



**Finanzierung und
Management von Schutzgebietsnetzwerken
in Kärnten**

IMPRESSUM

Veröffentlicht 2007 von:

Amt der Kärntner Landesregierung
Abt. 20 Landesplanung
Wulfengasse 13-15
9021 Klagenfurt am Wörthersee
Austria

© Amt der Kärntner Landesregierung
Klagenfurt am Wörthersee, Dezember 2007
ISBN: 978-3-7084-0278-9

Redaktioneller Beirat:

Bernhard Gutleb, Michael Jungmeier,
Sibylle Krassnitzer, Johann Wagner,
Sandra Wagenleitner, Daniel Zollner

Verantwortlich für den Inhalt:

Prof. Dr. Michael Getzner, Mag. Barbara Ursula Müller
Universität Klagenfurt, Institut für Volkswirtschaftslehre
Universitätsstrasse 65-67, A-9020 Klagenfurt am Wörthersee

Design und Layout:

Verlag Heyn, www.verlagheyne.at
typedesign.grimschitz@digitalcity.at

Ko-finanziert von:

INTERREG IIIB CADSES

Project PANet 2010:

Protected Area Networks - Establishment and Management of
Corridors, Networks and Cooperation

Homepage: www.panet2010.info

Projektmanagement:





Community Initiative INTERREG III B (2000 – 2006)
CADSES

PANet Protected Area Networks

Finanzierung und Management von Schutzgebietsnetzwerken in Kärnten

Projektleitung: Prof. Dr. Michael Getzner

Autoren: Prof. Dr. Michael Getzner
Mag. Barbara Ursula Müller

Auftragnehmer: Universität Klagenfurt
Institut für Volkswirtschaftslehre
Universitätsstraße 65 – 67
9020 Klagenfurt am Wörthersee
Tel.: +43/463/27 00 4124
E-mail: michael.getzner@uni-klu.ac.at

Im Auftrag von: Amt der Kärntner Landesregierung
Abt. 20 – Landesplanung
Unterabteilung für Naturschutz

Klagenfurt am Wörthersee, 1. Oktober 2007

ALPEN-ADRIA
UNIVERSITÄT
KLAGENFURT 



ko-finanziert von der
Europäischen Union



INTERREG III B CADSES

INHALT

Vorwort	3
Summary	4
Zusammenfassung	6
Einleitung	8
Ergebnisse	10
Funktionen und Aufgaben von Schutzgebieten mit privaten und öffentlichen Elementen: Begründungen für öffentliche Finanzierung	10
Kriterien für die Auswahl von Finanzierungsinstrumenten	13
Nachhaltige Finanzierung von Schutzgebietsnetzwerken	15
Finanzierungsinstrument: Fundraising für Schutzgebiete	16
Finanzierungsinstrument: Marktwirtschaftliche Ansätze	17
Finanzierungsinstrumente: Förderungen und Lenkungsabgaben	19
Tourismusstrategien und öffentliche Präsentation von Schutzgebieten und Netzwerken	21
Empfehlungen für den Kärntner Zentralraum	22
Quellenverzeichnis	24

VORWORT

Als Naturschutzreferent von Kärnten ist es meine Aufgabe, die Schutzgebiete des Landes gemeinsam mit den beteiligten Interessengruppen zu entwickeln. Dabei geht es mir einerseits um die Erhaltung und Sicherung der natürlichen Vielfalt. Andererseits zeigen sich zunehmend die wirtschaftlichen Möglichkeiten, die mit Nationalparks, Naturparks und Europäischen Schutzgebieten verbunden sind. Ich will die Schutzgebiete Kärntens zu modellhaften Zukunftsregionen entwickeln.



Wir möchten dies in guten internationalen Partnerschaften tun. Das Projekt PANet 2010 ist in diesem Zusammenhang ein Meilenstein. Wenn sich in diesem Partner aus Italien, Kroatien, Österreich, Polen, Slowenien, Tschechien, aus der Slowakei, nicht zuletzt aus der Ukraine zusammengefunden haben, zeigt dies bereits die Dimension des Vorhabens. Der Austausch von Erfahrungen, Wissen und Technologien mündete in die Umsetzung beispielhafter Projekte. Diese haben in Kärnten und in den Partnerländern wesentliche Impulse gesetzt.

Es freut mich, dass das Projekt erfolgreich abgeschlossen wurde und die Ergebnisse nun in allgemein zugänglicher Form vorliegen. Ich bedanke mich für die gute Zusammenarbeit.

LR DI Uwe Scheuch

SUMMARY

The current project focuses on the financing of Protected Areas (PAs) and networks of PAs in Central Carinthia. In Carinthia, there are basically three main groups of PAs. First, the Hohe Tauern National Park is one of the most prominent PAs in terms of international recognition, financial abilities and ecological value. Second, more nature parks such as Dobratsch, Nockberge and different Ramsarsites may be established in Carinthia. Third, there are numerous small and medium Protected Areas, such as state parks (nature conservation areas), landscape protection areas, natural monuments, Natura 2000 sites that account for quite a large share of the area of Central Carinthia around Lake Woerth.

Regarding financial issues, the national park is sufficiently equipped and also managed in ecological as well as economic (business) terms. Nature parks are by law managed and supported by communities and the government. The large number of other Protected Areas, many of them unknown even to local residents, is partly unmanaged, does not have a joint management, marketing strategy and representation nor produces marketable regional products. Many of them suffer from lack of funds particularly regarding ecological management.

The current project explores possible strategies to fund nature conservation in Central Carinthia by proposing potential financing instruments and strategies, in particular besides public funding.

Based on research, expert interviews, and workshops with representatives of the Department for Nature Conservation of the Carinthian State Government, the following conclusions can be drawn:

1. The basis of (private) financing Protected Areas is that the functions of PAs in particular regarding nature conservation and ecological management are fulfilled. Without this very foundation of clear and effective ecological management, there will be lack of private funding, as well as in the long term support for public funding.

2. Effective ecological management concerns mainly the “public” part of nature conservation. Private funds may more likely be available for the rather “private” parts of nature conservation, for instance, recreation, education, local and regional products.
3. Earning private funds for nature conservation can only be a complement to public funding. Public funding not only involves ecological management, but is also responsible for branding and marketing strategies which may in turn attract private funds.

Regarding PAs in Central Carinthia, they lack any form of joint representation on which private funding may be based. Public funding is therefore an economical, effective and also “cheap” option for further financing of PAs in the region.

ZUSAMMENFASSUNG

Das vorliegende Projekt befasst sich mit der Finanzierung von Schutzgebieten und Netzwerken im Kärntner Zentralraum. Drei Gruppen von Kärntner Schutzgebieten bestehen derzeit. Der Nationalpark Hohe Tauern ist hinsichtlich internationaler Anerkennung und Bedeutung, Finanzierung und Ökologie der bekannteste. Zweitens könnten in Zukunft mehr Naturparke (wie Dobratsch, Nockberge und Ramsargebiete) entstehen. Schlussendlich ist eine Reihe von wenig bekannten kleinen und mittleren Schutzgebieten, z. B. Naturschutz-, Landschaftsschutz- und Natura-2000-Gebiete sowie Naturdenkmale, im Kärntner Zentralraum rund um den Wörthersee vorhanden.

Hinsichtlich der Finanzierung ist der Nationalpark Hohe Tauern ausreichend abgesichert. Naturparks sind gesetzlich eingerichtet und dadurch auch durch die Gemeinden und das Land finanziell unterstützt. Die große Anzahl der oftmals auch Einheimischen wenig bekannten Schutzgebiete hat jedoch kein gemeinsames Management, Marketing oder Erscheinungsbild, auch gibt es keine prominenten vermarktbareren lokalen Produkte. Viele dieser Gebiete leiden unter der Mittelknappheit für ökologisches Management.

Das vorliegende Projekt erforscht Möglichkeiten für Naturschutzfinanzierungen in Zentralkärnten und schlägt private Finanzierungsinstrumente und -strategien vor.

Auf der Grundlage der Forschungsergebnisse, Expertinnen- und Experten-Interviews und Arbeitskreise mit der Unterabteilung Naturschutz der Kärntner Landesregierung können die folgenden Schlussfolgerungen gezogen werden:

1. Die Basis der (privaten) Finanzierung von Schutzgebieten ist die Erfüllung der zentralen Naturschutz- und ökologischen Managementfunktionen. Ohne diese zentrale Aufgabenerfüllung werden keine privaten Mittel lukriert werden können, und auch die öffentliche Finanzierung wird langfristig an Unterstützung verlieren.

2. Effektives ökologisches Management betrifft hauptsächlich die öffentlichen Funktionen von Schutzgebieten. Private Finanzierung ist wahrscheinlicher in den eher privaten Bereichen, z. B. bei Erholung, Bildung, lokalen und regionalen Produkte.
3. Die private Finanzierung kann ausschließlich ergänzend zur öffentlichen Finanzierung stehen. Öffentliche Finanzierung ist nicht nur für den Naturschutz, sondern auch für die Vermarktung essenziell.

Im Kärntner Zentralraum fehlen die gemeinsame Darstellung, InforIm Kärntner Zentralraum fehlen die gemeinsame Darstellung, Informationen und Vermarktung, die Voraussetzung für die private Finanzierung sind. Öffentliche Finanzierung ist daher eine ökonomisch effiziente, ökologisch effektive sowie sparsame Form der Finanzierung für Schutzgebiete dieser Region.

EINLEITUNG

Die private Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor werden in der Wirtschaftspolitik und Finanzwissenschaft heftig diskutiert. Die wesentliche Begründung für die private Finanzierung ist die unterstellte Ineffizienz des öffentlichen Sektors bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen.

Im Hinblick auf Schutzgebiete wird häufig angenommen, dass private Geldmittel substanziiell zur Finanzierung der Schutzgebietsbudgets beitragen können, um ökologisches Management, Erholung, Bildung und Forschung leichter finanzieren zu können.

Der vorliegende Bericht fasst die Möglichkeiten von Finanzierungsinstrumenten im Naturschutz (insbesondere Schutzgebietsnetzwerke) im Kärntner Zentralraum, der ungefähr der Region rund um den Wörthersee zwischen Villach und Klagenfurt am Wörthersee entspricht, zusammen.

Wenn wir die gesamte Palette möglicher Finanzierungsinstrumente betrachten, müssen wir feststellen, dass in der betrachteten Region nur sehr geringes Potenzial für eine private Finanzierung des Naturschutzes gegeben ist. Die öffentliche Finanzierung dieser Schutzgebiete erfolgt durch Einhebung der 2005 neu eingeführten Kärntner Naturschutzabgabe (und aus anderen Steuermitteln). Dadurch ist eine solide Basis für die Finanzierung geschaffen. Eine private Finanzierung ist nur für die „privaten Elemente“ des Naturschutzes, wie z. B. vermarktbarere Erholungsmöglichkeiten, Bildungsangebote sowie lokale und regionale Produkte in engem Zusammenhang mit dem Naturschutz, als (kleine) Ergänzung zur öffentlichen Finanzierung realistisch. Die effiziente öffentliche Aufgabenerfüllung ist hierbei ein Grundstein für die private Finanzierung, ansonsten werden Anstrengungen zur Lukrierung privater Mittel ergebnislos bleiben.

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichts basieren nicht nur auf entsprechender wissenschaftlicher Forschung, sondern es flossen auch Expertinnen- und Experten-Gespräche sowie die Schlussfolgerungen der mit der Kärntner Landesregierung abgehaltenen thematischen Arbeitskreise ein.

Wir bedanken uns bei der Kärntner Landesregierung, besonders bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Unterabteilung für Naturschutz, für ihre Unterstützung und die kritischen Beiträge zum gemeinsamen Diskussionsprozess.

Darüber hinaus bedanken wir uns bei unseren Gesprächspartnern F. Vorhies (Earthmind), P. Rupitsch (Nationalpark Hohe Tauern), M. Jungmeier (E.C.O. Institut für Ökologie), C. Müller (SAZ Marketing) und A. Kleinwächter (Nationalpark Hohe Tauern – Tourismus) für die wertvollen Diskussionsbeiträge.

Barbara Ursula Müller, Michael Getzner
Klagenfurt am Wörthersee, Oktober 2007

ERGEBNISSE

FUNKTIONEN UND AUFGABEN VON SCHUTZGEBIETEN MIT PRIVATEN UND ÖFFENTLICHEN ELEMENTEN: BEGRÜNDUNGEN FÜR ÖFFENTLICHE FINANZIERUNG

ÖKONOMISCHE BEDEUTUNG UND FUNKTIONEN VON SCHUTZGEBIETEN

Der ökonomische Charakter von Schutzgebieten ergibt sich aus den Funktionen von Schutzgebieten (Schutz von Biodiversität, Erholungs- und Freizeitfunktion, Bildungs- und Wissenschaftsfunktion), den Gutseigenschaften von Schutzgebieten (öffentliche/private Güter, meritorische Güter), den Auswirkungen (interne/externe Effekte) sowie den Wertschätzungen für Schutzgebiete und ihre Funktionen (Nutzwerte/Nicht-Nutzwerte). Schutzgebiete erfüllen eine Fülle an Funktionen, die durch die jeweiligen Bestimmungen der Schutzgebietskategorie gegeben ist. Der Schutz von Biodiversität und der Erhalt der direkten und indirekten ökologischen Funktionen der Ökosysteme sind sicherlich wesentliche Ziele aller Schutzgebietskategorien, können jedoch überlagert werden oder gleichwertig neben anderen Funktionen stehen, z. B. Erholungs- und Freizeitfunktion, Regionalentwicklung in den vielfältigen Dimensionen (z. B. ökonomisch und sozial), nachhaltige Entwicklung generell, Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Kultur. In all diesen Funktionen sind sowohl öffentliche als auch private Aspekte enthalten. Die überwiegenden öffentlichen Funktionen sind dabei hauptsächlich öffentlich zu finanzieren, während die privaten Elemente einer privaten Finanzierung oder Unterstützung offen bleiben.

ÖFFENTLICHE GÜTER

Schutzgebiete (Netzwerke) enthalten eine Vielzahl von Funktionen/Eigenschaften, die als öffentliche Güter interpretiert werden können bzw. die teilweise Elemente öffentlicher Güter in sich tragen:

- Schutz der Biodiversität;
- Gerechtigkeit und soziale Funktionen;
- Bildungsfunktionen; und schlussendlich
- Erholungs- und Freizeitfunktion (öffentliche Komponenten).

Die vielfältigen Funktionen von Schutzgebieten, die überwiegend öffentliche Güter darstellen, bieten grundsätzlich für eine breite öffentliche Finanzierung eine ökonomische Begründung. Insbesondere kann der Schutz von Biodiversität als zentrale Aufgabe von Schutzgebieten mit öffentlichem Charakter gesehen werden. Daraus ergibt sich, dass das ökologische Management wesentlich auf öffentliche Mittel angewiesen ist. Die privaten Elemente von Bildung und Erholung basieren auf der Erfüllung der zentralen Aufgaben im Biodiversitätsschutz und können komplementär auch privat finanziert werden.

EXTERNE EFFEKTE

Schutzgebiete (Netzwerke) können eine Reihe von externen Effekten entfalten, die grundsätzlich ihre öffentliche Finanzierung begründen können. Diese könnten beispielsweise sein:

- Positive externe Nutzeffekte durch Schutz von Biodiversität innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten (z. B. Schaffung von Rückzugsgebieten, Brutgebieten, Rastplätzen);
- positive externe Umweltwirkungen in Form von Senken von Emissionen (z. B. CO²) und beim Schutz von Natur- und Umweltressourcen (saubere Luft, sauberes Wasser);
- positive externe Umweltwirkungen durch die vielfältigen ökologischen Funktionen von Schutzgebieten (z. B. Hochwasserschutz, Trinkwasserreservoir, Gen-Pool, Regelung des lokalen und regionalen Klimas etc.);
- regionalwirtschaftliche und regionalentwicklungspolitische Nutzeffekte in Form der Erhöhung und verbesserten Nutzbarkeit der vorhandenen Entwicklungspotenziale; sowie
- positive externe Nutzeffekte in Form von Erholungs- und Freizeitfunktionen.

GRÖSSENVORTEILE DURCH AUSWEITUNG VON SCHUTZGEBIETEN UND NETZWERKEN

Hinsichtlich des Naturschutzes ergibt sich aus der Begründung von Staatsinterventionen bzw. öffentlichen Förderinstrumenten ein wesentlicher Aspekt für einzelne Schutzgebiete als auch für Schutzgebietsnetzwerke. Die öffentliche Finanzierung von Schutzgebietsnetzwerken wird hierbei mit der steigenden Effizienz im Naturschutz durch sinkende Durchschnittskosten gerechtfertigt.

MERITORISCHE GÜTER

Aus naturschutzpolitischer Sicht ergibt sich aus dem Bildungs- und Erziehungsauftrag von Schutzgebieten ein meritorisches Argument zur öffentlichen Förderung und Finanzierung von Schutzgebieten. Dem meritorischen Charakter wird oftmals durch die Förderung (z. B. reduzierter Eintritt für Schülerinnen, Schüler und Schulgruppen) Rechnung getragen werden.

INEFFIZIENZ DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS UND DER ÖFFENTLICHEN FINANZIERUNG

Die prinzipielle Feststellung, dass Naturschutz und im Speziellen Schutzgebiete einer öffentlichen Finanzierung bedürften, führt nicht per se zu einer Empfehlung für eine Staatsintervention. In folgenden Fällen könnten die Kosten staatlicher Aktion die Nutzeffekte überwiegen:

- Ineffizienz der Bürokratie und der staatlichen Verwaltung;
- Politische Ökonomie von öffentlichen Entscheidungen (z. B. Einzelinteressen von Entscheidungsträgerinnen und -trägern);
- Verdrängung privater Ausgaben durch öffentliche Ausgaben;
- Inadäquate, ineffektive, falsche staatliche Intervention.

KRITERIEN FÜR DIE AUSWAHL VON FINANZIERUNGSMITTELN

ÖKOLOGISCHE EFFEKTIVITÄT – ÖKOLOGISCHE NEUTRALITÄT

Natur- und umweltschutzpolitische Instrumente müssen ökologisch effektiv sein. Dies gilt selbstverständlich auch für Förder- und Finanzierungsinstrumente. Die ökologische Effektivität eines Instruments ergibt sich dabei aus der Erreichung eines natur- oder umweltpolitischen Ziels, z. B. Reduktion von Emissionen, Schutz eines bestimmten Gebietes oder einer gefährdeten Art. Manche Instrumente im Naturschutzbereich mögen ökologisch neutral wirken – keineswegs sollten aber Finanzierungsinstrumente einen ökologisch negativen Effekt erbringen.

ÖKONOMISCHE EFFIZIENZ

Die ökonomische Effizienz ergibt sich bei staatlichen Instrumenten in den gesamtwirtschaftlichen Kosten, die zur Erreichung eines bestimmten umweltpolitischen Ziels aufgewendet werden müssen. Grundsätzlich gilt es hier, ein Ziel zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten zu erreichen, wobei der Begriff „Kosten“ hierbei alle Effekte auf die volkswirtschaftliche Effizienz beinhaltet.

SOZIALE GERECHTIGKEIT

Die Frage der sozialen Gerechtigkeit des Einsatzes eines natur- und umweltpolitischen Instruments ist im Hinblick auf mehrere Faktoren zu prüfen, u. a. Betroffenheit von Umweltbelastungen durch unterschiedliche soziale Gruppen; Nutzen für unterschiedliche soziale Gruppen durch Verbesserung der Umweltqualität; Mittelaufbringung für staatliche Instrumente und verteilungspolitische Wirkungen von Zahlung von Steuern; Verteilungseffekte der Umschichtung in öffentlichen Budgets zugunsten des Natur- und Umweltschutzes; sowie Verteilungseffekte der Verfehlung anderer wirtschaftspolitischer Ziele, wenn verstärkt Naturschutzausgaben getätigt werden.

Empirisch sind die Auswirkungen von Förder- und Finanzierungsinstrumenten a priori nicht klar, einige Aspekte könnten jedoch positive Verteilungseffekte andeuten: Förderungen und Finanzierungen

für periphere Regionen mit unterdurchschnittlichem Einkommen; Maßnahmen für Infrastrukturen (Erreichbarkeit von Regionen), aber auch im Hinblick auf die Nutzbarkeit von Schutzgebieten (Besuchereinrichtungen); Förderungen und Finanzierung nutzen Branchen mit unterdurchschnittlichem Einkommen (Tourismus, Landwirtschaft).

ADMINISTRATIVE EFFIZIENZ

Einerseits entstehen im öffentlichen Sektor (Verwaltung) Kosten, aber auch der private Sektor trägt eine Reihe von Verwaltungskosten, die mit dem Vollzug umweltpolitischer Regelungen verbunden sind. Finanzierungs- und Förderinstrumente sind dann administrativ effizient, wenn die Verwaltungskosten insgesamt einen nur kleinen Anteil an der Fördersumme betragen (ein gesamter öffentlicher und privater Anteil von 5 – 10 % könnte als noch angemessen erscheinen). Deshalb sind manche weit gestreute Förderungen („Gießkannenprinzip“ bzw. Bagatellbeträge) meist mit relativ hohen Verwaltungsaufwendungen verbunden, während Schwerpunktsetzungen und gezielte Förderungen mit einer Bindung an vorher festgelegte Ziele meistens administrativ effizienter sind.

POLITISCHE AKZEPTANZ

Finanzierungen und Förderungen im Naturschutz stießen in der Vergangenheit kaum auf Akzeptanzprobleme, da sie für die Mehrheit der Steuerzahler und -zahlerinnen sicherlich „eine gute Maßnahme“ darstellen und auch peripheren Regionen zugute kommen (im übrigen handelt es sich ja bei derartigen Förderungen um gesamtwirtschaftlich geringe Beträge).

REVERSIBILITÄT UND FLEXIBILITÄT

Die Reversibilität und Flexibilität eines natur- und umweltpolitischen Instruments zielt darauf ab, dass Änderungen auf Basis einer bestimmten Entwicklung (z. B. unvorhersehbare Schwierigkeiten, Förderung eigentlich unerwünschten Verhaltens) rasch möglich sind. Diese Flexibilität ist bei Vorschriften weniger leicht gegeben als bei finanziellen Instrumenten. Sehr flexibel hierbei sind Förderungen

und Finanzierungen, die im Einzelfall entschieden werden. Allerdings ergibt sich bei derart flexiblen Instrumenten insofern ein Problem, als politische Einflussnahmen hier wesentlich größer sein können als bei Regelungen, die erst im Zuge eines Gesetzgebungsverfahrens geändert werden können.

ZEITLICHE UND ÖRTLICHE DIFFERENZIERUNG

Ein umwelt- und naturschutzpolitisches Instrument soll dazu beitragen, dass auf Differenzierungen in Regionen bzw. hinsichtlich des Fördergegenstandes eingegangen werden kann. Maßnahmen zur Besucherlenkung in Schutzgebieten wären hierzu Beispiele für flexible Maßnahmen, die je nach betroffenem Ökosystem und Jahreszeit sowie Aktivität genaue Differenzierungen möglich machen. Hinsichtlich Förder- und Finanzierungsinstrumenten ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen der allgemeinen Anwendbarkeit von Förderrichtlinien einerseits, und der Zielgenauigkeit im Hinblick auf Differenzierungen andererseits (die im Extremfall nur auf Einzelmaßnahmen anwendbar sind). Deshalb ist die Ausgestaltung von Förderrichtlinien beispielsweise immer ein Kompromiss zwischen der Zielgenauigkeit und der allgemeinen Anwendbarkeit des Instruments.

NACHHALTIGE FINANZIERUNG VON SCHUTZGEBIETSNETZWERKEN

Die Weltnaturschutzorganisation IUCN (vgl. Emerton et al., 2006, S. 15) definiert nachhaltige Finanzierung als die Fähigkeit, ausreichende, stabile und langfristige Finanzmittel für das Schutzgebietsnetzwerk zu sichern und diese Mittel zum benötigten Zeitpunkt und in der passenden Form bereitzustellen, um die Gesamtkosten der Schutzgebiete decken zu können und darüber hinaus sicherzustellen, dass Schutzgebiete in Bezug auf ihre Schutzfunktion und ihre weiteren Managementziele effektiv und effizient geführt werden. Dieses Konzept bezieht sich also nicht nur auf eine dem Schutzgebietsnetzwerk entsprechende Mittelbeschaffung (Höhe und Art des Mittelbedarfes, Zeitpunkt, Qualität, Quellen der Mittelherkunft), sondern betont auch die Wichtigkeit einer Mittelverwendung, die auf Kosteneffizienz und Schutzzielerreichung

(Effektivität) ausgerichtet ist. Im Rahmen dieses Projektes wurde nur der Aspekt der (finanziellen) Mittelbeschaffung beleuchtet – dabei insbesondere Instrumente folgender Kategorien: Fundraising, marktwirtschaftliche Instrumente, Förderungen und Lenkungsabgaben.

FINANZIERUNGSTRUMENT: FUNDRAISING FÜR SCHUTZGEBIETE

Unter Fundraising versteht man die systematische Beschaffung von Mitteln (für den Schutzgebietskontext aus dem privaten Sektor). Es ist ein strategisch geplanter Prozess, der aus Situationsanalyse, Zielformulierung, Bedarfsermittlung, Marktanalyse, Maßnahmenidentifikation, Umsetzungsplan und Evaluierung besteht. Vereinfacht lassen sich die im Fundraising eingeworbenen Mittel nach ihrem Anspruch auf Gegenleistung unterscheiden. Die wichtigsten Instrumente sind Spenden als Mittelzufluss ohne äquivalente Gegenleistung und Sponsoring als Mittelzufluss mit äquivalenter Gegenleistung.

Eine Spende ist eine „freiwillige und unentgeltliche Wertabgabe in Form von Geld- oder Sachzuwendungen, die das geldwerte Vermögen des Spenders im Sinne eines Vermögensopfers mindert“ (Fabisch, 2006, S. 6).

Sponsoring ist die Unterstützung von Schutzgebieten durch Bereitstellung von Mitteln durch Institutionen mit der Absicht, eigene (kommunikative) Ziele zu erreichen.

Um Fundraising für das Schutzgebietsnetzwerk im Zentralraum Kärnten zu einem interessanten Finanzierungsinstrument zu machen, braucht es eine Reihe von inhaltlichen und organisatorischen Voraussetzungen, vor allem aber muss das Primärprodukt – die Erhaltung und Verwaltung des Schutzgutes – von der Öffentlichkeit/den entsprechenden Zielgruppen als erfolgreich wahrgenommen, anerkannt und geschätzt werden, um für einen Spender oder ein sponserndes Unternehmen glaubhaft und von Interesse zu sein.

Fundraising bindet anfänglich Ressourcen und kann als langfristige Investition in das Schutzgebietsnetzwerk gesehen werden. Es braucht ein klares Profil, eine begeisterte Vision, sichtbar erfolgrei-

ches Management, vermarktbar Produkte und Dienstleistungen, definierte Zielgruppen und Anknüpfungspunkte, attraktive Kommunikationskanäle und eine geeignete Trägerorganisation, um signifikante Mittel aus dem Fundraising zu generieren. Die Regionalität des „Produktes“ Schutzgebiet (und die damit verbundene thematische Betroffenheit) wird dabei als wesentlicher Vorteil empfunden – auch wenn der Kärntner Markt möglicher Spender und Sponsoren begrenzt und der Wettbewerb um Mittel immer kompetitiver ist.

FINANZIERUNGSTRUMENTE: MARKTWIRTSCHAFTLICHE ANSÄTZE¹

Marktwirtschaftliche Instrumente zur Schutzgebietsfinanzierung sind Produkte und Dienstleistungen, die von der Schutzgebietsverwaltung mittelbar oder unmittelbar angeboten werden und für deren Nutzung ein Entgelt bezahlt wird, das sich an Marktkonditionen orientiert. Eine Abgrenzung dieser Kategorie an Finanzierungsinstrumenten zu anderen Instrumenten (wie u. a. den Lenkungsabgaben) ist nicht immer klar zu ziehen. Mögliche marktwirtschaftliche Instrumente werden nachfolgend nach funktionalen Aspekten betrachtet:

BESUCHERSTRÖME

Besucherabgaben können als die Gesamtheit der Geldmittel verstanden werden, die für die direkte Nutzung von Produkten und Dienstleistungen des Schutzgebietes (exklusive Ressourcen) zu zahlen sind. Meist sind diese Abgaben an Nutzung in Form eines Besuchs des Schutzgebiets geknüpft.

Zugang: Geldleistungen, die dem Besucher Zugang zu Natur oder Infrastruktur des Schutzgebietes ermöglichen (Schutzgebiet, Besucherzentrum, Forschungseinrichtungen, Infostellen, Themenwege, Parkplätze, Grillplätze, Straßen, Sonderzugangsgenehmigungen etc.).

¹ Marktwirtschaftliche Instrumente bezeichnen im Folgenden private Finanzierung von Schutzgebieten im Rahmen von Märkten für Erholung, Bildung, lokale Produkte usw. Nicht gemeint sind jene staatlichen Instrumente, die Marktmechanismen nutzen (z. B. Lenkungsabgaben), im Gegensatz zu ordnungspolitischen Instrumenten (Verbote, Gebote).

Dienstleistungen: Geldleistungen, die dem Konsumenten Zugang zu Dienstleistungen des Parks ermöglichen (Erholungs- und Bildungsprogramm, Dienstleistungen aus Wissen und Forschung oder Gastronomie und Beherbergung, Ausrüstung, Mobilität innerhalb des Schutzgebietes, Vertrieb regionaler Produkte etc.).

Produkte: Geldleistungen, die dem Konsumenten Zugang zu Produkten des Parks ermöglichen (Produkte aus dem Bereich Wissen und Forschung, Merchandising-Artikel mit immateriellem Zusatznutzen durch ihre Verknüpfung mit den Schutzgebieten (Imagetransfer), schutzgebietseigene Produktion von Waren etc.).

RESSOURCEN

Mittel, die durch die nachhaltige Nutzung von Ressourcen innerhalb des Schutzgebietes durch den Park selbst erwirtschaftet werden – sofern mit Schutzziele vereinbar (Nutzung von Wildtieren, Wildpflanzen, Holz, Bodenschätzen, Wasser, Ackerbau, Viehzucht, Genmaterial etc.).

RECHTE

Ein Schutzgebiet(snetzwerk) hat das Potenzial, je nach Rechtssystem und Eigentumsverhältnissen über eine Reihe von materiellen und immateriellen Gütern zu verfügen. Die öffentliche Hand kann die Rechte zur Nutzung dieser Güter an Dritte gegen Entgelt überlassen.

Nutzung materieller Werte des Schutzgebietsnetzwerks: Geldleistungen, die Unternehmen (eventuell auch Privaten) die Nutzung materieller Werte des Schutzgebietes ermöglichen (Nutzung des Besucherpotenzials innerhalb des Schutzgebietes, Nutzung der Ressourcen und sonstige Nutzung der Landschaft, der Infrastruktur etc.).

Nutzung immaterieller Werte des Schutzgebietsnetzwerks: Geldleistungen, die Unternehmen (eventuell auch Privaten) die Nutzung immaterieller Werte des Schutzgebietes ermöglichen (von Bedeutung ist hier der kommerzielle Gebrauch der Marke eines Schutzgebietes).

Folgende Voraussetzungen für die Anwendbarkeit marktwirtschaftlicher Instrumente sind zu berücksichtigen: Bestehen marktfähiger und nachgefragter Produkte, Dienstleistungen und Infrastruktur; geeignete Trägerorganisation für marktwirtschaftliches Agieren; klar definierte und funktionierende Marktmechanismen und deren Akzeptanz; personelle und finanzielle Ressourcen zur Entwicklung, Durchführung und Kontrolle der Instrumente; öffentliches Eigentum der entsprechenden Rechte (im besten Fall in direkter Verfügungsgewalt der Trägerorganisation); ein als erfolgreich wahrgenommenes Primärprodukt etc.

Die grundsätzliche Frage, die sich in dem Kontext marktwirtschaftlicher Instrumente stellt, ist, welche Instrumente davon in welchem Ausmaß das Potenzial haben, zur Finanzierung des öffentlichen Auftrags von Schutzgebieten beitragen zu können (d. h., inwiefern sie in der Lage sind, über die Kostendeckung hinaus einen Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben leisten zu können).

Marktwirtschaftliche Instrumente als Beitrag zur nachhaltigen Finanzierung des Schutzgebietsnetzwerks im Kärntner Zentralraum sind derzeit nicht von Bedeutung, da die Schutzgebietsflächen und die damit verbundenen Landnutzungsrechte nicht im öffentlichen Eigentum sind, es kaum vermarktbar Produkte, Dienstleistungen und Infrastruktur zur Inwertsetzung gibt und auch der organisatorische Rahmen der Verwaltung derzeit wirtschaftliches Agieren nicht erlaubt. Ähnlich wie im Fundraising, braucht der Aufbau von marktwirtschaftlichen Instrumenten Ressourcen und Zeit. Potenzial für eine entsprechende Nachfrage auf Seiten der Konsumenten oder Unternehmen wäre aber nicht zuletzt aufgrund des stark tourismusorientierten Zentralraumes denkbar.

FINANZIERUNGSTRUMENTE: FÖRDERUNGEN UND LENKUNGSABGABEN

FÖRDERUNGEN

Auf nationaler und europäischer Ebene gibt es eine Reihe von Förderprogrammen, die für die Finanzierung von Schutzgebietsaufgaben in unterschiedlichem Maße relevant sind. Von beson-

derer Bedeutung für die Naturschutzfinanzierung sind dabei die Programme auf EU-Ebene, die durch die neue Haushaltsperiode 2007 – 2013 einiges an Dynamik und Veränderung in die aktuelle Förderungslandschaft bringen. Je nach Aufgabenschwerpunkt sind dabei das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (Achse 2 – Umwelt und Landschaft, Achse 3 – Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit und Achse 4 – LEADER-Programm), die Europäische Territoriale Zusammenarbeit (früher INTERREG) sowie die Naturschutzfinanzierung durch LIFE+ Möglichkeiten der Ko-Finanzierung für Investitionen in das Kärntner Schutzgebietsnetzwerk.

LENKUNGSABGABEN

Abgaben (Steuern) auf umweltschädliches, naturverbrauchendes Verhalten sind wesentliche Instrumente im Umwelt- und Naturschutz. Oftmals werden Umweltabgaben nicht nur aufgrund ihrer Lenkungswirkungen, sondern auch wegen ihrer Fiskalfunktion (Finanzierungsfunktion) implementiert.

In Kärnten sind zwei Abgaben im Naturschutz direkt relevant:

1. Seit 2005 wurde im Abschnitt 10 a in den §§ 50 lit. a – d des Kärntner Naturschutzgesetzes eine Naturschutzabgabe eingeführt, die auf die Gewinnung von Bodenschätzen (insbesondere Schotter) eingehoben wird.
2. In § 12 des Kärntner Naturschutzgesetzes sind Ersatzgelder (Kompensationszahlungen) zur Abdeckung der Kosten für Ersatzlebensräume vorgesehen.

Die bedeutendere Naturschutzabgabe erbringt pro Jahr etwa 1,1 Millionen Euro an Abgabenerträgen; die Einnahmen sind für die Verwendung im Naturschutz zweckgebunden. Vor 2005 wurden die Ausgaben für Naturschutz aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Diese Einnahmen werden jedoch auch in Zukunft nur einen Teil der Ausgaben im Naturschutz (derzeit etwa ein Viertel) in Kärnten abdecken.

TOURISMUSSTRATEGIEN UND ÖFFENTLICHE PRÄSENTATION VON SCHUTZGEBIETEN UND NETZWERKEN

Schutzgebiete können für den Tourismus Vorteile bringen; diese sind aber insbesondere von langfristigen lokalen/regionalen Strategien und Entwicklungen abhängig. Grundsätzlich sind Effekte von Schutzgebieten auf den Tourismus schwierig nachweisbar. Die Finanzierung von Schutzgebieten durch Tourismus ist deshalb problematisch. Selbst in sehr prominenten Schutzgebieten (z. B. Nationalpark Hohe Tauern) sind kaum direkte Rückflüsse vom Tourismus zum Schutzgebiet (insbesondere ökologisches Management) zu erwarten. Umso mehr gilt dies für die vielen kleinen und oftmals auch Einheimischen unbekanntem Schutzgebiete im Kärntner Zentralraum.

- Für den Kärntner Zentralraum mit den vielfältigen (kleinen) und oftmals auch Einheimischen unbekanntem Schutzgebieten ist nicht zu erwarten, dass aus dem Tourismus oder aus der Vermarktung regionaler Produkte finanzielle Mittel in relevanter Größenordnung für das Schutzgebietsmanagement rückfließen.
- Eine Kooperation von Naturschutz und Tourismus wäre notwendig, um aus fachlicher Sicht des Naturschutzes bei der Entwicklung von touristischen Angeboten in Kärnten mitzugestalten (zumindest auf Landesebene – Kärnten Werbung, Landes Tourismus Direktion: „Arbeitsgemeinschaft Tourismus – Naturschutz“).
- Bewusstseinsbildung über den Wert von Kärntens Natur bei touristischen Leistungsträgern wäre anzuregen, damit diese ihre Begeisterung von Kärnten als Natur-Erlebnis-Region an ihre Gäste weitergeben können.
- Für den Tourismus sollte eine eigene Broschüre erarbeitet werden, die grundsätzliche Informationen über den „Wert der Natur“ im Kärntner Zentralraum liefert.
- Bisher gibt es kaum Produkte und Dienstleistungen in den Schutzgebieten, die vermarktbar wären.

EMPFEHLUNGEN FÜR DEN KÄRNTNER ZENTRALRAUM

Auf Basis der Projektergebnisse und Schlussfolgerungen können folgende Empfehlungen für die zukünftige Finanzierung des Naturschutzes und von Schutzgebieten gegeben werden:

1. Aus privaten (marktwirtschaftlichen) Instrumenten der Finanzierung, z. B. Branding, Marketing, Sponsoring, lokale und regionale Produktentwicklung, Besucherabgaben, sind kaum Mittelrückflüsse in relevanter Größenordnung zu erwarten. Die Erschließung privater Finanzierungsquellen erfordert eine langjährige öffentliche Anstrengung (effektiver Naturschutz, Informationsoffensive). Deshalb soll kurz- und mittelfristig durch Abgaben, Steuern und insbesondere Zuschläge die Finanzierung des Naturschutzes verbreitert werden.
2. Konkret sollen neben der seit 2005 bestehenden Kärntner Naturschutzabgabe, die derzeit etwa ein Viertel der gesamten Ausgaben im Naturschutz abdeckt (der Rest wird aus allgemeinen Budgetmitteln erbracht), eine Reihe von Aufschlägen auf bereits existierende Abgaben und Gebühren verursacher- und benützergerecht eingehoben werden. Möglich wäre die Einhebung eines für Naturschutz und Schutzgebietsmanagement zweckgebundenen Aufschlags („Naturschutz-Cent“) auf Benützungsgebühren (Mauten), Liftkarten und Orts- und Kurtaxen. Hierbei ist jedoch auf die Mittelverwendung (z. B. Inanspruchnahme der Einnahmen sowohl durch die Gemeinden als auch durch das Land Kärnten) besonderes Augenmerk zu legen. Der große Vorteil derartiger Einnahmen besteht darin, dass jene Nutzerinnen und Nutzer der Natur (Besucherinnen und Besucher) direkt erfasst werden, die die Angebote in der Natur wahrnehmen.
3. Wesentlich ist die Glaubwürdigkeit eines solchen „Naturschutz-Cents“. Deshalb sollen konkrete Projekte finanziert werden, den Gemeinden müsste ein bestimmter Teil des Aufkommens zweckgebunden überlassen werden.

4. Zur Abwicklung und aus Gründen der Transparenz ist es wichtig, dass eine eigene Institution (Organisation) außerhalb der Landesverwaltung, z. B. ein „Kärntner Naturschutzfonds“, die Mittel verwaltet. Diese Dachorganisation könnte auch wesentlich zu einem einheitlichen Management und einem geschlossenen Auftreten der Kärntner Schutzgebiete als Netzwerk (insbesondere im Kärntner Zentralraum) beitragen.
5. Als nächsten Schritt empfehlen die Autorinnen und Autoren eine Situationsanalyse der Schutzgebiete insbesondere im Kärntner Zentralraum, die die Stärken und Schwächen der derzeitigen Situation aufzeigt und eine Basis für nachfolgende Produktentwicklung sein kann.

QUELLENVERZEICHNIS

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2004). Finanzierungshandbuch für Naturschutzmaßnahmen. BMU und BfN, Berlin, Deutschland. 155 S.
- Conservation Finance Alliance (2004). Conservation Finance Guide. (<http://guide.conservationfinance.org>).
- Dudley, N., Mulongoy K. J., Cohen, S., Stolton, S., Barber, C. V., Gidda, S. B. (2005). Towards Effective Protected Area Systems. An Action Guide to Implement the Convention on Biological Diversity Programme of Work on Protected Areas. Technical Series No. 18. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, Canada.
- Emerton, L., Bishop, J., Thomas, L. (2006). Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options. Best Practice Guideline No. 13. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Fabisch, N. (2006). Fundraising. Spenden, Sponsoring und mehr ..., 2. Auflage. Beck-Wirtschaftsberater, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, Deutschland.
- Financing Protected Areas Task Force of the World Commission on Protected Areas (WCPA) of IUCN, in collaboration with the Economics Unit of IUCN (2000). Financing of Protected Areas. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- STAT (2007). Datenbankauszug der ISIS-Datenbank. Statistik Austria, Wien.
- World Bank et al. (2004). How much is an ecosystem worth? Assessing the economic value of conservation. World Bank, IUCN, TNC. Washington, US. 48 S.

NOTIZEN



www.panet2010.info

Projektpartner:


LANDES
PLANUNG
KÄRNTEN



Ko-finanziert von:

