

**Einführungsreferat:
Flächenumwidmungen in der Agrarlandschaft
bieten Chancen für die Gesellschaft, die Land-
wirtschaft und den Naturschutz**

Wolfgang Maucksch

1. Dieses Thema ist seit Jahren aktuell und wird wohl immer aktueller. Denn erstens wollen Teile der Gesellschaft die Subventionierung der agrarischen Überproduktion beendet sehen; zweitens sehen Teile der Gesellschaft negative Folgen der Landwirtschaft auf die Naturgüter, z.B. auf das Grundwasser; drittens erweist sich die Landwirtschaft absolut gesehen als Hauptverursacher des Artenschwundes; und viertens bleibt das Pro-Kopf-Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten immer weiter zurück. Aus diesen und anderen Gründen werden die bisherige Agrar- und die Naturschutzpolitik immer mehr in Frage gestellt.

Die Landwirtschaft darf aber nicht zum alleinigen Sündenbock abgestempelt werden. Nach SUKOPP nutzt die Land- und Forstwirtschaft zwar knapp 90 % der Staatsfläche, verursacht jedoch "nur" 60 % des Artenschwundes (siehe auch Abbildung 1). Der Artenrückgang ist also auf nicht land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen pro genutzter Flächeneinheit etwa fünfmal so groß

ohne absehbares Ende. Nach dem Bedeutungs-Duden heißt Widmung: Schenkung, Zueignung; nach dem Etymologie-Duden kommt dieses Wort aus der Kirchensprache und heißt, daß z.B. eine Kirche oder eine Braut "mit einer Schenkung ausgestattet" wird. Im Straßenrecht bedeutet Widmung die Zuordnung einer Straße zu bestimmten Nutzerkreisen und zu bestimmten Baulasträgern. Im österreichischen Baurecht wird der Begriff "Flächenwidmungsplan" synonym mit dem deutschen "Flächennutzungsplan" verwendet.

Flächenumwidmung ist also die zielgerichtete, langfristig angelegte Zuordnung einer Fläche für eine bestimmte Nutzung, Nichtnutzung, Lastentragung usw.

Derartige Langzeitwirkungen sind zweckmäßig, damit

- sich mit der Umwidmung verbundene Investitionen lohnen (z.B. Siedlungsbau),
- Werte, die nach der Umwidmung allmählich erwachsen, nicht wieder zerstört werden (z.B. WSG, NSG, Erholungslandschaft).

Flächenumwidmungen haben nicht unbedingt sachlich umfassende Wirkungen und beabsichtigen nicht stets totale Nutzungsänderungen. Wenn die Belange des Naturschutzes im Kielwasser anderer naturschutzgerechter Nutzungen erfüllt werden, müssen sie bei naturschutzbezogenen Flächenumwidmungen nicht unbedingt vorherrschen, aber berücksichtigt werden.

3. Bei Flächenumwidmungen können sich agrarpolitische und naturschutzpolitische Ziele ergänzen. So sagte der damalige Umweltstaatssekretär GLÜCK am 21. Mai 1987 in Ansbach: "Für den Naturschutz könnten Flächenumwidmungen eine Jahrhundertchance sein. Das vordringlichste Ziel des Naturschutzes ist es, dem galoppierenden Artenschwund entgegenzuwirken. Dies ist nur durch einen höheren Anteil sehr extensiv oder gar nicht genutzter Flächen möglich. Nur ein Netz von entsprechend naturnahen Flächen ermöglicht letztendlich die Artenvielfalt, die für die Stabilität und Lebenskraft des Naturhaushaltes unerlässlich ist ... Mit einer Flächenreserve kann dann u.a. ein ökologisches Gitternetz aufgebaut werden".

Über das Maß und die Art dieses ökologischen Gitternetzes streiten sich die Geister. Als Faustzahl wird von Naturschützern oft 10 % der Fläche gehandelt. Diese Zahl soll noch vom Alt-Landschaftspfleger SEIFERT stammen, aus einer Zeit also, als der staatliche Zugriff auf private Flächen höher als heute war. Dabei ist zu bedenken, daß allein nach der Biotopkartierung in Bayern der Anteil ökologisch wertvoller Fläche 4,3 % ausmacht.

Eine Spruchweisheit lautet:
Nicht nur der Herrscher verlangt den Zehnten,

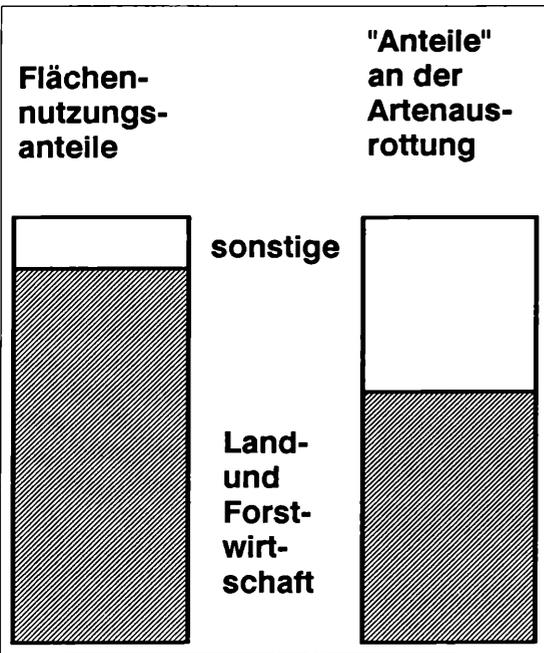


Abbildung 1

2. Eine teilweise Umstrukturierung der Landnutzung muß langfristig geplant und sozial und ökologisch verträglich sein. Das Wort 'Umwidmung' beinhaltet bereits eine langfristige Zielsetzung

(sonst sorgt er dafür, daß der Bauer nicht ordnungsgemäß ernten kann), sondern auch die Natur.

Der genannte 10 %ige Agrarflächenanteil und Teile des Subventionsbedarfes von 45 Mrd. DM allein 1986 durch die EG-Landwirtschaft werden oft als Dispositionsmasse angesehen, die es gilt, im Sinne des Naturschutzes (- nicht unbedingt ausschließlich für den Naturschutz -) zu verwenden. Umwidmungen könnten auch im Zusammenhang Naturschutz-unterstützender Freizeiteinrichtungen, überörtlicher und örtlicher Baumaßnahmen oder Aufforstungen erfolgen.

4. Umwidmungen müssen nicht nur ökologisch, sondern auch sozial- und regionalpolitisch verträglich ablaufen. Flächenumwidmungen sind oft mit Tätigkeits-Umwidmungen oder gar mit Wohnortswechsel der Betroffenen verbunden. Da es jedoch zu den Grundbedürfnissen der meisten Menschen gehört, sich möglichst selten Änderungen ihrer Tätigkeiten und ihres Wohnortes auszusetzen, und da auf dieses Grundbedürfnis freiwillig oft nur bei Verringerung des Arbeitsvolumens, bei Verbesserung des Einkommens oder des Sozialprestiges verzichtet wird, kosten solche Umwidmungen die Gesellschaft viel Geld, wenn sie nicht gegen die Betroffenen durchgesetzt werden sollen. Durch Flächenumwidmungen können zusätzliche landwirtschaftliche Arbeitskräfte gebunden werden, (z.B. Biozidverbot in Bachufer-Nähe fördert dort Heckenaufwuchs und damit den Hek-

kenpflegeaufwand, verringert jedoch Umsatz in der chemischen Industrie).

5. Flächenumwidmungen können auch sachlich und/oder örtlich begrenzt sein. Viele Nutzungen schließen einander aus (z.B. Schafbeweidung und Brachvogel- Lebensraum im Frühjahr), andere können durch rechtlich festgeschriebene Mehrfachnutzungen sinnvoll kombiniert werden (z.B. Wandern durch Wälder). Viele Nutzungen sollten örtlich getrennt werden, aber ineinander verweben sein (z.B. Heckensystem in Agrarlandschaft).

6. Einzelne sektorale Flächenumwidmungen für den Naturschutz durch Verträge und Verwaltungsakte sind grundsätzlich nur Krücken für den Fall, daß pauschal wirkende Umwidmungen im Sinne des Naturschutzes nicht ausreichend greifen. Solche pauschal wirkenden Maßnahmen wären:

- Markt- und Preispolitik für Agrarprodukte
- Änderung der Preise für Energie, Biozide, Importfutter, Stickstoffdünger usw.
- Änderung der naturschutzrechtlichen Eingriffsschwellen, (z.B. Einbeziehung von Immissionen)
- Wirkungsvoller Emissionsschutz
- Werte- und Bewußtseinswandel.

(siehe auch Abbildung 2!)

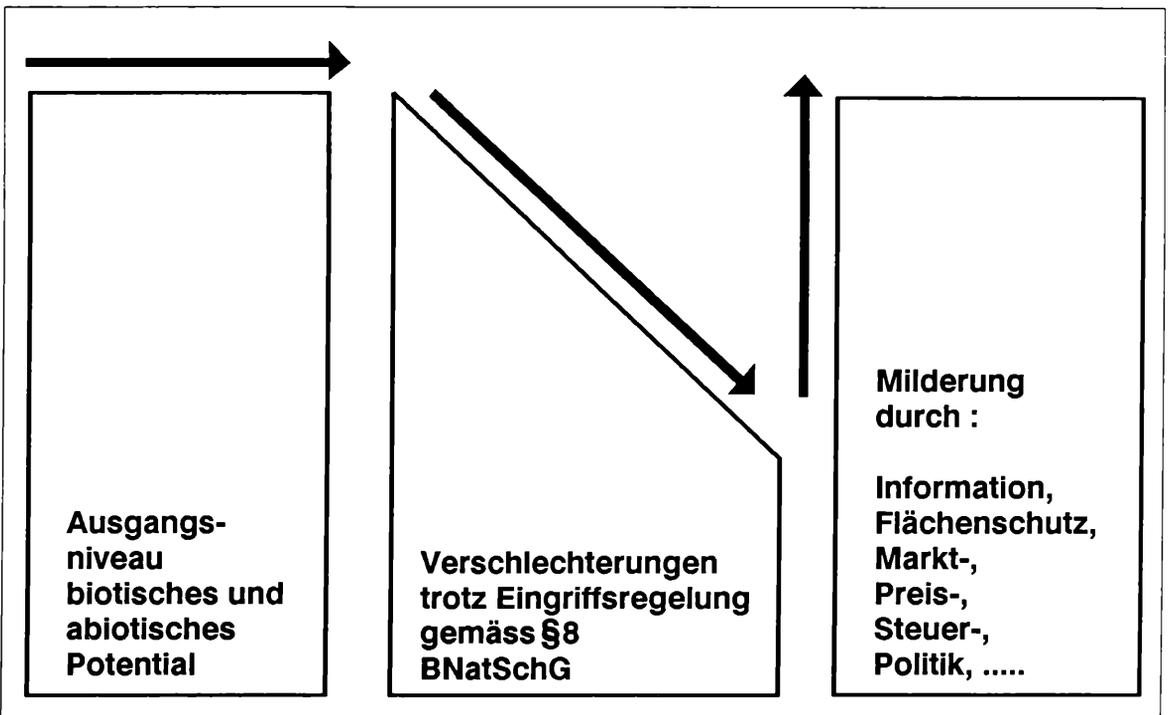


Abbildung 2

7. Im Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935 (in einzelnen Bundesländern gültig bis 1976) wird bereits die große Bedeutung des Bewußtseinswandels und der Einstellungsänderung betont, wenn es dort in der Präambel heißt: "Erst die Umgestaltung des deutschen Menschen schuf die Vorbedingungen für wirksamen Naturschutz".

8. Das Ziel "mehr Naturschutz" kann außer durch Bewußtseinsänderungen auch durch laufende Förderungen und durch Änderungen wirtschaftlicher, rechtlicher und technischer Strukturen erreicht werden. Grundsätzlich bestehen dabei die beiden Alternativen,

- den Landnutzer in seinen Rechten und Möglichkeiten so zu beschneiden, daß er nicht naturschutzfeindlich wirtschaften kann, oder
- dem Landnutzer solche Rahmenbedingungen vorzugeben, daß er Anreiz verspürt, naturschutzgerecht zu wirtschaften.

(Siehe auch Abbildungen 3 und "Übersicht" mit der Gegenüberstellung der Folgen der Leistungs- und der Hoheitsverwaltung im Naturschutz).

Am nachhaltigsten sind Bewußtseinsänderungen; diese können durch (allgemeine) Aus-, Fort- und Weiterbildung und durch (konkrete) Beratung erreicht werden. Mittel dazu sind Erziehung, Information, Öffentlichkeitsarbeit und das Vermitteln besonders einprägsamer Erlebnisse.

Naturschutzgerechte Fördermaßnahmen können durch alle am Naturschutz interessierten Staatsorgane, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes, Verbände und Einzelpersonen erfolgen. Förderungen können als Zielrichtung generell den Naturschutz als umfassendes Ziel haben oder auch andere Ziele, die mit Naturschutzzielen verknüpft sind. Naturschutzförderungen können auch nur partielle Naturschutzziele, wie spezielle Artenschutzziele, zum Inhalt haben.

Regelmäßige Förderungen auf freiwilliger Basis können gut individuell gestaltet werden, sind beim Landwirt meist direkt einkommenswirksam (erhöhen damit das Bruttosozialprodukt), sind jedoch von regelmäßigem Verwaltungshandeln, von regelmäßigen Zustimmungen der Betroffenen und von regelmäßigen Bereitstellungen von Mitteln abhängig. Solche Förderungen belasten den anonymen, ortsfernen Steuerzahler, verursachen vor Ort wenig Probleme, sind beim Förderungs-

Behördliche Einflussmöglichkeiten im Naturschutz				
Motivierung durch	ohne direkte Auszahlung	flächenbezogene Förderungen		Förderung von einmaligen Pflanz-, Bau-, Unterhaltungsmaßnahmen
		regelmässige Zahlung	einmalige Zahlung	
Erziehung, Information	(allgemeine) Aus- und Fortbildung, (konkrete) Beratung 1	2	3	Unterstützung bei Planung und Ausführung 4
Anreiz, Vereinbarung (Leistungsverwaltung)	Belobigungen 5	Pachtähnliche Nutzungsvereinbarungen, Förderungen naturschutzgerechter Nutzungen 6	Kauf, Tausch, Dienstbarkeit 7	Mitfinanzierung, Flächenbereitstellung 8
Zwang (Hoheitsverwaltung)	Einwendungen, Versagung einer Genehmigung, Flächen- und Objektschutz, Bussgelderlass 9	10	Enteignung, enteignende Naturschutzgebietsverordnung 11	12

Abbildung 3

Übersicht

Gegenüberstellung der Folgen von Verwaltungsmitteln im Naturschutz	
Förderungen	hoheitliche Mittel
individuell	pauschal, global
einkommenswirksam	oft einkommensschädlich
bruttosozialproduktsteigernd	oft bruttosozialprodukt-schädlich
belastet anonymen, ortsfernen Steuerzahler	belastet Betroffenen
i.d.R. wenig politischer Widerstand	kann Härten erzeugen
verwaltungsaufwendig	i.d.R. wenig verwaltungsaufwendig
i.d.R. zeitlich begrenzt wirksam	langfristig angelegt
bei Betroffenen oft willkommen	beim Betroffenen oft unwillkommen

empfänger oft hochwillkommen und heben bei ihm das Ansehen des Fördernden. Diese Förderungen können beim Empfänger gewünschte und ungewünschte Bewußtseinsänderungen bewirken und beim Steuerzahler Animositäten gegen den Förderungsempfänger. Für den Naturschutz können sich solche Förderungen dann als ineffektiv herausstellen, wenn sich z.B. wegen kurzer Laufzeit auf naturschutzfachlich wertvollen Flächen nicht die erwarteten Biozönosen entwickeln können.

Im Gegensatz dazu wirken hoheitliche Mittel i.d.R. ohne absehbare zeitliche Begrenzung, so daß Störungen sich entwickelnder naturschutzfachlich wertvoller Ökosysteme nicht zu erwarten sind. Hoheitliche Mittel wirken jedoch bisweilen örtlich und sachlich recht pauschal, belasten unterschiedlich stark die Betroffenen (und erhöhen selten das Bruttosozialprodukt). Solche Mittel entlasten auf Dauer die Verwaltungen, sind jedoch oft beim Betroffenen nicht willkommen.

9. Die Abklärung der naturschutzbezogenen Förderungen in diesem Seminar kann als ein kleiner Baustein zur Lösung eines zentralen Problems des Naturschutzes dienen. Die zentrale Frage

lautet: Wie müssen die wirtschaftlichen, wie die preis-, abgaben- und steuermäßigen Strukturen, wie müssen die agrotechnischen, agrochemischen und agrogenetischen Verhältnisse, wie müssen die Eigentums- und die Rechtsstrukturen, und wie müssen die Förderungsrichtlinien aussehen, damit die Landwirtschaft langfristig leben, die Ernährung der Bevölkerung sichern kann und dabei weitgehend naturschutzgerecht wirtschaftet?

10. Zweck des Seminars soll es sein, für einige derzeit noch für Lebensmittelproduktion verwendete Flächen Nutzungsvorschläge zu machen, die

- sozial und ökologisch vertretbar und
- volkswirtschaftlich akzeptabel sind.

Von den 3 Mitteln zur Durchsetzung des Naturschutzes

- Information
- Anreiz
- Zwang

sollte im Zweifel das erste vorgezogen und das letzte vermieden werden.

11. Literatur

DUDEN - BAND 7 (1963):

Etymologie; Bibliographisches Institut Mannheim

DUDEN - BAND 10 (1970):

Bedeutungswörterbuch; Bibliographisches Institut Mannheim

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM
FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (1987):

Pressemitteilungen vom 28. Mai 1987

REICHSGESETZBLATT (1935):

Reichsnaturschutzgesetz vom 26.6.1935; S. 821

SUKOPP, H., TRAUTMANN, W. u. KORN-ECK, D. (1978):

Auswertung der Roten Liste gefährdeter Farn- und Blütenpflanzen in der Bundesrepublik Deutschland für den Arten- und Biotopschutz; BFANL-Schriftenreihe für Vegetationskunde, Bonn-Bad Godesberg

Anschrift des Verfassers:

Wolfgang Maucksch
Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege

Postfach 1261

D-8229 Laufen a.d. Salzach

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 1987

Band/Volume: [3_1987](#)

Autor(en)/Author(s): Maucksch Wolfgang

Artikel/Article: [Einführungsreferat: Flächenumwidmungen in der Agrarlandschaft bieten Chancen für die Gesellschaft, die Landwirtschaft und den Naturschutz 10-14](#)