

Hammer, Thomas: Parke der Zukunft – Wie begegnen die grossen Schutzgebiete Europas den Herausforderungen des globalen und regionalen Wandels?

Vortrag im Rahmen der gleichnamigen Buchpräsentation am 25. Februar 2016 im Münchner Zukunftssalon. München.

Wir haben zu Beginn des Bandes gefragt (s. Hammer et al. Eds. 2016), mit welchen Trends des regionalen und globalen Wandels sich Parke auseinandersetzen. Welche Prioritäten setzen sie und weshalb? Welche Trends werden wenig oder kaum angegangen und warum? Die im Band versammelten Beiträge zeigen, dass Parke, egal welchen Typs, heute die Herausforderungen, welche durch die Megatrends auf globalem wie regionalem Maßstab bestehen, in zunehmendem Maße und über diverse inhaltliche und strategische Ebenen annehmen. In ihren Botschaften und Schwerpunkten wird deutlich, dass vor allem Trends wie Klimawandel, Biodiversitätsverlust, Habitats- und Landschaftszerschneidung wichtig sind. Immer mehr finden auch Trends wie Urbanisierung, Infrastrukturbau- und Siedlungsentwicklung, demographischer Wandel, Alterung der Gesellschaft, Landnutzungsaufgabe, Unter- und Übernutzungen natürlicher Ressourcen, zunehmende Energieproduktion, Wandel der Lebensstile resp. gesellschaftlicher Wandel Beachtung.

Aus den Beiträgen wird zudem deutlich, wie die Herausforderungen regional recht verschieden sein können und diese in unterschiedlicher Intensität angenommen werden. In stadtnahen Schutzgebieten haben Urbanisierung, Infrastrukturausrüstung, Siedlungsentwicklung, Zuwanderung, landwirtschaftliche Intensivierung und Fragen der Übernutzung natürlicher Ressourcen eine höhere Bedeutung als in ländlich-peripheren Parks. Diese sind oft von den Herausforderungen der Alterung der Gesellschaft, Abwanderung und der Aufgabe angepasster, extensiver Landnutzungsformen betroffen. In Schutzgebieten Südeuropas wiederum werden zunehmende Wasserknappheit, Bodendegradation, Tourismusentwicklung und Wasserversorgung zu zentralen Problemen, wogegen in osteuropäischen Parks die Landnutzungsaufgabe, Arbeitslosigkeit und fehlende Mittel für das Schutzgebietsmanagement zu wesentlichen Herausforderungen geworden sind. Den meisten Schutzgebieten aber ist gemeinsam, dass Problemen des Klimawandels und des Biodiversitätsrückgangs eine übergeordnete Bedeutung zufällt.

Hinwendung zu einer integrativen Parkepolitik

In den Beiträgen des Bandes werden eine Reihe prioritärer Steuerungsmöglichkeiten herausgestellt, die Parks – großteils auf der Grundlage von empirischen Befunden – zugeschrieben werden. Demgemäß dienen Nationalparke, Biosphärenreservate und (Regionale) Naturparke insbesondere als

- Handlungsräume für Strategien gegen den Biodiversitätsverlust und zur Anpassung an den Klimawandel,
- Projektionsflächen für (Grenzen überschreitende) Partizipations- und Kooperationsprozesse, die für eine wirkungsvolle Regionalentwicklung erforderlich sind,
- Instrumente der Regionalplanung mit einem Schwerpunkt auf nachhaltiger Entwicklung und Ökosystemdienstleistungen, und
- „Laboratorien“ für die Entwicklung innovativer Praktiken und Technologien in ländlichen Räumen.

Diese Prioritäten leiten sich insbesondere aus dem zu Beginn des 21. Jahrhundert auch in der Praxis allmählich vollzogenen paradigmatischen Wandels von Schutzgebietslandschaften ab. An die Stelle einer Parkepolitik als reinem Naturschutzinstrument kann heute eine Hinwendung zu einer Parkepolitik im Sinne eines Regionalentwicklungsinstrumentes zur Gestaltung multifunktionaler Landschaften unter den Vorzeichen von Good Governance und zukunftsorientierter Tragfähigkeit konstatiert werden. Zudem sind die Prioritätensetzungen auch als Reflexionen auf die Herausforderungen zu verstehen, welche im Kontext der einleitend dargestellten Megatrends allgegenwärtig sind.

Schutzgebiete werden jedoch insgesamt nicht als heilsbringendes Instrument für die Annahme sämtlicher globaler und regionaler Herausforderungen verstanden. So bleiben Entwicklungen und Kreuzungspunkte von Megatrends wie Versauerung der Meere, Süßwasserknappheit, Migration oder (überregionale)

Mobilitätsfragen weitgehend unberücksichtigt bzw. erhalten in der Gebietsschutzpolitik meist keinen zentralen Stellenwert. Dies nicht zuletzt auch wegen der fehlenden räumlichen Reichweite der einzelnen Schutzgebiete. In Bezug zu zahlreichen Kreuzungspunkten von Megatrends vermögen Schutzgebiete generell vielfach nur indirekt Wirkkraft auf die Herausforderungen der Zeit auszuüben, wie beispielsweise auf ubiquitäre Lebensqualität oder Kulturen übergreifendes Life-long learning.

Ansätze zur Steuerung des Wandels

Uns interessiert auch, mit welchen Ansätzen Schutzgebiete regionalen und globalen Wandel steuern. Wie erfolgreich resp. erfolgversprechend sind diese Ansätze? Wie innovativ? Wie wirken die Ansätze? Je nach nationalen und regionalen Gegebenheiten sowie institutionellen Rahmenbedingungen setzen Schutzgebiete zumeist auf mehrere unterschiedliche Ansätze zur Bewältigung des regionalen und globalen Wandels. Zu diesen Ansätzen, die sich teils überschneiden und oft auch in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen, gehören insbesondere folgende:

Sensibilisierung und Einbezug der Bevölkerung

Information und Sensibilisierung der regionalen Bevölkerung sowie Berücksichtigung und Einbezug deren Anliegen in die Ausrichtung des Schutzgebiets und seiner Aktivitäten sind in vielen Schutzgebieten konstitutive Bestandteile des Schutzgebietsmanagements geworden. Dies kann von der Information der Bevölkerung bezüglich der Funktionen und Aufgaben des Schutzgebiets, über das Angebot von Veranstaltungen für die Bevölkerung bis hin zu einer umfassenden Kommunikations- und Partizipationskultur reichen. Eine Erklärung für die Aufwertung des Einbezugs der Bevölkerung im Schutzgebietsmanagement liegt in der Vielfalt der Schutzgebietsziele, von denen die meisten nur im Einverständnis mit der Bevölkerung erreicht werden können.

Entwicklung einer angepassten regionalen Governance-Struktur

Die Entwicklung einer angepassten regionalen Governance-Struktur und die Aufwertung der Kooperation mit und unter den verschiedenen relevanten Akteuren haben für die Bewältigung der Herausforderungen des regionalen und globalen Wandels immens an Bedeutung gewonnen. Sie werden in den meisten Beiträgen und unter verschiedenen Begriffen thematisiert, so unter den Begriffen *protected area governance*, *new (territorial) governance*, *adaptive governance*, *collaborative (regional) governance*, *regional governance arrangements*, *(regional) cooperation*, *cross border regional governance* und *transboundary cooperation*. Die Beiträge zeigen, dass es keine idealtypische Governance-Struktur für Parke gibt, sondern diese vielmehr jeweils der Anpassung an die nationalen, regionalen und sogar lokalen Rahmenbedingungen bedarf. Diese muss insbesondere auch Kooperation (und nicht nur Partizipation) mit und unter den relevanten Akteuren ermöglichen und fördern, da die Herausforderungen des regionalen und globalen Wandels meist nur durch die Zusammenarbeit mit den lokal-regionalen Akteuren und der Bevölkerung angegangen werden können. Standen in der Diskussion um die Rolle der Bevölkerung im Schutzgebietsmanagement lange Zeit die Begriffe *Akzeptanz* und *Partizipation* im Vordergrund, so spielt in den meisten Beiträgen in diesem Band der Begriff der *Kooperation* eine zentrale Rolle: Vernetzung der Akteure, Aufbau, Förderung und Institutionalisierung von Netzwerken über einzelne Projektlaufzeiten hinaus, u.a. mit privaten Unternehmen, Tourismusakteuren, lokalen Gemeinschaften, Behörden etc., um gemeinsame Projekte, Synergien etc. zu schaffen, werden so zu wichtigen Managementaktivitäten. Dies bedeutet insbesondere auch, dass in vielen Schutzgebieten, insbesondere jenen, die bisher auf den klassischen Naturschutz setzten, das Management neu gedacht werden muss.

Weiterentwicklung der Managementkonzepte der Parke

Verschiedene Beiträge thematisieren die Bedeutung der Managementkonzepte resp. der Managementpläne für das Angehen der Herausforderungen des globalen und regionalen Wandels, so u.a. unter den Begriffen *adaptive management*, *holistic management*, *regional change management* und *innovative management*. In verschiedenen Beiträgen kommt zum Ausdruck, dass die Managementkonzepte resp. die Managementpläne nicht nur wesentlich sind für das Handeln in den Schutzgebieten ganz allgemein. Durch eine Weiterentwicklung der Konzepte und Pläne können die Handlungsspielräume des jeweiligen Schutzgebietsmanagements deutlich vergrößert werden.

Integration der Parks in die regionale Planung

Als weiterer wesentlicher Ansatz zur effektiveren Erreichung der Schutzgebietsziele und der Bewältigung der Herausforderungen des regionalen und globalen Wandels wird in mehreren Beiträgen die Bedeutung der (besseren) Integration der Schutzgebietsziele und -aktivitäten in die Raum-, Regional-, Landschafts- und Landnutzungsplanung thematisiert. Dabei wird Bezug genommen auf Diskussionen, die unter Begriffen wie *community based planning* oder *land use and landscape planning* geführt werden. Die Autoren thematisieren dabei insbesondere zwei Aspekte: die Bedeutung der Integration der Schutzgebietsziele- und -aktivitäten in die dem Schutzgebiet übergeordneten Planungen (u.a. nationale Planungen), sowie die Umsetzung der Schutzgebietsziele in der Landnutzungsplanung auf lokal-regionaler Ebene. Dazu sind gegebenenfalls eigene *planning tools* zu entwickeln.

Ausbau der Kooperation mit anderen Parken und Partnern

Der Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Schutzgebieten, ländlichen Regionen und insbesondere auch mit städtischen Gebieten wird in verschiedenen Beiträgen speziell thematisiert. Dieser Ansatz grenzt sich vom oben erwähnten Ansatz der *Entwicklung einer angepassten regionalen Governance-Struktur und Aufwertung der Kooperation* dadurch ab, dass sich die Kooperation auf Gebiete und Akteure *außerhalb* des jeweiligen Schutzgebiets bezieht. Diskussionen dazu werden unter Begriffen wie *cross border cooperation*, *alliance between protected areas and cities* oder *regional networks of protected areas* diskutiert. Dabei werden verschiedene Aspekte hervorgehoben, so die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen Parken und Städten im Rahmen einer nachhaltigen Regionalentwicklung, die Bedeutung der Abstimmung der Raumplanung zwischen Schutzgebieten und umliegenden städtischen Gebieten, die Bedeutung des Erfahrungsaustauschs und gegenseitigen (mutual) Lernens. Darüber hinaus wird ausgeführt, dass Netzwerke von Schutzgebieten ihre Interessen in der Politik auf nationaler und internationaler Ebene besser einbringen können und durch die Zusammenarbeit ein räumlich und thematisch gesamtheitlicher Ansatz entstehen kann.

Parke als Anbieter von Ökosystemdienstleistungen

Die Bedeutung und Ausrichtung der Schutzgebiete als Anbieter von Ökosystemdienstleistungen und damit nicht zuletzt als Dienstleister für Städte wird in verschiedenen Beiträgen thematisiert. Dieser Ansatz geht von der Erkenntnis aus, dass Parke insbesondere für die (urbane) Bevölkerung vielfältige und wichtige Leistungen erbringen. Diese können nach dem Ökosystemleistungsansatz z.B. in *supporting*, *provisioning*, *regulating*, and *cultural ecosystem services* gegliedert werden. Um dies zu erreichen, sollen Schutzgebietspolitiken entsprechend angepasst und neue Instrumente entwickelt werden, welche die Ökosystemdienstleistungen der Schutzgebiete abgelden (z.B. *market-based payment for ecosystems services*). Besonders interessant erscheint in dieser Hinsicht die Ausweisung eines neuen Biosphärenreservats an der englischen Südküste, das erstmals in Europa eine Großstadt, Brighton, vollständig integrieren wird.

Vergrößerung und ökologische Vernetzung der Parkgebiete

Die Vergrößerung und ökologische Vernetzung der Schutzgebiete wird in verschiedenen Beiträgen als ein wichtiger Ansatz insbesondere zur Erreichung ökologischer Zielsetzungen genannt. Damit verbunden werden Forderungen wie die Ausweisung von größer dimensionierten Parks und insgesamt von einer größeren Zahl an (Natur-)Schutzgebieten, der Einbezug des Umlandes der Schutzgebiete resp. die Vernetzung mit den an Schutzgebiete angrenzenden Flächen, die keinen Schutzstatus haben, die Schaffung ökologischer Korridore zwischen Schutzgebieten und die Förderung von Schutzgebietsclustern. Solche Forderungen sind Ausdruck der Erkenntnis, dass viele Schutzgebiete – vor allem in ökologischer, aber auch in anderer Hinsicht – zu klein konzipiert wurden, und Anpassungs- wie Bewältigungsstrategien insbesondere vor dem Hintergrund des Klimawandels und des Biodiversitätsrückgangs ein großräumiges Denken und Handeln erfordern.

Verlinkung der Parkziele und -aktivitäten mit der Regionalentwicklung

Die hohe Bedeutung der Verlinkung der Schutzgebietsziele und -aktivitäten im Rahmen nachhaltiger Regionalentwicklung und ländlicher Entwicklung (um die Herausforderungen des globalen und regionalen Wandels anzugehen) wird in fast allen Beiträgen thematisiert. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass aktuelle Entwicklungen in Schutzgebieten wie zunehmende Produktion erneuerbarer Energien,

demographischer Wandel, Nutzungsintensivierung und Nutzungsaufgabe je nach Ausprägung und regionalen Bedingungen Gefahren und/oder Chancen für die Erreichung der Schutzgebietsziele bedeuten können. Parke sollen sich deshalb auch als Akteure einer nachhaltigen Regionalentwicklung einbringen und dazu beitragen, dass die Bewältigung des globalen und regionalen Wandels integriert angegangen wird. Hierzu sollen wichtige Aufgabenfelder wie der Erhalt der Biodiversität, Landwirtschaft, Tourismus und Siedlungsentwicklung aufeinander abgestimmt werden.

Parke als Ausdruck einer neuen, sozial-ökologischen Sichtweise?

Alle diese Ansätze können als Ausdruck einer neuen, sozial-ökologischen Sichtweise, die zwar schon lange gefordert wird, sich aber erst jetzt durchzusetzen beginnt, verstanden werden. In dieser Perspektive ist Natur nicht statisch, sondern bilden Natur und Mensch ein gemeinsames, sich kontinuierlich weiterentwickelndes System, basierend auf vielfältigen natürlichen und menschlichen Prozessen, die sich wechselseitig beeinflussen. Mehrere Beiträge widmen sich explizit Fragen in sozial-ökologischer Perspektive. Diese Sicht der Ko-Evolution von Natur und Mensch führt u.a. dazu, dass dem Menschen, seinem Denken und Handeln, ein hoher gestalterischer Wert beigemessen wird, und zwar allen Akteuren, welche in einem Schutzgebiet Einfluss auf den Umgang mit und die Nutzung von natürlichen Ressourcen haben. Wesentliche Schlussfolgerungen daraus sind, alle relevanten Akteure in die Planungen und Aktivitäten des Schutzgebiets einzubeziehen, gesamtheitliches resp. holistisches Denken zu fördern, kollektive Lernprozesse anzustoßen und das Schutzgebietsmanagement entsprechend integrativ auszurichten.

Erfolg oder Misserfolg dieser Ansätze hängen – neben den handelnden Akteuren – zentral von den bestehenden Managementkulturen und den institutionellen Rahmenbedingungen ab. Je nach den politischen Traditionen und gesellschaftlichen Gepflogenheiten bestehen diesbezüglich regional z.T. gravierende Unterschiede. Dies führen etwa die Beispiele aus Frankreich, der Schweiz, Skandinavien und Osteuropa vor Augen. Unterschiedliche Kulturen und differente Rahmenbedingungen führen zu oft nur schwer vergleichbaren Erfolgsbilanzen der verschiedenen Ansätze. Somit fallen auch die Rückkoppelungen auf Megatrends und deren Kreuzungspunkte sehr heterogen aus.

Des Weiteren ist die mögliche Steuerungskompetenz der Ansätze differenziert zu betrachten. Beispiele dafür sind einerseits das Schutzgebietshandling an der Schnittstelle unterschiedlicher politischer Systeme, wie dies am ehemaligen Eisernen Vorhang auch im 21. Jahrhundert noch der Fall ist, andererseits die Förderung des Schutzgebietsmanagements durch eine spezielle partizipative Governance-Struktur, wie sie wohl europaweit derzeit nur in der Schweiz Realität ist.

Möglichkeiten und Grenzen der Parke

Die Autoren dieses Bandes befassten sich auch mit der Frage, welche bisherige Erfahrungen, insbesondere Möglichkeiten und Grenzen der Schutzgebiete sind, zur Bewältigung der Herausforderungen des regionalen und globalen Wandel beizutragen. Über alle Beiträge betrachtet kann kein Zweifel daran bestehen: Parke können aktiv an der Bewältigung verschiedenster Herausforderungen des globalen und regionalen Wandels mitwirken und konkrete Beiträge zur Lösung der damit verbundenen Probleme leisten. Ihr Beitrag ist jedoch meist nur von lokaler und regionaler Wirkung und darf nicht überbewertet werden. Auffallend ist, dass in den Beiträgen recht unterschiedliche Herausforderungen und (Lösungs)-Ansätze thematisiert wurden, was Verallgemeinerungen erschwert.

Aus den Beiträgen geht auch hervor, dass die Möglichkeiten wie auch die Grenzen des Handelns der Schutzgebiete von verschiedensten Faktoren abhängen, insbesondere von institutionellen Rahmenbedingungen auf nationaler und regionaler Ebene. Zu erwähnen sind hier die finanzielle Ausstattung des Schutzgebietsmanagements (u.a. für Abgeltung von Nutzungsverzicht und Pflegeleistungen) resp. entsprechender nationaler und internationaler Förderprogramme sowie die nationalen Politiken (u.a. Landwirtschaftspolitik). So sind beispielsweise das erfolgreiche *adaptive management* der Regionalen Naturparke in Frankreich oder die *collaborative regional governance* in der Schweiz jeweils wesentlich mit den begünstigenden institutionellen Rahmenbedingungen in den betreffenden Ländern zu erklären. Die Beiträge in diesem Band zeigen, dass die Handlungsspielräume

von Parken aber auch von verschiedenen weiteren Faktoren abhängig sind. So ist die Persistenz historisch gewachsener Strukturen, wie Verwaltungstraditionen oder tradierte Nutzungs- und Eigentumsrechte von Bedeutung. Die Beiträge zeigen aber auch, dass die Schutzgebiete durchaus Möglichkeiten haben, Schwerpunkte zu setzen und sich an der Bewältigung des globalen und regionalen Wandels aktiv zu beteiligen. Die Voraussetzung dafür ist allerdings, dass ein entsprechend ausgebildetes, ausgestattetes und beauftragtes Schutzgebietsmanagement vorhanden ist.

Ausgehend von den Beiträgen in diesem Band besteht die berechtigte Erwartung, die aktuelle Schutzgebietsdiskussion in verschiedener Form für die Debatte um eine gesamtgesellschaftliche Transformation in Richtung Nachhaltigkeit zu nutzen. Dabei ergibt sich eine Reihe von Handlungsperspektiven. Parke sind mit Herausforderungen konfrontiert, die sich auch in anderen Regionen stellen, z.B. Energiewende, Urbanisierung, Ressourcenübernutzung. Schutzgebiete verspüren jedoch aufgrund ihres Auftrags, insbesondere die Biodiversität – die in den meisten Regionen stark gefährdet ist – zu erhalten und zu fördern, einen gewissen Handlungsdruck, und entsprechend gehen sie voran. Wie in den Beiträgen aufgezeigt wird, sammeln Schutzgebiete vielfältige Erfahrungen in der Bearbeitung der Herausforderungen. Doch können diese – wie erläutert – nur unter Beachtung des jeweiligen regionalen Kontexts und der institutionellen Rahmenbedingungen verallgemeinert werden. Eine kontextbezogene Auswertung dieser Erfahrungen steht noch aus und könnte die Diskussion um die Möglichkeiten und Grenzen regionaler Transformation bereichern. Dazu gehört auch, dass Schutzgebiete neuere Debatten wie diejenigen um (suffiziente) Lebensstile und die Postwachstumsökonomie aufnehmen und ihre Erfahrungen im Umgang damit anderen Regionen zur Verfügung stellen (sollten).

Erfahrungen mit neuen Ansätzen

Neue Erfahrungen machen die Parke insbesondere mit horizontaler und vertikaler Koordination und Integration auf regionaler Ebene. Dasselbe trifft auf den Umgang mit den in verschiedenen Beiträgen erwähnten (und in dieser Synthese teils erläuterten) Ansätzen der horizontalen und vertikalen Koordination verschiedener Akteure und Akteursinteressen sowie der Abstimmung der Umsetzung verschiedener Politikbereiche auf regionaler Ebene zu. Aufgrund der Erfahrungen der Schutzgebiete können auch Schlussfolgerungen für übergeordnete politisch-administrative Ebenen gezogen werden. Beispielsweise zeigt sich in mehreren Beiträgen, dass nationale und internationale Politiken (u.a. Landwirtschaftspolitik, ländliche Entwicklungspolitik, Raumordnungspolitik) Handeln auf regionaler Ebene im Sinne nachhaltiger Entwicklung fördern oder behindern können. Entsprechende Anpassungen könnten den Spielraum für nachhaltiges regionales Handeln erhöhen.

Wie die Diskussion um die Entwicklung der Parke zeigt, können diese auch als Wunsch-Regionen der Gesellschaft, in denen etwas vollbracht werden soll, was sonst nicht gelingt, interpretiert werden. Die Ansprüche an Schutzgebiete haben sich schon immer gewandelt und der in den meisten Beiträgen ausgedrückte Anspruch, Schutzgebiete als Modelle und Reallabore nachhaltiger Regionalentwicklung anzusehen, ist auch nur Ausdruck der aktuellen Diskussion. In sozial-ökologischer Sicht sind Parke aber nicht nur (einseitiger) Ausdruck des Wandels der Gesellschaften, sondern in ihnen findet aufgrund der Wechselwirkungen endogener und exogener Bedingungen und Ansprüche auch ein eigenständiger Wandel statt. Dieser wiederum kann der Gesellschaft als Spiegel im Sinne einer Rückspiegelung der Erfahrungen im Umgang mit regionalem und globalem Wandel dienen. Daraus ergibt sich ein weiterer möglicher gesellschaftlicher Anspruch an Schutzgebiete: Schutzgebietsforschung und -praxis sollen der Gesellschaft nicht nur die Erfahrungen in und mit Schutzgebieten zurückspeigeln. Sie sollen der Gesellschaft auch einen Spiegel vorhalten und dabei in aller Deutlichkeit aufzeigen, dass die bisherigen Anstrengungen weder innerhalb noch ausserhalb der Schutzgebiete ausreichen, die Herausforderungen des globalen und regionalen Wandels zu meistern.

Literatur

Hammer, Th., I. Mose, D. Siegrist & N. Weixlbaumer (Eds.) (2016): Parks of the Future. Protected Areas in Europe Challenging Regional and Global Change. Munich: oekom. 280 pp., 22 chapters