

## 3.2 Bausteine der Leitbild- und Zielentwicklung im Vorhaben

Der Prozess zur Leitbildentwicklung und darauf aufbauend zur Erstellung eines Entwicklungskonzeptes, in dem Entwicklungsziele und Maßnahmen benannt werden, lässt sich schematisch anhand der Abbildungen 5 und 6 verdeutlichen. Dabei zeigt Abbildung 5 welche Grundlagen und Arbeitsergebnisse raum-unspezifischen oder raum-spezifischen Charakter aufweisen bzw. eher der akzeptorbezogenen oder der verursacherbezogenen<sup>1</sup> Betrachtungsweise zuzuordnen sind. Abbildung 6 verdeutlicht hingegen stärker aufgeschlüsselt den tatsächlichen Ablauf und die Zuordnung der einzelnen Arbeitsschritte zueinander. Die wichtigsten Bausteine des Verfahrens werden im folgenden erläutert. Eine detailliertere Beschreibung sowie die Erörterung themenspezifischer Methoden der Bestandsaufnahme und Bewertung finden sich in den jeweiligen Kapiteln (vgl. Kap. 4 und 5).

### Übergeordnete Vorgaben

Im Rahmen des Forschungsansatzes wird so verfahren, dass zunächst relevante übergeordnete Vorgaben abgeprüft werden. Sie weisen je nach Verbindlichkeits- und Konkretisierungsgrad den Charakter von

- Übergeordneten umwelt- oder naturschutzpolitischen Leitlinien
- Umweltqualitätszielen
- Umweltstandards

auf. Zu solchen Leitlinien zählen bspw. die Forderung nach Erhaltung der Biodiversität oder nach Nachhaltigkeit der Nutzungen (z.B. UNCED 1992). Ein vorgegebenes UQZ wäre z.B. die Erhaltung von Arten der Anhänge der FFH-Richtlinie.

Die raumspezifische Konkretisierung erfolgt zunächst durch eine Bewertung des Status quo, wobei die Bewertungskriterien aus den übergeordneten Vorgaben abgeleitet werden.

### Verbindliche Ziele und variable Ziele

Durch die Projektion übergeordneter Ziele auf die konkreten regionalen Verhältnisse im Untersuchungsgebiet ergeben sich verbindliche Ziele. Auf der Grundlage einer solchen Differenzierung können bestmögliche Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass auch in Kreisen der Landwirtschaft eine aktive Auseinandersetzung, ggf. auch Identifikation mit Zielen des Naturschutzes erfolgt.

Da diese Ziele z.T. nicht ausreichend präzise sind bzw. keine flächendeckende Wirkung entfalten, existieren aus der Sicht des Naturschutzes zusätzlich variable Ziele, d.h. es gibt

---

<sup>1</sup> Zwar steht die Zielentwicklung anhand der akzeptorbezogenen Umweltqualitätsziele im Vordergrund; ergänzend sieht das Vorgehen jedoch die Identifizierung von Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen vor, die auf bestimmte umweltrelevante Parameter wirken, für die jedoch bislang entweder keine Zielqualitäten benannt worden sind oder die zumindest im Rahmen dieses Vorhabens nicht operationalisierbar sind. Hier muss direkt auf der Maßnahmen- und Handlungsebene angesetzt werden (Umwelthandlungsziele). Die hieraus abgeleiteten Maßnahmen werden ebenfalls Bestandteil des Entwicklungskonzeptes.

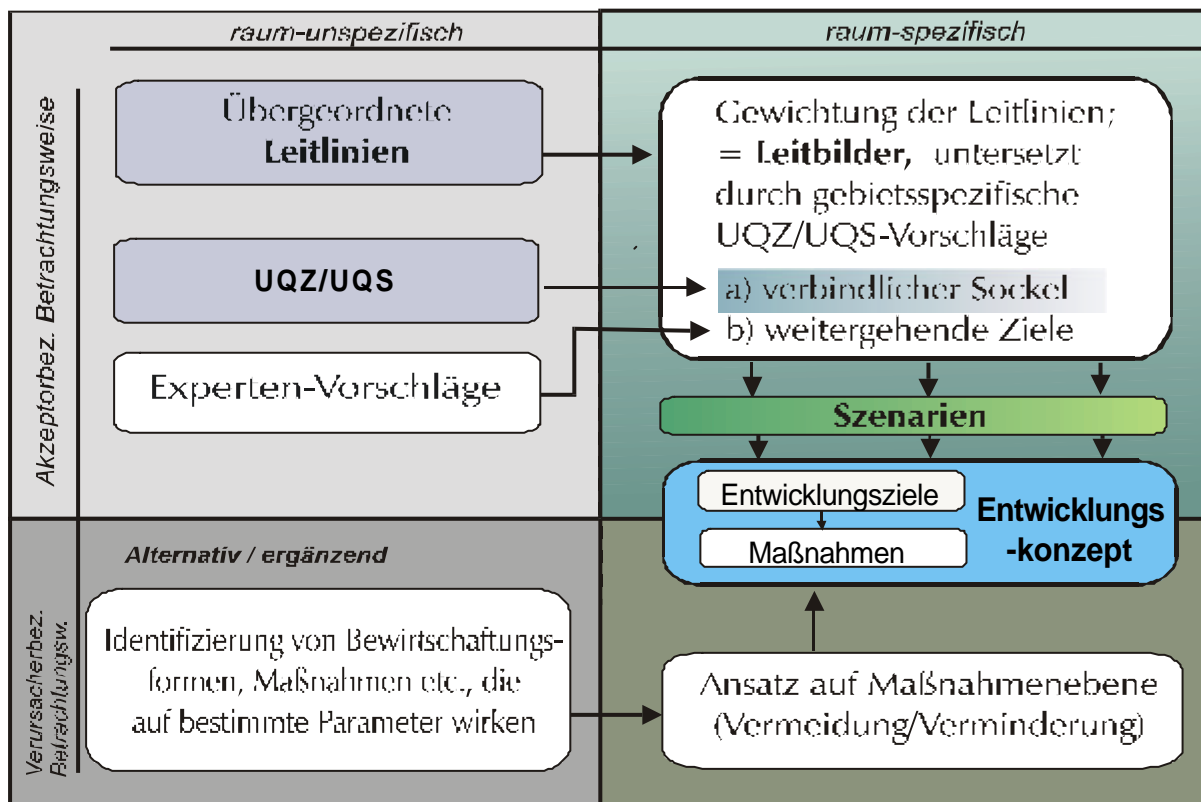
Räume, in denen unterschiedliche Ziele (z.B. Schutz von Wiesenbrütern contra Regeneration von Stromtal-Grünland) möglich sind oder in denen Ziele nicht zwingend aus übergeordneten Vorgaben abgeleitet werden können, d.h. verhandelbar sind (vgl. v. HAAREN 1988)

### Alternative Naturschutzleitbilder/ Leitbildvarianten

Nachdem innerhalb des Vorhabens die Rahmenbedingungen festgelegt worden sind, die als unveränderbar angesehen werden, lassen sich anschließend unterschiedliche raumbezogene **Leitbildvarianten** entwerfen. Ihre Verwendung dient folgenden Zwecken:

Zum einen wird verdeutlicht, dass die Verschneidung der übergeordneten Ziele mit den gebietsspezifischen Charakteristika nicht zwangsläufig nur zu einem einzigen Naturschutz-Leitbild führt. Zum anderen wird erwartet, dass eine breitgefächerte Auswahl von Leitbildern mehr und differenziertere Erkenntnisse über ökonomische Konsequenzen erbringen kann. Aus diesem Grund werden zwei „extreme“ Leitbildvarianten (Rein-Leitbilder: „Eigenentwicklung“ und „Ressourcenschutz“) einem komplexen Leitbild „Diversität“ gegenübergestellt, das aufbauend auf dem Sockel „Nachhaltige Bewirtschaftung“ eine weitest gehende Erhaltung und Entwicklung der (Bio- und Geo-)Diversität des Raumes vorsieht (vgl. Abb. 7).

Die Leitbildvarianten sind untersetzt mit gebietsspezifischen Umweltqualitätszielen und soweit verfügbar akzeptorbezogenen Umweltqualitätsstandards.



Entwurf: Horlitz 1998

Abb. 5: Bausteine und Betrachtungsebenen zur Erstellung des Entwicklungskonzeptes („Vier-Quadranten-Modell“)



Die Gebietsspezifität besteht hierbei zum einen darin, dass unter möglichen UQZ und UQS mit hohem Verbindlichkeitsgrad solche ausgewählt werden, die relevant für das Untersuchungsgebiet sind; diese bilden einen verbindlichen Sockel. Zum zweiten werden Experten-Vorschläge herangezogen, die für zusätzliche Parameter bzw. weitergehende Anforderungen Empfehlungen enthalten. Zum dritten werden von den Beteiligten des Forschungsvorhabens Vorschläge für UQZ / UQS zu Parametern erarbeitet, für die entweder keine Vorgaben vorliegen oder diese nach Einschätzung der Bearbeiter den gebietsspezifischen Anforderungen nicht genügen. Diese weitergehenden Ziele bieten auch den Spielraum für Leitbildvarianten, d.h. im Leitbild „Eigenentwicklung“ werden für bestimmte Parameter andere UQZ/UQS ausgewählt bzw. vorgeschlagen als in einem Leitbild „Diversität“.

Den Ablauf zur Erarbeitung des Ziel- und Entwicklungskonzeptes zeigt Abbildung 6. Abweichungen von diesem Idealbild gibt es insofern, als dass bestimmte Vorgaben partiell relativiert werden: würde versucht werden, sich streng an alle übergeordneten Vorgaben zu halten (innerhalb des UG), wären extreme Leitbilder nicht möglich. Bspw. kann ein Leitbild, das den Schwerpunkt (nur) auf die nachhaltige Bewirtschaftung der Boden- und Wasserressourcen legt, nicht alle Anforderungen der FFH-Richtlinie oder des Bundesnaturschutzgesetzes bzgl. der Arten- und Biotopvielfalt erfüllen.

Ein Leitbild, welches flächendeckend für das Untersuchungsgebiet „Eigenentwicklung“ ohne weiteren menschlichen Einfluss vorsieht, kann ebenso wenig „die wildlebenden Tiere und Pflanzen und ihre Lebensgemeinschaften ... in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Artenvielfalt“ (BNatSchG §2, Abs. 1, Pkt. 10) schützen. Während das BNatSchG in § 1, Abs. 2 Abwägungsspielräume auch für die Anforderungen des Naturschutzes untereinander zulässt, gilt dies bezüglich bestimmter Kriterien wie z.B. in der FFH-Richtlinie nicht.

Das Leitbild „Diversität“, das per definitionem (s.u.) ein differenziertes Mosaik unterschiedlicher Flächennutzungstypen und -intensitäten und damit auch eine räumlich variierte Zielstruktur beinhaltet, eröffnet stärkere Möglichkeiten, den teils divergierenden übergeordneten Vorgaben gerecht zu werden.

Das Vorgehen für dieses Leitbild und die daraus entwickelten Szenarien kommen insofern einem realen Planungsprozess am nächsten. Die Ansätze „flächendeckende Eigenentwicklung“ und „Ressourcenschutz“ haben den Charakter von extremen Referenzsituationen. Sie dienen in erster Linie dem Erkenntnisgewinn (s.u.) und können als Korrektiv des „zentralen“ Szenarios herangezogen werden. Zwar ist generell anzustreben, unterschiedliche Leitbildvarianten zu prüfen, um möglichst große Entscheidungsspielräume zu erhalten (vgl. v. HAAREN & HORLITZ 1998). Das Überziehen von Landschaftsräumen der Größe dieses Untersuchungsgebietes mit einheitlichen flächendeckenden Leitbildern stellt in der Praxis aber eher eine Ausnahme dar. Vielmehr ist in vielen Fällen eine nach Teilräumen differenzierte Leitbilderstellung angemessen. Das besondere Vorgehen liegt darin begründet, dass die flächendeckende Anwendung der Leitbildvarianten die ökonomische Beurteilung der Konsequenzen erleichtert und gleichzeitig extremere Auswirkungen vermuten lässt, als lediglich eine Verschiebung der Gültigkeitsbereiche der Leitbildvarianten innerhalb des Untersuchungsgebietes (vgl. HORLITZ &

TAMPE 1998). Ziel ist es, auf diese Weise die Auswirkungen einer konsequenten Verfolgung verschiedener Leitbildvarianten möglichst deutlich herauszuarbeiten. Zumindest für Teilfragestellungen lassen sich anschließend durch Interpolation auch räumlich differenziertere Varianten beurteilen.

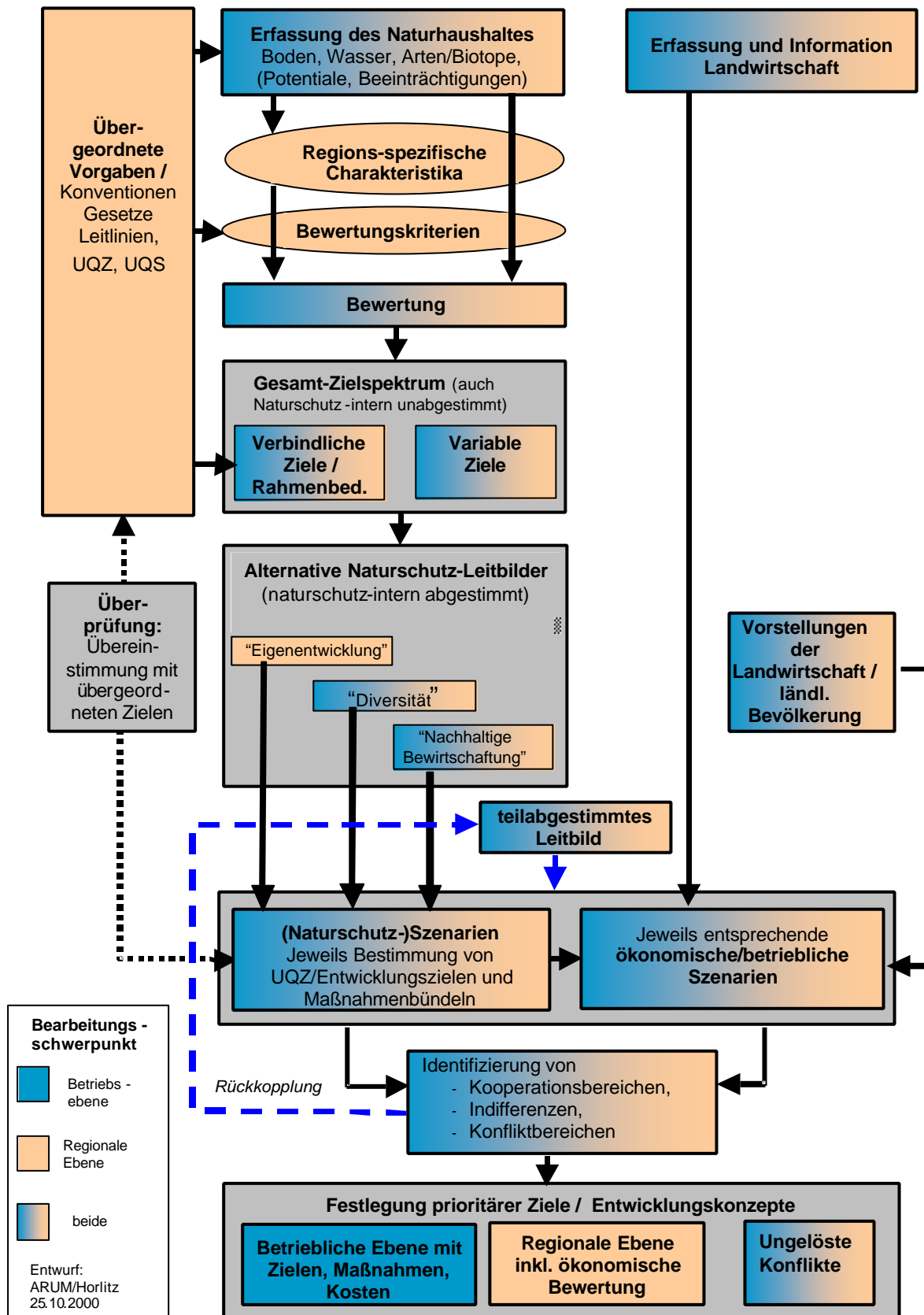
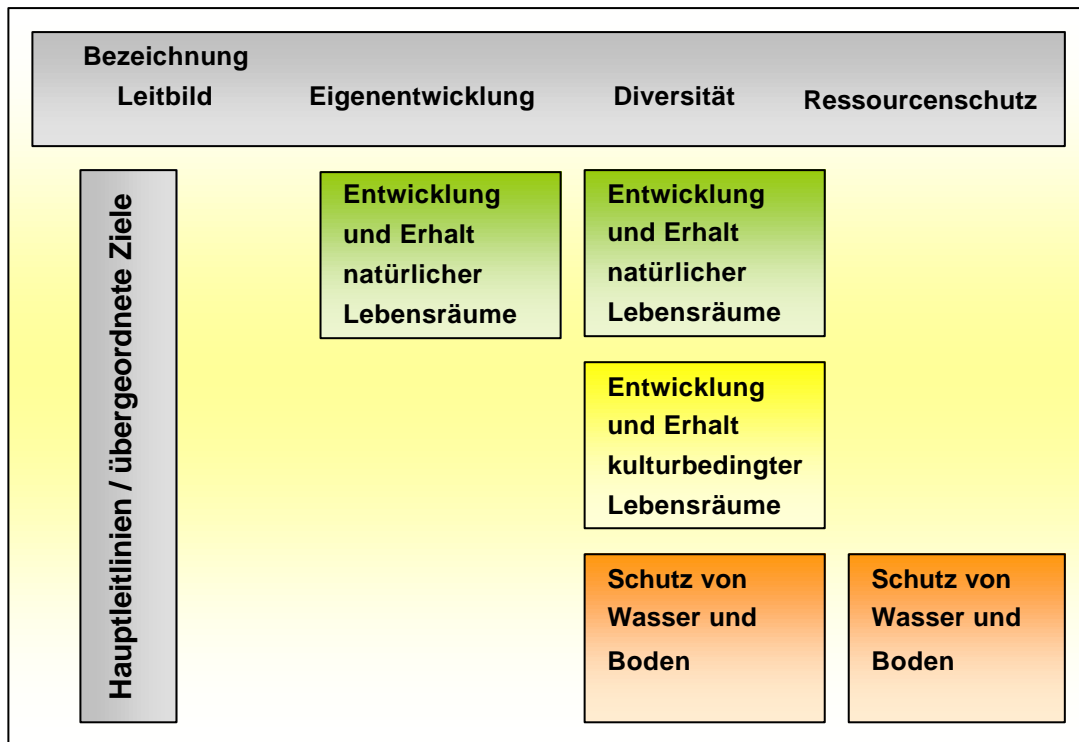


Abb. 6: Ablauf der Erarbeitung des Ziel- und Entwicklungskonzeptes



**Abb. 7: Schematische Darstellung dreier Naturschutz-Leitbildvarianten, die im Projekt bearbeitet wurden**

### Szenarien

Die Leitbildvarianten bilden den Ausgangspunkt für mehrere Szenarien, in denen jeweils die zugehörigen Erhaltungs- und Entwicklungsziele flächengenau dargestellt und Maßnahmen zur Zielerreichung quantifiziert werden. Die entsprechenden Ziel- und Maßnahmenbündel bilden die Grundlage, um die jeweiligen Konsequenzen für andere Nutzer, insbesondere die Landwirtschaft, abbilden zu können. Zugleich wird rückgekoppelt und festgestellt, inwieweit eine konsequente Verfolgung der drei Leitbildvarianten jeweils im Widerspruch zu übergeordneten Vorgaben des Naturschutzes selbst steht.

Da - insbesondere ausgehend von dem Leitbild „Diversität“ – die Verfolgung verschiedener Naturschutzziele theoretisch denkbar, aber praktisch auf der selben Fläche nicht immer gleichzeitig realisierbar ist, ist ein nachvollziehbarer Weg der Prioritätensetzung und Entscheidungsfindung erforderlich. Im Rahmen des Vorhabens wird hierzu grundsätzlich für alle Schutzgüter nach einem einheitlichen Verfahren anhand einer Entscheidungsmatrix vorgegangen. Die Details des Entscheidungsablaufs für die Festlegung von UQZ auf konkreten Teilflächen des Untersuchungsgebietes zeigt schematisch Abbildung 8.

Grundsätzlich für den Gesamttraum in Frage kommende UQZ werden in Abhängigkeit der übergeordneten Vorgaben drei Prioritätsstufen zugeordnet. Anschließend wird festgestellt, welche naturräumlichen Verhältnisse, Standortbedingungen etc. grundsätzlich die Voraussetzungen zur Zielerfüllung aufweisen. Das Zwischenergebnis besteht aus Flächentypen, denen jeweils bestimmte UQZ mit unterschiedlichen Prioritätsstufen zugeordnet sind. Anschließend wird festgestellt, ob sich die Maßnahmen, die jeweils zur Zielverwirklichung erfor-

derlich sind, widersprechen. Falls nicht, können alle in Frage kommenden UQZ auf dem Flächentyp angestrebt werden. Schließen sich die Maßnahmen dagegen aus, genießen grundsätzlich Erhaltungsziele den Vorrang gegenüber Entwicklungszielen<sup>2</sup>. Im Falle von ausschließlich konkurrierenden Erhaltungs- **oder** Entwicklungszielen gibt die jeweilige Prioritätsstufe den Ausschlag für das vorrangig aus der Sicht des Naturschutzes zu verwirklichende UQZ.

Dabei verhält es sich allerdings so, dass im Zusammenhang mit den Erfordernissen des Boden- und Wasserschutzes kaum Maßnahmen zur Verwirklichung von UQZ in Frage kommen, die sich gegenseitig ausschließen, während dies für den Arten- und Biotopschutz einen häufig auftretenden Fall darstellt. Von einzelnen Ausnahmen abgesehen sind UQZ und daraus abgeleitete Maßnahmen des Boden- und Wasserschutzes auch kompatibel mit Zielen des Arten- und Biotopschutzes. In erster Linie müssen also UQZ aus dem Bereich des Arten- und Biotopschutzes das vollständige Entscheidungsschema „durchlaufen“, während nicht konkurrierende Ziele unmittelbar dem entsprechenden Flächentyp zugewiesen werden können (vgl. UQZ 8 in Abb. 8). Das beschriebene schematische Vorgehen kann in begründeten Einzelfällen – z.B. zur Berücksichtigung besonderer Flächentyp übergreifender Zusammenhänge zwischen Teillebensräumen – abgewandelt werden.

Der Umfang der Maßnahmen, die zur Erreichung der zugewiesenen Ziele erforderlich sind, wird, soweit möglich, quantifiziert. Diese quantifizierten Maßnahmenbündel bilden die Grundlage für ökonomische Szenarien, in denen diejenigen ökonomischen und betrieblichen Konsequenzen dargestellt werden, die sich durch die Verfolgung der jeweiligen Leitbilder ergeben. Dabei fließen sowohl Informationen über die Landwirtschaft und die Agrarstruktur auf regionaler Ebene als auch die spezifischen Situationen der jeweiligen Auswahlbetriebe ein.

### **Identifizierung von Kooperationsbereichen, Indifferenzen und Konfliktbereichen**

Der Vergleich zwischen den für die jeweiligen Leitbilder erforderlichen Maßnahmen und der betrieblichen Betroffenheit zeigt, welche Maßnahmen unproblematisch sind bzw. wo Erschwernisse oder Einkommenseinbußen für die Landwirte erwartet werden können. Dieser Schritt beinhaltet gleichzeitig einen intensiven Diskussionsprozess mit den Landwirten, in dem sowohl betriebliche Anpassungsmöglichkeiten (u.a. unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Teilprojekt Vermarktung) als auch Modifikationen der Naturschutzziele und -maßnahmen erörtert werden. Für die regionale Ebene werden die ökonomischen Konsequenzen für den Gesamtuntersuchungsraum in Form von dem Maßstab entsprechend größeren Szenarien ermittelt. Auf dieser Ebene werden auch die Vorstellungen der Landwirtschaft bzw. der ländlichen Bevölkerung einbezogen, die im Rahmen mehrerer Veranstaltungen mit BetriebsleiternInnen und InteressenvertreterInnen gewonnen wurden.

---

<sup>2</sup> Diese Prioritätensetzung folgt einem Plenumsbeschluss der Beteiligten des Forschungsvorhabens. Demnach wird bspw. der Erhaltung von Stromtalgrünland der Vorzug gegeben gegenüber der auf dem gleichen Standort möglichen und grundsätzlich wünschenswerten Entwicklung von Auenwäldern. Deren Ergebnisse wären unsicher gegenüber dem sicheren Verlust der gefährdeten Arten des Stromtalgrünlandes. Dies ist ein Beispiel für „Setzungen“ in Planungsprozessen, die klar benannt werden müssen.

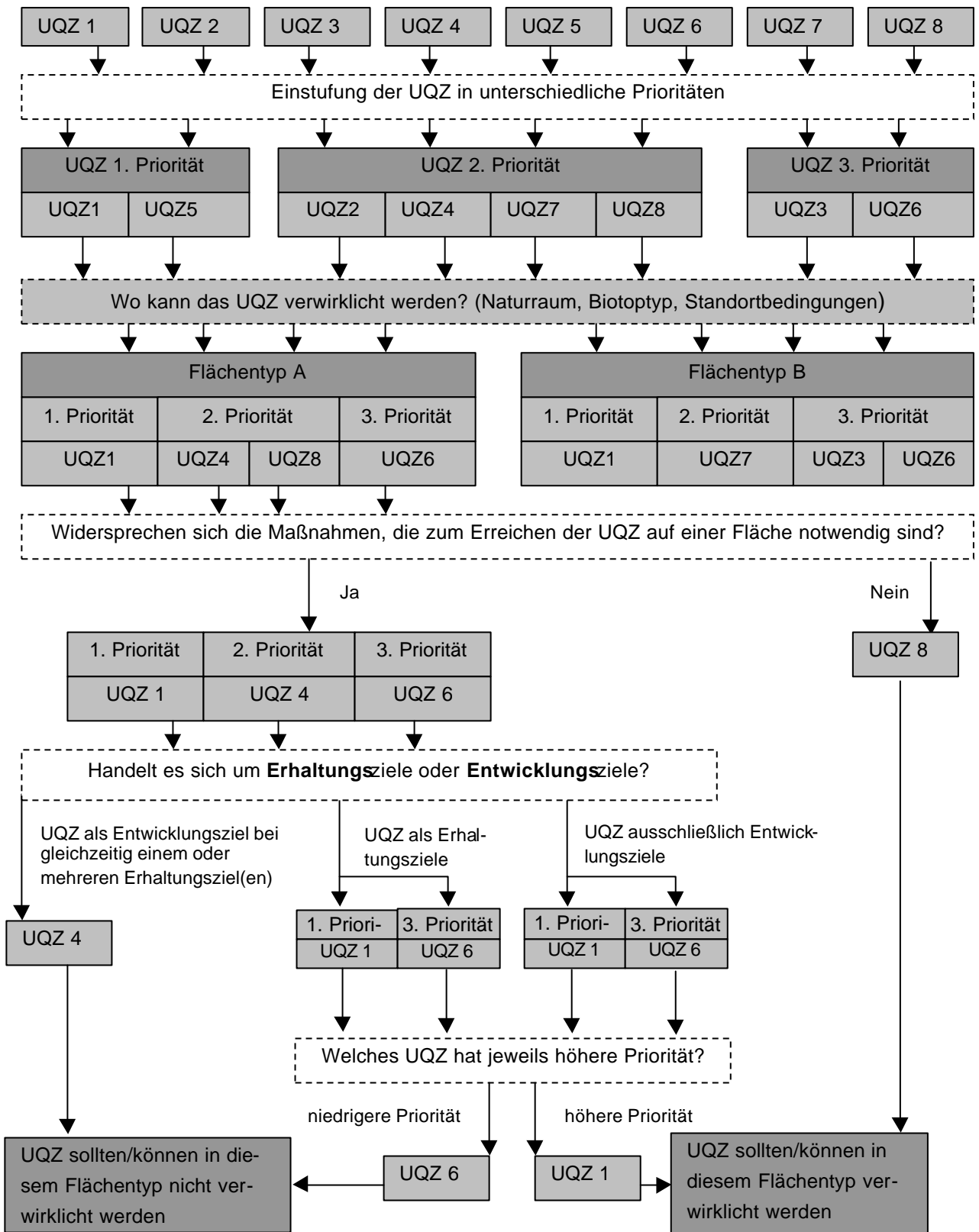


### **Teilabgestimmtes Leitbild**

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Szenarien und der Analyse der Konflikt- und Kooperationsfelder wird im Zuge eines Rückkopplungsprozesses ein weiteres Leitbild entworfen, das die Schritte der Szenarienbildung ebenfalls durchläuft. Dieses Leitbild berücksichtigt die im vorigen Punkt dargestellten Anpassungsspielräume seitens der Betriebe wie auch des Naturschutzes. Ausgangspunkt stellt das Leitbild „Diversität“ dar, welches entsprechend der Erkenntnisse aus allen Szenarien und unter Berücksichtigung der Umsetzungschancen modifiziert wird. Da nicht bzgl. aller Ziele und Maßnahmen Konsens herstellbar ist, wird das Leitbild als „teilabgestimmt“ bezeichnet. d.h. Modifikationen werden vorgenommen, soweit es aus der Sicht des Naturschutzes im Rahmen der „variablen Ziele“ möglich ist.

### **Festlegung prioritärer Ziele / Entwicklungskonzepte**

Nachdem auch für das „teilabgestimmte Leitbild“ Szenarien einschließlich der ökonomischen und betrieblichen Konsequenzen erarbeitet worden sind, wird für die Betriebsebene das **Entwicklungskonzept** erstellt. Es besteht aus Entwicklungszielen, die den o.g. UQZ entsprechen können, u.U. aber auch abgewandelt, angepasst oder räumlich weiter differenziert sein können. Zugeordnet sind die jeweiligen Maßnahmen(-vorschläge) zur Erreichung dieser Ziele. Alle Maßnahmen werden so gestaltet, dass möglichst geringe negative Auswirkungen für die Landwirtschaft zu erwarten sind. Die Ziele und Maßnahmen, die aus der Sicht des Naturschutzes unabdingbar sind (d.h. die sich aus übergeordneten Vorgaben ergeben), werden aufgenommen; Fälle, in denen keine Übereinstimmung erzielt werden kann, werden dokumentiert.



**Abb. 8: Entscheidungsablauf für die (naturschutz-interne) Festlegung von Umweltqualitätszielen im Untersuchungsgebiet – Prinzip der Prioritätensetzung, Entwurf: Redecker 2000**



