

Co-Management in der Kulturlandschaftsentwicklung – Aufwand, Nutzen und Risiken aus der Perspektive der Teilnehmenden

Barbara Enengel, Marianne Penker und Andreas Muhar¹

Abstract – Ausgehend von einer Transaktionskosten-Perspektive stellen wir einen analytischen Rahmen vor, anhand dessen individueller Aufwand (Zeit, Geld), Nutzen und Risiken der Teilnehmenden in Co-Management Prozessen erhoben werden. Dieser Rahmen findet Anwendung an zwei Fallstudien, dem LIFE-Natur-Projekt Weidmoos und dem Kulturlandschaftsprojekt Maria Anzbach. Aufwands-Nutzen-Relationen werden von den Teilnehmenden als adäquat eingestuft. Jedoch besteht nur eine geringe Bereitschaft, mehr Zeit für die Projekte aufzuwenden. Im Gegensatz zum Kulturlandschaftsprojekt vereint das LIFE-Natur-Projekt neben Ehrenamtlichen auch beruflich involvierte Personen. Die ungleichen Bedingungen der Aufwandsentschädigung und die daraus resultierende Wahrnehmung einer unfairen Verteilung von Transaktionskosten stellen eine Herausforderung für den viel versprechenden Co-Management-Ansatz in Fragen der Landschafts-Governance dar.

EINLEITUNG

Im Gegensatz zu herkömmlicher hierarchischer Steuerung der Kulturlandschaftsentwicklung bestehen Bestrebungen der Kooperation mit lokalen Akteurinnen und Akteuren, um lokales Wissen sowie unterschiedliche Interessen wie etwa Land- und Forstwirtschaft, Jagd, Naturschutz, Tourismus, Freizeitnutzung in Entscheidungen einzubeziehen (z.B. dargelegt in der Europäischen Landschaftskonvention; der Aarhus Konvention; der Biodiversitätskonvention; der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie; siehe Plummer and Arai, 2005; Hodge, 2007; Paavola, 2007; Berkes, 2009; Stenseke, 2009).

Co-Management wird definiert als "governance systems that combine state control with local, decentralized decision making and accountability and which, ideally, combine the strengths and mitigate the weaknesses of each" (Singleton, 1998, 7). Es verspricht eine gesteigerte Akzeptanz geplanter Maßnahmen und kontext-adäquate Lösungen. Gleichzeitig werden aber auch Transaktionskosten von der öffentlichen Hand auf Privatpersonen abgehoben (Birner and Wittmer, 2000).

Der Beitrag widmet sich folgenden Forschungsfragen:

- Wie lässt sich die Transaktionskostenökonomie operationalisieren, um Co-Management-Arrangements in der Landschaftsentwicklung zu analysieren?
- Wie gestalten sich der individuelle Nutzen, der Aufwand (zeitlich, monetär) und die Risiken der Teilnehmenden in Co-Management-Arrangements?
- Was sind Vor- und Nachteile des gewählten analytischen Ansatzes?
- Welche Schlussfolgerungen ergeben sich für Landschafts-Co-Management?

UNTERSUCHUNGSDESIGN, MATERIAL UND METHODE

Basierend auf Literaturrecherchen und explorativen Experteninterviews stellen wir einen analytischen Rahmen vor, um neben dem individuellen Aufwand den individuell wahrgenommenen Nutzen und Risiken einer Teilnahme zu erheben. Zur Aufwandserhebung werden der individuelle Zeitaufwand je nach Projektaktivitäten als auch eventuelle finanzielle Ausgaben herangezogen. Der persönliche Nutzen einer Teilnahme an partizipativen Entscheidungsfindungsprozessen kann sich aus folgenden Komponenten zusammensetzen:

- zum Naturschutz, zur Kulturlandschaftsgestaltung beitragen
- eine Interessensgruppe vertreten
- an relevanten Themen mitentscheiden
- eigenes Wissen einbringen und erweitern
- Kontakte knüpfen und pflegen
- Anerkennung als lokaler Experte erhalten und zur Akzeptanz und somit zur zügigen Umsetzung beitragen

Die individuell wahrgenommenen Risiken einer Teilnahme umfassen mangelnde Informationen zum Ablauf, fehlende politische Unterstützung und Ressourcen, mangelnder Entscheidungsspielraum und fehlende Übereinkünfte (zu Ablauf und Ergebnissen).

Dieser analytische Rahmen wird an zwei Fallstudien veranschaulicht: einem EU-LIFE-Natur-Projekt (Natura 2000-Gebiet Weidmoos in Salzburg) und einem Kulturlandschaftsprojekt des Niederösterreichischen Landschaftsfonds (Maria Anzbach in Niederösterreich). Die Ergebnisse basieren auf schriftlichen Befragungen der Projektteilnehmenden, die von Dezember 2008 - Jänner 2009 stattfanden.

¹ Barbara Enengel verfasst ihre Dissertation im Rahmen des Doktoratskollegs Nachhaltige Entwicklung an der Universität für Bodenkultur (barbara.enengel@boku.ac.at).

Marianne Penker arbeitet am Institut für Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Department für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der Universität für Bodenkultur, Wien (marianne.penker@boku.ac.at). Andreas Muhar ist Leiter des Doktoratskollegs Nachhaltige Entwicklung und am Institut für Landschaftsentwicklung, Erholungs- und Naturschutzplanung, Universität für Bodenkultur, Wien tätig (andreas.muhar@boku.ac.at).

ERGEBNISSE

Die Befragten (n=25) evaluierten beide Projekte im Hinblick auf den wahrgenommenen individuellen Nutzen und geringe Risiken einer Teilnahme als sehr positiv. Der meiste Nutzen entstand aus der Möglichkeit, zur Kulturlandschaftsgestaltung beizutragen, neue Informationen zu erhalten, und gemeinsam mit anderen Leuten etwas gestalten zu können. Der zeitliche Aufwand war besonders hoch für die Projektplanungsphase und Gruppensitzungen. Die Nutzen-Aufwands-Relation wurde als weitgehend angemessen erachtet, wobei aber die Bereitschaft, zusätzliche Zeit aufzuwenden, ausgeschöpft ist. Bei beiden Projekten wurden die Risiken einer Teilnahme – wie fehlende Informationen, fehlende Implementierung der Entscheidungen, fehlende Gestaltungsmöglichkeiten – als gering eingestuft.

DISKUSSION UND AUSBLICK

Bei beiden Projekten waren relativ wenige lokale AkteurInnen (jeweils n=10) involviert. Diese niedrige Anzahl ließe darauf schließen, dass die Transaktionskosten im Verhältnis zum Nutzen zu hoch sind, es könnten jedoch auch andere Gründe dafür verantwortlich sein (etwa mangelnde Offenheit, bewusstes Kleinhalten der Gruppe zur Gewährleistung der Entscheidungsfähigkeit, geringes Bewerben der Teilnahme). Die demographische Zusammensetzung war in beiden Projekten sehr ähnlich: drei Viertel der Teilnehmenden waren männlich, das Durchschnittsalter betrug etwa 50 Jahre und die Hälfte der Teilnehmenden verfügte über einen Hochschulabschluss. Obwohl das LIFE-Natur-Projekt und das Kulturlandschaftsprojekt unterschiedliche Co-Management-Arrangements darstellten, zogen sie offensichtlich ähnliche Typen von AkteurInnen an.

Im Gegensatz zum Kulturlandschaftsprojekt mit ausschließlich ehrenamtlich Teilnehmenden arbeiteten im LIFE-Natur-Projekt sowohl beruflich involvierte Personen (entgeltlich) als auch Teil- und Voll-Ehrenamtliche (unentgeltlich) zusammen. Diese ungleichen Bedingungen dürften sich negativ auf die Zufriedenheit auswirken, da niemand der Ehrenamtlichen im LIFE-Natur-Projekt wieder an ähnlich angelegten Projekten teilnehmen würde. Die Voll-Ehrenamtlichen konnten aus ihrer eigenen Wahrnehmung ihre Interessensgruppen nicht vertreten, ihr Wissen nicht einbringen und fühlten sich nicht ausreichend wertgeschätzt für ihr Engagement. Diese Unzufriedenheit konnte bei den beruflich involvierten Personen und bei den ausschließlich ehrenamtlichen Teilnehmenden des Kulturlandschaftsprojektes nicht festgestellt werden. Die Zufriedenheit mit einem Projekt dürfte damit weniger vom absoluten als vom wahrgenommenen relativen Aufwand und Nutzen abhängen. Die Unzufriedenheit der Ehrenamtlichen ließe sich mit der unfairen Verteilung der Opportunitätskosten der Ehrenamtlichen im Vergleich zu den nicht-existierenden Opportunitätskosten der beruflich Involvierten erklären. Im Speziellen wurden eine finanzielle Abgeltung oder eine anderweitige Anerkennung und eine breitere Einbeziehung lokaler AkteurInnen gewünscht. Gleichzeitig stellt sich die Frage nach zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten, da sich dieser Ansatz gerade durch

die Zusammenarbeit lokaler, privater und überregionaler, staatlicher Akteure auszeichnet. Obwohl die Prozess bezogenen Risiken generell niedrig waren, sahen einige Teilnehmende Probleme in Bezug auf dominierende Personen und waren unsicher über ihre tatsächliche Entscheidungsmacht und damit die Effektivität ihrer Teilnahme. Dies deutet auf Unzufriedenheiten mit der Entscheidungsfindung in den Projekten hin.

Sowohl die integrierte analytische Betrachtung von Aufwand, Nutzen und Risiken aus individueller Perspektive als auch Co-Management-Prozesse per se stellen ein Novum dar. Die Untersuchung kann dazu beitragen, die beiden Prozesse sowie ähnliche Projekte zu verbessern und auch das Wissen über Co-Management generell zu erweitern.

DANKSAGUNG

Dieser Beitrag entstand im Rahmen einer Dissertation im Doktratskolleg Nachhaltige Entwicklung (DOKNE) an der Universität für Bodenkultur Wien, gefördert vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF) aus Mitteln des Forschungsprogramms proVISION, dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), sowie den Ländern Niederösterreich, Wien und Steiermark.

LITERATUR

- Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management* 90: 1692-1702.
- Birner, R. and WITTMER, H. (2000). Co-management of Natural Resources: A Transaction Cost Economics Approach to determine the "Efficient Boundaries of the State". Annual Conference of the International Society of the New Institutional Economic (ISNIE). Tübingen, Deutschland. Online: <http://www.isnie.org/ISNIE00/Papers/Birner-Wittmer.pdf> (27.04.2009).
- Hodge, I. (2007). The governance of rural land in a liberalised world. *Journal of Agricultural Economics* 58: 409-432.
- Paavola, J. (2007). Institutions and environmental governance: A reconceptualization. *Ecological Economics* 63: 93-103.
- Plummer, R. and Arai, S. M. (2005). Co-management of natural resources: Opportunities for and barriers to working with citizen volunteers. *Environmental Practice* 7: 221-234.
- Singleton, S. (1998). Constructing Cooperation: the Evolution of Institutions of Comanagement. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Stenseke, M. (2009). Local participation in cultural landscape maintenance: Lessons from Sweden. *Land Use Policy* 26: 214-223.