



# **Flächenkonkurrenzen und Harmonisierung von Nutzungsansprüchen – Handlungsoptionen und Restriktionen aus sozioökonomischer Sicht**

**nach**

**K. Müller, J. Schuler**

Workshop:  
Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin



# Gliederung

1. Chancen für Auenschutz durch veränderte Rahmenbedingungen
2. Bedeutung der Ausgangslage für den Erfolg von Auenschutz-Projekten
3. Entscheidungsfindung und Partizipation
4. Möglichkeiten und Grenzen des Interessenausgleichs
5. Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz und Akzeptanz
6. Fazit





# 1. Chancen für Auenschutz durch veränderte Rahmenbedingungen

## Agrarlandschaften verändern sich

- Zunehmende Versiegelung von Flächen, Suburbanisierung
- Veränderungen des Landschaftsbildes (veränderte Schlaggrößen, Windkraftanlagen, etc.)
- Neue Flächenansprüche (Biomasse, Solar- und Windkraftanlagen, GMO, Nahrungsmittelversorgung)

## Agrarlandschaftsfunktionen verändern sich

- Bedeutungsgewinn anderer Funktionen (Ressourcenschutz, Kulturlandschaft, Freizeit- und Erholungsraum) im Vergleich zur Agrarproduktionsfunktion

Workshop:

Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin



# Leitbilder der Agrarlandschaftsnutzung verändern sich

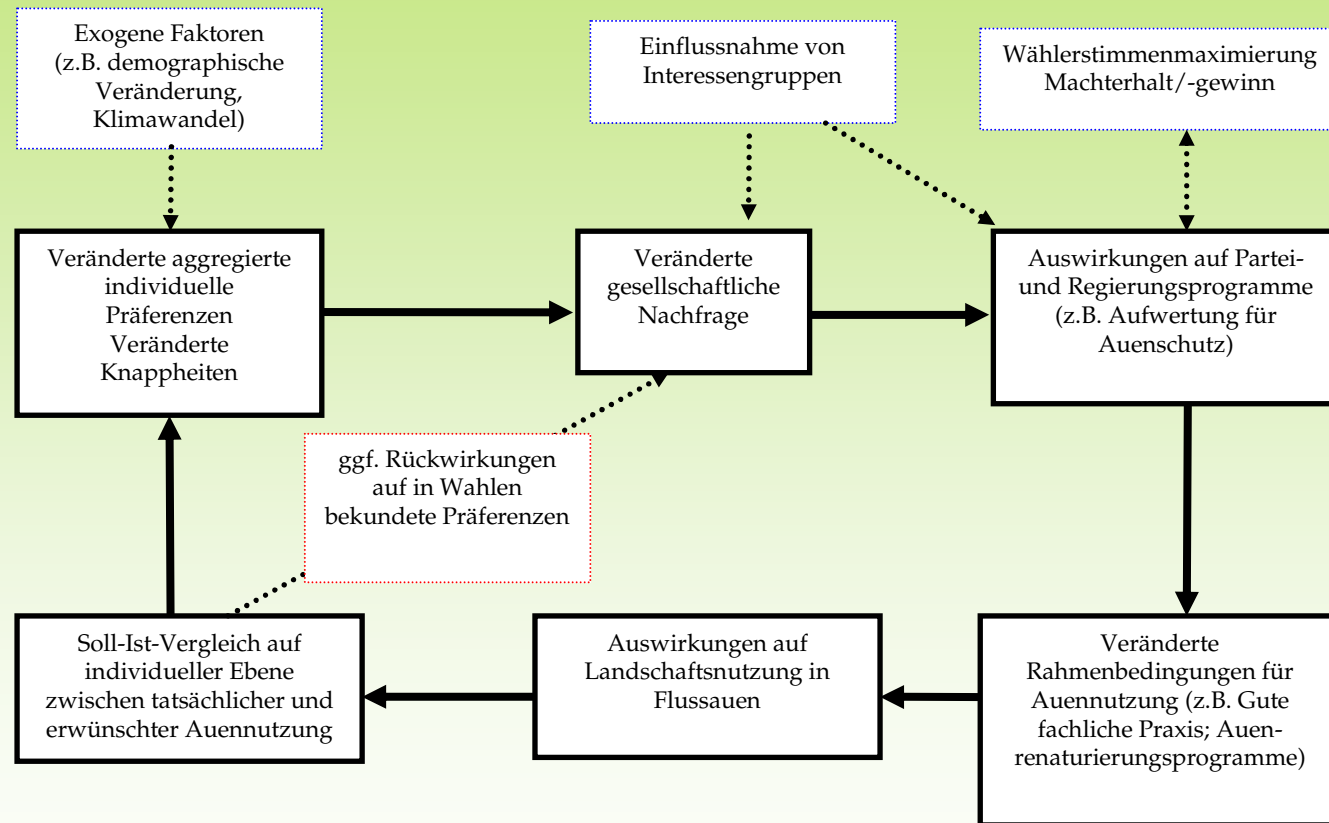
- Ausdifferenzierung der Leitbilder
  - Von der Kornkammer zur multifunktionalen Erholungs-, Kultur- und Naturlandschaft
  - Bedeutungsverlust der Land- und Forstwirtschaft für Beschäftigung und Wertschöpfung
  - gravierende demographische Veränderungen (Landflucht, aging)
  - Wettbewerb der Regionen unter Globalisierungsbedingungen
- => Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bezüglich der Inanspruchnahme von Flächen sinkt
- => Handlungsoptionen für Auenschutz

Workshop:

Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin



# Politökonomischer Wirkungszusammenhang



Workshop:  
Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin



## 2. Bedeutung der Ausgangslage für den Erfolg von Auenschutz-Projekten

Workshop:  
Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin





- Flächenbedarf des Projektes
- Niveau der Pachtpreise
- Verfügbarkeit von Ersatzflächen
- Ordnungsrechtliche Nutzungsrechteinschränkungen (Schutzgebiete etc.)
- Siedlungs- /Versiegelungs- und Bevölkerungsdruck
- Flächenkauf, Pacht, Kompensation für veränderte Nutzungen
- Finanzierungsmöglichkeiten zur Herstellung eines Interessenausgleichs

Workshop:

Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin



- Zahl, Struktur, Homogenität der Flächeneigentümer (Landwirte, Forst, Staat, Naturschutzverbände... )
- Strategische Verhaltensweisen / hidden agenda der Akteure, Konfliktpotenziale aus Vorgeschichte
- Klare administrative Zuständigkeiten (Zahl der Behörden und Kommunen)
- Auftritt des Projektinitiators (hoheitlich / partnerschaftlich)
- Auenschutz mit/ohne bzw. versus Hochwasserschutz

=> jedes Projekt ist anders!!!





# 3. Entscheidungsfindung und Partizipation

Workshop:  
Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin

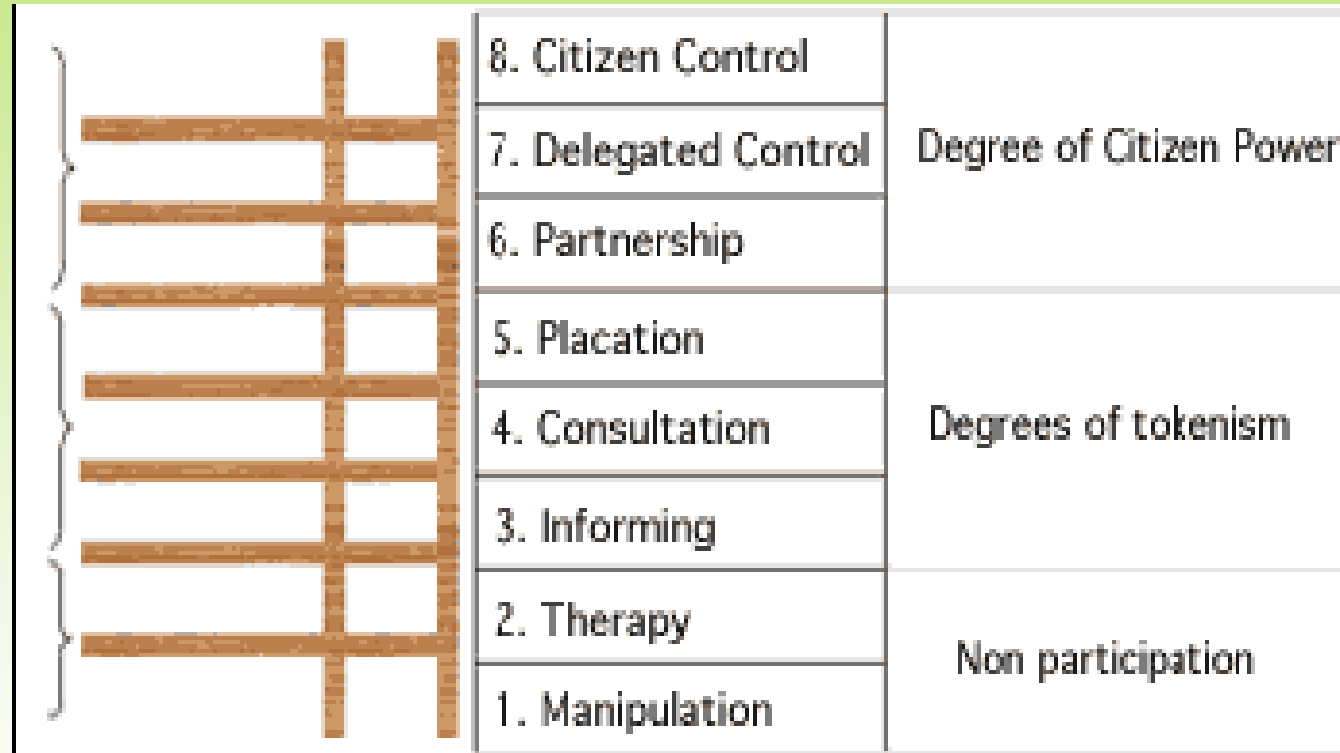


- Partizipation erhöht Projektentwicklungs- und Konsensfindungskosten, senkt aber Konfliktkosten in Umsetzungsphase
- Kosten der Partizipation sind um so höher, je mehr Akteure einbezogen werden und je heterogener deren Interessen sind
- Konsensfindung wird umso komplizierter, je höher Partizipationsgrad
- Möglichkeiten für strategisches Verhalten steigen mit zunehmendem Partizipationsgrad (rent seeking)
- Konfliktwahrscheinlichkeit (bei Umsetzung) sinkt mit zunehmendem Partizipationsgrad





# Partizipation ist ein sehr dehnbarer Begriff



Workshop: "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.  
 Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Atenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
 am 12.5.2011 in Berlin



# Grundsatzfragen bei partizipativer Leitbildentwicklung

- Normative Basis – wer bestimmt?
  - => wer organisiert den Prozess (hoheitliches vs. partnerschaftliches Auftreten?)
  - => wie werden Präferenzen zu einem Projektleitbild aggregiert? (Gewichtung, Vetorecht, Mehrheitsentscheidungen?)
  - => wer darf partizipieren? (Akteure mit Verfügungsrechten, regional Betroffene, Interessengruppen, TÖB)?
  - => Berücksichtigung der Organisierbarkeit von Interessen und von Informationsasymmetrien
  - => Rolle der Wissenschaft?





Partizipation ist nicht kostenlos!  
nicht maximale Partizipation  
=> Optimaler Partizipationsgrad



### **Kosten: => zusätzlicher Ressourcenbedarf**

- Zielfindung wird komplexer (Informationskosten steigen)
- direkter Ressourcenbedarf für Einbeziehung relevanter Akteure
- Kosten zur Sicherung der Repräsentativität
- Kosten zur Vermeidung von Machteinflüssen

### **Nutzen: => potentielle Senkung von Transaktionskosten**

- Partizipation sichert Einbindung des lokalen Wissens  
Partizipation verbessert Akzeptanz und Transparenz
- Partizipation als öffentlicher Lernprozess  
(demokratische Teilhabe)
- Partizipation sichert Orientierung an Präferenzen der Akteure

Workshop:

Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin





## Senkung der Partizipationskosten durch Einsatz von Visualisierungstools zur:

- Sichtbarmachen von Zielsystemen/Präferenzen und Zielkonflikten
- Veranschaulichung der Handlungsoptionen und ihrer Folgen
- Sicherung einer ganzheitlichen, disziplinübergreifenden Betrachtung
- Zusammenführung unterschiedlicher akteursspezifischer Sprachen
- Reduzierung von Zugangsbeschränkungen und zur Kommunikationsförderung

Workshop:

Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin



## 4. Möglichkeiten und Grenzen des Interessenausgleichs

Workshop:  
Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin





## Herausforderungen des Interessenausgleichs:

- Vorteilsnehmer der Maßnahmen sind bei Auenschutz (Landschafts-Biodiversitäts-schutz) nur schwer einzugrenzen
- Träger der „Kosten der Maßnahmen“ sind klarer zu verorten
- Wie bringt man Interessenvielfalt mit verfügbaren Ressourcen in Einklang?



## Aspekte des Interessenausgleichs

- Maßnahmenfinanzierung
- Äquivalenzprinzip, direkte (internalisierbare) und externe Effekte  
=> Auswirkungen auf Effizienz der Ressourcenallokation  
=> distributive Auswirkungen
- Maßnahmen- und Wirkungsraum
- Wie weit darf eine Kompensation gehen?





# 5. Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz und Akzeptanz

Workshop:  
Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin



# Kommunikation erfolgt immer!!!

- Aber: unterschiedliche Kommunikationsstrategien
  - Transparenz schaffend/hemmend
  - Partizipation fördernd/hemmend
  - Akzeptanz fördernd/hemmend
  - Zielgruppenspezifisch, Interessen geleitet, ...
- Jeder Akteur verfolgt eigene Kommunikationsstrategien
- unterschiedliche Kommunikationsinstrumente
  - Öffentlichkeitsarbeit mit unterschiedlichen Medien
  - Zielgruppengespräche
  - Diskussionen
  - Dialog etc.

Workshop:

Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin





# Transparenz und Akzeptanz durch Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit kann:

- Transparenz und Partizipation schaffen
- auch zusätzliche Transaktionskosten produzieren
- via Transparenz die Akzeptanz positiv beeinflussen
- Intransparenz durch zu wenig zu viele Informationen erzeugen
- auch missbraucht werden  
(partielle/selektive Informationsweitergabe)



# Akzeptanz ist ein Kontinuum

- Hinnehmen – Unterstützen – Aneignen
- kann über Kompensationszahlungen an Flächeneigentümer bzw. Flächenbesitzer geschaffen werden
  - Kompensation für veränderte Kosten
  - Nutzungsverzicht trotz Verfügungsrechten
  - Anreiz für Verhaltensänderungen
- kann über Partizipation geschaffen werden
- kann über Kommunikation geschaffen werden

Workshop:

Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin





# Optimale Kommunikation

- ist zielgruppenspezifisch
- sichert optimale Partizipation
- schafft maximale Transparenz (nicht maximale Information)
- ist mehr als Öffentlichkeitsarbeit



## 6. Fazit => keine Patentlösungen

- Veränderte Präferenzen und Rahmenbedingungen für Landnutzung in Flussauen
- Multifunktionale Ansprüche und Besitzstandswahrung
- Jedes Auenschutzprojekt hat andere Ausgangsbedingungen
- Partizipation kann sehr unterschiedlich interpretiert werden
- Partizipation kann Konsensfindung erschweren (ist nicht kostenlos) und kann Projektumsetzung erleichtern
- Wer bestimmt die Regeln im Partizipations- und Entscheidungsprozess?
- Kommunikation kann sehr unterschiedlich praktiziert werden
- Vielfältige Wechselwirkungen zwischen Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz und Akzeptanz

Workshop:

Wege zu Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz – Konzepte und Beispiele aus der Praxis  
am 12.5.2011 in Berlin