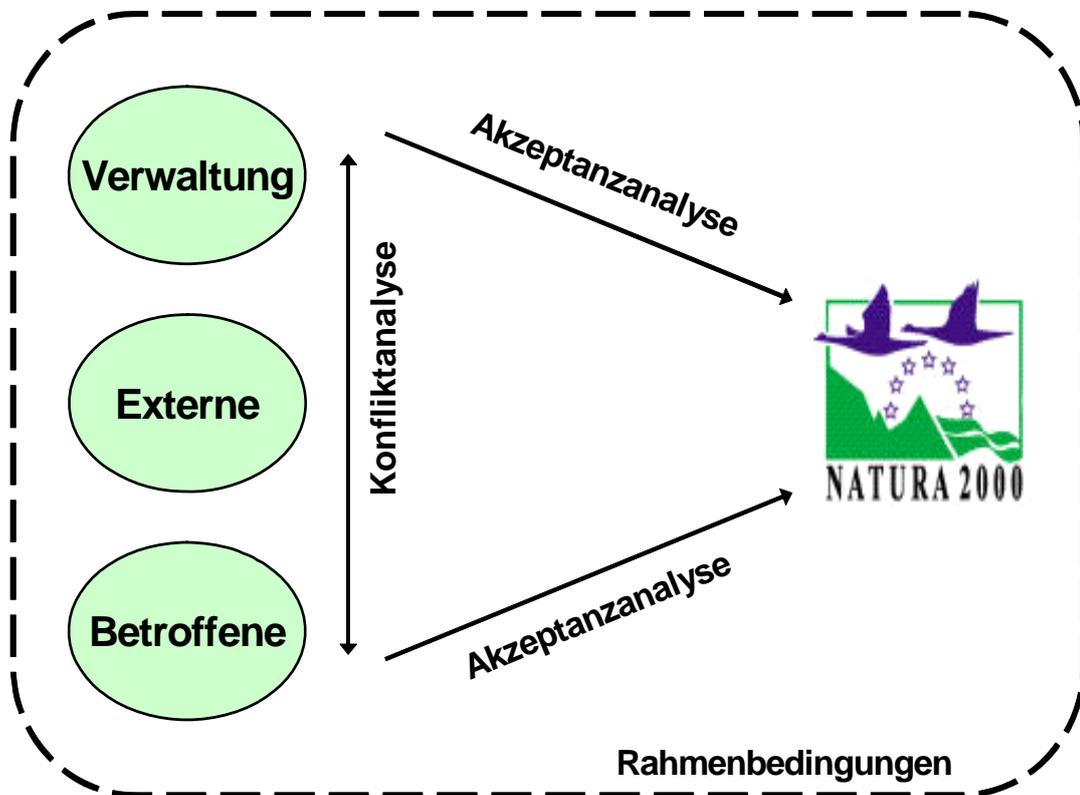


*Alexandra Sauer, Frieder Luz, Michael Suda  
und Ulrike Weiland*

# Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten



# **Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten**

Abschlussbericht

*Alexandra Sauer*

*Frieder Luz*

*Michael Suda*

*Ulrike Weiland*



Adressen der Autoren:

Dipl.-Ing. Alexandra Sauer TU München  
Prof. Dr. Michael Suda Fakultät für Wirtschaftswissenschaften  
PD Dr.-Ing. Ulrike Weiland Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte  
(bis 30.09.03) Am Hochanger 13, 85354 Freising  
Prof. Dr. Frieder Luz FH Weihenstephan, FB Landschaftsarchitektur  
Am Hofgarten 4, 85354 Freising

Projektträger: TU München  
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften  
Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte

Projektleitung:  
Prof. Dr. Michael Suda TU München (s. o.)

Fachbetreuung durch das BfN: Arno Todt, Sina Bremer, Fachgebiet II 1.2 „Gesellschaft, Recht, Tourismus und Sport“; Uwe Brendle, AL II 1 „Natur und Gesellschaft“

Das Projekt wurde gefördert vom Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und  
Reaktorsicherheit; Laufzeit: 01.02.2002 bis 30.04.2004.

Die Beiträge der Skripten werden aufgenommen in die Literaturdatenbank „DNL-online“ ([www.dnl-online.de](http://www.dnl-online.de)).

Die BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich.

Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz  
Konstantinstr. 110  
53179 Bonn  
Telefon: 0228/8491-0  
Fax: 0228/8491-200  
URL: [www.bfn.de](http://www.bfn.de)

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: BMU-Druckerei

Gedruckt auf 100% Altpapier

Bonn - Bad Godesberg 2005

## Vorwort

Die Grundlagen für die Entwicklung des europäischen Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ wurden mit der Vogelschutz- und der Flora-Fauna-Habitat (FFH)- Richtlinie geschaffen. Diese Richtlinien der Europäischen Union werden seit einigen Jahren durch die Mitgliedsstaaten umgesetzt, doch sind die Fortschritte beim Aufbau des Schutzgebietsnetzes noch von häufigen Konflikten und Verzögerungen bestimmt. Insbesondere gestaltete sich die Meldung geeigneter FFH-Gebiete an die Europäische Kommission in vielen Regionen sehr schwierig. Zu Defiziten bei der Meldung wichtiger Lebensraumtypen und Vorkommen seltener Arten kommen Probleme bei der Akzeptanz von FFH-Gebieten in der Bevölkerung hinzu. Häufig bestehen bei den, von der Umsetzung der FFH-Richtlinie betroffenen Grundstückseigentümern oder Landbewirtschaftern, Ängste und Unsicherheiten bezüglich zukünftiger möglicher Nutzungseinschränkungen. Zweifel am Wert und Nutzen von FFH-Gebieten wurden verstärkt durch eine zumindest in Teilen unzureichende Informationspolitik und durch teilweise unangemessene Beteiligungsformen. Gegen andauernden Widerstand der Flächeneigentümer und -nutzer ist jedoch ein langfristiger Schutz der gemeldeten FFH-Gebiete kaum zu realisieren.

Um ein Schutzgebietsnetz zu verwirklichen, welches - wie von der FFH-Richtlinie gefordert - dem Erhalt der biologischen Vielfalt dient und dabei gleichzeitig die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt, ist eine Unterstützung durch die betroffenen Akteure vor Ort unabdingbar. Speziell die nun anstehenden Fragen des Managements der FFH-Gebiete bedürfen eines gewissen Akzeptanzniveaus seitens der Betroffenen, damit letztendlich ein zusammenhängendes, funktionierendes Netz von Schutzgebieten entstehen kann und die Ziele der FFH-Richtlinie erfolgreich verwirklicht werden können.

Dieser entscheidende Leitgedanke liegt dem vorliegenden Skript zu Grunde. Es stellt nicht nur häufige Konfliktmuster und ihre Entstehungsursachen dar, sondern bietet auch einen, auf die konkrete Situation anwendbaren Analyse- und Instrumentenmix für eine weitere erfolgreiche Vorgehensweise bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie an. Nicht die Konfrontation zwischen den unterschiedlichen Akteuren kann das Mittel zur Umsetzung der FFH-Richtlinie sein, sondern der Interessensausgleich und ein konstruktiver Ansatz. Dieses Skript enthält viele wertvolle Anregungen und Vorschläge für eine konfliktärmere Gestaltung des FFH-Gebietsmanagements. Ich wünsche mir, dass es dazu beitragen wird, den Dialog zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren zu fördern, kooperative Wege der Sicherung der FFH-Gebiete zu finden und schließlich durch den Einsatz geeigneter Kommunikationsstrategien den Gesamterfolg der länderübergreifenden Naturschutzkonzeption von „Natura 2000“ zu erhöhen.

Professor Dr. Hartmut Vogtmann

Präsident des Bundesamtes für Naturschutz

## Danksagung

Wir bedanken uns an dieser Stelle ganz herzlich bei Allen, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben!

Unsere Fachbetreuer *Uwe Brendle, Arno Todt, Sina Bremer* und *Dr. Karl-Heinz Erdmann* vom Bundesamt für Naturschutz, sowie *Frau Goedeke* und *Herr Eichen* aus dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit haben uns durch ihren Einsatz für das Projekt, die vertrauensvolle Zusammenarbeit und ihre konstruktiven Diskussionsbeiträge hervorragend unterstützt.

Den Mitgliedern der Projektbegleitenden Arbeitsgruppe *Herrn Krauß* vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum in Baden-Württemberg, *Herrn Stock* von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt und *Herrn Gühler* vom Deutschen Verband für Landschaftspflege danken wir für ihr großes Interesse an unserer Arbeit und für ihre wertvollen Anregungen aus der „Praxis“.

Ohne die finanzielle Förderung durch das *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* hätten wir diese aktuelle und spannende Fragestellung nicht bearbeiten können.

Unser besonderer Dank gilt den über sechzig *Interviewpartnerinnen und -partnern*, die uns ihre Erfahrungen, ihr Wissen und vor allem ihre wertvolle Arbeitszeit gewidmet haben, um zur Entwicklung von Akzeptanzsteigerungsstrategien für FFH-Gebiete beizutragen! Die *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Lehrstuhls für Forstpolitik und Forstgeschichte* haben unsere Arbeit durch inhaltliche Diskussionen, die Übernahme von bürokratischen und technischen Aufgaben und das gute Arbeitsklima unterstützt. Besonders hervorzuheben ist hier *Dr. Simone Helmle*, die flexibel und fachkundig ihre Arbeitskraft einbrachte.

Nicht zuletzt danken wir auch unseren studentischen Hilfskräften *Julia Herrmann, Elke Klei- nert, Bastienne Palitz* und *Vera Vicenzotti* die uns organisatorisch und fachlich unterstützt haben.

*Alexandra Sauer, Frieder Luz, Michael Suda, Ulrike Weiland*

Freising, im Oktober 2004

# Inhaltsverzeichnis

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>1</b>   | <b>EINFÜHRUNG .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2</b>   | <b>KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN DES GEBIETSMANAGEMENTS.....</b>           | <b>6</b>  |
| <b>2.1</b> | <b>Vorgaben und Vorschläge der Europäischen Kommission .....</b>       | <b>6</b>  |
| 2.1.1      | Anforderungen, die sich aus der FFH-Richtlinie ergeben.....            | 6         |
| 2.1.2      | Empfehlungen zur Verfahrensgestaltung des Gebietsmanagements.....      | 8         |
| 2.1.3      | Zur Kofinanzierung des FFH-Gebietsmanagements durch die EU.....        | 11        |
| <b>2.2</b> | <b>Kontext der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland.....</b>    | <b>13</b> |
| <b>3</b>   | <b>ERGEBNISSE DER FALLSTUDIENUNTERSUCHUNG .....</b>                    | <b>18</b> |
| <b>3.1</b> | <b>Das Akteursfeld .....</b>   | <b>18</b> |
| 3.1.1      | Verantwortliche Verwaltung.....  | 19        |
| 3.1.2      | Betroffene.....  | 22        |
| 3.1.3      | Externe.....   | 23        |
| 3.1.4      | Grad der (In)Akzeptanz der beteiligten Schlüsselakteure .....          | 24        |
| <b>3.2</b> | <b>Konflikt und Inakzeptanz begünstigende Aspekte.....</b>             | <b>26</b> |
| 3.2.1      | Materielle Aspekte .....   | 27        |
| 3.2.1.1    | Finanzielle Aspekte .....  | 27        |
| 3.2.1.2    | Fachliche Aspekte .....  | 31        |
| 3.2.1.3    | Rechtliche Aspekte.....  | 32        |
| 3.2.2      | Aufbauorganisation .....   | 34        |
| 3.2.2.1    | Kompetenzverteilung und Zuständigkeiten in der Verwaltung .....        | 34        |
| 3.2.2.2    | Institutionalisierte Zusammenarbeit.....                               | 36        |
| 3.2.2.3    | Personalfragen .....   | 39        |
| 3.2.3      | Ablauforganisation.....  | 40        |
| 3.2.3.1    | Allgemeine Aspekte der Verfahrensdurchführung.....                     | 41        |
| 3.2.3.2    | Zeitliche Verfahrensplanung.....                                       | 42        |
| 3.2.3.3    | Beteiligungsverfahren und Informationsabläufe .....                    | 44        |
| 3.2.4      | Kommunikation.....   | 47        |
| 3.2.4.1    | Zielsetzung und Inhalt der Kommunikation .....                         | 47        |
| 3.2.4.2    | Kommunikationsweise und Zielgruppe.....                                | 48        |
| 3.2.4.3    | Orientierung und Einstellung der Akteure im Kommunikationsprozess..... | 50        |
| 3.2.5      | Eigeninteressen.....   | 51        |
| 3.2.5.1    | Konfliktvermeidung .....   | 52        |
| 3.2.5.2    | Kampf um Macht, Einfluss und Handlungsspielräume .....                 | 54        |
| 3.2.5.3    | Profilierung nach außen durch FFH-Thematik .....                       | 56        |
| 3.2.6      | Werte.....   | 57        |
| 3.2.6.1    | Gesellschaftliche Werte.....   | 58        |
| 3.2.6.2    | Persönliche Werte und Einstellungen.....                               | 59        |

---

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>3.3</b> | <b>Konfliktmuster .....</b>  | <b>63</b>  |
| 3.3.1      | Konflikte zwischen Behörden verschiedener Fachressorts .....                                       | 64         |
| 3.3.2      | Konflikte innerhalb der Naturschutzverwaltung .....  | 65         |
| 3.3.3      | Konflikte zwischen verantwortlicher Verwaltung und Betroffenen .....                               | 66         |
| 3.3.4      | Konflikte zwischen Naturschutzverwaltung und Interessenvertretern der Betroffenen.....             | 68         |
| 3.3.5      | Konflikte mit Interessenvertretern des Naturschutzes .....   | 69         |
| <b>3.4</b> | <b>Zwischenfazit.....</b>  | <b>71</b>  |
| 3.4.1      | Überblick über die Fallstudienenergebnisse.....  | 72         |
| 3.4.2      | Hinweise für die Entwicklung von Akzeptanzsteigerungsstrategien .....                              | 74         |
| <b>4</b>   | <b>NUTZBARKEIT BESTEHENDER ANSÄTZE FÜR DAS GEBIETSMANAGEMENT .....</b>                             | <b>77</b>  |
| <b>4.1</b> | <b>Projekte der Integrierten Regionalentwicklung .....</b>   | <b>77</b>  |
| 4.1.1      | Kooperative Aufstellung von Fachplanungen (PEPL und AEP) .....                                     | 78         |
| 4.1.1.1    | Organisationsstrukturen .....  | 79         |
| 4.1.1.2    | Verfahrenselemente .....   | 81         |
| 4.1.1.3    | Fixierung und Umsetzung der Planungsergebnisse .....   | 84         |
| 4.1.2      | F+E-Vorhaben „Naturschutz und Regionalentwicklung“ .....   | 85         |
| 4.1.2.1    | Verfahrensaspekte .....  | 85         |
| 4.1.2.2    | Organisationsstrukturen: .....   | 86         |
| <b>4.2</b> | <b>Beteiligungs- und Diskursverfahren.....</b>   | <b>87</b>  |
| 4.2.1      | Die Eignung einzelner Beteiligungs- und Diskursverfahren.....                                      | 88         |
| 4.2.2      | Erfolgsfaktoren für Verhandlungen im Naturschutz .....   | 91         |
| <b>5</b>   | <b>EMPFEHLUNGEN FÜR DAS MANAGEMENT VON FFH-GEBIETEN .....</b>                                      | <b>94</b>  |
| <b>5.1</b> | <b>Der Umgang mit Konflikten in FFH-Gebieten.....</b>  | <b>95</b>  |
| 5.1.1      | Konfliktbewältigungsstrategien .....   | 96         |
| 5.1.2      | Einsatz der Strategien für verschiedene Konfliktmuster .....                                       | 99         |
| <b>5.2</b> | <b>Voruntersuchung .....</b>   | <b>101</b> |
| 5.2.1      | Phase 1 – Checkliste.....  | 102        |
| 5.2.2      | Phase 2 – Datenerhebung .....  | 103        |
| 5.2.3      | Phase 3 – Auswertung und Darstellung der Ergebnisse .....  | 106        |
| 5.2.4      | Phase 4 – Entscheidung .....   | 108        |
| <b>5.3</b> | <b>Materielle Aspekte und Verhandlungsspielräume.....</b>  | <b>110</b> |
| 5.3.1      | Sicherstellen einer angemessenen Ressourcenausstattung und Verbesserung von Anreizstrukturen ..... | 110        |
| 5.3.2      | (Naturschutzfachliches) Wissensmanagement .....  | 114        |
| 5.3.3      | Verhandlungsspielräume.....  | 116        |
| 5.3.4      | Zur Wahl des „Instrumentenmix“ .....   | 118        |

|            |  |            |
|------------|--|------------|
| <b>5.4</b> | <b>Organisationsstrukturen .....</b>   | <b>123</b> |
| 5.4.1      | Implementationsberater auf verschiedenen Ebenen .....  | 123        |
| 5.4.2      | Managementstrukturen auf örtlicher und regionaler Ebene –<br>Kompetenzverteilung und Steuerungsgruppen ..... | 127        |
| 5.4.3      | Einbeziehung bestehender Gruppierungen und prominenter Multiplikatoren.<br>.....                             | 129        |
| 5.4.4      | Entwicklung der Personalstruktur .....   | 130        |
| <b>5.5</b> | <b>Verfahrensgestaltung .....</b>  | <b>132</b> |
| 5.5.1      | Verfahrensmanagement .....   | 132        |
| 5.5.2      | Gemeinsame Verfahren für mehrere FFH-Gebiete .....   | 135        |
| 5.5.3      | Einbindung in laufende Prozesse .....  | 135        |
| 5.5.4      | Integration von Umsetzung, Monitoring (Art. 17) und Erfolgskontrolle .....                                   | 137        |
| <b>5.6</b> | <b>Kommunikation, Beteiligung und Kooperation .....</b>  | <b>138</b> |
| 5.6.1      | Bildung von strategischen Allianzen .....  | 138        |
| 5.6.2      | Kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit .....  | 140        |
| 5.6.3      | Verständigung über Beteiligungsformen .....  | 142        |
| 5.6.4      | Zielfokussierung und Zielgruppenorientierung von<br>Kommunikationsstrategien .....                           | 143        |
| 5.6.4.1    | Konfrontative oder kooperative Kommunikationsstrategie .....   | 143        |
| 5.6.4.2    | Akteurstypenorientierung der Kommunikationsstrategie .....   | 145        |
| 5.6.4.3    | Zielgerichtete Organisation von Veranstaltungen .....  | 146        |
| 5.6.4.4    | Beteiligung und Kommunikation über das Internet .....  | 148        |
| <b>6</b>   | <b>FAZIT UND AUSBLICK .....</b>  | <b>150</b> |
| <b>7</b>   | <b>QUELLEN .....</b>   | <b>154</b> |

## Verzeichnis der Anhänge

### ANHANG I Theoretische und methodische Grundlagen

|            |  |             |
|------------|--|-------------|
| <b>I.1</b> | <b>Ausgewählte theoretische Grundlagen .....</b>   | <b>I-1</b>  |
| I.1.1      | Akzeptanz, Inakzeptanz, Konflikte – Begriffsverständnis und Abgrenzung                       | I-1         |
| I.1.2      | Das Konzept der Schlüsselakteure .....   | I-8         |
| I.1.3      | Ableitung des Untersuchungsrahmens .....   | I-12        |
| <b>I.2</b> | <b>Methodik der Fallstudienanalyse .....</b>   | <b>I-15</b> |
| I.2.1      | Auswahl der Fallstudien .....  | I-16        |
| I.2.2      | Untersuchungsmethode und Auswertungsverfahren .....  | I-18        |
| <b>I.3</b> | <b>Untersuchung von Regionalentwicklungsprojekten .....</b>                                  | <b>I-20</b> |
| <b>I.4</b> | <b>Zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf das weitere FFH-<br/>Umsetzungsverfahren .....</b> | <b>I-21</b> |

### ANHANG II Übersicht über die untersuchten Fallstudien

## Verzeichnis der Tabellen

|            |  |      |
|------------|--|------|
| Tabelle 1  | Übersicht über die Akteurstypen .....  | 20   |
| Tabelle 2  | Die Eignung einzelner Diskursverfahren für das FFH-<br>Gebietsmanagement ..... | 90   |
| Tabelle 3  | Konfliktanalyse .....  | 95   |
| Tabelle 4  | Eignung der Konfliktlösungsformen .....  | 100  |
| Tabelle 5  | Vorstrukturierung einer Checkliste .....                                       | 104  |
| Tabelle 6  | Gebietssteckbrief im Rahmen der Voruntersuchung .....                          | 107  |
| Tabelle 7  | Übersicht über den Informations- und Beteiligungsbedarf .....                  | 108  |
| Tabelle 8  | Übersicht über das Instrument der Voruntersuchung .....                        | 109  |
| Tabelle 9  | Ansätze im Gebietsmanagement der Bundesländer .....                            | 118  |
| Tabelle 10 | Verfahrensmanagement .....   | 132  |
| Tabelle 11 | Konfrontative und kooperative Kommunikationsstrategie .....                    | 144  |
| Tabelle 12 | Optimale Leitung von Beteiligungsverfahren .....                               | 147  |
| Tabelle 13 | Herkömmliches und erweitertes Konfliktverständnis .....                        | I-5  |
| Tabelle 14 | Schlüsselakteure: Typen und Gruppen .....                                      | I-10 |
| Tabelle 15 | Interviewte Akteure .....  | I-19 |

## Verzeichnis der Abbildungen

|              |   |      |
|--------------|---|------|
| Abbildung 1  | Forschungsvorgehen .....  | 4    |
| Abbildung 2  | Verteilung der Akteure auf der Akzeptanzskala .....                               | 25   |
| Abbildung 3  | Zusammenhang zwischen Konflikt begünstigenden Faktoren und<br>Konflikttypen ..... | 26   |
| Abbildung 4  | Schema einer konfliktreichen Fallstudie .....                                     | 63   |
| Abbildung 5  | Konfliktmuster und Konfliktfaktoren .....   | 73   |
| Abbildung 6  | Akteurstabelle .....  | 108  |
| Abbildung 7  | Aufgaben der Implementationsberater .....   | 126  |
| Abbildung 8  | Elemente einer Gesamtstrategie für das Gebietsmanagement .....                    | 152  |
| Abbildung 9  | Inakzeptanz-Akzeptanz-Skala .....   | I-3  |
| Abbildung 10 | Konflikte - Akzeptanz .....   | I-7  |
| Abbildung 11 | Interaktionsmodell .....  | I-11 |
| Abbildung 12 | Ebenen der Implementation .....   | I-13 |
| Abbildung 13 | Steuerungsinstrumente und umweltpolitische Handlungstypen ....                    | I-15 |

# 1 Einführung

## **Problemstellung**

Landnutzung, wirtschaftliche Entwicklung und Naturschutz – nicht selten scheint es sich hierbei um unvereinbare Interessen zu handeln. Die berechtigten sozio-ökonomischen Ansprüche an Natur und Landschaft konkurrieren mit den notwendigen Erfordernissen zu ihrem Erhalt. In diesem Spannungsfeld bewegt sich bisher auch die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG)<sup>1</sup> in Deutschland.

Vor über zwölf Jahren wurde die FFH-Richtlinie durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften erlassen. Gemeinsam mit der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) bildet sie das Rückgrat der europäischen Naturschutzpolitik. Die Errichtung von *NATURA 2000*, einem europaweiten Netz besonderer Schutzgebiete, ist das Kernstück dieser Naturschutzstrategie.

Die Gewährleistung der europaweiten Kohärenz, d.h. der Durchgängigkeit dieses Schutzgebietsnetzes ist dabei eines der wichtigsten Anliegen. Es handelt sich daher nicht nur um eine Sammlung bestehender nationaler oder regionaler Schutzgebiete, sondern um den Neuaufbau eines Netzes nach konkreten fachlichen Kriterien. Gleichzeitig sollen hierbei im Sinne der Maxime einer *nachhaltigen Entwicklung*, „die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden“<sup>2</sup>.

Allerdings sind bereits bei der Auswahl potenzieller FFH-Gebiete Konflikte zwischen Landeigentümern, Landnutzern und deren Interessenvertretern auf der einen Seite und den Naturschutzbehörden und Naturschutzverbänden auf der anderen Seite, aufgetreten. Diese Konflikte ziehen sich durch alle Ebenen des politisch-administrativen Systems hindurch und haben bereits die Meldung geeigneter Gebiete an die Europäische Kommission erheblich verzögert.

Es zeichnet sich ab, dass sich diese Konflikte in Zukunft bei der formalen Festlegung als „besondere Schutzgebiete“ und vor allem bei der Planung und Durchführung konkreter Management- und Schutzmaßnahmen auf lokaler Ebene verschärfen werden. Zur Erreichung der in der FFH-Richtlinie formulierten Naturschutzziele ist es jedoch unabdingbar, dass sowohl die Zielsetzung, als auch die konkreten Erhaltungsmaßnahmen toleriert oder besser noch *akzeptiert* werden.

Eine möglichst konfliktfreie und fristgerechte Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland ist nicht nur wegen der formal-juristischen Umsetzungsverpflichtung, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergibt, wünschenswert. Ihre Bedeutung ergibt sich auch durch die Flächenwirkung der Richtlinie. In Deutschland wurden bisher rd. 2,4 Mio ha<sup>3</sup> der Festlandsfläche als mögliche FFH-Gebiete benannt. Damit unterliegen rund 6,7 % der Landesfläche besonderen

---

<sup>1</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Im Folgenden kurz: FFH-Richtlinie.

<sup>2</sup> Präambel der FFH-Richtlinie.

<sup>3</sup> Flächenangaben Stand 1.8.2003: <http://www.bfn.de/03/030303.htm> (Zugriff am 3.12.2003). [Anm. der Red.: Zum 28.01.2005 sind 3,3 Mio ha der Festlandsfläche als mögliche FFH-Gebiete benannt. Dies entspricht einem Meldeanteil von 9,3 % bezogen auf die Landfläche. Dazu kommen 1.057.549 ha Bodensee, Meeres-, Bodden- und Wattflächen sowie 945.296 ha in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) Deutschlands.]

Regelungen, die in der Vergangenheit umstritten waren und so zu Konflikten zwischen „Landnutzern“ und „Naturschützern“ geführt haben.

Um den gesellschaftlichen Stellenwert von Naturschutzanliegen zu erhöhen und das Bewusstsein für die Verantwortung des Menschen für den Erhalt der Natur zu stärken, wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) seit über zehn Jahren eine gemeinsame Strategie zur Steigerung der Akzeptanz des Naturschutzes verfolgt. Hierbei haben sich vor allem kooperative Ansätze als besonders erfolgreich erwiesen.

An diese Erfolge anknüpfend, zeigt der vorliegende Forschungsbericht Wege auf, wie der Aufbau von *NATURA 2000* möglichst erfolgreich und konfliktfrei gestaltet werden kann.

### ***Neue Aspekte bei der Implementation europäischer Naturschutzvorgaben***

Zur *Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten* kann auf Erfahrungen aus verschiedenen Naturschutzprojekten und Forschungsvorhaben zurückgegriffen werden. Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Umsetzung der FFH-Richtlinie als europäische Rechtsnorm von herkömmlichen national oder regional initiierten Naturschutzstrategien unterscheidet. Strategien zur weiteren Umsetzung der FFH-Richtlinie müssen daher die folgenden Besonderheiten berücksichtigen:

- Der Aufbau von *NATURA 2000* basiert auf einer europäischen Richtlinie, auf deren Grundsätze nur geringer lokaler oder regionaler Einfluss bestand. Dies war bisher nur bei so genannten „Reaktiv-Vorhaben“ der Fall, bei denen negative Auswirkungen bestimmter Projekte auf die Natur vermieden werden sollen. „Initiativ-Vorhaben“ wie die Ausweisung von Schutzgebieten oder die Durchführung von Pflegemaßnahmen wurden dagegen bisher maßgeblich durch regionale und lokale Akteure gestaltet<sup>4</sup>.
- Die Umsetzung der FFH-Richtlinie erfolgt nach einem europaweit einheitlichen und zeitgleichen Verfahren. Sie erfordert daher in besonderem Maße die Abstimmung zwischen allen Verwaltungsebenen und stellt föderale Kompetenzverteilungen in Frage.
- Die Richtlinie dient dem Erhalt eines aktuellen Zustandes<sup>5</sup> bei dem Entwicklungsoptionen nur begrenzt vorgesehen sind. Da Veränderungen im Normalfall stärker wahrgenommen werden, als der Beibehalt eines Status quo, ist eine erfolgreiche Umsetzung der Richtlinie vor Ort nicht immer auf Anhieb wahrnehmbar. Positive Verhaltensrückmeldungen sind daher nur schwer möglich.
- Im Vergleich zu integrativen und großräumigeren Projekten, wie beispielsweise der Einrichtung von Biosphärenreservaten, oder der Erarbeitung naturschutzfachlicher Leitbilder in der Landschafts- und Regionalplanung sind von FFH-Gebieten meist nur wenige Akteure einer Region oder eines Kreises betroffen.

---

<sup>4</sup> Dies erfolgte natürlich auf der Grundlage des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG); Zur genaueren Unterscheidung von „Initiativ- und Reaktiv-Vorhaben“ s. Heiland 2002, S. 133.

<sup>5</sup> Allerdings gibt es durch die zeitliche Verzögerung bei der Umsetzung der Richtlinie unterschiedliche Ansichten, welcher Zeitpunkt als Referenzzeitpunkt gelten soll. Gemeinhin wird daher der Zeitpunkt des ursprünglichen Zeitplanes angenommen.

### **Zielsetzung des F+E Vorhabens**

Ausgangspunkt des Projektes ist die Frage, wie die naturschutzfachlichen Erfordernisse nach der FFH-Richtlinie unter den gegebenen Rahmenbedingungen mit den Interessen und Werthaltungen von Landeigentümern und –nutzern in Einklang gebracht werden können. Dabei geht es nicht um die Suche nach fachlich passenden Lösungskonzepten für den Erhalt einzelner Arten oder Lebensräume. Im Vordergrund steht vielmehr die Entwicklung von Prozessen und Strukturen die geeignet sind, ein langfristig erfolgreiches Management der FFH-Gebiete<sup>6</sup> zu gewährleisten. Dies wird als Grundlage für eine dauerhafte Akzeptanz der FFH-Gebiete gesehen. In Anlehnung an die Überlegungen von LUCKE (1995) wird Akzeptanz hierbei verstanden als: *positive Einstellung eines Akteurs einem Objekt gegenüber, wobei diese Einstellung mit Handlungskonsequenzen (auch durch Unterlassen) verbunden ist*. Eine Akzeptanz der FFH-Gebiete ist demnach gegeben, wenn die Akteure durch ihr Handeln – oder durch den Verzicht auf bestimmte Handlungen – zum Erhalt der Gebiete beitragen<sup>7</sup>.

Zur Entwicklung geeigneter Gebietsmanagementstrategien werden im Forschungsprojekt:

- Akzeptanzhemmnisse und Konfliktursachen in einzelnen FFH-Gebieten analysiert
- ein Instrument zur Analyse der örtlichen Akzeptanz- bzw. Konfliktsituation entwickelt
- Strategien zur Auflösung und Vermeidung von Widerständen gegen FFH-Gebiete abgeleitet
- Aufwand und Nutzen einzelner Ansätze gegeneinander abgewogen.

Die Betrachtungsebene ist dabei vorrangig die operative Ebene des einzelnen FFH-Gebiets, da hier der direkte Einfluss der Akteure auf die Schutzgüter wahrnehmbar ist. Eine Untersuchung der übergeordneten Handlungsebenen erscheint nur dort sinnvoll, wo diese (un)mittelbar auf die Situation in den Gebieten einwirken.

Aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung in Naturschutzfragen kann jedoch keine direkt anwendbare Handlungsanleitung für die örtliche Ebene entwickelt werden. Auftraggeber und Adressat des Vorhabens ist die Bundesebene, vertreten durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Ziel des vorliegenden Berichts ist es daher, Anregungen zu geben, welche Strategien aus wissenschaftlicher Sicht ergriffen werden sollten, um *NATURA 2000* in Deutschland zum Erfolg zu führen. Dabei kann und soll nicht auf die konkrete politisch-administrative Situation in einzelnen Bundesländern eingegangen werden.

---

<sup>6</sup> Im Folgenden werden die untersuchten Gebiete unabhängig von ihrem tatsächlichen Status als „gemeldete“, aber noch nicht von der Kommission rückbestätigte Gebiete als FFH-Gebiete bezeichnet. In der Wahrnehmung der Gebiete vor Ort spielt dieser Unterschied nur eine geringe Rolle.

<sup>7</sup> Ausführlichere Erläuterungen zum Akzeptanzbegriff in Anhang I.

### Durchführung des Vorhabens

Das Forschungsprojekt wurde im Zeitraum zwischen Februar 2002 und Februar 2004 am Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte der Technischen Universität München unter der Leitung von Prof. Dr. Michael Suda durchgeführt. Die Bearbeitung erfolgte durch Alexandra Sauer und Dr. Ulrike Weiland (bis einschließlich September 2003) mit Beiträgen von Prof. Dr. Frieder Luz vom Fachbereich Landschaftsarchitektur der Fachhochschule Weihenstephan.

Da die Forschungsfragestellung des Projektes noch neu ist, erwies sich ein *exploratives* und *iteratives* Vorgehen als zweckmäßig. Dies bedeutet, dass im Forschungsprozess theoretische und empirische Erkenntnisse unterschiedlicher Fachrichtungen angewandt und im Hinblick auf die Forschungsfragestellungen kontinuierlich weiter entwickelt wurden. Der Forschungsprozess selbst war gekennzeichnet durch ein mehrstufiges Vorgehen mit reziproken Elementen (s. Abbildung 1).

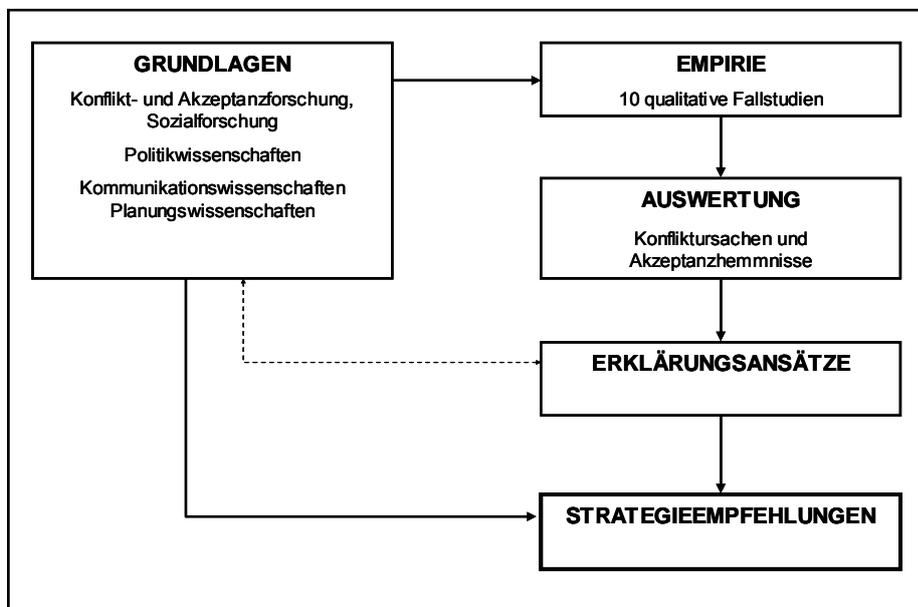


Abbildung 1 Forschungsvorgehen

Die **empirische Untersuchung von zehn Fallstudien** in zehn Bundesländern erfolgte auf der Grundlage erster Forschungsannahmen, die aus verschiedenen relevanten Fachrichtungen abgeleitet wurden. Da sich die Fragestellung vor allem auf die Analyse beobachteter sozialer Phänomene bezog, über die relativ wenig Grundwissen vorlag, kamen hierbei Methoden der qualitativen Sozialforschung zum Einsatz. Es wurden insgesamt 63 Leitfadengestützte Interviews mit Landeigentümern und –nutzern (Förstern, Landwirten, Rohstoffabbauunternehmen, etc.) sowie Behördenvertretern (Tourismus, Landnutzung, Naturschutz, etc.) geführt. Diese wurden durch Analysen von relevanten Dokumenten, wie Verfahrensvorschriften, Sitzungsprotokollen oder Zeitungsberichten ergänzt.

Die **Auswertung** des empirischen Materials erfolgte mit Hilfe einer Software zur Analyse qualitativer Daten und führte zur Identifikation von *Konfliktmustern* und *Konflikt und Inakzeptanz begünstigenden Faktoren*. Unter erneutem Bezug auf theoretische Grundlagen wurden

**Erklärungsansätze** für die beobachteten Phänomene entwickelt. Hierauf aufbauend wurden **Strategien** für das Management von FFH-Gebieten abgeleitet.

Nach Durchführung der ersten Fallstudienuntersuchungen wurde dem Bundesamt für Naturschutz im Februar 2003 ein Zwischenbericht vorgelegt. Die Zwischenergebnisse wurden in zwei Steuerungsgesprächen und zwei Sitzungen der Projektbegleitenden Arbeitsgruppe mit internen und externen Experten diskutiert. Der vorliegende Bericht basiert auf dem Sachstand von März 2004.

### **Aufbau des Berichts**

Der vorliegende Forschungsbericht gliedert sich in sechs Kapitel und zwei Anhänge.

**Kapitel 2** beschreibt den Kontext der Umsetzung der FFH-Richtlinie. Dabei wird auf Empfehlungen der Europäischen Kommission zum Gebietsmanagement, auf Finanzierungsinstrumente für *NATURA 2000* und auf Strategien zur Integration von Landnutzung und Naturschutz in Deutschland eingegangen.

**Kapitel 3** gibt die Ergebnisse der bundesweiten Fallstudienanalyse wieder. In Kapitel 3.1 werden die in die Umsetzung der FFH-Richtlinie involvierten *Akteure* charakterisiert. Hierbei wird insbesondere auf deren Interessen und Handlungsspielräume eingegangen. *Akzeptanzhemmnisse und Konfliktursachen* werden in Kapitel 3.2 dargestellt. Dabei werden die Themenbereiche materielle Aspekte, Aufbauorganisation, Ablauforganisation, Kommunikation, Eigeninteressen und Werte behandelt. Kapitel 3.3 dient der Beschreibung häufig beobachteter *Konfliktkonstellationen*. Eine Zusammenfassung und die Ableitung wichtiger Hinweise für die Entwicklung der Strategieempfehlungen findet sich in Kapitel 3.4.

**Kapitel 4** beschreibt die Anwendbarkeit bereits erprobter Instrumente der Regionalentwicklung und bekannter Kommunikations- und Verhandlungsverfahren auf das Management der FFH-Gebiete.

**Kapitel 5** beinhaltet Elemente einer Strategie zur weiteren Umsetzung der FFH-Richtlinie. Dabei werden in Kapitel 5.1 Hinweise zum Umgang mit bestehenden Konflikten in FFH-Gebieten gegeben. Kapitel 5.2 stellt ein Analyseinstrument vor, mit dem die aktuelle Situation in einzelnen Gebieten oder Regionen aufgenommen und bewertet werden kann. Analog zu Kapitel 3 wird in den Kapiteln 5.3 – 5.6 auf einzelne Themenfelder, von der Einrichtung neuer Organisationsstrukturen, bis zur Gestaltung von Beteiligungs- und Informationsverfahren eingegangen.

**Kapitel 6** gibt eine Übersicht über eine Strategie zum erfolgreichen Erhalt der FFH-Gebiete und thematisiert den weiteren Handlungs- und Erprobungsbedarf.

**ANHANG I** legt den theoretischen und methodischen Hintergrund des Forschungsprojektes offen. Insbesondere das im Projekt entwickelte Verständnis von Akzeptanz und Konflikten, sowie Ansatz und Geltungsbereich der Fallstudienuntersuchung sind hier von Bedeutung.

**ANHANG II** beinhaltet eine anonymisierte Übersicht über die untersuchten Fallstudien.

## 2 Konzeptionelle Grundlagen des Gebietsmanagements

Parallel zur Implementation der FFH-Richtlinie haben sich auch die strategischen Rahmenbedingungen ihrer Umsetzung seit 1992 weiterentwickelt. Auf der Ebene der Europäischen Union wurden von der Europäischen Kommission Arbeits- und Interpretationshilfen erarbeitet und Finanzierungsinstrumente (weiter)entwickelt. Die Rechtslage wurde durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs konkretisiert. In der Bundesrepublik fällt die Umsetzung der FFH-Richtlinie außerdem in eine Zeit des Wandels der Naturschutz- und Planungskultur, in Folge dessen integrative und kooperative Planungsansätze einen größeren Stellenwert erhalten.

### 2.1 Vorgaben und Vorschläge der Europäischen Kommission

#### 2.1.1 Anforderungen, die sich aus der FFH-Richtlinie ergeben

Die FFH-Richtlinie soll den Fortbestand bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Zustandes natürlicher Lebensräume und wildlebender Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse gewährleisten. Sie dient dem Erhalt der biologischen Vielfalt in der Europäischen Union (Art. 2 FFH-RL). Ihre Relevanz wurde durch die Unterzeichnung der EI-Teide-Erklärung<sup>8</sup> durch die Umweltminister der EU-Mitgliedstaaten im Juni 2002 nochmals bestätigt. Hierbei verpflichteten sich diese, die FFH-Richtlinie möglichst rasch umzusetzen, sowie den Erfahrungsaustausch und die Bildung von umsetzungsrelevanten Partnerschaften zu fördern.

Neben speziellen Vorschriften für den Artenschutz, die nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind, ist das Hauptinstrument der Richtlinie die Einrichtung des Schutzgebietssystems *NATURA 2000* (Art. 3-5 FFH-RL). Nach der Meldung hierfür in Frage kommender Gebiete durch die Mitgliedstaaten, wird von der Europäischen Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten eine Liste der „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ erstellt. Bis Mai 2004 sollten die so ausgewählten Gebiete durch die Mitgliedstaaten als „Besondere Erhaltungsgebiete“ gesichert und die erforderlichen Maßnahmen für ihren Schutz bestimmt werden. Durch Verzögerungen im Meldeverfahren ist die Liste der „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ bislang nur für die biogeografischen Regionen Makaronesien und Alpen<sup>9</sup> abgeschlossen.

Die FFH-Richtlinie enthält keine Vorgaben für das Verfahren der Mitgliedstaaten bei der Gebietsauswahl; d.h. die EU hat es – gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – den Mitgliedstaaten freigestellt, vor der Gebietsmeldung ihre Bürger und Institutionen am Meldeprozess zu beteiligen. Allerdings darf die Auswahl der geeigneten FFH-Gebiete nur nach naturschutzfachlichen Gesichtspunkten erfolgen, die in Anhang III der Richtlinie festgelegt sind. Eine Abwägung mit nichtfachlichen Belangen ist trotz der angestrebten Berücksichtigung wirt-

<sup>8</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/environment/nature/el\\_teide/el\\_teide\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/nature/el_teide/el_teide_de.pdf) (letzter Zugriff am 3.12.2003).

<sup>9</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 9.1.2002; Entscheidung der Europäischen Kommission vom 22.12.2003 - C(2003) 4957 endgültig.

schaftlicher und sozialer Belange nicht zulässig<sup>10</sup>. Nach Ansicht der Europäischen Kommission ist der Vorauswahlspielraum innerhalb der fachlichen Kriterien ebenfalls sehr gering<sup>11</sup>. Entscheidend ist, dass gemäß der Richtlinie Gebiete bzw. Artenvorkommen in ausreichender Qualität, Anzahl und Größe gemeldet werden, die in der Summe zur Kohärenz des Netzes *NATURA 2000* führen.

Zum Schutz der natürlichen Lebensräume nach Anhang I und der wildlebenden Arten nach Anhang II enthält die Richtlinie Regelungen zu einem Erhaltungsgebot sowie zu einem Verschlechterungs- und Störungsverbot<sup>12</sup> der Gebiete. Zur Umsetzung dieser Ge- bzw. Verbote sollen die Mitgliedstaaten die nötigen Maßnahmen festlegen,

- a) die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der wildlebenden Arten nach Anhang II entsprechen (Art. 6 Abs. 1), und die geeignet sind,
- b) erhebliche Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und erhebliche Störungen von Arten zu vermeiden (Art. 6 Abs. 2) sowie einen günstigen Erhaltungszustand von natürlichen Lebensräumen und wildlebenden Arten bzw. deren Populationen wieder herzustellen<sup>13</sup> (Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 3) (*Erhaltungsmaßnahmen*).

Wie die Erhaltungsmaßnahmen im Einzelnen ausgestaltet werden, liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten, solange dabei den ökologischen Erfordernissen ausreichend Rechnung getragen wird. Sie können realisiert werden durch (Art. 6 Abs. 1):

- **planerische Maßnahmen**, wie die Aufstellung von Bewirtschaftungs- oder Managementplänen entweder eigens für die Gebiete, oder in andere Entwicklungspläne integriert,
- **rechtliche Maßnahmen**, wie die ordnungsrechtliche Ausweisung von Schutzgebieten,
- **administrative Maßnahmen**, wie die Aufstellung von Förderprogrammen oder die Vereinbarung von Kooperationen, sowie durch
- **vertragliche Maßnahmen**, wie den Abschluss von Verträgen zwischen Naturschutzverwaltung und Landeigentümern.

Die Gesamtheit der unterschiedlichen Formen von Erhaltungsmaßnahmen wird in diesem Bericht als „*Managementmaßnahmen*“ bezeichnet. Zur administrativen Implementation und zur Umsetzung der Maßnahmen in die Realität sind jedoch weitere Maßnahmen bzw. Handlungen erforderlich, deren Gesamtheit – einschließlich der o.g. Managementmaßnahmen – als „*Gebietsmanagement*“ bezeichnet wird. Unter *Managementplanung* wird im Folgenden die Planung und Konzeption der Managementmaßnahmen insbesondere durch die Erstellung von Managementplänen (also planerische Maßnahmen) verstanden.

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch konkretisierende Urteile des EuGH zur Severn-Mündung und Basses Corbières (vgl. Maaß 2001); Rechtlich zusammenfassend z.B. Gellermann 2001 und Rödiger-Vorwerk 1998.

<sup>11</sup> Z.B. Urteil des EuGH vom 11.9.2001 C-71/99 im Klageverfahren der Kommission gegen Deutschland.

<sup>12</sup> Für Pläne oder Projekte, die ein FFH-Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen können, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungszielen (Art. 6 Abs. 3). Die „FFH-Verträglichkeitsprüfung“ wird in diesem Bericht nicht behandelt.

<sup>13</sup> Die FFH-Richtlinie sieht eine Entwicklung von natürlichen Lebensräumen und von Populationen wildlebender Arten nur im eingeschränkten Sinne der *Wiederherstellung* eines günstigen Erhaltungszustandes vor.

Der Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten beim Gebietsmanagement nach allgemeiner Einschätzung größer als im Meldeverfahren. Dies ermöglicht eine Beteiligung von Betroffenen in größerem Umfang und mit größeren Einflussmöglichkeiten als im Meldeverfahren.

Der Erfolg der Managementmaßnahmen wird durch ein regelmäßiges Monitoring, verbunden mit einer Berichtspflicht der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission überprüft (Art. 17 FFH-RL). Hierfür hat das Bundesamt für Naturschutz bereits Empfehlungen veröffentlicht<sup>14</sup>.

### **2.1.2 Empfehlungen zur Verfahrensgestaltung des Gebietsmanagements**

Auch ohne rechtliche Zuständigkeit und entsprechende Regelungen in der FFH-Richtlinie bezieht die Europäische Kommission Position zur Verfahrensgestaltung des Gebietsmanagements: sie weist auf die Aarhus-Konvention hin und veröffentlicht Empfehlungen, die auf Konferenzen in Galway<sup>15</sup> und Bath<sup>16</sup> von Teilnehmern aus mehreren europäischen Ländern erarbeitet wurden.

Die Aarhus-Konvention ist ein Übereinkommen von Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen über die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und über Klagemöglichkeiten in Umweltangelegenheiten. Sie ist am 30.10.2001 in Kraft getreten. Die Aarhus-Konvention wird durch die Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG) für die Europäische Union umgesetzt, die allerdings noch der Umsetzung in deutsches Recht bedarf. Die Konvention sieht vor, dass jede natürliche oder juristische Person ohne Geltendmachung eines besonderen Interesses das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen erhält, die bei den Behörden vorhanden sind. Dazu zählen auch umweltrelevante Politiken, Pläne und Programme, sowie Ergebnisse der Umweltüberwachung. Die Implementation von Aarhus-Konvention und Umweltinformationsrichtlinie wird voraussichtlich dazu führen, dass in Umwelt- und Naturschutzbezogenen Planungen auch auf den höheren Planungsebenen eine Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt wird.

#### ***Stellenwert und Ausprägung der Managementplanung***

Die Europäische Kommission räumt Managementplänen einen hohen Stellenwert für den Schutz der FFH-Gebiete ein: „*The Commission has consistently promoted the development of management plans as the instrument for both ensuring the appropriate conservation management of the sites as well as the framework for judging the compatibility of different uses with conservation objectives.*“<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Rückriem & Roscher 1999.

<sup>15</sup> Organisiert von den Behörden Irlands vom 9.-11. Oktober 1996 in Galway (Irland) zum Thema „Management von besonderen Schutzgebieten (SAC)“.

<sup>16</sup> Organisiert von der Europäischen Kommission, Gruppe Naturschutz, Küstenzonen und Tourismus und dem Vereinigten Königreich Großbritannien vom 28.-30. Juni 1998 in Bath (Großbritannien) unter dem Motto „Natura 2000 and People“.

<sup>17</sup> European Commission 2002, S. 4.

Obwohl die Aufstellung von Managementplänen nicht in jedem Fall notwendig ist, wird ihre Bedeutung für das Gebietsmanagement doch klar herausgestellt:

- Sie bilden einen Rahmen für die erforderlichen Maßnahmen, und
- sie sind „ein gutes Werkzeug zur Durchführung von Konsultation und Kooperation mit wirtschaftlichen Interessengruppen im betroffenen Gebiet.“<sup>18</sup>

Ein im Sinne der EU-Kommission optimaler Managementplan soll folgende Elemente abdecken<sup>19</sup>:

1. Eine politische Aussage mit Bezug auf Artikel 6 der Habitat-Richtlinie, d.h. hinsichtlich beabsichtigter Maßnahmen und deren Prioritäten,
2. eine Gebietsbeschreibung einschließlich einer Analyse früherer Landnutzungsformen,
3. eine Beschreibung der Zielsetzung einschließlich kurzfristig und langfristig zu erreichender Ziele,
4. eine Beschreibung der Hemmnisse und Akteure, die diesen Zielen entgegenstehen,
5. eine Liste von realistisch umsetzbaren Maßnahmen sowie eine Zeit- und Kostenplanung,
6. eine intensive Öffentlichkeitsbeteiligung sowie
7. Monitoring und Erfolgskontrolle.

Über die Datenerfassung und die Planung von Erhaltungszielen und –strategien hinaus, werden die Beteiligung der Öffentlichkeit ebenso wie die Überprüfung der Umsetzung des Planes und ein Monitoring als Elemente des Planungsprozesses angesehen. *„In diesem Zusammenhang ist die Einbeziehung der Landnutzer ein bedeutendes Element. Dieser Prozess sollte in verschiedenen Phasen der Planerstellung erfolgen. Dadurch kann vermieden werden, dass die betroffenen Parteien vor vollendete Tatsachen gestellt werden, und dass Diskussionen in einer Phase geführt werden, in der noch keine klaren Vorstellungen aus Naturschutzsicht entwickelt wurden. Neben der Konsultation sollte es zusätzlich die Möglichkeit geben, formal gegen einen Plan Einspruch zu erheben.“*<sup>20</sup> Im Aufstellungsprozess der Managementpläne sollten nach den Schlussfolgerungen des Seminars von Galway folgende Aspekte berücksichtigt werden<sup>21</sup>:

**1. Struktur und Methodik:** Die Managementplanung wird quasi als „Projekt“ definiert. Das Ergebnis, der Plan als solcher, soll ein praktisch nutzbares Instrument sein. Er soll Angaben zu Zielen, Zielvereinbarungen, und zu Verantwortlichen, sowie zu Instrumenten zur Zielerreichung enthalten. Darüber hinaus, soll er eine verbindliche Zusage der zuständigen Behörde für die Umsetzung des Planes beinhalten. Diese sollte mit einer zeitlichen Umsetzungsplanung sowie Kostenabschätzungen einhergehen.

**2. Konsultation und Umsetzung:** Zur Aufstellung des Bewirtschaftungs- bzw. Managementplanes wird ein interdisziplinärer Ansatz für erforderlich gehalten. Der Plan soll in einem

---

<sup>18</sup> Europäische Kommission 1997, S. 3.

<sup>19</sup> ebd.

<sup>20</sup> ebd., S. 2.

<sup>21</sup> Europäische Gemeinschaften 2000, S. 58.

*Bottom up-Ansatz* unter Einbezug aller örtlichen Akteure bzw. Interessengruppen entwickelt werden<sup>22</sup>.

Die lokalen Akteure („Stakeholders“) sollen so früh wie möglich und in allen Phasen in den Prozess der Planaufstellung einbezogen werden. Ihnen wird außerdem eine große Bedeutung für die praktische Umsetzung der Planung zugeschrieben<sup>23</sup>. Gewählte lokale Volksvertreter und Projektmanager (nicht notwendigerweise Wissenschaftler) werden als entscheidend für eine erfolgreiche Interaktion zwischen und mit den lokalen Interessenvertretern angesehen. Neutrale Personen können eher zwischen den Positionen vermitteln als Wissenschaftler bzw. Naturschutzfachleute. Alle „Parteien“ sollen in eine dauerhafte Partnerschaft einbezogen werden, wobei der Wille aller Beteiligten zur Einigung eine Grundlage für ein erfolgreiches Management ist. Es wird davon ausgegangen, dass das Management von FFH-Gebieten erleichtert wird und Konfliktpotenziale reduziert werden,

- wenn die Öffentlichkeit besser informiert ist, so dass sie die Funktionsweise des Gesamtnetzwerkes NATURA 2000 besser verstehen kann, und
- wenn den Betroffenen vermittelt werden kann, dass Veränderungen nicht nur negativ sind, sondern dass sie auch Chancen mit sich bringen.<sup>24</sup>

**3. Monitoring und Evaluierung** werden als Bestandteile der Bewirtschaftungsplanung angesehen, insbesondere um festzustellen, ob der Plan erfolgreich umgesetzt wurde. Das Monitoring soll klar und exakt definiert werden, außerdem sollte eine Analyse des Finanzbedarfs enthalten sein<sup>25</sup>.

Diese Vorschläge oder Empfehlungen zur Gestaltung der Managementplanung, die auf Erfahrungen mit Pilotprojekten aus etlichen europäischen Ländern resultieren, wurden bisher in Deutschland nur in Teilen in der Praxis bzw. in den bestehenden Pilotprojekten realisiert. Sie sollten jedoch auch hier nutzbar gemacht werden und fließen deshalb in die Empfehlungen des Kapitels 5 ein.

### ***Kommunikationsstrategie der EU für NATURA 2000***

Im Jahr 2002 wurde in der EU-Kommission eine Debatte über Verbesserungen der Kommunikation zur Implementation von *NATURA 2000* begonnen. Die vorgelegten Empfehlungen zu einer Kommunikationsstrategie<sup>26</sup> sind an die EU-Kommission gerichtet. Von diesen noch unverbindlichen Empfehlungen sind unseres Erachtens folgende auf die nationale Ebene übertragbar:

- Suche nach Unterstützung durch ranghohe politische Institutionen, z.B. durch die Unterzeichnung einer Deklaration durch namhafte Politiker;
- Herausgabe unterschiedlicher Publikationen (inkl. Webseiten) für spezielle Zielgruppen;

---

<sup>22</sup> Europäische Gemeinschaften 2000, S. 59: hingewiesen wird auf die „*documents d'objectifs*“ aus Frankreich, zu deren Erstellung alle interessierten Gruppen vom Präfekten der Region (*préfet de la région*) eingeladen werden.

<sup>23</sup> United Kingdom & European Commission 1998, S. 89.

<sup>24</sup> a.a.O., S. 109.

<sup>25</sup> Countryside Council of Wales 2000, S. 23.

<sup>26</sup> European Commission 2002.

- Durchführung von so genannten „Grünen Tagen“ in FFH-Gebieten mit dem Ziel, Verständnis für und Wertschätzung von FFH-Gebieten und den entsprechenden Maßnahmen zu steigern. Im Jahr 2002 haben in 16 europäischen Staaten bereits rund 22.000 Personen an mehr als 400 „Grünen Tagen“ teilgenommen;
- Erfahrungsaustausch über das Gebietsmanagement mit anderen europäischen Ländern und Regionen einschließlich den EU-Beitrittsländern, z.B. durch die Dokumentation „guter Beispiele“ oder durch Reisen in andere Regionen<sup>27</sup>;
- Die Erarbeitung einer Charta auf freiwilliger Basis könnte ein flexibles Werkzeug zur Förderung von Partnerschaften darstellen. Die Charta sollte Prinzipien, Ziele und Leitlinien für die Umsetzung der FFH-Richtlinie an einem bestimmten (Stand-)Ort sowie zur Implementation von Maßnahmen enthalten.

Die folgenden Maßnahmen im Rahmen einer Kommunikationsstrategie können sowohl von der EU-Kommission als auch von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden:

- Über Natura 2000 sollen positive Botschaften vermittelt werden – Natura 2000 handelt von Menschen und nachhaltiger Entwicklung.
- Die Wahrnehmung und Artikulations- und Einflussmöglichkeiten der Bürger in Bezug auf Natura 2000 sollen gestärkt werden.
- Die lokalen Ebenen sollen in die Implementation der FFH-RL einbezogen und Partnerschaften gebildet werden.
- Ein Logo und eine positive Botschaft im Rahmen einer Natura 2000-Kommunikationskampagne werden als hilfreich für die Akzeptanzsteigerung von FFH-Gebieten angesehen.

Auch diese Vorschläge der EU-Kommission sollten in Deutschland aufgegriffen und umgesetzt werden. In der vorliegenden Studie fließen sie, soweit sie für die konkrete Aufgabengstellung relevant sind, in die Empfehlungen des Kapitels 5 ein.

### **2.1.3 Zur Kofinanzierung des FFH-Gebietsmanagements durch die EU**

Die Finanzierung der Umsetzung der FFH-Richtlinie liegt im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten, in Deutschland nehmen die Bundesländer diese Aufgabe wahr. Maßnahmen, die zur Umsetzung der FFH-Richtlinie durchgeführt werden, können jedoch durch die Europäische Union kofinanziert werden.

Grundlage für die Kofinanzierung von Maßnahmen in FFH-Gebieten sind die EG-Verordnungen Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)<sup>28</sup> und die EG-Verordnung Nr. 445/2002 mit Durchführungsvorschriften. Mit diesen Verordnungen wurden im Rahmen der Agenda 2000 die bisher vorliegenden Umweltprogramme zusammengefasst und in die Agrarpolitik integriert.

<sup>27</sup> Vgl. z.B. die Broschüre LIFE-Focus der Europäischen Kommission (European Commission 2004)

<sup>28</sup> [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2000/l\\_302/l\\_30220001201de00720072.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2000/l_302/l_30220001201de00720072.pdf)

Insbesondere das EU-Programm LIFE und die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ können für die Finanzierung des FFH-Gebietsmanagements in Anspruch genommen werden, wobei jeweils eine Kofinanzierung durch das jeweilige Bundesland erforderlich ist.

#### **LIFE Natur:**

LIFE ist ein von der EU ins Leben gerufenes Finanzierungsinstrument das einen Beitrag zur Umsetzung, Aktualisierung und Weiterentwicklung der Umweltpolitik der EU leisten soll. Insbesondere soll es die Einbeziehung von Umweltaspekten in andere Politikfelder, sowie die nachhaltige Entwicklung in der Gemeinschaft unterstützen. Mit dem Teilprogramm LIFE-Natur können derzeit ausschließlich Naturschutzvorhaben und Begleitmaßnahmen gefördert werden, die der Umsetzung der FFH-Richtlinie dienen.

Als Finanzrahmen für die Durchführung der jetzigen dritten Phase von LIFE, die auf die Jahre 2005 und 2006 verlängert wurde, steht für LIFE-Natur ein Betrag von c.a. 317 Mio € zur Verfügung. Die finanzielle Unterstützung erfolgt in Form einer Kofinanzierung bis zu einem Höchstsatz von 50 % bei Naturschutzvorhaben und 100 % bei Begleitmaßnahmen<sup>29</sup>.

#### **LEADER+**

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER+<sup>30</sup> stellt einen Gebietsbezogenen Entwicklungsansatz dar. LEADER+ ist bereits die dritte Förderperiode der Gemeinschaftsinitiative und hat eine Laufzeit von 2000 bis 2006. Regionen, die für eine Förderung durch LEADER+ in Frage kommen, sind Gebiete, die kulturgeschichtlich, naturräumlich oder verwaltungstechnisch eine Einheit bilden. Die Bevölkerungsgrenze liegt bei 100.000 Einwohnern und maximal 120 Einwohnern pro Quadratkilometer.

Ziel ist es die Charakteristika jeder Region zu stärken und auf ein eigenständiges Profil und eine bessere Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Region hin zu wirken. In diesen Regionalentwicklungsprozess können Naturschutzaspekte sowie Maßnahmen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie integriert werden. Das Funktionieren eines solchen Prozesses hängt von einer breiten Bürgerbeteiligung ab, da Eigeninitiative und neue Organisationsstrukturen in der Region entwickelt werden sollen.

Die Regionalentwicklung im Sinn von LEADER+ wird von den so genannten Lokalen Aktionsgruppen (LAGs) organisiert und begleitet. Hierbei handelt es sich um Zusammenschlüsse privater und öffentlicher Akteure vor Ort in möglichst repräsentativer Mischung. Auf der Entscheidungsebene müssen lokale Wirtschafts- und Sozialpartner mindestens zur Hälfte vertreten sein.

Die EU stellt im Rahmen von LEADER+ für Deutschland 247 Mio. € bereit. LEADER+ wird in den einzelnen Bundesländern durch eigene Programme umgesetzt, was die Kooperation zwischen den Bundesländern z.T. erschwert. Bundesweit wurde 1999 die Initiative „Länd-

<sup>29</sup> In Ausnahmefällen kann der Satz von 50 % auf maximal 75 % der Kosten angehoben werden, wenn es sich um Maßnahmen im Zusammenhang mit prioritären natürlichen Lebensräumen oder prioritären Arten im Sinne der Richtlinie 92/43/EWG oder um Vogelarten handelt, die von dem gemäß Artikel 16 der Richtlinie 79/409/EWG eingesetzten Ausschuss im Hinblick auf die Förderung durch LIFE-Natur als prioritär eingestuft werden.

<sup>30</sup> „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale – Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft.“

liche Entwicklung durch Kooperation von Landwirtschaft, Naturschutz, Handel und Gewerbe“ gestartet.<sup>31</sup> Diese fördert nachahmenswerte Beispiele in sechs LEADER+-Modellregionen in Deutschland.

### **Weitere Entwicklungen der Förderung durch Agrar-Umweltprogramme**

Die Agrarpolitik wird kontinuierlich weiter entwickelt und bis zum Jahr 2007 soll eine neue Konzeption der europäischen Agrarpolitik vorliegen. Daher wird auch die Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in der Agrarlandschaft Änderungen unterliegen.

Eine Arbeitsgruppe zum Artikel 8 der Richtlinie hat auf europäischer Ebene erörtert, wie *NATURA 2000* künftig finanziert werden soll. Hierfür stehen drei Optionen zur Diskussion<sup>32</sup>:

- Option 1: Nutzung und Modifikation existierender europäischer Fonds wie z.B. der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, die Struktur- und Kohäsionsfonds und LIFE-Natur,
- Option 2: Ausbau und Weiterentwicklung von LIFE-Natur zum primären Förderinstrument,
- Option 3: Entwicklung eines neuen Förderinstruments speziell für *NATURA 2000*.

Als kurzfristige Strategie empfiehlt die Arbeitsgruppe im Zuge der Programmevaluationen 2003/2004 klare Bezüge zu *NATURA 2000* in die vorhandenen Fonds und Programme zu integrieren, und den Umfang der Förderung durch LIFE-Natur deutlich zu vergrößern.<sup>33</sup> Als Gesamtfinanzierungsbedarf wird von c.a. 4 Mrd € ausgegangen<sup>34</sup>.

## **2.2 Kontext der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland**

Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland fällt in eine Zeit, in der sich Planungsverständnis und Planungskultur wandeln. Der Trend zu einem vermehrten Einsatz informativ-instrumenteller Instrumente (Kommunikation, Partizipation und Kooperation) in der räumlichen und umweltbezogenen Planung ist deutlich erkennbar<sup>35</sup>. “Planung” wird vielerorts ergänzt um “Entwicklung” oder “Management” und die formellen Planwerke erhalten einen veränderten Stellenwert im Planungsprozess<sup>36</sup>.

Es besteht zunehmend Konsens darüber, dass die Akzeptanz von räumlichen Planungen und Maßnahmen durch die Einbeziehung der “Betroffenen” in den Planungsprozess sowie die Einbeziehung interessierter Personen und Gruppen erhöht werden kann. Die Umsetzung von planerischen Maßnahmen ist ohne die Mitwirkung und ein Mindestmaß an Akzeptanz seitens derer, die diese bewerkstelligen sollen, nicht möglich.

---

<sup>31</sup> als Zusammenarbeit von Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie den Umweltverbänden BUND, DVL, Grüne Liga, NABU und WWF.

<sup>32</sup> Working Group on Article 8 of the Habitats Directive 2002, ii.; Art. 8 behandelt Finanzierungsfragen der FFH-Richtlinie

<sup>33</sup> Working Group on Article 8 of the Habitats Directive 2002, iii.

<sup>34</sup> Julien 2001, mdl.

<sup>35</sup> Luz & Weiland 2001.

<sup>36</sup> Weiland 2001.

In Stadtentwicklung und Freiraumplanung<sup>37</sup> werden inzwischen Partizipation und/oder Kooperationen sowie kommunikative Verfahren erprobt oder angewendet.

In der Landschaftsplanung werden seit einigen Jahren z.B. Erfahrungen mit "Runden Tischen"<sup>38</sup> und "Mediation" gesammelt, die für den Naturschutz nutzbar gemacht werden können. Diese wurden bereits zu Beginn der Neunziger Jahre mit den Erkenntnissen aus einem mehrjährigen Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben des BMU begründet und in realen Projekten erprobt.<sup>39</sup> Demnach sollten künftig in einer geforderten zusätzlichen Projektphase der "Interessenbündelung am Runden Tisch" alle beteiligten Akteure in einem Prozess moderierter Kommunikation und Kooperation zusammengeführt werden. Die Wirksamkeit der zu erprobenden kooperativen Prozesse wurde in einer Follow-up Studie zur Erfolgskontrolle im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz überprüft und bestätigt.<sup>40</sup>

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt in seinem Umweltgutachten von 1998 die Einrichtung einer auf Fortschreibung ausgerichteten partizipativen Planung.<sup>41</sup> Effektive Planung bedeute, aus Erfahrungen zu lernen, „auch angesichts einer nur begrenzt vorhersehbaren Zukunft komplexe Problemlagen effektiv und kontrolliert anzugehen.“ Nach Ansicht des Sachverständigenrates erfordert dieses Planungskonzept:

- die Setzung von Zielen,
- die Fähigkeit, politische Verantwortung für Entscheidungen unter Unsicherheit zu übernehmen,
- die Einrichtung eines effektiven Monitoring mit gutem Informationsfluss und
- die Fähigkeit, auf neue Entwicklungen durch Anpassung der Maßnahmen oder der Ziele zu reagieren.

In einem solchen Planungskonzept wird die nach wie vor nötige Formulierung langfristiger Zielvorgaben ergänzt durch die Bereitstellung struktureller Lern- und Korrekturmöglichkeiten.<sup>42</sup>

In der Regionalentwicklung wird mit Regionalkonferenzen<sup>43</sup>, Regionalen Entwicklungskonzepten und anderen Instrumenten ein Regionalmanagement<sup>44</sup> erprobt, dessen Verfahrensschritte ebenfalls Anregungen für das FFH-Gebietsmanagement bieten können.

Auch regionale und lokale Agendaprozesse sind aktuelle Beispiele längerfristig angelegter kommunikativer Stadt- und Regionalentwicklungs-Prozesse, in denen die kommunalen oder regionalen Verwaltungen mit Bürgern, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen über die beabsichtigte Entwicklung ihrer Gemeinde oder Region kommunizieren und im Idealfall ein gemeinsames Aktionsprogramm und Umsetzungsmaßnahmen beschließen. Hemmnisse

---

<sup>37</sup> Vgl. Selle 1996; Selle 2000.

<sup>38</sup> Vgl. Jessel 1996.

<sup>39</sup> Kaule et al. 1994.

<sup>40</sup> Oppermann et al. 1997.

<sup>41</sup> SRU 1998, S. 49, tz. 7.

<sup>42</sup> SRU 1998, S. 49, Tz. 6.

<sup>43</sup> BBR 1998.

<sup>44</sup> Vgl. z.B Müller 1999; Kistenmacher & Mangels 2000; Maier & Obermaier 2000.

und Erfolgsfaktoren von Agenda-Prozessen sind auch für das Management von FFH-Gebieten relevant<sup>45</sup>.

Die Veränderung der Planungskultur erfolgt vor dem Hintergrund der Veränderung des Rollenverständnisses des Staates bzw. staatlicher Institutionen. Die staatlichen Instanzen regeln immer weniger hierarchisch, sondern beschränken sich zunehmend auf das Setzen von Rahmenbedingungen, innerhalb derer die gesellschaftlichen Sektoren weitgehend eigenverantwortlich handeln. Zunehmend werden Verhandlungslösungen als Mittel zu Staat-sentlastung und Interessenausgleich angesehen. Kooperatives Verwaltungshandeln wird zunehmend als effektiv und effizient anerkannt. In den Politikwissenschaften werden „Politik-netzwerke“ oder „Verhandlungssysteme“ als neue Organisationsform von Akteuren, die mit staatlichen Institutionen verhandeln, diskutiert. Die staatlichen Institutionen bleiben in solchen Verhandlungsnetzwerken privilegierte Akteure, da sie stets auf hoheitlichen Zwang zurückgreifen können, wenn das Netzwerk unzureichende Ergebnisse hervorbringt.<sup>46</sup>

„Die Verwaltung kann immer seltener in hoheitlicher Distanz Entscheidungen vorbereiten und umsetzen, sondern muss Mitsprache- und Teilhabeforderungen der gesellschaftlichen Akteure berücksichtigen.“<sup>47</sup> SCHARPF (1991) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft“.<sup>48</sup>

Die dargestellten Entwicklungen legen eine Stärkung partizipativer Elemente in der Umweltplanung im Allgemeinen sowie auch in der Managementplanung und des Gebietsmanagements von FFH-Gebieten im Speziellen nahe.

### ***Neues Naturschutzverständnis – Ansätze zur Akzeptanzsteigerung des Naturschutzes***

Auch unter Naturschutzvertretern ist teilweise ein Wandel des Selbstverständnisses festzustellen. Umsetzungsprobleme bei Naturschutzmaßnahmen und eine vergleichsweise geringe Akzeptanz des Naturschutzes in der Bevölkerung führen dazu, zunehmend die Kommunikation mit Betroffenen zu suchen<sup>49</sup> und Erfolgskriterien für Naturschutzprojekte unter Berücksichtigung sozialer Aspekte zu benennen und einzusetzen<sup>50</sup>. In integrativen Naturschutzprojekten werden Naturschutzziele und -maßnahmen erfolgreich in die Regionalentwicklung integriert<sup>51</sup>.

Da die Beteiligung von Betroffenen und Interessierten am Entscheidungsprozess und insbesondere deren Einflussnahme auf naturschutzfachliche Entscheidungen keine langfristige Tradition hat, erfordert eine kooperative Ausgestaltung des FFH-Gebietsmanagements einen grundlegenden Wandel vom hoheitlichen zum kooperativen Verwaltungshandeln.

Seit dem Jahr 1993 wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) eine Strategie zur Steigerung der Akzeptanz des Naturschutzes entwickelt. Mit dieser Strategie soll die gesellschaftliche Aner-

---

<sup>45</sup> Vgl. Weiland 1999, S. 59 ff.

<sup>46</sup> SRU 1998, S. 133, Tz. 274.

<sup>47</sup> Zilleßen 1998, S. 53.

<sup>48</sup> Scharpf 1991, S. 622.

<sup>49</sup> Vgl. z.B. Borggräfe et al. 2001.

<sup>50</sup> Brendle 1999.

<sup>51</sup> Vgl. Blum et al. 2000 und Niedziella 2000.

kennung der Naturschutzanliegen sowie die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung für die Erhaltung der Natur gesteigert werden. Die Strategie ist sowohl „nach innen“, d.h. an die Naturschutzfachleute selbst, als auch „nach außen“, d.h. an die Öffentlichkeit adressiert.<sup>52</sup> Mit dem vorliegenden Projekt soll Wissen über akzeptanzfördernde und akzeptanzhemmende Faktoren bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie ermittelt und es sollen Empfehlungen für die Gestaltung von Gebietsmanagement und Managementplanung entwickelt werden; das Projekt ist somit vorwiegend der „Strategie nach innen“ zuzurechnen.

### **Grundzüge einer nationalen Naturschutzstrategie**

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen regt die Entwicklung einer nationalen Naturschutzstrategie an, die die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und andere, insbesondere europäische Umwelt- und Naturschutzstrategien konkretisieren und ergänzen soll.<sup>53</sup> Diese Naturschutzstrategie soll auch dazu beitragen, sowohl die Aarhus-Konvention als auch die Biodiversitäts-Konvention umzusetzen.

Die nationale Naturschutzstrategie soll drei wesentliche Komponenten beinhalten<sup>54</sup>:

#### ▪ **Bildung strategischer Allianzen**

Da der Naturschutz keine starke politische oder wirtschaftliche Stellung besitzt und vergleichsweise wenig Akzeptanz in der Öffentlichkeit findet, ist er auf die Bildung von strategischen Allianzen angewiesen. Naturschutz benötigt Bündnispartner, die auch Naturschutzziele verfolgen (können). Allianzen mit solchen Bündnispartnern können dazu führen, dass beide Partner Vorteile aus einer gemeinsamen Absprache oder einem Zusammenschluss ziehen („Win-win-Situation“). Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen schlägt vor, dass sich *„Verfechter von Naturschutzbelangen (...) in solchen Situationen auch als Wahrer der Interessen des ländlichen Raumes verstehen“* sollen<sup>55</sup>.

#### ▪ **Verbesserung von Anreizstrukturen**

Von derzeitigen Landnutzern sollen möglichst keine Einkommenseinbußen abverlangt werden, sondern es sollen möglichst viele positive Anreize für den Naturschutz geschaffen werden. Dazu zählen u.a. das Ermitteln und Herausstellen potenzieller wirtschaftlicher Vorteile einer naturverträglichen Landbewirtschaftung z.B. durch die zu erwartende Umstrukturierung der Landwirtschaftsförderungen durch die EU, durch die Vermarktung regionaler Produkte oder die Förderung eines naturverträglichen Tourismus. Solche Anreize können auch durch die Darstellung von bzw. Hinweise auf *„best practise“* unterstützt werden.

#### ▪ **Kommunikationsstrategie und Einsatz von Diskursverfahren**

Naturschutzanliegen, -ziele und -maßnahmen sollen sowohl naturschutzintern, als auch in und mit der Öffentlichkeit in einer Weise diskutiert und kommuniziert werden, dass Naturschutz nicht nur mit Ge- und Verboten assoziiert, sondern mit positiven Aspekten verbunden wird. Dies kann beispielsweise die Steigerung der Attraktivität einer Landschaft

<sup>52</sup> Kächler-Krischun 2001, S. 261.

<sup>53</sup> SRU 2002a, S. 42

<sup>54</sup> Vgl. SRU 2002a, S. 38 ff., Tz. 51 ff.

<sup>55</sup> SRU 2002a, S. 39, Tz. 52

oder die Steigerung von Verdienstmöglichkeiten in bestimmten Wirtschaftszweigen (z.B. Gastronomie, Regionalvermarktung) sein. Diese Kommunikation soll über die reine Informations- und Problemvermittlung hinaus eine zielgruppenorientierte Aufforderung und Anreize zur gemeinsamen Zielbestimmung und Problemlösung in einem größeren regionalen Zusammenhang beinhalten. Sowohl die Fachvertreter von potentiell naturbeeinträchtigenden Sektoren wie Verkehr und Landwirtschaft als auch die Einwohner vor Ort sollen in diese Kommunikationsstrategie einbezogen werden. Mit dieser Kommunikations- oder Diskursstrategie soll versucht werden, „den Graben zwischen Öffentlichkeit und Expertenkulturen zu überbrücken.“<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> SRU 2002a, 41, Tz. 55.

### 3 Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung

Im Rahmen des Projektes wurden zehn FFH-Gebiete in verschiedenen deutschen Bundesländern untersucht. Die hierbei zugrunde gelegten theoretischen und methodischen Überlegungen sind in Anhang I dargestellt. Der Schwerpunkt der Untersuchung lag auf den folgenden Themenfeldern:

- **Akteursanalyse:** Die Untersuchung der Akteurskonstellationen, vorherrschender Handlungsorientierungen und Interaktionsformen dient der Darstellung der an der Umsetzung der FFH-Richtlinie beteiligten Schlüsselakteure (vgl. Kapitel 3.1).
- **Konflikt- bzw. Akzeptanzanalyse:** Die Analyse der vorherrschenden Konflikttypen, sowie der Akzeptanz bzw. Inakzeptanz bestimmenden Faktoren ergänzt die Akteursanalyse und mündet in die Darstellung der wichtigsten Konflikt beeinflussenden Aspekte (vgl. Kapitel 3.2) und häufig auftretender Konfliktmuster (vgl. Kapitel 3.3).
- **Kontextanalyse:** Der institutionelle Kontext, die Vorgeschichte, der Einfluss paralleler Entwicklungen anderer Politikbereiche und die Bewertung bisher eingesetzter Instrumente im einzelnen Fall wurden untersucht, um die Bedeutung der einzelnen Ergebnisse abschätzen und allgemeingültigere Schlussfolgerungen ziehen zu können.
- **Zukünftige Weiterentwicklung:** Die Ideen, Wünsche und Vorschläge der Interviewpartner bezüglich des weiteren FFH-Gebietsmanagements wurden erfasst, um sie als Optionen für die Entwicklung von Umsetzungsstrategien zu prüfen. Sie fließen in die Empfehlungen von Kapitel 5 ein.

#### 3.1 Das Akteursfeld

Die Zusammensetzung der an der Umsetzung der FFH-Richtlinie beteiligten Personen oder Institutionen unterscheidet sich in jedem Fallbeispiel. Dennoch ergaben sich Übereinstimmungen der Betroffenheiten, Interessen und Aufgaben. Im Vordergrund der Betrachtung stehen daher nicht die exakte hierarchische Einordnung oder institutionelle Bezeichnung der Akteure, sondern vielmehr ihre *Handlungsvoraussetzungen*, *Interessen* und ihr *Einfluss* auf das Verfahren. Entsprechend ihrer Funktion im Umsetzungsprozess können die beteiligten Akteure den folgenden Gruppen zugeordnet werden (vgl. auch Anhang I, S. I-8):

- **Verantwortliche:** Akteure, die formal mit der Implementation der FFH-Richtlinie betraut sind. Je nach Verfahrensstand sind dies die Naturschutzbehörden und –ämter verschiedener Ebenen oder auch Landnutzungsverwaltungen, wie z.B. die Forstverwaltung.
- **Betroffene:** Landnutzer und Landeigentümer. Meist sind dies einzelne Personen oder Vertreter von Firmen. Sie sind letztendlich die Adressaten der Richtlinie, da sie einen direkten Zugriff auf die Schutzgüter haben. Auch Fachbehörden können in Einzelfällen zu den Betroffenen gerechnet werden.
- **Externe:** Verbände und Interessenvertreter. Mit ihrem Handeln beeinflussen sie indirekt die Beziehungen zwischen Verantwortlichen und Betroffenen.

Das Akteursfeld wird durch die Frage abgegrenzt, ob das Handeln der Akteure die Umsetzungssituation im einzelnen FFH-Gebiet beeinflusst oder nicht. Zu den relevanten Akteuren gehören die Grundeigentümer (Personen, Kommunen oder Firmen), die Landbewirtschafter (Land-, Forst-, Teichwirte), sonstige Landnutzer (Rohstoffabbauunternehmen, Investoren, Infrastrukturentwickler), Freizeitnutzer, sowie Politiker, Verwaltungen, Verbände und Stiftungen, die sich für die Umsetzung der FFH-Richtlinie engagieren. Diese Akteure gehen unterschiedliche Koalitionen untereinander ein und agieren kooperativ oder auch konfrontativ.

Um das Gebietsmanagement erfolgreich planen und durchführen zu können, ist die Kenntnis der relevanten Schlüsselakteure hilfreich, um ihren potenziellen Einfluss abschätzen zu können. Die Fallstudienuntersuchung gibt Aufschluss über die wichtigsten *Aufgaben* im Verfahren, die *Organisationsstruktur*, die *Einschätzung der FFH-Richtlinie*, sowie die *Ressourcenverfügbarkeit* der drei Akteursgruppen. Zudem lassen sich Hinweise ableiten, wie diese Akteure im Verfahren erreicht werden können. Einen Überblick hierüber gibt Tabelle 1, in der die Ergebnisse dieses Kapitels stichpunktartig zusammengefasst sind.

### 3.1.1 Verantwortliche Verwaltung

Die Verteilung der Aufgaben der verantwortlichen Verwaltung auf einzelne Behörden variiert in den Fallstudien zum Teil erheblich. Während das Meldeverfahren vor allem in der Hand der *Naturschutzbehörden* lag und andere Fachbehörden meist nur im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange einbezogen wurden, ist im Gebietsmanagement ein Wechsel hin zur Verantwortungsübernahme auch seitens der *Landnutzungsbehörden*, v.a. der Landwirtschafts- und Forstbehörden zu beobachten. Diese übernehmen beispielsweise die Federführung für die Erstellung von Managementplänen oder schließen Verträge mit den Betroffenen ab. Folgende Punkte gehören zu den Aufgaben der *verantwortlichen Verwaltung* im Umsetzungsverfahren der FFH-Richtlinie:

#### Meldeverfahren:

- Auswahl der Gebietskulisse  
*meist Landesumweltämter, Fachämter, teilw. unter Beteiligung der UNB*
- Erfüllung der Meldeformalitäten (z.B. Ausfüllen der Standarddatenbögen, Kontakt mit Bundesebene und der EU)  
*Ministerien oder Bezirksregierungen, Höhere Naturschutzbehörden*
- Ggf. Bürgerbeteiligung im Meldeverfahren

*Höhere Naturschutzbehörden (Konzeption), Untere Naturschutzbehörden (Durchführung)*

Tabelle 1 Übersicht über die Akteurstypen

| Verantwortliche  | Betroffene  | Externe   |
|--|---|---|
| <b>AUFGABEN/TÄTIGKEITEN</b>  |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestimmung der Schutz- und Erhaltungsziele</li> <li>▪ Festlegung der Schutzmaßnahmen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beibehaltung der aktuellen Bewirtschaftungsweise</li> <li>▪ Änderung unverträglicher Bewirtschaftungsformen</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verfassen von Stellungnahmen</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestaltung von Beteiligungsverfahren</li> </ul>   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verfassen von Stellungnahmen</li> <li>▪ Organisation von (Informations-) Veranstaltungen</li> <li>▪ Information der Mitglieder über FFH</li> <li>▪ Politischer Einfluss / Lobbyarbeit</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitoring</li> <li>▪ Berichtspflicht</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung</li> <li>▪ Beitrag zu Monitoring und Kontrolle</li> </ul>                            |   |
| <b>ORGANISATIONSGRAD</b>   |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Korporativer Akteur</li> <li>▪ Weisungsbeziehungen</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Individueller Akteur</li> <li>▪ geringer Organisationsgrad</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Korporative oder individuelle Akteure</li> </ul>   |
| <b>EINSCHÄTZUNG DER RICHTLINIE</b>   |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterstützung der eigenen Arbeit</li> <li>▪ Einschränkung der Gestaltungsspielräume</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finanzielle Einschränkung</li> <li>▪ Verletzung wichtiger Prinzipien und Werte</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Von Unterstützung bis Ablehnung</li> </ul>   |
| <b>RESSOURCENAUSSTATTUNG</b>   |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Schwache und unkontinuierliche Personalausstattung</li> <li>▪ Fördermittel</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zeitknappheit (Personal)</li> <li>▪ Starker finanzieller Druck aufgrund aktueller Entwicklungen <sup>57</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mitgliedsbeiträge</li> <li>▪ (Ehrenamtliches) Personal</li> </ul>  |
| <b>ERREICHBARKEIT</b>  |   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verordnungen</li> <li>▪ Schulungen</li> <li>▪ Veranstaltungen</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (Informationsmaterial)</li> <li>▪ kleinere Gesprächsrunden</li> <li>▪ Beteiligung</li> </ul>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informationsmaterial</li> <li>▪ Pers. Gespräche</li> <li>▪ Verfahrensschritte gestalten lassen</li> </ul>  |

<sup>57</sup> Hierzu kann beispielsweise die Reduzierung der marktregulierenden Subventionen und der Preisverfall von landwirtschaftlichen Erzeugnissen gezählt werden.

**Gebietsmanagement:**

- Bestimmung der Schutz- und Erhaltungsziele
- Festlegung nötiger Schutzmaßnahmen
- Ggf. Erstellung von Managementplänen
- Ggf. Aushandlung von Verträgen mit Betroffenen
- Monitoring und Umsetzungskontrolle
- Berichtspflicht an die EU

**Organisationsstruktur:**

Bei der verantwortlichen Verwaltung handelt es sich ausnahmslos um korporative Akteure, d.h. die einzelnen Behördenvertreter sind immer auch Repräsentanten ihrer Institution. Innerhalb der hierarchischen Gliederung der Behörden sind die einzelnen Mitarbeiter weisungsgebunden. Die damit verbundenen Abstimmungs- und Rücksprachemechanismen müssen in Verhandlungssituationen und bei Absprachen mit anderen Akteuren berücksichtigt werden. So sollten die Verhandlungsführer im Idealfall einen ausreichenden Entscheidungsspielraum eingeräumt bekommen, oder es muss ausreichend Zeit für Rücksprachen eingeplant werden<sup>58</sup>.

**Einschätzung der FFH-Richtlinie:**

Die Beurteilung der FFH-Richtlinie durch die Befragten der verantwortlichen Verwaltung ist meist zwiespältig. Auf der einen Seite wird die Richtlinie als Instrument begrüßt, das dem Naturschutz innerhalb der Europäischen Union und vor allem auch in Deutschland einen größeren Stellenwert verleiht. Durch die Festlegung von verbindlichen fachlichen Kriterien und den mit der Richtlinie verbundenen ökonomischen und rechtlichen Druck zur Umsetzung wird eine Stärkung der eigenen Position gesehen.

Auf der anderen Seite bemängeln die Verantwortlichen den stark eingeeengten Gestaltungsspielraum im Gegensatz zu regional initiierten Naturschutzvorhaben. Durch den statischen Ansatz der Richtlinie wird kaum Spielraum für regionale Bedürfnisse oder für unverschuldete Änderungen (wie z.B. auch durch klimatische Faktoren) gesehen. Zudem erscheinen bisher durchgeführte Tätigkeiten plötzlich irrelevant, da andere Projekte nachrangig werden. Durch die lange Ungewissheit über das „korrekte“ Verfahren der Richtlinienumsetzung sind die Verantwortlichen zudem häufig in das Schussfeuer der Kritik geraten.

**Ressourcenverfügbarkeit:**

Auf der einen Seite verbessert die FFH-Richtlinie die Ressourcensituation im Naturschutz. So können bestimmte Fördermittel unter der Berücksichtigung von FFH-Auflagen vergeben werden. Auch Pilotprojekte für das Gebietsmanagement werden entweder durch Kofinanzierungsprojekte der EU (z.B. LIFE-Natur) oder durch Mittel der Länder finanziert.

Auf der anderen Seite ist die Arbeitsbelastung für die zuständigen Mitarbeiter der Verwaltungen gestiegen. Die Umsetzung der FFH-Richtlinie ist häufig als zusätzlicher Posten in

---

<sup>58</sup> Zu Absprachen mit Vertretern korporativer Akteure siehe Böcher & Krott 2002, S. 107 und Heiland 2002.

den Aufgabenkanon übernommen worden, ohne dass ausreichend Personal eingestellt worden wäre. Die teilweise erfolgte Stellenaufstockung auf der Bezirks- u. Landesebene relativiert sich angesichts der großen Flächenrelevanz und der Befristung der Stellen. Da Kettenverträge aufgrund der Arbeitsgesetzgebung nur begrenzt möglich sind, geht mit jedem Stellenwechsel sehr viel regionale Kompetenz verloren.

#### **Erreichbarkeit:**

Als einzige Akteursgruppe können die Verantwortlichen direkt mit Strategien zur Verbesserung der Akzeptanz der FFH-Gebiete angesprochen werden. Ihr Verhalten kann beispielsweise mit Verwaltungsvorschriften beeinflusst werden. Um die Mitarbeiter jedoch von dem Vorgehen zu überzeugen und ihnen die entsprechenden Kompetenzen zu vermitteln, bietet sich vor allem der Einsatz von Schulungen und Workshops an. Umfangreiches schriftliches Material kann im Arbeitsalltag nur begrenzt aufgenommen werden.

#### **3.1.2 Betroffene**

Während die Betroffenen im Meldeverfahren streng genommen keine offizielle Position oder Aufgaben innehatten, sind sie beim Management der Gebiete die wichtigsten Akteure. Ihr Verhalten entscheidet letztendlich über die Einhaltung des Schutzstatus.

Ihre Aktivitäten im Meldeverfahren bezogen sich vor allem auf

- das Verfassen von Stellungnahmen und
- die Bereitstellung ihres naturräumlichen Wissens.

Die Betroffenheit beim Gebietsmanagement resultiert dagegen aus folgenden Aufgaben oder Anforderungen:

- Beibehaltung der aktuellen Bewirtschaftungsweise, bzw. Einhalten des Verschlechterungsverbots
- Änderung unverträglicher Bewirtschaftungsformen
- Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung
- Beitrag zu Monitoring und Kontrolle

#### **Organisationsstruktur:**

In den untersuchten Fallstudien waren die Betroffenen meist Einzelakteure, die untereinander wenig vernetzt sind. Nur größere Firmen verfügen teilweise über Umweltbeauftragte, die sich mit der FFH-Thematik befassen. Die meisten betroffenen Betriebe sind jedoch kleine Unternehmen, bei denen der Betriebsinhaber als Ansprechpartner fungiert. Über Absprachen und Verhandlungsergebnisse kann dieser meist ad hoc entscheiden. Zu wenig beachtet wird allerdings das Verhältnis zwischen Eigentümern und Pächtern, das den Verhandlungsspielraum bei den Landbewirtschaftern erheblich einschränken kann.

#### **Einschätzung der Richtlinie:**

Die Skepsis gegenüber der Umsetzung der FFH-Richtlinie ist bei den Betroffenen sehr groß. Häufig wird der Richtlinien text als solcher unterstützt, was vor allem auf den Passus „...unter Berücksichtigung der sozialen, wirtschaftlichen und regionalen Belange“ zurückzuführen ist.

Die Meldung nach rein naturschutzfachlichen Kriterien wird demgegenüber als Verstoß gegen die Intention der Richtlinie gesehen.

Die Ablehnung der FFH-Gebiete lässt sich stark vereinfacht auf zwei Grundprinzipien zurückführen. Der eine Teil der Betroffenen sieht vor allem finanzielle Aspekte im Vordergrund und wäre bereit gegen eine angemessene (!) „Entschädigung“, d.h. Ausgleichszahlung, an der Umsetzung mitzuarbeiten. Die andere Gruppe ist stärker emotional gegen die Richtlinie eingestellt (und häufig auch gegen den behördlichen Naturschutz im Allgemeinen). Diese Ablehnung richtet sich sowohl gegen Personen und ihr Verhalten, als auch gegen die vermeintliche Verletzung von bestimmten Prinzipien und Werten, wie etwa „die Gerechtigkeit“.

### **Ressourcenverfügbarkeit**

Die häufig geringe Ressourcenverfügbarkeit für ein Engagement im FFH-Umsetzungsverfahren resultiert aus dem geringen Organisationsgrad der Betroffenen. So kann beispielsweise nur wenig Zeit für eine fundierte Informationsbeschaffung aufgewendet werden. In manchen Fällen sind durch den Abschluss von (Pflege-)Verträgen oder durch die Gewährung von Beihilfen zum umweltgerechten Infrastrukturausbau durch die EU (z.B. Autobahnbau) bereits finanzielle Vorteile durch die Umsetzung der FFH-Richtlinie aufgetreten.

Allerdings empfindet gerade die wichtige Gruppe der Landwirte den aktuellen Druck durch die erwartete Reduktion von Subventionen und die sinkenden Marktpreise so stark, dass die Bereitschaft, sich für den *europäischen* Naturschutz zu engagieren, sehr gering ist.

### **Erreichbarkeit**

Schriftliches Informationsmaterial wird fast ausschließlich von größeren Firmen genutzt. Bei den kleineren Unternehmen und den Eigentümern ist die Wahrnehmung stark auf die konkrete betriebliche Situation fokussiert, so dass fast jede Form der standardisierten Information als unzureichend betrachtet wird. In diesen Fällen erscheinen Veranstaltungen im kleinen Kreis und auch Vier-Augengespräche am Ziel führendsten. Im direkten Kontakt spielt das Vertrauen in den Gesprächspartner eine große Rolle. Dies kann evtl. durch längerfristige Zusammenarbeit der Akteure und durch die Besetzung der Gesprächsleitung geschaffen werden.

### **3.1.3 Externe**

Externe Akteure, d.h. Vertreter von Verbänden, Bürgerinitiativen oder Politiker, bringen sich in alle Stufen des Umsetzungsprozesses der Richtlinie ein. Teilweise werden sie beispielsweise im Rahmen der Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange aktiv einbezogen, teilweise ergreifen sie selbst die Initiative. Zu Ihren Aktivitäten gehört:

- Verfassen von Stellungnahmen im Rahmen von Beteiligungsverfahren
- Organisation von (Informations-)Veranstaltungen
- Information der Mitglieder über FFH
- Politischer Einfluss / Lobbyarbeit

### **Organisationsstruktur**

Bei Verbänden handelt es sich, wie bei den Verwaltungen, um korporative Akteure. Allerdings haben die Verbandsvertreter auf der lokalen Ebene normalerweise eine größere Freiheit, den Umfang ihres Engagements zu bestimmen. Der Grad der Verpflichtung, gegenüber den Mitgliedern Rechenschaft abzulegen und tatsächlich deren Interessen zu vertreten, variiert dabei erheblich. Politiker der regionalen und lokalen Ebene agieren in Normalfall als Einzelpersonen, verfügen jedoch über gut ausgebaute Netzwerke.

### **Einschätzung der FFH-Richtlinie**

Aufgrund der Vielfalt der involvierten Interessenvertreter kann hierzu keine eindeutige Aussage getroffen werden. Die Einschätzung reicht vom aktiven Engagement für die Richtlinie seitens einzelner Ortsgruppen von Naturschutzverbänden bis zur aktiven Gegnerschaft von starken Wirtschaftsverbänden, die versuchen ihren Einfluss in den Landeskabinetten geltend zu machen. Die Standpunkte der Verbände werden meist nachdrücklich und mit eindeutiger ideologischer Prägung vertreten.

### **Ressourcenausstattung**

Auch hier bestehen extreme Unterschiede. Interessenvertreter verfügen meist über bessere Informationskanäle und auch über mehr personelle und finanzielle Mittel als der einzelne Betroffene.

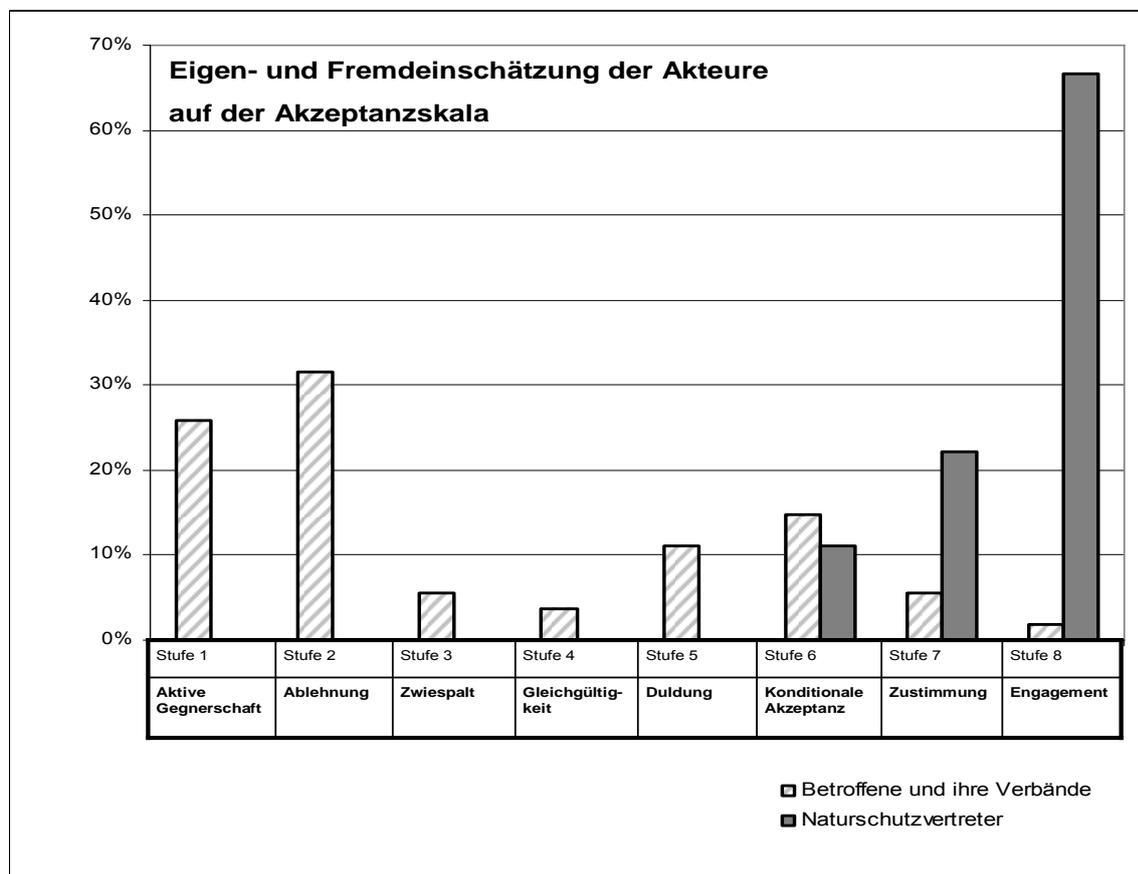
### **Erreichbarkeit**

Interessenvertreter sind aufgrund ihrer Multiplikatorfunktion wichtige Akteure im weiteren Management der FFH-Gebiete. Der persönliche Kontakt mit Schlüsselakteuren ist der wichtigste Ansatzpunkt, um Externe in das Umsetzungsverfahren einzubeziehen. Auch könnten bestimmte Aufgaben, wie z.B. die Organisation öffentlichkeitswirksamer Veranstaltungen oder die Erarbeitung von Gutachten an diese vergeben werden.

#### **3.1.4 Grad der (In)Akzeptanz der beteiligten Schlüsselakteure**

Der Grad der (In)Akzeptanz, den die Schlüsselakteure den FFH-Gebieten bzw. der FFH-Richtlinie entgegen bringen, wurde unter anderem mit Hilfe einer 8-Stufigen Skala erhoben (vgl. Abbildung 2). Hierzu wurden die Befragten gebeten, sich **und** andere ihnen bekannte Schlüsselakteure auf einer „Akzeptanzskala“ einzuordnen (vgl. Anhang I, S. I-3). Da die Gesamtzahl der Nennungen relativ klein ist (n= 98) und die Begründungen für die jeweilige Einordnung sehr vielfältig waren, können an dieser Stelle lediglich Tendenzen wiedergegeben werden. Außerdem sind diese skalierten Eigen- und Fremdeinschätzungen gegenüber den differenzierten Aussagen in den Gesprächen stark polarisiert: So ordnen sich Naturschutzvertreter beispielsweise ausnahmslos auf der Stufe „Engagement“ ein, auch wenn sie im weiteren Gesprächsverlauf erhebliche Kritikpunkte an der FFH-Richtlinie äußerten. Demnach kann „Engagement für die Richtlinie“ nicht automatisch mit einem Gutheißen der Richtlinie gleichgesetzt werden. Ebenso wenig richtet sich die „Aktive Gegnerschaft“ immer gegen das Gesamtkonzept, sondern sie bezieht sich sehr häufig auf den Umsetzungsprozess der Richtlinie, nicht aber auf deren eigentliche Zielsetzung.

In einigen Fällen konnten Diskrepanzen zwischen der Eigen- und der Fremdeinschätzung der Akteure ausgemacht werden. So schätzten manche Landwirte ihre Haltung gegenüber der FFH-Richtlinie deutlich positiver ein, als dies von den zuständigen Naturschutzvertretern angenommen wurde<sup>59</sup>. Da gegenseitige Fehleinschätzungen dazu führen können, vorhandene Verhandlungsspielräume nicht zu erkennen und zu nutzen, sollten stillschweigende Annahmen über andere Akteure immer aufmerksam hinterfragt werden.



**Abbildung 2** Verteilung der Akteure auf der Akzeptanzskala

Wie erwartet, überwiegt bei den Betroffenen eine negative Haltung gegenüber den FFH-Gebieten, während sie von den Naturschutzvertretern überwiegend positiv wahrgenommen werden. Dennoch ist weniger als ein Viertel der Betroffenen in den Fallstudien bereit, aktiv gegen die FFH-Gebiete zu arbeiten, sei es durch Demonstrationen, Protestbriefe oder Gerichtsverfahren. Zudem ist festzustellen, dass über ein Viertel der Betroffenen in den Fallstudien die Gebiete duldet, oder diese sogar akzeptiert, sobald bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (Konditionale Akzeptanz). Natürlich ist diese Situation labil, da die Grundlagen für eine Duldung (meist Zwang) oder für die konditionale Akzeptanz (meist finanzielle Vorteile oder das Ausbleiben von Bewirtschaftungseinschränkungen) permanent aufrechterhalten werden müssen. Gleichzeitig bietet sich jedoch die Chance, aus diesen Fällen Hinweise auf positive Ansätze bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie zu gewinnen.

<sup>59</sup> Da die abgegebenen Einschätzungen von den Interviewten jeweils sehr ausführlich begründet wurden, kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei den Einschätzungen nicht um „sozial erwünschte Antworten“ handelt, die angegeben wurden, weil der Interviewerin möglicherweise trotz des neutralen Auftretens eine Affinität zum „Naturschutz“ unterstellt wurde.

### 3.2 Konflikt und Inakzeptanz begünstigende Aspekte

Basierend auf den theoretischen Vorüberlegungen (vgl. Anhang I) konnten vier Gruppen von Konflikt und Inakzeptanz begünstigenden Aspekten in der Fallstudienauswertung unterschieden werden:

Die **materiellen Fragen** betreffen dabei alle grundsätzlich quantifizierbaren und verhandelbaren Aspekte der FFH-Umsetzung. **Aufbau-** und **Ablauforganisation**<sup>60</sup> fassen die organisatorischen Aspekte des FFH-Meldeverfahrens und des Gebietsmanagements zusammen, während sich der Oberpunkt **Kommunikation** vor allem auf die Folgeerscheinungen der durchgeführten Informations- und Beteiligungsverfahren bezieht.

Für die Entwicklung von kooperativen Strategien für das Gebietsmanagement erscheint es bedeutsam, dass diese Punkte durch eine entsprechende Verfahrensgestaltung beeinflussbar sind. Die **Eigeninteressen** und **Werte** der Schlüsselakteure können dagegen kurz- und auch mittelfristig meist nicht geändert werden<sup>61</sup>. Sie stellen eine „Rahmenbedingung“ dar, auf die bei der Strategieentwicklung Rücksicht genommen werden muss.

In den untersuchten Fallstudien treffen bestimmte Konflikt und Inakzeptanz begünstigende Faktoren zudem mit dem Auftreten bestimmter Konflikttypen zusammen. Vor dem theoretischen Hintergrund der Konfliktentstehung und der Konflikttypisierung (vgl. Anhang I) kann davon ausgegangen werden, dass das Auftreten unterschiedlicher Konflikttypen durch bestimmte Konfliktfaktoren begünstigt wird. Abbildung 3 zeigt diesen Zusammenhang<sup>62</sup>, der bei der Entwicklung von Konfliktbewältigungsstrategien berücksichtigt werden sollte:

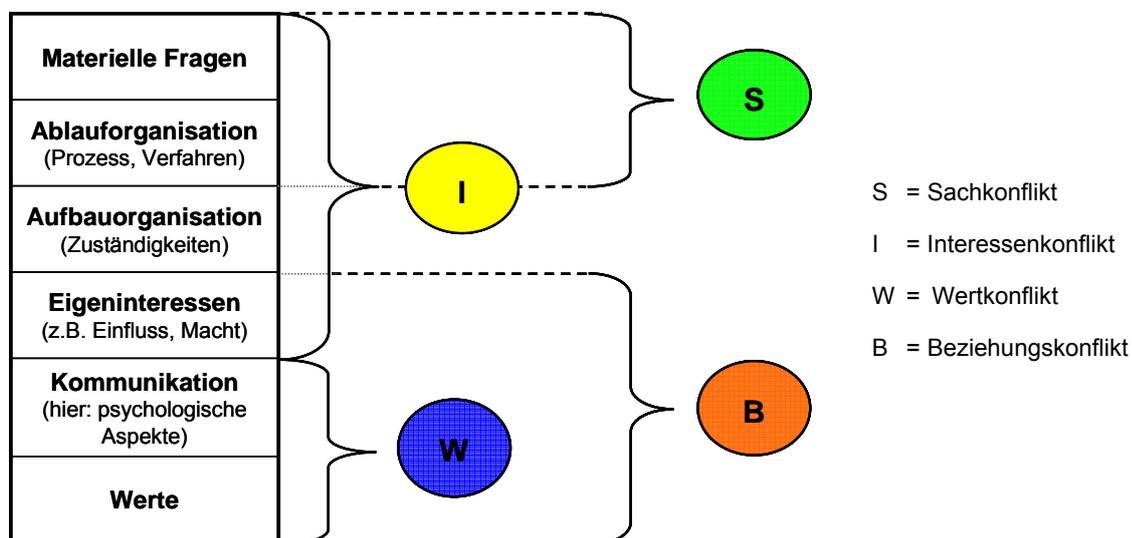


Abbildung 3 Zusammenhang zwischen Konflikt begünstigenden Faktoren und Konflikttypen.

<sup>60</sup> zur Unterscheidung von Aufbau- und Ablauforganisation vgl. Eichhorn et al. 1991.

<sup>61</sup> Vgl. Heiland 1999; geeignete Verfahren zur Änderung von Eigeninteressen und Werten stellen beispielsweise Mediationsverfahren dar, die jedoch einen ausreichenden Zeitrahmen und einen bestimmten Grad an Ergebnisoffenheit voraussetzen.

<sup>62</sup> Allerdings kann diese Abgrenzung nicht immer ganz trennscharf vorgenommen werden, da sich Konflikttypen überlagern und Eskalations- und Übergangsstufen beispielsweise von einem Wertkonflikt zu einem Beziehungskonflikt nicht immer klar abgrenzbar sind (vgl. Anhang I, S. I-6).

Demnach entstanden **Sachkonflikte** (S) vor allem durch Differenzen zwischen den beteiligten Akteuren, welche *Materielle Fragen* und den Verfahrensablauf, also die *Ablauforganisation* betrafen.

**Interessenkonflikte** (I) entstanden im FFH-Kontext ebenfalls aus *Materiellen Fragen* und der *Ablauforganisation* heraus, meistens waren jedoch auch Unzulänglichkeiten in der *Aufbauorganisation* und vor allem die *Eigeninteressen* der beteiligten Akteure am Konfliktentstehen beteiligt.

Die Ausbildung von **Wertkonflikten** (W) wiederum wurde vor allem durch unterschiedliche *Wertvorstellungen* der beteiligten Schlüsselakteure, aber auch durch eine ungeeignete Gestaltung der *Kommunikation* begünstigt.

Bei der Entstehung von **Beziehungskonflikten** (B) standen sicherlich die psychologischen Auswirkungen einer fehlgeleiteten *Kommunikation* zwischen den Beteiligten im Vordergrund. Aber auch unterschiedliche *Werte* und *Eigeninteressen* begünstigten das Auftreten von Beziehungskonflikten.

### 3.2.1 Materielle Aspekte

Materielle Aspekte bezeichnen die Konflikt oder Inakzeptanz begünstigenden Faktoren, die (theoretisch) sachlich nachprüfbar und verhandelbar sind. Materielle Auswirkungen, wie die Verwirklichung eines bestimmten Schutzansatzes, oder konkrete Fördermittelzahlungen machen die Umsetzung der FFH-Richtlinie für die Akteure vor Ort erst wahrnehmbar.

Aus der Perspektive der Akteure sind materielle Aspekte die „Sachinteressen“ der Beteiligten<sup>63</sup>. Im Zusammenhang mit der FFH-Umsetzung lassen sich diese grob in *finanzielle*, *fachliche* und *rechtliche Aspekte* unterteilen. Diese Sachinteressen können teilweise unter den beteiligten Akteuren direkt verhandelt werden, teilweise werden sie jedoch auch durch die externen (politischen) Rahmenbedingungen bestimmt.

#### 3.2.1.1 Finanzielle Aspekte

Über den Stellenwert von finanziellen Interessen im Zusammenhang mit Naturschutzmaßnahmen bestehen unterschiedliche Ansichten. Während sie von beteiligten Akteuren häufig als einzig maßgebliches Kriterium artikuliert werden, zeigen zahlreiche Erfahrungen aus der Praxis, dass die Unterstützung und die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen nicht unbegrenzt „käuflich“ ist. Dass finanzielle Argumente in den Kommunikationsstrategien der Betroffenen meist die prominenteste Rolle einnehmen, lässt sich auf ihre vermeintliche Objektivierbarkeit zurückführen. Finanzielle Interessen gelten gemeinhin als „anerkannt“ und lassen sich einfacher vertreten als Wertvorstellungen oder traditionelle Überzeugungen.

In den Fallstudien haben folgende Finanzierungsaspekte die Entstehung von Inakzeptanz begünstigt:

---

<sup>63</sup> Zur Unterscheidung zwischen Sach- und Eigeninteressen im Naturschutzkontext: siehe Heiland 1999, S. 139.

### **Finanzielle Nachteile der Betroffenen durch FFH-Gebiete**

Die Meldung der FFH-Gebiete ist mit Ausnahme der erforderlichen Nachmeldungen weitestgehend abgeschlossen, der eigentliche Schutz und das Management der Gebiete stehen jedoch noch am Anfang. Entsprechend wenig finanzielle Nachteile für die Betroffenen sind bisher *tatsächlich* aufgetreten:

► **Verminderte Grundstücks- und Beleihwerte.** Diese resultieren vor allem aus der Angst vor möglichen Unterschutzstellungen nach nationalem Recht (v.a. nach den §§ 22, 23, 26 BNatSchG) und möglichen Bewirtschaftungseinschränkungen. Auf dem Grundstücksmarkt haben diese Flächen gegenüber „ungebundenen“ Flächen einen Nachteil, auch wenn die derzeitige Bewirtschaftungsform rein rechtlich einen Bestandsschutz genießt.

► **Erhöhte Planungskosten.** Durch die Pflicht zur FFH-Verträglichkeitsprüfung entstehen den Vorhabensträgern zusätzliche Planungskosten. Durch den schwer vorhersagbaren Umfang des „Umgebungsschutzes“ nach Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie sind diese Kosten zu Beginn der Planungen kaum zu kalkulieren. Außerdem mussten durch die verzögerte Meldung mancher Gebiete fast abgeschlossene Verfahren „plötzlich“ um Verträglichkeitsvoruntersuchungen und –prüfungen erweitert werden. In einem Fallbeispiel entstand so eine Planungsverzögerung von ca. 2 Jahren, was neben den expliziten Kosten der Verträglichkeitsprüfung auch hohe implizite Kosten zur Folge hatte.

Darüber hinaus spielen in der Diskussion um FFH-Gebiete auch die Befürchtungen eine große Rolle, welche finanziellen Auswirkungen ein FFH-Gebiet – je nach Art der Unterschutzstellung – haben *könnte*:

► **Ertragseinbußen.** Diese werden von fast allen Landnutzern befürchtet. *Forstwirte* gehen beispielsweise davon aus, dass besonders „wertvolle“ Altbäume nicht mehr verwertet werden dürfen. *Landwirte* vermuten Restriktionen bezüglich ertragssteigernder Maßnahmen und der Fruchtfolge, während *Tourismusvertreter* eine Verkürzung der Tourismussaison und ein Verbot bestimmter touristischer Nutzungen befürchten.

*Landwirt: „Es ist unglaublich, dass das ach so arme Deutschland für solche Dinge Geld ausgeben kann.“*

Die besondere Bedeutung die den finanziellen Auswirkungen der FFH-Richtlinie von den Betroffenen zugesprochen wird, ergibt sich aus einem komplexen Zusammenspiel zwischen den aktuellen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem eher geringen Stellenwert, den der Naturschutz nach der europäischen FFH-Richtlinie bei den Betroffenen genießt (vgl. auch Kapitel 3.2.6.2). Im Vordergrund steht die befürchtete *Häufung* von finanziell nachteiligen Auflagen. In der Wahrnehmung der Land- und Forstwirtschaft sinkt der gesellschaftliche Stellenwert der eigenen Tätigkeit zunehmend. Damit verbunden ist z.B. die Diskussion um den Abbau von landwirtschaftlichen Subventionen<sup>64</sup>, der Preisverfall der Erzeugnisse, sowie die fehlende Hof- oder

<sup>64</sup> Ein neuer Aspekt ergibt sich hier z.B. durch die vom Agrarrat im Juni 2003 beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (CAP) – die so genannten „Luxemburger Beschlüsse“. Neben einem Nebeneinander von Bestimmungen zu bestimmten Produkten und Produktionsformen (gekoppelte und entkoppelte Preise) spielt für die FFH-Richtlinie die so genannte *cross compliance*, d.h. die Bindung von Subventionen an die Erfüllung von Umweltauflagen (zu denen auch die FFH-Richtlinie gerechnet wird) eine besondere Rolle. Neben dem verstärk-

Betriebsnachfolge. In dieser Situation werden Einschränkungen durch den *europäischen* Naturschutz als besonders hart wahrgenommen, auch wenn ihre finanzielle Gesamtsumme gegenüber Subventionsabbau und Preisverfall zu vernachlässigen wäre.

*Waldbesitzer: „Aber nachdem wir hier im ersten Gebiet dieses Managementplanpilotprojekt haben, wurden jetzt durch die nähere Inventur die tatsächlichen Kerngebiete ausgewiesen und das ist schon deutlich weniger als [man] ursprünglich annahm. Und dann atmet man schon auf...“*

Bezüglich der Regelung finanzieller Nachteile für die Betroffenen liegt ein großes Potential in der Konkretisierung des Gebietsmanagements. Dieses kann genutzt werden, um die zumeist geringen tatsächlichen Auflagen und Einschränkungen darzustellen und die Unsicherheit des Umsetzungsverfahrens zu reduzieren.

### **Zusätzliche Finanzbelastung der (Naturschutz) Verwaltung**

In den allgegenwärtigen „Zeiten knapper Kassen“ fällt es der (Naturschutz)Verwaltung zunehmend schwer, den Aufgaben nachzukommen, die sich durch die Umsetzung der FFH-Richtlinie ergeben. An *expliziten Mehraufwendungen* sind hier zu nennen:

► **Kosten für Fachgutachten im Meldeverfahren.** In manchen Gebieten war/ist die Arten- und Lebensraumausstattung bisher nicht hinreichend bekannt. Hier fehlen vielfach die Ressourcen, um externe Büros mit Fachgutachten zu beauftragen oder vorhandene Daten zu aktualisieren oder zu konvertieren (z.B. aus alten EDV-Systemen).

► **Kosten für die Managementplanung.** Da die Behörden meist personell nicht in der Lage sind, FFH-Managementpläne selbst anzufertigen, müssen diese als Aufträge nach außen vergeben werden. Während die Situation in den Pilotprojekten noch relativ positiv ist, äußern sich viele Behördenvertreter besorgt über die Finanzierbarkeit einer flächendeckenden FFH-Managementplanung<sup>65</sup>.

*Vertreter UNB [über eine Verwaltungsvorschrift, welche die Verantwortung der Managementplanerstellung den unteren Behörden zuordnet]: „Also meine finanziellen Mittel sind so zusammengestrichen, da ist nichts mehr übrig. [...] Das ist wieder sehr schön: „Nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel“. Wenn also keine da sind, kann nichts gemacht werden.“*

► **Kosten für Beteiligungs- und Informationsverfahren.** Neben der Erstellung von Informationsmaterial wurden hier bisher wenige zusätzliche Kosten aufgewendet. Die vorliegende Untersuchung zeigt jedoch, dass auf diesem Gebiet mehr Finanzmittel aufgewendet werden müssten, um langfristige Erfolge zu erzielen. So stellen viele Behördenvertreter selbstkritisch fest, dass externer Sachverstand nötig wäre, um Beteiligungs- und Informationsverfahren erfolgreich durchführen zu können.

Neben diesen Kosten sind von der (Naturschutz-)Verwaltung natürlich auch noch *implizite Kosten* zu tragen, dies betrifft vor allem die:

---

ten Druck, die FFH-Gebiete zu schützen, ergibt sich dadurch vor allem ein hoher Dokumentations- und Kontrollaufwand, der neben der Verwaltung besonders auch die Bewirtschafter von FFH-Gebieten trifft.

<sup>65</sup> In einem Beispiel werden die Kosten für einen Managementplan (inkl. Fachgutachten, Bürgerbeteiligung und Abschätzung der Implementationswahrscheinlichkeit der Pflegemaßnahmen) mit 65 – 450 €/ha angegeben, je nachdem wie detailliert die Arten- und Lebensausstattung bereits bekannt ist. Bei rund 2,4 Mio ha Fläche der FFH-Gebiete in Deutschland, ergibt sich bereits bei der Beplanung von 1/3 der Gebiete und einem Preis von 250€/ha die Gesamtsumme von 200 Mio €.

► **Bindung der Personalkapazitäten.** Während auf Landes- und Bezirksebene zumindest teilweise etwas Personal für die Umsetzung der FFH-Richtlinie aufgestockt, oder von anderen Aufgaben freigestellt wurde, hat sich die Situation in den Unteren Naturschutzbehörden meist nicht verändert. Können bestimmte Aufgaben nur unzureichend ausgeführt werden, ist mittelfristig ein Anwachsen der Kosten in anderen Bereichen, wie z.B. bei gerichtlichen Auseinandersetzungen oder der Bewältigung von Konflikten zu befürchten.

Sinngemäß gelten diese Aussagen auch für andere Fachverwaltungen und Fachämter. Ihnen entstehen implizite und explizite Kosten für Gutachten in Verträglichkeitsprüfungen, für das Engagement bei der Managementplanung und in Verhandlungsprozessen.

Besondere Bedeutung wird neben der Gesamtausstattung mit Finanzmitteln in Zukunft auch der *Finanzverteilung zwischen den Ebenen* zukommen. In einigen Bundesländern zeichnet sich der Trend ab, Aufgaben verstärkt an die Unteren Naturschutzbehörden zu delegieren, ohne dafür einen Ausgleich zu schaffen. Es steht zu befürchten, dass die weitere Umsetzung der FFH-Richtlinie auch wegen der finanziellen Engpässe der Verwaltung stocken wird. Für Deutschland wird von einem Bedarf von rund 932 Mio € für Managementplanung und Verwaltung in den nächsten 10 Jahren ausgegangen<sup>66</sup>. Die aktuelle Knappheit der öffentlichen Haushalte macht eine kurzfristige Aufstockung der Budgets jedoch unwahrscheinlich.

### **Fördermittelpraxis**

Förderprogramme, die geeignet wären, die angesprochenen finanziellen Nachteile der FFH-Richtlinie abzufedern und aufwändige Bewirtschaftungsweisen zu entlohnen, werden bereits von einigen Bundesländern unter Kofinanzierung der EU aufgelegt (vgl. Kapitel 2.1.3). Aus Sicht der Verantwortlichen und auch der Betroffenen weisen diese Programme allerdings noch erhebliche Lücken auf, die teilweise auch aus der allgemeinen Fördermittelpraxis und –kritik bekannt sind<sup>67</sup>. Die Ausgestaltung der Fördermittel gehört zu den politischen Rahmenbedingungen, die von den örtlichen Schlüsselpersonen kaum beeinflussbar sind. Die mit ihnen verbundenen Problempunkte werden hier daher nur kurz dargestellt:

► **Förderprogramme sind nicht klar auf die Zielsetzung der FFH-Richtlinie ausgerichtet.** Gerade in der landwirtschaftlichen Förderung (und Subvention) gibt es zahlreiche Prinzipien, die nicht mit den Anforderungen der FFH-Richtlinie kompatibel sind. Aber auch Förderprogramme mit Naturschutzzielbereichen wie z.B. KULAP, NAK und VNP stimmen nicht grundsätzlich mit den Bedürfnissen der Arten und Lebensräumen nach der FFH-Richtlinie überein und können kontraproduktive Effekte entfalten.

► **Begrenzter Förderbereich.** Die bisher im Zusammenhang mit der FFH-Richtlinie angewendeten Förderprogramme sind nur auf Bewirtschaftungsbeihilfen ausgelegt. Es ist beispielsweise nicht möglich, Personal für Beratungsstellen oder für die Erarbeitung von

<sup>66</sup> Schätzung einer Arbeitsgruppe auf EU-Ebene, die sich mit dem weiteren Finanzierungsbedarf der FFH-Richtlinie auseinandersetzte (Arbeitsgruppe zu Artikel 8 2002, S.15).

<sup>67</sup> Vgl. Güthler et al. 2003.

Leitbildern und Managementkonzepten zu finanzieren, wie es sich im Regionalmanagement bereits langsam durchsetzt<sup>68</sup>.

### 3.2.1.2 Fachliche Aspekte

Bekanntermaßen sollen nach dem Richtlinienentwurf bei der Auswahl der zukünftigen FFH-Gebiete nur fachliche Gründe herangezogen werden und auch im Gebietsmanagement und beim Monitoring der Gebiete stehen immer wieder naturschutzfachliche Erwägungen im Zentrum der Überlegungen. Es sollte dennoch nicht vergessen werden, dass auch andere gerechtfertigte Ansprüche an die Landschaft bestehen, die im Richtlinienentwurf unter der Berücksichtigung der „wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen“<sup>69</sup> zusammengefasst werden.

#### ***Flächenausstattung und Meldegrundlage***

Die ausreichende Kenntnis der Arten- und Lebensraumausstattung der FFH-Gebiete ist eine grundlegende Voraussetzung für ihre Meldung und auch ihren weiteren Schutz. Nicht nur die verantwortlichen Naturschutz- und Fachbehörden, sondern auch die Betroffenen und externen Beteiligten müssen die Meldegrundlage nachvollziehen können, um sich für den Erhalt der Gebiete zu engagieren.

In den Fallstudien hat sich jedoch gezeigt, dass die Flächenausstattung der Gebiete teilweise nur ungenügend belegt ist und von den Betroffenen angezweifelt wird. Die Gründe für fachlich angreifbare Meldungen sind vielfältig. So wurde häufig aufgrund der Zeitknappheit im Meldeverfahren (s.a. Kapitel 3.2.3.2) und der bereits angesprochenen finanziellen Engpässe auf alte Datengrundlagen oder nicht abgesicherte Nachweise von Privatpersonen zurückgegriffen.

Obwohl es einige Versuche gab, die Meldung der Gebiete fachlich so gut wie möglich zu standardisieren<sup>70</sup>, wurde bei der Meldung der Gebiete teilweise mit dem Druck der EU und daraus resultierenden quantitativen Vorgaben argumentiert. Aus pragmatischen Gründen vorgenommene Grenzziehungen z.B. entlang von Verwaltungsgrenzen wurden von den Betroffenen als „willkürlich“ und ungerecht empfunden, ebenso wie geteilte Äcker oder Seen.

Aus fachlicher Sicht fürchten die Verantwortlichen vor allem das Monitoring und die Berichtspflicht nach Artikel 11 und 17, wobei u. U. begründet werden muss, warum Arten nicht mehr vorhanden sind, die de facto schon seit 30 Jahren nicht mehr vorkommen. Ähnliche Unklarheiten bestehen bezüglich klimatisch bedingter Änderungen in der Artenzusammensetzung.

---

<sup>68</sup> Dies liegt an der Vergabe der Gesamteuropäischen Fördermittel und wird von der Arbeitsgruppe zu Artikel 8 ähnlich gesehen (ebd. S. 32): „Die Mitgliedstaaten hatten jedoch Probleme, diese Mittel für bestimmte Maßnahmen in Anspruch zu nehmen, vor allem für die Planung und für die Einstellung von Mitarbeitern für das Gebietsmanagement.“

<sup>69</sup> Präambel der FFH-Richtlinie.

<sup>70</sup> Vgl. die Beiträge zu dieser Diskussion von Ringler 1998, Schreiber & Spilling 1999, Spilling 1999, Ellwanger et al. 2000, Zimmermann et al. 2000, Balzer et al. 2002.

### **Optimaler Schutz der Schutzgüter**

Bei der Untersuchung der ersten Pilotmanagementpläne wurde deutlich, dass häufig Uneinigkeit über den optimalen Schutz der Schutzgüter besteht. Diese Uneinigkeit über die Wahl des richtigen Schutzinstruments besteht sowohl zwischen „Naturschützern“ (Behördenvertreter verschiedener Ebenen, Verbandsvertreter, Privatpersonen) als auch unter und mit den Betroffenen. Die Diskussionen hängen dabei sehr stark von den örtlichen Gegebenheiten ab. Eine Gemeinsamkeit ist jedoch, dass die Frage, ob ein FFH-Gebiet, dessen Meldegrundlage unbestritten ist, geschützt werden muss, weder von den Verantwortlichen noch von den Betroffenen aufgeworfen wird!

Im Einzelfall muss entschieden werden, ob der Erhalt der Gebiete vorrangig durch vertragliche, administrative, rechtliche oder planerische Maßnahmen erreicht werden soll (vgl. Kapitel 2.1.1). Nicht selten wird diese Entscheidung bereits durch Festlegungen auf Bundeslandebene vorbestimmt, so dass den lokalen Verantwortlichen wenig Gestaltungsspielraum bleibt. Von den Betroffenen wird auch die Wirksamkeit einzelner Erhaltungsmaßnahmen angezweifelt; sie stützen sich dabei auf ihre negativen Erfahrungen mit vorangegangenen Naturschutzprojekten, auf den Paradigmenstreit innerhalb des Naturschutzes<sup>71</sup> und die eigene Kenntnis der Landschaft.

In diese vermeintlich fachliche Diskussion fließen nicht selten (unbewusst) die Eigeninteressen der Schlüsselakteure mit ein. So hat der Wunsch nach Konfliktvermeidung in einigen Bundesländern zu der politischen Zusage geführt, den Schutz vorrangig auf vertraglichen Vereinbarungen basieren zu lassen. Um den Verhandlungsspielraum möglichst auszuweiten, sollte auf solche Pauschalaussagen möglichst verzichtet werden. Die Wahl des geeigneten Schutzinstruments sollte vielmehr auf der Basis einer örtlichen Analyse erfolgen.

#### **3.2.1.3 Rechtliche Aspekte**

Die Umsetzung der FFH-Richtlinie ist ein rechtlich scheinbar klar definierter „Auftrag“ an die Regierungen und damit auch die Verwaltungen der europäischen Mitgliedstaaten. In den einzelnen Fallstudien hat sich gezeigt, dass der rechtliche Rahmen für die Implementation keinesfalls immer eindeutig und unangefochten ist. Hier kann und soll keine Aufarbeitung der rechtlichen Implementation der Richtlinie in Deutschland stattfinden<sup>72</sup>, es geht vielmehr darum, auf Aspekte aufmerksam zu machen, die aus der Sicht der befragten Akteure zu Konflikten und Inakzeptanz im Umsetzungsprozess geführt haben.

#### **Widersprüchliches Länderrecht**

Die Naturschutzgesetzgebung der Bundesrepublik wird sowohl durch das Rahmenrecht des Bundes, als auch durch die einzelnen Bundesländer gestaltet. Neben den Verantwortlichkeits- und Zuständigkeitsproblemen die sich daraus ergeben (vgl. Kapitel 3.2.2.1), hat dies auch Folgen für die Akzeptanz des konkreten FFH-Umsetzungsprozesses vor Ort.

---

<sup>71</sup> Vgl. hierzu die Debatte um den Prozessnaturschutz, exemplarisch Piechocki et al. 2004 oder auch Decker et al. 2001, sowie Körner et al. 2003 zu verwendeten Naturschutzbegründungen in Deutschland und Romahn 2000 zu Werturteilen im Naturschutz.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu Gellermann 2001 und Rödiger-Vorwerk 1998.

► **Unterschiedliche rechtliche Implementation in den Bundesländern.** Obwohl es sich um eine europäische Richtlinie handelt, unterscheidet sich ihre Implementation durch die Gesetzes- und Verordnungsgebung der einzelnen Bundesländer. Den Betroffenen, die an Ländergrenzen arbeiten, oder die aufgrund ihrer Betriebsgröße in mehreren Bundesländern agieren ist nur schwer zu vermitteln, warum die Anforderungen dieser einheitlichen europäischen Richtlinie von Land zu Land anders gesehen werden. Verständlicherweise wird meist die vermeintlich liberalste Gesetzgebung als Maßstab in Diskussionen herangezogen.

► **Das Recht der Bundesländer widerspricht den Anforderungen der FFH-Richtlinie.** Nach Ansicht einiger Betroffener und Verantwortlicher in den Fallstudien widerspricht die Gesetz-, Verordnungs- und Verfahrensgebung in einigen Bundesländern den Anforderungen der FFH-Richtlinie. Dieser Punkt wird zweifellos durch Rechtsurteile nach und nach geklärt und konkretisiert werden. In der örtlichen Umsetzung nährt diese Unsicherheit jedoch das Misstrauen über die Verbindlichkeit aktueller Verwaltungsentscheidungen.

### ***Unklarer Rahmen des Verwaltungshandelns***

Auch bei naturschutzfachlich „korrekter“ Umsetzung der FFH-Richtlinie besteht ein gewisser Verhandlungsspielraum. In einigen Bundesländern fehlt der Verwaltung jedoch ein verbindlicher Handlungsrahmen, um diese Spielräume auszunutzen.

Dies führt entweder zu einer Verzögerung der Verfahren (Managementplanerstellung, Genehmigungen, Verträge) oder zu einer extrem restriktiven Handhabung der Richtlinie. Auch die

UNB: „Ich kann nur dann, wenn ich eine Verwaltungsvorschrift habe, einen schriftlichen Erlass, möglichst klar handeln. Ansonsten sind es Einzelfallentscheidungen, die halt immer irgendwo anzuzweifeln sind.“

Verteilung von Aufgaben und Verantwortung zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen wird durch den fehlenden verbindlichen Handlungsrahmen erschwert. In den Fallstudien wurde der hierdurch entstandene Freiraum nur selten begrüßt und von den Verantwortlichen zur flexiblen Umsetzung der Richtlinie genutzt.

### ***Auslegung der Richtlinieninhalte***

Die inhaltliche Auslegung der Richtlinie scheint auch über zwölf Jahre nach ihrem Erlass in Teilbereichen immer noch umstritten zu sein. Allerdings muss hier auch zwischen der aktuellen Konkretisierung durch die Rechtsprechung und den örtlich vorhandenen Informationen oder Ansichten über die Auslegung der Richtlinie unterschieden werden. Für die Akzeptanz der Richtlinie ist vor allem von Bedeutung, welche Rechtsfolgen *angenommen* werden – weniger die tatsächliche Rechtslage.

► Die **Anforderungen der Richtlinie** werden als unklar wahrgenommen. Vor allem die aus dem Richtlinien-text abgeleiteten Termini *Entwicklung von Lebensräumen*, *Verschlechterungsverbot* und *Umgebungsschutz* werden von den Betroffenen als falsch interpretiert oder unkonkret empfunden. Eng verbunden ist hiermit auch der Vorwurf der zu strikten Auslegung der Richtlinie in Deutschland, der die „Idee“ der Richtlinie, den „Schutz durch Nutzung“ nicht ausreichend repräsentiere.

► Lange umstritten war auch der **Anspruch auf rechtliches Gehör** bei der Meldung möglicher FFH-Gebiete. Während die Betroffenen der Ansicht waren, dass mit der Meldung der Gebiete bereits indirekt Auswirkungen verbunden seien und betroffene Grundeigentümer daher gehört werden müssten<sup>73</sup>, entschied das OVG Lüneburg, dass eine Beteiligung erst bei der endgültigen Ausweisung der Gebiete geboten sei<sup>74</sup>. Dieser Auffassung sind auch andere Gerichte gefolgt, so dass keines der Klageverfahren in den untersuchten Fallstudien Erfolg hatte.

► Weitgehend ungeklärt ist bisher noch die rechtliche **Verbindlichkeit der einzelnen Gebietsschutzmaßnahmen**. Lediglich beim Schutz der FFH-Gebiete durch bekannte Schutzgebietskategorien nach dem BNatSchG ist die Lage relativ eindeutig. Wird der Schutz der Gebiete jedoch analog zu Art. 6 der FFH-Richtlinie durch Maßnahmen angestrebt, die in Verträgen oder Managementplänen festgehalten werden, stellt sich fast automatisch die Frage nach der Verbindlichkeit dieser Instrumente. Während Verträge zumeist eine zeitlich begrenzte Dauer aufweisen, werden Managementpläne häufig „nur“ als Fachkonzept konzipiert, über dessen Implementation wenig bekannt ist. Hier gilt es zu klären, wie die Maßnahmen der Managementpläne eine rechtlich verbindliche Wirkung entfalten können.

### 3.2.2 Aufbauorganisation

Die „Aufbauorganisation“ umfasst die Konflikt und Inakzeptanz begünstigenden Aspekte, die sich auf die formalen Zuständigkeiten im FFH-Umsetzungsprozess zurückführen lassen. Neben der *Kompetenzverteilung* zwischen den beteiligten Akteuren und deren *institutionalisierter Zusammenarbeit*, gehören hierzu auch Aspekte, die sich auf das *Personal* der beteiligten Akteure beziehen.

Dieser „organisatorische“ Rahmen der Umsetzung der FFH-Richtlinie determiniert bereits zum Teil die Zusammensetzung der Schlüsselakteure, ihre Kommunikationswege und auch ihre Handlungsoptionen im Rahmen des institutionellen Gefüges<sup>75</sup>.

Da die Verwaltungsorganisation in den untersuchten Bundesländern teilweise sehr unterschiedlich ist, werden im Folgenden vorrangig „allgemeingültige“ Mechanismen dargestellt.

#### 3.2.2.1 Kompetenzverteilung und Zuständigkeiten in der Verwaltung

Das Handeln der (Naturschutz-)Verwaltung wird maßgeblich durch die Verteilung von Zuständigkeiten innerhalb und zwischen den an einem Verfahren beteiligten Institutionen bestimmt. Der Ausschluss von Verwaltungsebenen oder die Benennung ungeeigneter Ansprechpartner kann zu Konflikten innerhalb der Verwaltung und in ihren Außenkontakten führen. Ebenso kann die Verwaltungsorganisation einen innovativen Umgang mit den bisher noch unklaren Verfahrensvorschriften fördern oder behindern.

<sup>73</sup> Vgl. auch Kolodziejczok 2000, S. 675.

<sup>74</sup> zuerst: OVG Lüneburg, Beschl. V. 12.7.2000 – 3 N 1605/00 – Natur und Recht 2000, S. 711.

<sup>75</sup> Der Grad des Einflusses institutioneller Voraussetzungen auf Handlungen und Policy outcome ist allerdings umstritten. Zur Diskussion „Does institution matter?“ vgl. Mayntz & Scharpf 1995, S. 40-43.

### **Zuständige Ebenen der (Naturschutz-)Verwaltung**

Die Verwaltungsorganisation Europas und der Bundesrepublik Deutschland ist in verschiedene Ebenen mit unterschiedlichen Befugnissen untergliedert. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollen dabei möglichst viele Aufgaben so lokal wie möglich verankert werden<sup>76</sup>. Für eine effiziente Meldung der FFH-Gebiete wurde dieser Grundsatz relativ weit ausgelegt, d.h. viele Aufgaben verblieben bei verhältnismäßig übergeordneten administrativen Ebenen.

► **Top down Ansatz der Richtlinie widerspricht dem Selbstverständnis der lokalen Verwaltungen.** Das Meldeverfahren der FFH-Gebiete war vor allem auf der Landes- und Bezirksebene angesiedelt; die unteren Naturschutzbehörden waren teilweise mit der Annahme von Stellungnahmen betraut, ohne jedoch selbst auf die Verfahrensgestaltung einwirken zu können. Ähnlich schwach war die Position der anderen Fachbehörden auf lokaler und regionaler Ebene. Einige Mitarbeiter der Verwaltungen empfanden dieses Vorgehen als Kompetenzverlust. Zu reinen „Weisungsempfängern“ degradiert, fehlte ihnen die Motivation, sich für ein Verfahren einzusetzen, das aus örtlicher Sicht anders hätte organisiert werden müssen.

► **Regionales Know-How der Verwaltungen wurde nur ungenügend genutzt.** Durch die starke Formalisierung des Meldeverfahrens wurde häufig keine ausreichende Möglichkeit geschaffen, das regionale Know-How der (Naturschutz-)Verwaltungen zu nutzen. Hierzu gehört neben fachlichen Kenntnissen vor allem das Wissen um bestehende Akteurs- und Interaktionsstrukturen vor Ort. Viele der bekannten Akzeptanzdefizite bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie lassen sich auf die Beteiligung unpassender Akteure, die Nichtberücksichtigung örtlicher oder naturräumlicher Besonderheiten und das Wiederaufbrechen alter Konflikte zurückführen.

► **Fehlende Akzeptanz der zuständigen Verwaltungsebenen bei den Betroffenen.** In vielen Fällen genießen die unteren Verwaltungsebenen bei den Betroffenen ein höheres Ansehen als die übergeordneten Ebenen. Ihre Mitarbeiter sind örtlich besser erreichbar und kennen die Situation vor Ort; auch sind sie häufiger zu Kompromissen bereit.

Auch wenn die materiellen Auswirkungen der FFH-Richtlinie für die Betroffenen bisher noch kaum wahrnehmbar sind (vgl. Kapitel 3.2.1) fühlen sie sich durch die „Entmachtung“ ihrer gewohnten Ansprechpartner nicht selten übergangen und übervorteilt. Die eigentliche Zielsetzung der FFH-Gebiete rückt damit in den Hintergrund hinter reine Kompetenzfragen und das Vertrauen in die plötzlich machtlosen Ansprechpartner schwindet.

Es sollte jedoch nicht der Schluss entstehen, dass das gesamte FFH-Verfahren auf die lokale Ebene verlagert werden kann. Dies würde zu sehr heterogenen Ergebnissen führen. Auch ist auf dieser Ebene das nötige Fach- und Verfahrenswissen nicht immer vorhanden. Beispielsweise bekennen Mitarbeiter von Bauämtern offen, dass ihnen das Wissen, die Erfahrung und die Ressourcen fehlen, um FFH-Verträglichkeitsprüfungen (die nun in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen) richtlinienkonform abarbeiten zu können.

---

<sup>76</sup> Vgl. „Europa Artikel“ des Grundgesetzes: Art. 23 Abs. 1 GG.

### **Horizontale Aufgabenverteilung**

Neben der vertikalen Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen ist vor allem auch die horizontale Verteilung der Aufgaben zwischen den Fachverwaltungen wichtig. Dabei hat sich das Zusammenspiel zwischen Naturschutzbehörden und Landnutzungsverwaltungen in den Fallstudien als zentraler Punkt herausgestellt.

*Landwirt: „Durch das Landwirtschaftsamt fühlen wir uns auf jeden Fall nicht vertreten. Die sind in dieser AG [Anm.: zum Managementplan] mit drin und verhalten sich liebesdienerisch aus irgendwelchen Gründen. [...] die haben nicht das Rückgrat um die Interessen der Landwirtschaft zu vertreten!“*

Während die *Landnutzungsbehörden* auf regionaler und lokaler Ebene im Meldeverfahren meist keine formalen Aufgaben innehatten, ändert sich dies momentan, da ihnen beispielsweise die Federführung für die Erstellung von Managementplänen übertragen wird. Im Allgemeinen ist das Vertrauen der Betroffenen

in „ihre“ Behörde größer als in die Naturschutzbehörden. Oft haben sich Rituale ausgebildet, die den Landnutzerbehörden die Rolle des „Beschützers“ der eigenen Klientel gegenüber den Naturschutzbehörden zuweisen. Im Moment der Verantwortungsübernahme für ein naturschutzfachliches Konzept mit begrenztem Gestaltungsspielraum sind die Verwaltungen plötzlich in der Pflicht, unpopuläre Maßnahmen anzukündigen und mit zu verantworten. In den Fallstudien empfanden die Betroffenen dies dann schnell als Vertrauensbruch.

In der Frage nach den zuständigen Institutionen gewinnen neben fachlichen Erwägungen schnell die Eigeninteressen der beteiligten Akteure die Oberhand. Vor allem von der Forstverwaltung wird die FFH-Umsetzung als Profilierungsfeld gesehen, das es ermöglicht einen originären „Naturschutzbereich“ als Aufgabenfeld zu gewinnen. Trotz der öffentlich ausgetragenen Konkurrenz bekräftigen sowohl die Naturschutz- als auch die Landnutzungsbehörden die Überzeugung, dass eine angemessene Umsetzung der FFH-Richtlinie ohne das fachliche und auch sozioökonomische Know-how der jeweils anderen Verwaltung nur schwer durchführbar ist. Eine besondere Bedeutung kommt deshalb der Zusammenarbeit und der Allianzbildung zwischen den Behörden zu.

### **Unklare Zuständigkeiten**

Abgesehen davon, dass häufig keine „optimale“ Kompetenzverteilung bestand, hat sich das Fehlen einer klar definierten Aufgabenverteilung noch weitaus negativer ausgewirkt. Bei den Mitarbeitern der Behörden entwickelte sich meist kein Gefühl einer Verfahrensverantwortlichkeit, eines „ownerships“. Durch aktuelle Verwaltungsreformen in manchen Bundesländern kommt es außerdem dazu, dass Dienststellen, die formal für die Managementplanung verantwortlich wären, nicht mehr existieren. Die Verfahren werden hierdurch verzögert und die Unsicherheit aller Beteiligten erhöht sich.

#### **3.2.2.2 Institutionalisierte Zusammenarbeit**

Institutionen für die Koordination der am FFH-Umsetzungsverfahren beteiligten Akteure geben den Rahmen ihrer Zusammenarbeit vor. Allerdings weichen die tatsächlichen Kommunikationswege und auch der *de facto* vorhandene oder wahrgenommene Partizipationsgrad einzelner Akteure in der Realität nicht selten vom organisatorisch vorgesehenen Aufbau

ab<sup>77</sup>. Für die vorliegende Analyse war daher nicht primär die vorhandene Struktur von Anlaufstellen oder Kooperationsgremien maßgeblich, sondern deren (wahrgenommene) Leistungsfähigkeit.

### **Zusammenarbeit innerhalb der Naturschutzverwaltung**

Die mangelnde Zusammenarbeit innerhalb der Naturschutzverwaltung ist sowohl Ursache als auch Ergebnis der unklaren Kompetenzverteilung. Gute Ideen, *best practises* und auch Misserfolge in der Managementplanung verbreiten sich zu langsam, um anderen Akteuren unangenehme Erfahrungen zu ersparen und Synergieeffekte können kaum genutzt werden.

► **Ungenügende Austauschmöglichkeiten zwischen den Bundesländern.** Vor allem auf der Ebene der Länderministerien und der Bezirksregierungen wird bemängelt, dass kaum Erfahrungen und Programme aus anderen Bundesländern bekannt sind, sondern dass jede Institution „von vorne“ mit dem Management beginnt. Nachdem im Februar 2003 die Arbeitsgruppe „Gebietsschutz“ der LANA (Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz) zudem beschlossen hat, das FFH-Management wegen zu großer Heterogenität zwischen den Bundesländern nicht weiter zu behandeln<sup>78</sup>, fehlt in Zukunft ein wichtiges Austauschgremium. Die einzige, allerdings informelle, Austauschmöglichkeit scheint derzeit das Gespräch am Rande von Veranstaltungen der Naturschutzakademien der einzelnen Bundesländer zu sein, die zu diesem Zweck auch von Mitarbeitern anderer Länder besucht werden. Die dort ausgetauschten Informationen eignen sich jedoch in ihrer Form nicht, um direkt Einfluss auf das Verwaltungshandeln zu entwickeln.

► **Ungenügend vertikale Kooperationsmöglichkeiten.** Aus der Sicht einiger unterer Naturschutzbehörden gab es im Meldeverfahren zu wenig Möglichkeiten für den fachlichen Austausch mit den Bezirks- und Landesregierungen. Der offizielle Dienstweg wird von vielen als umständlich und ineffizient beschrieben; zudem ermögliche er vorsätzliche Intransparenz.

Die mangelnde Koordination führt innerhalb der Behörden zwangsläufig zu Wissenslücken. Dies betrifft sowohl das Wissen über Verfahrensabläufe, den Verfahrensstand, Zuständigkeiten und die aktuelle Rechtslage, als auch örtliches Wissen über Akteure, Arten und Lebensräume sowie wirtschaftliche und soziale Kontextbedingungen. Die Abwägung von Handlungsoptionen kann jedoch nur bei ausreichender Kenntnis über einen Sachverhalt erfolgen. Dies scheint momentan in vielen Fällen die flexible Suche nach Kompromissen und Lösungen mit den Betroffenen zu be- bzw. verhindern.

### **Anlaufstellen der Naturschutzverwaltung für den Außenkontakt**

Anlaufstellen der Naturschutzverwaltung für den Kontakt mit den Betroffenen und mit anderen Fachverwaltungen sind im bisherigen FFH-Umsetzungsverfahren kaum vorhanden.

► **Fehlende Anlaufstellen für die Betroffenen.** Vor allem im Meldeverfahren war es für viele Betroffenen schwierig, kompetente Ansprechpartner zu finden. Nicht selten waren die gewohnten Ansprechpartner auf lokaler Ebene nicht ausreichend in das Verfahren einge-

---

<sup>77</sup> Hill 1998, S. 518-520.

<sup>78</sup> Eichen 2003, mdl.

bunden oder konnten keine verbindliche Auskunft geben. Die im Rahmen der Beteiligungsverfahren zuständigen Ansprechpartner wiederum verfügten nicht über die nötige Kenntnis der örtlichen sozialen und wirtschaftlichen Strukturen und waren teilweise schwer erreichbar; auch kam es zu widersprüchlichen Informationen. Oft wurde das so entstehende Informationsvakuum durch Interessenvertreter aufgefüllt, die durch gezielte Falsch- oder Fehlinformation ihre Eigeninteressen zu stärken versuchten.

► **Unzureichende Schnittstellen für den Austausch zwischen den Verwaltungen.**

Gemeinsame Ministerien, in denen Umwelt-, Forst- und Landwirtschaftsressorts (oder ähnliche Kombinationen) zusammengefasst sind, scheinen in den Fallstudien zu keiner nennenswerten Verbesserung der Kooperation im Meldeverfahren geführt zu haben. Auf der lokalen Ebene werden nun im Managementverfahren Austauschforen in unterschiedlicher Intensität etabliert. Eine häufige Form ist hierbei die Arbeitsgruppe mit mehr oder weniger regelmäßigen Treffen. Probleme traten in diesen Arbeitsgruppen vor allem durch die Auswahl der Akteure, fehlende Entscheidungs- und Mitspracheregeln, sowie Ort und Dauer der Treffen auf. Der Informationsaustausch ist vom persönlichen Engagement einzelner Behördenmitarbeiter abhängig. Auch technische Probleme und unterschiedliche Fachstandards erschweren den Austausch.

*Naturschutzverwaltung: „Und die führen auch ein Kataster, und der Kollege [...], der sich da um die Fische kümmert, der führt auch ein Kataster, aber ein anderes. Die beiden sind noch nicht kompatibel. Das ist eigentlich ein Witz, aber es ist halt so.“*

Bei den interviewten Akteuren existiert das Bewusstsein für die Bedeutung eines Informationsaustausches und die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen und mit den Betroffenen. Nicht selten werden die Mitarbeiter jedoch mit dem vagen Auftrag „zusammenzuarbeiten“ alleine gelassen, ohne dass ihnen die notwendigen Strukturen zur Verfügung gestellt werden. In einigen Bundesländern gibt es punktuelle Ansätze, spezielle Gebietsmanager für FFH-Gebiete zu ernennen oder regionale Beratungseinrichtungen einzurichten. Allerdings ermöglicht es die gängige Vergabe von Fördermitteln bisher kaum, solche Einrichtungen auch finanziell zu unterstützen (vgl. Kapitel 3.2.1.1).

*Naturschutzverwaltung [über die Zusammenarbeit mit den Landnutzungsverwaltungen]: „Wir arbeiten eigentlich gar nicht zusammen. Vom Ministerium her wird gesagt, es gibt Abstimmungsbedarf, aber es wird kein Rahmen vorgegeben. Das ist unserer Eigeninitiative überlassen, wie wir das abstimmen.“*

**Strukturelle Voraussetzungen der nicht-behördlichen Akteure**

Die Ursachen für eine mangelnde Kommunikation und Kooperation sind jedoch nicht nur bei den verantwortlichen Behörden zu suchen. Durch den meist geringen Organisationsgrad der Betroffenen fehlen dort Personen, die einen ausreichenden Teil ihrer Zeit der FFH-Thematik und den damit verbundenen Abstimmungsprozessen widmen könnten. In den betroffenen mittelständischen Betrieben gibt es häufig keinen „FFH-Verantwortlichen“, ganz zu schweigen von kleineren landwirtschaftlichen Betrieben. Das Gleiche gilt für Kommunen sowie für viele regional oder lokal agierende Verbände. In den Fallstudien sind zudem kaum temporäre Koalitionen, wie z.B. Bürgerinitiativen aufgetreten, die als gemeinsames Sprachrohr agie-

ren könnten. Dies könnte auf die relativ gut ausgebildete Verbandsstruktur in der Land- und Forstwirtschaft zurückzuführen sein, es liegt aber wohl auch an der begrenzten räumlichen Ausdehnung der FFH-Gebiete. Häufig sind nur einige Eigentümer oder bestimmte Bewirtschaftungsformen betroffen, die übrigen Bürger verbinden mit „FFH“ weder Vor- noch Nachteile. Die wünschenswerte Integration, Beteiligung oder Information der Betroffenen und Externen scheitert damit auch am Mangel geeigneter Ansprechpartner.

### 3.2.2.3 Personalfragen

Eine optimale Aufbauorganisation besteht nicht nur aus der Bildung von Organisationseinheiten und deren Kommunikations- und Weisungsbeziehungen, sondern berücksichtigt auch Personalfragen. Da die erfolgreiche Umsetzung der FFH-Richtlinie vom Handeln der beteiligten Akteure abhängt, kommt diesem Punkt eine zentrale Rolle zu. Die Ergebnisse der Fallstudienanalysen zeigen jedoch, dass die Personalorganisation sowohl in quantitativer, als auch in qualitativer Sicht nicht immer optimal war. Neben den direkten Äußerungen der Interviewpartner wird dies vor allem implizit an Punkten, wie der wahrgenommenen Arbeitsüberlastung der beteiligten Akteure deutlich.

#### **Personalausstattung**

Fast alle der untersuchten Akteursgruppen weisen – gemessen an den Anforderungen einer unproblematischen Richtlinienumsetzung – eine personelle Unterausstattung auf. Die Implementation des gesamteuropäischen Konzeptes *NATURA 2000* auf bisher rund 7% der Fläche der Bundesrepublik (und dabei ist der Umgebungsschutz noch nicht eingerechnet!) stellt die Akteure vor neue Herausforderungen, die sie weitestgehend mit dem vorhandenen Personal bewältigen mussten; dies gilt für die Verantwortlichen gleichermaßen wie für die Landeigentümer und –nutzer.

Wegen der personellen Engpässe wurde der Arbeitsschwerpunkt in den Naturschutzverwaltungen oft auf die rechtlich vorgeschriebenen (naturschutz)fachlichen Aufgaben, wie z.B. das korrekte Ausfüllen der Standarddatenbögen, gesetzt. Die dennoch initiierten Beteiligungsverfahren wurden dagegen nicht ausreichend begleitet und verpufften oft in ihrer Wirkung. Zudem waren nur wenige Mitarbeiter von ihren bisherigen Tätigkeiten freigestellt und mussten interne Prioritäten setzen. Insgesamt fehlte damit der personelle Rückhalt, um die Umsetzung der FFH-Richtlinie aktiv zu gestalten.

*Landesamt [über die Arbeit der UNB]: „[...] wenn da einer da ist, der sich mit der Klärgrube vom Nachbarn genauso beschäftigen muss wie mit dem Obstbaum der umgesägt wird im FFH-Gebiet, dann wird er natürlich erst mal machen, was ihm am nächsten liegt, weil der Bürger ihm aufs Dach kommt und [das] FFH-Gebiet aber im Grunde genommen ihn in Ruhe lässt. Das ist einfach eine Frage der Kapazität, [...].“*

*Naturschutzbehörde auf Landesebene: „Und das sieht man auch an FFH, es ist destruktiv im Naturschutzbereich Stellen abzubauen, weil man Probleme heraufbeschwört, die man nachher an einer anderen Stelle mit Juristen wieder lösen muss.“*

Die teilweise erfolgte kurzfristige Erweiterung des Personals mit Zeitverträgen erfordert einen hohen Einarbeitungsaufwand und gewährleistet nicht die fachliche und personelle Kontinuität, die im Kontakt mit den Akteuren auf lokaler und regionaler Ebene notwendig wäre.

### **Qualifikation des Personals**

Die Qualifikation der zuständigen Akteure, Sachbearbeiter und Behördenvertreter entspricht nicht immer den vielfältigen Anforderungen, die sich durch die Umsetzung der FFH-Richtlinie ergeben. Dies liegt weniger an der tatsächlichen Qualifikation der einzelnen Personen, als vielmehr an der Frage für welche Aufgaben sie herangezogen werden (können). Nicht selten wäre der Einsatz der berühmten „eierlegenden Wollmilchsau“ erforderlich, um mit den wenigen zur Verfügung stehenden Personen allen Ansprüchen gerecht zu werden.

► **Die Ausbildung des Personals ist häufig vorrangig naturwissenschaftlich ausgerichtet.** Dies gilt für Naturschutzbehörden, Naturschutzverbände und Planungsbüros gleichermaßen. Mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie sind bisher meist Biologen und Ökologen mit ihrem naturwissenschaftlich geprägtem Selbst- und Berufsverständnis betraut. Soziologische und psychologische Kenntnisse, aber auch das Wissen über Landnutzungsformen und die Einstellungen der Landnutzer fehlen, um angemessen auf Konflikte mit den Betroffenen reagieren zu können. Von den Betroffenen und ihren Verbänden wird die Ausbildung der zuständigen Sachbearbeiter zudem als Wegweiser für die Schwerpunktsetzung in der Managementplanung aufgefasst. Sie setzen sich daher für die Einstellung von Förstern und Landwirten ein, um eine ausgeglichene Berücksichtigung der Interessen sicherzustellen.

► **Fachleute haben zu wenig Know-How für die konfliktfreie Managementplanung.** Aufgrund ihrer überwiegend naturwissenschaftlichen Ausbildung, ihres Tätigkeitsbereichs und ihrer räumlichen Distanz zu den einzelnen FFH-Gebieten, haben die Naturschutzfachleute häufig auch zu wenig Know-How, um etwa die Bedeutung einzelner Managementmaßnahmen für die Bewirtschafter vor Ort abschätzen zu können. Dies behindert die Beratung der Betroffenen und die Suche nach optimalen Managementlösungen.

### **3.2.3 Ablauforganisation**

Neben den institutionellen Rahmenbedingungen, deren Auswirkungen auf die Umsetzung der FFH-Richtlinie im vorhergehenden Kapitel dargestellt wurden, konnten in den Fallstudien auch Konflikt und Inakzeptanz begünstigende Faktoren identifiziert werden, die sich aus der Durchführung des bisherigen Umsetzungsverfahrens ergaben. Der Ablauf von Verfahren unterscheidet sich häufig von der formal festgelegten Vorgehensweise, wie sie eigentlich in der Aufbauorganisation verankert wäre. Dies war auch bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie so. Zudem wurden Verfahren nicht immer optimal auf die Bedürfnisse der beteiligten Akteure und die Erfordernisse einer reibungslosen Richtlinienimplementation abgestimmt.

So konnten neben allgemeinen Aspekten der *Verfahrensdurchführung* und der *zeitlichen Verfahrensplanung*, vor allem auf dem Feld der *Beteiligungs- und Informationsabläufe* Defizite festgestellt werden.

### 3.2.3.1 Allgemeine Aspekte der Verfahrensdurchführung

Die negativen Auswirkungen der Nichtbeachtung grundsätzlicher Verfahrensregeln sind vom Grundsatz her bereits aus der Implementationsforschung<sup>79</sup> und auch aus der auf den Naturschutz fokussierten Akzeptanzforschung bekannt. Ihre Bedeutung kann auf der Basis der vorliegenden Untersuchung für die Umsetzung der FFH-Richtlinie unterstrichen werden.

#### ***Mangelnde Anschlussfähigkeit des Verfahrens***

Sowohl bei verwaltungsinternen Abläufen, als auch im Kontakt zwischen der Verwaltung und den Betroffenen oder den Interessensvertretern, stehen die beteiligten Akteure einem Verfahren umso offener gegenüber, je mehr Anknüpfungspunkte sich zu ihrem sonstigen Handeln herstellen lassen. Dies ergibt sich zum einen aus der so möglichen Optimierung des Ressourceneinsatzes und der Ressourcenverfügbarkeit<sup>80</sup>, zum anderen aber auch aus der größeren Bereitschaft sich für bekannte Verfahren einzusetzen.

Häufigster Kritikpunkt in diesem Zusammenhang war die unklare Einordnung des Netzes *NATURA 2000* im Verhältnis zu (oft zahlreichen) anderen Verfahren mit Naturschutzbezug, die in den jeweiligen Regionen bereits durchgeführt wurden. Für die Beteiligten waren die Unterschiede und Gemeinsamkeiten des FFH-Verfahrens im Vergleich zu anderen Schutzkonzepten und Regionalentwicklungsprojekten häufig unklar. Ebenso wenig wurde vor Ort verstanden, weshalb bekannte Ansprechpartner wie z.B. Vertreter von Naturschutzverbänden oder die unteren Naturschutzbehörden nicht in das Verfahren eingebunden sind, oder warum Agrar-Umweltprogramme nicht automatisch FFH-kompatibel sind.

Auch entwickelte sich bereits ein erster „Beteiligungsüberdruß“, da die Akteure vor Ort ihrem Engagement bei verschiedenen Beteiligungsverfahren, die sich der Region mit immer wieder anderem, aber ähnlichem Fokus nähern, keinen Sinn mehr abgewinnen konnten.

#### ***Nichteinhalten festgelegter Verfahren und Absprachen***

Durch unverbindliche Verfahrensregeln und teilweise auch den expliziten Bruch festgelegter Verfahren ist vor allem bei den Betroffenen im bisherigen Umsetzungsprozess der FFH-Richtlinie das Gefühl entstanden, der behördlichen Willkür ausgeliefert zu sein. Es wurde der Eindruck vermittelt, dass beispielsweise die Beteiligungsverfahren bei der Gebietsmeldung je nach gewünschtem Ausgang immer wieder modifiziert wurden. Dies ist sicher auch auf die mangelnde Information über die Ziele und Grenzen der eingesetzten Beteiligungsverfahren zurück zu führen.

► **Unverbindliche Absprachen.** Immer wieder wird von den Betroffenen beklagt, dass Absprachen mit der Verwaltung meist einen unverbindlichen Charakter haben. Häufig sind die Gesprächspartner entweder nicht entscheidungskompetent, oder die rechtlichen Rahmenbedingungen sind noch ungeklärt. Nicht selten scheint diese Enttäuschung über die Unverbindlichkeit der Absprachen aber auch auf einer divergierenden Wahrnehmung der beteiligten Akteure zu beruhen: Die Verantwortlichen klagen, dass jede Prüfungszusage

<sup>79</sup> Vgl. Lane 2000, S. 97 ff.

<sup>80</sup> Brendle 1999, S.34.

etwaiger Einwände von den Betroffenen bereits als positive Entscheidung gewertet werde. Gleichzeitig scheinen sie diesen Eindruck nicht aktiv zu widerlegen, da Konflikte so vorerst vermieden bzw. auf andere Entscheidungsebenen verlagert werden (vgl. auch Kapitel 3.2.5.1).

► **Schleichende Einschränkung der Handlungsspielräume.** Wegen der unklaren Verbindlichkeit und Finanzierung des FFH-Gebietsschutzes, befürchten die Betroffenen die schleichende Einschränkung ihrer Handlungsfreiheiten innerhalb der Gebiete. Selbst wenn das Verhältnis zu den Naturschutzbehörden vertrauensvoll ist, ist die Skepsis gegenüber der EU so groß, dass beispielsweise Prinzipien wie das Verschlechterungsverbot und damit der Bestandsschutz für Nutzungen als nicht dauerhaft angesehen werden. Es wird vielmehr befürchtet, dass von der Europäischen Union Folgeregelungen über FFH-Gebiete erlassen werden, auf die die Betroffenen dann keinen Einfluss mehr haben. Die aktuell beschlossenen Cross-Compliance Regelungen scheinen diese Befürchtungen der Betroffenen zumindest im finanziellen Bereich zu bestätigen.

*Bürgermeister. „Jetzt hofft man und glaubt man, es wird versprochen: es kann ja erst mal alles so weiter bewirtschaftet werden. Und eines Tages kommt von oben ein Gesetz und es heißt: FFH-Richtlinien schreiben vor, dass die Flächen nur beschränkt bewirtschaftet werden dürfen und nicht mehr gedüngt werden dürfen, oder gar nicht mehr genutzt werden dürfen. Das befürchten wir. [...] Und da sollte man wirklich den Landwirten und auch den Gemeinden klaren Wein einschenken. Ich habe das Gefühl, dass man in der oberen Instanz und in Brüssel schon weiß, was man da wirklich vor hat.“*

### **Bürokratische Verfahrensregeln**

Die Bürokratie im Zusammenhang mit EU-Verfahren wird von allen Akteursgruppen beklagt. Der Abstimmungsbedarf zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Ebenen des bundesdeutschen Verwaltungssystems erfordert ein ausgeprägtes Regelwerk in dem Formalia einen großen Stellenwert einnehmen. Aus der Fördermittelpraxis bei der Vergabe von landwirtschaftlichen Fördermitteln ist diese Problematik hinlänglich bekannt<sup>81</sup>. Außer bei Genehmigungsverfahren im Umgriff von FFH-Gebieten (Verträglichkeitsprüfung) gibt es in den Fallstudien noch keine Hinweise auf einen erhöhten bürokratischen Aufwand bei der Bewirtschaftung von FFH-Gebieten. Im Hinblick auf das zukünftige Management der Gebiete befürchten jedoch viele der interviewten Akteure eine Verkomplizierung von Verfahrensabläufen, auch über Genehmigungs- und Förderverfahren heraus, und lehnen deshalb die Gebiete „präventiv“ ab.

*UNB [über die Beratung von Landwirten zu agrarökologische Förderprogrammen]: „ich würde zu dieser Jahreszeit am liebsten draußen sein, bei den Wackelkandidaten [...]. Stattdessen sitze ich in bundesdeutscher Manier am Schreibtisch und kümmerge mich um Formalia.“*

### **3.2.3.2 Zeitliche Verfahrensplanung**

Die zeitliche Verfahrensplanung bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie hängt von vielen Faktoren ab. Taktgeber ist einerseits der zum Teil bereits in der Richtlinie vorgegebene Zeitplan der EU, zum anderen aber auch die (rechtliche) Umsetzung in den einzelnen Bundesländern. Die Zeitplanung ist nicht nur von praktischer Bedeutung für die Durchführung einzelner

<sup>81</sup> Vgl. z.B. Güthler et al. 2003.

Aufgaben, sondern sie gibt letztlich vor, welchem Verfahrensschritt welcher Stellenwert eingeräumt wird. So wurde die Ausgestaltung einzelner Verfahrensschritte von der vorhandenen Zeit und nicht von den inhaltlichen Ansprüchen diktiert.

### **Zeitvorgaben durch EU, Bundes- und Landesebene**

Die Verzögerung der bisherigen Umsetzung der FFH-Richtlinie (nicht nur) in Deutschland gegenüber dem europäischen Zeitplan ist hinlänglich bekannt. Über die Ursachen hierfür wurde bereits viel geschrieben und gestritten, als Stichpunkt sei z.B. die verzögerte Novellierung des BNatSchG als Rahmenrechtsgrundlage für die Bundesländer zu nennen. In den Fallstudien stand daher weniger die Suche nach den Ursachen, als vielmehr die Auswirkungen dieser Verzögerungen im Vordergrund.

► **Andauernde Unsicherheit über die Ausgestaltung einzelner Verfahrensschritte.** In vielen zentralen Fragen der Umsetzung der FFH-Richtlinie haben erst Gerichtsurteile und langwierige Abstimmungsverfahren zwischen der EU und den Mitgliedstaaten die nötige Konkretisierung über eine rechtmäßige Umsetzung der einzelnen Verfahrensschritte gebracht. Z.B. war der Status potentieller FFH-Gebiete lange umstritten. In den Fallstudien hat dies zu inhaltlichen Kommunikationshemmnissen geführt, da selbst die Verantwortlichen keine verbindlichen Auskünfte über die Folgen der FFH-Gebiete geben konnten. Absprachen mit den Betroffenen blieben daher unverbindlich (s.o.) und die Angst vor *möglichen* Auswirkungen der Gebiete wuchs.

Die Vorläufigkeit der Meldekulisse führte zudem zu einem erhöhten Aufwand in Planungs- und Genehmigungsverfahren (vgl. Kapitel 3.2.1.1). Die bei (Bau)Vorhaben vorhandene öffentliche Aufmerksamkeit konnte wegen der anhaltenden Unsicherheit nicht genutzt werden, um eine konsistente und überzeugende Informationsstrategie über *NATURA 2000* zu verwirklichen. Da die endgültige Benennung der *NATURA 2000* Gebiete durch die Europäische Kommission bisher noch nicht erfolgt ist, besteht die Unsicherheit über den letztendlichen Status der Gebiete fort<sup>82</sup>. Dies vermindert die Verhandlungsbereitschaft der Betroffenen vor Ort.

► **Zeitsteuerung durch Externe.** Die Umsetzung der FFH-Richtlinie wird teilweise durch Kontextfaktoren gesteuert, die nicht direkt beeinflussbar sind. Dies sind vor allem politische Entscheidungen auf der Landes-, Bezirksregierungs- und Kreisebene sowie die Verbandspolitik. Je nachdem wie der machtrelevante Status<sup>83</sup> der FFH-Richtlinie von den einzelnen Akteuren eingeschätzt wurde, beeinflussten beispielsweise bevorstehende Wahlen den Zeitplan der Richtlinienumsetzung. So kam es öfter zum „offiziellen“ Abschluss des Meldeverfahrens, obwohl durchaus noch Nachmeldebedarf seitens des Habitatausschusses der EU-Kommission erkannt wurde. Aber auch die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel entscheiden letztendlich über den Umfang und den Rhythmus der weiteren Umsetzung.

---

<sup>82</sup> Hiervon ausgenommen sind die Gebiete mit prioritären Arten- oder Lebensraumvorkommen, die nach den Auswahlkriterien des Anhang III Phase 2 der FFH-Richtlinie in jedem Fall für das Natura 2000 Netz ausgewählt werden – dieser Aspekt ist jedoch den Akteuren vor Ort kaum bekannt.

<sup>83</sup> Heiland 1999, S. 136.

### **Zeitplanung im örtlichen Umsetzungsverfahren**

In der Detailplanung der örtlichen Umsetzungsverfahren wurden vor allem der Zeitpunkt und der Zeitrahmen für einzelne Verfahrensschritte, wie z.B. die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen, kritisiert. Durch die gegenseitige Verantwortungszuschreibung zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen (vgl. Kapitel 3.2.5.1) konnte allerdings nicht immer geklärt werden, wie weit der zeitliche Ablauf einzelner Arbeitsschritte auf der regionalen Ebene tatsächlich beeinflussbar war oder ob er durch die bereits angesprochenen übergeordneten Zeitvorgaben geprägt wurde.

► **Zeitrahmen für einzelne Verfahrensschritte ist zu kurz.** Dieser Punkt wurde von allen beteiligten Akteuren am häufigsten angesprochen. Vor allem die Konsultationsperioden im Meldeverfahren waren häufig zu knapp bemessen. Stellungnahmen konnten so nicht fundiert verfasst werden, ebenso wie den verantwortlichen Behörden die Zeit für deren Berücksichtigung und eine Rückmeldung an die Betroffenen fehlte. Es ist zu vermuten, dass vor allem der Zeitbedarf für ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren von den Verantwortlichen unterschätzt wird. Auch für die technisch-fachliche Durchführung der Gebietsmanagementplanung fehlt bereits in den Pilotverfahren ausreichend Zeit, so dass z.B. Vegetationsperioden nicht abgewartet werden können. Die folgende Überschreitung des gesetzten Zeitrahmens führt bei den Beteiligten zu Frustration und mangelndem Vertrauen in das Verfahren.

► **Zeitpunkt für den einzelnen Verfahrensschritt wurde ungünstig gewählt.** Da der gesamte zeitliche Spielraum für das Meldeverfahren häufig sehr gering war, kam es in den Konsultationsverfahren zu ungünstigen Zeitpunkten für die Abgabe von Stellungnahmen. Fiel z.B. die Beteiligung in die Erntezeiten der Landwirte oder in die Sommerferien, war eine Beteiligung der betroffenen Akteure kaum möglich. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Inhalten der Richtlinie und der Gestalt der vorgeschlagenen Gebiete unterblieb in diesen Fällen und steigerte die Skepsis gegenüber dem Konzept *NATURA 2000*.

Unabhängig von den tatsächlichen Ursachen für das schlechte Zeitmanagement, entstand bei den beteiligten Akteuren häufig der Eindruck, dass dieses Vorgehen bewusst geplant war. Dieses Misstrauen gegenüber den verfahrensgestaltenden Stellen hat die negativen Auswirkungen noch verstärkt und die Unsicherheit der Akteure erhöht. Die inkonsistente Zeitplanung und der Einfluss externer politischer Faktoren führten zudem zu einem Wechsel zwischen vermeintlicher Belanglosigkeit der Thematik und von Aktionismus geprägten Arbeitsspitzen. Dies hat sich auch auf die Mitarbeiter der (Naturschutz-)Verwaltungen ausgewirkt, die sich letztlich als Spielball übergeordneter politischer Interessen empfanden.

#### **3.2.3.3 Beteiligungsverfahren und Informationsabläufe**

Die Beteiligungs- und Informationsverfahren nehmen im Umsetzungsprozess der Richtlinie einen wichtigen Stellenwert ein, da hierbei die Beziehungen zwischen den Akteuren gestaltet werden.

In den einzelnen Bundesländern wurden/werden diese Verfahren unterschiedlich organisiert. Die Palette reicht dabei von der unkoordinierten Beteiligung einzelner Gruppen, bis hin zu standardisierten Verfahren an denen alle interessierten Bürger mitwirken konnten. Allen Ver-

fahren gemein ist jedoch die Diskrepanz zwischen dem Anspruch eines Beteiligungsverfahrens, Akteure egal welcher Couleur in den Entscheidungsprozess einzubeziehen – und den relativ strikten Regelungen der FFH-Richtlinie, welche die (Ver)handlungsspielräume vor allem im Meldeverfahren erheblich reduzierten.

### ***Umfang der Mitwirkungsmöglichkeiten durch Beteiligung***

Obwohl es sich bei den Beteiligungsverfahren um freiwillige Angebote der Bundesländer an die Akteursgruppen handelte, waren die Beteiligten häufig unzufrieden über den Grad der Mitwirkungsmöglichkeiten, die ihnen eingeräumt wurden. Dies ist vor allem auf die divergierenden Annahmen über die Ziele eines solchen Verfahrens zurückzuführen. In den Interviews wurden die Verfahren daher häufig als „Scheinbeteiligung“ beschrieben.

Die Verfahrensverantwortlichen sahen die Beteiligungsverfahren meist als Möglichkeit, vorhandene Kenntnisse über die vorgeschlagenen Gebiete zu aktualisieren. Ihr Beteiligungsziel war also die Sicherstellung der fachlichen Qualität der Meldevorschläge. Bei den Betroffenen war das Beteiligungsziel dagegen meist eine Reduktion der Meldekulisse. Die Ankündigungen der Beteiligungsverfahren bestärkten sie in dieser Hoffnung, da von den verantwortlichen Gremien Schlagworte wie „Konsens“, „gemeinsam“, und „in Abstimmung mit den Betroffenen“ verwendet wurden.

Wurden die daraus abgeleiteten Erwartungen enttäuscht, entstand bei den Betroffenen der Eindruck, dass die Verfahren nur der Vortäuschung von Mitwirkungsmöglichkeiten – und damit der Akzeptanzbeschaffung – dienen sollten. Diese Erfahrung ist in zweierlei Hinsicht sehr negativ für das weitere Umsetzungsverfahren der FFH-Richtlinie:

Zum einen ist das Vertrauen in die angebotenen Mitwirkungsmöglichkeiten und damit auch die Bereitschaft zu einer erneuten Teilnahme bei anderen Verfahren gesunken. Zum anderen hat diese Enttäuschung zur Ausprägung von Konflikten und stärkerer Inakzeptanz geführt und war damit kontraproduktiv für die Ziele der FFH-Richtlinie.

### ***Die Akteure im Beteiligungsverfahren***

Die Auswahl der zu beteiligenden und zu informierenden Akteure ist eines der maßgeblichen Kriterien, das über den Erfolg oder Misserfolg von Beteiligungsverfahren entscheidet.

► **Diskrepanzen über die Beteiligung bestimmter Gruppen.** Da in einigen Fällen keine Klarheit über das Ziel der Beteiligungsverfahren bestand, erfolgte auch die Auswahl der Akteure nicht immer nach klar definierten Kriterien. Neben anerkannten Interessenvertretern und Trägern öffentlicher Belange, führte dies teilweise zur Einflussnahme von Akteuren, deren „Beteiligungsrecht“ entweder von den Betroffenen, den Externen oder den Verantwortlichen angezweifelt wurde. Darüber hinaus blieb teilweise unklar, welche Akteure ihren

*Naturschutzverbandsvertreter: „So, dann ist das ja, [...] auf Landesebene noch mal gegengelesen worden, von Leuten, die damit gar nichts zu tun haben - Kreis und Städte-tag und Städte und Gemeinden und was weiß ich, Tourismusverbände - und die haben dann alle noch was rausgörgelt.“*

Einfluss in welchem Umfang geltend machen konnten. Dies erhöhte die Skepsis gegenüber den Ergebnissen, da die „Gerechtigkeit“ der Verfahren anzweifelbar war.

► **Ungenügende Information der Betroffenen durch Multiplikatoren.** Viele Betroffenen fühlten sich ungenügend über den Verfahrensablauf und die Zielsetzung der FFH-Richtlinie informiert. Dies liegt nicht nur an der mangelnden direkten Information durch die Verfahrensverantwortlichen (vgl. Kapitel 3.2.4) sondern auch an der ungenügenden Information durch die Multiplikatoren, wie z.B. die Landnutzungsverbände. Teilweise wurden die Multiplikatoren nicht ausreichend in die Verfahren einbezogen, z.T. versäumten sie es aber auch die Informationen an ihre Klientel weiterzugeben.

► **Fehlende Vergütung für die Teilnahme an Beteiligungsverfahren.** Naturgemäß bringen Beteiligungsverfahren einen gewissen Aufwand für alle Akteure mit sich. Im FFH-Meldeverfahren wurden beispielsweise Veranstaltungen organisiert und besucht oder Stellungnahmen ausgearbeitet. Stillschweigend wird hierbei davon ausgegangen, dass die Beteiligten dieses Engagement ehrenamtlich betreiben, da sie damit ja nicht zuletzt ihre Interessen verfolgen können. Allerdings kann eine Teilnahme auch als fachlicher Beitrag gewertet werden, den z.B. Naturschutzverbände gerne vergütet wüssten. Auch wird von den Betroffenen abermals die „Ungerechtigkeit“ (vgl. Kapitel 3.2.6.1) beklagt, dass sie es sich nicht leisten können Personal einzustellen, das sich um „FFH“ kümmert. Das gleiche gilt für Streitfragen zwischen Behörden und Einzelpersonen, da letztere meistens ökonomisch nicht in der Lage sind, ihren Standpunkt durch Gutachten wissenschaftlich belegen zu lassen. Die Ergebnisse dieser Verfahren werden dann wegen der damit einhergehenden „Verfahrensungerechtigkeit“ angezweifelt.

### ***Ungenügende Rückmeldung in Beteiligungsverfahren***

Aus verschiedenen Gründen wurden die Rückmeldungen durch die verantwortlichen Behörden an die Verfahrensbeteiligten häufig als unzureichend empfunden. Den Betroffenen waren der Verfahrensstand oder auch die Gründe für eine Ablehnung oder Annahme ihrer in den Stellungnahmen vorgebrachten Argumente unklar. Die Kriterien der Entscheidungsfindung waren somit nicht ausreichend transparent, um die getroffenen Entscheidungen zu legitimieren.

Allerdings gibt es auch Fälle, in denen eine mangelnde Rückmeldung angemahnt wird, obwohl diese nachweislich erfolgt ist. Hierbei handelt es sich um Fälle, bei denen den vorgebrachten Einwänden nicht entsprochen wurde. Nach dem Motto „eine Negativantwort ist keine Antwort“ versuchten die Betroffenen weiterhin, Druck auf die Behörden auszuüben. Aber auch die Art und Weise der Rückmeldung stieß häufig auf Kritik. So wurden standardisierte Briefe aus Textbausteinen als zu unpräzise und in ihrer Argumentation nicht auf die eigene Situation anwendbar empfunden.

Die angesprochenen Punkte sind teilweise nur schwer zu beheben, da bei Verwaltungsverfahren eine gewisse Verfahrensökonomie angestrebt werden muss. Allerdings sollten sich die Verfahrensverantwortlichen und –durchführenden darüber bewusst sein, dass Beteiligungsverfahren auch für die Beteiligten einen finanziellen und ideellen Aufwand darstellen. Entsprechend hoch sind daher auch ihre Erwartungen an diese Verfahren.

### 3.2.4 Kommunikation

Der Kommunikation wird eine große Bedeutung für das Handeln von Akteuren zugeschrieben. Dies geht bis hin zu der Auffassung, dass letztlich jede Interaktion zwischen zwei und mehr Akteuren als Kommunikation zwischen diesen aufgefasst werden kann. Zahlreiche Studien belegen die Bedeutung der Kommunikation für die Entstehung von Konflikten oder Inakzeptanz im Naturschutzkontext<sup>84</sup>. Diese Erkenntnisse können auch für den FFH-Kontext bestätigt werden, wobei hier der Kommunikationsbegriff enger gefasst wird. Kommunikation wird hier als Prozess zwischen zwei oder mehreren Akteuren aufgefasst, der die Übermittlung von Informationen oder den Austausch von Standpunkten zum Ziel hat. Bewertet wurden hier vor allem die von den verantwortlichen Behörden initiierten Strategien.

Für die beteiligten Akteure erwiesen sich die *Zielsetzung und der Inhalt der Kommunikation* für ebenso bedeutsam, wie die eingesetzten *Kommunikationsmedien* und deren Abstimmung auf die *Zielgruppen*. Aber auch die persönlichen *Eigenarten* und *Orientierungen* der an den Informations- oder Beteiligungsverfahren beteiligten Akteure scheinen in den Fallstudien das Entstehen von Konflikten begünstigt zu haben. Es handelt sich bei dieser Gruppe der Konflikt und Inakzeptanz begünstigenden Faktoren damit auch um die psychologischen Auswirkungen der verfolgten Kommunikationsstrategien.

#### 3.2.4.1 Zielsetzung und Inhalt der Kommunikation

Im bisherigen Verlauf der FFH-Gebietsmeldung und auch des –managements, wurden von den beteiligten Akteuren die verschiedensten Kommunikationsmedien und -formen eingesetzt. Die Palette reicht hierbei von gedruckten Informationsbroschüren über Fachvorträge auf Veranstaltungen bis hin zu Diskussionsrunden am Stammtisch.

##### ***Zielsetzung der Kommunikationsschritte***

Ähnlich wie bereits für die Beteiligungsverfahren insgesamt angesprochen (vgl. Kapitel 3.2.3.3), war die gewählte Methode häufig nicht auf das verfolgte Ziel abgestimmt. Vor allem die Wirkung reiner Information auf die Einstellung der Adressaten wurde durch die Verantwortlichen meist überschätzt. Umso größer war hier die Enttäuschung, wenn es nicht gelang, die Gegner der FFH-Gebiete durch reine Informationsveranstaltungen von den Zielen der Richtlinie zu überzeugen.

##### ***Vermittelte Inhalte***

Im Einzelnen konnte hier keine detaillierte inhaltliche Analyse der einzelnen Informations- und Kommunikationsstrategien aller Fallstudien durchgeführt werden. Das analysierte Informationsmaterial, die Presseberichte und auch die Aussagen in den Interviews brachten jedoch zwei grundlegende Aspekte zu Tage:

► **Ungenügende positive Kommunikation über die Richtlinie.** Sowohl in Informationsbroschüren, als auch in der direkten Kommunikation zwischen Verantwortlichen und Be-

---

<sup>84</sup> Vgl. die von Stoll 1999 identifizierten Kommunikationsbarrieren bei Gruppenprozessen bei der Ausweisung von Großschutzgebieten (S. 142 – 163; 166), oder Heiland 1999, S. 80ff und zahlreiche andere.

troffenen, standen häufig die formalen Anforderungen der Richtlinie im Vordergrund. Nicht selten wurde ein Druckszenario aufgebaut, das vor allem die möglichen Kürzungen der Strukturfondsmittel im Falle einer verspäteten Meldung in den Vordergrund rückte. Mögliche positive Wirkungen der Richtlinie, sowohl auf die Tier- und Pflanzenwelt, *vor allem* aber auch auf die sozio-ökonomischen Entwicklungen der Regionen wurden kaum kommuniziert. Gegner der FFH-Richtlinie hatten es deshalb leicht, negative Szenarien zu entwerfen. Eine Überzeugung für die Ziele der Richtlinie ließ sich dagegen mit dem permanenten Verweis auf den Druck der EU nicht erreichen. Ebenso wenig gelang es durch diese Kommunikationsstrategie wichtige politische oder gesellschaftliche Akteure zu motivieren, sich für die Ziele der Richtlinie zu engagieren.

► **Widersprüchliche Strategien der Naturschutzvertreter.** Zwischen den Naturschutzverbänden und den Behörden, aber auch zwischen den Behörden verschiedener Ebenen wurde die Kommunikationsstrategie teilweise nicht aufeinander abgestimmt. Dies lag zum Teil an den bereits angesprochenen unterschiedlichen Auffassungen über die „korrekte“ Auslegung der Richtlinie, zum Teil wurde die Kommunikation aber auch genutzt, um die eigene Position im Verfahren zu stärken und die Verantwortung an andere abzugeben oder um hohe (politische) Forderungen zu stellen<sup>85</sup>. Im Ergebnis führte diese heterogene Darstellung über Ziele, Inhalte und nötige Maßnahmen jedoch zu einem generellen Glaubwürdigkeitsverlust der Informationen. Die eigentliche Zielgruppe, die Betroffenen wurden der Unsicherheit des Verfahrens oft überdrüssig und schlossen sich gerne dem strategischen Widerstand der Verbandsvertreter an.

### 3.2.4.2 Kommunikationsweise und Zielgruppe

Dass die Art der Kommunikation, d.h. das Kommunikationsmedium und die gewählte Sprache möglichst konsequent auf die Bedürfnisse der Zielgruppe abgestimmt werden muss, ist mittlerweile fast schon selbst verständlich. Gerade in der Naturschutzkommunikation ist dies jedoch nicht immer einfach, da die Akteurszusammensetzung oft recht heterogen ist, und auch die Interessen und Ansprüche der Zielgruppe nicht immer bekannt sind. So kam es auch bei der bisherigen Umsetzung der FFH-Richtlinie in den einzelnen Gebieten immer wieder zu Missverständnissen, Fehlinterpretationen und Ablehnung durch die Gesprächspartner, bzw. die Adressaten.

#### **Sprache**

Ein bekanntes Kommunikationshemmnis im Naturschutz ist die Wahl einer zu theoretischen und fachspezifischen Sprache der verantwortlichen Behörden gegenüber den Betroffenen<sup>86</sup>. Durch die Unsicherheit über die korrekte rechtliche Auslegung der Richtlinie und die für alle Beteiligten noch weitestgehend unbekanntem Folgen einer sachgerechten Um-

*Landwirt: [...] - wir verkomplizieren doch alles total. Das ist ja dieser Horror. Wieso denn nicht einfach? Es gibt doch einfache Worte in der deutschen Sprache. Mit einfachen Worten den Leuten sagt, was habe ich vor, welche Möglichkeiten sind.*

<sup>85</sup> Beispiele hierfür sind die öffentliche Kommunikation der Schattenlisten der Naturschutzverbände, z.B. Bund Naturschutz in Bayern e.V. 1999.

<sup>86</sup> Vgl. Stoll 1999, S. 148; Schenk 2000, S. 71f.

setzung der Richtlinie haben die Verantwortlichen oft eine möglichst „korrekte“ Sprache – die sich eng am Richtlinien text orientiert – verwendet. In der Folge blieben für die Betroffenen ohnehin umstrittenen Begriffe wie das Verschlechterungsverbot in ihrer Bedeutung unklar. Zudem wurde die Kommunikation über die Richtlinie von mehr oder weniger korrekt verwendeten juristischen Begriffen geprägt. Die Richtlinie wurde dann zu einer selbstständigen „Instanz“, die Dinge „fordert“, nicht-entschädigungsfähige Auflagen „macht“ etc. Diese Art der Kommunikation blendete die Akteure, d.h. die mit der Umsetzung beschäftigten Menschen, aus und erschwerte den Aufbau direkter (Verhandlungs-)Kontakte zwischen den Akteuren.

Neben der verbalen Sprache, ob geschrieben oder gesprochen, ist im Zusammenhang mit der FFH-Richtlinie auch noch auf die visuelle Sprache hinzuweisen. Bei den Gebietsabgrenzungen spielte naturgemäß das verwendete Kartenmaterial eine bedeutende Rolle zur örtlichen Konkretisierung der Meldekulisse. Die teilweise „willkürlich“ auf dem Papier gezogenen Grenzen waren für die Betroffenen auf ihrem Grund und Boden visuell nicht nachvollziehbar. So verliefen Gebietsgrenzen quer durch die Mitte eines Sees, oder durch Äcker und Wälder. Aber auch die Kartengrundlagen waren nicht immer auf die Bedürfnisse der Betroffenen abgestimmt. Häufigster Kritikpunkt hierbei war der zu grobe Maßstab (teilweise 1:50000) und die Verwendung von veraltetem Kartenmaterial.

### **Medium und Umfang von Information**

Die Übermittlung von Informationen ist als ein wichtiger Teilbereich der Kommunikation anzusehen, da hierbei das wesentliche Wissen über das Akzeptanzobjekt, d.h. die FFH-Gebiete vermittelt werden kann. Die Wahl des Informationsmediums aber auch die Aufbereitung der Information haben sich in den Fallstudien als ausschlaggebend erwiesen, für die Bereitschaft der Empfänger (meist Externe und Betroffene), die dargebotenen Informationen aufzunehmen und vor allem nachzuvollziehen.

► **Elektronische Medien.** Die Vorteile elektronischer Medien liegen in ihrer leichten Verbreitbarkeit und den relativ geringen Kosten. Allerdings ist gerade bei der Kommunikation mit den Betroffenen der FFH-Richtlinie nicht immer sichergestellt, ob die Zielgruppen tatsächlich in der Lage sind die dargebotenen Informationen zu verarbeiten. So reicht der Hinweis auf eine Homepage nicht, wenn der Betroffene gar keinen Computer hat. Aber auch die psychologischen Widerstände gegen elektronische Medien sollten nicht unterschätzt werden. In einem Fall hat ein Vortrag vor allem deshalb eine bleibende Wirkung hinterlassen, weil er als Powerpointpräsentation mit Beamer durchgeführt wurde. Die vermittelten Inhalte waren für die anwesenden Betroffenen gegenüber dem Computer und der Leinwand zweitrangig.

*Zwei Mitarbeiter der Bezirksregierung [über die Verbreitung der Gebietsvorschläge]:*

*A: „Diese CD-Rom ist ins Internet gestellt worden, bzw. sie ist an alle Kreise und Kommunen versendet worden.“*

*B: „So dass der Zugriff für die Gemeinden da möglich war.“*

*A: „Technisch möglich.“*

► **Schriftlich – Mündlich – Veranstaltung.** Die Wahl der Informationsweise wurde bei der FFH-Umsetzung vorrangig auf der Basis pragmatisch-praktischer Überlegungen getroffen. Die persönliche mündliche Information mit der direkten Gelegenheit zur Diskussion ist sicher die Zeit- und Personalaufwändigste Art. Zudem müssen Widersprüche direkt aufgegriffen

und argumentativ behandelt werden. Die häufigste Form der Informationsverteilung war bisher die Durchführung von Informationsveranstaltungen und die Bereitstellung schriftlicher Informationen. Veranstaltungen boten die Möglichkeit, die Stimmung der Zuhörer aufzugreifen und auf besondere Bedürfnisse einzugehen. In einigen Fällen waren sie daher recht erfolgreich, um einen ersten Einblick in die Thematik zu geben, und die wichtigsten Kritikpunkte aufzunehmen. Der Erfolg war hier jedoch stark von der Gesprächsleitung (vor Ort anerkannter Akteur?), der Größe der Veranstaltung (persönlicher Austausch möglich?), sowie dem Veranstaltungsort und –zeit abhängig.

Die *schriftliche Information* bietet dagegen kaum Feedbackmöglichkeiten für die Zielgruppe. In den Fallstudien wurden deshalb schriftliche Informationen und Ankündigungen von den Betroffenen in einigen Fällen als Trick aufgefasst, mit dem sich die Verantwortlichen der direkten Konfrontation entziehen wollen. Zudem waren Missverständnisse relativ häufig. Durch den fehlenden direkten Kontakt waren der Konstruktion von „Horrorszenarien“ über Auswirkungen der FFH-Gebiete keine Grenzen gesetzt.

*Bezirksregierung [über die postalische Versendung der Gebietsvorschläge]: „Und die machten dann also ihre Post auf und sahen dieses Gebiet und konnten das in keinsten Weise einordnen.“*

► **Aufbereitung und Umfang von Informationsmaterial.** Fast alle Bundesländer haben eigene Informationsbroschüren über die Umsetzung von Natura 2000 herausgegeben. Das reicht von übersichtlichen Kurzfassungen, die meist anhand bestimmter Fragen über *NATURA 2000* aufgebaut sind, bis zu ausführlichen Berichten oder auch zielgruppenspezifischem Material. Eine ausführliche Erhebung über die Reichweite dieser Materialien konnte in der vorliegenden Studie nicht erfolgen. Für die Betroffenen waren diese Veröffentlichungen jedoch häufig zu unspezifisch, da sie auf konkrete Fragen (Bin ich betroffen, oder nicht?!) keine Antworten geben konnten. Bei der behördeninternen Kommunikation wurde dagegen eher die Fülle des Materials bemängelt. Den Sachbearbeitern ist es oft nicht möglich, die dargebotenen Informationen für ihren Aufgabenbereich in angemessener Zeit zu selektieren. Vor allem größere Firmen und Behörden waren mit der Zugänglichkeit und der Aufbereitung der vorhandenen Informationen zufrieden. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass diese den Umgang mit größeren schriftlichen Informationsmengen gewohnt sind, und außerdem oft über informelle persönliche Informationskanäle verfügen.

### 3.2.4.3 Orientierung und Einstellung der Akteure im Kommunikationsprozess

Unabhängig von der Art der Kommunikation, d.h. den gewählten Medien, der Sprache, des räumlichen und zeitlichen Kontextes, etc. bringen die beteiligten Akteure bereits eine bestimmte Einstellung und Erwartungshaltung in ein Verfahren mit. Sie können daher nicht als *tabula rasa* verstanden werden, die beliebig mit neuen Eindrücken gefüllt werden kann.

#### **Dialogbereitschaft der Akteure**

Insgesamt werfen sich die Akteure bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie gegenseitig eine mangelnde Dialogbereitschaft vor, die teilweise aus den tatsächlich begrenzten Handlungsspielräumen resultiert. Aus der Sicht der Naturschutzbehörden muss zudem festgestellt wer-

den, dass nicht jedes Ziel der FFH-Richtlinie verhandelbar ist. Auch haben die beteiligten Akteure nicht immer die Kompetenzen, um sofort Zugeständnisse zu machen.

Wichtig für die Bereitschaft dargebotene Informationen aufzunehmen oder in einen Dialog mit einem bestimmten Akteur einzutreten, ist in jedem Fall die gegenseitige Einschätzung der Interaktionspartner. Hierzu zählen „traditionelle“ Animositäten ebenso, wie langjährige Allianzen. Diese können sich jedoch auch ändern und weiter entwickeln.

► **Mangelnde Glaubwürdigkeit des Informanten.** Es gibt keine objektiven Maßstäbe, ob ein Akteur „glaubwürdig“ ist oder nicht. In den Fallstudien wurden Informationen weniger aufgenommen, wenn sie von Akteuren verbreitet wurden, die lokal nicht anerkannt waren, weil sie beispielsweise die „falsche“ Parteimitgliedschaft hatten oder eine „falsche“ Zeitung abonnierten. Dies war selbst dann der Fall, wenn der Inhalt der Information an sich positiv gewertet wurde.

► **Misstrauen gegenüber den verantwortlichen Behörden.** Nur in wenigen untersuchten Fällen gelang es den verantwortlichen Behörden, anfängliches Misstrauen der Betroffenen in einen konstruktiven Dialog zu überführen. Unabhängig vom bisherigen Verhältnis zwischen Verantwortlichen und Betroffenen führte die Unsicherheit im FFH-Verfahren grundsätzlich zu Misstrauen zwischen den Akteuren. Besonders stark war dieses Misstrauen, wenn in der Vergangenheit negative Erfahrungen gemacht wurden, etwa Vereinbarungen (scheinbar) nicht eingehalten wurden oder Interessen nicht durchgesetzt werden konnten. In diesen Fällen steckten die verantwortlichen Behörden in einem Dilemma: egal wie sie informierten, wurde jeder Schritt als „Trick“ aufgefasst. Meist wurde über zu wenig Information geklagt, in anderen Fällen wurden aber auch gerade ausführliche Informationsveranstaltungen als Maßnahme zur Beschwichtigung des „berechtigten“ Widerstandes gewertet.

► **Mangelnde Wertschätzung des Kommunikationspartners.** Nicht nur direkte gegenseitige Bezeichnungen mit Begriffen wie „Kasperl“, „Bezirkshauptlinge“ und „schlaue Herrschaften“ geben Aufschluss über die gegenseitige Wertschätzung der Akteure. Auch ihr Verhalten ist ein wichtiger Indikator und wird von den Akteuren wechselseitig interpretiert. So kam es zu dem im Naturschutzkontext mittlerweile schon „klassischen“ Fall, dass Kartierer ihrer Arbeit nachgingen, ohne mit den Flächeneigentümern Kontakt aufzunehmen. Im Gegenzug war der Flächeneigentümer dann nicht mehr bereit, auf die „Bedürfnisse“ der Behördenvertreter einzugehen. Auch andere der bisher angesprochenen Konfliktfaktoren, wie z.B. Zeitmangel, örtliche schlecht erreichbare Ansprechpartner und eine ungünstige Konzeption von Fördermitteln, werden von den Betroffenen als mangelnde Wertschätzung aufgefasst, die ihre Dialogbereitschaft senkt.

### 3.2.5 Eigeninteressen

Neben den unmittelbar auf die Umsetzung der FFH-Richtlinie bezogenen Sachinteressen, deren Wirkung bereits im Kapitel 3.2.1 „Materielle Faktoren“ angerissen wurde, wird das Verhalten der Akteure maßgeblich durch die von ihnen verfolgten Eigeninteressen bestimmt. In der Diskussion um die Akzeptanz von Naturschutzvorhaben darf nicht vergessen werden, dass es sich bei „dem Naturschutz“ auch um ein Politikfeld handelt. In diesem spielen neben Sachfragen auch Macht, Einfluss und Handlungsspielräume eine große Rolle. Je nach der

aktuellen Situation im politischen Tagesgeschäft (beispielsweise vor oder nach Wahlen oder beim Streit um Infrastrukturvorhaben), wurde das Umsetzungsverfahren der FFH-Richtlinie daher zu einem Thema von mehr oder weniger großer politischer Relevanz.

Akteursübergreifend war bei der bisherigen Umsetzung der FFH-Richtlinie vor allem der Wunsch nach *Konfliktvermeidung* zu beobachten, häufig auch um Koalitionen in anderen Themenbereichen nicht zu gefährden. Außerdem führte der *Kampf um Macht, Einfluss und Handlungsspielräume im FFH-System* zu strategischem Handeln, ebenso wie die FFH-Thematik als *Profilierungsfeld* gesehen wurde.

### 3.2.5.1 Konfliktvermeidung

Konflikte egal welcher Art bedeuten für die beteiligten Akteure einen Mehraufwand an Ressourcen. Bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie äußert sich dies beispielsweise in einem erhöhten Arbeitsaufwand der Naturschutzbehörden für die Erstellung der Meldekulisse. Zudem werden Konflikte für gewöhnlich als etwas Negatives wahrgenommen (vgl. Anhang I) und mit einem Scheitern der verantwortlichen Akteure gleichgesetzt. Die beteiligten Akteure versuchten daher, aufkommende Konflikte nach Möglichkeit zu verlagern oder zu vermeiden.

#### ***Konfliktverlagerung zu anderen Institutionen oder Ebenen***

Die Antizipation von möglichen Konflikten und deren präventive Verlagerung auf andere Ebenen oder Institutionen ist ein häufiges Phänomen im Implementationsprozess der FFH-Richtlinie. Nicht selten durch den Widerstand und die Agitation beteiligter Interessenvertreter forciert, entstand der Eindruck, dass die Interessen der Landeigentümer und –nutzer und die der Naturschutzbehörden generell unvereinbar, und Konflikte damit unlösbar seien.

► **Konfliktverlagerung auf andere Umsetzungsebenen.** Die Kommunikations- und Informationsstrategien im Meldeverfahren waren oft von einer Verantwortungszuschreibung an „höhere“ Ebenen geprägt. Die Verantwortlichen versuchten eine Solidarisierung mit den Betroffenen zu erreichen, indem sie die „Schuld“ an der Richtlinie der ungreifbaren EU gaben oder Zeitverzögerungen mit der zögerlichen Gesetzgebung des Bundes rechtfertigten.

► **Konfliktverlagerung zwischen den Fachverwaltungen.** Auch zwischen den Fachverwaltungen wurde die Verantwortung hin und her geschoben. So bemängelten die Naturschutzverwaltungen vor allem, dass andere Fachverwaltungen in ihrer Beratung nicht auf eine zügige Umsetzung der Richtlinie hin arbeiteten, sondern im Gegenteil die Landnutzer durch Stellungnahmen noch vor einer Meldung der Gebiete „schützen“ wollten. Die Landnutzungsbehörden versuchten wiederum die Verantwortung komplett an die Naturschutzverwaltung zu verlagern.

Mit der Verlagerung der Verantwortlichkeit und damit auch der Konflikte auf andere Ebenen und Institutionen wird jedoch nicht nur das Ziel eines besseren Verhältnisses mit den Betroffenen verfolgt, sondern es liegen auch Ressourcenknappheit und die mangelnde Motivation dahinter, für ein Konzept einzustehen, das nicht aus regionalen Bedürfnissen heraus entwickelt wurde.

### **Konfliktvermeidung im direkten Kontakt mit den Betroffenen**

Die Konfliktvermeidungsstrategien im direkten Kontakt zwischen den verantwortlichen Behörden und den Betroffenen finden ihren Niederschlag in zahlreichen der bereits angesprochenen Aspekten: (un)geeignete Ansprechpartner, der rigide Zeitplan und auch die Selektivität bei der Weitergabe von Informationen, scheinen nicht zuletzt auch das Ergebnis von mehr oder weniger gezielten Strategien der Behörden und der politischen Akteure zu sein, Konfrontationen mit den Betroffenen aus dem Weg zu gehen.

Hier muss natürlich unterschieden werden, zwischen dem Verdacht der Betroffenen, dass jegliches Verhalten der Behörden ein „Beschwichtigungstrick“ sei, und der tatsächlichen Strategie der Behörden. Sicher scheint jedoch, dass in einigen Fällen der Umfang der Melde-

*Landwirt [über Ansprechpartner im Naturschutz]: „Und dieser Club, die vermeiden es, zur gleichen Zeit am gleichen Ort [...] zu stehen. Weil dann keiner da ist, den sie vorschieben können. Das werden sie fast nicht erleben. Es ist immer eine Organisation, die nicht da ist. Und ich sag auch so: die ist bewusst nicht da. Die ist bewusst nicht da, damit die keine Entscheidung treffen können.“*

kulisse reduziert wurde, um das Konfliktpotential zu entschärfen. Fachlich können diese Abstriche später durch den Umgebungsschutz und die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung wieder „eingefangen“ werden.

Doch genau hier treten die negativen Auswirkungen dieser vermeintlichen Konfliktvermeidung auf: die Konflikte werden nicht in einem frühen Stadium gelöst, oder auch einfach normativ entschieden, sondern sie werden in spätere Phasen des Verfahrens verlagert.

### **Fazit zur Vermeidung und Verlagerung von Konflikten:**

Neben den Auswirkungen der Konfliktvermeidung auf den Umsetzungsprozess der Richtlinie haben diese Strategien mittelfristig auch eine Schwächung der jeweiligen Akteure zur Folge. So erkennen die Betroffenen in einigen Fällen die vermeintlich eingegengten Handlungsspielräume ihrer lokalen oder regionalen Naturschutzbehörden an und sehen die FFH-Richtlinie als ein „Übel“ das von „oben“ kommt. Dies bringt den Akteuren vor Ort tatsächlich eine Beruhigung der akuten Konflikte; gleichzeitig werden sie jedoch von den Betroffenen als schwache Akteure angesehen, die keinen Einfluss auf das Verfahren haben. Die Bereitschaft in anderen Fällen oder auch in einer späteren Umsetzungsphase mit einem schwachen Akteur zusammenzuarbeiten, ist jedoch gering.

Zudem hat in den untersuchten Fällen die „Vermeidung“ von Konflikten fast ausnahmslos zu deren *Verlagerung*, entweder auf andere Ebenen oder auf andere Phasen des Verfahrens geführt. Durch das Fehlen der Verantwortungsübernahme durch die *verantwortlichen* Behörden fehlt eine Institution, welche die „Autorenschaft“ für den Implementationsprozess der Richtlinie auf lokaler Ebene übernimmt. Steht aber niemand hinter den Zielen der Richtlinie und deren Umsetzung in Deutschland, kann sich auf lokaler Ebene weder ein Gefühl des „ownership“ einstellen, noch kann ein konstruktiver Verhandlungsdialog beginnen. Dieser wäre jedoch die Grundlage für eine langfristig erfolgreiche partizipative bzw. kooperative Richtlinienumsetzung auf regionaler und lokaler Ebene. Der durch Bürgerbeteiligung und Dialogverfahren begonnene partizipative Weg gerät damit ins Stocken und Leitbilder der erfolgreichen Implementation können sich nicht verbreiten.

### 3.2.5.2 Kampf um Macht, Einfluss und Handlungsspielräume

Während die Konfliktvermeidungsstrategien noch als „Hilfsmittel“ zur Umsetzung der FFH-Richtlinie angesehen werden können, spielen auch Eigeninteressen eine Rolle, die lediglich auf die Festigung der eigenen Position im FFH-Akteursfeld ausgerichtet sind. Mit einer Ausdehnung über knapp 7 % der Fläche der Bundesrepublik hat die Verwaltung bzw. das Management der FFH-Gebiete einen hohen Stellenwert für flächenbezogen arbeitende Akteure. Eine feste Position im Umsetzungsprozess der FFH-Richtlinie erleichtert den „Einfluss“ auf einen flächenmäßig großen Teil der Bundesrepublik.

#### ***Einfluss(verlust) durch Beteiligung***

Beteiligungsverfahren sind der Dreh- und Angelpunkt, an dem sich die Gelegenheit bietet, eigene Gestaltungsvorstellungen in das Management der Gebiete einzubringen. Durch das weit verbreitete bipolare Konfliktverständnis empfinden viele Akteure die Beteiligung anderer Akteure automatisch als Gefährdung ihrer eigenen Position. Die Wahrnehmung von Konfliktkonstellationen – im Sinne von „entweder meine Interessen oder deine“ – überwiegen vor die Suche nach eventuell möglichen Win-win Situationen.

► **Ambivalentes Verhältnis der Naturschutzvertreter gegenüber Beteiligungsverfahren.** Die Vertreter des Naturschutzes zeigen eine ambivalente Haltung gegenüber Beteiligungsverfahren. Hin- und hergerissen zwischen der Suche nach Konsens, als anerkannter Voraussetzung zur erfolgreichen Verwirklichung von Naturschutzkonzepten, und dem Selbstverständnis als einzig kompetenter Fachinstanz für die Vertretung der „Bedürfnisse“ der FFH-Gebiete, wurden Beteiligungsverfahren (auch im Gebietsmanagement) häufig mit einem sehr kleinen Beteiligungsspielraum konzipiert. Auf die Auswirkungen dieser halbherzigen Beteiligung, die häufig als Scheinbeteiligung wahrgenommen wurde, wurde bereits eingegangen.

► **Partizipationswillen der Betroffenen.** Der Wunsch der Betroffenen nach ausreichenden Mitgestaltungsmöglichkeiten wiederum ist meist nicht vorrangig fachlich motiviert. D.h., der Wunsch nach Partizipation scheint eher aus dem Bedürfnis nach Anerkennung und dem Misstrauen gegenüber den Interessen der anderen Akteure zu entspringen. Die Sachinteressen, wie z.B. finanzielle Aspekte oder Bewirtschaftungsmaßnahmen sind zwar nicht unbedeutend, dienen jedoch häufig vor allem als „Munition“ im Kampf um den Einfluss auf die Flächen.

► **Gefährdung der Planungshoheit und sonstiger Formen des Einflusses.** Durch den europaweiten Geltungsbereich der Richtlinie konnte nicht auf Kompetenzverteilungen im administrativen System Deutschlands eingegangen werden. Die Planungshoheit der Gemeinden ist hierfür ein plakatives Beispiel. Durch die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung beispielsweise, sind Planungen der Gemeinden von der Bewertung durch Fachbehörden abhängig. Zwar sind diese Einschränkungen nicht auf die Auswirkungen der FFH-Richtlinie beschränkt, sondern ergeben sich auch durch andere Rechtsvorschriften. Da Gemeindevertreter bei der Auswahl der FFH-Gebiete ihrer Ansicht nach nur unzureichend einbezogen wurden, werden diese Einschränkungen als besonders gravierend wahrgenommen. So

sahen Bürgermeister ihre gewohnte „Hoheit“ verletzt und positionierten sich besonders eindeutig, um innerhalb der Gemeinde nicht als schwacher Akteur wahrgenommen zu werden.

### **Ressortkonkurrenzen**

Auf die Uneinigkeit und Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Fachressorts, die sich auch in Verantwortungs- und Aufgabenübergabe einerseits und dem Wunsch nach mehr Einfluss andererseits widerspiegeln, wurde in diesem Bericht bereits eingegangen. Die Fachbehörden versuchen, ihren Aufgabenbereich und damit auch ihre Ressourcenausstattung und politische Legitimation zu festigen, ohne Konflikte mit „ihrer“ Klientel zu riskieren. Während die Wirtschaftsressorts (auch Bergbau, Infrastruktur,...) vor allem ihre politische Macht auf übergeordneten Ebenen genutzt haben, um die Meldekulisse möglichst gering zu halten, engagieren sich die Landnutzungsressorts (v.a. die Forstverwaltung) nun intensiv im FFH-Management, um den eigenen Einfluss auszubauen. Vor allem zwischen der Forst- und der Naturschutzverwaltung scheint in einigen Bundesländern eine regelrechte Konkurrenz entbrannt zu sein, welche der Verwaltungen

*Waldbesitzer: „Der Staatsforst leistet natürlich hervorragende Arbeit in dieser ganzen Thematik [...] die hatten bereits im November diese Hochglanzbroschüre präsentiert, [...] wo Managementplan draufstand. [...] und da waren die „Grünen“ natürlich baff erstaunt, dass ihr Minister von der forstlichen Seite schon so was in die Hand genommen hat und sie selber haben noch gar nichts gemacht. Und da ist sicherlich die Eifersüchtelei innerhalb der Ministerien losgegangen und da haben die plötzlich dann aufgemuckt und gesagt: Moment, ohne uns und wir müssen ja auch noch und haben das so ein bisschen torpediert [...].“*

die Maßstäbe für das zukünftige FFH-Management setzen kann. Für die Betroffenen hat dieses Vorgehen allerdings weiterhin große Unsicherheiten zur Folge, da beispielsweise mit der Forstverwaltung erzielte Kompromisse nicht automatisch auch von der Naturschutzverwaltung anerkannt werden (können).

### **Sicherung der Handlungsspielräume**

Die Auswirkungen der Richtlinie auf die Handlungsspielräume der Naturschutzverwaltung werden unterschiedlich wahrgenommen: Auf der einen Seite wird die Richtlinie als rechtliches Druckmittel begrüßt, das den Einfluss der Naturschutzverwaltung steigert und dem Naturschutz wieder einen größeren politischen Stellenwert gibt. Auf der anderen Seite bewirkt die mangelnde Flexibilität bei der Umsetzung bisher, dass die Behörden eher zu einem ausführenden Organ ohne Gestaltungsspielraum werden.

Aber auch für die Betroffenen ist die Diskussion um die FFH-Richtlinie vor allem eine Frage über den Erhalt der Entscheidungsfreiheit bezüglich des Eigentums oder der Pachtfläche. Gerade durch die sich immer wieder wandelnden Subventions- und Fördermittelvergabe-richtlinien ist den Eigentümern eine möglichst große Freiheit bezüglich ihrer betrieblichen Entscheidungen wichtig. Auch geht es um die Frage, ob bisherige rechtliche Mitbestimmungsmöglichkeiten durch die FFH-Richtlinie eingeschränkt werden.

### 3.2.5.3 Profilierung nach außen durch FFH-Thematik

Die Machtrelevanz, die einem Thema zugesprochen wird, entscheidet zu einem erheblichen Teil darüber, wie viel (politisches) Engagement in einer Sache erfolgt<sup>87</sup>. Nachdem die Bedeutung der FFH-Richtlinie anfänglich von vielen Akteuren unterschätzt wurde, wird sie in letzter Zeit häufiger genutzt, um sich auch außerhalb der FFH-Arena zu profilieren.

#### ***FFH als Thema der (Verbands-)Politik***

Aufgrund seiner großen flächenmäßigen Bedeutung wurde das Thema FFH von den Naturschutz- und Landnutzungsverbänden genutzt, um sich auch außerhalb des unmittelbaren FFH-Kontextes zu positionieren. Bei den Landnutzungsverbänden hat dies teilweise zu einer „Entfremdung“ von Verbänden und ihren Mitgliedern geführt, da der Konfliktkurs des Verbandes nicht immer im Interesse der Betroffenen war, wie beispielsweise die Diskussion um Förderprämien für FFH-Gebiete in einigen Bundesländern zeigt.

Die Naturschutzverbände wiederum stellten teilweise sehr hohe Forderungen auf und haben damit zum uneinheitlichen Auftreten „des Naturschutzes“ geführt. Durch die Gleichsetzung und Verallgemeinerung aller, die sich für „den Naturschutz“ einsetzen, schlug den behördlichen Vertretern oft eine erhebliche Antipathie seitens der Betroffenen entgegen. Oft fanden außerdem die Verbandsforderungen schneller den Weg in die Presse als die „Richtigstellungen“ der Behörden. Andererseits wurden die Naturschutzverbände auch von den Behörden genutzt, um politisch nicht opportun erscheinende Forderungen (wie z.B. Nachmeldungen) durchzusetzen, oder Drohkulissen aufzubauen.

Politiker haben in schwierigen politischen Situationen, wie z.B. anstehenden Landtagswahlen mehr als einmal das Meldeverfahren für die FFH-Gebiete für beendet erklärt, obwohl dies aus Sicht des Habitatausschusses der EU-Kommission keinesfalls abzusehen war. Auch die negative Argumentation die häufig im Zusammenhang mit der FFH-Richtlinie verwendet wurde, lässt darauf schließen, dass versucht wurde, sich mit der Gegnerschaft zur FFH-Richtlinie zu profilieren<sup>88</sup>.

Bei den Betroffenen hat dieses politische Kalkül den Eindruck genährt, dass der eigentliche Gegenstand der Diskussionen, d.h. welche Gebiete wie zu schützen seien, letztlich nur Staffage für einen politischen Machtstreit ist, in dem sie die „Bauernopfer“ sind.

#### ***Nutzen des Naturschutzarguments zur Durchsetzung anderer Interessen***

Der zähe Kampf um die Meldung einzelner FFH-Gebiete war teilweise auch durch Interessensgruppen motiviert, die durch die Meldung der Gebiete bestimmte Planungen (v.a. Infrastruktur und Rohstoffabbau) verhindern oder modifizieren wollten. In diesen Fällen wurde die FFH-Richtlinie als wirkungsvolles Instrument erkannt, um regionale Interessen durch-

---

<sup>87</sup> Heiland 1999, S. 136.

<sup>88</sup> z.B. Rede zur Wahl eines Beigeordneten im Rahmen einer Kreistagssitzung: „Die FFH Gebietsausweisung, ein spannendes Thema. Es hat viel Schelte gegeben. Am Ende sind sich eigentlich die meisten einig, dass wir da sehr glimpflich rausgekommen sind, die offizielle Ausweisung steht allerdings noch aus, unsere Vorschläge sind erarbeitet.“

zusetzen. Mit teilweise gutem Erfolg wurde die FFH-Würdigkeit eines Gebietes als gewichtiges Argument in Gerichtsverfahren bis auf die Ebene des Europäischen Gerichtshofes genutzt. Grundsätzlich ist es natürlich ein positives Signal, wenn sich Bürger für den Erhalt der Gebiete einsetzen, egal aus welcher Motivation heraus. Allerdings hat dieses Vorgehen in den untersuchten Fallstudien auch dazu geführt, das Bild der FFH-Richtlinie zu verzerren. Das Verhinderungspotential wurde in den Vordergrund gerückt, eine tatsächliche Unterstützung für die Ziele Richtlinie war dagegen nicht erkennbar.

Ein anderes Phänomen ist das Engagement von Privatpersonen oder Verbänden aus Überzeugung für den Naturschutz heraus. Nicht selten kommen diese Akteure allerdings nicht aus dem unmittelbaren regionalen Umfeld sondern aus Städten oder Ballungsräumen. Ihr Engagement wird von der lokalen Bevölkerung fast ausschließlich als „Gewissensberuhigung“ aufgefasst. Das Gefühl, als Ausgleichsraum für wirtschaftlich florierende Ballungsräume zu dienen, steigert die Ablehnung der Gebiete.

### **Fazit zu den Eigeninteressen**

Bei den Erhebungen wurde festgestellt, dass zahlreiche Akteure ein weitergehendes Mitspracherecht fordern als es bisher gegeben ist. Allerdings haben diese Akteure häufig, trotz nun langjähriger Beschäftigung mit der Thematik, Schwierigkeiten ihre Wünsche und Verbesserungsvorschläge zu artikulieren. Dies könnte an der Diskrepanz zwischen den „politisch korrekten“ und als Verhandlungsgegenstand anerkannten Sachinteressen – wie z.B. die Forderung nach finanziellem Ausgleich – und den häufig hinter diesen Forderungen stehenden Eigeninteressen liegen. In den Interviews konnte häufig festgestellt werden, dass finanzielle Einwände das vordergründige Argumentationsfeld waren, obwohl es den Gesprächspartnern eigentlich *auch* um dahinter liegende Interessen und Werte ging. Es ist anzunehmen, dass diese den Akteuren selbst nicht immer bewusst sind. Hier sollten Wege gefunden werden, wie diese Interessen aufgedeckt und vor allem für jeden einzelnen Akteur artikulierbar gemacht werden können. Nur dann können auch diese Interessen als „Verhandlungsmasse“ in die Verfahren eingebracht werden. Beispielsweise könnten Betroffene den Managementplanungsprozess aktiv nach ihren räumlichen und zeitlichen Bedürfnissen gestalten, oder entscheiden, welche Gebiete zuerst behandelt werden sollen. Der auf den ersten Blick eng aussehende fachliche Verhandlungsspielraum könnte so erweitert werden.

### **3.2.6 Werte**

Die Bedeutung von Werthaltungen in Naturschutzfragen wurde bereits von einigen Autoren herausgestrichen<sup>89</sup>. Auch bei der Entstehung der Konflikte während der Umsetzung der FFH-Richtlinie nehmen sie eine prominente Position ein. Dabei hat es sich gezeigt, dass divergierende Werthaltungen sogar direkt zum Konfliktgegenstand werden können. Neben den vor allem unter den korporativen Akteuren vorherrschenden, gesellschaftlich und politisch weiterverbreiteten und hier als *gesellschaftliche Werte* bezeichneten Werthaltungen spielen auch *persönliche Werte* einzelner Akteure eine Rolle in der Konflikt- und Inakzeptanzentstehung.

---

<sup>89</sup> z.B. Heiland 1999, S. 111-118.

### 3.2.6.1 Gesellschaftliche Werte

Die (scheinbare) Verletzung gesellschaftlich anerkannter Werte durch das Umsetzungsverfahren der FFH-Richtlinie (seltener auch durch den Richtlinien text als solchen) wird von den beteiligten Akteuren häufig als Grund für die Entstehung von Konflikten und Inakzeptanz angegeben. Wichtigste Schlagworte sind hierbei die *Demokratie*, die *Sozialpflichtigkeit des Eigentums* und vor allem die *Gerechtigkeit*. Problematisch ist an allen diesen Begriffen, dass teilweise erheblich differierende Vorstellungen über deren Bedeutungsgehalt existieren. So ist es nach PERELMAN (1967, S. 88) „eine unleugbare Tatsache, daß die Gerechtigkeit unterschiedliche Gesichter annimmt, jedes Mal den Thesen des jeweiligen Gegners angepasst.“ Entsprechend problematisch ist es, für Wertstreitigkeiten sachliche Lösungen zu finden.

#### **Demokratie**

Die Problematik der (wahrgenommenen) Scheinbeteiligung wurde bereits angesprochen. In den meisten Fällen ist der Wunsch nach Beteiligung vor allem durch das Bedürfnis, persönliche Interessen zu vertreten, motiviert. Auch diese Möglichkeit ist natürlich ein Ausdruck einer demokratischen Gesellschaft. Allerdings wird der Wert der Demokratie als solcher als Grund für eine Mitbestimmung sowohl von den Betroffenen als auch von den Verantwortlichen nur selten direkt angesprochen.

Nichts desto trotz kann man davon ausgehen, dass die selbstverständliche Einforderung von Mitbestimmungsrechten bei allen Entscheidungen das Resultat des immer höher bewerteten partizipativen Gedankens in allen Politik- und Gesellschaftsbereichen ist.

*Betroffener: „Ich würde gerne mit dem Güllewagen nach [...] fahren und da vor dem Umweltministerium mal die Gülle rauslassen. Das ist ja albern. Keine Chance. Null Chance. Demokratie – at it's best. Nicht? Sie werden immer gehört und gehört und gehört und endlos gehört und es passiert g a r nichts.“*

Direkte Mitbestimmung, bzw. die Mitgestaltung durch Interessenvertreter ist zu einem immer stärker werdenden Ausdruck von „direkter“ Demokratie geworden, welche die gewählten Gremien (und damit ja eigentlich die demokratisch legitimierten Vertreter) nach und nach in den Hintergrund rückt<sup>90</sup>. Da gewählte Gremien gegenüber Allianzen aus Interessenvertretern und Einzelpersonen häufig eine größere Kontinuität aufweisen und vor allem in ländlichen Gemeinden nach wie vor Multiplikatorfunktionen erfüllen, sollte im Management der FFH-Gebiete dennoch darauf geachtet werden, diese Akteure langfristig in den Prozess einzubinden<sup>91</sup>.

#### **Gerechtigkeit**

Mit Abstand am häufigsten berufen sich die Betroffenen und deren Interessenvertreter im FFH-Umsetzungsprozess auf die Gerechtigkeit als Wert, der verletzt wurde bzw. werden könnte.

So sind die angebotenen Finanzierungsinstrumente ungerecht, weil sie FFH-

*Landwirt: „Das ist die große Ungerechtigkeit bei FFH. Und es ist eigentlich, es ist eine Gewissensberuhigung der städtischen Ballungszentren. Die kurieren ihr schlechtes Gewissen, dafür dass sie anderen Gegenden, in denen sie nicht wohnen FFH-Gebiete ausweisen...“*  
*Landwirt: „Der der das Naturgut erhalten hat, der muss es jetzt zum Nulltarif liefern. Es ist eine Bestrafung für diejenigen die eine Region gut gepflegt erhalten haben.“*

<sup>90</sup> Vgl. Lucke 1995.

<sup>91</sup> z.B. Korf 2002, S. 309.

Gebiete und andere Gebiete wahlweise gleich, oder unterschiedlich fördern. Die Ungerechtigkeit ergibt sich hierbei aus dem jeweiligen Blickwinkel. Betroffene Landnutzer und –eigentümer sind gegenüber Unbetroffenen benachteiligt. Bestimmte Landstriche sind gegenüber anderen benachteiligt, da dort bereits alle schützenswerten Kleinstrukturen entfernt wurden. Bisheriges gutes Wirtschaften wird gegenüber schlechtem Wirtschaften durch die Restriktionen der Richtlinie benachteiligt. Einzelne Landwirte werden gegenüber größeren Betrieben, die politisch mehr Gewicht haben, benachteiligt. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern sind einzelne Länder durch eine striktere Umsetzung der Richtlinie benachteiligt – und nicht zuletzt ist Deutschland benachteiligt gegenüber Ländern wie Holland oder Spanien, welche die Richtlinie (vermeintlich) nicht so strikt umsetzen.

Diese Bandbreite von „Ungerechtigkeiten“ zeigt bereits, wie schwierig es sein wird, durch das Gebietsmanagement und die Ausgestaltung der dazugehörigen Kontextbedingungen Lösungen zu finden, die allen Beteiligten gerecht werden. Umso wichtiger wird es sein, ein „gerechtes“ Verfahren durchzuführen, dass ausreichend Mitwirkungsmöglichkeiten vorsieht. Auf jeden Fall sollte auf die verwendeten Argumentationen eingegangen werden, da eine „ungerechte Behandlung“ zu starkem Widerstand der Akteure führen kann.

### **Sozialpflichtigkeit vs. Schutz des Eigentums**

Die „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“ ist ein weniger stark internalisierter, eher rechtlich verankerter Wert, der nicht jedem Bürger automatisch geläufig ist. Bei den Landeigentümern ist er jedoch insofern anerkannt, als sie für sich in Anspruch nehmen, dieser Sozialpflichtigkeit etwa durch die gute fachliche Praxis, die Verkehrssicherungspflicht und das Betretungsrecht für Erholungssuchende ohnehin schon nachzukommen. Problematisch scheint auch hier die Auslegung, welche Verhaltensweisen für die Gewährleistung der „Sozialpflichtigkeit des Eigentums“ notwendig sind. Zudem konkurriert dieser Wert mit dem im gleichen Artikel des Grundgesetzes verankerten „Schutz des Eigentums“. In den beginnenden Gebietsmanagementverfahren stehen diese Werte nun argumentativ gegenüber, obwohl sie sich direkt aufeinander beziehen. Während die Vertreter der Naturschutzbehörden an die Sozialpflichtigkeit des Eigentums appellieren, die auch die Duldung von Naturschutzmaßnahmen zum Wohle aller erfordert, berufen sich die Betroffenen auf den Schutz des Eigentums vor Entwertung und Fremdbestimmung. Diese Gegensätze lassen sich unter dem bekannten Phänomen der Kollektivgutproblematik subsumieren und erfordern eine stärkere Wertschätzung der naturschutzfachlichen Leistungen der Grundeigentümer.

*Landwirt in Ostdeutschland: „Die [Naturschützer] leben zu 99 % in den Städten. Haben keinen Hektar Eigentum. Haben außer Fördergeld kein Geld was sie ausgeben. Da nimmt keiner Schulden auf um eben selber mal Land zu kaufen, sondern sie verfügen über Eigentum von anderen und das haben wir ja schon mal gehabt.“*

### **3.2.6.2 Persönliche Werte und Einstellungen**

Die persönlichen Werte und Einstellungen können sich individuell stark voneinander unterscheiden. Sie hängen teilweise von Kontextbedingungen ab und können sich daher auch mittelfristig ändern. Mit langfristigen Strategien können sie unter Umständen auch beeinflusst werden, kurz- und mittelfristig müssen sie jedoch als Rahmenbedingung des FFH-Gebiets-

managements beachtet werden. Da sie einen großen Einfluss auf die Wahrnehmung und die Handlungsbereitschaft von Akteuren haben, sollten Gebietsmanagementstrategien diese Faktoren unbedingt berücksichtigen.

### **Naturschutzverständnis**

Nur wenige der an der Umsetzung der FFH-Richtlinie beteiligten Akteure zeigen keinerlei Interesse am Schutz der Natur. Vor allem die Landnutzer in ländlichen Räumen reklamieren ein großes Verständnis für Naturschutzanliegen für sich, da sie es seien, die täglich in und mit der Natur arbeiten. Der Erhalt der Natur kann daher als von fast allen Akteuren geteiltes Ziel angesehen werden. Allerdings konnten erhebliche Unterschiede festgestellt werden, bezüglich des Stellenwertes den Naturschutz gegenüber anderen Interessen an Natur und Landschaft einnehmen sollte und bezüglich der „richtigen“ Methode des Naturschutzes.

Diskussionen um Naturschutzbegründungen und –zielsetzungen werden in der Fachwelt schon lange geführt<sup>92</sup> und sind kein neues Phänomen. Sie wurden auch im Zusammenhang mit der FFH-Richtlinie fortgeführt, da diese auf einem eher konservierenden Naturschutzverständnis fußt, das nicht von allen (Naturschutz-)Akteuren geteilt wird. Zwei Aspekte wurden hierbei von vielen der interviewten Schlüsselakteure immer wieder angesprochen.

► **Naturschutzansatz der Richtlinie.** Insgesamt wird der Naturschutzansatz der Richtlinie als zu starr wahrgenommen. Der flächengenaue Erhalt bestimmter Arten und Lebensräume lässt keinen Raum für eine dynamische Entwicklung der Natur. Dies ist insbesondere bei Lebensräumen problematisch, die grundsätzlich von eher temporärer Natur sind, wie z.B. bei Bergbaufolgelandschaften, Auenbereichen und Ruderalstandorten.

► **Schutzwürdigkeit einzelner Arten und Lebensräume.** In konkreteren Fällen wird die Schutzwürdigkeit einzelner Arten und Lebensräume diskutiert oder angezweifelt. Dies gilt insbesondere für die scheinbare Diskrepanz, die sich daraus ergibt, dass in den Anhängen dieser *Naturschutzrichtlinie* auch Arten aufgeführt sind, die auch in „naturfernen“ Lebensräumen wie Bergbaufolgelandschaften, Gebäuden oder überformten Gewässern vorkommen. Auch über das schützenswerte Artenspektrum, z.B. von Arten am Rande ihres Ausbreitungsareals wird diskutiert. Insgesamt bestehen unterschiedliche Auffassungen über den Wert einzelner Arten oder Lebensräume, die nicht endgültig entschieden werden können.

*Landwirt über Untersuchungen zum Managementplan: „Da möchten sie sogar die Fische überprüfen, haben wir jetzt ein Schreiben von der Regierung bekommen. [...] Und wahrscheinlich wird jeder Schmetterling gesucht und jedes Viech, was weis ich Schlangen, was da draußen rum ist.*

### **Wertschätzung des eigenen Berufstandes**

In die Diskussion um die FFH-Gebiete fließen immer wieder auch Aspekte mit ein, die sich grob mit der „Wertschätzung“ der einzelnen Berufsstände umschreiben lassen. Vor allem Landwirte und Rohstoffabbauunternehmen sehen sich derzeit in der gesellschaftlichen De-

<sup>92</sup> Vgl. auch die neueren Beiträge z.B. Körner et al. 2003 und die aktuelle Diskussion um den Stellenwert des Konzeptes der *Heimat* in Naturschutzbegründungen – Natur und Landschaft, 78. Jahrgang Heft 6 und 9/10, ebenso wie die „Vilmer Thesen zum Prozessschutz“ – Piechocki et al. 2004.

fensive, da ihre Einkommensformen als überholt, zu teuer und noch dazu kontraproduktiv für den Naturschutz gelten. So nimmt die Bedeutung der Landwirtschaft für die Produktion von Lebensmitteln in der Wahrnehmung der Bevölkerung immer weiter ab. Lebensmittelskandale verstärken diesen Trend noch und führen zu der Frage, ob die hohen landwirtschaftlichen Subventionen weiterhin gerechtfertigt seien. Die Landwirte sehen dagegen ihre Arbeitskraft ohnehin nicht ausreichend entgolten und sind daher oftmals nicht bereit, zusätzliche Arbeitsbelastungen durch naturschonendere Bewirtschaftungsverfahren hinzunehmen, ohne einen entsprechenden finanziellen Ausgleich dafür zu erhalten.

Durch Modulation und Cross-Compliance Regelungen der Gesamteuropäischen Agrarpolitik soll ein großer Teil der Mittel in Zukunft auf naturgemäßere Wirtschaftsformen umgelenkt werden (vgl. auch Kapitel 3.2.1.1, S. 28). Allerdings ist festzustellen, dass viele Landwirte – trotz des vordergründigen Beharrens auf finanziellen Argumenten – nicht ausschließlich von Landschaftspflege- oder Naturschutzmaßnahmen abhängig sein wollen. Dies würde ihrem Berufsverständnis und ihrer Auffassung von „guter fachlicher Praxis“ widersprechen. Ausnahmen hiervon sind vor allem bei kleineren Nebenerwerbsbetrieben und sehr großen Betrieben festzustellen, die Landschaftspflege als eigenen Wirtschaftszweig aufbauen.

Aufgrund der angespannten wirtschaftlichen Lage fühlen sich kleinere Betriebe aller Wirtschaftssparten, die nur wenige Arbeitnehmer beschäftigen, im Hintertreffen gegenüber Betrieben mit vielen Beschäftigten. Letztere konnten aufgrund ihrer starken gesellschaftlichen

*Landwirt: „[Region] steht flächendeckend unter Schutz! Hoffentlich ist die nächste Art die irgendwie unter Schutz gestellt wird der Bauer, weil sonst geht es nicht mehr weiter.“*

Position deutlich größeren Einfluss auf die Meldekulisse der FFH-Gebiete nehmen. Diese mangelnde gesellschaftliche Wertschätzung einzelner Betriebszweige und –formen hat die negative Wahrnehmung der FFH-Gebiete noch verstärkt. Stehen die Betroffenen ohnehin unter starkem Druck, ist ihre Bereitschaft gering, sich für das „Kollektivgut“ Natur einzusetzen, das ja der gesamten Gesellschaft zu Gute kommt. Finanzielle Einbußen durch die FFH-Richtlinie werden daher als besonders störend wahrgenommen<sup>93</sup>, auch wenn sie einen geringen Anteil an den Einkommenseinbußen der Betriebe haben.

Aber auch die Naturschutzakteure beklagen den geringen Stellenwert ihres Berufszweiges. Ihre Arbeit wird von den Betroffenen vielfach als „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“ und „Verhinderung wirtschaftlicher Entwicklung“ ohne tiefer liegenden Sinn deklariert.

In dieser Situation, in der die Hauptakteursgruppen um das Selbstverständnis ihrer Berufsgruppe kämpfen, werden Konflikte und Einschränkungen als besonders „hart“ wahrgenommen und Eskalationen werden daher wahrscheinlicher.

### **Ansehen der Europäischen Union**

Da es sich bei der FFH-Richtlinie um eine europäische Rechtsnorm handelt, ist auch das Ansehen der Europäischen Union bei den einzelnen Akteuren ausschlaggebend für deren

<sup>93</sup> Bis hin zu „Todesstoß“ oder „Leichenhemd“.

Wahrnehmung der FFH-Gebiete. In den meisten Fällen wird die Europäische Union allerdings immer noch als übergeordnete Welt wahrgenommen, die mit den nationalen Interessen nicht viel gemein hat. Das Misstrauen gegenüber dieser Institution ist so groß, dass in einem Fall sogar die Einrichtung eines Naturschutzgebietes vorgezogen wurde gegenüber dem unsicheren Status eines FFH-Gebiets, auf das „Brüssel“ jederzeit Einfluss nehmen kann.

In den Interviews wird die Europäische Union vor allem von den Betroffenen mit negativen Attributen belegt, die auf die „mangelnde Bürgernähe“, die vorherrschende „Bürokratie“, „starre Regelungen“, die „Benachteiligung Deutschlands“, sowie die „unsinnige (Landwirtschafts)Politik“ verweisen. „Brüssel“ verkörpert damit die Verletzung vieler Werte und Prinzipien, die für die Beteiligten an der Umsetzung der FFH-Richtlinie wichtig sind. Gleichzeitig äußern viele auch ein Ohnmachtsgefühl gegenüber der FFH-Richtlinie und ihren Bestimmungen, da sie hierauf im Gegensatz zur Landespolitik keine Einflussmöglichkeiten sehen. Die Reaktionen variieren von einer hingegenommenen „Duldung“ der Situation, bis hin zu erbitterten Widerständen, die der Sache nüchtern betrachtet nicht mehr gerecht werden.

*Landwirtschaftsamt: „Aber hier, das kommt von Brüssel. Also Brüssel wird immer so dargestellt, als ob das dem Papst gleichgestellt ist.“*

Es wurde bereits angesprochen, dass die Kommunikation der verantwortlichen Behörden nicht immer dazu beigetragen hat, diese negative Einschätzung der Europäischen Union zu revidieren. BOLESCH (SZ VOM 24.01. 2001) bringt dieses Problem folgendermaßen auf den Punkt: „Die Kommunikation in der EU kann aber erst funktionieren, wenn es in den Hauptstädten Europas nicht mehr heißt „die“ sondern „wir“ in Brüssel.“

### 3.3 Konfliktmuster

In den untersuchten Fallstudien entstanden öfter auftretende Konfliktkonstellationen. Diese werden im Folgenden als Konfliktmuster bezeichnet und sind charakterisiert durch:

- die beteiligten **Schlüsselakteure**,
- die in den Beziehungen zwischen diesen Schlüsselakteuren vorherrschenden **Konflikttypen**,
- sowie die aufgetretenen (bzw. auftretenden) **Konflikt oder Inakzeptanz begünstigenden Faktoren**.

Konfliktmuster sind also wiederkehrende Kombinationen von konflikthafter Beziehungen zwischen den Schlüsselakteuren. Die Forschungsergebnisse legen nahe, dass sich die Charakteristika der involvierten Akteure ebenso ähneln (vgl. Kapitel 3.1) wie die Verfahrensschritte, die bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie auf lokaler und regionaler Ebene durchlaufen wurden und werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die beschriebenen Konfliktmuster in ähnlicher Form auch in anderen Fällen auftreten. Die Gesamtheit der Beziehungen in den einzelnen FFH-Gebieten ist je nach der Anzahl der beteiligten Schlüsselakteure enorm komplex. Abbildung 4 zeigt exemplarisch einen Fall einer Fallstudie.

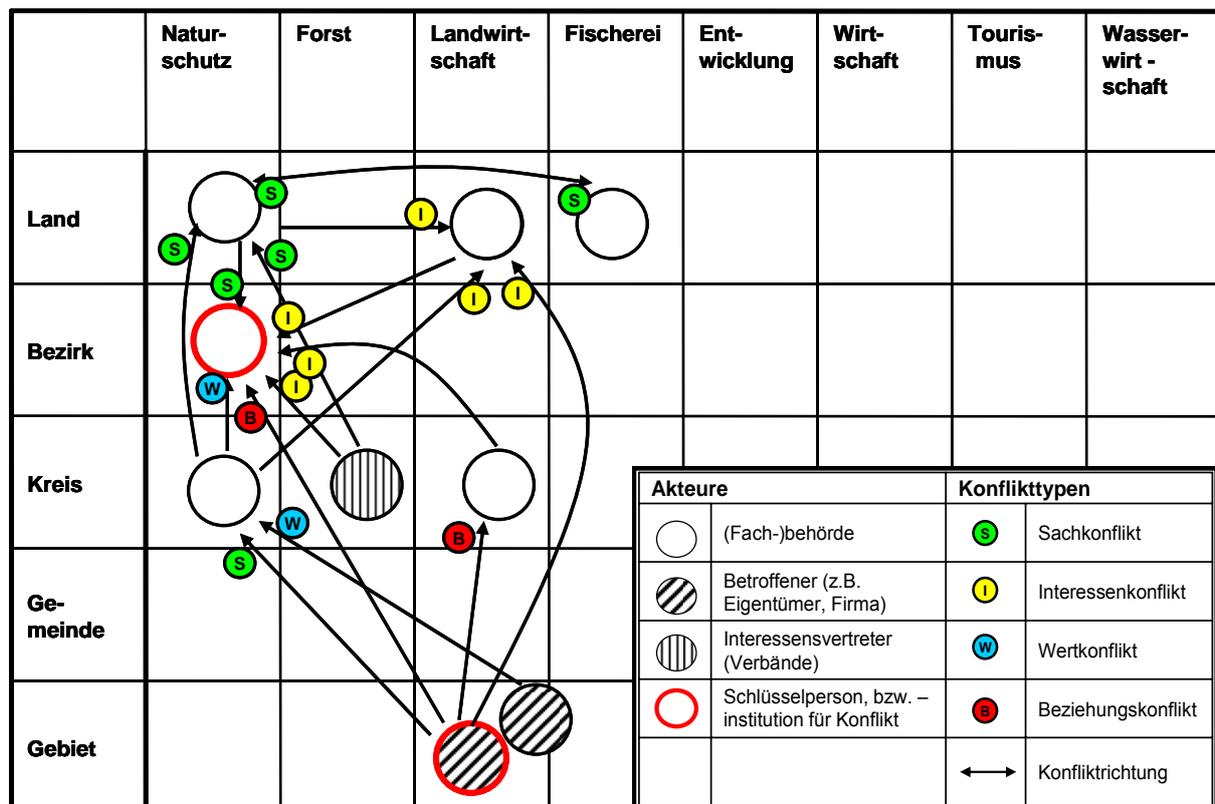


Abbildung 4 Schema einer konfliktreichen Fallstudie

In Abbildung 4 sind die maßgeblichen Schlüsselakteure – unterschieden in Verantwortliche, Betroffene (Privatakteure und Behörden) und Externe – sowie die zwischen ihnen vorherrschenden Konflikttypen dargestellt.

Es handelt sich um einen relativ stark eskalierten Fall, in dem alle Konflikttypen auftreten. Allerdings ist nur ein Schlüsselakteur regelmäßig in Beziehungskonflikte involviert, was darauf schliessen läßt, dass dies eine besonders Streitbare Einzelperson ist. Die Beziehungen der anderen Akteure sind vorrangig Interessen- aber auch Wert- und Sachkonflikte. Als Hauptkonfliktgegner wird von einigen Akteuren die Höhere Naturschutzbehörde wahrgenommen, während Vertreter dieser Behörde sich kaum im Konflikt mit einem Akteur wähnen. Die Fachbehörden auf Kreisebenen haben bisher keine Konflikte im FFH-Kontext, obwohl auf und mit den höheren Ebenen durchaus Interessen- und Sachkonflikte auftreten.

Auf diese Weise wurden die zehn untersuchten Fallstudien analysiert und festgestellt, dass sich bestimmte Muster wiederholen. Der Vorteil der Analyse von Konfliktmustern liegt auf der Hand: Ausgehend von einzelnen Akteuren kann die Konfliktsituation vor Ort beschrieben und analysiert werden. Für die Strategieentwicklung können so akteurspezifische Ansatzpunkte identifiziert werden, an denen Korrekturen des bisherigen FFH-Umsetzungsverfahrens möglich sind, ohne die Gesamtsituation aus den Augen zu verlieren.

Zur Vereinfachung werden im Folgenden Konfliktbeziehungen dargestellt, die sich innerhalb der einzelnen Fälle zu Konfliktmustern ergänzen:

1. **Konflikte zwischen verschiedenen Fachressorts**
2. **Konflikte innerhalb der Naturschutzverwaltung**
3. **Konflikte zwischen verantwortlicher Verwaltung und Betroffenen**
4. **Konflikte zwischen verantwortlicher Verwaltung und Interessenvertretern der Landnutzer**
5. **Konflikte mit Interessenvertretern des Naturschutzes**

In den meisten Fällen tritt eine Kombination der hier geschilderten Beziehungen auf, so dass Konfliktbewältigungsstrategien immer an mehrere Akteuren gleichzeitig ansetzen müssen.

### **3.3.1 Konflikte zwischen Behörden verschiedener Fachressorts**

Konflikte zwischen Behörden verschiedener Fachressorts kommen im FFH-Umsetzungsprozess in verschiedenen Ausprägungen vor. Im Vordergrund standen bei der FFH-Gebietsmeldung und auch bei den untersuchten Managementprojekten die Konflikte zwischen Naturschutzverwaltung und den Landnutzungsverwaltungen wie etwa den Forst- und Landwirtschaftsbehörden.

Häufigste Konfliktart ist hierbei der **Interessenkonflikt**, vereinzelt treten auch **Sachkonflikte** auf. Interessanter Weise gibt es in den Fallstudien kaum Anhaltspunkte auf offen ausgetragene Wertkonflikte zwischen den Behörden. Dies scheint daran zu liegen, dass die Behördenvertreter nach eigener Auskunft gelernt haben, persönliche Werthaltungen aus den Behördenübergreifenden Interaktionen heraus zu halten und sich im Konfliktfall auf ihre amtlichen Aufträge zu beschränken.

### **Konfliktverlauf in den Verfahrensschritten**

Im Meldeverfahren standen meist die agierenden Naturschutzbehörden im Zentrum der Konflikte. Je nach Verwaltungsorganisation der Bundesländer waren dies die höheren Naturschutzbehörden oder auch Landesämter und Ministerien. Die unteren Naturschutzbehörden nahmen in diesem Verfahren nur periphere Aufgaben wahr.

Die Konflikte wurden meist von den Landnutzungsverwaltungen stärker wahrgenommen und geschildert als von den Naturschutzverwaltungen. Dies lässt darauf schließen, dass die Konflikte von den Mitarbeitern der Naturschutzverwaltung teilweise unterschätzt werden.

Durch die Aufgabenneuordnung im FFH-Gebietsmanagement wandeln sich auch die Konflikte zwischen den verschiedenen Fachbehörden. Von den Landnutzungsbehörden werden bisher zwei unterschiedliche Strategien verfolgt:

- a) Behörden bemühen sich durch **Kooperation** ihren Einfluss auf das Gebietsmanagement möglichst hoch zu gestalten.
- b) Behörden versuchen durch **Konfrontation** die exklusive Federführung über das Verfahren zu erlangen.

### **Verfahrensebenen:**

Bei den beteiligten Ebenen sind ebenfalls zwei unterschiedliche Konstellationen festzustellen:

- a) Konflikte kommen zwischen den Fachressorts **auf allen Ebenen**, d.h. vom Ministerium bis zur Kreisebene vor. Das Verhältnis der Behörden untereinander ist „traditionell“ schlecht.
- b) Konflikte kommen nur zwischen **Behörden übergeordneter Ebenen**, d.h. auf Ministeriums- oder Bezirksregierungsebene vor. Die unteren Ebenen hatten im FFH-Umsetzungsprozess bisher kaum Berührungspunkte. Die Beziehungen sind daher noch „unverbraucht“ und tragfähig für das weitere Gebietsmanagement.

### **3.3.2 Konflikte innerhalb der Naturschutzverwaltung**

Konflikte treten innerhalb der Naturschutzverwaltung sowohl zwischen den unterschiedlichen Ebenen der Verwaltungsorganisation, als auch zwischen verschiedenen Institutionen einer Ebene auf. Dies betrifft vor allem das Zusammenspiel zwischen den eher politisch arbeitenden Ministerien und den Fachämtern auf der Landesebene.

In den Fallstudien fanden sich dabei Hinweise auf **Interessen-, Sach- und einige Wertkonflikte**.

Das Auftreten von Wertkonflikten innerhalb der Naturschutzverwaltung lässt sich paradoxer Weise aus der vermeintlich gleichen Werthaltung oder Ideologie der Mitarbeiter einer Fachverwaltung erklären. Die meisten Naturschutzvertreter sind sich einig, dass der Naturschutz einen schwachen Stellenwert innerhalb der Gesellschaft hat. Im Gegenzug wird stillschweigend von einer kollektiven Zusammengehörigkeit derjenigen, die sich für „den Naturschutz“ engagieren ausgegangen. In Kapitel 3.2.6.2 wurde jedoch bereits dargestellt, dass diese

gemeinsame Werthaltung im Kontext der FFH-Richtlinie nicht immer vorhanden ist. In einigen Verwaltungen wurde aufgrund der vermeintlichen „Einigkeit“ über diese differierenden Ansichten während des Meldeverfahrens nicht offen diskutiert. Vertreter anderer, nicht berücksichtigter oder zumindest ausdiskutierter Standpunkte lehnen deshalb die aktuelle Umsetzungsrealität ab.

Die Konflikte zwischen den verschiedenen Ebenen werden fast ausschließlich von unten nach oben wahrgenommen bzw. geschildert. Übergeordnete Behörden arbeiten bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie mit mehreren untergeordneten Behörden zusammen und nehmen Einzelprobleme daher nicht so exklusiv wahr.

Konflikte innerhalb einer Ebene werden dagegen meist von den Fachbehörden geschildert, da diese die Zwänge, denen die politischen Institutionen ausgesetzt sind, nicht nachvollziehen können oder wollen.

#### ***Konfliktverlauf in den Verfahrensschritten:***

Viele Konflikte innerhalb der Naturschutzverwaltung, die sich auf die Umsetzung vor Ort auswirken, entstanden durch die Nichtbeteiligung der lokalen und regionalen Behörden. Diese fühlten sich in ihrem regionalen Know-how nicht wertgeschätzt und kritisierten deshalb sowohl die Qualität der Meldekulisse als auch das gestörte Verhältnis zwischen Betroffenen und der Naturschutzverwaltung. Im Gebietsmanagement dreht sich diese Situation nun um: den unteren Behörden werden immer mehr Kompetenzen zugeteilt. Dadurch sind diese nun plötzlich in der Situation, das (aus ihrer Sicht ja ungelungene) Verfahren verantwortlich weiterführen zu müssen, ohne jedoch die entsprechende materielle und ideelle Unterstützung der übergeordneten Behörden zu bekommen. Es ist zu erwarten, dass hier für die Zukunft ein erhebliches Konfliktpotential liegt.

### **3.3.3 Konflikte zwischen verantwortlicher Verwaltung und Betroffenen**

Im Gegensatz zu den Konflikten zwischen und innerhalb den Fachverwaltungen, werden diese Konflikte von den beteiligten Akteuren oft stark personalisiert. Hier treffen Vertreter korporativer Akteure auf direkt betroffene Einzelpersonen. Diese Beziehungen sind daher oft von einem gegenseitigen Unverständnis der Werte, Handlungsspielräume und Interessen des anderen Akteurs geprägt. Außerdem ist ein klares Machtgefälle zwischen den Konfliktpartnern vorhanden.

Dieses Machtgefälle entsteht bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie durch den rechtlichen Rückhalt, den die verantwortliche Verwaltung gegenüber den Betroffenen hat. Gleichzeitig liegt auch die Ausgestaltung des Konfliktgegenstandes (also der Umsetzung der Richtlinie) weitestgehend in der Hand der Verwaltung. Da die gemeldeten FFH-Gebiete immer nur einen Teilbereich von bisher bekannten räumlichen Organisationseinheiten (wie Anbaugelände, Dorfgemeinschaften oder auch Verwaltungsdistrikte) betreffen, fällt es den Betroffenen außerdem schwer Allianzen zu bilden. Im Gegensatz zu anderen Verfahren wie der Erstellung eines Landschaftsplanes, der im Prinzip alle Landnutzer eines Landkreises betreffen kann, sind von der FFH-Richtlinie meist nur einzelne Akteure betroffen. Die Auswirkungen der Richtlinie auf die Restbevölkerung tendiert gegen Null. Der niedrige Organisationsgrad der

betroffenen Landnutzer führt auf der einen Seite zu einer enormen Unsicherheit der Betroffenen gegenüber der „Übermacht“ der Verwaltung. Diese Unsicherheit kann sich dann in erbittertem Präventivwiderstand gegen die FFH-Richtlinie entladen.

Auf der anderen Seite steigt das Bedürfnis der Betroffenen nach der Teilhabe an strategischen Allianzen. Damit steigt die Bereitschaft, sich von Interessensvertretern auf übergeordneter Ebene vertreten zu lassen. Dies hat bei der bisherigen Umsetzung der FFH-Richtlinie in einigen Fällen zu einem „Stellvertreterkampf“ geführt, den die Landnutzungsbehörden und -verbände mit der Naturschutzverwaltung ausfechten. Dabei treten nicht selten die Eigeninteressen dieser korporativen Akteure in den Vordergrund, die sie nur bedingt zu tatsächlichen Vertretern der Landnutzer machen (vgl. Kapitel 3.2.5.2). Durch diesen Mechanismus verstärkt sich das Ohnmachtgefühl der Betroffenen und die Konflikte mit der Naturschutzverwaltung können eskalieren. Etwas anders ist die Situation bei betroffenen größeren Firmen zu sehen, die häufig aufgrund ihres größeren Druckpotentials (z.B. möglicher Verlust von Arbeitsplätzen durch räumliche Verlagerung) und der geringeren persönlichen Betroffenheit ihrer Repräsentanten strategischer agieren können.

Die Interaktionen zwischen verantwortlicher Verwaltung und Betroffenen gehören zweifellos zu den wichtigsten im (weiteren) Umsetzungsprozess der FFH-Richtlinie. Die Betroffenen haben den direkten Zugriff auf die Schutzgüter und können somit wesentlich zum Gelingen oder Mislingen des Schutzes der FFH-Gebiete beitragen<sup>94</sup>.

Die Konflikte zwischen verantwortlicher Verwaltung und Betroffenen weisen die größte Bandbreite auf: Es treten teilweise **Beziehungs-** und **Wertkonflikte** auf, **Interessenkonflikte** sind sehr häufig, Sachkonflikte hingegen selten, da sie ein gemeinsames Ziel voraussetzen.

Die *Beziehungskonflikte* lassen sich in zwei Arten unterteilen:

- a) Beziehungskonflikte von mehreren Betroffenen mit (verschiedenen) Vertretern von Naturschutzbehörden in stark eskalierten Konflikten
- b) Beziehungskonflikte zwischen einem Betroffenen und mehreren Vertretern von Naturschutzbehörden (oder auch anderen Personen und Behörden). Diese liegen meist eher in der Person des Betroffenen begründet.

### ***Konfliktverlauf in den Verfahrensschritten***

Die Konflikte im Meldeverfahren unterscheiden sich in ihrer Intensität aufgrund der Art und der Durchführung von Informations- und Beteiligungsverfahren sowie durch den Grad der Betroffenheit und die beteiligten Akteure. Insgesamt war das Meldeverfahren von einer großen Unsicherheit über die Auswirkungen der Richtlinie und das weitere Verfahren geprägt. Entsprechend groß war die Ablehnung der Richtlinie durch die Betroffenen.

Das anlaufende Management der Gebiete zielt unter anderem auf die Behebung dieser Unsicherheiten ab. Hier sind nun zwei Fälle zu unterscheiden:

---

<sup>94</sup> Beispielsweise gibt es Hinweise darauf, dass Betroffene präventiv vor Beginn des definitiven Schutzes der Gebiete bestimmte Ausstattungsmerkmale beseitigt, und somit vollendete Tatsachen geschaffen haben. Zwar sind diese Fälle eher selten, sie werden jedoch als Drohpotential genutzt.

- a) Ähnlich wie bei den Konflikten zwischen den Fachressorts versuchen die Betroffenen durch **Kooperation** ihren Einfluss möglichst groß zu gestalten. Sie begrüßen die Behebung der Unsicherheiten.
- b) Die **Konflikte** sind durch das Meldeverfahren so verhärtet, dass die Betroffenen keine Bereitschaft zeigen, sich mit dem Management zu arrangieren oder sich gar zu engagieren. Häufig wird von dem Konfliktpartner im Meldeverfahren (z.B. Vertreter der höheren Naturschutzbehörde) auf die Institution als Ganzes geschlossen und ein weiterer Einfluss dieser Verwaltung abgelehnt. Für ein erfolgreiches Gebietsmanagement müssen diese Konflikte bewältigt werden.

### **Leichte Konflikte mit betroffenen Landnutzern**

In einigen Fallbeispielen konnten Hinweise auf Akteurskonstellationen gewonnen werden, die von geringen Konflikten mit den betroffenen Landnutzern geprägt sind. Neben Fällen, in denen die Betroffenen objektiv und vor allem auch in ihrer subjektiven Wahrnehmung nur gering betroffen sind, sind dies vor allem Fälle, in denen eine Konfliktberuhigung eingetreten ist. Hier fand eine Deeskalation von Wert- auf schwache – und dadurch verhandelbare – **Interessenkonflikte** statt.

Gekennzeichnet sind diese Konstellationen durch eine gleichrangige Beziehung der Landnutzer zu den Naturschutzbehörden und „ihren“ Fachbehörden. Hier scheint eine ausgewogene Verhandlungssituation zwischen den beteiligten Akteuren erreicht worden zu sein.

Auch in diesen Fällen waren die Beziehungen zwischen Landnutzern und verantwortlichen Behörden anfangs angespannt und von Konflikten geprägt. Die Beruhigung trat in den untersuchten Fällen durch konkrete Verhandlungsangebote seitens der Verwaltung ein. Hierzu wurden von Behördenvertretern Aufgaben und Positionen übernommen, die über ihre formalen Zuständigkeiten hinausgehen. So wurde in einem Fall ein Vertragsabschluss vor allem durch das Engagement der unteren Behörden möglich, auch wenn diese damit formal Kompetenzen der übergeordneten Behörden übernahmen.

Die sonstigen untersuchten Managementverfahren deuten darauf hin, dass in vielen Fällen trotz der vorangegangenen Konflikte weiterhin von einer latenten Verhandlungsbereitschaft der Betroffenen ausgegangen werden kann. Hier wird es von den konkreten Angeboten der Naturschutzverwaltungen abhängen, inwiefern Konflikte beruhigt und ausgeräumt werden können.

### **3.3.4 Konflikte zwischen Naturschutzverwaltung und Interessenvertretern der Betroffenen**

In den untersuchten Fallstudien übernahmen vor allem die Politiker und Verbände die Rolle, die Interessen der Land- und Forstwirte und des Tourismus zu vertreten. Der Einfluss von Vertretern der Städte und Gemeinden sowie größerer Wirtschaftsunternehmen (auch Rohstoffabbau) findet eher auf übergeordneter Ebene statt und wirkt sich nur indirekt, etwa durch die Reduktion der Meldekulisse auf die lokale Situation in den Fallstudien aus.

Das Engagement der Interessenvertreter im bisherigen FFH-Umsetzungsprozess wurde mitunter stark durch deren Eigeninteressen beeinflusst. Hier sind z.B. der Wunsch nach Wiederwahl, die Konzentration auf einen bestimmten Ausschnitt der Klientel oder auch die Abgrenzung von anderen Parteien und Verbänden zu nennen. In jedem Fall kann das Engagement der Interessenvertreter die „Stimmung“ vor Ort erheblich beeinflussen. Dabei können wiederum zwei Fälle unterschieden werden:

- a) Die Interessenvertreter haben durch ihr Engagement als positive Multiplikatoren zu einer Versachlichung der Diskussionen beigetragen. Sie **kooperieren** teilweise eng mit den Naturschutzbehörden.
- b) Die Interessenvertreter haben das Thema FFH als Profilierungsthema besetzt und so zu einer **Eskalation** der Konflikte beigetragen.

In den meisten Fällen sind die Konflikte zwischen der verantwortlichen Verwaltung und den Interessenvertretern der Betroffenen **Interessenkonflikte**. Zwar werden in der Argumentation auch die Werthaltungen der Vertretenen angeführt, diese werden im Normalfall jedoch nicht zum Konfliktgegenstand.

### **Konfliktverlauf in den Verfahrensschritten**

In den meisten Fällen wurde von den Interessenvertretern auf die anfänglichen Ungewissheiten des Meldeverfahrens mit *strategischem Widerstand* reagiert. Dieser reicht von der Formulierung von Stellungnahmen bis zur Organisation von Anti-FFH-Demonstrationen. Im weiteren Verlauf des Meldeverfahrens hat sich die Strategie dann geteilt: in einigen Fällen sind gezielte Verhandlungen und Einflussnahme auf die Meldekulisse zu beobachten, in anderen haben Verbandsvertreter die FFH-Richtlinie weiterhin kategorisch abgelehnt.

Im anlaufenden Gebietsmanagement ist ein ähnliches Verhalten zu beobachten: trotz der Ablehnung des Meldeverfahrens bemühen sich manche Verbandsvertreter und Politiker nun durch Kompromisse und Kooperation mit den Naturschutzbehörden ihren Einfluss möglichst groß zu gestalten. Allerdings hat sich bereits gezeigt, dass diese abwartende Bereitschaft an sehr enge Bedingungen geknüpft ist. Insofern ist zu erwarten, dass Konflikte wieder aufflammen, wenn deutlich wird, dass die verfolgten Ziele nicht erreicht werden können.

### **3.3.5 Konflikte mit Interessenvertretern des Naturschutzes**

Konflikte, in die Interessenvertreter des Naturschutzes verwickelt sind, unterscheiden sich auf den verschiedenen Ebenen. Auf Landes- oder auch Bundesebene agieren die Naturschutzverbände bisher vor allem als „fachliche Kontrollinstanz“, indem sie die Meldekulissen bewerten und Verbesserungsvorschläge einbringen<sup>95</sup>.

Auf der lokalen und regionalen Ebene werden Konflikte mit Interessenvertretern des Naturschutzes dagegen sehr stark von Einzelpersonen getragen. Die lokalen Repräsentanten der Naturschutzverbände sind durch ihr ehrenamtliches Engagement oft stark ideologisch geprägt und werden deshalb von den anderen Akteuren nicht selten als „bauchgesteuerte“ Ein-

<sup>95</sup> Dies geschieht teilweise in offizieller Funktion im Rahmen der biogeographischen Seminare, teilweise auch als Interessenvertretung durch Publikationen, Anträge, etc.. Auch wurden zahlreiche Vorschläge zur naturschutzfachlichen Verfahrensgestaltung (z.B. Kriterien für die Gebietsauswahl) von den Verbänden vorgelegt.

zelkämpfer wahrgenommen. Da sie weder einen gesetzlichen Auftrag noch ein konkret wirtschaftliches Interesse hinter ihrem Handeln haben, wird ihre Berechtigung, sich in das FFH-Umsetzungsverfahren einzubringen, vor allem von den Betroffenen stark angezweifelt. Im Umgang mit den Naturschutzbehörden wiederum entstehen Konflikte durch die „Eingemischung“ in die Aufgabenbereiche der Verwaltung und die Kritik am Verwaltungshandeln.

Diese Konflikte sind von der gegenseitigen Unkenntnis der Akteure geprägt. Den Betroffenen fällt es schwer, die Fokussierung der Verbandsvertreter auf Naturschutzbelange zu akzeptieren. Sie suchen nach versteckten Eigeninteressen, die sie als Antrieb hinter dem Handeln der Naturschutzverbände vermuten. Einzelpersonen der Naturschutzverbände verfallen dagegen vielfach in eine Verteidigungshaltung, die andere Akteure zu „Feinden“ oder „Unwissenden“ erklärt.

Nicht selten weisen diese Konflikte eine starke persönliche Komponente auf, so dass auch **Beziehungskonflikte** aufgetreten sind. **Wertkonflikte** sind häufig, ebenso wie **Interessenkonflikte**.

### ***Konfliktverlauf in den Verfahrensschritten***

Die Bedeutung der Konflikte zwischen den Naturschutzverbandsvertretern und den anderen Akteuren für die Umsetzung der FFH-Richtlinie muss hier jedoch eingeschränkt werden. In den Fallstudien war das Verhältnis zwischen den Akteuren schon vor Beginn der FFH-Umsetzung verfestigt und ist deshalb kein Resultat dieses Prozesses. Entsprechend gering war in den meisten Fällen die Rolle, die den lokalen Verbandsvertretern im Meldeverfahren eingeräumt wurde. In den Fallstudien beschränkt sie sich auf die Meldung ihnen bekannter Arten- und Lebensraumvorkommen.

Für das Gebietsmanagement zeichnen sich auf der operativen Ebene der Fallstudien zwei mögliche Funktionen der Naturschutzverbände ab. Zum einen kann davon ausgegangen werden, dass sie von der Naturschutzverwaltung verstärkt in die Managementplanung und vor allem das praktische Gebietsmanagement eingebunden werden. Nicht selten agieren sie bereits als Projektträger für Pilotpflegeprojekte, deren Erfolg jedoch stark vom Status der jeweiligen Vertreter vor Ort abhängt. Zum anderen gibt es Fälle, in denen sich die Naturschutzverbände bewusst aus dem weiteren FFH-Verfahren zurückziehen, um weiteren Konflikten vor Ort zu entgehen. Sie wollen sich nicht zum Sündenbock für das Verfahren der Naturschutzverwaltung machen lassen.

### 3.4 Zwischenfazit

Amt für Landwirtschaft: „Ordnen wir doch mal FFH richtig ein. Wir haben Naturschutzgebiet, wir haben Landschaftsschutzgebiete, wir haben FFH-Gebiete. Was ist denn nun, auf welcherlei Stufe steht denn das nun? Steht FFH über Naturschutz oder steht [es] zwischen Naturschutz und Landschaftsschutz? Also so richtig - selbst ich weiß es nicht. Muss ich mal so sagen.“

Interviewer: „Das ist die Frage, ob das jemand weiß.“

Amt für Landwirtschaft: „Man muss eine **bildliche** Vorstellung haben.“

Dieser kurze Dialog zwischen einem Leiter eines Amtes für Landwirtschaft und der Interviewerin ist bezeichnend für eines der Kernprobleme bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie: Bisher ist es nicht gelungen, ein Leitbild für die erfolgreiche Umsetzung der Richtlinie zu entwerfen, das von den Akteuren vor Ort wahrgenommen wird.

Resultierend aus dieser fehlenden Zielperspektive, konnte in den Fallstudien eine sehr große Bandbreite an Erwartungen und Ängsten bezüglich möglicher Auswirkungen von FFH-Gebieten festgestellt werden. Das bisherige Umsetzungsverfahren der Richtlinie ist damit von einem großen Unsicherheitsmoment geprägt. Die beobachteten Strategien welche die beteiligten Akteure für ihr Handeln unter Unsicherheit verfolgen, variieren dabei vom passiven Abwarten (geringe Handlungsintensität) bis hin zu strategischem Präventivwiderstand mit hoher Handlungsintensität.

Zudem öffnen Unsicherheitssituationen einen großen Interpretations- und Definitionsspielraum. Die beteiligten Akteure treffen Annahmen über die „Realität“ der aktuellen Situation. Diese Deutung aktueller Situationen oder auch die Interpretation des Verhaltens anderer Akteure wird dabei maßgeblich durch die vorhandenen Werte, Eigeninteressen oder Vorerfahrungen bestimmt. Beispielsweise wurde die fachliche Abgrenzung möglicher FFH-Gebiete durch Personal der Naturschutzverwaltungen von den Betroffenen häufig mit einer sofortigen Unterschützstellung nach bekannten Schutzkategorien gleichgesetzt. Informationen über die „tatsächliche“ Bedeutung dieses Arbeitsschrittes wurden dagegen nur unzureichend aufgenommen, verstanden und in Handeln umgesetzt. Nicht selten wurden sie schlicht als „unwahr“ bei Seite geschoben.

Werden Annahmen über bestimmte Situationen in Frage gestellt, führt dies zu einer Diskrepanz zwischen „wahrgenommener Wirklichkeit“ und „erwarteter Wirklichkeit“. Die Akteure können hierauf mit Ignorieren, Leugnen oder Umdeutung der irritierenden Eindrücke reagieren. Dies macht die Handlungen der Akteure schwer vorhersehbar und verstärkt so die Unsicherheit für alle Beteiligten.

Das Fehlen einer einheitlichen „Vision“ oder eines Leitbildes für die Umsetzung der FFH-Richtlinie erklärt sich aus ihren Unterschieden im Vergleich zu herkömmlichen Naturschutzkonzepten auf nationaler oder regionaler Ebene. Zwar ist die Grundidee der Vernetzung von erhaltenswerten Lebensraumtypen über ganz Europa ein positives Bild, das einfach zu transportieren wäre. Tatsächlich wird dieses Ziel der FFH-Richtlinie auch von den meisten

Akteuren befürwortet – insbesondere da es unter der Berücksichtigung von sozialen, wirtschaftlichen und regionalen Belangen erreicht werden soll.

Die Diskrepanzen ergaben sich jedoch durch die „Übersetzung“ der Richtlinie auf die örtliche und räumliche Situation. Der Implementationsprozess einer *Europäischen* Rechtsnorm unterscheidet sich von der Verwirklichung regional initiierten Naturschutzvorhaben. Dies führte dazu, dass die Rollen der Schlüsselakteure neu definiert werden mussten und dass sich Einfluss- und Kompetenzverteilungen auf übergeordnete Ebenen verlagerten. Hieraus ergaben sich gerade für die Akteure der verantwortlichen Naturschutzbehörden Unsicherheiten bezüglich ihres Auftrages und ihrer Handlungsspielräume. Ihre Identifikation mit dem Umsetzungsprozess der Richtlinie wurde so verhindert. Aktive Akteure, welche die Verantwortung für die Umsetzung der FFH-Richtlinie gerne übernommen und innovative Umsetzungsstrategien entwickelt hätten, fehl(t)en daher. So blieb die Kommunikation über die FFH-Richtlinie oft unpersönlich und die Verantwortung wurde an „die Richtlinie“ oder „die EU“ abgegeben. Eine gemeinsame Idee über das Ergebnis einer erfolgreichen Umsetzung in Deutschland wurde dagegen nicht entwickelt und verbreitet.

Dies ist sicher auch dem mangelnden politischen Rückhalt der Thematik geschuldet. Trotz zahlreicher Absichtserklärungen für eine zügige Umsetzung der Richtlinie wurde ihr Machtpotenzial vor allem in einer Verhinderung ihrer Umsetzung vermutet. Potente Unterstützer oder Multiplikatoren fehlten daher weitgehend.

### **3.4.1 Überblick über die Fallstudienresultate**

Einen komprimierten Überblick über die identifizierten Konfliktmuster und die Inakzeptanz und Konflikt beeinflussenden Aspekte gibt Abbildung 5.

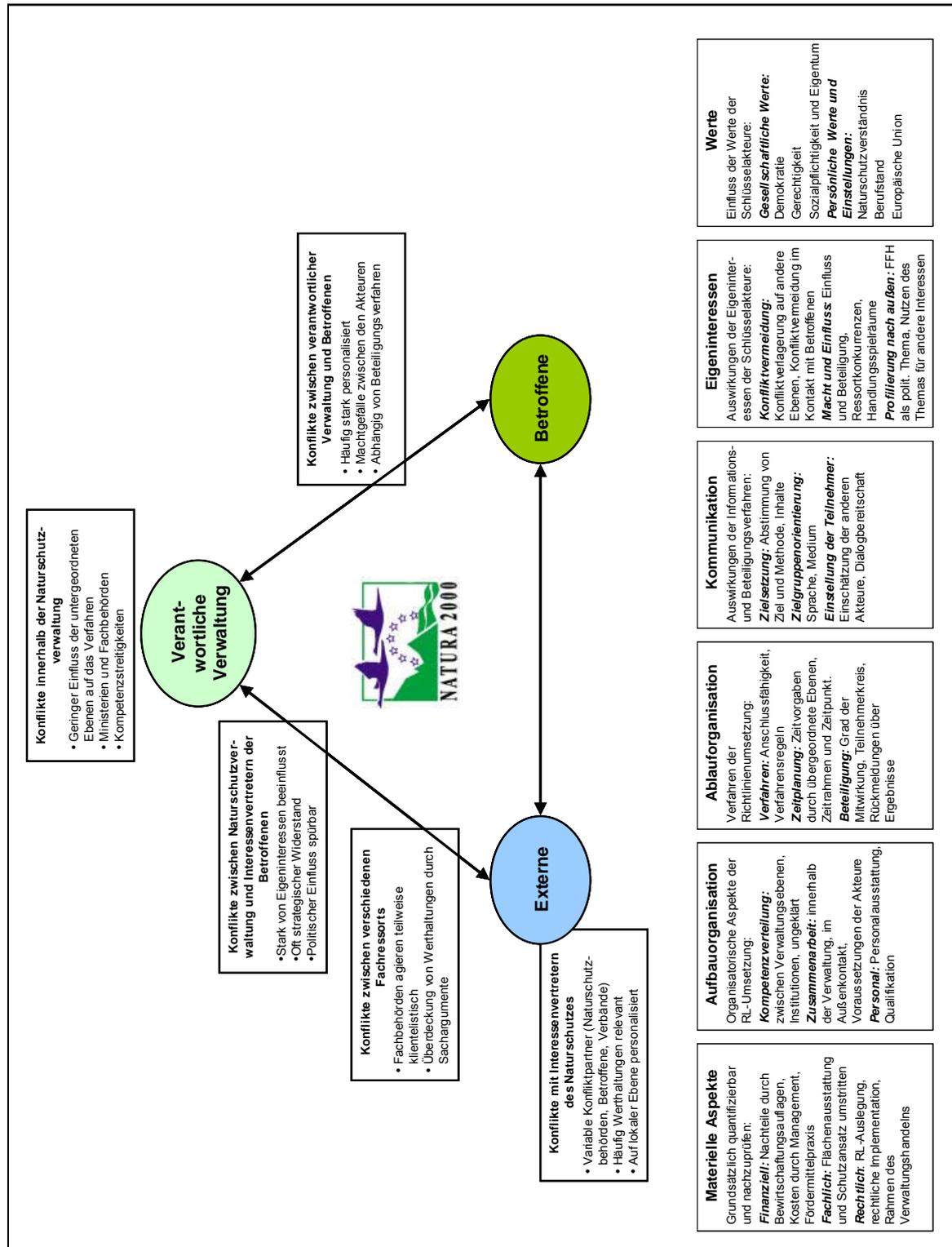


Abbildung 5 Konfliktmuster und Konfliktfaktoren

### 3.4.2 Hinweise für die Entwicklung von Akzeptanzsteigerungsstrategien

Akzeptanzsteigerungsstrategien für FFH-Gebiete können an der Behebung der Konflikt- und Inakzeptanz begünstigenden Aspekte ansetzen, die in Kapitel 3.2 beschrieben wurden. Bei der Realisierung neuer Strategien sollte jedoch vermieden werden, die Aktivitäten auf „Reparaturen“ einzelner Aspekte zu beschränken, die vermeintlich schnell und kostengünstig durchgeführt werden können. Eine langfristige Steigerung der Akzeptanz von FFH-Gebieten kann nur mit einer umfassenden Strategie erreicht werden, die auf mehreren Ebenen parallel ansetzt und die sich auf alle Dimensionen der Konflikt- und Akzeptanzentstehung auswirkt. D.h. die Strategien müssen geeignet sein, die herrschenden *Kontextbedingungen* aufzugreifen, die Charakteristika der beteiligten *Akteure* zu analysieren, deren Handlungsorientierungen zu nutzen oder zu modifizieren, und das Konfliktpotential des Akzeptanz- bzw. *Konfliktobjekts*, d.h. der FFH-Gebiete zu verringern.

Folgt man zudem den Überlegungen von Heiland (1999), dass die Änderung oder Beeinflussung von naturschutzrelevantem Verhalten nur indirekt über die staatlichen Akteure gesteuert werden kann, geben sich folgende Ansatzpunkte für die Entwicklung von Strategien:

- ▶ Gestaltung der **materiellen Auswirkungen** der FFH-Richtlinie durch die staatlichen Akteure.
- ▶ Gestaltung der **organisatorischen Rahmenbedingungen** in denen die Verantwortlichen agieren.
- ▶ Gestaltung des weiteren **Implementationsprozesses**, d.h. des weiteren Ablaufs durch die Verantwortlichen.
- ▶ Gestaltung der **Kommunikationsbeziehungen** durch die staatlichen Akteure.

Zusätzlich konnten folgende Aspekte aus der Untersuchung der Fallstudien extrahiert werden, deren Berücksichtigung für diese vier Ansatzpunkt gleichermaßen relevant erscheinen:

#### ➤ **Örtliche und überörtliche Strategien**

Nach den vorliegenden Ergebnissen muss sich die Strategie für eine erfolgreiche Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland auf zwei Säulen stützen: Die Etablierung struktureller Neuerungen auf der überörtlichen Ebene und die Analyse und Bewältigung der jeweiligen örtlichen Situation.

#### ➤ **Nutzen aktueller Zeitfenster**

Es gibt Hinweise darauf, dass relevante Akteure den Übergang des Meldeverfahrens zum Gebietsmanagement als Zeitpunkt sehen, sich erneut in das Verfahren einzubringen, um ihren Einfluss nicht zu verlieren. Dieser Punkt sollte daher genutzt werden, um Akteure erneut in das Verfahren einzubinden, die im Meldeverfahren ihre Kooperationsbereitschaft verweigert haben.

Wird dieser Zeitpunkt dagegen nicht genutzt und zeigen sich bereits die ersten Misserfolge bei der Entwicklung von Gebietsmanagementstrategien, ist mit einer Verschärfung der Kon-

frontationsstrategien zu rechnen<sup>96</sup>. Das Gleiche gilt auf überörtlicher Ebene für das Auftreten von „Aufmerksamkeitsspitzen“ etwa vor Wahlen oder in Folge von aktuellen Stellungnahmen seitens der EU-Kommission. Diese sollten als Startpunkt für verbindliche, längerfristige FFH-Umsetzungsstrategien genutzt werden.

#### ➤ **Gebietsmanagement als kontinuierlicher Prozess**

Das Verständnis der Umsetzung der FFH-Richtlinie ist stark vom Phasenmodell des Policy-Zyklus geprägt. Dieser beschreibt die Phasen Problemwahrnehmung, Problemdefinition, Programmformulierung, Implementation, Evaluation und ggf. Handlungskorrektur/Neuformulierung als Kreislauf aufeinander folgender Schritte. Analog hierzu wird beim FFH-Gebietsmanagement vorgegangen, bei dem zwischen Problemdefinition (Erhaltungsziele der einzelnen Gebiete), Programmformulierung (Managementplan) und Implementation unterschieden wird. Erfahrungen aus der Landschaftsplanung zeigen jedoch, dass gerade die Umsetzung der Planwerke aufgrund fehlender Berücksichtigung dieser Phase schon bei der Planerstellung und aufgrund fehlender Unterstützungs- und Kontrollstrukturen ausbleibt (z.B. Luz 1994). Die starren Grenzen zwischen den Verfahrensschritten sollten daher aufgelöst und das Gebietsmanagement als kontinuierlicher Prozess verstanden werden, bei dem Überlegungen zur Implementationswahrscheinlichkeit bereits zu Beginn der Programmerstellung aufgegriffen werden.

#### ➤ **Räumliche Flexibilität**

Da die Abgrenzung der FFH-Gebiete häufig entweder ausschließlich auf naturräumliche oder auf administrative Grenzziehungen fokussiert ist, sollte das Gebietsmanagement räumlich flexibel gehandhabt werden. Das Gebietsmanagement sollte sich nicht auf einzelne FFH-Gebiete beschränken, sondern auch die Organisationsformen der Schlüsselakteure berücksichtigen, so dass diese besser in die Verfahren eingebunden werden können.

#### ➤ **Politikfelder und Akteurstypen**

In den beteiligten Politikfeldern wie z.B. der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, dem Naturschutz oder auch dem Rohstoffabbau haben sich unterschiedliche Traditionen und Ideologien herausgebildet, die im Umgang miteinander beachtet werden müssen.

Zudem müssen die Strategien die Interessen und Handlungsorientierungen der Schlüsselakteure berücksichtigen. Hierbei ist insbesondere auch auf die Unterscheidung zwischen korporativen Akteuren und Einzelakteuren zu achten.

#### ➤ **Paradigmatische Voraussetzungen kooperativer Managementstrategien**

Um kooperative Methoden im FFH-Gebietsmanagement erfolgreich einsetzen zu können, muss ein gewisses Maß an Ergebnisoffenheit vorhanden sein. Dies erfordert insbesondere von den beteiligten Vertretern der Naturschutzverwaltungen, aber auch von externen Experten und Planern in vielen Fällen eine Änderung ihres beruflichen Selbstverständnisses. Als „Anwalt“ der Interessen des Naturschutzes müssen sie auch die Interessen der vermeintlichen „Gegenseite“ analysieren und anerkennen. Nur wenn sie ihre Position als „Mittler“ zwi-

---

<sup>96</sup> beispielsweise beobachtet Güthler 2003, mdl., dass der Begriff „Managementplan“ bereits eine negative Konnotation bekommt.

schen widerstreitenden Interessen begreifen, können kooperative Planungen den angestrebten Gewinn für alle bringen. Vermeintlich nicht zu diskutierende Zielvorgaben sollten von den Vertretern des Naturschutzes daraufhin geprüft werden, ob nicht eine Variation der Mittel und Methoden zur Zielerreichung geeignet ist, um scheinbar widersprüchliche Ansprüche zu befriedigen.

Aber auch bei den Betroffenen und den Vertretern ihrer Interessen herrschen bisher streng hierarchische Vorstellungen über Schutzgebietssysteme vor. Die Akteure vor Ort denken Naturschutz in den Kategorien „Nationalpark“, „Naturschutzgebiet“ und allenfalls noch „Landschaftsschutzgebiet“. Dementsprechend groß ist das Misstrauen gegenüber einer Schutzstrategie, die ohne diese Kategorien auskommt. Angebote zur Kooperation werden deshalb als „Ablenkmanöver“ aufgefasst, mit dem die Verantwortlichen noch strengere Schutzregime durchsetzen wollen. Auch dieses mangelnde Verständnis von Kooperation als Prozess zur *gemeinsamen* Problembewältigung sollte durch geeignete Gebietsmanagementstrategien angesprochen werden.

## 4 Nutzbarkeit bestehender Ansätze für das Gebietsmanagement

Das Management der FFH-Gebiete stellt besondere Ansprüche an die Planung und die Umsetzung naturschutzfachlicher Maßnahmen. Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, dass im Gebietsmanagement die Interessen, Handlungsoptionen und auch die finanziellen und ideellen Rahmenbedingungen verschiedener Akteure berücksichtigt werden müssen, um diese zur Mitarbeit zu motivieren und Konflikte zu vermeiden. Im Idealfall gelingt es, bereits durch die Managementplanung die Weichen so zu stellen, dass häufig auftretende Umsetzungsdefizite vermieden werden. Hierzu müssen Anreize geschaffen, und ggf. ein Interessenausgleich gefunden werden. Um dies zu gewährleisten, bietet sich der Einsatz von partizipativen und kooperativen Planungs- und Umsetzungsmethoden an. Da diese jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgreich sind (vgl. z.B. die Beteiligungsverfahren während der FFH-Gebietsmeldung), lohnt es sich, Erfahrungen aus ähnlichen Projekten zu nutzen, um gefährliche Klippen von vornherein zu umschiffen. Sowohl die Erkenntnisse der *Integrierten Regionalentwicklung*, als auch allgemein gültige Empfehlungen zur Gestaltung von *Kommunikations- und Verhandlungsprozessen* können hierfür wichtige Anhaltspunkte liefern.

### 4.1 Projekte der Integrierten Regionalentwicklung

In Projekten der Integrierten Regionalentwicklung werden Naturschutzziele und –maßnahmen in die Regionalentwicklung integriert<sup>97</sup>. Sie verfolgen das Ziel einer nachhaltigen Regionalentwicklung. Da eine nachhaltige Entwicklung ökologische, soziale und ökonomische Interessen gleichermaßen berücksichtigt, ist der Interessenausgleich durch die Mitwirkung der Betroffenen am Planungs- und Entscheidungsprozess eine grundlegende Voraussetzung für das Gelingen dieser Projekte. Auch die thematischen Fragestellungen dieser Projekte ähneln den Anforderungen des FFH-Managements. So werden in beiden Fällen etwa Fragen aufgeworfen nach angemessenen Formen der Land- und Forstwirtschaft, der schonenden Rohstoffgewinnung, dem naturverträglichen Infrastrukturausbau, oder auch dem regionalen Tourismus. In FFH-Gebieten werden also ähnliche Personen und Institutionen tangiert werden, wie dies in der Regionalentwicklung der Fall ist.

Allerdings gibt es in der Zielsetzung der Verfahren einen deutlichen Unterschied, da im FFH-Management rein naturschutzfachliche Ziele verfolgt werden. Zudem werden relativ strenge fachlich-formale Anforderungen gestellt, um das EU-weite Monitoring und die Erfolgskontrolle zu gewährleisten. Hier könnten die Grenzen der Übertragbarkeit liegen.

Die Aufstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen (PEPL) weist die engste Übereinstimmung mit der Erarbeitung von FFH-Managementplänen auf, da es sich hier um die Ausarbeitung langfristiger naturschutzfachlicher Sicherungskonzepte handelt. Die Pilotprojekte „Gewässerrandstreifen- und Naturschutzgroßprojekt Spreewald“ und „Niedermoor- und Naturschutzgebiet Drömling“ wurden hierfür exemplarisch untersucht.

---

<sup>97</sup>Vgl. Blum et al. 2000, Niedziella 2000.

Die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) ist ein Instrument das als Entscheidungshilfe für die Umstrukturierung ländlicher Räume dient. In ihr werden Konfliktbereiche, Entwicklungsmöglichkeiten und Entscheidungsbedarf für die Agrarstruktur und den ländlichen Raum aufgezeigt.<sup>98</sup> Sie ist daher für FFH-Gebiete in landwirtschaftlich geprägten Räumen, insbesondere auch bei speziellen Bedingungen (z.B. Grenzertragsstandorte) relevant.

Das F+E-Vorhaben „Naturschutz und Regionalentwicklung“ liefert schließlich wichtige Anhaltspunkte für die Möglichkeit, das Management der FFH-Gebiete in breiter angelegte, bereits laufende Regionalentwicklungsprozesse zu integrieren.

#### **4.1.1 Kooperative Aufstellung von Fachplanungen (PEPL und AEP)**

Die untersuchten Verfahren zur Aufstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen und der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung weisen sowohl hinsichtlich der dort etablierten Organisationsstrukturen, als auch der Gestaltung der Verfahrensschritte viele Gemeinsamkeiten auf, so dass diese Planungsverfahren hier gemeinsam abgehandelt werden.

##### ***Pilotprojekte zur kooperativen Aufstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen***

Bei den überwiegend vom Bund finanzierten Pilotprojekten der Pflege- und Entwicklungsplanung „Spreewald“ und „Drömling“ soll(t)en, modellhaft für ein mögliches Vorgehen bei der Planung zukünftiger großer Schutzgebiete, die verschiedenen Interessengruppen frühzeitig in die Planungsprozesse eingebunden werden. Damit sollen Konflikte rasch bewältigt, und ein größtmöglicher Konsens aller Beteiligten, sowie eine möglichst hohe Akzeptanz, mit der damit verbundenen, größeren Umsetzungswahrscheinlichkeit der Planwerke erreicht werden. In beiden Projekten wurden wertvolle Erfahrungen mit neuen (und alten) Organisationsstrukturen, sowie der Kooperation zwischen „Verantwortlichen“ und „Betroffenen“ bzw. zwischen „Experten“ und „Laien“ gemacht.

Bei der Aufstellung des Pflege- und Entwicklungsplans im Spreewald wurde ein eigenes *Moderationsverfahren* in den Prozess integriert. Das von unabhängigen, externen Moderatorinnen geführte Verfahren ermöglichte die Einbeziehung verschiedener Interessengruppen und half damit, die Widerstände gegen das Naturschutzgroßprojekt abzubauen.

Im Drömling wurden dagegen mögliche Planinhalte anhand von *Zielszenarien* in verschiedenen *Arbeitsgruppen* diskutiert und mitgestaltet. Auf diese Art konnten Lösungen gefunden werden, welche den ursprünglich konfligierenden Interessen gerecht wurden.

##### ***Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung Rühler Schweiz-Weserbergland***

Mit dem Entwicklungskonzept zur Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung sollten verschiedene, bereits vorhandene raumwirksame Instrumente koordiniert werden. Ziel war es, abgestimmte Strategien für die zukünftige Entwicklung von Land- und Forstwirtschaft, Naturschutz, Tourismus und Siedlungen, sowie den davon tangierten Bereichen zu erarbeiten. Die Mitwirkung der regionalen Akteure an der Erstellung dieses Konzeptes wurde als Vorausset-

<sup>98</sup> Vgl. auch Jessel & Tobias 2002, S. 94-96.

zung für eine erfolgreiche Umsetzung gesehen, insbesondere da diese Planung keinerlei rechtliche Verbindlichkeit entfaltet.

Bei der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung Rühler Schweiz-Weserbergland moderierte und strukturierte ein *Planungsbüro* den gesamten Prozess, der maßgeblich von Arbeitskreisen und *umsetzungsorientiert arbeitenden Projektgruppen* unterstützt wurde.

#### 4.1.1.1 Organisationsstrukturen

Im Gegensatz zu herkömmlichen (naturschutzfachlich motivierten) Planungsverfahren weisen die drei betrachteten Verfahren besondere Organisationsstrukturen auf:

- Intermediäre Dach- und Trägerorganisationen
- Arbeitsgruppen
- Fachliche Arbeitsgruppen
- Örtliche Arbeitsgruppen (nur Spreewald)
- Umsetzungsorientierte Projektgruppen (nur Rühler Schweiz)
- Arbeitsgruppen zur Prozessgestaltung
- Kooperationsberechtigtes Fachgutachterbüro
- Moderationsteam (nur Spreewald)

► **Intermediäre Dach- und Trägerorganisationen:** In den Verfahren im Spreewald und im Drömling treten jeweils Trägerorganisationen auf, die mehrere fachliche Themenbereiche abdecken und in denen regional anerkannte Institutionen mitwirken. Beispielsweise besteht der Zweckverband „Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald“ aus den Vertretern mehrerer Landkreise und Städte, sowie einem Förderverein. Und auch die Beauftragung der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung durch die Bezirksregierung, die im Auftrag des Landkreises handelt, stellt die ressortübergreifende Behandlung der Themen sicher.

Es hat sich gezeigt, dass eine breitere Fächerung der verantwortlichen Organisationseinheiten die Glaubwürdigkeit der Verfahren vor Ort erhöht und die Bereitschaft konkurrierender Akteure zur Mitarbeit stärkt. Dies deckt sich mit den Erfahrungen aus den Fallstudien, in denen der Wunsch nach einer stärkeren Rolle der jeweiligen Fachverwaltungen geäußert wurde, um „gerechtere“ Gebietsmanagementverfahren sicherzustellen. Die hohe Akzeptanz der gemeinsam mit Naturschutz- und Landnutzungsbehörden getroffenen Vereinbarungen weist in dieselbe Richtung. Die intermediäre Organisation der Gebietsmanagementverfahren kann eventuell durch behördenübergreifende Steuerungsgruppen, oder die Integration in andere laufende Planungsverfahren erreicht werden. Auch ist über die Möglichkeiten einer Verantwortungsübernahme durch lokale Verbände, Initiativen oder Politiker nachzudenken.

► **Arbeitsgruppen:** Arbeitsgruppen sind ein weit verbreitetes Instrument, um komplexe Verfahren in Teilbereiche aufzugliedern. Diese können dann von den Akteuren bearbeitet werden, die daran interessiert, und für diese Aufgabe kompetent sind.

In allen betrachteten Verfahren wurden *thematische Arbeitsgruppen* gebildet. Besonders interessant ist hierbei der Ansatz im Spreewald, wo verschiedene fachliche Arbeitsgruppen gebildet wurden, ohne eine klassische „AG – Naturschutz“ zu gründen. Naturschutzaspekte wurden vielmehr als Querschnittsmaterie begriffen, die in allen Arbeitsgruppen behandelt wurde.

Ebenfalls im Spreewald wurden *örtliche Arbeitsgruppen* gegründet, in denen themenübergreifend an spezifischen Problemen einzelner Gebiete gearbeitet wurde. Dieses Vorgehen bietet sich insbesondere bei großen Projektgebieten an und kann als Prüfinstanz für die Umsetzbarkeit der in den thematischen Arbeitskreisen erarbeiteten Strategien dienen. Gleichzeitig wird in den örtlichen Arbeitsgruppen der Kontakt zwischen den Akteuren gestärkt, die im Alltag immer wieder auch fächerübergreifend zusammen arbeiten sollten.

Im Verfahren der Rühler Schweiz gab es parallel zu den thematischen Arbeitskreisen bereits *umsetzungsorientiert arbeitende Projektgruppen*. Diese standen im engen Kontakt zu den thematischen Arbeitskreisen und konnten die dort abgestimmten Strategien unter dem Gesichtspunkt der Realisierbarkeit weiter verfeinern. Schließlich konnten sie bereits ein „Umsetzungsnetzwerk“ knüpfen, erste Maßnahmen umsetzen und verschiedene Vorgehensweisen testen.

Auch zur Gestaltung der Planungsverfahren wurden eigene *Strategiegruppen, bzw. Lenkungsgruppen* gegründet. Im Spreewald bereiteten diese beispielsweise sämtliche Veranstaltungen und Öffentlichkeitstermine vor und stellten den Austausch der Ergebnisse sowie die Rollenverteilung sicher. In der Rühler Schweiz und auch im Drömling dagegen dienten diese Gruppen vor allem der Begleitung und der Kontaktpflege zu politischen Gremien und Behörden. Sie unterstützten den Prozess außerdem durch die Klärung verfahrensrechtlicher Unklarheiten und Finanzierungsfragen.

Alle der hier besprochenen Formen von Arbeitskreisen sollten für das FFH-Gebietsmanagement erwogen werden. So könnten umsetzungsorientierte Arbeitsgruppen in FFH-Gebieten auch die Beratung von Landwirten in einzelnen Bewirtschaftungsfragen oder bei der Akquisition nötiger Fördermittel übernehmen. Insbesondere könnten Arbeitsgruppen dazu beitragen, das fehlende Leitbild für den Schutz der Gebiete zu entwickeln und Allianzen zwischen den bisher eher isoliert arbeitenden Akteuren zu schmieden. Dies gilt vor allem auch für die Betroffenen, die durch die Zusammenarbeit aus ihrer oftmals empfundenen „Isolation“<sup>99</sup> geholt werden könnten.

► **Kooperationsbereites Fachgutachterbüro:** Alle drei Verfahren zeichnen sich durch die Beteiligung eines kooperationsbereiten Fachgutachterbüros aus. Hierdurch wird die kontinuierliche Anpassung der naturschutzfachlichen Planungen an die kontextuellen Begebenheiten und die Ergebnisse des Planungsverfahrens möglich. Dies erfordert von den Büros zum einen die Bereitschaft, sich von einem rein naturschutzfachlichen Werteverständnis zu lösen, zum anderen aber auch die Qualifikation, sich mit den Interessen und Eigenarten verschiedener Akteurstypen auseinander zu setzen, ohne die fachlichen Ziele völlig aus den Augen

<sup>99</sup> Vgl. auch Kapitel 3.2.3.3. Durch die häufig geringe Anzahl von Betroffenen werden diese einerseits von den unbetroffenen Akteuren abgespalten, zum anderen wird ihre Unsicherheit durch das „Einzelkämpferdasein“ noch verstärkt.

zu verlieren. Hierfür ist es beispielsweise wichtig, komplexe naturschutzfachliche Zusammenhänge allgemeinverständlich darzustellen und die Konsequenzen von Planungsschritten abschätzen zu können.

Für das FFH-Gebietsmanagement bleibt festzuhalten, dass diese Kooperationsbereitschaft einen entsprechenden Auftrag an das Büro voraussetzt, ebenso wie eine angemessene Entlohnung für diese zusätzlichen Leistungen. Dabei sollte immer auch die Relation zu den enormen Kosten von Gerichtsverfahren und Zeitverzögerungen im Falle gescheiterter Planungen im Auge behalten werden.

► **Moderationsteam:** Mit dem Moderationsteam gab es im Verfahren des Gewässerrandstreifenprojektes Spreewald eine neutrale Institution zur Begleitung und Beförderung von Diskussionsprozessen. Der Vorteil einer neutralen Gesprächsleitung liegt vor allem darin, dass diese über jegliche „Parteilichkeit“ erhaben ist und Diskussionsbeiträge ohne ideologische Vorprägung aufnehmen und gewichten kann. Allerdings werden unbekannte Moderatoren teilweise auch als „Einmischung“ verstanden und ihre Qualifikation angezweifelt.

Eigene Moderations- oder Mediationsverfahren mit professionellen Moderatoren bieten sich in FFH-Gebieten vor allem beim Auftreten verhärteter Konflikte an, die vor Ort nicht mehr bewältigt werden können und so jegliche Ziel führende Kommunikation unmöglich machen. In weniger gravierenden Fällen kann die Moderationsfunktion eventuell von (unbeteiligten) lokalen Akteuren oder auch im Personenaustausch mit anderen Gebieten übernommen werden. In jedem Fall sollte das Gebietsmanagement von möglichst neutralen Personen begleitet werden, die in der Gesprächsleitung und im Umgang mit Moderationstechniken geschult sind.

#### 4.1.1.2 Verfahrenselemente

Auch aus der Verfahrensgestaltung der untersuchten Planungsprozesse können wertvolle Hinweise für die Gestaltung des FFH-Gebietsmanagements gewonnen werden. Folgende Elemente erscheinen hierbei besonders Ziel führend:

- Situationsanalyse zu Beginn des Prozesses (Spreewald)
- Kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit (alle drei Verfahren)
- Austauschforen zwischen den Arbeitsgruppen (alle drei Verfahren)
- Vereinbarung von Regeln für die Zusammenarbeit (Spreewald)
- Qualifizierung der Arbeitskreissprecher (Rühler Schweiz)
- Abstimmung von Zielszenarien (Drömling)
- Parzellenscharfe Planung (Drömling)

► **Situationsanalyse zu Beginn des Prozesses:** Im Spreewald erfolgte zu Projektbeginn eine Situationsanalyse durch das Moderatorenteam. Hierfür wurden:

- Unterlagen zur Projektvorgeschichte ausgewertet,
- Interviews mit relevanten Akteuren geführt und
- ein Situationsbericht erstellt.

Auf dieser Analyse aufbauend wurde dann die Organisations- und Verfahrensstruktur konzipiert. Durch dieses Vorgehen konnten wichtige *Schlüsselakteure* identifiziert und aktuelle *Interessen* und *Konfliktkonstellationen* analysiert werden. So konnte auch der Bedarf der einzelnen Akteursgruppen an Informationen und Beteiligung abgeschätzt werden. Diese Informationen sind notwendig, um die Komplexität der örtlichen Situation zu erfassen. Nur so kann der Planungsaufwand abgeschätzt und ein angemessenes Verfahren gewählt werden.

Die Notwendigkeit einer vorausgehenden Voruntersuchung (vgl. Kapitel 5.2) ist eines der zentralen Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung zu den FFH-Gebieten. Diese würde die verantwortlichen Behörden darin unterstützen, angemessene Managementstrategien für die einzelnen Gebiete zu ergreifen. Eine solche Untersuchung sollte für das FFH-Gebietsmanagement jedoch bereits in einem früheren Verfahrensschritt stattfinden, um den passenden Managementansatz (z.B. Managementplan, Verträge, Schutzgebiete oder Kombinationen daraus) auswählen zu können. Die Grundsatzentscheidung, einen PEPL durch ein moderiertes Verfahren aufzustellen, war im Spreewald ja bereits getroffen. Auch ist es nicht sinnvoll, eine solche Untersuchung in jedem FFH-Gebiet mit der gleichen Tiefe durchzuführen. Die Konzeption einer solchen FFH-Voruntersuchung wird in Kapitel 5.2 dargestellt.

► **Kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit:** Gute Erfahrungen wurden in den drei untersuchten Verfahren mit einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit gemacht, die

- die regelmäßige Pflege der Pressekontakte,
- öffentliche Informationsveranstaltungen,
- Rundbriefe, sowie
- Ausstellungen zum Projekt(gebiet)

umfasste.

Bei der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung wurde zudem mit *Landwirteversammlungen* und einem *Landfrauengespräch* auf die besonderen Bedürfnisse einer der Hauptzielgruppen des Verfahrens eingegangen. Zum Abschluss des Verfahrens wurde hier außerdem ein *lokaler Aktionstag* durchgeführt, auf dem die Arbeitskreise und Projektgruppen über ihre Arbeit informierten.

Aus den Untersuchungen zu den Verfahren in den FFH-Gebieten kann die Bedeutung einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit unterstrichen werden. Dabei gilt es vor allem, auch positive Botschaften über die Umsetzung der Richtlinie in den Medien zu platzieren und die Dynamik von Großveranstaltungen zu durchbrechen. Dies kann durch eine stärkere Konzentration auf bestimmte Zielgruppen (s. Landfrauengespräch!), oder durch die Organisation dieser Veranstaltungen durch lokal anerkannte Akteure geschehen. Besonders positiv haben sich auch außergewöhnliche Verfahren, wie z.B. ein Malwettbewerb ausgewirkt. *Lokale Aktionstage* könnten eine ähnlich identitätsstiftende Wirkung entfalten und werden daher im Rahmen der „Green Days“ durch die Europäische Kommission unterstützt. Allerdings finden die-

se in Deutschland, im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten, bisher außerhalb von LIFE-Natur-Projekten kaum statt<sup>100</sup>.

► **Austauschforen zwischen den Arbeitsgruppen und Vereinbarung von „Spielregeln“ für die Zusammenarbeit:** Die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsgruppen wurden in den untersuchten Beispielen entweder durch die gegenseitige *Entsendung* von Mitgliedern, oder auch durch eigene *Beiräte* bewerkstelligt, in denen Mitglieder der Arbeitsgruppen vertreten waren.

Im Spreewald wurden darüber hinaus dezidiert „Spielregeln“ für die Zusammenarbeit innerhalb der Arbeitsgruppen, aber auch zwischen den einzelnen Gremien gemeinsam vereinbart. Auch wurde die Frequenz mit der sich die Gruppen trafen, festgelegt.

Auch diese Verfahren sind für das FFH-Gebietsmanagement unbedingt zu empfehlen, um die Prozesse transparent zu halten und eine ausreichende Berücksichtigung auch weniger durchsetzungsstarker Interessen zu gewährleisten.

► **Qualifizierung der Arbeitskreissprecher:** Im Verfahren der Rühler Schweiz wurden die Arbeitskreissprecher im Rahmen einer eigenen Fachveranstaltung zum Thema *Presse- und Öffentlichkeitsarbeit* auf ihre Aufgaben vorbereitet. Dieser Schritt trägt der Tatsache Rechnung, dass die Mitglieder der Arbeitskreise aus den verschiedensten Berufen stammen und nicht zwangsläufig ausreichend für die Öffentlichkeitsarbeit qualifiziert sind.

Im Verfahren der Umsetzung der FFH-Richtlinie scheint dies ein sehr wichtiger Aspekt zu sein, der sich auf die verschiedensten Verfahrensbestandteile übertragen lässt. Um eine Überforderung sowohl der Beteiligten als auch der verfahrensdurchführenden Behördenmitarbeiter zu vermeiden, sollten die Qualifikationen und Kapazitäten der Einzelnen auf ihre Aufgaben abgestimmt werden. Die Unzufriedenheit der Behördenmitarbeiter mit den Beteiligungsverfahren zur FFH-Gebietsmeldung ist hierfür ein wichtiges Indiz.

► **Abstimmung von Zielszenarien:** Anhand von vier unterschiedlichen Zielszenarien zur Entwicklung des Drömling wurden die Vor- und Nachteile einzelner Entwicklungsschritte in den thematischen Arbeitsgruppen diskutiert. Diese Szenarien unterschieden sich dabei vor allem hinsichtlich ihrer Naturnähe und Bewirtschaftungsintensität. Allerdings wurden diese Szenarien im Anschluss lediglich zur Formulierung eines naturschutzfachlichen Ideals verwendet, das wegen der bestehenden Umsetzungsrealitäten nicht verwirklicht werden konnte.

Dennoch scheint die Diskussion anhand von Zielszenarien ein sinnvoller Ansatz für das Management der FFH-Gebiete zu sein. Die Szenarien unterstützen die Vorstellungskraft der Akteure über die langfristigen Auswirkungen einzelner Maßnahmen. Sie würden damit dem Wunsch der Betroffenen nach einer konkreten Diskussionsgrundlage entgegenkommen. Zudem könnten sie die gemeinsame Leitbildformulierung erleichtern und die Kompromissuche unterstützen. Es ist davon auszugehen, dass die Ziele für die Region, bzw. die Landschaft zwischen den Akteuren häufig gar nicht so weit auseinander liegen, wie es im Konfliktfall scheint.

---

<sup>100</sup> <http://www.eurosite-nature.org/en-accueil/> dort gibt es eine Übersicht aktueller Projekte zu den Green Days. Im Jahr 2002 waren die Projekte in Deutschland im Verhältnis zu anderen Staaten deutlich unterrepräsentiert.

► **Parzellenscharfe Planung:** Die flächenscharfe Planung von Einzelmaßnahmen fand bei der Aufstellung des Pflege- und Entwicklungsplans im Drömling statt. Sie wurden auf der Grundlage des aktuellen Zustandes, des Zielzustandes und den für die Zielabweichung verantwortlichen Ursachen getroffen.

Der Wunsch nach einer möglichst frühzeitigen parzellenscharfen Planung wird in den FFH-Gebieten häufig geäußert. Grundlage ist auch hier das Bedürfnis nach einer konkret vorstellbaren Situation. Diskussionen über Ziele und Maßnahmen werden nur als sinnvoll empfunden, wenn deren Auswirkungen auf die einzelne Fläche und den einzelnen Betrieb abschätzbar sind. Gleichzeitig sind bei der parzellenscharfen Planung starke Konflikte zu befürchten, da Konsequenzen nicht mehr verharmlost oder im Dunkeln gelassen werden können. Die Gefahr ist zudem groß, in Detailfragen zu verharren und das Gesamtgebiet aus den Augen zu verlieren. Eventuell kann daher ein gestuftes Vorgehen mit prioritären und weniger wichtigen Planungsräumen sinnvoll sein.

#### 4.1.1.3 Fixierung und Umsetzung der Planungsergebnisse

In den drei untersuchten Verfahren stand am Ende jeweils ein mehr oder weniger detaillierter Maßnahmenplan, in dem die erzielten Kompromisse festgehalten wurden. Da die untersuchten Verfahren noch nicht endgültig abgeschlossen sind, kann noch nicht abgeschätzt werden, wie detailgetreu die Umsetzung dieser Planungen erfolgen wird. Zwei Aspekte scheinen jedoch besonders wichtig, um die Umsetzungswahrscheinlichkeit zu erhöhen:

- **Wichtige Entscheidungsträger müssen aktiv in den Planungsprozess eingebunden werden.** Andernfalls ist das Risiko groß, dass der getroffene Kompromiss im Nachhinein nicht umgesetzt wird. Dies würde jedoch den ganzen vorhergehenden Planungsprozess ad absurdum führen, in dem viele Teilnehmer einen erheblichen Teil ihrer (zeitlichen) Ressourcen eingebracht haben.
- **Die Verbindlichkeit der Planungsergebnisse sollte ebenso wie mögliche Kontroll- und Sanktionsmechanismen vor oder während des Planungsprozesses festgelegt werden.**

Es hat sich gezeigt, dass die Erfahrungen dieser kooperativen Planungsprozesse auch für das FFH-Gebietsmanagement genutzt werden können. Eine Einschränkung ist allerdings die schwächere Finanzausstattung des Gebietsmanagements. Die Attraktivität der untersuchten Verfahren zur Aufstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen ergibt sich sicherlich auch aus den großen Summen, die in der Umsetzungsphase in die Region fließen. Da dies bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie nicht der Fall ist<sup>101</sup>, muss hier noch stärker auf Umsetzungsmöglichkeiten bereits während der Planungsphase eingegangen werden. Hier ist vor allem zu klären, wer die Maßnahmen umsetzen kann und welche Voraussetzungen dafür notwendig sind. Auch sollte mit der Umsetzung einzelner Maßnahmen bereits während der Planungsphase begonnen werden, wie dies in der Rühler Schweiz praktiziert wurde. Nur so kann verhindert werden, dass der regionale Prozess nach Ablieferung des Plans ins Stocken gerät.

---

<sup>101</sup> Ausnahmen sind hierbei einige Pilotprojekte und LIFE-Natur Projekte, die durch die EU-Kommission Kofinanziert werden.

#### 4.1.2 F+E-Vorhaben „Naturschutz und Regionalentwicklung“

Die Ergebnisse des F+E-Vorhabens „Naturschutz und Regionalentwicklung“ (BÖCHER 2002) zeigen, dass bestimmte Organisations- und Verfahrensaspekte die Integration von Naturschutzbelangen in Regionalentwicklungsprozesse begünstigen können. Aufgrund des relativ geringen Verhandlungsspielraums beim Management einzelner FFH-Gebiete, kann die Integration des Gebietsmanagements in Regionalentwicklungsverfahren Vorteile für den Aufbau kooperativer Beziehungen zwischen den FFH-Akteuren bieten. Zudem zeigen die Untersuchungsergebnisse der Fallstudienbeispiele deutlich, dass die Bündelung mehrerer raumwirksamer Verfahren die Anknüpfung an bestehende Strukturen erleichtert und die Akzeptanz aufgrund der untereinander koordinierten Ergebnisse erhöht. Das F+E-Vorhaben „Naturschutz und Regionalentwicklung“ gibt wichtige Hinweise, wie diese Integration gelingen kann. Teilweise decken sich diese Ergebnisse mit den Erfahrungen der oben untersuchten Planungsverfahren, weshalb hier von einer breiteren Gültigkeit ausgegangen werden kann, so dass diese evtl. auch für das eigenständige Gebietsmanagement einzelner FFH-Gebiete relevant sind. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden die Punkte, die bereits aus den anderen Projekten bekannt sind, hier nur kurz genannt.

##### 4.1.2.1 Verfahrensaspekte

- ▶ **Anschlussfähigkeit:** Die Akzeptanz der Naturschutzmaßnahmen steigt, wenn bereits vorhandene Kontakte, bestehende Fördermodelle oder Arbeitsgruppen aus anderen Projekten genutzt werden können. Eine Situationsanalyse kann die bestehenden Potenziale vor dem Beginn des Gebietsmanagementverfahrens ermitteln.
- ▶ **Prozesskompetenz, Flexibilität und Kompromissbereitschaft:** Die Erfolgchancen eines Planungsprozesses steigen, wenn die Projektträger (bzw. die verantwortlichen Verwaltungen) über diese Kompetenzen verfügen. Die Prozesskompetenz der Behördenmitarbeiter kann durch Schulungen an die spezifischen Bedingungen des FFH-Gebietsmanagements angepasst werden. Flexibilität und Kompromissbereitschaft können dagegen nur bei klaren Rahmenbedingungen und entsprechenden (Ver-)Handlungsspielräumen entstehen (vgl. Kapitel 3.2.3.3).
- ▶ **Frühe Erfolge:** Erfolge bestätigen die Aktiven, stärken ihren Durchhaltewillen, überzeugen Skeptiker und wirken vertrauensbildend. Neben dem Beginn mit ersten Umsetzungsmaßnahmen noch während des Planungsprozesses (s.o.) können diese Erfolge auch gebietsübergreifend erreicht werden. Z.B. wurden die Pilotmanagementpläne für FFH-Gebiete in einigen Bundesländern erst für überschaubare Gebiete mit wenigen Konflikten durchgeführt.
- ▶ **Aktives Umfeldmanagement (Öffentlichkeitsarbeit):** Durch ein aktives Umfeldmanagement können Bündnispartner gewonnen und regionale Prozesse am Laufen gehalten werden (s.o.).

#### 4.1.2.2 Organisationsstrukturen:

- ▶ **Einbindung regionaler Promotoren:** Ein Management- und Planungsprozess kann insbesondere dann erfolgreich sein, wenn sich so genannte „regionale Promotoren“ überdurchschnittlich stark engagieren. Diese Promotoren müssen regional angesehene Persönlichkeiten sein, die andere überzeugen und mitreißen können. Sie müssen für ihr Handeln eine gewisse Legitimation besitzen und gut vernetzt und einflussreich sein. Um diese Persönlichkeiten für das FFH-Gebietsmanagement zu gewinnen, muss insbesondere auf deren Eigeninteressen abgestellt werden (vgl. Kapitel 3.2.5) und die positive Kommunikation über die Gebiete verstärkt werden.
- ▶ **Gewinnerkoalitionen:** Die gezielte Suche nach „Gewinnerkoalitionen“, bei denen alle Beteiligten einen Nutzen aus einer Auflage oder Maßnahme ziehen (Bsp.: Streuobstwiesen), erhöht die Erfolgchancen einer Realisierung von Naturschutzmaßnahmen beträchtlich. Eventuell können beim FFH-Gebietsmanagement auch immaterielle Vorteile, wie ein größeres Mitspracherecht oder die Zusage einer medienwirksamen Inszenierung in diese Koalitionen eingebracht werden.
- ▶ **Ressourcen:** Die Verfügbarkeit von Ressourcen (Personal bzw. Arbeitszeit und/oder Geld) ist eine unabdingbare Erfolgsvoraussetzung. Durch die Auflage spezieller Förderprogramme, die Einbindung ehrenamtlicher Mitarbeiter oder die Anbindung an Regionalentwicklungsverfahren können ggf. zusätzliche Ressourcen für das Gebietsmanagement erschlossen werden. Dies gilt insbesondere auch für Beratungsleistungen, die bisher kaum finanzierbar sind.
- ▶ **Organisatorischer Kern für das Verfahren:** Für eine erfolgreiche Koordination und Promotion der Verfahren ist ein organisatorischer Kern unabdingbar. Dieser kann eigens z.B. in Form einer Steuerungsgruppe gebildet werden oder ist durch entsprechende Projektinitiatoren bereits vorhanden (s.o.).
- ▶ **Institutionalisierung / Einbezug aller relevanter Akteure:** In der erfolgreichen Einbeziehung relevanter Akteure ist ein Schlüsselfaktor für die breite Akzeptanz der Projekte zu sehen (s.o.).

## 4.2 Beteiligungs- und Diskursverfahren

Zahlreiche Studien belegen, dass sich der Einsatz von Beteiligungs- und Diskursverfahren im Planungsprozess positiv auf die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen auswirken kann<sup>102</sup>. Allerdings hat die hier durchgeführte Untersuchung in den FFH-Gebieten auch gezeigt, dass der halbherzige bzw. nicht der Situation angemessene Einsatz dieser Verfahren selbst Ablehnung und Konflikte hervorrufen kann. Es erscheint daher unerlässlich, sich vor Beginn des FFH-Gebietsmanagements damit auseinander zu setzen, welche Intentionen mit der Beteiligung verfolgt werden, und ob das gewählte Verfahren den bestehenden Handlungsspielräumen angemessen ist.

Im Vergleich zum Meldeverfahren bestehen bei der Entwicklung von Maßnahmenkonzepten, die der Realisierung der Ziele der FFH-Richtlinie dienen, größere Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die von den verantwortlichen Behörden genutzt werden sollten (vgl. Kapitel 2.1). Auch die Ergebnisse der Konferenzen in Galway und Bath, die Kommunikationsstrategie der Europäischen Kommission, sowie die Empfehlungen des Sachverständigenrates zu einer deutschen Naturschutzstrategie unterstreichen die Bedeutung, die Beteiligungsverfahren bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie vor Ort haben können (vgl. Kapitel 2.2).

Je nachdem, welche Ziele mit den Beteiligungs- oder Diskursverfahren verfolgt werden, und wie groß die Einflussnahme auf (Planungs-)Entscheidungen durch Dritte im Rahmen dieses Verfahren ist, können drei Gruppen unterschieden werden: Information – Partizipation – Kooperation.

### **Gruppe I: Information**

Bei der *Information* ist eine Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess und/oder das Entscheidungsergebnis durch die „Beteiligten“ nicht vorgesehen. Zwischen Verfahrensträger und Beteiligten besteht ein eindeutiges Informationsgefälle, und die Kommunikationsrichtung ist einseitig. Beispiele für Information in Planungsprozessen sind die ortsübliche Bekanntmachung von Vorhaben, die Auslegung von Plänen und Unterlagen, der Versand von Informationsbroschüren, oder auch Radiosendungen und Internetdarstellungen. „Sender“ und „Empfänger“ von Informationen sind eindeutig zu unterscheiden, wobei diese im Laufe des Verfahrens auch die Rollen tauschen können.

In einigen der untersuchten Gebietsmeldeverfahren wurde wechselseitige Information irrtümlich als Beteiligung deklariert. So wurden Informationen der Betroffenen über die Artenausstattung der Gebiete oder bestehende Nutzungsformen aufgenommen, ohne damit einen Anspruch auf die Berücksichtigung dieser Erkenntnisse zu verbinden. Bei der Information bleibt es letztlich dem Empfänger überlassen, wie er mit den gewonnenen Informationen verfährt, und ob er diese in seinen Entscheidungsprozess einbezieht.

---

<sup>102</sup> Vgl. Burby 2003 und Brendle 1999.

### **Gruppe II: Partizipation**

In *partizipativen Planungsprozessen* besteht ein vorher festgelegter (z.T. rechtlich) vorgegebener Einfluss der Beteiligten auf den Entscheidungsprozess und das Entscheidungsergebnis; dessen Umfang wird jedoch im Einzelfall abgewogen. Zwischen Verfahrensträger und Beteiligten besteht ebenfalls ein Macht- und Informationsgefälle, das jedoch weniger extrem ausgeprägt ist. In formellen Planungsverfahren dient die Beteiligung der Betroffenen der Wahrung des grundrechtlich gesicherten Schutzes des Eigentums oder anderer begründeter Rechtsinteressen und trägt zur Transparenz von Entscheidungsverfahren bei. Partizipationsformen in Planungsprozessen sind z.B. die Bürgerbeteiligung nach BauGB oder Erörterungstermine in Planfeststellungsverfahren. Damit Partizipationsverfahren vertrauensbildend wirken, müssen sie auf klaren Abwägungsregeln beruhen, um den Eindruck von Willkürentscheidungen zu vermeiden.

### **Gruppe III: Kooperation**

Bei *kooperativen Planungsprozessen* haben die Beteiligten einen verhältnismäßig großen, jedoch nicht genau definierbaren Einfluss auf den Entscheidungsprozess und das Entscheidungsergebnis. Sie werden als „Partner“ im Planungsprozess angesehen. Ein Macht- und Informationsgefälle zwischen Verfahrensträgern und Beteiligten ist nicht erwünscht. Das Ziel kooperativer Planungsverfahren ist vielmehr die gemeinsame Suche nach kreativen, konsensualen Lösungen für ein Problem oder eine Aufgabe. Dazu werden meist nicht nur direkt Betroffene, sondern auch sonstige Interessierte in den Prozess einbezogen. Bisher werden kooperative Verfahren vor allem in der Stadtplanung und der Regionalentwicklung eingesetzt, während sie in der Landschafts- und Umweltplanung und auch im Naturschutz noch weitgehend unbekannt sind.

Der Vorteil kooperativer Verfahren liegt im engen Kontakt zwischen „Verantwortlichen“ und „Betroffenen“. Dieser wirkt in der Regel vertrauensbildend und ermöglicht die Erarbeitung komplexer, weitgehend akzeptierter Problemlösungen, für deren Realisierung sich eine relevante Zahl von Personen verantwortlich fühlt.

#### **4.2.1 Die Eignung einzelner Beteiligungs- und Diskursverfahren**

Nicht alle Verfahren sind gleichermaßen geeignet, den Problemen, die sich aus der Umsetzung der FFH-Richtlinie ergeben, zu begegnen. Der Einsatz von möglichst zielgruppenspezifischer *Information* ist als flankierende Maßnahme der Managementprozesse gut geeignet. Allerdings darf die Wirkung von Informationen nicht überschätzt werden. Auch die *Partizipation* der Betroffenen beim Gebietsmanagement ist im Rahmen der rechtlichen Vorgaben möglich und wird von der Europäischen Kommission unterstützt.

*Kooperative Beteiligungs- und Diskursverfahren*, die eine Ergebnisoffenheit voraussetzen, eignen sich vor allem dann, wenn die Entwicklung einer Maßnahmenkonzeption für das Management von FFH-Gebieten in eine Debatte über die Entwicklung der gesamten Region oder des Landkreises eingebunden wird. Dies kann beispielsweise die Leitbilddiskussion im Rahmen von Prozessen der nachhaltigen Regionalentwicklung sein.

Bei einem Einsatz kooperativer Verfahren ist die Rolle der verantwortlichen Behörden und die Frage, wie weit die rechtlichen Erfordernisse der FFH-Richtlinie berücksichtigt werden können, bzw. werden müssen, zu klären. Die Verfahren erfordern ein kooperatives Planungsverständnis und die Bereitschaft der Naturschutz-„Experten“ mit so genannten „Laien“ zu kooperieren und deren Erfahrungen, Sichtweisen, Werte und Wissen als gleichberechtigt zu anzunehmen. Dieses Planungsverständnis ist den Vertretern der Naturschutz- und anderer Landnutzungsbehörden, die oft naturwissenschaftlich ausgebildet sind, meist fremd. Auch verhindern Verwaltungs- und Rechtsvorschriften die Entwicklung eines solchen Verständnisses. Ob in einem konkreten Fall kooperative Beteiligungsverfahren eingesetzt werden können, hängt deshalb auch davon ab, inwieweit dieses Verfahren bei den verantwortlichen Verwaltungsvertretern auf Zustimmung stößt.

Darüber hinaus begrenzen die verfügbaren *Ressourcen* der Teilnehmer den Einsatz von Beteiligungs- und Diskursverfahren. Bisher können nur die Mitarbeiter von Verwaltungen – zumindest meistens – im Rahmen ihrer vergüteten Berufstätigkeit an solchen Verfahren teilnehmen, wobei dann häufig andere Aufgaben zurückgestellt werden müssen. Freiberufler, wie z.B. Gutachter erhalten ihre Mitwirkung durch die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure dagegen normalerweise nicht angemessen vergütet. Und auch die Betroffenen wirken in der Regel unentgeltlich an den Verfahren mit, weshalb ihre Teilnahmbereitschaft und Ausdauer häufig gering sind. Nehmen sie dennoch teil, stellen sie daher meist hohe Ansprüche an die Berücksichtigung ihrer Interessen im Planungsergebnis.

In Tabelle 2 werden geeignet erscheinende Beteiligungs- und Diskursverfahren<sup>103</sup> hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit im FFH-Gebietsmanagement nach folgenden Kriterien verglichen:

- Zusammensetzung und Umfang des *Teilnehmerkreises*,
- Möglichkeit umsetzungsrelevante *Fachinformationen* in das Verfahren einzuspeisen,
- Potenzial zur *Verhandlung von Interessen* und zur *Lösung von Konflikten*,
- Möglichkeit, die Ergebnisse möglichst direkt in das *Verwaltungshandeln* zu integrieren,
- zeitlicher und finanzieller *Aufwand* für die Verfahren.

Als Verfahren mit breitem Einsatzbereich, die grundsätzlich in allen Entscheidungsprozessen angewendet werden können, sind der *Runde Tisch* sowie die *Moderation* aufgeführt. Die *Mediation* nimmt als explizites Konfliktlösungsinstrument eine Sonderstellung ein. Als kooperative Beteiligungs- und Diskursverfahren kommen die *Zukunftswerkstatt*, die *Szenariowerkstatt*, die *Zukunftskonferenz* und die *Planungszelle mit Bürgergutachten* in Betracht. Zur Übersicht über die Unterschiede der einzelnen Verfahren werden diese in Anhang V kurz dargestellt; dort finden sich auch Hinweise zur vertiefenden Lektüre.

Es kann kein eindeutiges Votum für den Einsatz bestimmter Instrumente abgegeben werden. Welche Instrumente im Einzelnen eingesetzt werden, sollte vielmehr im Kontext der örtlichen Situation entschieden werden. Hier bietet sich der Einsatz der FFH-Voruntersuchung (vgl. Kapitel 5.2) zur Entscheidungsunterstützung an.

<sup>103</sup> Vgl. Luz & Weiland, 2001. Weitere Verfahren sind z.B. in Beckmann & Keck 1999 und GTZ 1997 dargestellt.

Tabelle 2 Die Eignung einzelner Diskursverfahren für das FFH-Gebietsmanagement

|   | Runder Tisch   | Moderation   | Mediation   | Zukunftswerkstatt   | Szenarienwerkstatt  | Zukunftskonferenz   | Planungszelle/<br>Bürgergutachten  |
|---|--|--|---|---|---|---|--|
| <b>Teilnehmerkreis</b>  | Variabel   | Variabel   | Variabel,<br>Konfliktbeteiligte,<br>evtl. auch<br>Behördenvertreter                                     | Variabel, meist<br>themen- bzw.<br>fachbezogen  | Variabel; i.d.R.<br>größerer Anteil von<br>Fachleuten   | Variabel, jedoch i.d.R.<br>hoher Anteil von<br>Fachleuten   | Per Zufallsprinzip<br>ausgewählte Laien,<br>unterstützt von<br>Prozessbegleitern<br>und Beratern;  |
| <b>Möglichkeiten des<br/>Inputs von<br/>Fachinformationen,<br/>rechtlichen<br/>Regelungen und<br/>Rahmenbedingungen</b> | Variabel; Fachinput<br>durch Teilnehmer und<br>externe<br>Informationsquellen  | Variabel; Fachinput<br>durch Teilnehmer  | Gutachten und<br>Fachinput der<br>Teilnehmer  | Fachinput i.d.R.<br>gering  | Fachinput hoch<br>wegen Teilnahme von<br>Fachleuten und<br>Szenarienbildung   | Fachinput i.d.R. hoch<br>wegen Teilnahme<br>einer relevanten<br>Anzahl von<br>Fachleuten                        | Fachinput gering;<br>steht nicht im<br>Vordergrund   |
| <b>Potenzial zur<br/>Verhandlung von<br/>Interessen und zur<br/>Konfliktbewältigung</b>                                 | Verhandlung von<br>unterschiedlichen<br>Interessen mittel bis<br>gut möglich;<br>Konfliktbewältigung<br>nur bei wenig<br>komplexen und wenig<br>eskalierten Konflikten | Verhandlung von<br>unterschiedlichen<br>Interessen mittel bis<br>gut möglich;<br>Konfliktbewältigung<br>nur bei wenig<br>komplexen und wenig<br>eskalierten Konflikten | Verhandlung von<br>Interessen und<br>Konfliktlösung ist Ziel<br>des Verfahrens; sehr<br>hohes Potenzial | Verhandlung von<br>unterschiedlichen<br>Interessen<br>eingeschränkt;<br>Potenziale zur<br>Konfliktbewältigung<br>nur bei wenig<br>komplexen und wenig<br>eskalierten Konflikten | Verhandlung von<br>unterschiedlichen<br>Interessen<br>eingeschränkt;<br>Konfliktbewältigung<br>nur bei wenig<br>komplexen und wenig<br>eskalierten Konflikten | Verhandlung von<br>unterschiedlichen<br>Interessen<br>eingeschränkt;<br>Konfliktbewältigung<br>nicht intendiert | Verhandlung von<br>unterschiedlichen<br>Interessen<br>eingeschränkt;<br>Konfliktbewältigung<br>nur bei wenig<br>komplexen und wenig<br>eskalierten<br>Sachkonflikten |
| <b>Integrationsfähigkeit<br/>der Ergebnisse in das<br/>Verwaltungshandeln</b>   | Variabel; abhängig<br>von<br>Verhandlungsgegen-<br>stand und -ergebnis   | Variabel; abhängig<br>von Verhandlungs-<br>gegenstand und -<br>ergebnis  | durch Teilnahme von<br>Behördenvertretern<br>möglich;   | Abhängig von<br>Fragestellung und<br>(Aufbereitung) der<br>Ergebnisse   | Wegen größerem<br>Themenbezug als<br>Zukunftswerkstatt<br>leichter; abhängig von<br>Fragestellung und<br>Aufbereitung der<br>Ergebnisse                       | Integrationsfähigkeit<br>grundsätzlich gut,<br>abhängig vom<br>Konkretisierungsgrad                             | Bürgergutachten kann<br>so aufbereitet<br>werden, dass es in<br>das Verwaltungs-<br>handeln einfließen<br>kann   |
| <b>Aufwand</b>  | Abhängig von Dauer;<br>gering bis mittel   | Abhängig von Dauer;<br>gering bis mittel   | Sehr hoch   | Abhängig von Dauer;<br>meist gering   | Abhängig von Dauer;<br>meist gering bis mittel<br>(i.d.R. höhere<br>Sachkosten als<br>Zukunftswerkstatt)  | Aufwand mittel;<br>abhängig von Größe   | Wegen Einkommens-<br>bzw. Lohnfortzahlung<br>der Teilnehmer und<br>Dauer eher hoch   |

#### 4.2.2 Erfolgsfaktoren für Verhandlungen im Naturschutz

Unter einer *Verhandlung* wird im Folgenden ein Gesprächsprozess verstanden, bei dem Personen oder Parteien miteinander kommunizieren, um zu einer einvernehmlichen Problemlösung oder zu einer Einigung in Streitfragen zu kommen. Verhandlungen sind damit integrale Bestandteile der oben dargestellten Beteiligungs- und Diskursverfahren. Im Prinzip kann jeder Planungsprozess auch als Verhandlung unterschiedlicher Interessen an einem Planungsraum verstanden werden. Bei der Umsetzung von Planungsergebnissen, also etwa bei der konkreten Durchführung von Naturschutzmaßnahmen, dienen Verhandlungen zudem der Feinabstimmung zwischen den beteiligten Akteuren.

Verhandlungen sind damit wichtige Bestandteile eines partizipativen oder kooperativen FFH-Gebietsmanagements, bei dem verschiedene Interessen in Einklang gebracht, und gemeinsame Umsetzungsstrategien entwickelt werden müssen. Als Leitgerüst für erfolgreiche Verhandlungen auch im Naturschutz bietet sich das von FISHER und seinen Mitarbeitern entwickelte Verhandlungsmodell, das so genannte *Harvard-Konzept* an<sup>104</sup>. Hierbei wird davon

Die fünf Prinzipien des Harvard-Konzepts<sup>104</sup>:

- 1) Unterscheidung zwischen dem Verhandlungsgegenstand (*Sachebene*) und der Beziehung zwischen den Verhandlungspartnern (*Beziehungsebene*),
- 2) Konzentration auf die hinter den offen vertretenen *Positionen* liegenden und oft nicht sofort geäußerten *Interessen*;
- 3) Bewertung und Entscheidung auf der Basis mehrerer unterschiedlicher *Optionen*,
- 4) Verwendung möglichst allgemein gültiger Normen oder Grundsätze als objektive Entscheidungskriterien,
- 5) Zustimmung zum Verhandlungsergebnis nur dann, wenn dadurch die eigene „beste Alternative“ übertroffen wird.

ausgegangen, dass die *Beziehungsebene* die *Sachebene* in Verhandlungen maßgeblich beeinflusst. Eine störungsfreie Beziehung zwischen den Verhandlungspartnern ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die effiziente Bearbeitung von Sachfragen.

Nach dem Harvard-Konzept zeigt sich die Qualität einer Verhandlung nach der Qualität des Resultats (Effektivität), der Zeitökonomie (Effizienz) und dem Verhandlungsklima. Ein gutes Verhandlungsergebnis ist klar, realisierbar, fair, zweckdienlich und Interessen ausgleichend. Verhandlungen sollten „hart“ in der Sache, aber „weich“ auf der Beziehungsebene geführt werden, um eine optimale Beziehung der Verhandlungspartner auch über die Verhandlung hinaus sicher zu stellen.

Vor dem Hintergrund dieses Modells werden im Folgenden „Erfolgsfaktoren“ für Verhandlungen im Naturschutz dargestellt, deren Gültigkeit auch für das FFH-Gebietsmanagement in Anspruch genommen werden kann. Die Strategien, die zur Optimierung des Gebietsmanagements in Kapitel 5 entwickelt werden, müssen demnach geeignet sein, diese Kriterien zu unterstützen. Die Auflistung erfolgt in Anlehnung an BÖCHER & KROTT (2002, S.

<sup>104</sup> Fisher et al. 1993.

176 ff.) und HEILAND (2002, S. 137 ff.), sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieses Kapitels und der Konflikt und Inakzeptanz begünstigenden Faktoren des Kapitels 3.2.

### ► Vorbereitung der Kommunikation

- Inhaltliche (naturschutzfachliche) und institutionelle (prozessspezifische) Vorbereitung des Promotors,
- Bestandsaufnahme des Politikfeldes (Akteure, Konflikte)<sup>105</sup>,
- Bestimmung eines allgemeinen Verhandlungszieles, das möglichst über den gesamten Verhandlungsverlauf Bestand hat,
- Sicherstellen, dass Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie des Staates“<sup>106</sup> statt finden, d.h. Klarstellen des rechtlichen/politischen Rahmens der Verhandlungen, Vorsehen von Drohpotenzial, aber auch von Gegenleistungen für Zugeständnisse durch die Beteiligten;
- Die Einbettung der Verhandlungen in eine langfristige Gesamtstrategie für das Gebietsmanagement steigert die Bedeutung und Verbindlichkeit der einzelnen Verhandlungen.

### ► Steuerung des Kommunikationsprozesses

- Von zentraler Bedeutung sind die Steuerungsleistungen des Promotors, die darauf abzielen müssen, das Interesse und die Motivation aller Teilnehmenden über den gesamten Verhandlungsprozess aufrecht zu erhalten. Unter „Promotor“ wird diejenige Person oder Institution verstanden, die für die Durchführung der Verhandlungen verantwortlich ist. Wenn eine zuständige Behörde dies an Dritte delegiert, sind diese als Promotoren zu verstehen.
- Konsensverhandlungen sollten nur über solche Themen geführt werden, die alle Teilnehmenden interessieren; notfalls sind mehrere Verhandlungen mit unterschiedlichen Themenausschnitten und TeilnehmerInnen anzusetzen. Dies sollte zu Beginn der Verhandlungen mit den Teilnehmenden geklärt werden.
- Festlegung von „Spielregeln“, d.h. der Arbeitsweise des Verhandlungsverlaufs,
- Sicherung einer angemessenen Prozessmoderation, d.h. grundsätzliche Gleichbehandlung aller teilnehmenden Akteure, verbunden mit einer Unterstützung schwächerer Interessen(gruppen),
- Kommunikation des allgemeinen Verhandlungszieles; Konkretisierung des Zieles im Verlaufe des Verhandlungsprozesses mit den TeilnehmerInnen ohne substanzielle Änderungen,
- Verständliche, kurze und zielgruppengerecht aufbereitete Informationen in ansprechender Darstellung;

### ► Systematische und repräsentative Auswahl der Teilnehmer

- Berücksichtigung aller für den Gegenstand wichtigen Akteure,
- Auswahl in zwei Stufen: Nach der Auswahl der zu beteiligenden Organisationen folgt die Auswahl von Repräsentanten der jeweiligen Gruppen,
- Möglichst kleine TeilnehmerInnenzahlen,
- Hierarchische Äquivalenz der TeilnehmerInnen und Sicherung einer adäquaten Interessenartikulation „schwächerer“ TeilnehmerInnen;

---

<sup>105</sup> Luz (1996) hat für die Landschaftsplanung die Durchführung einer „Akzeptanzvoruntersuchung“ vorgeschlagen. Vertiefung s. Kapitel 5.2.

<sup>106</sup> Scharpf 1992, zit. in Böcher & Krott 2002, S. 176.

**► Wahl von Orten und Zeiten**

- Von Zielgruppen benutzte Orte nutzen;
- Zeitliche Möglichkeiten und Präferenzen der Zielgruppe berücksichtigen;
- Ausreichend langfristige Zeitrahmen vorsehen;
- Verhandlungsdauer flexibel handhaben; durch Zwischen- und Endberichte strukturieren;
- Zeit wird nicht nur für die Verhandlungsphase als solche, sondern auch für eine „Anwärmphase“ zur Vertrauensbildung benötigt.

**► Ausschaltung des Mehrebenendilemmas der VertreterInnen von Organisationen**

- Vorsehen ausreichender Zeitrahmen für organisationsinterne Abstimmungsprozesse durch die Vertreter von korporativen Akteuren;
- Die Vertreter von korporativen Akteuren sollten zur Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit die Handlungsspielräume und (z.T. informelle) Abstimmungsstrukturen innerhalb ihrer Institution festlegen und ihre Legitimierung sicherstellen.

**► Berücksichtigung der Beziehungsebene<sup>107</sup>**

- Soziale Distanz verringern durch Kenntnis des Gegenübers, Vermeiden von Reaktanz,
- Bezug zum Alltag der Zielgruppen herstellen, Interessen der Zielgruppen ermitteln und möglichst wahren, potenziellen persönlichen Nutzen der Zielgruppen ermöglichen und darstellen, potenzielle Veränderungen an den Kapazitäten und Alltag-Erfordernissen der Zielgruppe orientieren,
- Handlungsspielräume der Zielgruppen in ihren sozialen Rollen berücksichtigen, Anpassungen an vermutete Erwartungen an das Rollenverhalten aufdecken,
- Berücksichtigung „emotionaler Altlasten“<sup>108</sup> und entsprechend sensibles bzw. angemessenes Vorgehen,
- Schlüsselpersonen als Unterstützer und Fürsprecher gewinnen,
- Vermittler einschalten, die von beiden Seiten akzeptiert werden,
- Verhaltensrückmeldungen schaffen und Verhandlungserfolge – beider Seiten! – darstellen.

**► Monitoring**

- Ein frühzeitig angekündigtes und in die Wege geleitetes Monitoring zur Überprüfung der Einhaltung von Verhandlungsergebnissen und der Durchführung vereinbarter Maßnahmen steigert die Erfolgs- und Umsetzungsorientierung der Verhandlungen.

---

<sup>107</sup> Vgl. Heiland 2002, S. 137 ff.

<sup>108</sup> Luz 1994.

## 5 Empfehlungen für das Management von FFH-Gebieten

Ein erfolgreiches Management der FFH-Gebiete zeigt sich zum einen im dauerhaften Erhalt der dort vorkommenden Lebensräume und Arten. Zum anderen zeichnet sich erfolgreiches Management durch seine Effizienz aus, d.h. der Schutz der Gebiete sollte mit einem möglichst geringen Zeit-, Personal- und Mittelaufwand erfolgen. Hierfür ist die Unterstützung und Mitarbeit der Schlüsselakteure notwendig. Gebietsmanagementstrategien müssen also geeignet sein, die Akzeptanz der FFH-Gebiete bei den Schlüsselakteuren zu erhalten oder zu erhöhen und gleichzeitig naturschutzfachlich tragfähige Schutzstrategien zu entwickeln.

Das FFH-Gebietsmanagement umfasst alle Aufgaben und Maßnahmen die zum Erhalt der einzelnen FFH-Gebiete notwendig sind. Außerdem werden hier auch die administrativen Anforderungen an eine richtlinienkonforme Umsetzung, wie z.B. das Monitoring und die Berichtspflicht, dem Gebietsmanagement zugeordnet. Grob lässt sich das Management von FFH-Gebieten in folgende Schritte aufteilen:

- Planung und Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen
- Sicherstellung und Durchführung von Monitoring und Berichtspflicht
- Prozessmanagement inklusive Zeit- und Finanzplanung für Planungs-, Erhaltungs- und Berichtsmaßnahmen
- Verwirklichung von Kommunikations- und Kooperationsstrategien

Da bei der bisherigen Umsetzung der FFH-Richtlinie zahlreiche Konflikte zu beobachten waren, werden in diesem Kapitel Strategien für eine erfolgreiche *Konfliktbewältigung* vorgestellt (Kapitel 5.1). Diese können jedoch nur mit einer möglichst genauen Kenntnis der Situation ausgewählt und angewendet werden. Das Gleiche gilt für die Wahl geeigneter Managementstrategien im Allgemeinen. Kapitel 5.2 stellt deshalb ein Analyseinstrument zur Beschreibung der (örtlichen) Akteurskonstellationen und deren Interessen – die so genannte *Voruntersuchung* – dar. Erfolgreiches Management umfasst auch das Schaffen von *Verhandlungsspielräumen* und die Klärung materieller Aspekte (Kapitel 5.3), ebenso wie eine abgestimmte *Organisations- und Verfahrensgestaltung* (Kapitel 5.4 und 5.5). Der Gestaltung von *Kommunikations- und Informationsprozessen* sollte schließlich besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden (Kapitel 5.6), da die Untersuchung der Fallstudien hier ein erhebliches Konflikt- und Inakzeptanzpotential gezeigt hat.

Die Strategien sollten auf verschiedenen administrativen Ebenen ansetzen, da sich Konflikte und Umsetzungsdefizite in FFH-Gebieten nicht nur auf die lokale Situation, sondern auch auf die Rahmenbedingungen zurückführen lassen. Diese werden maßgeblich durch das Handeln anderer administrativer Ebenen mitgestaltet. Die hier vorgelegten Empfehlungen versuchen daher dieser Mehrebenenbetrachtung gerecht zu werden. Aufgrund der Kompetenzverteilung in Naturschutzangelegenheiten zwischen Bund und Ländern und wegen der vielfältigen Ansätze der einzelnen Bundesländer müssen diese Empfehlungen jedoch im Einzelfall auf ihre Anwendbarkeit geprüft, und ggf. modifiziert werden.

## 5.1 Der Umgang mit Konflikten in FFH-Gebieten

Es ist davon auszugehen, dass in FFH-Gebieten immer wieder Konflikte auftreten. Nicht zuletzt waren die Konflikte während des Meldeverfahrens einer der Anlässe für die Beauftragung dieser Studie. Die Untersuchung der ersten Gebietsmanagementverfahren hat gezeigt, dass auch in diesem Verfahrensschritt immer wieder mit unterschiedlich gelagerten Konflikten gerechnet werden muss. Wichtigste Maxime sollte die *Konfliktvermeidung* im Gebietsmanagement sein. Dennoch werden im Folgenden Strategien vorgeschlagen, wie bestehende Konflikte in FFH-Gebieten *bewältigt* werden können, um eine kooperative Zusammenarbeit vor Ort überhaupt erst möglich zu machen.

Die Ursachen für Konflikte in FFH-Gebieten sind ebenso vielfältig, wie die an den Konflikten beteiligten Akteure. Dies führt innerhalb der einzelnen „Fälle“ zu enorm komplexen Konfliktmustern, die ansatzweise in Kapitel 3.3 dargestellt wurden. Grundvoraussetzung für die angemessene Bewältigung von Konflikten ist daher die Analyse der jeweiligen Konfliktsituation. Folgende Fragen müssen hierfür beantwortet werden (Tabelle 3):

**Tabelle 3** Konfliktanalyse

|   |  |
|---|--|
| ➤ <b><i>Ist ein latenter oder offener Konflikt im Gebiet vorhanden?</i></b>   |  |
| ➤ <b><i>Welche Auswirkungen werden durch diesen Konflikt befürchtet? Wie könnte sich der Konflikt auf das Gebietsmanagementverfahren auswirken?</i></b> |  |
|   | ➔ muss der Konflikt vorab bewältigt werden?  |
| ➤ <b><i>Wie sieht das Konfliktmuster im Gebiet aus?</i></b>   |  |
| <i>Welche Akteure sind involviert?</i>  |  |
| <i>Sind dies Einzelpersonen, Interessenvertreter, Verwaltungsmitarbeiter ...?</i>   | ➔ Rückschluss auf Handlungsorientierungen, Verhandlungsspielräume, etc.  |
| <i>Gibt es neutrale Schlüsselakteure oder wenig involvierte Multiplikatoren?</i>  | ➔ evtl. möglich, „Unbeteiligte“ in der Konfliktbewältigung einzusetzen.  |
| <i>Welcher Konflikttyp herrscht zwischen den Akteuren vor?</i>  | ➔ Rückschluss auf die „Härte“ des Konflikts, Konfliktursachen und Lösungsstrategien.   |
| <i>Welche Positionen werden vertreten? Welche Interessen könnten dahinter liegen?</i>   | ➔ erste Abschätzung von Verhandlungsspielräumen. Die detaillierte Analyse der Interessen ist u.U. Bestandteil des Konfliktlösungsprozesses |

Die Beantwortung dieser Fragen, ist Bestandteil der empfohlenen Voruntersuchung, die in Kapitel 5.2 näher beschrieben wird. Die Wahl zwischen den im Folgenden vorgestellten Strategien sollte auf der Grundlage dieser Analyse getroffen werden.

### 5.1.1 Konfliktbewältigungsstrategien

Flächennutzungskonflikte, zu denen im Großen und Ganzen auch Konflikte um und in FFH-Gebieten gerechnet werden können, werden häufig als so genanntes „Nullsummenspiel“ begriffen<sup>109</sup>. Dies würde bedeuten, dass eine Partei nur gewinnen, d.h. den Zugriff auf das betreffende Gebiet haben kann, wenn der „Gegner“ verliert und seine Ansprüche abgibt. Geht man jedoch von einem erweiterten Konfliktverständnis aus (vgl. Anhang I), wird schnell deutlich, dass meist mehr als zwei Parteien in einen Konflikt verwickelt sind und dass diese unterschiedlich gelagerte Interessen verfolgen können. Es ist daher zu erwarten, dass häufig auch „win-win“ Lösungen möglich sind, von denen alle Beteiligten einen Vorteil haben.

In Kapitel 4.2.2 wurde bereits auf die Unterscheidung zwischen Sach- und der Beziehungsebene hingewiesen, wonach sich ein gutes Verhandlungsergebnis auch durch eine gute Atmosphäre auszeichnen kann. Ähnlich können bei Konflikten in FFH-Gebieten „Gewinne“ in (fast) allen Bereichen der Konfliktursachen erreicht werden. Dies betrifft die Sachebene und die Beziehungsebene, auf der beispielsweise die Bildung einer langfristig tragfähigen Allianz zwischen Landnutzungs- und Naturschutzbehörden als nicht monetarisierbarer Gewinn wahrgenommen werden kann. Aber auch die Befriedigung von Eigeninteressen kann die Bedeutung der Sachebene überwiegen. Gegenüber einer reinen, auf Sachargumenten aufbauenden Konfliktwahrnehmung wird so der Verhandlungsspielraum erweitert. Dies ist umso wichtiger, als davon auszugehen ist, dass eine dauerhafte Akzeptanz der FFH-Gebiete nur erreicht werden kann, wenn alle Beteiligten von der (Verhandlungs-)Lösung profitieren – auch wenn sie keine direkt quantifizierbaren Vorteile aus dem Gebiet schöpfen.

Bei Vorliegen eines Konfliktes kann zwischen unterschiedlichen Bewältigungsstrategien gewählt werden. Diese müssen nicht unbedingt eine Konfliktlösung zum Ziel haben, sondern können auch „nur“ der „Befriedigung“ einer Situation dienen, um weitere Planungsschritte überhaupt erst möglich zu machen. Die Konfliktbewältigung kann also in besonders schweren Fällen als eigener Schritt dem Gebietsmanagement vorangestellt werden. In den meisten Fällen wird jedoch die auf die Konfliktsituation abgestimmte Gestaltung des Managementverfahrens ausreichen, um Konflikte einzudämmen oder zu lösen.

#### ***Vermeiden, Ignorieren, Leugnen des Konflikts und Isolieren einzelner Beteiligter***

Diese Strategien können als „Spielen auf Zeit“ zur Deeskalation von Konflikten beitragen. Sie führen jedoch nur zu einer Verlagerung oder Verzögerung des Konflikts und sind daher auch zeitlich nur sehr begrenzt wirksam. Gerade die Vermeidung von Konflikten führt häufig zu einem erneuten Ausbruch an anderer Stelle, wie es z.B. bei den Meldungen über das „Ende des Gebietsauswahlverfahrens“ in einzelnen Bundesländern deutlich wurde. In FFH-Gebieten kann die (vorübergehende!) Isolation einzelner, besonders streitbarer Personen unlösliche Wert- und Beziehungskonflikte entspannen. Dabei ist darauf zu achten, dass eine Solidarisierung anderer Personen ausgeschlossen ist, da dies die Konflikte ausweiten könnte. Zudem muss in regelmäßigen Abständen versucht werden, auch diese Persönlichkeiten noch „mit ins Boot“ zu holen, um Beziehungskonflikten die Grundlage zu entziehen.

---

<sup>109</sup> Fürst 1999, S. 373.

### ***Machteinsatz***

Beim Einsatz von Macht handelt es sich um ein hierarchisches Steuerungsinstrument, das sich insbesondere zur schnellen Abwehr von Störungen und Gefahren eignet. Beispiele sind richterliche Entscheidungen, Weisungen innerhalb von Behörden, oder auch die Ausweisung von Naturschutzgebieten gegen den Willen von Grundstückseigentümern und Nutzern. Längerfristig kann Machteinsatz jedoch nur wirksam sein, wenn er als legitimiert angesehen wird, oder wirksame Sanktionsmechanismen zur Durchsetzung vorhanden sind. Beides fehlt bei Schutzgebieten häufig.

Der Einsatz von Macht kann außerdem dazu führen, dass offene Konflikte latent werden. So können Betroffene bestimmte Maßnahmen vordergründig dulden, dafür aber an anderer Stelle die Aktivitäten der Naturschutzbehörden boykottieren. Dieser Mechanismus hat in der Vergangenheit zu einer grundsätzlichen Ablehnung des amtlichen „Schutzglocken-Naturschutzes“ geführt.

Drohungen, oder auch die „Rute im Fenster“, bzw. der „Schatten der Macht“ können den Problemdruck der Beteiligten erhöhen, und so die Verhandlungs- und Kooperationsbereitschaft stärken. Geht man davon aus, dass Grundeigentümer kein besonderes Interesse am Schutz der FFH-Gebiete haben, gibt es für sie keinen Anlass zur Kooperation – wenn nicht ein bestimmter Sanktionsmechanismus droht. In jedem Fall müssen Drohungen glaubwürdig und durch das Recht, ein hohes Ansehen, oder die öffentliche Meinung legitimiert sein.

Der Einsatz von Macht eignet sich vor allem bei Sach- oder Interessenkonflikten, bei denen schnelle Entscheidungen getroffen werden müssen. Für die Behandlung von Wert- und Beziehungskonflikten ist er dagegen weitgehend ungeeignet.

### ***Einschaltung von „Dritten“***

Eine bewährte Strategie zur Bewältigung von Konflikten ist die Einschaltung von so genannten „Dritten“, d.h. von Personen oder Institutionen, die kein direktes Interesse am Konfliktgegenstand haben. Dies können neutrale, anerkannte Personen aus der Region, aber auch professionelle Moderatoren und Mediatoren sein. Nicht ohne Grund basieren viele der oben angesprochenen Beteiligungs- und Diskursverfahren (vgl. Kapitel 4.2) auf der Einschaltung von neutralen Facilitatoren, welche die (Planungs-)prozesse begleiten und strukturieren.

„Dritte“ können Kommunikationssperren aufspüren und aufheben, Wahrnehmungsverzerrungen korrigieren und zur gleichberechtigten Artikulation der Interessen beitragen. Aber auch durch Provokation und Aufdecken der „unangenehmen Wahrheiten“ können sie die Konfliktbewältigung vorantreiben. In FFH-Gebieten kann der Einsatz von „Dritten“ das Dilemma der Naturschutzbehörden auflösen, die häufig als neutrale Mittler und Interessenspartei gleichzeitig agieren sollen.

Die Einschaltung von „Dritten“ kann bei allen Konflikttypen eingesetzt werden, allerdings sollte der Aufwand (Honorare, etc.) dem zu erwartenden Nutzen entsprechen. Zudem muss das Vorgehen von den Parteien anerkannt werden, da es sonst schnell als Einmischung in interne Angelegenheiten wahrgenommen wird. In diesem Fall kann ein Konflikt urplötzlich „gar

nicht vorhanden“ sein, bis der Eindringling wieder weg ist. Dieses Verhalten ist insbesondere innerhalb von Institutionen und in engen Ortsverbänden zu erwarten und muss im Zusammenhang mit der FFH-Richtlinie auch bei der Konfliktanalyse, bzw. der Voruntersuchung berücksichtigt werden.

In besonderen Fällen kann die Einschaltung von „Dritten“ als *ultima Ratio* auch im Austausch von einzelnen Personen bestehen. Diese Strategie bietet sich bei Beziehungskonflikten an, in denen besonders involvierte Partner ausgetauscht werden können. Kristallisieren sich beispielsweise alle Konflikte in einem Gebiet an einem einzelnen Mitarbeiter einer Naturschutzbehörde, oder an einem besonders exponierten Interessenvertreter, kann eine Neuaufteilung der Aufgaben für alle Beteiligten die angenehmste Lösung sein.

### **Ver- oder Aushandeln von Konfliktlösungen (*Bargaining*)**

Das Aushandeln von Konfliktlösungen zwischen den Parteien ist vor allem zur Bewältigung von Sach- und Interessenkonflikten geeignet. In der direkten Verhandlung zwischen den Konfliktbeteiligten, bzw. ihrer Vertreter, wird im Sinne eines „Interessenmanagement“ nach übereinstimmenden und konfligierenden Interessen gesucht. Dabei kann der Verhandlungsspielraum entweder durch die Erweiterung der beteiligten Parteien, oder durch die Erweiterung der Betrachtungsebene ausgedehnt werden. So lange Lösungen gefunden werden, von denen alle Beteiligten profitieren können, müssen die Ziele eines Naturschutzvorhabens nicht unbedingt geteilt werden<sup>110</sup>.

Bausteine für erfolgreiche Verhandlungen im Naturschutz wurden bereits in Kapitel 4.2.2 vorgestellt. Je nachdem, welche Ziele mit einer Verhandlung verfolgt werden, wer der Initiator der Verhandlung ist und wie der Verhandlungsgegenstand beschaffen ist, können vier Formen von Verhandlungen unterschieden werden<sup>111</sup>:

► Beim **Soft Bargaining** steht das Verhandlungsziel nicht von vornherein fest. Ein Konfliktpartner versucht vielmehr, die Anderen durch Überzeugung oder Überredung für sich zu gewinnen. Da die Beziehungsebene bei dieser Verhandlungsform im Vordergrund steht, kann von Sach- und Eigeninteressen zugunsten eines guten Einvernehmens abgerückt werden. Im Kontext der FFH-Umsetzung eignet sich das *Soft Bargaining* auch bei leichten Wertkonflikten, wie sie etwa durch unterschiedliche Naturschutzauffassungen entstehen.

► Beim **Hard Bargaining** steht das Ziel der Verhandlung fest, da eine Seite die Lösung ihrer Wahl durchsetzen möchte. Einfluss und Macht spielen in dieser Strategie eine große Rolle und sie eignet sich daher vor allem, wenn der initiiierende Verhandlungspartner über die nötige Macht und Legitimation verfügt. Diese Form sollte bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie auf der lokalen Ebene nur sehr sparsam eingesetzt werden, da sie die Beziehungen zwischen den Akteuren durch die Produktion von „Gewinnern“ und „Verlierern“ dauerhaft verschlechtern kann. Dies gilt auch bei der „harten“ Aushandlung von Kompromissen, die durch überhöhte Anfangsforderungen und ein folgendes „Runterhandeln“ zustande kommen. Da die Betroffenen meist gut einschätzen können, welche Forderungen z.B. in ei-

---

<sup>110</sup> Brendle 1999.

<sup>111</sup> Vgl. Johnson 1993, S. 69 ff.

ner Schutzgebietsverordnung angemessen sind, werden überschießende Forderungen als Angriff verstanden.

► Beim ***Tit for Tat Bargaining*** wird in kleinen Schritten verhandelt, wobei ein Partner immer die Reaktionen der Anderen abwarten muss. Für komplexe Konflikte mit mehreren Konfliktpartnern, die Positionen und Interessen auf verschiedenen Ebenen verfolgen, eignet sich diese Form nicht, da eine Erweiterung der Betrachtungsebene nur schwer möglich ist. Bei der Aushandlung von Verträgen zwischen Naturschutzverwaltung und (wenigen!) Landeigentümern oder –nutzern, ist diese Form dagegen Ziel führend, da sie jeder Partei ermöglicht, die Verhandlungen zu beenden, wenn die Zugeständnisse das von ihr tolerierbare Maß übersteigen.

► Beim ***Principled Bargaining*** wird eine einvernehmliche, konstruktive Konfliktlösung angestrebt. Die Sachlichkeit und Gerechtigkeit des Verhandlungsprozesses und der Verhandlungsergebnisse stehen hierbei im Vordergrund. Im Prinzip können viele kooperative Planungsverfahren als Principled Bargaining verstanden werden.

### ***Konfliktbearbeitung im Gruppenprozess***

Zur Bewältigung organisationsinterner Konflikte, wie diese beispielsweise innerhalb der Naturschutzverwaltung vorkommen, eignet sich eine Konfliktbearbeitung im Gruppenprozess, bei der keine externen Moderatoren oder Mediatoren einbezogen werden. Voraussetzung ist, dass mindestens eine integrierende Person noch zwischen den Parteien vermitteln kann. Durch die gemeinsame Gruppenarbeit werden die Kommunikationsbeziehungen gefestigt, und Wahrnehmungs- und Wissenslücken können ausgeglichen werden. Hierdurch können Missverständnisse und Meinungsverschiedenheiten aufgedeckt, und das gegenseitige Verständnis für die Position der Anderen gestärkt werden.

## **5.1.2 Einsatz der Strategien für verschiedene Konfliktmuster**

Bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie wurden bereits einige der oben angesprochenen Strategien zur Bewältigung von Konflikten eingesetzt. Dabei hat sich die Konfliktvermeidung (vgl. Kapitel 3.2.5.1) als wenig tragfähige Strategie für einen langfristig erfolgreichen Schutz der FFH-Gebiete erwiesen. Der Einsatz von Macht bietet sich auf den ersten Blick an, da das Handeln der verantwortlichen Behörden auf einer Rechtsnorm aufbaut. Da die EU als Normengeber in weiten Teilen der Bevölkerung jedoch nicht ausreichend unterstützt wird, fehlt hier allerdings die notwendige Legitimierung des (ausschließlichen) Machteinsatzes.

Tabelle 4 gibt einen Überblick, welche Konfliktbewältigungsstrategien vor dem Hintergrund der Fallstudienanalysen als tragfähig für einzelne Konfliktkonstellationen angesehen werden. Es ist jedoch unerlässlich, vor der Wahl der Strategie ein komplettes Bild des einzelnen Falls zu gewinnen. Nur in der Kenntnis der tatsächlich vorhandenen Interaktionsbeziehungen zwischen den involvierten Akteuren, können beispielsweise vor Ort vorhandene, neutrale „Dritte“ identifiziert werden, die eine Konfliktlösung anstoßen oder begleiten könnten.

Tabelle 4 Eignung der Konfliktlösungsformen

| Konfliktmuster                                   | Vermeiden,<br>Ignorieren,<br>Leugnen, Isolieren | Einsatz von Macht<br>Drohen | Einschalten von<br>Dritten |                                      | Verhandlungen<br>Kooperative Planung | Konfliktbewältigung<br>im Gruppenprozess |
|--|---|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
|  |   |                             |                            |                                      |                                      |  |
| <b>Zwischen Fachressorts</b>                     |   |                             |                            |                                      |                                      |  |
| Sachkonflikt                                     |   | X                           | u.a. Moderation            |                                      | x                                    |  |
| Interessenkonflikt                               |   | X                           | u.a. Moderation            |                                      | x                                    |  |
| <b>Naturschutzverwaltung</b>                     |   |                             |                            |                                      |                                      |  |
| Sachkonflikt                                     |   | X                           |                            |                                      | x                                    |  |
| Interessenkonflikt                               |   | X                           |                            |                                      | x                                    | x  |
| Wertkonflikt <a href="#">★</a>                   | (x)   |                             |                            |                                      |                                      | x  |
| <b>Verwaltung – Betroffene</b>                   |   |                             |                            |                                      |                                      |  |
| Interessenkonflikt                               |   | (x)                         |                            | x                                    | x; tit for tat                       |  |
| Wertkonflikt ★                                   | (x)   |                             |                            | Moderation,<br>Mediation             | Soft bargaining                      |  |
| Beziehungskonflikt*                              | (x)   |                             |                            | Mediation, Austausch<br>von Personen |                                      |  |
| <b>Verwaltung – Externe</b>                      |   |                             |                            |                                      |                                      |  |
| Interessenkonflikt                               |   | (x)                         |                            | x                                    | x                                    |  |
| <b>Interessenvertreter des<br/>Naturschutzes</b> |   |                             |                            |                                      |                                      |  |
| Interessenkonflikt                               |   |                             |                            |                                      | x                                    |  |
| Wertkonflikt ★                                   | (x)   | X                           |                            |                                      | Soft bargaining                      | x  |
| Beziehungskonflikt*                              | (x)   |                             |                            | (Austausch von<br>Personen)          | Soft bargaining                      |  |

X = anwendbar / (X) eingeschränkt anwendbar

## 5.2 Voruntersuchung

Zu Beginn des Gebietsmanagements sind viele Entscheidungen zu treffen: Welche Schutzstrategie nach Art. 6 Abs. 1 der FFH-Richtlinie soll gewählt werden? Müssen bestehende Konflikte im Gebiet bewältigt werden? Wie könnte eine angepasste Öffentlichkeitsarbeit aussehen? Diese Liste von Fragen ließe sich noch lange fortsetzen und es wurde an vielen Stellen der durchgeführten Untersuchung deutlich, dass eine Vorabuntersuchung der aktuellen Situation – im Sinne einer Projektumfeldanalyse<sup>112</sup> – notwendig ist, um geeignete Managementstrategien zu entwickeln.

Eine *Akzeptanzvoruntersuchung* zur frühzeitigen Abschätzung günstiger oder ungünstiger Umsetzungschancen von Landschaftsplänen wurde bereits bei LUZ (1994, 1996) und KAULE ET AL. (1994) beschrieben. Wie in Kapitel 4.1.1 dargelegt, wurden Situationsanalysen in den letzten Jahren auch im Zusammenhang auch bei der Erstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen (PEPL) für Naturschutzgroßprojekte mit Unterstützung des Bundesamtes für Naturschutz diskutiert und erprobt. Auch der kürzlich erschienene Leitfaden zum *Projektmanagement im Naturschutz* von BREITSCHUH & FEIGE (2003) legt großen Wert auf die Vorbereitungsphase von Naturschutzprojekten und gibt viele praktische Hinweise zur Vorprüfung einer Projektidee.

Auf der Grundlage der Untersuchung in zehn FFH-Gebieten, werden im Folgenden Hinweise für die Gestaltung und Durchführung einer Voruntersuchung im FFH-Kontext entwickelt.

### **Ziele der Voruntersuchung:**

- Erfassung von Schlüsselakteuren und Interessengruppen, sowie der Art ihrer Interessen
- Abschätzung der möglichen Auswirkungen der örtlichen Vorgeschichte auf das Verfahren
- Kurzanalyse vorhandener Konflikte und Konfliktmuster
- Analyse der rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen
- Erkennen von Anknüpfungspunkten des FFH-Managements an die lokale Situation
- Abschätzung der Chancen und Risiken einzelner Managementstrategien
- Aufzeigen von weiterem Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten

Da nicht in allen der rd. 3500 FFH-Gebiete Deutschlands mit Konflikten gerechnet werden muss und auch die naturschutzfachlichen Anforderungen der Gebiete erheblich voneinander abweichen, erscheint es wenig sinnvoll, jedes FFH-Gebiet mit der gleichen Analysetiefe zu behandeln. Wir schlagen daher ein mehrstufiges Verfahren vor, das es ermöglicht, nach einzelnen Analyseschritten „auszusteigen“. So klärt eine Checkliste zu Beginn, ob eine weitere Analyse überhaupt notwendig erscheint. Die Datenerhebung kann im Sinne einer Grenz-

<sup>112</sup> Die erste Phase des FFH-Gebietsmanagements kann durchaus als „Projekt“ verstanden werden, das initiiert, durchgeführt und in seinem Ergebnis (Monitoring) überprüft wird. Natürlich muss dieses „Projektergebnis“ in einen langfristigen Schutzprozess münden. Zur Projektumfeldanalyse im betriebswirtschaftlichen Kontext vgl. Möller und Dörrenberg 2003.

nutzenorientierung abgeschlossen werden, wenn keine wesentlich neuen Erkenntnisse mehr zu erwarten sind.

Die Voruntersuchung ist als „Sonde“ (HOFINGER 2001, S. 85) zu verstehen, und sollte eine Bearbeitungszeit von 2-3 Wochen nicht überschreiten. Die Ergebnisse der Untersuchung dienen als Entscheidungsgrundlage für den weiteren Managementprozess und sollten nicht allgemein veröffentlicht werden, um das Vertrauen der Teilnehmer zu wahren. Adressaten der Ergebnisse sind daher die Verfahrensverantwortlichen (z.B. die Steuerungsgruppe, 5.4.2) und der Implementationsberater (vgl. Kapitel 5.4.1). Die Untersuchung ist als Vorarbeit für das Gebietsmanagement zu werten, deren Kosten sich durch die spätere Zeit- und Konfliktersparnis amortisieren. Tabelle 8, S. 109 gibt einen kurzen Überblick über das Instrument.

### **5.2.1 Phase 1 – Checkliste**

Zu Beginn der Voruntersuchung ermöglicht eine Checkliste die Vorstrukturierung der nachfolgenden Analyse. Anhand der Checkliste werden die weitere Erhebungsmethode, die zu beteiligenden / zu erfassenden Teilnehmer, die zu untersuchenden Themenfelder und der zu erwartende Aufwand bestimmt. Die Liste kann von den Mitarbeitern der verantwortlichen Verwaltung ausgefüllt werden. Gegebenenfalls können dies auch mehrere Dienststellen sein, so dass die Ergebnisse verglichen, und erste Widersprüche geklärt werden können. Sollte die Durchführung der Voruntersuchung an externe Gutachterbüros (z.B. im Rahmen der Erstellung eines Managementplans) vergeben werden, kann die Checkliste als Ausschreibungsgrundlage dienen.

Folgende Punkte sollten mit einer Checkliste erfasst werden, Tabelle 5 zeigt eine mögliche Strukturierung:

- Gebietscharakteristika und damit verbundene Landnutzungsformen
- Vorgeschichte des Naturschutzes im Gebiet
- Bestehende Planungen und Nutzungsinteressen
- Vorhandene Konfliktkonstellationen innerhalb und außerhalb des Naturschutzdiskurses
- Wichtige Schlüsselakteure
- Sonstige sozo-ökonomische oder politische Besonderheiten

Gesonderte Erhebungen sollten für diese erste Vorab einschätzung nicht notwendig sein. Die Erfahrung der lokalen Mitarbeiter, bereits vorliegende Dokumente und Berichte, sowie knappe telefonische und mündliche Rücksprachen bieten hierfür genügend Anhaltspunkte. Je nach Bundesland liegen außerdem umfangreiche Stellungnahmen verschiedener Akteure zu den Gebietsmeldungen vor. Dieses Datenmaterial sollte unbedingt genutzt werden, da hier bereits FFH-spezifische Konflikte erkennbar sind, und die von den Akteuren verwendeten Argumentationsmuster deutlich werden. U.U. können aus den Stellungnahmen sogar vorhandene Koalitionen und Multiplikatoren deutlich werden, beispielsweise in Fällen, in denen verschiedene Akteure ähnliche Argumentationen verwenden.

Auf der Grundlage der so gewonnenen Übersicht kann dann das weitere Vorgehen entschieden werden. Liegt beispielsweise bereits viel Material über das Gebiet in Form von Berichten, Protokollen oder Briefwechseln vor, werden evtl. nur wenige zusätzliche Erhebungen nötig. Das gleiche gilt für eine überschaubare Akteurskonstellation oder kleine, bereits geschützte Gebiete.

### **5.2.2 Phase 2 – Datenerhebung**

Die Erhebung der Daten für die weitere Voruntersuchung muss geeignet sein, alle relevanten Faktoren zu erfassen. Gleichzeitig soll sie die Akteure vor Ort so wenig wie möglich belasten, und sie muss mit einem möglichst geringen Aufwand durchführbar sein. Auf keinen Fall darf die Untersuchung selbst zum Konfliktgegenstand werden.

Diese Grundvoraussetzungen stellen besondere Anforderungen an die Bearbeiter: sie sollten selbst nicht in örtliche Konflikte verwickelt sein und sie sollten den nötigen analytischen Abstand zur Situation haben. Gleichzeitig brauchen sie das nötige Fach- und Methodenwissen, das sie zur Durchführung der Erhebung und der anschließenden Auswertung der Ergebnisse befähigt.

#### ***Durchführung der Untersuchung***

Bei besonders schweren Konfliktkonstellationen, die eine lange Vorgeschichte haben, sollten eigens geschulte Fachleute externer *Kommunikations-* oder *Beraterbüros* herangezogen werden. Da diese relativ hohe Honorare haben, ist diese Vorgehensweise jedoch nur für größere, besonders bedeutende Gebiete realistisch. Ggf. käme in diesen Fällen auch der Einsatz der *Implementationsberater* (vgl. Kapitel 5.4.1) in Betracht, die über ein großes Erfahrungswissen im Zusammenhang mit FFH-Gebieten verfügen.

Bei weniger prekären Situationen sind verschiedene Modelle denkbar: so könnte die Untersuchung im Rahmen eines „*Behördenaustausches*“ jeweils von Mitarbeitern benachbarter Landkreise durchgeführt werden. Diese Naturschutzbehörden, Forst- oder Landwirtschaftsämter verfügen über das nötige Problembewusstsein für FFH-Gebiete, kennen die Eigenarten der verschiedenen Landnutzungsformen und Interessengruppen, ohne selbst direkt in die örtliche Situation involviert zu sein. Das nötige Methodenwissen könnte durch Schulungen vermittelt werden. Außer den hierfür entstehenden Anschubkosten, wäre diese Organisationsform weitgehend „kostenneutral“ (vgl. hierzu aber auch Kapitel 5.3.1, S. 112), allerdings hängt die Durchführbarkeit vom Verhältnis der Behörden untereinander ab.

In einigen Bundesländern wurde vorab festgelegt, in welchen Gebieten Managementpläne erarbeitet werden sollen. In diesen Fällen sollte die Voruntersuchung in das Planerstellungsverfahren integriert und auch entsprechend honoriert werden. Das entsprechende *Gutachterbüro* muss hierfür die notwendige Qualifikation aufweisen und kann auf der Grundlage der Ergebnisse evtl. kooperative Planungsprozesse anstoßen.

Tabelle 5 Vorstrukturierung einer Checkliste

| 1 Charakteristika des Gebiets/ der Gebiete  |                                   |   |                               |   |                           |
|---|-----------------------------------|---|-------------------------------|---|---------------------------|
| 1.1   | Schutzgebiet §§ 23 – 30 BNatSchG? |   | Erfahrungen / Konflikte?      |   | Ansprechpartner           |
|   |                                   | Ja  | Positiv - unterstützend       | → | Herr Frosch               |
|   |                                   |   | Negativ eingestellt           | → | Herr Strittmann           |
|   |                                   | Nein  | Sonstige Naturschutzprojekte? | → | Falls ja, weiter wie oben |
| 1.2   | FFH-Lebensraumtyp oder Art        |   | Wirtschaftsformen             |   | Ansprechpartner           |
|   |                                   | SÜ  | Fischerei                     | → | Herr Seekamp              |
|   |                                   | GRA   | Landwirtschaft                |   | Frau Bauer                |
|   |                                   | MO  | Rohstoffabbau                 |   |                           |
|   |                                   | WALD  |                               |   |                           |
| 1.3   | Gefährdungsgrad                   | Hoch: prioritäre Art + Gewerbegebiet (s. 3.2) |                               |   |                           |
| 2 Konfliktkonstellationen   |                                   |   |                               |   |                           |
| 2.1   | Naturschutzkonflikte              |   | Konfliktgegenstand            |   | Konfliktparteien          |
|   |                                   | Ja  | Wiedervernässung              | → | Unterhaltungsverband      |
|   |                                   |   | FFH                           |   | Frau Bauer                |
|   |                                   | Stellungnahme Strittmann                      |                               |   |                           |
|   |                                   | Nein  |                               |   |                           |
| 2.2   | Sonstige Konflikte                |   | Konfliktgegenstand            |   | Konfliktparteien          |
|   |                                   | Ja  | Mobilfunkantenne              | → | Bürgermeister Meier       |
|   |                                   |   |                               |   | Bürgerinitiative          |
|   |                                   | Nein  |                               |   |                           |
| 3 Planung / Entwicklung   |                                   |   |                               |   |                           |
| 3.1   | Raumwirksame Planwerke            |   |                               |   |                           |
|   |                                   | vorhanden                                     |                               | → | Auflistung Punkt 6        |
|   |                                   | Aufstellung                                   | FNP                           | → | Wie 2.2                   |
| 3.2   | Geplante Vorhaben                 |   | Risiko f. FFH-Gebiet          |   | Ansprechpartner           |
|   |                                   | ja  | Gewerbegebiet                 | → | Herr Strittmann           |
|   |                                   | nein  |                               |   |                           |
| 4 Sonstige Akteure  |                                   |   |                               |   |                           |
|   |                                   |   | Relevanz für Gebiet?          |   | Ansprechpartner           |
|   | Landwirtschaftsamt                | →   | Förderprogramme               | → | Herr Huber                |
|   | Bürgermeister Meier               |   | Stammtisch!!                  |   | Bürgermeister Meier       |
|   | Planungsbüro                      |   | PEPL NSG!                     |   |                           |
| 5 Besonderheiten  |                                   |   |                               |   |                           |
| z.B. gibt es besondere wirtschaftliche, soziale oder politische Probleme/Konstellationen; stehen Wahlen an, unterliegt eine Landnutzerguppe besonderem Druck, z.B. durch mangelnde Hofnachfolge, Konflikte aus dem Meldeverfahren, etc. |                                   |   |                               |   |                           |
| 6 Vorhandenes Material  |                                   |   |                               |   |                           |
| Karten, Rechtsvorschriften, Stellungnahmen, Protokolle, Zeitungsberichte, sonstige Dokumente  |                                   |   |                               |   |                           |

Weitere Ansätze, die jedoch einer Erprobung bedürften, wäre eine Analyse im Rahmen von *Diplomarbeiten* oder sonstigen wissenschaftlichen Vorhaben oder eine Untersuchung durch freiwillige, weitgehend neutrale Personen vor Ort (engagierte *Bürger*), oder sonstige bestehende *Arbeitsgruppen*, wie Agenda 21 Initiativen.

### **Untersuchungsmethoden**

LUZ (1994, 1996 und 2003 mdl.) geht davon aus, dass die nötigen Informationen für eine *Akzeptanzvoruntersuchung* bereits mit einer geringen Zahl von *Expertengesprächen* und *Interviews* mit Schlüsselakteuren gewonnen werden können. Diese Einschätzung kann aufgrund der Erfahrungen aus den Fallstudienuntersuchungen bestätigt werden. Bei sorgfältiger Auswahl der Schlüsselakteure (unter Zuhilfenahme der Checkliste!) reichen, je nach Komplexität der örtlichen Situation, 3-10 Gespräche zur Ersterfassung der Situation aus. Die Gespräche sollten als problemzentrierte Leitfadeninterviews geführt werden, die eine ausreichende Offenheit bei gleichzeitiger Problemfokussierung garantieren<sup>113</sup>. Bei wenig konflikthaften Fällen können diese Gespräche u.U. in einem Auftaktworkshop gebündelt werden.

Wichtig sind neben der Auswahl der Gesprächspartner vor allem die inhaltliche Vorbereitung und die sensible Durchführung der Gespräche. Es darf weder der Eindruck einer Prüfungssituation entstehen, noch darf der Interviewer Meinungen vertreten, oder Antworten selektiv auswählen. Wichtig ist der Aufbau einer vertraulichen Atmosphäre und der sensible Umgang mit den gewonnenen Daten.

Zur Vorbereitung der Gespräche müssen vorhandene Dokumente beschafft und analysiert werden. So können die relevanten Themenbereiche strukturiert, Wissenslücken und Ungeheimheiten identifiziert und die politische und rechtliche Lage eingeschätzt werden.

### **Themenschwerpunkte und Leitfragen der Voruntersuchung**

Der Aufbau eines Gesprächsleitfadens muss auf die örtliche Situation abgestimmt werden und erfolgt auf der Grundlage der vorhergehenden Dokumentenanalyse. Im Folgenden wird daher nur eine Auswahl an möglichen Themenschwerpunkten genannt, die durch Dokumentenanalyse und Interviews abgedeckt werden sollten:

- Beschreibung des Gebiets und der dort vorhandenen Nutzungen, inkl. Schutzbedarf.
- Bedeutung des Gebiets für den Interviewpartner und für andere ihm bekannte Akteure.
- Interessen der Schlüsselakteure am Gebiet.
- Erwartungen an ein FFH-Gebiet – positive und negative.
- Wie kam es dazu, dass das Gebiet ausgewählt wurde und wer war an der Auswahl beteiligt? → Konflikte aus dem Meldeverfahren.
- Gibt es bereits Erfahrungen mit anderen Naturschutzmaßnahmen und wie waren diese? → Vorgeschichte und Stellung des Naturschutzes.

---

<sup>113</sup> Breitschuh & Feige 2003, S. 172f. machen Vorschläge für die Formulierung offener Fragen im Kontext von Naturschutzprojekten. Zu qualitativen Interviews: z.B. Mayring 2002, S. 67ff., Witzel 2000, und Hopf 1995.

- Gibt es bereits laufende Beteiligungs- oder Planungsverfahren, die evtl. für das FFH-Gebietsmanagement genutzt werden könnten?
- Gibt es Arbeitsgruppen, Aktionsgruppen oder Verbände im Ort?
- Welche Akteure haben einen besonderen Einfluss, besondere Ämter, in der Gemeinde im Landkreis etc. ?
- Welche Themen werden aktuell im Ort, oder im Landkreis diskutiert?
- Gibt es alte Konflikte, Feindschaften oder besondere Beziehungen?
- Welche rechtlichen Grundlagen gibt es für die Umsetzung der FFH-Richtlinie im Bundesland? Gibt es besondere Fördermittel? Wie sind die sonstigen Rahmenbedingungen?
- Gibt es bereits formelle oder informelle Planwerke, seien sie naturschutzfachlich oder aus anderen Bereichen?

### **5.2.3 Phase 3 – Auswertung und Darstellung der Ergebnisse**

Die Ergebnisse der Voruntersuchung müssen so aufbereitet werden, dass sie als Entscheidungsgrundlage für den weiteren Gebietsmanagementprozess herangezogen werden können. D.h. die (Darstellungs-)Methoden müssen eine prägnante Erfassung aller entscheidungsrelevanten Faktoren ermöglichen und sollten zudem Vergleiche zwischen den Gebieten zulassen. Alle Ergebnisse sollten in einen kurzen Bericht einfließen, der u.a. einen Gebietssteckbrief und eine Darstellung der Akteurskonstellationen beinhalten sollte.

#### ***Erstellung eines Gebietssteckbriefs***

Ein Steckbrief ermöglicht eine Kurzübersicht über wesentliche Rahmenbedingungen des Gebietsmanagements und ist bei (landesweit) vorgegebener Gliederung zudem einfach vergleichbar. Folgende Punkte sollte ein solcher Steckbrief abdecken, wobei einzelne Punkte bereits im Vorfeld für das gesamte Bundesland oder den Regierungsbezirk erhoben werden könnten.

Tabelle 6 Gebietssteckbrief im Rahmen der Voruntersuchung

|   |   |
|---|---|
| <b>Landesrechtliche Vorgaben</b>  | Auflistung  |
| <b>Sonstige administrative oder rechtliche Vorgaben (formal/informal)</b> | Verwaltungsvorschriften und Ausführungsbestimmungen   |
| <b>Organigramm</b>  | Zuständigkeiten auf Landes- und Bezirksebene; Ergänzung auf lokaler Ebene durch de facto vorgefundene Aufgabenteilung. Nicht nur staatlicher Bereich, sondern auch sonstige Schlüsselakteure in FFH-relevanten Bereichen (Bsp. Landwirtschaftliche Beratung, Fördermittelstellen, Naturschutzwacht, Verbände) |
| <b>Managementinstrumente</b>  | Setzt das Land Prioritäten; gibt es bereits Rahmenvereinbarungen mit Nutzergruppen, etc.  |
| <b>Finanzierung</b>   | a) ggf. Ausstattung der zuständigen Behörden und Interessenvertreter<br>b) Fördermittel auch in FFH-relevanten Bereichen (Regionalentwicklung, Wettbewerbe, etc.)<br>c) Sonstige Geldquellen  |
| <b>Planungen</b>  | Rechtskräftige Planungen und informelle Konzepte; vorhandene Beteiligungsinstrumente.   |
| <b>Sonstige Projekte mit Raumbezug</b>                                    | LEADER+, Infrastrukturmaßnahmen, Flurneuordnung, Landschaftspläne, etc..  |
| <b>Kurzcharakteristik des Gebiets</b>                                     | Aus Standarddatenbögen (Schutzstatus, Lebensräume, etc.)  |
| <b>Naturschutzfachliche Konzepte</b>                                      | Pflege- und Entwicklungspläne, Arten- und Biotopkartierung, Sondergutachten, etc.   |

### ***Darstellung der Akteurskonstellationen***

Einer der wichtigsten Schritte der Voruntersuchung ist die Analyse der Akteurskonstellation, d.h. die Identifizierung von Schlüsselakteuren, die Abschätzung ihrer Interessen und ihres Einflusses auf den Schutz des FFH-Gebiets, sowie ihre Beziehungen untereinander.

Nachdem sich die Beschränkung auf rein hierarchisch aufgebaute Organigramme für diese komplexe Fragestellung als nicht ausreichend erweisen hat, wurden in den letzten Jahren eine Fülle von möglichen Analyse- und Darstellungsformen entwickelt. Besonders die Netzwerkanalyse wurde seit den 90er Jahren zu einem bedeutenden Forschungsfeld. In der Entwicklungszusammenarbeit wurde die, auch im betriebswirtschaftlich orientierten Projektmanagement bekannte, „*Stakeholder Analysis*“ ausgearbeitet<sup>114</sup>. Für die Analyse im FFH-Kontext eignet sich die Modifikation einiger Elemente dieses Ansatzes.

<sup>114</sup> ODA 1995.

Als erster Schritt bietet sich die Aufstellung einer Akteurstabelle (vgl. Abbildung 6) an, in der die Akteure nach ihren Interessen, ihrer Haltung und Handlungsorientierung (Akzeptanzgrad) und ihres voraussichtlichen Einflusses auf das Gebietsmanagement eingetragen werden.

|                        | Interessen | Grad der Akzeptanz<br>1-2-3-4-5-6-7-8 | Einfluss - Bedeutung |
|------------------------|------------|---------------------------------------|----------------------|
| <b>Betroffene</b>      |            |                                       |                      |
|                        |            |                                       |                      |
| <b>Verantwortliche</b> |            |                                       |                      |
|                        |            |                                       |                      |
| <b>Externe</b>         |            |                                       |                      |
|                        |            |                                       |                      |

Der Grad der Akzeptanz kann nach der in Anhang I beschriebenen Akzeptanzskala eingeordnet werden.

Zur Abschätzung des zu erwartenden Einflusses eines Akteurs auf das FFH-Gebietsmanagementverfahren sollte vor allem sein Einflusspotential (d.h. wie ist seine Stellung im Akteursfeld, verfügt er über besondere Ressourcen und könnte er andere Akteure beeinflussen) und die Wahrscheinlichkeit mit der der Akteur seinen Einfluss geltend macht, betrachtet werden. Diese Wahrscheinlichkeit leitet sich u.a. vom Grad seiner Betroffenheit, seiner (In)Akzeptanz und seinen Eigeninteressen ab.

**Abbildung 6 Akteurstabelle**

Konflikte zwischen den Akteuren können in Konfliktmustern abgebildet werden (vgl. Kapitel 3.3). Diese ermöglichen einen schnellen Überblick über die Art der Konflikte und die in sie involvierten Akteure. Wird diese Übersicht mit den in der Akteurstabelle festgehaltenen Interessen verbunden, bieten sie zudem erste Hinweise auf mögliche Konfliktbewältigungsstrategien. Zeigt sich, dass einzelne Akteure differierende Interessen vertreten, die bisher zu keinem Konflikt geführt haben, ist hier ein wichtiger Ansatzpunkt der Konfliktprävention.

#### 5.2.4 Phase 4 – Entscheidung

In dieser Phase wird über das weitere Vorgehen im Gebietsmanagement entschieden. Wie dieser Entscheidungsprozess im Einzelnen abläuft, hängt wesentlich von den rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen, den zu beteiligenden Akteuren und auch den naturräumlichen Gegebenheiten ab.

Im Idealfall sollte ein Implementationsberater (vgl. Kapitel 5.4.1) den Entscheidungsprozess leiten oder zumindest begleiten. Dieser kann Hilfestellungen bei der Wahl der günstigsten Gebietsmanagementform (vgl. Kapitel 5.3.4) und bei der weiteren Organisation des Managementprozesses geben. Auch sollten einzelne Schlüsselakteure, und mögliche Mitglieder einer Steuerungsgruppe (vgl. Kapitel 5.4.2) in den Entscheidungsprozess einbezogen, oder Stellungnahmen von diesen eingeholt werden. So können mögliche Kooperationspartner mit großem potentiell Einfluss frühzeitig eingebunden werden. Bei der Festlegung weiterer Managementschritte sollte außerdem eine erste Abwägung stattfinden, welche Akteure auf welche Art am Management mitwirken könnten (Darstellungsmöglichkeit s. Tabelle 7), d.h. in welchen Schritten welche Akteure eine verantwortliche Funktion übernehmen könnten, geeignete Partner wären oder zu konsultieren sind. Diese erste Übersicht muss im Laufe des Verfahrens kontinuierlich konkretisiert werden.

**Tabelle 7 Übersicht über den Informations- und Beteiligungsbedarf**

|                                      | Verantwortlich | Information | Konsultation | Partnerschaft | Kontrollfunktion |
|--------------------------------------|----------------|-------------|--------------|---------------|------------------|
| <b>Wahl des Instrumentenmix</b>      |                |             |              |               |                  |
| <b>Konfliktbewältigung</b>           |                |             |              |               |                  |
| <b>Naturschutzfachlicher Beitrag</b> |                |             |              |               |                  |
| ....                                 |                |             |              |               |                  |
| ....                                 |                |             |              |               |                  |

**Tabelle 8**      **Übersicht über das Instrument der Voruntersuchung*****Voruntersuchung***

Die Voruntersuchung ist ein Instrument zur Kurzanalyse der örtlichen Situation in einzelnen oder mehreren FFH-Gebieten. Sie dient als Entscheidungsgrundlage für die weitere Organisations- und Verfahrenskonzeption des Gebietsmanagements und ermöglicht eine Abschätzung des Konfliktpotentials, bzw. der aktuellen Konfliktsituation.

**Einsatzbereich:** Vor Beginn des Gebietsmanagements; Bei Vorentscheidung für einen Managementplan: zu Beginn des Planungsprozesses.

**Akteure:** Checkliste: Untere oder Höhere Naturschutzbehörden, andere Verwaltungen;  
Erhebungsphase: Kommunikationsspezialisten, Implementationsberater, Behördenmitarbeiter im Austausch, oder externes Gutachterbüro;

**Phasen:**

- Checkliste
- Erhebungsphase
- Auswertung und Darstellung der Ergebnisse
- Entscheidungsphase

**Methoden:** Dokumentenanalyse, Interviews, Visualisierungstechniken, Moderation

**Dauer:** 1-3 Wochen

**Aufwand:** Je nach Durchführung: Honorar; Zeitaufwand der Befragten;

### 5.3 Materielle Aspekte und Verhandlungsspielräume

Verschiedene materielle Faktoren haben die Ausbildung von Konflikten und Inakzeptanz in FFH-Gebieten begünstigt. Wie in Kapitel 3.2.1 dargelegt, handelt es sich dabei um finanzielle, fachliche und auch rechtliche Aspekte der Umsetzung der FFH-Richtlinie. Letztere können im Rahmen dieses Projektes nicht vertieft behandelt werden. Aus Sicht der Autoren sollte jedoch auf eine zügige Angleichung und Konkretisierung der rechtlich-normativen Standards auf allen Verwaltungsebenen hingearbeitet werden.

Die Sicherstellung einer angemessenen Ressourcenausstattung, die Optimierung des naturschutzfachlichen Wissensmanagements, die Herausarbeitung von Verhandlungsspielräumen und die Wahl der Schutzinstrumente sind dagegen Strategien, die zum Teil im Kompetenzbereich der Naturschutzbehörden liegen und die hier auf der Basis der durchgeführten Untersuchung näher ausgeführt werden können.

#### 5.3.1 Sicherstellen einer angemessenen Ressourcenausstattung und Verbesserung von Anreizstrukturen

##### *Anreize für die Betroffenen schaffen*

Für den einzelnen Bewirtschafter bzw. Landnutzer bedeutet die Umsetzung der FFH-Richtlinie bisher kaum finanzielle Nachteile. Allerdings sind die Diskussionen im Rahmen der Erstellung erster Managementpläne stark von finanziellen Erwägungen geprägt, da Bewirtschaftungseinschränkungen und daraus resultierende Einkommensverluste befürchtet werden. Diese werden, trotz ihres geringen tatsächlichen Volumens, vor allem in der Landwirtschaft umso stärker wahrgenommen, als sich die finanziellen Rahmenbedingungen<sup>115</sup> und auch der gesellschaftliche Stellenwert der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich verschlechtert haben.

Durch die geplante Kopplung eines Teils der landwirtschaftlichen Subventionen an den richtlinienkonformen Erhalt der FFH-Gebiete (vgl. Kapitel 2.1.3), könnten diese zudem eine nicht vorhergesehene finanzielle Bedeutung<sup>116</sup> erlangen. Dies steht im Widerspruch zu der bisherigen Kommunikation durch die verantwortlichen Behörden, dass FFH-Gebiete keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen. Es steht zu befürchten, dass dies einen Vertrauensverlust gegenüber den verantwortlichen Behörden zur Folge haben wird, obwohl die finanzielle „Honorierung“ des Erhalts der Gebiete an sich positiv zu werten wäre<sup>117</sup>.

In dieser Situation gewinnt die Verbesserung von Anreizstrukturen, wie sie auch durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen empfohlen werden (vgl. Kapitel 2.2), eine besondere

---

<sup>115</sup> So konstatiert Mata 2003 eine kontinuierliche Verringerung des Realeinkommens in der Landwirtschaft. Durch das Zurückbleiben der Preissteigerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gegenüber den anderen Wirtschaftssektoren berechnet er eine verringerte Bruttowertschöpfung um rd. 56 Mrd. DM im Jahr 1991, dies entspricht etwa 28,6 Mrd. € (S. 12-13).

<sup>116</sup> FAL & FAA 2003; Dräger et al. 2003.

<sup>117</sup> Nach Ansicht der Landwirte entfalten FFH-Gebiete in dem Moment eine finanzielle Bedeutung, in dem bestimmte Bewirtschaftungsauflagen eingehalten werden müssen, um weiterhin in den Genuß von landwirtschaftlichen Subventionen zu kommen. FFH-Gebiete stellen damit keinen zusätzliche Einkommensquelle dar, sondern erfordern einen Mehraufwand, um das Betriebseinkommen stabil zu halten.

Bedeutung. Neben der Entwicklung oder Modifikation angepasster Förderprogramme sollten dabei folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- ▶ Vermeidung von Einkommenseinbußen in FFH-Gebieten durch Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die eine weitere Nutzung der Gebiete nicht ausschließen, oder die neue Einkommenswege eröffnen.
- ▶ Entwicklung und Verbreitung von Konzepten zur Förderung wirtschaftlicher Vorteile von FFH-Gebieten, z.B. durch die Vermarktung regionaler Produkte oder naturverträglichen Tourismus<sup>118</sup>.
- ▶ Der Beitrag von FFH-Gebieten zum Landschaftserhalt sollte als „volkswirtschaftlicher Vorteil“ verstanden und kommuniziert werden. Die Wertschätzung dieser Gebiete durch Gemeinden könnte durch deren Aufnahme in Flächenpools und Ökokonten erhöht werden<sup>119</sup>.
- ▶ Veranstaltung von *best practise* Wettbewerben auf verschiedenen Ebenen. Angefangen von Malwettbewerben in Schulen, über wissenschaftliche Wettbewerbe zur Entwicklung verträglicher und dennoch ertragsorientierter Pflege- oder Entwicklungsmaßnahmen, hin zur Kür des „besten FFH-Gebiet Europas“ sind viele Maßnahmen denkbar, die neben ökonomischen Vorteilen auch die Anerkennung für ein Engagement in FFH-Gebieten erhöhen.
- ▶ Verbreitung von *best practise* Beispielen auch aus anderen europäischen Ländern zur Wertschöpfung in FFH-Gebieten.

### **Entwicklung und Modifikation von Förderprogrammen**

Alle Bundesländer haben verschiedene Förderprogramme, mit denen naturschutzrelevante Maßnahmen unterstützt werden können. Allerdings unterscheiden sich diese Programme in ihrem Aufbau, ihren Anforderungen, den Kontrollmechanismen und auch in ihrer Zielsetzung zum Teil erheblich. Eine umfassende Analyse dieser Programme, im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit im FFH-Kontext, konnte im Rahmen dieses Projektes nicht erfolgen<sup>120</sup>. Dennoch konnten aus den Einzelbeispielen der Fallstudien folgende Punkte abgeleitet werden, die unabhängig von der Situation in den einzelnen Bundesländern in Zukunft weiter diskutiert werden sollten:

- ▶ Einführung von FFH-Prämien zum Ausgleich von Bewirtschaftungsnighteilen in FFH-Gebieten. Diese sollten jedoch nicht pauschal, sondern auf der Grundlage von Managementplänen oder Zielvereinbarungen vergeben werden. Derzeit wird die Ergebnisorientierung von Förderprogrammen diskutiert. Diese sollen sich nicht mehr nur an der Durchführung von Maßnahmen, sondern an den erzielten Erfolgen orientieren<sup>121</sup>. Im Rahmen des Monitoring

<sup>118</sup> z.B. Brink, Monkhouse & Richartz 2002.

<sup>119</sup> Allerdings sind hier sehr enge rechtliche und naturschutzfachliche Grenzen gesetzt. Eine Aufnahme von FFH-Gebieten in ein Ökokonto kommt nur in Frage, wenn eine „ökologische Verzinsung“ (Busse et al. 2001) der Fläche möglich ist. D.h. die Fläche muss naturschutzfachlich aufwertbar sein. „Ökologisch hochwertige Flächen im Eigentum der Gemeinde eignen sich deshalb nicht für die Einstellung in ein Ökokonto“ (ebd. S. 140). Eine Aufnahme von FFH-Gebieten kommt also nur in Frage, wenn der Erhalt der Gebiete auch eine Wiederherstellung (im Sinne des Art 1a FFH-Richtlinie) umfasst.

<sup>120</sup> In der Reihe BfN-Skripten sind 2003 einige Beiträge erschienen, die sich mit der Analyse und Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Naturschutzförderprogrammen beschäftigen: Nottmeyer-Linden, Müller & Pasch 2003; Hartmann, Thomas & Luick 2003; Gütthler et al. 2003.

<sup>121</sup> Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e.V. und WWF-Deutschland 2002, S. 4.

und der Berichtspflicht nach Art. 11 und 17 der FFH-Richtlinie könnten hier ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand leicht messbare Indikatoren entwickelt werden.

► Neue Verteilungsmodi für Fördermittel entwickeln. So können Rahmenvereinbarungen mit bestimmten Nutzergruppen<sup>122</sup> die Verteilung der Mittel enger an die Erfüllung der Ziele der FFH-Richtlinie binden und gleichzeitig die Akzeptanz der Verfahren erhöhen. Der Aufbau transparenter Förderkulissen<sup>123</sup> könnte sowohl die Antragstellung, als auch die Genehmigungs- und Kontrollverfahren erleichtern.

► Erweiterung des Katalogs förderfähiger Maßnahmen. HARTMANN ET AL. (2003) unterscheiden in ihrer Analyse der EAGFL-basierten Agrarumweltprogramme der Bundesländer Produktionsbezogene Maßnahmen, Naturschutzbezogene Maßnahmen und begleitende Maßnahmen wie Informations- und Schulungsmaßnahmen, die bisher jedoch nur in 3-4 Bundesländern förderfähig sind. Um die Akzeptanz der FFH-Gebiete und der mit ihnen verbundenen Fördermöglichkeiten zu erhöhen, werden jedoch gerade diese begleitenden Maßnahmen von den Mitarbeitern der Naturschutzverwaltung als besonders wichtig erachtet. Personal, das regionale Maßnahmen anstoßen, und Eigentümer und Bewirtschafter beraten könnte, ist bisher ebenfalls nicht förderfähig.

► Die AG Landwirtschaft & Naturschutz<sup>124</sup> schlägt die Einrichtung von Agrar-Umwelt-Agenturen vor, die Landwirte bei der Antragstellung und der Umsetzung von Maßnahmen unterstützen. Dieser Ansatz könnte, im Sinne einer FFH-Beratung, auch auf die nicht an Fördermittel gebundenen Aspekte des FFH-Gebietsmanagements erweitert werden<sup>125</sup>.

► Partnerschaftliche Gestaltung und Regionalisierung von Förderprogrammen (AG LANDWIRTSCHAFT & NATURSCHUTZ 2003). Ein wichtiger Einflussfaktor auf das Akzeptanzdefizit der FFH-Richtlinie ist die mit ihr verbundene europaweite Nivellierung der Naturschutzstrategien. Die Einbindung lokaler Akteure in die Konzeption und Durchführung der Förderprogramme könnte deren Identifikation mit den notwendigen Maßnahmen stärken und zur Entwicklung örtlich optimaler Erhaltungsstrategien für die FFH-Schutzgüter beitragen.

► Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle. Neben den klassischen Förderinstrumenten sollten verstärkt „neue“ Finanzierungsmodelle, wie z.B. der Aufbau von Stiftungskapital aus Ausgleichszahlungen oder die Erschließung von nicht originär Naturschutzfokussierten Fördermöglichkeiten diskutiert werden.

### ***Ressourcenausstattung optimieren***

Neben den bisherigen Erwägungen, die direkt auf eine Verbesserung der Situation der Betroffenen abstellen, muss auch die administrative Dimension der Umsetzung der FFH-Richtlinie berücksichtigt werden. Bisher wurden rund 7% der Landfläche der Bundesrepublik Deutschland (2,4 Millionen ha + 0,8 Millionen ha Meer- und Wattenfläche) als mögliche FFH-

<sup>122</sup> z.B. Rahmenvertrag Naturschutz im Wald – Hessen (vom 27.11.2002).

<sup>123</sup> z.B. Förderkulissendokumentation in Thüringen.

<sup>124</sup> Gemeinsame Initiative der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) und des WWF Deutschland. Beitrag von Freiherr von Münchhausen im Rahmen der Tagung „Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes“, S. 83

<sup>125</sup> Pölking 2003, S. 11 verweist auf das Beispiel Frankreich, wo „landwirtschaftliche Orientierungskommissionen“ mit den Landwirten „Landbewirtschaftungsverträge“ abschließen, die eine Art Betriebsentwicklungsplan darstellen, in dem auch Maßnahmen zum Erhalt der FFH-Gebiete festgeschrieben werden könnten.

Gebiete an die Europäische Kommission gemeldet, die aktuellen Nachmeldungen werden diesen Umfang noch erhöhen<sup>126</sup>. Hinzu kommen die Vogelschutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG), die nicht immer deckungsgleich mit FFH-Gebieten sind. Nur teilweise stehen diese Flächen bereits unter Schutz. Außerdem führen das Monitoring und die Berichterstattung, die Verträglichkeitsprüfung und die Förderung von Landschaftselementen in jedem Fall zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand für diese Gebiete.

Es zeichnet sich ab, dass die zuständigen Verwaltungen diese Aufgaben nicht mit der bisherigen Ressourcenausstattung bewältigen können. Da die formalen Anforderungen an Verträglichkeitsprüfungen und Berichtspflicht relativ strikt sind, steht zu befürchten, dass nicht direkt quantifizierbare Beratungs- und Akzeptanzsteigerungsleistungen am ehesten eingestellt werden. Hierdurch entstehen jedoch wieder Kosten an anderer Stelle, wie durch die Untersuchung der Fallstudien belegt werden konnte: verweigern die Grundeigentümer und Landnutzer eine Kooperation und damit den ausreichenden Schutz der Gebiete, ist mit Gerichtsverfahren und Strafgeldern an die EU zu rechnen. Hinzu kommen nicht ausgeschüttete Fördermittel und damit ein Verzicht auf die Kofinanzierung durch die EU. Die gesamtwirtschaftlichen Schäden durch Überlastung und mangelnde Motivation der Angestellten sowie Reibungsverluste durch Konflikte sind nur schwer zu bemessen, sie wurden jedoch in anderen Zusammenhängen bereits erhoben<sup>127</sup>.

Auch wenn in der momentanen Situation mit einer wesentlichen Aufstockung der Ressourcen im Naturschutzbereich kaum gerechnet werden kann, sollten folgende Aspekte bei der künftigen Personal- und Finanzmittelplanung berücksichtigt werden:

- ▶ Die Ausstattung für die Erarbeitung der Managementpläne muss auch nach der Pilotphase sichergestellt werden, um direkt an positive Erfahrungen der Beispielgebiete anknüpfen zu können. Bleiben die weiteren Managementpläne im Aufstellungsprozess und auch in ihren Ergebnissen hinter den aus den Pilotplänen entwickelten Leitlinien einiger Bundesländer zurück, ist mit Widerstand und Vertrauensverlust bei den Betroffenen und den Externen zu rechnen. Dies gilt auch für FFH-Gebiete, die in Nachbarschaft zu den oft gut ausgestatteten LIFE-Natur Projekten liegen.
- ▶ Informations- und Kommunikationsmaßnahmen, sowie kooperative Planungsprozesse sollten besonders unterstützt werden, da diese die Umsetzungswahrscheinlichkeit einzelner Maßnahmen erheblich erhöhen.
- ▶ In den Leistungsbildern der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) wird der Aufwand für Information und Öffentlichkeitsbeteiligung bisher nicht ausreichend berücksichtigt<sup>128</sup>. Da diese jedoch einen bedeutenden Anteil an der Qualität des Planungs- oder Gutachtenergebnisses haben, sollten sie analog zu den Biotop- und Artenkartierungen honoriert werden.

---

<sup>126</sup> Ssymanck et al. 2003 gehen hierbei von mehr als 500 zusätzlichen Gebieten in der Bundesrepublik aus. S. 271. [Anm. der Red.: Der gegenwärtige Meldeanteil hat sich seit Ende 2003 um ca. 2,5 % erhöht (Stand: 24.03.2005)]

<sup>127</sup> z.B. wird der gesamtwirtschaftliche Schaden durch mangelnde Motivation am Arbeitsplatz mit 247 – 260 Mrd. € jährlich beziffert (Financial Times Deutschland online und Spiegel online vom 19.1.2004).

<sup>128</sup> Vgl. hierzu auch die Ergebnisse von Kaule et al. 1994, die einen höheren Stellenwert kommunikativer Planungselemente fordern. Obwohl diese Anregungen bei erfolgten Novellierungen der HOAI diskutiert wurden, hat sich an dieser Situation bisher nichts geändert.

- ▶ In einigen Bundesländern finden derzeit Verwaltungsreformen statt. Im Zuge dieser Reformen können eventuell Personalstellen für besondere Aufgaben im Rahmen der Umsetzung der FFH-Richtlinie umgewidmet werden. Gleichzeitig sollte darauf geachtet werden, dass verantwortliche Positionen nicht gestrichen werden und damit die Zuständigkeit erlischt. Dies würde zu erneuter Unsicherheit führen und könnte sich beispielsweise beim Abbau der Mittelbehörden ergeben, die in einigen Bundesländern für das Gebietsmanagement zuständig sind.
- ▶ Viele Stellen in den Landnutzungs- und Naturschutzverwaltungen werden nur befristet besetzt, und können oft aus rechtlichen Gründen nicht verlängert werden. Diese Diskontinuität verhindert jedoch den Aufbau lokaler Netzwerke und strategischer Allianzen. Zudem geht bei jedem Wechsel der Erfahrungsschatz der Mitarbeiter verloren. Die in manchen Bundesländern eingesetzten „Springer“, die als Aushilfen bei Arbeitsspitzen im FFH-Kontext gedacht sind, könnten bei einer langfristigen Anstellung zumindest einen FFH-spezifischen Erfahrungsschatz aufbauen, der jedoch lokale Netzwerke nicht ersetzt.
- ▶ Je nachdem, an welcher Ebene und Institution die Verantwortung für das Gebietsmanagement angesiedelt wird, sollte auf eine adäquate (Um)Verteilung der Ressourcen geachtet werden.

### 5.3.2 (Naturschutzfachliches) Wissensmanagement

Das fehlende Wissen über naturschutzfachliche Zusammenhänge oder rechtlich-administrative Rahmenbedingungen führte bei den untersuchten Fallstudien zu Verzögerungen, Unsicherheit und Konflikten im Melde- und Managementverfahren (vgl. Kapitel 3.2.1.2). Dies lag nur teilweise an der mangelnden Verbreitung von vorhandenem Wissen durch Informations- und Kommunikationsmaßnahmen (vgl. Kapitel 3.2.4.2). Auch der Erschließung und Generierung von umsetzungsrelevantem Wissen sollte in Zukunft erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden, um unnötige Sach- und Beurteilungskonflikte zu vermeiden. Insbesondere vor dem Hintergrund der geforderten Standardisierung der Richtlinienumsetzung, bei gleichzeitig (aus der Sicht der Akzeptanzförderung) notwendiger Anpassung der Managementverfahren an lokale Besonderheiten, erscheint ein integrierendes Wissensmanagement geboten.

#### ***Erstellung von Arbeitshilfen***

Vor allem in Bezug auf naturschutzfachliche Fragestellungen gibt es bereits erste Ansätze, Arbeitshilfen für die Umsetzung der FFH-Richtlinie zu entwickeln<sup>129</sup>. So wurden im Auftrag des BfN u.a. Empfehlungen zur Erfassung der Arten- und Lebensräume nach den Anhängen I und II der FFH-Richtlinie, sowie für die Berichtspflicht nach Art. 17 im Allgemeinen erarbeitet und veröffentlicht<sup>130</sup>. Weitere Arbeiten dieser Art sollen folgen<sup>131</sup>, und auch in einigen Bundesländern gibt es bereits umfassende Beschreibungen der dort vorkommenden Arten und Lebensräume mit Hinweisen zu deren Erhaltungsmöglichkeiten.

<sup>129</sup> Vgl. LfU 2002.

<sup>130</sup> Rückriem & Roscher 1999; Fartmann et al. 2001

<sup>131</sup> UFOPLAN 2004 [http://www.bfn.de/02/020102\\_ausschreibung.htm](http://www.bfn.de/02/020102_ausschreibung.htm) (Zugriff am 28.2.2004)

Die Vorteile dieser auf Bundes- und Landesebene erstellten Arbeitshilfen liegen in der Ressourceneinsparung durch die Verbreitung von Fachwissen und in einer Angleichung der Erhebungs- und Bewertungsstandards. Diese Synergieeffekte könnten auch für die Verfahrensfragen des Gebietsmanagements und die Erstellung von Managementplänen genutzt werden. So könnten Arbeitshilfen Verfahrens- und Entscheidungsschemata, Empfehlungen zur Wahl der Schutzinstrumente (vgl. Kapitel 5.3.4), Darstellungen von Fördermöglichkeiten und Rechtsgrundlagen, Beispiele von Beteiligungs- und Kommunikationsverfahren ebenso enthalten, wie Mustermanagementpläne und Hinweise auf best practise Beispiele aus anderen (Bundes-)Ländern. Beispielsweise wurden in Italien im Rahmen eines LIFE-Natur Projektes Empfehlungen zum Gebietsmanagement erarbeitet, die nun auf der Internetseite des Umweltministeriums durch einen „Online-Schalter“ mit öffentlichen und verwaltungsinternen Bereichen zugänglich gemacht werden<sup>132</sup>.

Die Arbeitshilfen sollten so aufbereitet werden, dass wichtige Aspekte des Gebietsmanagements schnell identifiziert und effizient bearbeitet werden können. Sie sollten praktische Hinweise zu Problemlösungen enthalten und alle wichtigen Fakten und Rechtsgrundlagen im Überblick bereithalten. Eine gute graphische Benutzerführung und ein Aufbau als Nachschlagewerk wären hilfreich<sup>133</sup> und könnten für den Verwaltungsgebrauch auch gut über das Internet organisiert werden (vgl. Kapitel 5.6.4.4).

Implementationsberater auf verschiedenen Ebenen (vgl. Kapitel 5.4.1), könnten als „Aktualisierungsinstanz“ für die ständige Einarbeitung der verfügbaren Managementenerfahrungen sorgen. Während die Bundesebene vor allem für die Aufbereitung relevanter Informationen auf EU-Ebene, den Austausch mit den anderen Mitgliedstaaten und allgemeingültige naturschutzfachliche Fragestellungen zuständig wäre, könnten auf der Bundeslandebene regionale und lokale Konkretisierungen erarbeitet werden. Diese stellen dann auf die spezielle naturräumliche, sozio-ökonomische und administrative Situation in den einzelnen Ländern ab und sollten dabei auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern nutzen. Ideal wären hierzu gemeinsame Konzepte der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz Landschaftspflege, Erholung (LANA), der Naturschutzakademien der Länder oder anderer Zusammenschlüsse wie etwa die von BBN und BDLA geplante „Bundesagentur“<sup>134</sup>.

### **Standardisierung und Aktualisierung der Datengrundlagen**

Trotz der relativ strikten fachlichen Vorgaben der FFH-Richtlinie werden im Naturschutz immer auch schwer zu operationalisierende Werturteile eine Rolle spielen (vgl. Kapitel 3.2.6.2 und ROMAHN 2003, S. 182ff). So finden sich auch in der FFH-Richtlinie unbestimmte Begriffe wie „günstiger“ Erhaltungszustand, „typische“ Merkmale oder „geeignete“ Maßnahmen und

<sup>132</sup> LIFE99 NAT/IT/006279 „Verifica della Rete Natura 2000 in Italia e modelli di gestione“ – Online-Schalter mit Managementhandbuch, Beispielplänen, Rechtsgrundlagen, verwaltungsinternem Diskussionsforum, etc. unter <http://www.minambiente.it/scn/> (letzter Zugriff am 28.2.2004)

<sup>133</sup> Beispielhaft ist hier die Blaue Box, ein „Werkzeugkoffer“ zur Erstellung und Umsetzung von Landschaftsplänen in Bayern (StMLU 2002).

<sup>134</sup> Anlässlich des Naturschutztages 2002 verkündeten der Bundesverband Beruflicher Naturschutz (BBN) und der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA) die Einrichtung einer gemeinsamen Bundesagentur zur Bearbeitung aktueller Fragen der Landschaftsplanung und des Naturschutzes. Vgl. <http://www.bdl.de/main.htm?aktuell/presse/595.htm>.

das Naturschutzverständnis der lokalen Akteure weicht teilweise von dem konservierenden Ansatz der Richtlinie ab.

Umso wichtiger erscheint eine solide Datengrundlage auf der Basis der Standarddatenbögen (SDB), damit zumindest die Ausstattung der Gebiete nachvollziehbar dokumentiert ist. Von diesem Grundwissen ausgehend können dann Managementstrategien verhandelt, und Indikatoren für das gebietsspezifische Monitoring abgeleitet werden. Da vegetationsökologische und faunistische Erhebungen (zeit-)aufwändig sind, sollte vor allem dem Datenaustausch und der Standardisierung hohe Aufmerksamkeit geschenkt werden, so dass eine möglichst effiziente Nutzung der Daten gewährleistet wird. Ältere Artenfunde oder Sichtungen sollten stichpunktartig auf ihre Aktualität überprüft werden, um spätere Komplikationen im Monitoring zu vermeiden. In jedem Fall sollte die Datenerhebung auf das notwendige Maß beschränkt werden, da oft nicht viel Detailwissen in die Maßnahmenplanung und –umsetzung einfließen kann.

Ein bisher ungeklärtes Problem ist nach wie vor der statische Schutzansatz der Richtlinie, der mit der Dynamik mancher Lebensräume (Auengebiete, Bergbaufolgelandschaften, etc.) und auch mit der Dynamik außergewöhnlicher Klimaereignisse (wie Überschwemmungen und Trockenheit) nicht vereinbar ist. Hier müssen Lösungen für das Monitoring und die Berichtspflicht gefunden werden, die unter Umständen völlig neue Anforderungen an die naturschutzfachlichen Datengrundlagen und –fortschreibungen stellen.

### ***Aktivierung von lokalem Wissen***

In der deutschen Naturschutzdebatte wurde der lokale Erfahrungsschatz gegenüber dem Expertenwissen lange Jahre vernachlässigt. Dies führte zu einer fehlenden Identifikation der lokalen Bevölkerung mit den so erarbeiteten Schutzkonzepten. Da diese teilweise nicht auf die örtliche Situation abgestimmt waren, kam es auch zu fachlichen Fehlentscheidungen, die später revidiert werden mussten. Die Gespräche in den Fallstudien brachten viele Hinweise auf lokal bekannte Vorkommen bestimmter Arten und Lebensräume, die aufgrund der Furcht vor der „inkompetenten amtlichen Schutzgut“ nicht öffentlich gemacht werden.

Während dem Wissen der „einheimischen Bevölkerung“ in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, fehlen hierzulande weitgehend Ansätze und Methoden, um dieses Wissen zu erschließen. So wäre es beispielsweise denkbar, im Rahmen einer kooperativen Aufstellung von Gebietsmanagementplänen auch die Datengrundlagen gemeinsam zu erarbeiten und Schutzstrategien kooperativ zu entwickeln.

### **5.3.3 Verhandlungsspielräume**

Verhandlungen sind ein wesentlicher Bestandteil der Konfliktbewältigung und Prävention, ebenso wie sie unverzichtbar für kooperative Planungsprozesse sind (vgl. Kapitel 4). Verhandlungen im Planungsprozess ebnen den Weg für eine zeitnahe Maßnahmendurchführung und erhöhen so die Umsetzungswahrscheinlichkeit von Plänen. Verhandlungen erfordern jedoch auch Verhandlungsspielräume innerhalb derer Vereinbarungen getroffen werden können. Diese Spielräume müssen situationsspezifisch abgeschätzt werden, wobei

die Voruntersuchung eine wichtige Grundlage ist, da sie die wichtigsten Interessen und Positionen offen legt (vgl. Kapitel 5.2).

Wichtig ist das Grundverständnis aller Beteiligten, dass die Interessen jedes Akteurs aus dessen Sicht jeweils berechtigt und begründet sind. Häufig sind Akteure durch ihren (gesetzlichen oder gesellschaftlichen) Auftrag sogar verpflichtet, Interessen zu vertreten, die auf den ersten Blick konträr zur Umsetzung der FFH-Richtlinie verlaufen. Es geht also darum, den Stellenwert der jeweiligen Interessen für die Akteure abzuschätzen und verhandelbare Punkte zu identifizieren.

Aber auch von der verantwortlichen Verwaltung sollten Verhandlungsspielräume im FFH-Kontext erschlossen werden. Diese können sich einerseits auf naturschutzfachliche Aspekte wie eine angemessene Schutzform, Bewirtschaftungstermine, oder die Schwerpunktsetzung zu(un)gunsten bestimmter Arten beziehen. Zum anderen kann aber auch eine Ausweitung der Verhandlungen erfolgen, indem themenverwandte Institutionen oder Projekte einbezogen werden und auch Verfahrens- und Organisationsfragen verhandelt werden. Aus den Fallstudienresultaten werden im Folgenden einige Ansatzpunkte abgeleitet, wo Verhandlungsspielräume im FFH-Gebietsmanagement bestehen könnten. Im Detail müssen die Verhandlungsstrategien (vgl. Kapitel 5.1.1, S. 98) auf den einzelnen Fall bezogen ausgearbeitet werden, wobei der vorgeschlagene Implementationsberater (Kapitel 5.4.1) unterstützend tätig werden kann. Die Verhandlungsergebnisse können in (Bewirtschaftungs-)Verträgen, Managementplänen oder Verordnungen festgeschrieben werden und sollten Kontroll- und Sanktionsmechanismen vorsehen (vgl. Kapitel 4.2.2). Folgende Verhandlungsspielräume, bzw. Verhandlungsgegenstände wären für das FFH-Gebietsmanagement denkbar:

#### ***Zwischen verantwortlicher Verwaltung und Betroffenen***

- Schutzmaßnahmen: Zeitaspekte – Methoden – Trägerschaft
- Grad der Mitbestimmung und Verantwortungsübernahme
- Flächentausch, Zugeständnisse bei Bauvorhaben im Hofbereich, etc.
- Qualifikation und Zuständigkeiten der Ansprechpartner
- Laufzeiten von Verträgen; finanzielle Aspekte

#### ***Zwischen verantwortlicher Verwaltung und Interessenvertretern der Betroffenen***

- Verantwortungsübernahme unter Nutzung der Multiplikatorenfunktion (z.B. Sitzungsleitungen, Maßnahmenträgerschaft, Kontrollaufgaben, etc.)

Schwieriger ist die Schaffung von Verhandlungsspielräumen im Zusammenwirken zwischen den verschiedenen Fachressorts und auch innerhalb der Naturschutzverwaltung, da hier viele Punkte auf der Landesebene festgelegt werden. Dennoch sollte auch hier über Flexibilisierungsmöglichkeiten nachgedacht werden, um weitere Konflikte zu vermeiden, die sich negativ auf die örtliche Situation auswirken könnten. Eventuell könnten Vereinbarungen für Gruppen von FFH-Gebieten, bestimmte Landnutzungsformen, Naturräume oder auch einzelne Regierungsbezirke getroffen werden.

Folgende Ansatzpunkte scheinen auf dieser Ebene überlegenswert:

**Zwischen verschiedenen Fachressorts**

- Beratung einzelner Interessengruppen durch die jeweiligen Ressorts
- Höhe von Förderprämien (z.B. innerhalb eines vorgegebenen Rahmens)
- Schutzmaßnahmen: Zeitaspekte – Methoden – Trägerschaft

**Innerhalb der Naturschutzverwaltung**

- Grad der Involviertheit im Verfahren
- Finanz- und Personalausstattung der Ebenen
- Wahl von lokal angepassten Managementinstrumenten

**5.3.4 Zur Wahl des „Instrumentenmix“**

Nach Art. 6 der FFH-Richtlinie können die Mitgliedstaaten planerische, rechtliche, administrative oder vertragliche Instrumente für das Gebietsmanagement einsetzen. Hieraus wurden in den Bundesländern verschiedene Ansätze entwickelt und teilweise bereits eingesetzt (vgl. Tabelle 9). Eine Kombination dieser Instrumente bietet sich an, um den komplexen Anforderungen von Maßnahmenplanung und –umsetzung gerecht zu werden. Mit dem Einsatz eines „Instrumentenmix“, in dem unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zwischen den Ansätzen möglich sind, kann flexibel auf die örtliche Situation reagiert werden. Dabei müssen sowohl die naturschutzfachlichen Anforderungen, als auch die lokale Akteursstruktur berücksichtigt werden. Dies geschieht am besten auf Basis der Voruntersuchung.

**Tabelle 9 Ansätze im Gebietsmanagement der Bundesländer**

|  |
|--|
| <b>Vertragliche Instrumente</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rahmenverträge, z.B. zwischen Landes- oder Bezirksregierung und Interessenverbänden</li> <li>▪ Privatrechtliche Verträge mit Betroffenen, z.B. Vertragsnaturschutz</li> </ul>   |
| <b>Administrative Instrumente</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kooperationsvereinbarungen</li> <li>▪ Eigene Finanzierungsmodelle</li> </ul>  |
| <b>Planerische Instrumente</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Separate Managementpläne für einzelne FFH-Gebiete</li> <li>▪ Anpassungen von bestehenden Pflege- und Entwicklungsplänen</li> <li>▪ Gesonderte Sicherungs- oder Schutzkonzepte</li> <li>▪ Integration von Zielen und Maßnahmen des Gebietsmanagements in forstliche Planungen</li> <li>▪ Integration von Zielen und Maßnahmen des Gebietsmanagements in Raumordnungspläne</li> </ul> |
| <b>Ordnungsrechtliche Instrumente</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Generelle Sicherung über Naturschutzrecht</li> </ul>  |

- Anpassung oder Neuausweisung von Naturschutzgebieten
- Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten mit strengerer Schutzgebietsverordnung als üblich
- Nutzung oder Ausweisung von Schutzgebieten auf spezialgesetzlicher Grundlage, z.B. dem Wasserhaushaltsgesetz

### **Vertragliche und administrative Maßnahmen**

Vor allem den vertraglichen Maßnahmen kommt seit der Novelle des BNatSchG im April 2002 eine besondere Bedeutung bei der Verwirklichung von Naturschutzziele zu (§ 8 BNatSchG). Dieses Prinzip hat sich – bis hin zur absoluten Favorisierung des Vertragsnaturschutzes gegenüber anderen Instrumenten – unterschiedlich stark in den Landesnaturschutzgesetzen niedergeschlagen.

In einigen Bundesländern wurden für das FFH-Gebietsmanagement bereits positive Erfahrungen mit dem Abschluss von Rahmenverträgen gemacht. Diese Verträge oder Vereinbarungen werden entweder mit bestimmten Nutzergruppen, oder für bestimmte Regionen und Gebiete abgeschlossen<sup>135</sup> und können nahezu alle Regelungsbereiche umfassen. Je nach Detaillierungsgrad und Verhandlungsebene enthalten sie allgemeine Aussagen über:

- Kooperation, Kommunikation und Zuständigkeitsverteilung zwischen den Vertragsparteien,
- den Vorrang bestimmter Schutzmaßnahmen wie Vertragsnaturschutz oder Schutzgebiete und
- Standards für Datenerfassung, Gebietsmanagement und Monitoring.

Sie können auch detailliertere Aussagen wie die Festlegung bestimmter Gebietsabgrenzungen, zukünftig anzuwendende Bewirtschaftungsweisen für einzelne Arten und Lebensräume, die Zusammensetzung von Arbeitsgruppen, sowie Finanzierungsmodelle für einzelne Maßnahmen enthalten. Es ist daher möglich, dass diese Vereinbarungen bereits Wirkung für den einzelnen Bewirtschafter entfalten. Sie können aber auch durch Zusatzverträge weiter konkretisiert und auf die örtliche Situation angepasst werden und bieten einen optimalen Rahmen für Einzelfallentscheidungen.

Der Vorteil dieser vertraglichen Rahmenbestimmungen liegt in der hohen Akzeptanz der Betroffenen, die bei den Verhandlungen – ggf. über ihre Interessenvertreter – ein großes Maß an Mitbestimmungsrecht haben. Durch die gemeinsame Ausarbeitung der Vertragstexte bieten sich optimale Anknüpfungspunkte zur sachlichen Verhandlung von Interessen. Auch das lokale Wissen kann eingearbeitet werden. Gleichzeitig wird die Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse für alle Vertragsparteien durch die Unterzeichnung des Vertrages gewährleistet. Es sollten auch Sanktionsmöglichkeiten bei Vertragsbruch vorgesehen werden.

Auch der symbolische Wert von Verträgen ist in diesem Zusammenhang hervorzuheben. Die feierliche Unterzeichnung eines gemeinsam ausgearbeiteten Konzeptes bietet die Möglichkeit einer positiv belegten Platzierung der FFH-Thematik in den Medien. Latente Wider-

---

<sup>135</sup> z.B. „Vereinbarung über das FFH-Gebiet Sieg“ vom 17.7.2002 und der hessische „Rahmenvertrag Naturschutz im Wald“ vom 27.11.2002.

stände oder Unsicherheiten in der örtlichen Bevölkerung werden durch die Beteiligung anerkannter Multiplikatoren aufgelöst. So kann auch das oftmals negativ belegte Bild der Naturschutzbehörden als „Verhinderer“ und „Paragrafenreiter“ verbessert und der Aufbau von Partnerschaften begründet werden. Die Aushandlung von Vereinbarungen setzt ein Mindestmaß an bestehender Kooperationswilligkeit bei den beteiligten Parteien voraus. Daher müssen starke Wert- und Beziehungskonflikte im Vorfeld bewältigt (vgl. Kapitel 5.1.2) und wichtige Multiplikatoren als Partner gewonnen werden.

Die Stärke vertraglicher oder administrativer Maßnahmen liegt vor allem darin, einen Anfangsimpuls für das Management der FFH-Gebiete zu setzen. Die Freiwilligkeit der Vereinbarungen ermöglicht allen Beteiligten eine Art „Testphase“ während der Maßnahmen und Verfahrensstrukturen erprobt werden können. Ein langfristiger Erhalt der FFH-Gebiete wird jedoch nur möglich sein, wenn diese nach und nach unabhängig von einem permanenten finanziellen Input werden. Während der Vertragslaufzeiten muss daher versucht werden, längerfristige Allianzen und Kooperationen aufzubauen und das Management der Gebiete in übergreifende Prozesse, wie z.B. nachhaltige Regionalentwicklungsprojekte zu überführen. Hierbei können Rahmenverträge und Vereinbarungen Anstöße für eine Zusammenarbeit mit anderen Initiativen geben.

### ***Managementpläne***

Eigene Managementpläne für einzelne FFH-Gebiete haben den Vorteil, dass sie spezifisch auf die vorkommenden Arten und Lebensräume nach Anhang II der FFH-Richtlinie zugeschnitten werden können. Durch eine kooperative Verfahrensgestaltung können sie außerdem zur Akzeptanzsteigerung der Gebiete und v.a. der nötigen Erhaltungsmaßnahmen beitragen. Aus diesen Gründen nehmen Managementpläne auch in der Kommunikation der zuständigen Dienststellen der EU-Kommission einen hohen Stellenwert ein (vgl. Kapitel 2.1.2).

Die Entscheidung, ob ein gesonderter Managementplan angefertigt wird, sollte einzel-fallbezogen unter Berücksichtigung des Gefährdungsgrades, des vorhandenen Konfliktpotentials und der Größe der Gebiete getroffen werden. Angesichts der für die Planerarbeit benötigten personellen und finanziellen Ressourcen erscheint diese grundsätzlich nur dann sinnvoll, wenn die Umsetzung der Pläne gewährleistet werden kann.

Einige Bundesländer haben bereits mit der Erstellung von „Pilotmanagementplänen“ begonnen und planen die Aufstellung von Managementplänen für alle FFH-Gebiete, insofern diese nicht bereits geschützt sind und eine Anpassung von bestehenden Pflege- und Entwicklungsplänen erfolgen kann. In den Pilotverfahren wurden allerdings bereits Akzeptanzdefizite dieser neuen Pläne deutlich: viele Regionen sind mehrfach mit Raumordnungs- oder Naturschutzkonzepten unterschiedlichen Detaillierungsgrades überplant, und es treten Widersprüche und Überschneidungen zwischen den Planwerken auf.

Auf der Grundlage der Untersuchung in ausgewählten FFH-Gebieten kann daher die von BRENDLE (1999, S. 34 ff) festgestellte Bedeutung der Anschlussfähigkeit von Naturschutzprojekten an bestehende Strukturen unterstrichen werden. Es sollte deshalb verstärkt versucht werden, die notwendige Planung der Erhaltungsmaßnahmen in bestehende Ansätze, wie

z.B. die Durchführung von Flurneuordnungsverfahren, die Forsteinrichtung oder die Landschaftsplanung zu integrieren (vgl. auch Kapitel 5.5.3).

Dabei sind jedoch die besonderen Anforderungen an die Planung der Erhaltungsmaßnahmen in FFH-Gebieten zu berücksichtigen: sie sollten die Grundlage für das Monitoring der Arten und Lebensräume nach Art. 11 und 17 der FFH-Richtlinie liefern und eine geeignete Informationsgrundlage für die Berichte der Bundesregierung an die Europäische Kommission darstellen.

### **Rechtliche Maßnahmen**

Mögliche rechtliche Maßnahmen für den Erhalt der FFH-Gebiete sind vor allem die Überarbeitung und Neuausweisung von Schutzgebieten gemäß den §§ 23-26 des BNatSchG und deren Umsetzung in den Landesnaturschutzgesetzen. Es handelt sich dabei um die aufwändigste, aber auch die langfristigste und verbindlichste Schutzform für FFH-Gebiete.

Allerdings garantieren ordnungsrechtliche Maßnahmen noch keinen sicheren Erhalt der zu schützenden Arten und Lebensräume, da auch in Schutzgebieten Vollzugsdefizite auftreten, die ggf. ein Erreichen der Ziele der FFH-Richtlinie verhindern könnten<sup>136</sup>. Auch sind Konflikte und Akzeptanzdefizite bei der Ausweisung neuer Schutzgebiete hinlänglich bekannt<sup>137</sup>, so dass immer auch mögliche Negativwirkungen eines als „Schutzglocken-Naturschutz“ wahrgenommenen Ansatzes berücksichtigt werden müssen. Aus diesem Grunde stehen teilweise auch Mitarbeiter von Naturschutzverwaltungen der Ausweisung neuer Schutzgebiete im Zuge der FFH-Umsetzung skeptisch gegenüber, da sie das mühsam aufgebaute Vertrauensverhältnis vor Ort gefährdet sehen.

Der Vorteil der Einrichtung oder Erweiterung von Schutzgebieten liegt in der möglichen Bündelung mehrerer oder fragmentierter FFH-Gebiete, in die zudem Landschaftselemente nach Art. 10 der FFH-Richtlinie integriert werden könnten. Zudem bieten die Pflege- und Entwicklungspläne eine optimale Grundlage für ein örtlich angepasstes Management der FFH-Gebiete. Mit Biosphärenreservaten oder der Kombinationen von Landschafts- und Naturschutzgebieten stehen außerdem Konzepte zur Verfügung, in denen unterschiedlich strenge Schutzregime koordiniert und mit einer nachhaltigen Landnutzung kombiniert werden können. Zahlreiche positive Erfahrungen in Schutzgebieten zeigen, dass mit einer entsprechenden Verfahrensgestaltung und einer örtlich angepassten Schutzgebietsverordnung Konflikte reduziert werden können.

De facto nehmen viele der Betroffenen FFH-Gebiete ohnehin als ähnlich restriktiv wie Naturschutzgebiete wahr, so dass die Einrichtung von Landschaftsschutzgebieten mit besonderen Schutzzonen, als Klärung und Erleichterung der Situation wahrgenommen werden kann. Allerdings ist zu bedenken, dass in einigen Bundesländern kommuniziert wurde, auf hoheitliche Schutzmaßnahmen möglichst verzichten zu wollen. Ein Bruch dieser „Ankündigung“ könnte den Widerstand der Betroffenen provozieren.

---

<sup>136</sup> zur Situation der Naturschutzgebiete in Deutschland vgl. Blab 2002.

<sup>137</sup> Vgl. Stoll 1999, Weixelbaumer 1998, Krieger 1998, Schenk 2000.

### ***Der Instrumentenmix***

Wie kann nun aber eine Entscheidung über die Zusammensetzung der drei vorgestellten Komponenten herbeigeführt werden? Das Gebietsmanagement sollte folgende Punkte umfassen, die in unterschiedlichen Detaillierungsgraden ausgearbeitet und verwirklicht werden können:

- Ggf. Bestandserfassung.
- Festlegung notwendiger Erhaltungsmaßnahmen, ein Pflege- und Bewirtschaftungskonzept sowie eine klare Definition des Verschlechterungsverbots im betreffenden Fall.
- Umsetzungskonzept mit der Angabe von Verantwortlichen für die Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen.
- Beschreibung der Chancen die das Gebiet durch Tourismus, Fördermitteleignung oder sonstige regionalwirtschaftliche Vorteile bietet.
- Beschreibung der Hemmnisse und Akteure, die den Erhaltungsmaßnahmen entgegenstehen.
- Trägerschaft des Managementprozesses und Aufgabenverteilung zwischen verantwortlichen und zu beteiligenden Akteuren.
- Sicherstellung und Durchführung von Monitoring und Berichtspflicht.
- Zeitplanung für Planungs-, Erhaltungs- und Berichtsmaßnahmen.
- Finanzierungskonzept für Planung und Umsetzung der Maßnahmen.

Je nach örtlicher Situation können diese Punkte in einem mehrstufigen Konzept verwirklicht werden. Beispielsweise können in Rahmenverträgen grundsätzliche Fragen der Herangehensweise und Aufgabenverteilung geklärt werden, die dann mit einem kooperativ erarbeiteten Fachkonzept („Managementplan“) konkretisiert und auch umgesetzt werden. Auch ist die Formulierung gemeinsamer Zielkonzepte für einzelne Gebiete denkbar. Für die Erfüllung dieser Ziele wären die Akteure dann in ihrem eigenen Tätigkeitsbereich verantwortlich, wobei sie auf Beratungsleistungen und ggf. finanzielle Unterstützung zurückgreifen können. Insgesamt ist hierfür die Voruntersuchung ein wichtiges Instrument: mit ihr wird analysiert, welche Planungskonzepte im Raum bereits vorliegen, welche Akteure sich ggf. für eine Kooperation anbieten und welche Fördermodelle zur Verfügung stehen.

Aber auch das Gefährdungspotenzial für das einzelne Gebiet ist ausschlaggebend, um beispielsweise eine Entscheidung über einen notwendigen hoheitlichen Grundschutz zu treffen. Grundsätzlich sollte hier die Maxime leitend sein, so wenig imperative Elemente wie möglich einzusetzen, da deren Verwirklichung meist einen kontinuierlichen Ressourceninput erfordert.

## 5.4 Organisationsstrukturen

Das Management der FFH-Gebiete umfasst eine Vielzahl von unterschiedlich gelagerten Aufgaben (vgl. Kapitel 5, S. 94), die auf verschiedenen hierarchischen Ebenen mit ganz unterschiedlichen Anforderungsprofilen bewältigt werden müssen. Um diese zu einem effizienten Gebietsmanagement zusammenzuführen, sind tragfähige Organisationsstrukturen nötig. Hierbei kann zwischen langfristigen Rahmenstrukturen und eher mittelfristig auf die örtliche Situation abgestimmten Projektstrukturen unterschieden werden.

Organisationsstrukturen müssen transparent sein und eindeutige Ansprechpartner für alle Aufgaben vorsehen. Dies gilt nicht nur für die direkte Schnittstelle zwischen der Verwaltung und den Betroffenen, sondern auch innerhalb von Institutionen. Die Bedeutung einer angemessenen Ressourcen- und Personalausstattung wurde bereits in Kapitel 5.3.1, S. 112 dargelegt. Insbesondere die Personalbesetzung ist hierbei wichtig, da kompetente Persönlichkeiten eine Organisationsstruktur überhaupt erst mit Funktionen ausfüllen können.

Die Rahmenstrukturen für das FFH-Gebietsmanagement sind durch den Verwaltungsaufbau und durch die vorhandenen Institutionen und Verbände weitestgehend vorgegeben. Es gilt daher, bestimmte Funktionen zu definieren, die in Zukunft ausgefüllt werden müssen.

### 5.4.1 Implementationsberater auf verschiedenen Ebenen

Das Gebietsmanagement in Verbindung mit den erforderlichen Monitoring- und Berichtspflichten ist ein komplexer Prozess, der die Zusammenarbeit zwischen Akteuren auf allen Ebenen erfordert. Auf der Ebene der Länderministerien und der Bezirksregierungen musste die hierzu nötige Koordinationsleistung bisher in den meisten Fällen „nebenher“ von Sachbearbeitern erbracht werden, die ohnehin ein großes Aufgabenspektrum zu bewältigen haben. Auch ist es bisher nicht gelungen, ein Leitbild für die Umsetzung der FFH-Richtlinie durch alle administrativen Ebenen hindurch zu verankern (vgl. Kapitel 3.4) oder einheitliche Hilfestellungen für die Konfliktbewältigung vor Ort zu entwickeln.

Wir empfehlen daher die Etablierung von Implementationsberatern auf verschiedenen Ebenen des Politisch-Administrativen Systems. Es handelt sich hierbei um Persönlichkeiten oder Institutionen, die den Umsetzungsprozess der FFH-Richtlinie begleiten und Dienstleistungen für die *Verantwortlichen* in den Gebietsmanagementverfahren erbringen. Im Gegensatz zu Verfahrensbeauftragten oder Projektmanagern, die es in einigen Bundesländern bereits gibt, sind Implementationsberater nicht direkt für die Umsetzung der Richtlinie verantwortlich. Sie unterstützen vielmehr den Umsetzungsprozess durch Coaching und durch die Hilfe bei der Bewältigung lokaler Konflikte.

Die Schwerpunkte im Aufgabenspektrum der Implementationsberater variieren damit auch nach den örtlichen Anforderungen. Je nach Gefährdungsgrad oder Konfliktpotential der FFH-Gebiete ihres Zuständigkeitsbereichs (vgl. auch die Voruntersuchung in Kapitel 5.2), übernehmen sie eher Aufgaben zur akuten Abwehr von Beeinträchtigungen und Konflikten in FFH-Gebieten, oder sie arbeiten präventiv (vgl. auch Anhang I). Zur Einschätzung und Rela-

tivierung der Situation in den einzelnen FFH-Gebieten, greifen die Implementationsberater auf die Ergebnisse der Voruntersuchungen zurück.

Implementationsberater dienen dem Austausch von best practise Beispielen und fördern die Integration neuer Erkenntnisse in das Handeln der Verwaltungsmitarbeiter. Dies kann z.B. durch das Angebot von Schulungen, die Erstellung und Verbreitung von Arbeitshilfen und einen regen Kontakt zwischen den Institutionen erfolgen. Durch die Erfahrungen in den einzelnen Managementprozessen vor Ort, bildet sich so nach und nach ein Erfahrungsschatz, der in jedem weiteren Verfahren nutzbar gemacht werden kann.

Im Idealfall entsteht nach und nach ein Netzwerk der Implementationsberater verschiedener administrativer Zuständigkeitsbereiche. Bestehende Barrieren zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten könnten so nach und nach überwunden werden, ohne Verwaltungs- und Kompetenzbereiche in Frage zu stellen. Durch die Unterstützung der Mitarbeiter bei ihren Aufgaben wird nicht nur die Verfahrenseffizienz erhöht, sondern es ist auch ein Motivationsgewinn zu erwarten, da sich bisher einige Mitarbeiter mit dem FFH-Umsetzungsverfahren überfordert und alleine gelassen fühlen.

### ***Aufgaben der Implementationsberater***

Während die Implementationsberater auf der Bundes- und Landesebene vor allem Koordinationsaufgaben innerhalb der Verwaltung und ggf. den Austausch mit sonstigen Institutionen übernehmen, steht auf der regionalen Ebene die enge Verzahnung ihrer Aufgaben mit den Tätigkeiten der operativen Ebene im Vordergrund. Hier können sie die Verbindung zwischen der Kenntnis der örtlichen Situation und der nötigen Distanz zu deren Bewertung gewährleisten.

Der Aufgabenschwerpunkt der Implementationsberater unterscheidet sich zudem je nach dem Gefährdungs- und Konfliktpotential der Gebiete (vgl. Abbildung 7). Eine Aufgabenzuordnung zu den einzelnen Ebenen könnte wie folgt aussehen.

#### **Auf der regionalen Ebene:**

- ▶ *Troubleshooter* in konflikträchtigen Managementverfahren.

Auf der Grundlage der Voruntersuchung und der darin enthaltenen Konfliktanalyse (vgl. Kapitel 5.1 und 5.2) können Implementationsberater eine Objektivierung der durch die unmittelbar am Konflikt beteiligten Verwaltungsmitarbeiter meist subjektiv wahrgenommenen Konfliktsituation herbeiführen. Sie können Konflikte damit in einen größeren Kontext stellen und Konfliktsituationen relativieren. Daraus können Hinweise abgeleitet werden, welche Konflikte einen Ressourceneinsatz zu ihrer Bewältigung rechtfertigen und welche Konflikte entweder zu aufwändig, oder irrelevant sind zum Erreichen des übergeordneten Ziels des Schutzes einer ausreichenden Zahl von FFH-Gebieten.

Zudem können sie in allen Formen der „Einschaltung von Dritten“ bei der Konfliktbewältigung auftreten und den Verwaltungsmitarbeitern helfen, örtlich angepasste Konfliktbewältigungsstrategien auszuarbeiten.

► Prozessevaluation und Prozessbegleitung:

Bei den Managementverfahren tragen die Implementationsberater durch Prozessevaluation und die Prozessbegleitung dazu bei, die Risiken des Scheiterns möglichst gering zu halten. Aufbauend auf ihren Erfahrungen geben sie Hinweise auf die optimale Gestaltung von Managementverfahren, wozu unter anderem folgende Schritte von Bedeutung sind:

- Vergleich und Einstufung der Ergebnisse der Voruntersuchung; in Einzelfällen auch Durchführung der Untersuchung.
- Verbreitung von best practise und Ableitung von örtlich angepassten Managementstrategien.
- Beratung bei der Erarbeitung von Managementkonzepten und Beteiligungsstrategien.

► Verbreitung von Informationen, Arbeitshilfen oder Schulungskonzepten:

Unabhängig von einzelnen Verfahren tragen die Implementationsberater durch Austausch, Aufbereitung und Verbreitung von Informationen dazu bei, neueste Erkenntnisse und Entscheidungen unter den Verwaltungsmitarbeitern zu verbreiten.

***Auf der Bundes- und Landesebene:***

► Vertikale und horizontale Kommunikation

Implementationsberater können die Kontaktpflege zwischen den Bundesländern und auch im Austausch mit anderen EU-Staaten fördern. Sie übernehmen dabei nicht die originären Behördenaufgaben, wie etwa den fachlichen Austausch mit der EU-Kommission, sondern den informellen Austausch über Erfahrungen mit dem Management der FFH-Gebiete.

► Aufbau eines Informations- und Erfahrungspools

Im Sinne des in Kapitel 5.3.2 dargestellten Wissensmanagements können die Implementationsberater einen Pool an FFH-relevanten Informationen und Erfahrungen aufbauen. Dieser Pool sollte den an der Umsetzung der Richtlinie beteiligten Personen und Institutionen Zugriff auf folgende Daten ermöglichen:

- Expertendatenbank für besondere Aufgaben im Rahmen des Gebietsmanagements, wie z.B. die Managementplanung oder die Durchführung der Voruntersuchung.
- Aufbereitete aktuelle Rechtsprechung und deren Implikationen für das Gebietsmanagement
- (Europaweiter) Stand der Methodik im Gebietsmanagement
- Aufbereitete Förderkonzepte

► Erarbeitung von Kommunikationskonzepten für bestimmte Zielgruppen.

Über den Informationspool hinaus, sollten die Implementationsberater zielgruppenspezifische Maßnahmen für die Kommunikation mit Verbänden und Interessenvertretern erarbeiten und koordinieren.

- ▶ Erstellung von Schulungskonzepten und Arbeitshilfen

Auf der Basis der Erfahrungen aus anderen Bundesländern und EU-Staaten sollten in Zusammenarbeit mit den Naturschutzakademien Schulungskonzepte für die Verwaltungsmitarbeiter entwickelt werden. Dabei sollte verstärkt auch Wert auf die Vermittlung kommunikativer Kompetenzen und Verfahrenskompetenz gelegt werden.

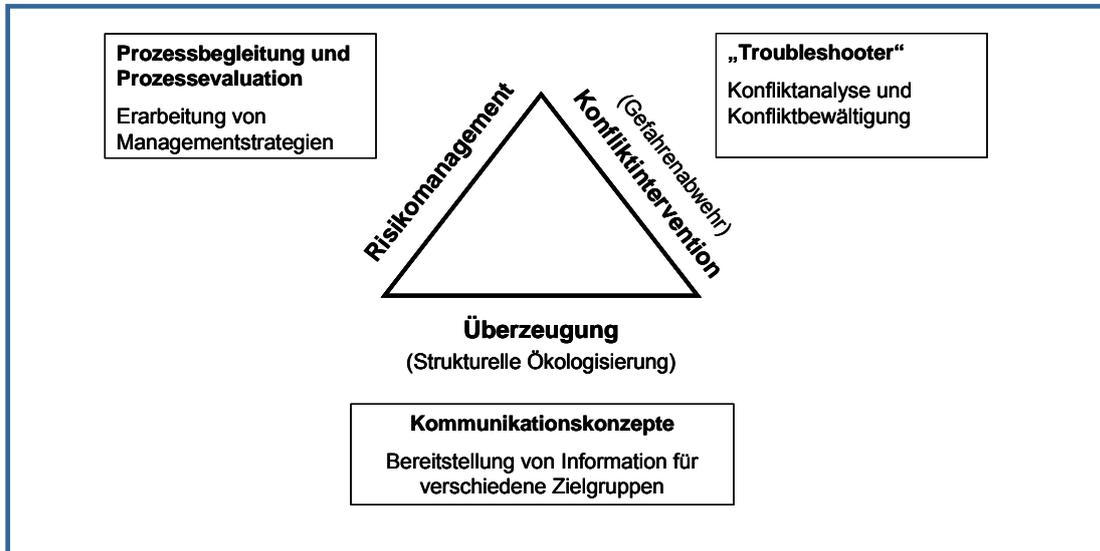


Abbildung 7 Aufgaben der Implementationsberater

### Qualifikationsprofil

Die Implementationsberater sollten ein Qualifikationsprofil aufweisen, das kommunikative Kompetenzen beinhaltet. Folgende Punkte werden hierfür für besonders wichtig erachtet:

- ▶ Moderationsfähigkeiten
- ▶ Erfahrung im Konfliktmanagement
- ▶ Kenntnis der Akteursstrukturen
- ▶ Verwaltungskennntnisse
- ▶ Handlungsspielräume und Weisungsbeziehungen
- ▶ grundlegende Rechtskenntnisse
- ▶ Fachliche Grundlagen

Auf jeden Fall handelt es sich bei den Implementationsberatern nicht um klassische Mitarbeiter von Fachverwaltungen. Dies sollte sich auch in der institutionellen Ansiedlung der Implementationsberater widerspiegeln. Sie sollten möglichst nicht einer Fachabteilung zugeordnet werden, da sie querschnittsorientierte Beratung leisten sollen und in Konfliktfällen ausreichend neutral agieren müssen. Es ist zweifelhaft, ob auf der Ebene der Bezirksregierungen, bzw. der entsprechenden Position in Landesverwaltungen zusätzliche Personalstellen für diese Aufgaben geschaffen werden können. Es ist daher auch zu prüfen, inwiefern bekannte Multiplikatoren für diese Aufgaben herangezogen werden können. Denkbar ist hier beispielsweise der Einsatz von Regionalmanagern oder auch Politikern. Positiv würde sich da-

bei die Anknüpfung an bestehende Strukturen und Finanzierungsmodelle, sowie die örtlichen Kenntnisse auswirken. Problematisch ist allerdings die Notwendigkeit des Erfahrungspools zu sehen, der nur bei einer überörtlichen Beschäftigung mit der Thematik aufgebaut werden kann. Zudem sind regionale Persönlichkeiten häufig in die Problematik verwickelt und verfolgen Eigeninteressen, wie beispielsweise die angestrebte Wiederwahl. Im Idealfall sollten daher durch Umwidmung von Stellen langfristig die Positionen der Implementationsberater geschaffen werden.

#### **5.4.2 Managementstrukturen auf örtlicher und regionaler Ebene – Kompetenzverteilung und Steuerungsgruppen**

Die Organisationsstrukturen auf örtlicher und regionaler Ebene haben sich in den Fallstudien indirekt auch auf die Entstehung von Akzeptanz und Konflikten ausgewirkt. Durch die Verteilung von Kompetenzen und Zuständigkeiten wurde bereits ein Rahmen für die Interaktionen zwischen Verantwortlichen und Betroffenen gesetzt. Vor allem im Meldeverfahren führten unklare oder ungeeignete Zuständigkeiten zur Ausprägung von Konflikten oder Inakzeptanz (vgl. Kapitel 3.2.2.1). Umgekehrt konnten aus den ersten Pilotmanagementverfahren auch positive Faktoren für eine optimale Aufbaustruktur extrahiert werden.

Die optimale Managementstruktur kann hier aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Situationen sinnvoller Weise nicht beschrieben werden, es können aber wichtige Prinzipien für den Aufbau einer solchen Struktur abgeleitet werden. Ob hierfür neue Gremien geschaffen werden müssen, oder ob der Anschluss an bestehende Strukturen sinnvoll erscheint (vgl. Kapitel 5.4.3) muss auf der Basis der örtlichen Kenntnisse entschieden werden.

► Wichtigster Punkt für den Aufbau oder Umbau örtlicher Strukturen, ist die klare *Kompetenzverteilung* zwischen den Akteuren.

Nur eine klare Verteilung der Kompetenzen ermöglicht den (Verwaltungs)mitarbeitern die Übernahme von Verantwortung für einzelne Schritte. Sie können so überzeugender für die Umsetzung der FFH-Richtlinie eintreten. Zudem kann die Verteilung von Zuständigkeiten auch als Verhandlungsgegenstand zwischen Fachverwaltungen oder Interessengruppen eingesetzt werden.

► Die Mitarbeiter der örtlichen Behörden brauchen einen *klaren Handlungsrahmen*, innerhalb dessen sie Entscheidungskompetenz haben.

Gerade im Kontakt mit den Betroffenen, die meist ad hoc über die Zustimmung oder Ablehnung bestimmter Maßnahmen entscheiden können, ist es wichtig, konkrete Aussagen über Rahmenbedingungen und Folgen der geplanten Maßnahmen machen zu können.

► Das *Subsidiaritätsprinzip* sollte so eng wie möglich ausgelegt werden.

Je enger die Akteure an der lokalen Ebene agieren, desto besser können örtliches Wissen und Erfahrungen nutzbar gemacht werden. Hierbei ist allerdings ein kontinuierlicher Wissenstransfer zwischen den beteiligten Akteuren und Ebenen zu schaffen. Durch die Bildung von ebenenübergreifenden Allianzen kann externer Sachverstand zur Problemlösung vor Ort gewonnen werden, ohne die lokalen Spezifika zu vernachlässigen.

- ▶ Die Strukturen müssen hinreichend *flexibel* sein, um die spontane Bildung von Kooperationen und strategischen Allianzen zuzulassen und die Etablierung partizipativer Verfahren zu ermöglichen.
- ▶ Nicht zuletzt müssen ausreichende *Personalkapazitäten* geschaffen werden.

### **Anforderungen an Anlaufstellen für die Betroffenen**

Die mangelnde Verbreitung eines Leitbildes zur erfolgreichen Umsetzung der FFH-Richtlinie und die großen Ungewissheiten bezüglich der zu erwartenden Auswirkungen der FFH-Gebiete, waren zwei Hauptfaktoren für die Entstehung von Konflikten und Inakzeptanz in den untersuchten Fallstudien. Diese wurden durch das Fehlen von adäquaten Anlaufstellen oder Ansprechpartnern für die Betroffenen noch verstärkt. Diese Beratungslücke der Betroffenen könnte durch folgende Modelle geschlossen werden:

- ▶ Anknüpfung an bestehende nichtbehördliche Einrichtungen und Kommunikationsstrukturen von Verbänden, Naturschutzstationen, Arbeitsgruppen, etc. (vgl. Kapitel 5.4.3)
- ▶ Ausbau der behördlichen Naturschutzberatung, die in einigen Bundesländern Eingang in die Landesnaturschutzgesetze gefunden hat<sup>138</sup>.
- ▶ Schaffung neuer Institutionen, wie Schutzgebietsbeauftragte oder die bereits angesprochenen Agrar-Umweltagenturen (S. 112). Dies bietet sich vor allem für größere FFH-Gebiete oder „Bündel“ von Gebieten an.

Da die bereits angesprochenen Implementationsberater für eine größere Anzahl von Gebieten zuständig sein sollen und den Schwerpunkt auf der Beratung der zuständigen Behörden haben, können diese die nötige Kontinuität für eine Beratungsstelle der Betroffenen aller Voraussicht nach nicht gewährleisten.

In jedem Fall müssen die Stellen geeignet sein, Betroffene zu FFH-spezifischen Fragen bis auf die einzelbetriebliche Ebene kompetent zu beraten. Hierfür wird eine Schulung der Ansprechpartner empfohlen, die neben fachlich-inhaltlichen Aspekten vor allem auch die kommunikativen Kompetenzen trainieren muss (vgl. Kapitel 5.4.4). Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit den Ideologien verschiedener Berufszweige, der Besonderheiten der Kommunikation zwischen Einzelpersonen und korporativen Akteuren und der Berücksichtigung der Handlungsvoraussetzungen der Akteure.

Um diese Beratung und Begleitung der Betroffenen zeitnah und konkret durchführen zu können, sollten die Anlaufstellen als tragende Säule in das Gebietsmanagement integriert werden. Sie sollten gleichzeitig Akteur des Managementprozesses sein und könnten für die partizipativen oder kooperativen Anteile des Verfahrens verantwortlich sein. Ihr Aufgabenbereich geht damit weit über reine Informationsaufgaben hinaus. Eventuell könnten die nachfolgend beschriebenen Steuerungsgruppen einen „Beratungsservice“ aufbauen und anbieten.

---

<sup>138</sup> z.B. § 2a Bayerisches Naturschutzgesetz BayNatSchG vom 18. August 1998, zuletzt geändert 24.12.2002.

### **Einrichtung von Steuerungsgruppen**

Wie bereits dargelegt, kann das regionale Management der FFH-Gebiete in der ersten Stufe als Projekt aufgefasst werden, auch wenn es sich dabei um eine Daueraufgabe handelt: Der Prozess des Gebietsmanagements muss initiiert, koordiniert und evaluiert werden. Hierfür hat sich in den untersuchten Projekten der integrierten Regionalentwicklung der Einsatz von interdisziplinär zusammengesetzten Steuerungsgruppen bewährt (vgl. Kapitel 4.1.1). Im Gegensatz zu den vielfach für die FFH-Pilotmanagementpläne etablierten Arbeitsgruppen mit eher beratendem Charakter, leitet die Steuerungsgruppe den Managementprozess eigenverantwortlich.

Neben den Vertretern der verantwortlichen Behörden sollten ihr auch andere Fachbehörden, sowie Vertreter von Landeigentümern und –nutzern und Verbänden angehören. Um die Größe der Steuerungsgruppe in einem handlungsfähigen Rahmen zu halten, kann sie ggf. in einen operativen Kern und ein beratendes Gremium aufgeteilt werden. In den Fällen, in denen das Gebietsmanagement mit anderen laufenden raumwirksamen Verfahren koordiniert werden kann (vgl. Kapitel 5.5.3), bzw. wo funktionierende Steuerungsstrukturen bereits bestehen (vgl. auch Kapitel 5.4.3), können diese die Aufgaben übernehmen.

Diese Steuerungsgruppen sollten klare Mitglieds-, Arbeits- und Entscheidungsregeln haben. Als notwendige Anknüpfung an die Verantwortlichen in den Naturschutzbehörden und vor allem um die nötigen Koordinations- und Berichtsleistungen an die Bundesländer, den Bund und die EU zu gewährleisten, sollte der Vorsitz dieser Steuerungsgruppen bei den behördlichen Verfahrensbeauftragten für das FFH-Gebietsmanagement liegen.

Die Bildung dieser Steuerungsgruppen kann durch den Einsatz von Teambuildingmaßnahmen oder gemeinsamen Auftaktklausuren mit oder ohne Begleitung Dritter unterstützt werden. Das kongruente Auftreten dieser Gruppen nach außen ist einer der wichtigsten Faktoren zur Schaffung von Akzeptanz im Managementprozess, da nur so ein einheitliches Leitbild für die Umsetzung der FFH-Richtlinie verbreitet werden kann.

#### **5.4.3 Einbeziehung bestehender Gruppierungen und prominenter Multiplikatoren**

Auf der Grundlage der Voruntersuchung sollte nach bestehenden Gruppierungen und Institutionen gesucht werden, die in das FFH-Gebietsmanagement eingebunden werden können. Dies können z.B. Verbände der Landnutzer oder des Naturschutzes, Bürgerinitiativen, Agenda 21-Gruppen, Naturwachten, Regionalinitiativen, Arbeitsgemeinschaften der Flurneuordnung oder sonstige Arbeitskreise- und –gruppen sein. Häufig verfügen diese Gruppierungen bereits über gut ausgeprägte Netzwerke und Kommunikationskanäle und greifen Themen auf, die von regionaler Bedeutung sind. Sie bieten den lokalen Akteuren damit Anknüpfungspunkte an ihr bisheriges Handeln und reduzieren so den Widerstand gegen ein völlig neues und vielfach als regional unangepasst wahrgenommenes Konzept. Durch die Einbeziehung bestehender und funktionsfähiger Gruppierungen kann daher die langfristige Integration des FFH-Managementprozesses in regionale Strukturen am ehesten gelingen. Diese ist nötig, um den permanenten externen Ressourceninput zum Schutz der Gebiete auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Zum Beispiel könnten diese Gruppierungen:

- Steuerungsstrukturen zur Verfügung stellen,
- die Trägerschaft einzelner Managementmaßnahmen übernehmen,
- die Organisation von Veranstaltungen übernehmen,
- die Öffentlichkeitsarbeit begleiten,
- Konzepte zur regionalwirtschaftlichen Wertschöpfung von FFH-Gebieten entwickeln und kommunizieren sowie
- die FFH-spezifische Beratung der Betroffenen übernehmen.

Die Einbeziehung regional prominenter Multiplikatoren wie Bürgermeister, Landtagsabgeordnete, Sportler oder Wirtschaftsvertreter in den Gebietsmanagementprozess kann genutzt werden, um die Kommunikation über *NATURA 2000* positiver zu gestalten. Je nach Art der Akteure können diese auch wertvolle Hinweise über die örtlichen Strukturen und Interessenlagen geben und so die Suche nach „win-win-Lösungen“ unterstützen.

Das Übergehen bestehender Gruppierungen und prominenter Multiplikatoren birgt dagegen das Risiko, diese, trotz ihrer anfänglich neutralen Haltung, gegen das Projekt *NATURA 2000* aufzubringen.

#### **5.4.4 Entwicklung der Personalstruktur**

Das Personal der Naturschutzverwaltungen wird von den Betroffenen vor Ort nicht nur nach der naturschutzfachlichen Kompetenz, sondern vor allem nach dem persönlichen Auftreten und der Fähigkeit, sich in die Ansprüche der Landnutzer hineinzudenken beurteilt. Zudem machen die Analyseergebnisse deutlich, dass kommunikative Kompetenz, Prozess- und Problemlösungskompetenz sowie die Kenntnis der lokalen Akteursstruktur zu einem erfolgreichen Management in FFH-Gebieten beitragen können. Diese Qualifikationen sollten auch bei der Entwicklung der Personalstruktur in den (Naturschutz-)behörden berücksichtigt werden.

In Kapitel 2.2 wurde bereits auf den Wandel des Naturschutzverständnisses und der naturschutzfachlichen Planungskultur in Deutschland hingewiesen. Vielen Mitarbeitern der Naturschutzbehörden ist die Notwendigkeit kooperativer und partizipativer Vorgehensweisen zur erfolgreichen Umsetzung der FFH-Richtlinie bewusst. Dennoch fehlt ihnen nach eigener Auskunft das Methodenwissen, um diesen neuen Ansprüchen gerecht zu werden (vgl. Kapitel 3.2.4). Zur Unterstützung der Mitarbeiter und zur optimalen Ausnutzung der personellen Ressourcen sollten daher verstärkt Trainingsmaßnahmen angeboten werden und auf eine fachlich breit gefächerte Personalstruktur geachtet werden. Folgende Hinweise konnten hierzu aus den Interviews abgeleitet werden:

- ▶ Optimierung der Ausbildung.

Studiengänge, aus denen sich das Personal der Naturschutzbehörden vor allem rekrutiert, sind Biologie, Landespflege oder Ökologie. In diese Ausbildungen sollten verstärkt auch

Komponenten der Soziologie, Politologie und Psychologie eingebaut werden<sup>139</sup>. Das Gleiche gilt für die Referendarsausbildungen. So sehen die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für Landespflegereferendare bisher ausschließlich (naturschutz)fachliche, rechtliche und administrative Inhalte vor, die Vermittlung von Partizipations- und Kooperationsmethoden ist dagegen nicht vorgesehen<sup>140</sup>.

- ▶ Erweiterung der Fachrichtungen bei der Neueinstellung von Personal.

Bei der Neueinstellung von Personal für die Umsetzung der FFH-Richtlinie sollten verstärkt auch Absolventen von landnutzungsbezogenen Studiengängen berücksichtigt werden. Diese können u.U. besser auf die Interessen und Ideologien der Betroffenen reagieren und finden zudem häufig mehr Anerkennung und Vertrauen bei den Betroffenen und ihren Interessenvertretern. Gemischte Umsetzungsteams würden so die in der FFH-Richtlinie enthaltene Idee „Naturschutz durch Landnutzung“ besser verkörpern.

- ▶ Ausbau der Mitarbeiterkompetenzen durch Schulungen und Workshops.

In Zusammenarbeit mit den Naturschutzakademien sollten Schulungsmodule erarbeitet werden, die sich an die Mitarbeiter der Naturschutzverwaltungen richten. So könnten Seminare zur Konfliktbewältigung in FFH-Gebieten, Einführungen in verschiedene kooperative Planungsverfahren oder auch Lehrgänge zur Durchführung von Voruntersuchungen angeboten werden. Auch Fortbildungen zum „FFH-Schutzgebietsmanager“ oder Implementationsberater sind denkbar. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie fokussiert sich das Angebot der Naturschutzakademien bisher vor allem auf fachliche und rechtliche Fragestellungen, wie z.B. die korrekte Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen<sup>141</sup>.

- ▶ Einführung von Mentor-Konzepten zwischen verschiedenen Fachverwaltungen.

Der Erfahrungs- und Gedankenaustausch zwischen verschiedenen Fachverwaltungen könnte durch Mentor- oder Tandemkonzepte gefördert werden. So könnten den Mitarbeitern der Naturschutzverwaltung spezielle Ansprechpartner aus den Landwirtschafts- und Forstämtern zur Seite gestellt werden – und umgekehrt.

---

<sup>139</sup> Vgl. auch Stoll-Kleemann 2002, S. 164.

<sup>140</sup> z.B. die Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren technischen Verwaltungsdienst Schleswig-Holstein, LAPOhVerwD vom 15. Juli 2003 – Anlage 6 (Landespflege) S. 488 Amtsblatt Schleswig-Holstein oder auch Bundesverband der Referendare 1999.

<sup>141</sup> Vgl. z.B. Übersicht über FFH-relevante Veranstaltungen unter <http://www.geise-und-partner.de/forum/veranst.htm> (letzter Zugriff 12.02.2004).

## 5.5 Verfahrensgestaltung

### 5.5.1 Verfahrensmanagement

#### *Arbeitsschritte und Arbeitsebenen*

Die im Management der FFH-Gebiete auf der lokalen und regionalen Ebene notwendigen Verfahrensschritte und Querschnittsaufgaben sind in Tabelle 10 dargestellt<sup>142</sup>. Die einzelnen Arbeitsschritte können im Verfahrensverlauf nicht immer chronologisch aufeinander folgend abgearbeitet werden, sondern müssen ggf. modifiziert und wiederholt, oder auch gleichzeitig durchgeführt werden. Zu den einzelnen Schritten finden sich detailliertere Angaben in den entsprechenden Unterkapiteln des vorliegenden Empfehlungsteils (Kapitel 5).

**Tabelle 10** Verfahrensmanagement

|              | Verfahrensschritte  | Querschnittsaufgaben       |                             |                                  |   |                                     |
|--------------|---|----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---|-------------------------------------|
| Vorbereitung | Auswahl der Gebiete für das Management – Beschluss o.ä.                     | Treffen von Entscheidungen | Koordination und Management | Technisch-fachliche Durchführung | Kommunikation , Beteiligung und Kooperation | Beratung, Begleitung und Evaluation |
|              | Bildung der Kern-Steuerungsgruppe   |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Voruntersuchung   |                            |                             |                                  |   |                                     |
| Durchführung | Wahl des Instrumentenmix  |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Ggf. Konfliktbearbeitung  |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Entwicklung der weiteren Vorgehensweise – abhängig von der Instrumentenwahl |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Ausbau der nötigen Organisationsstrukturen                                  |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Projektsteuerung und Zeitplanung  |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Ggf. Zwischenergebnisdiskussion – Planwerk                                  |                            |                             |                                  |   |                                     |
| Abschluss    | Ggf. Durchführung der Umsetzungsmaßnahmen, Abschluss von Verträgen etc.     |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Erfolgskontrolle  |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Überführung in permanente Prozesse  |                            |                             |                                  |   |                                     |
|              | Monitoring des Erhaltungszustandes  |                            |                             |                                  |   |                                     |

<sup>142</sup> In Anlehnung an Breitschuh & Feige 2003, S. 18ff, Schmidt et al. 2002, S. 49 und Möller & Dörrenberg 2003, S. 18.

Die Querschnittsaufgaben fallen kontinuierlich mit variierender Intensität und Zielsetzung an. Im Rahmen des Verfahrensmanagements sollten daher Akteure benannt werden, die diese Aufgaben bei Bedarf verlässlich ausfüllen können:

► **Treffen von Entscheidungen:** Im FFH-Gebietsmanagement müssen immer wieder ausreichend verbindliche und nachvollziehbare Entscheidungen getroffen werden, die auch für andere Akteure Wirkung entfalten. Beispiele sind die Wahl der Schutzinstrumente, Entscheidungen über fachliche Abwägungen, über Finanzierungsfragen oder über die Beauftragung und Umsetzung geeigneter Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

Für einen reibungslosen Ablauf des Gebietsmanagements sollte die **Steuerungsgruppe** (vgl. Kapitel 5.4.2) hier die Entscheidungskompetenz haben. Dies ist insbesondere im direkten Kontakt mit den Betroffenen notwendig, um verbindliche Absprachen mit diesen treffen zu können. Müssen Entscheidungen von anderen administrativen Ebenen getroffen werden, bereitet die Steuerungsgruppe die Entscheidungsgrundlagen vor.

► **Koordination und Management:** Erste Aufgabe dieser Ebene, ist das Personal- und Teammanagement, das die Voraussetzung für die erfolgreiche Bildung einer Steuerungsgruppe ist. Im weiteren Verlauf sind die Koordinations- und Managementaufgaben, zu denen die Verfahrens- und Zeitsteuerung, der Austausch und die Kooperation mit anderen Akteuren (vgl. Kapitel 5.6.1), inklusive etwaiger Auftragsvergaben, sowie die Koordination der technisch-fachlichen Durchführung gehört, Aufgabe der Steuerungsgruppe.

► **Technisch-fachliche Durchführung:** Die technisch-fachliche Durchführung bezieht sich sowohl auf den Planungsprozess, wie z.B. die hierfür nötigen Kartierungen, die Bestimmung von Erhaltungs- und Entwicklungszielen oder die Erarbeitung eines Managementplans. Aber auch die Umsetzung einzelner Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, deren Monitoring, oder die juristische Ausgestaltung von Verträgen ist unter diesen Oberpunkt zu fassen. Dementsprechend können sich hier die Zuständigkeiten im Verlauf des Managements verlagern. Während die planerischen Aufgaben entweder vom Fachpersonal der Verwaltungen oder von beauftragten Gutachterbüros übernommen werden können, sind im Umsetzungsschritt insbesondere die betroffenen Landeigentümer und –nutzer, sowie Verbände, Bürgerinitiativen und andere Interessierte die tragende Säule. Ihre Tätigkeiten werden von der Koordinations- und Managementebene koordiniert und können von Arbeitsgruppen mit thematischen oder räumlichen Fokus begleitet werden.

► **Kommunikation, Beteiligung und Kooperation:** Für den Kontakt mit den Betroffenen, den Interessenvertretern und auch den anderen Fachverwaltungen sollte eine eigene Arbeitsebene vorhanden sein. Diese ist zuständig für die kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit, für den Anstoß und die Durchführung der formalen oder informalen Beteiligungsverfahren, sowie für kooperative Planungsverfahren. Hier gibt es natürlich Überschneidungen zur fachlich-technischen Durchführung der Verfahren und es muss aufgrund der örtlichen Situation entschieden werden, ob diese Aufgaben von den gleichen Personen übernommen werden können. Konkretere Anforderungen an diese Aufgaben werden in Kapitel 5.6 definiert.

► **Beratung, Begleitung und Evaluation:** Bei Bedarf sollte die nötige Beratung der mit Gebietsmanagement und Managementplanung beauftragten Akteure durch den Implementationsberater (vgl. Kapitel 5.4.1) sichergestellt sein. Dieser kann auf Anfrage Hinweise zu Verfahrensgestaltung und Prozessmanagement geben. Die Evaluation der Umsetzung der FFH-Richtlinie ist indirekt durch das Monitoring und die Berichtspflicht vorgesehen. Die Evaluation der Planungsprozesse und der Durchführung von einzelnen Maßnahmen kann zudem dazu beitragen, nach und nach die Verfahrensempfehlungen zu konkretisieren und auch für andere ähnlich gelagerte Problemstellungen Lösungen zu entwickeln. Dieser Erfahrungspool wird von den Implementationsberatern betreut, die zudem die zur Evaluation notwendige Relativierung gewährleisten können.

### ***Zeitmanagement***

Wie in Kapitel 3.2.3.2 dargelegt, nimmt das Zeitmanagement einen wichtigen Stellenwert bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie ein, da hierdurch die Intensität mit der einzelne Arbeitsschritte durchgeführt werden können bereits determiniert wird. Dies gilt sowohl hinsichtlich des veranschlagten Zeitrahmens, als auch hinsichtlich des jeweiligen Zeitpunkts für einzelne Verfahrensschritte.

Das Zeitmanagement sollte in der Steuerungsgruppe geplant und an die gegebenen Rahmenbedingungen (Zeitplan der EU, Länderspezifika wie Ferientermine, etc.) angepasst werden. Hierzu gehört auch ein aktiver Umgang mit eventuellen Unwägbarkeiten in der Zeitplanung, die durch die Öffentlichkeitsarbeit entsprechend begleitet werden sollten. Z.B. kann die Verwirklichung einzelner Managementmaßnahmen von externen finanziellen Zuwendungen aus Stiftungen oder sonstigen Fördermitteln abhängen. Diese haben häufig einen langen Vorlauf und verlangen meist detaillierte Durchführungsplanungen. Werden zu diesem Zweck bereits die Betroffenen kontaktiert und zur Teilnahme überzeugt, müssen diese auch betreut werden, wenn das Verfahren noch schwebt. Andernfalls entwickeln diese das Gefühl zu weit in „Vorleistung“ gegangen und dann mit ihren Erwartungen allein gelassen worden zu sein.

Hierbei ist besonders auf die Unterschiedlichkeit der zeitlichen Wahrnehmung zwischen den beteiligten Schlüsselpersonen Rücksicht zu nehmen. Die Betroffenen fordern zumeist schnelle Entscheidungen und langfristig verbindliche Zusagen ein, ohne jedoch auf ihre eigene Flexibilität verzichten zu wollen. Die korporativen Akteure der Verwaltung sind dagegen häufig an Rückspracheverfahren und vorgegebene Termine gebunden, die spontanes Handeln nicht ermöglichen. Regelmäßige Zwischeninformationen und das Setzen überprüfbarer Meilensteine, die großzügig genug veranschlagt werden sollten, um nicht in Verzug zu geraten, erhöhen die Glaubwürdigkeit des Verwaltungshandelns und erleichtern die Kooperation mit anderen Akteuren.

### ***Verfahrensregeln***

Das Festlegen und Einhalten von bestimmten Verfahrensregeln während des Gebietsmanagements, kann als einer der wichtigsten Aspekte zur Vertrauensbildung zwischen den beteiligten Akteuren angesehen werden. Diese Verfahrensregeln sollten sowohl die Definition des angestrebten Ziels, den Verbindlichkeitsgrad von Absprachen und mögliche Risiken,

die ggf. zu einer Verfahrensmodifikation führen könnten, beinhalten. Je nach Arbeitsschritt und eventuell bestehenden formalen Anforderungen (vorgeschriebenes Prozedere durch die EU oder Verfahrensverordnungen der Bundesländer) müssen die Verfahrensregeln konkretisiert und mit den beteiligten Akteuren abgesprochen werden.

### **5.5.2 Gemeinsame Verfahren für mehrere FFH-Gebiete**

Um das notwendige Verwaltungshandeln effektiv und effizient zu gestalten, sollte das Gebietsmanagement nach Möglichkeit für mehrere FFH-Gebiete zusammengefasst werden. Ein Managementverfahren für einzelne Gebiete sollte nur in den Fällen entwickelt werden, in denen ein FFH-Gebiet entweder sehr groß oder komplex ist, oder wenn es aufgrund seiner Arten- und Lebensraumausstattung oder aufgrund anderer Rahmenbedingungen (besondere Eigentumsverhältnisse o.ä.) in einem größeren Umkreis einmalig ist.

In den anderen Fällen, können die Managementverfahren für mehrere FFH-Gebiete z.B. innerhalb eines Landkreises zusammengefasst werden. Diese Zusammenfassung sollte dabei nicht zwangsläufig lebens- oder naturraumbezogen, sondern akteursorientiert erfolgen. Ein Fokus auf soziale Strukturen ermöglicht es, Organisationsstrukturen einmalig für mehrere Gebiete gleichzeitig aufzubauen und Verfahrensschritte gemeinsam durchzuführen. Grundsätzliche Fragen und Verfahrensabläufe können so gemeinsam geklärt werden und eine Mehrfachbelastung der beteiligten Akteure durch sich überschneidende Arbeitsgruppen oder Verfahren wird vermieden. Ein einheitliches und zeitgleiches Verfahren mit gemeinsamem Informationsstand verhindert zudem Widersprüchlichkeiten und Ungerechtigkeiten. Aber auch unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten ist von diesem Vorgehen ein Vorteil zu erwarten, da im Zuge der Gesamtplanung für mehrere Gebiete auch über die in Art. 10 der FFH-Richtlinie vorgesehenen Landschaftselemente entschieden werden kann.

Natürlich müssen die Grenzen der Zusammenfassung im Einzelfall geprüft werden. Die Zahl der beteiligten Akteure sollte überschaubar bleiben und einzelne Fragestellungen sollten für alle Beteiligten relevant sein. U.U. kann dies durch die Einrichtung von räumlich fokussierten Arbeitsgruppen innerhalb eines großräumigeren FFH-Gebietsmanagementprozesses gewährleistet werden.

### **5.5.3 Einbindung in laufende Prozesse**

Die Abstimmung des FFH-Gebietsmanagements mit laufenden oder in absehbarer Zeit anlaufenden raumwirksamen Planungsverfahren ist eine Mindestvoraussetzung, um widersprüchliche oder redundante Planungen zu vermeiden und den Pflichten zur Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 der FFH-Richtlinie nachzukommen. Mehrfachüberplanungen bestimmter Regionen haben zur Ablehnung neuer, sich aus der FFH-Richtlinie ergebender, Planungsschritte bei den Betroffenen geführt. Es sollte daher versucht werden, das Gebietsmanagement und die Managementplanung, bzw. die Festlegung von Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen, in laufende Verfahren zu integrieren.

Beispiele hierfür gibt es in den Fallstudien bereits bei Verfahren der Flurneuordnung, in welche die „Entflechtung der Interessen“ und die „Reduktion des Konfliktpotentials“ der FFH-

Richtlinie als Zielsetzungen mit aufgenommen wurden<sup>143</sup>. Der Vorteil liegt hierbei in der grundsätzlichen Verhandelbarkeit von Flächen(nutzungen), in der teilweise hohen finanziellen Unterstützung von Maßnahmen aus Landes- und Bundesmitteln<sup>144</sup> und in der Verfahrensleitung. Diese besteht meist aus Gremien, denen Vertreter der Ämter für Agrarstruktur, Landwirtschaft o.ä. ebenso angehören, wie Vertreter anderer Nutzergruppen und der Naturschutzverwaltung. Sie erfüllen somit die Mindestvoraussetzungen einer Steuerungsgruppe, wie sie in Kapitel 5.4.2 beschrieben wurde und sind durch ihre transdisziplinäre Zusammensetzung über den Vorwurf der einseitigen Anwaltschaft für den Naturschutz erhaben.

Die Aufstellung naturschutzfachlicher Zielkonzepte für FFH-Gebiete kann u.U. in die Forsteinrichtung und in die Landschafts- oder Flächennutzungsplanung integriert werden, wie es bereits in einigen Fällen gemacht wurde. Die Landschaftsplanung eignet sich als naturschutzfachlich orientiertes Querschnittsinstrument hervorragend, um die Zielsetzungen der FFH-Richtlinie zu einzelnen Maßnahmenbündeln zu konkretisieren und die Abstimmung mit anderen raumwirksamen Belangen zu gewährleisten. Diese koordinierende Funktion wurde durch die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 13, 14) bestätigt. Mit dem sich ständig weiter entwickelnden Methodenrepertoire der Landschaftsplanung stehen hierbei zudem Instrumente einer modernen und umsetzungsorientierten naturschutzfachlichen Planung zur Verfügung<sup>145</sup>.

Die Abstimmung der Ziele und Maßnahmen der FFH-Richtlinie mit so genannten Agenda 2000-Entwicklungsplänen, welche die Grundlage für die Verteilung der EAGFL-Mittel darstellen (vgl. Kapitel 2.1.3), wurde u.a. im Hinblick auf die Fördermittelvergabe in FFH-Gebieten bereits erprobt. Aufgrund der vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung zukünftig unsicheren Bedeutung der Strukturförderung in Deutschland kann dieses Vorgehen hinsichtlich seiner längerfristigen Wirksamkeit jedoch nicht beurteilt werden.

Dort, wo Regional- oder Dorfentwicklungsprozesse oder sonstige Verfahren der ländlichen Entwicklung bereits laufen, sollte versucht werden, das Gebietsmanagement weitgehend zu integrieren (vgl. auch Kapitel 4.1.2). Dabei können auch bereits aufgebaute Organisations- und Verfahrensstrukturen genutzt werden. So könnten Regionalmanager eng mit den Implementationsberatern zusammen arbeiten, oder deren Aufgaben z.T. übernehmen, bestehende Arbeitsgruppen, Beteiligungsmodelle und Öffentlichkeitsarbeitsverfahren könnten für die Umsetzung der FFH-Richtlinie genutzt werden und der Verhandlungsspielraum und die Gestaltung einzelner Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen erweitert werden.

Zusammengefasst bieten die Integration und Anknüpfung des Gebietsmanagements an einen laufenden raumwirksamen (Planungs-)Prozess folgende Vorteile:

Die Verfahren sind bereits erprobt und enthalten oftmals Beteiligungsmodelle, die von den örtlichen Akteuren eher angenommen werden, als neue FFH-Gebietsmanagementverfahren unter der Federführung der Naturschutzbehörden.

<sup>143</sup> ähnlich für Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz: Oppermann et al. 2003, S. 16 und S. 38f.

<sup>144</sup> bis zu 80% für Maßnahmen des Naturschutzes in Niedersachsen.

<sup>145</sup> Vgl. BfN 2002, StMLU 2002, Jessel & Tobias 2002.

Für das Gebietsmanagement können so evtl. neue Finanzierungsquellen erschlossen werden. Beispielsweise ist ein Regionalmanager u.U. eher finanzierbar, als zusätzliches Personal in den Naturschutzverwaltungen.

Die Diskussion um die Umsetzung der FFH-Richtlinie kann in einen größeren räumlichen und thematischen Kontext gestellt werden. Wenn FFH-Gebiete im Zusammenhang mit der gesamträumlichen Entwicklung eines Landkreises oder einer Region bearbeitet werden, können Verhandlungsspielräume ausgeweitet werden.

#### **5.5.4 Integration von Umsetzung, Monitoring (Art. 17) und Erfolgskontrolle**

Bereits bei der Konzeption des Gebietsmanagements muss die Umsetzung der erforderlichen Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen als integrierter Arbeitsschritt angelegt werden. Die kontinuierliche Verwirklichung von Maßnahmen und deren Überführung in langfristige regionale Prozesse, die nur noch ein Minimum an Ressourceninput verlangen, kann als Voraussetzung für einen langfristig erfolgreichen Erhalt der FFH-Gebiete gesehen werden.

Das Monitoring über den Erhaltungszustand der Arten und Lebensräume in den FFH-Gebieten und die Erfolgskontrolle müssen ebenso wie die notwendige Berichterstattung an die Bundes- bzw. EU-Ebene konzeptionell vorbereitet werden. D.h. die Festlegung der Erhaltungsziele und der dafür notwendigen Maßnahmen sollte auch den notwendigen formalen Kriterien entsprechen. Gleichzeitig sollte bei der Planung von Maßnahmen auch deren Evaluation mit angelegt werden. Ein vorab festgelegtes gemeinsames Vorgehen zur turnusmäßigen Überprüfung des Erhaltungszustandes der Gebiete, kann zudem die Verbindlichkeit bei den Akteuren erhöhen.

Brüche zwischen einzelnen Verfahrensschritten, etwa wie zwischen Meldung der Gebiete und dem Einsetzen des Schutzes sollten nach Möglichkeit vermieden werden, da der Aufwand zur Wiederbelebung von Verfahren ungleich größer ist als eine kontinuierliche Zusammenarbeit.

## 5.6 Kommunikation, Beteiligung und Kooperation

Information, Diskurs- oder auch Beteiligungsverfahren haben sich nicht als Allheilmittel für Konflikte oder Ablehnung bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie erwiesen. Im Gegenteil, falsch eingesetzte Kommunikationsverfahren haben im Meldeverfahren der FFH-Gebiete sogar zu strategischen Widerständen seitens der Betroffenen geführt, da weder die Zielsetzung noch die Durchführung der Verfahren von allen Beteiligten anerkannt war (vgl. Kapitel 3.2.3.3 und 3.2.4).

Dennoch kann aufgrund der positiven Erfahrungen in einigen Fallstudien und auch auf der Basis der vorliegenden Literatur zur Akzeptanzsteigerung im Naturschutzkontext nicht in Frage gestellt werden, dass Kommunikation ein wichtiger Schlüsselfaktor für die Gewinnung von Zustimmung ist. Die Wahrnehmung eines Akzeptanzobjektes ist die Grundvoraussetzung für die Entstehung von Akzeptanz (vgl. Anhang I). Da diese Wahrnehmung maßgeblich durch die Kommunikation über einen Gegenstand beeinflusst wird, scheint hier einer der zentralen Ansatzpunkte zur Steigerung einer positiven Einstellung gegenüber den FFH-Gebieten zu liegen.

Zudem gewinnt Information und Partizipation immer mehr an Bedeutung für das Handeln des politisch-administrativen Systems. Das Recht auf Information und Partizipation wurde in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich ausgeweitet und schlägt sich für den Umweltbereich beispielsweise in der Aarhus-Konvention<sup>146</sup> nieder. Insgesamt ist zu beobachten, dass, unabhängig von der tatsächlichen Rechtslage, ein selbstverständliches „Recht auf Beteiligung“ bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie von den lokalen Akteuren eingefordert wird.

Um diese Bedürfnisse der Bevölkerung mit den Anforderungen einer erfolgreichen Umsetzung der FFH-Richtlinie in Einklang zu bringen, kommt es darauf an, kommunikative Instrumente zielgerichtet einzusetzen.

### 5.6.1 Bildung von strategischen Allianzen

Bei der Bildung von strategischen Allianzen handelt es sich um (meist) zeitlich befristete Kooperationsmodelle, durch welche die beteiligten Akteure ihre jeweiligen Eigen- oder Sachinteressen effektiver durchsetzen können, als wenn sie einzeln agieren würden. Ausschlaggebend ist hierbei nicht die Übereinstimmung tiefer liegender Werte oder Zielvorstellungen, sondern die „zufällige“ Übereinstimmung von Nutzenserwartungen durch die Koalition<sup>147</sup>. Durch die Offenheit für solche strategischen Zusammenschlüsse kann es gelingen, jenseits der herkömmlichen Bündnispartner des Naturschutzes Unterstützung für den Schutz der FFH-Gebiete zu gewinnen<sup>148</sup>. Fast schon klassisches Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Nutzung von potentiellen FFH-Gebieten zur Verhinderung von Infrastrukturmaßnah-

---

<sup>146</sup> Aarhus Convention 1999: Convention on access to information, to public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. 1998.

<sup>147</sup> Es handelt sich damit in gewissem Sinne um „coalitions of convenience“ die im Gegensatz zu den von gemeinsamen Werten getragenen „advocacy coalitions“ auf die kurzfristige Erfüllung ihrer Interessen gerichtet sind (vgl. Sabatier 1993, S. 130).

<sup>148</sup> Vgl. auch Brendle 1999, S. 26f und SRU 2002c, S. 168f.

men<sup>149</sup>. Die Gefahr, durch derartige „Zweck-Zusammenschlüsse“ nur eine Beschränkung auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ zu erreichen, wird durch die Möglichkeit zum Aufbau langfristiger Kooperationen, aufgewogen.

Gelungene Ergebnisse strategischer Allianzen sind die angesprochenen Rahmenvereinbarungen über FFH-Gebiete, die schon in einigen Regionen geschlossen wurden (vgl. Kapitel 5.3.4, S. 119). Hierfür haben sich Behördenvertreter verschiedener Ressorts zur Zusammenarbeit entschlossen und dabei auch Interessenvertreter der Landnutzer einbezogen. Wichtig scheint eine ausgewogene Zusammensetzung von regional anerkannten Fach-Akteuren und politischen Persönlichkeiten der Bezirks- oder Landesregierungen zu sein. Während der Vorteil für die Naturschutzbehörden in einer relativ konfliktarmen Grundsicherung der FFH-Gebiete liegt, erlangen die Landnutzer durch die Verträge ein Mindestmaß an Planungssicherheit.

Es ist mit diesen Koalitionen gelungen, die Klientenfokussierung der einzelnen Fachbereiche in eine konstruktive Zusammenarbeit zu überführen, aus der alle Beteiligten Vorteile schöpfen. Es wurde dabei auch deutlich, dass diese strategischen Zusammenschlüsse geeignet sind, auch andere Problemstellungen, wie z.B. die Verwirklichung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, oder die zunehmende Aufgabe landwirtschaftlicher Nutzungen zu bearbeiten. Schließen sich die raumbezogen agierenden Behörden zu strategischen Allianzen zusammen, können diese eine große Schlagkraft bei der Gestaltung des (ländlichen) Raumes entfalten.

Im Gegensatz zur Einbeziehung einzelner Akteure oder bestehender Gruppierungen in den Managementprozess der FFH-Gebiete, beruhen strategische Allianzen auf einer freiwillig gewählten Zusammenarbeit, in der die einzelnen Partner mehr oder weniger gleichberechtigt agieren. Im Idealfall basiert die in Kapitel 5.4.2 beschriebene Steuerungsgruppe aus derartigen Allianzen.

Zusammengefasst sind die Vorteile dieser strategischen Allianzen für die Naturschutzbehörden in folgenden Punkten zu sehen:

- Potente Unterstützung der FFH-Gebiete; Breitere Anerkennung der FFH-Gebiete
- Bereicherung der (fachlichen) Qualifikationen
- Erschließung von zusätzlichen Ressourcen
- Zugang zu tendenziell ablehnenden Gruppierungen
- Möglichkeit zu direkten Verhandlungen zwischen Konfliktparteien
- Ggf. langfristige Zusammenarbeit mit potenziellen Konfliktpartnern; Vereinfachung zukünftiger Vorhaben

Als Bündnispartner für die Naturschutzbehörden zur Bildung strategischer Allianzen im Kontext der FFH-Richtlinienumsetzung kommen neben den in Kapitel 5.4.3 angesprochenen

---

<sup>149</sup> Die Auswertung von 56 durch die Internet-Suchmaschine „Paperball“ im Zeitraum vom 25.5.2002 – 5.9.2002 ausgewiesenen Tageszeitungsartikel mit Bezug zur FFH-Richtlinie (Suchworte „FFH“ und „NATURA 2000“) ergab, dass in 13 Artikeln über die Instrumentalisierung von FFH-Gebieten zur Verhinderung von Planungen berichtet wurde.

Gruppierungen und Multiplikatoren verschiedene andere Akteure in Frage, die entweder benötigte Ressourcen aufbringen, oder über ein wichtiges Netz an Kontakten verfügen. Dies können beispielsweise sein:

- Fachbehörden (anderer Verwaltungsebenen)
- Zusammenschlüsse von Landeigentümern und –nutzern
- Politiker, Firmen und Kommunen
- Regionalentwicklungsinstitutionen
- Kirchen, Schulen und sonstige gesellschaftliche Institutionen

Die in den Interviews teilweise deutlich geäußerte mangelnde Wertschätzung anderer Akteure, die sich in Begriffen wie „Bauchgesteuerte“, „Hasardeure“, „Herrschaften da oben“ und „Eingeborene“ ausdrückt (vgl. Kapitel 3.2.4.3), scheint nicht immer auf derartig grundlegend differierende Wertvorstellungen zurückzuführen zu sein, die einen strategischen Zusammenschluss unmöglich machen würden. Häufig zeigt sich bei genauerer Kenntnis der anderen Akteure, dass diese bestimmte Wert- oder Zielvorstellungen, wie z.B. den Erhalt einer lebenswerten Region sogar teilen<sup>150</sup>.

Die Voraussetzung für eine Zusammenarbeit im FFH-Kontext scheint daher die Initiative einzelner Akteure zu sein, die bereit sind, über ihren eigenen Schatten zu springen, und sich auf die Argumente und Befindlichkeiten der „Gegenseite“ einzulassen. Ausgangspunkt ist dabei häufig der persönliche Kontakt, der daher gesucht und forciert werden sollte. Fehlt dieses „langsame Antasten“ und werden Akteure mit bestimmten Themen unter Druck gesetzt, neigen diese dazu, strategische Allianzen als „Verlustgeschäft“ zu sehen, bei dem sie am Ende durch ihre Gesprächsbereitschaft nur „verlieren“ können.

In der Vorlaufphase zum Gebietsmanagement sollten daher auch die Ergebnisse der Voruntersuchung (vgl. Kapitel 5.2) genutzt werden, um bestehende Vorurteile der Akteure aufzudecken und durch entsprechende Kommunikationsstrategien zu beseitigen<sup>151</sup>.

## 5.6.2 Kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit ist die Pflege und Förderung von Beziehungen einer Organisation zur Öffentlichkeit. Eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit hat sich bei den untersuchten Fallbeispielen aus der Regionalentwicklung als erfolgsfördernd herausgestellt (vgl. Kapitel 4.1). Bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie sollten sowohl die Betroffenen und deren Interessenvertreter, als auch die allgemeine Öffentlichkeit kontinuierlich über Fortgang und Zielsetzung des Verfahrens informiert werden. Die Öffentlichkeitsarbeit sollte daher als eine Querschnittsaufgabe im Verfahrensmanagement verankert werden (vgl. Kapitel 5.5.1).

Bei der Öffentlichkeitsarbeit muss es darum gehen, positive, aber realistische Aussagen über den gesamten Prozess der Richtlinienumsetzung zu vermitteln. So kann eine positive Wahr-

---

<sup>150</sup> Dies wird auch durch die derzeitige Diskussion um den Anbau gentechnisch veränderter Nutzpflanzen deutlich, der zu Koalitionen zwischen Naturschutzverbänden und konventionell wirtschaftenden Landwirten geführt hat (vgl. z.B. SZ vom 18.2.2004 Seite Drei)

<sup>151</sup> Dass dies grundsätzlich möglich ist, zeigt zum Beispiel ein erfolgreich durchgeführtes Mediationsverfahren zum Schutzwald Hinterstein (ST-Projekt Umweltmediation Hinterstein, Zwischenbericht im Erscheinen).

nehmung der FFH-Gebiete unterstützt werden. Es sollte insbesondere auch ein Bezug zur Alltagswelt der Adressaten hergestellt werden. Dies kann sowohl durch die Art der Vermittlung, als auch die transportierten Inhalte geschehen.

Sinnvoll scheint an dieser Stelle die Erarbeitung von Öffentlichkeitsarbeitskonzepten auf Landesebene zu sein, die sich dann auf die tieferen Ebenen herunterdeklinieren lassen. Diese sollten sowohl zuständige Institutionen benennen, als auch die wesentlichen Inhalte und Herangehensweisen erläutern<sup>152</sup>. Allerdings muss vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Fallstudien davor gewarnt werden, den zuständigen Bearbeitern standardisierte Textbausteine oder Rundbriefe zur Verfügung zu stellen (vgl. Kapitel 3.2.4.2). Diese sollten zumindest auf regionaler Ebene erarbeitet werden, um die jeweilige Situation berücksichtigen zu können.

Ein Öffentlichkeitsarbeitskonzept für das FFH-Gebietsmanagement sollte folgende Säulen berücksichtigen:

► **Direkte Information**

Hierbei werden die Adressaten entweder auf schriftlichem Weg, mit Broschüren oder bei Veranstaltungen direkt über die FFH-Richtlinie und das Gebietsmanagement informiert.

► **Information über Multiplikatoren**

Informationen können über Multiplikatoren wie Verbände, Politiker und sonstige „Knotenpunkte“ in gesellschaftlichen Beziehungsnetzen verbreitet werden. Diese müssen sich hier von allerdings einen Nutzen versprechen und es besteht die Gefahr der Verfälschung von Informationen zur Förderung der Eigeninteressen.

► **Pressearbeit**

Die kontinuierliche Pflege von Pressekontakten über Pressemitteilungen, Pressegespräche oder auch Ortstermine, kann eine ausgewogene Berichterstattung über das Management der FFH-Gebiete begünstigen<sup>153</sup>.

► **Diskursverfahren**

Beteiligungs- und Diskursverfahren (vgl. Kapitel 4.2) gehen über das herkömmliche Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit hinaus. Dennoch sind diese Verfahren sehr öffentlichkeitswirksam. Derartige Verfahren in anderen thematischen Kontexten sollten daher genutzt werden, um auf das Management der FFH-Gebiete aufmerksam zu machen. Eigens im Rahmen des Gebietsmanagement initiierte Beteiligungs- und Diskursverfahren sollten eng auf die Gesamtstrategie der Öffentlichkeitsarbeit abgestimmt werden.

► **Sonstige Aktionen**

Ebenfalls in das Konzept der Öffentlichkeitsarbeit integriert werden sollten Identifikationsstiftende Aktionen, wie Wettbewerbe, Aktionstage oder geführte Wanderungen<sup>154</sup> (vgl. Kapitel 4.1.1 und 5.3.1). Diese können in Kooperation mit verschiedenen Akteuren, wie Firmen, Schulen oder sonstigen Einrichtungen organisiert werden.

<sup>152</sup> so wurde z.B. in Baden-Württemberg ein Öffentlichkeitsarbeitskonzept für die Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege erarbeitet (Ökonsult 2002).

<sup>153</sup> Breitschuh & Feige 2003, S. 169-171.

<sup>154</sup> Ökonsult 2002, S. 20 greifen sogar die Idee eines *NATURA*- Mobils als rollender Informationsbörse auf.

### 5.6.3 Verständigung über Beteiligungsformen

In Kapitel 4.2 wurde dargelegt, dass Beteiligungsverfahren verschiedene Mitwirkungsgrade zulassen und sich daher unterschiedlich gut für den Einsatz in bestimmten Phasen des FFH-Gebietsmanagements eignen. Die rasante Verbreitung von „Partizipation“ in Planungsprozessen und der allgemein gewachsene Anspruch auf Beteiligung führen teilweise zu der irrtümlichen Annahme, dass Beteiligungsverfahren per se akzeptanzstiftend seien. Sie werden daher unabhängig von ihrer eigentlichen methodischen Zielsetzung ausschließlich als Mittel zur Akzeptanzbeschaffung eingesetzt.

KORF (2002, S. 268) bemerkt in diesem Zusammenhang: *„Es ist aber sicher nötig, genauer hinzusehen, [...] ob KritikerInnen lediglich eingebunden werden, um sie als mögliche oppositionelle Kräfte auszuschalten, oder ob Gruppen sich wirklich beteiligen beziehungsweise beteiligt werden und ob es ihnen gelingt, die EntscheidungsträgerInnen für ihre Interessen zu gewinnen.“* Tatsächlich ließen die Dialog- und Konsultationsverfahren im Meldeverfahren der FFH-Gebiete kaum eine wirkliche Mitwirkung zu, wie sie von den Beteiligten erwartet worden wäre (vgl. Kapitel 3.2.3.3). Widersprüchliche Annahmen über die Ziele und das Ausmaß möglicher Einflussnahme im Meldeverfahren haben daher zu Konflikten geführt, die bereits bei den Pilotmanagementplanungen wieder aufgeflammt sind. Dies zeigt die Bedeutung eines gemeinsamen Verständnisses von „Beteiligung“ aller Akteure in allen Phasen des FFH-Gebietsmanagements.

Daher sollten sowohl über die **Zielsetzung** von Beteiligungsverfahren, als auch über den **Grad der Mitwirkungsmöglichkeit** klare Aussagen getroffen werden. Voraussetzung hierfür ist ein Verständnis dafür, warum Beteiligungs- oder Kooperationsverfahren initiiert werden. Dieses wird am besten auf der Basis der Voruntersuchung (vgl. Kapitel 5.2) in der Steuerungsgruppe (vgl. Kapitel 5.4.2) und ggf. mit Unterstützung des Implementationsberaters (vgl. Kapitel 5.4.1) entwickelt. Kriterien hierfür sind:

- Das angestrebte Verfahrensergebnis (Plan, Maßnahme, Vertrag, ...),
- die Akteurszusammensetzung und das daraus resultierende Konfliktpotential,
- die Integrationsfähigkeit der Verfahrensergebnisse in das Verwaltungshandeln,
- die Ressourcenverfügbarkeit (Zeit+Geld) und auch
- das Gefährdungspotential des Gebiets / der Gebiete.

Letzteres gibt Auskunft darüber, wie dringend ein Handeln ist, und ob ggf. rechtlich-hierarchische Instrumente einem Konsens vorgezogen werden sollten (vgl. auch Kapitel 5.3.4). Steht die Zielsetzung und Motivation für ein Beteiligungs- oder Kooperationsverfahren fest, kann das hierfür geeignete Verfahren ausgewählt, modifiziert oder neu entwickelt werden. Einige Hinweise zur Eignung einzelner, bereits bekannter Verfahren wurden bereits in Kapitel 4.2.1 gegeben.

Innerhalb dieser Verfahren sollten die Rollen der Mitwirkenden möglichst eindeutig definiert und abgesprochen werden. Hierfür bietet sich die Vereinbarung eines „Kodex“ an, in dem festgelegt wird, wie die beteiligten Personen miteinander kommunizieren wollen und welche

Abstimmungsregeln ggf. gelten<sup>155</sup>. Beispiele hierfür sind in vielen Regionalentwicklungsprozessen oder auch im Moderationsprozess für das bayerische Waldprogramm zu finden<sup>156</sup>.

#### **5.6.4 Zielfokussierung und Zielgruppenorientierung von Kommunikationsstrategien**

Kommunikationsstrategien müssen, ähnlich wie bereits beim Öffentlichkeitsarbeitskonzept und im Zusammenhang mit der Auswahl geeigneter Beteiligungsverfahren angesprochen, grundsätzlich auf das angestrebte Ziel und die Zielgruppe, die erreicht werden soll, abgestimmt werden. Dies gilt nicht nur für den Inhalt der Botschaften, der z.B. durch Informationsbroschüren für verschiedene Nutzergruppen teilweise bereits angepasst wird<sup>157</sup>. Maßgeblich sind vielmehr auch die gewählten Kommunikationswege, -methoden und -strategien.

##### **5.6.4.1 Konfrontative oder kooperative Kommunikationsstrategie**

Bei der Implementation naturschutzpolitischer Programme können idealtypisch konfrontative und kooperative Strategien unterschieden werden<sup>158</sup>, die sich natürlich auch in den gewählten Kommunikationsstrategien niederschlagen. Während konfrontative Strategien eher auf die Betonung von Unterschieden und Einzelinteressen abheben, lassen kooperative Strategien mehr Spielraum für einvernehmliche Verhandlungen. Aber auch hier ist geltendes Ordnungsrecht einzuhalten, das ggf. Grenzen für Verhandlungen setzt. In Tabelle 11 werden die Einsatzgebiete, sowie die Vor- und Nachteile kooperativer und konfrontativer Strategien im FFH-Gebietsmanagement einander gegenüber gestellt.

Im Normalfall, das heißt bei Gebietsmanagementprozessen, in denen zwar Interessensgegensätze bestehen, die jedoch nicht unlösbar erscheinen und in denen die FFH-Gebiete nicht akut gefährdet sind, weisen kooperative Strategien mehr Vorteile als Nachteile auf. Zwar sind sie zeit- und personalaufwändiger, dienen in der Regel jedoch dazu, langfristige Ergebnisse zu erzielen. Eine kooperative Kommunikationsstrategie ist daher in der Mehrzahl der Fälle sinnvoll.

Bei stark verhärteten Konflikten mit akutem Handlungsbedarf, ist eine konfrontative Strategie im Sinne der „Gefahrenabwehr“ zunächst die wirksamste (vgl. auch Anhang I). So kann hier unter Bezugnahme auf die FFH-Richtlinie z.B. Macht zur Ausweisung von Schutzgebieten, oder auch zur Verhinderung oder Sanktionierung von nachteiligen Bewirtschaftungspraktiken ausgeübt werden. Zur langfristigen Sicherung der Ergebnisse sollte jedoch wiederum auf kooperative Strategien zurückgegriffen werden.

---

<sup>155</sup> Vgl. auch Gbikpi & Grote 2002, S. 25: "The arrangement may be made on consultation, consultation with vote, negotiation, consensus, majority, unanimity, or whatever depending on what the participants find fair and just."

<sup>156</sup> StMLF 2002, S. 8-10.

<sup>157</sup> z.B. Deutscher Sportbund 2001, Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein und Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern o.J.

<sup>158</sup> Vgl. Heiland 2002, S. 134f.

Tabelle 11 Konfrontative und kooperative Kommunikationsstrategie

|                           | Konfrontative Strategie  | Kooperative Strategie  |
|---------------------------|--|--|
| <b>Anwendungsbereiche</b> | ▪ Scheinbar unüberwindbare Interessengegensätze.   | ▪ Verhandlungsspielraum vermutet.  |
|                           | ▪ Akute Gefährdung der Gebiete.  | ▪ Ausreichender Zeithorizont.  |
|                           | ▪ Wenig umstrittener Regelungsbedarf.  | ▪ Divergierende Interessen.  |
|                           | ▪ Fehlende Kooperationsbereitschaft der Mehrzahl der relevanten Akteure.                             | ▪ Kooperationsbereitschaft der Mehrzahl der relevanten Akteure.  |
| <b>Charakterisierung</b>  | ▪ Einschränkung von Mitwirkungsmöglichkeiten auf das gesetzliche Minimum.                            | ▪ Einladung zum Dialog und zur Mitwirkung.   |
|                           | ▪ Darstellung der „harten Fakten“.   | ▪ Aufgreifen von Argumenten und Bedürfnissen der Adressaten.   |
|                           | ▪ Aufbau von Schwarz/ Weiss – Schemata.  | Verwendung positiv belegter Bilder.  |
| <b>Vorteile</b>           | ▪ Geringer Abstimmungsaufwand und Verfahrensverkürzung.  | ▪ Kompromisslösungen für die interessierten Akteure.   |
|                           | ▪ Naturschutzziele der FFH-Richtlinie können ohne Abstriche in Planwerke aufgenommen werden.         | ▪ Größere Identifikation der Landeigentümer und –nutzer mit den Ergebnissen der Verfahren.               |
|                           | ▪ Austragen von Konflikten.  | ▪ Auffangen des Engagements und eigenverantwortliches Naturschutzhandeln der Landeigentümer und –nutzer. |
|                           |  | ▪ Vermeidung von Beziehungskonflikten.   |
| <b>Nachteile</b>          | ▪ Meist nur „Duldung“ von Zielen und Maßnahmen erreichbar.   | ▪ Hoher Abstimmungsaufwand, Zeit- und Ressourceneinsatz.   |
|                           | ▪ Umsetzung von Maßnahmen nur mit großem Aufwand (finanziell oder restriktiv) möglich.               | ▪ Längere Dauer von Planungs- und Entscheidungsprozessen.  |
|                           | ▪ Verfahrensverlängerung durch Einsprüche möglich.   | ▪ Kompromisse in Bezug auf Naturschutzziele und –maßnahmen.  |
|                           | ▪ Kann zur Entstehung von Konflikten durch Ablehnung des Verfahrens beitragen.                       | ▪ Ggf. Deckelung und Verlagerung von Konflikten.   |
|                           | ▪ Verhärtungen beeinflussen die Zusammenarbeit negativ und schaden so folgenden Naturschutzvorhaben. |  |

Lediglich bei unumstrittenen Fällen, scheint eine konfrontative Strategie allein auszureichen. Hier kann lediglich über zu ergreifende Maßnahmen oder die Änderung von Verordnungen informiert werden, ohne dass diese noch langfristig diskutiert werden müssten. Im Sinne der Verfahrenseffizienz müssen hier keine aufwändigen Beteiligungsverfahren inszeniert werden, die letztlich nicht von Interesse sind<sup>159</sup>.

Zur Wahl zwischen konfrontativer und kooperativer Strategie kann hier abermals auf die Voruntersuchung, als Entscheidungsgrundlage verwiesen werden (vgl. Kapitel 5.2).

#### **5.6.4.2 Akteurstypenorientierung der Kommunikationsstrategie**

Für eine effiziente Kommunikationsstrategie im Rahmen des FFH-Gebietsmanagements, setzt man am besten bei Multiplikatoren, wie Verbänden, Politikern oder sonstigen Interessenvertretern an und versucht, Einzelpersonen vorrangig über diese zu erreichen. Dies bietet sich vor allem für größere thematische oder räumliche Bezüge an, die eine breitere Gültigkeit aufweisen. Hierzu zählen allgemeine Informationen über die FFH-Richtlinie oder einzelne Arten und Lebensräume; aber auch Rahmenvereinbarungen für bestimmte Nutzergruppen, oder allgemeine Verfahrenskonzepte können auf dieser Ebene vereinbart werden.

Allerdings kann die Kommunikation über Multiplikatoren nicht die direkte Kommunikation mit Einzelpersonen ersetzen: Zum einen besteht die Gefahr, dass Informationen nur unvollständig, oder durch ideologische Brillen verzerrt, bis zu den Einzelakteuren auf lokaler Ebene „durchsickern“. Zum anderen haben vor allem die Betroffenen ein Bedürfnis nach möglichst konkreter Behandlung und Diskussion ihrer spezifischen Fragestellungen.

Diese Zweiteilung entspricht auch der vom Rat für Sachverständigen für Umweltfragen vorgeschlagenen Kommunikationsstrategie, die sowohl naturschutzpolitische Sektorstrategien verfolgen, als auch die Bevölkerung vor Ort einbeziehen soll<sup>160</sup>.

Hierbei müssen aber auch die spezifischen Eigenarten der unterschiedlichen Akteurstypen berücksichtigt werden (vgl. auch Kapitel 3.2.4.3). Vor allem hat sich in den Fallstudien gezeigt, dass betroffene Einzelpersonen, wie z.B. Landwirte, Grundstückseigentümer oder auch Unternehmer gewohnt sind, mit einzelnen *Personen* zu tun zu haben. Im Kontakt mit Vertretern der Naturschutzbehörden schließen sie daher häufig von einzelnen Mitarbeitern auf die Institution als Ganzes. In der Kommunikation zwischen Behörden und einzelnen Betroffenen kommt es daher auch besonders auf die emotionale Komponente an. In diese spielen auch Aspekte der gegenseitigen Wertschätzung, der Glaubwürdigkeit, oder einfach auch der guten Umgangsformen mit hinein (vgl. Kapitel 3.2.4.3).

Folgende Aspekte sind bei der Kommunikation zwischen Einzelpersonen und Behördenvertretern im FFH-Kontext besonders zu beachten:

---

<sup>159</sup> Burby 2003, S. 34.

<sup>160</sup> SRU 2002a, S. 41, Tz. 56.

### ► Zeithorizont

Als irritierend in der Kommunikation zwischen Einzelpersonen und korporativen Akteuren der Naturschutzbehörden hat sich der unterschiedliche Zeithorizont, der den Aussagen oder Diskussionsbeiträgen zu Grunde lag, erwiesen. Dabei haben die Betroffenen durchaus paradoxe Ansprüche, denen nur schwer begegnet werden kann. Zum einen möchten sie möglichst schnell konkrete und langfristig verbindliche Aussagen über die Auswirkungen der FFH-Gebiete haben. Zum anderen möchten sie sich jedoch die nötige Flexibilität bewahren, um z.B. auf aktuelle Anforderungen der Agrarpolitik zu reagieren. Die Bereitschaft, sich langfristig an bestimmte Auflagen zu binden, ist daher gering.

### ► Raumbezug

Auch bezüglich des Raumbezuges agieren die Behördenvertreter und die Betroffenen häufig auf unterschiedlichen Skalen: während erstere vor allem die Gesamtzahl der FFH-Gebiete ihres Zuständigkeitsbereichs im Fokus haben, sprechen die Betroffenen von „FFH-Gebiet“ meist nur im Zusammenhang mit ihrem betroffenen Eigentum. Entsprechend groß ist ihr Bedürfnis nach parzellenscharfen Planungsaussagen, während überregionale naturschutzfachliche Zusammenhänge kaum Auswirkung auf ihre Einstellungen haben.

### ► Interessen

Durch den unterschiedlichen Organisationsgrad ergibt sich eine andere Schwerpunktsetzung der Interessen: Die Behördenvertreter wägen zwischen ihren persönlichen Interessen und Sach- und Eigeninteressen der Organisation, die sie vertreten, ab. Hierbei muss natürlich auch die Vertretung von Kollektivgutinteressen im Sinne der Gesamtgesellschaft im Vordergrund stehen. Die Betroffenen agieren dagegen meist in Eigenverantwortung und können ihre Energie daher der Verfolgung ihrer persönlichen Eigeninteressen widmen.

### ► Verbindlichkeit

Die Verbindlichkeit von Absprachen ist für die Betroffenen von besonderer Bedeutung. Da die Vertreter der Naturschutzbehörden häufig Raum für Rückversicherungen benötigen, oder ihren Verhandlungsspielraum nicht immer voll ausschöpfen, gehen diese meist von vorläufigen Gesprächsergebnissen aus, die dann im Nachhinein noch korrigiert werden können. Für die Betroffenen dagegen, spielt das Vertrauen in Absprachen eine besonders große Rolle im Zusammenwirken mit den Behörden.

#### **5.6.4.3 Zielgerichtete Organisation von Veranstaltungen**

Öffentliche Veranstaltungen oder eingeladene Gesprächskreise sind bisher die gängigste Form von Informations- und Beteiligungsverfahren bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie. In Bezug auf die Organisation dieser Verfahren, sollten dabei bewährte Empfehlungen zur Gestaltung von Gesprächsrunden beachtet werden. Aus gelungenen Beispielen der untersuchten Fallstudien konnten zudem folgende Aspekte extrahiert werden, die sich im Kontext des FFH-Gebietsmanagements bewährt haben. Diese müssen je nach Zielsetzung des Gesprächs, bzw. der Verhandlung, nach erwartetem Konfliktpotenzial und dem in Frage kommenden Teilnehmerkreis variiert werden:

### ► Sitzungsleitung

Die Leitung von Informationsveranstaltungen durch Interessenvertreter der Landnutzer, wie z.B. dem örtlichen Bauernverband, hatte grundsätzlich ein positiveres Echo, als „reine“ Naturschutzveranstaltungen. Wichtig ist in jedem Fall, dass die Sitzungsleitung als kompetent empfunden wird und ihr Vertrauen entgegengebracht wird. Um die Gleichberechtigung der Teilnehmer an Arbeitskreisen o.ä. zu gewährleisten, kann unter Umständen auch die Einführung eines Rotationsprinzips sinnvoll sein, bei dem sich die Leitung abwechselt.

Je nach der Zielsetzung der Verfahren, aber auch der Teilnehmerzahl sollte allerdings auch auf externe Moderatoren zurückgegriffen werden. Vor allem Gespräche oder Verhandlungen mit abzusehendem Konfliktpotenzial stellen höhere Anforderungen an die kommunikative Kompetenz der Gesprächsführung und sollten deshalb durch Externe moderiert werden.

**Tabelle 12** Optimale Leitung von Beteiligungsverfahren

|                | Information  | Beteiligung                            | Kooperation  | Konfliktgespräche  |
|----------------|--|--|--|--|
| <15 Teilnehmer | Multiplikatoren, Interessenvertreter, oder Behördenvertreter | Multiplikatoren oder Behördenvertreter | Weitgehend neutrale Persönlichkeit; auch Multiplikatoren | Erfahrene, als neutral anerkannte Persönlichkeiten; Professionelle Moderatoren |
| >15 Teilnehmer | Multiplikatoren oder Behördenvertreter                       | Professionelle Moderatoren             | Professionelle Moderatoren                               | Möglichst keine Großgruppen; Professionelle Moderatoren                        |

### ► Ort

Besonders positiv wurde ein „Entgegenkommen“ der Naturschutzvertreter nicht nur im übertragenen Sinn, sondern auch im räumlichen Sinn empfunden. So wurden Gespräche auf den Höfen oder in den Betrieben der Betroffenen als Wertschätzung gegenüber ihren Anliegen gedeutet und die Gesprächsatmosphäre so verbessert.

### ► Teilnehmer

Die Teilnehmerzahlen sollten so gering wie möglich gehalten werden, da sich gerade bei Großveranstaltungen Gruppendynamiken entwickeln, welche die Konfliktenstehung fördern können. Häufig wurde dagegen davon berichtet, dass sich einzelne Schlüsselakteure in kleineren Gesprächsrunden zu anderen Themen näher kennen gelernt haben, und später bereit waren, konstruktiver mit den Anliegen des jeweils anderen umzugehen.

### ► Nachbereitung

Im Anschluss an die Veranstaltungen sollten die Ergebnisse fixiert und neue Aufträge für die nächsten Treffen formuliert werden. Dies erhöht die Verbindlichkeit der Veranstaltungen und sichert eine Teilnahme der Akteure, für die das jeweilige Thema relevant ist.

Das Gelingen von Information und Kommunikation hängt erheblich von der gegenseitigen Einschätzung der Kommunikationspartner ab. Ein kontinuierliches, konstruktives Gesprächsklima ist deshalb die Voraussetzung, um auch schwierige Themen meistern zu können. Dies unterstreicht abermals die Bedeutung der Kontinuität in den Ansprechpartnern; im Idealfall erarbeiten sich diese nach und nach die Achtung der regionalen Bevölkerung.

#### 5.6.4.4 Beteiligung und Kommunikation über das Internet

Das Internet spielt in Beteiligungsverfahren der Stadt- und Landschaftsplanung bis heute eine eher untergeordnete Rolle, obwohl es sich durchaus als schnelles und preiswertes Informations- und Kommunikationsmedium eignet. Daher widmen sich derzeit auch zahlreiche Forschungsvorhaben der Eignung Computergestützter Verfahren in Partizipationsprozessen. Beispiele hierfür sind ein Computergestütztes Assistenzsystem für die Bauleitplanung<sup>161</sup>, geografische Mediationssysteme<sup>162</sup> für regionale Kooperationen, oder 3D Computervisualisierungen für die Landschaftsentwicklung<sup>163</sup>. In Italien gibt es bereits seit einigen Jahren Ansätze, Landschafts- oder Regionalentwicklungspläne im Internet zu kommunizieren und auch zu diskutieren<sup>164</sup>.

Auch für die derzeit laufenden Nachmeldungen von FFH-Gebieten, wurden in einigen Bundesländern die Angebote zu internetbasierten Konsultationsverfahren erheblich ausgeweitet<sup>165</sup>. So ist die Diskussion von Gebietsvorschlägen in Foren oder Chats möglich und Stellungnahmen können online abgegeben werden. Leider war es im Rahmen dieses Projektes nicht mehr möglich, diese optimierten Angebote zu evaluieren.

Grundsätzlich ist es denkbar, die oben genannten Ansätze zu nutzen, um internetbasierte Beteiligungs- und Kommunikationssysteme für naturschutzrelevante Planungen auf lokaler oder regionaler Ebene zu entwickeln. Allerdings ergibt sich für das FFH-Gebietsmanagement abermals die Restriktion, dass per se keine Veränderungen des aktuellen Zustandes von Natur und Landschaft angestrebt werden. Der Mehrwert aufwändiger Visualisierungsverfahren ist daher in diesem Zusammenhang als gering einzuschätzen.

Auch lässt das in den Fallstudien untersuchte Akteurspektrum vermuten, dass die Schlüsselakteure auf lokaler Ebene hinsichtlich der von ihnen bevorzugten Kommunikationswege eher traditionell eingestellt sind (vgl. auch Kapitel 3.2.4.2). Das Internet wurde kein einziges Mal als verwendete Informationsquelle genannt<sup>166</sup>. Da häufig selbst schriftlicher Kontakt gegenüber dem direkten Gespräch abgelehnt wird, scheint die Diskussion über vernetzte Com-

---

<sup>161</sup> Streich 1999.

<sup>162</sup> Schmidt-Belz & Seelbach 1999.

<sup>163</sup> Lange et al. 2003.

<sup>164</sup> z.B. Regione dell'Umbria: Piano urbanistico territoriale adottato il 27.11.1998 und Provincia di Perugia 2002: Piano territoriale di coordinamento provinciale.

<sup>165</sup> so z.B. Schleswig-Holstein unter dem Schlagwort „einzigartig“: <http://natura2000.eformation.de> und Bayern <http://www.umweltministerium.bayern.de/bereiche/natur/nat2000/oeffentl.htm>.

<sup>166</sup> Allerdings kann hier nicht sicher belegt werden, ob dies nicht auch am mangelnden Angebot seitens der Verfahrensführenden Stellen lag.

puter oder das Internet wenig zielführend. Selbst wenn die Bereitschaft zur Teilnahme besteht, ist zu befürchten, dass diese allenfalls als „interessante Erfahrung“ gesehen wird. Inwieweit die so erzielten Übereinkünfte tatsächlich konfliktfrei in das Handeln der Akteure integrierbar sind, ist noch nicht gesichert.

Im derzeitigen Stadium scheint sich die Internetbasierte Kommunikation daher vor allem für die verwaltungsinterne Kommunikation zu eignen. So könnten die angesprochenen Arbeitshilfen (Kapitel 5.3.2, S. 114) über das Internet verbreitet und zugänglich gemacht werden. Und auch die Beteiligung von Verwaltungen und sonstigen Trägern öffentlicher Belange kann auf elektronischem Weg erfolgen, immer vorausgesetzt, dass bei diesen Akteuren die nötige Ausstattung vorhanden ist. Ist dies der Fall, kann diese Form der Kommunikation Zeit und Kosten sparen, und ggf. einige Gesprächsrunden ersetzen. Es kann jedoch nur ein Teil der Gesamtkommunikation im Rahmen des Gebietsmanagements über das Internet abgewickelt werden.

## 6 Fazit und Ausblick

Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland ist ein laufender Prozess, der auf keinen klar definierten Endpunkt zusteuert. Der Erhalt von FFH-Gebieten ist vielmehr eine kontinuierliche Herausforderung, die von staatlichen wie privaten Akteuren gleichermaßen angenommen werden muss. Innerhalb dieses zweijährigen Forschungsvorhabens hat sich der Stand der Umsetzung und damit letztlich auch der Untersuchungsgegenstand weiterentwickelt. Manche Entwicklungen beim Management der FFH-Gebiete konnten noch mit aufgenommen werden, andere nicht. Ohnehin ist der Schwerpunkt der Aktivitäten durch die derzeit laufenden Nachmeldungen abermals auf die Auswahl von Gebieten und nicht auf Strategien zu deren langfristigen Erhalt gerückt worden.

Die untersuchten Melde- und Managementprozesse in den einzelnen Bundesländern unterscheiden sich im Detail. Dies mag dazu führen, dass einige Erkenntnisse und Empfehlungen des vorliegenden Berichts in manchen Regionen Selbstverständliches benennen, während sie anderswo innovative Anregungen darstellen. Gemein ist allen untersuchten Prozessen die Bedeutung der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Schlüsselakteuren. Demnach könnte die Quintessenz des vorliegenden Berichts auch lauten „Naturerhaltung durch Kommunikationsgestaltung“. Diese Feststellung, bzw. Forderung bezieht sich auf alle Phasen und auch auf alle Ebenen der Umsetzung der FFH-Richtlinie. Kommunikation und ihre Sonderform die Kooperation dürfen nicht auf eine „kosmetische“ Funktion bei der Erstellung von Managementplänen in einzelnen FFH-Gebieten reduziert werden.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zeigen zudem, dass einzelne Schritte, wie die Aufstellung von Managementplänen, nur erfolgreich sein können, wenn sie in eine (über-)regionale Gesamtstrategie eingebettet werden. Abbildung 8 gibt einen Überblick über die in diesem Bericht vorgeschlagenen Elemente einer umfassenden Akzeptanzsteigerungsstrategie.

Zentrale Innovationen sind dabei die Etablierung von *Implementationsberatern* auf verschiedenen Ebenen und die Einführung einer obligatorischen *Voruntersuchung* als Ausgangspunkt des Gebietsmanagements.

**Implementationsberater** sollten zentrale Akteure beim Management der FFH-Gebiete sein. Sie können die Verbreitung von Erfahrungen, Strategien und Rahmenbedingungen des FFH-Gebietsmanagements gewährleisten und die Kommunikation zwischen den Verwaltungsebenen verbessern. Durch ihre Position sind sie in der Lage, die Situation in einzelnen Gebieten oder Regionen vor dem Hintergrund großräumigerer Zusammenhänge zu bewerten. Durch den Vergleich der Ergebnisse der Voruntersuchungen können sie auf einen optimierten Einsatz von Ressourcen hinarbeiten, indem beispielsweise aufwändige Planungs- oder Konfliktbewältigungsverfahren nur dort eingesetzt werden, wo dies „objektiv“ erforderlich ist.

Die **Voruntersuchung** ist eine kurze Sonden-Untersuchung zur Unterstützung der Wahl angepasster Gebietsmanagementstrategien. Beispielsweise wird mit ihr die Zusammensetzung der relevanten Akteure vor Ort ebenso aufgenommen, wie der Bedarf an zusätzlichen Fachplanungen. An die Voruntersuchung anknüpfend können dann teilstandardisierte Verfahren,

wie sie z.B. durch Runderlasse zur Erstellung von Managementplänen oder durch Rahmenvereinbarungen vorgegeben sind, zur Anwendung kommen.

Die Unterscheidung, ob eigene **Konfliktbewältigungsstrategien** erforderlich sind, um eine Grundlage für das Gebietsmanagement zu legen, oder ob gleich in die **Verfahrensgestaltung** eingestiegen werden kann, wird auf der Basis der Voruntersuchung getroffen.

Die Verfahrensgestaltung sollte durch eine **Steuerungsgruppe** erfolgen, die aus verschiedenen Akteuren der Verwaltungen und aus Interessenvertretern zusammengesetzt ist. Sie wird bei Bedarf von den Implementationsberatern unterstützt.

Das Gebietsmanagementverfahren auf örtlicher Ebene kann in eine Kommunikations- und eine Fachstrategie unterteilt werden, die eng miteinander verknüpft sein müssen.

Die **Kommunikationsstrategie** umfasst alle Schritte, die sich auf die direkte Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den beteiligten, betroffenen und zu beteiligenden Akteuren beziehen. Hierunter fällt die allgemeine Öffentlichkeits- und Pressearbeit ebenso, wie die Durchführung geeigneter Beteiligungsverfahren bei der Erarbeitung, Aufstellung und Umsetzung von Schutzkonzepten. Der Suche nach geeigneten Allianzen und Unterstützern sollte dabei besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Als **Fachstrategie** wird der Teil des Gebietsmanagements bezeichnet, der sich mit der unmittelbaren „Durchführung“, d.h. der Planung und Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen (hierunter fällt auch die hoheitliche Einrichtung von Schutzgebieten!) befasst. Durch die Anbindung an andere Verfahren, die Wahl geeigneter Schutzinstrumente und die Suche nach Verhandlungsspielräumen kann hierbei eine Effizienzsteigerung erreicht werden.

Das Gebietsmanagement auf lokaler und regionaler Ebene sollte durch **überregionale Module** ergänzt werden. Diese liegen nicht im Gestaltungsbereich der örtlichen Akteure, unterstützen jedoch deren Arbeit. Hierzu gehört z.B. die Sicherung und Konkretisierung des Handlungsspielraums der örtlichen Verwaltungen, der ggf. auf der Basis von Pilotvorhaben erprobt und modifiziert werden kann. Ein Gesamtkonzept für eine positive Kommunikation über die Ziele und Chancen einer zügigen Umsetzung der FFH-Richtlinie sollte auf Bundes- und Landesebene erarbeitet werden. Das gleiche gilt für die Schaffung von Anreizen finanzieller und ideeller Art und die Ausarbeitung von Schulungskonzepten.

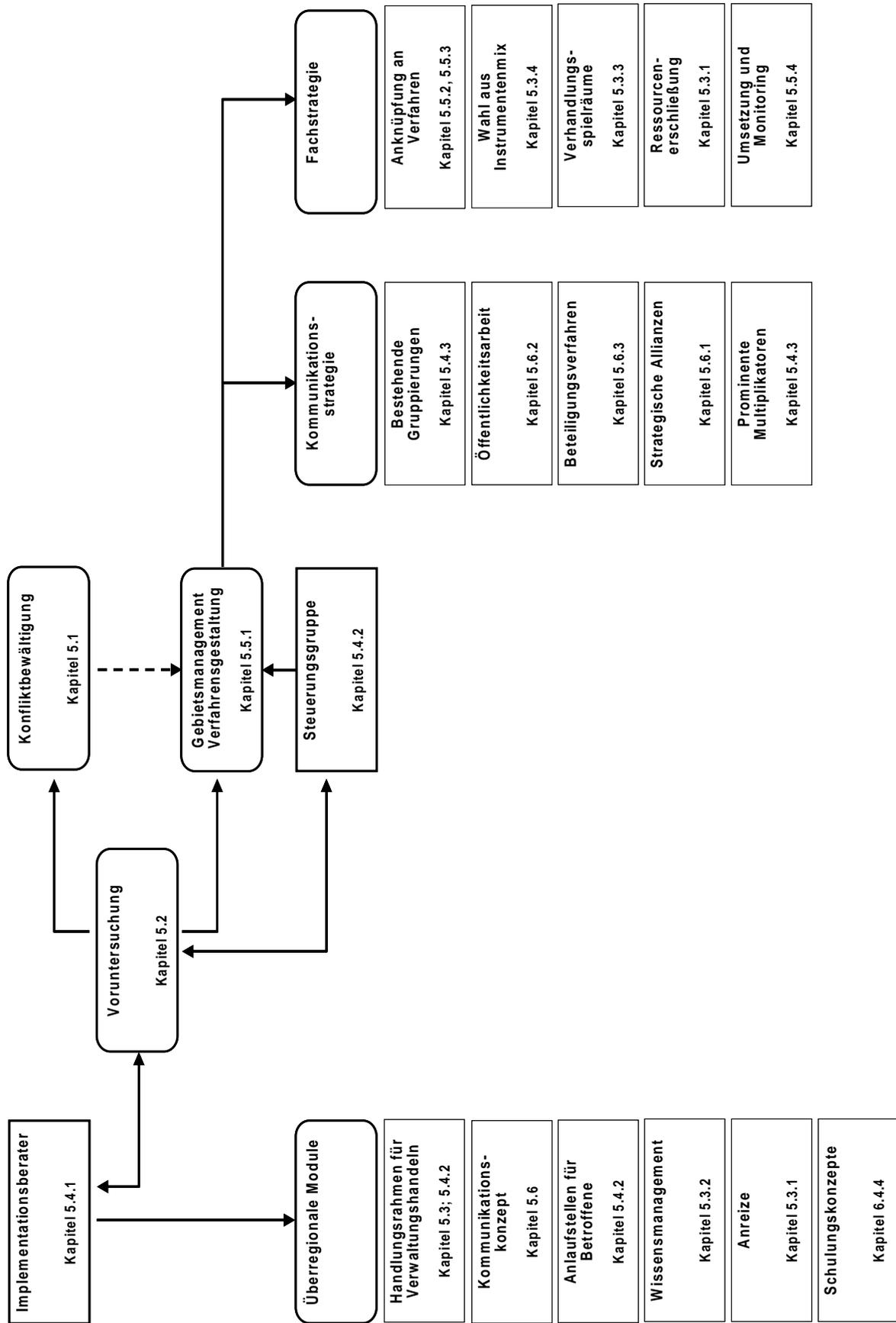


Abbildung 8 Elemente einer Gesamtstrategie für das Gebietsmanagement

Bei weitgehend gleichen EU-Rahmenbedingungen hat sich bisher kein einheitliches Bild über die FFH-Richtlinie und ihre Auswirkungen durchgesetzt. Dies ist auf die heterogene Art und Weise zurückzuführen, wie an die Umsetzung der Richtlinie herangegangen wurde und wie diese kommuniziert wurde. Dabei ist nicht nur die bloße Information über die Richtlinie maßgeblich, sondern auch die Rahmenbedingungen und Handlungsvoraussetzungen der einzelnen Akteure unter denen diese ihre Kommunikations- und Handlungsstrategien wählen. Bisher scheint der gemeinsame (auch politische) Umsetzungswille der maßgeblichen Akteure zu fehlen, um ein Bild zu entwerfen, in dem sich alle Akteure von den Betroffenen bis zu den verantwortlichen Verwaltungen wieder finden.

Die aktuellen Änderungen der relevanten EU-Politiken auf dem Sektor der Landwirtschaft und der Regionalentwicklung gehen voraussichtlich mit einer Reduktion der im ländlichen Raum verfügbaren Fördermittel einher. Dies gilt insbesondere für die klassischen, auf die Marktregulierung ausgerichteten Subventionen in der Landwirtschaft. In Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Strukturwandel in Deutschland und dem Umbau der im ländlichen Raum agierenden Verwaltungen in vielen Bundesländern, kann diese Situation auch als Chance begriffen werden. FFH-Gebiete können zur Wertschöpfung in Räumen beitragen, die aufgrund ihrer geringen wirtschaftlichen Bedeutung als „marginalisiert“ gelten. Ebenso können sie Regionen aufwerten, die aufgrund ihrer intensiven Nutzung nur noch wenig Potenzial zum Erhalt ihrer lebenswerten Vielfalt haben. Um FFH-Gebieten in Zukunft einen höheren Stellenwert zu geben, sollte die Naturschutzverwaltung gesellschaftlich gestärkt werden. Nur dann kann sie als Partner anderer Verwaltungen gemeinsam mit diesen an der weiteren Entwicklung und Umstrukturierung ländlicher Räume arbeiten.

## 7 Quellen

### Literatur

- Aktion Drömling e.V. [http://home.nikocity.de/aktion\\_droemlingschutz/PEP.HTML](http://home.nikocity.de/aktion_droemlingschutz/PEP.HTML)
- Arbeitsgruppe zu Artikel 8 (Markland et al.) (2002): Abschlussbericht über die Finanzierung von Natura 2000. Arbeitsgruppe zu Artikel 8 der Habitatrichtlinie. - Brüssel
- Balzer, S.; Boedeker, D. & Hauke, U. (2002): Interpretation, Abgrenzung und Erfassung der marinen und Küsten-Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie in Deutschland. - In: Natur und Landschaft 77, S. 20-32
- Baranek, E.; Günther, B. & Kehl, Ch. (2003): Moderationsverfahren begleitend zur Pflege- und Entwicklungsplanung für das Gewässerrandstreifenprojekt im Biosphärenreservat Spreewald. - Erscheint in: BfN (Hg.): Nationalkomitee-Veröffentlichung „MAB-Programme in Deutschland“. - Berlin u.a. Unveröff. Manuskript.
- Bayerischer Rundfunk (2002): Natura 2000 - der lange Weg zum europäischen Biotop-Netz. o.O.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (1998): Regionalkonferenzen als neues Instrument der Raumordnung. Eine Dokumentation bisheriger Erfahrungen. - Werkstatt: Praxis 5/1998. - Bonn
- Beck, D. (1999): Sozialpsychologie kollektiver Entscheidungen: ein interaktionsanalytischer Zugang. - Wiesbaden
- Beckmann, J. & Keck, G. (1999): Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung. - Stuttgart
- Berkel, K. (2002): Konflikttraining: Konflikte verstehen, analysieren, bewältigen. - Arbeitshefte Führungspsychologie 15. - Heidelberg (7.Aufl.)
- BfN (04.12.2001). Dynamisches Informationssystem-Ländlicher Raum. Öffentlicher Startschuss für Planungen am Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald: Umfassende Projektbeteiligung der Spreewälder. BfN Pressemitteilung
- BfN (2002): Perspektiven und Strategien für die Landschaftsplanung. Ergebnisse eines gleichnamigen Expertenworkshops des BfN vom 05. bis 07. Juni 2002 auf der Insel Vilm. - Vilm
- BfN (21.09.2000). Einigung im Gewässerrandstreifenprojekt "Spreewald" erzielt. Sorgen der Bürger werden berücksichtigt. BfN Pressemitteilung
- Blab, J. (2002): Stellenwert und Rolle von Naturschutzgebieten in Deutschland. - In: Natur und Landschaft 77, S. 333-339
- Blum, B; Borggräfe, K.; Kölsch, O.; et al. (2000): Partizipationsmodelle in der Kulturlandschaft. Analyse von erfolgsfördernden Faktoren in 13 Regionalentwicklungsprojekten. - In: Naturschutz und Landschaftsplanung 32, S. 340-346
- Böcher, M. & Krott, M. (2002): Vom Konsens zur politischen Umsetzung. Wann verlaufen naturschutzpolitische Konsensprozesse erfolgreich?! - In: Natur und Landschaft 77, S. 105 - 109
- Böcher, M. (2002): Nachhaltige Regionalentwicklung durch Kooperation? Erfolgsfaktoren für regionale Partnerschaften aus politikwissenschaftlicher Sicht. - In: Müller, K.; Dosch, A.; Mohrbach, E. et al. (Hrsg.): Wissenschaft und Praxis der Landnutzung - Formen interner und externer Forschungs Kooperation. - Weikersheim, S. 65-75
- Bonacker, Th. (1996): Konflikttheorien. Eine sozialwissenschaftliche Einführung mit Quellen. - Opladen

- Borggräfe, K.; Kölsch, O. & Lucker, T. (2001): Entwicklungspotenziale der Natur in der Kulturlandschaft. - Münster
- Braun, D. & Giraud, O. (2003): Steuerungsinstrumente. - In: Schubert, K.; Bandelow, N. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. - München, S. 147-174
- Brendle, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz - Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. - Münster
- Brink, P. ten; Monkhouse, C. & Richartz, S. (2002): Promoting the socio-economic benefits of Natura 2000. o.O.
- Bühl, W. (1972): Konflikt und Konfliktstrategie: Ansätze zu einer soziologischen Konflikttheorie. - München, S. 264-291
- Bund Naturschutz in Bayern e.V. (Hrsg.) (1999): Netz des Lebens. Vorschläge des Bundes Naturschutz zum europäischen Biotopverbund (FFH-Gebietsliste) in Bayern. - Nürnberg
- Burby, R.J. (2003): Making Plans that Matter. Citizen Involvement and Government Action. - In: APA Journal 69, p. 33-49
- Busse, J.; Dirnberger, F.; Pröbstl, U. et al. (2001): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. Mit Erläuterungen zum Ökokonto. - München, Berlin
- Countryside Council of Wales (2000): Integrating Monitoring with Management Planning: a demonstration of good practice on Natura 2000 sites in Wales. - Final Report December 2000. [http://website.lineone.net/~terry\\_rowell/life/report3.pdf](http://website.lineone.net/~terry_rowell/life/report3.pdf)
- Der Duden 8 (1986): Die sinn- und sachverwandten Wörter. – Mannheim, Wien, Zürich (2. Aufl.)
- Decker, A.; Demuth, B.; Fünkner, R. et al. (2001): Planerische Bewältigung der Folgen von Natura 2000 und der EU-Agrarpolitik für die Kulturlandschaft - Prozessschutzansätze als Instrument von Naturschutz und Landschaftsplanung? - In: Natur und Landschaft 76, S. 469-476
- Dienel, P. (1997): Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt - eine Alternative zur Establishment-Demokratie. - Opladen (4. Aufl.)
- Dräger, T.; Landgrebe, R. & Kraemer, A. (2003): EU: CAP and enlargement – an opportunity for Nature and Environment? Conference Summary 19-21 February 2003 <http://www.ecologic-events.de/cap2003/de/documents/SummaryCAP2003Conference.PDF>
- Eichhorn et al. (Hrsg.) (2001): Verwaltungslexikon. - Baden-Baden (2. Aufl.)
- Ellwanger, G.; Balzer, S. & Ssymank, A. (2000): Nationale Gebietsbewertung gemäß FFH-Richtlinie. Gesamtbestandsermittlung für die Lebensraumtypen nach Anhang I in Deutschland. - In: Natur und Landschaft 75, S. 486-493
- Europäische Gemeinschaften (2000): Natura 2000 – Gebietsmanagement. Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie (92/43/EWG). - Luxemburg
- Europäische Kommission GD XI (1997): Management von Natura 2000 Gebieten - was ist darunter zu verstehen? - In: Natura 2000 – Newsletter 3/1997 [http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat3\\_de.htm#IN](http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat3_de.htm#IN)
- European Commission (2002): Communications Strategy for Unit B2 - Natura 2000 Working paper o.O.
- European Commission (2004): LIFE Focus / LIFE-Nature: communicating with stakeholders and the general public – Best practice examples for Natura 2000. - Luxemburg

- FAL & FAA (2003): Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage. Eine Studie im Auftrag des BMVEL. [www.bal.fal.de/download/AB09\\_2003.pdf](http://www.bal.fal.de/download/AB09_2003.pdf)
- Fartmann, T. et al. (2001): Berichtspflichten in Natura 2000 Gebieten. Empfehlungen zur Erfassung der Arten des Anhangs II und Charakterisierung der Lebensraumtypen des Anhangs I der FFH-Richtlinie. - Angewandte Landschaftsökologie 72
- Flick, U.; Kardorff von, E.; Keupp, H. et al. (Hrsg.) (1995): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. - Weinheim (2. Aufl.)
- Fürst, D. (1999): Management von Flächennutzungskonflikten in der Bauleitplanung durch Plan-Schlichtungsverfahren? -In: Friedrichs, J. & Hollaender, K. (Hrsg.): Stadtökologische Forschung. Theorie und Anwendung. - Berlin, S. 373-391
- Gbikpi, B. & Grote J.R. (2002): From Democratic Government to Participatory Governance. In: (Hrsg.): o.O. u. J. S. 17-34.
- Gellermann, M. (2001): Natura 2000: europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. - Berlin (2. Aufl.)
- Glasl, F. (2002): Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. - Bern, Stuttgart (7. Aufl.)
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (1997): Methodenkompaß. Eine praktische Orientierungshilfe für Planungs- und Managementaufgaben im Umweltbereich. - Bonn/Eschborn
- Güthler, W.; Kretschmar, Ch. & Pasch, D. (2003): Vertragsnaturschutz in Deutschland: Verwaltungs- und Kontrollprobleme sowie mögliche Lösungsansätze. - BfN-Skripten 86
- Hartmann, E.; Thomas, F. & Luick, R. (2003): Kurzfassungen der nach der Verordnung EG 1257/1999 kofinanzierten Agrarumweltprogramme der Bundesländer. Stand Februar 2003. - BfN Skripten 87
- Heiland, S. (1999): Voraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes. Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutungen für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele. - Landsberg
- Heiland, S. (2002): Erfolgsfaktoren in kooperativen Naturschutzprojekten. - In: Erdmann, K.-H.; Schell, Ch. (Hrsg.) (2002): Naturschutz und gesellschaftliches Handeln. Bonn - Bad Godesberg, S. 133-151
- Héritier, A. (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Politik und Neuorientierung. - PVS – Sonderheft 24
- Hiekel, I.; Stache, G. & Nowak, E. et al. (2001): Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald, Land Brandenburg. - In: Natur und Landschaft 76, S. 432-441
- Hill, W. (Hrsg.) (1998): Organisationslehre 2. Theoretische Ansätze und praktische Methoden der Organisation sozialer Systeme. - Bern (5. Aufl.)
- Hofinger, G. (2001): Denken über Umwelt und Natur. - Weinheim
- Hopf, Ch. (1995): Qualitative Interviews in der Sozialforschung. - In: Flick, U. et al. (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. -Weinheim (2. Aufl.), S. 177-182
- Jessel, B. & Tobias, K. (2002): Ökologisch orientierte Planung. - Stuttgart
- Jessel, B. (1996): Landschaftsplanung - Quo vadis?: Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung; Seminar 25. - 26. März 1996 in Eching bei München. - Laufen/Salzach
- Johnson, R.A. (1993): Negotiation basics. Concepts, Skills and Exercises. - Newbury Park

- Kaule, G; Endruweit, G. & Weinschenck, G. (1994): Landschaftsplanung, umsetzungsorientiert! - Angewandte Landschaftsökologie 2
- Kilian (2002): Oberkreisdirektor Kilian zum Naturschutzprojekt Drömling: Belange der Grafhorster Bevölkerung sind berücksichtigt. Helmstedt, 20.02.2002.  
<http://www.helmstedt.de/hm/Info/presse/065cdudrm.htm>
- Kistenmacher, H. & Mangels, K. (2000): Regionalmanagement als Motor für eine nachhaltige Raumentwicklung? - In: Raumforschung und Raumordnung 58, S. 89-102
- Knierim, A. (2001): Konflikte erkennen und bearbeiten. Aktionsorientierte Forschung zwischen Landwirtschaft und Naturschutz in Brandenburg. - Weikersheim
- Knoepfel, P. & Kissling-Näf, I. (1993): Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung - Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik. - In: Hértier, A. (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse. Politik und Neuorientierung. - PVS - Sonderheft 24, S. 267-288
- Kolodziejcok, K-G. (2000): "Natura 2000" und die Gewährung des rechtlichen Gehörs für die betroffenen privaten Grundeigentümer und -besitzer. - In: Natur und Recht 2000, S. 674-678
- Korf, B. (2001): Ist PRA in der Postmoderne angekommen? - In: Peripherie 22, S. 293-314
- Körner, S.; Nagel, A. & Eisel, U. (2003): Naturschutzbegründungen. - Münster
- Kratz, R. (2002): Pflege- und Entwicklungsplan Niedersächsischer Drömling. - In: Rohrpost - Mitteilungen der Aktion Drömling Schutz e.V., S. 6-12  
[http://home.nikocity.de/aktion\\_droemlingschutz/Rohrpost16Din02.pdf](http://home.nikocity.de/aktion_droemlingschutz/Rohrpost16Din02.pdf)
- Krieger, C. (1998): Der Nationalpark Vorpommersche Boddenlandschaft und seine gesellschaftliche Akzeptanz. - MAB-Mitteilungen 44
- Küchler-Krischun, J. (2001): Entwicklung einer Strategie zur Verbesserung der Akzeptanz des Naturschutzes. - In: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 53, S. 261-266
- Kuckartz, U. (1999): Computergestützte Analyse qualitativer Daten. Eine Einführung in Methoden und Arbeitstechniken. - Opladen
- Lane, J.-E. (2000): The public sector. Concepts, Models and Approaches. - London (3. Aufl.)
- Lange, E.; Schroth, O. & Wissen, U. (2003): Interaktive Landschaftsentwicklung. Potenziale von Computervisualisierungen in partizipativen Planungsprozessen zur Lenkung der Landschaftsentwicklung am Beispiel der UNESCO Biosphäre Entlebuch (Schweiz) - In: DISP 2003, S. 29-37
- LfU (Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg) (2002): Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten. Fachdienst Naturschutz, Naturschutz Praxis, Natura 2000. - Stuttgart
- Lucke, D. (1995): Akzeptanz. Legitimität in der "Abstimmungsgesellschaft". - Opladen
- Luz, F. & Weiland, U. (2001): Wessen Landschaft planen wir? Kommunikation in Landschafts- und Umweltplanung. - In: Naturschutz und Landschaftsplanung 33, S. 69-76
- Luz, F. (1994): Zur Akzeptanz landschaftsplanerischer Projekte. Determinanten lokaler Akzeptanz und Umsetzbarkeit von landschaftsplanerischen Projekten zur Extensivierung, Biotopvernetzung und anderen Maßnahmen des Natur- und Umweltschutzes. - Frankfurt/Main
- Luz, F. (1996): Akzeptanzvoruntersuchung – ein Instrument zur Erkundung der Umsetzungsbedingungen für die Landschaftsplanung. - In: Selle, Klaus (Hg.): Planung und Kommunikation. - Wiesbaden, Berlin, S. 320-321
- Maaß, Ch. (2001): Wirtschaftliche und soziale Belange im europäischen Habitatschutzrecht. Anmerkungen zu den Urteilen des EuGH in den Rechtssachen C-371/98 vom

7. November 2000 (Severn-Mündung) und C-374/98 vom 7. Dezember 2000 (Basses Corbières). - In: ZUR 2000, S. 80-83
- Maier, J. & Obermaier, F. (2000): Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa, Chancen für Bayern. - Bayreuth, München
- Mata, M. (2003): Die Werterosion landwirtschaftlicher Arbeit. - Oldenburg
- Mayntz, R. & Scharpf, F. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. - In: Mayntz, R.; Scharpf, F. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. - Frankfurt/Main, S. 39-72
- Mayring, Ph. (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung. - Weinheim
- Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten des Landes Schleswig-Holstein & Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern o.J.: Wind in den Segeln mit Natura 2000. Von der Flensburger Förde bis zum Kleinen Haff. - Kiel, Schwerin
- Möller, Th. & Dörrenberg, F. (2003): Projektmanagement. - München, Wien
- Müller-Glodde, U. & Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (1994): Prozessbegleitende Beratung im Ressourcenmanagement. - Bonn
- Niedziella, I. (2000): Entwicklungskonzept Donaumoos - Wege zur Leitbildfindung und Akzeptanzförderung. - In: Natur und Landschaft 75, S. 28-34
- Nottmeyer-Linden, K.; Müller, S. & Pasch, D. (Hrsg.) (2003): Angebotsnaturschutz. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes. - BfN Skripten 89
- ODA (Overseas Development Administration) (1995): Guidance note on how to do Stakeholder Analysis of aid projects and programmes. o.O. <http://www.euforic.org/gb/stake1.htm> (Zugriff am 14.11.2003)
- ÖKONSULT GbR (2002): Öffentlichkeitsarbeit für die Umsetzung von Natura 2000 in Baden-Württemberg. Strategie und Empfehlungen. - Stuttgart
- Oppermann, B.; Luz, F.; Kaule, G. (1997): Der Runde Tisch als Mittel zur Umsetzung der Landschaftsplanung, Chancen und Grenzen eines kooperativen Planungsmodells mit der Landwirtschaft. - Angewandte Landschaftsökologie 11. - Münster-Hiltrup
- Oppermann, R.; Ostermann, G.; Blew, J. et al. (2003): Flurbereinigung und Naturschutz. Situation und Handlungsempfehlungen. - Bonn
- Piechocki, R.; Wiersbinski, N.; Potthast, Th. et al. (2004): Vilmer Thesen zum "Prozessschutz". - In: Natur und Landschaft 79, S. 53-56
- Perelman, Ch. (1967): Über die Gerechtigkeit. - München
- Pölking, A. (2003): Rahmenbedingungen des Vertragsnaturschutzes im europäischen Kontext. - In: Nottmeyer-Linden, K.; Müller, S.; Pasch, D. (Hrsg.): Angebotsnaturschutz. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes. - BfN Skripten 89, S. 7-14
- Prittitz, V. von (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. - Opladen
- Pröbstl, U. (2001): Natura 2000 und Sport. - Frankfurt/Main
- Rapoport, A. (1972): Kataklysmische und strategische Konfliktmodelle. - In: Bühl 1972, S. 264-291.
- Ridderbusch, J. (2000): Naturschutzakzeptanz durch Verhandeln. - In: Trommer, G. & Stelzig, I. (Hrsg.): Naturbildung und Naturakzeptanz. - Aachen, S. 139-150
- Ringler, A. (1998): Anmerkungen zum Verfahren und zu den bioökologischen Grundlagen für die FFH-Gebietsmeldung (Natura 2000). - In: Natur und Landschaft 73, S. 533-537

- Rödiger-Vorwerk, T. (1998): Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der Europäischen Union und ihre Umsetzung in nationales Recht : Analyse der Richtlinie und Anleitung zu ihrer Anwendung. - Berlin
- Romahn, K. (2003): Rationalität von Werturteilen im Naturschutz. - Frankfurt/Main
- Rosner, S. (2002): Gelingende Kommunikation. - München und Mering (2. verb. Aufl.)
- Rückriem, Ch. & Roscher, S. (1999): Empfehlungen zur Umsetzung der Berichtspflicht gemäß Artikel 17 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Ergebnisse des Life-Projekts Beurteilung des Erhaltungszustandes natürlicher Lebensräume gemäß der FFH-Richtlinie des Bundesamtes für Naturschutz von 1996 - 1998. - Angewandte Landschaftsökologie 22
- Rümmer, H. O. (1997): Konflikt und Konfliktanalyse. - Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, AIK-Texte 3/97. - Strausberg
- Sabatier, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik Aus: Hértier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Politik und Neuorientierung. PVS - Sonderheft 24, S. 116-148
- Scharpf, F. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. - Opladen
- Scharpf, F. W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. - In: Politische Vierteljahresschrift 32, S. 621-634
- Schenk, A. (2000): Relevante Faktoren der Akzeptanz von Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen. Ergebnisse qualitativer Fallstudien. - St. Gallen
- Schmidt, E.; Kaether, J. & Dehne, P. et al. Behrens, H. (2002): Managementleitfaden für regionale Kooperationen. In Kooperation mit dem Regionalen Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte. - Berlin
- Schmidt-Belz, B. & Seelbach, M. (1999): GeoMed (Kurzbeschreibung / www-Hinweis). - In: Baum; Thomas; Wilforth, Stephan (Hrsg.): Planung – Interaktion – Kommunikation. - RaumPlanung spezial 3, S. 43
- Schneider, V. (2003): Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. - In: Schubert, K.; Bandelow, N. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. - München, S. 107-146.
- Schreiber, M. & Spilling, M. (1999): Natura 2000: Vorschlagslisten nach Artikel 4 der FFH-Richtlinie für Niedersachsen. - In: Naturschutz und Landschaftsplanung 31, S. 170-175
- Selle, Klaus (1996): Planung und Kommunikation. - Wiesbaden
- Selle, Klaus (2000): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Arbeitsmaterialien für Studium und Praxis. Kommunikation im Planungsprozess 2. - Dortmund
- Simon, B. (2002): Wissensmedien im Bildungssektor. Eine Akzeptanzuntersuchung an Hochschulen. Wirtschaftsuniversität Wien, Dissertation [http://nm.wu-wien.ac.at/lehre/dpas/Bernd\\_Simon\\_Wissensmedien\\_im\\_Bildungssektor.pdf](http://nm.wu-wien.ac.at/lehre/dpas/Bernd_Simon_Wissensmedien_im_Bildungssektor.pdf)
- Spilling, E. (1999): Natura 2000: Defizite bei der Aufstellung der FFH-Vorschlagsliste. - In: Natur und Landschaft 74, S. 323-328
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1998): Umweltgutachten 1998 – Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. - Stuttgart
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002a): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten, Zusammenfassung und Fazit. <http://www.umweltrat.de/pdf/kurzsg02.pdf> (Zugriff am 24.3.2003)

- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002b) Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle. Bundestags-Drucksache 14/8792. - Berlin. (<http://www.umweltrat.de/gut02in.htm>)
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2002c): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. - o.O
- Ssymank, A.; Balzer, S; Biewald, G. et al. (2003): Die gemeinschaftliche Bewertung der deutschen FFH-Gebietsvorschläge für das Netz Natura 2000 und der Stand der Umsetzung. - In: Natur und Landschaft 78, S. 268-272
- Ssymank, A.; Hauke, U.; Rückriem, Ch. et al. (Hrsg.) (1998): Das europäische Schutzgebietssystem NATURA 2000. BfN-Handbuch zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie. - Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz 53
- Steinke, I. (1999): Kriterien qualitativer Forschung. Ansätze zur Bewertung qualitativ-empirischer Forschung. – Weinheim, München
- StMLF (2002): Waldprogramm Bayern. Zwischenbericht September 2002 – Erster Runder Tisch 2001/2002. - München
- StMLU (1999): Europas Naturerbe sichern - Bayern als Heimat bewahren. Natura 2000. Fragen und Antworten zur Umsetzung der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie der Europäischen Union. - o.O.
- StMLU (2002): Blaue Box - Werkzeuge. Landschaftsplanung effektiv umsetzen. - o.O
- Stoll, S. (1999): Akzeptanzprobleme bei der Ausweisung von Großschutzgebieten. - Frankfurt/Main
- Stoll-Kleemann, S. (2002): Chancen und Grenzen kooperativer und partizipativer Ansätze im Naturschutz. - In: Erdmann, K.-H. & Schell, Ch. (Bearb.): Naturschutz und gesellschaftliches Handeln. Aktuelle Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. - Bonn-Bad-Godesberg, S. 153-167
- Streich, B. (1999): Computergestütztes Assistenzsystem für die kommunale Bauleitplanung. - In: Baum; Thomas; Wilforth, Stephan (Hrsg.): Planung – Interaktion – Kommunikation. - RaumPlanung spezial 3, S. 9-37
- United Kingdom & European Commission (1998): Natura 2000 and people: a partnership. Proceedings of a Conference held in Bath, UK, on 28-30 June 1998. Organised by: Presidency of the European Council and the Unit for Nature protection, coastal zones and tourism of the European Commission  
<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/conf.pdf>
- Weiland, U. (1999): Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, europäischer Integration und nachhaltiger Entwicklung: Festschrift für Karl-Hermann Hübner. - Berlin
- Weiland, U. (2001): Zukunftsfähige und dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung von Stadtregionen – Herausforderungen für die Umweltplanung. Habilitationsschrift TU Berlin. - Berlin
- Weixelbaumer, N. (1998): Gebietsschutz in Europa: Konzeption - Perzeption - Akzeptanz. Ein Beispiel angewandter Sozialgeographie am Fall des Regionalparkkonzeptes in Friaul-Julisch Venetien. - Wien
- Witzel, A. (2000): Das problemzentrierte Interview. - In: Forum Qualitative Sozialforschung/Internet, 1 – 26 Absätze <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-00/1-00witzel-d.htm>
- Württemberg, T. (1996): Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen. - Baden-Baden

Zilleßen, Horst (Hg.) (1998): Mediation – kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. - Opladen

Zimmermann, F.; Schoknecht, T. & Herrmann, A. (2000): Fachliche Kriterien für die Auswahl und Bewertung von FFH-Vorschlagsgebieten für das Fachkonzept Natura 2000 in Brandenburg. - In: Naturschutz und Landespflege in Brandenburg 9, S. 44-51

### **Rechtsgrundlagen**

Arhus Konvention 1998: Convention on access to information, to public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.

Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) vom 18. August 1998: Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur – zuletzt geändert durch § 8 des Gesetzes vom 24. Dezember 2002.

Bundesnaturschutzgesetz vom 25. 3. 2002: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege. - BGBl I 2002, 1193.

Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992: RICHTLINIE 92/43/EWG DES RATES vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863)

Vogelschutzrichtlinie 1979: Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

# ANHANG I – Theoretische und methodische Grundlagen

## Inhaltsverzeichnis

|            |   |             |
|------------|---|-------------|
| <b>I.1</b> | <b>Ausgewählte theoretische Grundlagen.....</b>   | <b>I-1</b>  |
| I.1.1      | Akzeptanz, Inakzeptanz, Konflikte – Begriffsverständnis und Abgrenzung                      | I-1         |
| I.1.2      | Das Konzept der Schlüsselakteure .....  | I-8         |
| I.1.3      | Ableitung des Untersuchungsrahmens.....   | I-12        |
| <b>I.2</b> | <b>Methodik der Fallstudienanalyse .....</b>  | <b>I-15</b> |
| I.2.1      | Auswahl der Fallstudien .....   | I-16        |
| I.2.2      | Untersuchungsmethode und Auswertungsverfahren.....  | I-18        |
| <b>I.3</b> | <b>Untersuchung von Regionalentwicklungsprojekten .....</b>                                 | <b>I-20</b> |
| <b>I.4</b> | <b>Zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf das weitere FFH-<br/>Umsetzungsverfahren.....</b> | <b>I-21</b> |

# I Theoretische und methodische Grundlagen

Bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland und dabei insbesondere in den einzelnen FFH-Gebieten, handelt es sich um einen Prozess der Verräumlichung europäischer Naturschutzpolitik<sup>167</sup>. Hierbei spielen Handlungen und Interaktionen verschiedenster Akteure von staatlichen Institutionen bis hin zu Interessenvertretern und Einzelpersonen eine maßgebliche Rolle.

Für die Analyse des Umsetzungsprozesses vor Ort wurde daher eine akteurszentrierte Perspektive gewählt. Zentraler Analyserahmen sind die Konzepte *Konflikt* und *Akzeptanz* die im Folgenden kurz dargestellt werden. Sodann wird der darauf basierende Untersuchungsansatz erläutert.

## I.1 Ausgewählte theoretische Grundlagen

### I.1.1 Akzeptanz, Inakzeptanz, Konflikte – Begriffsverständnis und Abgrenzung

Die Operationalisierung der Begriffe *Akzeptanz* und *Konflikt* ist sowohl für die Analyse der Akzeptanz-, bzw. Konfliktsituationen in den einzelnen FFH-Gebieten, als auch für die Entwicklung der Strategieempfehlungen unumgänglich.

#### ***Was ist nun aber Akzeptanz?***

*Akzeptanz* – *akzeptieren* – *billigen* – *etwas gutheißen* – *annehmen* – *legitimieren* – *sympathisieren mit* – *etwas zulassen* – diese Begriffe werden im Alltagssprachgebrauch häufig als Synonyme verwendet<sup>168</sup>. Aber auch bei flüchtiger Betrachtung wird der Unterschied zwischen dem eher passiven *Zulassen* und dem eher aktiven *Annehmen* schnell deutlich.

Analog zu dieser sehr unterschiedlichen Begriffsverwendung klaffen auch die Ansätze der Akzeptanzforschung – je nach Verständnis des Begriffs – weit auseinander. Sie reichen von der Marketinglehre, die häufig auf der Annahme beruht „Akzeptanz = Kaufen“<sup>169</sup>, über die Rechtssoziologie „Akzeptanz = Befolgen eines Gesetzes“<sup>170</sup> bis hin zu sozialwissenschaftlichen Ansätzen die sich umfassend mit dem Phänomen der Akzeptanz und ihrer Ursachen beschäftigen<sup>171</sup>.

Im vorliegenden Forschungsprojekt wurde unter Anlehnung an die Überlegungen von LUCKE (1995) mit einem relativ weiten Akzeptanzbegriff gearbeitet. Akzeptanz wird im Folgenden verstanden als: *positive Einstellung eines Akteurs einem Objekt gegenüber, wobei diese Einstellung mit Handlungskonsequenzen (auch durch Unterlassen) verbunden ist.*

#### ***Entstehung von Akzeptanz***

---

<sup>167</sup> Vgl. Knoepfel & Kissling-Näf 1993.

<sup>168</sup> Der Duden 1986.

<sup>169</sup> Simon 2001, S. 87.

<sup>170</sup> Württenberger 1996.

<sup>171</sup> Vgl. Lucke 1995.

Nun ist *Akzeptanz* jedoch keine Eigenschaft, die einem Objekt, einer Verordnung, etc. von vornherein anhaftet<sup>172</sup>. Lediglich die Akzeptabilität, d.h. die grundsätzliche Möglichkeit einer positiven Einstellung des Adressaten gegenüber einem bestimmten Objekt, ergibt sich aus dem Objekt selbst. Dieses muss Eigenschaften haben, die der Adressat „nach menschlichem Ermessen“ akzeptieren kann. Es muss „sozialverträglich“ sein<sup>173</sup>. Ob einem Objekt, oder einem Sachverhalt aber tatsächlich Akzeptanz entgegengebracht wird, ist neben der Voraussetzung der Akzeptabilität abhängig von einer kaum vorhersehbaren psychologisch-sozialen Komponente<sup>174</sup>.

Die Akzeptabilität der FFH-Richtlinie wird im Folgenden angenommen, da hier keine grundlegende Kritik am Verfahren der Erarbeitung und Ratifizierung von EU-Richtlinien geübt werden soll. Gegenstand der Untersuchung muss daher die psychologisch-soziale Komponente sein, deren Bedeutung sich aus dem Prozess Akzeptanzentstehung heraus erklären lässt:

Akzeptanz ist das Ergebnis von Interaktionen zwischen einem *Akzeptanzsubjekt*, von dem die Akzeptanz ggf. ausgeht, und einem *Akzeptanzobjekt* als dem Gegenstand, dem Akzeptanz entgegengebracht oder verwehrt wird. Beide befinden sich in einem *Akzeptanzkontext*, der die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen umfasst, in dem sich das Akzeptanzsystem bewegt.<sup>175</sup>

Dabei entsteht Akzeptanz in mehreren Stufen: Zunächst muss das Akzeptanzobjekt (z.B. das FFH-Gebiet) bewusst wahrgenommen werden (kognitive Ebene); dann muss es durch das Akzeptanzsubjekt positiv bewertet werden (normativ-evaluative Ebene). Erst danach kann u.U. die Bereitschaft entstehen, sich aktiv für das Akzeptanzobjekt einzusetzen, d.h. zu handeln (konative Ebene).<sup>176</sup>

Dieser Prozess der Akzeptanzentstehung weist zugleich auf die Labilität von Akzeptanz hin. Die normativ-evaluative Bewertung kann sich jederzeit ändern. Veränderte Rahmenbedingungen, eine geänderte Definition des Akzeptanzobjektes, oder auch nur eine (aus welchen Gründen auch immer) geänderte Wahrnehmung können das Ergebnis beeinflussen.

### ***Stufen von Akzeptanz und Inakzeptanz***

Akzeptanz ist demnach auch kein absoluter Wert. In der Realität können verschiedene Personen einem Gegenstand unterschiedliche Ausprägungen von Akzeptanz bzw. Inakzeptanz entgegen bringen. Auch bestehen Übergänge zwischen Inakzeptanz und Akzeptanz. Im folgenden Modell werden in Anlehnung an HOFINGER (2001, S. 248-251) unterschiedliche Stufen von Akzeptanz, Inakzeptanz und Übergänge zwischen beiden unterschieden (vgl. Abbildung 9):

- 1. Aktive Gegnerschaft** gegen die Sache bzw. das Akzeptanzobjek. Sie entspricht einer sehr starken Inakzeptanz und äußert sich in Handlungen;

---

<sup>172</sup> Lucke 1995, S. 91.

<sup>173</sup> Endruweit et al. 1989, S. 9 zit. in Kaule, Endruweit & Weinschenk 1994.

<sup>174</sup> Lucke 1995.

<sup>175</sup> Lucke 1995, S. 90.

<sup>176</sup> Lucke 1995, S. 125.

2. **Ablehnung**, entspricht einer starken Inakzeptanz die verbal oder nonverbal geäußert wird;
3. **Zwiespalt** kann innerlich (innerhalb einer Person) oder intern (innerhalb einer Organisation) auftreten; Er kann unterschiedliche Tendenzen haben und kann daher weder der Akzeptanz noch der Inakzeptanz zugeordnet werden<sup>177</sup>;
4. **Gleichgültigkeit**: keine subjektive Betroffenheit; weder Akzeptanz noch Inakzeptanz;
5. **Duldung**: sehr geringe Akzeptanz, entsteht aufgrund von Machteingriffen;
6. **Konditionale Akzeptanz**: geringe Akzeptanz die auf rationalen Überlegungen basiert und an Bedingungen wie z.B. Ausgleichszahlungen gekoppelt ist;
7. **Zustimmung, Wohlwollen** entspricht hoher Akzeptanz, bei der das Akzeptanzobjekt vom Akzeptanzsubjekt aus innerer Überzeugung positiv bewertet wird;
8. **Engagement** für die Sache: sehr hohe Akzeptanz die sich in Handlungen oder Verhalten aufgrund innerer Überzeugung äußert.

| Stufe 1                     | Stufe 2   | Stufe 3   | Stufe 4               | Stufe 5   | Stufe 6                          | Stufe 7                            | Stufe 8         |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------|
| Aktive<br>Gegner-<br>schaft | Ablehnung | Zwiespalt | Gleich-<br>gültigkeit | Duldung   | Konditio-<br>nale Ak-<br>zeptanz | Zu-<br>stimmung<br>Wohl-<br>wollen | Engage-<br>ment |
| Inakzeptanz                 |           |           |                       | Akzeptanz |                                  |                                    |                 |

Abbildung 9 Inakzeptanz-Akzeptanz-Skala<sup>178</sup>

### Konfliktverständnis

In der Literatur wird zwischen einem „herkömmlichen“ und einem „erweiterten Konfliktverständnis“ unterschieden<sup>179</sup>. Nach dem *herkömmlichen Konfliktverständnis*, das in Alltagsdenken und Politik vorherrscht, gibt es zwei Konfliktparteien, die aufgrund einer dominierenden Konfliktursache in einem Konflikt zueinander stehen. Beide Parteien nehmen jeweils an, dass sie selbst Recht und die gegnerische Partei Unrecht haben (bipolares Denken). Die Positionen der Parteien werden als unveränderlich angesehen, weil der Faktor Zeit nach diesem Konfliktverständnis keine Rolle spielt. Eine Konfliktbewältigung kann nach diesem Verständnis nur in der Behebung der dominanten Konfliktursache bestehen.

<sup>177</sup> Da wegen des Zwiespalts eine uneindeutige Haltung oder widersprüchliche Handlungen auftreten, erscheint die Einordnung zwischen „Ablehnung“ und Gleichgültigkeit gerechtfertigt.

<sup>178</sup> Stark verändert nach Hofinger 2001, S. 250.

<sup>179</sup> Vgl. Bühl 1972 und Glasl 2002.

Lösungsstrategien hierbei sind beispielsweise die aus der *Spieltheorie*<sup>180</sup> bekannten Varianten des „Nullsummenspiels“ und des „Gefangenendilemmas“ oder auch der allgemein bekannte „Kompromiss“. Der Erklärungsgehalt der Spieltheorie für reale Konflikte ist jedoch als begrenzt anzusehen, da ihre Regel zu streng und idealtypisch gefasst sind, um auch die emotionale oder sozio-kulturelle Ebene von Konflikte mit zu erfassen<sup>181</sup>.

Zusammenfassend ist fest zu halten, dass ein bipolares Denken der Dynamik von Konflikten nicht gerecht wird<sup>182</sup>. Nach dem neueren, konstruktivistischen Ansatz<sup>183</sup> von Philosophie, Soziologie und Wissenschaftstheorie gibt es keinen objektiven Konflikt. Es gibt keine objektiv richtige und keine objektiv falsche Position oder Meinung einer Konfliktpartei.

Die Beziehungen der Konfliktpartner zueinander können demnach mehrdeutig sein in dem Sinne, dass ihre Auffassungen z.T. gegensätzlich und z.T. übereinstimmend sind, und dass sie sich mit der Zeit verändern können, ohne dass dabei eine Konfliktpartei „ihr Gesicht verliert“. Bei der Konfliktbewältigung steht deshalb nicht eine monokausale Konfliktbehebung im Vordergrund, sondern vielmehr das Ausloten der ganzen Bandbreite von Möglichkeiten zur Konfliktbewältigung. Neben dem Austragen von Gegensätzen und dem gegenseitigen Abjagen von Gewinnen oder Vorteilen spielen die Koordination von Interessen, Kooperationen zwischen den Konfliktpartnern und das Finden von Vorteilen für alle Beteiligten eine mindestens ebenso große Rolle.

Der Konfliktanalyse und –bewältigung im vorliegenden Forschungsvorhaben wird dieses so genannte *erweiterte Konfliktverständnis* zu Grunde gelegt. Es wird davon ausgegangen, dass ein Konflikt eine Beziehung zwischen zwei und mehr Parteien ist, die in ein Umfeld mit „Dritten“ eingebettet ist, zwischen denen wechselnde Koalitionen möglich sind. Überdies finden Konflikte in politisch-gesellschaftlich-rechtlich-kulturellen Kontexten statt, und die Konfliktparteien können miteinander kommunizieren (nicht nur streiten, sondern auch miteinander reden und verhandeln). Diese Rahmenbedingungen sind bei der Konfliktanalyse und Konfliktlösungsstrategie zu berücksichtigen.

Die These, dass Konflikte konstituierend für Gesellschaften sind, wird bei der Entwicklung von Strategien zur Konfliktbewältigung berücksichtigt. Wenn Konflikte nicht auf Dauer beseitigt werden können, dann liegt der Schwerpunkt eines Konfliktmanagements darin, Konflikte möglichst effizient, konstruktiv sowie mit möglichst großem Einverständnis von und Nutzen für alle Beteiligten zu bewältigen. Dieser Ansatz des Konfliktmanagements wird von einem erweiterten Konfliktverständnis getragen (vgl. Tabelle 13).

---

<sup>180</sup> Vgl. Rapoport 1972, 280 f.

<sup>181</sup> Bonacker 1996.

<sup>182</sup> Bühl 1972, S. 18.

<sup>183</sup> Im Unterschied zum positivistischen Ansatz, nach dem wahre Erkenntnisse über eine – unabhängig von der menschlichen Wahrnehmung existierende - Wirklichkeit möglich ist; vgl. Darstellung in Knierim 2001, S. 10 f.

Tabelle 13      **Herkömmliches und erweitertes Konfliktverständnis**<sup>184</sup>

|  | „Herkömmliches“ Konfliktverständnis <sup>185</sup>                                      | „Erweitertes“ Konfliktverständnis <sup>186</sup>   |
|--|---|--|
| <b>Anzahl der Konfliktparteien</b>           | Konflikt = (isolierte) Beziehung zwischen zwei Parteien / Elementen                     | Konflikt = Beziehung zwischen zwei und mehr Parteien, eingebettet in ein Umfeld mit „Dritten“ mit wechselnden Koalitionen, mit denen kommuniziert wird, und in einen Kontext   |
| <b>Ursache(n)</b>                            | Eine generelle, dominante Ursache   | Meist mehrere, strukturelle und individuelle Ursachen  |
| <b>„Dimensionalität“ der Beziehungen</b>     | Bipolares Denken (wahr – falsch, recht - unrecht)                                       | Mehrdimensionales Denken: Beziehungen der Konfliktpartner zueinander sind mehrdeutig; Auffassungen der Konfliktparteien z.T. gegensätzlich, z.T. übereinstimmend   |
| <b>Positionen der Parteien im Zeitablauf</b> | Keine Berücksichtigung der Zeitdimension; Positionen feststehend                        | Positionen der Konfliktparteien mit der Zeit veränderbar   |
| <b>Annahmen über Konfliktlösungen</b>        | Monokausale Lösung;<br>Bestmögliche Lösung = Nullsummenspiel einschließlich Kompromiss; | Multikausale Lösung; (Wieder-)Herstellung funktionaler Zusammenhänge zwischen den Akteuren und Betroffenen führt zu optimalen Lösungen;<br>Bestmögliche Lösung = Koordinations- und Kooperationsleistung zur Findung von Vorteilen für alle Beteiligten (Win-Win-Lösung);<br>Kompromiss = zweitbeste Lösung. |

### **Konflikttypen**

Es gibt bis heute keine umfassende Konflikttheorie, die alle Aspekte von Konflikten im Naturschutzkontext abdecken würde. Dennoch lassen sich bestimmte Konfliktkategorien unterscheiden, die für die Analyse und Bewältigung der vorliegenden Fragestellung bedeutsam scheinen. Dabei handelt es sich zum einen um Inter-Gruppenkonflikte, d.h. Konflikte, die zwischen Gruppen oder Organisationen entstehen. Zum anderen wird zwischen „latenten“ und „offenen“ Konflikten<sup>187</sup> unterschieden.

In Anlehnung an BERKEL (2002) und ROSNER (2002) können zudem die folgenden Konflikttypen unterschieden werden: Sach- oder Beurteilungskonflikte, Verteilungs- oder Interessen-

<sup>184</sup> Vgl. Rümmer 1997, S. 32 f.

<sup>185</sup> nach Bühl 1972, S. 16-25.

<sup>186</sup> Vgl. Glasl 2002, S. 90 ff.

<sup>187</sup> Latente Konflikte sind verdeckt und werden nicht offen ausgetragen; manifeste Konflikte äußern sich im Konfliktverhalten der Beteiligten; offene oder manifeste Konflikte können aus latenten hervorgehen oder unvermutet ausbrechen; vgl. Rosner 2002, S. 205.

konflikte, Beziehungskonflikte und Wert- oder Bewertungskonflikte<sup>188</sup>. Es wird davon ausgegangen, dass sich die in FFH-Gebieten auftretenden Konflikte grundsätzlich diesen Typen zuordnen lassen und die gewählte Typisierung Ansatzpunkte für eine Konfliktbewältigung bietet.

Allerdings ist bei der Konfliktanalyse zu berücksichtigen, dass Konflikte in der Realität oft in Mischformen vorliegen, oder dass z.B. Interessen- oder Wertkonflikte hinter einer Sachargumentation verborgen werden. Oftmals werden auch Beziehungskonflikte nicht direkt benannt oder ausgetragen, sondern in Form ökonomisch motivierter Verteilungskonflikte ausgetragen. Diese gelten als objektiv und der Konfliktbetroffene erscheint so weniger angreifbar.

- ▶ **Sach- oder Beurteilungskonflikte** sind sachbezogene Auseinandersetzungen, die jedoch auch mit Emotionen ausgetragen werden können.
  - **Sachkonflikte** treten auf, wenn zwei Parteien zwar das gleiche Ziel verfolgen, sich aber über den Weg dort hin (Art der Mittel, Einsatz von Ressourcen, Wahl der Methoden usw.) nicht einig sind.
  - Um **Beurteilungskonflikte** handelt es sich bei Meinungsverschiedenheiten, die z. B. durch unterschiedliche Informationen oder Ansichten über einen Sachverhalt entstehen können.
- ▶ **Verteilungs- oder Interessenkonflikte** treten auf, wenn mehrere Gruppen, Personen usw. das gleiche knappe Gut haben wollen. Unter „knappem Gut“ sind nicht nur materielle Güter zu verstehen, sondern auch ideelle oder rechtliche wie z.B. Nutzungsrechte, finanzielle und technische Ressourcen oder auch soziales Prestige. Unterschieden werden:
  - Ökonomisch motivierte Verteilungskonflikte,
  - Durch Interesse an Macht-/Einflussserhalt motivierte **Interessenkonflikte**.
- ▶ **Wert- oder Bewertungskonflikte** treten auf, wenn unvereinbare Ziele, Prinzipien oder Grundsätze vertreten werden. Sie beruhen auf unterschiedlichen Auffassungen über den Status eines sozialen Objekts und sind i.d.R. soziokulturell motiviert.
- ▶ **Beziehungskonflikte** finden auf der persönlichen Ebene von Kommunikation und Interaktion statt; sie entstehen, wenn eine Partei eine andere nicht wertschätzt, verletzt oder demütigt. Dementsprechend führen sie häufig zu besonders harten und erbitterten Kämpfen zwischen den Konfliktparteien. Folgende Beziehungskonflikte werden unterschieden:
  - durch das Umsetzungsverfahren bzw. Verfahrensfehler motivierte Beziehungskonflikte,
  - durch Kommunikationsverfahren bzw. Kommunikationsprobleme motivierte Beziehungskonflikte.

---

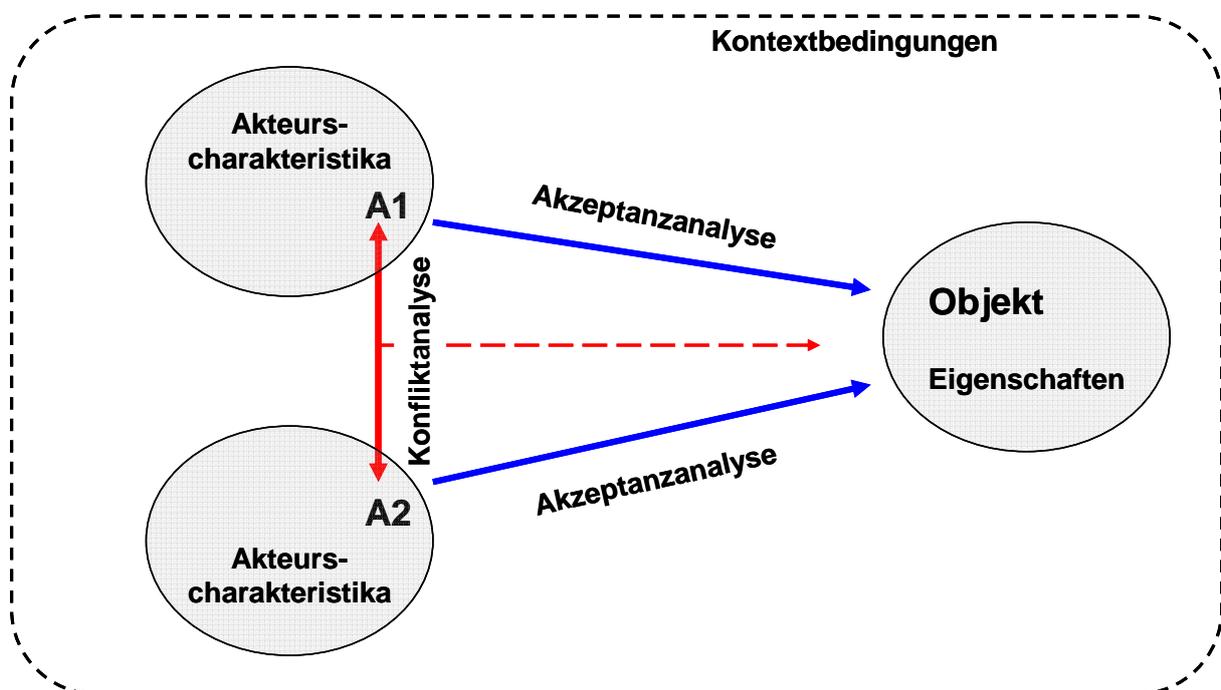
<sup>188</sup> Berkel 2002, S. 18. ff.; Rosner 2002, S. 202.

### **Abgrenzung von Akzeptanz und Konflikt sowie deren Bedeutung für den Forschungsprozess**

Konflikt- und Akzeptanzanalysen werden von verschiedenen Disziplinen mit unterschiedlichen Methoden durchgeführt<sup>189</sup>. Bei *Akzeptanz* bzw. Inakzeptanz und *Konflikten* handelt es sich jedoch um verwandte Phänomene:

- *Akzeptanz* (oder Inakzeptanz) wird von einem Akteur (Akzeptanzsubjekt) einem (Akzeptanz)Objekt entgegen gebracht, z.B. einem FFH-Gebiet oder den damit verbundenen Einzelaspekten. Bei einer Akzeptanzanalyse steht das Verhältnis des Akteurs zum betreffenden Objekt im Fokus der Untersuchung.
- Im *Konfliktfall* treffen mehrere Akteure aufeinander, die über ein Objekt (= Konfliktgegenstand) zueinander in Beziehung treten. Dabei kann sich der Grad an Akzeptanz (oder Inakzeptanz) dem Objekt gegenüber unterscheiden, oder durch unterschiedliche Aspekte motiviert sein. Im Fokus einer Konfliktanalyse liegt jedoch das Verhältnis mehrerer Akteure zueinander.

Die Gemeinsamkeiten von Konflikt- und Akzeptanzanalyse liegen in der erforderlichen Betrachtung der Charakteristika bzw. Handlungsvoraussetzungen der beteiligten Akteure, in der Erfassung der kontextuellen Rahmenbedingungen, in der Beschreibung des Konflikt- bzw. Akzeptanzgegenstandes und seiner Bedeutung für den/die Akteur(e). Abbildung 10 erläutert diesen Zusammenhang.



**Abbildung 10 Konflikte - Akzeptanz**

<sup>189</sup> Vgl. zu Konflikten (Analyse, Bewältigung): Berkel 2002, Glasl 2002, Rümmer 1997; vgl. zur Akzeptanz/Konflikten des Naturschutzes (Analyse, Steigerung): SRU 2002 a,b+c, Hofinger 2001, Brendle 1999 und Stoll 1999.

Für die Forschungsfragestellung müssen sowohl Elemente der Akzeptanz-, wie auch der Konfliktanalyse zur Anwendung kommen. Zum einen geht es darum, wie einzelne Akteure die Implementation der FFH-Richtlinie wahrnehmen und welche Erwartungen sie damit verknüpfen (*Akzeptanzanalyse*). Zum anderen geht es jedoch auch darum nachzuvollziehen, inwiefern in der gegebenen Akteurskonstellation Konflikte aufgetreten sind, welche die Implementation der FFH-Richtlinie verzögerten und eine positive Wahrnehmung der FFH-Gebiete verhinderten (*Konfliktanalyse*). Bei der Entwicklung der Strategieempfehlungen müssen schließlich Ansatzpunkte für eine Steuerung, bzw. Beeinflussung der Akzeptanz- bzw. Konfliktgenese gefunden werden.

### **I.1.2 Das Konzept der Schlüsselakteure**

In den bisherigen Ausführungen wurde stillschweigend von der Existenz von Akteuren ausgegangen, die eine bestimmte Form sozialer Beziehungen zueinander unterhalten können. Akteure können Einzelpersonen (*Individuelle Akteure*) oder unterschiedlich stark organisierte Gruppen von Personen sein (*Korporative Akteure*, bzw. *Kollektive Akteure*). In jedem Fall wird vorausgesetzt, dass Akteure über eine eigene Willensbildung und Handlungsfähigkeit verfügen<sup>190</sup>. Dies grenzt korporative Akteure von lockeren – auch als Quasi-Gruppen bezeichneten – Personengruppen ab, die einzelne (Interessens-)Merkmale gemeinsam haben.

Außerdem kann zwischen *staatlichen Akteuren* des Politisch-Administrativen Systems (wie z.B. Naturschutzbehörden) und *gesellschaftlichen Akteuren* (wie z.B. Interessensverbänden) unterschieden werden<sup>191</sup>.

#### ***Korporative Akteure***

Bei der Konflikttypologie wurde bereits dargestellt, dass Konflikte auch zwischen Gruppen, also auch zwischen korporativen Akteuren auftreten können. Diese Tatsache ist für die Analyse der Umsetzung der FFH-Richtlinie von besonderer Bedeutung, da hierbei eine Vielzahl korporativer Akteure beteiligt ist; angefangen von den staatlichen Akteuren, wie z.B. der Naturschutzverwaltung und den beteiligten oder betroffenen Fachverwaltungen, bis hin zu Interessensverbänden des Naturschutzes und der Landwirtschaft. Akzeptanz im eigentlichen Sinne kann von korporativen Akteuren nicht „empfunden“ werden. Wohl aber können im Zuge der gemeinschaftlichen Willensbildung, durch Absprachen, Entscheidungen oder Abstimmungen und vor dem Hintergrund der gemeinsamen Aufgaben- und Zielsetzung, sowie der akteurseigenen Ideologien Haltungen bestimmten Sachverhalten gegenüber eingenommen und kommuniziert werden. Interessenverbände sind hierfür das beste Beispiel.

Die Handlungen korporativer Akteure werden zum einen durch ihre Organisationsmerkmale, wie die hierarchische Organisation, die Mitgliederzusammensetzung, oder Entscheidungsstrukturen bestimmt. Zum anderen spielen jedoch auch individuelle Akteure als Mitglieder und Vertreter der Korporativen Akteure eine Rolle. Heiland (1999) beobachtet allerdings, dass diese Vertreter den an sie delegierten Entscheidungsrahmen oft nicht voll ausschöpfen, um die gemeinsamen Interessen nicht zu gefährden.

<sup>190</sup> Vgl. Mayntz & Scharpf 1995, S. 49 ff zu korporativen Akteuren.

<sup>191</sup> Heiland 1999, S. 119f.

Aus forschungspragmatischen Gründen empfehlen MAYNTZ & SCHARPF (1995, S. 50) die individuelle Komponente im strategischen Verhalten korporativer Akteure nur zu berücksichtigen, wenn „institutionelle Faktoren und der situative Kontext das beobachtbare Tun und Lassen eines korporativen Akteurs nicht ausreichend erklären können.“

### **Individuelle Akteure**

Bei den letztendlichen Adressaten der FFH-Richtlinie handelt es sich häufig um Individuelle Akteure, wie einzelne Land- und Forstwirte. Die Handlungen dieser Akteure werden vorrangig von ihren eigenen Voraussetzungen, ihren Interessen, Erfahrungen und Werten geleitet. Aus der Sicht der Naturschutzverwaltung handelt es sich hierbei jedoch um die Gruppe der „Betroffenen“. Diese können vor diesem Hintergrund auch als Quasi-Gruppe bezeichnet werden<sup>192</sup>.

### **Schlüsselakteure**

Sowohl für den empirischen Teil der Untersuchung, als auch für die Ausarbeitung effizienter Strategieempfehlungen, muss die Anzahl der betrachteten Akteure möglichst übersichtlich bleiben. Zur gleichen Zeit müssen die betrachteten Akteure den Implementationsprozess maßgeblich beeinflussen, also relevant sein. Diese „relevanten“ Akteure bieten zudem einen potentiellen Ansatzpunkt für die Strategieempfehlungen. Die weiteren Ausführungen werden sich deshalb auf so genannte Schlüsselakteure der Implementation beziehen. *Schlüsselakteure* sind Akteure, „die über besonders hohe Anerkennung, soziales Prestige, bestimmte Kompetenzen und einen überdurchschnittlich hohen Einfluss verfügen<sup>193</sup>“. Bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie vor Ort sind solche Schlüsselakteure in den verschiedensten Akteursgruppen zu finden. Sie lassen sich unterschiedlichen Akteurstypen zuordnen und agieren entweder als Individuelle Akteure oder als (Vertreter) kollektive(r) Akteure. Eine Auswahl der für diese Untersuchung in Frage kommenden Schlüsselakteure zeigt Tabelle 14.

---

<sup>192</sup> Der Umgang mit Quasi-Gruppen gestaltet sich als besonders schwierig. Aus Sicht der Naturschutzverwaltung handelt es sich um eine Gruppe, mit ähnlichen Zielen und Voraussetzungen, während die einzelnen Akteure ihre individuellen Bedürfnisse stark in den Vordergrund stellen.

<sup>193</sup> Heiland 2002, S. 145

Tabelle 14 Schlüsselakteure: Typen und Gruppen

| Akteurs-<br>gruppen                             | Akteurs-<br>typen | Individuelle Akteure   |  | Korporative Akteure   |   |
|---|-------------------|--|--|---|---|
|   |                   |  |  | Behörden  | Verbände / Interes-<br>senvertreter   |
| Grundeigentümer                                 |                   | Landwirte, Forstwirte  |  | Landratsamt, Gemeindeverwaltung                                   | Grundeigentümerverband, Bauernverband, Waldbesitzerverband, Bürgermeister     |
| Landbewirtschaftler                             |                   | Land- und Forstwirte, Berufsfischer und Jäger                  |  | Land- und Forstwirtschaftsbehörden<br>Jagd- und Fischereibehörden | Bauernverband, Waldbesitzerverband, Fischereiverband                          |
| Landnutzer<br>(„Flächennutzer“)                 |                   | Gewerbetreibende, Investoren<br>Tourismusbetriebe<br>Einwohner |  | Landratsamt, Gemeindeverwaltung                                   | Landtagsabgeordnete<br>Hotel- und Gaststättenverbände,<br>Stadt-/Gemeinderäte |
| Freizeitnutzer                                  |                   | Angler, Wassersportler, Jäger, Wanderer, Bergsteiger           |  | Landratsamt, Gemeindeverwaltung<br>Angelsportvereine,             | Wassersportvereine, Jagdverbände,<br>Naturfreunde, Deutscher Alpenverein      |
| Personen und Institutionen, die FFH-RL umsetzen |                   | Privatpersonen   |  | Natur- und Umweltschutzbehörden,<br>Bauämter                      | Natur- und Umweltschutzverbände   |

Im Folgenden werden die in Frage kommenden Schlüsselakteure zu Gruppen zusammengefasst:

- **Verantwortliche:** Akteure, die mit der Implementation der FFH-Richtlinie betraut sind. Je nach Verfahrensstand sind dies die Naturschutzbehörden verschiedener Ebenen, oder auch Landnutzungsverwaltungen, wie z.B. die Forstverwaltung.
- **Betroffene:** Meist individuelle Akteure, oder auch Vertreter von Firmen. Sie sind die letztendlichen Adressaten der Richtlinie mit direktem Zugriff auf die Schutzgüter. Auch Fachbehörden können in Einzelfällen zu den Betroffenen gerechnet werden.
- **Externe:** Verbände und Interessenvertreter, sie können auch als Kontextbestandteil der Beziehungen zwischen Verantwortlichen und Betroffenen aufgefasst werden<sup>194</sup>.

<sup>194</sup> Im anglo-amerikanischen Sprachraum findet sich zur Analyse von so genannten „Stakeholdern“ die Unterscheidung in *primary stakeholder* = positively or negatively affected (Betroffene); *secondary stakeholder* = intermediaries (Verantwortliche) und *external stakeholder* = not directly involved, but important (Externe); vgl. ODA 1995.

von Prittwitz 1990, S. 116ff unterscheidet die Interessen umweltpolitischer Akteure in „Verursacherinteressen“, „Betroffeneninteressen“ und „Helferinteressen“. Allerdings beziehen sich diese Kategorien auf Umweltbe-

### Interaktionen zwischen korporativen und individuellen Schlüsselakteuren

Der Umsetzungsprozess der FFH-Richtlinie ist gekennzeichnet von Interaktionen zwischen korporativen Schlüsselakteuren (z.B. verschiedene Fachverwaltungen, Fachverwaltungen und Interessenverbände), aber auch von Interaktionen zwischen korporativen Akteuren und Einzelakteuren. Diese verfügen über z.T. erheblich unterschiedliche Handlungsvoraussetzungen (z.B. Entscheidungswege, Interessen- und Ideologiebildung) und Kommunikationsstrategien, so dass Missverständnisse häufig vorprogrammiert sind. Abbildung 11 gibt einen stark schematisierten Überblick über die Interaktionsbeziehungen im FFH-Umsetzungsprozess.

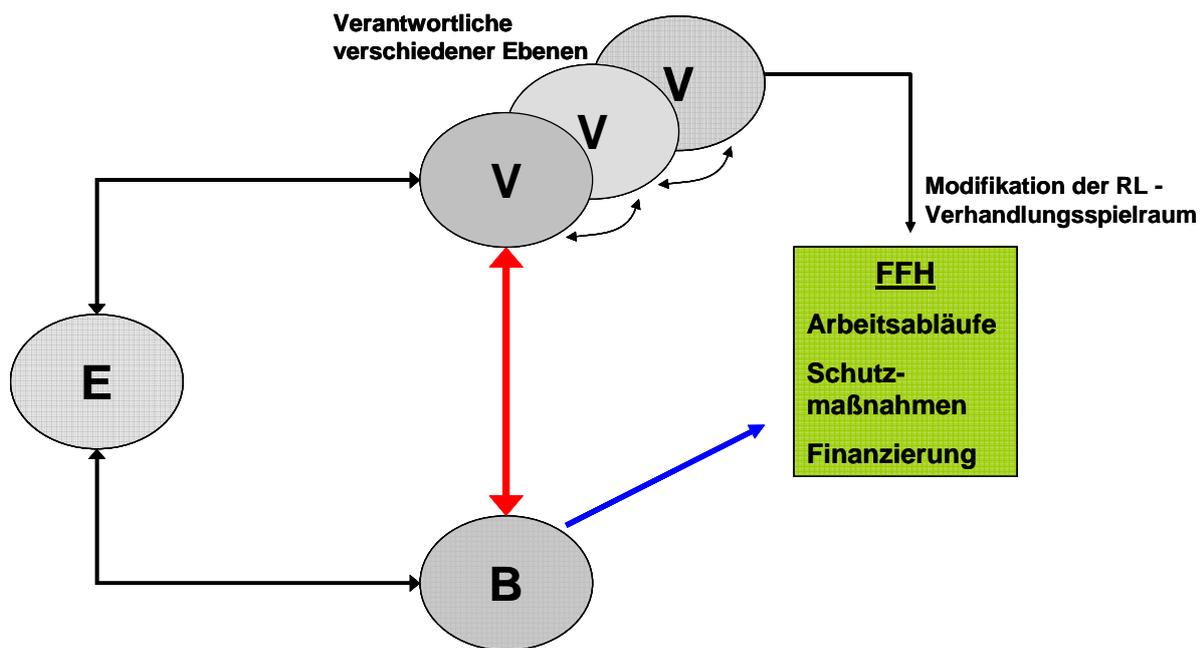


Abbildung 11 Interaktionsmodell

Bei den Externen (E) handelt es sich meist um korporative Akteure, die als Kontext in wechselnden Koalitionen auf die Verantwortlichen (V) und die Betroffenen (B) einwirken. Die Verantwortlichen sind als korporative Akteure untereinander sowohl vertikal als auch horizontal vernetzt. Hier können sowohl Inter-, als auch Intragruppenkonflikte entstehen. Bei den Betroffenen handelt es sich dagegen meist um individuelle Akteure mit geringer Vernetzung untereinander.

Die Interaktionen zwischen Verantwortlichen und Betroffenen werden von folgenden Aspekten bestimmt:

eintrüchtigungen und nicht auf den politischen Prozess an sich. *Helfer* sind demnach Akteure, die durch ihre Beteiligung am Umweltpolitischen Prozess profitieren, ohne diesen ursächlich mit zu verantworten. Insofern bestehen Parallelen zu den hier definierten Externen, die sich ebenfalls in den Prozess der Umsetzung der FFH-Richtlinie einbringen, ohne darin eine „natürliche“ Rolle zu haben. Sie übernehmen eher eine „Katalysatorfunktion“ im Prozess, die diesen sowohl in die Richtung der Interessen der Verantwortlichen oder der Betroffenen verlagern kann.

Der Begriff *Externe* ist für die vorliegende Themenstellung jedoch eher geeignet, da er die Eigeninteressen dieser Akteure impliziert. Der Begriff *Helfer* kann dagegen ein Interesse an der erfolgreichen Bewältigung des Umsetzungsprozesses der FFH-Richtlinie suggerieren, obwohl *Externe* gerade auch vom Scheitern dieses Prozesses profitieren können.

- Interaktion zwischen korporativen und individuellen Akteuren
- Interaktion einer hierarchischen Ebene (B) mit mehreren Ebenen (V)
- Verantwortliche können den Konflikt- bzw. Akzeptanzgegenstand (d.h. die Folgen der FFH-Richtlinie, Arbeitsabläufe, Schutzmaßnahmen oder den Finanzierungsrahmen) modifizieren, während die Betroffenen bisher die Wahl zwischen „annehmen“ und „ablehnen“ haben.

Im Untersuchungsverlauf sollen anhand dieses Interaktionsmodells Konfliktursachen und –konstellationen analysiert und Ansatzpunkte zu deren Behebung identifiziert werden. Als Ansatzpunkte für Strategieentwicklungen stehen insbesondere die von den Verantwortlichen steuerbaren Interaktionen in Zentrum der Analyse, da diese am ehesten beeinflusst werden können<sup>195</sup>.

### I.1.3 Ableitung des Untersuchungsrahmens

Aus den theoretischen und methodischen Erwägungen wurde der analytische Aufbau des Forschungsvorhabens abgeleitet. Dabei handelt es sich zum einen um die Auswahl von Untersuchungsfeldern für die Fallstudienanalyse. Zum zweiten konnten Vorüberlegungen für die Entwicklung der Strategieempfehlungen angestellt werden.

#### *Untersuchungsfelder der Fallstudienanalyse*

Folgende Untersuchungsfelder werden als relevant für die Fallstudienanalyse angesehen. Die Felder haben untereinander jeweils Schnittmengen und lassen sich nicht immer eindeutig voneinander abtrennen. Insbesondere die Konflikt- und Akzeptanzanalyse hat starke Bezüge zur Akteurs- und Kontextanalyse.

- **Akteursanalyse:** Akteurskonstellationen, Handlungsorientierungen, Interaktionsformen.
- **Konflikt- bzw. Akzeptanzanalyse:** Zuordnung der Konflikttypen, bzw. der Akzeptanz-/Inakzeptanzgrade zu den Akteuren und Akteurskonstellationen.
- **Kontextanalyse:** Institutioneller Kontext, Untersuchung der Vorgeschichte, Einfluss paralleler Entwicklungen anderer Politikbereiche, Beurteilung der bisher eingesetzten Instrumente.
- **Zukünftige Weiterentwicklung:** Ideen, Wünsche und Vorschläge bezüglich des weiteren Implementationsverlaufs. Diese können als Handlungsoptionen für die Entwicklung von Umsetzungsstrategien geprüft werden.

---

<sup>195</sup> Vgl. Überlegungen von Heiland 1999, S. 52. "Die für die Durchsetzung der Ziele des Naturschutzes entscheidende, weil seinen Akteuren einzig direkt zugängliche "Stellgröße" ist [...] das Verhalten der Akteure des Naturschutzes selbst."

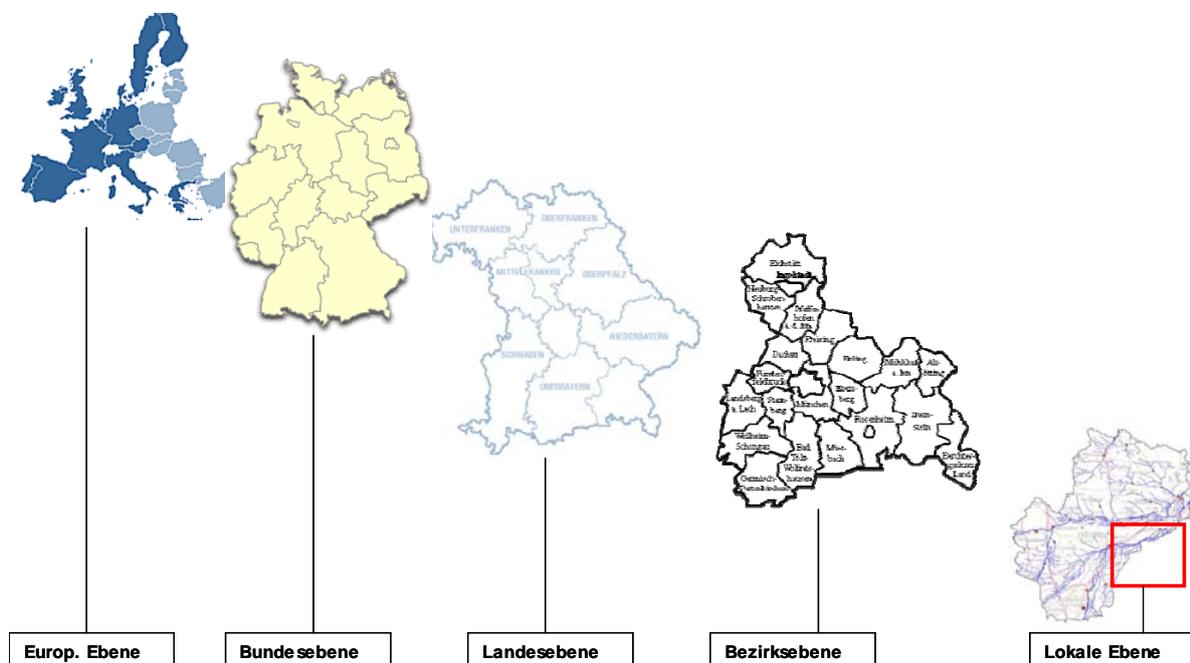
### **Ansatzpunkte für Strategieentwicklung**

Ausgehend von den Überlegungen zur Konflikt- und Akzeptanzentstehung, können Variationen sowohl durch die Änderung des Kontextes, durch die Änderung des Akzeptanz-, bzw. Konfliktobjektes, sowie durch Änderungen der Beteiligten Akteure erreicht werden. Da es sich nicht um statische Bedingungen, sondern um Prozesse handelt, kann außerdem der zeitliche Ablauf der Implementation variiert werden.

Folgt man zudem den Überlegungen von Heiland (1999), dass die Änderung oder Beeinflussung von naturschutzrelevantem Verhalten nur indirekt über die staatlichen Akteure gesteuert werden kann, geben sich folgende Ansatzpunkte für die Entwicklung von Strategien:

- Gestaltung der *organisatorischen Rahmenbedingungen* in denen die Verantwortlichen agieren.
- Gestaltung des weiteren Implementationsprozesses, d.h. des weiteren Ablaufs durch die Verantwortlichen.
- Gestaltung der *Kommunikationsbeziehungen* durch die staatlichen Akteure.
- Gestaltung der *materiellen Auswirkungen* der FFH-Richtlinie durch die staatlichen Akteure.

Da die für die vorliegende Fragestellung relevanten staatlichen Akteure außerdem auf verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems agieren, empfiehlt es sich, die Strategien auf diese Ebenen abzustimmen (vgl. Abbildung 12)



**Abbildung 12 Ebenen der Implementation**

Darüber hinaus können unterschiedliche Zielsetzungen der Steuerungsinterventionen unterschieden werden. Der unrealistische Idealfall einer erfolgreichen Implementation der Richtlinie wäre, alle beteiligten Akteure auf die Stufe 9 der Akzeptanzskala, also zu einem Engagement für die FFH-Richtlinie zu motivieren. Unter den gegebenen ökonomischen und auch zeitlichen Rahmenbedingungen kann es jedoch in einzelnen Gebieten auch sinnvoll sein, sich mit einer Duldung der Gebiete und einer Deckelung etwaiger Konflikte zufrieden zu geben.

VON PRITTWITZ (1990, S. 73ff) unterscheidet drei idealtypische umweltpolitische Handlungstypen, die auf unterschiedliche Voraussetzungen für die umweltpolitischen Problembewältigung reagieren<sup>196</sup>. Diese können in milderer Form auf die Anforderungen an die Umsetzung der FFH-Richtlinie übertragen werden.

- **Gefahrenabwehr:** bei akutem Zeit- oder Problemdruck durch Warnung oder staatlich-hierarchische Intervention. Hier wäre beispielsweise ein Planungs- oder Baustopp im Falle einer akuten Gefährdung eines prioritären Lebensraums einzuordnen.
- **Risikomanagement:** setzt bei langfristiger bekannter Gefährdung ein. Die FFH-Richtlinie selbst kann damit als Instrument des Risikomanagements angesehen werden. Bei der Umsetzung der Richtlinie kann klassischer Weise die Planung, Implementation und Überwachung von Managementmaßnahmen als Risikomanagement bezeichnet werden.
- **Strukturelle Ökologisierung:** zielt auf eine Internalisierung umweltfreundlicher Wertorientierungen und ein durchgängig bewusstes umweltverträgliches Handeln ab. Das oben genannte Beispiel eines durchgängigen Engagements für die FFH-Richtlinie entspricht diesem Zielzustand.

Diesem Modell können lose drei bekannte Steuerungsinstrumente, bzw. –mechanismen<sup>197</sup> zugeordnet werden (vgl. Abbildung 13):

- **Regulierung / Zwang:** direkte Steuerung gewünschten Verhaltens durch verbindliche Rechtsnormen, die mit Sanktionsmechanismen verbunden werden. Beispiel ist z.B. die Einrichtung von Schutzgebieten (z.B. NSG) – allerdings stellen sich hier Legitimations-, Implementations- und Kontrollfragen.
- **(Finanzielle) Anreize:** die bekannteste Form finanzieller Anreize im Naturschutz ist die Auflage von spezifischen Förderprogrammen, wie z.B. KULAP, VNP etc. Neben finanziellen Zuwendungen kann auch die Gewährung anderer Begünstigungen, z.B. auch eine frühzeitige Verfahrensbeteiligung, oder die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an einzelne Akteure als Anreiz fungieren<sup>198</sup>. Anreize zielen auf konditionale Akzeptanz ab, die jedoch abhängig von der Aufrechterhaltung des Anreizes, und damit labil, ist.
- **Überzeugung / Information:** indirekte Steuerung erwünschten Verhaltens durch Überzeugung. Der Zielpunkt ist im Idealfall Strukturelle Ökologisierung mit einer Internalisierung naturschutzrelevanter Werte.

---

<sup>196</sup> von Prittwitz 1990, S. 71 versteht Problembewältigung als ein Wirkungskriterium, das sich aus der Wirkungstiefe, der Wirkungsbreite, der Wirkungsgeschwindigkeit und der Wirkungsschärfe einer umweltpolitischen Maßnahme ergibt.

<sup>197</sup> Vgl. Braun & Giraud 2003, S. 152-156.

<sup>198</sup> Durch die frühzeitige Verfahrensbeteiligung und den direkten Kontakt mit den Entscheidungsträgern kann sich beispielsweise das Sozial-Kapital des jeweiligen Akteurs (subjektiv) erhöhen. (vgl. auch Korf 2002).

Die Strategieempfehlungen müssen folglich Überlegungen beinhalten, unter welchen Voraussetzungen und welcher Zielsetzung der Einsatz der jeweiligen Instrumente sinnvoll scheint. Die vorliegende Aufgabenstellung erfordert im Idealfall eine Änderung der Einstellung bei den Adressaten der FFH-Richtlinie, ohne jedoch die ökonomischen und zeitlichen Zwänge außer Acht zu lassen. Als besonders geeignete Instrumente können hierfür Anreize und Überzeugung, in geringem Maße jedoch auch Zwangsmaßnahmen gesehen werden.

|                             | Überzeugung / Information | Anreize | Zwang |
|-----------------------------|---------------------------|---------|-------|
| Gefahrenabwehr              |                           |         |       |
| Risiko-management           |                           |         |       |
| Strukturelle Ökologisierung |                           |         |       |

|  |                        |
|--|------------------------|
|  | ungeeignet             |
|  | bedingt geeignet       |
|  | gut geeignet           |
|  | klassisches Instrument |

Abbildung 13 Steuerungsinstrumente und umweltpolitische Handlungstypen

## I.2 Methodik der Fallstudienanalyse

Ziel der Fallstudien ist die empirische Bearbeitung der o.g. Untersuchungsfelder auf der operativen Ebene der einzelnen FFH-Gebiete.

Insbesondere werden bereits bekannte Konflikt- und Akzeptanzfaktoren auf ihre Relevanz und ihr Gewicht bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie hin überprüft. Da der Umsetzungsprozess der FFH-Richtlinie als Untersuchungsgegenstand im Konflikt- /Akzeptanzkontext neu ist, wird durch die Fallstudien außerdem die Suche nach gänzlich neuen, den Umsetzungserfolg bestimmenden Faktoren vorangetrieben.

Fallstudien garantieren den direktesten Zugang zu den einzelnen Akteuren in ihrem aktuellen Kontext. Außerdem ermöglichen sie die rückblickende Bewertung bereits eingesetzter Instrumente zur Konfliktlösung, bzw. Akzeptanzsteigerung. Dieses Wissen erleichtert wiederum die Entwicklung neuer Strategien für die Umsetzung der FFH-Richtlinie.

Kurzum: „Fallstudien stellen eine entscheidende Hilfe dar bei der Suche nach relevanten Einflussfaktoren und bei der Interpretation von Zusammenhängen.“<sup>199</sup>

Die Fallstudieneinheit ist im vorliegenden Fall das einzelne FFH-Gebiet, als Kondensationspunkt für die Akteure, Institutionen und Prozesse, die im Zusammenhang mit der FFH-Richtlinie stehen.

<sup>199</sup> Mayring 2002, S. 42.

## I.2.1 Auswahl der Fallstudien

Die Untersuchung von Fallstudien birgt grundsätzlich das Problem der Verallgemeinerbarkeit<sup>200</sup>. Besondere Bedeutung kam daher der Auswahl, der im Rahmen dieses Projektes untersuchten zehn Fallstudien aus der Fülle von insgesamt 3536<sup>201</sup> derzeit in Deutschland gemeldeten FFH-Gebieten zu.

Von den möglichen Auswahlverfahren wurde hier der Ansatz gewählt, die Varianz der Fallstudien möglichst breit zu streuen, so genannte „Exotenfälle“<sup>202</sup> jedoch auszuklammern. Es wurden zudem Fälle gewählt, die vor dem Hintergrund des (erarbeiteten) Vorwissens für besonders aussagekräftig gehalten wurden.

### **Auswahlkriterien**

Für die Auswahl der Fallstudien wurde das Vorwissen durch die Analyse FFH-relevanter Dokumente (Rechtsvorschriften, Informationsmaterial, etc.), die Auswertung von aktuellen Zeitungsberichten und telefonische Interviews mit Behördenvertretern aller 16 Bundesländer ergänzt. So wurden sieben Kriterienbereiche für die Fallstudienauswahl identifiziert, die als Variablen der Rahmenbedingungen für die Konflikt- bzw. Akzeptanzentstehung bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie angenommen wurden. Folgende Annahmen standen hinter der Fallstudienauswahl:

- **Bundesländer alt/neu:** Die Implementation der FFH-Richtlinie trifft in den alten Bundesländern auf andere strukturelle Voraussetzungen (Naturschutztradition, Verwaltungsaufbau, Besitzverhältnisse) als in den neuen Ländern.
- **Schutzstatus:** Es wurde davon ausgegangen, dass der Umgang mit FFH-Gebieten auf Flächen, die bereits einen Schutzstatus gem. §§ 23 und 24 BNatSchG haben, von den Erfahrungen, die bereits mit diesem Gebiet gemacht wurden bestimmt wird.
- **Meldeverfahren:** Es wurde davon ausgegangen, dass der Ablauf des Meldeverfahrens teilweise Konflikte produziert hat und die aktuelle (In)Akzeptanz der Gebiete noch heute beeinflusst. Es konnten drei Typen von Beteiligungsverfahren unterschieden werden, die teilweise nacheinander angewendet wurden:
  - Ausschließliche Trägerbeteiligung,
  - Beteiligung bis auf Kreis- oder kommunale Ebene,
  - (Standardisiertes) Beteiligungsverfahren bis auf Eigentümerebene.
- **Gebietsmanagement:** Es wurde davon ausgegangen, dass die Wahl und die Umsetzung des jeweiligen Schutzinstruments das Entstehen von Akzeptanz oder Konflikten beeinflusst.

---

<sup>200</sup> Steinke 1999.

<sup>201</sup> BfN, Stand 8.2003 ([www.bfn.de/03/030303.htm](http://www.bfn.de/03/030303.htm), letzter Zugriff 3.12.2003)

<sup>202</sup> Ein solcher Exotenfall wäre beispielsweise die Auseinandersetzung um das „Mühlenberger Loch“. Hierbei handelt es sich um einen stark politisch beeinflussten Einzelfall mit breitem Medienecho. Die dort wirkenden (gesellschaftlichen) Mechanismen sind in den anderen 3357 FFH-Gebieten weder bereits anzutreffen noch reproduzierbar.

Folgende Strategien werden für das Management / den Schutz der Gebiete angestrebt und kommuniziert:

- Schutzgebietsausweisung geplant/im Verfahren,
  - Managementplan in (kurz vor) Bearbeitung,
  - Integration in andere Planwerke angestrebt,
  - Vertragliche Vereinbarungen (in Verhandlung oder beschlossen),
  - noch keine Vorstellungen.
- **Potenzielle Konfliktfelder:** Verschiedene Landnutzungsformen werden aus unterschiedlichen Motivationen von unterschiedlichen Akteuren ausgeübt. Häufig angesprochene Landnutzungsformen, die in Konflikt mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie kommen können sind:
- Landwirtschaft,
  - Forstwirtschaft,
  - Tourismus / Sport,
  - Berufsfischerei,
  - bauliche Planungen,
  - Rohstoffgewinnung.
- **Lebensraumtypen:** Unterschiedliche Lebensraumtypen erfordern angepasste Schutzstrategien und unterliegen unterschiedlich starkem Nutzungsdruck. Aufgrund der inhaltlichen Nähe zu den potenziellen Konfliktfeldern erwies sich dieses Kriterium als nur wenig aussagekräftig<sup>203</sup>.
- **Prioritäre Lebensräume / Arten:** Gebiete mit prioritären Vorkommen müssen nach der FFH-Richtlinie<sup>204</sup> frühzeitig und besonders strikt geschützt werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Erwartung eines rigiden Schutzsystems das Entstehen von Konflikten und Akzeptanz von Anfang an beeinflusst<sup>205</sup>.

Anhang II enthält einen anonymisierten Überblick über die zehn Fallstudien.

---

<sup>203</sup> Unterteilung der in Deutschland vorkommenden Lebensraumtypen (Ssymank et al. 1998, S. 552 ff.) in folgende Gruppen KÜ = 1110 – 2190; SÜ = 3110 – 3270; HEI = 2310 – 2330; 4010-5130; GRA = 6210 – 6520; MO = 7110 – 7240; WALD = 9110 – 9430. Die Lebensräume 8110 – 8340 flossen aufgrund ihrer begrenzten Ausdehnung, bzw. der Eigenart bezüglich der Nutzungsformen (Alpenraum) nicht in die Untersuchung mit ein.

<sup>204</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992, Art. 4 Abs. 5, Art. 6 und Anhang III.

<sup>205</sup> Allerdings hat sich im Verlauf der Untersuchung der Fallstudien herausgestellt, dass entgegen der anfänglich vorliegenden Informationen in allen gewählten Fallstudien prioritäre Arten oder Lebensräume Grundlage der Meldung waren.

## I.2.2 Untersuchungsmethode und Auswertungsverfahren

### ***Erhebungsmethoden***

Die Untersuchung der Fallstudien erfolgte mit Methoden der qualitativen Sozialforschung, insbesondere Expertenbefragungen, Dokumentenanalysen und problemzentrierten Interviews.

Die (meist telefonischen) *Expertenbefragungen* erleichtern den Einstieg in das Forschungsfeld. In Gesprächen mit Behörden- und Verbandsvertretern konnte der aktuelle Verfahrensstand im jeweiligen Bundesland oder Untersuchungsgebiet ermittelt werden. Außerdem gaben diese Gespräche wertvolle Hinweise auf Schlüsselakteure.

Ein ähnliches Ziel wurde durch die *Dokumentenanalyse* vor dem Feldbesuch erreicht. Unter Dokumenten werden hierbei alle Formen von schriftlichem Material (Broschüren, Zeitungsartikel, Internetauftritte, Schriftstücke und Verträge) verstanden, die Aufschluss über die Situation in den Untersuchungsgebieten geben konnten.

Mit diesen Untersuchungsmethoden wurden im Vorfeld des Feldbesuchs „Steckbriefe“ zu den einzelnen Bundesländern ausgefüllt und das Umfeld, d.h. die Rahmenbedingungen, der einzelnen Fallstudien analysiert.

Dieses Vorwissen bildet die Grundlage für den Kern der Fallstudienuntersuchung, die *problemzentrierten Interviews* mit maßgeblichen Schlüsselpersonen. Diese Untersuchungsmethode erlaubt eine Kombination von induktiver und deduktiver Arbeitsweise<sup>206</sup>: auf der Grundlage vorab getroffener Annahmen über die Relevanz einzelner Untersuchungsfelder (vgl. Kapitel I.1) werden (neue) Faktoren identifiziert, welche die Konflikt- und Akzeptanzsituationen in FFH-Gebieten beeinflussen.

Eine Dokumentenanalyse – und weitere telefonische Expertenbefragungen – nach dem Feldbesuch stellen eine so genannte *Methodentriangulation*<sup>207</sup> dar und ermöglichen eine Überprüfung und Verfeinerung der Ergebnisse.

### ***Auswahl der Schlüsselakteure***

Aus forschungsökonomischen Gründen wurde eine Anzahl von 5-10 Schlüsselakteuren pro Fallstudien für die Interviews ausgewählt, auch wenn je nach Vielfalt der Interessenslagen und Organisationsgrad mehr Schlüsselakteure aus dem Feld genannt wurden. In diesen Fällen wurde auf eine Abdeckung möglichst kontrastierender Funktionen der Schlüsselakteure geachtet. Ergab sich eine Sättigung im Erkenntnisgewinn, wurde auf weitere Interviews verzichtet.

Ein Schwerpunkt wurde zudem auf Akteure der lokalen und regionalen Ebene gelegt. Akteure der Landes-, Bundes- und EU-Ebene wurden nur interviewt, wenn sie von direkter Bedeutung für den Umsetzungsprozess im Fallstudiengebiet waren. In den übrigen Fällen wurden

---

<sup>206</sup> Witzel 2000 bezeichnet den Erkenntnisgewinn im problemzentrierten Interview als „induktiv-deduktives Wechselspiel“, S. 1.

<sup>207</sup> Vgl. Flick 1996, S. 249-251.

diese Akteure nur erfasst, wenn sie zum Verständnis des Implementationskontextes notwendig waren. Insgesamt wurden 64 Akteure interviewt (vgl. Tabelle 15).

**Tabelle 15 Interviewte Akteure**

|                         | Behörden            | Interessen-<br>vertreter | Personen /<br>Firmen |  |
|-------------------------|---------------------|--------------------------|----------------------|--|
|                         | Korporative Akteure |                          | Individuelle Akteure |  |
| <b>Naturschutz</b>      |                     |                          | I                    |  |
| <b>Forst</b>            |                     | I                        |                      |  |
| <b>Landwirtschaft</b>   |                     |                          |                      |  |
| <b>Kommunen</b>         |                     |                          |                      |  |
| <b>Wirtschaft</b>       |                     |                          |                      |  |
| <b>Tourismus</b>        | I                   |                          |                      |  |
| <b>Wasserwirtschaft</b> |                     | I                        |                      |  |
| <b>Fischerei</b>        | I                   |                          |                      |  |

### **Auswertungsverfahren**

Die Auswertung der Interviews basiert auf einer vollständigen Transkription der angefertigten Tonbandaufzeichnungen. Darin wurden auch besonders auffällige situative Begebenheiten, wie beispielsweise Lachen, Ironie, großer Ärger oder Störungen festgehalten. Unterstützt wurde die Auswertung durch die Verwendung der Software MAXQDA, die ein wortgenaues Codieren und Wiederauffinden von Textstellen erlaubt.

Die Auswertung der Interviews selbst gestaltete sich als ein Prozess, in dem sich deduktive und induktive Elemente abwechselten.

In einem ersten Schritt wurden aus dem Vorverständnis heraus inhaltliche Wegweiser- und Faktenkategorien<sup>208</sup> entwickelt, die eine Vorstrukturierung der Interviews ermöglichten. Die eigentliche Analyse der konflikt- oder akzeptanzbegünstigenden Faktoren erfolgte in den anschließenden Schritten. In erneuten Durchgängen wurden aus dem Text heraus Kategorien gebildet, die dann wiederum vor dem theoretischen Hintergrund der Konflikt- und Akzeptanzentstehung benannt und eingeordnet werden konnten.

Anhand des Interaktionsmodells (vgl. Abbildung 11) wurden die Ergebnisse dieses zweiten Analyseschrittes in Beziehung zueinander gesetzt. Auf diese Weise konnten Verfahrensschritte und Interaktionspartner identifiziert werden, an denen Akzeptanzsteigerungsstrategien besonders wirksam ansetzen können.

Zur Ergänzung dieser Analyseschritte wurden die von den Interviewpartnern verwendeten, „Image-Konzepte“ genauer betrachtet. Unter Image-Konzepten – oder auch Vorstellung-

<sup>208</sup> Kuckartz 1999, S. 94.

bildern – „werden bildhafte, fantasieanregende Äußerungen verstanden, die prägnant und in verdichteter Form einen Sachverhalt, Ereignisse oder Beziehungen umschreiben.“<sup>209</sup> Mit diesen Image-Konzepten wird meist eine Wertung des Gesprächsgegenstandes transportiert. Je nachdem, ob die verwendeten Bilder positiv oder negativ belegt sind und aus welcher Lebenswelt sie entstammen, geben sie Hinweise auf die Einstellung des Sprechers zum Gesprächsgegenstand oder dem Gesprächspartner, bzw. Adressaten.

Insbesondere im Hinblick auf emotionale Ursachen für vordergründig rein sachliche Konflikt- oder Akzeptanzfaktoren und auf den Eskalationsgrad eines Konfliktes können diese Image-Konzepte wertvolle Hinweise liefern.

Um die Interaktionen zwischen den einzelnen Akteuren und die Kontextbedingungen angemessen zu berücksichtigen, erfolgte eine Einzelauswertung und Kontrastierung der zehn Fallstudien. Aus diesen Erkenntnissen wurden die Konfliktmuster (vgl. Kapitel 3.3) abgeleitet.

### **I.3 Untersuchung von Regionalentwicklungsprojekten**

Zur Ableitung von Strategieempfehlungen für das Management von FFH-Gebieten wurden neben den Ergebnissen aus den Fallstudienuntersuchungen auch Erfahrungen aus Projekten der integrierten Regionalentwicklung herangezogen. In der Regionalentwicklung werden seit vielen Jahren Erfahrungen mit der Integration unterschiedlichster Interessen in räumliche Entwicklungsstrategien gesammelt und z.T. auch wissenschaftlich aufbereitet. Es lag daher nahe, die dort gewonnenen Erkenntnisse auf ihre Übertragbarkeit für das FFH-Gebietsmanagement zu überprüfen.

Die Untersuchung von Regionalentwicklungsprojekten erfolgte als analytischer Zwischenschritt zwischen der Fallstudienanalyse und der Strategieentwicklung. Aufbauend auf den Fallstudienresultaten wurden vor allem Faktoren der *Aufbau-* und der *Ablauforganisation*, sowie der *Kommunikationsgestaltung* als übertragbar angenommen.

Durch ein literaturbasiertes Screening von Projekten der integrierten Regionalentwicklung wurden aktuelle Verfahren zur weiteren Analyse ausgewählt, die aufgrund ihres thematischen Schwerpunkts möglichst nah an den Aufgaben der FFH-Umsetzung waren. D.h. die Projekte sollten sich auf ländliche Räume beziehen, eine starke Naturschutzkomponente haben und einen erfolgreichen Ausgleich zwischen konfligierenden Interessen geschaffen haben. Folgende Projekte wurden daraufhin ausgewählt:

- Pilotvorhaben zur Aufstellung von Pflege- und Entwicklungsplänen im „*Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald*“ und im niedersächsischen „*Drömling*“
- Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung „*Rühler Schweiz – Weserbergland*“.

Durch Dokumenten- und Literaturanalyse und einzelne Expertengespräche wurden aus diesen Projekten Erfolgsfaktoren extrahiert, die auf das FFH-Gebietsmanagement übertragbar schienen. Ergänzt wurde diese Untersuchung durch die Sekundäranalyse des

- F+E-Vorhabens „*Naturschutz und Regionalentwicklung*“<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Beck 2001, S. 44.

<sup>210</sup> Böcher 2002.

das u.a. zeigt, welche Organisations- und Verfahrensaspekte besonders geeignet sind, um Naturschutzbelange in Regionalentwicklungsprozesse zu integrieren.

Die Ergebnisse dieser Analyse wurden gemäß der oben beschriebenen Ansatzpunkte für die Strategieentwicklung (S. I-13) bewertet und in die Entwicklung von Empfehlungen für das Management von FFH-Gebieten einbezogen.

## I.4 Zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf das weitere FFH-Umsetzungsverfahren

Die Umsetzung der FFH-Richtlinie ist ein laufender Prozess. Die Untersuchung darf sich deshalb nicht auf eine historisch-rekonstruierende Analyse der Konflikt- und Akzeptanzentstehung beschränken. Um Empfehlungen für den zukünftigen Umgang mit der Thematik geben zu können, ist es vielmehr nötig, Strukturen und Mechanismen zu identifizieren, deren Einfluss längerfristig wirksam ist. Dies wird zum einen durch das Untersuchungsdesign, zum anderen durch die Einordnung der Ergebnisse in bewährte, theoretisch fundierte Erklärungsmodelle gewährleistet.

Das Forschungsvorhaben fällt in eine Übergangszeit, in der die Meldung der FFH-Gebiete weitgehend abgeschlossen war und in einigen Fällen mit der Managementplanung begonnen wurde. Dieser Zeitpunkt ermöglicht eine zeitnahe Analyse des Meldeprozesses. Gleichzeitig ist ein Vergleich mit Fällen, in denen das Gebietsmanagement bereits begonnen wurde, möglich. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf das weitere Verfahren ist aufgrund folgender Punkte gewährleistet:

- **Auswahl der Fallstudien:** Bei der Auswahl der Fallstudien wurde darauf geachtet, möglichst viele Fälle zu betrachten, in denen sich das Gebietsmanagement zumindest im Planungsstadium befindet (vgl. auch I.2.1). Insgesamt konnten so acht unterschiedliche Managementansätze untersucht werden, die teilweise auch innerhalb einer Fallstudie auftraten<sup>211</sup>. Durch die Gegenüberstellung der Ergebnisse von Fallstudien mit und ohne Managementprozess konnte die Übertragbarkeit der Untersuchungsergebnisse aus dem Meldeprozess auf das Gebietsmanagement belegt werden.
- **Kontinuität der Akteurskonstellationen:** Das Verfahren der Richtlinienumsetzung vor Ort darf nicht als zwei-Pasen Prozess angesehen werden, auch wenn dies in der Richtlinie so angelegt ist. Die Akteurskonstellation vor Ort ändert sich in den meisten Fällen vom Melde- zum Managementverfahren nicht wesentlich. Die Akteure bringen folglich ihre Erfahrungen und Einstellungen in diesen zweiten Verfahrensschritt mit ein und begreifen die Umsetzung eher als einen fließenden Prozess. Die Erlebnisse aus dem Meldeverfahren sind damit ein wesentlicher „Kontext“parameter für das weitere Gebietsmanagement. Die Strategieempfehlungen müssen auf diese Voraussetzung reagieren.

---

<sup>211</sup> z.B. Fallstudie 9 in der Rahmenvereinbarungen und Schutzgebietsverfahren eng gekoppelt sind.

- **Permanente Rückkopplung der Ergebnisse:** Die Ergebnisse der Analyse wurden zum einen mit bewährten Erklärungsmodellen aus verschiedenen Disziplinen abgeglichen und so auf ihre Gültigkeit (mittlerer Reichweite) überprüft. Die Rückkopplung und Überprüfung der Ergebnisse durch Expertengespräche (z.B. im Umfeld von FFH-Managementtagungen) und den Abgleich mit der aktuellen Berichterstattung über die FFH-Umsetzung<sup>212</sup> macht die Gültigkeit der so bekräftigten Ergebnisse auch über die 10 Fallstudien hinaus wahrscheinlich.

---

<sup>212</sup> z.B. Bayern 2 Radio am 5.9.2002 (Bayerischer Rundfunk 2002) und am 3.12.2003

## **ANHANG II – Fallstudien**

| Fallstudie 1  | Konfliktfelder: Gemeindeentwicklung, Gewerbe, Landwirtschaft   |
|---|--|
| Bisher kein Schutzstatus                              | <p>Der Gebietsvorschlag wurde in der ersten Meldetranche vorerst abgelehnt und dann in die zweite Tranche aufgenommen.</p> <p>Es bestand ein Konflikt durch die geplante Erweiterung eines Betriebes. Dieser hatte die Reduktion des Meldevorschlages auf einen Mindestumfang im Kabinettsbeschluss zur Folge.</p> <p>Ein Teilbereich wird derzeit im Rahmen der Flurneuordnung umstrukturiert. In dieses Verfahren wurde die FFH-Umsetzung als zentrales Thema aufgenommen.</p> |
| Beteiligung auf Eigentümerebene; nicht standardisiert |  |
| Teilw. Integration in andere Verfahren                |  |
| Prioritäre Arten                                      |  |
| SÜ, GRA, MO, WALD <sup>213</sup>                      |  |

| Fallstudie 2                                    | Konfliktfelder: Forstwirtschaft   |
|---|---|
| Bisher kein Schutzstatus                        | <p>Die fachliche Meldegrundlage ist hier umstritten, da das aktuelle Vorkommen einer Anhang II Art nicht eindeutig belegt ist.</p> <p>Hieraus resultiert der Konflikt mit einem Privatwaldbesitzer, der stark verbandlich und politisch engagiert ist.</p> <p>Leichtere Konflikte mit der betroffenen Gemeinde die sich vor allem aus der Verfahrensgestaltung und nicht aus inhaltlichen Streitpunkten ableiten.</p> |
| Beteiligung auf Eigentümerebene; standardisiert |   |
| Kein Gebietsmanagement                          |   |
| Prioritäre Arten                                |   |
| WALD  |   |

<sup>213</sup> Unterteilung der in Deutschland vorkommenden Lebensraumtypen (Ssymank et al. 1998, S. 552 ff.) in folgende Gruppen KÜ = 1110 – 2190; SÜ = 3110 – 3270; HEI = 2310 – 2330; 4010-5130; GRA = 6210 – 6520; MO = 7110 – 7240; WALD = 9110 – 9430. Die Lebensräume 8110 – 8340 flossen aufgrund ihrer begrenzten Ausdehnung, bzw. der Eigenart bezüglich der Nutzungsformen (Alpenraum) nicht in die Untersuchung mit ein.

| <b>Fallstudie 3</b>                                 | <b>Konfliktfelder: Tourismus, Wassersport, Landwirtschaft</b>   |
|---|---|
| Bisher kein Schutzstatus                            | <p>Meldung der Gebiete nach Kabinettsbeschluss und Beteiligung bis auf die Landkreisebene.</p> <p>Starke Konflikte im Rahmen einer geplanten Naturschutzgebietsausweisung zur Sicherung des FFH-Gebiets. Verschiedene Landnutzungsformen (v.a. Tourismus, Landwirtschaft) befürchten hierdurch Einschränkungen und Wertverlust.</p> <p>Landesweite Rahmenvereinbarung mit einem Sportverband.</p> |
| Beteiligung bis auf Landkreisebene                  |   |
| Schutzgebiet geplant; Vereinbarung mit Nutzergruppe |   |
| Prioritäre Arten                                    |   |
| KÜ  |   |

| <b>Fallstudie 4</b>                                  | <b>Konfliktfelder: Landwirtschaft, Forstwirtschaft</b>   |
|--|--|
| Bisher kein Schutzstatus                             | <p>Auswahl des Gebiets nach Beteiligung der Betroffenen, wobei nicht auf alle Einwände eingegangen werden konnte.</p> <p>Bewirtschaftungseinschränkungen, Wertverlust und Verlust der Autonomie werden befürchtet.</p> <p>Gebiet eines Pilotmanagementplans.</p> |
| Beteiligung bis auf Eigentümerebene, standardisiert. |  |
| Managementplan in Bearbeitung                        |  |
| Prioritäre Arten                                     |  |
| SÜ, GRA, MO, WALD                                    |  |

| <b>Fallstudie 5</b>                                   | <b>Konfliktfelder: Rohstoffgewinnung, Rekultivierung</b>   |
|---|--|
| Teilweise NSG und LSG                                 | <p>Auswahl durch Landesamt unter Abstimmung mit den unteren Naturschutzbehörden. Stellungnahmen unstandardisiert bis auf Landkreisebene. In strittigen Fällen Gespräche des Umweltministeriums mit direkt betroffenen Betrieben.</p> <p>Konflikte mit Rohstoffgewinnung um die Erschließung einer Lagerstätte (Umgebungsschutz) – Demonstration.</p> <p>Konflikte mit Rekultivierung, da die Dynamik ehemaliger Abbauflächen im Widerspruch zum Schutzansatz der FFH-Richtlinie zu stehen scheint.</p> |
| Beteiligung bis auf Eigentümerebene; unstandardisiert |  |
| Managementplan (Teilfläche) in Bearbeitung.           |  |
| Prioritäre Arten                                      |  |
| SÜ, GRA, WALD   |  |

| <b>Fallstudie 6</b>                                      | <b>Konfliktfelder: Landwirtschaft</b>   |
|--|---|
| Größtenteils NSG   | <p>Während des Meldeverfahrens keine eigene Fachabteilung für Umwelt- und Naturschutz im Landkreis.</p> <p>Zum Zeitpunkt der Untersuchung war ein Pflegeprojekt durch einen Verband in Zusammenarbeit mit einem betroffenen Bewirtschafter geplant, das sich durch die ausbleibende Projektbewilligung jedoch verzögerte.</p> |
| Eingeschränkte Trägerbeteiligung                         |   |
| Verbandsprojekt zum Zeitpunkt der Untersuchung beantragt |   |
| Prioritäre Arten   |   |
| GRA, MO, WALD  |   |

| <b>Fallstudie 7</b>              | <b>Konfliktfelder: Forstwirtschaft</b>   |
|----------------------------------|--|
| Teilweise NSG                    | <p>Auswahl in der ersten Tranche fast ohne Beteiligung. Widersprüche durch Betroffene daher erst deutlich nach der Meldung.</p> <p>Flächenverkauf durch den Eigentümer an den Staat wird durch FFH-Gebiet erschwert.</p> |
| Eingeschränkte Trägerbeteiligung |  |
| Kein Gebietsmanagement           |  |
| Prioritäre Arten                 |  |
| HEI, WALD                        |  |

| <b>Fallstudie 8</b>                | <b>Konfliktfelder: Rohstoffabbau, Infrastrukturplanung</b>  |
|------------------------------------|---|
| Teilweise Schutzstatus             | <p>Auswahl des Gebietes auf der Grundlage der Vorranggebiete Naturschutz in der Landesraumordnung. Meldung wurde wegen geplanter Infrastrukturmaßnahmen verzögert und kam letztlich durch Druck der Europäischen Kommission (unter Beteiligung einer Bürgerinitiative) zu Stande.</p> <p>Konflikte durch Klage eines Baustoffunternehmers auf Rohstoffabbaugenehmigung.</p> <p>Mit der Landwirtschaft bestehen wenige Konflikte, da die FFH-fokussierte Förderkulisse anerkannt wird.</p> |
| Beteiligung bis auf Landkreisebene |   |
| Kein Gebietsmanagement             |   |
| Prioritäre Arten                   |   |
| GRA, WALD                          |   |

| Fallstudie 9   | Konfliktfelder: Landwirtschaft   |
|--|--|
| Bisher kein Schutzstatus                             | <p>Auswahl des Gebiets mit Konflikten verbunden, die durch die Rahmenvereinbarung entschärft werden konnten.</p> <p>Darin sind eine Übereinkunft über ein zukünftiges Schutzgebiet (LSG + NSG) und Optionen auf vertragliche Bewirtschaftung des Gebiets enthalten.</p> <p>Auch andere naturschutzrelevante Planungen wurden in diese Übereinkunft integriert.</p> |
| Beteiligungsverfahren bis auf Eigentümerebene        |  |
| Rahmenvereinbarung für Gebiet – Schutzgebiet geplant |  |
| Prioritäre Arten                                     |  |
| SÜ, GRA, MO, WALD                                    |  |

| Fallstudie 10                    | Konfliktfelder: Land-, Forst-, Teichwirtschaft, Erholung  |
|----------------------------------|---|
| Teilweise NSG                    | <p>Auswahl der Gebiete unter Beteiligung der Fachbehörden, welche die Öffentlichkeit nicht beteiligen durften. Bürgerbeteiligung in einem zweiten Schritt.</p> <p>Konflikte vor allem zwischen Landnutzern und Behörden wegen befürchteter Bewirtschaftungseinschränkungen und Autonomieverlust.</p> <p>Ein Pilotmanagementplan ist derzeit in Aufstellung. Für dessen Umsetzung werden die unteren Naturschutzbehörden zuständig sein.</p> |
| Eingeschränkte Trägerbeteiligung |   |
| Pilotmanagementplan              |   |
| Prioritäre Arten                 |   |
| SÜ, GRA, MO, WALD                |   |



