

## Abstracts

### *Welcome session*

#### **INTERREG IIB Alpine Space**

The following presentation will give an overview on the Alpine Space Programme and focus on the challenges and results of AlpNaTour.

The INTERREG IIB Alpine Space Programme is a transnational European Programme financed under the “European Regional Development Fund” (ERDF), which aims to promote economic and social cohesion. Partners coming from the five EU Member States: Austria, France, Germany, Italy, Slovenia; as well as from the two non-Member States: Liechtenstein and Switzerland can take part in this programme implementing and co-funding joint transnational projects on common concerns.

AlpNaTour, has been approved under priority 3.1 Wise management of nature. This project has gathered partners from four alpine countries to build a framework for management planning in Natura-2000 sites, particularly those facing a high tourist pressure. AlpNaTour is a clear example of transnational cooperation supporting and enhancing sustainability in the Alpine area. The project brought successfully the complex issue of Natura 2000 to the local level, with a mediation role, to help setting up management plans and propose solution to conflicts of interests. Transferring and using the locally tested methodology in other European regions, will further demonstrate the success of this challenging project.

#### **Lorraine Brindel**

Joint Technical Secretariat, Germany

[lorraine.brindel@rosenheim.de](mailto:lorraine.brindel@rosenheim.de)

## **Key notes**

### **AlpNaTour – consideration of socio economic concerns and regional characteristics in the context of management planning processes for Natura 2000 sites**

In the context of the main characteristic of the alpine area the concept of natura 2000 is discussed. It will be shown that the purpose of the Habitats directive, based explicitly on scientific knowledge, is to preserve biological diversity on a European scale through the conservation of natural habitats and wild fauna and flora. It differs from the standard nature protection policy approaches because of the principles which it espouses: maintaining biodiversity and sustainable development. Such an integrated management approach needs to consist of four essential components: an integrated approach to inventory, and evaluation, as well as equal consideration of all current uses; the participation and education of all property owners and all other affected groups in a bottom-up type of planning process; and a sustainable approach including a concept to compensate property owners for any reductions, complications, or losses in their current uses, which in effect would lead to a system of conservation by contract. The experiences and results within the AlpNaTour project constitute a contribution towards this new integrated policy.

#### **Ulrike Pröbstl**

Institute of Landscape Development, Recreation and Conservation Planning  
Boku Vienna, Austria  
[ulrike.proebstl@boku.ac.at](mailto:ulrike.proebstl@boku.ac.at)

### **The reform of the rural development and the objectives of Natura 2000**

This presentation focuses on the important innovations and changes introduced by the Rural Development Reform. To be discussed are: a systematic information about the basic elements of political changes and their meaning as well as possible implications and specific questions arising from the application of the reform. Moreover the contribution will shed light on both: the strong potentiality of this reform and the opportunity of a better collaboration between administration dealing with rural development and administration involved in “Natura 2000” management.

#### **Paola Lionetti, Margherita Federico**

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, D.G. Sviluppo Rurale, Italy  
[posr2@politicheagricole.it](mailto:posr2@politicheagricole.it)

## ***Session 1: Natura 2000 management planning and costs***

### **Contributions to cost-effective management planning examples from the alpine area**

The presentation shows contributions to cost effective management on different levels. The structure of the management planning process in Lower Austria is a good example for a facilitated but tailor-made concept. The Slovenia concept is characterized by a good integration with other sectoral plans. South Tyrol contributes to a cost effective concept with a detailed screening phase. Beside presenting these structural approaches, the presentation will also demonstrate the role of new and improved methods. Furthermore the difficulties and the role of the appropriate methodological approach will be demonstrated.

#### **Ulrike Pröbstl**

Institute of Landscape Development, Recreation and Conservation Planning  
Boku Vienna, Austria  
[ulrike.proebstl@boku.ac.at](mailto:ulrike.proebstl@boku.ac.at)

### **Cost-saving mapping of NATURA2000 sites in mountainous regions by means of remote sensing and GIS-Modelling**

Two main factors made the NATURA2000 management process in alpine regions accessible to remote sensing: 1. To map more than 160.000 hectares of NATURA2000 sites in more or less difficult terrain conditions will take a great deal of time and money, which is most important in view of the tense situation of public budgets. 2. The rapid development of remote sensing and GIS-Software as well as the low price of storage facilities and easy handling of a high amount of raster and vector data.

The project makes it possible to test different remote sensing datasets and processing methods to provide parameters for GIS-modelling habitat types. Both satellite data and colorinfrared aerial photos are used for segmentation and classification of forest stands. The results are combined with other available data (digital elevation model, geological maps etc.) in a GIS-model to get a provisional habitat type map. This map is used as overlay on the digital aerial photos in a 3D-viewer for verification. Here you can accept, modify or reject the model-delineation. The ground truthing is only confined on habitats which are not clear or not recognizable in remote sensing data.

#### **Klaus Martin**

SLU, Sachverständigenbüro für Luftbildauswertung und Umweltfragen, Germany  
[klaus.martin.slu@t-online.de](mailto:klaus.martin.slu@t-online.de)

## **Acceptance of regional economic contributions - illustrated by the Stevio mountain pass toll**

The South Tyrolean Mountains are one of the top destinations in the Alps. Almost independent from the time of the year are they attracting a great number of visitors. Local people as well as tourists. They are on the road; together with commuters. As a means to an end (in order to get to the starting point of a hiking tour) or just for the simple pleasure of driving (in order to enjoy the scenery or test driving skills). This especially applies to the second highest paved mountain pass of the Alps: the Stelvio pass (Silfserjoch / Passo dello Stelvio).

How is the acceptance of financial contributions for using the mountain pass? Which significance is allocated by visitors to nature conservation and the Stelvio National Park? Have they ever heard of Natura 2000? These questions have been topic of an empiric study which has been carried out during the summer of 2005 in the context of the AlpNaTour project.

### **Sarah Fee Klever**

Institute for Regional Development and Location Management  
European Academy Bozen / Bolzano, Italy  
[Sarah.Klever@eurac.edu](mailto:Sarah.Klever@eurac.edu)

## ***Session 2: Natura 2000 management planning and land uses***

### **Risk analysis: a method for the identification and delineation of potential conflict areas in Natura 2000 sites**

#### **– the example of agriculture and forestry in Lower Austria**

The process guided risk analysis represents a cost effective tool for assessing the risk of the deterioration of protected habitats and the disturbance of protected species in Natura 2000 sites by various impacts. The focus of management planning is directed towards high risk areas. This method enables managers to identify urgent management needs and can also be applied in large sites. Three factors are determined and combined to classify the deterioration risk. These three factors are sensitivity, use intensity and occurrence probability. In Lower Austria the process guided risk analysis was applied to determine the risk various agricultural, forest and tourism uses pose on protected habitats and species of the Lower Austrian Natura 2000 sites.

### **Thomas Knoll**

Knoll • Planung & Beratung, Austria  
[info@bueroknoll.at](mailto:info@bueroknoll.at)

## **Alpine agriculture and Natura 2000: Recommendations for management and financial compensation for habitat types relevant for use**

The compensation model presented here is based on the net fodder production area of alms in Natura 2000 areas. The yield curve of respective FFH-type can be used to interpret the optimal period of use. If another use period is desired in order to accommodate nature conservation concerns then the minimum yield (measured in energy units) needs to be compensated. For evaluating pastures, the quality of the pasture land is more important than the amount of fodder produced. The quality of fodder is measured as the energy yield in megajoule net energy lactation (MJ NEL) per kg of dry matter (MJ NEL/kg TM). The production of one kg of milk required 3.2 MJ NEL. The Styrian alm production model (1993-1998), which determines the fodder value for the various vegetation types, can be used to determine yield curves for respective Natura 2000 vegetation types.

### **Franz Bergler**

Agrarbezirksbehörde Steiermark, Austria  
[franz.bergler@stmk.gv.at](mailto:franz.bergler@stmk.gv.at)

## ***Session 3: Natura 2000 management planning and participation***

### **Public participation and conflict management in Natura 2000 management in the countries of the alpine space and a case study from Slovenia**

The objectives of this presentation are to justify the role of democratic dealing with problems in Natura 2000 planning and management, to present the state of the art of democratic dealing with problems in the countries of the Alpine Space and to present the case study that has been conducted in Slovenia.

Additionally, the presentation provides the basic guidelines that must be taken into account to assure the success of the procedure.

### **Marko Kovac, Aleksander Golob, Barbara Polansek, Mitja Skudnik**

Slovenian Forestry Institute, Slovenia

[marko.kovac@gozdis.si](mailto:marko.kovac@gozdis.si); [saso.golob@gozdis.si](mailto:saso.golob@gozdis.si); [barbara.polansek@gozdis.si](mailto:barbara.polansek@gozdis.si)  
[mitja.skudnik@gozdis.si](mailto:mitja.skudnik@gozdis.si)

### **Involving the public in setting up the Natura 2000 network: the example of public participation in the Province of Lower Austria**

Overlaps with the public regarding the setting up of the Natura 2000 network in Lower Austria exist in various areas. In Lower Austria, public involvement is possible in the planning process for the assessment of plans system, for example. For this purpose the statutory provision enables contributions in form of written statements. Regarding the development and implementation of projects a service (project books, first evaluation, screening) is provided for the interested public. Furthermore, concerning the management process for the regions and the Natura 2000 sites respectively, the public is involved in the fine adjustment of the management plans.

#### **Brigitta Mirwald, Friedrich Pühringer**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Austria  
[brigitta.mirwald@noel.gv.at](mailto:brigitta.mirwald@noel.gv.at); [friedrich.puehringer@noel.gv.at](mailto:friedrich.puehringer@noel.gv.at);

### ***Session 3: Natura 2000 management planning and participation***

#### **Nature conservation and tourism: real and honest partners?**

Tourism and nature protection are phenomena, which on the one hand are capable to provide synergetic potential but on the other hand could cause areas of conflict. Considerable categories of biological reserves are nature reserves, national parks, biosphere reserves, landscape conservation areas and natural parks. Special protection of nature and landscape is among other things necessary due to its outstanding relevance for recreation. From a tourism point of view, an area needs to feature certain characteristics in order to be accepted as a recreational area. Decisive criteria along with appropriateness for recreation and accessibility are the procurement of certain services and specific nature experiences. The value of nature protection from a touristic point of view is divided into fraction values for visitors, touristic players and players within the field of nature protection. An honest partnership between nature protection and tourism demands a competent definition of interfaces in order to base thereupon concrete projects as well as products and packages offered. Within this process, cooperation and interaction of economic, social and ecological sustainability is necessary.

#### **Harald Pechlaner**

Institute for Regional Development and Location Management  
European Academy Bozen / Bolzano, Italy  
[Harald.Pechlaner@eurac.edu](mailto:Harald.Pechlaner@eurac.edu)

## Interactions between alpine farming and tourism – results from the project AlpAustria

In the framework of the project AlpAustria ([www.almwirtschaft.com](http://www.almwirtschaft.com)) interactions between alpine farming and tourism were investigated. More than 9000 alpine pastures exist in Austria - about 20% are situated within Natura 2000 sites - with a strong risk of getting afforested because of the high efforts needed to maintain farming. In 2004, interviews with stakeholders of alpine farming and tourism were conducted. Tourism can help to maintain farming activities in the Alps, offering additional income and job opportunities. At the same time tourism contributes to keeping the alpine scenery attractive for tourists. However, intensive tourism can result in reduction of farming activities due to the workload from tourism, in exceeded social carrying capacities of farmers providing tourism, and in impacts on the alpine ecology. Natura 2000 as one opportunity for maintaining alpine pasture farming was not mentioned in any of the interviews.

**Arne Arnberger, Andreas Muhar, Petra Sterl**

Institute of Landscape Development, Recreation and Conservation Planning  
BOKU - University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna, Austria  
[arne.arnberger@boku.ac.at](mailto:arne.arnberger@boku.ac.at)

## Natura 2000 - a centre of attraction? Possibilities and limitations of tourism marketing

Alpine tourism depends strongly on landscape beauty. As competition among alpine destinations increases and destination choice becomes more and more complex for tourists branding is getting increasingly important for tourism destinations.

The European Network Natura 2000 possesses some features of a successful brand and has the potential to contribute to a Unique Selling Proposition of an alpine destination. Surveys in two Natura 2000 test sites of AlpNaTour show that protected areas may have an impact on the destination choice of tourists and recreation seekers; also their attitude is favourable towards protected areas. The knowledge of Natura 2000, however, is rather low as well as among tourists and recreation seekers as tourism stakeholders. So, at the moment the performance of Natura 2000 in the destination branding is rather limited but there are promising examples how to link Natura 2000 and tourism.

**Veronika Wirth**

Institute for Regional Development and Location Management  
European Academy Bozen / Bolzano, Italy  
[veronika.wirth@boku.ac.at](mailto:veronika.wirth@boku.ac.at)

# Partizipation zwischen Durchsetzung und Aushandlung von Politik

Michael Suda, Alexandra Sauer, Stefan Schaffner  
Lehrstuhl für Forstpolitik und Forstgeschichte, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften  
der Technischen Universität München, Am Hochanger 13, 85354 Freising,  
Tel: +49-8161-71-4625, suda@forst.tu-muenchen.de

## Einleitung

Im Bereich der Implementation oder Verräumlichung von Programmen werden unterschiedliche, oft divergierende Interessen berührt. In diesem Zusammenhang liegen uns eine Reihe von Fallstudien vor, in denen wir auf der Basis von akteurszentrierten Ansätzen Möglichkeiten und Grenzen staatlichen Handelns analysiert haben. Die Studien ermöglichen eine theoretische Reflexion des politischen Prozesses aber auch die Ableitung von Empfehlungen für den Einsatz partizipativer Verfahren.

## Theoretischer Hintergrund

Betrachtet man die Konfliktlinien bei der Ausweisung oder Festsetzung von Schutzgebieten (FFH, Wasserschutzgebiete, Überschwemmungsgebiete), so lassen sich in der Regel zwei Akteursgruppen unterscheiden. Die Landnutzer auf der einen Seite, die eine weitere Beschränkung ihrer Handlungsanatomie befürchten, Vertreter des Natur- und Umweltschutzes auf der anderen Seite, die eine Notwendigkeit in der Festschreibung der Nutzung erkennen. Die jeweiligen Interessen organisieren sich in Verbänden, die als Träger und Multiplikator der gemeinsamen Überzeugung agieren. Nach SABATIER (1993, 1999) können diese Gruppen anhand ihrer tiefen Überzeugungen oder Deep Core Beliefs charakterisiert werden.

## Gruppen der Landnutzer

Die Landnutzer und verstärkt ihre Verbände sind der festen Überzeugung, dass nur durch eine gegebene, das Eigentum wenig einschränkende Form der Bewirtschaftung auch die Ziele des Umwelt- und Naturschutzes weitgehend erreicht werden.

Die Umwelt- und Naturschützer verbindet die Weltsicht einer Gefährdung und einer daraus resultierenden Handlungsnotwendigkeit. Natur wird als labiles oder in Grenzen stabiles System betrachtet, das es durch entsprechende Regelungen (Verbote, Gebote) zu schützen gilt. Häufig treffen wir auf ein sehr pauschaliertes Fremdbild des Landnutzers, das durch Erzählung von extremen Ereignissen aufrecht erhalten wird.

Beide Lager tiefer Überzeugungen weisen keine oder nur marginale Schnittmengen auf. In diesem Fall stoßen kooperative Strategien an ihre Grenzen, können sogar aufgrund der intensiven Wahrnehmung des „gegnerischen“ Lagers zu einer Intensivierung oder Verstärkung der tiefen Überzeugung führen. Aufgrund der selektiven Wahrnehmung werden bevorzugt solche Informationen rezipiert, die das Vorurteil gegenüber der anderen Gruppe verstärken. Bei einer derartigen Ausgangsposition sind Strategien der Durchsetzung (Gebote, Verbote, Festsetzung) ohne kooperative Elemente zweckmäßig, da Aushandlungsprozesse nicht zu einer Erhöhung der Akzeptanz staatlichen Handelns beitragen und eher zum Stillstand führen. Wird trotz klar getrennter Lager ein kooperativer Ansatz versucht, besteht ein Ausweg in der Fokussierung auf ökonomische Instrumente. Es gilt vor allem für die Seite der Land-



nutzer auf festgelegten Positionen zu verharren, da jede Bewegung als Verlust gedeutet werden könnte. Bewegungen und Eingeständnisse müssen bei dieser Ausgangssituation erkaufte werden.

Weisen hingegen die Akteure Schnittmengen in ihren Überzeugungssystemen aus, so ist die Verständigung auf eine gemeinsame Idee möglich. Kooperative Verfahren können in diesem Fall zu einer Vergrößerung der Schnittmenge zwischen den Akteuren führen, Aushandlungen zu einem konstruktiven Prozess führen, der die Akteure aus ihrer jeweiligen Position heraus zu Gewinnern macht.

Betrachtet man die Phasen des Policy-Zyklus, so lässt sich dieser vereinfacht in vier Phasen darstellen.

- Idee (Thematisierung)
- Abwägung von Handlungsalternativen
- Implementation
- Handlungskorrektur

Im Rahmen der Entwicklung von Ideen, der Problemdefinition oder Thematisierung besteht durchaus die Chance, mit Hilfe von kooperativen Strategien, auf einer gemeinsamen Basis politische Inhalte zu gestalten. Open Space, Zukunftskonferenzen liefern dabei strukturelle Formen eines partizipativen Ansatzes.

Bei der Abwägung von Handlungsalternativen ist das Themenfeld bereits festgelegt. Besteht zwischen den widerstreitenden Interessen ein gewisser Konsens, kann auch hier im Rahmen von runden Tischen ein Aushandlungsprozess über die bestmögliche Lösung stattfinden.

Muss eine getroffene Entscheidung, aus welchen Gründen auch immer, umgesetzt werden, sind partizipative Verfahren keine konsensstiftenden Methoden. Da diese bei der Verräumlichung von Programmen große Bereiche betreffen, sind die Verfahren aus der Perspektive der vollziehenden Institution kaum kontrollierbar und werden in Einzelfällen aufgrund fehlender Handlungsspielräume zur Eskalation führen. Negative Einzelbeispiele werden dann jedoch bevorzugt kommuniziert.

Auch im Rahmen der Handlungskorrektur sind partizipative Elemente aufgrund unterschiedlicher Werthaltungen kontraproduktiv.

Aushandlungsprozesse sind daher nur dann zweckmäßig, wenn tatsächlich Verhandlungsspielräume bestehen. Dies ist bei Betrachtung des Policy-Zyklus dann gegeben, wenn eine politische Auseinandersetzung um ein Themenfeld beginnt oder Alternativen diskutiert werden können. Im Anschluss an diese Phasen ist eine durchsetzungsorientierte Politik angezeigt.

## **Überwindung der Grenzen**

Liegen zwei klar voneinander getrennte Lager mit ausgeprägten, sich nicht überschneidenden tiefen Überzeugungen vor, so sind durchsetzungsorientierte Instrumente zu bevorzugen. Dies gilt vor allem für Situationen, in denen schnelles Handeln angezeigt ist. Bleibt dagegen genügend Zeit und verfügt der Staat über ausreichende Ressourcen, kann versucht werden, eine Annäherung beider Lager herbeizuführen. Eine Annäherung beider Lager kann z.B. durch die jeweiligen Eliten oder Meinungsführer erfolgen, die erkennen, dass durchaus Gemeinsamkeiten bestehen. Ein ähnlicher Effekt kann durch Mediationsverfahren erreicht werden, die jedoch mit einem hohen Einsatz an Ressourcen verbunden sind. Aufgrund tagespolitischer Notwen-

digkeiten wird dieser Ansatz eher in den Hintergrund rücken. Eine dritte Variante besteht in der Bildung von strategischen Allianzen auf Zeit. Aufgrund einer gemeinsam empfundenen größeren Bedrohung, werden Gegensätze zumindest zeitweise in den Hintergrund gerückt.

### **Fallstudie FFH-Deutschland**

Der Impuls der FFH-Richtlinie erreichte Deutschland 1992, drei Jahre nach der Wiedervereinigung. Auf der politischen Agenda spielte dieser Impuls zunächst eine untergeordnete Rolle, da andere Probleme im Vordergrund standen. Aus dieser Perspektive heraus ist es verständlich, dass es aufgrund anderer Prioritätensetzung zu einer deutlichen Verzögerung sowohl bei der vorgesehenen rechtlichen Umsetzung wie auch der Gebietsauswahl kam.

In dieser Phase wäre es möglich gewesen die zu erwartenden Konflikte zwischen Landnutzern, Umwelt- und Naturschutzorganisationen und staatlichen Institutionen durch kooperative Instrumente zu klären, ein gemeinsames Vorgehen zu vereinbaren.

1996 erfolgte die Meldung einer ersten Tranche. Dabei wurde, um mögliche Konflikte zu vermeiden, auf solche Gebiete ausgewichen, die bereits durch nationale Verfahren unter Schutz gestellt waren. Was wir hier beobachten ist ein Vorgehen, in dem die Konfliktvermeidung im Vordergrund steht. Die Anpassung des Bundesnaturschutzgesetzes erfolgte 1998 mit 4-jähriger Verspätung.

Durch die Festlegung von zu schützenden Lebensraumtypen und zu schützende Arten wird der Spielraum politischen Handelns massiv eingeschränkt, die Grenzen sind somit nur bedingt verhandelbar. Geringe Verhandlungsspielräume führen zwangsläufig zur Bevorzugung von Durchsetzungsstrategien. Es gilt ein Programm zu implementieren, von dem lediglich ein paar Akteure Kenntnis erlangt haben. Erfolgreich erkannt und genutzt wurden die restriktiven Vorgaben von den Naturschutzverbänden, die durch die Erstellung von sog. „Schattenlisten“ erfolgreich auf solche Gebiete aufmerksam machten, die der Richtlinie entsprachen. Dadurch wurde die Distanz zum Lager der Landnutzer deutlich erhöht, was die Anwendung kooperativer Verfahren zusätzlich erschwerte.

In der dritten Phase, einem Zeitraum von 6 Jahren, war es erforderlich entsprechend den Vorgaben der EU weitere Flächen zu melden. Der Raum für Aushandlungsprozesse war aufgrund der Vorgaben beschränkt, Aushandlungen über die Grenzziehungen nur bedingt möglich. Erforderlich und letztlich auch erfolgreich war die Durchsetzung.

Die empirische Analyse zeigt, Partizipation oder kooperative Instrumente sind dann zweckmäßig, wenn

1. Verhandlungsspielräume existieren
2. die zu beteiligenden Lager eine Schnittmenge aufweisen
3. es um die Entwicklung einer gemeinsamen Idee oder die Aushandlung von Alternativen geht
4. entsprechende Ressourcen bereit gestellt werden, die einen Aushandlungsprozess moderierend begleiten können.