

Natura 2000-Steuerungsgruppen – Erhebung der Zufriedenheit aus Sicht der Involvierten und AussteigerInnen sowie eine Ableitung von Handlungsempfehlungen

Natura 2000 steering groups – evaluation of participants' and drop-outs' satisfaction and some recommendations

Barbara ENENGEL und Marianne PENKER

Zusammenfassung

Natura 2000-Steuerungsgruppen wurden bisher in einigen wenigen Europaschutzgebieten etabliert. Sie haben zum Ziel lokale AkteurInnen wie GrundeigentümerInnen in Entscheidungen über Naturschutzmaßnahmen zu involvieren, um Entscheidungen an lokale Bedingungen anzupassen und die Akzeptanz zu erhöhen. Der Beitrag widmet sich einer Beurteilung zweier Natura 2000-Steuerungsgruppen aus Sicht der involvierten Personen sowie aus Sicht von früheren Teilnehmenden. Die Involvierten schätzen den Nutzen durchwegs hoch und die Zusammenarbeit positiv ein. Jedoch bestehen einige Verbesserungsmöglichkeiten, wovon Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, die auch für ähnliche partizipative Prozesse gelten.

Schlagnworte: Natura 2000, Partizipation, Entscheidungsfindung

Summary

Natura 2000 steering groups have been established in some European protected areas. Their aim is to involve local actors (e.g. landowners) in decision-making on nature protection in order to adapt decisions to local conditions and to enhance the acceptance of taken decisions. The article evaluates two Natura 2000 steering groups from the perspective of participants as well as from the perspective of former participants

Erschienen 2011 im Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Band 20(2): 211-220. On-line verfügbar: <http://oega.boku.ac.at>.

(drop-outs). The involved actors assess the benefit of the steering group as high and the collaboration as quite positive. However, there are some opportunities for improvement. The recommendations derived from research results might also be valid for similar participatory processes.

Keywords: Natura 2000, participation, decision-making

1. Einleitung

Im Naturschutz ist ein Paradigmenwechsel von einem ausschließenden, statischen, schutzorientierten Naturschutz hin zu einem integrativen und dynamischen zu verzeichnen (WEIXLBAUMER, 2006). Es gilt, die Präferenzen vieler Stakeholder wie der Verwaltung, NGOs, der GrundeigentümerInnen und anderer Bevölkerungsgruppen zusammenzubringen und mögliche Synergien zu finden. Auch entsprechend der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie für Europaschutzgebiete (auch Natura 2000-Gebiete genannt) sollen Schutzmaßnahmen den ökonomischen, sozialen und kulturellen Belangen gerecht werden und auf spezifischen regionalen und lokalen Besonderheiten aufbauen (EUROPEAN COMMUNITIES, 2004). Im Licht einer Akzeptanzsteigerung und unter Effektivitäts- und Legitimitätsaspekten sollen lokale Stakeholder aktiv in das Management und die Implementation von Natura 2000 eingebunden werden, da eine fehlende Absprache mit lokalen Stakeholdern vielerorts zu Problemen und mangelnder Umsetzung von Natura 2000-Zielen geführt hat (ELLMAUER et al., 2006). In Folge erfahren partizipative Prozesse vor allem auch im Hinblick auf die Steuerung und Entwicklung von Natura 2000-Gebieten eine zunehmende Aufmerksamkeit. Zu beachten ist dabei, dass ein Teil des Aufwandes wie jener zur Planung und Entscheidungsfindung von der öffentlichen Hand auf Privatpersonen abgegeben wird. Damit stellt sich die Frage der Zufriedenheit mit der Implementierung dieser Steuerungsgruppen aus Sicht der involvierten AkteurInnen. Von diesem Hintergrund ausgehend, widmet sich der Beitrag folgenden Fragen:

- Wie beurteilen involvierte Gruppenmitglieder die Zusammenarbeit und Erfolge ausgewählter Natura 2000-Steuerungsgruppen?
- Inwieweit unterscheidet sich davon die Perspektive der AussteigerInnen aus diesen Gruppen?

- Welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den Ergebnissen für die Umsetzung von Natura 2000-Steuerungsgruppen ableiten?

Im Artikel werden zunächst nähere Informationen zu Natura 2000-Steuerungsgruppen in Österreich geboten, die Methodik der Datenerhebung dargelegt und schließlich die Ergebnisse sowie abgeleitete Handlungsempfehlungen präsentiert.

2. Untersuchungsdesign, Material und Methode

Da Naturschutzgebieten in Österreich in die Zuständigkeit der Länder fallen, bestehen unterschiedliche Praktiken, ob und inwieweit lokale Stakeholder in Natura 2000-Planungen einbezogen werden, wie eine eigene Befragung von VertreterInnen der zuständigen Landesabteilungen von Juli 2008 bis Mai 2009 aufzeigt. In den Bundesländern Burgenland, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Wien existieren keine derartigen institutionalisierten Steuerungsgruppen. In Kärnten waren Natura 2000-Steuerungsgruppen während der Erstellung der gebietsspezifischen Managementpläne eingerichtet. Anders in Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg, wo in einigen Europaschutzgebieten Natura 2000-Steuerungsgruppen über die Erstellung der Managementpläne hinaus bestehen. Die jeweiligen Natura 2000-SchutzgebietsbetreuerInnen leiten diese Gruppen und berufen etwa Sitzungen ein und bereiten diese vor. Die Ziele derartiger Steuerungsgruppen sind Informationen auszutauschen und lokale Stakeholder aktiv einzubinden, wobei viele der Teilnehmenden ehrenamtlich involviert sind. In regelmäßigen Treffen diskutieren zuständige SchutzgebietsbetreuerInnen, VertreterInnen des Landes, der Gemeinden, der Land- und Forstwirtschaft, der Jägerschaft, des Tourismus und Naturschutzes Managementmaßnahmen für das jeweilige Gebiet (ENENGEL, 2009), wie etwa die Entbuschung zuwachsender Almflächen, die Errichtung eines Aussichtsturmes oder Veranstaltungen für die Öffentlichkeit im Naturschutzgebiet. Die Steuerungsgruppen stehen allen interessierten Stakeholdern offen und wurden meist von VertreterInnen der Naturschutzbehörde gegründet. Ebenso die Tiroler Natura 2000-Steuerungsgruppen Vilsalpsee und Schwemm, die hier als Fallstudien näher vorgestellt werden.

Die Ergebnisse der Untersuchung basieren auf 18 retournierten Fragebögen einer schriftlichen Befragung der involvierten Gruppen-

mitglieder (n=10; 71% Vilsalpsee; n=8; 80% Schwemm) und drei problemzentrierten leitfadengestützten Interviews mit AussteigerInnen der Natura 2000-Steuerungsgruppen. Die Anzahl der Befragten resultiert aus den kleinen Gruppengrößen, wobei eine relativ hohe Rücklaufquote erzielt werden konnte. Im Anschluss an die problemzentrierten Interviews wurden die AussteigerInnen gebeten, einen Fragebogen auszufüllen, der lediglich geschlossene Fragen – vergleichbar mit jenen aus der schriftlichen Befragung der aktiv Beteiligten – enthielt. Ziel dieser Befragungen und Interviews war, die Zufriedenheit aus Sicht der Involvierten und der AussteigerInnen im Hinblick auf eine Beurteilung der Zusammenarbeit und Erfolge der Natura 2000-Steuerungsgruppen zu analysieren. Die Erhebungen fanden von Jänner bis Juni 2009 statt. Die Daten der schriftlichen Befragung wurden mittels deskriptiver Statistik und jene der problemzentrierten Interviews mittels qualitativer Inhaltsanalyse – mit MaxQDA – ausgewertet.

3. Ergebnisse

Die untersuchten Natura 2000-Steuerungsgruppen setzen sich aus unterschiedlichen Interessensgruppen zusammen (vgl. Abbildung 1).

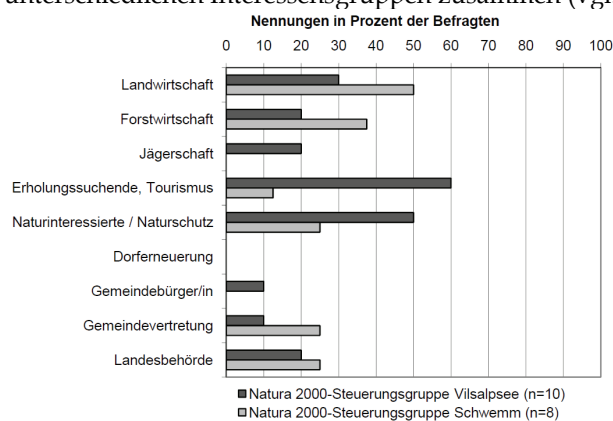


Abb. 1: Vertretene Interessensgruppen (Mehrfachnennungen möglich)

Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Beurteilung aus Sicht der aktiv Involvierten

Die vorzunehmende Beurteilung der Zufriedenheit stützt sich auf mehrere Komponenten aus der Befragung:

- einer Beurteilung des Beitrages zum Naturschutz

- Individuelle Ziele, die mit einer Teilnahme verbunden sind sowie deren Erreichung
- Beurteilungen zu Nutzen, Aufwand und Risiken einer Teilnahme in der Natura 2000-Steuerungsgruppe

Die Gruppenmitglieder beurteilen den Beitrag der Steuerungsgruppen-tätigkeit zum Naturschutz durchwegs positiv (89%). Die Antworten auf eine offene Frage verdeutlichen die Zielvielfalt der Beteiligten im Hinblick auf die Steuerungsgruppentätigkeit: so sollen etwa Betroffene über Entscheidungen und Maßnahmen im Schutzgebiet informiert, Lösungen gemeinsam mit lokalen AkteurInnen erarbeitet und umgesetzt sowie Kontakte zwischen unterschiedlichen Interessen hergestellt werden. Weitere Ziele sind, ein Bindeglied zwischen Tourismus und Landwirtschaft zu bilden und Naturschutz mit einem Naturnutzen zu verbinden. Mit wenigen Ausnahmen geben die Befragten an, dass ihre genannten Ziele auch erreicht werden. Die Ziele einer besseren Absprache mit den LandwirtInnen, eine „ordentliche Pflege“ (Zitat aus der Befragung) des Gebietes mithilfe einer finanziellen Unterstützung für die Bewirtschaftung, konnten aber nicht ausreichend bewirkt werden. Personen, die dies angaben, sind allesamt ehrenamtlich involviert und vertreten die Interessen der Landwirtschaft.

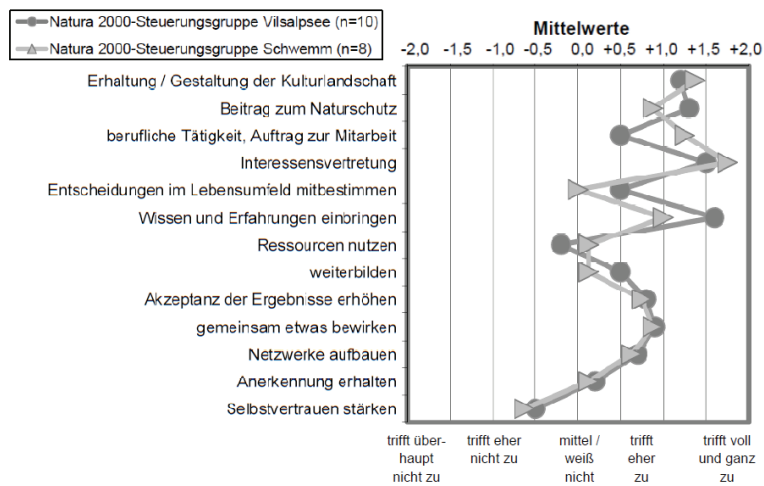
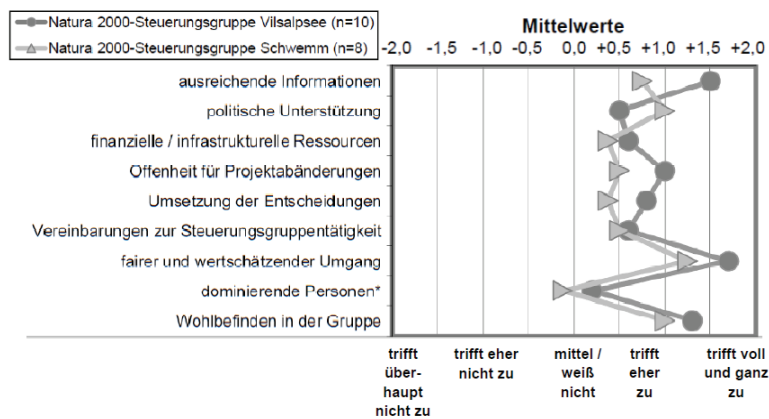


Abb. 2: Beurteilung des Nutzens
 Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 2 und Abbildung 3 verdeutlichen die positive Beurteilung des Nutzens und des Prozesses der Zusammenarbeit in beiden Steuerungsgruppen entsprechend den literaturgestützten geschlossenen Fragen der schriftlichen Befragung. So geben die Involvierten an, ihre Interessen entsprechend einbringen und einen Beitrag zum Naturschutz leisten zu können. Der wertschätzende Umgang und das Wohlbefinden in den Steuerungsgruppen stechen hervor.



* inverses Statement

Abb. 3: Beurteilung des Prozesses

Quelle: Eigene Darstellung

Obwohl sich der zeitliche Aufwand, der mit der Teilnahme an Steuerungsgruppensitzungen, Exkursionen, Begehungen und informellen Gesprächen mit durchschnittlich 19 Stunden pro Jahr in Grenzen hält, hätten 12 Befragte (67%) nicht noch mehr Zeit für die Steuerungsgruppenarbeit investieren wollen.

In beiden Steuerungsgruppen sind neben beruflich involvierten Personen (56%) wie etwa die Schutzgebietsbetreuung und die Landesvertretung vor allem lokale AkteurInnen ehrenamtlich – unbezahlt (44%) – vertreten. Bei den Ehrenamtlichen handelt es sich um Land- und Forstwirte, Jäger, Mitglieder von Naturschutzorganisationen oder der Berg- und Naturwacht. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass die Ehrenamtlichen weniger Nutzen aus ihrer Teilnahme ziehen und die Zusammenarbeit schlechter beurteilen. Obwohl die Ehrenamtlichen überwiegend EinwohnerInnen der betroffenen Gemeinden sind, können sie laut ihren Angaben Entscheidungen weniger mitbestimmen und Ressourcen weniger nutzen. Sie schätzen weiters die Offenheit für

Projektänderungen sowie die Umsetzung getroffener Entscheidungen als mangelhaft ein. Festzuhalten ist aber, dass die meisten Einschätzungen dennoch im positiven Bereich liegen.

3.2 Beurteilung aus Sicht der Aussteiger

Anders bei den Aussteigern, die folgendermaßen typisiert werden können: (i) männliche Gemeindebürger, (ii) starke Verbundenheit mit Flächen in der Gemeinde und großes Wissen um deren naturschutzfachlichen Besonderheiten, (iii) Kritik des Erholungsdrucks im Schutzgebiet, (iv) gewisses Misstrauen den Mitgliedern der Steuerungsgruppe gegenüber und deren Wahrnehmung als Prozess einer einzigen dominanten Interessensgruppe (etwa des Tourismus, des Naturschutzes). Das Argument der fehlenden zeitlichen Ressourcen wurde in den Interviews als primärer Hinderungsgrund dargelegt, im Argumentationsstrang folgten aber unmittelbar negative Erfahrungen und Ressentiments gegenüber der Gruppe. Für die Aussteiger war ein fehlender Nutzen ein wesentlicher Grund für ein Ausscheiden aus der Gruppe, welcher u.a. daraus resultierte, dass die aus ihrer Sicht eigenen Ziele wie die der Lukrierung von Fördermitteln für die agrarische Bewirtschaftung nicht erreicht und getroffene Entscheidungen nicht ausreichend umgesetzt wurden. Ferner wirkten sich mangelnde Mitbestimmungsmöglichkeiten und eine gewisse Skepsis gegenüber den Gruppenmitgliedern negativ auf die Zufriedenheit aus und führten zu Zweifeln an der Sinnhaftigkeit derartiger Steuerungsgruppen. Folgende Zitate aus den Interviews verdeutlichen dies:

„Ja, und uns bringt es nicht viel. [...] Wir tun unsere Arbeit und dann soll ich da meine Zeit auch noch opfern.“

Ein anderer: *„Ja, es muss sich was bewegen. Weil in dem Moment, wo sich nichts mehr bewegt, dann sagt jeder, [...] was tun wir da? Für mich ist es auf alle Fälle Zeit, [...] das ist einmal das Erste. Dann muss sich aber auch etwas bewegen. Weil [...] mit viel Reden und nichts passiert, [...] da wird die Sache uninteressant.“*

Trotz der Skepsis gegenüber derartigen partizipativen Prozessen erscheint es allen Aussteigern wichtig, Wissen über das Schutzgebiet und dessen naturschutzfachlichen Besonderheiten in Entscheidungen einzubeziehen. Die Ergebnisse zeigen einige Verbesserungsmöglichkeiten, aus denen sich Handlungsempfehlungen ableiten lassen.

4. Diskussion und Handlungsempfehlungen

Die Fallstudien zeigen einige Spezifika für die Zusammenarbeit in Natura 2000-Steuerungsgruppen auf, da die Ehrenamtlichen keine Entschädigung für ihre Teilnahme erhalten und tendenziell einen niedrigeren Nutzen aus ihrer Teilnahme ziehen, wie die Befragung zeigt. Zusätzlich fanden Besprechungen nachmittags statt, was für einzelne ehrenamtliche Mitglieder ein Problem in der zeitlichen Verfügbarkeit bedeutete. Einige fordern mehr Mitsprachemöglichkeiten und eine Beteiligung bereits in der Planungsphase eines derartigen Prozesses. Eine finanzielle Abgeltung des Zeitaufwands alleine kann allerdings wenig motivieren, vielmehr sind ein persönlicher Nutzen und effektive Entscheidungen ausschlaggebend. Die Anerkennung als „lokale Experten“ ist zu unterstreichen, wie dies auch ARBTER et al. (2005) sowie PLUMMER und ARAI (2005) betonen. Die relative Unzufriedenheit der Ehrenamtlichen hängt auch mit deren Zielvorstellungen zusammen, die teils nicht mit jenen der Steuerungsgruppe übereinstimmen.

Folgende ausgewählte fallübergreifende Handlungsempfehlungen lassen sich auf ähnliche Entscheidungsfindungsprozesse übertragen:

- Partizipation lokaler AkteurInnen von Beginn an einplanen
- Rahmenbedingungen für die Beteiligung Ehrenamtlicher verbessern (z.B. terminliches Entgegenkommen bei Treffen)
- den erwarteten Zeitaufwand abschätzen und kommunizieren; einen Zeitplan aufstellen und sichtbare Erfolge ermöglichen
- Entscheidungsspielraum aufzeigen und von Anfang an darstellen, wie mit Entscheidungen der Steuerungsgruppe umgegangen wird
- finanzielle Mittel für die Umsetzung beschlossener Maßnahmen bereitstellen und Ressourcen transparent machen
- ein gemeinsames Problembewusstsein als gemeinsame Ausgangsbasis für adäquate Entscheidungen schaffen
- ausgeglichene Gruppenzusammensetzung fördern, um die Dominanz einer Interessensgruppe zu vermeiden
- Begehungen mit lokalen AkteurInnen ansetzen, um einen gemeinsamen Einblick in die Problemwahrnehmungen zu erhalten
- Informationen zugänglich machen und verständlich aufbereiten
- Einbeziehung einer externen Gruppenleitung erwägen
- unbegründete Befürchtungen aus dem Weg räumen (wie etwa Eingriffe in Eigentumsrechte)

Resümierend sind die vorgestellten Natura 2000-Steuerungsgruppen Beispiele einer Zusammenarbeit zwischen Schutzgebietsbetreuung, Landesebene, GrundeigentümerInnen und anderen lokalen AkteurInnen. Sie können eine Ausgangsbasis darstellen, auch in anderen Bundesländern Natura 2000-Steuerungsgruppen zu initiieren. Den analysierten partizipativen Prozessen gemeinsam ist, dass lokales Wissen einbezogen wird, um die Akzeptanz für Entscheidungen und in Folge für die getroffenen Maßnahmen im Schutzgebiet zu erhöhen. So sind die vorgestellten Natura 2000-Steuerungsgruppen partizipative Formen der Entscheidungsfindung, die Top-down mit einem Bottom-up-Ansatz kombinieren. Wie auch andere AutorInnen betonen, bedürfen Kulturlandschaftsentwicklung und Naturschutz eben dieser Zusammenarbeit unterschiedlicher InteressensträgerInnen und Ebenen (BERKES, 2009; GARBE et al., 2005; TIEMANN und SIEBERT, 2009). Die Ergebnisse zeigen, dass die Gruppentätigkeit als positiv für den Naturschutz wahrgenommen wird, verdeutlichen aber auch die unterschiedlichen Motivationen und Zielvorstellungen der Beteiligten. Das Mitspracherecht in den Steuerungsgruppen wird einerseits durch den gesetzlichen Rahmen des Naturschutzes und durch die Grundbesitzverhältnisse beschränkt, hängt andererseits aber auch von den Entscheidungskompetenzen ab, die die Schutzgebietsbetreuung den Mitgliedern einräumt.

Danksagung

Dieser Beitrag entstand aus einer Dissertation, die im Rahmen des Doktoratskollegs Nachhaltige Entwicklung (dokNE) an der Universität für Bodenkultur Wien, verfasst und 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 gefördert wurde.

Literatur

ARBTER, K., HANDLER, M., PURKER, E., TAPPEINER, G. und TRATTNIGG, R. (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien: Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) und

- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.
- BERKES, F. (2009): Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, 90, S. 1692-1702.
- ELLMAUER, T., KNOLL, T., PRÖBSTL, U. und SUSKE, W. (2006): Managementpläne für Natura 2000 in Österreich. In: Ellwanger, G. und Schröder, E. (Hrsg.): *Management von Natura 2000-Gebieten. Erfahrungen aus Deutschland und ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz, Naturschutz und Biologische Vielfalt, 26, S. 285-301.
- ENENGEL, B. (2009): Natura 2000 – Raum für lokale Mitbestimmung? *Land und Raum*, 3, S. 11-13.
- EUROPEAN COMMUNITIES (2004): LIFE-Nature: communicating with stakeholders and the general public. Best practice examples for Natura 2000. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities: http://ec.europa.eu/enviroment/life/publications/lifepublications/lifefocus/documents/natcommunicat_lr.pdf (2.12.2008).
- GARBE, C., PRÖBSTL, U., MEYER, M. und RÄTH, B. (2005): Natura 2000 und nachhaltiger Tourismus in sensiblen Gebieten. Empfehlungen zum Management des Tourismus in Natura 2000-Gebieten im Sinne einer nachhaltigen Tourismusentwicklung. Bonn-Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz, Naturschutz und Biologische Vielfalt.
- PLUMMER, R. und ARAI, S. M. (2005): Co-management of natural resources: Opportunities for and barriers to working with citizen volunteers. *Environmental Practice*, 7, S. 221-234.
- TIEMANN, S. und SIEBERT, R. (2009): Ecological networks implemented by participatory approaches as a response to landscape fragmentation: A review of German literature. *Outlook on Agriculture*, 38, S. 205-212.
- WEIXLBAUMER, N. (2006): Auf dem Weg zu innovativen Naturschutz-Landschaften-Naturverhältnis und Paradigmen im Wandel. In: Erdmann, K. H., Bork, H. R. und Hopf, T. (Hrsg.): *Naturschutz im gesellschaftlichen Kontext. Naturschutz und Biologische Vielfalt 67*, Bundesamt für Naturschutz. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, S. 7-28.

Anschrift der Verfasserinnen

*DI Dr Barbara Enengel, ao.Univ.Prof. DI Dr Marianne Penker
Institut für Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung
Universität für Bodenkultur Wien
Feistmantelstraße 4, 1180 Wien, Österreich
Tel.: +43 1 47654 4427 bzw. 3580
eMail: barbara.enengel bzw. marianne.penker@boku.ac.at*