

### **3. Methoden der Leitbild- und Zielentwicklung**

Ein wesentliches Ziel des Projektes war es, ein geeignetes Vorgehen bei der fachlichen Entwicklung von Leitbildern des Naturschutzes für eine großräumige und sehr vielfältig ausgestattete Kulturlandschaft zu entwickeln, das dem wachsendem Anspruch an kooperative Prozesse in der landschaftsbezogenen Planung gerecht werden kann.

In methodischer Hinsicht war daher eine zentrale Frage, wie eine inhaltliche Beteiligung der (landwirtschaftlichen) Bevölkerung zum wechselseitigen Vorteil ablaufen kann und mit welchen Instrumenten Kooperations- und Konfliktbereiche identifiziert und Probleme einer Lösung näher gebracht werden können.

#### **3.1 Grundprinzipien und Begriffsklärungen**

Leitbilder und Leitbildentwicklung sind Themen, die seit einigen Jahren in der Naturschutz- und Landschaftsplanung intensiv diskutiert werden (z.B. v. HAAREN 1988, 1991; KIEMSTEDT 1991; MARZELLI 1994; JESSEL 1996; WIEGLEB 1997; PLACHTER & WERNER 1998). In diesem Forschungsvorhaben sind Fragestellungen zur Entwicklung von Leitbildern und Ableitung von Szenarien von zentraler Bedeutung. Einerseits geht es um die grundsätzliche Herangehensweise bei der Erarbeitung von Leitbildern bzw. Leitbildvarianten für Auen. Andererseits stellt die diskursive und interdisziplinäre Erarbeitung von Leitbildern eine wesentliche Schnittstelle für die Zusammenarbeit im Projektverbund dar.

Im Hinblick auf die Erarbeitung konkreter Entwicklungsziele und Konzepte für die Region in Zusammenarbeit mit Landwirten und landwirtschaftlichen Institutionen können Leitbilder (und darauf aufbauende Szenarien; s.u.) Zielkonflikte zwischen den Einzelzielen (z.B. zu verschiedenen Schutzgütern) zulassen, nachvollziehbar machen und damit Entscheidungsoptionen und Zielalternativen darstellen.

Es gibt keine einheitliche Definition des Begriffes „Leitbild“ im planerischen und naturschutzfachlichen Sprachgebrauch, da der Begriff in den verschiedenen Disziplinen unterschiedlich entwickelt ist und benutzt wird. Die allgemeine Diskussion und speziell auch die Erfahrungen innerhalb der Forschungskonzeption „Elbe-Ökologie“ zeigen, dass wesentliche Voraussetzung bei der Arbeit mit Leitbildern die Definition der verwendeten Begriffe hinsichtlich verschiedener Teilschritte und Einflussgrößen ist. Daher wurde in Projektworkshops und in einem eigenen Leitbildarbeitskreis des Projektes folgender Katalog grundlegender Begriffsdefinitionen erstellt.

## Begriffsdefinitionen und -erläuterungen

Der Begriff des Leitbildes wird in ein logisch-hierarchisches System mit zunehmender Spezifizierung der Ziele eingeordnet. Aus zunächst allgemeinen Zielen und Prinzipien (Leitprinzipien, Leitlinien) werden konkrete (regionale) Leitbilder und Umweltqualitätsziele abgeleitet<sup>1</sup>.

### Leitlinien (auch Leitprinzipien oder Grundsätze)

Leitlinien sind nicht raumspezifisch - bzw. auf sehr große Einheiten (EU, Deutschland) bezogen - und regionalen Leitbildern übergeordnet. Es wird davon ausgegangen, dass es unter dem Grundsatz des Schutzes der Naturgüter keinen bzw. nicht nur einen einzigen "Idealzustand" der Landschaft gibt, sondern verschiedene Leitlinien Gültigkeit haben.

Beispiele: Erhalt der Biodiversität, Minimierung von qualitativ oder quantitativ problematischen Stoffeinträgen in den Boden etc..

### Leitbild

Generell lässt sich als Leitbild ein „zukünftiger Zustand [bezeichnen], der durch zweckmäßiges Handeln und Verhalten erreicht werden soll“ (LENDI 1995). Auch in der Raumordnung wird der praktische Aspekt eines Leitbildes betont: „Der Entwurf eines Leitbildes dient der Orientierung und kann zu einem grundsätzlichen Einigungsprozess der Akteure führen“ (HEIN 1998).

Die Diskussion im Naturschutz hat in den letzten Jahren zwei unterschiedliche Begriffsverwendungen für Leitbilder hervorgebracht:

- a) die abstraktere Form bezieht sich auf eine gewünschte Entwicklungsrichtung für eine Region oder Landschaft, in dem die generellen Leitlinien auf einen konkreten Raum bezogen und Schwerpunkte gebildet werden (z. B. historische Kulturlandschaft, Gewährleistung des Ablaufs natürlicher Prozesse, nachhaltige Landnutzung),
- b) die konkretere Form berücksichtigt Umsetzungsaspekte; das Leitbild stellt das Endprodukt einer „diskursiven Leitbildentwicklung“ dar (vgl. WIEGLEB 1997).

Viele Autoren verwenden diese beiden Leitbildbegriffe in zwei verschiedenen Phasen innerhalb eines Gesamtkonzeptes (DRL 1997, GASSNER 1995); WIEGLEB führte für die abstrakte Form des Naturschutzleitbildes den Begriff des „Protoleitbildes“ ein.

Auch in diesem Forschungsvorhaben kommen beide Begriffsverwendungen vor, wobei für die abstraktere Phase von „Leitbildvarianten“, für die umsetzungsbezogene Form von „teilabgestimmtem Leitbild“ gesprochen wird. Beide Begriffe werden nachfolgend erläutert. Grundsätzlich werden hier Leitbilder als raumkonkrete Zielvorstellungen, also auf die Region bezogen, verstanden. Sie stellen einen Rahmen für die Formulierung von Umweltqualitätszielen und die Festlegung entsprechender Standards für einen konkreten Raum dar.

### Ökologisch begründetes Leitbild (i.S. der Elbe-Ökologie)

Das aus der Gewässerökologie stammende und in der Elbe-Ökologie verwandte sogenannte „ökologische Leitbild“ wird als heutiger potentiell natürlicher Zustand einer Landschaft definiert (DVWK 1996; KOHMANN 1997). Ausgehend vom Ist-Zustand sind anhand von Kriterien die noch möglichen Annäherungen an naturnahe Verhältnisse unter Berücksichtigung irreversibler Entwicklungen in der Vergangenheit und unabhängig von aktuellen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen zu ermitteln (potentiell natürlicher Zustand). Die Parametrisierung dieser langfristig grundsätzlich erreichbaren Umweltqualitätsziele erfolgt aus ökologisch-fachlicher Sicht nach dem Stand der Wissenschaft (BORNHÖFT 1997). Das ökologisch begründete Leitbild kann auch als Referenzzustand betrachtet werden und als Messlatte der „Naturnähe“ dienen.

Das „ökologisch begründete Leitbild“ kann allerdings nur **einen** denkbaren (wenn auch schwer exakt zu bestimmenden) Referenzzustand darstellen. Da im Rahmen dieses Vorhabens landwirtschaftlich genutzte Flächen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen, kann eine maximal erreichbare Annäherung an einen naturnahen Zustand, allerdings höchstens auf Teilflächen, **das** zentrale

---

<sup>1</sup>Zusammengestellt auf der Grundlage verschiedener Quellen wie: VON HAAREN (1998), HORLITZ (1998), KOHMANN (1997), UVP-Förderverein (1995), NNA Projekt-Workshop 1997 (unveröff.)

Bewertungskriterium darstellen<sup>2</sup>. Hinzu kommen Einflussgrößen aus politischen und gesellschaftlichen konsensualen übergeordneten Leitlinien wie Biodiversität oder nachhaltige Bodennutzung, die dem Leitbild „potentieller natürlicher Zustand“ nebengeordnet sind, aber auch untereinander – zumindest auf derselben Fläche – nicht immer widerspruchsfrei sind.

### **Leitbildvarianten / Alternative Leitbilder**

Sowohl die Wahl eines Leitbildes als auch seine genaue Ausgestaltung ist an vielen Stellen mit Normensetzungen verbunden, d. h. in fast jeder Situation gibt es Leitbildalternativen oder –varianten. Damit wird der von JESSEL (1995,1996) aufgestellten These gefolgt, nach der „die Ökologie ... uns Erkenntnisse über möglicherweise eintretende Folgen von Maßnahmen bzw. über die bestmögliche Maßnahme zur Erreichung eines bestimmten Zieles verschaffen (kann), nicht aber über die anzustrebenden Ziele selbst“. Noch grundsätzlicher formuliert bspw. TAYLOR (1986) aus philosophischer Sicht: „No logical entailment is shown to be hold between biological discriptions and explanations on the one hand and moral principals on the other“ (ebd.).

Diese Leitbildvarianten entsprechen den „Prototypen“ im Sinne von WIEGLEB (1997). Sie stellen vorläufige Leitbilder dar, die auf der Basis zunehmender Erkenntnisse (Diskurs) zu **einem** konkreten Leitbild weiterentwickelt werden.

### **Umweltqualitätsziele**

Umweltqualitätsziele (UQZ) geben bestimmte sachlich, räumlich und ggf. zeitlich definierte Qualitäten von Ressourcen, Potentialen oder Funktionen an, die in konkreten Situationen erhalten oder entwickelt werden sollen (FÜRST et al. 1989).

Umweltqualitätsziele enthalten sowohl naturwissenschaftliche als auch gesellschaftlich-ethische Elemente.

Umweltqualitätsziele werden objekt- oder medienbezogen für Mensch und/oder Umwelt bestimmt, sind also immissions- oder wirkungsbezogen (UBA 1999). Zusammenfassend lässt sich hierfür auch der Begriff akzeptorbezogen verwenden. Im Gegensatz dazu steht der verursacherbezogene Ansatz (vgl. Abb. 5)

### **Umweltqualitätsstandards**

Umweltqualitätsstandards (UQS) sind konkrete Bewertungsmaßstäbe, die Umweltqualitätsziele oder unbestimmte Rechtsbegriffe operationalisieren, indem sie für einen bestimmten Parameter oder Indikator die angestrebte Ausprägung, das Messverfahren und die Rahmenbedingungen festlegen. Sie können kardinal (z. B. Grenzwert für mg N/l), ordinal (z.B. Gefährdung nach den Roten Listen) oder nominal (z. B. schutzwürdige Biotope nach § 20c BNatSchG) skaliert sein.

UQS gibt es nicht für alle Aspekte eines Zielsystems, sondern immer nur für quantifizierbare oder zumindest nominal skalierbare Teilbereiche. Deshalb ist es auch nicht möglich, Umweltqualität ausschließlich über UQS zu definieren. UQS können aufzeigenden, empfehlenden oder verbindlichen Charakter haben. In Bezug auf ihre Verbindlichkeit sind UQS zu unterteilen:

- **Diskussionswerte** (Aufzeigende Werte, die sich noch in der Diskussion befinden), z.B.: mindestens 15% der Gesamtfläche der BRD sollten vorrangig dem Naturschutz dienen.
- **Orientierungswerte** (Empfehlende Standards, die von einer Gruppe von Fachleuten vorgeschlagen werden), z. B. am Faunenschutz orientierte Ackerrandstreifen sollten eine Mindestbreite von x m aufweisen, Rote Listen.
- **Richtwerte** (einzuhaltende Standards, die durch ein autorisiertes Gremium gesetzt wurden, Grenzwerte), z. B. Richtwert der EU für Trinkwasser von 20 mg Nitrat.
- **Grenzwerte** (verbindlich festgesetzte Standards, die in Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften festgesetzt wurden und ein Verschlechterungsverbot markieren), z. B. Grenzwert Trinkwasser 50 mg Nitrat/l.

UQZ und UQS verbinden wissenschaftliche Information mit gesellschaftlicher Werthaltung (Sachebene und Wertebene), die beide untrennbarer Bestandteil von UQZ und UQS sind. Diese Bewertungsmaßstäbe stellen daher immer politische Setzungen dar, die mehr oder weniger gut mit wissenschaftlichen Erkenntnissen begründet werden können. Ihre Aufstellung muss durch

---

<sup>2</sup> In Kapitel 5 wird erläutert, warum der historisch naturnahe Zustand nicht als Referenz verwendet werden kann.

einen gesellschaftlichen Prozess in einem definierten Verfahren erfolgen. Viele der in diesem Vorhaben aufgestellten Umweltqualitätsziele sind insofern als UQZ-Vorschläge anzusehen.

### **Szenarien**

Szenarien werden „sowohl als Beschreibung einer möglichen zukünftigen Situation als auch als das Aufzeigen des Entwicklungsverlaufs, der zu dieser Situation hinführt“ (GESCHKA & V. REIBNITZ 1986), verstanden. Sie erfüllen dabei eine doppelte Funktion als Analyseinstrumente und als Vermittlungsmedien.

Für Szenarien im Zusammenhang mit Planungen des Naturschutzes bedeutet das konkret folgende Aufgaben:

- Konstruktion eines zukünftigen Zustandes von Natur und Landschaft bei der angenommenen Durchführung bestimmter Maßnahmen
- Aufzeigen des Weges der zu erwartenden Einflüsse, Widerstände bzw. wichtige Entscheidungspunkte bei der Entwicklung in Richtung eines Leitbildes

Im Zusammenhang mit dem Forschungsvorhaben bilden die jeweils mit einem Leitbild verbundenen Ziel- und Maßnahmenbündel des Naturschutzes den „Input“ für entsprechende umfassende Szenarien, mit denen die voraussichtlichen Auswirkungen z.B. auf landwirtschaftliche Nutzungen und/oder ökonomische Konsequenzen eingeschätzt werden können (nach HORLITZ 1998).

### **(Regionale) Entwicklungsziele**

Entwicklungsziele werden durch konkrete, konsensfähige und kurzfristig erreichbare Umweltqualitätsziele definiert und sind das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses (Kompromissfindung) speziell mit den Ansprüchen der Landwirtschaft. Die Umsetzung dieser Entwicklungsziele wird durch ein Entwicklungskonzept mit konkreten Maßnahmen beschrieben.

### **Ziel- und Entwicklungskonzept**

Ein Ziel- und Entwicklungskonzept des Naturschutzes fasst schutzgutbezogen und schutzgutübergreifend Ziele (UQZ) für einen abgegrenzten Raum, eine Landschaft zusammen, systematisiert sie, baut ggf. Zielhierarchien auf und stellt den Bezug zu Instrumenten und Maßnahmen her.

### **Kriterien und Parameter**

Der Begriff Kriterium wird im Sinne von Kennzeichen oder unterscheidendes Merkmal vor allem als Bewertungskriterium verwendet. Beispiele für Bewertungskriterien sind Naturnähe, Seltenheit, Artenvielfalt, Auendynamik, Erosion. Diese Kriterien werden anhand von Parametern gemessen. Die Anzahl der Arten ist z.B. der Parameter für das Kriterium Artenvielfalt. Der Parameter Wasserspiegellage in m ü. NN gibt Aussage über das Kriterium Auendynamik. Angaben zu Sollwerten oder Toleranzbereichen werden auf Parameter bezogen.