

Natur- und Landschaftsschutz im Torgauer Raum: Ziele, Konfliktfelder und der Einsatz ökonomischer Instrumente

Irene Ring und Frank Wätzold

1 Einleitung

Der Torgauer Raum zeichnet sich neben weiträumigen Trinkwasserschutzgebieten (rund 221 km² oder 32% der Gesamtfläche) durch annähernd ebenso weiträumige Natur- und Landschaftsschutzgebiete aus.¹ Letztere umfassen gemeinsam noch einmal 361 km² oder 52% der Fläche des Torgauer Raumes. Insbesondere in der Elbtalniederung und in Teilen der Dübener Heide überdecken sich die Schutzzonen weitgehend, so daß die insgesamt geschützten Flächen 68% der Fläche des Torgauer Raumes einnehmen. Diese Zahlen verdeutlichen bereits, daß neben der Betrachtung der Ressource Trinkwasser eine eingehende Analyse des Bereiches Natur- und Landschaftsschutz notwendig ist, um im Sinne des übergreifenden Zieles des Verbundprojektes Konfliktminimierungsstrategien zwischen Naturschutz und wirtschaftlicher Entwicklung für den Torgauer Raum zu erarbeiten (vgl. Horsch und Ring in diesem Bericht).

Dazu werden in einem ersten Schritt die Naturausstattung des Torgauer Raumes dargestellt und die regionsspezifischen Ziele des Naturschutzes herausgearbeitet. Darauf aufbauend werden mögliche Konfliktpotentiale zwischen Naturschutz und unterschiedlichen Landnutzungsformen bestimmt, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf die Landwirtschaft gelegt wird. Die Untersuchung der Ziele und Konflikte im Torgauer Raum dient im wesentlichen der Bestandsaufnahme. Der Einsatz ökonomischer Instrumente kann unter bestimmten Bedingungen zur Minimierung von Konflikten zwischen Naturschutz und wirtschaftlicher Entwicklung beitragen. Deshalb werden in einem zweiten Schritt die naturschutzrelevanten Förderprogramme im Freistaat Sachsen dargestellt und hinsichtlich ihrer regional differenzierten Anwendung im Torgauer Raum untersucht. Beide Schritte dienen als Grundlage für weitere Forschungsarbeiten, die sich u. a. den Möglichkeiten des effektiveren Einsatzes bestehender Anreize widmen. Das Abschlußkapitel faßt schließlich wichtige Ergebnisse zusammen und leitet konkreten Forschungsbedarf ab.²

¹ Vgl. ausführlich dazu den Beitrag von Horsch und Ring in diesem Bericht.

² Im Zusammenhang mit den empirischen Erhebungen zu den naturschutzrelevanten Förderprogrammen bedanken wir uns für entsprechende Datenbereitstellung beim Landratsamt Torgau, beim Regierungspräsidium Leipzig, dem Sächsischen Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten, dem Staatlichen Amt für Ländliche Neuordnung Wurzen und dem Staatlichen Amt für Landwirtschaft Mockrehna. Christine Dahlke, Urte Grauwinkel und Juliane Streicher haben uns bei der Erhebung und Auswertung des Materials hilfreich unterstützt. Auch Ihnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Weiterhin bedanken wir uns für hilfreiche Anmerkungen zu Fragen des Naturschutzes bei Stefan Geyler.

2 Regionsspezifische Ziele im Naturschutz

2.1 Die Naturausstattung im Torgauer Raum

Der Torgauer Raum ist durch eine vielfältige und reiche Naturausstattung gekennzeichnet. Er ist Lebensraum für viele seltene Arten, darunter auch in der Bevölkerung populärer Vertreter wie den Elbebiber, den Fischotter und den Schwarzstorch. Die Wichtigkeit des Torgauer Raumes für den Naturschutz spiegelt sich durch eine großflächige Ausweisung an Natur- und Landschaftsschutzgebieten wieder.³ Naturräumlich läßt sich der Torgauer Raum in die Dübener Heide im Nordwesten, in die Torgau-Dübener-Niederung im zentralen Bereich, in die Dahleener Heide im Süden sowie die Elbtalniederung im Osten untergliedern. Innerhalb der Elbtalniederung wird die Elbaue und die Annaburger Heide unterschieden (OEKOKART 1995). Diese Gebiete sind von ihrer naturräumlichen Ausstattung sehr unterschiedlich (vgl. OEKOKART 1995, S. 8f. und Zscheile 1999, S. 10ff.).

Die Dübener Heide ist großflächig mit Kiefernforsten bedeckt, es existieren allerdings auch kleinere Bestände alter Eichen und Buchen sowie bachbegleitende Erlenwälder. Mehrere Siedlungsinseln, die vorwiegend ackerbaulich geprägt und flächig strukturarm sind, werden von den Waldflächen umschlossen. Der überwiegende Teil des Gebietes ist als Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen. Das 3.804 ha große Naturschutzgebiet Presseler Heidewald- und Mohrgebiet liegt in der Dübener Heide, davon 1.140 ha im Torgauer Raum. Das Gebiet gilt aufgrund seiner Vielfalt und Artenausstattung als bundesweit einzigartig. Relativ klein ist das Naturschutzgebiet Roitzsch mit 8,5 ha. Dieses Gebiet ist ein naturnaher altholzreicher Eichen-Buchenwald. Die Dübener Heide erfüllt die Funktion eines Naherholungsgebietes für den Ballungsraum Leipzig-Halle, und der Tourismus spielt lokal eine gewisse wirtschaftliche Rolle.⁴

Im Gegensatz zur Dübener Heide gewinnt in der Dahleener Heide die Buche an Bedeutung, was sich am verstärkten Auftreten von Eichen-Buchenwäldern dokumentiert. Um die existierenden Siedlungen gibt es einige mittelgroße, wenig oder mäßig strukturierte Ackerbaugebiete. Auch die Dahleener Heide ist überwiegend als Landschaftsschutzgebiet ausgewiesen, sie umfaßt jedoch keine Naturschutzgebiete.

Das Elbtal ist bereits seit langer Zeit von Menschen besiedelt und genutzt und entsprechend anthropogen geprägt. Der fruchtbare Auenlehm der Elbaue hat zu einer großflächig ackerbaulichen Nutzung dieses Gebietes geführt. Die Bereiche zwischen den Hochwasserschutzdeichen sind durch ausgedehnte Grünlandflächen geprägt. Es dominiert die ackerbauliche Nutzung in einer zumindest lokal sehr strukturarmen Landschaft. Es sind jedoch auch Ausnahmen vorzufinden wie einige Altarme und Altwasser, reichstrukturierte Streuobstwiesen, aufgelassene Weinberge und alte Gärten unterhalb der Dörfer am Elbhang. Ehemals verbreitete Auwälder mit Eichen und Ulmen sind ebenfalls noch in kleinen Resten vorzufinden. Im Gebiet des Elbtals liegt das Landschaftsschutzgebiet Elbaue Torgau, welches u. a. wichtige Funktionen als Wasservogelrastplatz und -wintereinstand hat sowie ein Reproduktions- und Nah-

³ Vgl. dazu auch den Beitrag von Horsch und Ring in diesem Bericht.

⁴ Vgl. zum Tourismus im Torgauer Raum den Beitrag von Müller in diesem Bericht.

rungsgebiet von seltenen und von in der Bundesrepublik vom Aussterben bedrohten Tierarten ist. Die Naturschutzgebiete Alte Elbe Kathewitz und Prudel Döhlen sind beides Altelbarme mit ausgeprägten Verlandungserscheinungen. Das Naturschutzgebiet Alte Elbe Kathewitz ist ein wichtiger Lebensraum für Wildfische, Lurche, Wasservögel und den Elbebiber sowie ein potentiell Brutgebiet für Wiesenlimikolen (Großer Brachvogel, Uferschnepfe). Der Prudel Döhlen dient u. a. als Rast-, Nahrungs- und Fortpflanzungsgebiet für viele Tierarten feuchter Lebensräume.

Die im Nordosten an die Flußau angrenzenden Talsandflächen der Niederterrasse mit den aufgelagerten Binnendünen bilden die landschaftliche Einheit der Annaburger Heide. Ihr Charakteristikum ist eine großflächige Bewaldung mit sehr armen, trockenen Kiefernforsten. Hier liegt das Naturschutzgebiet Dünenwald Döbrichau, das sich momentan in der Ausweisung befindet. Es ist ein 23 ha umfassender Beerstrauch-Kiefernwald mit offenen Böschungskanten und Binnendünen mit Trocken- und Magerrasen.

Die Torgau-Dübener Niederung ist weitgehend ackerbaulich geprägt. Bis auf zwei größere durch Kiefern dominierte Waldflächen ist die Gegend sehr strukturarm. Größere zusammenhängende Wiesenflächen befinden sich westlich des Großen Teiches. In der Nähe von Torgau liegt das Naturschutzgebiet Großer Teich. Der Große Teich wurde im Mittelalter als Fischteich angelegt, besitzt eine reiche Ufervegetation und ein zufließendes Grabennetz mit Feuchtgrünland. Er ist Lebensraum von besonders geschützten oder vom Aussterben bedrohten Tierarten wie Elbebiber, Fischotter und verschiedenen Greifvögeln. Die Flächen des Großen Teiches sowie der Bennewitzer und Klitzschener Teiche werden fischereiwirtschaftlich sowie als Naherholungs- und Jagdgebiete genutzt.

Die Darstellung der verschiedenen Naturräume hat die vielfältige Naturausstattung des Torgauer Raumes deutlich gemacht. Aufgrund dieser Vielfältigkeit ergeben sich sehr differenzierte Ziele für den Naturschutz.

2.2 Ziele des Naturschutzes

Bevor die Naturschutzziele im einzelnen angesprochen werden, ist zu konstatieren, daß die Untere Naturschutzbehörde mit dem jetzigen Ausweisungsstand der Schutzgebiete im Torgauer Raum im wesentlichen zufrieden ist (Wache 1997). Sie geht davon aus, daß die wichtigsten schützenswerten Gebiete einem Schutzstatus unterliegen. Das letzte große Ziel nach 1990/91, die Ausweisung des Naturschutzgebietes Alte Elbe Kathewitz, wurde erreicht. Es müssen jedoch noch einige kleine Grenzveränderungen vorgenommen werden. So ist beispielsweise die Ausweisung einiger Schutzgebiete am letzten Bezirkstag der ehemaligen DDR beschlossen worden. Die zur damaligen Zeit durchgeführten Grenzziehungen fanden unter großem Zeitdruck statt und sind deshalb teilweise unpräzise oder decken sich oft nicht mit den Anforderungen des Naturschutzes. Aufbauend auf fachlich fundiertem Wissen werden diese Grenzziehungen heute zum Teil präzisiert oder – soweit möglich – geringfügig korrigiert.

Eine Zusammenstellung von möglichen Naturschutzzielen für den Torgauer Raum findet sich bei Zscheile (1999, S. 42ff.) und OEKOKART (1995, S. 161ff.). Wir folgen hier ihren

nach Naturräumen differenzierten Zielsetzungen und beschränken uns auf für die jeweiligen Naturräume typischen Beispiele.⁵

In der Dübener Heide wird als Ziel der Umbau der großflächigen Kiefernforste zu standorttypischen Mischwäldern gefordert. Weiterhin sollen Waldmäntel an allen äußeren und inneren Waldkanten entwickelt werden. Eine starke Betonung liegt bei den Zielvorstellungen auf dem Erhalt der bestehenden Strukturen, was angesichts der bereits existierenden sehr guten Naturlausstattung nicht verwundert. So wird beispielsweise gefordert, daß Altholzinseln und offene Flächen innerhalb der Wälder als wertvolle Biotope erhalten bleiben. Ebenso soll das System naturnaher Teiche im Verlauf des Grenzbachs erhalten bleiben und Angeln sowie Badebetrieb nur beschränkt zugelassen werden. Ein weiteres Ziel ist die Ausweisung des Lauchbruches als Totalreservat.

Als vorrangiges Ziel wird in der Dahleener Heide der flächige Waldumbau in standorttypische Buchen-Eichen- oder Eichen-Kiefern-Mischwälder angesehen. Die Waldränder an der Peripherie oder an größeren Rodungsinseln sind mit Waldmänteln aufzuwerten. Wertvolle Altholzinseln, Quellbereiche und vernäßte Waldstandorte sollen nicht bewirtschaftet, sondern als Naturwaldzelle bzw. Totalreservat ausgewiesen werden. Die Waldbäche sollten vollständig ihrer Eigendynamik überlassen bleiben. Dies bedeutet auch das Zulassen von flächigen Vernässungen und die Sukzession zu begleitenden Erlen-Eschen-Wäldern.

Die für den Bereich der Elbaue vorgeschlagenen Zielvorstellungen beziehen sich in erster Linie auf die direkt an der Elbe gelegenen Gebiete. Beidseitig der Elbe soll ein mindestens 50 m breiter Uferstreifen eingehalten werden, in dem sich Uferstaudenfluren und Weichholzaue entwickeln können. Insbesondere in engen Flußschlingen und in der Nähe zu den Naturschutzgebieten soll der Anteil der Hartholzaue erhöht werden. Weiterhin soll ein direkter Hochwasserzufluß in gedeichte Innenschlingen mittels Deichdurchstich oder Rückverlegung ermöglicht werden. Altwasser, die eine Grabenverbindung zur Elbe besitzen, sollen naturnah ausgebaut werden. Hierbei ist auf die Beschattung durch Ufergehölze und den Bau von Staueinrichtungen zu achten, da sich so Verlandungserscheinungen aufhalten lassen und Röhrichte, Feuchtgebüsche und ausgedehnte Feuchtgebiete entstehen. Im Bereich der Landwirtschaft werden folgende Zielvorstellungen entwickelt: die Umwandlung ausgewählter Ackerflächen in Extensiv-Grünland in unmittelbarer Nähe zur Elbe bzw. zu Überschwemmungsflächen, die großräumige Grünlandvernässung und Grünlandextensivierung mit später Mahd und ohne Erholungsnutzung zur Förderung der Wiesenbrüter (Mindestanspruch 300-500 ha unzerschnittener Wiesenfläche) und die Strukturierung der großen Ackerflächen durch Hecken sowie Pappel- und Weidenreihen.

Für die Annaburger Heide wird als Zielvorstellung formuliert, die dominierenden reinen Kiefernforstbestände in standortgerechte Kiefern-Eichen- und Birken-Eichen-Wälder zu verändern. Hierbei sollen offene Sandstandorte (Binnendünen) freigehalten werden und eine breite Pufferzone um die Binnendünen geschaffen werden. Neben dem Erhalt von Altholzinseln und starken Einzelbäumen sollen Horstschutzzonen für beispielsweise den Schwarzstorch

⁵ Zscheile (1999) entwickelt auch biotop- und artenspezifische Ziele. Ein Leitbild für die Landschaftsentwicklung in der Dübener Heide findet sich bei Bühler-Natour (1999).

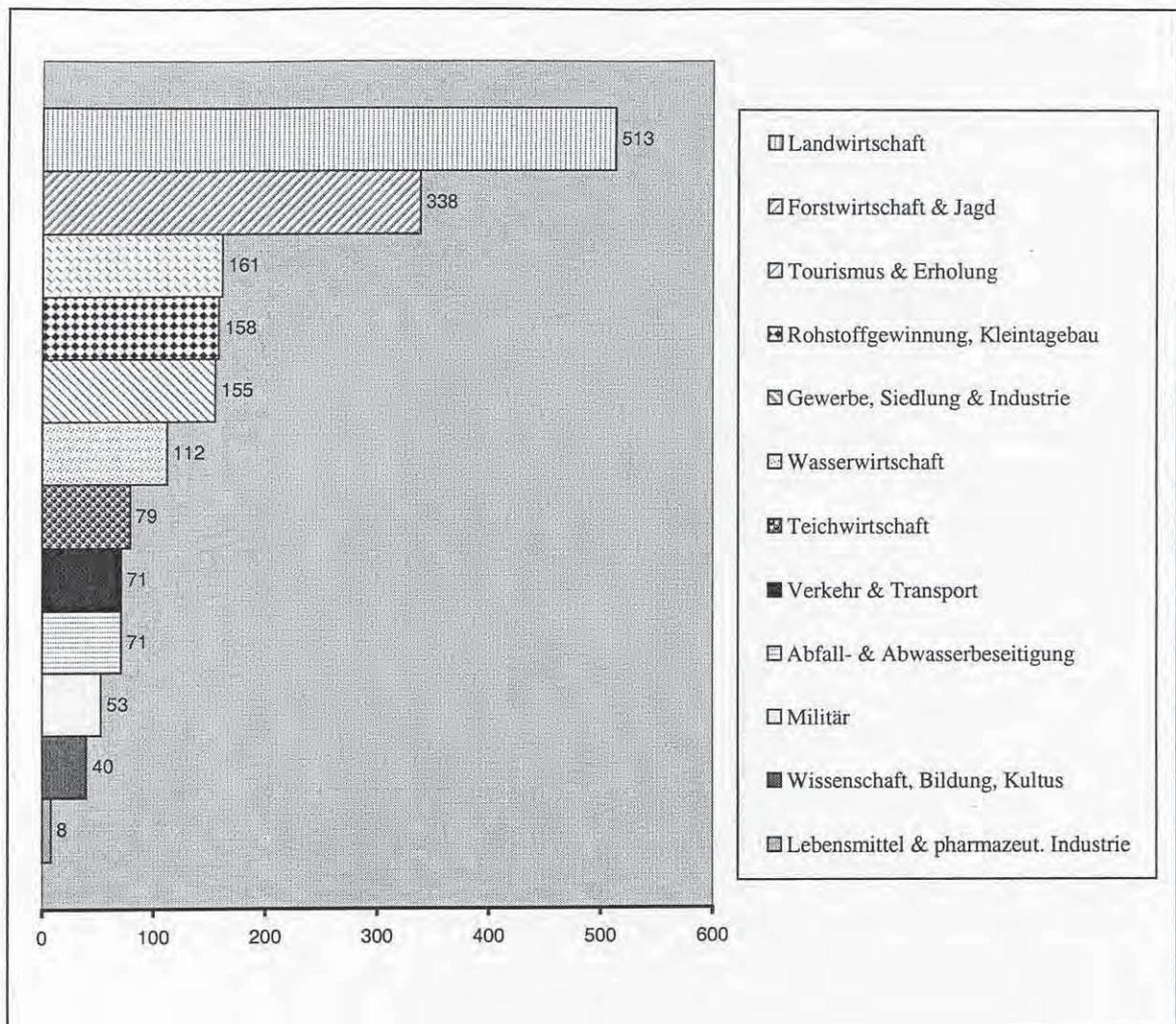
eingerrichtet werden. Im Übergang von den Wald- zu den Landwirtschaftsflächen sollen strukturierte Waldränder sowie dünger- und pestizidfreie Pufferzonen geschaffen werden. Als Maßnahmen für den Biotopverbund wird eine Durchgängigkeit der Fließgewässer insbesondere für Wirbellose und Fische und eine Entschärfung der Barrierewirkung der B 87 durch entsprechende Durchlässe angestrebt.

Die Vorschläge zur Verbesserung des Naturschutzes in der Torgau-Dübener Niederung beziehen sich primär auf die Renaturierung und Aufwertung der Gewässer. Weiterhin werden Zielvorstellungen für die Landwirtschaft und die Waldwirtschaft formuliert. Allgemein wird die Entrohrung von Bächen und Gräben angestrebt, um die eigendynamische Bachentwicklung zu ermöglichen. Gleichzeitig soll die Gewässergüte durch Anschluß aller Wassernutzer an effektive Kläranlagen und durch Sanierung der militärischen Altlastenflächen gesichert werden. In Waldbach-Abschnitten sollen begleitende Erlenwäldchen entwickelt und in unbewaldeten Bachniederungen kleine Erlenwäldchen, Gehölzstreifen sowie Feuchtgebüsche angesiedelt werden. Als konkrete Projekte sollen die Dammgraben/Schwarze Graben-Niederung als Verbundader zwischen Dübener Heide und dem Großen Teich bzw. der Elbe entwickelt werden und die Verbundader Niederung des Neumühlbaches (von der westlichen Dahlemer Heide in die Torgau-Dübener Niederung) ausgebaut werden. Für den landwirtschaftlichen Bereich wird gefordert, daß in Bereichen mit hoher Gewässerdichte auf Dauerweiden verzichtet werden soll. Weiterhin sollen größere Grünlandflächen (300-500 ha) von Zersiedlung, Zerschneidung sowie längeren Gehölzlinien freigehalten werden, um Brutzentren für Wiesenbrüter zu etablieren. Ackerflächen sollen durch Ackerraine und Hecken gegliedert werden. Die Waldgebiete sollen durch eine Erhöhung des Laubholzanteils standorttypisch umstrukturiert werden und es wird vorgeschlagen, Horstschutzzonen auszuweisen.

3 Konfliktpotentiale zwischen Naturschutz und Landnutzung

Aus den dargestellten Naturschutzzielen im Torgauer Raum wurden bereits einige Konfliktpotentiale zwischen Naturschutz und Landnutzung deutlich. Die folgende Graphik (Abb. 1) dient dazu, einen allgemeinen Überblick über die Bedeutung der Konflikte zwischen Naturschutz und ausgewählten Landnutzungsformen zu gewinnen. Als Indikator wird die Anzahl der Fälle verwandt, bei denen eine bestimmte Landnutzungsform oder ein bestimmter Wirtschaftszweig zu einem Rückgang der Blütenpflanzen der Roten Liste beigetragen hat.

Offensichtlich geht der bei weitem größte negative Einfluß auf die Artenvielfalt von der Landwirtschaft aus. Es folgen die Forstwirtschaft und Jagd und mit größerem Abstand die Bereiche Tourismus und Erholung, Rohstoffgewinnung und Kleintagebau, Gewerbe, Siedlung und Industrie sowie Wasserwirtschaft. Mit weiterem Abstand schließen sich die Bereiche Teichwirtschaft, Verkehr und Transport, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Militär sowie Wissenschaft, Bildung und Kultur an. Die pharmazeutische und Lebensmittelindustrie hat nur auf sehr wenige Arten einen negativen Einfluß.



Quelle: Plachter (1991, S. 73) nach Korneck und Sukopp (1988).

Abb. 1: Verursacher (Landnutzer und Wirtschaftszweige) des Rückgangs von Farn- und Blütenpflanzen (geordnet nach der Zahl der betroffenen Arten der Roten Liste). Infolge Mehrfachnennungen der Arten, die durch Verursacher gefährdet sind, liegt die Summe der angegebenen Zahlen höher als die Gesamtzahl (=711) der untersuchten Arten.

Die hier dargelegte Reihenfolge entspricht auch etwa der Gewichtung von Konflikten im Torgauer Raum. Die Untere Naturschutzbehörde hat deutlich gemacht, daß auch für sie der aktuelle Konfliktschwerpunkt zwischen Naturschutz und Landwirtschaft liegt (Wache 1997). Aus diesem Grund wird dieser Konflikt relativ ausführlich betrachtet, während anschließend andere für den Torgauer Raum relevante Konfliktbereiche kürzer dargestellt werden.

3.1 Der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz

3.1.1 Historische Entwicklung

Der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Biodiversität läßt sich am besten aus einer historischen Perspektive verstehen.⁶ Nach Hampicke (1991, S. 249ff.) lassen sich unter ökologischem Blickwinkel drei historische Agrarsysteme unterscheiden: die mittelalterliche, die neuzeitlich-bäuerliche und die industrialisierte Landwirtschaft.

Mittelalterliches Agrarsystem

Chronologisch bestand das mittelalterliche Agrarsystem bis weit ins 18. Jahrhundert.⁷ Es ist dadurch entstanden, daß der Wald, der früher Mitteleuropa zu einem großen Teil bedeckte, bis zum 13. Jahrhundert auf eine geringere Fläche als heute zurückgedrängt wurde. Der weiterhin bestehende Wald wurde oft als Viehweide genutzt. Durch diese Nutzungsform und einer intensiven Holz-, Rinden- und Streunutzung wurde er stark aufgelichtet und die Böden verarmten an Nährstoffen. Die gerodeten Flächen dienten auf weiten Strecken extensiver Viehhaltung, der Hutewirtschaft. Der Wasserkreislauf wurde dergestalt beeinflusst, daß die Verdunstung wegen der Waldvernichtung reduziert wurde. Der Abfluß wurde hingegen nicht beschleunigt, vielfach wurde er sogar durch die Anlage von Mühlenwehren und Fischteichen reduziert. Die Folge war eine großräumige Vernässung und teilweise sogar Vermoorung der Landschaft. Im Ackerbau herrschte die Dreifelderwirtschaft vor, teilweise gab es insbesondere klösterlichen Gartenbau. Ökologisch wurde Mitteleuropa durch das mittelalterliche Agrarsystem bereichert. Die Zurückdrängung des Waldes führte zu einem äußerst vielfältigen Spektrum an Offenland- und Sukzessionsbiotopen. In Verbindung mit großflächigem Nährstoffentzug aus dem Boden führte diese Entwicklung zur Ausbreitung von lichtbedürftigen und oft konkurrenzschwachen Pflanzenarten.

Neuzeitlich-bäuerliche Landwirtschaft

Im Rahmen der neuzeitlich-bäuerlichen Landwirtschaft, die sich chronologisch etwa zwischen 1750 und 1950 einordnen läßt, kam es zu tiefgreifenden Veränderungen. Es kam zu einem staatlich verordneten Neuaufbau des Waldes, der mit der Abschaffung der Waldweide einherging. Land- und Forstwirtschaft waren nun getrennt. Die offene Halbkulturlandschaft wie etwa die Heide wurde großflächig zurückgedrängt, und die Flächen wurden entweder aufgeforstet oder der landwirtschaftlichen Intensivierung unterworfen. Es kam zur Zerstörung großräumiger Naturlandschaften durch Moorkultivierungen, Sumpftrockenlegungen und Flußregulierungen. In der Landwirtschaft wurden Ertragssteigerungen durch Maßnahmen wie etwa der Verbreiterung des Kulturpflanzenspektrums, der Integration von pflanzlicher und tierischer Erzeugung durch Futteranbau und der Einschleusung von Stickstoff in die Kreisläufe

⁶ Vgl. zum Konflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz aus einer Vielzahl von Schriften z. B. Hampicke (1991), Plachter (1991) und Nowicki (1997).

⁷ Hampicke (1991, S. 249) weist daraufhin, daß bei einer Typisierung, die auf das wesentliche abzielt, eine gewisse chronologische Ungenauigkeit erlaubt ist.

mittels Leguminosenanbau erzielt. Neben der Zurückdrängung offener Halbkulturlandschaften und der Zerstörung großräumiger Naturlandschaften führte die Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit zu einer unter Naturschutzgesichtspunkten bedenklichen Entwicklung. Die Umkehrung der Aushagerung führte zu einem knapper werdenden Lebensraum für auf magere Standorte angewiesene Pflanzen. Gleichzeitig entstanden jedoch Biotope von heute hohem Naturschutzwert wie gemähte Futterwiesen sowie Streuwiesen zur Gewinnung von Stalleinstreu.

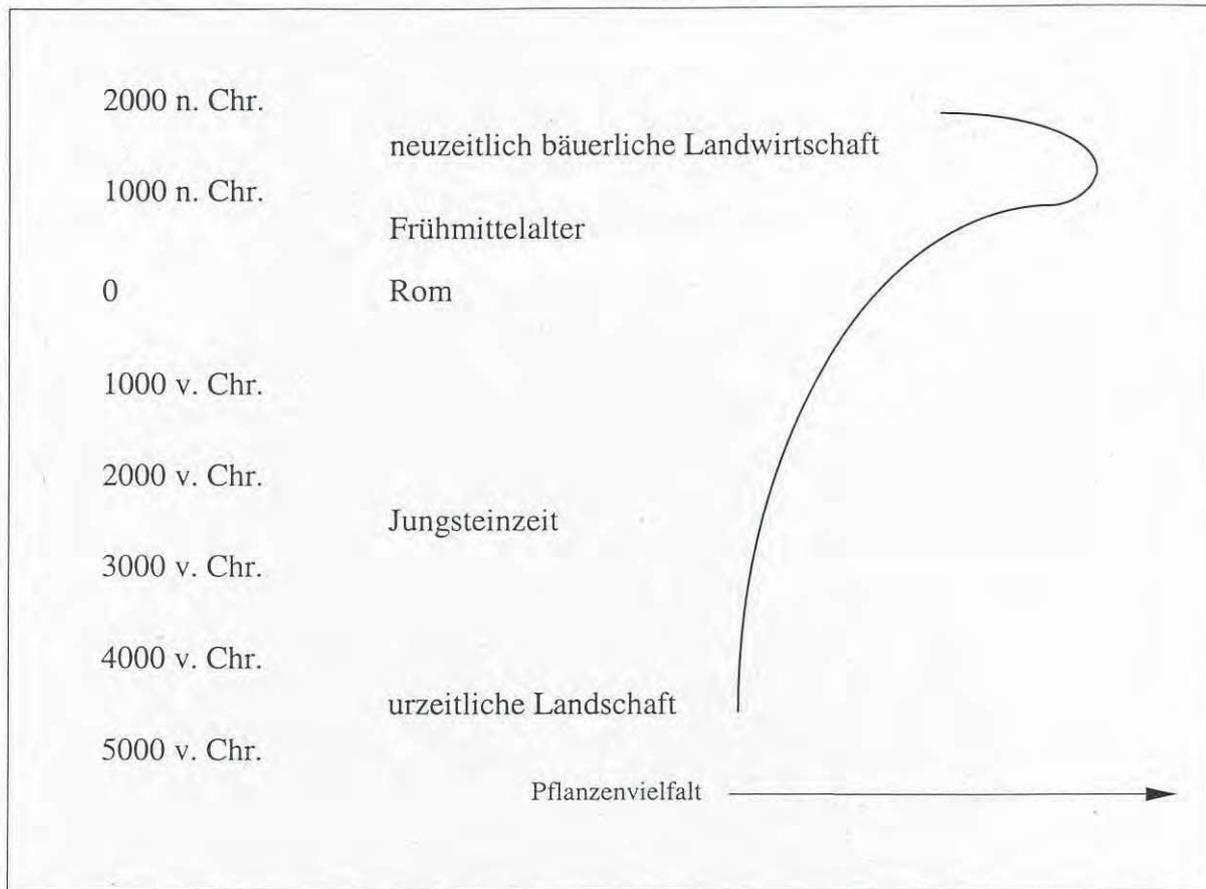
Industrialisierte Landwirtschaft

Die Wende zur industrialisierten Landwirtschaft kam in Mitteleuropa erst nach dem 2. Weltkrieg. Zentrale Elemente dieser Wirtschaftsform sind die Einführung der Mineraldüngung, der Einsatz von Herbiziden und Pestiziden sowie die Mechanisierung und Automatisierung eines Großteils der betrieblichen Tätigkeiten. Diese Entwicklung ging mit einer starken Artenverdrängung einher. Die Herstellung einer „maschinengerechten“ Agrarproduktionslandschaft führte zur Zerstörung von Hecken, Bäumen und anderen Strukturelementen. Die Mineraldüngung brachte eine Nivellierung der Nährstoffverhältnisse mit sich, die mit der weiteren Verdrängung von Arten einherging, die auf nährstoffarme Böden angewiesen sind. Durch das Ausbringen von Pestiziden und Herbiziden kam es direkt zur Zerstörung von Tieren und Pflanzen. Ein weiterer wichtiger Faktor bei der Artenverdrängung war die Nivellierung der Wasserverhältnisse auf den landwirtschaftlichen Böden. Da die produktive Landwirtschaft auf mittelfeuchte Wasserverhältnisse angewiesen ist, kam es zum Verlust von extrem trockenen und extrem feuchten Biotopen.⁸

Die mit der Veränderung der Landwirtschaft einhergehenden Schwankungen der Artenvielfalt bei Pflanzen in Mitteleuropa sind in Abbildung 2 dargestellt. Hier zeigt sich noch einmal sehr deutlich die Entwicklung der Artenvielfalt in den letzten Jahrtausenden. Mit der zunehmenden Ausbreitung der Landwirtschaft in Mitteleuropa kam es zu einem Anstieg der Artenvielfalt, der ungefähr im 17. Jahrhundert einen Höhepunkt erreicht hat. Danach war die Artenvielfalt rückläufig.

Der Konflikt zwischen Naturschutz und wirtschaftlicher Entwicklung ergibt sich aus der Tatsache, daß die Landwirtschaft im Zuge ihrer historischen Entwicklung immer produktiver geworden ist. Es kann ungefähr davon ausgegangen werden, daß die heutige Landwirtschaft mindestens zehnmal soviel Produkte pro Flächen- und Tiereinheit erzeugt wie das mittelalterliche Agrarsystem und immerhin noch ca. viermal soviel wie die neuzeitlich-bäuerliche Landwirtschaft (Hampicke 1991, S. 254). Will man auf eine starke Agrarproduktimporterhöhung verzichten und berücksichtigt man die seit dem Mittelalter stark gestiegenen Bevölkerungszahlen, so ist eine Rückkehr zur neuzeitlich-bäuerlichen oder gar mittelalterlichen Landwirtschaft aus Gründen der zu sichernden Ernährung der Bevölkerung ausgeschlossen.

⁸ Für weitere Ursachen der Artenverdrängung durch die industrialisierte Landwirtschaft vgl. Hampicke (1991, S. 258f.).



Quelle: Nowicki (1997, S. 61) nach Stanners und Bourdeau (1995), verändert.

Abb. 2: Veränderungen der Artenvielfalt bei Pflanzen in Mitteleuropa.

3.1.2 Die Situation im Torgauer Raum

Die landwirtschaftliche Entwicklung im Torgauer Raum hat dazu geführt, daß der skizzierte Konflikt zwischen Naturschutz und Landwirtschaft auch hier existiert.⁹ Der ehemalige Landkreis Torgau ist landwirtschaftlich geprägt, er verfügt insgesamt über eine landwirtschaftliche Nutzfläche von ca. 39.000 ha, was etwa 63% der Territorialfläche entspricht. Die Fläche wird zu ungefähr drei Viertel ackerbaulich genutzt, der Rest ist Grünlandnutzung. Die fruchtbaren Böden der Elbaue sind traditionelle Anbaugelände für Weizen, Zuckerrüben und Gemüse, während in den übrigen Ackerbaugeländen vor allem Getreide und Ölfrüchte angebaut werden. Bezüglich der Tierproduktion ist die Region im sächsischen Vergleich vor allem in der Schafzucht und Geflügelproduktion bedeutend, während Schweinehaltung durchschnittlich und Rinder- sowie Milchkuhhaltung unterdurchschnittlich vertreten sind (SML 1997a).

Die beschriebenen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Nutzung auf die Artenvielfalt existieren auch im Torgauer Raum. OEKOKART (1995, S. 120) konstatiert, daß viele der landwirtschaftlich genutzten Flächen heute durch eine Verarmung an Strukturelementen, ein teilweise stark dezimiertes Artenspektrum und die Dominanz weniger euryöker (nicht an spe-

⁹ Die folgenden Informationen entstammen OEKOKART (1995).

zielle Standorte gebundener) Pflanzen- und Tierarten gekennzeichnet sind. Im Bereich der Ackerflächen ist die Verarmung an landschaftlichen Strukturelementen, Biotopen und Arten räumlich vor allem in Bereichen großflächiger ackerbaulicher Nutzung auf den ertragsreichen Böden der Elbaue und der Grundmoränenplatten zu finden. Die landwirtschaftlich genutzten Grünlandbereiche sind vor allem in der Elbaue von einer Verarmung an Arten und Strukturen betroffen.¹⁰

3.1.3 Der Konflikt aus ökonomischer Sicht

Welche Perspektiven gibt es, den Konflikt zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zu lösen? Um diese Frage zu beantworten, wird der Konflikt kurz aus einer ökonomischen Sichtweise skizziert.¹¹ Unter diesem Blickwinkel sind zwei Aspekte relevant: die Existenz von externen Effekten und die Zuteilung von Eigentumsrechten.

Externe Effekte liegen vor, wenn die Handlungen eines Unternehmens oder eines Individuums direkt mit positivem oder negativem Vorzeichen in die Nutzen- oder Produktionsfunktion Dritter eingehen, ohne daß der Marktmechanismus die Verursacher kompensiert oder belastet. Profitieren Dritte von den Handlungen von Unternehmen oder Individuen, so existieren positive externe Effekte, werden Dritte geschädigt, so entstehen negative externe Effekte. Treten externe Effekte auf, kann es einerseits zu Marktversagen und damit zur Rechtfertigung eines staatlichen Eingriffs kommen. Da die Verursacher bei negativen externen Effekten nicht die gesamten Kosten ihrer Handlungen tragen, dehnen sie ihre Produktions- oder Konsumtätigkeiten übermäßig aus. Andererseits werden sie zuwenig bei Aufgaben aktiv, deren Vorteile ihnen selbst nur zum Teil zufallen. Marktversagen tritt im Fall negativer externer Effekte auf, wenn die Tätigkeit zu einem Nutzenverlust von Dritten führt, der größer ist als der Nutzengewinn der Verursacher. Spiegelbildlich tritt Marktversagen im Fall positiver externer Effekte auf, wenn der Nutzengewinn Dritter größer ist als die Nutzeneinbuße des Verursachers.¹² Auf Pigou (1920) geht der Vorschlag zurück, Tätigkeiten, die mit Marktversagen und negativen externen Effekten verbunden sind, mit einer Steuer zu belegen, um so ihren Umfang zu reduzieren. Tätigkeiten, die zu Marktversagen und positiven externen Effekten führen, sind dagegen zu subventionieren, um ihre Durchführung attraktiver zu machen.¹³ Damit stellt sich für den hier betrachteten Konflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz die Frage, ob durch die jetzige Tätigkeit der Landwirtschaft ein negativer externer Effekt auf die Artenvielfalt ausgeht (was eine Belastung der Landwirte etwa in Form einer Steuer rechtfertigen würde) oder durch eine artenschutzfreundlichere Landwirtschaft ein positiver externer Effekt entsteht

¹⁰ Für die historische Änderung der Landnutzung vgl. den Beitrag von Kindler in diesem Bericht.

¹¹ Vgl. allgemein zur Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft aus ökonomischer Sicht Bauer und Schäfer (1993) sowie Hofmann et al. (1995).

¹² Die Feststellung von Marktversagen impliziert also streng ausgelegt die Meßbarkeit und Vergleichbarkeit der verschiedenen Nutzengewinne und -verluste. Dies ist natürlich nicht immer gewährleistet. Trotzdem ist das Konzept der externen Effekte auf einer theoretischen Ebene wertvoll, da es deutlich macht, daß unter Berücksichtigung von positiven und negativen Folgen eines Umwelteingriffs der Markt prinzipiell nicht in der Lage ist, Umweltprobleme zu lösen.

¹³ Für andere umweltpolitische Instrumente vgl. jedes umweltökonomische Lehrbuch, so etwa Cansier (1993).

(was eine Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft begründen würde). Mit dieser Frage beschäftigt sich die Diskussion um die Zuteilung der Eigentumsrechte.

Diese Diskussion geht auf einen Artikel von Coase (1960) zurück. Coase hat darauf aufmerksam gemacht, daß jeder Nutzungskonflikt symmetrisch ist. Immer sind alle beteiligten Parteien in Abhängigkeit von der Perspektive Schädiger und Geschädigte. Erst die Zuteilung von Eigentumsrechten bestimmt, wer das Verfügungsrecht hat. Dies kann am betrachteten Konflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz beispielhaft erläutert werden. Aus der Perspektive der Landwirtschaft existiert für die Landwirte das Recht, ihren Betrieb so zu bewirtschaften, wie sie das wünschen. Verlangt jemand von ihnen, daß sie auf Belange des Naturschutzes Rücksicht nehmen und entstehen ihnen dabei höhere Kosten, so ist diese Person ein „Schädiger“ und sie werden dadurch „geschädigt“. Aus dem Blickwinkel des Naturschutzes hat jedoch die Fauna und Flora ein Recht auf ungeschädigte Existenz. Die Landwirte treten hier durch ihre in den letzten Jahrzehnten veränderten Bewirtschaftungsmethoden als „Schädiger“ auf und die Natur wird entsprechend „geschädigt“. Diese Diskussion macht deutlich, daß a priori keiner das Recht hat, sich als Geschädigten zu bezeichnen. Es bedarf eines gesellschaftlichen Werturteils festzulegen, wem das Nutzungsrecht zufallen soll.

Ohne auf eine ausführliche Diskussion eingehen zu wollen, welche Gründe für welche Rechtszuteilung im Konflikt zwischen Landwirtschaft und Naturschutz sprechen (vgl. dafür Bromley und Hodge 1990), sollen an dieser Stelle nur zwei Aspekte betont werden. Erstens ist die existierende Rechtszuteilung eine Mischung aus den zwei oben skizzierten Extrempolen. Während den Landwirten grundsätzlich nicht vorgeschrieben wird, wie sie ihren Betrieb führen, müssen sie jedoch bestimmte gesetzliche Grenzen einhalten. Ein Beispiel für solch eine Grenze ist die am 1. Juli 1996 in Kraft getretene Verordnung der Bundesregierung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung). Zweitens wird die Landwirtschaft bereits heute mit außerordentlich hohen Summen subventioniert (vgl. dazu Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (verschiedene Jahrgänge)). Eine verstärkte Umwidmung dieser Mittel hin zur Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft müßte die Summe der bestehenden Transferzahlungen zwischen Staat und Landwirtschaft nicht verändern, würde aber gleichzeitig positive Umwelteffekte erzielen.¹⁴

Ein Schritt in diese Richtung wurde auf europäischer Ebene 1992 mit der EU-Verordnung 2078/92 vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren getan.¹⁵ Die Verordnung sieht die Zuwendung gemeinschaftlicher Beihilfen vor, mit denen für die Landwirte Anreize geschaffen werden sollen, sich umweltverträglicherer Produktionsverfahren zu bedienen. Die Implementation der Richtlinie erfolgte in Sachsen durch das Sächsische Kulturlandschaftsprogramm (KULAP). Eine Darstellung der Anwendung des KULAP auf den Torgauer Raum erfolgt in Kapitel 4.

¹⁴ Konkrete Vorschläge finden sich beispielsweise bei SRU (1996).

¹⁵ Ein Überblick über EU-Richtlinien, die sich mit der Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft beschäftigen, findet sich in Nowicki (1997).

3.2 Andere Konfliktbereiche

Im Gegensatz zur ausführlichen Darstellung des Konfliktes zwischen Naturschutz und Landwirtschaft werden die anderen Konfliktbereiche zwischen Landnutzung und Naturschutz nur kurz betrachtet, da sie für die weitere Forschungsarbeit von geringerer Bedeutung sind als der Konfliktbereich zwischen Naturschutz und Landwirtschaft. Sie werden auch nur insoweit berücksichtigt, als sie aus Sicht der Unteren Naturschutzbehörde von Relevanz sind (vgl. Wache 1997).

Im Torgauer Raum gibt es nur geringe Konflikte zwischen Forstwirtschaft und Jagd sowie Naturschutz (vgl. allgemein zu Konflikten zwischen Waldwirtschaft und Naturschutz Plachter (1991) und Hampicke (1996)). Ein Problem ergibt sich dadurch, daß Jäger in manchen Fällen bestimmte Schutzgebietsregelungen mißachten. Es kann vorkommen, daß man ein Revier aufgrund bestimmter schützenswürdiger Arten nicht betreten darf, und daß diese Regelung von Seiten des Jägers mißachtet wird. Aus Sicht der Unteren Naturschutzbehörde können diese Probleme aber durch gegenseitige Kommunikation überwunden werden. Ein weiteres Konfliktfeld ergibt sich durch die Existenz des Bibers, der als eine in der Bundesrepublik vom Aussterben bedrohte Tierart eingestuft wird. In einem Fall hat ein Biber auf einem ca. 100 qm großen Areal einen kleinen Jungeichenbestand vernichtet. Als geeignete Maßnahmen zur Minimierung von solchen Konflikten sieht die Naturschutzbehörde beispielsweise das Ummanteln von Bäumen oder das Anbieten von Ablenkfütterung an.

Im Bereich des Tourismus und der Erholung gibt es bisher ebenfalls wenig Konflikte mit dem Naturschutz. Kleinere Spannungen existieren am Naturschutzgebiet Großer Teich, wo Erholungssuchende in den geschützten Gebieten manchmal von den Wegen abweichen oder Sportveranstaltungen in Gebieten durchgeführt werden, in denen aus Naturschutzsicht mehr Ruhe nötig wäre. Insgesamt profitiert der Naturschutz im Torgauer Raum jedoch von dem gering ausgeprägten Tourismus. Selbst ansteigende Touristenzahlen beispielsweise in der Dübener Heide müssen nicht unbedingt negative Folgen für den Naturschutz haben. Bedingung dafür ist allerdings, daß der Tourismus in „gelenkten Bahnen“ verläuft.

Der Bereich Rohstoffgewinnung ist im Torgauer Raum insbesondere mit Blick auf den Kiesabbau von Relevanz. Ein wichtiger Grund für die Ausweisung der Elbaue als Landschaftsschutzgebiet war der Anfang der 90er Jahre geplante Umfang des Kiesabbaus. Mit der Ausweisung des Landschaftsschutzgebietes und dem deutlich unter der ehemaligen Planung stattfindenden Kiesabbau ist dieses Konfliktfeld zwischen Naturschutz und Rohstoffgewinnung jedoch weitgehend entschärft.¹⁶

Im Bereich der Gewerbeansiedlung gibt es aktuell keine Konflikte mit dem Naturschutz. Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage sind die existierenden Gewerbegebiete in Torgau nicht vollständig belegt und Neuausweisungen sind deshalb auch nicht geplant. Großansiedlungen wie beispielsweise der Bau einer Papierfabrik im Kreis Eilenburg haben im Tor-

¹⁶ Vgl. allgemein zum Kiesabbau im Torgauer Raum den Beitrag von Messner in diesem Bericht.

gauer Raum in letzter Zeit auch nicht stattgefunden und sind auch nicht in Planung.¹⁷ Ein gewisses Konfliktpotential besteht im Bereich der Wohnbebauung. Hier ist es bereits zur Ausgliederung von Flächen aus dem Landschaftsschutzgebiet gekommen, um diese Gebiete zur Bebauung ausweisen zu können. Die mit der Bebauung erfolgenden Eingriffe sind jedoch aus Sicht der Unteren Naturschutzbehörde nicht so schwerwiegend, daß hier ein stark konfliktorientiertes Gegensteuern gerechtfertigt wäre. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die desolate wirtschaftliche Lage im Torgauer Raum, für die mit der Bebauung verbundenen Investitionen eine gewisse Besserung bedeuten.

Störungen für den Naturschutz durch das Militär können sich im Torgauer Raum insbesondere durch Manöver ergeben. Zum einen finden diese jedoch nur in geringem Umfang statt, zum anderen kommt es vor den Manövern zu Abstimmungen mit der Unteren Naturschutzbehörde über die Manöverfläche.

Im Bereich des Straßenbaus und Verkehrs gibt es keine aktuellen Konflikte, da der umfassende Straßenausbau, der vor Jahren ins Auge gefaßt wurde, mangels Geldmittel nicht stattgefunden hat.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Situation im Torgauer Raum aus Sicht der Unteren Naturschutzbehörde zufriedenstellend ist. Diese aus Sicht des Naturschutzes befriedigende Situation resultiert jedoch nicht zuletzt aus den Schwierigkeiten, eine aus arbeitsmarkt- und einkommenspolitischer Perspektive zufriedenstellende wirtschaftliche Entwicklung zu initiieren.

4 Zur Förderung des Naturschutzes durch ökonomische Instrumente

Die in Kapitel 3.1 aus ökonomischer Perspektive angestellten Überlegungen legen es nahe, Förderprogramme für den Naturschutz zu initiieren. Im folgenden werden die Förderprogramme des Freistaates Sachsen vorgestellt, da aufgrund der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland die Landesebene für die Umsetzung von konkreten Förderprogrammen in Naturschutz und Landschaftspflege zuständig ist. Für den Torgauer Raum finden die betreffenden Förderprogramme des Freistaates Sachsen Anwendung, die im folgenden vorgestellt und in einem ersten Schritt bezüglich ihrer Fördersummen und geförderten Flächen auf Landesebene vergleichend betrachtet werden. In einem zweiten Schritt werden die Förderprogramme im Hinblick auf ihre räumlich differenzierte Anwendung im Torgauer Raum dargestellt.

4.1 Sächsische Förderinstrumente

Die deutsche Wiedervereinigung führte zur Umsetzung von europäischem und bundesdeutschem Naturschutzrecht in den fünf neuen Bundesländern. Seit dem 1. Juli 1990 gilt auch hier das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Der überwiegende Rahmencharakter von Bundes-

¹⁷ Vgl. allgemein zur wirtschaftlichen Entwicklung im Torgauer Raum und zu Konflikten zwischen Naturschutz und wirtschaftlicher Entwicklung aus Sicht der Unternehmen den Beitrag von Wätzold in diesem Bericht.

recht machte entsprechende Aktivitäten auf Landesebene notwendig, so daß im Freistaat Sachsen die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen für den Naturschutz zwischen 1991 und 1995 geschaffen wurden (Steffens 1997). Das 1. Gesetz zur Durchführung des Bundesnaturschutzgesetzes wurde 1991 verabschiedet, ein Jahr später trat das Sächsische Naturschutzgesetz (SächsNatSchG) in Kraft. Auf der Grundlage des Sächsischen Naturschutzgesetzes wurden inzwischen zahlreiche Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien erlassen. Naturschutzrelevante Förderprogramme fallen in Sachsen in den Hoheitsbereich des Sächsischen Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), welches in seiner heutigen Form seit dem 11. November 1998 durch die Zusammenlegung des Sächsischen Ministeriums für Umwelt und Landesentwicklung (SMU) mit dem Sächsischen Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (SML) besteht.

Ein auf das ehemalige SMU zurückgehendes ökonomisches Instrument ist die Richtlinie für die Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die sog. „Richtlinie *Landschaftspflege*“ in der Fassung von 1997 (SMU 1997). Unter dieser Richtlinie können Zuwendungen für Maßnahmen in den Bereichen Biotop- und Landschaftspflege, Artenschutz, Biotopsicherung, -entwicklung und -gestaltung sowie Biotopverbund gewährt werden. Soweit notwendig, können für die Realisierung der Ziele der genannten Maßnahmen darüber hinaus Mittel für projektbezogenen Grunderwerb, investive Maßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt werden. Die Landschaftspflegerichtlinie fördert vor allem biotoperst- und -wiedereinrichtende Maßnahmen sowie die Pflege von Kulturbiotopen, die nicht mehr nutzungsfähig sind. Sie ist damit primär auf Schutzzwecke ausgerichtet. Mehraufwendungen für Formen naturschutzkonformer Bewirtschaftung (z. B. extensive Nutzung von Fischteichen oder Streuobstwiesen) werden über die Verwaltungsvorschriften zum *Vertragsnaturschutz* finanziert, der auf § 39 SächsNatSchG basiert (SMU 1995). Die Verwaltungsvorschriften fördern zusätzliche Ausgaben für den Naturschutz im Rahmen naturverträglicher Landnutzung, wobei spezielle Regelungen für die Landwirtschaft und die Teichwirtschaft existieren. Über Landschaftspflege und Vertragsnaturschutz werden Maßnahmen vorrangig gefördert, wenn sie in einem Nationalpark oder Biosphärenreservat durchgeführt werden bzw. in oder am Rande geschützter Biotope, Landschaftsbestandteile oder in Vorranggebieten Naturschutz von Regionalplänen liegen. Darüber hinaus werden Maßnahmen in Lebensräumen gefährdeter Arten sowie für den Aufbau von Biotopverbundsystemen gefördert.

Förderprogramme mit Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege existieren auch in den Bereichen Land-, Forst- und Wasserwirtschaft. Aufgrund der besonderen Relevanz des Konfliktfeldes Landwirtschaft für den Naturschutz wird im folgenden der Bereich Landwirtschaft herausgegriffen. Hier ist vor allem das *Kulturlandschaftsprogramm* (KULAP) zu nennen, das als Teil des umfassenderen Förderprogrammes „Umweltgerechte Landwirtschaft“ vom ehemaligen Landwirtschaftsministerium initiiert wurde (SML 1995a). Das Förderprogramm dient der regionalen Umsetzung der EU-Richtlinie 2078/92, was bedeutet, daß die Europäische Union an der Finanzierung der unter das Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft“ fallenden Maßnahmen mit 75% der erstattungsfähigen Beträge beteiligt ist. Die verbleibenden 25% entstammen Landesmitteln des Freistaates Sachsen. Unter dem KULAP kön-

nen vor allem Extensivierungsmaßnahmen, aber auch einige biotoprelevante Maßnahmen wie die Errichtung von Feuchtgebieten oder die Anlage und Pflege von Schutzpflanzungen finanziell unterstützt werden. Im Gegensatz zu den Programmen, die ursprünglich vom Umweltministerium eingeführt wurden, sind die Mehrzahl der Maßnahmen, die durch KULAP gefördert werden, nicht an bestimmte Gebiete gebunden. Das Kulturlandschaftsprogramm besteht aus zwei Unterprogrammen: KULAP Teil I zielt auf extensive Bewirtschaftungsweisen und fördert vorwiegend flächenbezogene Maßnahmen der Grünlandbewirtschaftung und –extensivierung. KULAP Teil II unterstützt investive Einzelmaßnahmen, die der Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft dienen.

4.2 Vergleichende Analyse der sächsischen Förderprogramme

4.2.1 Vom Flächenschutz zur naturverträglichen Landnutzung

Beim Vergleich der unterschiedlichen Förderprogramme kann ein Gradient beobachtet werden, der sich von einer reinen Schutzorientierung zu einer immer stärkeren Nutzungsorientierung bewegt: die Richtlinie Landschaftspflege dient primär *Schutzzielen* in oder am Rande von Schutzgebieten, der Vertragsnaturschutz zielt auf *naturschutzkonforme Bewirtschaftung* in ebensolchen Gebieten, während das Kulturlandschaftsprogramm *extensive Bewirtschaftungsweisen* auf landwirtschaftlich genutzten Flächen fördert (Tab. 1).

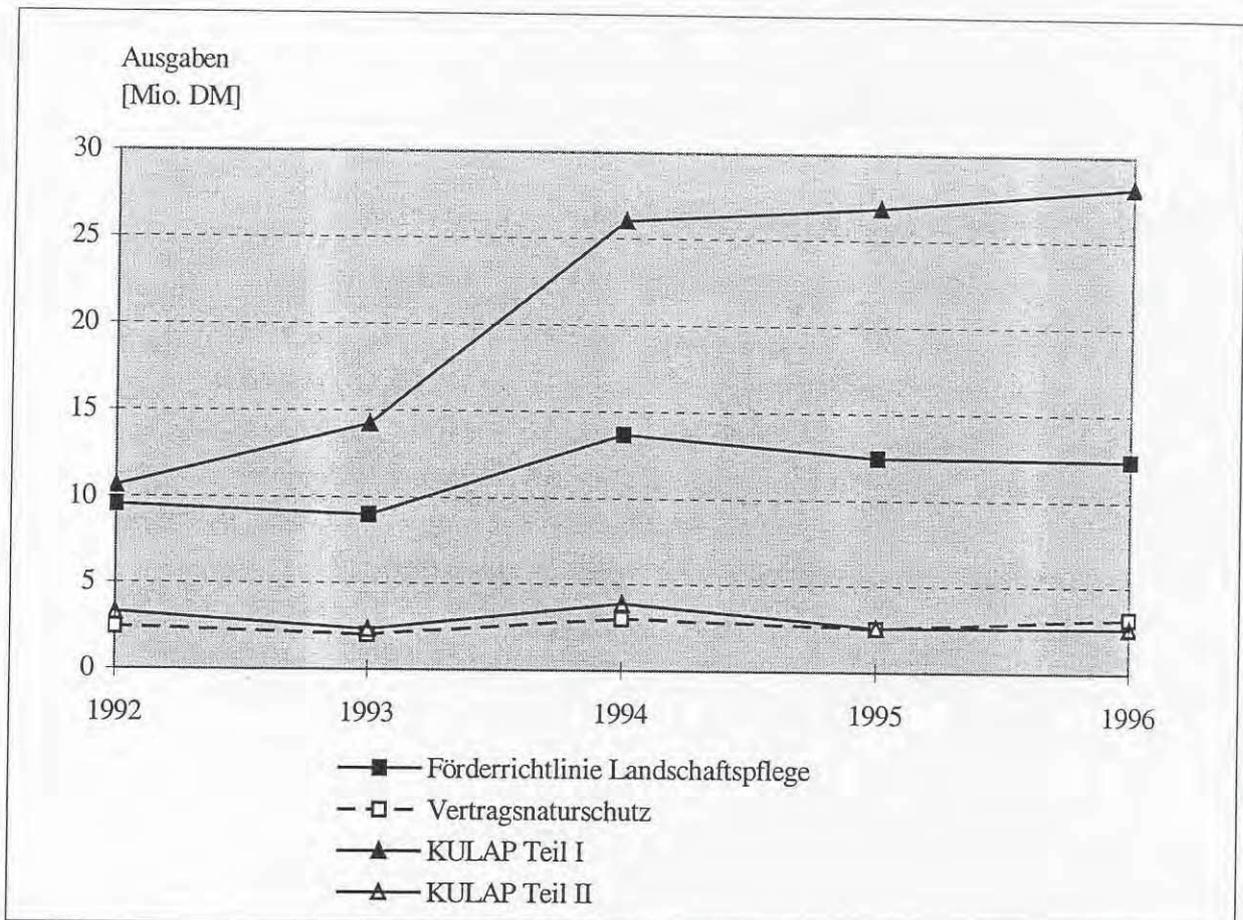
Tab. 1: Überblick der naturschutzrelevanten Förderprogramme im Freistaat Sachsen.

Förderprogramm	Landschaftspflege	Vertragsnaturschutz	Kulturlandschaftsprogramm
Überwiegendes Ziel	Schutz	Naturschutzkonforme Bewirtschaftung	Extensive Bewirtschaftungsweisen
Anwendungsgebiete	Naturschutzfachlich wertvolle Flächen in oder am Rande von Schutzgebieten	Land- und teichwirtschaftliche Nutzflächen in oder am Rande von Schutzgebieten	Landwirtschaftliche Nutzflächen
Schutzgradient			

4.2.2 Verausgabte Mittel seit dem Bestehen der Förderprogramme

Die Förderprogramme unterscheiden sich beträchtlich in der Entwicklung der Ausgaben seit ihrer Einführung (Abb. 3). 1992 lagen die Ausgaben für das Kulturlandschaftsprogramm (Agrarverwaltung) einerseits sowie Landschaftspflege und Vertragsnaturschutz (Umweltverwaltung) andererseits in vergleichbarer Höhe. Seitdem haben sich die Ausgaben für den Vertragsnaturschutz und KULAP Teil II (investive Maßnahmen) kaum verändert. Die Förderrichtlinie Landschaftspflege zeigte einen leichten Anstieg der Ausgaben von 9,6 Mio. DM (1992) auf 12,4 Mio. DM im Jahre 1996. Somit haben sich die Fördermittel für Landschaftspflege und Vertragsnaturschutz im Bereich der Umweltverwaltung insgesamt auf ca. 16 Mio.

DM stabilisiert. KULAP Teil I hatte im betrachteten Zeitraum einen Ausgabenanstieg um das zweieinhalbfache von etwa 11 Mio. (1992) auf insgesamt rund 28 Mio. DM (1996) zu verzeichnen. Dies ist im wesentlichen auf eine Änderung bzw. Erweiterung einzelner Unterprogramme wie z. B. der Grünlandnutzung mit reduziertem Mitteleinsatz im Jahre 1994 zurückzuführen.¹⁸



Quelle: Regierungspräsidium Leipzig 1998; SML 1993, 1994, 1995b, 1996, 1997a.

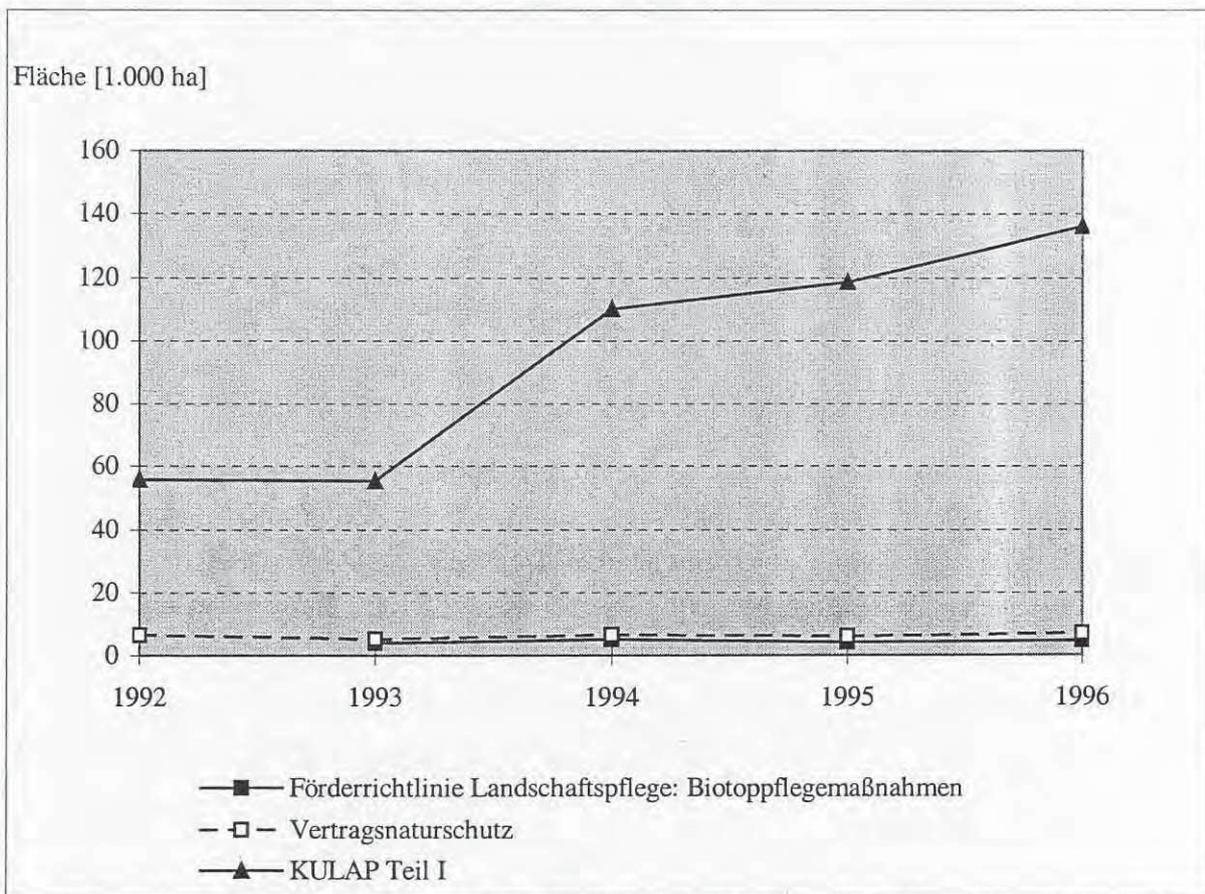
Abb. 3: Fördermittel für Naturschutz und Landschaftspflege in Sachsen von 1992 bis 1996.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß im Rahmen der naturschutzrelevanten Förderprogramme in Sachsen für die flächenbezogenen Maßnahmen der Grünlandbewirtschaftung und -extensivierung (KULAP Teil I) die meisten Fördermittel zur Verfügung gestellt werden konnten. Dieses Ergebnis steht natürlich in engem Zusammenhang mit der Agrarpolitik der Europäischen Union und ihrer Subventionierung von landwirtschaftlichen Betrieben. Die in Sachsen verfügbaren Fördermittel im Landwirtschaftsbereich werden durch EU-Transferzahlungen aufgestockt, während der Naturschutzbereich und die Umweltverwaltung im wesentlichen auf Landesmittel angewiesen sind.

¹⁸ Vor 1994 bewilligte Anträge werden statistisch unter KULAP Teil I (alt) erfaßt, diese Verträge laufen 1997 oder 1998 aus. Seither bewilligte Anträge laufen unter der Bezeichnung KULAP Teil I (neu). Sofern nicht ausdrücklich auf die neue bzw. alte KULAP-Version verwiesen wird, beziehen sich die Angaben zu KULAP Teil I auf die Summe von altem und neuem Teilprogramm.

4.2.3 Geförderte Flächen in Sachsen

Abbildung 4 veranschaulicht die Flächen im Freistaat Sachsen, die durch die unterschiedlichen Förderprogramme eine Zuwendung erfuhren. Hierbei ist grundsätzlich zu beachten, daß Fläche ein nicht für alle Programme bzw. Maßnahmen relevanter Parameter ist und somit nur bedingt einen Vergleich der verschiedenen Programme erlaubt. Erfasst werden Flächen beim Vertragsnaturschutz, im Rahmen der Richtlinie Landschaftspflege lediglich bei Biotoppflegetmaßnahmen und im Kulturlandschaftsprogramm vor allem in Teil I (Maßnahmen der Grünlandbewirtschaftung und -extensivierung).



Quelle: Regierungspräsidium Leipzig 1998; SML 1993, 1994, 1995b, 1996, 1997a.

Abb. 4: Naturschutz und Landschaftspflege in Sachsen: Geförderte Flächen 1992 bis 1996.

Die geförderten Flächen im Rahmen der Richtlinie Landschaftspflege und dem Vertragsnaturschutz bewegen sich in vergleichbarer Größe und haben sich seit der Einführung der Programme kaum verändert. Über die Richtlinie Landschaftspflege konnten im Jahre 1996 Biotoppflegetmaßnahmen auf einer Fläche von ca. 4.600 ha gefördert werden. Der Vertragsnaturschutz lag etwas höher mit fast 7.000 ha geförderten Flächen, wovon 5.450 ha oder knapp 80% Flächen in der Teichwirtschaft zugute kamen. Damit erreichte die Umweltverwaltung insgesamt rund 11.000 ha Land, was lediglich 0,5% der Landesfläche entspricht. Damit wird der vorhandene Pflegebedarf im Freistaat Sachsen nur zu etwa 25% gedeckt. Nach

-Aussagen des Sächsischen Landesamtes für Umwelt und Geologie wäre ein Budget von 60 Mio. DM notwendig, um entsprechende Maßnahmen auf den schutz- und pflegerelevanten Flächen¹⁹ von ca. 50.000 ha zu fördern (Steffens 1997). Dabei ließe sich die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes durch eine Anteilserhöhung des Vertragsnaturschutzes steigern, da, wo es möglich ist, eine naturschutzkonforme Landnutzung in der Regel kostengünstiger ist als reine Pflege.

Das Kulturlandschaftsprogramm Teil I erreicht im Gegensatz zu den Programmen der Umweltverwaltung deutlich höhere Zahlen. Im Rahmen des alten KULAP Teil I konnten bereits etwa 56.000 ha landwirtschaftliche Nutzflächen in Sachsen gefördert werden (1992-1993). Die Einführung des neuen KULAP im Jahre 1994 führte zu einem stetigen Anstieg auf 136.000 ha geförderte Flächen im Jahre 1996 (KULAP Teil I, alt und neu). Dies entspricht einer Förderung von etwa 62% der Grünlandfläche und 95% der bewirtschafteten Teichfläche in Sachsen (SML 1997, S. 48). Diese Zahlen verdeutlichen die enorme Reichweite des Kulturlandschaftsprogrammes, welches aufgrund der Mittelbereitstellung durch die EU die Förderung von Flächen in einem großen Maßstab erlaubt. Dies verdeutlicht auch das große Potential, das eine naturverträgliche Landnutzung für einen weitgehend flächendeckenden Naturschutz besitzt.

4.3 Regionale Inanspruchnahme der Förderinstrumente im Torgauer Raum

Nachdem die für Naturschutz und Landschaftspflege in Sachsen relevanten Programme vorgestellt und auf Landesebene hinsichtlich bereitgestellter Fördermittel und geförderter Flächen verglichen wurden, erfolgt nun eine differenzierte Analyse der Inanspruchnahme der Förderinstrumente in unserem Untersuchungsgebiet, dem Torgauer Raum. Entsprechend dem gewählten Fokus Naturschutz und Landwirtschaft konzentrieren wir uns auf die Analyse der Richtlinie Landschaftspflege und des Kulturlandschaftsprogrammes. Der Vertragsnaturschutz wird nicht weiter betrachtet, da die Fördermittel überwiegend in die Teichwirtschaft fließen und die Ausgaben für den landwirtschaftlichen Bereich gegenüber den Fördermitteln, die über die Richtlinie Landschaftspflege oder das KULAP bewilligt werden, derzeit noch vernachlässigbar sind.²⁰

4.3.1 Die Richtlinie Landschaftspflege

Tabelle 2 veranschaulicht die Anwendung der Richtlinie Landschaftspflege im Torgauer Raum. Die Richtlinie berechtigt grundsätzlich kommunale Träger (Gemeinden, Stadt- und Landkreise sowie Zweckverbände), Verbände und Vereine, private Grundstückseigentümer

¹⁹ Dies sind Flächen in den Naturschutzgebieten, im Nationalpark, Biosphärenreservaten, Flächennaturdenkmälern, § 26-Biotopen und im Rahmen von Artenschutzprogrammen.

²⁰ Im Regierungsbezirk Leipzig betragen die Ausgaben für die Richtlinie Landschaftspflege 1996 insgesamt etwa 2,24 Mio. DM. Die Ausgaben für den Vertragsnaturschutz beliefen sich hier auf insgesamt 0,42 Mio. DM, wovon rund 80% im Rahmen der Teichwirtschaft Verwendung fanden. Die Ausgaben für den Vertragsnaturschutz - Programm Landwirtschaft lagen somit bei etwa 86.000 DM. Dies entspricht lediglich 3% der Fördermittel, die im Bereich der Umweltverwaltung des Regierungsbezirks Leipzig verausgabt wurden (Angaben: Regierungspräsidium Leipzig 1998).

oder -besitzer sowie Naturschutzstationen zur Antragstellung. Im Jahre 1997 wurden insgesamt knapp 200.000 DM Fördermittel im Rahmen von 21 laufenden Anträgen ausgezahlt, die überwiegend von natürlichen Personen (33%) sowie Vereinen und Verbänden für Naturschutz und Landschaftspflege (57%) gestellt wurden. Dabei fällt besonders die Rolle von Vereinen und Verbänden ins Gewicht, die 1997 im Torgauer Raum rund 69% der ausgezahlten Fördermittel und sogar 82% der geförderten Flächen auf sich vereinten. Natürliche Personen stellen zwar noch ein Drittel der Antragsteller, liegen bezüglich der erhaltenen Fördermittel mit 9% jedoch deutlich hinter den Verbänden.

Tab. 2: Richtlinie Landschaftspflege im Torgauer Raum 1997: Antragsteller, Anträge, ausgezahlte Fördermittel und geförderte Flächen.

Antragsteller (Rechtsformen)	Anträge	Fördermittel [DM]	Fläche [ha]
Gemeinde	1	6.000	—*
Landkreis	1	37.607	—*
Verein/Verband	12	137.928	79,6
Natürliche Person	7	17.258	17,0
Gesamt	21	198.793	96,6

Quelle: Regierungspräsidium Leipzig (1998); eigene Erhebungen; * keine flächenrelevanten Maßnahmen.

Die Ausgaben im Rahmen der Richtlinie Landschaftspflege werden üblicherweise nach den Kategorien Biotoppflege, Biotopgestaltung und Artenschutz ausgewiesen. Im Torgauer Raum wurde der weitaus größte Teil für die Biotoppflege (128.530 DM oder 65%) verausgabt. Der Rest kam der Biotopgestaltung zugute, wobei rund 38.000 DM in Heckenpflanzungen, knapp 27.000 DM für den Grunderwerb und 6.000 DM für die Herstellung und das Anbringen von Mauerseglernistkästen investiert wurden (Regierungspräsidium Leipzig 1998).

4.3.2 Das Kulturlandschaftsprogramm

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Anwendung des Kulturlandschaftsprogrammes Teil I im Altkreis Torgau für dasselbe Erhebungsjahr 1997.²¹ Es wurden insgesamt Fördermittel von knapp 400.000 DM für rund 2.400 ha landwirtschaftliche Nutzfläche im Rahmen von 64 laufenden Anträgen ausgezahlt. Damit wurden 42% der Grünlandfläche des Altkreises Torgau über das KULAP bewirtschaftet. Im Vergleich zur Richtlinie Landschaftspflege gab es 1997 im Rahmen von KULAP Teil I rund dreimal so viele laufende Anträge, die ausgezahlten Fördermittel beliefen sich etwa auf das Doppelte und die geförderten Flächen betragen das 25fache. Die Gegenüberstellung von Richtlinie und KULAP verdeutlicht auch den Preis von spezifisch auf Naturschutz und Biotoppflege gerichteten Maßnahmen mit hohem Schutzcharakter verglichen mit der Förderung von Maßnahmen, die überwiegend extensive Bewirtschaftungsweisen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen zum Ziel haben. Lagen die durch-

²¹ Ohne Berücksichtigung von Maßnahmen zur Teichpflege.

schnittlichen Zuwendungen pro Antrag im Rahmen von Richtlinie²² und KULAP noch relativ nah beieinander (Richtlinie Landschaftspflege: 7.140 DM; KULAP: 6.110 DM), so zeigten sich die eigentlichen Unterschiede bei den je Antrag geförderten Flächen. Ein durchschnittlicher Antrag im Rahmen der Richtlinie Landschaftspflege bezog sich auf 5,4 ha Land, so daß Biotoppflege zu einem Preis von rund 1.320 DM pro Hektar erfolgte. Ein durchschnittlicher Antrag über das KULAP umfaßte dagegen 38 ha Land, mit einem Preis von ca. 161 DM pro Hektar für extensive Bewirtschaftungsformen.

Tab. 3: KULAP Teil I im Altkreis Torgau 1997: Antragsteller, Anträge, ausgezahlte Fördermittel und geförderte Flächen (ohne Teichpflege).

Antragsteller (Rechtsformen)	Anträge	Fördermittel [DM]	Fläche [ha]
Haupterwerbslandwirt	17	117.799	554,14
Nebenerwerbslandwirt	22	68.769	319,14
GmbH, GmbH&CoKG	6	117.148	802,53
GbR	4	31.130	120,64
Natürliche Person	12	3.759	8,76
Sonstige	3	51.793	618,58
Gesamt	64	390.398	2.423,79

Quelle: Staatliches Amt für Landwirtschaft Mockrehna (1998); eigene Erhebungen.

Potentielle Zuwendungsempfänger für Maßnahmen im Rahmen des KULAP sind land-, forst- und teichwirtschaftliche Unternehmen als Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe, juristische Personen, die einen solchen Betrieb bewirtschaften, Verbände und Vereine, die vertraglich vereinbarte landschaftspflegerische Leistungen im Auftrag der Grundeigentümer übernehmen sowie im Streuobstbau auch sonstige natürliche Personen. Wie in Tabelle 3 ersichtlich ist, wurden 34% der 1997 laufenden Anträge von Nebenerwerbslandwirten gestellt, gefolgt von Haupterwerbslandwirten (27%) und natürlichen Personen (19%). Andere Rechtsformen lagen bei der Antragstellung jeweils unter 10%. Bezüglich der ausgezahlten Fördermittel und geförderten Flächen verschiebt sich das Bild: Hier lagen die Rechtsformen GmbH und GmbH&Co. KG an erster Stelle mit 30% der ausgezahlten Fördermittel sowie 33% der insgesamt geförderten Flächen im Altkreis Torgau. An zweiter Stelle befanden sich die Haupterwerbslandwirte mit 30% der Fördermittel und 23% der Flächen. Lagen die Nebenerwerbslandwirte bei der Häufigkeit der Antragstellung noch auf Platz eins, so fielen sie sowohl bei Fördermitteln (18%) als auch bei geförderten Flächen (13%) deutlich zurück. Natürliche Personen, die bezüglich der Zahl der 1997 laufenden Anträge noch auf Platz drei lagen, befanden sich bezüglich der ausgezahlten Fördermittel (1%) und der geförderten Flächen (0,4%, ausschließlich Streuobstpflege) auf dem letzten Platz.

²² Zur besseren Vergleichbarkeit wurden für die folgende Berechnung nur die Zuwendungen für Biotoppflege berücksichtigt, die einen Bezug zur geförderten Fläche erlauben.

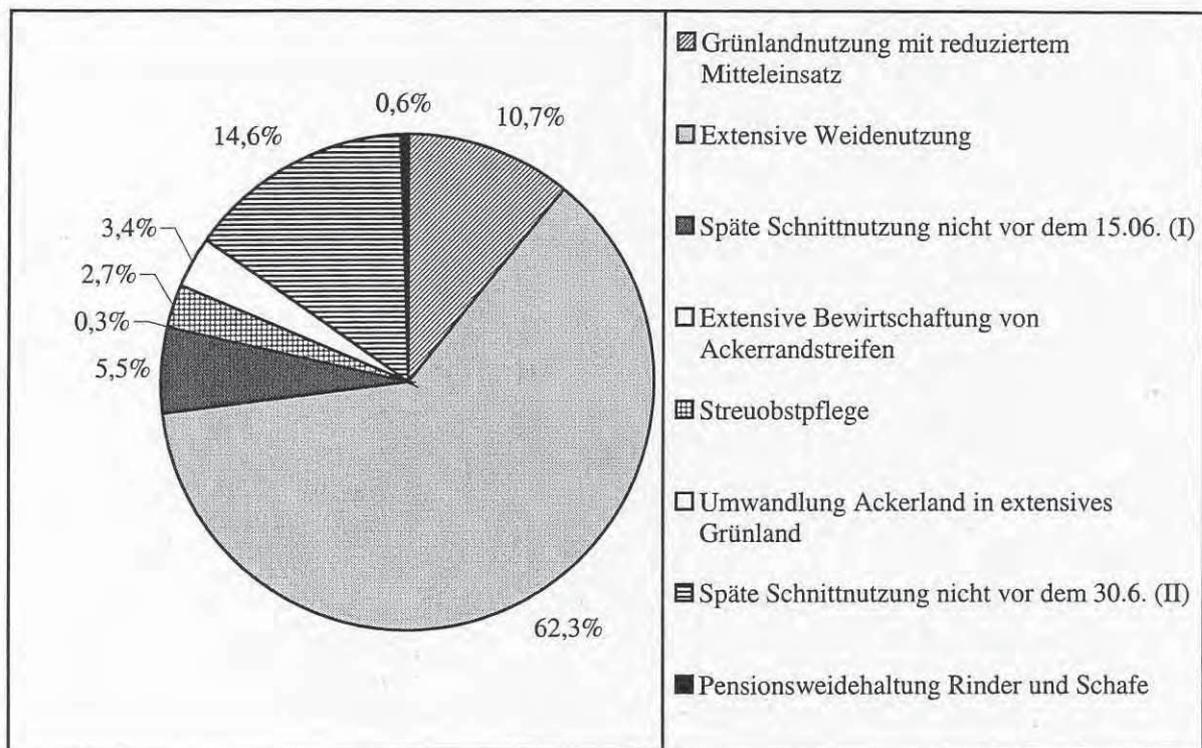
Tabelle 4 veranschaulicht die einzelnen Maßnahmen, die mittels KULAP Teil I im Altkreis Torgau 1997 eine Zuwendung erhielten. Angegeben werden die tatsächlich gezahlten Fördermittel je Maßnahme sowie die entsprechend geförderten Flächen. Abbildung 5 zeigt die prozentuale Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Maßnahmen.

Tab. 4: KULAP Teil I im Altkreis Torgau 1997: Fördermittel und geförderte Flächen nach einzelnen Maßnahmen (ohne Teichpflege).

Fördermaßnahmen	Fördermittel [DM]	Fläche [ha]
Beibehaltung Grünlandnutzung auf Wechselgrünland	62	0,77
Grünlandnutzung mit reduziertem Mitteleinsatz	41.745	1.020,39
Extensive Weidenutzung	243.048	1.087,03
Späte Schnittnutzung nicht vor dem 15.06. (Schnitt I)	21.600	103,08
Extensive Bewirtschaftung von Ackerrandstreifen	992	1,20
Streuobstpflge	10.370	25,26
Umwandlung Ackerland in extensives Grünland	13.082	23,87
Späte Schnittnutzung nicht vor dem 30.06. (Schnitt II)	57.002	149,05
Pensionsweidehaltung Rinder und Schafe	2.497	13,14

Quelle: Staatliches Amt für Landwirtschaft Mockrehna (1998); eigene Erhebungen.

Die extensive Weidenutzung stellt die am stärksten in Anspruch genommene Maßnahme dar. Über diese Maßnahme wurden 1997 im Altkreis Torgau 62% der Fördermittel ausgezahlt, die knapp der Hälfte (45%) der geförderten Flächen zugute kamen. Bezüglich der Flächenrelevanz vergleichbar zeigte sich die Grünlandnutzung mit reduziertem Mitteleinsatz (42% der geförderten Flächen). Die durchschnittliche Zuwendung je Hektar lag hier jedoch bedeutend niedriger, so daß die Grünlandnutzung mit reduziertem Mitteleinsatz nur rund 11% der insgesamt über KULAP Teil I verausgabten Fördermittel beanspruchte. Einige wenige Maßnahmen können nur in den ökologisch sensiblen Regionen Sachsens gefördert werden, wobei der Altkreis Torgau nahezu vollständig innerhalb dieser Regionen liegt. Mit seinen Flächenanteilen an der Dübener und Dahleener Heide fällt er in die „Nordsächsischen Heiden“, während die Elbtalniederung Teil der „Sächsischen Flußauen“ ist. Beide Gebiete zählen zu den ökologisch sensiblen Fördergebieten des Sächsischen Kulturlandschaftsprogrammes. Eine in diesem Zusammenhang im Torgauer Raum relativ stark vertretene Maßnahme ist die späte Schnittnutzung, die rund 15% der 1997 insgesamt verausgabten Fördermittel beanspruchte. Des weiteren wurde hier die Maßnahme Pensionsweidehaltung von Rindern und Schafen beantragt, welche aber bezüglich Fördermittelhöhen und geförderten Flächen kaum ins Gewicht fiel. Prinzipiell zuwendungsfähige Maßnahmen im Rahmen von KULAP Teil I, die 1997 im Altkreis Torgau aber nicht gefördert wurden, sind die 20jährige Stilllegung von Ackerland für Zwecke der Biotopentwicklung sowie die Pflege aufgebener landwirtschaftlicher Flächen (letztere nur in ökologisch sensiblen Regionen).



Quelle: Staatliches Amt für Landwirtschaft Mockrehna (1998).

Abb. 5: Prozentuale Verteilung der Fördermittel auf einzelne Maßnahmen des Teil I im Landkreis Torgau 1997 (ohne Teichpflege).

Im Rahmen von KULAP Teil II wurden 1997 im Torgauer Raum bei vier laufenden Anträgen Fördermittel von insgesamt 58.800 DM verausgabt, wovon 25.500 DM für den Aufbau und die Errichtung von Weideanlagen sowie 33.300 DM für die Anlage und Erneuerung von linien- und flächenhaften Schutzpflanzungen verwendet wurden.²³ 1997 betragen damit die verausgabten Fördermittel über KULAP Teil II nur 15% derjenigen über KULAP Teil I. Allerdings weisen die Zuwendungen über KULAP Teil II bedeutend stärkere Schwankungen von Jahr zu Jahr auf. Dies liegt in der einmaligen Förderung vorwiegend investiver Maßnahmen begründet, während Anträge und Zuwendungen über KULAP Teil I grundsätzlich über einen Zeitraum von fünf Jahren laufen. Darüber hinaus kann die Anlage von Schutzpflanzungen zusätzlich über zwei weitere Richtlinien gefördert werden: einerseits die Richtlinie für die Förderung der Flurbereinigung (SML 1997b), andererseits die Richtlinie für die Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen (SML 1997c). Im Torgauer Raum wurden 1997 über die zuletzt genannte Richtlinie Zuwendungen von 171.520 DM für die Anlage von Schutzpflanzungen geleistet.²⁴

²³ Datenquellen: Staatliches Amt für Landwirtschaft Mockrehna 1998 und Staatliches Amt für Ländliche Neuordnung Wurzen 1998; eigene Erhebungen.

²⁴ Datenquelle: Staatliches Amt für Ländliche Neuordnung Wurzen 1998; eigene Erhebungen.

4.3.3 Die gemeindebezogene Inanspruchnahme von Fördermitteln

Abschließend werden die untersuchten Förderprogramme (Richtlinie Landschaftspflege, KULAP Teil I und II) in ihrer räumlich konkreten Anwendung für den Torgauer Raum für das Erhebungsjahr 1997 kartographisch dargestellt.²⁵ Abbildung 6 veranschaulicht die Höhe der je Gemeinde verausgabten Fördermittel für die unterschiedlichen Programme. Als Flächenkartogramm in grüner Farbe unterlegt sind die Anteile an Natur- und Landschaftsschutzgebieten an der Gemeindefläche. Dabei ist zu beachten, daß die Fördermittel für die Richtlinie Landschaftspflege bezogen auf den Ort der Maßnahme dargestellt sind. Die graphisch dargestellten Fördermittel sind also für Maßnahmen auf Flächen in der entsprechenden Gemeinde verwendet worden. Im Rahmen des KULAP, Teil I und II, konnten die Fördermittel dagegen nur bezogen auf den Sitz des Antragstellers erfaßt werden.

Die Richtlinie Landschaftspflege fördert Maßnahmen, die in oder am Rande von Schutzgebieten durchgeführt werden. Deshalb verwundert nicht, daß die umfangreichsten Maßnahmen im Zusammenhang mit den Natur- und Landschaftsschutzgebieten der Dübener und Dahleiner Heide gefördert wurden. Insbesondere in den Gemeinden Trossin (rund DM 82.000) und Domnitzsch (rund 37.000 DM) wurden primär Fördermittel der Richtlinie Landschaftspflege in Anspruch genommen. Das Kulturlandschaftsprogramm tritt in seiner Bedeutung deutlich zurück. Aber auch im Umfeld des in Ausweisung befindlichen Naturschutzgebietes Dünenwald Döbrichau wurden 1997 landschaftsgestalterische Maßnahmen nach der Richtlinie Landschaftspflege bewilligt. In der Gemeinde Schildau (Dahleiner Heide) liegen die Fördermittel für Pflegemaßnahmen nach der Richtlinie Landschaftspflege noch vergleichsweise hoch, jedoch werden diese bereits bei weitem von Fördermitteln nach dem Kulturlandschaftsprogramm Teil I übertroffen.

Neben Schildau fließen bedeutende Fördermittel nach KULAP Teil I noch in die Gemeinden Beilrode, Belgern, Dreiheide, Pflückuff, Torgau und Trossin. Dabei werden die mit Abstand umfangreichsten Fördermittel über die Maßnahme der „extensiven Weidenutzung“ in Anspruch genommen. Hier sind insbesondere die Gemeinde Dreiheide (rund 63.000 DM), die Stadt Torgau (rund 47.000 DM) sowie die Gemeinden Schildau (rund 32.000 DM), Pflückuff (rund 23.000 DM) und Beilrode (rund 17.000 DM) hervorzuheben. Bedeutende weitere Maßnahmen betreffen die „Späte Schnittnutzung nicht vor dem 30.06. (Schnitt II)“ in den Gemeinden Dreiheide (rund 29.000 DM) und Trossin (rund 14.000 DM) sowie die „Grünlandnutzung mit reduziertem Mitteleinsatz“ in Pflückuff (rund 22.000 DM). Investive Maßnahmen nach KULAP Teil II wurden vor allem in den Gemeinden Beilrode und Belgern gefördert.

²⁵ KULAP Teil I ohne Teichpflege.

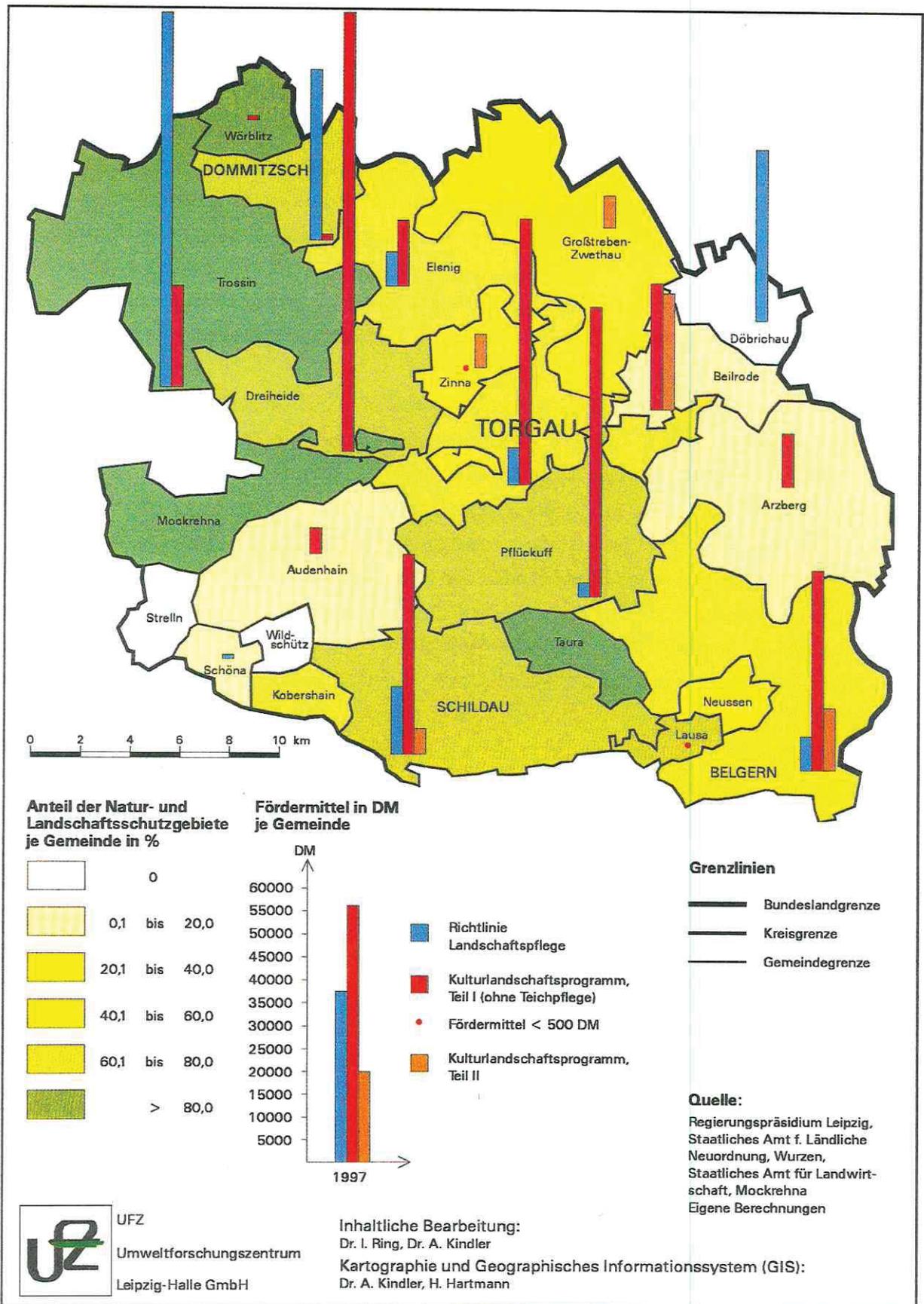


Abb. 6: Gemeindebezogene Inanspruchnahme von Fördermitteln für Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes im Torgauer Raum 1997.

Die gemeindebezogene Verteilung der Fördermittel nach KULAP Teil I erlaubt einen Vergleich mit den gemeindebezogenen Ausgleichszahlungen (AGZ) für erhöhte Aufwendungen der Land- und Forstwirtschaft in Wasserschutzgebieten.²⁶ Dies betrifft vor allem die Gemeinden in der Elbtalniederung, in denen sich landschaftsschutzfachlich wertvolle Gebiete mit Trinkwasserschutzgebieten überlagern.

In den nördlich gelegenen Gemeinden Elsnig, Großtreben-Zwethau, Wörblitz und Zinna ist festzustellen, daß die Ausgleichszahlungen in Wasserschutzgebieten die Fördermittel nach KULAP Teil I bei weitem übertreffen. Als markantes Beispiel sei hier Elsnig genannt: hier liegen die Ausgleichszahlungen bei rund 390.000 DM, die Fördermittel nach KULAP Teil I lediglich bei rund 15.000 DM. Auch in den Gemeinden Arzberg (rund 190.000 gegenüber 12.000 DM), Belgern (rund 310.000 gegenüber 13.000 DM) und Pflückuff (rund 220.000 gegenüber 64.000 DM) liegen die Ausgleichszahlungen noch bedeutend über den in Anspruch genommenen Fördermitteln nach KULAP Teil I. Die Zahlen verdeutlichen, daß in Gemeinden mit relativ hohem Anteil an Trinkwasserschutzgebieten die Ausgleichszahlungen bedeutend attraktiver für die Antragsteller sind als Fördermittel nach KULAP Teil I.

Lediglich in der Stadt Torgau (AGZ rund 80.000 DM gegenüber 58.000 DM KULAP Teil I, ohne Teichpflege) nähern sich die Werte der jeweils verausgabten Mittel an, und dies bei einem Flächenanteil an Trinkwasserschutzgebieten von knapp 34%. Jedoch liegt hier der Anteil der Flächen mit Ausgleichszahlungen an der Gemeindefläche unter 10% (vgl. Horsch in diesem Bericht). In Schildau (rund 30.000 gegenüber 41.000 DM) liegen die Ausgleichszahlungen sogar unter den Fördermitteln nach KULAP Teil I, was allerdings durch den niedrigen Gemeindeanteil an Trinkwasserschutzgebieten unter 5% erklärt werden kann.

5 Zusammenfassung und weiterer Forschungsbedarf

Ziel des Beitrages war die Ermittlung regionsspezifischer Ziele im Naturschutz, die Bestimmung von möglichen Konfliktpotentialen zwischen Naturschutz und anderen Landnutzungsformen sowie die Darstellung und Analyse der im Torgauer Raum eingesetzten ökonomischen Instrumente im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Folgende Ergebnisse lassen sich hierzu festhalten:

Der Torgauer Raum ist durch eine reiche und vielfältige Naturlandschaft gekennzeichnet, die Lebensraum für zahlreiche seltene und gefährdete Arten bietet. Aufgrund der Vielfältigkeit der Naturlandschaft ergeben sich sehr differenzierte Naturschutzziele für die einzelnen Gebiete. Insgesamt ist festzuhalten, daß trotz einer Reihe von anzustrebenden Naturschutzziele im einzelnen, die „großen“ Naturschutzziele wie die Ausweisung der wichtigsten Schutzgebiete erreicht sind. Aufgrund der reichen Naturlandschaft verwundert es auch nicht, daß eine Reihe der formulierten Naturschutzziele auf die Erhaltung bestehender Strukturen und Biotope abzielen.

²⁶ Vgl. Kapitel 4 und insbesondere Abbildung 5 im Beitrag von Horsch in diesem Bericht. Zwar wurden die AGZ für das Jahr 1995 erhoben, die Werte sind jedoch als repräsentativ für die folgenden Jahre zu betrachten.

Ein Konflikt zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Naturschutz ist aufgrund der desolaten wirtschaftlichen Lage des Torgauer Raumes nicht zu erkennen. Der Konfliktschwerpunkt zwischen Naturschutz und Landnutzung befindet sich im Bereich der Landwirtschaft. Dieser Konflikt ist jedoch nicht typisch für den Torgauer Raum als solches, sondern existiert in ähnlicher Form in ganz Mitteleuropa. Er resultiert aus der Tatsache, daß die Landwirtschaft im Laufe ihrer Entwicklung in Mitteleuropa im Mittelalter eine Reihe von Biotopen geschaffen hat, die die Artenvielfalt erhöht haben. Diese Biotope verschwinden im Zuge der Industrialisierung und Intensivierung der Landwirtschaft zunehmend. Eine Möglichkeit zur Erhaltung dieser Biotope besteht in der Honorierung von Naturschutzleistungen der Landwirtschaft. Honorierungen lassen sich aus einer ökonomischen Perspektive rechtfertigen, indem man die Naturschutzleistungen der Landwirtschaft als positive externe Effekte interpretiert, bei denen Marktversagen vorliegt und demnach staatliche Unterstützung zu Wohlfahrtserhöhungen führt.

In Sachsen existieren bereits eine Reihe von Programmen, die Naturschutzleistungen im Bereich der Landwirtschaft sowie in anderen Bereichen honorieren. Vom Flächen- und Fördermittelumfang dominiert das Kulturlandschaftsprogramm Teil I. Dieses Programm wird in erster Linie für flächenbezogene Maßnahmen der Grünlandbewirtschaftung und -extensivierung verwandt. Als Teil des Förderprogrammes „Umweltgerechte Landwirtschaft“ werden die entsprechenden Fördermittel zu 25% vom Freistaat Sachsen bereitgestellt; der wesentliche Anteil von 75% wird im Rahmen der EU-Richtlinie 2078/92 von der Europäischen Union zur Verfügung gestellt. In bezug auf die Inanspruchnahme der Programme im Torgauer Raum ist hervorzuheben, daß das KULAP Teil I immerhin 42% der im Altkreis Torgau befindlichen Flächen mit Grünlandnutzung erreicht (Stand: 1997). Die Richtlinie Landschaftspflege erreicht dagegen lediglich 0,4% der Fläche der Natur- und Landschaftsschutzgebiete im Torgauer Raum. Der Biotoppflegepreis von durchschnittlich 1.320 DM pro Hektar verdeutlicht die hohen Kosten von reinen Pflegemaßnahmen, welche durch die in der Regel jährlich erforderliche neue Antragstellung zusätzlich mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sind. Soweit der positive ökologische Nutzen nicht gefährdet wird, wäre zu prüfen, ob im Rahmen des Vertragsnaturschutzes für den Bereich Landwirtschaft, der im Torgauer Raum zur Zeit kaum genutzt wird, nicht kostengünstigere Lösungen für die Landschaftspflege in und am Rande von Schutzgebieten verfolgt werden könnten. Gleichzeitig sollten hier Verträge mit längeren Laufzeiten entsprechend den Regelungen im KULAP ins Auge gefaßt werden, um den administrativen Aufwand zu reduzieren.

Die gemeindebezogene Darstellung der Inanspruchnahme von Fördermitteln hat gezeigt, daß die Richtlinie Landschaftspflege vor allem im Zusammenhang mit den Natur- und Landschaftsschutzgebieten der Dübener, Dahleiner und Annaburger Heide Anwendung findet. In den Heidegebieten haben lediglich Antragsteller in den Gemeinden Dreiheide und Schildau bedeutende Fördermittel nach KULAP Teil I in Anspruch genommen, insbesondere für Maßnahmen der extensiven Weidenutzung und der späten Schnittnutzung. Ansonsten konzentriert sich die Inanspruchnahme von Fördermitteln nach dem Kulturlandschaftsprogramm auf Gemeinden in der Elbtalniederung. Hier konzentrieren sich aufgrund der Lage der Trinkwasser-

schutzgebiete auch die Ausgleichszahlungen für erhöhte Aufwendungen der Land- und Forstwirtschaft. Ein Vergleich von Ausgleichszahlungen und Fördermitteln nach KULAP hat jedoch gezeigt, daß in den entsprechenden Gemeinden die Ausgleichszahlungen in der Regel bedeutend über den in Anspruch genommenen Fördermitteln nach KULAP liegen.

Anknüpfend an die in diesem Beitrag dargestellten Ergebnisse ist für die weitere Forschungsarbeit im Torgauer Raum wichtig, daß, obwohl bereits Programme zur Honorierung von Naturschutzleistungen existieren, hier noch erheblicher Forschungsbedarf in Detailfragen besteht.²⁷ Eine noch nicht befriedigend gelöste Frage bezieht sich auf die räumliche Allokation von Naturschutzmaßnahmen. Sollen beispielsweise Naturschutzmaßnahmen primär in Gebieten erfolgen, die bereits durch eine reiche Naturlausstattung gekennzeichnet sind oder sollen Naturschutzmaßnahmen eher in Gebieten erfolgen, in denen die Naturlausstattung gering ist? Diese Frage versucht die Arbeit von Drechsler und Wätzold (in diesem Bericht) auf einer modelltheoretischen Ebene zu beantworten.

Für die weitere Forschungsarbeit ist ebenfalls von Bedeutung, daß gravierende Konflikte zwischen Naturschutz und anderen Landnutzungsformen insbesondere aufgrund der unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung des Torgauer Raumes nicht bestehen. Angesichts der damit verbundenen sozialen und wirtschaftlichen Probleme kann dieser aus Naturschutzsicht günstige Tatbestand jedoch nicht befriedigen. Daraus ergibt sich die Aufgabe, Perspektiven einer wirtschaftlichen Entwicklung aufzuzeigen, die nicht zur Beeinträchtigung bzw. Zerstörung der reichen Naturlausstattung des Torgauer Raumes führt. Der Beitrag von Wätzold (in diesem Bericht) versucht in dieser Richtung Ansatzpunkte zu entwickeln.

Literatur

- Bauer, S., Schäfer, C. (1993): Agrarökonomische Vorschläge und Vorstellungen zur Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. In: Jarre, J. (Hrsg.): Die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft: Fallbeispiele, Probleme, Zukunftsperspektiven. Loccumer Protokolle 5/93. Rehburg-Loccum
- Bromley, D.W., Hodge, I. (1990): Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy. *European Review of Agricultural Economics* 17, pp. 197-214
- Bühler-Natour, C. (1999): Kriterien der Nachhaltigkeit und ihre Anwendungsmöglichkeiten auf Landschaftsebene am Beispiel der Agrarinseln im Naturpark „Dübener Heide“. *UFZ-Bericht 2/1999*. Leipzig
- Bundesamt für Naturschutz (1997): Erhaltung der biologischen Vielfalt. Landwirtschaftsverlag, Münster
- Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (versch. Jahrgänge): Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn
- Cansier, D. (1993): Umweltökonomie. UTB-Verlag, Stuttgart
- Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3, pp. 1-44
- Hampicke, U. (1991): Naturschutz-Ökonomie. UTB-Verlag, Stuttgart
- Hampicke, U. (1996): Perspektiven umweltökonomischer Instrumente in der Forstwirtschaft insbesondere zur Honorierung ökologischer Leistungen. Stuttgart
- Hofmann, H., Rauh, R., Heißenhuber, A., Berg, E. (1995): Umweltleistungen der Landwirtschaft: Konzepte zu ihrer Honorierung. Teubner Verlagsgesellschaft, Leipzig
- Korneck, D., Sukopp, H. (1988): Rote Liste in der Bundesrepublik Deutschland ausgestorbener, verschollener und gefährdeter Farn- und Blütenpflanzen und ihre Auswertung für den Arten- und Biotopschutz. In: *Schriftenreihe für Vegetationskunde* 19. Bonn-Bad Godesberg
- Nowicki, P.W. (1997): Environmental Benefits of Agriculture: European OECD countries. *OECD Proceedings. Environmental Benefits from Agriculture: Issues and Policies*, pp. 55-80

²⁷ Ein Überblick über offene Fragestellungen im Bereich der Naturschutzforschung wird in Bundesamt für Naturschutz (1997) gegeben.

- OEKOKART (1995): Landschaftsrahmenplan des Landkreises Torgau-Oschatz für das Gebiet des ehemaligen Landkreises Torgau. Bericht im Auftrag des Landratsamtes Torgau
- Pigou, A.C. (1920): *The Economics of Welfare*. New York
- Plachter, H. (1991): *Naturschutz*. UTB-Verlag. Stuttgart
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (Hrsg.) (1993): *Agrarbericht 1992*. Dresden
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (Hrsg.) (1994): *Agrarbericht 1993*. Dresden
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (Hrsg.) (1995a): *Umweltgerechte Landwirtschaft im Freistaat Sachsen. Hinweise zur Anwendung des Förderprogramms*. Dresden
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (Hrsg.) (1995b): *Agrarbericht 1994*. Dresden
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (Hrsg.) (1996): *Agrarbericht 1995*. Dresden
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (Hrsg.) (1997a): *Agrarbericht 1996*. Dresden
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (Hrsg.) (1997b): *Richtlinie für die Förderung der Flurbereinigung*. RL-Nr. 02/97. Dresden
- SML (Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten) (Hrsg.) (1997c): *Richtlinie für die Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen*. RL-Nr. 09/97. Dresden
- SMU (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung) (Hrsg.) (1997): *Richtlinie des Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung für die Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Freistaat Sachsen vom 26. Juni 1997*. Sächsisches Amtsblatt. Nr. 31. 31. Juli 1997, S. 811-813
- SMU (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung) (Hrsg.) (1995): *Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung zum Vollzug des § 39 SächsNatSchG – Vertragsnaturschutz. Programm L vom 15. Mai 1995*. Sächsisches Amtsblatt 15. Juni 1995. S. 715-718
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996): *Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume*. Sondergutachten. Stuttgart
- Stanners, D., Bourdeau, P. (1995): *Europe's Environment – The Dobris Assessment*. The European Environment Agency. Copenhagen
- Steffens, R. (1997): *Naturschutzarbeit in Sachsen – Ziele, Etappen, aktuelle Ergebnisse und Aufgaben*. *Naturschutzarbeit in Sachsen* 39. Jg., S. 3-20
- Streit, M.E., Wildenmann, R., Jesinghaus, J. (Hrsg.) (1989): *Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise*. Baden-Baden
- Wache (1997): *Gespräch mit Frau Dr. Wache, Leiterin der Unteren Naturschutzbehörde in Torgau am 9.12.1997 in Torgau*
- Zscheile, K. (1999): *Aufwertung des Landkreises Torgau aus Sicht des Naturschutzes*. Bericht zum Werkvertrag im Rahmen des Verbundprojektes „Nachhaltige Wasserbewirtschaftung und Landnutzung im Elbeeinzugsgebiet“. UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH. Sektion Angewandte Landschaftsökologie. Leipzig

Naturressourcenschutz und wirtschaftliche Entwicklung

**Nachhaltige Wasserbewirtschaftung und Landnutzung
im Elbeeinzugsgebiet**

Helga Horsch und Irene Ring (Hrsg.)

GIS und Kartographie: Annegret Kindler

UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH