

SCHUTZGEBIETE: MODELLREGIONEN NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

PROTECTED AREAS: MODEL REGIONS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

INGO MOSE

Schutzgebiete verfolgen heute mehr als die klassischen Ziele des Naturschutzes und werden zunehmend auch als Instrumente der Regionalentwicklung angesehen. Mit den Herausforderungen und Problemen, die der Schutzgebietenwicklung aus diesen Ansprüchen erwachsen, beschäftigt sich die geographische Regionalforschung.

Nowadays, protected areas pursue much more than the classical goal of nature conservation: They are increasingly perceived as an instrument of regional development. Geographers involved in regional research investigate the ensuing challenges and repercussions for the future development of protected areas.



Nicht zwangsläufig ein Widerspruch: Naturschutz, Landwirtschaft und Tourismus in geschützten Landschaften. Not necessarily a contradiction: Conservation, agriculture and tourism in protected areas.

Große Schutzgebiete wie Nationalparks oder Biosphärenreservate erfüllen eine zentrale Funktion für den Naturschutz. Sie dienen der Erhaltung einzelner Arten und Lebensräume, der Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und der Bewahrung wertvoller Landschaften. Neben dem Naturschutz nehmen Schutzgebiete auch eine Reihe anderer Aufgaben wahr. Unbestritten ist die Bedeutung, die sie für Naherholung und Tourismus, für Umweltbildung und Forschung spielen. Hinzu kommen in vielen

Large protected areas like national parks or biosphere reserves fulfil a vital function in the conservation of nature. They help to preserve natural habitats and populations of species, the efficiency and functional ability of ecosystems, and the conservation of valuable landscapes. Beside the protection of nature, these areas also perform a number of other important tasks. Their significance for recreation and tourism goes without saying, and they are becoming increasingly important in the fields of environmental education and research. On

Schutzgebieten andere Nutzungen, etwa durch die Land- und Forstwirtschaft. Mit einer derart multifunktionalen Ausrichtung der Schutzgebiete sind besondere Herausforderungen verbunden. Die vielen Aufgaben, die Schutzgebiete erfüllen sollen, bergen das Risiko räumlicher Nutzungskonflikte, beispielsweise zwischen Naturschutz und Tourismus. Deshalb ist die Abstimmung und Steuerung der unterschiedlichen Funktionen von zentraler Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als multifunktionale Schutzgebiete zunehmend als Instrumente der Regionalentwicklung angesehen werden, mit denen gezielt Prozesse der regionalen Entwicklung befördert, Arbeitsplätze geschaffen und Einkommen generiert werden sollen.

Vielfalt der Schutzgebiete

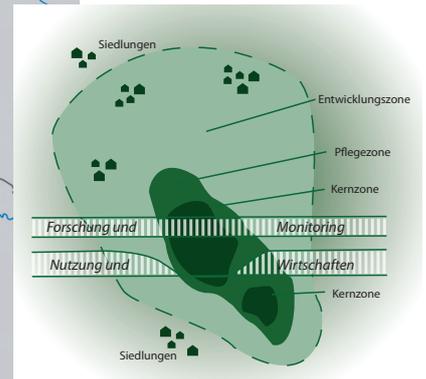
Weltweit sind die Aufgaben von Schutzgebieten in einer Vielzahl von Gebietskategorien festgelegt. Allein in Europa gibt es eine - oft verwirrende - Vielzahl von Schutzgebieten mit unterschiedlichen Rechtstiteln, die in den nationalen Naturschutzgesetzen verankert sind. Hinzu kommen spezielle Schutztitel der Europäischen Union (Natura 2000). Eine bedeutende Rolle spielen auch weltweite Prädikatisierungen, etwa als Welterbestätten der UNESCO. Um die Ziele von Schutzgebieten transparenter und vergleichbarer zu machen, wurde von der Weltnaturschutzunion IUCN (International Union for Conservation of Nature) ein System sechs unterschiedlicher Schutzgebietskategorien entwickelt. Die Implementierung dieses Systems ist freiwillig und setzt gesetzliche Regelungen auf nationaler Ebene nicht außer Kraft. Betrachtet man die räumliche Verteilung der Schutzgebiete in Europa, so fällt die starke Dominanz der Kategorie V „Geschützte Landschaften“ auf. Sie nimmt rund 46 Prozent aller geschützten Flächen ein. Dabei sind die Unterschiede der Schutzgebiete dieser Kategorie beträchtlich. Sie umfasst, um zwei Beispiele zu nennen, den „Naturpark“ nach nationalem Recht in Deutschland, Österreich und Südtirol ebenso wie den „Parc Naturel Régional“ in Frankreich. Auch das Biosphärenreservat fällt als länderübergreifendes Gebiet in diese Kategorie. Nicht zuletzt wegen dieser Unschärfe wurde der Kategorie V – im Vergleich zur imageträchtigen Kategorie II „Nationalparke“ - lange Zeit kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Das allerdings gehört inzwischen der Vergangenheit an. Heute sind es gerade die „Geschützten



Links: „Living Landscapes“: Biosphärenreservate in Deutschland, Stand 2009.

„Living Landscapes“: Biosphere reserves in Germany, as of 2009.

Unten: Schematische Gliederung eines Biosphärenreservats und Darstellung der Funktionen. Schematic structure of a biosphere reserve and illustration of functions.



top of this, many conservation areas also play an important role in agriculture and forestry.

With such a multifunctional orientation, these protected areas inevitably give rise to a number of controversial issues. The various demands placed on conservation carry the risk of sparking conflicts with regard to their use – the oft contradictory interests of nature protection and tourism, for instance. It is therefore crucial that the different functions are carefully coordinated and controlled. This becomes even more apparent as multifunctional conservation areas are increasingly seen as instruments of regional development, which can be used to create jobs and generate income, as well as to promote targeted processes of regional development.

Different types of protected areas

Globally, national programmes divide the tasks of protected areas into a large number of different categories. In Europe alone, various categories are anchored in the national legislation of member states – often with somewhat confusing legal nomenclature. Then there are the special protection forms decreed by the European Union (Natura 2000). An important role is also played by worldwide nominations, for instance the UNESCO World Heritage List. In an attempt to make protected areas more transparent and comparable, the IUCN, International Union for Conservation of Nature, has proposed a system comprising six different categories of protected areas. Countries

Landschaften“, die in den Mittelpunkt des Interesses gerückt sind, weil hier, so die Definition der IUCN, „das Zusammenwirken von Mensch und Natur im Lauf der Zeit eine Landschaft von besonderem Charakter geformt hat; mit herausragenden ästhetischen, ökologischen und/oder kulturellen Werten und oft außergewöhnlicher biologischer Vielfalt“.

Dynamischer Gebietsschutz

In der zunehmenden Ausweisung von Schutzgebieten, die der IUCN-Definition entsprechen, kommt ein ganzheitlicher Anspruch an die Ziele und Aufgaben zum Ausdruck, der als paradigmatische Erweiterung des modernen Gebietsschutzes interpretiert wird. Charakteristisch für dieses Verständnis ist die Überwindung des im Naturschutz lange dominanten Segregationsdenkens, das auf eine weitgehende Trennung von Mensch und Natur in Form von „Reservaten“ zielte. Gerade für die seit Jahrhunderten anthropogen gestalteten Kulturlandschaften Europas war diese Trennung nur höchst eingeschränkt realisierbar. Mit einem dynamischen Verständnis des Gebietsschutzes gemäß der IUCN-Definition sind nun die Voraussetzungen dafür gegeben, Schutzgebiete in ihrer Multifunktionalität anzusprechen und als Modellgebiete für eine tragfähige Integration von Schutz- und Entwicklungsfunktionen zu gestalten. Die Almwirtschaft im Hochgebirge liefert hierfür ein Beispiel: Sie dient gleichermaßen der Erhaltung wertvoller alpiner Weideökosysteme und der Vermarktung hochwertiger agrarischer Produkte (Milch, Käse etc.). Damit sind die „klassischen“ Ziele des Naturschutzes nicht hinfällig; das erweiterte Verständnis des Gebietsschutzes lässt ausdrücklich unterschiedliche Grade der Integration von Schutz- und Entwicklungsfunktionen nebeneinander zu.

Indem Schutzgebiete vermehrt Aufgaben der Regionalentwicklung übernehmen, wachsen die Herausforderungen an ihre Planung und Kommunikation. Lange Zeit wurden Schutzgebiete meist „von oben“ durchgesetzt, ohne Bevölkerung und Akteure hinreichend zu informieren. Eklatante Akzeptanzdefizite in den betroffenen Regionen waren oft die Folge. Heute setzt sich die Einsicht durch, dass Naturschutzplanungen bereits im Vorfeld unter den Betroffenen kommuniziert und stärker als bisher „von unten“ entwickelt werden müssen. Dies wird als zentrale Voraussetzung dafür gesehen, dass eine ausreichende Akzeptanz hergestellt und in Kooperation mit den Betroffenen dauerhaft gesichert wird.

Als vorbildlich im Hinblick auf die Planung gelten heute – mehr als andere Gebietstypen – viele Biosphärenreservate. Die ihnen zugrunde liegenden konzeptionellen Vorstellungen bieten ideale Voraussetzungen dafür, diese Gebiete modellhaft als „living landscapes“ zu erproben. Dabei spiegelt die Entwicklung der Biosphärenreservate selbst die sukzessive Erweiterung des modernen Gebietsschutzes wider. So geht das Konzept der Biosphärenreservate auf eine weltweite Initiative der UNESCO aus dem Jahr 1974 zurück. Ursprüngliches Ziel des unter dem Programm „Man and Biosphere“ etablierten Netzwerks von Schutzgebieten war der weltweite Schutz wertvoller natürlicher Ökosysteme. In Folge des Weltgipfels in Rio de Janeiro 1991 wurde diese Konzeption im Rahmen der sogenannten Sevilla-Strategie ab 1996 um die modellhafte Erprobung nachhaltiger Formen der Landnutzung und Regionalentwicklung erweitert. Voraussetzungen für die erfolgreiche Implementierung dieser neuen Generation von Biosphärenreservaten sind das zugrunde liegende Zonierungskonzept, die Einbeziehung von Bevölkerung und Ak-

teuren, die in den Mittelpunkt des Interesses gerückt sind, weil hier, so die Definition der IUCN, „das Zusammenwirken von Mensch und Natur im Lauf der Zeit eine Landschaft von besonderem Charakter geformt hat; mit herausragenden ästhetischen, ökologischen und/oder kulturellen Werten und oft außergewöhnlicher biologischer Vielfalt“.

remain free to decide whether they adopt this system and it cannot subordinate regulations in place at the national level. An analysis of the spatial distribution of protected areas in Europe reveals the pronounced dominance of Category V, “Protected Landscapes”. This category accounts for some 46 percent of all protected land surfaces. But there are considerable differences between the types of protected areas contained in this category. For instance, the “Naturpark” under national law in Germany, Austria and South Tyrol, and the “Parc Naturel Régional” in France are placed within this category together with the internationally accepted term “biosphere reserve”.

Not least due to this lack of conceptual clarity, for a long time Category V was somewhat neglected in comparison with the image-reflecting Category II “National Parks”. That is now a thing of the past. Today, above all it is the “Protected Landscapes” which have become the focus of interest: This is because according to the IUCN definition a protected landscape is an “area where the interaction of people and nature over time has produced an area of distinct character with significant aesthetical, ecological and/or cultural value and often outstanding biological diversity”.

Dynamic area protection

The increasing designation of protected areas conforming to the IUCN Category V definition goes hand in hand with an increasingly holistic approach to the goals and tasks, interpreted as a paradigmatic extension of modern area protection. Characteristic for this interpretation is a rejection of the type of “segregation thinking” which was for a long time dominant in nature protection. In essence, this type of approach pursued the separation of man and nature in the form of “reserves”. Particularly in the case of the cultivated landscapes of Europe, which have for centuries been impacted by anthropogenic activities, this separation was only feasible to a very limited extent. Adopting a more dynamic understanding of what constitutes a protected area furnishes a precondition for approaching the multifunctionality of protected areas, shaping them as model areas for the workable integration of protection as well as development functions. For example, pasture farming in the Alps: This simultaneously serves the conservation of valuable Alpine ecosystems and the production of high-quality agricultural produce (milk, cheese, etc.). This does not obstruct the “classical” goals of nature protection; such an expanded understanding of what constitutes a protected area permits a certain level of integration between protection and development functions.

To the same extent that protected areas increasingly assume a role in regional development, demands on their planning and communication of their goals are growing, too. For a long time, it was common for protected areas to be decreed from “the top”, with no participation on the part of the public and relevant actors. Glaring deficits of public acceptance in the regions affected were frequently the result. Today there is a general understanding that the planning of protected areas needs to be conducted at an early stage with the participation of the affected population and that it is more strongly impacted from “the bottom”. This is perceived as a crucial precondition for obtaining sufficient public support and securing this in the long term in co-operation with the relevant actors.

In this regard, and in contrast to other types of protected areas, many biosphere reserves can be seen as exemplary. Their underlying conceptual ideas furnish the ideal prerequisite for testing them as models of “living landscapes”. At the same time the development of biosphere reserves reflects the successive extension of modern concepts of protecting areas: The concept of biosphere reserve originated from a worldwide UNESCO initiative in 1974. The original goal of the network of protected areas set up as result of the programme “Man and

teuren in Planung und Entwicklung, der Aufbau professioneller Managementstrukturen, die Etablierung eines Monitorings zur Qualitätssicherung sowie die Nutzung geeigneter Förderprogramme für die Entwicklung des Schutzgebiets.

Ausblick

Wie die jüngere Entwicklung des Gebietsschutzes zeigt, ist in fast allen Ländern Europas ein großer Zuwachs an Schutzgebieten festzustellen. Diese Entwicklung ist noch längst nicht abgeschlossen. In einigen Staaten ist im Gegenteil in naher Zukunft mit einer substantiellen Ausweitung des Schutzgebietssystems zu rechnen. Vor allem die Implementierung dynamisch ausgerichteter Schutzgebiete, die unter die IUCN-Kategorie V fallen, spielt dabei eine herausragende Rolle. Bezeichnend ist auch die aktuelle Diskussion in der Schweiz und Norwegen, wo eine Implementierung neuer Schutzgebietstypen auf der Agenda steht, die sich am Paradigma des dynamischen Gebietsschutzes orientiert.

Die praktische Ausgestaltung dynamischer Schutzgebietskonzepte in Europa vermittelt bislang noch ein ausgesprochen heterogenes Bild. Obwohl viele der neuen Schutzgebiete von ihrem Anspruch her dem dynamischen Ansatz zuzuordnen sind, ist nach wie vor ein erhebliches Theorie-Praxis-Gefälle zu konstatieren. Vielfach ist dieses dem experimentellen Status geschuldet. Viele Biosphärenreservate dagegen repräsentieren erfolgreiche Beispiele für die Ausgestaltung integrierter Entwicklungsansätze nach dem Leitbild der Nachhaltigkeit. Erfahrungen aus einer Reihe etablierter Biosphärenreservate, z.B. aus dem Entlebuch in der Schweiz oder der Rhön in Deutschland, können eine Vorbildfunktion für andere dynamische Schutzgebiete übernehmen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Schutzgebiete in Zukunft mehr noch als bisher einer überzeugenden Kommunikation ihrer Ziele und Aufgaben bedürfen – und zwar sowohl innerhalb der betroffenen Region als auch in der Gesellschaft als Ganzes. Best Practice-Beispiele können dabei helfen, den großen Wert der Schutzgebiete sichtbar zu machen und gleichzeitig für die Idee des Gebietsschutzes zu werben. In diesem Sinne bedürfen Schutzgebiete einer intensiven Partizipation, um im Zusammenwirken von öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren eine möglichst dauerhafte Akzeptanz zu erzielen. Hierin liegt auch der Schlüssel für die Modellfunktion, die Schutzgebiete heute für eine nachhaltige Entwicklung einnehmen sollen: Als Vorbildregionen für unsere Landschaften von morgen.

Biosphere” was the global protection of valuable natural ecosystems. Subsequent to the international summit meeting held in Rio de Janeiro in 1991, this conception was expanded in 1996 within the scope of the so-called Sevilla Strategy, which foresaw exemplary pilot projects for sustainable land use and regional development. Prerequisite for the successful implementation of this new generation of biosphere reserves is the underlying concept of designating protective zones, involvement of the resident population and relevant actors in the planning and development process, the creation of professional management structures and a monitoring system for quality assurance, as well as the use of suitable support programmes for the development of protected areas.

Outlook

As recent developments show, there is a considerable increase in the number of protected areas being established in virtually all European countries. This development still has a long way to go. In the near future it can be expected that several countries will witness a substantial expansion to their system of protected areas. Especially the implementation of dynamic protected areas falling under the IUCN Category V will play a significant role. Furthermore, the current discussion in Switzerland and Norway, where new types of protected areas oriented to the paradigm of dynamic protection are on the agenda.

So far, the practical fleshing out of dynamic concepts of protected areas in Europe presents a highly heterogeneous picture. Although many of the new protected areas may on paper subscribe to a dynamic approach, there is still a very wide gap between theory and practice. This can often be attributed simply to teething problems. By way of contrast, a large number of biosphere reserves stand for successful examples of how an integrated development approach can be im-

plemented which is conform with principles of sustainability. The experiences of a number of established biosphere reserves, e.g. Entlebuch in Switzerland and the Rhön in Germany, can serve as role models for other dynamic protected areas.

Against this backdrop, it becomes clear that protected areas will in future call for much more than simply a convincing communication of their goals and tasks – both within the regions affected as well as in society as a whole. Examples of best practice can assist in making the great value of protected areas more visible and also promote the whole idea. If they are to receive lasting acceptance, there must be intensive participation in interaction between public, private, and civil-society actors to promote the concept. This is also the key to the model function protected areas can fulfil in sustainable development today: As role-model regions for the landscapes of tomorrow.

Der Autor The author



Prof. Dr. Ingo Mose ist seit 2005 Hochschullehrer für Regionalwissenschaften am Institut für Biologie und Umweltwissenschaften (IBU) und Gründungsmitglied von ZENARiO, dem Zentrum für Nachhaltige Raumentwicklung in Oldenburg. Mose studierte Geographie, Germanistik und Erziehungswissenschaften an der Universität Osnabrück, Standort Vechta. Von 1986 bis 1992 war er dort Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Geographie. Anschließend übernahm er Lehraufträge, Vertretungs- und Gastprofessuren, u.a. an der Universität Bremen, der Keele University (Großbritannien) und der Universität Wien (Österreich). Bevor er an die Universität Oldenburg wechselte, war Mose von 1998 bis 2005 Professor für Regionalwissenschaften an der Hochschule Vechta. Seine Forschungsschwerpunkte sind Gebietsschutz, Regionalentwicklung, Regional Governance und Nachhaltiger Tourismus.

Prof. Dr. Ingo Mose has been professor for regional science at the Institute for Biology and Environmental Sciences (IBU) since 2005 and is a founder member of ZENARiO, the Centre for Sustainable Spatial Development in Oldenburg. Mose studied geography, German studies and educational science at Osnabrück University, Vechta campus, where from 1986 to 1992 he worked as a research assistant in the Geography Department. Following this he accepted various lecturing assignments and held posts as visiting professor and adjunct professor, i.a. at the University of Bremen, Keele University (Great Britain), and the University of Vienna (Austria). Before moving to Oldenburg University, from 1998 to 2005 Mose was Professor for Regional Studies at Vechta University. His main areas of research include nature conservation, regional development, regional governance and sustainable tourism.