

Konflikte als Chance

Für einen differenzierteren Umgang mit Landnutzungskonflikten

Konflikte können großen Einfluss auf Bemühungen um nachhaltigere Landnutzung haben, werden aber meist erst wahrgenommen, wenn sie bereits eskaliert sind. Dabei bergen gerade die stillen und nicht öffentlich ausgetragenen Konflikte Potenziale für nachhaltiges Landmanagement.

Von Meike Fienitz

Von Nahrungsmittelproduktion über erneuerbare Energien, Naturschutz und Wohnraum bis hin zu Freizeit und Erholung – gesellschaftliche und individuelle Ansprüche an die Nutzung von Land sind vielfältig und stehen oft in Widerspruch zueinander. Konflikte zwischen Akteuren mit tatsächlich oder vermeintlich unvereinbaren Interessen, sogenannte Landnutzungskonflikte (von der Dunk et al. 2011), sind daher kaum vermeidbar. Im Zusammenhang mit nachhaltiger Landnutzung ist die Beschäftigung mit Konflikten zentral, denn Bemühungen um nachhaltigere Landnutzung drohen, die Situation weiter zu verschärfen, indem sie dem bereits bestehenden Interessengeflecht noch zusätzliche Ansprüche hinzufügen. Konflikte können zudem hohe Kosten verursachen, Projekte erheblich behindern und allgemein viel Frust unter den beteiligten Akteuren auslösen (Bobo/Weladji 2011; Sze/Sovacool 2013), wie beispielsweise die vielfältigen Konflikte um Windkraftanlagen regelmäßig medienwirksam zeigen.

Auch wenn der Begriff „Konflikt“ in der Alltagssprache klar negativ besetzt ist, ist sich die Konfliktforschung weitgehend einig, dass Konflikte durchaus auch positive Funktionen haben, ja, nicht nur unvermeidbar, sondern sogar unverzichtbar sind (Coser 1956). Schließlich sind Konflikte elementarer Teil demokratischer Prozesse. Durch das Austragen von Konflikten wird der Status quo kritisch hinterfragt, neue Akteure bringen ihre Sichtweise ein, alternative Handlungsoptionen können sichtbar werden. Konflikte leisten somit einen wichtigen Beitrag zum Fortschritt der Gesellschaft (Torre et al. 2014). Sie können Bemühungen um nachhaltigere Landnutzung zwar einerseits blockieren, andererseits aber auch dazu führen, dass nicht nachhaltige Strukturen aufgedeckt und neue Lösungsmöglichkeiten gefunden werden. Vor diesem Hintergrund ist die Beschäftigung mit Landnutzungskonflikten und insbesondere

die Entwicklung eines adäquaten Umgangs mit ihnen eine zentrale Voraussetzung, um erfolgreich nachhaltigere Landnutzungen etablieren zu können.

Diesem Thema geht das Forschungsvorhaben ReGerecht nach. Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt untersucht am Beispiel der Region um Schwerin, wie ein gerechter Interessenausgleich zwischen Stadt, städtischem Umland und ländlichem Raum hergestellt werden kann. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die detaillierte Analyse von Landnutzungskonflikten, um neue Lösungsansätze für einen geeigneten Umgang mit ihnen zu entwickeln. Im Rahmen des Projekts wurde daher ein umfassender Überblick der Landnutzungskonflikte in der Region um Schwerin erstellt. Hierfür wurden lokale Schlüsselakteure wie Bürgermeister/innen, Mitarbeiter/innen der Verwaltungen und Interessenvertreter/innen zu den ihnen bekannten Landnutzungskonflikten befragt. So traten insgesamt 124 verschiedene Konflikte zutage, die in der Folge ausgewertet wurden und als Grundlage für weitere Analysen im Projekt dienen.

Vielseitige Region, vielfältige Konflikte

Die Konfliktthemen spiegeln die Vielfalt der Landnutzungen und Akteure der Region wider und reichen von Munitionsbeseitigung im Industriepark über touristische Rad- und Wanderwege bis hin zur Stromleitung in Siedlungsnähe (für eine ausführlichere Darstellung der Konflikte siehe Fienitz/Siebert 2021). Besonders häufig spielten Konkurrenzen zwischen der Stadt Schwerin und den Umlandgemeinden um die Ausweisung neuer Wohngebiete eine Rolle. Für viele Gemeinden sind neue Wohngebiete die vielversprechendste Möglichkeit, Einnahmen zu erhöhen. Gleichzeitig widerspricht das Bebauen von Freiflächen im Umland dem Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch zu senken. Und auch die Stadt Schwerin würde von weiteren Einwohner/innen profitieren und sähe die Neubaugebiete daher lieber innerhalb der Stadt.

Ganz anders gelagert, aber ebenfalls sehr häufig, sind Konflikte um die Auswirkungen von Landwirtschaft, industriellen Tätigkeiten oder Infrastrukturen. Sehr oft beklagten sich Anwohnende über Belästigungen durch Lärm, Gerüche oder Staub, die zum Beispiel von der Landwirtschaft, einem Kiesabbaugelände oder auch hohem Verkehrsaufkommen verursacht werden. Landwirt/innen bemängelten im Gegenzug, dass den

„In der Praxis werden für gewöhnlich nur bereits eskalierte Konflikte betrachtet.“

meisten Menschen das Verständnis für landwirtschaftliche Tätigkeiten abhandengekommen ist. So kommt es zu Konflikten, weil viele nicht mehr nachvollziehen können, warum zum Beispiel gelegentlich auch am Wochenende laute Arbeiten verrichtet werden müssen.

Von lauten und leisen Konflikten

Bei der Analyse zeigte sich aber, dass die Konflikte nicht nur bezüglich der Themen und beteiligten Akteure vielfältig sind, sondern auch in ihrem Verlauf. Bei manchen Konflikten gelingt es den Beteiligten, konstruktiv zu verhandeln und tragfähige Kompromisse zu entwickeln. So berichteten Angehörige der Forstwirtschaft, deren Interessen gelegentlich mit Naturschutzzielen in Widerspruch stehen, von einer guten Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden und dem zuständigen Fachdienst. Auch Mitarbeitende der Wasserverbände, die regelmäßig für Gewässerpflegemaßnahmen landwirtschaftlich genutzte Flächen befahren müssen, konnten sich überwiegend gut mit den Landwirt/innen arrangieren. Man spricht sich ab und führt die Maßnahme möglichst dann durch, wenn sie den landwirtschaftlichen Ablauf nicht stört – potenzielle Konflikte werden so gar nicht erst akut.

Andere Konflikte hingegen eskalieren. Es kommt zu Protestaktionen, die Emotionen steigen, zum Teil müssen juristische Verfahren eingeleitet werden. In Schwerin ist zum Beispiel die Befahrensregelung der Schweriner Seen seit Längerem umstritten. Während Umweltschutzakteure versuchen, einige Gebiete der Schweriner Seen unter Schutz zu stellen, möchte ein lockeres Bündnis der Wassersportler/innen Einschränkungen verhindern. Das Gefühl, dem Wassersport würden lange etablierte Rechte entzogen, sorgte für Empörung, protestierende Wassersportler/innen zogen bis nach Berlin. Die Fronten verhärteten sich so weit, dass ein externes Moderationsteam aus Hamburg eingeschaltet werden musste, mit dessen Hilfe mittlerweile eine freiwillige Vereinbarung zwischen Wassersportler/innen und Naturschutzverbänden geschlossen werden konnte.

Wieder andere Konflikte werden gar nicht offen ausgetragen, von den beteiligten Akteuren aber dennoch als äußerst belastend wahrgenommen. So beklagten Landwirt/innen vielfach den Verlust landwirtschaftlicher Flächen durch Bebauung für neue Wohngebiete oder auch Verkehrsinfrastruktur. Schon der Verlust eines einzelnen Ackers kann für einen landwirtschaftlichen Betrieb dramatische Folgen haben. Wenn es dann in der näheren Umgebung noch innerörtliche Freiflächen gab,

die ebenso hätten genutzt werden können, oder der ehemalige Acker über viele Jahre hinweg nicht bebaut wurde, war der Frust besonders hoch. Dennoch berichteten die Befragten nur selten von Versuchen, diese Konflikte aktiv auszutragen. Meist gingen sie davon aus, dass Beschwerden kaum Wirkung zeigen würden, da die Umnutzung der Flächen rechtlich einwandfrei abgelaufen war. Konflikte um die Nutzung von Wäldern für Freizeit Zwecke blieben ebenfalls meist latent. Waldbesitzer/innen und Forstwirt/innen erleben häufig, dass in ihren Wäldern bestehende Gesetze nicht eingehalten werden. Erholungssuchende hinterlassen Müll, machen Lagerfeuer bei Waldbrandgefahr oder fahren mit Motocross Rädern durch den Wald. Doch nur selten treffen die Konfliktparteien aufeinander, sodass die Konflikte meist nicht ausgetragen werden können.

Konstruktives Konfliktmanagement

Die Bedeutung von Konfliktmanagementprozessen, die über reine Rechtsprechung hinausgehen und bei allen Konfliktparteien Akzeptanz für die entwickelten Lösungen schaffen, ist bereits seit Längerem bekannt und gut erforscht (zum Beispiel Andrew 2003, Dhiaulhaq 2015). Doch in der Praxis sind die Ressourcen für aufwendige Konfliktmanagementverfahren knapp. Für gewöhnlich werden – wenn überhaupt – nur bereits eskalierte Konflikte betrachtet. Das ist verständlich, denn der Handlungsdruck ist vor allem dann hoch, wenn wichtige Vorhaben blockiert werden. Gleichzeitig ist ein bereits eskalierter Konflikt ungemein schwieriger zu bearbeiten als ein Konflikt in früherem Stadium, der meist noch mehr Handlungsoptionen zulässt (Yasmi et al. 2006). Es wäre also sinnvoll, bereits deutlich früher anzusetzen. Die Konfliktanalyse in der Region um Schwerin hat zudem gezeigt, dass zwar bei Weitem nicht alle Konflikte eskalieren, aber auch Konflikte, die nicht offen ausgetragen werden, viel Frust verursachen können. Von einigen Befragten wurden gerade solche latenten Konflikte als Gefahr für die Demokratie ausgemacht, da sie zu Unzufriedenheit und einem Gefühl der Machtlosigkeit führen können. Die Integration systematischer Konfliktanalysen in Planungsprozesse könnte hier helfen, auch nicht öffentlich thematisierte Konflikte sowie Konflikte in frühen Phasen zu erkennen und somit adressieren zu können. Gleichzeitig müssen bestehende Erkenntnisse zu erfolgreichem Konfliktmanagement an die Arbeit mit eher latenten, (noch) nicht eskalierten Konflikten angepasst werden, da die meisten Methoden von bereits verhärteten Fronten und klar umrissenen Konfliktparteien ausgehen. Wie können latente Konflikte behutsam thematisiert werden, ohne eine Eskalation auszulösen? Wie können Interessen betroffener Akteure adressiert werden, wenn die gesetzliche Lage eindeutig gegen sie steht? Hier fehlen derzeit noch konkrete Handlungsempfehlungen.

Und die bereits konstruktiv gehandhabten Konflikte? Auch hier lohnt sich eine tiefere Beschäftigung. Denn zum einen können solche Konflikte als Positivbeispiel dienen. Von ihnen

lässt sich lernen, wie ein tragfähiger Konfliktumgang funktioniert. Gleichzeitig kann aber auch ein bisher funktionierender Kompromiss durch neue Gegebenheiten oder Akteure infrage gestellt und erneut zum Problem werden. Auch vermeintlich „gelöste“ Konflikte sollten daher in Planungsprozessen mitgedacht und berücksichtigt werden.

Vom Krisenmanagement zur Chance

Landnutzungskonflikte sind somit vielfältiger als der mediale Fokus auf sogenannte „Wutbürger“ nahelegt. Latente und bislang konstruktiv verlaufende Konflikte in Konfliktmanagementverfahren einzubeziehen ist dabei ein wichtiger Schritt, um zukünftig nicht nur Krisenmanagement zu betreiben, sondern auch das positive Potenzial von Landnutzungskonflikten auszuschöpfen. Die Integration systematischer Konfliktanalysen in Planungsprozesse (zum Beispiel bei der Erstellung von Flächennutzungsplänen oder Landschaftsplänen, aber auch bei fachplanungsbezogenen Genehmigungen und informellen Prozessen) ist hierfür Voraussetzung. Hier sind letztlich alle, die an Planerstellung, Genehmigungsprozessen und Verwirklichung beteiligt sind, gefordert. Dass der Analyse und Bearbeitung von Konflikten dann auch mehr Ressourcen zugestanden werden müssen, liegt auf der Hand. Diese Investition kann sich lohnen. Ein differenzierter Umgang mit Landnutzungskonflikten, der nicht auf eskalierte Konflikte beschränkt ist, kann nicht nur verhindern, dass Konflikte zur Hürde auf dem Weg zu nachhaltigerer Landnutzung werden. Gerade die Bearbeitung der leisen, unauffälligen Konflikte kann neue Themen auf die Agenda bringen und somit auch die Entwicklung innovativer Ideen für nachhaltige Landnutzung befördern. Fangen wir an, Konfliktmanagement nicht nur als unangenehme Notwendigkeit, sondern als Teil der formellen und informellen Instrumente nachhaltiger Landnutzung zu sehen.

Literatur

- Andrew, J. S. (2003): Potential application of mediation to land use conflicts in small-scale mining. In: *Journal of Cleaner Production* 11: 117–130. doi: 10.1016/S0959-6526(02)00032-X
- Bobo, K. S./Weladji, R. B. (2011): Wildlife and Land Use Conflicts in the Mbam and Djerem Conservation Region, Cameroon: Status and Mitigation Measures. In: *Human Dimensions of Wildlife* 16/6: 445–457. doi: 10.1080/10871209.2011.608219
- Coser, L. A. (1956): *The Functions of Social Conflict*. Glencoe, Free Press.
- Dhiaulhaq, A./DeBruyn, T./Gritten, D. (2015): The use and effectiveness of mediation in forest and land conflict transformation in Southeast Asia: Case studies from Cambodia, Indonesia and Thailand. In: *Environmental Science & Policy* 45: 132–145. doi: 10.1016/j.envsci.2014.10.009
- Fienitz, M./Siebert, R. (2021): Urban versus Rural? Conflict Lines in Land Use Disputes in the Urban-Rural Fringe Region of Schwerin, Germany. In: *Land* 10: 726. doi: 10.3390/land10070726
- Sze, M. N. M./Sovacool, B. K. (2013): Of fast lanes, flora, and foreign workers: Managing land use conflicts in Singapore. *Land Use Policy* 30: 167–176. doi: 10.1016/j.landusepol.2012.03.008
- Torre, A. et al. (2014): Identifying and measuring land-use and proximity conflicts: methods and identification. In: *SpringerPlus* 3/85. doi: 10.1186/2193-1801-3-85
- von der Dunk, A./Grêt-Regamey, A./Dalang, T./Hersperger, A. (2011): Defining a typology of peri-urban land-use conflicts: A case study from Switzerland. In: *Landscape and Urban Planning* 101: 149–156. doi: 10.1016/j.landurbplan.2011.02.007
- Yasmi, Y./Schanz, H./Salim, A. (2006): Manifestation of conflict escalation in natural resource management. In: *Environmental Science & Policy* 9: 538–546. doi: 10.1016/j.envsci.2006.04.003

AUTORIN UND KONTAKT

Meike Fienitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung und promoviert zum Thema Landnutzungskonflikte.

Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e. V., Eberswalder Straße 84, 15374 Müncheberg.
Tel.: +49-0-3343282-179, E-Mail: meike.fienitz@zalf.de



Nachhaltigkeit

A-Z



K wie Kulturarbeit

Soziokulturelle Zentren und Initiativen sind in Deutschland Bühnen für die kreative Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Diskursen. Dabei wird Kultur bisher selten mit Nachhaltigkeit zusammengedacht oder praktiziert. Es braucht sie aber dringend: Konzeptionen für morgen, die Fragen der Ökologie und die Freiheit künstlerischer Ausdrucksformen gemeinsam in den Fokus nehmen – und dafür Rahmenbedingungen entwickeln.

W. Schneider, K. Gruber, D. Brocchi (Hrsg.)

Jetzt in Zukunft

Zur Nachhaltigkeit in der Soziokultur

248 Seiten, Broschur, 26 Euro

ISBN 978-3-96238-299-5

Bestellbar im Buchhandel und unter www.oekom.de.
Auch als E-Book erhältlich.

Die guten Seiten der Zukunft

