

# ICAR

INSTITUTIONAL  
CHANGE IN  
AGRICULTURE AND  
NATURAL RESOURCES

Majdi Gouja

## **Institutionelle Analyse von Implementierungshindernissen multilateraler Umweltabkommen**

Erklärungsansätze am Beispiel der  
Ramsar Konvention auf der Insel Djerba

AKER  
RLAG

## Abstract

The ability of states to respond to the requirements of ratified multilateral environmental agreements depends on many factors such as the complexity of the environmental problem to be solved, the properties of the resource system and certain country-specific conditions. Among others this applies to institutional contexts where the principles of the agreement have to be enforced and the financial and technical capacities of the government should be adapted. However, institutional constraints represent the most frequent source of implementation gaps of, and non-compliance with, environmental treaties. This research applies an institutional analysis of implementation obstacles of the Ramsar Convention for wetlands of international importance, using a case study of degrading wetlands on the Tunisian island Djerba.

For a better understanding of which case study specific variables are relevant in explaining implementation failures and how they interrelate, the Institutions of Sustainability (IoS) Framework is applied. It starts considering physical and institutionalized transactions as an elementary unit of analysis, whose specific characteristics together with those of the actors involved are responsible for interdependencies between users and regulators of the insular wetlands.

Four theories from the field of the New Institutional Economics (NIE) were applied: Property Rights Theory, Distributional Theory of Institutional Change, Common-Pool-Resource Theory and the Interactive Governance Theory.

The analysis that is based on a literature review as well as document analysis, expert interviews and participant observation shows that several theory-based interlinked variables can explain the implementation deficits of the Ramsar Convention on Djerba. Power asymmetries between actors involved in the use and regulation of wetlands, the inadequateness and inefficiency of property rights allocation, the complexity, interconnectedness and multifunctionality of the resource system and the low level of governability of wetlands as a social-ecological system are identified to be the main causal elements affecting the implementation deficits of the Ramsar convention on the island of Djerba.

## Zusammenfassung

Die Zielsetzung der vorliegenden Untersuchung besteht darin, die Bestimmungsfaktoren für das Verhalten und die Entscheidungsfindung relevanter Akteure bei der Implementierung der Ramsar-Konvention auf der Insel Djerba zu beleuchten und dessen Auswirkungen auf den Schutz der degradierenden Feuchtgebiete zu verstehen.

Von Interesse ist daher, eine Reihe von Einflussfaktoren zu identifizieren, die die Implementierung multilateraler Umweltabkommen durch Vertragsparteien beeinflussen können. Dazu gehören die Struktur des zu lösenden Umweltproblems, die Fähigkeit des jeweiligen Staates, Ziele und Verfahren des Umweltabkommens zu verstehen und entsprechend zu handeln sowie die zur Lösung des Umweltproblems zur Verfügung stehenden finanziellen und technischen Mittel. Ein wesentliches Ergebnis der vorliegenden Arbeit besteht darin, dass eine Institutionenanalyse problemschaffender anthropogener Interventionen für die Identifikation von Implementierungsdefiziten zumindest im vorliegenden Fall zielführend ist.

Der in dieser Arbeit angewandte Analyserahmen unterstreicht die besondere Rolle von Transaktionen und deren Eigenschaften. Ebenso relevant sind die involvierten Akteure sowie deren Handlungspotentiale bei der Entstehung von Interdependenzen in Zusammenhang mit der Nutzung und Regulierung von Feuchtgebieten. Als maßgebend erwiesen sich die institutionellen Arrangements und die für ihre Durchsetzung existierenden Koordinationstrukturen in den beobachteten Handlungssituationen.

Vier theoretische Ansätze aus dem Bereich der Neuen Institutionenökonomie dienten dazu, die anhand des Analyserahmens herausgearbeiteten theoriebasierten Variablen miteinander zu verbinden und das generierte Ergebnis menschlicher Handlungen zu erklären: die Verteilungstheorie institutionellen Wandels, die ‚*Property Rights*‘-Theorie, die Theorie des kollektiven Handelns und die ‚*Interactive Governance Theory*‘. Die Analyse, die auf einer Literatur- und Dokumentenanalyse sowie Experteninterviews und teilnehmender Beobachtung basiert, zeigt, dass Machtasymmetrien zwischen Nutzern und Regulierern von Feuchtgebieten, die Ineffizienz geltender Nutzungs- und Verfügungsrechte an Feuchtgebietskomponenten, die Komplexität und Multifunktionalität des Ressourcensystems Feuchtgebiet sowie das geringe Niveau seiner Steuerbarkeit als ein sozial-ökologisches System zu einer unzulänglichen Implementierung der Vorgaben des Ramsar-Abkommens geführt haben.

## 8 Schlussfolgerungen und Ausblick

Das abschließende Kapitel dieser Arbeit stellt zunächst einige umweltpolitische Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung institutioneller Arrangements für die Regulierung der Nutzung von Feuchtgebieten vor. Anschließend werden einige Vorschläge für weiterführende Forschung im Hinblick auf die Entwicklung und Wandel von Institutionen im Umgang mit Feuchtgebieten erläutert.

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen, dass die soziale, ökologische und ökonomische Bedeutung der Küstengebiete Djerbas eine Herausforderung für deren nachhaltige Nutzung darstellt. Besonders anspruchsvoll erweist sich die Nutzungskontrolle jener Feuchtgebiete, die sowohl einem hohen Nutzungsdruck ausgesetzt sind – insbesondere aufgrund der Knappheit von Küstenland und der dort konkurrierenden wirtschaftlichen Aktivitäten – als auch nationalen und internationalen rechtlichen Bestimmungen unterliegen. Die aus den problemschaffenden Nutzungsentscheidungen resultierenden sozial-ökologischen Veränderungen zeigen, wie weitreichend die Auswirkungen der jeweiligen Akteursentscheidungen sind, insbesondere auf die Handlungsspielräume sowohl der Nutzer als auch der Regulierer der Küstenfeuchtgebiete. Dennoch erscheint es nur schwer nachvollziehbar, warum die involvierten Akteure die entsprechenden Interdependenzen nicht erkennen, oder dies zumindest nicht zu einer problemlösenden Verhaltensänderung führt.

Die in Abbildung 7-1 dargestellten ‚Szenarien‘ formalen und informellen Institutionenwandels spiegeln ‚wünschenswerte‘ Veränderungsprozesse wider, die allerdings institutionelle und organisatorische Innovationen voraussetzen. Demnach sollte zum einen eine umweltgerechte Nutzung von Küstenfeuchtgebieten ermöglicht werden, die die Bedürfnisse sowohl der wirtschaftlichen Akteure (z. B. durch Entwicklung von Richtlinien zur Förderung des Öko-Tourismus und einer nachhaltigen Aquakultur) als auch der lokalen Bevölkerung (vor allem Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze und Beteiligung der Küstenbevölkerung an diesen Aktivitäten) gewährleistet. Zum anderen sollte das institutionelle Gerüst eine ausreichende Kohärenz aufweisen, um die internationalen Vorgaben und Standards im Umgang mit diesem Ressourcensystemtyp in den nationalen umweltrechtlichen Regelwerken zu verankern. Dies könnte realisiert werden, indem beispielsweise die Vorgaben der Ramsar-Konvention im tunesischen Forst- und Wassergesetz besser integriert würden und einen rechtlich bindenden Charakter erhielten.

Die hierarchisch organisierten Verwaltungsstrukturen haben sich im vorliegenden Fall als ineffizient bei der Implementierung der feuchtgebietsrelevanten Regularien erwiesen. Diese Tatsache liegt in erster Linie in einem Wissensdefizit über das Ökosystem Küstenfeuchtgebiet begründet, dessen Ursachen unter anderem in der Geringschätzung von Feuchtgebieten durch die Mitarbeiter der

Ministerien für Landwirtschaft und Umwelt und einem Mangel an gut ausgebildeten und genügend handlungsbevollmächtigten lokalen Implementierern liegen. In diesem Sinne sollte den politischen Entscheidungsträgern die wichtige Aufgabe zukommen, lokale operative Strukturen zu schaffen, die in der Lage sind, das Ökosystem der Küsten- und Feuchtgebiete schädigende Handlungen zeitnah zu unterbinden und wirksame rechtliche Maßnahmen zur Sanktionierung dieser Handlungen einzuleiten.

Die internationale Verpflichtung Tunesiens, eine nachhaltige Nutzung der Feuchtgebiete Djerbas zu gewährleisten, sollte im Grunde genommen sowohl die Bereitstellung als auch die Überwachung der Verteilung und Nutzung der dafür notwendigen finanziellen Mittel implizieren, insbesondere der von internationalen Umweltschutzorganisationen bereitgestellten Mittel. Der erhebliche Koordinationsbedarf, der mit der Vielzahl von Akteuren einhergeht, aber auch das opportunistische Verhalten mancher Akteure, erfordert eine systematische und konsequente Kontrolle der Verwendung von Umweltschutzgeldern und setzt offenbar eine unmittelbare Involvierung der jeweiligen internationalen Organisationen voraus.

Zahlreiche Forschungsarbeiten haben sich mit verschiedenen multilateralen Umweltkonventionen befasst, jedoch nur wenige von ihnen widmen sich den institutionellen Dimensionen dieser Regelwerke im Sinne von verhaltenssteuernden Konstrukten im Umgang mit den jeweiligen Umweltressourcen. Obwohl die Ramsar-Konvention zu den ältesten und prominentesten multilateralen Umweltabkommen zählt, konnten in der umfassenden Literaturrecherche der vorliegenden Arbeit keine ausgeprägten Forschungsansätze identifiziert werden, die Institutionen und Governance-Strukturen in Feuchtgebieten beleuchten und das Ramsar-Konzept aus institutionenökonomischer Sicht analysieren. In diesem Zusammenhang lassen sich für künftige (Fall-)Studien eine Reihe weiterführender Forschungsfragen hervorheben, beispielsweise: Welche Limitierungen bzw. Anforderungen stellen sowohl die spezifischen Eigenschaften von Feuchtgebieten als auch die Charakteristika des Ramsar-Abkommens an die Ausgestaltung institutioneller Arrangements für einen nachhaltigen Umgang mit diesem Ressourcensystem? Welche Auswirkungen haben sowohl die umweltpolitischen Regelwerke als auch die ökonomischen Präferenzen der jeweiligen Vertragsparteien auf die Implementierung der Ramsar-Konvention? Wie können lokale Organisationsstrukturen für die Umsetzung der Ramsar-Leitsätze gestärkt werden und welche institutionellen Anforderungen werden dadurch an das nationale und regionale politische und administrative System gestellt?

Weiterer Forschungsbedarf besteht zudem im Kontext der tunesischen Revolution und des post-revolutionären umweltpolitischen Systems. Auf dieser Ebene sollten Forschungsansätze insbesondere auf dem durch die Revolution ausgelösten formalen und informellen Institutionenwandel sowie der organisatorischen Neustrukturierung fokussieren, diese empirisch erfassen und theoretisch reflektieren.

Auch fünf Jahre nach der Revolution scheint der politische Wandel in Tunesien noch keine klare Perspektiven für die sozial-ökonomische Entwicklung des Landes geschaffen zu haben. Seither haben sich drei Regierungen hintereinander gebildet, und die einzelnen Ministerien wurden immer neu besetzt. Trotzdem stehen heute die politischen Entscheidungsträger immer noch vor unvollendeten Tatsachen und müssen mit sich ständig verändernden politischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen zurechtkommen. Dies trifft insbesondere für die Ministerien für Landwirtschaft und Umwelt zu. Schon zu Beginn des politischen Umbruchs Mitte Januar 2011 haben beispielsweise die Einwohner von Gemeinden, die an zwei Nationalparks im Norden des Landes (darunter das Feuchtgebiet Ichkeul-Nationalpark) angrenzen, die Zäune dieser Parks zerstört und konnten so ihre Herden in der geschützten Zone grasen lassen. Die geschützten Gebiete beinhalten große Teile des Weidelandes, das die lokale Bevölkerung vormals genutzt hatte. Es wurde darüber berichtet, dass es ihnen nicht darum ging, die Natur zu zerstören oder die Umwelt negativ zu beeinflussen, sondern darum klarzumachen, dass das Land ursprünglich ihnen gehörte. Sie forderten nicht nur einen Regime-Wechsel, sondern vielmehr einen Wandel der Art und Weise, wie mit ihnen und ihren Ressourcen umgegangen wird.

Es erscheint offensichtlich, dass die Revolution die Menschen dazu bewogen hat, Beteiligung einzufordern – sowohl bei politischen als auch bei Umweltthemen. So haben sich seit Januar 2011 im Umweltsektor zahlreiche Nicht-Regierungsorganisationen gebildet. Dies hat eine neue Ära geschaffen, in der es nicht die öffentliche Verwaltung ist, die Projekte vorantreibt, sondern die Bürger selbst aktive Vereine gründen, die flexibler und näher am Geschehen sind. Es ist allerdings zu früh, um beurteilen zu können, ob die Beteiligung der Bürger tatsächlich einen Wandel im Umweltschutz bewirken kann oder vielleicht sogar schon bewirkt hat.