

Entscheidungsverhalten von LandwirtInnen im Rahmen der FFH-Managementplanung

S. Lakner und U. Kleinknecht¹

Abstract - Der vorliegende Beitrag analysiert die bisherigen Erfahrungen aus 17 FFH-Managementplänen in Sachsen zwischen 2003 und 2011. Der Datensatz wurde in Beratungsgesprächen mit 131 Betrieben zu 333 Grünlandflächen gewonnen. Die Statistik zeigt, dass 63 % aller Betriebe bereit waren, die Maßnahmen wie geplant umzusetzen. Weitere 20 % zeigten sich offen, etwas modifizierte Kompromissvarianten umzusetzen. Zur Bestimmung möglicher Einflussgrößen auf die Entscheidungen auf Schlagebene wird ein einfaches Logit-Modell angewandt. Die Ergebnisse zeigen, dass eine Umsetzung von Maßnahmen auf Flächen mit hohen Hektarprämien spezieller Agrarumweltmaßnahmen wahrscheinlich ist.

EINLEITUNG

Rechtliche Grundlage der FFH-Managementplanung bildet die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitatrichtlinie – FFH-RL, EUROPÄISCHE KOMMISSION 1992), deren Ziel die Schaffung eines „Europäischen Netzes NATURA 2000“ ist. Dieses dient dem Fortbestand und ggf. der Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes von Pflanzen und Tierarten, sowie Lebensraumtypen (LRT) von gemeinschaftlichem Interesse. Die FFH-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Festlegung der nötigen Maßnahmen für die Natura 2000-Gebiete. Im Bundesland Sachsen wurden bis 2011 Managementpläne für alle 270 FFH-Gebiete beauftragt und weitgehend fertiggestellt (SMUL 2011).

Die Umsetzung der FFH-Managementplanung zeichnet sich durch 2 wesentliche Aspekte aus:

- 1.) Die FFH-Managementplanung ist nur behördenintern verbindlich, d.h. die Umsetzung der Maßnahmen durch private Eigentümer und Nutzer basiert zunächst auf *Freiwilligkeit*: LandwirtInnen werden nur in seltenen Ausnahmefällen durch Schutzgebietsverordnungen gesetzlich zur Umsetzung von FFH-Maßnahmen verpflichtet.
- 2.) Die Umsetzung der FFH-Managementplanung wird durch die EU-kofinanzierte *Agrarumweltprogramme* gefördert, mit denen LandwirtInnen zu einer Umsetzung der geplanten Maßnahmen motiviert werden sollen.

Im Zuge der GAP-Reform 2013 soll die Natura 2000-Ziele stärker mit der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) verknüpft werden. Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Sachsen erscheint daher auch aus agrarpolitischer Sicht interessant. Der vorliegende Beitrag analysiert das Entscheidungsverhalten der LandwirtInnen im Kontext der FFH-Managementplanung in Sachsen basierend auf einer Stichprobe von 17 Plänen in Mittel- und West-Sachsen.

HINTERGRUND

Die FFH-Managementplanung sieht zunächst eine *Bestandsaufnahme* der natürlichen Lebensräume und der Arten von gemeinschaftlichem Interesse nach FFH-Richtlinie vor. Darauf aufbauend werden – unter Berücksichtigung bereits vorliegender Planungen – aus naturschutzfachlicher Sicht *geeignete Maßnahmen* für den Erhalt und ggf. die Entwicklung vorgeschlagen, die den sog. „*günstigen Erhaltungszustand*“ der Schutzgüter in dem Gebiet sichern. Die Methode der FFH-Managementplanung in Sachsen ist vereinfacht in Abb. 1 dargestellt:

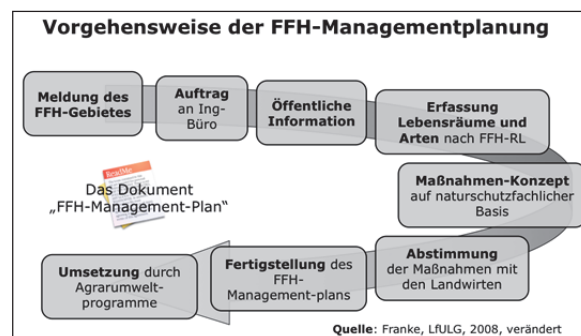


Abbildung 1. Planungsprozess der FFH-Managementplanung in Sachsen, (nach Franke 2008, leicht verändert).

In den Abstimmungsgesprächen mit den Landnutzerinnen wird einzelflächengenau besprochen, ob eine vollständige Umsetzung der geplanten Maßnahmen möglich ist. Sofern Gründe entgegenstehen, werden mögliche „Kompromissvarianten“ diskutiert. Dabei ist zu klären, welche Kompromissvariante aus naturschutzfachlicher Sicht noch akzeptabel ist.

METHODE

Das Entscheidungsverhalten der LandwirtInnen auf Schlagebene wird mit Hilfe eines Logit-Modells abgebildet, das allgemein wie folgt formuliert werden kann (WOOLDRIDGE 2009):

¹ Dr. Sebastian Lakner arbeitet an der Georg-August Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen (slakner@gwdg.de).

Dr. Uta Kleinknecht arbeitet am Institut für Vegetationskunde und Landschaftsökologie, Hinrichsenstraße 23, 04105 Leipzig (uta.kleinknecht@ivl-web.de).

$$P(y = 1|x) = G(\beta_0 + \beta_{jk}x_j) \quad (1)$$

$$y_k = \begin{cases} 1 & \text{if } z_k > 0 \\ 0 & \text{if } z_k \leq 0 \end{cases} \quad (2)$$

Die Entscheidung von Landwirt auf Schlag k hat die Ausprägung $y_k = 1$, wenn der Landwirt bereit ist, die Maßnahme in der Optimal-Variante umzusetzen und $y_k = 0$, wenn der Landwirt dazu nicht bereit ist. Das Modell kann mit Hilfe des Maximum-Likelihood Schätzers geschätzt werden, der β auf die beobachteten Variablen y und x anpasst. Der Datensatz basiert auf einer Stichprobe aus Interviews mit 131 Betrieben und 333 Flächen in 17 Managementplänen in West- und Zentralsachsen.

ERGEBNISSE UND DISKUSSION

Tab. 1 zeigt die Bestimmungsgründe für die Entscheidung für die Umsetzung von FFH-Maßnahmen auf Schlagebene:

Tabelle 1. Bestimmungsgründe für die Umsetzung von Maßnahmen der FFH-Managementplanung im Grünland.

Variable (Einheit)	Logit-Model	
	Koeffizient	t-Wert
Konstante	0,5295*	1,66
Größe der FFH-Fläche (ha)	- 0,0713*	- 1,92
Höhe der FFH-Fläche (m)	- 0,0022***	- 2,47
Art des FFH-Lebensraumtyps¹		
Berg-Mähwiesen (LRT 6520)	1,2015*	1,77
andere LRT	0,6325	1,25
Bläulings-Fläche	0,9668***	2,37
Qualität des FFH-Lebensraumtyps²		
Qualität A	- 0,0208	- 0,04
Qualität C	- 0,2005	- 0,63
Entwicklungsfläche	- 0,2990	- 0,93
Art des Agrarumweltprogramms³		
KULAP□	0,1668	0,51
NAK	1,2770***	2,87
Ökolandbau	1,2395**	2,22
AUW	0,5019	1,03
AUW 35	2,6350***	3,88
Log-Likelihood	-224,82	
Chi ² -Test	49,51 [0,0000]**	
MacFaddens Pseudo R ² :	0,1101	
Quelle: eigene Berechnung, n=333		
1: Referenzgruppe „Flachlandmähwiese“ (LRT 6510);		
2: Referenzgruppe Qualität B;		
3: Referenzgruppe „kein Agrarumweltprogramm“		
*, ** und *** bedeuten 10%, 5% und 1% Signifikanzniveau		

Auf Ebene der Einzelfläche zeigt sich, dass die Umsetzung von Maßnahmen auf kleinen Flächen wahrscheinlicher ist. Gerade bei Großbetrieben spielen kleine Flächenparzellen häufig eine untergeordnete Rolle, so dass Landwirte hier Ertragseinbußen eher in Kauf nehmen. Auch die *Höhenlage der Maßnahmenfläche* ist mit einer Umsetzung negativ korreliert, d.h. auf höher gelegenen Flächen ist eine Umsetzung unwahrscheinlicher. Möglicherweise sind die Fördersätze für erschwerte Bewirtschaftungsbedingungen in steilen Lagen des Erzgebirges nicht ausreichend. Die *Art des Lebensraumtyps* wirkt sich auf die Bereitschaft zur Umsetzung der Maßnahmen der Managementplanung aus: Eine Umsetzung auf dem Lebensraumtyp „Berg-Mähwiesen“ (LRT 6520) und den Flächen mit Vorkommen bestimmter Bläulings-Falter („Bläulings-Flächen“) ist wahrscheinli-

cher als in Beständen des Lebensraumtyps „Flachland-Mähwiese“ (LRT 6510, Referenzgruppe). Beide Lebensraumtypen erfordern spezifischere Maßnahmenplanung und Agrarumweltprogramme als in der Referenzgruppe. Darüber hinaus hat die *Art des Agrarumweltprogrammes* Einfluss auf die Entscheidung der Landwirte: Bei den Programmen NAK, Ökolandbau und AUW 35 ist die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung höher. Diese drei Programme sind die komplexe Programme, die gleichzeitig deutlich höhere Prämien gewähren (200-380 €/ha) und könnten als sog. *dunkelgrüne Programme* bezeichnet werden. Die Programmvarianten KULAP und AUW sind mit einfachen Restriktionen und einer eher geringen Prämienhöhe (50-100 €/ha) versehen und können als sog. *hellgrüne Agrarumweltprogramme* bezeichnet werden. Dieses Ergebnis zeigt, dass komplexe Regelungen auf wenig ertragsreichen Standorten für Landwirte attraktiv sind und sie zur Umsetzung von Maßnahmen für eine angepasste Grünlandnutzung motivieren können. Wenn ein Landwirt bereits ein komplexes Agrarumweltprogramm in Anspruch nimmt, ist auch die Bereitschaft größer, die Bewirtschaftung ggf. anzupassen.

SCHLUSSFOLGERUNG

In den Interviews waren 63% aller Betriebe bereit, die Maßnahmen *wie geplant* umzusetzen, weitere 20% zeigten sich offen, leicht angepasste *Kompromissvarianten* umzusetzen. Es zeigt sich somit, dass die FFH-Managementpläne eine Möglichkeit darstellen, die Agrarumweltprogramme mit den Natura 2000-Zielen zu verknüpfen. Zur effektiven Erreichung der Ziele von Natura 2000 scheinen in den bestehenden Programmen in Sachsen keine ausreichenden Möglichkeiten vorhanden zu sein für stark erschwerte Bewirtschaftungsbedingungen, beispielsweise in Steillagen des Erzgebirges und für größere, ertragreiche Schläge insbesondere in den tieferen Lagen. In der Diskussion um die GAP-Reform 2013 und die neue Programmierung von ELER nach 2015 sollte dies Berücksichtigung finden.

LITERATUR

Europäische Kommission (1992). Richtlinie 92/43/Europäische Wirtschaftsgemeinschaft des Rates vom 21.Mai 1992, zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinien), Amtsblatt der EU L 206, 22.7.1992, S. 7.

Franke, C. (2008). Was bedeutet die Managementplanung in einem FFH-Gebiet für die Landwirtschaft, Präsentation im Rahmen des FFH-Managementplans SCI 20 „Striegistäler und Aschbachtal“, 6.Oktober 2008, nicht veröffentlicht.

SMUL (2011). Bearbeitungsstand FFH-/SPA-Managementpläne in Sachsen, Information des Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), Dresden, url: http://www.forsten.sachsen.de/wald/download/Bearbeitungsstand_FFH-Gebiete.pdf, Zugriff: 29.02.2012.

Wooldridge, J. M. (2009). Introductory Econometrics - A Modern Approach (4.A), South Western.