

Gemeingütermanagement – eine Perspektive für bürgerschaftliches Engagement

Von Elinor Ostrom



Bürger und Kommunen, so hört man oft, haben sich aus der Verwaltung von Gemeingütern herauszuhalten. Seit der Veröffentlichung von Garrett Hardins »The Tragedy of the Commons«¹ werden die Nutzer der Gemeingüter (wie Fischgründe oder Wälder) als machtlose Raubbauern der natürlichen Ressourcen betrachtet. Hardin ging davon aus, dass Menschen immer bestrebt sind, kurzfristig ihren materiellen Nutzen zu maximieren. Das heißt, sie könnten gar nicht anders, als Ressourcensysteme, die kein privates oder öffentliches Eigentum sind, zu übernutzen. Die Prämisse, dass die Menschen jene Ressourcen zerstören, von denen sie abhängen, entspricht vielen ökonomischen Modellen, die sich an Konzepten des endlich wiederholten Spiels aus der Spieltheorie orientieren. Dort sucht jeder seinen individuellen kurzfristigen Nutzen und erreicht dadurch wesentlich weniger, als wenn er mit anderen zusammengearbeitet hätte.

Hardins eindringliches Portrait des Bürgers, der diesen Dynamiken ausgeliefert ist, forderte eine theoretische und empirische Forschungsrichtung heraus, die die Allgemeingültigkeit seiner These in Frage stellte. In zahlreichen Studien wurden schließlich Daten und Konzepte präsentiert, die die Annahme widerlegten, der Mensch sei unwiderruflich Gefangener dieser Tragödie.² Und sie dokumentieren die unterschiedlichsten Beispiele lokaler Verwaltungssysteme und -formen aus allen Ecken der Welt, in denen die Nutzer einen Weg aus der Tragödie gefunden haben.

Die Forschung unterstrich die Bedeutung von Formen des Gemeineigentums für das Ressourcenmanagement sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart. Statt lediglich private oder öffentliche Eigentumsformen auszumachen, die die nachhaltige Nutzung der Gemeinressourcen unterstützen können, kamen Wissenschaftler der unterschiedlichsten Disziplinen zu dem Ergebnis, dass es eine Vielzahl von Mechanismen gibt, die die Verwaltung von Gemeinschaftsgütern zu regeln in der Lage sind.

Dennoch hat die Forschung kein Allheilmittel für die komplexen Probleme gefunden, die damit einhergehen. Fehlschläge gibt es bei allen Rechtsregimen: bei Gemeineigentum ebenso wie bei Privateigentum oder öffentlichem Eigentum. Die Übernutzung einer wertvollen (endlichen) Ressource ist jedoch zweifellos vorprogrammiert, wenn die Ressource

1 Garrett Hardin: »The Tragedy of the Commons«. *Science* 162, 1968, S. 1243-1248.

2 Siehe zum Beispiel: Bonnie J. McCay und James M. Acheson: *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson 1987. Leticia Merino und Jim Robson (Hrsg.): *Managing the Commons: Indigenous Rights, Economic Development and Identity*. Mexico 2005. Elinor Ostrom: *Die Verfassung der Allmende*. Tübingen 1999.

allen jederzeit offensteht und die Nutzung in keiner Weise reguliert ist. Hardin sowie die unzähligen Forscher und Politiker der unterschiedlichsten Disziplinen und Schulen, die seine Theorie als allgemeingültig verstehen, haben also durchaus ein Problem erkannt, das insbesondere bei ungeregeltem Zugang zu natürlichen Ressourcen auftritt. Ihre Analyse greift allerdings zu kurz, da sie lediglich zwei Lösungen zulassen – und beide müssen den Nutzern durch externe Autoritäten aufgezwungen werden.

Wie Menschen die Dilemmata kollektiven Handelns überwinden

Die Ergebnisse der extensiven Feldforschung, die Hardins Theorie zu widerlegen suchte, passten nicht zu den umfangreichen Arbeiten, die sich teils auf die Spieltheorie, teils auf mikroökonomische Theorien der individuellen Entscheidungsfindung stützen. In diesem Beitrag kann ich nur einen kurzen Abriss der Entwicklung geben. An deren Ende werden die Bürger als zentrale Akteure eines komplexen »Multiakteursansatzes« der polyzentrischen Verwaltung natürlicher Ressourcen gesehen. Ich stelle cursorisch einige experimentelle Forschungsprojekte vor, die belegen, dass das Modell des Individuums, das Hardin implizit verwendet, zu beschränkt ist. Dann widme ich mich einigen Schlüsselementen der Institutionenanalyse, die erklären, warum in manchen Zusammenhängen Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, Institutionen zu errichten, die die erfolgreiche Verwaltung von Gemeinschaftsgütern leisten, in anderen nicht. Und schließlich werde ich einige der jüngsten Ansätze betrachten, die die Dezentralisierung als Königsweg zur Lösung der Gemeingüter-Problematik sehen. In diesem Zusammenhang konzentriere ich mich auf natürliche Ressourcen und auf die Forschung in Südamerika, die die Rolle der Bürger in der Verwaltung dieser Ressourcen untersucht hat.

Experimentelle Forschung zur Analyse von Entscheidungsfindungsprozessen

Die Ergebnisse der Feldforschung zur erfolgreichen Verwaltung von Gemeingütern durch bürgerbasierte Systeme gaben den Wissenschaftlern Rätsel auf, da sie nicht den theoretischen Vorhersagen entsprachen, die man anhand mikroökonomischer Modelle des Individuums gemacht hatte. Wie konnte es sein, dass Menschen der Versuchung des »Trittbrettfahrens« widerstanden? Waren sie nicht Narren, die anderen halfen, Reichtum anzusammeln, während sie selbst aus ihren Beiträgen nicht den ihnen zustehenden Gewinn zogen? Diese Fragen veranlassten Forscher der Indiana University, ein Experiment zu Gemeingütern zu konzipieren, das wiederholt in Laborsituationen getestet, aber auch in der Feldforschung in Südamerika durchgeführt wurde.³

3 Elinor Ostrom, Roy Gardner, James Walker: *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor 1994. Marco Casari/Charles R. Plott: »Decentralized Management of Common Property Resources: Experiments with a Centuries-Old Institution«. *Journal of Economic Behavior and Organization* 51, 2003, S. 217-47.

Die Theorie, dass Menschen Gemeingüter übernutzen, bestätigt sich in Experimenten, in denen sich die Teilnehmer untereinander nicht kennen und nicht miteinander kommunizieren können. In diesen Experimenten wird die Möglichkeit, dass wiederholte direkte Kommunikation das Ergebnis verändert, ausgeblendet. Tatsache ist aber, dass sich die direkte Kommunikation sowohl auf das Verhalten als auch auf die Ergebnisse auswirkt. Gruppen, die in einer Laborsituation regelmäßig miteinander kommunizieren können, sind in der Lage, fast optimale Ergebnisse zu erzielen, anstatt die Ressourcen zu übernutzen. Kommunikation ermöglicht es den Teilnehmern, darüber zu diskutieren, wie sie die Struktur wahrnehmen und was sie gemeinsam verbessern können.

Juan Camilo Cárdenas hat unterschiedliche Feldforschungsprojekte zur Nutzung von Gemeinressourcen in ganz Kolumbien durchgeführt.⁴ Die Teilnehmer tendieren dazu, je nach Identität (einschließlich Vermögen, Rücksicht auf die Wohlfahrt anderer, Geschlecht und Alter), aber auch je nach Konzeption des Experiments unterschiedliche Entscheidungen zu treffen. Um diese Unterschiede in der Kooperationswilligkeit zu erklären, haben wir ein vorläufiges Analyseraster erstellt (vgl. Abb. 1). Wir gehen von drei »Ebenen« aus, die die Entscheidung eines Menschen, ob er in einer Gemeingüter-Situation mitarbeiten will oder nicht, beeinflussen: die persönliche Identität; der Gruppenkontext, in dem die Entscheidungen getroffen werden; und ob die Situation wiederholt auftritt und daher Reziprozität und Reputation, die aus Vertrauenswürdigkeit erwachsen, eine Rolle spielen. Diese Variablen erwiesen sich auf Mikroebene als wichtig, um die vielfältigen Entscheidungen zu erklären, die getroffen werden müssen, um der starken Versuchung des Commons-Dilemmas zu widerstehen. Individuelle Werte reichen jedoch nicht aus, um alle mit den Gemeinschaftsgütern verbundenen Probleme zu lösen. Die Bürger brauchen auch Institutionen, die den Aufbau von Reziprozität, Vertrauen und Vertrauenswürdigkeit erleichtern.

Die Bedeutung von Institutionen

Die Komplexität vieler natürlicher Ressourcen erfordert ein komplexes mehrschichtiges oder polyzentrisches Verwaltungssystem. Gibt es nur eine einzige Art oder nur eine Ebene der Verwaltung, ist das Projekt praktisch zum Scheitern verurteilt.⁵ Akteure, die ein komplexes Ressourcensystem verwalten möchten, sind mit einer Vielzahl von Anreizen konfrontiert, die sowohl die gemeinsamen Anstrengungen als auch die Ergebnisse verkompli-

4 Juan Camilo Cárdenas: »How Do Groups Solve Local Commons Dilemmas? Lessons from Experimental Economics in the Field«. *Environment, Development and Sustainability* 2(3–4)2001, S. 305-22. Juan Camilo Cárdenas, Diana Lucía Maya, María Claudia López: *Métodos Experimentales y Participativos para el Análisis de la Acción Colectiva y la Cooperación en el Uso de Recursos Naturales por Parte de Comunidades Rurales*. Cuadernos de Desarrollo Rural. Javeriana 2003.

5 Michael D. McGinnis: *Polycentric Governance and Development: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor 1999. Elinor Ostrom: *Understanding Institutional Diversity*. Princeton 2005.

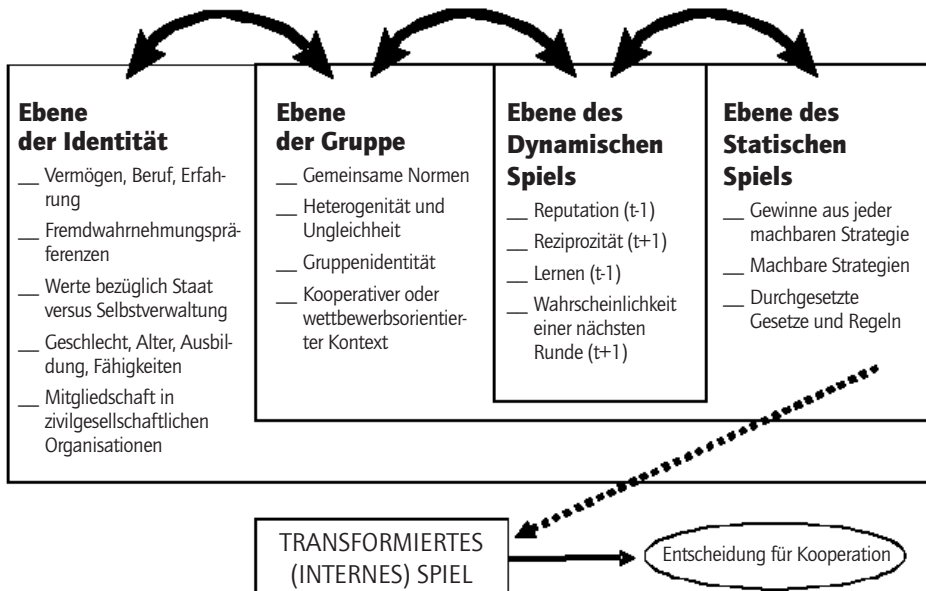


Abb. 1: Darstellung der verschiedenen Informationsebenen, die Spieler in einem »Spiel« nutzen

Quelle: Juan Camilo Cárdenas/Elinor Ostrom: »How Norms Help Reduce the Tragedy of the Commons: A Multi-Layer Framework for Analyzing Field Experiments«. In: *Norms and the Law*, hrsg. von John N. Drobak. New York 2006, S. 105-36.

zieren. Je komplexer eine Ressource hinsichtlich der Art der Güter⁶ und Leistungen ist, die sie hervorbringt, desto schwieriger ist es, Institutionen einzurichten, die der Übernutzung entgegenwirken. So versuchen manche Akteure, nichts beizutragen, zum Beispiel indem sie Sitzungen fernbleiben oder ihre Mitgliedsgebühren nicht entrichten. Andere versuchen vielleicht bewusst, das Reglement zu umgehen, damit sie die Ressourcen einfacher nutzen können. Ein robustes Verwaltungssystem indes erkennt die vielen möglichen Ansatzpunkte zur (nachhaltigen und gerechten) Verwaltung natürlicher Ressourcen ebenso wie die verschiedenen Anreize und versucht, sich daran zu orientieren.⁷

Wenn Bürger und ihre gewählten Vertreter eine Organisation gründen, die befugt ist zu entscheiden, wie eine Ressource zu bewirtschaften ist, welche zeitlichen und finanziellen Beiträge geleistet werden müssen und wie jene sanktioniert werden können, die

6 Vergleiche dazu auch den Beitrag von Vercelli und Thomas in diesem Buch.

7 Celia Futemma et al: »The Emergence and Outcomes of Collective Action: An Institutional and Ecosystem Approach«. *Society and Natural Resources* 15, 2002, S. 503-522.

ihren Beitrag nicht leisten, organisieren sie eine »kollektive Bedarfsgemeinschaft« («collective consumption unit»). Viele dieser Einheiten, wenn auch nicht alle, haben den Status einer Verwaltung auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene. Verwaltungseinheiten sind entweder Allzweckseinheiten, oder sie wurden, den geographischen und inhaltlichen Gegebenheiten entsprechend, speziell für die Produktion einer oder weniger Gemeingüter eingerichtet. Private Verbände, die die Nutzung einer Ressource planen, Sanktionen verhängen oder sogar jene ausschließen können, die ihren Beitrag nicht leisten, fungieren auch als kollektive Bedarfsgemeinschaften (s.o.). Sportligen oder Zusammenschlüsse von Wohnungseigentümern sind zum Beispiel private Verbände, die Gemeingüter für ihre Mitglieder bereitstellen.

Andere kollektive Bedarfsgemeinschaften sind zum Beispiel: Bauern, die gemeinsam ein Bewässerungssystem oder eine Weide bewirtschaften; nationale Organisationen, die die Investitionen oder Produktionsprozesse von privatwirtschaftlichen Unternehmen überwachen, um die Verbraucher vor Betrug oder Umweltschäden zu schützen; lokale, nationale oder internationale Regierungen, die verschiedene Dienstleistungen erbringen; oder sogar ein illegales Kartell privater Unternehmen, die untereinander absprechen, welche Mengen jedes Mitglied produzieren soll. Kollektive Bedarfsgemeinschaften gibt es somit in den unterschiedlichsten Größenordnungen, sowohl in der privaten als auch in der öffentlichen Sphäre. Die Mitglieder erstellen Regeln, die ihnen helfen, das Trittbrettfahrerproblem zu lösen, indem sie entscheiden, wer dazugehört, wer zur Ressource beitragen muss und wer wie ausgeschlossen wird. Je weiter sich solche Einheiten entwickeln, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Mitglieder (oder deren Vertreter) Regeln erstellen, die die erlaubten Zugangs- und Nutzungsarten sowie die Überwachungs-, Sanktions- und Streit-schlichtungsmechanismen festschreiben.

Diese Systeme entsprechen häufig weder Regierungen noch privatwirtschaftlichen Unternehmen, wie das Lehrbuch sie kennt (insbesondere wenn die Mitglieder eine Selbstverwaltung eingerichtet haben). Wenn also Forscher nur traditionelle Konzepte von »Staat« oder »Markt« im Blick haben, erkennen sie solche Systeme nicht als überlebensfähig und fordern entweder ihre stärkere Einbindung innerhalb einer Zentralregierung (wie das etwa Kommunalverwaltungsreformer nach wie vor tun), oder sie ignorieren sie einfach (was viele Ökonomen getan haben). Es grenzt an Ironie, dass gerade in Zeiten voranschreitender Demokratisierung gut funktionierende selbstverwaltete Institutionen falsch kategorisiert oder einfach ignoriert werden. Auch jüngste Bemühungen, Verwaltungen zu »dezentralisieren« verkennen die Bedeutung komplexer, polyzentrischer Systeme und konzentrieren sich auf eine einzige Regierung, die die gesamte politische Arena beherrschen soll.

Gemeinsame Regeln, gemeinsame Durchsetzung

Ein wesentliches Ergebnis der Feldforschung ist also die Vielfalt der Regeln, die für die Bereitstellung bzw. Herstellung von Gemeingütern angewendet werden. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die sogenannten »Grenzregeln«. Sie legen fest, was in-

nerhalb und außerhalb der jeweiligen Einheit liegt. Wenn es sich um eine natürliche Ressource handelt, etwa ein Grundwasserreservoir, einen Fluss oder die Luftversorgung einer Region, unterliegen Bedarfsgemeinschaften entscheidenden biophysischen Beschränkungen. Solche Ressourcen haben geografische Grenzen. Die (Gruppen-)Grenzen derjenigen, die aus der Ressource Nutzen ziehen und zu ihr beitragen, mit den Grenzen der Ressourcen in Einklang zu bringen – das ist eine enorme Herausforderung. In einem stark zentralisierten Regime ist das unter Umständen unmöglich. Darüber hinaus können Gemeinressourcen in ein größeres Ressourcennetz eingebunden sein, man denke nur an ein Mikro-Wassereinzugsgebiet, welches zu einem größeren Wassereinzugsgebiet gehört, das dann mit einem Flusssystem verbunden ist, wie der Rhein oder der Mekong.⁸

Zunächst muss festgelegt werden, wer ein legitimer Nutznießer ist und einen Beitrag zur Bereitstellung eines Gemeinguts leisten muss (Grenzregel). Bedarfsgemeinschaften stellen häufig Regeln auf, die sich auf Informationen beziehen, die offengelegt oder geheim gehalten werden müssen; sie beziehen sich auch auf erforderliche oder verbotene Handlungen sowie auf angestrebte Resultate (und daraus entstehende Kosten und Nutzen) und deren Verteilung. Regeln können aber nur dann effektiv sein, wenn sie allen Beteiligten bekannt sind, verstanden, befolgt und durchgesetzt werden und als legitim gelten.⁹ Gesetze oder vertragliche Vereinbarungen, die nicht allgemein bekannt sind, haben keine Wirkung, es sei denn, jemand beruft sich explizit auf schriftlich fixierte Regeln und findet jemanden, der sie durchsetzt. Die empirische Forschung zur Wirksamkeit unterschiedlicher institutioneller Arrangements hat also ein zentrales Problem: Sie muss Regeln, die nur auf dem Papier existieren und nicht von den Mitgliedern beachtet werden, von den Regeln unterscheiden, die allen Mitgliedern bekannt sind und die auch dann durchgesetzt werden, wenn sie nicht Teil eines formalen Rechtsgebäudes sind.

Eigenschaften und Merkmale einer Gemeinschaft

Viele Merkmale einer Gemeinschaft wirken sich auf die Bereitstellung von Gütern aus: unter anderem die Größe der betroffenen Gruppe, die Homo- oder Heterogenität der Interessen, die Migrationsmuster sowie der Zeithorizont (Planungszeitraum), an dem sich die Menschen orientieren. Eine Institutionsanalyse muss sich mit folgenden Fragen auseinandersetzen:

— Gibt es von allen Mitgliedern akzeptierte Regeln, die definieren, wer ein mit Nutzungsrechten und Verpflichtungen ausgestattetes Mitglied ist?

8 Tun Myint: »Democracy in Global Environmental Governance: Issues, Interests, and Actors in the Mekong and the Rhine«. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 10, 2003, S. 287-314.

9 Elinor Ostrom: *Understanding Institutional Diversity*, a.a.O.; und dies./Harini Nagendra: »Insights on Linking Forests, Trees, and People from the Air, on the Ground, and in the Laboratory«. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 103(51) 2006, S. 19224-19231.

- ___ Gibt es eine von allen Mitgliedern akzeptierte Übereinkunft der jeweiligen Verantwortlichkeiten sowie der Prinzipien, nach denen die Nutzungsrechte verteilt sind?
- ___ Gelten diese Regeln als legitim und fair?
- ___ Wie werden sie von einer Generation zur nächsten oder an neue Mitglieder der Gruppe weitergegeben?

Die Antworten darauf hängen von den konkreten Eigenschaften der Gruppe ab. Eine Analyse der aktuellen Betriebsstruktur, der Anreize für die Mitglieder und ihres voraussichtlichen Verhaltens sowie der (produktiven) Ergebnisse kann nur dann gelingen, wenn von der Prämisse ausgegangen wird, dass die Gemeinschaft tatsächlich nach bestimmten Regeln agiert und dies zumindest auch mittelfristig weiter tun wird.

Mehrere interagierende Faktoren beeinflussen das Ergebnis

Leticia Merino hat ein wichtiges Buch über die interagierenden Faktoren verfasst, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass lokale Gemeinschaften, denen ausreichend Autonomie zur Selbstverwaltung zugestanden wurde, effiziente Institutionen zur Bewirtschaftung ihrer Wälder aufbauen. Sie untersuchte den Umgang von sechs Gemeinschaften mit den Wäldern in drei Bundesstaaten Mexikos: Michoacan, Oaxaca and Quintana Roo. Merino zeigt auf, dass die Bevölkerungsdichte kein entscheidender Faktor der Ressourcendegradierung ist. Sie analysierte in den sechs beobachteten Gemeinden vielmehr eine Vielzahl von Faktoren, die die unterschiedlichen Entwaldungsgrade erklären könnten. Und sie untersuchte die Beziehung zwischen lokalen, regionalen und nationalen Faktoren. Ihr Ergebnis: Die erfolgreiche oder mangelhafte Bewirtschaftung der Ressourcen der Wälder kann nicht auf einen einzelnen Faktor zurückgeführt werden. Vielmehr lassen sich zahlreiche, komplex miteinander verbundene Faktoren ausmachen, die zusammen die Anreize und das Verhalten der Bürger, also der Nutzer der Gemeinressourcen, beeinflussen.

Die Gemeinschaften in Merinos Untersuchung konzipierten dann gut funktionierende lokale Institutionen zur lokalen Waldbewirtschaftung, wenn in einer Gemeinschaft im Laufe der Zeit ausreichend soziales Kapital [z.B. Vertrauen] angesammelt werden konnte und wenn eine Übereinstimmung zwischen den Interessen der mächtigeren Gemeinschaftsmitglieder und der Erfordernisse effizienten Forstmanagements vorhanden war. Lokale Selbstverwaltung ist jedoch auch immer in einen Kontext der Regional- und der Landespolitik eingebettet. Merino zufolge waren die regionalen und nationalen Regulierungsrahmen in Mexiko der gemeinschaftlichen Waldbewirtschaftung nicht förderlich. Effektive Regelungen und Anreize auf regionaler und nationaler Ebene sind in Mexiko eher die Ausnahme als die Regel. Im Gegenteil, Regierungsmaßnahmen haben Anreize gesetzt, die einer guten Waldbewirtschaftung zuwiderlaufen, statt nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die Gesetze in Mexiko sind entweder nachteilig und behindern sogar das verantwortungsbewusste lokale Ressourcenmanagement, oder sie ignorieren einfach die

Fähigkeiten der lokalen Nutzer, eigene effektive Regeln einzuführen, zu überwachen und differenzierte Sanktionsformen zu entwickeln.

Dezentralisierung: das neue »Allheilmittel«

Angesichts der Schwierigkeiten, Bürger an der effektiven Bewirtschaftung von lokalen Gemeingütern zu beteiligen, fällt häufig das Stichwort »Dezentralisierung«. ¹⁰ Andersson, Gordillo und van Laerhoven veröffentlichten eine hervorragende Untersuchung von Dezentralisierungsbestrebungen und ländlicher Entwicklung, vornehmlich in Südamerika. ¹¹ Insbesondere beschäftigten sie sich mit Bolivien, Guatemala und Peru, wobei sie sich auf umfangreiche Feldforschungen stützten, die zum Großteil im Jahr 2002 durchgeführt wurden. Diese drei Länder eignen sich sehr gut für eine komparative Untersuchung: Sie weisen viele vergleichbare biophysische, sozioökonomische, historische und kulturelle Merkmale auf, unterscheiden sich aber im Hinblick auf ihre Dezentralisierungspolitik. Bolivien, Guatemala und Peru sind relativ arme Länder mit großen ländlichen und indigenen Bevölkerungen, bedeutenden natürlichen Ressourcen, vielen Wäldern und häufigen Auseinandersetzungen über die Landnutzung. Die drei Länder haben jedoch ihre Verwaltungsstrukturen für natürliche Ressourcen in unterschiedlichem Maße dezentralisiert, haben auch alle lokal gewählte Bürgermeister. In Guatemala wurden den Lokalbehörden die meisten Befugnisse übertragen. Bolivien liegt in dieser Beziehung in der Mitte, während es in Peru in Bezug auf natürliche Ressourcen quasi keine lokale Entscheidungsbefugnis gibt.

Sowohl in Bolivien als auch in Guatemala wurde 1996 die Waldgesetzgebung reformiert. Damit waren erste Schritte in Richtung Dezentralisierung verschiedener Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Umgang mit den Wäldern von der Zentralregierung zur kommunalen Verwaltung getan. Trotz dieser Reform können jedoch bolivianische Kommunen keine Steuern auf Waldnutzung erheben, von den Nutzern keine Gebühren für Leistungen verlangen oder Personen, die des Verstoßes gegen Gesetze und Verordnungen überführt wurden, nicht bestrafen. ¹² In Guatemala dagegen kann sich der Wald in Kommunalbesitz befinden. Die Kommunen können ihre Wälder bewirtschaften und sogar verpachten. In kommunalen oder gemeinschaftlichen Wäldern können guatemalteckische Kommunen die Waldnutzung regulieren und besteuern, solange die lokalen Vorschriften der Gesetzgebung nicht zuwiderlaufen. In Peru wurde die Verantwortlichkeit hingegen

10 Siehe zum Beispiel: OECD: *Final Report of the DAC Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance*. Paris 1997.

11 Krister Andersson, Gustavo Gordillo de Anda, Frank van Laerhoven: *Decentralization and Rural Development: Local Governance Lessons from Latin America*. Tucson, in Druck.

12 Siehe auch: Diego Pacheco: *An Institutional Analysis of Decentralization and Indigenous Timber Management in Common-Property Forests of Bolivia's Lowlands*. Bloomington 2007.

in keiner Weise dezentralisiert. Die Zentral- und Regionalregierungen¹³ haben nach wie vor die komplette formale Kontrolle über die Entscheidungsfindungsprozesse für natürliche Ressourcen.

Andersson, Gordillo and Van Laerhoven erhoben ihre Daten über Lokalverwaltungen in einer Stichprobe von 100 Kommunalverwaltungen in Bolivien, Guatemala und Peru. Das Team befragte die gewählten Bürgermeister über ihre politischen Prioritäten, ihre Personalpolitik und ihre Beziehungen zur Zentralregierung, zu Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sowie zu den Nutzern natürlicher Ressourcen. Darüber hinaus sammelte es in jeder Kommune Daten zu strukturellen und sozioökonomischen Aspekten, zumeist aus regionalen Zensusdaten und nationalen forstwirtschaftlichen Datenbanken.

Mit Krister Andersson habe ich in einer Untersuchung anhand dieser Daten den Einfluss von sieben unabhängigen Variablen auf die Bereitschaft von Kommunen analysiert, in das Management natürlicher Ressourcen zu investieren.¹⁴ Zunächst haben wir den Prozentsatz der Angestellten in der Kommunalverwaltung ermittelt, der sich mit Fragen der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen befasst. Eine zweite Variable ist die politische Priorität, die der Bürgermeister der »Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen« während seiner Amtszeit einräumt.

Wir sind, auf der Grundlage eines polyzentrischen Ansatzes zur Untersuchung dezentralisierter Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen,¹⁵ der Ansicht, dass in der klassischen empirischen Literatur über Dezentralisierung mehrschichtige Prozesse weitgehend übersehen wurden. Wir haben daher die Interaktion der Akteure auf drei Verwaltungsebenen analysiert. Zunächst haben wir die Finanztransfers von der Zentralregierung an die Kommunalverwaltungen im Bereich Ressourcenmanagement betrachtet und den Zusammenhang zwischen diesen Transfers und dem politischen Druck, den entsprechende lokale Organisationen und NGOs ausüben, untersucht. Diese Variablen gewähren wichtige Einblicke in die Anreize für die Wahrnehmung politischer Rechenschaftspflicht und das Engagement des Bürgermeisters für natürliche Ressourcen. Institutionelle Anreize, die aus der Interaktion zwischen Akteuren aller Verwaltungsebenen, das heißt, zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Machtpositionen und Befugnissen, erwachsen, beeinflussen ganz entscheidend Art und Umfang der Investitionen, die von der Lokalverwaltung in natürliche Ressourcen fließen. Beschränkt sich zum Beispiel die Interaktion mit lokalen Organisationen auf ein Mindestmaß, liegt die Wahrscheinlichkeit, dass den natürlichen Ressourcen eine hohe Priorität zugewiesen wird, bei einem Drittel. Wenn dagegen mehr-

13 Peru hat 25 Regionen mit insgesamt 194 Provinzen.

14 Krister Andersson/Elinor Ostrom: »An Analytical Agenda for the Study of Decentralized Resource Regimes«. *Policy Sciences*. 14. Februar 2008, zunächst online, <http://www.springerlink.com/content/gu4lp454j82056x5/>

15 Krister Andersson/Clark Gibson: »Decentralized Governance and Environmental Change: Local Institutional Moderation of Deforestation in Bolivia«. *Journal of Policy Analysis and Management* 26, 2007, S. 99-123.

schichtige Interaktionen vorherrschen, steigt sie auf das Doppelte und höher.¹⁶ Bürgermeister reagieren – unabhängig vom Ausmaß der Dezentralisierung – auch sehr stark auf klare institutionelle Anreize zugunsten einer Priorisierung lokaler natürlicher Ressourcen von Seiten der Zentralregierung.

Zusätzliche Stichproben zeigten, dass die Dezentralisierung selbst keine systematischen Auswirkungen auf die beiden Messgrößen, nämlich die Finanztransfers von der Zentralregierung zur Lokalverwaltung und die Formen des lokalen politischen Drucks auf die Umweltpolitik, hat. Eine formale Dezentralisierung erklärt weder in einem Land noch im Ländervergleich überzeugend die unterschiedlichen Grade des lokalen Einsatzes für die natürlichen Ressourcen. Die Ergebnisse lassen vielmehr den Schluss zu, dass die besonderen Merkmale lokaler institutioneller Systeme, die die Interaktion zwischen kommunalen Behörden einerseits und lokalen Gruppen sowie Vertretern der Zentralregierung andererseits definieren, die Unterschiede im lokalen Engagement für das Ressourcenmanagement erklären – und das unabhängig von der Verwaltungsstruktur auf nationaler Ebene.¹⁷

Natürliche Ressourcen bieten ihren Nutzern sehr verschiedene Güter: von privat genutzten wie Feuerholz und Pilzen auf der Mikroebene bis zur Wahrung eines stabilen Wald-Genpools oder einer Kohlenstoffsenske zur Stabilisierung des Klimas auf der Makroebene. Nutzer sind im Allgemeinen vornehmlich an den Gütern und Leistungen interessiert, die auf lokaler Ebene generiert werden. Dem, was auf den höheren Ebenen passiert, schenken sie meist wenig Beachtung. Die Gefahr des Klimawandels wurde lange nicht erkannt, weil die Menschen auf der ganzen Welt die Auswirkungen ihres Handelns auf die Erdatmosphäre ignoriert haben. Erst aufgrund der Aufklärungsarbeit vieler Umweltgruppen schenken dem nun mehr Menschen Beachtung. Bewusstsein und entsprechendes Handeln der Bürger allein reichen nicht aus, um das Problem des Klimawandels in den Griff zu bekommen. Die Bürger sind aber wichtige Akteure, um Druck auf Regierungen auszuüben und die Kohlenstoff-Politik zu ändern.

Die Steuerung eines Prozesses, der Nutzern Anreize gibt, die langfristige Erbringung notwendiger Güter sicherzustellen, erfordert mehr als Geld und Rechenschaftslegung der Verwaltung. Die meisten Wissenschaftler stimmen darin überein, dass in Ländern, die die Verwaltung öffentlicher Güter dezentralisiert haben, die Variationsbreite der politischen Ergebnisse am größten ist. Es herrscht jedoch wenig oder kein Konsens darüber, welche Faktoren diese Variationsbreite erklären. Viele, auch umfangreiche, empirische Studien blicken nicht über die Grenzen der Kommunen hinaus, wenn sie untersuchen, warum manche Institutionen auf lokaler Ebene besser funktionieren als andere. Doch die Prozesse, die die Effektivität eines Verwaltungssystems verbessern, gehen meist über die interne Dynamik einer Verwaltungsebene hinaus. Ein Schlüssel zu erfolgreichen Verwaltungskon-

16 Andersson/Ostrom, a.a.O.

17 Krister Andersson: *Cómo Hacer Funcionar la Gestión Forestal Municipal? Lecciones de Bolivia*. La Paz 2005.

zepten liegt in der Beziehung zwischen den Akteuren, die ein Interesse am erfolgreichen Ressourcenmanagement haben – und zwar nicht nur auf einer Verwaltungsebene. Das soziale Kapital, das Menschen schaffen können, indem sie sich auf den unterschiedlichen Ebenen mit anderen vernetzen, mit NGOs und mit Regierungsakteuren, beeinflusst wesentlich ein effektives Feedback: die Lernprozesse und letztlich die Entwicklung neuer und besserer Lösungen.¹⁸ [...]

Wir haben erkannt, dass die Bürger eine wesentliche Rolle bei der Bewirtschaftung von Gemeinressourcen spielen und dass Bestrebungen, die Verantwortlichkeit für die Ressourcen an externe Experten zu übertragen, langfristig kaum dem Schutz der Ressourcen dienen. Die Komplexität der Ressourcen auf lokaler, nationaler und globaler Ebene erfordert also komplexe Verwaltungssysteme mit den unterschiedlichsten Formen der Bürgerbeteiligung.

18 Siehe Elinor Ostrom/T.K. An: »Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva«. *Revista Mexicana de Sociología* 65, 2003, S. 155-233.