

Einführung

Ulrich Hampicke

Im Bundesamt für Naturschutz entstand im Jahre 2004 die Idee, eine Workshopreihe zum Rahmenthema »Naturschutzökonomie« zu fördern. Dass die beklagten Defizite im Naturschutz meist ökonomische Ursachen besitzen, ist zwar fast eine Binsenweisheit, doch nur kleine Kreise befassen sich mit ökonomischen Fragestellungen, und vielen Verantwortlichen im Naturschutz sind diese noch immer fremd. Die Workshopreihe, die allen Interessenten, besonders aber der Naturschutzverwaltung offensteht, und deren in Schriften gefasste Ergebnisse tragen dazu bei, diesen Mangel zu lindern. Als Ort für die Workshops bot sich die Internationale Naturschutzakademie auf der Insel Vilm mit ihrem unübertrefflichen Ambiente an.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe Naturschutzökonomie an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald wurden mit der Organisation der Workshops beauftragt. Sie möchten sich an dieser Stelle für das ihnen entgegengebrachte Vertrauen und die bereitgestellten Mittel herzlich bedanken.

Die drei vorgesehenen Workshops fanden beziehungsweise finden im Herbst der Jahre 2005, 2006 und 2007 statt und tragen jeweils ein Motto, das auf ihre fachliche Ausrichtung hinweist. Der im Jahre 2005 durchgeführte Workshop, dessen verschriftlichte Beiträge der vorliegende Band enthält, stand unter dem Motto »Anreiz«. Die folgenden werden sich den Themen »Effizienz« und »Naturkapital« widmen. An der Organisation des zweiten Workshops beteiligte sich auch die Arbeitsgruppe Ökonomie des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle.

Im Jahre 1776 erschien Adam Smiths epochales Werk über den »Wohlstand der Nationen« (Smith 1776/1976). Darin heißt es schon auf Seite 15, dass uns der Bäcker und der Brauer ihr Brot und Bier nicht aus selbstlosen Motiven, sondern aus Eigennutz bereitstellen. Sie backen und brauen, um daran zu verdienen. Die über 200-jährige Geschichte der Marktwirtschaft seit Smith lässt keinen Zweifel daran, dass der Verdienstanreiz das entscheidende Motiv der Wirtschaftsentwicklung ist. Wer noch Zweifel hatte, wurde durch den Misserfolg des konkurrierenden sozialistischen Systems überzeugt, in dem der Pflichterfüllung Vorrang vor dem Eigennutz eingeräumt wurde.

Wie fast alles, hat auch diese Problematik zwei Seiten. Nicht jeder findet die stürmische Entwicklung der Wirtschaft seit der Industriellen Revolution mit allen ihren Begleiterscheinungen begrüßenswert. Viele, besonders die naturbewussten Menschen fragen sich bang, wohin die Reise eigentlich noch gehen soll. Hat der ökonomische Verdienstanreiz nicht auch allzu viele Naturgüter zerstört? Die Zurschaustellung von Eigennutz und die Anhäufung von Reichtum nehmen zuweilen abstoßende Formen an.

Die Mitwirkenden des Workshops und Autoren des vorliegenden Bandes verkennen derlei Fehlentwicklungen nicht und möchten sie gewiss nicht fördern. Jede Gesellschaft muss eine Balance finden, in welcher der Leistungs- und Verdienstanreiz seine Wirkung auf gebändigte, sozusagen zivilisierte Weise entfaltet. Seine Unterdrückung jedoch führt zum Verkümmern des Wirtschaftslebens.

In der mitteleuropäischen Kulturlandschaft wirken seit Jahrzehnten die schärfsten Leis-

tungsanreize, ja Leistungszwänge, *gegen* den Naturschutz. Die ökonomischen Rahmenbedingungen zwingen insbesondere den Landwirt zu Intensivierung, Rationalisierung und betrieblichem Wachstum; sie zwingen ihn unablässig dazu, die Rücksichtnahme auf die Artenvielfalt hintanzustellen. Jedes Kilogramm erzeugten Weizens wird ihm bezahlt. Jede Kornblume hingegen senkt den Ertrag und erhöht den Aufwand – also wird sie bekämpft. Es verdient Erwähnung, dass diese Akteure in der Landschaft nie zu den oben genannten, Reichtum zur Schau stellenden Gewinnern der Ellenbogengesellschaft gehören, sondern oftmals um ihre wirtschaftliche Existenz kämpfen.

Die traditionelle Antwort auf diese Verhältnisse von Seiten des Naturschutzes war und ist das Ordnungsrecht. Naturzerstörung wird verboten, ein Minimum an Naturschutz wird verordnet. Es sei nicht verkannt, dass dieser Ansatz insbesondere in Schutzgebieten und außerhalb bewirtschafteter Flächen auch Erfolge aufweisen kann oder zumindest Schlimmeres verhindert hat. In der bewirtschafteten Landschaft (wie im Übrigen auch im Forst) muss das Ordnungsrecht aber scheitern, wenn es sich den ökonomischen Zwängen entgegenstellt. Kein Ordnungsrecht hat verhindern können, dass die Artenvielfalt in der Agrarlandschaft bundesweit drastisch abgenommen hat, dass Acker-Wildkrautgesellschaften außerhalb des Ökologischen Landbaus nicht mehr existieren und dass der weitaus größte Teil des Grünlandes monoton geworden ist. Nicht nur war das Ordnungsrecht in der Sache erfolglos, es hat auch jahrzehntelang die Atmosphäre verdorben und zu einem unschönen Umgang miteinander geführt.

In Deutschland entstanden vor etwa 20 Jahren die ersten größeren Ansätze, dieser Situation zu entkommen, namentlich die Agrarumweltprogramme. Seit 1992 sind sie ein wichtiger Bestandteil der EU-Agrarpolitik. Innerhalb der Agrarumweltprogramme wird das Anreizgefüge so verschoben, dass es sich weniger stark gegen den Naturschutz richtet. Landwirte erhalten Gelegenheit zu naturförderlichen Aktivitäten, ohne dafür ökonomisch bestraft zu werden. Wenn sie an einem Programm teilnehmen, verpflichten sie sich zu bestimmten Tätigkeiten und Unterlassungen, zum Beispiel dazu, die Mahd zu bestimmten Terminen durchzuführen oder auf Düngung zu verzichten. Die ökonomischen Nachteile, die ihnen unter gewöhnlichen Umständen daraus erwachsen, werden ihnen durch Zahlungen ausgeglichen. Gebietsweise, etwa in Regionen mit geringerem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial, stellen diese Programme eine erhebliche Einkommensquelle für die Betriebe dar und bieten Anreize, die landschaftspflegende Bewirtschaftung überhaupt noch fortzusetzen.

Hier ist nicht der Ort, Erfolge und Probleme der gängigen Agrarumweltprogramme der EU im Einzelnen nachzuzeichnen (hierzu Kleijn & Sutherland 2003). Allen Programmen ist jedoch ihre Herkunft aus dem Behördendenken anzumerken, was sie ökonomisch inkonsequent und unelegant macht und ihre Wirksamkeit beeinträchtigt. Die Anreize zum naturförderlichen Wirtschaften, die sie setzen, werden durch Konstruktionsfehler wieder »gebremst« und wirken bestenfalls verhalten. Wie erwähnt, werden in den Programmen Handlungen und Unterlassungen vorgeschrieben und kontrolliert. Gewiss sind diese so definiert, dass sie ein naturförderliches Ergebnis erwarten lassen; zum Beispiel erwartet man durch einen späten ersten Schnitt des Grünlandes eine Schonung der wiesenbrütenden Vögel. Trotzdem steht für den landwirtschaftlichen Betrieb die Befolgung der Vorschriften eines solchen Vertrages im Vordergrund, während der Erfolg bestenfalls in zweiter Linie zählt. Es soll Betriebe geben, die sich für den Erfolg überhaupt nicht interessieren. Das

steht in krassem Gegensatz zu dem Erfolgsdenken, zu dem jeder Betrieb etwa angesichts der hohen Qualitätsanforderungen bei den von ihm erzeugten Produkten verurteilt ist.

Die Behörden sind gehalten, fiskalisch zu denken. Die Programme sollen so billig wie möglich sein. Daher werden die ökonomischen Nachteile, die den teilnehmenden Betrieben aus den Vorschriften der Programme erwachsen, möglichst genau berechnet und die Zahlungen danach ausgerichtet. Kein Bauer soll am Naturschutz »zu viel« verdienen. Dies muss den Anreiz zur Teilnahme und erst recht zur inneren Identifizierung mit den ökologischen Inhalten stark schwächen. Zahlreiche weitere Punkte kommen hinzu, die alle zusammen bewirken, dass die Landwirte Zahlungen aus Agrarumweltprogrammen eher als Entschädigungen für vom Programm verursachte betriebswirtschaftliche Nachteile denn als Leistungsentgelte auffassen.

Nicht nur (vielleicht verstiegene) volkswirtschaftliche Theorie, sondern auch alle Erfahrung lehrt: Wenn es lukrativ ist, bestimmte Güter und Leistungen zu erstellen, dann werden sie auch erstellt. Das war schon immer so, lange vor Adam Smith, und ist überall auf der Welt zu beobachten. Es werden sogar verbotene Güter produziert und unmoralische Angebote gemacht (Drogen, Prostitution, Organhandel) – schärfste Strafen richten nichts dagegen aus. Da kann der Ökonom nur den Kopf schütteln, wenn eine wirklich hohe und wertvolle Leistung wie der Naturschutz *nicht* auf Nachfrage und mit Verdienstaussichten erbracht werden soll, sondern – natürlich erfolglos – auf behördliche Anordnung oder bestenfalls verbunden mit »Entschädigungen«, wie bei herkömmlichen Agrarumweltprogrammen.

Die ökonomische Lösung des Naturschutzproblems lautet also sehr einfach: Wenn Naturschutz gut bezahlt wird, wird er auch angeboten werden. Der Weg zu einem solchen anreiz- und nachfrageorientierten Naturschutz in der Agrarlandschaft ist noch weit, viele Fragen sind unbeantwortet. Doch die ersten Schritte sind getan, und sie sind ein wesentlicher Gegenstand des vorliegenden Bandes. Ein wichtiger Schritt besteht darin, das Ergebnis einer Handlung in der Landschaft zu honorieren, statt den Aufwand zu erstatten. Die folgenden Beiträge stellen fast alle Erfahrungen vor, die mit einer ergebnisorientierten Honorierung ökologischer Leistungen in der Landwirtschaft bisher gemacht wurden.

Überblick über die Beiträge

Im ersten Beitrag erörtert Bernhard Osterburg Ansätze zur Verbesserung der Wirksamkeit von Agrarumweltmaßnahmen. Der Autor analysiert die Szene in Deutschland und in der EU seit vielen Jahren; Defizite bei Programmen zur Förderung der Biodiversität sind ihm geläufig. Er macht den Leser mit wichtigen Weichenstellungen der EU-Agrarpolitik aus dem Jahre 2003 bekannt, deren Sinn nicht immer gut nachvollziehbar ist. So wurde die bisher bestehende Anreizkomponente in Agrarumweltmaßnahmen, die 20 Prozent der gezahlten Summe umfaßte, gestrichen, wahrscheinlich aus kurzfristigen fiskalischen Einsparungserwägungen. Dass ausgerechnet die WTO ergebnisorientierten Honorierungssystemen mit Widerstand begegnet, muss den Beobachter, der diese Organisation als Inkarnation der Marktwirtschaft begreift, sehr erstaunen. Bernhard Osterburg setzt anschließend Punkt für Punkt Verbesserungsmöglichkeiten und deren Grenzen bei Agrarumweltprogrammen auseinander, insbesondere in Richtung der Ergebnisorientierung.

Der Workshop »Anreiz« hätte nicht stattgefunden, gäbe es zu seinem Gegenstand

nicht empirische Erfahrungen; allein zu theoretisieren, wäre unbefriedigend. So stehen die bisherigen Erfahrungen mit der ergebnisorientierten Honorierung ökologischer Leistungen ganz im Mittelpunkt. Bekanntlich ist auch auf diesem Gebiet die kleine Schweiz ein großes Vorbild. Zum Erfolg des Workshops trug wesentlich bei, dass vier ReferentInnen aus der Schweiz gewonnen werden konnten, die auch in ihren Beiträgen in diesem Band ein umfassendes Bild der bisherigen Entwicklung vermitteln. Niemand anderer als Hans-Ulrich Gujer vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft kann besser in das Thema einführen, hat er doch die Entwicklung der vergangenen Jahre nicht nur aus der Nähe beobachtet, sondern maßgeblich mitgestaltet. Sein Beitrag informiert den Leser über Entstehung und Wirken der Öko-Qualitätsverordnung (öQV), insbesondere die Aspekte der erfolgsorientierten Honorierung. Es ist besonders interessant zu erfahren, dass die öQV durchaus einen schwierigen Beginn hatte, dass sie nämlich aus der Unzufriedenheit mit den Ergebnissen erwuchs, die die Neuorientierung der schweizerischen Agrarpolitik aus der Mitte der 1990er Jahre zeitigte. Inzwischen hat sich die öQV so emanzipiert, dass, wie der Autor hervorhebt, die Landwirte die »Produktion« ihrer prächtigen, artenreichen Bergwiesen als der Produktion von Emmentaler und Appenzeller Käse völlig gleichgestellt auffassen und somit »Herz, Geist und Geldbeutel wieder in Übereinstimmung« gebracht wurden.

Infolge der überaus heterogenen Standortverhältnisse im Gebirgsland Schweiz (Meereshöhe, Gesteinsuntergrund, Exposition, Alpennord- oder Südorientierung und so weiter) bereitet es erhebliche Schwierigkeiten, ökologischer Leistungen anhand von Indikatorarten zu definieren. Für förderwürdige Grünlandflächen müssen differenzierte Artenlisten erstellt werden. Gemeinsam mit der erforderlichen Flächenauswahl und Kontrolle ist die praktische Umsetzung der öQV alles andere als unaufwändig. Martin Rubin, praktizierender Landwirt im Kanton Bern und Mitglied der Kontrollkommission KUL, schildert in seinem Beitrag seine Tätigkeit bei der Prüfung der Förderwürdigkeit von Grünlandflächen, die dem Programm angeboten werden. Die Arbeit des Kontrolleurs ist sehr anspruchsvoll: Er soll auf der einen Seite seinen Berufskollegen verständnisvoll und unbürokratisch gegenüberreten, muss aber auf der anderen Seite eindeutige Qualitätsansprüche durchsetzen.

Priska Baur von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) stellt die schweizerische Szenerie zunächst in einen größeren theoretischen Zusammenhang; die Honorierung ökologischer Leistungen liefert interessante empirische Illustrationen zu den heute viel diskutierten Ansätzen des »defensiven Verhaltens« von Wirtschaftssubjekten, des »*moral hazard*« und der »*principal-agent*-Theorie«. Sodann ergänzt die Autorin die Berichte ihrer Vorredner durch Hinweise auf Unvollkommenheiten und Grenzen. Sie bemängelt, dass in der Schweiz viel Geld in nicht immer großen Erfolg versprechende Versuche fließt, die verarmte Biodiversität in landwirtschaftlichen Gunstregionen zu fördern, während weitaus billigere Maßnahmen in noch artenreichen Ungunstlagen rar sind. In der Tat erstaunt den Außenstehenden, dass die weitläufigen Sömmerungsgebiete (Hochalmen) der Schweiz von Honorierungszahlungen ausgeschlossen bleiben. Die Folge ist eine Wiederausbreitung des Waldes in diesen Zonen.

Tiana Angelina Moser schrieb am Institut für Politikwissenschaften der Universität Zürich und am WSL eine Diplomarbeit über die Entstehung der öQV, deren Inhalte ihr vorliegender Beitrag gerafft wiedergibt. Es spricht für die Bedeutung der öQV, wenn sie damit schon Objekt einer professionell-politologischen Analyse unter Verwendung modernster

sozialwissenschaftlicher Ansätze (*Advocacy Coalition Framework* von Sabatier & Smith) und Verfahren ist. Der deutsche Leser, wohl im Besitz einer vagen Vorstellung von den plebiszitären Elementen in der schweizerischen Politik, erfährt nicht nur, dass die Schweizer Stimmbürger mit einer Mehrheit von 77,6 Prozent für einen Absatz in der Landesverfassung votierten, der eine ökologisch ausgerichtete Landwirtschaft zur Pflicht macht. Auch die spezifischen Umstände – Koalitionen, Lernprozesse, externe Faktoren und Machtverschiebungen –, die die Ergebnisorientierung sowie die regionalen Gestaltungsspielräume der öqV hervorbrachten, werden detailliert nachgezeichnet.

Man mag es fast der räumlichen Nachbarschaft und der gemeinsamen alemannischen Herkunft zuschreiben, dass Deutschlands bei weitem bekanntester und wirksamster Ansatz erfolgsorientierter Honorierung in Baden-Württemberg zu finden ist. Der Workshop wäre ohne die Anwesenheit und den Beitrag von Gottfried Briemle, dem Mitbegründer des »Blümlieswiesenprogramms« im Rahmen von MEKA II, sehr unvollständig gewesen. Der Autor legt Ansatz, Durchführung und Erfolg des baden-württembergischen Modells in allen wesentlichen Einzelheiten dar. Schon seit längerem zeigt MEKA II den »Bedenkenträgern«, die auch auf diesem Gebiet zahlreich sind und jede Innovation erst einmal kleinreden müssen, wie ein einfaches, ideenreiches und dabei fachlich bestens durchstrukturiertes Programm funktioniert und Erfolg hat.

Zu den erfreulichen Entscheidungen auf dem Gebiet, dem hier das Augenmerk gilt, gehört diejenige der deutschen Agrarministerkonferenz vom November 2004, wonach im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (GAK) in allen Bundesländern erfolgsorientierte Honorierungsmodelle im Grünland eingerichtet und vom Bund mit 80 Prozent finanziert werden (BT-Drucksache 16/310). Zu diesem Vorstoß hat sicher der Erfolg von MEKA II entscheidend beigetragen. Beim Stichwort GAK ist zu hoffen, dass die kommende Föderalismusreform keine zukunftsweisenden Ansätze zerstört. Eine Durchführung setzt voraus, dass im gesamten Bundesgebiet regionale Listen von Indikatorpflanzen erarbeitet werden, da die baden-württembergische Liste selbstverständlich nicht auf Norddeutschland übertragbar ist. Der Vorbereitung solcher Listen dient die »Sondierende Grünlandstudie«, die von Rainer Oppermann erarbeitet wurde und in seinem Beitrag erläutert ist. Er berichtet auch über die in Baden-Württemberg jährlich durchgeführte »Wiesenmeisterschaft«. Bauern, die noch vor wenigen Jahren dem Einheitsgrün verpflichtet waren, wetteifern nun um die blumenbuntesten (und fütterungstechnisch wertvollsten) Bestände und erhalten dafür Preise aus der Hand des Ministers.

Wie die beiden folgenden Beiträge von Annette Most und Tobias Keienburg sowie Bärbel Gerowitt, Annika Höft, Julia Mante und Anne Richter gen. Kemmermann zeigen, fällt diese Saat auf fruchtbaren Boden. Beide Arbeitsgruppen haben schon vor dem Beschluss der Agrarministerkonferenz erfolgsorientierte Honorierungsmodelle erprobt.

Das erste Team, vertreten durch Annette Most und Tobias Keienburg, erarbeitete nach dem Vorbild der Liste von MEKA II eine landesweite Liste von Indikatorpflanzen für Niedersachsen: Nach dieser Grundlagenarbeit könnte die Förderung dort eigentlich beginnen. Während der Fördersatz für das Vorhandensein von Zielpflanzen auf dem Grünland in Baden-Württemberg nur 50 Euro pro Hektar und Jahr beträgt, sind für Niedersachsen je nach Qualität 110 bis 270 Euro pro Hektar und Jahr vorgesehen. Allerdings ist der Betrag bei MEKA II auf eine größere, handlungsbezogene Förderung aufgesattelt, während es in Niedersachsen keine Kombination mit anderen Förderungen geben darf. Ob die Beträge

unter diesen Bedingungen langfristig attraktiv sind, also die Vollkosten decken, muss die Zeit zeigen.

Die Gruppe von Bärbel Gerowitt bearbeitet seit mehreren Jahren ein Modellprojekt im südlichen Niedersachsen, das gänzlich aus Forschungsmitteln finanziert wird. Diese »Mikrostudie« erlaubt es, die Funktionsweise eines Honorierungsangebotes präziser zu beobachten und zu analysieren als bei einem landesweiten Programm. Besonders hervorzuheben ist, dass die beteiligten Interessengruppen aktiv eingebunden werden. In einem zweiten Schritt konnte die Forschergruppe eine analoge Regionalstudie im Kreis Bad Doberan (Mecklenburg-Vorpommern) durchführen.

Alle bisherigen Beispiele handeln vom Grünland. Einer der besten Kenner der Segetalvegetation in Deutschland, Thomas van Elsen, und seine Kollegin Dorothee Braband weisen mit Recht darauf hin, dass eine ergebnisorientierte Honorierung auch auf Äckern Anwendung finden kann. Diesen Hinweis können sie nicht stehen lassen, ohne zuvor den beklagenswerten Zustand der Acker-Wildkrautflora in Deutschland außerhalb des Ökologischen Landbaus zu schildern. In den vergangenen Jahrzehnte sind in vielen Regionen Populationen von Ackerwildkräutern vollständig zusammengebrochen, hauptsächlich aufgrund der Herbizidwirkung. Keine andere Vegetationsformation weist einen so hohen Anteil verschwundener und hochgradig gefährdeter Arten auf wie die der Äcker. Dabei sind zahlreiche Arten der Kalk-, Sand- und Lehmäcker aus der Nähe betrachtet ästhetische Präziosen und Kandidaten einer erfolgreichen Zierpflanzenzucht. Dass der Roggen auch einmal »Unkraut« war, ist weithin bekannt. Es sollten so schnell wie möglich erfolgsorientierte Modelle für Äcker konzipiert und erprobt werden. Eine gute Beobachtbarkeit sowie auf gewissen Standorten eine schnelle Reaktion der Vegetation auf nachlassenden Herbizidstress (dort, wo die Samenbank im Boden noch nicht erschöpft ist) dürften solche Modelle begünstigen.

Wolfgang Schumacher zeigt in seinem Beitrag, dass die von ihm in den vergangenen zwei Jahrzehnten durchgeführten beziehungsweise geleiteten Arbeiten, gemeinsam mit zahlreichen anderen, ein Fundament erstellt haben, auf dem die naturschutzfachliche Qualität einer Grünlandfläche auch für die Zwecke der ergebnisorientierten Honorierung sicher beurteilt werden kann. Der Zusammenhang zwischen α -Diversität (Anzahl von Pflanzenarten pro Flächeneinheit) und Stickstoffdüngung ist ohne Ausnahme zwingend, und ein erfahrener Sachverständiger kann mit vertretbarem Aufwand und jederzeit reproduzierbar die Qualität einer Fläche beurteilen. Einwände, wonach die ergebnisorientierte Honorierung an mangelnder Überprüfbarkeit der Ergebnisse scheitern müsse, sind damit gegenstandslos. Man möchte Wolfgang Schumacher fast unterstellen, dass er über 20 Jahre lang in der Eifel »heimlich« – jedenfalls ohne viel Aufhebens darum zu machen – ergebnisorientiert gearbeitet und gefördert hat. Wenn die Programme auch nicht so hießen – der Blick auf das Ergebnis war bei ihnen immer das Wesentliche. Der Erfolg gibt ihm recht.

Bettina Matzdorf widmet sich einem speziellen Thema, nämlich den Perspektiven einer ergebnisorientierten Honorierung ökologischer Leistungen im Rahmen von Ausgleichszahlungen in FFH-Gebieten. Besonders der theoretisch interessierte Leser sollte diesen Beitrag sehr genau lesen, denn er wird in ihm weit mehr finden, als der Titel ankündigt. Die Autorin präsentiert eine tiefeschürfende institutionenökonomische Analyse über die implizite Distribution von Verfügungsrechten (*property rights*) bei unterschiedlichen, an der Oberfläche sehr ähnlich erscheinenden Zahlungsströmen. Viel Streit innerhalb und außerhalb von FFH-Gebieten findet hier seine Erklärung. Die Autorin spart bei aller theore-

tischen Tiefe, auch in juristischen Begriffen, nicht mit praktischen Gestaltungsvorschlägen für FFH-Gebiete.

Am Schluss des Bandes ergreift noch einmal der Verfasser dieses Editorials die Feder. Er sucht in seinem Beitrag keine Praxisnähe, sondern möchte das grundsätzliche ökonomische Argument auf den Punkt bringen. Bestünde der vorliegende Band allein aus »abgehobenen« Beiträgen dieser Art, so wäre er kritikwürdig. Da in Wirklichkeit die Praxis keineswegs zu kurz kommt, ist eine »abgehobene«, ordnungspolitische Stimme wohl zulässig. Das grundsätzliche Argument im fraglichen Zusammenhang lautet: In einer Marktwirtschaft ist die Ergebnisorientierung der Normalfall, die Aufwandsorientierung hingegen der Sonderfall. Die Begründungslast liegt also bei den Befürwortern der aufwands- oder handlungsorientierten Honorierung ökologischer Leistungen. Die Beiträge dieses Bandes belegen in ihrer Gesamtheit, dass hin und wieder Bedingungen vorliegen mögen, die den Sonderfall rechtfertigen, dass sich aber die meisten dafür vorgebrachten Rechtfertigungen bei genauer Analyse in Luft auflösen. So wie der Landwirt für den Käse mit dem Preis für Käse bezahlt wird (nicht aber eine Aufwandsentschädigung für die Käseerzeugung erhält), kann er auch für die Blumenwiese mit dem Preis für die Blumenwiese bezahlt werden (nicht aber...). Dass es in der Praxis ganz so einfach nicht ist, weiß jeder, und auch das wird im letzten Beitrag behandelt. Die Grundaussage ist aber richtig. Es bleibt nur die – in diesem Workshop nicht gelöste – Aufgabe, den richtigen Preis für die Blumenwiese zu finden.

Eckpunkte aus der Abschlussdiskussion

Ein wertvoller Bestandteil des Workshops war seine mehrstündige Abschlussdiskussion. Diese wird natürlich nicht in Gänze in diesem Band dokumentiert, doch es lohnt sich, die Punkte, die dabei zur Sprache kamen, kurz zu nennen; sie alle bedürfen weiterer Abklärung.

Anspruchsniveau: Wie herausragend sollen die Biotope sein, die ergebnisorientiert honoriert werden – wie selten oder schutzbedürftig die Indikatorarten? Der Erfolg von MEKA II gründet zweifellos auf einem klugen Kompromiss. Durch die Auswahl verbreteter und leicht kenntlicher Sippen werden möglichst viele Landwirte zur Mitwirkung angeregt; auf der anderen Seite dürfen die Arten nicht zu trivial sein. In Gebieten hoher landwirtschaftlicher Produktivität und nur noch geringer Biodiversität sind fast nur noch Arten vorhanden, die anderswo als trivial angesehen werden. Einige Diskussionsteilnehmer blieben bei ihren Bedenken, die Honorierung des Vorkommens zu trivialer Arten könne dem Ansatz schaden.

Definition des »Naturschutz-Gutes«: Für die Feststellung der Honorierungsfähigkeit nur leicht kenntliche Indikatorarten heranzuziehen, wird von einigen Fachleuten als eine allzu grobe Näherung an das eigentliche Ziel angesehen. »Eigentlich« müsste die Pflanzengesellschaft als ganze beurteilt werden, womöglich ergänzt durch faunistische Kriterien. Dies führt zu der Frage nach den Ansprüchen, die man stellt, – nicht an die zu beurteilenden Flächen, sondern an die Gutachter. Wieviel Sachverstand müssen sie einbringen? Eine übertriebene Verwissenschaftlichung dürfte die Bereitschaft der Landwirte zur Mitarbeit eher dämpfen, und gerade das sollte vermieden werden. In der Diskussion wurde stark dafür plädiert, zunächst an dem Beurteilungsmodell mit wenigen, leicht kenntlichen

Zielarten, wie es auch der schon erwähnte Beschluss im Rahmen der GAK vorsieht, festzuhalten. Längerfristig und bei besonders hochrangigen Flächen ist jedoch auch ein Modell mit vereidigten Sachverständigen denkbar.

Ackerflächen: Anknüpfend an das Referat von Thomas van Elsen herrschte große Übereinstimmung, dass auch die Acker-Wildkrautvegetation Gegenstand erfolgsorientierter Honorierung sein sollte. Das Qualitätsproblem stellt sich auch hier. Ziel ist die Wiederentwicklung standortstypischer und artenreicher Bestände, die aufgrund ihrer geringen Konkurrenzkraft die Kulturpflanzen kaum schädigen, bei gleichzeitiger Unterdrückung der schädlichen »Problemunkräuter«. Diese Kunst ist nicht einfach, und sie hat zur Vorbedingung, dass die Landwirte ihre Idealvorstellung vom Acker ändern und diese nicht mehr in völliger Beikrautfreiheit sehen, wie sie die konventionelle »Berufsehre« forderte.

Kontrolle: Bei MEKA erfolgt die Feststellung, ob eine Fläche die Fördervoraussetzungen erfüllt, durch den Landwirt selbst (abgesehen von stichprobenartiger »Oberkontrolle« durch die EU), in der Schweiz dagegen durch ausgebildete Fachleute. Diese sind zwar Berufskollegen, aber dennoch Drittpersonen. Die Diskussion befand, dass beide Varianten Vor- und Nachteile besitzen. Die Selbstkontrolle durch Landwirte fördert die Aneignung von Artenkenntnissen und die Identifikation mit der Maßnahme, während der externe Sachverständige manchen Fall am Ende doch besser beurteilen kann. Ferner ist zwischen Formen der Kontrolle zu unterscheiden, die einerseits mehr auf Sanktionen oder andererseits mehr auf Beratung setzen. Beide Funktionen sind erforderlich; besonders in einer Aufbauphase sollte die Beratung nicht zu kurz kommen. Es wurde deutlich, dass das schweizerische System zwar fachlich sehr gut durchdacht, jedoch auch zeit- und kostenintensiv ist.

Allokation: Anknüpfend an die Kritik von Priska Baur wurden die jeweiligen Rechtfertigungen dafür diskutiert, Finanzmittel entweder vorzugsweise in produktionsstarke, aber artenverarmte Regionen zu lenken, um verlorene Biodiversität wiederzugewinnen, oder sie stattdessen eher in produktionschwache, aber hinsichtlich der Artenvielfalt starke Regionen fließen zu lassen, um vorhandene Biodiversität zu erhalten. Das Problem in den produktionsstarken Regionen sind die hohen Kosten und kurzfristig beschränkten Erfolgchancen der Biodiversitätsförderung, während in den produktionschwachen Regionen die traditionelle Bewirtschaftung auszubleiben droht. Vor diesem Allokationsproblem steht jedwede Fördermaßnahme, nicht allein die erfolgsorientierte Honorierung. Die Notwendigkeit der Beibehaltung traditioneller Wirtschaftsformen (in der Schweiz zum Beispiel der Sömmerung) stand in der Diskussion außer Frage und kann eine Umlenkung von Fördermitteln begründen.

Weideflächen: Hierzu wurden bisher weder in der Schweiz noch in Deutschland Erfahrungen gesammelt. Ein Honorierungsmodell mit Indikatorarten wird als schwieriger handhabbar angesehen als beim Schnittgrünland. Grund dafür ist die vergleichsweise größere Heterogenität insbesondere von extensiv genutzten Standweiden, auf denen die Tiere ihre Futterpflanzen selektieren können.

Agrarpolitik: Die Diskussion sprach naturgemäß die allgemeine agrarpolitische Zukunft nach den EU-Beschlüssen von 2003 an. Überzeugend wurde die Forderung vorgetragen, Erfolg versprechende neue Honorierungssysteme so schnell wie möglich in die Diskussion einzubringen, da sonst wieder Jahre vergehen, bis daraus praktisch angewandte Maßnahmen werden.

Den Ideengebern und Förderern des vorliegenden Projektes ist schon eingangs der gebührende Dank ausgesprochen worden, den wir auch für den angenehmen Aufenthalt

auf Vilm schuldig sind. Gleichmaßen bedanken wir uns bei den Autoren für Ihre Teilnahme am Workshop (einigen zudem für die Bereitschaft zu langer, strapaziöser Anreise!) und ihre wertvollen mündlichen und schriftlichen Beiträge. Der Dank für anregende Diskussionsbeiträge geht auch an diejenigen Teilnehmer, die kein Referat hielten. Wir glauben, dass alle Teilnehmer den Workshop nicht aufwands-, sondern ergebnisbezogen beurteilen und durch das legendäre Ambiente, vermehrt noch durch ein hochklassiges Abendkonzert, für alle Anstrengung entlohnt wurden.

Zu danken ist auch allen, die bei der Vor- und Nachbereitung der Veranstaltung sowie bei der Erarbeitung des Schriftsatzes fleißige Helfer waren. Hinsichtlich des ersten ist vor allem Melanie Mewes, hinsichtlich des zweiten Philipp Thapa zu nennen, der die Redaktions- und Layoutarbeiten in professioneller Weise durchführte.

Wir freuen uns auf die beiden folgenden Workshops.

Greifswald, im Juni 2006

Literatur

- BT (Bundestags-Drucksache) 16/310 vom 16.12.2005. Bericht der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«, Rahmenpläne 2006 bis 2009 und 2007 bis 2010.
- Kleijn, D. & Sunderland, W. (2003) How effective are European agri-environmental schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology* 40, S. 947–969.
- Smith, A. (1976, Erstveröffentlichung 1776) *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Hrsgg. von Campbell, R. H., Skinner, A. S. & Todd, W. B. Oxford, 2 Bände.

