

**Ingrid Wilkens,
Der mögliche Beitrag der Sozioökonomie zur Entschärfung von
Naturschutzkonflikten**

aus:

Stadt – Raum – Natur

Die Metropolregion als politisch konstruierter Raum

herausgegeben von

E. Martin Döring, Gunther H. Engelhardt, Peter H. Feindt,
Jürgen Oßenbrügge

S. 113-132

Die gebundene Ausgabe (Hardcover mit Schutzumschlag, 218 Seiten mit 10 Abbildungen) können Sie für 17,00 EUR (inklusive Versandkosten) bei Hamburg University Press – <http://hup.rrz.uni-hamburg.de> – online bestellen oder über den Buchhandel erwerben.

Erstellt am 31. März 2005

Impressum für die Gesamtausgabe

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Diese Publikation ist außerdem auf der Website des Verlags Hamburg University Press *open access* verfügbar unter <http://hup.rrz.uni-hamburg.de>.

Die Deutsche Bibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver Der Deutschen Bibliothek verfügbar unter <http://deposit.ddb.de>.

ISBN 3-9808223-2-X (Printausgabe)

© 2003 Hamburg University Press, Hamburg

<http://hup.rrz.uni-hamburg.de>

Rechtsträger: Universität Hamburg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>von E. Martin Döring, Gunther H. Engelhardt, Peter H. Feindt und Jürgen Oßenbrügge</i>	
Globale Bedingungen und lokale Perspektiven für Wettbewerbs- und Kooperationsformen in Metropolregionen	17
<i>von Rainer Danielzyk und Jürgen Oßenbrügge</i>	
„Metropolregion Hamburg“ – Anmerkungen zu einer politischen Konstruktion von Raum	39
<i>von Peter H. Feindt</i>	
Global discourse, local struggle. Die Rekonstruktion des Lokalen durch Lokale-Agenda-21-Prozesse	53
<i>von Angela Oels</i>	
Raumerfahrung und Perspektiven räumlicher Entwicklung. Kommentar zu den Beiträgen von Angela Oels und Peter H. Feindt	69
<i>von Ingrid Breckner</i>	
Regional- und umweltökonomische Aspekte der hafenzentrierten Zukunftsorientierung der Metropolregion Hamburg	79
<i>von Heiner Hautau</i>	

Der Streit um das Mühlenberger Loch – ein Beispiel für die politische Konstruktion der Wissensgrundlage ökonomischer Politikempfehlungen	95
<i>von Horst Hegmann</i>	
Der mögliche Beitrag der Sozioökonomie zur Entschärfung von Naturschutzkonflikten	113
<i>von Ingrid Wilkens</i>	
Zwischen Globalismus und Populismus: Die Debatte um die Anmeldung des Wattenmeers als UNESCO-Welterbe	133
<i>von Werner Krauß und E. Martin Döring</i>	
Stadt, Land und Medien – Ansichten von Natur und Nordsee im Wandel kultureller Praxis	149
<i>von Wolfgang Settekorn</i>	
Stadt als erlebter und gelebter Raum – kein Sein ohne Handeln?	171
<i>von Jürgen Hasse</i>	
Metropolregion Hamburg – Perspektiven der Kooperation über Ländergrenzen	201
<i>von Jörg Knieling und Hellmut Körner</i>	
Schluss-Statement und Einschätzung wichtiger Ergebnisse des Workshops „Stadt – Raum – Natur: Die Metropole als politisch konstruierter Raum“	213
<i>von Klaus Müller</i>	
Adressen der Autorinnen und Autoren	217

Der mögliche Beitrag der Sozioökonomie zur Entschärfung von Naturschutzkonflikten

Ingrid Wilkens, Göttingen

Die Realität des Naturschutzes ist durch das Paradox gekennzeichnet, dass trotz des in Umfragen ermittelten hohen Umweltbewusstseins der Bevölkerung die Ausweisung gerade von Großschutzgebieten¹ immer wieder massiv bekämpft wird. Hierfür gibt es zahlreiche prominente Beispiele wie die Verhinderung des Nationalparks Elbtalau, den durch Bevölkerungsentscheid gescheiterten Nationalpark Kellerwald, die Konflikte um den Nationalpark Unteres Odertal oder die Gründung des Bundesverbandes der Nationalpark-Betroffenen.

Mit Hilfe der ökonomischen Theorie können Konflikte, die durch die Unterschutzstellung von Naturräumen entstehen, sicher nicht gelöst werden. Möglicherweise lassen sich aber verschiedene sozioökonomische Ansätze gewinnbringend heranziehen, um die Konflikte zu analysieren und abzubilden, indem die Interessen der darin verwickelten Personen ermittelt und bewertet werden. Dies schafft eine Grundlage für die Versachlichung der oft durch hohe Emotionalität gekennzeichneten Auseinandersetzungen im Umweltbereich. – In diesem Beitrag werden zunächst die Spezifika der Umweltprobleme aus ökonomischer Sicht beleuchtet. Darauf aufbauend wird mit Elementen der so genannten Kosten-Nutzen-Analyse, die generell der Bewertung öffentlicher Projekte dient, und anhand des Beispiels Nationalpark Unteres Odertal aufgezeigt, wie sich die Interessen der von Naturschutzmaßnahmen positiv oder negativ Betroffenen erfassen und bewerten lassen. Diese Methode weist jedoch Grenzen auf, die abschließend diskutiert werden sollen.

¹ Ein „Schutzgebiet“ ist ein „geographisch festgelegtes Gebiet, das im Hinblick auf die Verwirklichung bestimmter Erhaltungsziele ausgewiesen ist oder geregelt und verwaltet wird“ (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit). Dabei ist zwischen Schutzgebieten (Natur- und Landschaftsschutzgebiete) sowie Großschutzgebieten (Naturparke, Biosphärenreservate und Nationalparke) zu unterscheiden. Momentan ist im Naturschutz der Trend zu beobachten, eher großflächige Schutzgebiete einzurichten.

1 Die Entstehung von Naturschutzkonflikten aus ökonomischer Sicht

Die ökonomische Theorie geht von rational handelnden Individuen aus, die versuchen, unter Einsatz der ihnen zur Verfügung stehenden knappen Ressourcen ihre persönlichen Ziele zu erreichen, die sie aus der Kenntnis ihrer Bedürfnisse ableiten. Dabei vergleichen sie mehrere Alternativen des Ressourceneinsatzes in bezug auf deren Kosten und Nutzen und wählen diejenige aus, die ihnen den größten Nettonutzen verspricht. Eine staatliche Maßnahme – wie die Unterschutzstellung eines Gebietes – wird immer für einige Wirtschaftssubjekte Vorteile bringen, für andere aber mit Nachteilen verbunden sein; im ökonomischen Sprachgebrauch wird also das Nutzenniveau der einen in Folge der Maßnahme erhöht, während die anderen ein niedrigeres Nutzenniveau als vorher erreichen. Diese Konstellation birgt natürlich ein Konfliktpotential.

In dem Moment, in dem die Schlechtergestellten die neue (oder erwartete) Situation nicht akzeptieren, sondern gegen die staatliche Maßnahme angehen, die Bessergestellten aber ihr neues (oder erwartetes) Nutzenniveau verteidigen, kommt es zum offenen Konflikt, für den der Beitrag von Döring und Krauß in diesem Band anschauliche Beispiele liefert.

Worin liegt die eigentliche Ursache von Naturschutzkonflikten in ökonomischer Sicht begründet? Bei der Natur handelt es sich um ein Gut, das gravierende Unterschiede zu vielen anderen Gütern – z. B. Privatgärten, Autos o. ä. – aufweist. Beim Haus- oder Autokauf kann jeder Interessent entscheiden, ob er das Gut zu dem verlangten Preis erwerben möchte. Eine Person ist für etwas, von dem sie sich hohen Nutzen verspricht, mehr zu zahlen bereit als für etwas, von dem sie nur geringen Nutzen erwartet; der Preis spiegelt also ihre Wertschätzung des Gutes wider. Entscheidet sie sich für den Kauf, so erwartet sie, dass das Gut ihr einen Nutzen stiftet, der den entgangenen Nutzen aus alternativen Verwendungen des dafür verlangten Geldes überwiegt (Opportunitätskostenprinzip). Zahlt die Person den Preis nicht, kann sie das Gut nicht erwerben und darf es auch nicht nutzen (Ausschlussprinzip). Erwirbt sie das Gut, könnte ihre Nutzung durch die Nutzung einer anderen Person beeinträchtigt werden (Rivalität im Konsum). Der Käufer darf daher anderen die Nutzung seines Gutes verweigern, und sein Alleinnutzungsrecht wird durch Gesetze geschützt (vgl. die Gesetzgebung zu Diebstahl, Hausfriedensbruch etc.).

Anders als bei diesen als „privat“ bezeichneten Gütern war die Nutzung der Natur lange Zeit nicht rival. Vor allem kann jemand, der für die Nutzung des Gutes „Natur“ nicht zu zahlen bereit ist, nicht vom Konsum ausgeschlossen werden; das Ausschlussprinzip gilt also nicht. Güter, die solche Merkmale aufweisen, werden als „öffentliche Güter“ bezeichnet. Im Falle der Natur fördert der offene Zugang eine Übernutzung: Die Möglichkeit, die Natur kostenfrei als Res-

source für Produktionszwecke, als Aufnahme- und Abgabemedium für gewerblichen oder privaten Müll, zur Errichtung und Verbesserung der Infrastruktur oder aber auch für Freizeitgestaltung und Erholung zu nutzen, führt aus ökonomischer Sicht zu bekannten Problemen wie Umweltverschmutzung, Vernichtung idyllischer Landschaften, Zerstörung des Lebensraumes einer einstmals vielfältigen Flora und Fauna, Artensterben, Gesundheitsprobleme der Bevölkerung oder Klimaveränderung.

Da jeder rational Handelnde in der Regel nicht bereit sein wird, sein Verhalten zu ändern, sondern weiterhin als *free rider* oder „Schwarzfahrer“ die Natur nutzen möchte, ohne sich an den Kosten für ihre Wiederherstellung zu beteiligen, kann dieses „Allmendeproblem“ nur durch eine Regulierung der Naturnutzung umgangen werden. Diese erfolgt in aller Regel durch staatliche Eingriffe wie Naturschutzgesetze oder die Ausweisung von Naturschutzgebieten.

Während der Naturliebhaber diese Maßnahmen begrüßen mag, weil sie den Bestand der Natur seinen Nutzenvorstellungen entsprechend sichern helfen, lehnt derjenige, für den aus der Beschränkung seiner Nutzung überwiegend Kosten resultieren – beispielsweise indem er Produktionsabwässer nicht mehr ungeklärt in Flüsse leiten darf oder indem er ein Gebiet nicht mehr in gewohntem Maße für seine Freizeitgestaltung nutzen kann – sie tendenziell ab.

Art und Ausmaß des sich abzeichnenden, aus der Neuverteilung von Kosten und Nutzen resultierenden Konfliktes hängen von vielen Faktoren ab: von der Anzahl der Gegner und Befürworter der Naturschutzmaßnahme, der jeweiligen Empfindung der Stärke der Beeinträchtigung oder der Besserstellung, der Struktur des Konfliktes (Nullsummenspiel oder Nichtnullsummenspiel), der Beteiligung auch von Organisationen, der Kompromissbereitschaft der Akteure, den Möglichkeiten zur Kompensation der Geschädigten, der Identifikation der Akteure mit der Region, der Stellungnahme der Medien etc. Viele dieser Aspekte entziehen sich einer ökonomischen Analyse. Doch kann mit Hilfe des sozioökonomischen Instrumentariums versucht werden, die Höhe des durch die Naturschutzmaßnahme entstehenden Nutzens bzw. der Beeinträchtigung in verschiedenen Bevölkerungs- und Unternehmensgruppen zu erfassen und gegeneinander abzuwägen. Diese Vorgehensweise basiert auf der Methodik der Kosten-Nutzen-Analyse, die im nächsten Abschnitt vorgestellt werden soll.

2 Theoretische Grundzüge der Kosten-Nutzen-Analyse als Basis der Bewertung konfligierender Interessen bei öffentlichen Projekten

Eine öffentliche Maßnahme ist dann effizient – macht aus Sicht der ökonomischen Theorie also dann Sinn –, wenn die Gesamtheit der bei den Individuen in einer Gesellschaft anfallenden Nutzen die Gesamtheit der entstehenden Kosten

übersteigt. Um dies zu überprüfen, werden vor der Umsetzung öffentlicher Vorhaben – vor allem im Infrastrukturbereich – häufig so genannte Kosten-Nutzen-Analysen (auch Nutzen-Kosten-Analysen oder Cost-Benefit-Analysen) durchgeführt. Statt einer solchen Ex-ante-Analyse kann auch eine Ex-post-Analyse erstellt werden, die den Stellenwert eines Evaluationsinstrumentes für ein öffentliches Projekt hat.

Die Kosten-Nutzen-Analyse kann als praxisbezogene Weiterentwicklung der Wohlfahrtsökonomie gelten (vgl. Hofmann 1981: 19). Ihr liegt der Gedanke zugrunde, dass „staatliches“ Handeln der Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt dienen soll, also mit öffentlichen Maßnahmen das Ziel verfolgt wird, diese zu steigern bzw. das Konsumniveau oder die Bedürfnisbefriedigung der Bürger zu erhöhen. Die Wohlfahrt der Gesellschaft wird durch eine Maßnahme heraufgesetzt, wenn durch sie mindestens ein Mitglied besser und kein anderes Mitglied schlechter gestellt wird („Pareto-Kriterium“; vgl. dazu Mühlenkamp 1994: 73 f.). Dass öffentliche Projekte normalerweise nicht nur Vor-, sondern auch Nachteile für die betroffenen Bürger, d. h. Zuwächse und Einbußen an Nutzen, verursachen, lässt sich mit dem Pareto-Kriterium nicht erfassen. Das „Kaldor-Hicks-Kriterium“ erweitert das Pareto-Kriterium um die Möglichkeit der Kompensation: Wenn die Nutznießer in der Lage sind, die Schlechtergestellten zu entschädigen („zu kompensieren“), und trotzdem noch besser dastehen als vor Durchführung der Maßnahme, ist diese positiv zu bewerten.² Also muss die durch ein öffentliches Projekt verursachte Veränderung der individuellen Bedürfnisbefriedigung aller Bürger gemessen werden. Entsprechend dem Gedanken der Konsumentensouveränität wird unterstellt, dass nur die betroffenen Individuen einschätzen können, ob die Wirkungen der Maßnahme für sie vorteilhaft sind oder nicht. Kosten und Nutzen der Effekte sind also auf der mikroökonomischen Ebene aus dem Präferenzsystem der einzelnen Gesellschaftsmitglieder zu ermitteln. Alle die Bürger tangierenden, d. h. ihr Nutzenniveau beeinflussenden Wirkungen müssen erfasst und bewertet werden. Materielle Aspekte der Bedürfnisbefriedigung sollten ebenso in das Entscheidungskalkül einbezogen werden wie immaterielle oder ideelle Gesichtspunkte (*psychic incomes*; vgl. Hofmann 1981: 20). Nach heute herrschender Meinung wird eine kardinale Nutzenmessung in Nutzeinheiten und die interpersonelle Nutzen-Vergleichbarkeit verworfen. Nutzen wird also nur als ordinal messbar angenommen (vgl. z. B. Külp/Knappe 1984: 103; zur Kosten-Nutzen-Analyse für Naturschutzprojekte s. a. Marggraf 1999: 194 ff.).

² Dabei ist nebensächlich, ob die Kompensation tatsächlich vorgenommen wird; wichtig ist allein die Tatsache, dass sie durchführbar ist (vgl. z. B. Mishan 1975: 12).

Die Beurteilung der Maßnahme wird abschließend auf der Basis der über die Gesellschaftsmitglieder aggregierten Kosten und Nutzen vorgenommen.³ Ein Projekt ist dann durch- bzw. weiterzuführen, wenn es einen positiven Nettonutzen erwarten lässt, d. h. wenn die der Gesellschaft entstehenden Nutzen die Kosten übersteigen. Stehen mehrere Maßnahmealternativen zur Auswahl, so ist die zu realisieren, die den höchsten Nettonutzen verspricht. Die Verteilung der Kosten und Nutzen auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen – also die distributiven Wirkungen der Maßnahme(n) – wird im Allgemeinen nicht berücksichtigt.⁴

Der letzte Arbeitsschritt ist entbehrlich, wenn nicht die Effizienz eines öffentlichen Projektes beurteilt werden muss. Sollen wie hier vorgeschlagen die Verteilungseffekte untersucht werden, sind Kosten und Nutzen der Betroffenen nicht zu verrechnen, sondern einander gegenüberzustellen.

Die Umsetzung der theoretisch einfachen Zusammenhänge in die praktische Anwendung ist nicht unproblematisch. Es stellt sich vor allem die Frage, wie Kosten und Nutzen identifiziert und gemessen werden sollen. Um Kosten und Nutzen einander gegenüberstellen oder gar verrechnen zu können, ist eine Bewertung in einer einheitlichen Dimension – in der Regel Geldeinheiten – notwendig. Bei marktfähigen oder privaten Gütern ist die Nutzenmessung vergleichsweise einfach, da die Wertschätzung der Konsumenten durch den Preis widergespiegelt wird. Anders ist dies im Falle öffentlicher Güter. Da das Ausschlussprinzip nicht gilt, also jeder das Gut nutzen kann, ohne zu bezahlen, ist der Nutzen nicht aus einem Marktpreis ableitbar. Um wenigstens Schätzwerte über den Nutzen, den die Bürger empfinden, zu erhalten, wurden in der ökonomischen Theorie verschiedene Verfahren entwickelt, die sich in indirekte und direkte unterscheiden lassen. Zu den indirekten Verfahren zählen im Wesentlichen die Aufwandmethode (z. B. die Ermittlung von Reisekosten) und die Marktpreismethode, die wichtigste direkte Methode ist die Befragung von Bürgern (vgl. dazu Pommerehne 1987; s. a. Musgrave/Musgrave/Kullmer 1975: 242 ff.). Die Umweltökonomie verwendet für dieses Verfahren den Begriff „Kontingente Bewertung“.

³ Dabei ist der zeitliche Aspekt zu berücksichtigen. Dass Kosten und Nutzen zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen können, lässt sich durch eine Auf- oder Abzinsung mit einem geeigneten Diskontierungsfaktor erfassen (vgl. dazu z. B. Mishan 1975: 95 ff.)

⁴ Die Beurteilung bzw. der Ausgleich der Umverteilungswirkungen, die die Maßnahmen nach sich ziehen, wird der Politik überlassen. Eine Einbeziehung der Verteilungswirkungen in die Theorie wurde später durch Little vorgenommen, der das Kriterium der politischen Erwünschtheit der mit einer Maßnahme verbundenen Umverteilung einführte (vgl. Kulp/Knappe 1984: 107 f.).

Mit Hilfe der *Aufwandmethode* kann der Nutzen für jedes Individuum über die Kosten, die es für die Nutzung des öffentlichen Gutes aufwenden muss (Einsatz von Ressourcen wie Zeit, Geld für An- und Rückfahrt etc.), ermittelt werden.

Mit der *Marktpreismethode* wird die Wertschätzung aus den Wertänderungen von Besitzrechten an Gütern in der Umgebung des öffentlichen Projektes ermittelt. Beispielsweise kann man erfassen, ob und in welchem Maße die Immobilienpreise in Abhängigkeit von der Nähe zum öffentlichen Gut steigen oder fallen.

Die *Kontingente Bewertung* basiert auf einer Befragung unter bestimmten, exakt vorgegebenen Bedingungen. Auf diese Weise wird versucht, die Nachfrage der (potentiellen) Konsumenten für den Fall, dass ein öffentliches Gut an einem (hypothetischen) Markt angeboten würde, zu erhalten und den Preis zu ermitteln, den der einzelne zu zahlen bereit ist („Zahlungsbereitschaft“).⁵ Die Methode kann auch zur Erhebung der empfundenen Kosten herangezogen werden, indem „Kompensationsforderungen“ erfragt werden. Ferner erlaubt die Befragung die Erfassung nutzungsunabhängiger Werte, die ein öffentliches Gut neben den beim Konsum anfallenden Nutzen haben kann und die unter Umständen beträchtlich sind.

3 Vorgehensweise bei der Erfassung konfligierender Interessen bei Naturschutzprojekten, dargestellt am Beispiel Nationalpark Unteres Odertal

Am Anfang einer auf Elementen der Kosten-Nutzen-Analyse basierenden Konfliktanalyse muss die Frage stehen, welche Streitigkeiten bereits aufgetreten oder zu erwarten sind und welche Wirtschaftssubjekte überwiegend Vor- bzw. Nachteile durch das betreffende Naturschutzprojekt empfinden oder empfinden können. Zweckmäßigerweise werden die Begünstigten oder Betroffenen zu Gruppen aggregiert.

Als Beispiel soll die Ausweisung des Nationalparks Unteres Odertal (1995) dienen.⁶ Dieser Nationalpark⁷ liegt nordöstlich von Berlin im Bundesland Bran-

⁵ Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass der Nutzen nur ordinal gemessen werden kann. Geldeinheiten sollten daher nicht mit kardinalen Nutzenwerten gleichgesetzt, sondern als kardinale Näherungsgrößen für den Nutzen interpretiert werden. Den Befragten wird eine bestimmte Summe Geldes jeweils unterschiedlichen Nutzen stiften.

⁶ Für dieses Großschutzgebiet wird zzt. am Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, die mit Mitteln der DFG gefördert wird.

⁷ „Nationalparke sind großräumige, naturnahe Landschaften, die vom Menschen nur wenig beeinflusst sind oder Landschaften, die dazu entwickelt werden sollen. Hier sollen

denburg, direkt an der polnischen Grenze.⁸ Im Nationalpark wird eine der letzten naturbelassenen Flussauenlandschaften Europas geschützt;⁹ zudem gilt er als Region mit hoher Biodiversität, also großer Artenvielfalt (vgl. Vössing 1999: 432, Mönnighoff 1997: 31 ff.). Im Nationalpark leben viele Tier- und Pflanzenarten, die in Deutschland auf der Roten Liste stehen.¹⁰ Zu dem aus anderen Großschutzgebieten bekannten Problem, dass viele Anwohner die Ausweisung ablehnen, tritt verschärfend hinzu, dass die Nationalparkregion mit erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Die Einwohnerzahl der Industriestadt Schwedt beispielsweise, die direkt am Nationalpark liegt, ist im Laufe der letzten 10 Jahre um etwa 20% gesunken; die Arbeitslosenrate liegt zur Zeit bei knapp 25 %. Die Industrie hat viele Arbeitskräfte freigesetzt, und auch in der Land- und Forstwirtschaft der Umgebung wurde im Zuge der Umstrukturierung nach der Wende ein großer Teil der Arbeitsplätze abgebaut. Um die Wirtschaft in der Region zu beleben sind verschiedene infrastrukturelle Maßnahmen geplant, die nicht immer mit dem Naturschutz im Einklang stehen.

Bezogen auf den Nationalpark können verschiedene Interessengruppen unterschieden werden: Bei der ortsansässigen Bevölkerung lassen sich verschiedene Interessen beobachten. Einerseits können viele Anwohner den Nationalpark in ihrer Freizeit als Naherholungsgebiet nutzen – was allerdings von der Schutzgebietsausweisung unabhängig ist –, andererseits werden durch die Gesetzgebung viele Personen in ihrer bisherigen Nutzung des Gebietes beschränkt. Im Unteren Odertal gilt dies vor allem für die vielen Angler, die ihrem Hobby nicht mehr wie früher nachgehen und ihre Angelplätze nicht mehr mit dem Auto anfahren können. Auch Reiten, Baden oder Sportbootfahren ist im Nationalpark untersagt. Die Akzeptanz des Nationalparks wurde daher in den ersten Jahren auch aus diesen Gründen als relativ gering eingeschätzt (vgl. z. B. Gille 1999: 43; Vössing 1999: 431 ff.). Hinzu kommt, dass in den Augen der Anwohner der Nationalpark nichts zur Lösung der gravierenden Probleme in der Region beiträgt, so dass der empfundene Nutzen vermutlich eher niedrig oder bei einigen Personen sogar negativ ist.

Ökosysteme mit ihren heimischen Tier- und Pflanzenarten geschützt und eine natürliche Entwicklungsdynamik zugelassen werden. In einem großen Teil des Nationalparks soll die Natur sich daher selbst überlassen bleiben. Erholung und Umweltbildung sind aber ausdrücklich erwünscht“ (Nationalpark Unteres Odertal).

⁸ Genau genommen handelt es sich um ein grenzüberschreitendes Schutzgebiet; auf der polnischen Seite ist ein Landschaftspark ausgewiesen.

⁹ Flussauen sind Landschaften, die regelmäßig überflutet werden.

¹⁰ Dies betrifft 19 % der Tiere in den bisher untersuchten Artengruppen und 15 % der Pflanzenarten. Zu den beobachteten Tierarten s. Vössing (1994: 227 ff.).

Wie die Erfahrungen mit anderen Nationalparks gezeigt haben, ist die Akzeptanz in unmittelbarer Nähe zum Schutzgebiet im Allgemeinen nicht sehr hoch, steigt aber mit zunehmender Distanz deutlich an. Nach einer Emnid-Studie halten 95 % der befragten Deutschen Nationalparke für wichtig, 64 % schätzen sie sogar als sehr wichtig ein. 70 % wünschen sich, dass noch mehr Flächen als Nationalparke ausgewiesen werden (vgl. MOZ vom 28.7.98).¹¹ Für das Untere Odertal wäre es daher plausibel, dass sowohl die Besucher als auch die Gesamtheit der Bundesbürger, die die Region nicht besuchen, die Ausweisung der Region als Schutzgebiet von nationaler Bedeutung tendenziell befürworten. Dabei spielt es nicht zwangsläufig eine Rolle, ob sie dem Nationalpark tatsächlich einen Besuch abstatten oder sich diese Möglichkeit offen halten wollen, sie also einen so genannten Erlebnis- oder Optionsnutzen empfinden; eventuell ist für viele Bürger nur die Kenntnis wichtig, dass bestimmte Tiere, Pflanzen und ein einmaliges Landschaftsbild existieren (Existenzwert) und/oder für die Nachwelt erhalten bleiben (Vermächtniswert).

Hinsichtlich der regionalen Wirtschaft ist zu vermuten, dass die von den Schutzmaßnahmen besonders Betroffenen die Betriebe im primären Sektor – und hier vor allem in der Landwirtschaft – sind. Im Nationalpark gibt es Bewirtschaftungseinschränkungen, die zu Ertrags- und Einkommensverlusten führen können. Eine völlige Aufgabe der Nutzung – wie für einige Flächen im Nationalpark angestrebt – könnte zum Verlust von Subventionseinnahmen führen (vgl. Vössing 1999: 436). Auch den Fischereibetrieben können massive Kosten entstehen, wenn sie durch die Nutzungsbeschränkungen in ihrer unternehmerischen Tätigkeit behindert werden. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Schaffung des Nationalparks keine Arbeitsplätze im primären Sektor gekostet habe (vgl. Vössing 1999: 433).

Spezifisch für das Untere Odertal ist die Interessengruppe „Wasserwirtschaft“. Die Gegend ist durch ein von der Eindeichung geschaffenes Poldersystem geprägt, das im Winter geflutet und im Frühjahr durch Abfließen und Abpumpen des Wassers trockengelegt wird. Dieses alte, vorrangig der Landwirtschaft dienende Wasserregime ist nicht nur sehr kostenintensiv, es wird auch aus naturschutzfachlicher Sicht als verheerend angesehen (vgl. Dohle/Weigmann/Schröder 1999: 8). Die Frage, ob die Wasserregulierung weitergeführt oder ob das Gebiet der natürlichen Überflutung überlassen werden soll, ist allerdings noch nicht abschließend geklärt, so dass durch die Nationalparkausweisung für diese Interessengruppe noch keine Kosten oder Nutzen identifizierbar sind.

¹¹ Dies sollte auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass im europäischen Vergleich in Deutschland ein besonders hoher Anteil einheimischer Arten gefährdet ist; vgl. OECD (1995): 136 ff.

Für die ansässigen Industriebetriebe (sekundärer Sektor) können sich aus der Nationalparkausweisung Vor- und Nachteile ergeben. Zum einen kann es dazu kommen, dass Naturschützer höhere als die gesetzlichen Umweltauflagen für die Industrie fordern (so für das Untere Odertal Vössing 1994: 234), woraus unter Umständen imageschädigende Konflikte entstehen. Möglich ist zum anderen, dass die Industriebetriebe Investitionen tätigen möchten oder infrastrukturelle Maßnahmen wünschen, die mit dem Naturschutz nicht oder nur bedingt in Einklang zu bringen sind und daher möglicherweise nicht durchgeführt werden können. Von Nutzen kann sein, dass ein Nationalpark als „weicher Standortfaktor“ eine gewisse Anziehungskraft auf Arbeitnehmer mit den benötigten Qualifikationen ausübt. Im Unteren Odertal scheinen sich die Konflikte zwischen Industrie und Vertretern des Nationalparks in Grenzen zu halten (vgl. Vössing 1999: 440 f.).

Viele Unternehmen des tertiären Sektors, also des Dienstleistungsbereichs, dürfen längerfristig von der Nationalparkeinrichtung profitieren. Im Unteren Odertal wird für die letzten Jahre im Tourismus ein positiver Trend, aber kein Boom, festgestellt; die dadurch in die Region fließenden Gelder wurden für 1997 auf 5,4 bis 3885818,29 Mio. Euro geschätzt. Doch ist der Tourismus noch lange kein Haupterwerbszweig. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass im Gastgewerbe bereits etliche Arbeitsplätze entstanden sind.¹²

Als weitere Interessengruppe kann der öffentliche Sektor bzw. die öffentliche Verwaltung angesehen werden. Dabei ist es sinnvoll, für den Naturschutz zuständige öffentliche Einrichtungen (im Falle des Unteren Odertals Nationalparkverwaltung, Landesanstalt für Großschutzgebiete, Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg), regionale Verwaltung und andere Behörden (z. B. die Untere Jagdbehörde, das Landesumweltamt oder das Bundesverkehrsministerium) zu trennen. Für die Mitarbeiter der Nationalparkverwaltung und übergeordnete Behörden, die die gesetzlichen Naturschutzvorgaben umzusetzen versuchen, kann angenommen werden, dass sie Nutzen aus der Existenz des Schutzgebietes ziehen, nicht zuletzt, weil es ihnen eine interessante Beschäftigungsmöglichkeit bietet. Die Entscheidungsträger in den regionalen Ämtern werden jedoch andere Zielprioritäten haben wie Sicherung des Wirtschaftsstandortes Schwedt, Senkung der Arbeitslosigkeit, Verhinderung der Abwanderung, Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe etc. Die Existenz des Nationalparks kann diese Akteure bei ihrer Arbeit

¹² Beispielsweise sind in der Gemeinde Mescherin im Norden des Nationalparks 30 Personen im Gastgewerbe und Tourismus beschäftigt – 10 % der Einwohner. Auch im öffentlichen Dienstleistungsbereich bzw. im Nonprofit-Sektor – Nationalparkverwaltung, Naturwacht und Verein der Freunde des Nationalparks – sind unbefristete Stellen (ca. 30) entstanden, hinzu kommen die im Laufe der Zeit geschaffenen, inzwischen allerdings fast alle ausgelaufenen zahlreichen ABM.

behindern und damit Kosten verursachen.¹³ Beispielsweise hat es in den letzten Jahren Unstimmigkeiten zwischen der Stadt Schwedt und der Nationalparkverwaltung bezüglich einer infrastrukturellen Maßnahme, dem Bau einer Straße durch einen besonders wertvollen Polder des Nationalparks zur polnischen Grenze (wo eine neuer Grenzübergang angestrebt wird) gegeben. Diese lassen sich auf die konfligierenden Ziele der Verwaltungsangestellten und die entsprechend unterschiedlichen Auffassungen zu Kosten und Nutzen dieses Projektes zurückführen. Bemerkenswert sind auch die Streitigkeiten zwischen den inzwischen zusammengelegten brandenburgischen Ministerien für Landwirtschaft und Umweltschutz um den Nationalpark in den frühen 90er Jahren (vgl. z. B. Vössing 1999: 436).¹⁴

Weitere Interessengruppen sind verschiedene Nonprofit-Organisationen, wobei im Unteren Odertal zwei Vereine besondere Bedeutung haben: der Verein der Freunde des Deutsch-Polnischen Europa-Nationalparks „Unteres Odertal“ e. V. und die Interessengemeinschaft zum Schutz des Unteren Odertals e. V. Ferner existiert eine Stiftung privaten Rechts sowie eine Internationalpark-GmbH (ausführlicher dazu Berg/Pötter/Vössing 2001: 89 f.). Die Naturwacht im Nationalpark wird von der Stiftung Naturschutzfonds Brandenburg finanziert.

Dem Verein der Freunde kommt bei der Nationalparkerrichtung neben der Nationalparkverwaltung eine besondere Rolle zu.¹⁵ Er wurde von der Bundes- sowie Landesregierung mit der Durchführung des Gewässerrandstreifenprojektes beauftragt, das die finanzielle Basis für die Nationalparkerrichtung bot. Seine Aufgaben sind entsprechend dem Zuwendungsbescheid v. a. Erwerb der Flächen im Gebiet für den Naturschutz, Erstellung und Abstimmung eines Pflege- und Entwicklungsplanes (PEPl) als Handlungskonzept¹⁶ sowie die Bewirtschaftung der Flächen entsprechend diesem Plan. Die strenge Naturschutzorientierung des Vereins bei seinem Vorgehen rief starken Widerstand in der Region hervor. In

¹³ Das Verhalten von Politikern und Verwaltungsangestellten kann mit Hilfe der Modelle von Downs (1968) und Niskanen (1979) erklärt werden.

¹⁴ Diese äußerten sich u. a. in der Fördermittelkonkurrenz: „Kaum hatte der Umweltminister [...] den Landwirten ein [...] Angebot für Ausgleichszahlungen für freiwillige, naturschutzrelevante Nutzungseinschränkungen für das Jahr 1993 unterbreitet“ (in Höhe von 178,95 Euro pro Jahr und Hektar), „da bot der Landwirtschaftsminister für die [...] (Fläche des, I. W.) Naßpolders Subventionen [...] an, die den Landwirten ohne schwerwiegende Nutzungseinschränkungen eine Subvention von 153,38 Euro pro Jahr und Hektar für fünf Jahre garantierte“ (Vössing 1994: 232).

¹⁵ Die Einbeziehung einer privaten Nonprofit-Organisation in derartige Projekte ist in Deutschland ungewöhnlich (vgl. Berg/Pötter/Vössing 2001).

¹⁶ PEP sollen auch die Einbeziehung der Bürger in die Planung ermöglichen; vgl. dazu Landesanstalt für Großschutzgebiete (1998).

dessen Verlauf gründete sich die 2.000 Mitglieder umfassende Interessengemeinschaft zum Schutz des Unteren Odertals, in der sich Persönlichkeiten aus der Stadtverwaltung, Angler und Landwirte – also aus verschiedenen der genannten Interessengruppen – organisierten. Der Konflikt zwischen vielen Akteuren und dem Verein hat sich in den letzten Jahren immer weiter zugespitzt und führte letztlich dazu, dass die öffentliche Hand die Zuschüsse im Rahmen des Gewässerrandstreifenprogramms stoppte. Diese Entwicklung kann hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden, ist aber vor allem in der regionalen Presse nachlesbar.

Nach der Hypothesenbildung über die Interessen der verschiedenen Gruppen können diese in Experteninterviews und durch die Analyse von Sekundärquellen wie Statistiken, Zeitungsberichten etc. einer ersten Überprüfung unterzogen werden. Expertengespräche sind problemzentrierte Interviews, die zunächst der Exploration und später der Vertiefung der bisherigen Erkenntnisse sowie der Vorbereitung von stärker strukturierten Befragungen dienen. Die Interviews stützen sich auf Leitfäden, die der Funktion des jeweiligen Gesprächspartners angepasst sind. Diese Phase ist zwar langwierig, doch entsteht in ihrem Verlauf ein detailliertes Bild der Rahmenbedingungen des Naturschutzprojektes sowie der aus seiner Planung oder Umsetzung resultierenden Interessenkonstellation. Im Idealfall liefern die Interviews weitere Anhaltspunkte für aus dem Projekt entstehende Kosten und Nutzen sowie ihre Größenordnung. In dieser Phase des Analyseprozesses können sich also ganz neue Aspekte ergeben, die bei der Quantifizierung von Kosten und Nutzen zu berücksichtigen sind.

Die aus den Expertengesprächen gewonnenen Erkenntnisse werden in der nächsten Analysephase durch Befragungen der verschiedenen Interessengruppen ergänzt, die vor allem der Bewertung der aus dem Naturschutzprojekt resultierenden Vor- und Nachteile dienen.

4 Versuch der Quantifizierung der Vor- und Nachteile von Naturschutzprojekten, dargestellt am Beispiel der Befragung von Besuchern des Nationalparks Unteres Odertal

Die Quantifizierung der Vor- und Nachteile, also die Erfassung der Kosten und Nutzen aus einer Umweltschutzmaßnahme in Geldeinheiten, wird für jede Gruppe separat durchgeführt. Ein wesentliches Problem ist darin zu sehen, dass aus Kostengründen die jeweiligen Grundgesamtheiten nicht vollständig befragt werden können, sondern die Untersuchung auf Stichproben beschränkt bleiben muss. Das Postulat, Kosten und Nutzen aller von der öffentlichen Maßnahme Betroffenen zu erfassen, kann also nicht erfüllt werden; stattdessen sind sie näherungs-

weise über eine Hochrechnung zu bestimmen. Bei dem Odertalprojekt wurde mit der Befragung der Bürger – und zwar der Untergruppe der Besucher – begonnen. Die Vorgehensweise soll hier exemplarisch vorgestellt werden. Als Verfahren wurden die Kontingente Bewertung sowie die Reisekostenmethode herangezogen. Beide Verfahren setzen standardisierte Befragungen voraus. Bei dem üblicherweise gewählten Signifikanzniveau von 95 % und einem Stichprobenfehler von 5 Prozentpunkten sollte bei einer geschätzten Besucherzahl von 100.000 pro Jahr¹⁷ die Stichprobengröße etwa $n = 400$ betragen.

Der Fragebogen für die Besucherbefragung enthielt neben einem Einleitungsmodul, das das Interesse der Befragten wecken sollte, und Fragen zur allgemeinen Wertschätzung des Gebietes vor allem die Fragen, die die Monetarisierung des persönlich empfundenen Nutzens ermöglichen. Weiterhin wurde nach den Bestimmungsgründen für die Höhe der geäußerten Zahlungsbereitschaft gefragt. Zusätzlich enthielt der Fragebogen Module zur Erfassung der persönlichen Merkmale sowie des Umweltbewusstseins, um die interne Konsistenz sowie die externe Validität überprüfen zu können (vgl. Hampicke 1991: 511 f., 531 f.; Pommerehne 1987: 249 ff.). Für die Ermittlung der Reisekosten waren außerdem noch das für die Anreise gewählte Verkehrsmittel, gefahrene Kilometer, Fahrtkosten für die Bahn, Übernachtungskosten und Fahrtzeit zu erheben.

Die Fragen nach Zahlungsbereitschaft bzw. Kompensationsforderung sind für die Konfliktanalyse zentral. Sie können offen oder geschlossen formuliert werden; im ersten Fall muss der Befragte selbst einen Wert nennen, im zweiten Fall muss er die Wahl zwischen zwei oder mehreren vorgegebenen Werten treffen. Geschlossene Fragen haben den Nachteil, dass die Antwort möglicherweise durch die genannten Alternativen beeinflusst wird. Andererseits haben vergleichende Studien ergeben, dass die Zahlungsbereitschaft bei offenen Fragen geringer ausfällt (vgl. Endres/Müller-Holm 1998: 110). Sowohl die Befragung von Nationalparkbesuchern nach einem hypothetischen Eintrittspreis als auch eigene frühere Erfahrungen (vgl. Wilkens 2001) haben gezeigt, dass bei einer offenen Frage überwiegend als plausibel einschätzbare Zahlungsbereitschaften geäußert werden. Die geringe Schwankungsbreite der Werte lässt jedoch den Verdacht aufkommen, dass die Befragten sich möglicherweise an für vergleichbare Attraktionen üblicherweise verlangten Preisen orientieren, so dass die geäußerte Zahlungsbereitschaft die Präferenzen nur bedingt wiedergibt bzw. der Nutzen tendenziell unterschätzt wird.

In der Literatur werden Erfordernisse formuliert, die bei Befragung nach dem Ansatz der Kontingenten Bewertung zu berücksichtigen sind (vgl. Roemer 1991, Arrow et al. 1993). So sind bei der Frage nach der Zahlungsbereitschaft das

¹⁷ 1999 kamen nach Auskunft der Umwelt- und Landwirtschaftsministers etwa 100.000 auswärtige Besucher in den Nationalpark (vgl. Die Welt vom 18.01.2001).

öffentliche Gut und die hypothetische Marktsituation genau zu definieren bzw. ist detailliert anzugeben, für welchen Zweck die Zahlung geleistet werden soll. Ferner soll das Zahlungsinstrument bzw. der Zahlungsmodus genannt werden (Spende, Erhöhung einer Steuer, Einführung einer so genannten Naturtaxe etc.), denn „Preise, die vor allem die Verursacher treffen, Steuern, die alle unabhängig von ihrer Verursachung treffen, und Spenden, die nur von denen gezahlt werden, die guten Willens sind“, werden den Befragten zu unterschiedlich hohen Zahlungsbereitschaften motivieren (Endres/Müller-Holm 1998: 107). Untersuchungen haben gezeigt, dass auch der Zahlungsempfänger einen Einfluss auf die geäußerte Zahlungsbereitschaft ausübt. So wird eine Zahlung an private Nonprofit-Organisationen (Stiftungen) einer Zahlung an eine Bundesbehörde vorgezogen (vgl. Hampicke et al. 1991: 518, 537).

Oft werden bei Befragungen im Rahmen der Kontingenten Bewertung Frageformulierungen wie die folgende verwendet (Endres/Müller-Holm 1998: 71 f.):

„Sie sind Besucher eines bestimmten Badesees. Es ist geplant, in der Nähe eine Fabrik zu errichten, die wie auf dem Foto (wird gezeigt) dargestellt, vom See aus zu sehen sein wird. Eine Bürgerinitiative möchte mit Hilfe von Eintrittsgeldern die Pacht für alle Grundstücke um den See finanzieren und so die Ansiedlung der Fabrik ausschließen. Die BI möchte wissen, ob Sie den See weiterhin besuchen würden, wenn ein Eintrittsgeld von 1,02 Euro verlangt würde. Alle Besucher werden denselben Preis zahlen. Das zu erwartende Aufkommen wird errechnet, indem der Eintrittspreis mit der Zahl der Befragten, die bereit sind diesen Preis zu entrichten, multipliziert wird. Der Eintritt wird nur erhoben, wenn das zu erwartende Aufkommen ausreicht, um die veranschlagten Kosten aufzubringen. Bei eventuellen Überschüssen würden die Preise gesenkt und die überschüssigen Mittel ökologisch sinnvoll verwendet. (Wie wäre es, wenn 1,53 Euro verlangt würden? Hinweis für den Interviewer: So lange um 0,51 Euro erhöhen, bis die Frage verneint wird, dann solange um 12 Cent senken, bis wieder Zustimmung erfolgt.)“

Solche Fragen stehen allerdings in teilweise diametralem Gegensatz zu den Regeln der Frageformulierung, die in der Empirischen Sozialforschung aufgestellt werden (vgl. z. B. Diekmann 1997: 410 ff.). Es darf auch nicht vernachlässigt werden, dass Befragte unter Umständen weder lesegeübt noch in der Lage sind, sich das geschilderte Szenario hinreichend vorzustellen. Doch ist bei der Beurteilung der Vor- und Nachteile von Naturschutzgebieten die Wertschätzung der Angehörigen aller Bevölkerungsschichten und nicht nur der mit höherem Bildungsniveau wichtig. Frageformulierungen wie die genannten lassen befürchten, dass die Verweigerungsquote oder die Beliebigkeit der Antwort bei dieser zentralen Frage besonders hoch sein wird, was angesichts der Tatsache, dass Personen mit niedrigerem Schulabschluss sowieso häufiger die Teilnahme an Befra-

gungen ablehnen oder Fragebögen nicht vollständig ausfüllen, die Verzerrung zugunsten der besser Ausgebildeten noch erhöht.

Bei der Befragung der Nationalparkbesucher wurde daher mit einer kurzen Frage zu ermitteln versucht, welchen „Eintrittspreis“ die Befragten pro Person und Tag zu zahlen bereit wären. Er sollte laut Fragestellung erhoben werden, um die Kosten der Pflegemaßnahmen zu decken. Dieses Zahlungsinstrument wurde gewählt, weil ihm eine hohe Akzeptanz zugeschrieben wird, denn jeder Bürger wird in Abhängigkeit von der Intensität seiner Nutzung zur Kasse gebeten. Außerdem ist diese hypothetische Marktsituation nicht ganz unrealistisch, da nach Auskunft der Nationalparkverwaltung tatsächlich schon die Erhebung eines „Eintrittspreises“ diskutiert, dann aber verworfen wurde.

Der Pretest der Befragung von Besuchern im Nationalpark zeigte, dass die geäußerte Zahlungsbereitschaft nicht zwangsläufig die maximale ist, weswegen in der Hauptuntersuchung explizit in einer zweiten Frage nach der maximalen Zahlungsbereitschaft gefragt wurde. Außerdem wies der Fragetext darauf hin, dass die Preise für alternative Attraktionen in die Abwägung der Zahlungsbereitschaft mit einfließen sollten. In einer dritten Frage wurde nachgefasst, ob auch das Doppelte des als „maximal“ angegebenen Betrages noch gezahlt würde.

Augenblicklich liegen vorläufige, doch bereits aussagefähige Ergebnisse der Untersuchung vor. Die bis zur Fertigstellung des Manuskriptes 338 Befragten haben Zahlungsbereitschaften zwischen 0,51 Euro und 12,78 Euro geäußert. In der Frage nach der „maximalen“ Zahlungsbereitschaft wurden Beträge zwischen 1,02 Euro und 15,33 Euro genannt. „Ausreißer“ (25,56 Euro) bildeten die Ausnahme. 100 Personen (knapp 30 %) verweigerten die Zahlung, wobei 65 % angaben, der Nationalpark solle aus Steuermitteln erhalten werden. 16 % äußerten Skepsis, ob die Gelder tatsächlich dem Erhalt des Nationalparks zugute kämen, 5 % meinten, sich eine solche zusätzliche Ausgabe nicht leisten zu können. Es ergibt sich eine durchschnittliche „maximale“ Zahlungsbereitschaft von knapp 4,8 Euro pro Person und Tag (Zahlungsverweigerer sind nicht berücksichtigt). Interessanterweise waren aufgrund der Nachfrage dann noch einmal etwa 13 % der Zahlungswilligen bereit, auch das Doppelte des von ihnen genannten Eintrittspreises zu entrichten, so dass die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft letztlich bei 5,41 Euro pro Person und Tag liegt.

Nun ist noch zu berücksichtigen, dass den Besuchern Kosten für An- und Abreise entstehen. Diese werden anhand der Reisekostenmethode ermittelt, doch sind die entsprechenden Daten noch nicht ausgewertet. Zahlungsbereitschaft und Reisekosten ergeben den Mindest-Erlebniszutzen des einzelnen wieder, d. h. der Besuch stiftet ihm mindestens einen Nutzen in Höhe dieses Betrages. Der „wahre“ Nutzen kann aber erheblich höher liegen.

Die Befragung der Besucher wird im Spätsommer 2001 abgeschlossen sein. Dann sollen die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft und die Reisekosten auf

die Gesamtheit der auswärtigen Besucher dieses Jahres hochgerechnet werden. Der Betrag gibt dann die aggregierte Mindest-Wertschätzung von Auswärtigen für den Besuch wieder. Anschließend soll eine Erhebung der Wertschätzung von Ortsansässigen (Bewohner der Stadt Schwedt und der Dörfer in der Nationalparkregion) durchgeführt werden. Es ist geplant, sie zu ihrem Nutzungsverhalten und zu ihrer Zahlungsbereitschaft für die Nutzung und den Erhalt des Nationalparks zu befragen. Um Vergleichbarkeit zur Besucherbefragung herzustellen, soll dasselbe Zahlungsinstrument verwendet werden. Da davon auszugehen ist, dass die Anwohner aufgrund der Nutzungsbeschränkungen auch Kosten aus der Existenz des Nationalparks empfinden, müssen ebenfalls etwaige Kompensationsforderungen ermittelt werden. Die Frage wird in etwa lauten, welcher Betrag dem Befragten mindestens gezahlt werden müsste, damit er für die Nutzungsbeschränkungen entschädigt würde. Zahlungsbereitschaft und Kompensationsforderungen werden miteinander verrechnet.

Auf die repräsentative Befragung von Bundesbürgern muss aus Kostengründen verzichtet werden. Es lässt sich jedoch auf die Ergebnisse der bereits erwähnten Emnid-Studie aus dem Jahre 1998 zurückgreifen, in der festgestellt wurde, dass 81 % der Bundesbürger die Einführung einer Art „Naturtaxe“ begrüßen würden und von diesen 43 % bereit wären, mindestens 0,51 Euro pro Person und Tag für ihren Besuch zu entrichten (vgl. MOZ vom 28.07.98).

Parallel wurde bei der Untersuchung im Unteren Odertal damit begonnen, Kosten und Nutzen der in der Region angesiedelten Betriebe zu erfassen. Sie lassen sich bei Ex-post-Analysen in Expertengesprächen unter Rückgriff auf die Unternehmensrechnungen ermitteln. Zu fragen ist hier nach Gewinneinbußen oder -zuwächsen infolge der Naturschutzmaßnahme. Im Falle des Nationalparks Unteres Odertal ist dieses jedoch schwierig, da der Aufbau mit dem Prozess der wirtschaftlichen Umstrukturierung zeitlich weitgehend parallel lief, so dass nicht hinreichend identifiziert werden kann, welche Gewinnänderungen auf die Existenz des Nationalparks zurückzuführen sind. Auch die oben vorgestellte Marktpreismethode lässt sich heranziehen, indem die Wertänderung von Grundstücken aufgrund der Nationalparkausweisung erhoben wird. Zunächst wurde jedoch in den bereits geführten Gesprächen mit Unternehmensvertretern nur herauszufinden versucht, ob Kosten oder Nutzen für den jeweiligen Betrieb überwiegen.

Für das Gastgewerbe wird als erster Schritt zur Zeit zu erheben versucht, wie viele Übernachtungen auf Personen entfallen, die den Nationalpark besuchen wollen.

Wenn die Konfliktdanalyse abgeschlossen ist, müssen die Ergebnisse für die einzelnen Betroffenengruppen einander gegenübergestellt werden. (Für die Kosten-Nutzen-Analyse sind die Ergebnisse noch miteinander zu verrechnen, wobei zu berücksichtigen ist, dass für die Interessengruppen unterschiedliche methodische Ansätze verwendet wurden.) Anhand der erhobenen Daten kann gezeigt werden,

welche Gruppen sich durch das Projekt besonders begünstigt oder benachteiligt fühlen. In Verhandlungen kann dann versucht werden, Ausgleichsmaßnahmen für die in besonderem Maße Betroffenen zu finden und ihren Umfang festzulegen; im Idealfall würden Transferzahlungen von den Begünstigten an die Geschädigten vereinbart.

5 Grenzen des Ansatzes bei der Analyse und Entschärfung von Naturschutzkonflikten

Mit dem vorgestellten Ansatz ist es möglich, die sozialen Aspekte einer Naturschutzmaßnahme oder anderer öffentlicher Projekte zu erfassen. Dazu werden Elemente der ökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse mit qualitativen und vor allem quantitativen Methoden der empirischen Sozialforschung kombiniert. Der Ansatz ist entsprechend dem Untersuchungsanliegen der Ökonomie, aber auch der Sozialwissenschaften anthropozentrisch, d. h. an den Interessen der Menschen orientiert; dass Natur einen intrinsischen Wert haben kann, wird hier nicht berücksichtigt (vgl. dazu Marggraf/Streb 1997: 231 ff.).

Theoretisches Fundament der Kosten-Nutzen-Analyse ist die Wohlfahrtstheorie, der zum Teil sehr restriktive Annahmen zugrundeliegen. (Viele gängige Argumente gegen die ökonomische Herangehensweise entkräftet Marggraf 1999: 199 ff.) So geht sie von der Verhaltensannahme des in anderen wissenschaftlichen Disziplinen stark kritisierten „Homo oeconomicus“ aus. Der hier vorgestellte Ansatz lässt sich aber ebenfalls mit einem neueren, dem auch zum Teil in den Sozialwissenschaften diskutierten REMM (*resourceful, evaluating, maximizing man*) verbinden, der eingeschränkter Rationalität unterliegt und eine gegenüber dem Homo oeconomicus erweiterte Nutzenfunktion hat (vgl. dazu Engelhardt 1989). Das theoretische Fundament des Ansatzes wird dann „realitätsnäher“.

Die Unterteilung aller Bürger in Interessengruppen ist für eine Konfliktanalyse unerlässlich, da sie Komplexitätsreduzierend wirkt. Sie kann aber bei den Befragungen zu Doppelerfassungen führen. So ist der Angler, aber auch der Landwirt oder Hotelier gleichzeitig Anwohner des Schutzgebietes. Mit der Wahl ausreichend großer Stichproben dürfte dieses Problem jedoch zu umgehen sein.

Sämtliche Schwierigkeiten, die mit der Bewertung öffentlicher Güter bekanntlich verbunden sind, finden sich auch in diesem Ansatz wieder. Wesentliche Aspekte sind die Gefahr der Manipulation, die bei der Formulierung von Fragen gegeben ist, sowie die Möglichkeit strategischen Verhaltens bei den Befragten. Sie haben Anlass zu der Befürchtung, dass sie eines Tages tatsächlich im Ausmaß ihres Nutzens zur Finanzierung des Schutzgebietes herangezogen werden und geben daher möglicherweise eine geringe Zahlungsbereitschaft an. Im umgekehrten Fall könnten sie die empfundenen Nachteile übertreiben, um eine möglichst hohe

Entschädigung zu erhalten. Dieses Strategieproblem dürfte sich aber mit zunehmender Größe der Stichprobe tendenziell verkleinern, wenn die Stichprobengröße den Befragten bekannt ist und sie den Einfluss ihrer Antwort auf das Ergebnis abschätzen können. Die Zahlungsbereitschaft kann auch aus anderen Gründen verzerrt sein (s. dazu Roemer 1991: 418 ff.). Das Problem, dass in den standardisierten Befragungen manche Probanden das Szenario als zu realitätsfern empfinden und keine ernst gemeinte Antwort abgeben, lässt sich dagegen durch eine sorgfältige Frageformulierung lösen. Auch die Tatsache, dass die Zahlungsfähigkeit die Zahlungsbereitschaft determiniert, erscheint nicht bedenklich, da es sich bei den Eintrittspreisen um kleine Beträge handelt, so dass die Zahlungsbereitschaft bei Tagesbesuchen, aber auch bei längeren Aufenthalten im Nationalpark durch das Einkommen nicht wesentlich beeinflusst werden dürfte. Die Reisekostenmethode liefert bei Befragten, die zum ersten Mal in der Region sind, Hinweise auf den erwarteten (nicht den tatsächlichen) Erlebnisnutzen und ist damit abhängig von der Werbung, der Berichterstattung über das Gebiet in den Medien etc.

Generell ist davon auszugehen, dass Nutzen und Kosten weder durch direkte noch indirekte Verfahren präzise ermittelt werden können. Die erhobenen Werte sollten daher nur als „Tendenz“ interpretiert werden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Befragungen „Momentaufnahmen“ sind, d. h. sie erfassen die augenblicklichen Präferenzen, und diese dürften Schwankungen unterworfen sein. Da die Handlungsträger in Verwaltung und Naturschutz ständig verschiedene Aktivitäten ausüben, die die öffentliche Meinung stark beeinflussen können, sollten die Erhebungen zeitlich dicht aufeinander folgen.

Entsprechend dem anthropozentrischen Ansatz werden nur soziale Konflikte erfasst und Beeinträchtigungen der Natur durch Akteure (Touristen, Industriebetriebe etc.) nicht berücksichtigt. Solche Effekte zu erfassen kann auch nicht Aufgabe der Sozioökonomie sein, sondern muss an die Naturschutzbehörden verwiesen werden.

Mit dem hier verfolgten Ansatz soll – anders als mit einer vollständigen Kosten-Nutzen-Analyse – die ökonomische Sinnhaftigkeit eines öffentlichen Projektes nicht hinterfragt werden. Es geht also im Beispielfall nicht darum, für oder gegen den Nationalpark Position zu beziehen. Stattdessen soll die Aufmerksamkeit darauf gelenkt werden, dass die Lautstärke des geäußerten Beifalls bzw. Protestes keinen Aufschluss über die in den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen empfundenen Nutzen oder Kosten liefert. Dabei „wird nicht zwischen gerechtfertigten und ungerechtfertigten Interessen unterschieden“ (vgl. Marggraf 1999: 212) – wer sollte auch darüber entscheiden, welche Anliegen gerechtfertigt sind und welche nicht? Naturschutz kann aus sozioökonomischer Sicht nicht losgelöst von menschlichen Interessen betrachtet werden. Von neutralen Instanzen vorgenommene Schätzungen über das tatsächliche Ausmaß von

Nutzen oder Beeinträchtigungen ermöglichen eine Versachlichung der Diskussionen im Naturschutz und sind die Voraussetzung für eine wirksame Kompensation der Geschädigten, auch wenn die integrierten ökonomischen und sozialwissenschaftlichen Verfahren sicherlich diverse Kritikpunkte aufweisen. In diesen Disziplinen liegen augenblicklich allenfalls sehr wenige Ansätze vor, die sich für die Analyse der aus der Bereitstellung öffentlicher Güter resultierenden Probleme besser bewährt hätten.

Literatur

- Arrow, K. J. et al. (1993): Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation. 58 Fed. Reg. 4601 Jan. 15, Washington D.C.
- Berg, T. / Pötter, K. / Vössing, A. (2001): Die drei Säulen des privatrechtlichen Naturschutzes im Nationalpark Unteres Odertal, in: Natur und Landschaft, 76. Jg., H. 2, 88-90.
- Diekmann, A. (1997): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Reinbek (bei Hamburg).
- Dohle, W. (1999): Die Auen des Unteren Odertals, in: Dohle, W. / Bornkamm, R. / Weigmann, G. (Hgg.), 13-22.
- Dohle, W. / Bornkamm, R. / Weigmann, G. (Hgg.) (1999): Das Untere Odertal. Auswirkungen der periodischen Überschwemmungen auf Biozönosen und Arten, Stuttgart.
- Dohle, W. / Weigmann, G. / Schröder, T. (1999): Das Untere Odertal – Charakterisierung des Untersuchungsgebietes, in: Dohle, W. / Bornkamm, R. / Weigmann, G. (Hgg.), 1-12.
- Downs, A. (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.
- Endres, A. (1982): Ökonomische Grundprobleme der Messung sozialer Kosten, in: List-Forum 11, Heft 4, 129-144.
- Endres, A. / Holm-Müller, K. (1998): Die Bewertung von Umweltschäden. Theorie und Praxis sozioökonomischer Verfahren, Stuttgart u. a.
- Engelhardt, G. (1989): Imperialismus der Ökonomie?, in: Schäfer, H.-B. / Wehrt, K. (Hgg.): Die Ökonomisierung der Sozialwissenschaften – 6 Wortmeldungen, Frankfurt a. M., 19-49.

- Gille, H. (1999): Geschichte und Stand des Naturschutzes im Unteren Odertal, in: Dohle, W. / Bornkamm, R. / Weigmann, G. (Hgg.), 39-44.
- Hampicke, U. et al. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotop-schutzes, Berichte Umweltbundesamt 3, Berlin.
- Hofmann, J. (1981): Erweiterte Nutzen-Kosten-Analyse. Zur Bewertung und Auswahl öffentlicher Projekte, Göttingen.
- Külp, B. / Knappe, E. (1984): Wohlfahrtsökonomik I – Die Wohlfahrtskriterien, Düsseldorf u. a.
- Landesanstalt für Großschutzgebiete (1998): Die Pflege- und Entwicklungsplanung in den Biosphärenreservaten, Natur- und Nationalparks des Landes Brandenburg, Eberswalde.
- Männighoff, W. (1997). Deutsche Nationalparks: Unteres Odertal. Kennenlernen und Erleben. Edition Commerzbank, Berlin.
- Marggraf, R. (1999): Monetäre Bewertung der Natur aus Sicht der neoklassischen Ökonomie, in: Jahrbuch Ökologische Ökonomik 1: Zwei Sichtweisen auf das Umweltproblem. Neoklassische Umweltökonomik versus Ökologische Ökonomik, Marburg, 189-218.
- Marggraf, R. / Streb, S. (1997): Ökonomische Bewertung der natürlichen Umwelt. Theorie, politische Bedeutung, ethische Diskussion, Heidelberg u. a.
- MOZ (Märkische Oder-Zeitung, 1998): Bundesweit geliebt – vor Ort bekriegt? Förderverein des Nationalparks zur Situation an der Oder, 28.07.
- Mühlenkamp, H. (1994): Kosten-Nutzen-Analyse, München.
- Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B./ Kullmer, L. (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, Tübingen.
- Niskanen, W. A. (1979): Ein ökonomisches Modell der Bürokratie, in: Pommerehne, W. W. / Frey, B. S. (Hgg.): Ökonomische Theorie der Politik, Berlin, 349-368.
- OECD (1995): Environmental Data. Kompendium. Paris.
- Pommerehne, W. W. (1987): Präferenzen für öffentliche Güter. Ansätze zu ihrer Erfassung, Tübingen.
- Roemer, A. U. (1991): Der kontingente Bewertungsansatz, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 14, 411-456.

Vössing, A. (1994): Nationalpark Unteres Odertal, in: Der Falke, Monatsschrift für Ornithologie und Umweltschutz, 41. Jg., H. 7, 220-251.

ders. (1999): Konflikt und Konsens im Nationalpark Unteres Odertal, in: Dohle, W. / Bornkamm, R. / Weigmann, G. (Hgg.), 431-442.

Die Welt (2001): Ausweisung von Naturschutzgebieten ist nach 10 Jahren fast abgeschlossen, 18.01.

Wilkens, I. (2001): Kosten und Nutzen der öffentlichen Selbsthilfeförderung. Eine Fallstudie am Beispiel der Selbsthilfeförderung der Stadt Göttingen. Abschlussbericht über das DFG-Forschungsprojekt. Unveröffentlichtes Manuskript.