

Institutionelle Herausforderungen und Governance-Formen für nachhaltige Nutzungen

Timothy Moss und Ludger Gailing
Leibniz-Institut für Regionalentwicklung
und Strukturplanung (IRS), Erkner

DRL-Fachtagung „Konzepte für neue Landschaften –
Nachhaltigkeit in Biosphärenreservaten“, 9./10. März 2010, Bonn



Gliederung

1. Das Biosphärenreservat als Handlungsraum
2. Institutionelle Herausforderungen für nachhaltige Nutzungen:
ein analytischer Rahmen
3. Anwendung auf Biosphärenreservate:
 - 3.1 Problems of (sectoral) interplay
 - 3.2 Problems of (spatial) fit
 - 3.3 Problems of scale
4. Schlussfolgerungen über geeignete Governance-Formen
5. Offene Fragen für Praxis und Forschung

1. Das Biosphärenreservat als Handlungsraum

- Aus einem diffus abgegrenzten Natur-, Kultur- und/oder Identitätsraum wird ein Handlungsraum
- Dieser kulturlandschaftliche Handlungsraum definiert durch:
 - Internationale Leitlinien für das Weltnetz der Biosphärenreservate
 - imagebildende und identitätsstiftende Qualitäten der Kulturlandschaft,
 - Netzwerke, Steuerungsansätze oder regional wirksame Projekte,
 - regionale Handlungsfähigkeit und Selbstorganisation nach innen
 - Marketingwirkung nach außen
- Dieser Handlungsraum steht im Spannungsverhältnis zu politisch-administrativen Territorien und zu sektoralen Handlungsräumen

„Landscape governance“ für kulturlandschaftliche Handlungsräume

- neuer, nicht staatszentrierter Blick auf die gewandelte Realität öffentlicher bzw. kollektiver Steuerung
- „grenzüberschreitendes“ Handeln jenseits gängiger Organisationsgrenzen oder der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft
- Management von Interdependenzen und Inkongruenzen zwischen Akteuren

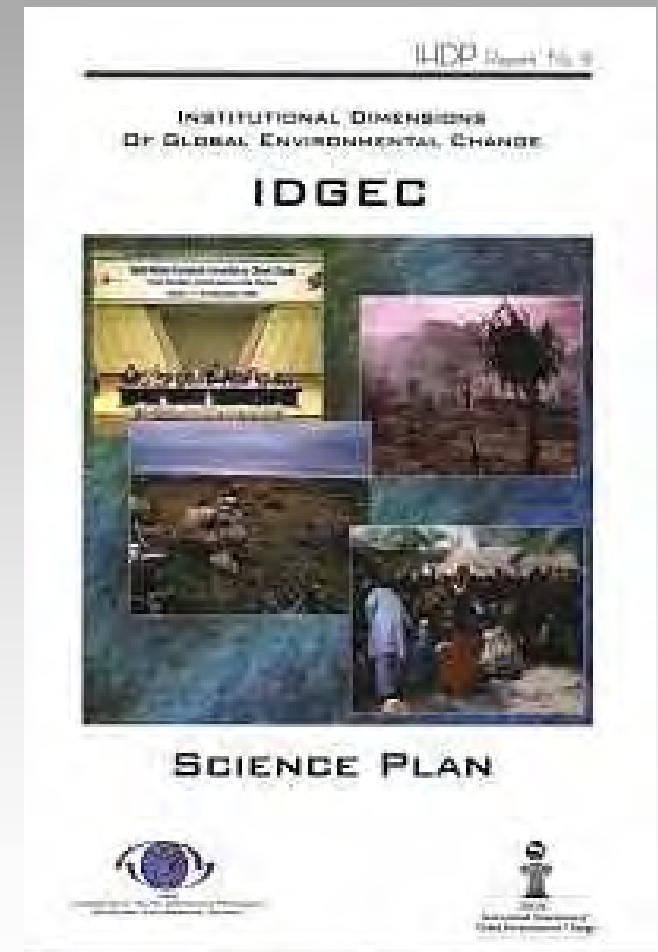
Institutionelle Rahmenbedingungen von Governance

- Institutionen = Spielregeln
 - all das, was verbindlich regelhafte Handlungen hervorbringt
 - Formelle Institutionen: Gesetze, Verordnungen, Verfahren
 - Informelle Institutionen: Traditionen, Wertvorstellungen
- Funktion von Institutionen
 - Vielfalt möglicher Handlungen auf gesellschaftlich akzeptierte und verlässliche Handlungen reduzieren

2. Institutionelle Herausforderungen für nachhaltige Nutzungen: ein analytischer Rahmen

Young et al. (2002): Institutional Dimensions of Global Environmental Change (IHDP)

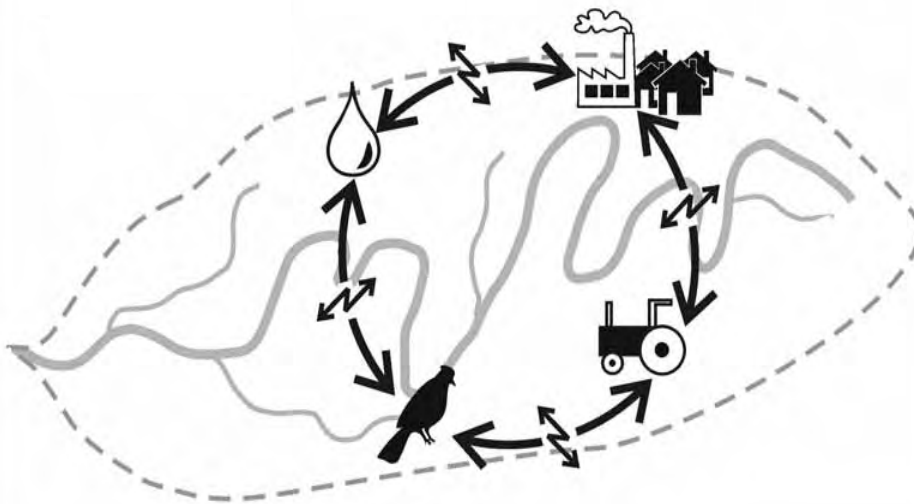
- Problems of (sectoral) interplay
- Problems of (spatial) fit
- Problems of scale



Problems of (sectoral) interplay

“Problems of interplay”

Probleme in der Interaktion zwischen verschiedenen Institutionen

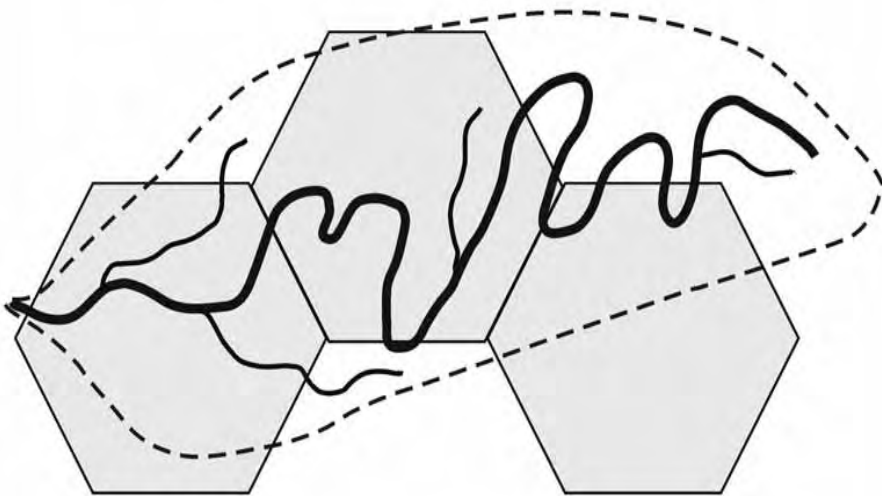


- “The effectiveness of specific institutions often depends not only on their own features but also on their interactions with other institutions” (Young 1999)
- Lösungsansätze: z.B. Integriertes Wasserressourcenmanagement (IWRM)

Problems of (spatial) fit

“Problems of fit”

Probleme der Inkompatibilität zwischen institutionellen Arrangements und biophysischen Systemen



- **“The effectiveness of social institutions is a function of the match between the characteristics of the institutions themselves and the characteristics of the biogeophysical systems with which they interact” (Young 1999)**
- **Lösungsansätze: z.B. Flussgebietsmanagement**

Problems of scale



- “The transferability of both empirical generalizations and causal inferences from one level to another in the dimensions of space and time” (Young 1999)
- Lösungsansätze: z.B. „Upscaling“ lokaler Arrangements / „Downscaling“ supranationaler Vorgaben
- Weitere Skalenprobleme:
 - Spannungsverhältnis zwischen „top-down“ und „bottom-up“-Steuerungsansätzen
 - Dynamisierung des Agierens quer zu räumlichen Skalen als Machtfrage

3. Anwendung auf Biosphärenreservate

3.1 Problems of (sectoral) interplay

Probleme institutioneller Interaktion in Biosphärenreservaten immanent:

Ökologische Landschaftsfunktionen	Soziale und kulturelle Landschaftsfunktionen	Ökonomische Landschaftsfunktionen
Bodenschutz	Freizeit und Naherholung	Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen
Sicherung des Wasserhaushalts	Sozialisation	Entwicklungsreserve und Kapitalanlage
Immissionsschutz	Naturerleben und sinnliche Wahrnehmung	Voraussetzung für Dienstleistungen (Tourismus und Freizeit)
Klimaschutz / Klimaanpassung	Begegnung und Kommunikation	weicher Standortfaktor
Sicherung des menschlichen Vitalhaushalts	Partizipation und Engagement	Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen
Lebensraum für Tiere und Pflanzen	Erfüllung des Wunsches nach ästhetischer Natur	
Ressourcenschutz	Identifikation	

... Neuausrichtung der Biosphärenreservate seit der Sevilla-Strategie verstärkt Bedarf an sektorübergreifende Lösungen

Unterschiede sektoraler Institutionensysteme

	Wasserwirtschaft	Naturschutz	Landwirtschaft	Raumplanung
Akteurskonstellation				
Gegenstand				
Zielorientierung				
Steuerungsansatz				
Instrumente				
Handlungsräume				
Zeiträume				
Datenmanagement				
Ressourcen				

Quelle: Moss, von Haaren (im Erscheinen)



Beispiel:

	Wasserwirtschaft	Naturschutz	Landwirtschaft	Raumplanung
Akteurskonstellation	Steuerung des Gewässerschutzes durch staatliche Behörden Siedlungswasserwirtschaft in kommunaler Verantwortung (Einflussreiche) regelsetzende Verbände	Steuerung durch staatliche Behörden Hohe Bedeutung von Naturschutzverbänden und NRO beim Vollzug	Dominanz privatwirtschaftlicher Akteure Staatliche Behörden eher Förder- als Kontrollinstanzen Sehr einflussreiche landwirtschaftliche Verbände	Steuerung durch staatliche und kommunale Behörden Ohne starke Lobby
Gegenstand				
Zielorientierung				
Steuerungsansatz				
Instrumente				
Handlungsräume				
Zeiträume				
Datenmanagement				
Ressourcen				

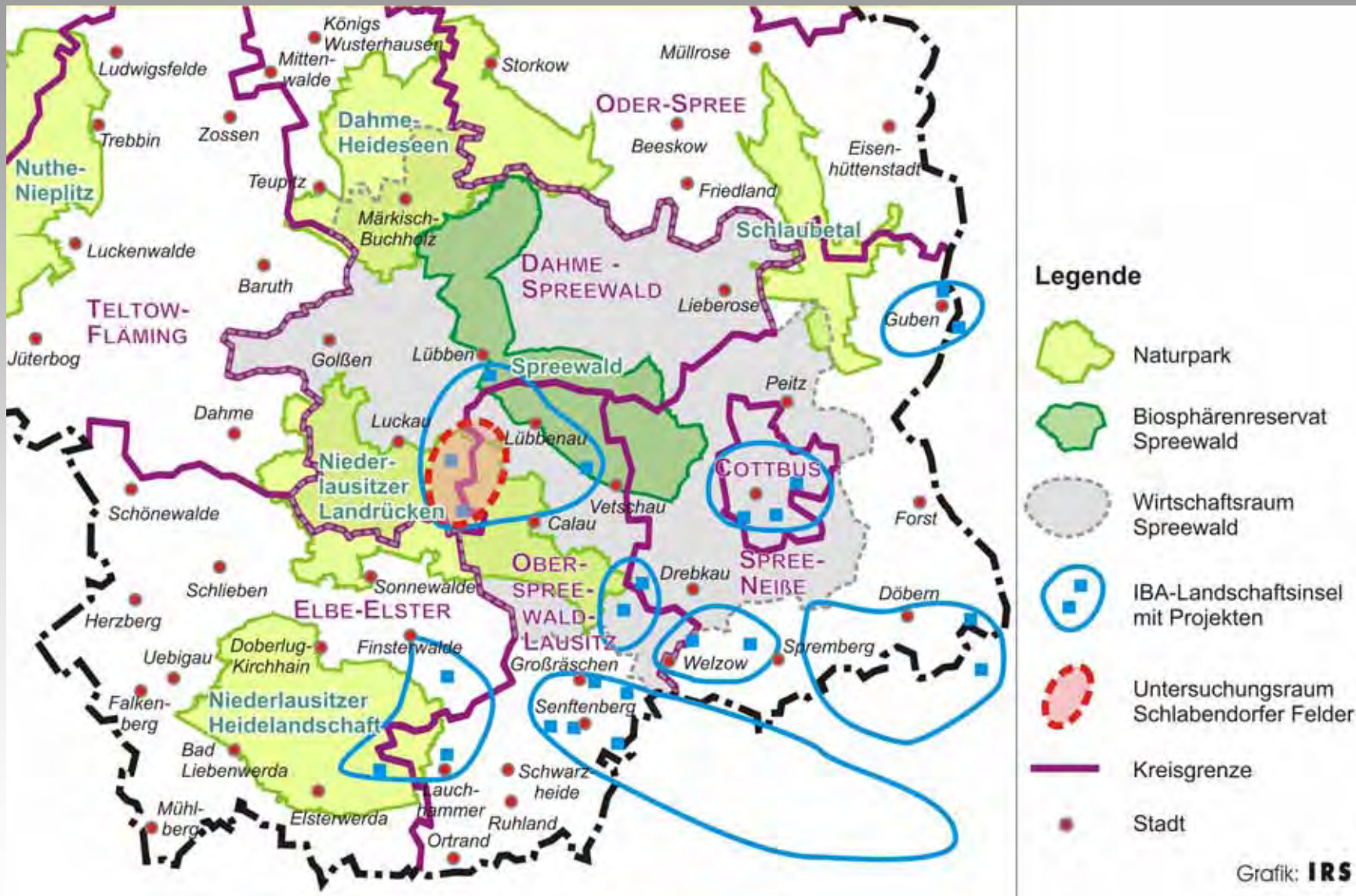
- Biosphärenreservate stellen Versuche dar, Synergien zwischen Landschaftsnutzungen (z.B. Landwirtschaft, Tourismus, Naturschutz) aktiv herzustellen
- Die Nutzung von Synergien kann als Strategie zur Herstellung eines taktischen „interplays“ verstanden werden
 - Umsetzung der Biosphärenreservatsziele zur Förderung naturverträglicher Landnutzungs- und Erholungsformen erfordert den Aufbau vertrauensvoller Kooperationsbeziehungen u.a. mit Landnutzern, Tourismusanbietern und Gemeinden
- Biosphärenreservate ermöglichen nicht nur Synergien, sondern verstärken zugleich „interplay“-Probleme
 - Machen eigene Raumansprüche geltend, die sich in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung - auch ökonomisch - bewähren müssen

3.2 Problems of (spatial) fit

1. Handlungsräume eines Biosphärenreservats häufig von Verwaltungsgrenzen durchzogen
 - z.B. Verwaltungspraxis und Fördermittelvergabe – z.B. im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklung oder der europäischen Strukturfonds – orientieren sich an Gebietskörperschaften

2. Biosphärenreservate überlagern und überlappen sich mit anderen Handlungsräumen
 - z.B. Tourismusregionen, LEADER-Regionen, Kulturlandschaften des UNESCO-Welterbes, Nationalparke
 - mit negativen und positiven Wirkungen
 - Siehe Beispiel Biosphärenreservat Spreewald

Beispiel Biosphärenreservat Spreewald



Zonierungsmodell als Lösungsansatz?

- Unterscheidung zwischen Kern-, Pflege- und Entwicklungszonen entspricht dem Grundsatz, institutionelle Arrangements (hier: Nutzungsvorgaben) anhand der naturräumlichen Bedingungen räumlich zu differenzieren
- Allerdings: Zonierungsmodell erschwert die Entwicklung von Biosphärenreservaten als Modellregionen für nachhaltige Landnutzungen
- Der „Madrid Action Plan“ (2008) relativiert das Zonierungsmodell: „integrated zoning, multiple functions“
 - Kernzone als Totalreservat kann auch ökonomisch quantifizierbare Ökosystemdienstleistungen erbringen
 - in der Entwicklungszone können auch engere Naturschutzziele handlungsleitend sein

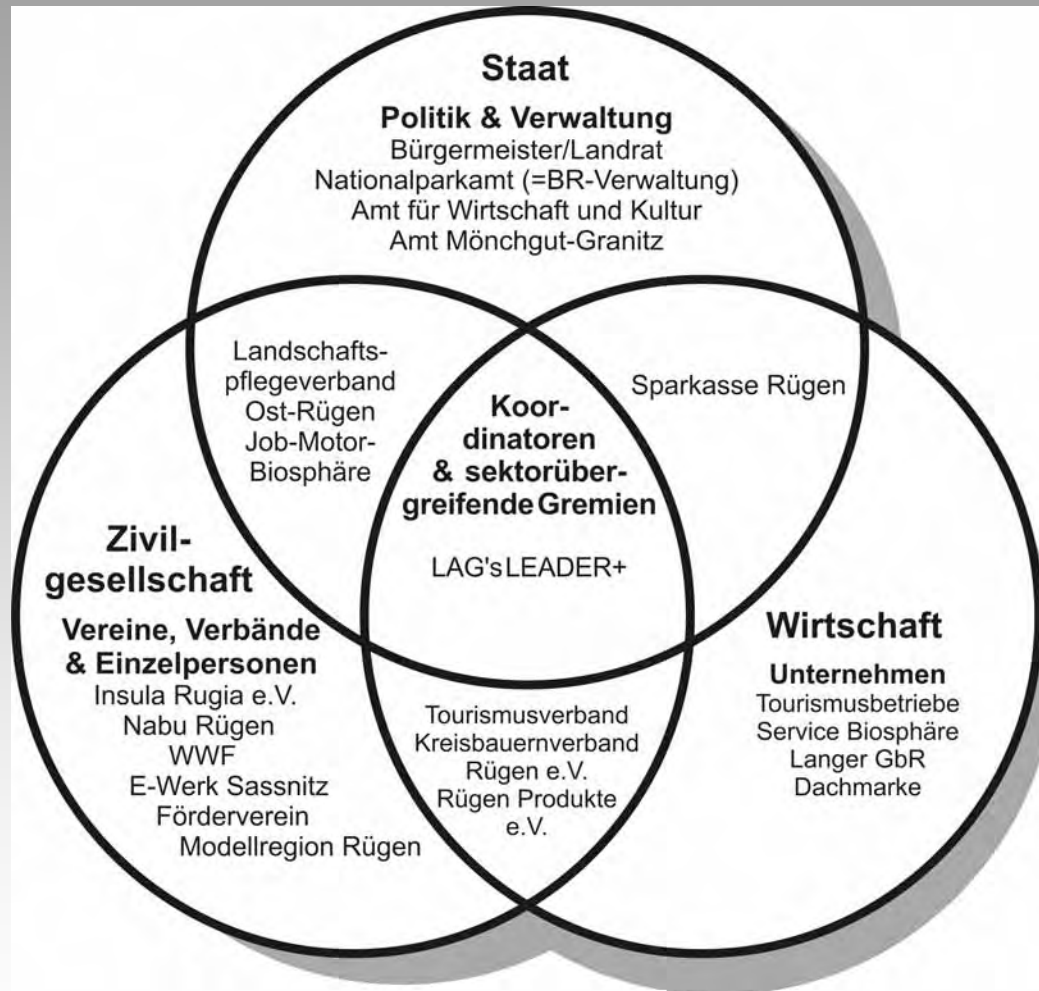
3.3 Problems of scale

- Skalenübergreifendes Handeln charakteristisch für jeden kulturlandschaftlichen Handlungsraum
 - Vertikale Koordination und Kooperation über Handlungsebenen hinweg (Akteure vor Ort, Kommune, Region, Land, Bund, EU, ...)
- Spezifika der Biosphärenreservate: Anbindung an internationale Institutionen (UNESCO / MAB-Programm) und den Weltnetz anderer BR
 - deutlich höherrangige Institutionalisierung als Nationalparke und Naturparke
- Biosphärenreservate ein prägnantes Beispiel für „politics of scale“ in einer Mehrebenenkonstellation:
 - Werden durch die Bundesländer eingerichtet, aber von der UNESCO auf Antrag des nationalen MAB-Komitees anerkannt
 - Die Sevilla-Strategie und der „Madrid Action Plan“ adressieren ihre Empfehlungen an die jeweils zuständige Handlungsebene (international, national, einzelnes Biosphärenreservat)

4. Schlussfolgerungen über geeignete Governance-Formen

- Welche Governance-Strukturen sind erforderlich und umsetzbar, um die Biosphärenreservate als Modellregionen für nachhaltige Entwicklung voranzubringen?
 - Ein Universalmodell weder realistisch noch wünschenswert
- Governance in Biosphärenreservaten weicht deutlich von klassischem hierarchischem Verwaltungshandeln ab
- neue politische Realität, die durch Formen der Selbststeuerung komplexer Netzwerke und die Erfüllung kooperationsorientierter Entwicklungsaufgaben geprägt wird
- Ansätze neuer regionaler Governance verändern dabei auch die klassische Steuerung (Rückkopplungseffekt)

Beispiel: Akteurskonstellation auf Rügen



Quelle: Pollermann 2008, S.240

Regional Governance in Biosphärenreservaten: ausgewählte Ergebnisse aus vier Fallstudien (Fürst et al. 2008)

1. Extern-formaler Institutionenrahmen für <i>Regional Governance</i>	
Regionszuschnitt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Räumliche Abgrenzung in BR folgt naturräumlichen Gegebenheiten >>> „problems of spatial fit“ mit administrativen Territorien <ul style="list-style-type: none"> ➤ weniger problematisch, wenn relativ unabhängige Organisation als Mittler wirkt oder politische Führung hinter der grenzübergreifenden Kooperation steht
Regionale Charakteristika
Biosphärenreservat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rolle der unteren Naturschutzbehörde: einerseits Machtressource für BR-Verwaltungen, andererseits negatives Image wegen Restriktionen
Anreize durch (Förder)programme	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Finanzausstattung kritisch, insbes. für Personal ➤ Bedeutung von Förderprogramme (LEADER, Regionen der Zukunft)
Weitere externe Einflüsse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Positives Image wichtig



2. Funktionsweise von *Regional Governance*

Handlungsarenen und Entscheidungsstrukturen	➤ Entscheidungen meist über Konsens- statt Mehrheitsprinzip, viele aber nicht politisch verbindlich
Entscheidungsinteraktionen	...
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Akteure aus Politik und Verwaltung bilden den Kern ➤ Akteure aus Wirtschaft selten, eher projektgebunden (z.B. über Regionalmarketing), nur bestimmte Branchen
Partizipation	...
Rollenverteilung der Akteure	...
Kooperation und Vernetzung	...
Prozessverlauf	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Initiierungsphase: oft Widerstände gegen gemeinsames Handeln für Ziele des BR ➤ Konzeptphase: schwierig, Kooperationsbereitschaft für ein regionales Entwicklungskonzept zu mobilisieren ➤ Realisierungsphase: Kreis der Akteure wandelt sich oft mit dem Beginn konkreter Projekte ➤ Konsolidierungsphase: Gefahr von Ermüdungserscheinungen
Kontinuität der Beziehungen	...
Lernprozesse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ funktionales Lernen (neue Fähigkeiten, Wissen) ➤ normatives lernen (Werte, Einstellungen – z.B. besseres Verständnis für Belange anderer Akteure)



3. Rolle von Raumbezug und *Place-making* für *Regional Governance*

Beweggründe für das Engagement	...
Räumlicher Bezug/ Identifikationsraum	➤ Identifikation mit dem Raum des BR: relativ hoch, aber weniger, wenn neue Raumabgrenzungen vorgenommen (z.B. Südost-Rügen)
Regionsbewusstsein / Verbundenheit mit der Region	...
Verbundenheit mit Natur und Landschaft	...
Diskurse zur Entwicklung der Region	...

4. Leistungsfähigkeit von *Regional Governance*

Funktionsweise der Prozesse	...
Ergebnisse der Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kooperationsprozesse sind entstanden, die sich nicht nur auf einzelne Projekte, sondern auf Regionalentwicklung insgesamt beziehen ➤ Besonders stark, wenn ökologische und wirtschaftliche Vorteile gesehen werden ➤ Aber: Solche Prozesse fragil ohne staatliche Unterstützung



5. Offene Fragen für Praxis und Forschung

1. Welche Formen der Überlagerung eines Biosphärenreservats mit anderen regionalen Handlungsräumen (LEADER, Tourismusentwicklung, andere Großschutzgebiete) zeigen sich in der Praxis und welche sind erfolgversprechend oder kritisch zu beurteilen?
2. Welche Auswirkungen sollte die neue Anforderung „integrated zoning, multiple functions“ auf die Governance der Biosphärenreservate haben?
3. Wie kann die neue Anforderung an Biosphärenreservate, Lernorte für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel zu sein, im Einklang mit den traditionellen Anforderungen an Natur- und Landschaftsschutz in diesen Gebieten gebracht werden? Welche institutionelle Arrangements wären dafür förderlich?

4. Wie muss/kann sich das Institutionensystem Naturschutz an den besonderen Anforderungen von Biosphärenreservaten anpassen?
5. Wie können sektorale Förderinstrumente (z.B. LEADER, Gewässerrandstreifenprogramm) zur Verfolgung der Entwicklungsziele von Biosphärenreservaten effektiver eingesetzt werden?
6. Welche institutionellen Anpassungen wären hilfreich, um lokale und regionale Akteure bei der Bewältigung der hohen Ansprüche an nachhaltige Landnutzungen in Biosphärenreservaten zu unterstützen?



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!