

Kulturlandschaft und Naturschutz

Probleme-Konzepte-Ökonomie

Bearbeitet von
Prof. em. Dr. Ulrich Hampicke

1. Auflage 2013. Taschenbuch. xvi, 337 S. Paperback
ISBN 978 3 8348 1276 6
Format (B x L): 16,8 x 24 cm

[Wirtschaft > Wirtschaftspolitik, Öffentliche Wirtschaftsbereiche > Umweltökonomie](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Das erste Ziel dieses Buches besteht darin, in Erinnerung zu bringen, dass die traditionelle mitteleuropäische Kulturlandschaft etwas Einmaliges auf der Erde ist. Ihre Bewohner sollten stolz auf sie sein. Zu ihr gehört auch fast der gesamte Wald; aus rein praktischen Erwägungen beschränken wir uns jedoch auf das Offenland, welches zum größten Teil landwirtschaftlich genutzt wird. Die Synthese aus Nutzung, Vielfalt und ästhetischem Reiz hat ihre Wurzel in der nacheiszeitlichen Geschichte von Natur und Mensch; ob wir dieses Zusammenwirken schon vollständig verstehen, ist gar nicht sicher (PLACHTER 2004). Länder in Ostasien oder Ostafrika haben eine andere Kulturlandschaft; die europäischen Siedlungsgebiete in Nordamerika und Australien haben eigentlich keine. Mitteleuropas Beitrag zur weltweiten Erhaltung der Biodiversität erschöpft sich zwar nicht im traditionell genutzten Offenland, wenn nur an den Buchenwald in seiner standörtlichen Vielfalt gedacht wird, jedoch ist dieses ein sehr wesentlicher Bestandteil.

Vor allem durch die Intensivierung der Landwirtschaft haben wir die Kulturlandschaft in den vergangenen 60 Jahren schlecht behandelt. Besonders die Artenvielfalt hat darunter gelitten, aus großen Gebieten ist sie verschwunden. „Wir“ sind nicht nur die Landwirte (3 % der Bevölkerung), die hier direkt Hand anlegten, weil sie unter ökonomischen Zwängen oft nicht viel anders konnten, sondern auch die 97 % der übrigen Bevölkerung, die die Folgen der hochintensiven Landwirtschaft genießen, indem sie im Schnitt nicht mehr 50 %, wie noch 1950, sondern nur noch etwa 10 % ihres verfügbaren Haushaltseinkommens für Nahrungsmittel ausgeben müssen.

Diese Tatsachen haben vielfach zu dem verfestigten Bild geführt, dass hier ein historisch unvermeidlicher und nicht rückgängig zu machender Tausch eingegangen worden ist: Früher gab es teures Brot, harte Arbeit, Not und Artenvielfalt, heute dagegen Luxusversorgung mit Nahrung und dafür Artenarmut. Etwas anderes als diese beiden Bündel ist vielen Menschen nicht vorstellbar, man meint, nicht einmal mehr wählen zu können und sich einfach fügen zu müssen.

Dieses Buch möchte zum zweiten den Schein der Unausweichlichkeit, der sich hier verbreitet hat und vielleicht sogar gehütet wird, zerreißen. Niemand kann die Zeit zurückschrauben, kaum jemand trauert den materiellen Lebensumständen vor 150 Jahren nach. Nostalgie ist gewiss fehl am Platze – wie KONOLD (2005) treffend feststellt, waren alle Dinge, die wir heute als „traditionell“ schätzen, irgendwann einmal Innovationen und haben frühere Landschaftsnutzer in ihrer Zeit stets ebenso praktisch und an ihrem Vorteil orientiert gedacht und gehandelt wie heutige.

So wahr dies ist, war doch der Landschaftswandel der letzten 50 Jahre unvergleichlich radikaler und schneller als jeder Wandel zuvor. Eine solche Situation gebietet, nicht nur nach vorn, sondern auch zurück zu blicken und danach zu trachten, Werte zu bewahren. Es ist zu befürchten, dass anders als bei früherem langsamen Landschaftswandel die Verluste an Altem nicht hinreichend durch Gewinne an Neuem kompensiert werden. Dieses Buch möchte Wege weisen, wie mit entsprechendem politischen Willen, aber auch bürgerlichem Engagement, die alten Werte der Kulturlandschaft wenigstens exemplarisch fortleben können und insbesondere deren reiches Arteninventar so stabilisiert werden kann, dass nicht mehr dessen völliger Verlust befürchtet werden muss. Das wäre nicht kostenlos zu haben, und diese Kosten bekannt zu machen, ist ein weiteres Ziel des Buches.

Zum dritten möchte dieses Buch Naturschützern und der allgemeinen Öffentlichkeit einfach Fakten über die heutige landwirtschaftliche Nutzung der Kulturlandschaft vermitteln. Der Grad der Kenntnislosigkeit in vielen Kreisen ist hoch. Daher wird auch in Tabellen und Übersichten manches mitgeteilt, was dem, der *nur* Naturschutz im Auge hat, vielleicht nicht unbedingt wissensnotwendig erscheint. Viele Leser werden sich dennoch dafür interessieren, zumal manche solide Information trotz des Internets nur mit Mühe zu beschaffen ist.

Der Leser wird schnell eine gewisse, wenn man so will, einseitige Akzentsetzung bemerken, die nur zu akzeptieren gebeten werden kann. Der Arten- und Biotopschutz sowie die ästhetische Qualität der Landschaft werden mit Verve thematisiert, der Schutz der Ressourcen Boden, Gewässer und Atmosphäre auch, teils sogar recht ausführlich, aber eher mehr pflichtgemäß. Hierfür gibt es drei Gründe: (1) Der Autor ist mit dem Herzen Naturschützer, und ein Buch will mit dem Herzen geschrieben sein. (2) Eine detailliertere Behandlung des Schutzes der genannten Ressourcen¹ hätte den Umfang des Buches gesprengt und die Hinzuziehung dort ausgewiesener Mitautoren erfordert. (3) Ungenügender Boden-, Gewässer- und Atmosphärenschutz sind eine Folge zu lascher Regeln und könnten weitgehend korrigiert werden, ohne den Grundcharakter der heutigen, auch der konventionellen Landwirtschaft in Frage zu stellen. Diese Landwirt-

¹ In der Literatur ist vielfach vom „abiotischen“ Ressourcenschutz die Rede. Diese Bezeichnung wird im Folgenden vermieden. Boden und Gewässer sind das Gegenteil „abiotischer“ Ressourcen, sie sind höchst belebt. Etwas besser sind die Begriffe „physische Ressourcen“ und „Ressourcenschutz“, die nachfolgend zur Vermeidung wiederholter Aufzählungen (Boden, Gewässer, Atmosphäre) gelegentlich benutzt werden.

schaft steht dagegen mit der Artenvielfalt in einem grundsätzlichen Konflikt. Dessen Bewältigung ist das schwierigere Problem und gelingt nicht wie im Fall der physischen Ressourcen allein durch konsequentere Einforderung von Pflichten, sondern erfordert innovative Konzepte, oder wie es ein früherer Bundespräsident formulierte, einen „Ruck“. Dies ist der Hauptgrund für die bevorzugte Behandlung der Biodiversität² in diesem Buch.

Das Buch führt die „Ökonomie“ im Titel. Der Leser erwartet hier mit Recht handfeste Dinge, wie die schon erwähnten Kosten einer die Artenvielfalt stärker respektierenden Landnutzung. Dies erschöpft allerdings die Reichweite der Ökonomik nicht. Sie ist die Wissenschaft (und auch Kunst!) des vernünftigen Umgangs mit dem Phänomen der *Knappheit* auf allen denkbaren Ebenen. Wie kann Knappheit gelindert werden und was sind die Konsequenzen dessen? In unserem Fall: Wie kann die Knappheit an artenreichen Biotopen gelindert werden? Gelegentlich wird von „ökonomischer Theorie“ oder „agrarökonomischer Theorie“ die Rede sein. Der Leser sei darauf vorbereitet, dass dort nur die einfachsten Grundkonzepte zur Sprache kommen werden, sozusagen der Stoff des ersten Semesters. Diese elementaren Konzepte erklären aber das meiste.

Das Buch gliedert sich einschließlich dieser Einleitung in elf Kapitel. Diejenigen unter ihnen, welche viel „Stoff“ und kompliziertere Argumentationen enthalten, sind zu Beginn mit einer stichwortartigen Zusammenfassung versehen.

Nachfolgend skizziert das zweite Kapitel das Werden der mitteleuropäischen Kulturlandschaft in vorgeschichtlichen und geschichtlichen Zeiten sowie ihren gegenwärtigen Zustand. Dies haben andere Autoren in größerem Detail und viel kompetenter getan (ELLENBERG 1996, insbesondere Kapitel 2, S. 38–110, SCHROEDER 1998, BLACKBOURN 2008, KÜSTER 2010). Eine kurze und hoffentlich weitgehend korrekte Einleitung dieser Art dürfte jedoch die Lesefreude und das Verständnis der folgenden Kapitel heben. Leider verbietet der verfügbare Raum, hier auf besonders interessante Extremlandschaften, wie die Küstenregion und das Hochgebirge einzugehen; hierzu sei besonders auf HABER (2011/2012) verwiesen.

Das zweite Kapitel legt Fakten dar, das dritte Kapitel bewertet diese. Wie und mit welchen Argumenten ist der gegenwärtige Zustand der Kulturlandschaft zu beurteilen? Wer ist überhaupt dazu berufen? Ein Ausdruck gesellschaftlicher Bewertung ist ohne Zweifel die Gesetzeslage. Diese fordert nach Buchstaben und Geist, dass die Tier- und Pflanzen-

² Bis hierher sind im Text schon die Begriffe „Artenvielfalt“, „Biodiversität“, „Arten- und Biotop-schutz“, „Ressourcenschutz“ sowie „Naturschutz“ gefallen. Haarspalterischer Terminologiestreit ist eine Plage in der Wissenschaft. Begriffe und Texte müssen so exakt sein, wie es der jeweilige Zusammenhang erfordert, nicht aber soweit, wie man es unabhängig von ihm treiben könnte. Ein etwas großzügiger Umgang im Interesse des Leseflusses führt in diesem Buch an keiner Stelle zu Missverständnissen. Wir gebrauchen „Artenvielfalt“ und „Biodiversität“ synonym als Ausdrücke messbarer und erlebbarer Artenfülle. „Naturschutz“ ist Schutz und Förderung dieser Fülle. Präzisiert sei allein, dass mit „Artenschutz“ stets der Schutz der Artenfülle im Allgemeinen und nicht der spezielle Schutz gesetzlich als besonders schutzwürdig klassierter Arten (etwa in §§ 44 ff. BNatSchG oder in den Anhängen der FFH-Richtlinie) gemeint ist.

welt einschließlich ihrer Lebensräume zu schützen ist, ohne die Agrarlandschaft, nicht einmal die Äcker, davon auszunehmen. Der rechtliche Rahmen ist letztlich die Kodifizierung ethischer Überzeugungen. Wir überprüfen in aller Kürze die Aussagen der Ethik zum Naturschutz und deren Anwendbarkeit in der Kulturlandschaft. Auch versuchen wir, soweit es die Datenlage zulässt, etwas über die „Volksmeinung“ zur Kulturlandschaft zu erfahren, die Meinungen der Naturschützer und der Nicht-Naturschützer. Für den Ökonomen steht im Reich der Werte die „Abstimmung mit dem Geldschein“ im Vordergrund. Wir werden auch diesen zwar engen, aber in sich konsistenten Ansatz beleuchten.

Das vierte Kapitel entwirft ein Konzept für empfehlenswerte Maßnahmen. Natürlich sind auch hundert andere Pläne denkbar; dem einen Leser wird der hier vorgelegte Inhalt zu viel, dem anderen zu wenig sein. Aber von irgendeinem Konzept muss ausgegangen werden. Das hier Vorgelegte lehnt sich weitestgehend an gesichertes Wissen, Erfahrungen über Realisierbares und unter Fachleuten unkontroverse Ideen an.

Im fünften Kapitel wird gefragt: „Was kostet das?“ Glücklicherweise hat die landwirtschaftliche Betriebswirtschaftslehre in der Vergangenheit Erkenntnisse erbracht, die die Konsequenzen der notwendigen Umorientierungen auf der betrieblichen Ebene in vielen Fällen hinreichend genau abschätzen lassen. Diese Erkenntnisse werden vorgestellt und gestatten auch eine grobe Abschätzung der Gesamtkosten der hier empfohlenen Maßnahmen.

Das sechste Kapitel vertieft die ökonomische Betrachtung, verlässt die betriebliche Ebene und wendet sich der Analyse gesellschaftlicher Strukturen und den dabei auftretenden ökonomischen Grundfragen zu: Was verstehen wir eigentlich unter ökonomischem Wert? Was ist genau eine Norm und was ist ein Preis – wann ist das eine und wann das andere Regelungsinstrument besser geeignet? Wie wirken sich ökonomische Anreize (bzw. ihr Fehlen) aus? Was passiert beim Tausch und auf Märkten? Warum gibt es für bestimmte Güter (besonders die Biodiversität) keine Märkte und was ist dann zu tun? Welches Muster der Verfügungsrechte über ökonomische Ressourcen besteht in der Landschaft? Der Leser wird bemerken, dass sich diese Fragen, so tief sie sind, verständlich beantworten lassen. Das wenigste, was in diesem Buch angestrebt wird, ist der *Schein* der Wissenschaftlichkeit in Gestalt geschraubten Fachjargons. Joseph Beuys' berühmter Ausspruch, dass jeder Mensch ein Künstler ist, kann dahingehend erweitert werden, dass auch jeder Mensch ein Ökonom ist, sofern er nur vernünftig nachdenkt. Für besonders interessierte Leser werden allerdings einige zentrale Begriffe in Anhängen exakt-mathematisch dargelegt.

So wenig der heutige Zustand der Landschaft ohne Wissen über die Naturgeschichte und menschliche Einflussnahme seit dem Rückzug des Eises verstanden werden kann, ist auch ein Verständnis der gesellschaftlichen Konfliktlage nicht ohne einen Blick auf die Entwicklung von Landwirtschaft und Agrarpolitik in den Jahrzehnten seit dem Zweiten Weltkrieg möglich. Heutige Institutionen, Strukturen, Ansprüche, Denkweisen, Argumente und auch Vorurteile haben sich in diesen Jahrzehnten gebildet. Das siebte Kapitel fragt daher: In welcher ökonomischen Lage befindet sich die Landwirtschaft (sofern von

„der“ Landwirtschaft als ganzer hier gesprochen werden darf) und wie kam es dazu? Neben dem Markt spielt hier bekanntlich der Staatseinfluss eine zentrale Rolle.

Die Kapitel acht und neun beinhalten ausführliche und mit konkreten Vorschlägen zur Weiterentwicklung versehene Behandlungen der beiden Fragen: Wie sind die *Pflichten* der Landnutzer in der Kulturlandschaft und wie sind ihre *Eigeninteressen* zu umreißen – welche Rolle sollen beide spielen? Diese beiden Kapitel sind das Kernstück der vorliegenden Analyse.

Jeder Landnutzer wirkt in einem Geflecht von Aufgaben und Pflichten. Diese werden im achten Kapitel vorgestellt. Das landwirtschaftliche Fachrecht definiert eine verbindliche „Gute fachliche Praxis“. Darüber hinaus resultieren Pflichten aus der Inanspruchnahme von Förderungen, die sogenannte „Cross Compliance“. Es ergibt sich die Frage, ob diese Pflichtnetze eindeutig oder vage, zu streng oder zu lasch konzipiert sind und welche Weiterentwicklungen zu empfehlen sind. Hierzu wird ein Vorschlag unterbreitet.

Im neunten Kapitel wird die Frage gestellt: Wäre es nicht das Beste, wenn Landwirte in ihrem eigenen Interesse anstatt per Verordnung Beiträge zu gesellschaftlich erwünschten Zielen leisten würden? Es wird begründet, warum man diese Frage vor allem im Zusammenhang mit der Artenvielfalt stellen muss. Ansätze hierzu gibt es, etwa in Gestalt des Vertragsnaturschutzes und der Agrarumweltprogramme. Wer sich aber mit ihnen beschäftigt hat, sieht, dass hier substantielle Fortentwicklung zu wünschen ist. In einem ist sich der Ökonom sicher: Wäre Naturschutz profitabel, so gäbe es ihn so wie jedes andere profitable Gewerbe. Erhält der Landwirt Geld nur für den Weizen, nicht aber für die Kornblumen, so produziert er zu 100 % Weizen und zu 0 % Kornblumen. Wir wollen nicht so verwegen sein, diese Relation umzudrehen. Mit Sicherheit werden aber *einige* Kornblumen dort wachsen, wo der Bauer einen angemessenen und verlässlichen Lohn auch für sie erhält. Natürlich steht hier die Kornblume als Symbol für die frühere Schönheit der Kulturlandschaft und geht es im Naturschutz auch um subtilere Ziele als die Erhaltung der Kornblume.

Das anschließende Kapitel zehn betrachtet drei Spezialprobleme, die jeweils ein eigenes Buch füllen könnten, wegen ihrer oft verkannten ökonomischen Bedeutung bzw. ihrer Aktualität in einem heutigen Buch zur Kulturlandschaft jedoch nicht fehlen dürfen. Beim ersten handelt es sich um die deutsche Eingriffsregelung im Naturschutzrecht und beim zweiten um den Energiepflanzenanbau, der auch im Zusammenhang mit der Biodiversität die Gemüter bewegt. Drittens werden einige ausgewählte Aspekte des Ökologischen Landbaus angesprochen, die keinesfalls eine umfassende Beurteilung dieser Richtung zu geben beanspruchen. Allein ihre Bedeutung für die in diesem Buch behandelten Fragen soll ausgelotet werden.

Zum Schluss wird im Kapitel elf noch einmal kurz darauf zurückgekommen, dass es Ideen und auch Ideologien sind, die das Wirken in der Landschaft antreiben. Kann es gelingen, Landwirte von den Ideen dieses Buches zu überzeugen? Hierzu gibt es skeptische und dabei sehr kompetente Stimmen. Es wird darzulegen versucht, dass die Landwirtschaft, auch wenn es in ihr wie überall manche gestrige Betonköpfigkeit gibt, einer vertrauenswürdigen gesellschaftlichen Initiative zum Umdenken durchaus geneigt sein

kann. Insofern ist dieses Buch eines der „landwirtschaftsfreundlichsten“ aus der Sicht des Naturschutzes, woraus es sich das Recht ableitet, auch hier und da Kritisches anzumerken.

Mediennotorische Themen, wie besonders die eher industriemäßige als landwirtschaftliche Massentierhaltung,³ werden gar nicht angesprochen. Diese Erscheinungen sind unschön, zum Teil skandalös und mögen manche Probleme in der Landschaft noch verschärfen. Der Umkehrschluss lautet aber: Selbst wenn es die industrielle Masthähnchen-, Legehennen und teils auch Schweinefabrikation nicht gäbe, müsste die gegenwärtige Landwirtschaft reformiert werden, um das wertvolle Erbe der Kulturlandschaft zu bewahren. Diese Bewahrung ist aber das Anliegen des vorliegenden Buches.

Mancher Leser wird fragen, warum der Ökologische Landbau keine größere Rolle bei den hier vorgelegten Argumenten spielt. Nicht wenige unter denen, die dies fragen, sind vielleicht der Überzeugung, dass man sich die gesamte umständliche Argumentation im Folgenden sparen könnte, wenn man nur auf einen Schlag den Ökologischen Landbau auf 100 % der Fläche einführt. Dieses Buch meidet jedes Bekenntnis für eine landbauliche Richtung und blickt allein auf Fakten, Probleme und Lösungsmöglichkeiten. Wenn dem Ökologischen Landbau als Thema nur wenige Seiten und diese auch nur kurz vor dem Schluss gewidmet werden, so ist dies in keiner Weise ein Ausdruck seiner Geringschätzung. Die wenigen Seiten genügen vielmehr, um seine Stärken in Bezug auf das in diesem Buch Gewünschte, aber auch seine Grenzen aufzuzeigen.

Dieses Buch argumentiert auf der Ebene ordnungspolitischer Grundsatzfragen. Es ist nicht beabsichtigt, praxisreife und unmittelbar anwendbare Konzepte oder gar Rezepte zu liefern. Alle in der Politik oder Behördenpraxis tätigen Leser werden zunächst die völlige Weltfremdheit und Unmöglichkeit der Realisierung der nachfolgenden Vorschläge konstatieren. Das mag so sein, aber wir sollten uns das Privileg gestatten, gelegentlich in Jahrzehnten und nicht in Wochen zu denken.

So aufmunternd diese Einleitung als Ganze sein soll, kann doch ein Punkt nicht verschwiegen werden, der einige Tropfen Wasser im Wein bedeutet. Seit 40 Jahren wird in deutscher Sprache über die Themen dieses Buches publiziert, werden Gutachten erstellt und Konzepte ersonnen. Anfangs der 1970er Jahre veröffentlichte Haber sein Konzept der Differenzierten Landnutzung (unter anderem HABER 1972). Ein frühes Highlight war der Sammelbericht Umweltschutz in Land- und Forstwirtschaft aus dem Jahre 1972 (Berichte über Landwirtschaft 1972). Zahlreiche Beiträge finden sich im Handbuch von BUCHWALD & ENGELHARDT (1968/1969). Im Jahre 1987 legte RINGLER seinen beeindruckenden Bildband über die Ausräumung der Agrarlandschaft schon zur damaligen Zeit vor. Nennen wir zu Ökologie und Landschaftsplanung nur die Arbeiten der Projektgruppe Aktionsprogramm Ökologie (BICK & RÖSER 1984), das wegweisende (vom damaligen Bundes-Landwirtschaftsminister Kiechle nur mit spitzen Fingern in Empfang genommene) Sondergutachten zur Landwirtschaft des Rates von Sachverständigen für

³ Dies bezieht sich überwiegend auf die Geflügel- und teilweise auf die Schweinehaltung. Bestände mit 200 Milchkühen sind keine „Massentierhaltung“.

Umweltfragen (SRU 1985) und die Arbeiten von KAULE (1991), PLACHTER (1991) und BAUER (1994). Auch der Schutz physischer Ressourcen fand frühzeitig Beachtung, etwa im Bodenschutzkonzept der Bundesregierung von 1985 (BMI 1985). Nicht nur der Autor dieses Buches (HAMPICKE 1991) gab ökonomische Anregungen – nicht weniger taten dies FREY & BLÖCHLIGER (1991), PEARCE (1993), HOFMANN et al. (1995) und andere. Auch weltweit ist der Artenschwund seit Jahrzehnten ein Thema (Abb. 1.1), 1962 und 1981 erschienen im englischen Original die aufrüttelnden Bücher von CARSON (1979) und EHRLICH & EHRLICH (1983). In jüngerer Zeit publizierte der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen mindestens drei Gutachten zum Thema (SRU 1996, 2002, 2009).

Es ist also sehr vieles schon sehr lange bekannt und wird ständig wiederholt, daher enthält auch das vorliegende Buch bei Weitem nicht nur Neues. Zahllose Wissenschaftler arbeiten an Neuerfindungen des Rades; die Literatur der vergangenen 40 Jahre komponiert immer neue Variationen zum zeitlosen Thema. Blickt man dann auf Politik, Ideologien, Interessen, Behördenalltag und die Praxis, so bleibt, um es positiv auszudrücken, noch viel zu tun.

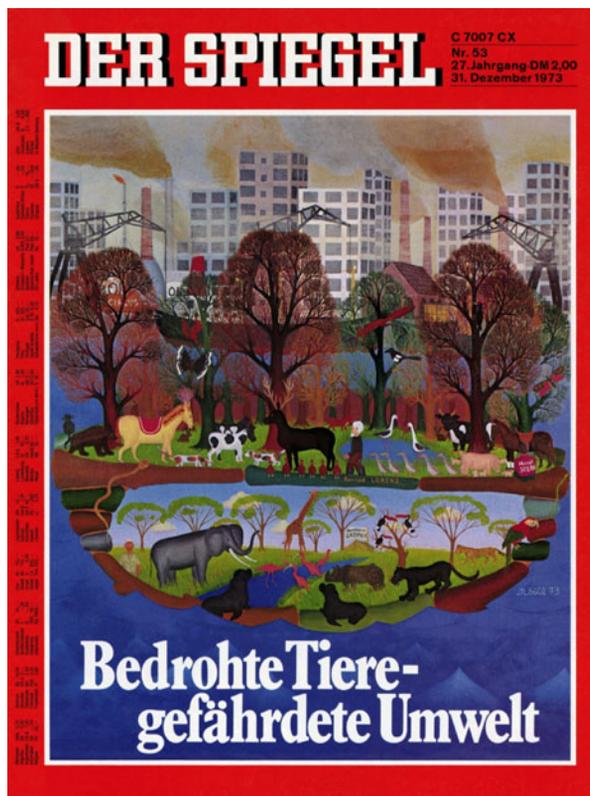


Abb. 1.1 Titelblatt des „SPIEGEL“ aus dem Jahre 1973. Mit freundlicher Genehmigung des Verlages „DER SPIEGEL“