

Allgemeine Ökologie zur Diskussion gestellt

Nr. 7 2006

Schriftenreihe der Interfakultären Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie (IKAÖ)

Kooperation im Landschafts- management

Institutionelle Strategien
am Beispiel der Region Berner Oberland-Ost

Thomas Hammer (Hg.)

Zusammenfassung

Gruppe KILA

Die vorliegende Publikation stellt den abschliessenden wissenschaftlichen Bericht des Forschungsprojekts „Kooperation im Landschaftsmanagement – Institutionelle Strategien auf lokaler und regionaler Ebene“ (KILA) dar. Dieses Projekt der Interfakultären Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie (IKAÖ) der Universität Bern wurde im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 48 „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ durchgeführt und erhielt vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) eine Zusatzfinanzierung. Das Projekt war von Beginn an interdisziplinär ausgerichtet und erstreckte sich über insgesamt vier Jahre (2002-2005). Am Projekt beteiligten sich acht ForscherInnen aus den Disziplinen Anglistik, Biologie, Ethnologie, Geographie und Psychologie.

Das Projekt erforschte die institutionellen Strategien und die Bedeutung der Kooperation im Landschaftsmanagement auf lokaler und regionaler Ebene am Beispiel der Region Berner Oberland-Ost, einer Region mit 29 Gemeinden und rund 45'400 Einwohnern (2001). Es verfolgte die beiden übergeordneten Ziele,

- erstens vertiefte wissenschaftliche Erkenntnisse bezüglich neuer Formen kollektiven Handelns im Rahmen institutioneller Arrangements zu gewinnen und
- zweitens, basierend auf den theoretischen Grundlagen, den Ergebnissen und Erkenntnissen sowie auf Erfahrungswissen, Akteure in der Region Berner Oberland-Ost auf regionaler und lokaler Ebene zu unterstützen und damit den regionalen Landschaftsentwicklungsprozess zu fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele wurden insbesondere Strategien von vier verschiedenen Akteuren bzw. Akteurguppen in der Region Berner Oberland-Ost untersucht:

- Die Strategie der Regionalplanung Berner Oberland-Ost,
- Strategien verschiedener Gemeinden,
- Strategien der Waldakteure und
- die Strategie der Bergschaften in Grindelwald.

Im Hinblick auf die Erreichung des zweiten Ziels fand während der kooperativen und partizipativen Erarbeitung des regionalen Landschaftsentwicklungskonzepts zusätzlich eine Prozessbegleitung mit inhaltlichen Inputs statt: Gemeinsam mit der Regionalplanung Oberland-Ost, den lokalen und regionalen Akteuren wurde der Umsetzungsprozess des regionalen Landschaftsentwicklungskonzepts mit einem Workshop eingeleitet. Ausserdem wurde u.a. zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und zur Valorisierung der Arbeiten

der Bergschaften die Fotoausstellung „Bergschaften in Grindelwald – Alppflege zwischen Tradition und Moderne“ durchgeführt.

Des Weiteren gehörten Experteninterviews, problemzentrierte und narrative Interviews, teilnehmende Beobachtung, die Teilnahme an Sitzungen und die Mitarbeit in Arbeitsgruppen zum Methodenset. Dieses Methodenset bewährte sich, so dass die beiden übergeordneten Ziele insgesamt erreicht werden konnten.

Der erste Teil dieser Publikation (Kap. 2 bis 4) ist der Problemstellung und der theoretischen Verortung des Projekts gewidmet. Kap. 2 zeigt, dass im Zuge des relativ schnellen Landschaftswandels, des veränderten Umgangs mit der Landschaft, neuen Nutzungsansprüchen und den sich wandelnden institutionellen Rahmenbedingungen auch eine mehrfache gesellschaftliche Aufwertung bzw. „Renaissance“ der Landschaft erfolgt. Es entstehen immer mehr grossräumige Nutzungsüberlagerungen und Nutzungskonflikte und damit neue Multifunktionalitäten der Landschaft. In der Fachliteratur werden diese Trends herangezogen, um die Notwendigkeit des gemeinschaftlichen Handelns und der Kooperation im Landschaftsmanagement zu begründen. Wie das in Kap. 3 erläuterte akteurzentrierte Modell der Wechselwirkungen zwischen institutionellen Rahmenbedingungen und der Landschaft ausdrückt, bestehen mindestens vier Handlungsbereiche gemeinschaftlichen bzw. kooperativen Handelns im Landschaftsmanagement:

- der Bereich der Wahrnehmung und Bewertung und der sich daraus ergebenden Zielbestimmungen,
- der Bereich der Planung konkreter Projekte, die sich auf die Landschaftsentwicklung auswirken sollen,
- der Bereich der Nutzung der institutionellen Anreize für die Erreichung der Ziele und
- der Bereich der Prägung institutioneller Rahmenbedingungen, damit diese bezüglich der angestrebten Ziele positive Anreize erzeugen bzw. positiv auf die Akteure einwirken.

Akteure im Landschaftsmanagement haben entsprechend verschiedene Möglichkeiten, die Landschaftsentwicklung mitzusteuern. In der Region Berner Oberland-Ost, einer ausgeprägten Tourismusregion mit mehreren grossflächigen Schutzgebieten und mit für schweizerische Verhältnisse überdurchschnittlichen Flächenanteilen an Wald und alpwirtschaftlicher Nutzfläche (ohne Einbezug der so genannt unproduktiven Flächen; s. Kap. 4) sollten entsprechend gerade Wald-,

Schutz- und Tourismusakteure sowie Alpkorporationen stark in das Landschaftsmanagement einbezogen werden. Dies ist heute noch nicht immer der Fall; beispielsweise waren mehrere dieser Akteurgruppen an der Erarbeitung des regionalen Landschaftsentwicklungskonzepts nicht oder kaum beteiligt.

Der zweite Teil der Publikation (Kap. 5-10) stellt die sechs durchgeführten Fallstudien und deren **Ergebnisse** dar. Auf der Ebene der einzelnen Fallstudien sind folgende Ergebnisse besonders erwähnenswert:

- Fallstudie „Landschaftsveränderungen in Gündlischwand“ (s. Kap. 5): Die häufig als ein prioritäres landschaftliches Problem bezeichnete Verbuschung kann aus der Sicht der in Gündlischwand (einer Gemeinde, die sehr stark von der Verbuschung betroffen ist) befragten Personen nicht per se als Problem bezeichnet werden. Während die einen die Verbuschung als natürlichen Prozess betrachten, bedauern andere den Verlust von Kulturland oder sie bangen um die Attraktivität der Landschaft für die Bevölkerung und den Tourismus.
- Fallstudie „Regionales Landschaftsentwicklungskonzept Berner Oberland-Ost“ (s. Kap. 6): Über die Erarbeitung des Landschaftsentwicklungskonzepts wurden verschiedene Prozesse ausgelöst – so die Sensibilisierung der Akteure, die gegenseitige Verständigung und die gemeinsame Entwicklung von Projektideen –, die erst die Grundlagen für eine erfolgversprechende Umsetzung schufen. Entsprechend ist nicht das Konzept als solches (z.B. dessen Qualität), sondern sind die mit der Erarbeitung ausgelösten Prozesse als entscheidend für eine erfolgversprechende Umsetzung und für ein erfolgversprechendes Landschaftsmanagement zu bezeichnen. Dem Management solcher Prozesse sollten mehr Aufmerksamkeit gewidmet und mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden.
- Fallstudie „Schutzorganisationen und das R-LEK Oberland-Ost“ (s. Kap. 7): Dass die Schutzorganisationen nicht bzw. kaum in die Erarbeitung des regionalen Landschaftsentwicklungskonzepts einbezogen wurden, ist primär mit den unterschiedlichen Interessen und den (institutionellen) Machtpositionen bzw. Machtverhältnissen zu erklären. Die Regionalplanungsstelle, ein Verband der Gemeinden, vertrat verständlicherweise primär die Interessen der Gemeinden und vermied es, Anliegen der Schutzorganisationen, welche die Gemeinden zu einer ablehnenden Haltung bezüglich R-LEK hätten bewegen können, in das Konzept aufzunehmen.
- Fallstudie „Gemeinden und ihre Strategien im Landschaftsmanagement“ (s. Kap. 8): Die Kooperation zwischen Gemeinden beispielsweise im Hinblick auf die Gründung eines gemeinsam getragenen, regionalen Naturparks ist auch deshalb schwierig, weil selbst Nachbargemeinden teils stark unterschiedliche

Probleme, Interessen und Beschäftigungsstrukturen aufweisen. Entsprechend kommt kooperationswilligen Einzelpersonen, gemeindeübergreifenden Institutionen wie der Regionalplanung und institutionellen Anreizen eine besondere Bedeutung für eine erfolgversprechende gemeindeübergreifende Kooperation zu (s. Kap. 8).

- Fallstudie „Waldakteure vor neuen Herausforderungen“ (s. Kap. 9): Waldakteure stehen angesichts der ungünstigen Rahmenbedingungen (u.a. tiefe Holzpreise, Kleinparzellierung) vor neuen Herausforderungen, die sie durchaus mit kooperativen Strategien zu meistern versuchen. Die untersuchten Strategien zeugen jedoch eher von reaktivem Handeln zwecks Bewältigung der aktuellsten Probleme als von vorsorgendem Handeln zwecks Lösung der Grundprobleme.
- Fallstudie „Bergschaften zwischen Tradition und Innovation“ (s. Kap. 10): Die Strategie der Bergschaften in Grindelwald, die auf den Taleinungsbrief aus dem Mittelalter zurückgeht, ist weiterhin eine angepasste Strategie der Nutzung, der Pflege und des Managements der Alpen, gerade weil wirtschaftliche, soziale und kulturelle Motive und strikte Gemeinschaftsregelungen eine Einheit bilden und erst in ihrer Gesamtheit die Nutzung, die Pflege und die ästhetische Attraktivität der Landschaft sowie den Erhalt der Biodiversität ermöglichen. Sollten die Bergschaften aus ökonomischen Gründen nicht überleben können, gehen damit für die Gemeinde und die Region auch soziale, kulturelle, ökologische und weitere wirtschaftliche Werte (u.a. touristische) verloren, die nicht ohne weiteres ersetzt werden können.

Über die verschiedenen Fallstudien hinweg sind folgende **Erkenntnisse** besonders hervorzuheben (Teil III, s. Kap. 11 und 12):

- Aus regionaler Sicht sind die Akteurstrategien im Landschaftsmanagement nicht als konkurrierend, sondern als komplementär zu betrachten und aufeinander abzustimmen. Diese Abstimmung kann über die kooperative Erarbeitung und Umsetzung eines Landschaftsentwicklungskonzepts erreicht werden, wenn dem Prozessmanagement entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden. Das Prozessmanagement hat primär zur Aufgabe, für die Erreichung der Ziele des regionalen Landschaftsentwicklungskonzepts den übergeordneten institutionellen Rahmen zu nutzen und den endogenen institutionellen Rahmen entsprechend zu prägen.
- Da die verschiedenen Akteure teils sehr unterschiedliche Ansprüche an das Gemeingut Landschaft stellen, ist Kooperation eine wichtige Voraussetzung für die gemeinsame Zielfindung sowie für die Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten. Kooperation ist gerade in weichen Konzepten der institutionellen Steuerung zentral, da der Erfolg solcher Konzepte im Wesentlichen von der Bereitschaft der beteiligten Akteure, gemeinsam zu handeln,

abhängt. Die Erarbeitung und Umsetzung neuer, partizipativer Konzepte ist unabdingbar mit dem Willen und der Fähigkeit zur Kooperation verbunden.

- Neue kooperative Strategien wie die gemeinsame Erarbeitung und Umsetzung von regionalen Landschaftsentwicklungskonzepten (R-LEK) sind eine Möglichkeit, mit der zunehmend komplexeren gesellschaftlichen Multifunktionalität der Landschaft umzugehen. Die vom Projekt begleitete Erarbeitung des regionalen Landschaftsentwicklungskonzepts Berner Oberland-Ost erwies sich als sinnvolle und zukunftsweisende Möglichkeit, die regionale Landschaft gesamtheitlich zu betrachten, gemeinsame Ziele, Vorgehensweisen und Projekte zu definieren und letztere umzusetzen. Kooperative Strategien stellen an die Akteure jedoch hohe Anforderungen und bedingen ein kompetentes Prozessmanagement, da unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen die Kooperation üblicherweise erschweren.
- Ein regionales Landschaftsentwicklungskonzept wirkt v.a. mittelbar beispielsweise über die Koordination von Konzepten und Plänen, die Sensibilisierung der Akteure und das Unterstützen von Lernprozessen. Dies macht es schwierig, die Wirkungen auf die Landschaft kausal zu belegen und zu quantifizieren. Entsprechend wichtig ist es, Massnahmen zur Aufrechterhaltung und Sicherung der Qualität des Prozesses zu ergreifen. Dazu gehören u.a. die Einbindung aller relevanten Akteure, die Institutionalisierung und die institutionalisierte Begleitung des Mitwirkungsprozesses (s. Kap. 11.3).
- Alte, im Verlauf der Zeit immer wieder angepasste Strategien im Landschaftsmanagement wie diejenige der Bergschaften in Grindelwald sind jedoch weiterhin sehr bedeutungsvoll für die Nutzung, die Pflege und den Erhalt der alpinen Kulturlandschaft. Die ökonomisch betrachtet (ohne externe Leistungen) unrentablen Aktivitäten der Bergschaften haben einen vielfachen Wert sowohl für die Bergschaften selbst, für die Gemeinde Grindelwald, für die lokale Bevölkerung und für die Region insgesamt (so u.a. einen sozialen Wert für die Bergschaften sowie einen kulturellen und wirtschaftlichen Wert für die Region, insbesondere auch für den Tourismus, der von der gepflegten und alpwirtschaftlich genutzten Landschaft profitiert). Bergschaften und andere Alpkorporationen sind wesentlich dafür verantwortlich, dass alpines Kulturland nicht noch mehr verbuscht und einwaldet.
- Für den Erfolg neuer Konzepte der sanften, partizipativen und institutionellen Steuerung sind der Prozess und die Prozessgestaltung zentral. Der koordinierende Akteur muss hohen Anforderungen genügen. Neben dem Prozessmanagement hat er Aufgaben des Partizipationsmanagements und des Regionalmanagements zu übernehmen, so u.a. die Abstimmung mit über- und untergeordneten Konzepten und

gesetzlichen Grundlagen. Der Erfolg solcher Konzepte hängt somit wesentlich vom koordinierenden Akteur ab. Sinnvoll ist, dass der koordinierende Akteur die Landschaft gesamtheitlich betrachtet und integrative, d.h. sektorenübergreifende Interessen verfolgt.

Aus dem Projekt ergeben sich u.a. folgende

Empfehlungen (s. Kap. 13.5):

- Insbesondere die Regionen sollten abklären, ob die Notwendigkeit eines Landschaftsmanagements besteht und welches dessen Ziele wären. Dazu sind die verschiedenen Landschaftsnutzungsgruppen einzubeziehen.
- Der Bund und die Kantone sollten stärkere Anreize schaffen (u.a. über die Regionalpolitik), damit v.a. die Regionen abklären, ob ein regionales Landschaftsmanagement sinnvoll ist und die Regionen gegebenenfalls ein regionales Landschaftsentwicklungskonzept erarbeiten und umsetzen.
- Falls sich die Regionen im zunehmend internationaleren Wettbewerb der Regionen z.B. mit ihrer Landschaft profilieren sollen bzw. wollen, ist die regionale Ebene zu stärken und aufzuwerten. Regional- und Landschaftsentwicklung sollten integriert werden, was einen starken, koordinierenden regionalen Akteur erfordert.
- Ein regionaler Akteur sollte befähigt und mit entsprechenden Mitteln ausgestattet werden, damit er die Aufgaben des Landschafts-, Prozess- und Regionalmanagements überhaupt wahrnehmen kann.
- In der Schweiz könnte eine Ausbildungs- und Forschungsstelle bzw. ein entsprechendes Kompetenzzentrum für Regional- und Landschaftsmanagement geschaffen werden.
- Fragen der regionalen Landschaftsentwicklung, deren Abstimmung mit der Regionalentwicklung und den Sektoral- und Sachpolitiken des Bundes und der Kantone sollten verstärkt thematisiert werden.