

5. Governance

Was ist Governance von Naturschutz?

Unter Governance verstanden wird die Leitung, Lenkung und Steuerung von gesellschaftlichen Problemfelder. Es ist ein relativ neuer Ausdruck, der eine alternative Regierungspraxis umschreibt. Anstatt alle Führungsaufgaben der jeweiligen Regierung aufzubürden, sollen gesellschaftliche Interessengruppen (als *stakeholder* bezeichnet) an der Lösung von Problemstellungen mitarbeiten. Dabei unterscheidet die Theorie zwischen privatwirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteursarten, die, obgleich unterschiedlich motiviert, idealtypisch Hand in Hand arbeiten sollen. Es ist ein normativer Anspruch des Governance-Prinzips, das möglichst alle relevanten Stakeholder dann auch an Entscheidungs- und Lenkungsprozessen beteiligt werden sollen. Wie das in der Praxis funktioniert, wird unten diskutiert. Auf jeden Fall ist Governance ein Prinzip, das im Gegensatz zu dem Regierungsverständnis steht, der bis in die 1980er auch in Europa vorherrschte: Der Vorstellung von Regierung als Planungsinstanz und vom Staat als Motor gesellschaftlicher Entwicklung. Dieser Ansatz galt ab den 1990ern zunehmend als Auslaufmodell. Die hervorgehobene Stellung des Staates bei der Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme sei angesichts der Krise der öffentlichen Haushalte nicht mehr zu bezahlen.¹

Kritiker:innen betrachten den Governance-Begriff als neoliberales Einfallstor für die Privatisierung von gesellschaftlichen Handlungsfeldern. Sie kritisieren, dass der Staat hier seine Verantwortung jenseits feststehender Hoheitsaufgaben (wie etwa Ordnung und Sicherheit, siehe vorheriges Kapitel) an privatwirtschaftliche Interessen abgibt. Dadurch entstünden Unwuchten;

1 Möltgen-Sicking und Winter, »Governance«.

Private Akteure seien an Profiten interessiert und nicht an gesellschaftlichen Lösungsansätzen, und schon gar nicht an demokratischer Kontrolle.²

Für den Naturschutz bedeutet Governance, dass sich neben den zuständigen Ministerien und Fachbehörden eben auch private und gesellschaftliche Akteure beteiligen sollen. Bei zahlreichen Netzwerken, runden Tischen, bei Fachanhörungen in Parlamenten arbeiten diese Akteure zusammen. Partizipation nimmt zunehmend einen zentralen Platz in Schutzkonzepten ein, und zwar sowohl bei Entscheidungen über Schutzbemühungen als auch im operativen Geschäft des Managements. Der Staat gibt Kompetenzen an Partner ab, die geeignet scheinen, Naturschutzaufgaben effizient und fachlich korrekt wahrzunehmen.³

Im Zusammenhang mit dem Naturschutz taucht ab den 1990er Jahren ein neues Paradigma auf, das als *new conservation* bezeichnet wird.⁴ Es markiert die Abkehr vom autoritären Festungsnaturschutz und hatte zunächst den begrüßenswerten Ansatz, lokale Gemeinschaften als Partner des Naturschutzes zu begreifen und ihnen eine größere, partizipativ gestaltete Rolle zuzuweisen. Allerdings verknüpft sich dieser Ansatz von *community-based conservation* sehr schnell mit dem Gedanken marktbasierter Anreize. Besagte lokale Bevölkerungsgruppen sollen Arbeitsmöglichkeiten im Tourismus erhalten oder auf andere Weise an den wirtschaftlichen Erträgen des Naturschutzes beteiligt werden. Naturschutz wird damit warenförmig. Kapitalistische Ansätze versprechen zwar die Möglichkeit, Lebensunterhalte für betroffenen Bevölkerungen zu sichern, aber gleichzeitig kann es nicht intendierte Nebeneffekte von Marktinstrumenten geben. Das Verständnis von Natur als Ressource kann neue Formen der Privatisierung von Gemeingütern hervorbringen und produziert in der Folge Gewinner und Verlierer.⁵ In der politischen Ökologie des Naturschutzes wird die Einbindung von Umwelt-NGOs und privatwirtschaftlichen Unternehmen oft als Anzeichen einer Neoliberalisierung gewertet.⁶

Besonders kritisiert wird aber das marktwirtschaftliche Instrument des biodiversity offsetting. Hierbei handelt es sich um ein Werkzeug der

2 Vgl. Ives, »Neoliberalism and the concept of governance«; Himley, »Geographies of environmental governance«.

3 Borri-Feyerabend und Hill, »Governance for the conservation of nature«.

4 Hulme und Murphree, »Communities, wildlife and the »new conservation« in Africa«.

5 Fletcher, »Neoliberal environmentalism«; Büscher und Fletcher, »Accumulation by conservation«.

6 Igoe und Brockington, »Neoliberal conservation: A brief introduction«; Bixler und Shmelev, »The political ecology of participatory conservation«.

Landschaftsplanung und der Entwicklung von Standorten für Industrie, Infrastruktur oder Siedlungsbau. Es gilt als letztes Mittel, wenn andere Schutzmaßnahmen, das Verhindern, Minimieren und Aufheben von Biodiversitätsverlusten (*avoid, minimize and remediate*), nicht greifen.⁷ Grundidee ist, dass Artenreichtum, der an einer Stelle durch Entwicklungsaktivitäten verloren geht, an anderer Stelle nicht nur erhalten, sondern auch angereichert werden kann. Das erfolgt durch Wiederherstellung von geschädigten Habitaten, Neugestaltung von Habitaten oder durch Ausweisung erhöhten Schutzes für andere bedrohte Habitate.⁸

Dieser Ansatz hat zahlreiche problematische Implikationen: Wieviel ist das Überleben einer Art Wert, und wie soll andersherum das Aussterben einer Art kompensiert werden? Wie können die komplexen Dynamiken von Ökosystemen, die zur Zerstörung freigegeben werden, anderswo adäquat abgebildet werden? Kann ein Habitat, das unwiederbringlich zerstört wird, durch ein anderes wirklich funktional ausgeglichen werden? Sind alle Aspekte eines Ökosystems, die durch Offsetting kompensiert werden sollen, überhaupt bekannt? Die Idee eines *no-net-loss*, eines Nichtnettoverlusts, scheint aus Perspektive der Naturschutzbiologie ethisch und ökologisch fragwürdig. Die Restaurierung von Ökosystemen, die Teil der Offsetting-Logik ist, kann beispielsweise auch misslingen, und damit würden dann Verluste an Artenvielfalt einhergehen. Insbesondere wird eine Verwässerung von Naturschutzauflagen befürchtet.⁹ Darüber hinaus gibt es viele Unsicherheiten bezüglich der negativen sozialen und ökonomischen Folgen des offsettings, also dort, wo die restaurativen Maßnahmen stattfinden.¹⁰

Biodiversity offsetting und die Rohstoffindustrie, so etwa Bergbau oder Förderung von fossilen Energieträgern, können im engen Zusammenhang stehen. Philippe Le Billon benennt eine Reihe von Partnerschaften zwischen internationalen Naturschutz-NGOs wie Conservation International mit den Organisationen der Rohstoffindustrie; das operative Prinzip hier ist Offsetting.¹¹ Regulationsmechanismen für Kompensationen werden meistens zwischen staatlicher Bürokratie, NGOs und Industrielobby ausgehandelt,

7 Damiens u. a., »The politics of biodiversity offsetting across time and institutional scales«.

8 Moreno-Mateos u. a., »The true loss caused by biodiversity offsets«.

9 Ebd.

10 Tupala u. a., »Social impacts of biodiversity offsetting«.

11 Le Billon, »Crisis conservation and green extraction«.

wobei wissenschaftliche Kriterien zu Rate gezogen werden. Gleichzeitig wird *biodiversity banking* zu einem Investitions- und Spekulationsobjekt, zu einem Instrument der Finanzindustrie.¹² Biodiversity offsetting als marktbasiertes Instrument kann also ohne jeden Vorbehalt als neoliberale Form der Governance von Naturschutz betrachtet werden.

Das Verhältnis von neoliberalen Governanceprinzipien zum Naturschutz bleibt darüber hinaus jedoch uneindeutig. Schließlich sind ökonomische Ansätze wie biodiversity offsetting, *payment for ecosystem services* oder *natural capital*¹³ nur ein Teil des Werkzeugkastens des Naturschutz. Im Jahre 2011 schrieben Dan Brockington und Rosaleen Duffy:¹⁴ »while neoliberalism may pervade conservation, conservation remains a peripheral element of neoliberalism, certainly if measured by economic activity«: obgleich der Naturschutz vom Neoliberalismus durchdrungen sei, bleibe Naturschutz doch ein peripheres Element des Neoliberalismus, ganz bestimmt, wenn man es an ökonomischen Aktivitäten messe. Darüber hinaus stehen Staat, neoliberales Wirtschaftssystem und die Versicherheitlichung von Fragen des Artenschutzes in einem komplexen Spannungsverhältnis.¹⁵

Ausgehend von dem Verständnis, das der Staatsapparat eine Arena von Interessenkonflikten und Machtkämpfen ist, sind marktbasierende Ansätze bei der Gestaltung von Naturschutzpolitik und von Managementprinzipien nicht immer die erste Wahl. Der mit Naturschutz betraute Teil des Staatsapparats, der *nature state*, verlässt sich bei der Gestaltung von Naturschutzmaßnahmen möglicherweise auf die Mechanismen, die am meisten Legitimität verleihen und entsprechend weniger Widerstand hervorrufen.¹⁶ Marktbasierte und andere, teils autoritäre, teils partizipative und hybride Formen der Governance können nebeneinanderstehen.

In diesem Kapitel wird als Nächstes der klassisch staatlich organisierte Naturschutz Indiens vorgestellt. Danach wird das Spannungsfeld von Landwirtschaft und Biodiversitätspolitik in der EU untersucht und dabei auf das zentrale, anreizbasierte Steuerungsinstrument der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eingegangen. Schließlich werden Beteiligungsprozesse bei

12 Barral u. a., »The politics of influence in biodiversity offsetting«.

13 McAfee, »Selling nature to save it?«; Robertson, »The nature that capital can see«; Apostolopoulou u. a., »Biodiversity offsetting and the construction of »equivalent natures««.

14 Brockington und Duffy, »Capitalism and conservation«, S. 469.

15 Lunstrum, »Capitalism, wealth, and conservation in the age of security«.

16 Kabra und Das, »Aye for the Tiger«.

der Ausweisung eines Schutzgebietes am Beispiel eines französischen Falles untersucht.

Staatlicher Naturschutz in Indien

Indien gilt aus Biodiversitäts-Perspektive als megadiverse Nation. Vier der 34 globalen *biodiversity hotspots*, also ausgewiesener Regionen von besonders hoher Artenvielfalt, finden sich in Indien: Die Himalaja-Region, die Westghats, die Staaten des Nordostens, und schließlich die Inselgruppe der Nikobaren.¹⁷ Naturschutz nimmt im staatlichen Selbstverständnis Indiens eine große Rolle ein. Zu den territorialen Strategien, die von der indischen Regierung angewendet werden, gehören Nationalparks, Tigerreservate, Tiger- und Elefantenkorridore und zahlreiche andere Schutzgebiete. Die größten indischen Schutzgebiete sind die Nationalparks Nandapha (Arunachal Pradesh), Papikonda (Andhra Pradesh), Jim Corbett (Uttarakhand) und Kaziranga (Assam).

Die Schlüsselrolle im staatlichen Naturschutz spielt in Indien die mächtige indische Forstbehörde (*Indian Forest Service*, IFS). Der IFS ist zuständig für die Forstverwaltung, aber auch für das Management von Schutzgebieten und den Schutz von Wildtieren. Zu seinen Aufgaben gehört ebenso der Kampf gegen Jagdwilderei und illegalen Holzeinschlag, die Prävention und Eindämmung von Waldbränden, und Wiederaufforstung sowie Management von Mensch-Wildtier-Konflikten.

Seinen Ursprung hatte der Indian Forest Service in den kolonialen Institutionen des britischen *Raj* (1858–1947), der imperialen Kolonialherrschaft in Indien, allen voran im *Imperial Forest Service* (ebenfalls IFS abgekürzt). Der Gründung des IFS 1864 vorausgegangen war ein Memorandum der britischen Kolonialregierung von Indien unter Generalgouverneur James Ramsey, Earl of Dalhousie. In der *Charter of Indian Forestry* wurden 1855 alle nicht explizit als Privateigentum definierten Wälder zu Staatseigentum gemacht. Erklärtes Ziel war der Schutz des Waldes als natürliche Ressource. Von besonderer Bedeutung war die Verwertung des tropischen Hartholz Teak, das nicht nur für den Schiffsbau, sondern auch für die Eisenbahn benötigt wurde.¹⁸

17 Sivaperuman und Venkataraman, *Indian Hotspots*.

18 Barton, »Empire forestry and the origins of environmentalism«.

Der erste Generalinspektor für den Forst in Britisch-Indien und Gründer-vater des IFS war ein deutscher Botaniker aus Bonn, Dietrich Brandis, der die Position bis 1883 innehatte, nachdem er zuvor in Britisch-Burma umfangreiche Erfahrungen im imperialen Forstmanagement gesammelt hatte. Auch zwei von Brandis Nachfolgern, Wilhelm Schlich (im Dienst 1881–1888) und Berthold Ribbentrop (im Dienst 1884–1889), waren deutscher Herkunft und in Deutschland in den Forstwissenschaften ausgebildet worden. Der in Deutschland verbreitete Ansatz des wissenschaftlichen Forstmanagements wurde somit bewusst für Britisch-Indien adaptiert. Schnell mussten aber die europäischen Prinzipien flexibel auf indische ökologische Verhältnisse angepasst werden. Die imperiale Herangehensweise in Indien, die den Schutz von Wäldern aus ökologischen Aspekten betonte, sollte dann für andere Teile des britischen Empires wegweisend werden.¹⁹

Der *Indian Forest Act* von 1878, an dessen Formulierung Dietrich Brandis maßgeblich beteiligt war, regelte Management und Zugangsrechte zu Wäldern neu.²⁰ Vollständig unter Kontrolle des IFS gebracht wurden demnach *reserved forests*, die besonders die nachhaltige Holzversorgung gewährleisten sollten. *Protected forests* sollten eine ökologische Funktion wahrnehmen und durften nicht zur Ressourcengewinnung betreten werden, während in *village forests* die Bevölkerung umliegenden Dörfern über die Nutzung verfügen durfte. Daneben gab es noch zahlreiche Privatwälder, u.a. im Besitz lokaler Herrscher.²¹ Insgesamt markierte die Gesetzgebung eine tiefgreifende Veränderung der Verfügungsrechte in indischen Wäldern und wies dem Staat die Schlüsselrolle bei allen Entscheidungen über das Forstwesen zu.²²

Der amerikanische Politikwissenschaftler Richard Haeuber hebt hervor, dass die Grundsätze der indischen Forstmanagements nach der Unabhängigkeit 1947 keinen tiefgreifenden Wandel durchmachten. Die kolonialen Managementprinzipien wurden aufrechterhalten, darunter auch das Prinzip, dass das Forstmanagement zuallererst den Entwicklungsinteressen des Zentralstaats zu dienen hatte und die lokalen Interessen und Bedürfnisse hintangestellt werden sollten: »instead of fulfilling the interests of the Bri-

19 Barton, *Empire Forestry and the Origins of Environmentalism*.

20 Das 1878er Gesetz ersetzte ein als unbefriedigend wahrgenommenes Gesetz von 1865 und wurde dann 1927 wiederum überholt und ergänzt.

21 Haeuber, »Indian forestry policy in two eras«. Rangan, »Property vs. control«.

22 Sekar, »Efficacy of forest acts and forest policies in India«.

tish colonial state, forests now catered to the need of an independent Indian state»²³.

Die 1970er Jahre läuteten im staatlichen Naturschutz in Indien eine neue Ära ein. Bahnbrechend hierfür war das Artenschutzgesetz *Wildlife (Protection) Act* von 1972, welches unter der Regierung der Premierministerin Indira Gandhi (*Indian National Congress*, Kongresspartei oder INC; im Amt 1966–1977 und 1980–1984) erlassen wurde. Nennenswerte staatliche Initiativen, die auf dem Gesetz beruhen, waren ab 1973 *Project Tiger* zum Erhaltungsschutz des Bengalischen Tigers (*Panthera tigris tigris*), sowie seit 1992 *Project Elephant* zum Schutz des indischen Elefanten.²⁴ Dazugehörige Maßnahmen bestehen aus den erwähnten Tigerreservaten und Elefantenkorridoren. Tatsächlich hat sich die Anzahl der stark gefährdeten Bengalischen Tiger in den letzten Jahren deutlich erhöht.

Weitere bedeutende Gesetze sind der *Biological Diversity Act* von 2002, erlassen mit dem Ziel, die Artenvielfalt des indischen Subkontinents zu erhalten, sowie der *Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act* von 2006, ein Gesetz, das den indigenen Gruppen in Indien sowie anderen Bevölkerungsgruppen, deren Lebensunterhalt vom Wald abhängig ist, größere Nutzungsrechte zuspricht. Die Indigenen werden als *Adivasi* (»erste Bewohner«) bezeichnet, es sind ungefähr 104 Millionen Menschen und 8,6 Prozent der indischen Bevölkerung.²⁵ *Adivasi* und andere Bevölkerungsgruppen nutzen Wälder traditionell auf vielfältige Weise, etwa als Weidegründe, zum Fischen, für die Imkerei, zum Sammeln von Brennholz und von Nahrung und Heilkräutern, sowie für spirituelle Handlungen. Um diese Nutzungsarten anzuerkennen und historische Ungerechtigkeiten auszugleichen, sollten die betroffenen Gemeinschaften verbrieft Nutzungsrechte erhalten können. Das Gesetz wurde aber mangelhaft implementiert, und es wurde Kritik laut, dass es seine Intentionen gänzlich verfehle und traditionelle Nutzungsrechte eher eingeschränkt denn gewährt würden. Von Naturschutzseite wiederum wurde bemängelt, dass das Gesetz territorialen Schutzbemü-

23 Haeuber, »Indian forestry policy in two eras«, S.61.

24 Die Fokussierung auf den Erhalt einzelner Arten und besonders auf das »nationale Tier«, den Tiger, im Gegensatz zu einer ganzheitlichen Perspektive auf Habitats und Ökosysteme, ist auffällig und Gegenstand von Kritik, vgl. Damodaran, »The Project Tiger crisis in India«; Ghosal u. a., »An ontological crisis?«.

25 Ministry of Tribal Affairs, »Year End Review 2022«.

hungen, also der Errichtung von strikten Schutzgebieten ohne menschliche Besiedlung, zuwiderlaufe.²⁶

Der indische Naturschützer Valmik Thapar (1952–2025) beklagt die Inkonsistenz der indischen Forstgesetzgebung. Weiterhin lässt er sich über den schlechten Zustand des hierarchisch organisierten IFS aus. Das Personal sei demoralisiert durch hohes Arbeitsaufkommen, die Viertelmillion Menschen, die in Indien für den Forstdienst tätig sind, arbeiteten unter katastrophalen Arbeitsbedingungen, und viele Stellen blieben unbesetzt. Leitende Beamte jedoch würden keinen Anlass zur Reform ausmachen:²⁷

»Today the staff is hugely demoralized because they feel abandoned by their superiors and governments. The frontline forest staff [...] are supposed to work twenty-four hours a day without shifts. There has been little political will for genuine reform [...] there are close to a quarter of a million forest staff including daily wagers across India. There are about 75,000 forest guards at their posts and 17,000 vacancies. There are nearly 10,000 rangers and 33,000 foresters with a 20 per cent vacancy in their ranks. As these numbers grow, a massive number of posts are vacant because the working condition of the forest staff is abysmal. Not that the officers care.«

Bei meiner Feldforschung in den Westghats im Bundesstaat Karnataka fand ich im Januar 2025 ein staatlich dominiertes Naturschutzregime vor, das auf strengen Festungsnaturschutz basierte. Schutzgebiete und menschliche Siedlungen sind strikt voneinander getrennt. Einheiten zur Bekämpfung von Wilderei, sogenannte *Anti-Poaching Camp (APC) units*, patrouillieren Schutzgebiete auf der Suche nach Eindringlingen. Die Straßen durch Schutzgebiete sind nachts geschlossen und durch bewachte Tore geschützt. Die Mobilität ist eingeschränkt, so ist das Anhalten von Fahrzeugen oder das Verlassen von Hauptstraßen streng verboten. Die Wilderei sei durch diese Maßnahmen erfolgreich eingedämmt, so wurde mir mitgeteilt.²⁸

Ich hatte bei meinen Feldbesuchen die Gelegenheit, mit einigen IFS-Angestellten der niedrigen Ränge zu sprechen. Eindrücklich schilderten sie mir Alltagserlebnisse mit wilden Tieren: furchterregende Begegnungen mit Leoparden (*Panthera pardus fusca*) oder Elefanten im Wald, bei denen sie teilweise nur knapp dem Tod entkommen waren. Tatsächlich finden sich unter Adivasi

26 Sekar, »Efficacy of forest acts and forest policies in India«.

27 Thapar, *Saving Wild India*, S. 40.

28 Persönliche Kommunikation, IFS-Angestellte, Januar 2025, Westghats.

und Forstangestellten die meisten Todesopfer von Mensch-Wildtier-Konflikten. Die Männer des IFS berichten von nächtlichen Überfällen von Elefanten, die das Eingangstor des *wildlife reserve* demolierten, um an Felder außerhalb des Schutzgebiets zu gelangen. Diesen Gefahren gegenüber steht die Tatsache, dass viele IFS-Beschäftigten noch nicht einmal über Festanstellungen verfügen, viele verbleiben seit Jahren auf dem Status von Tagelöhnern. Die Erfahrungen derer, die besonders eng im Kontakt zu wilden Tieren und zu geschützter Natur stehen, zählt offenbar in der Hierarchie der Forstbehörde nicht viel.

Von neoliberalen Naturschutz kann im Übrigen nicht die Rede sein. Ein Ökotourismus-Unternehmen, das Luxusunterkünfte in Schutzgebieten und, in Kooperation mit dem Forstdienst, auch geführte Touren anbietet, *Jungle Lodges and Resorts*, ist im Besitz des Staates Karnataka. Das Unternehmen ist einträglich, aber die kommerziellen Aktivitäten sollen nicht merklich ausgedehnt werden; der Tourismus habe sich dem Artenschutz unterzuordnen, so wurde mir dargelegt.²⁹ Naturschutz-NGOs spielen eine eher untergeordnete Rolle, versuchen aber, die Regierung zu beraten und partizipative Modelle zu stärken.³⁰ Die Initiativen der Adivasi in den Nationalparks und Tigerreservaten zielen vor allem darauf ab, Arbeitsplätze für Indigene zu schaffen.

Naturschutz in Süden Indiens stellt sich mir als staatszentriertes Regime dar, welches auf die strikte Trennung von Natur- und Kulturlandschaften setzt und den artenspezifischen Schutz charismatischer Spezies wie Tiger und Elefant priorisiert. Auf den ersten Blick sieht es so aus, als ob dieser Ansatz funktioniere, die Erfolge scheinen ihm recht zu geben. Demgegenüber stehen aber eine Vielzahl von Konflikten: Mensch-Wildtier-Konflikte, Konflikte um Vertreibung von indigenen und lokalen Bevölkerungen aus Schutzgebieten sowie legale Großprojekte mit negativen ökologischen Folgen. Dazu kommen zahlreiche Gerechtigkeitsfragen bezüglich der immer noch ungeklärten Nutzungsrechte von Waldbewohner:innen.³¹ Die staatszentrierte, tendenziell autoritäre Form der Governance des Naturschutzes in Indien ist also nicht so stabil, wie sie zunächst wirkt.

29 Persönliche Kommunikation, Ressortmanager, Januar 2025, Westghats.

30 Persönliche Kommunikation, NGO-Mitarbeiter, Januar 2025, Bengaluru.

31 Rai u. a., »Political ecology of tiger conservation in India«; Ramesh u. a., »To resettle or not?«; Gupta, »Conservation is development«; Fanari, »Struggles for just conservation«; Siddhartha, »Capturing land for elephant corridors«.

Naturschutz und Landwirtschaft in der EU

Die sogenannte Krefelder Insektenstudie von 2017 machte Schlagzeilen. Aus Daten des Entomologenvereins Krefeld, der über den Zeitraum von 1989 bis 2016 mit Hilfe von Malaisefallen Erhebungen in 63 deutschen Schutzgebieten durchführte, wurde ein Rückgang der Biomasse von Fluginsekten im Umfang von 76 Prozent berechnet. In anderen Worten: Es gab viel weniger Fluginsekten in Deutschland als noch gut 25 Jahre zuvor.³² Die Studie wirkte wie ein Weckruf und die öffentliche Wahrnehmung des Insektensterbens führte zu einem erhöhten Interesse am Schutz dieser Tiere, wobei sich einige Aufmerksamkeit auf charismatische Arten wie Bienen konzentrierte. Insektenhotels oder bienenfreundliche Blumensaatn eroberten die Gärten.³³ Eine bedeutende Ursache des Insektensterbens war schnell ausgemacht: Neben einer Reihe anderer Faktoren wie Lichtverschmutzung, Versiegelung von Flächen, Klimawandel und Habitatfragmentierung ist es die intensivierte Landwirtschaft, die als Haupttreiber des Verlustes an Insekten gelten kann.³⁴ Dabei ist die landwirtschaftliche Produktion selbst oftmals auf Insekten als Bestäuber angewiesen.

Angesichts der kombinierten Faktoren von Pestizid- und Nährstoffeinträgen, Monokulturen, Trockenlegung von Feuchtgebieten und anderen Landnutzungsveränderungen wie etwa Entwaldung und Verlust von Strukturvielfalt in der Landschaft, sowie leistungsorientierter Tierhaltung kann die moderne Landwirtschaft insgesamt als größte Gefahr für die Artenvielfalt ausgemacht werden. Nicht nur Insekten, auch Vögel sind von Bestandseinbrüchen betroffen.³⁵ Gleichzeitig ist durch Intensivierung und Standardisierung die Agrarbiodiversität gefährdet, da alte Rassen und lokale Varianten von Nutztieren und Anbausorten zunehmend dem Effizienz- und Wettbewerbsdruck zum Opfer fallen und dadurch genetische Diversität verloren geht. Dadurch gehen wichtige genetische Reservoirs verloren, die angesichts von Klimawandel und anderen globalen Umweltveränderungen möglicherweise noch benötigt werden, um resiliente Ernährungssysteme zu gewährleisten.

-
- 32 Hallmann u. a., »More than 75 Percent decline over 27 years in total flying insect biomass«.
 - 33 Felgentreff u. a., »From science to society to practice?«
 - 34 Rhodes, »Pollinator decline«; Habel u. a., »Agricultural intensification drives butterfly decline«; Wagner u. a., »Insect decline in the Anthropocene«.
 - 35 Anton u. a., *Artenrückgang in der Agrarlandschaft*.

Der Agrar- und Ernährungssektor produziert darüber hinaus nicht unerhebliche klimaschädliche Emissionen, die sich wiederum negativ auf geschützte Arten auswirken können.³⁶

Aus den genannten Faktoren folgt, dass der landwirtschaftliche Sektor eine der größten Stellschrauben ist, mit dem sich der Artenschutz politisch steuern ließe. Das vor allem angesichts dessen, dass in der Europäischen Union dieser Sektor erhebliche öffentliche Förderung erhält, nämlich im Rahmen der Finanzierung für landwirtschaftliche Betriebe aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

Die GAP war seit den Anfängen des europäischen Vereinigungsprozesses ein bedeutender Teil des institutionellen Gefüges der EU bzw. ihrer Vorgängerorganisationen. Die Prinzipien, mit denen die GAP landwirtschaftliche Produktion und ländliche Entwicklung stützt, haben sich dabei im Verlauf der Jahrzehnte mehrfach geändert. Reformrunde folgte auf Reformrunde, und spätestens seit 2013 nahm die Bedeutung von Umwelt- und Klimaschutz stark zu.³⁷ Momentan gilt das Zwei-Säulen-Prinzip, bei dem in der ersten Säule Flächenprämien als Direktzahlung zur Einkommensstützung für Landwirt:innen gezahlt werden, während in der zweiten Säule die Finanzierung von ländlicher Entwicklung und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen untergebracht sind.³⁸ Seit 2023 gibt es neue Öko-Regelungen, die als Direktzahlungen freiwillige Maßnahmen der Landwirte vergüten, die sich positiv auf die Biodiversität auswirken sollen. Zu nennen sind hier die Bereitstellung nichtproduktiver Flächen als Habitat, Blühstreifen und -flächen auf landwirtschaftlich genutzten Arealen, Diversifizierung der Kulturen, Agroforst, Reduktion von Pflanzenschutzmitteln, Agroforst und Extensivierung von Grünland.³⁹ Die Direktzahlungen für Agrarflächen erreichen auch die landwirtschaftlichen Betriebe, deren Betriebspraktiken negative Folgen für die Artenvielfalt haben. Zudem werden vor allem die Maßnahmen entlohnt und nicht deren Erfolg.⁴⁰

Die Europäische Kommission hatte 2020 mit der ambitionierten Hof-auf-den-Tisch-Strategie (*farm to fork*, F2F) als Teil des *European Green Deal* agrarumweltpolitische ambitionierte Ziele formuliert. Dazu gehörten die Reduktion

36 IPBES, *Summary for policymakers*.

37 Lakner, *Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU*.

38 BMELH, »Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und ihrer Umsetzung in Deutschland«.

39 BMELH, »Öko-Regelungen«.

40 Wirth u. a., *Faktencheck Artenvielfalt*.

des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln, Verringerung von Nährstoffeinträgen bei der Düngung, eine EU-weite Erhöhung des Anteils des ökologischen Landbaus auf 25% bis 2030.⁴¹ Sowohl der Green Deal als auch die F2F-Strategie wurden seither durch Industrie-Lobbygruppen und konservative und rechts-extreme Parteien torpediert⁴², das Strategiepapier ist ein zahnlöser Tiger. Tatsächlich sind die GAP und der European Green Deal nicht gut miteinander koordiniert und außerordentlich widersprüchlich untereinander.⁴³ Die GAP kann also bezüglich ihrer Wirkung als Instrument der Biodiversitätsgovernance als höchst ineffizient, wenn nicht kontraproduktiv betrachtet werden.⁴⁴ Das liegt sicherlich daran, dass die Gemeinsame Agrarpolitik ursprünglich eine völlig andere Zielsetzung hatte, nämlich wie erwähnt die Einkommensstützung. So sind Pfadabhängigkeiten entstanden, die durch verhältnismäßig kleine Reformschritte kaum zu verlassen sind. Lobbyismus und zunehmend auch aggressive Protestkultur von Landwirt:innen in verschiedenen europäischen Ländern stellen umweltpolitische Erfolge in Frage und sorgen dafür, dass Regelungen zugunsten des Artenschutzes ausgehöhlt werden.

Landwirt:innen, und zwar auch solche, die Ökolandbau betreiben, beklagen durchgängig die bürokratischen Exzesse der EU-Förderpolitik. Sie fühlen sich kontrolliert, gegängelt und in der Ausübung ihres Berufes behindert.⁴⁵ Tatsächlich sieht es so aus, als ob den GAP-Reformen, als Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse immer kompromisshaft, von wichtigen Stakeholdern keine positive Bilanz ausgestellt wird. Den einen ist sie zu bürokratisch, den anderen zu unfair, die dritten bemängeln die fehlende ökologische Steuerungswirkung. Dem Ziel des Erhalts von Artenvielfalt in der Agrarlandschaft kommt die EU jedenfalls, wenn überhaupt, dann nur in sehr kleinen Schritten näher.

Landwirtschaftliche Produktionssysteme, die im Einklang mit lokalen Ökosystemen funktionieren und menschliche Bedürfnisse bezüglich Ernährung priorisieren, sind bekannt und entwickeln sich beständig weiter. Ein weitverbreiteter Ansatz nachhaltiger Landwirtschaft wird international als

41 European Commission, »Farm to Fork Strategy«.

42 Malingre, »Europe's Green Deal is attacked on all sides«; Niranjana, »EU rollback on environmental policy is gaining momentum«.

43 Cuadros-Casanova u. a., »Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform«.

44 Velten u. a., »Rethinking biodiversity governance in European agricultural landscapes«.

45 Persönliche Kommunikation, Ökolandwirte, Februar 2026, Hessen.

Agrarökologie bezeichnet, ein Ansatz, der sich im deutschsprachigen Bereich noch nicht richtig durchgesetzt hat.⁴⁶ Es fehlt allerdings bislang an politischem Willen, agrarökologische Produktionssysteme im großen Stil auszurollen.⁴⁷ Es ist also weniger ein technologisches Problem, die Interessen der Biodiversität und des Ernährungssystems zu harmonisieren, als eines der politischen Ökonomie und der Governance.

Beteiligungsverfahren im Naturschutz: Meeresnaturpark Iroise

Zu Bretagne, der Region im Westen Frankreichs, gehört ein ausgedehntes Meeresschutzgebiet, der *parc naturel marin d'Iroise* (PNMI), das 2007 erklärt wurde, das erste seiner Art in der Französischen Republik.⁴⁸ Es liegt vor der Hafenstadt Brest im Department Finistère, hat eine Ausdehnung von 3.500 Quadratkilometern und schließt unter anderem die Inseln Ouessant, Molène und Sein mit ein.⁴⁹ Das Gebiet ist Habitat für verschiedene Arten – darunter über 300 Arten Meeresalgen sowie Krustentiere, Meeressäuger wie Kegelrobben (*Halichoerus grypus*) und Delfine (*Tursiops truncatus*), Seevögel und 120 verschiedene Fischarten.

Formal hat der Meeresnaturpark Iroise bereits seit 1989 den Status eines Biosphärenreservats und ist als solches bei der Unesco eingetragen, der internationalen Körperschaft, die für diese Form von Schutzgebiet zuständig ist. Biosphärenreservate sind typischerweise in Zonen eingeteilt, die unterschiedlich intensive Nutzungsformen erlauben, und so verwundert es nicht, dass in Teilen des Gebiets Fischerei und die Ernte von Seetang zur industriellen Nutzung betrieben wird. Tourismus, Fischerei und Naturschutz stehen in einem Spannungsverhältnis von teils widersprüchlichen Interessen. Die Einrichtung des PNMI war ein konflikthaltiger Prozess. Im Folgenden wird nachgezeichnet, welche Konflikte der Ernennung zum Schutzgebiet vorausgingen, wie diese aufgelöst wurden, und welche Rolle der französische Staat dabei spielte.

46 Wezel u. a., »Agroecological principles and elements«.

47 González de Molina u. a., *Political Agroecology*.

48 Die Iroise ist Teil der Keltischen See, eines Randmeeres des Atlantiks, das sich zwischen der westlichen Bretagne, England, Wales, der Südküste Irlands und dem Ärmelkanal erstreckt. Der Meeresnaturpark ist sogar um einiges größer als die Iroise.

49 Quelle sind hier Ausstellungsinformationen im Museum *Océanopolis* in Brest.

Erste Ansätze zur Errichtung eines Schutzgebiets in der Iroise gehen bis in die 1980er Jahre zurück. Anlässlich der Eröffnung des Biosphärenreservats 1989 äußerte der Präsident des regionalen Naturparks *Parc naturel régional d'Armorique* (PNRA), Jean-Yves Cozan, erstmals die Idee eines Meeres-Nationalparks in der Iroise. 2000 fand eine Konsultation mit Anwohner:innen und Interessengruppen statt, bei der etliche Schwierigkeiten der Umsetzung deutlich wurden. 2001 erteilte der damalige Premierminister Lionel Jospin den Auftrag zur Erstellung einer Projektstudie. Zu diesem Zeitpunkt war schon klar, dass das Schutzgebiet verschiedene Zielsetzungen vereinen sollte: Sowohl die wirtschaftlichen und ökologischen Grundlagen der Fischerei als auch der Tourismus und die nachhaltige Entwicklung der Region sollten berücksichtigt werden.⁵⁰

Boncœur und Co-Autor:innen identifizieren fünf Interessengruppen, die sich bei den Beratungen zum Park einbrachten: Die Berufsfischerei, die Freizeitangler, Tourismus, die gewählten Repräsentant:innen des Staates, und Wissenschaft und Umweltschutz.⁵¹

Der regionale Fischereiverband der Bretagne (*Comité régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins*, CPRM) sowie vier betroffene lokale Fischereiverbände beteiligten sich von Anfang an an den Konsultationen zur Errichtung des PNMI. Zum einen wollten sie gerne bei der Ausarbeitung des rechtlichen Rahmens des Parks mitreden, zum anderen sahen sie ein Gelegenheitsfenster, um das Management der Fischbestände nachhaltiger zu gestalten, denn die Übernutzung der bestehenden Ressourcen stellte sich als ernstzunehmendes Problem dar.⁵² Für sie war der PNMI also eine Möglichkeit, Kontrolle über die Fischbestände zu behalten und damit Konkurrenz von außen abzuwehren. Allerdings hatten sich einige Fischereibetriebe zusammengeschlossen, um den Park abzuwehren; die *Association de défense et de valorisation des îles et du littoral de la mer d'Iroise* (»Vereinigung für die Verteidigung und Aufwertung der Inseln und der Küste der Iroise«, ADVILI) verstand sich als Opposition zum Parkprojekt. Auch die Vertreter:innen der Freizeitangler beteiligten sich an ADVILI, da sie Einschränkungen ihrer Aktivitäten nicht in Kauf nehmen wollten.⁵³

50 Fragoudes und Alban, »Fishermen and the creation of marine parks«; Boncœur u. a., »La gouvernance des aires marines protégées«.

51 Boncœur u. a., »La gouvernance des aires marines protégées«.

52 Alban u. a., »Marine protected areas and fishers involvement«.

53 Boncœur u. a., »La gouvernance des aires marines protégées«.

Während die regionale Tourismusindustrie eher die Chancen für Aufwertung der eigenen Aktivitäten wahrnahm, gab es bei den Inselbewohner:innen im Bereich des Naturparks (Ouessant, Molène und Sein), etwas 1.500 Personen, erheblichen Widerstand gegen die Pläne. Sie fühlten sich übergangen und sahen ihre traditionellen Aktivitäten gefährdet, die als de-facto Nutzungsrechte zu verstehen waren, sich aber nicht immer in Übereinstimmung mit den rechtlichen Bestimmungen befanden. Dementsprechend verhielten sich deren gewählte Vertreter:innen meist skeptisch bis ablehnend gegenüber dem PNMI, während die Küstenbevölkerung weniger kritisch war. Die Wissenschaftler:innen als fünfte wichtige Interessengruppe schließlich betonten den Wert der eigenen Expertise im Prozess der Errichtung des Parks. Allerdings wurden sie von den Gegner:innen des Projektes als verlängerter Arm der Umwelt- und Naturschutz-NGOs betrachtet und ihre Position als zu radikal abgelehnt. Boncœur und Co-Autor:innen hinterfragen, inwiefern es sich wirklich um einen gelungenen Beteiligungsprozess gehandelt habe, da die staatlichen Stellen entschiedene Treiber des Prozesses gewesen seien.⁵⁴

Die Befürworter:innen des Meeresschutzgebietes setzten sich nach fast zwanzig Jahren andauernden Debatten schließlich durch. Allerdings wurden die Pläne für die Einrichtung eines Nationalparks (*parc national*) zugunsten eines Meeresnaturparks (*parc naturel marin*) modifiziert, der neben der ökologischen Schutzfunktion auch die nachhaltige Entwicklung gewährleisten sollte. Hierfür musste eigens das Nationalparkgesetz von 1960 geändert werden, um den Interessen verschiedener Stakeholder gerecht zu werden und die neue Ausgestaltung des Schutzgebietes zu ermöglichen. Die Einrichtung des Parks 2007⁵⁵ wurde von der französischen Regierung dann als Erfolg gefeiert. Der PNMI sollte zudem als Prototyp für ähnliche Meeresschutzgebiete dienen. Die operative Gestaltung des PNMI wird durch ein Management-Komitee (*Conseil de Gestion*) gelenkt, das von verschiedenen Stakeholdergruppen besetzt wird.

Ein Konflikt, der nach der Einrichtung des PNMI entstand, war die Auseinandersetzung zwischen der Naturschutzvereinigung *Bretagne Vivante* (BV, gegründet 1958 als *Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, »Gesellschaft zur Erkundung und Erhalt der Natur in der Bretagne« – SEPNB) und der PNMI. Hierbei ging es um den Gegensatz zwischen zivilgesellschaftlicher und staatlicher Organisation als tonangebender Managementinstanz.

54 ebd.

55 République Française, »Décret n°2007-1406 du 28 septembre 2007«.

BV war die Organisation, die ursprünglich für das Management des *réserve naturelle nationale d'Iroise* (RNNI) zuständig war, eines seit 1992 bestehenden Abschnitts des späteren PNMI rund um die Inselgruppe von Molène. Nach Gründung des Meeresnaturparks wurde ein Co-Management-Modell ausgetestet und verworfen. Nach 2016 übernahm der PNMI die alleinige Verwaltungshoheit über das RNNI von der BV. Das Verhältnis zwischen beiden Organisationen war angesichts dieser Machtverschiebung angespannt. Beide sahen sich als legitime und kompetente Instanzen des Naturschutzmanagements.⁵⁶

2016 kam es zu einem Mediationsprozess; der Bericht darüber ist sehr aufschlussreich. Ein Aspekt erscheint besonders bemerkenswert: »La [...] source d'incompréhension concerne ce que l'on pourrait appeler le ›choc de deux cultures‹ entre une association, naturaliste et militante et un établissement public d'État«⁵⁷ – Die Ursache des Missverständnisses betreffe das, was man als Zusammenstoß zweier Kulturen bezeichnen könne, nämlich zwischen einer aktivistischen Naturschutzvereinigung und einer öffentlichen, staatlichen Stelle. Die Mediation sah Aussicht auf eine erfolgreich zukünftige Zusammenarbeit, da beide Konfliktparteien gemeinsame inhaltliche Ziele verfolgten, nämlich den Schutz der Ökosysteme der Iroise. Der Konflikt zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Naturschutz kann nicht vollständig aufgelöst werden, der PNMI als staatliche Stelle behält die Oberhand. Dieses ist ein klassischer Fall vom »Schatten der Hierarchie«⁵⁸, der Tendenz staatlicher Stellen, in Governanceprozessen mit verschiedenen Akteuren schließlich doch das letzte Wort zu haben. Die zivilgesellschaftliche Naturschutzorganisation hatte also das Nachsehen. BV und PNMI sind jedoch weiterhin Kooperationspartner und arbeiten eng zusammen, etwa beim Monitoring von Seevögeln.

Warum wurde, selbst wenn man die vielfältigen Konsultationen und konfliktreichen öffentlichen Debatten mit einbezieht, bei der Einrichtung der PNMI so viel stärker auf Einvernehmen und Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen gebaut als in anderen Fällen? Lag es daran, dass hier eben keine koloniale oder neo-koloniale Situation vorlag? Die Bretagne ist trotz kultureller Eigenständigkeit, eigener Regionalsprache und vorhandener Autonomiebestrebungen seit vielen Jahrhunderten Teil von Frankreich. Es kann also in

56 Berthet und Boisseaux, *Mission de médiation entre l'association Bretagne Vivante et le Parc naturel marin d'Iroise*.

57 Ebd., S. 10.

58 Börzel, »Der ›Schatten der Hierarchie‹«

diesem Fall nicht behauptet werden, dass die zentralistisch ausgelegte französische Regierung der Bretagne in kolonialer Manier die eigene Politik übergestülpt habe. Bei aller Skepsis gegenüber den verschlungenen Mechanismen von Beteiligungsprozessen⁵⁹ kann man annehmen, dass es sich um einen tendenziell erfolgreichen Fall der Naturschutzgovernance handelt.

Die drei Beispielfälle zeigen deutlich, wie unterschiedlich die Governance-Strategien in verschiedenen Kontexten sind. Dieses ist das Resultat historischen institutionellen Erbes ebenso wie von politischen Lernprozessen und nicht zuletzt von Machtkämpfen. Die Wahl von Governancemechanismen (hierarchisch, anreizorientiert, partizipativ) ist dementsprechend ebenso strategisch und situativ wie auch abhängig von den historisch gewachsenen Präferenzen der staatlichen Organisationen.

Im Falle Indiens tritt das Primat staatlichen Handelns zutage, die dominierende Behörde ist kaum bereit, Kompetenzen abzugeben. Im Regime der EU-Agrarförderung haben umwelt- und naturschutzpolitische Aspekte im Verlauf der Jahre mehr Gewicht erhalten, aber die Lobby der Agrarindustrie und die mit ihr verbundenen Parteien arbeitet stetig daran, Biodiversitätspolitik zurück in seine Nische zu drängen und Anreizsysteme auf das wettbewerbsorientierte »business-as-usual« zurückzustellen. Im Fall des PNMI in der Bretagne haben staatliche Stellen unter Einbindung verschiedenster Akteure einen langwierigen Prozess navigiert, aber am Ende konnten weitgehende Schutzmaßnahmen beschlossen werden.

In allen drei Fällen tritt der Staatsapparat mit seinen Institutionen, bzw. im Fall der EU das suprastaatliche System, sowohl als Akteur als auch als Gegenstand von naturschutzpolitischen Interessenkonflikten zu Tage. Interessenkonflikte kennzeichnen auch die Aushandlung von Naturschutzpolitik zwischen Staaten, die ich im nächsten Kapitel behandle.

59 Vgl. Warner, »Consensus« participation«; Mannigel, »Integrating parks and people«; Nita u. a., »A network approach for understanding opportunities and barriers to effective public participation«.