

Ulrich Hampicke

Konzepte zur finanziellen Honorierung naturschutzrelevanter Leistungen in der Waldwirtschaft

(Referat auf der Fachtagung „Waldentwicklung auf Naturschutzflächen“ am 15.5.2009 in Rostock)

Wer normalerweise eine ökonomische Leistung anbietet, wird dafür durch den Preis honoriert, den sein Gut auf dem Markt erzielt.

Voraussetzung dafür, dass sich ein Preis bildet, ist, dass das betreffende Gut getauscht werden, von einer Hand in die andere übergehen kann. Dafür muss es – trivialerweise – individuell besessen werden können, so wie das Bürgerliche Gesetzbuch im § 903 eine Sache beschreibt. Man kann auch sagen: Es muss eine Ware sein.

Besonders in der Landschaft gibt es Dinge, die diese Eigenschaften nicht aufweisen, nicht individuell besessen, nicht getauscht werden können und daher keine Preise besitzen und keine Waren sind. Trotzdem sind sie wertvoll: Landschaftsschönheit, Artenvielfalt, Stille, der Frühling, ein Wald. Das sind die Öffentlichen Güter.

Wertvolle Dinge ohne Preis rufen zwei Probleme auf: Erstens wissen wir nicht, wie wertvoll sie sind, das heißt, welchen Preis die Menschen zahlen würden, wenn sie müssten. Dafür gibt es in der Wirtschaftswissenschaft Methoden, um das zu erfahren. Man kann die Menschen zum Beispiel fragen. In Deutschland gibt es einige interessante Studien über die Zahlungsbereitschaft von Menschen für Waldspaziergänge (z.B. Elsasser 1996).

Zweitens: Wenn Güter keine Preise haben, können sie auch nicht verkauft werden, das heißt derjenige, der sie möglicherweise unter Hervorrufung von Kosten erzeugt hat, bekommt keinen finanziellen Lohn für die Bereitstellung. Den Frühling hat kein Mensch produziert, der braucht auch nicht bezahlt zu werden, aber ein schöner Wald hat vielleicht Kosten verursacht.

Wenn es nicht gelingt, die Nutznießer des öffentlichen Gutes in irgendeiner Weise zur Kasse zu bitten (etwa beim Wald, indem man Eintrittsgeld verlangt), dann kommt der Anbieter nicht auf seine Kosten. Wenn er das vorher weiß, dann wird er das Öffentliche Gut gar nicht erzeugen und anbieten. Daher leiden Marktgesellschaften unter einem chronischen Mangel an Öffentlichen Gütern. Wir leben in der Welt des Warenüberschusses – Ramsch und Plunder überschütten besonders die Kinder – aber auch in der Welt des Mangels bei Öffentlichen Gütern. Das beste Beispiel ist der Naturschutz, aber auch Bildung, Kultur und Infrastruktur sind betroffen. Wenn die Gesellschaft eine Mindestversorgung für erforderlich hält, dann wird der Staat damit beauftragt, weil es sonst keiner tut. Das Ergebnis sehen wir beim Naturschutz, es fällt weit hinter die politisch selbst gesteckten Ziele, etwa in der Göteborg-Strategie formuliert, zurück. Die Politik hat eben wichtigeres zu tun, wie Bankenrettung, oder ist mit sich selbst beschäftigt.

Es macht also im Prinzip Sinn, Anbieter Öffentlicher Güter für ihre Leistung zu honorieren, um einfach das Interesse an der Leistungserstellung zu wecken, um Anreize zu setzen. Das hat man auch international erkannt. Mit Riesentamtam wird überall der finanzielle Wert von Ecosystem Services propagiert. Ich möchte nun nicht in diese recht vordergründige Debatte einstimmen und schon gar nicht Patentrezepte anbieten. Statt dessen möchte ich in der Kürze der Zeit auf einige Probleme hinweisen, die sich beim Thema Honorierung Ökologischer Leistung stellen und die auch bei den Fragestellungen dieser Tagung relevant sein können.

In Deutschland gibt es seit etwa 20 Jahren das Instrument der Honorierung ökologischer Leistungen im Bereich der Landwirtschaft, heute insbesondere die EU-teilfinanzierten Agrarumweltprogramme. Wir können also Erfahrungen auswerten. Bitte gestatten Sie mir, aus diesem Grund einen Augenblick zur Landwirtschaft abzuschweifen; ich komme auf den Wald zurück. Das Grundmodell sieht dort folgendermaßen aus: Die Teilnahme an einem Programm, etwa zur Förderung von Wiesenblumen oder Ackerwildkräutern, fordert von dem landwirtschaftlichen Betrieb in der Regel Ertragsminderungen, zum Beispiel wegen reduzierter Düngung und/oder Mehraufwendungen oder sonstige Erschwernisse, wie verspäteten Schnitt im Grünland. Die dadurch im Mittel entstehenden Einkommensminderungen werden höheren Ortes berechnet und vertraglich erstattet. Dieses, wie wir auch sagen, aufwands- oder handlungsorientierte Grundmodell besitzt den Vorteil, dass die Höhe der Erstattung nachrechenbar und gewissermaßen objektivierbar ist. Damit wird sie intuitiv nachvollzogen und akzeptiert. Jemand verliert durch die Teilnahme 300 Euro pro Hektar und Jahr und bekommt eben diese 300 Euro vom Staat zurück.

Nach meiner Meinung stehen diesem einzigen Vorteil eine Reihe erheblicher Nachteile gegenüber: Der Vertragsteilnehmer hat selbst gar kein Interesse am ökologischen Erfolg seiner Maßnahmen. Zur Vermeidung von Sanktionen befolgt er die Regeln seines Vertrages, aber ob wirklich die Wiesenblumen zunehmen, ist ihm egal. Manche sagen das ganz offen. Neben einigen weiteren Problemen, die ich nicht alle aufzählen möchte, liegt der Hauptmangel dieser Programme darin, dass die Zahlungen gar nicht als Honorierung für eine wertvolle Landschaftsleistung begriffen werden, sondern als Entschädigung. Dem Betrieb sei Schaden entstanden, dabei hat er doch Nutzen gestiftet! Schon die Sprache ist verräterisch, es ist die Rede von Erstattungen, Zuwendungen, Erschwerisausgleichen, Beihilfen. Wer wertvollen Naturschutz anbietet, verdient nicht eine Beihilfe, sondern einen fairen Preis.

Bei dieser Entschädigungsmentalität ist es kein Wunder, dass das Instrument besonders in den letzten Jahren einer geradezu wuchernden Bürokratisierung zum Opfer fällt, die dazu führt, dass auch gutwillige Landwirte die Freude an der Mitarbeit verlieren. Ich habe mich näher mit dem Thüringischen Kulturlandschaftsprogramm beschäftigen müssen, welches naturschutzfachlich zu den besten in Deutschland gehört. Mir gingen aber die Augen über, als ich las, dass 42% des Inhalts, nämlich 24 klein gedruckte Seiten von 57, aus einem Katalog von Strafen besteht, die Landwirte zu gewärtigen haben, falls sie sich leicht, mittel oder schwer wiegend, fahrlässig, grob fahrlässig oder vorsätzlich, einmalig, wiederholt in einem Jahr oder wiederholt im Förderzeitraum Verstöße gegen die Vertragsinhalte erlauben sollten. Da haben sich anscheinend unterbeschäftigte Bürokraten in Amtsstuben in schwärzester Phantasie Erschleichungen von Fördermitteln ausgedacht, auf die selbst der bauernschlauste Landwirt nicht von selbst käme. Ich kann nur eindringlichst appellieren, diesen Unsinn nicht

nachzumachen, sollte es in unserem Themenbereich Naturschutz und Wald einmal Honorierungsprogramme geben.

Eine unheilige Allianz aus WTO, EU und Rechnungshöfen hat jüngst bewiesen, dass sie nicht das elementarste Verständnis für ökonomische Zusammenhänge besitzt, indem sie zum 1.1.2005 eine sehr wichtige Komponente der Programme abschaffte, nämlich den 20%-Anreizaufschlag. Früher wurden die Erstattungsbeträge so berechnet, dass über die Kosten, die einem Landwirt bei der Programmteilnahme entstanden, 20% mehr gezahlt wurde, um einen Anreiz zum Mitmachen zu setzen. Das gibt es nicht mehr. Man muss sich die Absurdität der Situation einmal richtig vorstellen: Wer in unserer Marktwirtschaft Ramsch und Plunder erzeugt (von unmoralischen Angeboten ganz zu schweigen), der darf daran verdienen, so viel er nur kann. Wer aber, wie ein am Programm teilnehmender Landwirt, am wirklich kostbaren Gut Naturschutz mitwirkt, dem wird, zusätzlich dazu, dass er unter dem Generalverdacht der Erschleichung steht, gesagt: Wir berechnen genau deine Kosten, die erstatten wir dir, aber wir sorgen auch dafür, dass du keinen Cent darüber hinaus am Mitmachen verdienst. Wer sich unter diesen Umständen noch über Defizite im Naturschutz wundert, der hat von Ökonomie nichts verstanden. Er sollte Adam Smith von 1773 lesen: Wenn wir unser Brot essen und unser Bier trinken, dann verdanken wir das nicht dem Wohlwollen des Bäckers und des Brauers, sondern ihrem Eigennutz (vgl. auch BfN 2006).

Der finanzielle Anreiz (man muss in der heutigen Zeit freilich hinzufügen: der gesittete und maßvolle Anreiz, nicht das, was in den letzten Monaten Schlagzeilen macht) ist das, was die Welt voranbringt. Ohne ihn wäre noch kein Telefon erfunden worden. Wenn es ihn im Naturschutz nicht geben soll, wenn hier die Menschen zu Engeln werden und alles aus Pflicht tun sollen (aus Pflicht gegen ihre unmittelbaren ökonomischen Interessen oder gar Nöte), dann wird es dem Naturschutz so ergehen wie dem Sozialismus. Es wird so lange Mangel verwaltet, bis gar nichts mehr da ist. Genau das erleben wir vielfach im Naturschutz. Es gibt also bei der Honorierung ökologischer Leistungen im Offenland eine Reihe von Problemen und Fehlern, aus denen wir lernen sollten.

Das Gegenmodell, in der Schweiz und in kleinerem Umfang in Baden-Württemberg und jüngst auch in anderen Bundesländern praktiziert, ist die ergebnis- oder erfolgsorientierte Honorierung. Beim Blümleswiesenprogramm in Baden-Württemberg etwa wird nicht bezahlt, was der Landwirt an Extrakosten hat, sondern er bekommt 50 Euro pro Hektar und Jahr, wenn er auf seiner Wiese bestimmte Blumen nachweist. Die ergebnisorientierte Honorierung ist noch sehr exotisch und hat viele Gegner. Aus marktwirtschaftlicher Sicht brauchte man sie eigentlich kaum zu rechtfertigen, denn überall in der Wirtschaft, auf jedem Markt, wird ein Ergebnis honoriert und nicht Aufwand erstattet. Wenn ich von einem Künstler ein Bild kaufe, dann erstatte ich nicht Materialverbrauch und Pinselabnutzung, sondern bezahle den Preis, wenn mir das Bild seinen Preis wert ist.

Natürlich ist auch die ergebnisorientierte Honorierung nicht ohne Probleme. Das bei weitem wichtigste Problem ist die Bewertung der Leistung. Warum bekommt man für Blumenwiesen in Baden-Württemberg 50 Euro pro Hektar und Jahr und in der Schweiz 500 Franken? Offenbar hat das sehr pragmatische Gründe, man wünscht sich freilich langfristig ein festes methodisch-sachliches Fundament unter den Füßen. Den größten Vorteil sehe ich darin, dass

die teilnehmenden Landwirte selbst ein Interesse am ökologischen Erfolg bekommen, denn nur dann gibt es Geld. Bei den sehr zahlreichen teilnehmenden Landwirten in Baden-Württemberg erleben wir in kurzer Zeit einen bemerkenswerten und früher kaum für möglich gehaltenen Mentalitätswandel. Um teilzunehmen, müssen sie Arten erkennen können und das meist erst wieder erlernen. Das wissen Sie sicher alle selbst, liebe Zuhörerinnen und Zuhörer: Wer Arten kennt, der gewinnt sie auch lieb. Zwar fordert die Wissenschaft, dass wir empirische Fakten und Werturteile sorgsam trennen, aber von selbst tut das kein menschliches Gehirn. Dieselben Bauern, die noch vor 20 Jahren jede Blume am liebsten von ihrem Grünland weggespritzt hätten, wetteifern nun bei der Wiesenmeisterschaft um die schönste Wiese, in Gegenwart des Landwirtschaftsministers, der die Preise verteilt. Das wäre vor 20 Jahren undenkbar gewesen.

Sie sehen, ich habe viel Sympathie für die ergebnisorientierte Honorierung. Die schärfste Kritik an ihr argumentiert mit dem Begriff Mitnahme. Wenn der Finanzminister erfährt, dass ein Bauer schon immer eine Blumenwiese hatte und sie auch ohne Bezahlung so weiter bewirtschaften würde, dann sagt er sich, dass er diese 50 Euro der Staatskasse sparen könnte. Aus seiner Sicht mag das auch zunächst verständlich sein, gleichwohl ist es sehr fraglich, ob der kurzfristige fiskalische Vorteil wichtiger ist als die langfristige Anreizwirkung. Ich glaube, dass es mit Sicherheit umgekehrt ist. Hinter der Ablehnung der Mitnahme steht noch ein zweites Motiv: Viele meinen, dass nur der eine Zahlung verdient, der auch etwas dafür tut, Kosten hat oder den Rücken krümmen muss. Wenn Orchideen von selbst wachsen, braucht man doch nicht dafür zu bezahlen! Gut, man kann zu diesem Prinzip halten, dann muss man es aber verallgemeinern und es überall anwenden. Wer sein Haus vermietet, erzielt auch Einkommen, ohne den Finger zu krümmen. Das dürfte es dann auch nicht geben. Es ist verbürgt, dass Mozart ohne die geringste Anstrengung komponierte, alles flog ihm zu. Beethoven musste sich quälen. Auch wenn beider Musik gleich gut ist, dürfte nach der Mitnahme-Theorie nur Beethoven ein Honorar erzielen.

Wir sehen, dass diese Position absurd ist. Wem die Orchideen ohne Mühe und Kosten gedeihen und wer dafür dieselbe ergebnisorientierte Honorierung erzielt wie sein Nachbar, der Kosten aufwenden muss, der hat eben Glück. Er ist in derselben Lage wie der Bauer, der mit einer guten Kuh Milch zu geringeren Stückkosten erzeugt wie der Nachbar mit einer schlechten Kuh. Der letztere bekommt auch keinen höheren Preis für seine Milch.

Also die Diskussion um Mitnahmeeffekte ist großer Unsinn. Es gibt keine Mitnahmeeffekte, sondern – in unserer Fachsprache – Produzentenrenten. Die gibt es auf jedem Markt und es gibt keinen Grund, dass es sie im Naturschutz nicht geben sollte. Im Gegenteil, Produzentenrenten sind der ökonomische Anreiz, um Naturschutzleistungen zu erbringen.

Ein letztes grundsätzliches Problem ist noch anzuschneiden, was auch im Wald von Bedeutung sein dürfte. In der Theorie und nach dem Gesetz – wenn auch keineswegs durchweg in der Praxis – dürfen Landschaftsleistungen nur honoriert werden, wenn sie über die gute fachliche Praxis – sprich das, was Landnutzer sowieso schon leisten müssen, hinausgeht. Wenn das Gesetz verbietet, Grundwasser in bestimmter Weise zu belasten, und ein Landwirt will dafür auch noch Geld, so ist er in derselben Lage wie der Autofahrer, der die Hand aufhält, wenn er an der roten Ampel hält. Dass ein erheblicher Teil der

Agrarumweltprogramme immer noch Dinge honoriert, die eigentlich gute fachliche Praxis sind, wie die Erosionsvermeidung nach § 17 Bundes-Bodenschutzgesetz, fördert den Ruf dieser Programme nicht und ist Wasser auf die Mühlen derer, die behaupten, das ganze sei ohnehin gewöhnliche Agrarsubventionierung, nur in grüner Verkleidung.

Die spannende Frage ist: wo liegt die Grenze der guten fachlichen Praxis und wo fängt die Honorierbarkeit an? Für manches gibt es klare rechtliche Vorgaben, wie die Düngeverordnung oder das Bundes-Bodenschutzgesetz. Anderes ist nicht so klar geregelt. Im Bereich der Landwirtschaft, des Offenlandes scheint sich jedoch ein gewisser gesellschaftlicher Konsens entwickelt zu haben dergestalt, dass die Instandhaltung der physischen Landschaftsressourcen, wie Boden und Wasser, zur guten fachlichen Praxis gehört, die Bewahrung oder Förderung der Artenvielfalt jedoch nicht, so dass letztere honorierungsfähig sind, wie es durch die Programme auch geschieht. Das ist eine gesellschaftliche Grundsatzentscheidung, die man im Prinzip auch anders fällen könnte. Ich meine jedoch, da nicht nur die 3% der Bevölkerung, die Landwirte sind, Verantwortung für die Artenvielfalt tragen, sondern alle, dass es gut begründbar ist, dass sich alle an den Kosten beteiligen und die Landwirte, welche etwas beitragen, honorieren.

Das sind kurz gefasst, unsere Erfahrungen und Probleme mit der Honorierung ökologischer Leistungen im Offenland, und die Frage ist, was wir davon in den Wald und ganz speziell in den Naturschutzwald der DBU übernehmen können. Antworten auf diese Frage würden uns eine ganze eigene Tagung beschäftigen können, ich muss mich auf Stichworte und Denkanstöße beschränken. Es gibt in Deutschland vereinzelt schon seit langem Fälle von Vertragsnaturschutz im Wald; im Rahmen der ELER-Verordnung der EU für den ländlichen Raum sind für die Periode 2007-2013 sogar Mittel für den Vertragsnaturschutz und für Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten in Deutschland in Höhe von etwa 50 Mio. Euro vorgesehen. Die Erfahrungen sind gleichwohl sehr viel geringer als im Offenland.

Manche Aspekte erscheinen freilich klar und direkt greifbar.

1. Wenn die Flächen, die Gegenstand unserer heutigen Tagung sind, langfristig aus der Nutzung ausscheiden sollen, dann sind langfristig auch keine handlungs- oder aufwandsorientierten Honorierungen möglich. Es soll ja gar nichts getan werden in dem völlig der Natur wieder überlassenen Wald. Man könnte allerdings den Verzicht auf normale Holznutzung, die Unterlassung der Bewirtschaftung als eine Handlung definieren, die natürlich zu ökonomischen Einbußen führt, und diese Einbußen ausgleichen. So wird es in Vertragsnaturschutzprogrammen in Wald und Offenland auch zuweilen getan. Ich glaube aber nicht, dass in unseren Fällen das institutionelle Umfeld, ökonomisch präzise die Definition der Verfügungsrechte so getroffen worden ist, dass sich eine solche Praxis anbietet. Sie würde voraussetzen, dass die DBU sowie die anderen Träger die Flächen verbunden mit dem Recht einer normalen wirtschaftlichen Nutzung erhalten hätten, auf das sie nun gegen Bezahlung verzichten. Es war wohl eher so, dass die Naturschutznutzung von Anfang an vereinbart war. Wenn die DBU nun für die Einhaltung dieser Vereinbarung Geld fordern würde, wäre sie in derselben Lage wie der vorhin genannte Autofahrer an der roten Ampel. Das scheidet also aus.

2. Ich habe mit Nachdruck auf die Anreizwirkungen hingewiesen. Der normale Landwirt oder Waldbesitzer steht unter massiven ökonomischen Anreizen, die sich fast immer gegen den Naturschutz auswirken. Dem muss ein ökonomischer Anreiz für den Naturschutz entgegengestellt werden. Die Träger unseres Naturschutzwaldes stehen nun durchweg nicht unter naturschutzabträglichen ökonomischen Anreizen oder Zwängen. Es erscheint auch nicht erforderlich, sie besonders für den Naturschutz zu motivieren. Allenfalls könnte die Honorierung naturschutzrelevanter Leistungen Wirkungen auf Dritte ausüben, also einen Vorbildcharakter annehmen.
3. Die gute fachliche Praxis ist im Wald noch weniger präzise definiert als im Offenland, um es gelinde zu sagen. Daher sind Streitigkeiten über die Honorierungsfähigkeit von Maßnahmen oder Unterlassungen vorprogrammiert, wenn es um Einzelaspekte im Wirtschaftswald geht. Sind 5% Totholz noch gute fachliche Praxis oder ist das schon honorierungswürdig? Die vollständige Nichtnutzung eines Waldes geht aber so eindeutig über gute fachliche Praxis hinaus, dass sich hier jede Diskussion erübrigt.
4. Über Kontrolle und Bürokratie habe ich vorhin das Nötige gesagt. Ich kann nur wiederholen: Bitte das nicht auch noch im Wald!
5. Die Übergangszeit bis zur völligen Renaturierung, also die kommenden Jahrzehnte, werfen eigene Probleme auf. Man wird darüber diskutieren, ob man die noch vorhandenen unerwünschten Bäume, wie Sitkafichten, herausnehmen und gut verkaufen soll oder ob sie alle irgendwann umfallen und verrotten sollen. In zwei mir bekannten Beispielen, dem Karlsruher Holz des NABU östlich von Greifswald und der Goor auf Rügen der Succow-Stiftung wird meines Wissens hier unterschiedlich vorgegangen. Welche Perspektiven sich hier der Honorierung ökologischer Leistungen eröffnen, kann ich nicht aus dem Stand sagen. Man müsste sich hier Einzelfälle und Bewirtschaftungsplanungen sorgfältig ansehen.
6. Auch wenn der Naturschutzwald kein Holz produzieren soll, wird er nicht ganz umsonst sein. Es wird Kosten für Betreuung, Zäunungen, für eine vernünftige, mit dem Naturschutz verträgliche Erholungsnutzung geben und anderes mehr. Ich wünsche der DBU hier finanzielle Unterstützung.
7. So bleibt als letztes nur der Aspekt der ergebnisorientierten Honorierung zu diskutieren. Sollen die Träger der Naturschutzwälder finanziell belohnt werden, wenn sie herausragende Ergebnisse vorweisen können? 100 Euro für einen Hirschskäfer, 1.000 Euro für ein erfolgreiche Schwarzspecht-Brut, 10.000 Euro für einen Schreitadlerhorst? 10.000 Euro sind nichts – peanuts – gegen die Milliarden, die unfähigen Bankiers hinterhergeworfen werden, aber sie sind sehr viel im Naturschutz. Ich möchte sehr ernsthaft wiederholen, dass die Bestimmung der Höhe der Honorierung, also des Wertes des Schreitadlerhorstes, ein schwieriges Problem und weder wissenschaftlich noch praktisch gelöst ist. Davon abgesehen würde ich raten, den Versuch zu wagen. Ob wir damit wirklich mehr Schreitadler bekommen, ist ungewiss, aber bedenken Sie allein die Nebeneffekte einer solchen Maßnahme: Die Ostsee-Zeitung hätte neue Schlagzeilen – nicht mehr der längste geangelte Hecht im

Lande wäre die wichtigste Meldung, sondern der neue Schreiadler. Die Öffentlichkeitswirkung wäre enorm. Es entstünde ein erheblicher Anreiz für andere Waldbesitzer; sie würde sich Gedanken machen, ob das nicht auch bei ihnen möglich wäre. Auf jeden Fall fände ich die Parole „10.000 Euro für jeden Schreiadlerhorst“ dem endlosen Dauerstreit zwischen Naturschutzbehörden und Privatwaldbesitzern um Vogelnester weit vorzuziehen. Das Angebot würde zur Kooperation verschiedener Landnutzer anreizen. Bekanntlich benötigt der Schreiadler Wald und geeignetes Offenland, also müssen sich Bauern und Waldbewirtschafter zusammentun.

Ich möchte keine Wunderheilmittel anpreisen, aber zu Diskussion und Phantasie anregen und meine: Probieren wir es doch einmal.

Literatur:

BfN (Bundesamt für Naturschutz)(Hrsg.)(2006): Anreiz. Ökonomie der Honorierung ökologischer Leistungen. Workshopreihe Naturschutz und Ökonomie, Teil 1. U. Hampicke und Arbeitsgruppe Landschaftsökonomie Greifswald (Projektleitung). Bonn-Bad Godesberg, BfN-Skripten 179.

P. Elsasser (1996): Der Erholungswert des Waldes. Monetäre Bewertung der Erholungsleistung ausgewählter Wälder in Deutschland. Frankfurt a.M. (Sauerländer's Verlag).