

Berichte	Bd. 92, H. 2, 2018, S. 173–184	Leipzig
----------	--------------------------------	---------

Nora CROSSEY, Saarbrücken

Konflikte und Regelungsansätze im Rahmen von Natura 2000. Eine Analyse der Aushandlungsprozesse in den Natura 2000-Gebieten „Zones Agricoles de la Hardt“ (Frankreich) und „Itztal“ (Deutschland)

Conflicts and regulatory approaches in the context of Natura 2000. An analysis of negotiation processes in the Natura 2000 sites “Zones Agricoles de la Hardt” (France) and “Itztal” (Germany)

Summary: The implementation of the European network of protected sites, Natura 2000, has been marked by notable delays and conflicts with stakeholder communities both at the national and local level of the member states. In an increased effort to manage conflicting interests at the local level, some member states adapted their policies to improve the inclusion and participation of stakeholders in the implementation process. Applying Dahrendorf’s theory of intra-societal conflict as a potentially constructive phenomenon within resilient democratic societies, and building on qualitative interviews with stakeholders involved in the creation of management plans for two exemplary sites in France and Germany, this article sheds light on the capacity of local processes of negotiation and participation to channel the constructive potential of conflicts. The success of local processes in their endeavour to constructively regulate conflicts is influenced both by manifest aspects (e. g. the extent of involvement of local stakeholder communities and their degree of organization), and latent aspects (e. g. interpersonal and inter-institutional conflicts, stereotyping, and diverging interpretations of the conflict object), although the latter appear to yield more explanatory power with regard to conflict development. Dahrendorf’s theory of conflict proves to be rather insightful from both an academic and a practical point of view. On the one hand, the deconstruction of (complex) conflicts and their development into distinctive aspects allows us to shed light on their respective impacts and interplay, as well as on the influence of local historical and institutional contexts on the form and development of the conflict. On the other hand, due to their consideration of context-specific aspects, as well as manifest and latent influences, insights gained from such analyses can be of high practical value for the attached stakeholders who seek to shape the conflict development towards successful conflict regulation.

Keywords: conflict regulation, Natura 2000, empirical social research, Dahrendorf – Konfliktregelung, Natura 2000, empirische Sozialforschung, Dahrendorf

1 Natura 2000 als Konfliktfeld zwischen Biodiversität und Stakeholder/-innen-Interessen

Zum Schutz der Biodiversität verabschiedete die Europäische Union zwei Richtlinien – die Vogelschutzrichtlinie sowie die FFH-Richtlinie, die den Grundstein für das europaweite Netz von Schutzgebieten legten. Die Richtlinien stellen insofern eine Besonderheit dar, als sie menschliche Nutzung und den Erhalt der Biodiversität nicht als notwendigerweise unvereinbare Anliegen postulieren – vielmehr hält die Präambel der FFH-Richtlinie fest, dass die „Erhaltung der biologischen Vielfalt [...] in bestimmten Fällen die Fortführung oder auch die Förderung bestimmter Tätigkeiten des Menschen erfordern [kann]“ (RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1992, 2). Dies hat sich in der bisherigen Umsetzung der Richtlinien jedoch als Herausforderung erwiesen – eine EU-weite Evaluierung stellte fest, dass neben mangelnder finanzieller wie personeller Ausstattung insbesondere die unzureichende Beteiligung von und Kommunikation mit relevanten Stakeholder/-innen vor Ort eine der zentralen Hürden der Umsetzung darstelle (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2016). Weiterhin stellt sich angesichts zahlreicher Fristversäumnisse und Vertragsverletzungsverfahren aufgrund unzureichender Gebietsausweisungen und fehlerhafter Umsetzung innerhalb der Mitgliedsländer (vgl. MAYER 2004) die Frage, inwiefern Interessenkonflikte zwischen menschlicher Nutzung und dem Erhalt der Biodiversität nun doch zu der durchaus schwierigen Umsetzung beigetragen haben – und wie solche Interessenkonflikte künftig Regelungen zugeführt werden können.

Frankreich und Deutschland gehören im Hinblick auf die Einbindung regionaler wie lokaler Stakeholder/-innen zu den problematischeren Fällen (vgl. McCAULEY 2008; RAUSCHMAYER et al. 2009; ROSA & DA SILVA 2005; VOLKERY 2007): Auf französischer Seite wurde die Implementierung der Richtlinien zu Beginn von heftigen Auseinandersetzungen zwischen Interessengruppen auf staatlicher Ebene begleitet und gipfelte in einer nationalen Suspendierung aller Implementierungsmaßnahmen von Juni 1996 bis 1999 (RAMEAU 1997; MILIAN 2001; McCAULEY 2008). Ergebnis dieser Suspension war die Etablierung neuer Prozesse, die auf eine frühe Einbindung von lokalen Stakeholder/-innen setzen (MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE 2018). Im Falle Deutschlands erwies sich die föderale Struktur als Hindernis in der Umsetzung (VOLKERY 2007; BORRASS et al. 2015). Insbesondere Bayern wies lange Rückstände in der Umsetzung auf, was zum einen der Opposition der bayrischen Landesregierung zur damaligen rot-grünen Bundesregierung (VOLKERY 2007), zum anderen einer gewissen Nähe des damaligen bayrischen Umweltministers zu Landwirtschaftsverbänden (vgl. CROSSEY et al. 2019) zugeschrieben werden kann. Im Zuge rechtlichen und politischen Drucks von staatlicher und europäischer Ebene etablierte Bayern neue Herangehensweisen an Umsetzung und Beteiligung – die sogenannten Runden Tische –, an denen „aus Betroffene[n] Beteiligte [werden], die aktiv an den Inhalten und der Umsetzung der Pläne mitwirken“ (BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ & BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2006, 2).

In diesen neuen Herangehensweisen in Frankreich und Deutschland sollen Konfliktpotenziale, die aus den divergierenden Interessen der lokalen Stakeholder/-innen – insbesondere der Bewirtschafter/-innen – resultieren (können), weder *unterdrückt* noch *aufgelöst* werden. Vielmehr werden dem rechtlich-administrativen Rahmen nach *Regelungen* potentieller Konflikte angestrebt, indem konfligierende Interessen zu einem konstitutiven Bestandteil lokaler Aushandlungsprozesse selbst werden. Konflikte werden also in diesem Rahmen nicht mehr – bzw. nicht primär – als Hindernis für die Umsetzung von Natura 2000 verstanden, vielmehr rückt ihr schöpferisches Potenzial in den Fokus. Vor diesem Hintergrund entstand das Forschungsinteresse an der Kapazität von ebenjenen Aushandlungsprozessen, potentiell konfligierende Interessen der Stakeholder/-innen auf der einen Seite und Biodiversitätsziele auf der anderen Seite (vgl. CROSSEY et al. 2019) einer konstruktiven Regelung zuzuführen. Hierzu wurden Hürden und Potenziale anhand zweier Beispielgebiete – ein französisches Gebiet in der Region Grand Est, ein deutsches Gebiet in Bayern – mithilfe qualitativer Stakeholder/-innen-Interviews eingehender beleuchtet.¹ Im Folgenden werden der theoretische und methodische Zugriff auf die lokalen Aushandlungsprozesse dargelegt. Im Anschluss rücken die Erkenntnisse aus den Stakeholder/-innen-Interviews im Hinblick auf Hemmnisse und Chancen lokaler Konfliktregelungen in den Fokus. Schlussendlich werden die Ergebnisse hinsichtlich ihrer Tragweite für zukünftige – praktische wie theoretische – Betrachtungen von Konfliktregelungen eingeordnet.

2 Theoretischer Zugriff: die Konflikttheorie Ralf Dahrendorfs

Konflikttheorien der Gegenwart fußen auf unterschiedlichen ontologischen Annahmen, d. h. unterschiedlichen Perspektiven im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Individuen, Gesellschaften und Konfliktlinien (BONACKER 1996; 2015). Dementsprechend waren auch neuere Debatten zu Konflikttheorien oftmals Spiegelbild gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, wie beispielsweise zwischen Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns und Luhmanns Systemtheorie (festgehalten in HABERMAS & LUHMANN 1971; vgl. auch BONACKER 1997). Im Mittelpunkt der Debatte standen unterschiedliche Auffassungen über die Verantwortung der Soziologie als (normative) Kritikerin oder (deskriptive) Beobachterin der Gesellschaft, womit nachrangig unterschiedliche Konzeptionen von Gesellschaften als statische (zu erhaltende) oder dynamische (zu verändernde) Gefüge einhergingen. Die Debatte um dynamische und statische Auffassungen von Gesellschaft wurde auch von DAHRENDORF (1958; 1961; 1972; 1996; vgl. auch KÜHNE 2018; WEBER 2018) aufgegriffen, der einen Gegenentwurf zu Talcott Parsons' Theorie des Strukturfunktionalismus formulierte: Während Parsons (als Vordenker Luhmanns) Teilsysteme von Gesellschaften als komplementär und in ihren Interaktionen nach Stabilität strebend erachtete, und damit einhergehend innergesellschaftliche als störende und zu vermeidende Phänomene betrachtete (vgl. PARSONS 1991 [1951], 324), sah Dahrendorf

¹ Die in diesem Artikel erörterten Ergebnisse basieren auf Forschung im Rahmen einer Masterarbeit im Master Humangeographie/Global Studies an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

innergesellschaftliche Konflikte als konstitutiven Bestandteil resilienter demokratischer Gesellschaften. Als Gegenentwurf zu den impliziten Postulaten strukturfunktionalistischer Theorien nach Parsons schlug Dahrendorf daher vier Annahmen zu „Phänomenen des sozialen Konflikts und Wandels“ (DAHRENDORF 1996, 284) vor:

- „1. Jede Gesellschaft unterliegt zu jedem Zeitpunkt dem Wandel, sozialer Wandel ist allgegenwärtig.
2. Jede Gesellschaft kennt zu jedem Zeitpunkt soziale Konflikte; sozialer Konflikt ist allgegenwärtig.
3. Jedes Element in einer Gesellschaft leistet einen Beitrag zu ihrer Veränderung.
4. Jede Gesellschaft beruht auf dem Zwang (constraint) einiger ihrer Mitglieder durch andere.“

In Annahme einer Ubiquität von Konflikten und Wandel sieht Dahrendorf einen Ansatz nicht in ihrer Unterdrückung oder Lösung, d. h. des „Versuches der Beseitigung von Gegensätzen an der Wurzel“ (DAHRENDORF 1972, 41). Vielmehr sind die unvermeidlichen und allgegenwärtigen Konflikte einer konstruktiven *Regelung* zuzuführen, wodurch „ihre schöpferische Kraft in den Dienst einer allmählichen Entwicklung sozialer Strukturen gestellt“ (DAHRENDORF 1972, 41) werden kann. Die Immanenz intragesellschaftlicher Konflikte in pluralistischen Demokratien wurde auch dezidiert bspw. durch Chantal MOUFFE (2010; 2014) aufgegriffen, ausgehend von einer poststrukturalistisch-diskurstheoretischen Perspektive (LACLAU & MOUFFE 1985; hierzu ausführlich WEBER 2018).

Für eine gelingende Regelung von Konflikten definiert DAHRENDORF (1972) vier Voraussetzungen: Zunächst müssen Konflikte und gegensätzliche Positionen der Konfliktparteien von ebenjenen als legitim und sinnvoll akzeptiert werden (Voraussetzung der *Akzeptanz*) – auch wenn die Positionen der Konfliktparteien im Widerspruch zueinander stehen, so müssen doch alle das Recht zugesprochen bekommen, ihre Positionen im Rahmen der Konfliktaushandlung zu äußern. Weiterhin sollen die Konflikte einer Aushandlung zugeführt werden (Voraussetzung der *Regelung*), d. h. weder ihre Lösung noch Unterdrückung angestrebt werden. Darüber hinaus wirkt eine gewisse Organisiertheit im Sinne einer verbindlichen Manifestierung der (differenzierten) Konfliktgruppen mit legitimierten Sprecher/-innen positiv auf die Regelung von Konflikten hin (Voraussetzung der *Organisiertheit*). Zu guter Letzt ist die Einhaltung gemeinsamer Spielregeln hinsichtlich der formalen Aspekte der Konfliktregelung für jene unabdinglich (Voraussetzung der *Regeleinhaltung*). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann eine (gewaltsame) Eskalation des Konfliktes vermieden und eine konstruktive Regelung ermöglicht werden.

Dahrendorfs Konflikttheorie stellt nicht nur aufgrund ihrer theoretischen Grundperspektive, sondern auch aufgrund ihrer praktischen Ausrichtung ein praktikables Utensil für die Analyse von Konflikten und Regelungsansätzen dar. Denn zum einen sind Interessenkonflikte zwischen menschlicher Nutzung und dem Erhalt der Biodiversität im Rahmen von Natura 2000 unvermeidbar – die Fokussierung des *konstruktiven*, nicht des destruktiven Potenzials von Konflikten hilft, Regelungsmöglichkeiten auszuloten. Zum anderen können Konflikte in ihren verschiedenen Dimensionen und Entwicklungen praktisch zugänglich gemacht und analysiert werden. Durchaus überraschen mag daher die geringe Aufmerksamkeit, die Dahrendorf erhielt, auch oder insbesondere im Bereich neuer umwelt- oder landschafts-

bezogener Konflikte. Ausnahmen (KÜHNE & WEBER 2018; WEBER et al. 2018) sind rar. Dieser Artikel möchte daher neben der fallbezogenen Analyse zur Beleuchtung der Potenziale einer empirischen Nutzung von Dahrendorfs Konflikttheorie in der Betrachtung kontemporärer innergesellschaftlicher Konflikte beitragen.

3 Methodischer Zugriff: Durchführung von Stakeholder/-innen-interviews und inhaltsanalytische Auswertung

Zur Beleuchtung lokaler Aushandlungsprozesse wurden beispielhaft im europäischen Kontext vergleichend zwei Natura 2000-Gebiete ausgewählt, davon eines in Frankreich und eines in Deutschland: das Gebiet „Zones agricoles de la Hardt“ in der Region Grand Est (im Folgenden Hardt genannt) sowie das Gebiet „Itztal von Coburg bis Baunach“ in Oberfranken (im Folgenden Itztal genannt). Die beiden Gebiete weisen insofern eine gewisse Vergleichbarkeit auf als beide zum einen stark durch landwirtschaftliche Nutzung geprägt sind und somit konfligierende Interessen lokaler Stakeholder/-innen angenommen werden konnten (vgl. CROSSEY et al. 2019). Zum anderen fanden in beiden Gebieten die Aushandlungsprozesse wie eingangs erörtert vor dem Hintergrund bzw. im Zuge von Konflikterfahrungen sowohl auf nationaler wie auf lokaler bzw. regionaler Ebene statt.

Das Natura 2000-Gebiet Hardt liegt im südlichen Elsass und wird in der gesamten Fläche insbesondere für die Kultivierung sogenannter Energiepflanzen intensiv landwirtschaftlich genutzt. Das Gebiet wurde 2005 als solches ausgewiesen. Die Erstellung des Managementplanes durch die Arbeitsgruppe (*comité de travail*, bestehend aus zwei Vertreter/-innen des Umweltschutzes und des Landwirtschaftsverbandes) begann im Jahr 2010 und endete 2016 mit der Annahme des Managementplanes durch den Lenkungsausschuss (*comité de pilotage*). Eine signifikante Beteiligung der ansässigen Landwirt/-innen oder des Lenkungsausschusses fand nicht statt, weswegen die Aushandlung letztendlich primär im Rahmen der Arbeitsgruppe erfolgte. Die Zusammenarbeit der Interessenvertreter/-innen im Rahmen der Arbeitsgruppe war latent durch vergangene und bestehende Interessenkonflikte der Verbände auf regionaler Ebene geprägt, die auch gelegentlich eine gewisse (symbolische) Gewalttätigkeit annahm (vgl. L'ALSACE 2013). Nach der Fertigstellung des Managementplanes sieht der rechtliche Rahmen eine Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen mithilfe von Verträgen mit den Bewirtschafter/-innen vor, für deren Schließung ein sogenannter *Animateur* zuständig sein soll. Zur Übernahme dieser Funktion hat sich jedoch (Analysestand: Oktober 2018) keiner der involvierten Akteur/-innen bereiterklärt, da die Aufgabe als besonders schwierig bis aussichtslos erachtet wird.

Das Itztal wurde 2000 erstmals als potentiell Natura 2000-Gebiet identifiziert. Nach einer breiten und intensiven Mobilisierung lokaler Bewirtschafter/-innen, die sich gegen die Ausweisung des Gebietes aussprachen und eigens einen Interessenverband gründeten, wurde das Itztal zwar nicht in die erste Liste potentieller Gebiete aufgenommen, aber dennoch drei Jahre später auf Druck der nationalen und EU-Ebene ausgewiesen. Im Zuge der Managementplanerstellung im Jahr 2010 mobilisierte sich der Interessenverband erneut, woraufhin die Verwaltung den bis dahin vorhergesehenen Beteiligungs- und Kommunikationsprozess intensivierte.

Der methodische Zugriff auf die Aushandlungsprozesse erfolgte über offen gehaltene, episodische Interviews (WITZEL 1985; FLICK 2011) mit den für das Gebiet relevanten lokalen Stakeholder/-innen, vier davon für das Gebiet Hardt und fünf für das Gebiet Itztal (siehe Tab. 1; die Interviews fanden von August bis November 2018 statt). Die Interviewpartner/-innen kamen aus den Bereichen der Verwaltung, der Landwirtschaft, des Umweltschutzes sowie der Planung und waren in die Umsetzungs- und Aushandlungsprozesse der jeweiligen Gebiete eingebunden. Leitfadeninterviews erwiesen sich im Forschungsverlauf in zweierlei Hinsicht als angebrachte Methode: Angesichts des Mangels an Informationen, die zu den Gebieten und Prozessen online wie offline zur Verfügung stehen, konnten über die Interviews eine Fülle an fachlichen wie anekdotischer Informationen über den Verlauf der Umsetzung gewonnen werden. Zum anderen erlauben Leitfadeninterviews dank ihrer offenen und flexiblen Struktur den Interviewten, auf Aspekte einzugehen, die sie als bedeutsam erachten – wodurch divergierende Interpretationen des Konflikt(verlauf)es zutage treten (können). Die Auswertung der Interviews erfolgte mithilfe einer strukturierenden und explikativen Inhaltsanalyse nach MAYRING (2010 [1982]). Die Ergebnisse der Interviews sollen im Folgenden im Hinblick auf die im vorigen Kapitel dargelegten theoretischen Fundamente erörtert werden.

Tab. 1: Interviewpartner/-innen für das Gebiet Hardt und das Gebiet Itztal
 Tab. 1: Interview partners for the site Hardt and the site Itztal

Hardt		
Institution	Position	Kürzel
Direction Départementale des Territoires – Haut-Rhin	Verwaltung	AA1
Verwaltung (anonymisiert)	Verwaltung	AA2
Ligue pour la Protection des Oiseaux (Vogelschutzverband, LPO)	Gestion de la Mission (Projektmanagement)	AE1
Chambre d’Agriculture (Landwirtschaftskammer)	Gestion de la Mission (Projektmanagement)	AF1
Itztal		
Institution	Position	Kürzel
Höhere Naturschutzbehörde Oberfranken	Verwaltung	BA1
1) Bezirksverwaltung 2) Landesbund für Vogelschutz in Bayern (LBV)	1) Verwaltung 2) Bezirksvorsitz	BAE1
1) Bayerischer Bauernverband (BBV) 2) Interessenverband Itzgrund	1) ehemals Kreisvorsitz 2) Vorstandsmitglied	BF1
1) Bayerischer Bauernverband (BBV) 2) Interessenverband Itzgrund	1) Bezirksgeschäftsführung 2) Vorstandsmitglied	BF2
Planungsbüro	Geschäftsführung	BP1

4 Hürden und Potenziale der Konfliktregelung im Rahmen von Natura 2000

Bei der Betrachtung der Aushandlungsprozesse im Rahmen der Managementplanerstellung für das Gebiet Hardt (Frankreich) wird deutlich, dass die Umsetzung von Natura 2000 als inklusiver und partizipativer Prozess in der Praxis nicht realisiert werden konnte. Lokale Veranstaltungen der *Chambre d'Agriculture*, die Bewirtschafter/-innen über Natura 2000 und den Umsetzungsprozess informieren und deren Anliegen dokumentieren sollten, stießen auf mäßiges Interesse. Die in der *Chambre d'Agriculture* interviewte Person (AF1) führt dies darauf zurück, dass die Bewirtschafter/-innen Natura 2000 als zu restriktiv und inkompatibel mit ihren Praktiken empfänden und entsprechend keinen gangbaren Mittelweg sähen. Auch der Lenkungsausschuss, der lokale politische Entscheidungsträger/-innen sowie diverse Landnutzer/-innen versammeln sollte, lieferte keine nennenswerten inhaltlichen Beiträge zum Managementplan, der letztendlich lediglich von der LPO (AE1) und der *Chambre d'Agriculture* (AF1) erarbeitet wurde.

Die Zusammenarbeit dieser Personen im Rahmen der Erstellung des Managementplans war deutlich durch Konfliktlinien und -erfahrungen beeinflusst, die auch das Verhältnis der Verbände auf regionaler Ebene formen. So ist beispielsweise die Akzeptanz der Legitimität des Konfliktpunktes sowie der Legitimität der Positionen des Gegenübers nicht vollständig gegeben. AF1 argumentierte bspw., dass Vogelschutzmaßnahmen auf dem Gebiet nicht notwendig seien, da man angesichts der Nähe zur deutschen Grenze keine verlässlichen Zählungen durchführen könne, denn Vögel „kennen keine Grenzen“ (AF1)². Auf der anderen Seite wird die als unzureichend bewertete Unterstützung von Natura 2000 durch die *Chambre d'Agriculture* von der Seite der LPO in Teilen als politisch motiviertes Machtspiel wahrgenommen, das weniger in fachlichen oder finanziellen Bedenken begründet sei. Weiterhin lässt sich eine starke Stereotypisierung und Antagonisierung beobachten – Mitglieder des jeweils anderen Verbandes werden oftmals als „radikal“ (AE1) oder „inkompetent“ (AF1) bezeichnet. Zum anderen besteht keine Einigkeit über den Ausgangspunkt des Konfliktes sowie keine Akzeptanz der jeweils anderen Interpretation – so ist aus Sicht der LPO der Grund für den Konflikt in den (illegitimen) politischen Überlegungen der *Chambre d'Agriculture* zu suchen, während für die *Chambre d'Agriculture* der Konfliktpunkt die Verordnung unflexibler und unbegründeter Naturschutzmaßnahmen von oben darstellt.

Hieran knüpft die zweite Voraussetzung, die der *Konflikt*aushandlung an: Da der Grund für den Konflikt externen Umständen bzw. dem Fehlverhalten der anderen Konfliktpartei zugeschrieben wird, die außerhalb des eigenen Handlungsfeldes liegen, wird auch die Aushandlung nicht forciert angestrebt. Vielmehr beschränkten sich die beiden Verantwortlichen auf die ihnen übertragene Aufgabe (die Ausarbeitung des Managementplanes) und vermieden es, Konfliktpunkte aktiv zu thematisieren und ausdiskutieren. Ein Mittel hierfür war eine „professionelle“ (AE1) Kommunikation, die von der LPO und der *Chambre d'Agriculture* als „technisch“ bzw. „faktenbasiert“ beschrieben, die offene Auseinandersetzungen vermei-

² Übersetzung aus dem Französischen ins Deutsche durch die Autorin.

den sollte und konnte – „wenn man technisch kommuniziert hat, ging das einigermaßen gut“ (AE1). Auch die Verwaltung des *département Haut-Rhin*, die über die Lenkungsgruppe eine überwachende Funktion über den Prozess innehatte, nahm eine eher passive Rolle in der Annahme wahr, dass die Zusammenarbeit zwischen den Vertreter/-innen im Rahmen der Arbeitsgruppe von alleine zur Regelung von Konfliktpunkten führen könne: „Die Paarung aus LPO und *Chambre d’Agriculture* bestand aus ebenjenem Grund – damit die [...] Vertreter der Landwirtschaft und die Vertreter des Naturschutzes eng zusammenarbeiten, um die besten Kompromisse, die besten Lösungen zu finden“ (AA1). Diese Tendenz, innerhalb der vorgeschriebenen Rolle und Aufgaben zu verbleiben, die sowohl bei der LPO (AE1), der *Chambre d’Agriculture* (AF1) und der Verwaltung (AA1) deutlich wird, wird oftmals begleitet von einem Verweis auf den rechtlich-administrativen Rahmen, der den Prozess und die jeweiligen Verantwortlichkeiten nach Empfinden der Interviewpartner/-innen relativ rigide absteckt. Während also die erste und zweite Voraussetzung (Akzeptanz und Regelung) als nicht erfüllt betrachtet werden müssen, sind die dritte und vierte Voraussetzung für eine erfolgreiche Konfliktregelung (Organisiertheit und Regeleinhaltung) weniger problematisch. So sind die Konfliktparteien (Verwaltung und die Interessenverbände) durchaus manifeste Gruppen, die auch die Spielregeln des Prozesses nicht infrage stellen, sondern eher strikt befolgen.

Die Tragweite der einzelnen Voraussetzungen und ihrer (Nicht-)Erfüllung wird im Kontrast mit anderen Aushandlungsprozessen deutlich, hier am Beispiel des Natura 2000-Gebietes im Itztal (Deutschland). Die Managementplanerstellung für das Gebiet Itztal begann 2010 und sollte den in Bayern üblichen Schritten folgen: zuerst eine Auftaktveranstaltung, dann Runde Tische mit Stakeholder/-innen und schließlich eine inhaltliche Ausarbeitung durch ein Planungsbüro. Der Interessenverband der lokalen Landwirt/-innen (u. a. BF1) äußerte jedoch im Rahmen der Auftaktveranstaltung starken Unmut über den Ablauf und die mangelnde Beteiligung der Bewirtschafter/-innen, woraufhin die Verwaltung (BA1 insbesondere) Begehungen der Gebietsabschnitte organisierte, um die Anliegen und Anmerkungen der Landwirt/-innen aufzunehmen – dies führte letztendlich zu „regen Austauschprozessen“ (BA1) zwischen Landwirtschaft und Verwaltung. Dieses Zugeständnis war insbesondere wirkungsvoll, da der Unmut der Landwirt/-innen in großen Teilen von der Wahrnehmung rührte, dass Politik und Verwaltung sowohl ihre fachliche Kompetenz als auch ihre Sorgen im Ausweisungs- und Managementprozess unterschätzten und ignorierten. Bei den Begehungen konnte jedoch nach Ansicht der Landwirt/-innen gezeigt werden, „dass wir doch nicht so falsch liegen mit unserer Bewirtschaftung“ (BF1). Letztendlich können im Falle des Itztals alle vier Voraussetzungen für eine konstruktive Konfliktregelung als erfüllt betrachtet werden. Zum ersten erachteten alle beteiligten Konfliktparteien den Konflikt und einhergehende divergierende Interessen ab einem gewissen Zeitpunkt als legitim. Insbesondere die intensivierete Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Landwirt/-innen wurde von letzteren als ein Zeichen der Akzeptanz ihrer Kompetenz und Legitimität empfunden und beförderte somit die Regelung des bis dahin recht emotional und offensiv geführten Konfliktes. Anzumerken ist hier auch,

dass die intensivierete Beteiligung, den Interviewpartner/-innen aus dem Bereich der Verwaltung (BA1) und der Planung (BP1) zufolge, nicht zu einer entscheidenden Änderung des Inhaltes des Managementplanes führte und dieser keinen zusätzlichen Konfliktpunkt im Aushandlungsprozess darstellte – das *Gefühl* der Beteiligung war diesen Interviewpartner/-innen zufolge ausschlaggebender als ein tatsächlicher fachlicher Einfluss auf den Inhalt. Den Landwirt/-innen wurde primär „die Möglichkeit gegeben, ihre Historie, ihre Bewirtschaftung [...] mit aufzunehmen [...]. Das ist nicht notwendig für den Managementplan, aber wenn ihr darauf Wert legt, dann machen wir das“ (BA1). Aus Sicht der Landwirt/-innen führte die Beteiligung jedoch zu „deutlichen Änderungen in der Planung“ (BF2) und war weiterhin eine Absicherung gegen potentielle spätere „Vorwürfe [...], dass es heißt, dass wir falsch bewirtschaftet haben“ (BF1).

Besondere Tragweite im Aushandlungsprozess entfaltete die proaktive Haltung der zuständigen Verwaltung, die sich über die vorgeschriebenen Veranstaltungsformate hinaus um eine entsprechende Regelung bemühte. Alle Interviewpartner/-innen hoben die Auswirkungen dieses überdurchschnittlichen Engagements positiv hervor und würdigten es als „großen Schritt“ (BF2). Weiterhin war der hohe Grad der Organisiertheit der Landwirt/-innen im Schutzgebiet der Konfliktregelung zuträglich. Zu Beginn der Auseinandersetzungen nutzte der Vorstand des Interessenverbandes noch seine Kontakte zu den höheren Ebenen des Bauernverbandes sowie zu den ansässigen Bewirtschafter/-innen und erreichte somit einen hohen Grad an Rückhalt und Mobilisierung, im Verlauf der intensivierten Beteiligung konnten jedoch neue Informationen gebündelt und transparent zwischen Verband und Verwaltung kommuniziert sowie Entscheidungen getroffen werden. Auch die Spielregeln des Konfliktes wurden (überwiegend) gewahrt – auch wenn, bzw. ggf. weil, der Interessenverband zu Beginn seinen Unmut über den Ablauf der Umsetzung kundtat. Zudem geschah dies im Rahmen der demokratisch legitimierten Prozesse – d. h. über Wortmeldungen bei den Auftaktveranstaltungen oder die Kontaktaufnahme mit Behörden. Nach der Intensivierung der Beteiligung akzeptierten alle Konfliktparteien die neuen Abläufe, die somit zu einer Regelung – im Sinne eines von allen Konfliktparteien ausgehandelten und unterstützten Managementplanes – beitragen konnten.

5 Fazit und Ausblick

Welche Schlussfolgerungen können nun exemplarisch für die Regelungen von Konflikten um Natura 2000 in Verbindung mit der konflikttheoretischen Einordnung gezogen werden? Trotz der recht ähnlichen Ausgangsbedingungen – der Sorge der Bewirtschafter/-innen vor (fremdbestimmten) Nutzungseinschränkungen auf der einen Seite und der Notwendigkeit der Etablierung von Managementplänen auf der anderen Seite – schlugen die Aushandlungsprozesse in beiden Gebieten unterschiedliche Wege ein. Diese divergierenden Entwicklungen waren zum einen durch die Historie und Erfahrungen der beteiligten Akteure *vor* den Aushandlungsprozessen sowie zum anderen durch Entwicklungen und Schritte *während* der Aushandlungsprozesse beeinflusst.

Dahrendorfs Konflikttheorie erwies sich in dieser Hinsicht als praktikabler Zugang, um manifeste wie latente Hürden bei der Schutzgebietsimplementierung zu identifizieren. So kann die Betrachtung der ersten Voraussetzung, der *Akzeptanz*, die Wirkungskraft divergierender Interpretationen des Konfliktgegenstandes und -verlaufes durch die beteiligten Konfliktparteien offenlegen. Die Tragweite dieser Voraussetzung bzw. ihrer Nichterfüllung kann jedoch begrenzt werden, wenn im Sinne der zweiten Voraussetzung eine *Aushandlung* angestrebt wird, die ebenjene divergierende Interpretation berücksichtigt und als legitim betrachtet, ohne dabei die Konfliktgegenstände selbst beseitigen zu wollen. Als ein mögliches Best-Practice-Beispiel kann hier die Entwicklung im Gebiet Itztal gelten. Nach der Formierung der Landwirt/-innen in einer manifesten Opposition veranlasste die Verwaltung einen intensivierten Kommunikations- und Beteiligungsprozess, der auf die Sorge der Landwirt/-innen, nicht gehört zu werden, konkret einging. Somit konnten das durchaus bestehende Konfliktpotential vermindert und die Interessen der Bewirtschafter/-innen konstruktiv in den Prozess des Managementplanes eingebunden werden. Im Fall des Gebietes Hardt konnten hingegen unmittelbar in den Aushandlungsprozess Involvierte die Kluft zwischen ihren divergierenden Perspektiven auf den Konfliktgegenstand bzw. die zugrunde liegenden Dynamiken nicht überwinden. Von Seiten der Verwaltung erfolgten keine wesentlichen Eingriffe, was durchaus weiterhin zur Verhärtung der angespannten Beziehung zwischen den Konfliktparteien beigetragen hat – ein gleichzeitig vor dem Hintergrund tendenziell starker Steuerung in Frankreich auffälliger Umstand.

Diese Erkenntnisse sind sowohl für analytische wie praktische Überlegungen relevant. So wird deutlich, dass Dahrendorfs Konflikttheorie ein hilfreiches Utensil darstellt, um Konflikt(verläufe) in analysierbare Einheiten „herunterzubrechen“ und gleichzeitig die wechselseitigen Dynamiken zwischen den historischen, kontextuellen und personellen Umständen des Konfliktes sichtbar zu machen. Weiterhin lassen sich auch für Praktiker/-innen wertvolle Schlüsse im Hinblick auf den Umgang mit Konflikten und ihren Ausprägungen ziehen.

Eine letzte Frage konnte jedoch im Rahmen der Forschungsarbeit nicht letztendlich geklärt werden – wie sich eine (erfolgreiche) Konfliktregelung auf den weiteren Verlauf der Umsetzung der Richtlinien in den Gebieten auswirkt, also ob die Bereitschaft der Landwirt/-innen zur Umsetzung von Maßnahmen dauerhaft entscheidend erhöht wurde. Es kann vorsichtig davon ausgegangen werden, dass sich die Gewinnung von Bewirtschafter/-innen im Gebiet Itztal weniger schwierig gestalten wird als im Gebiet Hardt, zumal im Ersteren die Bewirtschafter/-innen bereits über das Projekt und seine Ziele aufgeklärt sind, sich in einem gewissen Maße im Managementplan eingebunden fühlen und schon Kontakte und Kommunikationskanäle zwischen Verwaltung und Landwirt/-innen bestehen – Voraussetzungen, die im Gebiet Hardt alle nicht erfüllt sind. Die Verknüpfung zwischen Konfliktregelung und dem Ausmaß einer späteren Umsetzung und Teilnahme könnte Anliegen weiterer Forschungsvorhaben sein.

Literaturverzeichnis

- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ & BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2006: Managementplan und Runder Tisch für FFH- und Vogelschutzgebiete in Bayern.
- BONACKER, T. 1996: Konflikttheorien. Eine sozialwissenschaftliche Einführung mit Quellen. Opladen (= Friedens- und Konfliktforschung, 2).
- BONACKER, T. 1997: Kommunikation zwischen Konsens und Konflikt. Möglichkeiten und Grenzen gesellschaftlicher Rationalität bei Jürgen Habermas und Niklas Luhmann. Oldenburg.
- BONACKER, T. (Hrsg.) 2015: Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung. Wiesbaden (= Friedens- und Konfliktforschung, 5).
- BORRASS, L., M. SOTIROV & G. WINKEL 2015: Policy change and Europeanization: Implementing the European Union's Habitats Directive in Germany and the United Kingdom. In: *Environmental Politics* 24, 5, S. 788–809.
- CROSSEY, C., A. ROSSMEIER & F. WEBER 2019: Zwischen der Erreichung von Biodiversitätszielen und befürchteten Nutzungseinschränkungen. Konflikte um das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 in Bayern. In: JENAL, C. & K. BERR (Hrsg.): *Landschaftskonflikte*. Wiesbaden (= *RaumFragen: Stadt – Region – Landschaft*).
- DAHRENDORF, R. 1958: Towards a Theory of Social Conflict. In: *The Journal of Conflict Resolution* II, 2, S. 170–183.
- DAHRENDORF, R. 1961: *Gesellschaft und Freiheit*. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart. München.
- DAHRENDORF, R. 1972: *Konflikt und Freiheit*. Auf dem Weg zur Dienstklassengesellschaft. München.
- DAHRENDORF, R. 1996: Zu einer Theorie des sozialen Konflikts [1958 erstveröffentlicht]. In: BONACKER, T. 1996: *Konflikttheorien*. Eine sozialwissenschaftliche Einführung mit Quellen. Opladen, S. 279–295 (= *Friedens- und Konfliktforschung*, 2).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION 2016: *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directive)*. Brüssel.
- FLICK, U. 2011: Das Episodische Interview. In: OELERICH, G. & H.-U. OTTO (Hrsg.): *Empirische Forschung und Soziale Arbeit*. Ein Studienbuch. Wiesbaden, S. 273–280.
- HABERMAS, J. & N. LUHMANN 1971: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt am Main (= *Theorie-Diskussion, Supplement 1*).
- KÜHNE, O. 2018: ‚Neue Landschaftskonflikte‘. Überlegungen zu den physischen Manifestationen der Energiewende auf der Grundlage der Konflikttheorie Ralf Dahrendorfs. In: KÜHNE, O. & F. WEBER (Hrsg.): *Bausteine der Energiewende*. Wiesbaden, S. 163–186 (= *RaumFragen*).
- KÜHNE, O. & F. WEBER (Hrsg.) 2018: *Bausteine der Energiewende*. Wiesbaden (= *RaumFragen: Stadt – Region – Landschaft*).
- LACLAU, E. & C. MOUFFE 1985: *Hegemony and Socialist Strategy*. Towards a Radical Democratic Politics. London.
- L'ALSACE 2013: Des agriculteurs déversent du fumier devant la sous-préfecture. In: L'Alsace (2013-04-12). URL: <https://www.lalsace.fr/actualite/2013/04/12/des-agriculteurs-deversent-du-fumier-devant-la-sous-prefecture?image=057C4C56-4995-47A4-8254-E1BC78F-7CE9B> (letzter Zugriff: 15.10.2019).
- MAYER, R. 2004: *Die Wirkung von Vertragsverletzungsklagen auf die Umsetzung von Natura 2000*. Konstanz (= *Diplomarbeit an Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft*).
- MAYRING, P. 2010 [1982]: *Qualitative Inhaltsanalyse*. Grundlagen und Techniken. Weinheim/Basel.

- MCCAULEY, D. 2008: Sustainable development and the 'governance challenge': the French experience with Natura 2000. In: *European Environment* 18, 3, S. 152–167.
- MILIAN, J. 2001: Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel. L'exemple des sites expérimentaux pyrénéens. In: *Études rurales* 157–158, S. 173–194.
- MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE 2018: Réseau européen Natura 2000. URL: <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/reseau-europeen-natura-2000-1> (letzter Zugriff: 15.10.2019).
- MOUFFE, C. 2010: *Das demokratische Paradox*. Wien.
- MOUFFE, C. 2014: *Agonistik. Die Welt politisch denken*. Berlin.
- PARSONS, T. 1991 [1951]: *The Social System*. London.
- RAMEAU, J.-C. 1997: La Directive "habitats": Analyse d'un échec, réflexions pour l'avenir. In: *Revue Forestière Française* 49, 5, S. 399–415.
- RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1992: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere.
- RAUSCHMAYER, F., S. VAN DEN HOVE & T. KOETZ 2009: Participation in EU Biodiversity Governance: How Far beyond Rhetoric? In: *Environment and Planning C (Government and Policy)* 27, 1, S. 42–58.
- ROSA, H. & J. DA SILVA 2005: From Environmental Ethics to Nature Conservation Policy: Natura 2000 and the Burden of Proof. In: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 18, 2, S. 107–130.
- VOLKERY, A. 2007: *Föderalismus und Naturschutz. Anatomie eines Spannungsfelds*. Wiesbaden.
- WEBER, F. 2018: *Konflikte um die Energiewende*. Wiesbaden.
- WEBER, F., O. KÜHNE, C. JENAL, E. ASCHENBRAND & A. ARTUKOVIĆ 2018: Sand im Getriebe. Aushandlungsprozesse um die Gewinnung mineralischer Rohstoffe aus konflikttheoretischer Perspektive nach Ralf Dahrendorf. Wiesbaden.
- WITZEL, A. 1985: Das problemzentrierte Interview. In: JÜTTEMANN, G. (Hrsg.): *Qualitative Forschung in der Psychologie: Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder*. Heidelberg, S. 227–255.