

# Raumordnungspolitische und regionalpolitische Anforderungen an Förderprogramme zur Flächenumwidmung

Karl-Hermann Hübler

## 1. Vorbemerkungen

Den Versuch der Akademie, auch die sozio-ökonomischen Aspekte des Naturschutzes in die fachliche Diskussion zu bringen, finde ich verdienstvoll. Die Wirkungszusammenhänge, die zwischen dem Auftrag des Naturschutzes und den sozio-ökonomischen Problemen bestehen, sind in der Realität wesentlich enger, als das bisher von der sehr sektoral ausgeformten amtlichen Naturschutzpolitik wahrgenommen wurde. Naturschutzinitiativen vor Ort oder Bürgerinitiativen haben diese Ursache-Wirkungszusammenhänge schon sehr viel eher erkannt. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die gesellschaftliche Akzeptanz des Naturschutzes trotz aller Gesetze und anderer staatlicher Interventionsinstrumente sowie naturwissenschaftlicher Erkenntnisse und Einsichten im wesentlichen auch dadurch bestimmt wird, ob es gelingt, mögliche negative ökonomische oder soziale Folgewirkungen, die durch den (staatlichen) Naturschutz entstehen, rechtzeitig zu erkennen und soweit als möglich zu vermeiden.

Der Versuch der Beantwortung der Frage, ob durch Naturschutz Arbeitsplätze gesichert oder geschaffen werden können, wie es mit diesem Seminar beabsichtigt ist, birgt freilich eine Gefahr in sich: Umweltpolitik und insbesondere auch der Naturschutz sollen in erster Linie dort ansetzen, wo Umweltschäden vermieden werden können. Eine solche Strategie ist volkswirtschaftlich wenig "ertragreich", weil Vermeidungsstrategien wesentlich geringere Beiträge zum Bruttosozialprodukt und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu leisten vermögen als Reparaturmaßnahmen. Das Waldsterben in der Bundesrepublik leistet nach der herrschenden ökonomischen Lehre kurzfristig

Hervorragendes für die Steigerung des Bruttosozialproduktes, angefangen von den Aufwendungen für das Fällen der Bäume, dem Holzverkauf, der Kalkung der Böden, der Wiederaufforstung, Pflege usw. Die hierzu erforderlichen Aufwendungen gehen allesamt als positiver Beitrag in das Bruttosozialprodukt ein. Und daß auch die arbeitsmarktpolitischen Wirkungen dieser Katastrophe positive Auswirkungen haben, bedarf keiner besonderen Erklärung. Wie wir diesen Sachverhalt ökologisch, aber auch gesellschaftspolitisch (auch unter dem Aspekt des Schutzes des Privateigentums) zu bewerten haben, brauche ich in diesem Auditorium nicht weiter auszuführen.

Die eingangs bezeichnete Gefahr besteht darin, daß wir – wenn wir uns mit dieser Fragestellung auseinandersetzen – allzuleicht in Legitimationszwänge geraten können und vielleicht Naturschutz in stärkerem Maße als bisher an solchen von der Sache her nicht tauglichen Parametern der Schaffung von Arbeitsplätzen und öffentlicher oder privater Aufwendungen und zu wenig an dem Auftrag der Vermeidung orientieren. Die Altlastensanierung, vor allem in den größeren Städten, ist allemal volkswirtschaftlich effizienter als die Vorsorgemaßnahmen des Naturschutzes. Und möglichst viele öffentliche oder private Mittel für Flächenumwidmungen oder -stilllegungen\* für die Landwirtschaft auszugeben (350 - 400 Mio. DM sollen es 1989 sein), ist volkswirtschaftlich, aber auch politisch, ertragreicher als Kampagnen zu entwickeln und umzusetzen, die insgesamt zu einer umweltgerechteren Bodennutzung und Landbewirtschaftung führen könnten. Der Minister in Bonn oder München wird nach den Regeln unseres Systems doch politisch als besonders gewichtig eingestuft, der im Haushalt seines Ministeriums hohe An-

Der Begriff "Flächenstilllegung" beschreibt den in Rede stehenden Sachverhalt unzutreffend. Gemeint ist, daß derzeit für die landwirtschaftliche Bodennutzung verwendete Flächen nicht mehr für landwirtschaftliche Zwecke genutzt und weitgehend sich selbst temporär oder längerfristig überlassen bleiben (Rotations- oder Dauerbrache) oder anderweitig - nicht für die mittel- oder unmittelbare Produktion von landwirtschaftlichen Marktgütern - genutzt werden. Da der Begriff "Flächenstilllegungen" eingeführt ist, wird er nachfolgend der Einfachheit halber verwendet. Die derzeit in der Diskussion befindlichen Maßnahmen umfassen verschiedene Sachverhalte: Brachlegung von Ackerflächen einjährig (Rotationsbrache) oder mehrjährig (mindestens 5 Jahre), Aufforstung von Ackerflächen, Nutzung von Ackerflächen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke (Naturschutz, Sport u.a.) und Umwandlung von Ackerflächen in extensiv zu nutzendes Grünland. Im Zusammenhang mit diesen Stilllegungskonzeptionen ist noch das Instrument zur Produktionsaufgaberente zu sehen, das ebenfalls 1989 eingeführt werden soll (vgl. BML, 1988).

sätze für Maßnahmen zur Reparatur der Umwelt vorweisen kann. Die vorsorgliche Vermeidung von Umweltschäden zählt hingegen hierzulande weniger.

Ich möchte nicht mißverstanden werden: ich bin der Meinung, daß sowohl die öffentlichen als auch privaten Aufwendungen (letzteres auch unter Hinweis auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, Art. 14 GG) für den Naturschutz beträchtlich erhöht werden müssen. Und dies auch für "Reparaturmaßnahmen" im Naturschutz, also die Wiederherstellung von Biotopen, Wiedereinbürgerung von Arten, naturschutzgerechte Wiederaufforstung, oder den Ankauf von bedeutsamen Flächen durch die öffentliche Hand. Und mit der Ausweitung der entsprechenden Haushaltstitel kann vielleicht der für den Naturschutz besonders positive Effekt erzielt werden – da öffentliche Mittel begrenzt sind –, daß andere naturschutzbedeutsame Haushaltstitel, sei es für den Straßenbau, die Flurbereinigung oder die Wasserwirtschaft, entsprechend gekürzt werden müssen.

## 2. Stand der Diskussionen

Neuere Überlegungen über Flächenstillegungen aus Gründen der Marktentlastungen werden seit Anfang der 80er Jahre geführt. Sie wurden in der Anfangsphase auch, insbesondere auch solange, solange der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten noch für den Naturschutz zuständig war, mit Naturschutzerfordernissen begründet. Freilich ist mit aller Deutlichkeit festzustellen, daß diese Naturschutzerfordernisse immer nur kosmetische Alibifunktionen in den politischen und auch agrarfachlichen Auseinandersetzungen zu erfüllen hatten, denn die Diskussion über diese agrarpolitische Intervention, die ja auch eine beträchtliche gesellschaftliche Dimension zum Inhalt hat, nicht zuletzt auch deshalb, weil von der Allgemeinheit aufgebrachte Steuermittel in beträchtlichem Umfang eingesetzt werden, drehte sich primär immer nur um die Fragen der Auswirkungen auf die angestrebte Entlastung landwirtschaftlicher Märkte, die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe und die Akzeptanz dieser staatlichen Finanzierungen durch die Landwirte.

Wenn es – wie in diversen Zielsystemen des Bundesernährungsministeriums auch noch aus den achtziger Jahren in Agrarberichten nachzulesen ist – zutreffend wäre, daß das Ziel der Einkommenssicherung gleichrangig mit dem der Umwelterhaltung ist, wäre es notwendig gewesen, daß in mindestens gleicher Weise darüber nachgedacht worden wäre, welche Anforderungen aus der Aufgabenstellung des Naturschutzes an solche Flächenstillegungen zu stellen wären? Zu beantworten wären insbesondere die folgenden Fragen gewesen:

1. Unter der Annahme eines begrenzt bereitzustellenden, wenn auch relativ großen Volumens öffentlicher Mittel: in welchen Regionen oder vorherrschenden Bodennutzungssystemen wäre eine Stilllegung aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes, des Grundwasser- und des Bodenschutzes oder aus klimatischen Gründen besonders vordringlich gewesen?
2. In welcher räumlichen Ausformung hätten solche Stilllegungen aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes zu erfolgen: Mindestgrößen der stillzulegenden Flächen, Formen und Vernetzung, Präferenzliste innerhalb dieser Flächen (Bach- und Flußtäler, Trockenrasen u. a.)?

Da jedoch die Konzeption der für die Agrarpolitik Verantwortlichen von vornherein auf eine betriebs- oder personenbezogene Instrumentierung der staatlichen Finanzierung abstellte, also ausschließlich agrarpolitische und ökonomische (z. T. agrarsoziale) Parameter für die Flächenstillegung bestimmend waren, nimmt es nicht wunder, daß der Naturschutz und Umweltschutz im Sinne eines offensiven staatlichen Gestaltungsauftrages "auf der Strecke geblieben ist" und allenfalls einige positive ökologische Nebenwirkungen erwartet werden können, deren Umfang aber – im Vergleich zu den einzusetzenden öffentlichen Mitteln – begrenzt bleiben wird. Versuche, z. B. im seinerzeitigen Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, zumindest diese Naturschutzdimension mit in die Diskussion zu bringen, wurden unter Hinweis auf den einzelbetrieblichen Finanzierungsansatz von vornherein abgelehnt

Dem amtlichen Naturschutz ist allerdings in dem Zusammenhang vorzuwerfen, daß er es versäumt hat, *rechtzeitig* "seine" Anforderungen an Flächenstillegungsprogramme so konkret zu formulieren, daß sie bei der Implementation des Flächenstillegungsprogrammes nicht zu umgehen gewesen wären. Die dazu in der LANA formulierten Anforderungen wurden im Zeitablauf zu spät (die Programm-Konzeption hatte sich schon – auch im Hinblick auf die Verhandlungen in Brüssel – verfestigt) und zu unpräzise in die Diskussion gebracht. Eine Ursache hierfür mögen die unterschiedlichen Kompetenz- und Entscheidungsstrukturen zwischen Bund und Ländern in den beiden Politikbereichen Agrarpolitik und Naturschutz und die Notwendigkeit der einvernehmlichen Einigung der 11 Bundesländer auf ein solches Naturschutzkonzept sein, die erfahrungsgemäß immer auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und demzufolge auf oft hohem Abstraktionsniveau erfolgt.

Ideen dazu, wie solche Anforderungen für Flächenstillegungen aus Naturschutzsicht formuliert werden könnten, lagen vor. Erinnerung wird an das

Aktionsprogramm Ökologie (1983), das Sondergutachten Landwirtschaft des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU, 1985) und verschiedene Beiträge von HEYDEMANN, HAMPICKE u. a.. Da jedoch der Umwelt- und Naturschutz in der Agrarpolitik – entgegen vielen Aussagen verantwortlicher Politiker – im praktischen Regierungshandeln nach wie vor eine nachgeordnete Funktion zu erfüllen hat, sind ökologische Parameter kein Gegenstand der Programmkonzeption; allenfalls werden positive Nebenwirkungen erwartet und diese werden – aus "verkaufsstrategischen" Gründen, d. h. um der Öffentlichkeit die abermaligen Subventionen plausibel zu machen – besonders herausgestellt.

Eine Schwierigkeit jeder vorausschauenden Politik ist es, die voraussichtlichen Wirkungen abzuschätzen. Dies trifft für Programme des Bundes und der Länder (auch der EG) zu Flächenstillegungen deshalb in besonderer Weise zu, weil nicht abzuschätzen ist, wie hoch die Akzeptanz der Adressaten, d. h. der Landwirte, die Flächen stilllegen sollen, ist. Regional unterschiedliche Verhaltensweisen, ökonomische und soziale Bedingungen (auch außerlandwirtschaftlicher Art) erschweren eine solche Abschätzung oder Prognose zudem. Dessen ungeachtet läßt sich feststellen, daß alle vorliegenden Gutachten beinahe übereinstimmend die Wirkungen der Flächenkonzeption des Bundes pessimistisch einschätzen und daß die bisher durchgeführten Versuchsprogramme in den Bundesländern, trotz der Kurzfristigkeit des Beurteilungszeitraumes, keinen Anlaß zu der Vermutung bieten, daß die von den für die Agrarpolitik Verantwortlichen behaupteten Effekte des Programmes eintreten werden. Die Ergebnisse der Untersuchungen von BREMER, de HAEN et al. (1988), GIEßÜBEL (1988), HENZE, ZEDDIES (1988), ARL (1988), lassen sich bei aller Vorsicht – auch im Hinblick auf ungeklärte Fragen der Akzeptanz durch die Landwirte – wie folgt zusammenfassen:

– Auswirkungen auf die Marktentlastung werden nicht sichtbar werden, weil die durch die Flächenstillegungen nicht produzierten Markterzeugnisse durch die Produktivitätssteigerungen auf den "in der Produktion" verbleibenden Flächen mehr als ausgeglichen werden;

– da zu vermuten ist, daß Flächenstillegungen nicht oder kaum in den landwirtschaftlichen Intensivgebieten (da eine regionale Komponente in dem Programm fehlt) erfolgen, werden die posi-

ven Auswirkungen auf den Naturhaushalt marginal bleiben. Flächenstillegungen werden vor allem in den Mittelgebirgslagen oder anderen Gebieten erfolgen, in denen die Belastungen der Ökosysteme noch weitaus geringer sind als in den Intensivgebieten. Sowohl aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes als auch aus Gründen des Grundwasser- und Bodenschutzes (Erosionsschutzes) wären Nutzungsextensivierungen und Stilllegungen jedoch gerade in den Intensivgebieten erforderlich gewesen (das Flächenstillegungsprogramm auch mit ökologischen Erfordernissen zu begründen oder legitimieren zu wollen, ist m. E. schlicht unzutreffend!);

– die regionalwirtschaftlichen und raumordnungspolitischen Auswirkungen des Programmes stehen voraussichtlich im direkten Widerspruch zu derzeit gültigen gesetzlichen Zielnormen der Raumordnungspolitik, aber auch zu vielen Erklärungen der für die Agrarpolitik Verantwortlichen zur ländlichen und insbesondere peripheren (schwach strukturierten) Gebieten\*, weil die Flächenstillegungen nicht nur Anlaß zur Reduzierung der Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen sein werden, sondern zudem erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Folgebereiche der Landwirtschaft haben werden (Landhandel, Landmaschinenreparaturbetriebe, ländliche Banken usw.), die standortgebunden sind und deren mögliches Ausmaß bisher noch kaum bedacht und untersucht wurde. Die regionale Verteilung der Flächenstillegungen wird also einen weiteren erheblichen Anstoß zur Abwanderung jetzt dort lebender Einwohner auslösen. Die negativen ökonomischen Auswirkungen von Flächenstillegungen in Intensivgebieten, die fast allesamt am Rande prosperierender Agglomerationen liegen, wären dagegen insgesamt vergleichsweise gering gewesen.

Ohne hier noch auf weitere Einzelheiten weiterer voraussichtlicher Wirkungen eingehen zu können (Auswirkungen auf die Pachtpreise u. a.), sei lediglich auf einen instrumentellen oder rechtlichen Aspekt verwiesen.

Die Tatsache, daß das Programm im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (Gesetz zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes nach Art. 91a GG von 1969) instrumentiert und über mit den Ländern zu vereinbarende Fördergrundsätze operationalisiert werden soll, ist bedenklich und widersprüchlich zugleich. Widersprüchlich deswegen, weil bisher alle Vorschläge, die Gemeinschaftsaufgabe nicht mehr als ein Instrument zur

Besonders pikant oder tragisch ist dieser Sachverhalt auch deshalb, weil der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten seit längerer Zeit als "der Anwalt und Vertreter" der ländlichen Gebiete agiert und den Eindruck suggeriert, als würde seine Gesamtpolitik explizit der Förderung ländlicher Gebiete dienen. Das Flächenstillegungsprogramm wirkt diesen programmatischen Zielsetzungen genau entgegen (vgl. beispielhaft Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage im Deutschen Bundstag "Zum ländlichen Raum und Landwirtschaft" (BT-Drs. 10/53 84 v. 23.4.1986).

Produktionssteigerung, sondern auch für den Naturschutz einzusetzen, mit formalen Argumenten "abgeblockt" wurden. Plötzlich ist dies möglich! Bedenklich deswegen, weil mit dieser Entscheidung wiederum eine Fehlentwicklung perpetuiert wird, die wir mindestens seit Beginn dieser Gemeinschaftsaufgabe festzustellen haben: trotz eines immensen Aufwandes an öffentlichen Haushaltsmitteln sind mit diesem Instrument der Gemeinschaftsaufgabe weder langfristig befriedigende Lösungen in der Agrarpolitik erreicht noch sind den betroffenen Landwirten hinreichende Hilfen zur Lösung ihrer existentiellen Probleme vermittelt worden. Sie ist zudem ein gigantisches Instrument der Umweltzerstörung (Flurbereinigung, Wasserwirtschaft, Wirtschaftswegebau usw.). Die neuesten Untersuchungen zum Artenschutz (KORNECK/SUKOPP, 1988) belegen, daß für den Rückgang von Farn- und Blütenpflanzen in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren die Landwirtschaft in noch stärkerem Maße ursächlich ist, als das in den zurückliegenden Untersuchungen festgestellt werden mußte.

### 3. Raumordnungs- und regionalpolitische Anforderungen

Das Ergebnis einer quantitativen Raumverträglichkeitsprüfung zum Programm der Flächenstilllegung (BREUNER, de HAEN et al., 1988) zeigt, daß mit ihm – unter den obengenannten Vorbehalten der Akzeptanz durch die Betroffenen - wesentliche raumordnungspolitische Ziele – wie sie im ROG normiert sind und von der Bundesregierung 1985 in den "Programmatischen Schwerpunkten zur Raumordnung" interpretiert wurden, verfehlt oder gar konterkariert werden. Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister weist im Vorwort zu der o. g. Untersuchung expressis verbis darauf hin, "daß sie sich nicht zu Lasten ohnehin benachteiligter Regionen auswirken sollen". Trotz dieser Aussage des Ministers, die Mitte 1988 gemacht wurde, wird also nun das Flächenstilllegungsprogramm gesetzlich bestimmt und umzusetzen versucht, ohne daß eine angemessene Regionalisierung der Förderpolitik vorgesehen ist.

Oben wurde bereits dargestellt, daß generelle Zweifel an der Sinnhaftigkeit von Flächenstilllegungen in der jetzt vorgesehenen Form bestehen. Notwendig erscheint vielmehr eine generelle Umorientierung der Agrarproduktion, die freilich aus vielerlei Gründen nicht kurzfristig erfolgen kann. Die vorsichtige Umorientierung in den Zielen für die Agrarpolitik in den letzten Jahren – nicht so sehr aus Einsicht der Akteure, sondern aus Gründen des Zwanges der Nichtfinanzierbarkeit – kann hier im einzelnen nicht dargestellt werden (vgl. ARL, 1988, S. 108 ff.).

Das Instrument der Flächenstilllegung kann deshalb nur als eine ad-hoc-Notlösung bewertet werden, die schon mittelfristig durch eine geänderte Agrarpolitik abgelöst werden muß. Freilich werden mit einem solchen "Kurzfrstinstrument" "Weichen gestellt" und Trends induziert, mit denen erneut ökonomische, soziale und ökologische Sachzwänge neu geschaffen oder vorhandene in eine bestimmte Richtung verändert werden.

Die nachfolgenden Vorschläge sind von der Sache her geboten; sie zielen aber zugleich auch auf Weichenstellungen für die voraussichtlichen Entwicklungen:

1. Die zentrale raumordnungspolitische Forderung, die m. E. auch im wesentlichen den Erfordernissen des Umwelt- und Naturschutzes entspricht, wäre eine Regionalisierung der vorgesehenen Haushaltsansätze nach dem Ausmaß der derzeitigen Intensität der landwirtschaftlichen Bodennutzung: in Intensivgebieten - die nach den vorliegenden Informationen über die derzeitige Bodennutzung relativ problemlos definiert werden können (vgl. HENZE, ZEDDIES, 1988; BREMER, de HAEN et al. 1988; GIEBÜBEL, 1988), sollten mindestens 10 v. H. der Ackerflächen stillgelegt werden. Zusätzlich zu dem Kriterium der Intensität müßte eine Verknüpfung mit der Grundwasserbelastung (vor allem durch Nitratreinträge) hergestellt werden; in grundwasserbelasteten Gebieten sollten zu diesen 10 Prozent noch Mindestackerflächen – je nach Ausmaß der Belastung (vgl. HÜBLER/SCHABLITZKI, 1988) – hinzukommen. In den weniger intensiv genutzten Gebieten wäre dann eine Abstufung der Flächenanforderungen je nach Intensität erforderlich. Um eine Akzeptanz für diese Intervention zu erreichen oder zu erhöhen, wäre eine Staffelung der Förderbeträge je Flächeneinheit je nach Ertragssituation erforderlich. Eine solche Regionalisierung wäre auch vom Gesetz zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes her geboten: schreibt es doch im § 1 die Bildung von sachlichen und räumlichen Schwerpunkten vor.

Ob bei dieser Regionalisierung bisher verwendete Raumabgrenzungen (z. B. die von Natur aus benachteiligten Gebiete usw.) die regionalen Differenzierungen, wie sie in den 3 genannten Gutachten (dort zum Zwecke der Analyse und Prognose) verwendet werden oder ob die herkömmlichen Verwaltungsgliederungen (Kreise, Planungsregionen) als Basis für die Regionalisierung dienen sollen, kann hier nicht weiter erörtert werden. Eine aus ökologischer Sicht möglicherweise sinnvolle Verwendung von naturräumlichen Abgrenzungen scheidet wegen des Fehlens hinreichender Daten weitgehend aus. Da die Flächenstilllegungen auch ökonomische und soziale Auswirkungen haben und nicht allein agrarökonomische Sachverhalte umfassen, erscheint eine Verwendung solcher räumlicher Bezugsrahmen vor-

teilhaft, bei deren Abgrenzungen auch die regionalen Verflechtungen mit berücksichtigt würden. Dies könnten trotz einer Reihe von Problemen die Planungsregionen der Länder sein.

2. Neben dieser Festlegung von regionalen Prioritäten sind "Mindesteckwerte" oder Standards zu benennen, die bei einer Gewährung der öffentlichen Fördermittel zur Flächenstillegung innerhalb der jeweiligen Präferenzgebiete zu erfüllen sind. Dies betrifft Mindestgrößen der stillzulegenden Flächen, ihre Lage in der Gemarkung (im Hinblick auf die Schaffung von Biotopverbundsystemen) und auf ökologisch und raumordnerisch besonders bedeutsamen Flächen (Fluß- und Bachtäler, ehemalige Trockenrasenstandorte usw.). Seitens des Naturschutzes sind in den letzten Jahren eine Vielzahl von Erkenntnissen gewonnen worden, die es möglich machen, *normative* Aussagen für solche Anforderungen oder Eckwerte zu benennen (die fortschreibungs- und korrekturfähig sein sollten), (vgl. MARX, 1987; SCHMIDT/REMBIERZ, 1987; REICHOLT, 1987; SCHREINER, 1988; HEYDEMANN, 1983; STRAUSS, 1988 u. v.a.m.). Für eine strategische Planung der Flächenstillegung auf der regionalen und lokalen Ebene erscheint es z.B. nützlich zu prüfen, ob Flächenstillegungen vorrangig an den ehemaligen Gemarkungsrändern (die z.T. durch die Gemeindeverwaltungsreformen und die Flurbereinigung "eingeebnet" wurden) und entlang der Erschließungswege zu sinnvollen Biotopnetzen führen können? Ein Blick in die Vergangenheit der Siedlungsentwicklung und der Landnutzung kann vielerorts auch Hinweise über die früher vorhandene "Kammerung" und Kleinteiligkeit der Landschaft liefern.

Finanzielle Anreize zum freiwilligen Landtausch im Rahmen dieser Stillegungskonzeption könnten die ökologische Effizienz dieser Maßnahmen gegebenenfalls erheblich verbessern.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß konkreten Verbesserungen der ökologischen Situation jeweils spezifische Untersuchungen über den ökologischen Status quo und Planungen über die anzustrebenden Ziele (z. B. auch in Form von mehrjährigen Maßnahmenprogrammen) im Rahmen der in den Ländern rechtlich normierten Landschaftsplanung vorausgehen müssen (zum Stand vgl. ARL, 1988). Deshalb ist es unabdingbar, daß die für die Landschaftsplanung und den Naturschutz zuständigen Behörden bereits jetzt in der Anlaufphase beteiligt werden. In den vom Bund und den Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zu beschließenden Förderrichtlinien wäre dies ausdrücklich festzulegen.

3. Die für die Flächenstillegung einzusetzenden Mittel müssen schon alsbald in die Haushalte der Umwelt- und Naturschutzministerien eingestellt und von den Naturschutzbehörden verausgabt

werden. Diese Forderung mag für den nicht mit politischen Entscheidungsabläufen Vertrauten nebensächlich sein: die Realisierung dieser Forderung ist jedoch für mich überhaupt die zentrale inhaltliche und auch strategische Begründung, daß das eigentlich untaugliche Instrument der Flächenstillegungen mittelfristig noch in eine Form gebracht werden könnte, mit der zumindest ökologisch sinnvolle Effekte erreicht werden könnten. Die Forderung der Umweltministerkonferenz vom November 1988, daß das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" geändert wird und der BMU und der Vorsitzende der Umweltministerkonferenz stimmberechtigte Mitglieder des Planungsausschusses werden, ist nicht hinreichend, weil die Federführung für die Flächenstillegungen dann nach wie vor bei den für die Agrarpolitik Zuständigen verbleibt, weil auch im Deutschen Bundestag und in den Landtagen die Agrarausschüsse bei Entscheidungen über die Haushaltsansätze entscheiden.

Zugleich müßten den regionalen und lokalen Stellen maßgebliche Mitwirkungsmöglichkeiten - auch über das Instrument der Landschaftsrahmen- und Landschaftsplanung - eingeräumt werden. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil Flächenstillegungen ja keine einmalige Angelegenheit sind, sondern in einem Prozeß, der über Jahrzehnte gesteuert und überwacht werden muß und der auch der permanenten Identifikation der unmittelbar und mittelbar Beteiligten (Grundeigentümer, Bewohner, Gemeinden, Verbände und Bürgerinitiativen usw.) bedarf, z. B. bei der Pflege der Flächen.

Die zentralistisch/staatlich organisierte Agrarverwaltung hat in der Vergangenheit bewiesen, daß sie erhebliche Schwierigkeiten hat, einmal mit der lokalen Selbstverwaltung (Kommunen) zusammenzuarbeiten und zum anderen, lokal und regional angepaßte Lösungen, die nicht die engere landwirtschaftliche Produktionssphäre betreffen, umzusetzen.

Mit der jetzt getroffenen Entscheidung, die Flächenstillegungen über die Gemeinschaftsaufgabe zu instrumentieren, sind zunächst die Weichen in eine Richtung gestellt, die die Unsinnigkeit bisheriger Agrarpolitik und die Verschwendung öffentlicher Mittel weiter perpetuieren wird. Um so dringlicher wird es, diese Forderung in der Öffentlichkeit um so nachdrücklicher zu vertreten und zu begründen! Eine solche notwendige institutionelle Änderung hätte weiter zur Folge (oder zur Voraussetzung), daß derzeit in der Agrarverwaltung ausgewiesene Personalstellen in den Ländern in die Naturschutzverwaltung verlagert werden müssen.

4. Im Thema des Referates sind auch die regionalpolitischen Anforderungen genannt. Ich sagte bereits eingangs, daß Schätzungen über die Ar-

beitsplatzeffekte insgesamt oder die dadurch verringerten Investitionen, die durch die Flächenstillegungen ausgelöst werden, nicht vorliegen. Zuzugeben ist allerdings, daß auch der andere Weg, durch Änderung der Agrarpolitik (Preissenkungen, Einkommensübertragungen), die Investitionen in der Landwirtschaft selbst, aber auch in den nachgeordneten Bereichen, erheblich zurückgehen werden. Damit sind, bei welcher Lösung auch immer, negative regionalpolitische Folgewirkungen verbunden, die insbesondere in den peripheren Regionen auch durch die diskutierten Alternativen (Freizeit/Sport, Biomasseproduktion und Pflege der "stillgelegten" Flächen) nach dem heutigen Kenntnisstand nicht ausgeglichen werden können.

Im Rahmen eines vom Umweltbundesamt geförderten Forschungsvorhabens versuchen wir derzeit im Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin, die Kosten abzuschätzen, die durch den Verzicht der Agrarproduktion auf bestimmten Flächenanteilen und deren Überlassung für den Arten- und Biotopschutz entstehen werden. Der Stand der Untersuchung ist noch nicht so weit, als daß ich hier schon Einzelergebnisse vortragen könnte. Freilich steht außer Zweifel, daß sich mit diesen Flächenstillegungen Veränderungen der öffentlichen und privaten Finanzströme ergeben werden, die gerade für die peripheren Gebiete nachteilig sein werden.

Die Ankündigungen der Raumordnungs-, Agrar- und Regionalpolitiker, daß dennoch diesen Gebieten geholfen werden soll (gleichwertige Lebensverhältnisse), müssen im Hinblick auf den begrenzten Handlungsspielraum der Politik in diesem Feld in Zweifel gezogen werden. Wichtiger wäre es vielmehr, jene Konzeptionen verstärkt ins Gespräch und in die täglichen Entscheidungsabläufe zu bringen, die andernorts in dünn besiedelten Ländern (z. B. Skandinavien), z. T. mit Erfolg, praktiziert werden (mobile Versorgung u. a.). Ohnehin ist festzustellen, daß zwischen den programmatischen Aussagen jener, die sich für ländliche, periphere Gebiete zuständig fühlen, und der tatsächlichen Entwicklung vor Ort die Schere immer weiter auseinanderklafft. Die mobile Organisation der Bundespost, der Rückzug des schienengebundenen Verkehrs aus diesen Flächen und die Veränderungen im Einzelhandel zeigen dies beispielhaft. Dies allerdings kann nicht allgemein für alle diese Gebiete festgestellt werden, sondern jeder Fall liegt anders. Auch insofern taugen keine fertigen allgemeinen Rezepte, sondern "Maßanzüge" zur Entwicklung dieser Gebiete sind gefragt, in die auch der ökologische Umbau durch Nutzungsintensivierung und Flächenstillegungen integriert werden müssen.

Die Möglichkeit der Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in der Mehrzahl der peripheren Räume als ein Äquivalent für die durch die Flächenstillegungen zu erwartenden In-

vestitions- und Arbeitsplatzrückgänge ist in absehbarer Zeit wenig wahrscheinlich. Auch insofern erscheint es geboten, die Ziele und Maßnahmen für die weitere Entwicklung dieser Gebiete differenzierter und realistischer zu formulieren. Dies auch deshalb, um den jetzt dort lebenden Menschen ihren individuellen Handlungsspielraum (z. B. bei der Berufswahl und -ausbildung oder bei der Wohnortwahl (Erwerb von Eigentum)) – soweit voraussehbar – offenlegen zu können.

## 5. Ausblick

Das jetzt mit "heißer Nadel" genähte Flächenstillegungsprogramm wird nur in sehr begrenztem Maße die agrarpolitischen, ökologischen und raumordnungspolitischen Wirkungen entfalten können, die die Promotoren zur Begründung der Ausgaben von 350-400 Mio. DM öffentlicher Mittel hierfür heranziehen (zum Vergleich: die öffentlichen Ausgaben der Bundesländer zum Naturschutz und zur Landschaftspflege betragen 1986 knapp 200 Mio. DM, davon wurden rd. 65 Mio. DM zum Grunderwerb für Naturschutzaufgaben aufgewandt!). Im Gegenteil, es werden damit neue Sachzwänge installiert, die eine Lösung der drängenden Probleme verzögern.

Mit Nachdruck Änderungen in der gesamten Agrarpolitik (Preissenkungen, Einkommenssubventionen und Festsetzung der Anforderungen für eine umweltverträgliche Agrarproduktion) anzustreben, ist dringlich. Die als Zwischenlösung jetzt durchzuführenden Flächenstillegungen sollten

- regionalisiert,
- die Entscheidungen hierüber dezentralisiert,
- von der Erfüllung bestimmter ökologischer Anforderungen abhängig gemacht und
- federführend vom Naturschutz implementiert werden.

Zugleich ist es geboten, die zu erwartenden negativen Folgewirkungen für bestimmte periphere Gebiete anders zu bewerten, als das bis jetzt der Fall ist.

## Literatur:

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (Hrg.) (1987):

Wechselseitige Beeinflussung von Umweltvorsorge und Raumordnung, insbes. mit den Beiträgen von D. Marx, A. Schmidt/W. Rembierz, J.H. Reicholf, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 165, Hannover.

ARL (Hrg.) (1988):

Räumliche Auswirkungen neuerer agrarwirtschaftlicher Entwicklungen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 177, Hannover.

ARL (Hrg.) (1988):

Integration der Landschaftsplanung in die Raumplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 180, Hannover.

**U. BREMER, H. DE HAEN, P. STEGMANN UND C. THOROE (1988):**

Siedlungsstrukturelle, ökonomische und ökologische Wirkungen von Flächen und Produktionsstillegungen in der Landwirtschaft und deren raumordnerische Bewertung, in: Schriftenreihe Forschung des BMBau, H. 462, Bonn - Bad Godesberg.

**BUNDESMINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1988):**

Flächenstillegung - ein neuer Weg in der EG, Bonn.

**BUNDESMINISTER DES INNERN (Hrg.) (1988):**

Abschlußbericht der Projektgruppe "Aktionsprogramm Ökologie", in: Umweltbrief Nr. 29, Bonn, einschließlich des Materialienbandes zum Abschlußbericht: Argumente und Forderungen für eine ökologisch ausgerichtete Umweltvorsorgepolitik, Mskpt., herausgeg. von der Steuerungsgruppe der Projektgruppe Aktionsprogramm Ökologie, Bonn.

**BUNDESMINISTER FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1985):**

Programmatistische Schwerpunkte der Raumordnung, BT - Drs. 10/3146.

**R. GIESSÜBEL (1988):**

Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft - räumliche Verteilung der Kosten für regional - und umweltpolitisch begründete Kosten (herausgeg. von der ARL), Hannover.

**U. HAMPICKE (1985):**

Die volkswirtschaftlichen Kosten des Naturschutzes in Berlin, in: Schriftenreihe Landschaftsentwicklung und Umweltgestaltung der TU Berlin, H. 35, Berlin.

**U. HAMPICKE (1988):**

Extensivierung der Landwirtschaft für den Naturschutz - Ziele, Rahmenbedingungen und Maßnahmen, in: Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (Hrg.): Schriftenreihe Beiträge zum Artenschutz V, München.

**A. HENZE, J. ZEDDIES (1988):**

Bewertung von Flächenstillegungen (herausgeg. in der Schriftenreihe des BML, H. 355), Münster - Hiltrup.

**B. HEYDEMANN (1981):**

Zur Frage der Flächengröße für den Arten- und Biotopschutz, in: Flächensicherung für den Artenschutz, Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, 31. Jg. (1981), S. 21 ff..

**B. HEYDEMANN (1983):**

Aufbau von Ökosystemen im Agrarbereich und ihre langfristigen Veränderungen, in: Dokumentationsstelle der Universität Hohenheim (Hrg.): Naturschutz in Agrarlandschaften, Sonderreihe Umwelttagung 35, Stuttgart - Hohenheim.

**K.-H. HÜBLER, G. SCHABLITZKI (1988):**

Möglichkeiten der Verflechtung raumplanerischer und agrarpolitischer Vorsorgemaßnahmen zur Sicherung der Wasservorkommen, (Gutachten im Auftrag der BLFR), Mskpt., Berlin.

**D. KORNECK, H. SUKOPP (1988):**

Rote Liste der in der Bundesrepublik Deutschland ausgestorbenen, verschollenen und gefährdeten Farn- und Blütenpflanzen und ihre Auswertung für den Arten- und Biotopschutz, Bonn - Bad Godesberg.

**RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1985):**

Umweltprobleme der Landwirtschaft, BT - Drs. 10/3613, Bonn.

**RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1987):**

Umweltgutachten 1987, BT - Drs. 11/1568, Bonn.

**J. SCHREINER (1988):**

Der Flächenanspruch im Naturschutz, H. 11 der Berichte der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Laufen/Salzach.

**H. STRAUSS (1988):**

Zur Diskussion über Biotopverbundsysteme - Versuch einer kritischen Bestandsaufnahme, in: Natur und Landschaft, 63. Jg., H. 9/1988, S. 374 ff..

#### **Anschrift des Verfassers:**

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler  
Institut für Landschaftsökonomie  
Franklinstr. 28/29  
D-1000 Berlin 10

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1990

Band/Volume: [2\\_1990](#)

Autor(en)/Author(s): Hübler Karl-Hermann

Artikel/Article: [Raumordnungspolitische und regionalpolitische Anforderungen an Förderprogramme zur Flächenumwidmung 30-36](#)