökonomischen Effekte erfolgte vor dem Hintergrund des Ansatzes der **akteurzentrierten Institutionenanalyse**. Bei der Untersuchung der das Handeln korporativer Akteure bestimmenden regionalen „Spielregeln“ wurde der Frage nachgegangen, welche Institutionen (Organisationsformen, rechtliche Regelwerke, stillschweigende Konventionen etc.) bestehen, die von Gruppen oder Individuen geschaffen wurden, um ihre jeweiligen Ziele zu erreichen (vgl. MAYNTZ / SCHARPF 1995; PRITTWITZ 1994).

Die Untersuchung wurde aufbauend auf einer im BR Rhön durchgeführten Vorstudie in drei Regionen vorgenommen: der Brandenburgischen Elbtalau, der Diepholzer Moorniederung (Niedersachsen) und der baden-württembergischen PLENUM-Modellregion Isny / Leutkirch (PLENUM = Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt). Bei der Auswahl der Untersuchungsregionen wurden unterschiedliche Ansätze bzw. Strategien beachtet, die der Umsetzung eines großräumigen Naturschutzprojektes dienen und in Verbindung mit Aktivitäten regionaler Initiativen stehen. Mit der Untersuchung wurde eine beispielhafte Analyse angestrebt, es sollte keine repräsentative Untersuchung vorgenommen werden.

1.2 Zielsetzung des Kolloquiums

Im Rahmen des Kolloquiums sollte anhand der Ergebnisse des FuE-Vorhabens „Naturschutz als Impulsgeber für sozioökonomische Entwicklungen“ exemplarisch verdeutlicht werden, welchen **Beitrag der Naturschutz zur Entwicklung ländlicher Räume** leisten kann (Ausmaß monetärer Zahlungsströme in die Region, Umfang von Beschäftigungsstellen im Umfeld des Naturschutzes, mit Aktivitäten des Naturschutzes verbundene Produkte und Dienstleistungen, Imageeffekte und regionale Innovationen).

Ziel des Kolloquiums sollte es daran anknüpfend sein, die aufgezeigten Effekte und ihre Bestimmungsgründe in einem Kreis von Experten zu diskutieren und in den Kontext aktueller politischer Entwicklungen zu stellen. Im Mittelpunkt der Diskussion stand daher die Frage, welchen Einfluss die im Rahmen der ländlichen Entwicklung bedeutsamen Instrumente und institutionellen Rahmenbedingungen auf die Erfüllung von Zielen des Naturschutzes haben und inwieweit wiederum der Naturschutz einen positiven Beitrag zur ländlichen Entwicklung zu leisten vermag (**Hemmnisse und Erfolgsfaktoren**).

Aus diesen Überlegungen heraus sollten **Vorschläge für die Weiterentwicklung** der Förderpolitik für den ländlichen Raum formuliert werden.

2. Ergebnisse des Kolloquiums

2.1 Sozioökonomische Effekte des Naturschutzes

Mit dem FuE-Vorhaben „Naturschutz als Impulsgeber für sozioökonomische Entwicklungen“ konnte exemplarisch verdeutlicht werden, dass kooperative Naturschutzprojekte einen beachtlichen sozioökonomischen Beitrag zur Entwicklung ländlicher Räume liefern können. Für die Brandenburgische Elbtalau, die Diepholzer Moorniederung und das PLENUM-Modellgebiet Isny / Leutkirch wurde aufgezeigt, dass durch den Naturschutz

- erhebliche **monetäre Zahlungsströme** in die Region gelenkt wurden,
- eine beachtenswerte Zahl von **Beschäftigungsstellen** geschaffen bzw. gesichert wurde,
- hochwertige **Produkte und Dienstleistungen** entstanden sind.

Neben quantitativen Effekten wurden auch qualitative Auswirkungen dargestellt, denen im Kontext der Entwicklung des ländlichen Raumes eine große Relevanz beizumessen ist. Hier wurden v.a. für die Regionalvermarktung bedeutsame **Imageeffekte** und regionale **Innovationen** (Produkte, Vermarktungsformen oder neue Formen der Zusammenarbeit) angeführt.

Die im Rahmen des FuE-Vorhabens vorgestellten Beispiele für positive sozioökonomische Effekte wurden durch Ergänzungen der Kolloquiumsteilnehmer weiter untermauert.

2.2 Erfolgsfaktoren

Als ausschlaggebend für das Auftreten der genannten positiven sozioökonomischen Effekte wurden folgende Punkte benannt:

- **flächengebundene Bewirtschaftungsvereinbarungen** (Vertragsnaturschutz, Kulturlandschaftsprogramme etc.),
- **spezielle Projektförderungen** (bspw. durch Stiftungen oder über Sondermittel), die parallel zur Mainstream-Förderung ermöglicht wurden,
- das Vorhandensein von regionalen **Leitprojekten, Vorbildern** oder **Beispielen**,
- die regionale **Koordinierung** und **Abstimmung** des Entwicklungsprozesses über Gremien, Schlüsselpersonen oder informelle Strukturen,
- eine umfassende **Information, Kooperation** und **Partizipation** der Akteure sowie
- **unternehmerisches Denken** sowie unternehmerische Strukturen,
- die regional angepasste **Institutionalisierung** des für die ländliche Entwicklung notwendigen Prozesses.

2.3 Defizite im derzeitigen Förderinstrumentarium

Die derzeitige Förderung für den ländlichen Raum zeichnet sich angesichts der als Erfolgsfaktoren identifizierten Aspekte durch erhebliche Defizite aus. Hier wurden v.a. folgende Gesichtspunkte benannt:

- bei der Konzeption von Förderprogrammen liegt i.d.R. eine **sektorale Perspektive** vor, d.h. die Programme zielen bspw. entweder auf die Landwirtschaft oder auf den Naturschutz, ohne beide Akteursgruppen gleichzeitig oder gemeinsam anzusprechen;
- die Förderung stützt überwiegend **monofunktionale Aspekte**, d.h. es werden vorwiegend Maßnahmen unterstützt, die entweder auf die Erzeugung von Nahrungsmitteln oder auf soziale, kulturelle oder ökologische Funktionen abgestellt sind;
- die Förderprogramme weisen i.d.R. **keinen speziellen Raumbezug** auf, d.h. sie sind nicht auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Regionen abgestimmt;
- da für Förderregionen **keine abgestimmte Entwicklungsstrategie** vorgesehen ist, widersprechen sich einzelne Fördermaßnahmen häufig in ihren Zielsetzungen und verringern so den Gesamtnutzen;
- die **Förderstrukturen sind häufig zu komplex**; um auf die unterschiedlichen Fördermöglichkeiten zurückgreifen zu können, ist erhebliches Wissen erforderlich und es sind häufig große personelle Vorleistungen notwendig;
- darüber hinaus bestehen **Förderlücken** (bspw. Vermarktungsförderung, Beratung), die geschlossen werden müssen.

2.4 Forderungen an die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums

Für die Weiterentwicklung der Förderpolitik für den ländlichen Raum bedeuten die in den vorangegangenen Abschnitten aufgezeigten Aspekte insgesamt, dass eine inhaltliche Neuausrichtung, Flexibilisierung und regionale Planung und Koordinierung erforderlich ist. Hierzu sind in der Agenda 2000 Ansätze erkennbar, die durch den Bund und die Länder verstärkt umgesetzt werden müssen. Erste Schritte hierzu sollten im Rahmen des mid-term-reviews der Agenda 2000 über **Modulation** und mittels **Cross-Compliance** schon kurzfristig realisiert werden.

Dabei sind v.a. folgende Punkte zu beachten:

- Bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen sind **soziale und ökologische Kriterien** verstärkt zu berücksichtigen, bspw. sollten einzelbetriebliche Investitionen, die mit positiven Umweltwirkungen verknüpft sind, mit einem höheren Fördersatz versehen werden.
- Die Förderung sollte auf ein **breiteres Adressatenspektrum** ausgerichtet sein, da hierdurch die Erfüllung **multifunktionaler Ansprüche** an den ländlichen Raum besser gewährleistet wird.
- Erforderlich ist eine Finanzierung von **Planungs-, Beratungs- und Moderationsaufgaben** bei der Lösung von Umweltproblemen/-konflikten und bei der Erarbeitung **sektorübergreifender regionaler Entwicklungskonzepte**, die Grundlage für einen regionalen Förderplafonds sein sollten.
- Ein Teil des regionalen Förderplafonds sollte über einen **Globalzuschuss** abgedeckt werden, da hierdurch regionalspezifische Erfordernisse, die nicht durch die Mainstreamförderung abgedeckt sind, erfüllt werden können. Die Mittelverteilung sollte hierbei einem gewissen **Wettbewerb** unterliegen, da so das Engagement in den Regionen erhöht werden kann.
- Der **Institutionalisierungsprozess** von Initiativen zur ländlichen Entwicklung ist zu unterstützen (bspw. analog zur bisherigen Förderung von Erzeugergemeinschaften).
- Maßnahmen zur **Vermarktungsförderung**, die sich auf die Vermarktung besonders umwelt- und naturgerecht hergestellter Produkte beziehen, sollten mit einem höheren Fördersatz versehen werden.
- Es sind verstärkt **Modellprojekte** und innovative Beispiele zu fördern, um den Transfer vorhandenen Wissens stärker zu fördern.

3. Materialien

3.1 Sozioökonomische Effekte des Naturschutzes in Beispielregionen

3.1.1 Das Untersuchungsgebiet „Brandenburgische Elbtalaue“ (Brandenburg)

Gebietscharakteristik

Der Naturpark Brandenburgische Elbtalaue umfaßt eine Fläche von 530 km², von der ca. 14% als NSG und die restliche Fläche als LSG ausgewiesen ist. Im März 1999 wurde der Naturpark Teil des Biosphärenreservates „Flusslandschaft Elbe“. Der Naturpark befindet sich im Landkreis Prignitz, der mit 99.000 Einwohnern der am geringsten besiedelte Landkreis Brandenburgs ist. Im Naturpark selbst beträgt die Einwohnerzahl ca. 37.000 (1997). Ohne Berücksichtigung der Stadt Wittenberge beträgt die Einwohnerdichte nur ca. 25 Einwohner/km², die jährlichen Wanderungssalden sind anhaltend negativ.

Die Elbtalaue gehört zu den von der Arbeitslosigkeit am stärksten betroffenen Regionen Brandenburgs. Die Arbeitslosenquote liegt bei ca. 20%, die tatsächliche Unterbeschäftigung jedoch deutlich darüber. Bestimmend für die wirtschaftliche Struktur der Region bleibt die Landwirtschaft, die im Naturpark ca. 57% der Fläche nutzt. In der Region existierten bis in die 90er Jahre auch größere Industriebetriebe, die weitestgehend geschlossen wurden. Das verarbeitende Gewerbe konzentriert sich auf wenige Standorte. Der Anteil des produzierenden Gewerbes liegt noch stark unter dem Landesdurchschnitt. Der Dienstleistungssektor hat den Mittelwert der Landkreise in Brandenburg annähernd erreicht. Zunehmende Bedeutung erlangt der Fremdenverkehr. Obwohl nicht den touristischen Schwerpunktregionen Brandenburgs zugerechnet, verfügt die Elbtalaue über ein hohes touristisches Potential (LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1999; WILSER 1995).



Abbildung 1: Lage der Brandenburgischen Elbtalaue (Quelle: MUNR 1999)

Ziele und Leitbilder des Naturschutzes

Im 1997 als Entwurf vorgelegten Landschaftsrahmenplan werden Leitbilder und Ziele für Natur und Landschaft entwickelt. Bspw. werden „visionäre“ Leitbilder formuliert, die das Management von Flächen implizieren, aber auch auf dem Ansatz des Prozessschutzes beruhen. Zentrales Naturschutz-Großprojekt ist die Auenregeneration und die Auwaldentwicklung, wofür eine Deichrückverlegung notwendig ist. Daneben steht die Ausweitung und Aufrechterhal-

tung einer naturschutzgerechten Bewirtschaftung des Feuchtgrünlandes im Mittelpunkt. Dies erfolgt in erster Linie über Vertragsnaturschutz (vgl. MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG DES LANDES BRANDENBURG 1997; NEUSCHULZ 2000).

Entwicklungsimpulse durch den Naturschutz

Im Naturpark bzw. heutigen Biosphärenreservat existieren eine Vielzahl von Initiativen, die über unterschiedliche Projekte – direkt oder indirekt – in die Umsetzung von Naturschutzziele eingebunden sind. Eine zentrale Position nehmen hierbei die Landschaftspflege GmbH Lenzen und der dortige Landschaftspflegeverband ein (vgl. BRANDES 2000; GRAMMS 1998; GRÜNE LIGA / WWF 1998).

Durch Aktivitäten im Naturschutz haben in der Brandenburgischen Elbtalaue rund 126 Personen eine Beschäftigungsstelle gefunden (einbezogen sind sowohl Vollzeit- als auch Teilzeitstellen, sowie Ausbildungsplätze und ABM-Stellen). Die Aktivitäten des Naturschutzes haben in nur wenigen Jahren einen Zahlungsstrom von über 48 Mio. DM in die Region ausgelöst. Darüber hinaus wurden Besuchereinrichtungen geschaffen, die zentrale Anlaufstellen in der Region darstellen und daher auch eine hohe fremdenverkehrswirtschaftliche Bedeutung haben. Untersetzt wird diese Infrastrukturausstattung durch ein zunehmend an den Bedürfnissen des Besuchers ausgerichteten Dienstleistungsangebots (Führungen, Seminare etc.).

Quantitative Effekte	
Geförderte Beschäftigungsstellen:	> 126 (Voll- und Teilzeit, Ausbildung, ABM etc.)
Haupt-Zahlungsströme:	
- Vertragsnaturschutz / KULAP	> 21 Mio. DM in 6 Jahren
- Flächenankauf (1998 EU-LIFE)	> 4 Mio. DM in 5 Jahren
- Verwaltung / Management	> 6,5 Mio. DM in 7 Jahren
- Infrastrukturmaßnahmen	> 14 Mio. DM in 8 Jahren
- Landschaftspflegemaßnahmen	> 2,6 Mio. DM in 6 Jahren
	Σ 48,1 Mio. DM
Errichtete Infrastruktureinrichtungen:	
- Informationszentren	- 2 (Burg Lenzen, Naturschutzstat. Rühstädt)
- Lehrpfade, Inform.-Tafeln	- 2 (Waldlehrpfad, VTN-Beschilderung)
- Rad- / Wanderwege	- Unterstützung verschiedener Maßnahmen
Angebot an Dienstleistungen (Naturwacht 1998):	
- Führungen / Exkursionen:	- 99 Führungen mit 1.862 Teilnehmern
- Umweltbildung:	- Aktionsommer mit 900 Teilnehmern
- Beratungen:	- 56 Beratungsgespräche VTN
- Kontrollen:	- 407 Kontrollen, 137 Verstöße
Besucherzahlen (pro Jahr):	- von 600 bis 10.000 in verschiedenen Einrichtungen
Qualitative Effekte	
Produkt- / Vermarktungsinnovationen:	- Prignitzer Weiderind - Filzprodukte - Elbländische Produktbörse
Institutionelle Innovationen:	- „Naturschutz-Unternehmen“ / Landschaftspflege GmbH's - institutionalisierte Koordinierung über Landschaftspflegebetriebe u. -verband
Imagegewinn:	- gute Medienpräsenz (Zeitungen u. Fernsehen) - viele „wissenschaftliche“ Besucher

Tabelle I: *Sozioökonomische Effekte in der Brandenburgischen Elbtalaue*

Auf der qualitativen Ebene wurden ausgehend von den Bemühungen um den Schutz der Natur

neue Produkte (hochwertiges Rindfleisch, verschiedene Fleischprodukte aus der Landschaftspflege, Filzprodukte etc.) und Vermarktungsformen (Internet, Produktbörse) hervorgebracht, die auch für die konventionelle Landwirtschaft Impulse für die Umorientierung bieten können.

3.1.2 Die Untersuchungsregion „Diepholzer Moorniederung“ (Niedersachsen)

Gebietscharakteristik

Die Diepholzer Moorniederung liegt im Städtedreieck Bremen – Osnabrück – Hannover, der größte Teil des über 1.000 km² großen Naturraumes befindet sich im Landkreis Diepholz. Vom gesamten Naturraum sind ca. 24.000 ha Hochmoorflächen, ca. 30.000 ha gelten als schutzwürdige Flächen (über 13.600 ha standen 1999 unter Naturschutz). Die Schutzgebiete umfassen große Teile der noch vorhandenen naturnahen Hochmoorflächen sowie des vorgelagerten Feuchtgrünlandes (vgl. DANIELS; HALLEN 1996; SCHWENEKER 1998).

Der Landkreis Diepholz hat mehr als 200.000 Einwohner, der Zuwachs betrug zwischen 1990 - 1997 ca. 10%. Die Einwohnerdichte schwankt zwischen 400 und 39 Einwohner / km². Die größten Städte (inkl. Einzugsgebiete) sind Diepholz (ca. 40.000) und Sulingen (ca. 30.000). Der Südkreis gilt im Wesentlichen als ländlicher Raum. Die in der Region traditionell

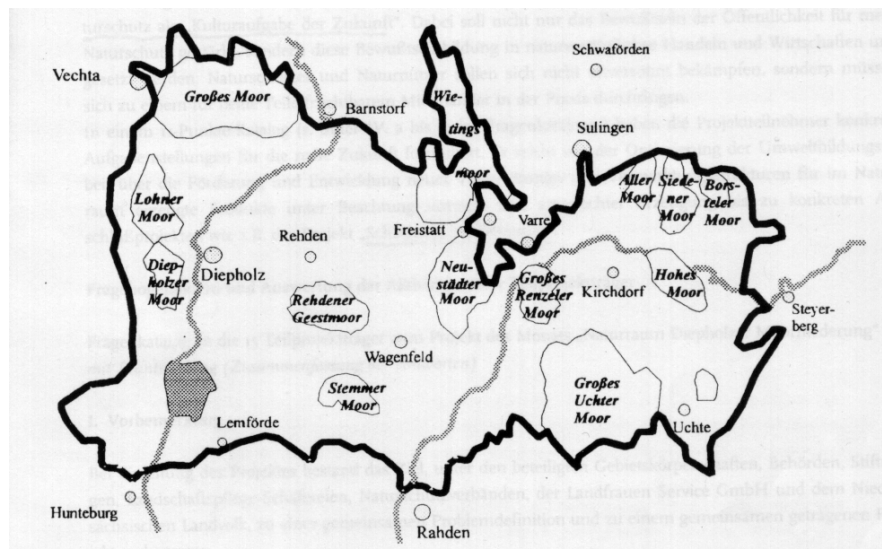


Abbildung 2: Der Naturraum Diepholzer Moorniederung
(Quelle: DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DAS
EUROPÄISCHE NATURSCHUTZJAHR 1995)

starke Landwirtschaft unterliegt einem Strukturwandel, immer mehr Betriebe müssen aufgegeben werden und Flächen drohen brachzufallen. Von der Landkreisfläche werden noch gut 76% landwirtschaftlich genutzt (1995). Der Fremdenverkehr spielt in der Region trotz guter natürlicher Voraussetzungen jedoch eine untergeordnete Rolle. Der Landkreis ist reich an Bodenschätzen (Erdöl, Erdgas, Eisenerz, Sand, Ton), deren Abbau eine hohe wirtschaftliche Bedeutung hat. Die Torfgewinnung verliert an Stellenwert. Industrielle Abtorfungsflächen sind bereits großräumig renaturiert worden. In der Arbeitsamtsregion Diepholz betrug die Arbeitslosenquote 1999 7,9%, im Bereich des Arbeitsamtes Sulingen 6,7%. Die Quote ist räumlich sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Ziele und Leitbilder des Naturschutzes

Die Leitbilder und Ziele des Naturschutzes konzentrieren sich auf den Schutz und die Ent-

wicklung der Moorlandschaft, von Heidelandschaften, des Dümmersees und der Dümmerriederung, von Fließgewässern, des Extensiv-Feuchtgrünland sowie eines naturnahen Waldbestandes (FINCK ET AL. 1997; GÖTTKE-KROGMANN 1998).

Die Umsetzung von Naturschutzzielen erfolgt neben der Naturschutzverwaltung v.a. durch verschiedene Umweltverbände, wie bspw. dem BUND-Projekt „Diepholzer Moorniederung“ (vgl. HECKENROTH; LÜDERWALDT 1997). Auch das Amt für Agrarstruktur Sulingen trägt entscheidend zur Umsetzung von Naturschutzzielen bei. Weitere wichtige Akteure in diesem Zusammenhang sind die Stiftung Naturschutz im Landkreis Diepholz, die Region ansässigen Stiftungen „Naturschutz Freistatt“ sowie die „Dr. Jürgen-Ulderup-Stiftung“ (DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DAS EUROPÄISCHE NATURSCHUTZJAHR 1995).

Quantitative Effekte	
Geförderte Beschäftigungsstellen:	> 65 (Voll-, Teilzeit, Ausbildung, ABM etc.)
Haupt-Zahlungsströme:	
- Vertragsnaturschutz / KULAP	> 6 Mio. DM in 7 Jahren
- Flächenankauf	> 68 Mio. DM in 25 Jahren
- Verwaltung / Management	> 5,2 Mio. DM in 7 Jahren
- Infrastrukturmaßnahmen	> 1 Mio. DM in 5 Jahren
- Erstinstandsetzung / Renaturierung	> 7,2 Mio. DM in 7 Jahren
Errichtete Infrastruktureinrichtungen:	
- Informationszentren	- 2 (NIZ, Naturschutzstation Dümmer)
- Lehrpfade	- 1 Moorlehrpfad
- Rad- / Wanderwege	- 2 Moorwanderwege
- betriebliche Investitionen	- 4 Schafställe
Angebot an Dienstleistungen (Naturschutzstation Dümmer 1999):	
- Führungen / Exkursionen	- ca. 70 Führungen, 1400 Teilnehmer
- Umweltbildung	- ca. 700 Schüler pro Jahr im RUZ
- Beratungen	- ext. Grünlandwirtschaft auf 900 ha
- Kontrollen	- nur wenige, stichprobenartig
Besucherzahlen (pro Jahr):	- von 500 bis 20.000 in verschiedenen Einrichtungen
Qualitative Effekte	
Produkt- / Vermarktungsinnovationen:	- Schaffleisch (Diepholzer Moorschnucke) - Diepholzer Gans - Rindfleisch (Galloway, Highland-Cattle)
Institutionelle Innovationen:	- Stiftungen als kommunikative Foren - informelle Kontakte parallel zu formellen Strukturen aufgebaut - Vermarktungszusammenschlüsse
Imagegewinn:	- bislang geringe Medienpräsenz (jedoch im Internet vertreten) - Projekt des Monats im ENJ 1995

Tabelle 2: Sozioökonomische Effekte in der Diepholzer Moorniederung

Entwicklungsimpulse durch den Naturschutz

Durch die Umsetzung von Naturschutzzielen konnten in der Region rund 65 Beschäftigungsstellen gesichert werden (vgl. Tabelle 2). Insgesamt wurde durch die Aktivitäten des Naturschutzes ein Zahlungsstrom von annähernd 90 Mio. DM in die Region ausgelöst. Durch die Aktivitäten des Naturschutzes wurde die Grundlage für eine stärkere Nutzung der regionalen touristischen Potentiale gelegt. In diesem Zusammenhang sind auch die geschaffenen Infra-

struktureinrichtungen als wichtige Bausteine eines Fremdenverkehrskonzeption anzusehen. Die Besucherzahlen in den Einrichtungen sind allerdings sehr unterschiedlich, die z.T. hohen Besucherzahlen geben Hinweise für die weitere Arbeit. Die im Rahmen der Naturschutzaktivitäten entstandenen Stiftungen und Vereine stellen eine breit gefächerte und auf Dauerhaftigkeit ausgerichtete Plattform dar und bieten daher eine gute kommunikative Basis für die Etablierung weiterer Regionalentwicklungsinitiativen.

3.1.3 Das Beispiel „PLENUM-Modellregion Isny/Leutkirch“ (Baden-Württemberg)

Gebietscharakteristik

Die Gemeinden Isny und Leutkirch im Landkreis Ravensburg bilden die PLENUM-Modellregion (Projekt des Landes zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt) mit einer Fläche von 260 km² (16% des Landkreises). Die Modellregion ist Teil des Naturschutz-Vorranggebietes „Oberschwäbisches Hügel- und Moorland“ im Naturraum „Voralpines Hügel- und Moorland“. Ungefähr 3,4% des Modellgebietes sind als NSG und 33% als LSG ausgewiesen. Die Schutzgebiete umfassen naturnahe Feuchtgebiete sowie große Teile des Mittelgebirges Adelegg und dessen Hügelvorland. Die übrige Fläche wird überwiegend intensiv als Grünland genutzt.

In der Modellregion leben ca. 36.000 Menschen, die Einwohnerdichte beträgt ca. 139 Einwohner pro km². Die Bevölkerungsentwicklung ist in Leutkirch positiv, Isny hat seit 1991 stagnierende Einwohnerzahlen.

Die Region weist 1998 mit ca. 3,3% eine Arbeitslosenquote auf, die noch unterhalb der von Baden-Württemberg (4,7%) liegt.

Die Beschäftigtenzahlen des Handwerks in der Modellregion entsprechen in etwa dem Landesdurchschnitt. Das produzierende

Gewerbe (v.a. Metallverarbeitung und die Nahrungsmittelindustrie) ist verhältnismässig schwach entwickelt. In Isny bietet aufgrund des dortigen Kurbetriebes die Fremdenverkehrswirtschaft eine Zahl von Arbeitsplätzen. Die Modellregion zählt zum Erholungsraum Württembergisches Allgäu. Für den Erhalt dieser Landschaft ist die Landwirtschaft von zentraler Bedeutung. Sie ist in der Region v.a. durch Milchviehhaltung geprägt. Mit vor- und nachgelagertem Bereich leistet sie einen Beitrag von 12% zur Bruttowertschöpfung und liegt damit

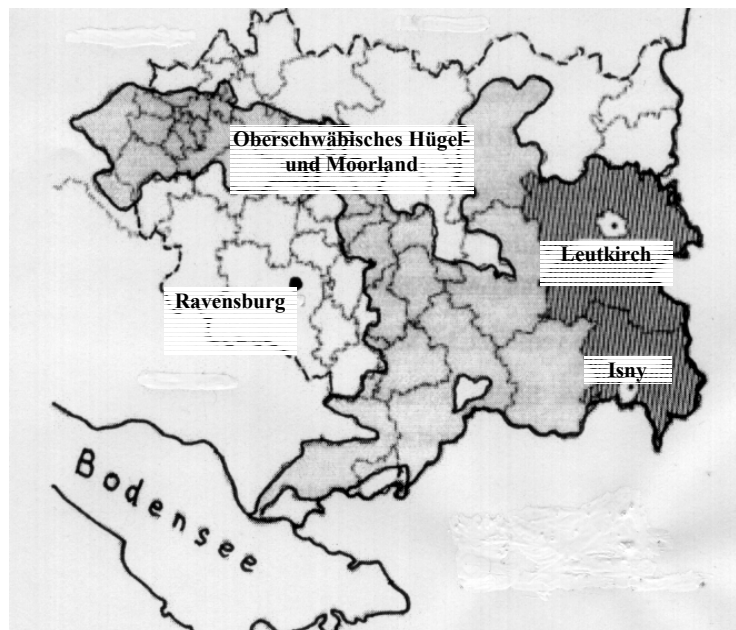


Abbildung 3: PLENUM-Modellgebiet Isny / Leutkirch

deutlich über dem Landesdurchschnitt. In der Landwirtschaft vollzieht sich seit Jahren ein Strukturwandel; jährlich scheiden 2% der Betriebe aus. Daraus resultiert eine betriebliche Konzentration der Flächen und Milchkontingente sowie eine Produktionsintensivierung (vgl. LANDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG 1999; KRAHL 1996).

Ziele und Leitbilder des Naturschutzes

Ziel des Naturschutzes ist es, eine großräumige Integration von Naturschutzziele in die Landnutzung herbeizuführen. Es soll gleichzeitig eine ökologisch orientierte und wirtschaftlich erfolgreiche Nutzung der Kulturlandschaft ermöglicht werden.

Im Mittelpunkt stehen dabei folgende naturschutzfachlichen Ziele: Die Erhaltung aller Moore, Riede und Stillgewässer und die Extensivierung ihrer Wassereinzugsgebiete, die Erhaltung und Entwicklung der Funktionen der Fließgewässer und der Uferrandbereiche, des Feuchtgrünlandes sowie der Magerwiesen und –weiden, die Erhaltung und der Aufbau naturnaher Waldbestände und die Erhaltung von vernetzenden landschaftlichen Strukturen (KRAHL 2000).

Darüber hinaus wird die Erhaltung eines flächendeckenden Netzes bäuerlicher Betriebe und ökologischer Betriebsweisen, die Schaffung von Vermarktungsstrukturen für naturschutzgerecht erzeugte Produkte sowie die Entwicklung umweltverträglicher Wirtschaftsweisen (u.a. natur- und umweltverträglicher Tourismus) angestrebt (vgl. KRAHL 1996, SPLETT 2000).

Entwicklungsimpulse durch den Naturschutz

Im PLENUM-Modellprojekt wurden rund 44 Beschäftigungsstellen im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege gesichert und es wurde ein Zahlungsstrom von über 5 Mio. DM in die Region ausgelöst (vgl. Tabelle 3). Im Gegensatz zu den anderen Untersuchungsregionen wurde in geringerem Umfang Infrastruktur für Umweltinformation bzw. –bildung geschaffen, statt dessen wurden verstärkt Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und zur Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse getätigt. Die hierdurch entstandene Käsküche in Isny kann wiederum auch als fremdenverkehrswirtschaftlich wirksame Einrichtung verstanden werden, da sie auf reges Interesse der Besucher stößt.

Das PLENUM-Projekt hat durch die Etablierung verschiedener Arbeitskreise und durch die Initiativen des Projekt-Teams einen positiven Einfluss auf die Aktivierung regionaler Entwicklungsprozesse (vgl. FUNK 1999; SPLETT 1999).

Quantitative Effekte	
Geförderte Beschäftigungsstellen:	> 44 (Voll-, Teilzeit, Ausbildung, ABM etc.)
Haupt-Zahlungsströme (1995 – 1999):	
- VTN, MEKA, PLENUM-Flächenf.	> 3 Mio. DM
- Flächenankauf	> 0,05 Mio. DM
- Verwaltung / Management	> 1,1 Mio. DM
- Infrastruktur, betriebl. Investitionen	> 1,1 Mio. DM
- Erstinstandsetzung / Renaturierung	> 0,05 Mio. DM
Errichtete / geförderte Infrastruktureinrichtungen:	
- Informationszentren	- 1 Naturschutzstation (unterstützt)
- Lehrpfade, Rad- / Wanderwege	- 3 Naturlehrpfad, Wegebeschilderung
- betriebliche Investitionen	- Käsküche, Festmistplatten, Motormäher, Heuhalle etc.
Angebot an Dienstleistungen	
- Führungen / Exkursionen	- 70 Gruppen à 30 Personen jährlich (1998/99)
- Umweltbildung	- Unterstützung des Umweltkreises
- Beratungen	- kontinuierlich (Stammtisch), vor Ort
- Kontrollen	- keine vorgesehen
Besucherzahlen (pro Jahr):	- bis 2.100
Qualitative Effekte	
Produkt- / Vermarktungsinnovationen:	- PLENUM-Rindfleisch (Adelegger „Kuhschwänzl“) - Käsküche - Streuobstsaft
Institutionelle Innovation:	- „PLENUM-Team vor Ort“ - Bauernstammtisch - Milchliefergemeinschaft - Landschaftsentwicklungsagentur Pro-Regio
Imagegewinn:	- Expo-Projekt - Internet-Präsentation - wissenschaftliches Interesse

Tabelle 3: Sozioökonomische Effekte in der PLENUM-Region Isny / Leutkirch

3.1.4 Der Beitrag des Naturschutzes zur Multifunktionalität des ländlichen Raumes

Unter dem Begriff der „Multifunktionalität“ werden im Zusammenhang mit der EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum v.a. die Leistungen der Landwirtschaft diskutiert, die über die Produktionsfunktion hinausgehen. Dies sind insbesondere die der Beschäftigungsfunktion, der Erholungsfunktion und der ökologischen Ausgleichs- und Schutzfunktion (vgl. OECD 2001).

Die verschiedenen Funktionen des ländlichen Raumes werden aber nicht vordringlich von einer auf internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Landwirtschaft erbracht. Am Beispiel der Landschaftspflege GmbH Lenzen lässt sich verdeutlichen, welche Leistungen im ländlichen Raum erbracht werden können, um die unterschiedlichen an ihn gestellten Anforderungen zu erfüllen.

Beispiel 1: Die Landschaftspflege GmbH Lenzen (Lenzener Elbtalau – Brandenburg)

In der Lenzener Elbtalau existiert eine Vielzahl von Naturschutz- und Landschaftspflegeprojekten, zu deren Entstehung der Leiter einer ehemaligen LPG maßgeblich beitrug. Nach der Wende entstand aus der LPG Lanz die Vermögens- und Aktiengesellschaft Lenzen (VAL), die rund 250 Personen beschäftigt. Unter dem Dach der VAL befinden sich neben konventionellen Landwirtschaftsbetrieben eine Gesellschaft zur Weiterbildung und Umschulung ehemals in der

LPG Beschäftigter (Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Qualifizierung Lenzen – GWL). Ausserdem sind zwei Landschaftspflegebetriebe (LPfG GmbH Lenzen und LPfG GmbH Rambower Moor) geschaffen worden, deren Schwerpunkte die extensive Bewirtschaftung von Feuchtgrünland und Niedermoorstandorten sind.

1994 ist der Landschaftspflegeverband (LPV) Lenzener Elbtalaue e.V. auf Anregung des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege entstanden. Der LPV Lenzener Elbtalaue übernimmt ein breites Spektrum an Aufgaben zur Abstimmung der Landschafts- und Biotoppflegemaßnahmen und ist in ein weites Netz von Partnerschaften eingebunden, die der Planung und Umsetzung von wirtschaftlichen Aktivitäten dienen. Zwischen der Leitung des LPV Lenzener Elbtalaue und verschiedenen Partnern (LPfG GmbH Lenzen und Rambower Moor, Pflanzgarten Wustrow, GWL, Erzeugergemeinschaft Prignitzer Weiderind etc.) bestehen große personelle Überschneidungen – das Netzwerk ist in starkem Maße durch eine „Schlüsselperson“ geprägt. Bei der Entwicklung von Projekten nimmt der LPV Lenzener Elbtalaue eine aktive Rolle ein, bspw. bei der Entwicklung der Produktbörse „Elbländischer Bauernmarkt“.

Das Netzwerk von Landschaftspflegebetrieben, Landschaftspflegeverband und Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Qualifizierung arbeitet eng mit der Kommune (Amt Lenzen Elbtalaue) zusammen. Sie bilden bspw. gemeinsam mit verschiedenen Landesverbänden des BUND einen Trägerverband für die Burg Lenzen, in der ein Umweltbildungszentrum entstehen soll. Darüber hinaus findet eine enge Zusammenarbeit mit dem Biosphärenreservat Flusslandschaft Elbe statt.

Von besonderer Bedeutung sind die Ansätze zur Verbindung von Primärproduktion, Weiterverarbeitung, Weiterbildung und Tourismus. Einen Schlüssel für die Verbindung der einzelnen Sektoren stellt die Tierhaltung (Rinder, Schafe, Schweine) dar.

Schlachtung und Verarbeitung erfolgt zum Teil in der Region, der Verkauf der Wurst- und Fleischwaren über Hofläden. Ein weiterer Vermarktungszusammenschluss entstand mit der Gründung der „Elbländischen Bauernmarkt GmbH“. Hierbei handelt es sich um eine Produktbörse, die zwischen einzelnen Anbietern (Direktvermarktern) koordinieren und gemeinsame Werbung vornehmen soll. Ein erheblicher Teil des produzierten Rindfleisches wird jedoch außerhalb der Region geschlachtet, verarbeitet und verkauft (z.B. über Nestlé-Alete oder EDEKA-Nord).

Die Tierhaltung in der Elbtalaue dient aber nicht nur der Lebensmittelproduktion. Sie wird gezielt eingesetzt, um die Kulturlandschaft zu pflegen und ihre Erlebniswirksamkeit sowie ihren Erholungswert zu erhalten, welche die Grundlage für den Fremdenverkehr in der Elbtalaue darstellen. Um diese Leistung bzw. die Zusammenhänge von Kulturlandschaft und Landwirtschaft zu verdeutlichen, wurde bspw. das Schautiergehege auf dem Schafhof Rademacher eingerichtet. Unterstützt wird diese Aufklärungsarbeit auch mittels der Beschilderung des Vertragsnaturschutzes durch die Naturparkverwaltung.

Ein weiteres Bindeglied bildet die Filzmanufaktur bzw. Filzschauwerkstatt, wo die Wolle von Schafen und Ziegen verarbeitet und die hergestellten Produkte verkauft werden. Die Bedeutung der Filzschauwerkstatt ist nicht nur an den verkauften Produkten zu bemessen, sie ist darüber hinaus in die Umwelt- und Weiterbildungsangebote integriert, kann bspw. bei Messen oder Ausstellungen einen Einblick in traditionelles Handwerk geben und leistet damit einen Beitrag

zur Imagebildung.

Ein weiteres Verbindungselement bilden Besucher- oder Seminargruppen, die bspw. in der Ländlichen Jugendwerkstatt beherbergt und gepflegt werden können - bei Interesse auch komplett mit naturverträglich erzeugten Produkten aus der Region (z.B. bei einem Seminar für „Gesunde Ernährung“ oder beim Besuch der Mitarbeiter der Firma Nestlé-Alete). Die Landschaftspflege GmbH Lenzen bietet ein Komplettprogramm für Gruppenreisen in die Region als „Landpartie in der Lenzener Elbtalau“ an. Das beschriebene Konzept firmiert beim LPV Lenzener Elbtalau unter der Überschrift „Integrierter ländlicher Tourismus“. Ziel dieses Konzeptes ist es, durch sektorale Vernetzung die Wertschöpfung in der Region zu erhöhen.

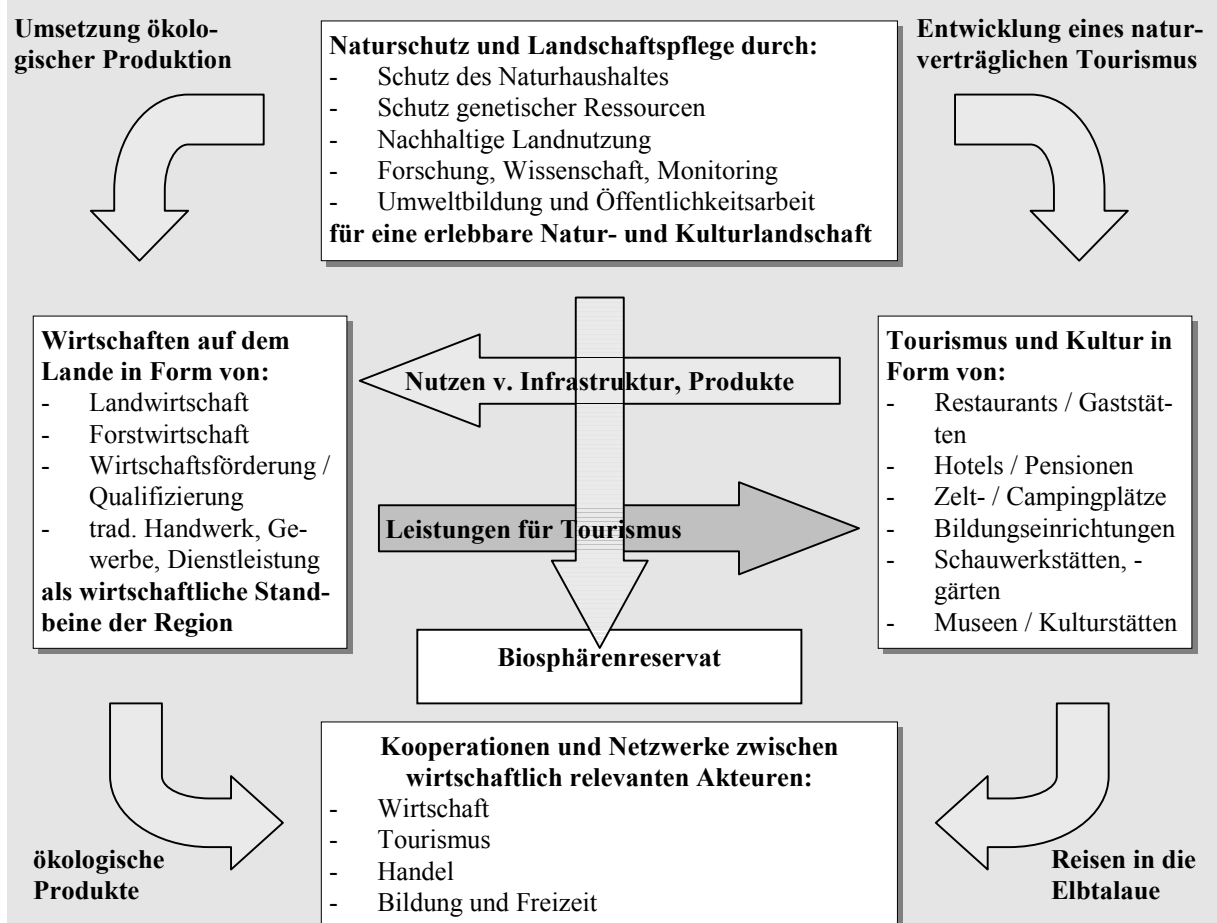


Abbildung 4: Konzept des integrierten ländlichen Tourismus des LPV Lenzener Elbtalau e.V. (Quelle: LANDSCHAFTSPFLEGEVERBAND LENZENER ELBTALAU e.V. o.J., verändert)

Das Beispiel der Landschaftspflege GmbH Lenzen macht deutlich, wie umfassend das Tätigkeitsfeld eines „Landwirtschaftsbetriebes“ ausgerichtet sein kann. In der Mehrzahl der Landwirtschaftsbetriebe findet eine zunehmende Spezialisierung statt. Diversifizieren einzelne Betriebe ihre Aufgabenfelder, so resultiert hieraus i.d.R. keine regional abgestimmten Vorgehensweise wie bei der in eine regionale Holding eingebundenen Landschaftspflege GmbH Lenzen.

Prinzipiell kann aber jeder Akteur dazu beitragen, die multifunktionellen Ansprüche an den

ländlichen Raum zu erfüllen. Dies kann anhand des Engagements unterschiedlicher Akteursgruppen beobachtet werden: der Öffentliche Bereich gehört ebenso zu den Akteuren, wie die Privatwirtschaft und Vereine (Naturschutzverbände, Landschaftspflegeverbände). Allerdings zeichnen sich verschiedene Hemmnisse ab:

- Durch landwirtschaftliche Betriebe werden auf regionaler Ebene sozioökonomische Effekte ausgelöst – allerdings fallen diese vielfach sehr gering aus. Die meisten landwirtschaftlichen Unternehmen sind hoch spezialisierte Betriebe mit einem geringen Arbeitskräftebesatz. Dies trifft in den neuen Bundesländern auch für viele Betriebe des ökologischen Landbaus zu. Die Landwirtschaft im Öko-Dorf Brodowin (Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin) verfügt über ca. 1,5 Arbeitskräfte pro 100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche. Die sozioökonomischen Impulse erreichen erst dadurch ein stärkeres Gewicht, dass eine **Verarbeitung der Produkte** stattfindet. Hierdurch erhöht sich der Arbeitskräftebesatz auf ca. 4,5 AK / 100 ha.
- Die Kommunen verfolgen vielfach eine „Kirchturmpolitik“, d.h. sie sind nicht regional sondern lokal orientiert. Aus diesem Grunde muss es eine **Koordinierung** der regionalen Aktivitäten geben (bspw. kann eine regionale Entwicklungsgruppe in einer Bürgermeisterkonferenz bestehen). Die Initiierung und Moderation von **Entwicklungsgruppen** kann als Auftrag der Grossschutzgebiete (Biosphärenreservat) angesehen werden. Diese sind ihrem Auftrag nach der Idee der Nachhaltigkeit verpflichtet und daher darauf ausgerichtet, multifunktionelle Ansprüche an den ländlichen Raum zu realisieren. In der Regel verfügt die Schutzgebietsverwaltung über viele Informationen zur Region, die für deren multifunktionelle Entwicklung bedeutsam sind. Die einzelnen Regionen weisen sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen auf. In dünn besiedelten Regionen ist der Koordinationsaufwand zwischen den Akteuren i.d.R. wesentlich geringer, als in dicht besiedelten. Auch die regionale Wirtschaftskraft ist von erheblichem Einfluss.
- Damit es zu einer multifunktionell ausgerichteten Entwicklung kommt, ist eine „Initialzündung“ erforderlich, die von **Leitprojekten** bzw. Vorbildern ausgelöst werden kann. Diese Leitprojekte müssen geschaffen werden, damit nachvollziehbar wird, was mit **Multifunktionalität** gemeint ist und welche Zusammenhänge bestehen. Vorhandene Widerstände können ausgeräumt werden, indem der Erfolg verdeutlicht wird – v.a. das Aufzeigen von Anfangserfolgen ist wichtig, damit der „Regionalmotor“ zu laufen beginnt.
- In der regionalen Bevölkerung muss **Akzeptanz** für die Initiativen geschaffen werden. Ein Schlüsselfaktor hierbei stellt die **Arbeit** dar. Bei der Wiederbewaldung der Lenzener Elbtalaue ist es von erheblicher Bedeutung gewesen, dass die Pflanzungen von lokalen Arbeitskräften durchgeführt wurden und die Leistungen der Region damit nicht „hingetragen“ werden. Der Prozess zur Herstellung von Akzeptanz läuft hier „umgekehrt“: Die Umsetzungsarbeit schafft Akzeptanz für die Ziele.

3.2 Gründe des sozioökonomischen Erfolgs von Naturschutzprojekten

Bei der Betrachtung der Gründe für das Auftreten der positiven sozioökonomischen Effekte in den Beispielen Brandenburgische Elbtalau, Diepholzer Moorniederung und der PLENUM-Modellregion Isny / Leutkirch wurde deutlich, dass **flächengebundene Bewirtschaftungsvereinbarungen** (Vertragsnaturschutz, Kulturlandschaftsprogramme etc.) und **spezielle Projektförderungen**, die parallel zur Mainstream-Förderung bspw. durch Stiftungen oder über Sondermittel erfolgten, eine hohe Bedeutung für den Projektverlauf hatten. Darüber hinaus war das Vorhandensein von **Leitprojekten, Vorbildern** oder **Beispielen** sowie die regionale **Koordinierung** und **Abstimmung** des Entwicklungsprozesses über Gremien, Schlüsselpersonen oder informelle Strukturen von erheblicher Bedeutung.

Bei keinem der untersuchten Fallbeispiele zeichnet sich ein einzelnes Instrument oder eine spezielle institutionelle Regelung als ausschlaggebender Erfolgsfaktor ab. Kein Fallbeispiel deutet darauf hin, dass auf ordnungsrechtliche Instrumente verzichtet werden kann oder dass über die Vermarktungsförderung der erforderliche Umfang „klassischer“ Naturschutzinstrumente reduziert und der damit verbundene finanzielle Bedarf verringert werden kann.

Im Rahmen des Kolloquiums wurde in besonderem Maße über die Bedeutung unternehmerischen Denkens und unternehmerischer Strukturen, über die Relevanz von Information, Kooperation und Partizipation, über den Stellenwert von Kontinuität und Institutionalisierung des regionalen Entwicklungsprozesses sowie über die Notwendigkeit der Schließung von Förderlücken diskutiert.

3.2.1 Unternehmerisches Denken und Strukturen

Als fördernder Faktor für die Erfüllung von multifunktionellen Funktionen des ländlichen Raumes werden u.a. „unternehmerisches Denken“ und „Unternehmensstrukturen“ angesehen. „**Unternehmerisches Denken**“ kann sich bspw. darin äußern, Nischen zu besetzen und diese Nischen miteinander zu vernetzen, so dass der Gesamtertrag sich aufgrund von Synergieeffekten erhöht. Am Beispiel der Landschaftspflege GmbH Lenzen wird deutlich, dass „Unternehmer“ ihre eigenen „Projektentwickler“ sind. Ihre Arbeit besteht darin, neue Tätigkeitsfelder und Märkte zu erschließen und diesbezügliche Ideen umzusetzen. Ab einem bestimmten Punkt funktioniert das nach dem Schneeballprinzip, es müssen immer wieder Neuerungen geschaffen werden. Wenn bspw. jährlich ein Filzfest stattfindet, muss auch jedes Jahr was Neues auf dem Schafhof zu sehen sein. Hierfür müssen Unternehmer Vordenken, Lenken und Zusammenführen. Die Fähigkeit, andere Akteure mit einzubinden und zu vernetzen, ist dabei unabdingbar. Der Vorteil einer „**regionalen Holding**“, wie sie bspw. in der Lenzener Elbtalau vorliegt, gegenüber einer Netzwerkstruktur liegt darin, dass ein „Durchlenken“ besser möglich ist und Aktivitäten dadurch besser gebündelt werden.

Der Erfolg dieser Projekte hängt allerdings nicht nur von den Fähigkeiten einer einzelnen Schlüsselperson ab, sondern ist auch an die in **federführenden Institutionen** verfügbaren

Ressourcen geknüpft. Im Team der Landschaftspflege GmbH Lenzen werden Ideen entwickelt und es wird festgelegt, wer welches Vorhaben weiter verfolgt und an dessen Umsetzung und Finanzierung arbeitet. Um diese teamorientierte Arbeitsform zu unterstützen, sind auch Impulse von aussen erforderlich. Deshalb haben die Mitarbeiter des Managements / der Leitung pro Jahr einen Anspruch von rund 14 Tage Bildungsurlaub.

Neben der Qualifikation des Teams von Mitarbeitern ist es daher auch von großer Bedeutung, ob die **Institutionen** in **Vorleistung** gehen können: in der Brandenburgischen Elbtalauaue erbringt die Landschaftspflege GmbH Lenzen viele Vorleistungen, die sonst bspw. durch Kommunen oder Fremdenverkehrsverbände geleistet würden. Das Vorhandensein von Vorleistungen ist bei vielen Förderinstrumenten eine Voraussetzung. Allein die Beantragung von Fördermitteln beansprucht personelle Ressourcen, über die viele weniger unternehmerisch strukturierte Akteure nicht verfügen.

3.2.2 Information, Kooperation und Partizipation

Kooperation und Partizipation werden häufig als zentrale Elemente einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklung und als Voraussetzung für die effiziente Umsetzung von Konzepten benannt (vgl. GUSTEDT, KANNING, WEIH 1998). Partizipation kann regional sehr unterschiedlich ausgeprägt sein. Bestimmend kann u.a. sein, durch wen der Anstoß zu einem partizipativen Prozess erfolgte, welche Akteure eingebunden wurden und wie der Prozess aufrechterhalten wird. Darüber hinaus sind Information und Koordinierung notwendig, wenn Akteure einer Region gemeinsam nach Ansätzen suchen sollen, um ihre Region zu stärken und sich bislang ungenutzter Potentiale zu bedienen.

Die angesprochenen Aspekte werden im Folgenden am Beispiel des PLENUM-Modellprojektes Isny / Leutkirch näher erläutert.

Beispiel 2: Das PLENUM-Modellprojekt in den Gemeinden Isny und Leutkirch

1995 wurde vom Landwirtschafts- und vom Umweltministerium Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit der Landesanstalt für Umweltschutz (LFU), dem Landkreis Ravensburg und den Gemeinden Isny und Leutkirch das PLENUM-Projekt ins Leben gerufen; Träger ist das Landratsamt Ravensburg. PLENUM dient der langfristigen Sicherung der Lebensräume, ihrer ökologischen Funktionen und der nachhaltigen Nutzung aller Ressourcen. Das Modell verfolgt keinen hoheitlichen Natur- und Umweltschutz, vielmehr soll ein breites Akteursspektrum für den aktiven Umwelt- und Naturschutz in der Region gewonnen werden.

Im Zusammenhang mit dem PLENUM-Ansatz wurde in der Region Isny/Leutkirch eine große Zahl von Projekten und Maßnahmen unterstützt. Dies sind u.a. die PLENUM-Rindfleischvermarktung, die PLENUM-Milchlieferungsgemeinschaft Allgäu-land, die Errichtung einer Käsküche mit Schaukäserei, die Erhaltung einer Kleinschlachtereie im PLENUM-Projekt, die Bauernmärkte in Isny und Leutkirch, das Umweltkonzept Campingplatz Badsee bei Beuren, das Tourismusprogramm Roter Klee, die Allgäuer Landfrauenspezialitäten GbR, die Streuobstmosterei im PLENUM-Modellgebiet, ein Kommunales Öko-Audit und die Errichtung

von Solaranlagen.

Motor der Umsetzung von PLENUM in der Modellregion Isny / Leutkirch war das mit drei Stellen besetzte „PLENUM-Team vor Ort“, das insbesondere für die Steuerung und Koordination der Einzelprojekte, die Beratung von Landnutzern bzw. Antragstellern und die Vermittlung von Spezialberatung verantwortlich gewesen ist. Das PLENUM-Team wurde von einer vom Landrat des Landkreises Ravensburg geleiteten Projektgruppe beraten, die sich aus Akteuren unterschiedlicher Institutionen bzw. Interessengruppen zusammengesetzt hat (u.a. LFU, Landkreis, Gemeinden, Landwirtschafts- und Forstämter, Naturschutzbeauftragte, Bauernverband, IHK). Die Projektgruppe beriet über alle grundsätzlichen Fragen des Modellprojektes und gab zu den beantragten Maßnahmen Empfehlungen. Der Landrat entschied nach Empfehlungen durch die Projektgruppe über die Projektanträge und die Förderhöhe (Fördermittel wurden vom Land und der Deutschen Bundesstiftung Umwelt zur Verfügung gestellt). Durch die Projektgruppe wurde die Einrichtung thematischer Arbeitskreise z.B. zum Thema Vermarktung angeregt. Eine Mitarbeiterin des Landratsamtes hatte die PLENUM-Geschäftsführung inne.

Eine Verankerung von PLENUM in der Modellregion durch einen Förderverein hat nicht stattgefunden. Dies hatte z.T. politische Gründe, ausserdem konnten keine Personen für die Übernahme der Verantwortung gewonnen werden. Statt dessen wird eine Fortführung von PLENUM im gesamten Naturschutz-Vorranggebiet „Oberschwäbisches Hügel- und Moorland“ durch die 1999 gegründete PRO REGIO Oberschwaben – Gesellschaft für Landschaftsentwicklung GmbH sichergestellt. Gesellschafter der PRO REGIO sind der Landkreis Ravensburg, Kreisbauernverbände, 26 Gemeinden und zwei Naturschutzverbände. Die PRO REGIO wird durch einen Beirat, dem Vertreter der Gesellschafter, der Forstverwaltung, der Kreishandwerkerschaft sowie des Regionalverbandes angehören, unterstützt.

Am Beispiel von PLENUM wird deutlich, dass die Initiative für einen Partizipationsprozess durchaus „von oben“ kommen kann, jedoch in seiner konkreten Ausgestaltung das **Gegenstromprinzip** zu beachten ist. Bei PLENUM wurde von übergeordneter Ebene (durch die Landesanstalt für Umweltschutz) ein Angebot entwickelt, das die Unterstützung der Entwicklung regional angepasster Projekte beinhaltet. In der Modellregion ist ein großes Engagement der Bevölkerung erforderlich, um die auf programmatischer Ebene formulierten PLENUM-Ziele für die Region zu konkretisieren und handhabbar zu machen. Ein Projekt in diesem Sinne war die Erarbeitung von landwirtschaftlichen PLENUM-Erzeugungsrichtlinien.

Der PLENUM-Ansatz wurde als eine Möglichkeit benannt, die Ausweisung von FFH-Gebieten akzeptanzfördernd zu flankieren. Ein vielfach aufgetretenes Problem bei der Ausweisung von FFH-Gebieten lag in der unzureichenden **Informationspolitik** und den mangelhaften Ansätzen zur Kompensation der landwirtschaftlichen Einschränkungen. PLENUM bietet in diesem Zusammenhang einen Anreiz für Landschaftsnutzer, sich auf naturschutzfachliche Konzeptionen einzulassen und einen ökonomischen Vorteil damit zu verbinden.

Die Fähigkeit zur Partizipation ist vom Informationsstand der betroffenen Parteien abhängig. Vielfach fehlt es an objektiven Szenarien, die eine Entwicklung mit und ohne Schutzkonzept alternativ aufzeigen. Verdeutlicht werden müsste u.a. die Veränderung der regionalen Wert-

schöpfung, die touristische Entwicklung und das dadurch induzierte Müllaufkommen. Die Akzeptanz für ein Schutzkonzept kann gesteigert werden, wenn konkrete Alternativen aufgezeigt werden, d.h. eine bessere Informationspolitik betrieben wird. Aus diesem Grunde ist eine „**sozio-ökologische Informationspolitik**“ notwendig.

Allerdings reicht reines Informieren vielfach nicht aus. Viele Akteure sind mit Partizipationsverfahren überfordert, so dass vorbereitende Massnahmen erforderlich sind (teilweise bis hin zu „Sprachseminaren“: unterschiedliche Akteursgruppen müssen ihre Sprache angleichen, sonst wird unter einem Begriff Verschiedenes verstanden). Der **Transfer von Wissen** von einer Region in andere Regionen stellt einen wesentlichen aber schwierig zu realisierenden Beitrag dar. Informationsveranstaltungen sollten von Multiplikatoren (bspw. Landwirte, Vermarkter) durchgeführt werden, die in ihrer Alltagssprache über ihre Erfahrungen berichten.

Eine weitere wichtige Vermittlungsform ist die **Beratung**. Daher sollte bspw. auch das Wissen von Landwirtschaftsberatern bezüglich der Wirkungen von Projekten wie PLENUM verbessert werden. Bei **Projektmanagern** steigt mit jedem Projekt der Erfahrungshorizont, so dass sie immer mehr Wissen in neue Regionen mitnehmen können. Neue Regionen können das, was in anderen Regionen als erfolgreich ersichtlich wird, damit schneller übernehmen – sowohl von der Akzeptanz her als auch rein praktisch. Ziel einer solchen Wissensvermittlung sollte es sein, die regionalen Lernprozesse zu verkürzen, so dass durch das Lernen an vorhandenen Beispielen die Förderung effizienter wird.

3.2.3 Kontinuität und Institutionalisierung

An den Beispielen der Landschaftspflege GmbH Lenzen und des PLENUM-Modellprojektes wurde deutlich, dass die Institutionalisierung des Entwicklungsprozesses wichtig ist, damit die einmal angeregten Prozesse dauerhaft gefestigt werden können. Das PLENUM-Modellprojekt wird in der Region Isny / Leutkirch durch eine Entwicklungsagentur (PRO REGIO GmbH Oberschwaben) fortgeführt, in der Brandenburgische Elbtalauae erfolgte eine Institutionalisierung über ein Unternehmen (Landschaftspflege GmbH Lenzen) und einen Verein (Landschaftspflegeverband Lenzener Elbtalauae). Insgesamt sind unterschiedliche Formen denkbar, wie eine Institutionalisierung erfolgen kann (vgl. LINDLOFF, SCHNEIDER 2001): Neben den häufig geschaffenen **Vereinen** werden auch **wirtschaftlich orientierte Träger** (v.a. GmbH) oder kommunale Zusammenschlüssen (bspw. als Kommunale Arbeitsgemeinschaft) eingerichtet. Daneben haben **Stiftungen** eine zunehmende Bedeutung erlangt, so dass hierzu im Folgenden ein regionales Beispiel vorgestellt wird.

Beispiel 3: Stiftungen für den Naturschutz in der Diepholzer Moorniederung (Niedersachsen)

Ausgangspunkt vieler Naturschutzaktivitäten in der Diepholzer Moorniederung war die Faunistische Arbeitsgemeinschaft Moore (FAM), in der sich in den 1970er Jahren regionale und überregionale Naturschutzexperten zum Schutz der Moore zusammengeschlossen haben. Aus der FAM ist 1983 das BUND-Projekt „Diepholzer Moorniederung“ hervorgegangen. Mit dem BUND-Projekt werden in der Diepholzer Moorniederung vorwiegend naturschutzfachliche Ziele verfolgt. Der Naturschutzverband übernimmt vor Ort jedoch unterschiedliche, sonst meist von staatlichen Einrichtungen wahrgenommene Funktionen (Planung, Kontrolle, Beratung). Darüber hinaus tritt er in Form der „Arbeitsgruppe für Naturschutz und Landschaftspflege (AGNL)“ auch als Wirtschaftsakteur auf, indem er bspw. die Bauleitung für Renaturierungsmaßnahmen übernimmt. Ebenso geht der Verleih von Maschinen und Geräten für die Landschaftspflege über den üblichen Tätigkeitsbereich von Naturschutzverbänden hinaus. Der BUND übernimmt in begrenztem Rahmen auch hoheitliche Aufgaben, indem er bspw. die Beweidungspläne für Schäfereien erarbeitet, die mit ihren Herden für die Offenhaltung der renaturierten Moore sorgen. Für das BUND-Projekt wurde aus privaten Mitteln eine Stiftung eingerichtet, die in einigen Jahren aktiviert werden wird.

Die 1995 gegründete „Arbeitsgemeinschaft Diepholzer Moorschnucke“ stellt einen Zusammenschluss von drei (künftig vier, s.u.) Schäfereibetrieben dar. Zwei Schäfereien werden schon jetzt über regionale Stiftungen getragen (Jürgen-Ulderup-Stiftung, Naturschutz Freistatt Stiftung); der Schäferhof Teerling soll in absehbarer Zeit in eine Stiftung überführt werden. Ziel der Arbeitsgemeinschaft ist die Förderung der Zucht und Vermarktung der Diepholzer Moorschnucke. Mittlerweile werden von dieser vom Aussterben bedrohten Haustierrasse wieder über 3.000 Muttertiere gehalten, mit denen die landschaftspflegerische Beweidung mehrerer tausend Hektar Moor durchgeführt wird. Die AG Diepholzer Moorschnucke arbeitet eng mit der Bezirksregierung (Obere Naturschutzbehörde) und dem BUND-Projekt zusammen.

Ziel des 1999 entstandenen Vereins „Naturraum Dümmermoorniederung“, der in eine Stiftung überführt werden soll, ist die Pflege und Bewirtschaftung des Grünlandes in der Dümmermoorniederung, die Weiterführung von traditionellen, naturverträglichen Bewirtschaftungsformen und die Sicherung der Existenz eines Schäferhofes am Dümmer, der Mitglied in der AG Diepholzer Moorschnucke werden wird. Der Einsatz der Schafe wird sich in Zukunft weitestgehend an den naturschutzfachlichen Vorgaben der Naturschutzstation Dümmer orientieren. Gründungsmitglieder des Vereins sind u.a. ein Industrieunternehmen, Banken, die Stiftung Naturschutz im Landkreis Diepholz, verschiedene Naturschutzverbände, der Unterhaltungsverband Hunte, der Hunte-Wasserverband und die Samtgemeinde Altes Amt Lemförde.

Im Rahmen einer Lokalen Aktionsgruppe (LAG) des EU-Förderprogramms LEADER fand eine Abstimmung von vorwiegend naturschutzfachlich ausgerichteten Projekten statt. Die Koordination erfolgt ansonsten über informelle Kommunikationsstrukturen, die über alte „Gräben“ hinweg auch die Agrarverwaltung einbinden. Um einzelne Fragen des Naturschutzes aus der politischen Kontroverse herauszuhalten, hat der Landkreis Diepholz eine Naturschutzstiftung gegründet, über die verschiedene Naturschutzprogramme abgewickelt werden. Im Stiftungsbeirat kommen unterschiedliche „Landschaftsnutzer“ (Landwirte, Jäger, Naturschützer etc.) zusammen.

In der Diepholzer Moorniederung wurden auf lokale Problemlagen ausgerichtete Stiftungen geschaffen, in denen unterschiedliche Akteure zusammen agieren. Diese Stiftungen stellen keine „Privatisierung“ der staatlichen Aufgaben im Bereich des Naturschutzes dar, denn das Stiftungskapital stammte je nach Stiftung sowohl aus privaten als auch aus öffentlichen Mitteln (die Naturschutz Freistatt Stiftung wurde überwiegend aus Landesmitteln eingerichtet, der Landkreis Diepholz hat eine Stiftung mit eigenen Mitteln eingerichtet, eine rein private Stiftung stellt hingegen die Dr.-Jürgen-Ulderup-Stiftung dar). Bei diesen Stiftungen handelt es sich um eine **auf Dauerhaftigkeit ausgerichtete Kooperation** unterschiedlicher Akteure. Mit der künftigen Stiftung „Naturraum Dümmerniederung“ wird versucht, eine breit angelegte Trägerstruktur zu entwickeln, die unterschiedliche Projektinitiativen bündeln kann.

Die Beteiligungen der öffentlichen Hand an Stiftungen könnte eine Möglichkeit der Förderpolitik sein. Von Vorteil ist diese Strategie, wenn das Stiftungskapital dazu dient, **weitere öffentliche und private Gelder zu akquirieren** und dadurch ein höherer Finanzmittelumfang für den Naturschutz mobilisiert werden kann. Stiftungen haben daneben den Vorteil, dass über die Besetzung des Stiftungsbeirates eine regionale Partizipation institutionell und finanziell abgesichert werden kann. Bei Vereinen sind hier vielfach große Probleme vorhanden.

In der Diskussion zeigte sich, dass es nicht die richtige Institutionalisierungsform gibt, je nach lokalen Erfordernissen und den verfolgten Zielen muss die passende Organisationsform gefunden werden. Für die Diepholzer Moorniederung sind dies in erster Linie Stiftungen, während in der Region Isny / Leutkirch eine Entwicklungsagentur und in der Brandenburgische Elbtalaue eine Institutionalisierung über ein Unternehmen (LPfl-GmbH Lenzen) und einen Verein (LPV Lenzener Elbtalaue) große Erfolge aufzeigen. **Da die Entwicklung und Etablierung regional angepasster Trägerstrukturen einen hohen materiellen und personellen Ressourceneinsatz fordert, ist eine diesbezügliche Förderung notwendig.**

3.2.4 Schließung von Förderlücken

Des weiteren gestaltet sich die **Suche nach „maßgeschneiderten“ Fördermitteln** als sehr aufwendig für die einzelnen Akteure. Es fehlt daher an Institutionen, die einen programmatischen Überbau entwickeln können und den Umsetzungsprozess entsprechend begleiten. In Brandenburg sollten daher Entwicklungsagenturen gebildet werden, die für Beratung, Moderation und Konzeptentwicklung zuständig sein sollten, aufgrund der notwendigen Finanz- und Personalmittel war der Vorschlag allerdings nicht mehrheitsfähig.

Ein Beispiel für die Möglichkeiten zur Schließung von Förderlücken stellt das PLENUM-Projekt dar: Strategie des PLENUM-Ansatzes ist es, die vorhandene Förderung so weit wie möglich zu nutzen und bestehende **Lücken mit speziellen Programm-Mitteln zu schliessen** (die Agrarinvestitionsförderung kann nur von ca. 1/3 der Betriebe in Anspruch genommen werden). Die Bevölkerung in PLENUM-Regionen wurde animiert, sich mit Projekten um Mittel zu bewerben. Die Förderung lief in erster Linie über die zuständigen Förderbehörden, die

über umfangreiche Informationen über die verschiedenen Fördermöglichkeiten verfügen. Fanden sich keine Finanzierungsmöglichkeit, wurde durch PLENUM eine Anschubfinanzierung ermöglicht. PLENUM strebte allerdings keine weitere Flächenförderung (neben MEKA und dem Vertragsnaturschutz) an, sondern zielt eher auf Investitionsförderungen. Bei innovativen modellhaften Massnahmen erfolgte eine Förderung durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt.

3.3 Die aktuelle Förderpolitik für den ländlichen Raum

Im Mittelpunkt der EU-Politik stand bislang v.a. die Markt- und Preispolitik für die Landwirtschaft. Die Landwirtschaft wurde als zentrales Element der Entwicklung ländlicher Räume betrachtet, d.h. Landwirtschaftspolitik und ländliche Entwicklungspolitik wurden bislang weitestgehend gleichgesetzt. Politisch werden seit einigen Jahren zunehmend **integrative Strategien** für die ländliche Entwicklung thematisiert. Mit der Agenda 2000 hat die EU versucht, ein diesbezügliches Zeichen zu setzen. Seit der Agenda 2000 wird von einer 2. Säule der Agrarpolitik gesprochen, mit der die ländliche Entwicklung gefördert werden soll.

3.3.1 Förderspektrum

Die in der EU-VO 1257/1999 definierte 2. Säule der Agrarpolitik enthält eine Vielzahl von Maßnahmen, die vorwiegend an die Landwirtschaft gekoppelt sind. Die früher bestehende Förderung nach Ziel-5b ließ hingegen ein breiteres Spektrum an Fördermaßnahmen ausserhalb der Landwirtschaft zu. Die sogenannte 2. Säule ist nur mit 10 % der Finanzmittel des EAGFL-Abteilung Ausrichtung ausgestattet. Ein erheblicher Anteil ist **sektorbezogen** gebunden (für die **Landwirtschaft**), so dass die durch diese Verordnung ausgelösten Entwicklungsimpulse für den ländlichen Raum insgesamt eher gering ausfallen werden.

Diese für ländliche Entwicklung unbefriedigende Ausgestaltung der EU-Verordnung 1257/1999 ist auch an der Mittelverteilung der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“ ablesbar. Im Jahr 2000 wurden von rund 2,8 Mrd. DM der GAK etwa 29 % der Mittel für einzelbetriebliche Investitionen und 16 % für die Ausgleichszulage verausgabt. Ca. 12 % sind in Flurbereinigungsverfahren zur Verbesserung der Agrarstruktur (Flurbereinigungsverfahren zum Zwecke des Naturschutzes nicht einberechnet) und 9 % in die Dorferneuerung geflossen. Nur 3,3 % wurden für Agrarumweltmaßnahmen aufgewendet. Integrierte Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung haben kaum eine Bedeutung erlangt. Der Planungsausschuss Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK), der über die Ausgestaltung der GAK entscheidet, hat jüngst u.a. beschlossen, eine Moderation der Umsetzung von Maßnahmen der Agrarstruktur sowie die Anschaffung von Maschinen zur ökologischen Produktion und die Anlage von Blühstreifen zu fördern. Eine Förderung von integrierter ländlicher Entwicklung ist hierbei nur in Ansätzen erkennbar, die derzeitige Förderpraxis bleibt weit hinter den tatsächlichen Erfordernissen zurück.

3.3.2 Förderkulisse

Die räumliche Förderkulisse ist mit der Agenda 2000 ausgeweitet worden: wurde in der Vergangenheit die ländliche Entwicklung weitestgehend auf Ziel 5b-Gebiete konzentriert (strukturellschwache ländliche Räume), so ist sie jetzt **flächendeckend** möglich. Dabei stellt sich allerdings die Frage, was unter ländlichen Räumen zu verstehen ist. Nach Kriterien der Raumordnung sind ländliche Räume u.a. an der Einwohnerdichte und der Entfernung zu Agglomerationsräumen festzumachen. Eine andere Form der Abgrenzung könnte darin bestehen, Regionen zu fördern, die nicht städtisch geprägt sind, so dass bspw. auch Städte mit 20.000 Einwohnern in ländlicher Umgebung in die Förderkulisse fallen würden. Eine sehr weite Definition des Begriffs „ländlicher Raum“ birgt zwei Probleme: Zum einen ist die Gebietskulisse sehr groß, so dass mehr Mittel gebraucht werden, um entsprechende Entwicklungsimpulse auslösen zu können. Zum anderen werden bei einer offenen Definition die Mittel an die Landwirtschaft gekoppelt, da diese am ehesten als „zuständig“ gilt.

3.3.3 Zuständigkeit für den ländlichen Raum

Ohne die Landwirtschaft, die der mit Abstand größte Flächennutzer in der Bundesrepublik darstellt, kann keine Entwicklung des ländlichen Raums erfolgen. Gleichzeitig ist die Landwirtschaft allein überfordert, eine wirtschaftliche Dynamik im ländlichen Raum zu entfachen. Der Landwirtschaftssektor bietet – regional unterschiedlich – lediglich zwischen 2 % und 10 % der Arbeitsplätze. Ländliche Entwicklung ist daher als eine komplexe Aufgabe zu verstehen, die sich nicht allein auf die Landwirtschaft konzentrieren darf, denn **für die ländliche Entwicklung ist ein Mix aus leistungsfähigen Betrieben aus den Bereichen Landwirtschaft und Landschaftspflege, Dienstleistung, Handwerk etc. erforderlich**. Auf diesen Mix ist die Förderung bislang allerdings nicht ausgerichtet, die Landwirtschaft wird überproportional unterstützt. Ländliche Entwicklungspolitik muss mehr sein als sektorale (Landwirtschafts-)Politik. Entsprechend müssen auch die Zuständigkeiten für die Entwicklung des ländlichen Raumes weiter gefaßt und eine gemeinschaftliche Verantwortlichkeit etabliert werden.

3.3.4 Abstimmung und Koordinierung

Ein breites Förderspektrum macht eine räumliche und inhaltliche Abstimmung der Förderung unbedingt notwendig. **Derzeit werden allerdings Einzelmaßnahmen gefördert, ohne dass das Zusammenspiel der Maßnahmen überprüft wird** (bspw. Schweinemast in Gebieten mit touristischen Ambitionen oder Förderung Ackerbrache neben Förderung von Aufforstung). Der Mitteleinsatz bei derart unabgestimmten Maßnahmen kann nicht als effektiv angesehen werden. Darüber hinaus treten Fördermittel in Konkurrenz zueinander: Die allgemein gezahlten Flächenprämien erhöhen bspw. den Bedarf bei Agrarumweltmaßnahmen.

3.3.5 Umwelt-, Naturschutz in der ländlichen Entwicklung

Der allgemein zunehmenden Forderung nach einem stärkeren **Raum- bzw. Umweltbezug der Förderung** wurde in der EU-Verordnung 1257/1999 mit der Möglichkeit der „Modulation“ (Senkung der Zahlungen im Rahmen der Marktordnung, so dass bspw. mehr Mittel für Agrarumweltprogramme zur Verfügung stehen) und dem „Cross-Compliance“ (Preisausgleichszahlungen an bestimmte Kriterien, bspw. des Umweltschutzes, binden), begegnet. Diese Instrumente wurden in Deutschland allerdings nicht angewendet.

Allgemein kann bezüglich der naturschutzpolitischen Relevanz der EU-VO 1257/1999 festgehalten werden, dass eine Grundübereinstimmung darin besteht, dass **für die Entwicklung ländlicher Räume ein raumbezogener, sektorübergreifender und integrativer Ansatz erforderlich ist**. Die Zusammenfassung von Förderprogrammen zu einem Programm garantiert allerdings nicht automatisch deren Kohärenz. Grundsätzlich positiv zu beurteilen ist die flächendeckende Ausrichtung der Verordnung und die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner an der Planung, jedoch findet eine zu geringe Einbindung der Umweltpartner in die Programmierung statt. Negative Auswirkungen auf den Naturschutz sind bei der Umsetzung der EU-VO 1257/1999 weiterhin von der Förderung einzelbetrieblicher Investitionen zu erwarten. Die Umsetzung des von der EU gesetzten Rahmens durch nationale und regionale Programme kann aus der Sicht des Naturschutzes insgesamt als unzufriedenstellend angesehen werden. Dies wird bspw. beim FFH-Ausgleich deutlich: die von der EU angebotenen Ausgleichsregelungen sind in der Bundesrepublik nicht in die GAK eingegangen und von den Ländern gar nicht oder unzureichend umgesetzt worden.

3.4 Naturschutz als Impulsgeber für sozioökonomische Entwicklungen - Konsequenzen für die Weiterentwicklung des Förderinstrumentariums

Für die Förderpolitik ist ein **neues Grundkonzept** erforderlich. Als wichtige Aspekte wurden in Kap. 3.2 diesbezüglich u.a. die Erweiterung des Adressatenspektrums (Aufhebung der Beschränkung auf die Landwirtschaft), die verstärkte Förderung lokal angepasster Partizipationsprozesse, die Schaffung von Anreizen zur Mitwirkung an partizipativen Verfahren (z.B. über Wettbewerbe) und die Förderung der Institutionalisierung von Entwicklungsprozessen benannt. Die Förderung der ländlichen Entwicklung und die Förderung der Landwirtschaft dürfen nicht weiter als deckungsgleich betrachtet werden.

Im Folgenden soll dargelegt werden, welche Ansatzpunkte für die Umsetzung der dargestellten Veränderungsvorschläge bestehen. Dabei wird die Möglichkeit der Ausweitung bestehender integrativer, aktivierender Ansätze in der Förderpolitik, die Berücksichtigung der Erfahrungen mit LEADER (Mainstreaming) und eine stärkere Einflussnahme auf die Programmierung angesprochen.

3.4.1 Ausweitung integrativer Ansätze

Für die künftige Entwicklungspolitik ist ein **integrativer, aktivierender Ansatz** erforderlich. Beispiele für solche Ansätze bestehen bspw. in Brandenburg mit der „integrierten ländlichen Entwicklung“ oder sind auch in der Arbeitsweise des PLENUM-Modellprojektes erkennbar:

- Die Erfahrungen mit der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) in Brandenburg zeigen, dass eine **Unterstützung durch regionale Moderationsprozesse** erforderlich ist, selbst wenn der Anschub dazu erst mal von oben kommt. Im Rahmen der technischen Hilfe wurde für ILE-Regionen eine Konzeptentwicklung gefördert. In den Konzepten sollten Projekte formuliert werden, für die dann Anträge gestellt werden konnten. Für diese Projekte wurden dann wiederum Träger gesucht. Der Prozess hat zwar jeweils lange gedauert, aber die Erfolge sprechen für sich.
- Ziel von PLENUM ist es nicht, eine neue Förderinstitution zu schaffen, sondern Akteure dabei zu unterstützen, ihre Ideen umzusetzen, indem **Unterstützung** bei der **Suche nach Fördermöglichkeiten** geboten wird. Dabei wird auch auf **Wettbewerb** zwischen Akteuren bzw. Regionen gesetzt (um den Status einer PLENUM-Region müssen sich die baden-württembergischen Naturschutz-Vorranggebiete bewerben).

3.4.2 Berücksichtigung der Erfahrungen mit LEADER (Mainstreaming)

Ein Ansatz zur Integration der genannten Erfordernisse in die künftige Förderpolitik kann in der stärkeren Übernahme der Strukturen der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER in die allgemeine Förderpolitik (Mainstreaming) bestehen. LEADER+ zeichnet sich durch folgende Aspekte aus:

- den „bottom-up“-Ansatz,
- den gebietsbezogenen Ansatz,
- die Bildung einer multisektoral besetzten lokalen Aktionsgruppe,
- die Unterstützung horizontaler Partnerschaften,
- dezentrale Intervention und globale Finanzierung.

Im Unterschied zu der im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten aktuellen Förderung für den ländlichen Raum, die überwiegend auf der Bewilligung von Einzelanträgen beruht, muss bei LEADER+ ein **regionales Entwicklungskonzept** erarbeitet werden, in dem verschiedene Interessengruppen der Region eine **gemeinsame Strategie** darlegen, die bspw. zur Verknüpfung von Landwirtschaft, Tourismus und Naturschutz führt. In die Umsetzung muss die Landwirtschaft prinzipiell eingebunden werden, aber nicht nur über ihre Produktionsleistungen sondern bspw. auch als Dienstleister.

Den LEADER-Regionen wird zur Durchführung der von ihnen geplanten Projekte ein **Globalzuschuß** gewährt, der sich als sehr effektiv erwiesen hat.

3.4.3 Mittelumverteilung

Eine zentrale Forderung bezüglich der Weiterentwicklung dieses Politikbereiches liegt in der **Umverteilung der Finanzmittel**. Das bislang vorwiegend für die Marktordnung aufgewendete Geld muss künftig verstärkt ländlichen Initiativen zur Verfügung gestellt werden, die Motor und Träger einer nachhaltigen regionalen Entwicklung sind. **Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte** sind vermehrt bei der Programmplanung und auch **als Förderkriterium** zu beachten.

Die EU hat über die Agenda 2000 zwei Verfahrensregelungen geschaffen („Modulation“ und „Cross-Compliance“), mit denen erste Schritte zur Umverteilung von Mitteln aus der Marktordnung in den Bereich der ländlichen Entwicklung erfolgen können.

Erläuterung: „Modulation“ und „Cross-Compliance“

Durch „Modulation“ können bis 20 % der Mittel der EU-Marktordnung in den Bereich der ländlichen Entwicklung umgeschichtet werden. Dies können neben Agrarumweltmaßnahmen u.a. auch Vorruhestandsregelungen für die Landwirtschaft sein. Es kann von den Mitgliedstaaten entweder eine lineare Kürzung vorgenommen werden oder es müssen Festlegungen getroffen werden, nach welchen Kriterien Mittel gekürzt werden (bspw. Größe der Betriebe, Arbeitskräftebesatz o.ä.). Ausserdem ist zu bestimmen, an welcher Stelle die Verausgabung erfolgt. Die Modulation wird in Deutschland – im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien – bislang nicht angewendet.

Beim „Cross-Compliance“ wird die Preisausgleichszahlung für landwirtschaftliche Produkte an bestimmte Bedingungen geknüpft. Entweder werden konkrete Maßnahmen benannt oder es wird auf die Einhaltung von Vorschriften verwiesen. Letzteres ist in Deutschland der Fall, hier wird auf die Einhaltung der guten fachlichen Praxis verwiesen.

„Modulation“ und „Cross-Compliance“ sind allerdings nur als Übergangsinstrumente im Rahmen der Agenda 2000 zu verstehen, insgesamt ist eine Agrarwende nötig.

Prinzipiell sind Naturschutzziele durch „Cross-Compliance“ gut in die Förderpolitik einzubinden: Förderung kann bspw. vermindert werden, wenn bestimmte Auflagen nicht erfüllt werden - ähnliches für technischen Umweltschutz - gleiches gilt für Modulation. Derzeit werden konkrete Anforderungen an das „cross-compliance“ erarbeitet. Denkbar ist bspw., dass landwirtschaftliche Betriebe ca. 10 % ihrer Betriebsfläche als Landschaftsbestandteile ausweisen müssen, um weiterhin Preisausgleichszahlungen zu erhalten. Eine regionalspezifische Konkretisierung der „guten fachlichen Praxis“ könnte darüber hinaus einen Ansatz dafür bieten, Umwelt- und Naturschutzaspekte über „Cross-Compliance“ eine verstärkte Bedeutung zu verschaffen.

Als Problem wurde benannt, dass die durch „Modulation“ für die ländliche Entwicklung freierwerdenden Mittel durch den Bund und die Länder kofinanziert werden müssen, die hierfür benötigten Mittel aber häufig nicht vorhanden sind. Allerdings ist ein gewisser Spielraum zur Kofinanzierung durch bislang ausschliesslich durch Landesmittel finanzierte Programme vorhanden. In Brandenburg wurde bislang der Vertragsnaturschutz über Landesmittel getragen, so dass hier noch eine Reserve zur Kofinanzierung vorhanden ist.

3.4.4 Einfluss auf die Programmierung nehmen

Die aktuellen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der Politik für den ländlichen Raum wurden aus der Sicht des Naturschutzes insgesamt als positiv beurteilt. Durch die Agenda 2000 ist u.a. eine Aufwertung der Agrarumweltmaßnahmen vorgenommen worden. Trotzdem müssen weiterhin bestehende Widersprüche in der Förderpolitik aufgelöst werden.

Zur Umsetzung der genannten Forderungen muss künftig ein **größerer Einfluss auf die Programmierungsverfahren zur Umsetzung der EU-Politik in den Ländern und beim Bund** genommen werden. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass Umwelt- und Naturschutzverbände und die entsprechenden Fachverwaltungen stärker eingebunden werden. Dies muss auf allen politischen Ebenen erfolgen. **Die personellen Kapazitäten seitens der Naturschutzverbände und –behörden müssen verbessert werden, um vorhandenen Kenntnisse und Erfahrungen in das Programmierungsverfahren einbringen zu können.**

Ein erster diesbezüglicher Meilenstein ist in der 2002/2003 stattfindenden Zwischenbewertung der Umsetzung der Agenda 2000 zu sehen. Hier kann die Bundesregierung deutlich machen, wie ernst es ihr mit der „Agrarwende“ ist.

4. Literatur

BRANDES, A. 2000: Bildung und Partnerschaft im Biosphärenreservat Flußlandschaft Elbe. Vortragsmanuskript der WWF-Veranstaltung „EU-Strukturfonds 2000-2006. Die Natur schützen, Arbeitsplätze schaffen“. 28.02.2000. Bonn

DANIELS, J.; HALLEN, A. 1996: Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung - Projekt: Neustädter Moor, Landkreis Diepholz, Niedersachsen. In: Natur und Landschaft. Heft 7/8 1996. S. 311-317

DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DAS EUROPÄISCHE NATURSCHUTZJAHR 1995: Naturschutz ausserhalb von Schutzgebieten. Abschlußbericht. Bonn

FINCK, P.; HAUKE, U.; SCHRÖDER, E.; FORST, R.; WOITHE, G. 1997: Naturschutzfachliche Landschafts-Leitbilder – Rahmenvorstellungen für das Nordwestdeutsche Tiefland aus bundesweiter Sicht. BfN-Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 50/1, Bonn

FREY, R. L. 1982: Verteilungswirkungen staatlicher Massnahmen in der Regionalpolitik. In: Fischer, G. 1982: Erfolgskontrolle raumwirksamer Politikbereiche. Diessenhofen. S. 29-43

FUNK, C. 1999: Das Plenum Modellprojekt. In: Regionen aktiv und nachhaltig gestalten – Plenum hat sich bewährt. Tagungsband. Isny/Leutkirch (unveröffentlichter Vorauszug)

GÖTTKE-KROGMANN, J. 1998: Feuchtgrünland am Dümmer – Wie Naturschutz und Landwirtschaft zusammenkommen. In: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung. Heft 3/98. S. 134-138

GRAMMS, A. 1998: Stand und Zukunft der Zusammenarbeit zwischen Naturschutz, Landwirten und Kommunalpolitikern in der Elbtalau. In: Arten- und Ressourcenschutz in der Landwirtschaft. Hrsg. Naturschutzbund Deutschland (NABU). Potsdam S. 23-27

GRÜNE LIGA; WWF (Hrsg.) 1998: EU-Strukturfonds und nachhaltige Regionalentwicklung. Im Internet unter <http://www.grueneliga.de/projekt/nre/seiten/9.pdf>

GUSTEDT, E.; KANNING, H.; WEIH, A. 1998: Nachhaltige Regionalentwicklung. Kriterien zur Beurteilung der Erfolgsaussichten von regionalen Entwicklungsprojekten. Beiträge zur räumlichen Planung. Heft 55. Hannover

HECKENROTH, H.; LÜDERWALDT, D. 1997: Zusammenwirken von privaten und behördlichem Naturschutz, dargestellt am Beispiel der Diepholzer Moorniederung im Landkreis Diepholz. In: Natur und Landschaft. Heft 1/97, S. 25-28

KRAHL, W. 1996: Konzept für einen großflächigen Naturschutz in Baden-Württemberg. In: PLENUM-Konzeption und Grundlagen, Landesanstalt für Umweltschutz, Karlsruhe

KRAHL, W. 2000: Integrierter, nachhaltiger Naturschutz - PLENUM wird umgesetzt. In: Natur und Landschaft, Heft 5/2000, S. 193-195

LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG (LUA) (Hrsg.) 1999: Zur Entwicklung sozioökonomi-

scher Strukturen in Brandenburger Großschutzgebieten. Fachbeiträge des Landesumweltamtes. Potsdam

LANDSCHAFTSPFLEGEVERBAND LENZENER ELBTALAE o.J: Integrierter ländlicher Tourismus in der Lenzener Elbtalae. Lenzen (unveröffentlicht)

LfU (LANDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG) 1999: PLENUM, Modellprojekt Isny/Leutkirch. Karlsruhe

LINDLOFF, K.; SCHNEIDER, L. 2001: Handbuch nachhaltige regionale Entwicklung. Kooperations- und Vernetzungsprozesse in Region, Landkreis, Stadt und Gemeinde. Dortmund.

MAYNTZ, R.; SCHARPF, F.W. 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAYNTZ, R.; SCHARPF, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt a.M. S. 39-72

MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG DES LANDES BRANDENBURG 1997: Landschaftsrahmenplan Vorentwurf Naturpark Brandenburgische Elbtalae. Band 1 Planung. Potsdam

MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG DES LANDES BRANDENBURG 1999: Biosphärenreservat Flusslandschaft Elbe – Brandenburg. Informationsblatt. Potsdam

NEUSCHULZ, F. 2000: Management und Prozessschutz – Erfahrungen aus dem Biosphärenreservat Flußlandschaft Elbe (Brandenburg). In: Naturschutz und Landschaftsplanung. Heft 2-3/2000. S. 71-74

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT) 2001: Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Paris

SCHERER, R.; SCHULZ, B. 1997: Regionalökonomische Auswirkungen von Großschutzgebieten. EURES discussion paper Nr. 61. S. 4. Freiburg

SCHWENEKER, I. 1998: Kooperation im Spannungsfeld Naturschutz – Landwirtschaft. Ihre Möglichkeiten und Grenzen untersucht am Beispiel des Verhaltens von betroffenen Landwirten in der Diepholzer Moorniederung. Diplomarbeit im Studiengang Umweltwissenschaften an der Universität Lüneburg (unveröffentlicht)

SPLETT, G. 1999: Erfolgskontrollen im Naturschutz. Entwicklung einer Evaluationsstrategie für großflächige, integrative Naturschutzprojekte und ihre Erprobung am Beispiel des PLENUM-Modellprojekts Isny/Leutkirch. Karlsruher Schriften zur Geographie und Geoökologie. Karlsruhe

SPLETT, G. 2000: Erfolgskontrollen bei integrativen Naturschutzprojekten. In: Natur und Landschaft. Heft 1/2000. S. 10-16

WILSER A. 1995: Die Antwort liegt immer in der Frage. In: Zwischen Elbfähre und Hünengrab - Integrierte ländliche Entwicklung in der Lenzener Elbtalae. Lenzen. S. 39-61

5. Teilnehmer am Kolloquium

- Herr RD T. **Augustin**, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Bonn
- Frau R. **Gellrich**, Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam
- Frau Dr. E. **Gustedt**, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
- Frau **Haak**, NABU, Institut für Ökologie und Naturschutz, Eberswalde
- Herr Prof. Dr. V. **Hartje**, TU Berlin, Institut für Management in der Umweltplanung
- Frau M. **Hammerl-Resch**, Bodenseestiftung, Konstanz
- Frau H. **Haug**, Deutscher Verband für Landschaftspflege, Koordinierungsstelle Brandenburg, Lychen
- Herr Dr. E. **Henne**, Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, Eberswalde
- Frau F. **Hoffmann**, TU Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung
- Herr S. **Jander**, TU Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung
- Herr Prof. Dr. J. **Köppel**, TU Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung
- Herr Dr. **Krahl**, Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg, Karlsruhe
- Frau U. **Langendorf**, Niedersächsisches Umweltministerium, Hannover
- Herr Prof. Dr. F. **Luz**, FH Weihenstephan, Freising
- Herr H. **Möhring**, Landschaftspflege GmbH Lenzen
- Herr A. **Morlok**, PLENUM-Projektbüro, Isny
- Herr F. **Niemeyer**, BUND-Projekt Diepholzer Moorniederung, Ströhen
- Herr C. **Petermann**, TU Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung
- Herr Prof. Dr. H. **Scharpf**, TU Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung
- Frau B. **Schäfer**, TU Berlin, Institut für Management in der Umweltplanung
- Herr D. **Schubert**, Nova-Institut GmbH, Köln
- Herr Dr. B. **Schweppe-Kraft**, Bundesamt für Naturschutz, Abt. Sozioökonomische und juristische Grundlagen des Naturschutz, Bonn
- Herr **Hoppe**, Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam
- Herr Dr. R. **Stock**, Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück
- Herr P. **Torkler**, Umweltstiftung WWF Deutschland, Potsdam
- Frau J. **Wulff**, TU Berlin, Institut für Landschaftsentwicklung