



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Köhne, M.: Maßnahmen zur Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen für Naturschutzzwecke. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 251-264.

MASSNAHMEN ZUR UMWIDMUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER NUTZFLÄCHEN FÜR NATURSCHUTZZWECKE

von

Manfred KÖHNE, Göttingen

1 Einführung

Daß mehr Naturschutz betrieben werden muß, kann wohl als unumstritten gelten (zur Begründung vgl. bspw. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1985, Tz 567 ff. und Tz 1207 ff.). Da die Landwirtschaft die Hälfte der Fläche der Bundesrepublik nutzt, kommt ihr sowie der Forstwirtschaft, die weitere 30 v. H. einnimmt, eine zentrale Bedeutung zu. Die Anforderungen des Naturschutzes an die Landwirtschaft sind im wesentlichen folgende (vgl. bspw. Landesanstalten/-ämter für Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege 1987): Ein Teil der z. Z. landwirtschaftlich genutzten Fläche soll dauerhaft aus der Agrarproduktion herausgenommen werden und als besondere Biotope (z. B. Hecken, Feldgehölze, Feuchtflächen) ausschließlich dem Naturschutz dienen. Ein weiterer Teil soll zukünftig nur noch extensiv und dabei vorrangig im Sinne des Naturschutzes genutzt werden (z. B. als Feuchtgrünland, Magerrasen, extensive Ackernutzung). Beide Teile sollen gemeinsam etwa 10 v. H. - mit regionalen Unterschieden zwischen 5 v. H. und 20 v. H. - der agrarischen Kulturlandschaft einnehmen (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1985, Tz 1218). Schließlich soll die übrige landwirtschaftliche Nutzung von der gegenwärtigen, als zu hoch empfundenen Intensität auf ein mittleres Niveau zurückgeführt werden.

Die Aussichten für eine allgemeine Verringerung der Intensität der Agrarproduktion sind z. Z. gering. Trotz sinkender Agrarpreise bleiben die Preisrelationen zu den ertragsteigernden Betriebsmitteln in der Regel so, daß sie den einzelnen Landwirt zur Sicherung von Einkommen und Wettbewerbsfähigkeit zu einer hohen Intensität anregen. Die praktische Agrarpolitik zeigt auch wenig Neigung, bestimmte ertragsteigernde Betriebsmittel besonders zu besteuern (z. B. Stickstoff) oder gar zu verbieten (z. B. CCC). Dagegen sind zur völligen oder partiellen Umwidmung landwirtschaftlich genutzter Flächen für den Naturschutz in

den letzten Jahren erhebliche Aktivitäten angelaufen - vor allem durch die primär für den Naturschutz zuständigen Bundesländer. Im folgenden werden die diesbezüglichen Maßnahmen dargelegt. Anschließend werden einige Probleme und Ansätze zu deren Lösung aufgezeigt.

2 Maßnahmen zur Flächenumwidmung

Zur Anregung der Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen für Naturschutzzwecke gibt es mittlerweile ein ganzes Bündel von Maßnahmen. Diese werden teils isoliert, häufiger jedoch kombiniert, angewendet. Die wichtigsten Maßnahmen, ihre Möglichkeiten und Grenzen sind folgende:

- die Anregung der Eigeninitiative der Eigentümer oder Nutzungsberechtigten. In diesem Rahmen stellen Landwirte kostenlos Flächen für den Naturschutz zur Verfügung. Es handelt sich in der Regel um kleine Flächen, die wegen Feuchte, Hanglage, Flachgründigkeit oder aus anderen Gründen kaum wirtschaftlich nutzbar sind. Solche Flächen sind jedoch oft für den Naturschutz besonders wertvoll. So können Feldgehölze, Hecken, Tümpel u. a. entstehen. Bezüglich der Verfahrensweise gibt es verschiedene Varianten: Der Landwirt stellt nicht nur die Fläche zur Verfügung, sondern er übernimmt auch die Gestaltung und spätere Pflege des Biotops. Oder Biotopgestaltung und Pflege werden ausschließlich von der öffentlichen Hand oder einem Naturschutzverband übernommen. Zwischen diesen Extremen gibt es Zwischenstufen. In der Regel wird die Biotopgestaltung durch die öffentliche Hand mit einem hohen Anteil (bis zu 85 v. H.) bezuschußt. Regional unterschiedlich gewähren auch die Jägerschaften oder andere im Naturschutz engagierte Verbände entsprechende Zuschüsse. Jedoch ist es nicht allein die materielle Förderung, die die Privatinitiative zur Biotopgestaltung anregt. Ebenfalls wichtig ist die Information der Betroffenen über die Nützlichkeit solcher Maßnahmen - sowohl für eine intakte Natur als auch für das Image der die Natur nutzenden Landwirte, Jäger und Fischer. Beiträge mit Beispielen in den Fachzeitschriften sowie besondere Broschüren vermitteln Anregungen. Hierdurch ist bereits einiges erreicht und auch noch weiterhin erreichbar. Jedoch wird sich dies nur auf kaum wirtschaftlich nutzbare Flächen beschränken und damit in relativ engen Grenzen halten. Denn angesichts der ungünstigen Wirtschaftslage werden Landwirte wirtschaftlich nutzbare Flächen kaum ohne Ausgleichszahlung aus der Produktion nehmen.

- Biotopgestaltungen im Rahmen von Flurbereinigungen. Der traditionellen Flurbereinigung wird zu Recht vorgeworfen, daß sie zur Ausräumung der Landschaft, zur Melioration von Feuchtflächen und zu anderen, dem Naturschutz widersprechenden Landschaftsveränderungen beigetragen hat. Dies hat sich mittlerweile jedoch geändert. Ökologische Belange werden zunehmend berücksichtigt. Die Umorientierung hat bereits Früchte getragen, wie der Agrarbericht der Bundesregierung 1987 (S. 88) zahlenmäßig belegt.

- der Kauf oder die Anpachtung von Flächen. Käufer oder Pächter sind die öffentliche Hand, Naturschutzstiftungen oder Naturschutzverbände. Im Falle der öffentlichen Hand werden oft Siedlungsgesellschaften mit dieser Aufgabe betraut. Der Kauf ist die beste Lösung, wenn Flächen dauerhaft aus der Agrarproduktion herausgenommen und ausschließlich dem Naturschutz gewidmet werden sollen. Dies trifft besonders für Kernzonen von Schutzgebieten zu, ferner für zu schaffende Feuchtgebiete, Feldgehölze und ähnliche Landschaftselemente. Der Kauf kann auch dann angebracht sein, wenn zwar noch eine agrarische Nutzung zulässig, diese jedoch wegen strenger Extensivierungsvorschriften weitgehend oder völlig unrentabel ist. Gegen den Kauf wird verschiedentlich eingewendet, daß die öffentliche Hand - sie ist der wichtigste Käufer in diesen Fällen - zunehmend zum Landeigentümer werde, was gesellschaftspolitisch unerwünscht sei. So sehr dies ansonsten zu bedenken ist, gilt es hier jedoch kaum. Denn diese Flächen sind für den bisherigen Eigentümer wirtschaftlich wertlos. Würden sie ihm nicht abgekauft, so wäre er mit laufenden Ausgleichszahlungen abzufinden. In der Regel ist ihm jedoch mit einer Kapitalentschädigung mehr gedient, da er diese anderweitig arbeitsplatzsichernd (z. B. zum Kauf von Ersatzland) verwenden kann. Ferner ist zu bedenken, daß die dauerhafte Flächenumwidmung für Naturschutzzwecke letztlich im Interesse der Allgemeinheit ist. Daher erscheint es auch aus diesem Blickwinkel angebracht, anderweitig nicht mehr wirtschaftlich nutzbare Flächen in Gemeineigentum zu überführen.

Neben dem bisher angesprochenen Kauf zur unmittelbaren Naturschutznutzung können Flächen auch aufgekauft werden, um sie für entsprechende Tauschvorgänge zu nutzen. Erfahrungsgemäß sind die Landwirte eher zur Abgabe oder Extensivierung von Flächen bereit, wenn ihnen Ersatzland zur Verfügung gestellt wird. Daher kann es für die Träger des Naturschutzes angebracht sein, im Umfeld von Schutzgebietsausweisungen Flächen aufzukaufen, um sie betroffenen Landwirten bei völliger Stilllegung von Flächen zum Tausch und bei Extensivierungen möglicherweise auch zur Pacht anbieten zu können.

Werden Hecken, Feldgehölze und ähnliche kleinere Landschaftselemente geschaffen, dann scheuen sich die Landwirte verschiedentlich, solche Flächen zu verkaufen. Das gilt besonders, wenn sie über größere zusammenhängende Flächen verfügen und damit fremdes Eigentum in ihre Flächen eingesprenkelt würde. Für diese Fälle besteht neben dem Kauf und dem Eigentumsverbleib beim Landwirt eine weitere Möglichkeit: Der Landwirt erhält die übliche Verkehrswertentschädigung für die umzuwidmende Fläche. Diese Fläche verbleibt jedoch in seinem Eigentum und wird mit einer zeitlich unbegrenzten beschränkt persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der öffentlichen Hand belastet, womit die Nutzung als Biotop sichergestellt wird. Der Unterschied zum Kauf liegt darin, daß die Fläche für den Fall, daß der Schutzzweck später einmal wegfallen sollte, die Fläche zur Nutzung an den Eigentümer zurückfällt.

Neben dem Kauf und der soeben skizzierten Konstruktion wird auch die Anpachtung von Flächen durch die Träger des Naturschutzes praktiziert. Dies ist dann naheliegend, wenn der Eigentümer die umzuwidmenden Flächen nicht verkaufen, sondern nur verpachten möchte und ein Enteignungsverfahren nicht betrieben werden soll oder kann. Ein solches Verfahren ist ja nur unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen möglich. Ansonsten ist die Anpachtung dann angebracht, wenn die Nutzung für den Naturschutz voraussichtlich nicht dauerhaft ist, z. B. bei vorübergehender Ackerbrache oder bei Versuchsvorhaben. Schließlich kann die Anpachtung auch für Tauschzwecke erfolgen.

- die hoheitliche Ausweisung von Schutzgebieten. Für die hoheitliche Ausweisung von Schutzgebieten gibt es verschiedene rechtliche Instrumente (HÖTZEL 1986, S. 320 ff.). Das Bundesnaturschutzgesetz und die Naturschutzgesetze der Länder gehen davon aus, daß der Landschaftsplan das wesentliche Mittel ist, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen. Daneben sehen die Ländergesetze noch die Möglichkeit des Erlasses von Satzungen, ordnungsbehördlichen Verordnungen und einstweiligen Sicherstellungen vor. Schließlich gibt es noch den pauschalen Schutz bestimmter Typen von Biotopen durch Gesetz.

Da die Landschaftsplanung bisher noch nicht weit entwickelt ist, kommt in der Praxis den ordnungsbehördlichen Verordnungen die größte Bedeutung zu. Durch sie wurden und werden bisher die meisten Schutzgebiete ausgewiesen. Durch Verordnungen können sowohl bisherige Flächennutzungen festgeschrieben als auch Nutzungsänderungen verfügt werden. Beispiele für die Fest-

schreibung von Nutzungen sind das Umbruchverbot für Grünland oder das Verbot zusätzlicher Entwässerungsmaßnahmen. Beispiele für Nutzungsänderungen sind die Extensivierung von Grünland bis hin zur völligen Stilllegung, das Gebot der Wiedervernässung von Flächen oder die Vorschrift der Rückumwandlung von Acker in Grünland. Einstweilige Sicherstellungen können im Vorfeld von Schutzgebietsausweisungen erlassen werden. Mit ihnen werden die bisherigen Nutzungen für ein bis vier Jahre (je nach Bundesland) festgeschrieben.

Der gesetzliche Schutz bestimmter Typen von Biotopen ist mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 10.12.1986 neu in dieses Gesetz aufgenommen worden (§ 20c BNatG). Ein solcher Schutz fand sich bereits bisher in einigen Landesgesetzen. In der bundesgesetzlichen Regelung sind als besonders geschützte Biotope u. a. genannt: Moore, Sümpfe, binsenreiche Naßwiesen, Borstgras- und Trockenrasen, bestimmte Heiden, Felsgelände. Die Landwirtschaft ist davon kaum betroffen, da es sich um nicht oder nur sehr marginal landwirtschaftlich nutzbare Flächen handelt. Möglicherweise werden jedoch die Bundesländer von der in § 20c Abs. 3 BNatG enthaltenen Ermächtigung Gebrauch machen und weitere, größere Flächenareale unter den pauschalen Schutz stellen, so daß dann die Landwirtschaft breitenwirksam davon getroffen würde. Dies kann insbesondere für feuchte sowie für bisher weniger intensiv genutzte Grünlandflächen eintreten. Durch gesetzliche Regelungen werden bisherige Flächennutzungen (soweit solche vorliegen) festgeschrieben und Nutzungsänderungen zu höherer Intensität sehr erschwert. Allerdings werden keine Nutzungsänderungen zu geringerer Intensität, also Extensivierungen, vorgeschrieben. Dazu bedarf es nach wie vor der behördlichen Verfahren.

Die hoheitliche Ausweisung von Schutzgebieten - Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile u. a. - ist das klassische Instrument des konservierenden Naturschutzes. Dieser war, wenn überhaupt, auf die Erhaltung des Bestehenden ausgerichtet. Seit Anfang der 80er Jahre gehen die Bemühungen verstärkt dahin, Naturschutz offensiv zu betreiben, d. h., insbesondere auch Änderungen bestehender Nutzungen zugunsten des Naturschutzes herbeizuführen. Es zeigte sich jedoch bald, daß dies auf hoheitlichem Wege häufig zu Konfrontationen mit den Grundeigentümern oder Nutzungsberechtigten führte. Da dies letztlich auch nicht im Sinne einer raschen Verbreitung und ökologisch effektiven Gestaltung von Schutzgebietsausweisungen war, wird jetzt vermehrt auf Kooperationslösungen gesetzt. Deren wichtigsten Elemente sind eine frühzeitige Einbe-

ziehung der Betroffenen in die Planungen sowie der Abschluß freiwilliger vertraglicher Vereinbarungen (EBEL und HENTSCHEL 1987). Damit sind allerdings die hoheitlichen Maßnahmen nicht völlig überflüssig geworden: Abgesehen davon, daß das Konzept des kooperativen Naturschutzes noch nicht überall praktiziert wird, sind hoheitliche Maßnahmen noch immer dann erforderlich, wenn auf anderen Wegen Schutzmaßnahmen nicht hinreichend schnell, nicht umfangreich genug und nicht hinlänglich langfristig bewerkstelligt werden können. Außerdem geben die Instrumente des hoheitlichen Naturschutzes und die dazu ergangene Rechtsprechung den Hintergrund ab, vor dem freiwillige Vereinbarungen zu vollziehen sind - insbesondere hinsichtlich der Entschädigung. Schließlich bewirken freiwillige Vereinbarungen nur die Rücksichtnahme auf die Schutzziele durch die Bewirtschafter der Flächen. Es besteht jedoch kein Schutz gegenüber Dritten, insbesondere gegenüber Freizeitakteuren. Dazu bedarf es, falls erforderlich, ergänzender hoheitlicher Maßnahmen.

- Freiwillige Vereinbarungen zwischen den Landwirten und den Trägern des Naturschutzes wurden soeben bereits angesprochen. Solche Vereinbarungen haben in den letzten Jahren rasche Verbreitung gefunden (vgl. bspw. Naturlandstiftung Hessen e. V. 1987). Sie werden mittlerweile in allen Bundesländern, wenn auch in teils unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Ausmaß, angeboten. Die meisten Vereinbarungen beziehen sich auf eine extensive Nutzung des Grünlandes. Dabei werden teils noch vorhandene extensive Nutzungen festgeschrieben oder (häufiger) Extensivierungen im Vergleich zur bisherigen Nutzung (z. B. kein Pflanzenschutz, geringerer Düngereinsatz, geringerer Viehbesatz, spätere Mähtermine) vereinbart. Bezüglich des Ackerbaus stehen herbizidfreie und teils auch weniger gedüngte Ackerrandstreifen im Vordergrund. Die Vertragsdauer bewegt sich zwischen ein und vier Jahren, mit der Möglichkeit der Verlängerung. Die Entschädigung erfolgt pauschal, allerdings differenziert nach Auflagenpaketen und Standorttypen. Die freiwilligen Vereinbarungen wurden bisher von den Betroffenen gut angenommen (vgl. bspw. Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Schleswig-Holstein 1987). Die weitere Verbreitung ist vorrangig ein Problem der Finanzierung, weniger der Bereitschaft der Betroffenen zur Mitwirkung. Allerdings muß auch bedacht werden, daß bisher vorwiegend solche Flächen einbezogen worden sind, die bereits relativ extensiv genutzt wurden. Und: Zumindes in den Fällen, in denen lediglich bisherige Nutzungen festgeschrieben wurden, waren und sind die Ausgleichszahlungen attraktiv.

- eine Kombination von hoheitlichen Maßnahmen und freiwilligen Vereinbarungen. Es wurde oben schon darauf hingewiesen, daß in bestimmten Fällen auf hoheitliche Maßnahmen nicht verzichtet werden kann, freiwillige Vereinbarungen also allein nicht zum Ziel führen. Für solche Fälle bietet sich die Kombination beider Maßnahmen an. In der Praxis besteht sie bisher darin, daß ein Grundschatz durch Verordnung erfolgt. Hierdurch werden im wesentlichen die bisherigen Nutzungen des betroffenen Gebietes festgeschrieben - mit Ausnahmemöglichkeiten. Für ökologisch besonders wichtige Teilzonen werden dann Nutzungsänderungen im Sinne des Naturschutzes vertraglich geregelt (EBEL und HENTSCHEL 1987).
- die Ausnutzung agrarpolitischer Programme, die direkt auf die Flächennutzung einwirken. Solche Programme könnten auch für den Naturschutz genutzt werden. Bisher geschieht dieses jedoch kaum.
 - Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wird vorwiegend nach einkommenspolitischen Erwägungen vergeben. Sie wird je GV und je ha Futterfläche bemessen. In die Futterfläche wird -mit Unterschieden zwischen den Bundesländern - auch der Ackerfutterbau bis hin zum Futterhackfrucht- und Maisanbau einbezogen. Für den Naturschutz ist damit nichts zu gewinnen. Dies wäre anders, wenn die Ausgleichszulage nur für Grünland und dabei im umgekehrten Verhältnis zur Intensität vergeben würde. Dies würde allerdings eine Änderung der mit der Ausgleichszulage verfolgten Ziele bedingen.
 - Teilflächenstillegungen in Form einer einjährigen Rotationsbrache, wie sie 1986 in Niedersachsen angelaufen ist, bringen kaum etwas für den Naturschutz. Dies wäre anders bei mehrjähriger Brache und bei bestimmten Begrünungsformen. Bei dem bevorstehenden bundesweiten Programm zur Stilllegung von Teilflächen wie auch bei dem zu erwartenden Betriebsstillegungsprogramm könnte durch eine entsprechende Differenzierung der Ausgleichszahlungen auf naturschutzdienliche Bracheformen hingewirkt werden.
 - Flächenaufkaufprogramme wie das ebenfalls 1986 in Niedersachsen gestartete Konsolidierungsprogramm (vgl. TAUCHER 1986) können auch für den Naturschutz genutzt werden, indem die aufgekauften Flächen entweder direkt oder auf dem Tauschwege indirekt dem Naturschutz zugeführt werden. In Niedersachsen war dies im ersten Jahr allerdings nicht der Fall. Der größere Teil der aufgekauften Flächen wurde vielmehr an die bisherigen Eigentümer zurückverpachtet. In dem jetzt angelaufenen zweiten Jahr soll dies allerdings anders werden.

- Die Aufforstung bisher nicht forstwirtschaftlich genutzter Flächen wird hoch bezuschußt - bis zu 85 v. H. der förderungsfähigen Kosten. Außerdem wird bei bisher ausgleichszulagenberechtigten Flächen die Ausgleichszulage weiter gewährt. Bei so hoher Subventionierung kann auf die Waldgestaltung - auch im Sinne des Naturschutzes - Einfluß genommen werden. Zum Teil geschieht dies auch bereits, indem für Laubholzkulturen höhere Zuschüsse als für Mischkulturen und für diese wiederum höhere als für Nadelbaumarten gewährt werden. Darüber hinaus könnte mit Hilfe der Förderinstrumente auch darauf hingewirkt werden, daß Freiflächen und besondere Biotope in die Waldbegründung eingebaut werden.

3 Einige Probleme und Lösungsansätze

Die nachfolgend zu erörternden Probleme werden offenbar, wenn man die wichtigsten Ziele der Beteiligten mit der gegenwärtigen Situation vergleicht. Der Naturschutz strebt ein möglichst flächendeckendes, also nicht nur auf bestimmte Standorte konzentriertes, Biotopverbundsystem an. Dieses muß langfristig gesichert sein. Die Landwirte erwarten einen angemessenen Ausgleich für Einkommens- und Vermögensverluste. Sofern an eine Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit in absehbarer Zeit nicht gedacht ist, soll ferner die beabsichtigte Betriebsentwicklung durch die Naturschutzmaßnahmen nicht beeinträchtigt werden. Für die öffentliche Hand ist die Finanzierung das größte Problem. Die eng begrenzt verfügbaren Mittel sollen möglichst so eingesetzt werden, daß damit möglichst schnell und möglichst viel an Naturschutzleistungen erzielt wird. Außerdem soll eine Kollision mit anderen agrarpolitischen sowie raumordnerischen Zielen vermieden werden. Im Lichte dieser Ziele sind die nachfolgenden Probleme zu erörtern.

- Das Ziel des Naturschutzes, etwa 10 v. H. der agrarischen Kulturlandschaft in seinem Sinne zu gestalten, ist bei weitem noch nicht erreicht. Dies ist auch nicht verwunderlich, da die diesbezüglichen Bemühungen erst seit wenigen Jahren angelaufen sind. Bei Fortsetzung des bisherigen Trends würde der Umfang extensiv genutzter Grünlandflächen zügig zunehmen. Jedoch verblieben besonders die folgenden beiden Probleme: Es würden zu wenig Flächen dauerhaft zu Biotopen umgewidmet. Und: Die Extensivierungen konzentrieren sich bisher ganz überwiegend auf Gebiete, die nicht so intensiv agrarisch genutzt werden. An den besonders intensiv genutzten Agrarstandorten - Ackerbauregionen und Gebiete mit starker Veredlungswirtschaft - hat bisher keine Nutzungsänderung von Flächen im Sinne des

Naturschutzes stattgefunden. An diesen Standorten sind die Chancen für Extensivierungen besonders ungünstig. Denn in den Ackerbaugebieten wären sie mit hohen Einkommensverlusten und damit hohen Ausgleichszahlungen verbunden. An den veredlungsstarken Standorten wirken die bei der Exkrementbeseitigung einzuhaltenden Grenzen (die möglicherweise noch reduziert werden) bereits heute restriktiv. An diesen Standorten können sich die Flächenansprüche des Naturschutzes realistischerweise nur an der unteren Grenze, d. h. bei 5 v. H. Flächenanteil oder gar etwas weniger, orientieren. Dieser geringe Flächenanteil müßte dann vorwiegend ausschließlich dem Naturschutz dienenden Biotopen (Hecken usw.) vorbehalten bleiben. Daneben ist für extensive landwirtschaftliche Nutzungen wenig Raum. Um wenigstens den genannten geringen Flächenanteil zu erreichen, wäre es - abgesehen von entsprechenden hoheitlichen Maßnahmen - am wirksamsten, wenn die öffentliche Hand Flächen von aufgebenden Landwirten aufkaufen würde, um sie direkt oder (wohl häufiger) im Tauschwege dem Naturschutz zuzuführen. Allerdings sollte gerade an diesen intensiv genutzten Standorten an die Privatinitiative wie auch die moralische Verpflichtung der Landwirte appelliert und sollten die Vorteile von Biotopen für eine langfristige Erhaltung natürlicher Regelungsvorgänge herausgestellt werden, um die Landwirte an der Bereitstellung der Flächen angemessen zu beteiligen. (Die eigentliche Biotopanlage wird ja bereits ganz überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert.) In diesem Rahmen könnte es teilweise auch ausreichen, wenn den Landwirten, die Flächen für Biotope bereitstellen, zuvor von der öffentlichen Hand erworbenes Ersatzland zu Vorzugskonditionen (geringerer Preis, günstige Darlehen) zum Kauf angeboten wird.

- Der entscheidende Engpaß für eine stärkere Umwidmung landwirtschaftlich genutzter Flächen für Naturschutzzwecke ist die Finanzierung. Die Bereitschaft der Landwirte zu Extensivierungen ist bei ausreichenden Ausgleichszahlungen gegeben. Und dem Ankauf von Flächen kommt der Bodenmarkt mit zukünftig höherem Angebot und niedrigeren Preisen entgegen. Da Naturschutz Sache der Bundesländer und Kommunen ist, ist die Finanzierung (bisher) in erster Linie deren Problem. Angesichts der desolaten Haushaltslage dieser Gebietskörperschaften ist zu befürchten, daß die Mittel für den Naturschutz nicht auf-, sondern eher abgestockt werden. Die Verantwortlichen sollten jedoch bedenken, daß es sich hier um Zukunftsinvestitionen handelt - vermutlich auch in Wählerstimmen. Im einzelnen ist an folgendes zu denken, um den Finanzrahmen für den Naturschutz zu erweitern:

- Die Länder sollten ihre Prioritäten überprüfen. Allein im Agrarbereich gibt es Maßnahmen, die weniger vorrangig sind - m. E. beispielsweise die verschiedenen Junglandwirteförderungen.
 - Das Stiftungswesen kann noch ausgebaut werden. Darauf deuten bereits die regionalen Unterschiede hin. So gibt es beispielsweise in Niedersachsen keine landesweit tätige Naturschutzstiftung. Dagegen gibt es in einigen Bundesländern mehrere.
 - Der Bund hat sich bisher lediglich an einigen Naturschutzvorhaben mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung beteiligt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann er sich auch an Naturschutzmaßnahmen beteiligen, wenn diese im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur oder in Verbindung mit wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen stehen. Davon muß in stärkerem Maße Gebrauch gemacht werden.
 - Die EG beteiligt sich neuerdings unter bestimmten Voraussetzungen an Umweltbeihilfen. Zu solchen zählen die Ausgleichszahlungen für Extensivierungen im Sinne des Naturschutzes. Allerdings hat der EG-Beitrag mit maximal rund 60 DM/ha z. Z. noch eher symbolischen Charakter. Es ist aber ein Einstieg, der möglicherweise - insbesondere soweit mit den umweltrelevanten Maßnahmen Marktentlastungen verbunden sind - ausgebaut werden kann.
- Angesichts der finanziellen Engpässe werden die Umwidmungsziele des Naturschutzes auf mittlere Sicht nicht zu verwirklichen sein. Wie anfangs ausgeführt, steht eine allgemein extensivere Landwirtschaft in noch weiterer Ferne. Daher ist es wichtig, daß agrarpolitische Maßnahmen, die unmittelbar auf die Flächennutzung einwirken, jedoch vorrangig andere Ziele verfolgen, mit in die Verbesserung der ökologischen Situation eingespannt werden. Oben wurden dazu einige Hinweise gebracht.
 - Agrarpolitische Maßnahmen, die direkt auf die Flächennutzung einwirken, gewinnen an Bedeutung. Ausgleichszulage, Teilflächenstillegung, Extensivierung, Betriebsstillegung, Bodenkauf von verschuldeten Betrieben und neuerdings auch Bewirtschaftungsentgelt sind die wichtigsten Stichworte dazu. Es besteht die Gefahr, daß sich die verschiedenen Maßnahmen konterkarieren und damit nicht zuletzt auch finanziell ineffizient machen. Wird beispielsweise für eine Fläche bei Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Produktion eine Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete gezahlt, dann muß diese im Falle einer Umwidmung für Naturschutzzwecke (auf freiwilliger Basis) auch

erst einmal als Entschädigung vorweg gezahlt werden. Oder: Werden für Flächen Stilllegungsprämien gewährt, dann werden sich die Landwirte im Falle einer Umwidmung für Naturschutzzwecke in ihren Entschädigungserwartungen zumindest auch an diesen Prämien orientieren. Neben solchen direkten Interdependenzen bei denselben Flächen gibt es natürlich indirekte Zusammenhänge. Stilllegungsprämien, Bodenmarktinterventionen, auch die Ausgleichszulage halten die Pacht- und Bodenpreise höher als sie sonst wären und erschweren damit u. a. die Umwidmung für Naturschutzzwecke. Die direkten Interdependenzen müssen möglichst ausgeschlossen werden. Denn es hat keinen Sinn, daß für ein und dieselbe Fläche Zahlungen mit gegensätzlicher Zielsetzung vorgesehen werden. Werden die direkten Interdependenzen ausgeschaltet, dann werden die indirekten auf kleinräumiger Ebene zumindest teilweise auch abgebaut. Das Mittel dazu ist die Landschaftsplanung. Sie ist im Bundesnaturschutzgesetz (§§ 5 ff. BNatG) sowie in den entsprechenden Landesgesetzen ausdrücklich vorgesehen. Sie muß nur aktiver betrieben werden. Abgesehen vom Naturschutz ist die Landschaftsplanung auch dann erforderlich, wenn so gegensätzliche Instrumente wie Ausgleichszulage und Flächenstilllegungsprämie nebeneinander angewendet werden. Bezüglich des Naturschutzes sollte zukünftig gelten, daß für Flächen, die für den Naturschutz umgewidmet (auch extensiviert) werden sollen, nur Zahlungen für diese Umwidmung vorgesehen werden, jedoch nicht gleichzeitig auch eine Ausgleichszulage bei Weiterführung der bisherigen Nutzung oder eine Brachlegung im Sinne von Marktentlastungsprogrammen. Es muß also eine Förderungsentflechtung stattfinden.

Im Rahmen der Landschaftsplanung sollte auch bedacht werden, ob Naturschutz und Wasserschutz auf denselben Flächen betrieben werden kann. Je nach örtlichen Gegebenheiten können hier Gemeinsamkeiten (verschiedentlich aber auch Gegensätze) bestehen. Durch solch einen Mehrfachschutz vermindert sich der Flächenbedarf und erhöht sich die Effizienz der notwendigen finanziellen Mittel.

- Die Ausgleichszahlungen an die Landwirte müssen möglichst zutreffend angesetzt werden. Das ist bisher noch nicht hinreichend gelungen. In der großen Linie läßt sich folgendes feststellen: In den Fällen, in denen lediglich bisherige Nutzungen festgeschrieben werden, sind die Ausgleichszahlungen teilweise zu hoch angesetzt. Verschiedentlich waren auch die Ankaufspreise für Naturschutzflächen, gemessen am Marktniveau, überhöht. Andererseits sind die Ausgleichszahlungen in den Fällen, in denen stärkere Nutzungsänderungen vorgeschrieben werden, möglicherweise zu niedrig. Dies kann

nur örtlich beurteilt werden, da dies nicht nur von der Art der Auflagen, sondern auch von der Ausgangssituation abhängt. Bei Entschädigungsbeträgen im Größenbereich von 500 DM/ha muß diese bereits relativ extensiv sein.

Eine möglichst zutreffende Gestaltung der Ausgleichszahlungen (einschließlich der Ankaufspreise) dient nicht nur einem fairen Interessenausgleich. Aus der Sicht der öffentlichen Hand sind sie auch für einen möglichst effektiven Mitteleinsatz geboten. Mit Blick auf die Landwirte können so die bisher teilweise beobachteten pacht- und kaufpreissteigernden Wirkungen weitgehend vermieden werden. Werden laufende Ausgleichszahlungen nicht wesentlich höher angesetzt als die auszugleichenden Einkommensbeeinträchtigungen, dann ist die wichtigste Ursache für Pachtpreissteigerungen beseitigt. Pacht- und Kaufpreisanhebungen beeinträchtigen die Entwicklungsmöglichkeiten der Landwirte, die längerfristig in der Agrarproduktion verbleiben wollen. Bei diesen werden also zu hoch bemessene Ausgleichszahlungen durch diesen Nachteil zumindest teilweise wieder kompensiert. Es ist verständlich, daß in der Anlaufphase der Naturschutzprogramme die Ausgleichszahlungen attraktiv gestaltet werden, um voranzukommen. Zukünftig muß jedoch den unerwünschten Nebenwirkungen mehr Rechnung getragen werden.

- Bei den freiwilligen vertraglichen Vereinbarungen beläuft sich die Laufzeit auf ein bis vier Jahre. Auch diese, eigentlich zu kurzen, Vertragszeiten sind für die Anlaufphase verständlich. Dem Naturschutz ist letztlich nur mit langfristigen Lösungen gedient. Auch für die Landwirte beinhalten diese Vertragszeiten Risiken. Denn wurden Flächen über einige Jahre extensiviert, dann ist dies nicht ohne weiteres reversibel. Auf dem Grünland stellen sich andere Pflanzen- und u. U. auch Wasserverhältnisse ein. Aus der Sicht des Naturschutzes sind vor allem längere Vertragszeiten erstrebenswert. Für die Landwirte ist eine Regelung der Endbedingungen erforderlich. Hierzu kann verschiedenes vorgesehen werden: Vertragsverlängerung, Verkauf oder Verpachtung der Flächen an die Träger des Naturschutzes sowie ferner auch Hilfen für die Rückversetzung der Flächen in den ursprünglichen Zustand, falls sie nicht mehr im Sinne des Naturschutzes genutzt werden sollen.
- Mit laufenden Ausgleichszahlungen gelingt es grundsätzlich, laufende Einkommensbeeinträchtigungen auszugleichen. Es verbleiben jedoch zwei Probleme: die mögliche Wertminderung belasteter Flächen und die Beeinträchtigung der Entwicklungsmöglichkeiten der Betriebe. Das Wertminderungsproblem äußert sich vor allem bei einem späteren Verkauf, u. U. aber

auch schon bei Beleihungen. Werden Flächen nicht sicher dauerhaft mit Auflagen belastet, wie es bei vertraglichen Vereinbarungen regelmäßig der Fall ist, dann kann keine Entschädigung für Wertminderung vorgesehen werden. Die Lösung des Problems kann in Anlehnung an die Vorgehensweise in den Niederlanden erfolgen: Veräußert ein Landwirt eine belastete Fläche und erhält er dabei (begründet) einen deutlich vom Verkehrswert vergleichbarer unbelasteter Flächen abweichenden Preis, dann wird ihm die Differenz erstattet. Findet sich kein Käufer, dann ist die den Naturschutz betreibende Institution (vorbehaltlich ihrer finanziellen Möglichkeiten) verpflichtet, die Fläche zum Verkehrswert vergleichbarer unbelasteter Flächen zu übernehmen. Das in einigen Gebieten bestehende Risiko starker Bodenpreissenkungen bleibt damit grundsätzlich beim Landwirt.

Werden größere Flächenanteile eines Betriebes mit Auflagen versehen, dann werden dessen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt. Dies könnte - ebenfalls nach niederländischem Vorbild - finanziell ausgeglichen werden, indem die Entwicklungsmöglichkeiten solcher Betriebe im Zeitablauf mit denjenigen vergleichbarer unbelasteter Betriebe verglichen werden. Auflagenbedingte Einschränkungen von Entwicklungsmöglichkeiten durch Geld auszugleichen, ist jedoch nur die zweitbeste Lösung. Denn die Landwirte wollen in der Regel nicht von Zuwendungen leben, sondern von einem angemessenen Arbeitsplatz. Außerdem sind die nachfolgend angesprochenen Alternativen oft auch langfristig finanziell günstiger für die öffentliche Hand. Wenn der Betrieb ohnehin keine guten Entwicklungsmöglichkeiten hat, sollte die Aufgabe und der Berufswechsel (spätestens im Generationswechsel) gefördert werden. Entwicklungsfähigen Betrieben sollte möglichst mit Ersatzflächen und u. U. auch mit Milchquoten geholfen werden. Hier muß es das Ziel sein, eine möglichst ausreichende Produktionskapazität an unbelasteten Flächen zu erhalten oder zu schaffen. Auflagenbelastete Flächen sollten, besonders bei stärkerer Extensivierung, möglichst nur zusätzlich (oder auch im Nebenerwerb) bewirtschaftet werden. Damit sinken auch die notwendigen Ausgleichszahlungen. Insbesondere an den Standorten, an denen in größerem Umfang Flächenumwidmungen für den Naturschutz stattfinden sollen, ist es also angebracht, daß sich der Staat stärker in den agrarstrukturellen Wandel einschaltet, die Bodenmobilität erhöht, Flächen für Naturschutzzwecke abweigt und die Entwicklungsfähigkeit auflagenbetroffener Betriebe vor allem durch Ersatzland erhält. Auf diese Weise lassen sich zwei Ziele erreichen, die m. E. kombiniert verfolgt werden sollten, nämlich: die Bereitstellung von mehr Flächen für den Naturschutz einerseits

und die Erhaltung bzw. Entwicklung einer ökonomisch effizienten und international wettbewerbsfähigen Landwirtschaft andererseits.

Literatur

- Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Schleswig-Holstein (1987): Bericht über die Landesmaßnahme zur Extensivierung der Landbewirtschaftung in Schleswig-Holstein. Kiel.
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten, März 1985. Stuttgart und Mainz.
- EBEL, F. und A. HENTSCHEL (1987): Neue Wege des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit Naturschutzprogrammen anderer Bundesländer. Berichte über Landwirtschaft, Hamburg und Berlin, S. 412-434.
- HÖTZEL, H. J. (1986): Umweltvorschriften für die Landwirtschaft. Stuttgart.
- Landesanstalten/ -ämter für Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege (1987): Gemeinsame Empfehlung zur Berücksichtigung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Extensivierung und Flächenstillegung im Bereich der Landwirtschaft. Natur und Landschaft, Bonn, S. 57-61.
- Naturlandstiftung Hessen e. V. (1987): Naturschutzprogramme mit der Landwirtschaft. Bad Nauheim.
- TAUCHER, E. H. (1986): Frische Brise in der Agrarstrukturpolitik - Niedersachsen trifft mit landwirtschaftlichem Konsolidierungsprogramm ins Schwarze. Ländlicher Raum, Göttingen, S. 174-177.