

Vertragsnaturschutz und Flächenerwerb – Zwei Seiten einer Medaille ?

Erschienen in: Natur und Landschaft 80, 1, 22-24

1. Einleitung

Die ständig abnehmenden Ressourcen des Naturschutzes, sein schwindender Stellenwert und sich häufende Angriffe auf den Naturschutz und seine Institutionen verlangen eine regelmäßige Überprüfung und Optimierung der Naturschutzstrategien.

Traditionell werden auf dem Gesetz- und Verordnungswege Schutzgebiete ausgewiesen, in denen mit Hilfe von Schutzgebietsverordnungen gewisse naturschutzfachliche Auflagen durchgesetzt werden sollen. Dabei geht es auf landwirtschaftlichen Flächen vor allem darum, den Eintrag von chemisch-synthetischen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln zu verringern, naturschutzgerechte Bearbeitungsmethoden durchzusetzen und eine reichhaltige und natürliche Strukturierung von Landschaftselementen wie Gewässer, Hecken- und Feldgehölze zu erhalten bzw. wieder herzustellen.

Neben diesem hoheitlichen, ordnungsrechtlichen Ansatz, der in einer eher antiautoritär und individualistisch geprägten Gesellschaft nicht zuletzt wegen mangelnder Kontrollmöglichkeiten an seine Grenzen gestoßen ist, haben sich in letzter Zeit zwei weitere Instrumente durchgesetzt, der Vertragsnaturschutz und der Flächenerwerb. Beide beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

2. Vertragsnaturschutz versus Flächenerwerb

Der Vertragsnaturschutz wird in der Regel von der Landwirtschaftslobby favorisiert, bleiben die Landwirte dabei doch Eigentümer oder Pächter und frei in ihrer Entscheidung, Vertragsnaturschutz zu praktizieren oder nicht. In jedem Falle erhalten sie kalkulierbare Zusatzeinkommen, die für manche Betriebe heute überlebenswichtig geworden sind. Die öffentliche Hand zieht aus dem Vertragsnaturschutz den Vorteil, EU-konform den ländlichen Raum fördern zu können. Außerdem werden möglicherweise schlecht zu verwertende Ertragsüberschüsse vermieden und der Tourismus gefördert.

Für den Naturschutz bringt der Vertragsnaturschutz den Vorteil, auf vergleichsweise großer Fläche wirksam werden zu können, unter Umständen auch durch den Einsatz von landwirtschaftlichen Fördermitteln, als Nachteil darf aber nicht übersehen werden, dass der Naturschutz damit

abhängig von der öffentlichen Kassenlage, von der Zustimmung der Landwirte und von der jeweiligen Landwirtschaftspolitik auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene wird.

Der Flächenerwerb hat für den Naturschutz den Nachteil, dass er nur auf einer relativ kleinen Fläche möglich, darüber hinaus abhängig von der Verkaufsbereitschaft der Grundeigentümer und von der Verfügbarkeit entsprechender finanzieller Mittel ist. Er hat aber den großen Vorteil, dass die einmal erworbenen Flächen auf Dauer Naturschutzzwecken dienen und der jeweilige, dem Naturschutz verpflichtete Eigentümer frei ist, die Flächen unter naturschutzfachlichen Auflagen an Nutzer zu verpachten.

3. Flächenerwerb in den neuen Ländern

Insbesondere das Argument der Dauerhaftigkeit hat nach der Wiedervereinigung gerade in den neuen Ländern dazu geführt, dass die jahrzehntelangen Vorbehalte gegenüber dem Landerwerb von vielen, dem Naturschutz verpflichteten Vereinen, Stiftungen und Verbänden aufgegeben und im großen Umfang Flächen erworben wurden.

Der Flächenerwerb erwies sich Anfang der 90iger Jahre, als sich in den neuen Ländern das europäische Fördersystem erst im Aufbau befand, in einer sehr naturschutzfreundlichen Zeit als vergleichsweise einfach. Zwar waren die Eigentumsverhältnisse kompliziert und häufig ungeklärt, die Quadratmeterpreise aber niedrig und die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer, die häufig selbst nicht mehr in der Landwirtschaft tätig waren, hoch.

Im Laufe der Jahre wurden aber von privaten Naturschutzorganisationen oder von der öffentlichen Hand ganz überwiegend nur solche Flächen erworben, die entweder bereits aus Naturschutzgründen aus der Nutzung genommen waren (Totalreservate) und in bereits ausgewiesenen Schutzgebieten lagen oder es handelte sich um Bergbaufolgeflächen bzw. munitionsverseuchte Manövergebiete, für die es aus unterschiedlichen Gründen keine Nutzer und auch keine anderen Interessenten und damit Konkurrenten gab (Johst und Lehmann 2004). Bei den ehemaligen Militärfeldern versuchten sich die Länder, durch eine teilweise kostengünstige Übertragung an gemeinnützige Eigentümer ihrer Munitionsentsorgungs- und Verkehrssicherungspflichten auf elegante Weise zu entledigen. Auch die Übertragung von Bergbaufolgelandschaften von der öffentlichen Hand an private Naturschutzorganisationen war für die Länder eine recht kostengünstige Variante, weil dadurch teure Rekultivierungsarbeiten entfielen (Wälter 2004).

So hat die Stiftung Naturlandschaften Brandenburg gut 10.800 ha Konversionsfläche zugesprochen bekommen und zwar auf den drei ehemaligen Truppenübungsplätzen Jüterbog/West (6.940 ha), Jüterbog/Ost (660 ha) und Lieberose (3.200 ha). Mit der Genehmigung der bereits unterzeichneten Verträge durch die Stiftungsbehörde wird noch im Jahr 2004 gerechnet (Kirschey und Meckelmann 2004).

Die Stiftung Nationales Naturerbe des Naturschutzbundes hat bisher 1750 ha von der BVVG erworben und 900 ha Bergbaufolgeflächen von der öffentlichen Hand, darüber hinaus 200 ha Privatflächen. Im Jahr 2004 will die NABU-Stiftung weitere 500 ha erwerben, die ihr zum Preis von 3 Ct./m² angeboten werden. Insgesamt soll das Schutzgebiet „Naturparadies Grünhaus“ 2000 ha betragen (Hennek 2004). Sieben NABU-Landesverbände planen nach dem Erfolg der Stiftung Nationales Naturerbe eigene Stiftungen des Landesverbandes.

Auch die Heinz-Sielmann-Stiftung hat großflächig Truppenübungsplätze und alte Tagebaue übernommen, im Jahr 2000 bereits die ersten 770 ha Bergbaufolgelandschaften im Bereich des ehemaligen Dorfes Wanninchen. Im Laufe der Jahre ist der Besitz der Stiftung um das Naturparkzentrum Wanninchen auf knapp 2700 ha zusammenhängende Fläche angewachsen. Im Sommer 2004 hat die Stiftung den 3400 ha großen traditionellen Truppenübungsplatz Döberitzer Heide westlich Berlins gekauft.

Der Förderverein „Feldberg-Uckermärkische Seenlandschaft“ hat mit Hilfe von Sponsoren 683 ha des ehemaligen russischen Truppenübungsplatzes „Tangersdorfer Heide“ erworben, weitere 4267 ha im Rahmen des Naturschutzgroßprojektes von gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung des Bundes.

An diesen wie an vielen anderen Beispielen lässt sich zeigen, dass abgesehen von Truppenübungsplätzen und Bergbaufolgelandschaften und abgesehen von BVVG-verwalteten Flächen in Schutzgebieten dieses Förderprogramm des Bundes die einzige Möglichkeit in Deutschland bietet, großflächig Naturschutzflächen zu erwerben (Scherfose 2003). Im Rahmen des nunmehr abgeschlossenen Naturschutzgroßprojektes Drömling wurden bis 2003 beispielsweise 3560 ha erworben.

Schwierig und infolgedessen auch selten ist der Erwerb von landwirtschaftlich oder fischereilich genutzten Flächen, die von der BVVG verwaltet werden oder der öffentlichen Hand gehören. Insbesondere die jeweiligen Nutzer und ihre Verbände wehren sich zunehmend gegen den Verkauf von nutzbaren Flächen und versuchen, wenn es ihnen rechtlich nicht möglich ist, diesen politisch zu verhindern.

4. Naturschutz in der Uckermark und im Nationalpark Unteres Odertal

Ein besonders kuriose Beispiel ist gerade in der Uckermark, einem der ärmsten und wirtschaftlich in jeder Hinsicht einen der schwächsten Landkreise der Bundesrepublik Deutschland, zu beobachten. So hat der Kreistag in Prenzlau Ende 2003 beschlossen, einen Kaufvertrag rückabzuwickeln, mit dem der Kreis Fischteiche an den diese Teiche bewirtschaftenden Fischereibetrieb verkaufen wollte, allein aus der Sorge, das Land Brandenburg könne sein Vorkaufsrecht wahrnehmen, die Flächen erwerben und als Eigentümer dann Naturschutzauflagen für den Pächter festlegen. Der hochverschuldete Kreis verzichtet also auf Einnahmen, um befürchtete Naturschutzmaßnahmen des Landes zu unterlaufen.

In der Praxis sind die Sorgen und Ängste der Nutzer, sie könnten von ihnen gepachtete, prioritär dem Naturschutz gewidmete Flächen nicht mehr nutzen, meistens unbegründet. Dies zeigt sich beispielsweise im Unteren Odertal, wo der Verein der Freunde des Deutsch-Polnischen Europa-Nationalparks Unteres Odertal e. V. im Kerngebiet des Naturschutzgroßprojektes des Bundes 3300 ha Flächen erworben hat, von denen er die meisten unter naturschutzfachlichen Auflagen an die bisherigen Nutzer verpachtet (Vössing und Gille 1994, Vössing 1994, 1998). Kaum einer der Pächter hat nach dem Eigentumsübergang auf den Verein auf seinen Pachtvertrag verzichtet, praktisch alle haben ihre bestehenden Pachtverträge beibehalten oder sogar, trotz deutlicher Pachtzinssteigerungen, neue abgeschlossen, weil es sich wegen der umfangreichen Agrarsubventionen für sie wirtschaftlich ganz offensichtlich lohnt. Der Verein findet für alle Flächen, die er zu seinen naturschutzfachlichen Bedingungen verpachten möchte, Pächter, ja es gibt weit mehr Pachtwünsche, als der Verein erfüllen kann.

5. Vertragsnaturschutz vor der Pleite

Die Nachteile des Vertragsnaturschutzes sind gerade in den letzten Jahren sehr deutlich geworden. Die äußerst angespannten Haushalte des Bundes und der Länder führten zu einer ständigen Reduktion der für den Vertragsnaturschutz vorgesehenen Haushaltsmittel. So sanken die von der brandenburgischen Landesregierung bereitgestellten Mittel für den Vertragsnaturschutz von 10,01 Mio. € im Jahr 1995 auf 6,17 Mio. € im Jahr 2002, kontinuierlich um fast die Hälfte. Im Jahr 2004 stehen in Brandenburg für den Vertragsnaturschutz statt wie im Vorjahr 6,5 Mio € nur noch 1,87 Mio € zur Verfügung. Die durchschnittliche Vergütung für alle flächenbezogenen Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes im Zuständigkeitsbereich des Landesumweltamtes sank parallel dazu von 230,- €/Jahr/ha im Jahr 1995 auf 158,- €/Jahr/ha im Jahr 2002, die Vertragsfläche und die Anzahl der geförderten Betriebe sanken im gleichen Zeitraum um 50 %. In anderen Bundesländern sieht es ähnlich aus. Die nicht mehr geförderten Flächen werden in der Regel von ihren Nutzern wieder konventionell bewirtschaftet. Es war sicher schön, in den finanziell fetten Jahren für einige Zeit etwas für die Artenvielfalt getan zu haben, viele seinerzeitige Erfolge werden aber heute angesichts knapper Kassen wieder rückgängig gemacht.

Auch die Stilllegungsflächen haben nur vorübergehend der Artenvielfalt oder der Grundwasserreinhaltung dienen können. Wegen der landwirtschaftlichen Überproduktion lag der obligatorische Stilllegungssatz bisher bei 10 %. Nach dem Dürrejahr 2003 wird er von der EU nun auf 5 % abgesenkt. Angesichts der weltweiten Klimaänderung, der damit verbundenen Versteppung und des Bevölkerungswachstums wird es trotz Gentechnik auf Dauer nicht möglich sein, auf weniger Fläche immer mehr Nahrungsmittel zu produzieren, das heißt, in absehbarer Zeit wird es auch diese 5% Stilllegungsflächen nicht mehr geben. Außerdem wurden die Stilllegungsflächen im Rahmen der Rotationsbrache sowieso immer wieder verlegt, so dass sich keine dauerhaften, natürlichen Lebensräume entwickeln konnten (Vössing 1996).

6. Flächenerwerb hat Zukunft

Dem Flächenerwerb kommt in Zukunft, wenn auch bei zunehmenden Schwierigkeiten, sicher eine wachsende Bedeutung zu. Das haben auch die großen deutschen Umwelt- und Naturschutzverbände BUND und NABU mit Euronatur und der NABU-Stiftung Nationales Naturerbe erkannt. Nur so ist es möglich, langfristig, dauerhaft und großflächig Naturschutzflächen zu sichern, nicht nur als Wildnisgebiete, sondern auch als extensiv bewirtschaftete Nutzflächen.

Gerade bei Wildnisgebieten, also Flächen, für die sich keinerlei Einnahmen erzielen lassen, ergeben sich aber erhebliche Verwaltungskosten, beispielsweise die Beiträge zu den Wasser- und Bodenverbänden oder Verkehrssicherungskosten. Nur dann, wenn die Vereine, Stiftungen und Verbände Möglichkeiten haben, diese Kosten gering zu halten oder wenn der Gesetzgeber ihnen diese Möglichkeiten eröffnet, wird sich dieses Konzept „Naturschutz durch Flächenerwerb“ auch großflächig durchsetzen können.

7. Zusammenfassung

Der Naturschutz steht finanziell und politisch im globalisierten Europa, vor allem in Deutschland und dort auch in Brandenburg unter erheblichem Druck, wird oft ohne sachliche Begründung als Sündenbock für die wirtschaftliche Misere verantwortlich gemacht. Frühere Naturschutzerfolge werden in Frage gestellt. Diese Situation erfordert eine kritische Bilanz: Was haben die beiden Strategien Vertragsnaturschutz und Flächenerwerb gebracht und wo liegen ihre Stärken und Schwächen, ihre Vor- und Nachteile, wo liegen ihre Potentiale für die Zukunft?

Untersucht wird schwerpunktmäßig der Flächenerwerb von Naturschutzinstitutionen in den neuen Ländern, insbesondere in Brandenburg. Dort haben Vereine, Verbände und Stiftungen in erheblichem Umfang Flächen erworben und übertragen bekommen, in der Regel alte Manövergebiete oder Bergbaufolgelandschaften, bis auf den Förderverein im Unteren Odertal aber kaum landwirtschaftlich genutzte Flächen. Daraus ergibt sich ein enormes Naturschutzpotential für die Zukunft, aber auch eine erhebliche, schwer kalkulierbare Belastung wegen der Verkehrssicherungspflichten und der Beiträge zu den Wasser- und Bodenverbänden.

Literatur:

Hennek, F. (2004):

Das große Krabbeln nach der Kohle – ein Naturparadies entsteht, Naturmagazin (2), 41

Johst, A. und R. Lehmann (2004):

Verbotene Landschaft – Militärflächen und Naturschutz, Naturmagazin (2), 4-5

Kirschey, T. und H. Meckelmann (2004):

Perspektiven für holistische Naturschutzethik – neues aus der Arbeit der Stiftung Naturlandschaften Brandenburgs, Naturmagazin (2), 17

Scherfose, V. (2003):

Stand der Übertragung von BVVG-Flächen zu Naturschutzzwecken, Naturschutz- und Landschaftsplanung 35, (10), 317

Vössing, A. (1994):

Naturschutzprojekt „Unteres Odertal“, Der Falke (7), 219-250

Vössing, A. (1996):

Seltsame Hassliebe, Grünstift 14, (5), 32-35

Vössing, A. (1998):

Der Internationalpark Unteres Odertal – Ein Werk- und Wanderbuch, Stapp-Verlag Berlin, 313 S.

Vössing, A. und H. Gille (1994):

Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung – Projekt: Unteres Odertal - Brandenburg, Natur und Landschaft 69 (7/8), 323-331

Wälter, Th. (2004):

Naturschutz und Bergbau in Südbrandenburg, Naturschutz und Landschaftspflege in Brandenburg, 13 (2), 56-63