



Wolfram GÜTHLER und Yvonne SCHULTES

40 Jahre Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm Offenland

Die Geschichte des größten Naturschutz-Förderprogramms in Deutschland

Das Bayerische Vertragsnaturschutzprogramm im Offenland besteht mittlerweile seit über 40 Jahren. Im Jahr 2024 ist es mit jährlichen Ausgaben von zirka 95 Millionen Euro, rund 164.000 Hektar integrierter Fläche und 29.000 beteiligten Antragsberechtigten das größte Naturschutzförderprogramm in Deutschland. Es durchlief viele Änderungen, überwand einige Hürden und entwickelte sich dabei zum zentralen bayerischen Förderprogramm. Ziel ist es, ökologisch wertvolle Lebensräume und ihre Arten in der bayerischen, landwirtschaftlich genutzten Kulturlandschaft zu erhalten und zu entwickeln.

Dieses Ziel wird zwar auf den Vertragsnaturschutz-Flächen weitgehend umgesetzt, eine allgemeine Trendumkehr des Artenrückgangs wurde bisher aber nicht erreicht.

Wir werfen hier einen Blick auf die Geschichte des Vertragsnaturschutzprogramms, aber auch auf die bewältigten und aktuellen Herausforderungen der eng mit dem Förderprogramm verwobenen europäischen Agrarpolitik.

1. 1983–2023: 40 Jahre Vertragsnaturschutz

Die ersten Schritte in Richtung Naturschutzförderung

Wohl ohne voneinander zu wissen, entwickelten sich Anfang der 1980er-Jahre in Nordrhein-Westfalen und Bayern parallel erste Ansätze zur Honorierung der Naturschutzleistungen von Landwirtinnen und Landwirten, die in den folgenden Jahrzehnten unter dem Begriff Vertragsnaturschutz vereint wurden. Der Geobotaniker Professor Wolfgang Schumacher beschreibt diesbezüglich die Entwicklung in

Nordrhein-Westfalen, die dort in der Eifel begann und stark mit dem praktischen Engagement der Abteilung Geobotanik und Naturschutz an der Landwirtschaftsfakultät der Universität Bonn verknüpft ist. Auslöser war dort die Einsicht, dass die naturraumtypische Artenvielfalt in der Kulturlandschaft nur mit Integration der Landwirtschaft gelingen kann (SCHUMACHER 2007). Professor Schumacher, der im November 2023 verstarb, hat vor allem auch die Zusammenarbeit zwischen Naturschutz und Landwirtschaft geprägt.

Abbildung 1:

Stefanie Schwarz, Sachgebietsleiterin an der unteren Naturschutzbehörde Ansbach, bei der Beratung eines Landwirtes zum Vertragsnaturschutzprogramm Offenland. Das Bild entstand im Rahmen der Kampagne #naturtalent – Vertragsnaturschutzprogramm (URL 1; Foto: Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz).



Abbildung 2:

Prof. Dr. Wolfgang Schumacher (1944–2023) – „Wenn man glaubt, man könnte als Einzelkämpfer Naturschutz betreiben, dann ist man auf dem Holzweg“ (URL 2; Foto: Archivfoto: Manfred Lang/pp/Agentur Profi Press).

Seine eigene Rolle hob er nie hervor: „Wenn man glaubt, man könnte als Einzelkämpfer Naturschutz betreiben, dann ist man auf dem Holzweg“, so Schumacher in einem Interview im Rahmen seiner Bundesverdienstkreuzverleihung 2011 (KÖLLNER STADTANZEIGER 2023).

Und dennoch standen bei der Entwicklung des Vertragsnaturschutzes immer auch einzelne Personen als Ideengeber und Umsetzer im Mittelpunkt. Ursprung des Vertragsnaturschutzes in Bayern waren Gedanken, die bereits 1963 der erste staatliche Naturschützer in Bayern, Prof.

Dr. Otto Kraus, im Artikel „Unsere voralpenländischen Streuwiesen dürfen nicht sterben! Gedanken über ihre Rettung“ hatte (KRAUS 1963). Er kritisierte den Niedergang dieser Lebensräume, insbesondere auch mit Unterstützung der staatlichen Wasserwirtschaft, und forderte, Landwirtinnen und Landwirte für die Erhaltung der Streuwiesen zu bezahlen.

Knapp 20 Jahre später konnte diese Forderung im Rahmen der Novelle des Bayerischen Naturschutzgesetzes durch Beschluss des Landtages vom 10. Oktober 1982 sowie begleitende Maßnahmen, auf die im Folgenden eingegangen wird, umgesetzt werden (BAYERISCHER LANDTAG 1981).

Hintergrund war, dass Naturschutz Anfang der 1980er-Jahre ein wichtiges gesellschaftliches Thema wurde: das Waldsterben, die Auseinandersetzung um den Rhein-Main-Donau-Kanal und die Intensivierung der Landwirtschaft mit Zerstörung vieler Lebensräume prägten die Debatten. Die Umsetzungsdefizite im Naturschutz wurden intensiv diskutiert. Alois Glück, der im Februar 2024 verstarb, sorgte dafür (1974 zunächst als Vorsitzender des parlamentarischen Umweltausschusses, von 1986 bis 1988 als Umweltstaatssekretär), dass wichtige Grundlagen geschaffen wurden, die auch heute noch den Naturschutz in Bayern prägen (FLUHR-MEYER et al. 2011).

So wurde Bayern das erste Bundesland, das bestimmte – schon damals hochbedrohte – Biotop unter gesetzlichen Schutz stellte. Nass-, Feucht- und Streuwiesen waren auf der Grundlage des damaligen Artikels 6d des Bayerischen Naturschutzgesetzes (heute § 30 Bundesnaturschutzgesetz) vor Entwässerung, Düngung und der allzu frühen Mahd geschützt. Damit wurde dann auch das Anliegen von Kraus (KRAUS 1963) mit Verspätung umgesetzt. Zudem sollten die Lebensräume der Wiesenbrüter gesetzlich gesichert werden.

Diese Biotop-Neuregelungen führten verständlicherweise zu Unverständnis in der Landwirtschaft. Walter Brenner, ein Naturschutzbeamter der ersten Stunde, der auch am Naturschutzgesetz mitgewirkt hatte, kam in Gesprächen mit Alois Glück damals wieder zur Idee von Kraus zurück: „dass man mit den Bauern einen Vertrag abschließen müsse, wie etwas naturschutzfachlich zu bewirtschaften sei, und das muss dann auch finanziell honoriert werden“ (FLUHR-MEYER et al. 2011).

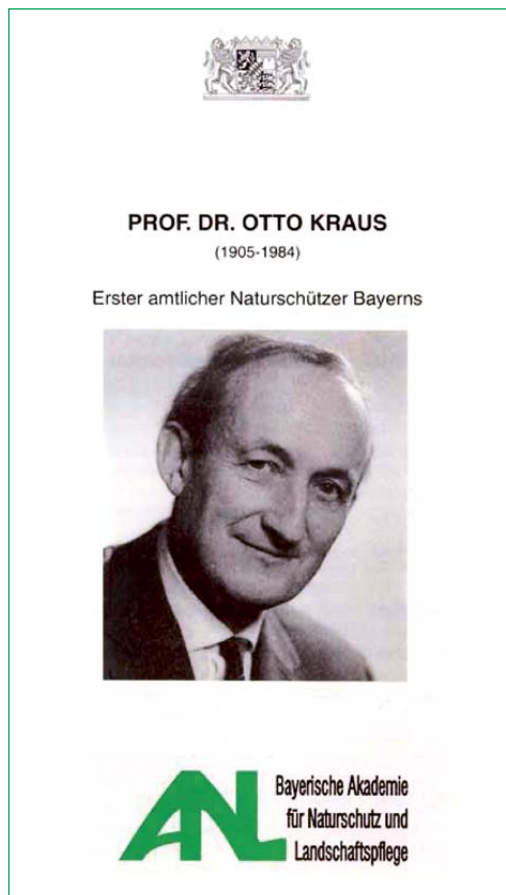


Abbildung 3:

Prof. Dr. Otto Kraus (1905–1984) – „Damals schon zeigte sich, dass es beim Naturschutz um die Natur als Ganzes geht, um den Naturhaushalt also, womit nun der Naturschutz in den folgenden Jahren eine gewaltige Ausweitung erfuhr“ (Foto und Auszug: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Faltblatt „Erster amtlicher Naturschützer Bayerns“).

Durch die Mitwirkung von Alois Glück haben die Abgeordneten im Bayerischen Landtag damals verstanden, den richtigen Ausgleich zu schaffen: Die Landwirtinnen und Landwirte sollten nicht mit dem gesetzlichen Zerstörungsverbot der Biotope alleine gelassen werden und so wurden am 07. Juli 1982 die Durchführung des sogenannten „Wiesenbrüterprogrammes“ sowie die Verankerung des „Erschwernisausgleichs“ für Feuchtflächen im Naturschutzrecht beschlossen. Diese beiden Pionierprogramme des Vertragsnaturschutzes wurden im Doppelhaushalt 1983/84 bereits mit damals beachtlichen drei Millionen Deutsche Mark für landesweite Maßnahmen ausgestattet (TSCHUNKO 1986).

Des Weiteren gab es dann ab 1987 auch den gesetzlichen Biotopschutz auf Trockenstandorten im Bayerischen Naturschutzgesetz und entsprechende Fördermaßnahmen. Auch hier wurde die Ausweitung des ordnungsrechtlichen Biotopschutzes, mit der Verbesserung der Förderoptionen für die Landwirtschaft, weit-sichtig verknüpft.

Das „Wiesenbrüterprogramm“ und der „Erschwernisausgleich“

Mit dem damals noch betitelten „Wiesenbrüterprogramm“ und dem „Erschwernisausgleich für Feuchtflächen“ startete also der „bayerische Weg“ in das Vertragsnaturschutzprogramm.

Wer sich zurück in die Zeit versetzt, kann vielleicht verstehen, dass diese neuen Ansätze nicht überall gleich auf Begeisterung stießen: Warum sollte die aus Sicht vieler damaliger Akteure rückständige Pflege von feuchten „Löchern“ gefördert werden, während der Staat auf eine moderne Landwirtschaft setzte und durch Flurbereinigung und Bodenmelioration gerade auch diese Lebensräume selbst mit guten Gründen (Ernährungssicherung) in den Nachkriegsjahrzehnten zerstört hatte?

Die Kollegen der Naturschutzverwaltungen waren anfangs zurückhaltend, in den ersten Jahren warben daher insbesondere Naturschutzverbände bei den Betrieben für entsprechende Pflegemaßnahmen, wie einem bestimmten Schnitzeitpunkt. Schon in den nächsten Jahren waren dann die Akteure in den höheren und unteren Naturschutzbehörden die Garanten für einen erfolgreichen, kooperativen Naturschutz – und das blieb bis heute so.



Abbildung 4:
Alois Glück (1940–2024) – „Dogmatisch starre Positionen waren nicht die meinen. Der Naturschutz, der amtliche und noch häufiger der verbandliche, hat sich dadurch viel unnötige Gegnerschaft geschaffen“ (Foto: Bildarchiv Bayerischer Landtag).

Die ersten Maßnahmen wurden übrigens – nicht ganz korrekt – als „Pachtverträge“ bezeichnet, da das Wort Vertragsnaturschutz erst noch erfunden werden musste. Aus heutiger Sicht herrschten in Bezug auf die Bürokratie geradezu paradiesische Zustände: Die Verträge waren eine halbe Seite lang, Prämien und Auflagen wurden flexibel vor Ort ausgehandelt und in bar und gegen Unterschrift – meist auf der Kühlerhaube eines Autos – bezahlt. Die einjährigen Verträge verlängerten sich automatisch.

Auch die ersten Programme hatten schon – wie alle nachfolgenden Programme – eine klare Gebietskulisse, das heißt der Fokus lag immer auf ökologisch wertvollen Flächen wie in Schutzgebieten und kartierten Biotopen. Dabei waren die Vorgaben anfangs teilweise recht streng: So durften pro langbeinigem Wiesenbrüterbrutpaar nur 2,5 Hektar unter Vertrag genommen werden – eine Vorgabe, die vom Umweltministerium kontrolliert wurde, wie leidgeprüfte Naturschützer sich noch heute erinnern. Und noch etwas blieb all die Jahre konstant: Wesentlich für den Erfolg des Vertragsnaturschutzes war damals und ist heute das Gespräch zwischen Landwirtschaft und Naturschutz auf Augenhöhe, um naturschutzfachliche Ziele und landwirtschaftliche Praxis zusammenzubringen.

Der Vertragsnaturschutz als Auslöser für die Landschaftspflegerichtlinie und die ersten Landschaftspflegeverbände.

Gleichzeitig zu den ersten Ansätzen im Vertragsnaturschutz wurde im Jahr 1983 auch die Landschaftspflegerichtlinie in Bayern etabliert. Hier war neben der geschilderten gesellschaftlichen Aufbruchsstimmung im Naturschutz ein weiterer Grund für eine neue Richtlinie gegeben:

Abbildung 5:
Josef Göppel (1950–2022) –
„Die Grundidee des Deutschen Verbands für Landschaftspflege 1986 war die Drittelparität, also auf örtlicher Ebene Naturschutz, Kommunalpolitik und Landwirtschaft zusammenzubringen“ (Foto: Welt.de, Peter Roggenthin).



Rechnungsprüfer hatten erste Naturschutzfördermaßnahmen des Umweltministeriums geprüft und gefordert, dass es hierfür eine eigene Richtlinie geben müsse. Damit wurde nun die Förderung von investiven Maßnahmen wie der Anlage von Hecken und der Entbuschung von Magerrasen möglich, wobei das Umweltministerium die ersten Jahre nur Sachkosten förderte und zum Leidwesen der vorhandenen Antragstellenden keine Personalkosten übernahm (wohl gaben die 1983 eingeplanten Mittel von 50.000 Deutsche Mark auch nicht mehr her). Trotzdem verhalf diese Richtlinie einer weit über Bayern hinauswirkenden Idee zum Durchbruch: Die erste Gründung eines Landschaftspflegeverbandes (LPV) im Jahr 1985 im Landkreis Kelheim, Niederbayern, hatte damit eine zugegebenermaßen bescheidene finanzielle Grundlage. In den Landschaftspflegeverbänden arbeiten seither – so die Grundidee – in als gemeinnützig anerkannten Vereinen Vertretungen der Landwirtschaft, Naturschutzverbände und Kommunen gleichberechtigt auf regionaler Ebene bei der Umsetzung konkreter Naturschutzmaßnahmen zusammen. Bereits wenige Monate später – und noch dazu ohne von der Entwicklung in Kelheim zu wissen – gründete sich Anfang 1986 der Landschaftspflegeverband Mittelfranken, der erste und bisher einzige Landschaftspflegeverband auf Ebene eines Bezirkes. Herausragender Motor und Vorsitzender dieses Verbandes war bis zu seinem Tod im Jahr 2022, Josef Göppel, der darauf aufbauend eine bundes- und sogar europaweite Landschaftspflegebewegung entfachte (FLUHR-MEYER et al. 2018).

Damit wurden neben zwei Förderprogrammen (Wiesenbrüter und Erschwernisausgleich) in den 1980er-Jahren auch die erforderlichen Strukturen auf örtlicher Ebene geschaffen, um den kooperativen Naturschutz in Bayern etablieren zu können. Zudem konnten über die Landschaftspflegerichtlinie investive Maßnahmen umgesetzt werden, die den Vertragsnaturschutz sinnvoll ergänzten, so zum Beispiel die Anlage von Seigen auf Wiesenbrüterflächen. Der bis dahin weitgehend ordnungsrechtlich und planerisch agierende bayerische Naturschutz hatte damit die Umsetzungsinstrumente und -organisationen geschaffen, die in den folgenden 40 Jahren kontinuierlich ausgebaut wurden.

Der Vertragsnaturschutz als Auslöser für das Kulturlandschaftsprogramm

Zurück zum Vertragsnaturschutz und der Honorierung der ökologischen Leistungen der Landwirtschaft: Auch, wenn Teile der Agrarverwaltung die Anfänge des Vertragsnaturschutzes eher kritisch begleiteten, gab es auch dort Pioniere für die Honorierung einer naturverträglichen Landwirtschaft. So entstand 1986 das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) als großer Bruder des Vertragsnaturschutzes, der eine umweltverträgliche Bewirtschaftung in der „normalen“ Agrarlandschaft, außerhalb der Vertragsnaturschutz-Gebietskulisse, honorieren sollte. Beide Programme wurden erst einmal eigenständig von Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltung abgewickelt, eine Situation, die nicht ganz ohne Konflikte lief. Und dennoch: Bayern hat damit eine Entstehung maßgeblich angeschoben, die immer mehr auch in anderen Bundesländern und auf europäischer Ebene Anklang fand.

Weitere Details in Bezug auf diese ersten Ansätze und die Entwicklung des Vertragsnaturschutzprogrammes können auch nachgelesen werden, unter anderem bei: GABRIEL & SCHLAPP (1988), HELFRICH (1988), KADNER & HELFRICH (1994), MAYERL (1989), GÜTHLER et al. (2012).

Verwaltungsorganisation – Abwicklung des Vertragsnaturschutzprogramms

Von der Anfangszeit bis 2004 wurde der Vertragsnaturschutz allein von der Naturschutzverwaltung verantwortet. Doch schon ab den 1990er-Jahren bis kurz nach der Jahrtausendwende war der Verbleib des Vertragsnaturschutzes im Zuständigkeitsbereich der Naturschutzverwaltung in der Diskussion. Ein Gutachten des Finanzministeriums regte an,

den Vertragsnaturschutz aus Effizienzgründen in das Landwirtschaftsministerium zu verlagern. Auseinandersetzungen innerhalb und außerhalb der Staatsregierung folgten. 2004 fasste die Staatsregierung einen auch aus heutiger Sicht wegweisenden Beschluss: Inhaltlich und finanziell blieb die Naturschutzverwaltung für das Vertragsnaturschutzprogramm verantwortlich, die verwaltungstechnische Abwicklung wurde aber ab 2005 der Landwirtschaftsverwaltung übertragen. Dieser Beschluss wurde anfangs von vielen kritisiert und auch die erzwungene Zusammenarbeit musste sich erst „einrücken“. Heute wäre eine Abwicklung des Förderprogrammes allein über die Naturschutzverwaltung schon aufgrund der komplizierten EU-Vorgaben des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) undenkbar. Zudem sei von Seiten der Autoren dankbar anerkannt, dass sich in der Landwirtschaftsverwaltung immer mehr Kolleginnen und Kollegen gefunden haben, die das Vertragsnaturschutzprogramm engagiert unterstützten und halfen, die EU-Vorgaben so umzusetzen, dass die fachlichen Ziele des Programms möglichst optimal realisiert werden konnten.

Mit dem Wechsel der Zuständigkeiten für den Verwaltungsvollzug wurden nun keine öffentlich-rechtlichen Verträge mehr mit den Antragstellenden geschlossen, sondern deren Förderanträge in Form von Bescheiden bewilligt. Der Name Vertragsnaturschutz hätte deshalb eigentlich in „Bescheidsnaturschutz“ geändert werden müssen, der eigentlich nicht mehr ganz korrekter Begriff Vertragsnaturschutz wurde aber beibehalten.

Finanzierung des Vertragsnaturschutzprogrammes

Die Finanzierung des Vertragsnaturschutzes erfolgte bis 1995 allein aus Landesmitteln. Dabei wurden die anfänglichen zwei Programme Erschwernisausgleich und Wiesenbrüterverträge um weitere Module sukzessive erweitert. Mit der Zeit folgten weitere Programme, so für Mager- und Trockenstandorte (1987), Teiche, Stillgewässer, Streuobstwiesen (1989) sowie Acker-, Wiesen- und Uferstrandstreifen.

Die Europäische Union (EU) hat – basierend auf dem Vertragsnaturschutz- und dem Kulturlandschaftsprogramm sowie ähnlichen Vorläufern in anderen Regionen – ab 1992 die Agrarumweltmaßnahmen (seit 2014 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) in die Agrarförderpolitik der

heutigen zweiten Säule integriert, die ökologische Leistungen der Landwirtinnen und Landwirte honorieren. Maßgeblicher Akteur auf Brüsseler Ebene war ab 1995 Agrarkommissar Franz Fischler, der frühzeitig einen Ausgleich zwischen Landwirtschaft und Naturschutz voranbrachte. Waren die Agrarumweltprogramme 1992 noch eher ein Randbereich zur Begrenzung der damaligen EU-Überproduktion (was der Name „flankierende Maßnahmen“ trefflich ausdrückte), rückte ihre Bedeutung immer mehr in den Kern der EU-Agrarpolitik.

Seit 1996 bestand für derartige Ansätze eine Kofinanzierungsmöglichkeit durch die EU im Rahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik. Vorteile dieser Entwicklung waren, dass vermehrt Mittel für den Vertragsnaturschutz zur Verfügung standen und durch EU-Vorgaben auch noch heute gut auswertbare Daten zum Vertragsnaturschutz zur Verfügung stehen. Nachteilig hat sich dagegen ausgewirkt, dass die EU-Vorgaben teilweise naturschutzfachlich zielführende Maßnahmen ausgeschlossen oder diese erschwert haben. Die Vorstellung der neuen Vorgaben durch das Umweltministerium führte so auch zu einem Eklat mit den unteren Naturschutzbehörden, da die Mitarbeiter von dem zusätzlichen bürokratischen Aufwand entsetzt waren, so der Bericht von Augenzeugen. Beispielsweise wurde nach der erfolgten EU-Kofinanzierung das Ackerrandstreifenprogramm beendet, da bei diesem naturschutzfachlich erfolgreichen Programm die aufgrund der EU-Vorgaben geforderte Präzision der Flächenermittlung bei den schmalen Streifen nicht gewährleistet werden konnte. Zudem mussten die unterschiedlichen Programme nun vereinheitlicht werden, sie wurden erst jetzt erstmals unter dem Begriff „Vertragsnaturschutz“ zusammengefasst, wobei der Erschwernisausgleich noch bis 2006 eigenständig als ergänzende Beifügung erhalten blieb.

Neben dem Einsatz von EU-Mitteln machte Bayern ab 2018 von der neuen Option Gebrauch, Bundesmittel aus der „Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) für den Vertragsnaturschutz einzusetzen. Nach der von Bayern initiierten Reform des GAK-Gesetzes 2016 sowie der Aufnahme des Vertragsnaturschutzes in den GAK-Rahmenplan 2018 steht diese Option den Bundesländern neu zur Verfügung. Auch wenn hier im ersten Jahr in Bayern nur eine Million Euro an Bundesmitteln zusätzlich in das Vertragsnaturschutzprogramm

floss, so wurde dieser doch mit Blick auf die folgenden Jahre somit auf eine breitere finanzielle Basis gestellt.

Obwohl die Mittel im Rahmen des Naturschutzes in den letzten Jahren bisher stetig stiegen, ist eine breite Basis im Hinblick auf etwaige Schwankungen der finanziellen Ausstattungen notwendig. Das zeigt sich gerade im Jahr 2023 im Hinblick auf die unvorhergesehenen und massiven Kürzungen des Bundes in Bezug auf die GAK-Mittel für 2024, bei dem der Bereich Naturschutz in Bayern mit der Halbierung der GAK-Mittel besonders betroffen ist, obwohl im Koalitionsvertrag auf Bundesebene das Ziel der Stärkung des Naturschutzes in der GAK vereinbart worden war.

Hoffnungsvoll zeigt sich daher der Bayerische KOALITIONSVERTRAG 2023–2028:

„Das Vertragsnaturschutzprogramm als bundesweit größtes Naturschutzprogramm weiten wir bis zum Ende der Legislaturperiode auf 200.000 Hektar aus und sichern damit gemeinsam mit den Landwirtinnen und Landwirten unsere artenreiche Kulturlandschaft“.

Exkurs: Sparbeschlüsse gefährden 2004 den Vertragsnaturschutz und die Landschaftspflege

Finanziell wurde der Vertragsnaturschutz von Seiten der Landesregierung und des Landtags kontinuierlich mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet, was die hohe parteiübergreifende Akzeptanz für das Instrument verdeutlicht. Wichtig ist zudem, dass sowohl der Bayerische Bauernverband als auch die Naturschutzverbände das Vertragsnaturschutzprogramm immer unterstützt haben, was Kritik an

einzelnen Maßnahmen sowie zahlreiche konstruktive Verbesserungsvorschläge, die oftmals übernommen wurden, miteinschließt.

Eine wesentliche Ausnahme in Bezug auf den Ausbau des Vertragsnaturschutzprogramms resultiert aus den am 20. Januar 2004 vom Bayerischen Kabinett gefassten Sparbeschlüssen. Diese hätten zur Folge gehabt, dass beim Vertragsnaturschutz sämtliche Maßnahmen, die in diesem Jahr ausliefen, beendet worden wären, eine existenzielle Bedrohung beispielsweise für Hüteschäfer und andere Vertragsnaturschutz-Partner. Dieser Beschluss und ein ähnlich einschneidender in Bezug auf die Landschaftspflegerichtlinie hatten schon im Vorfeld Erstaunliches ausgelöst: so riefen der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) zusammen mit dem Landesverband Bayerischer Schafhalter zu einer gemeinsamen Demonstration am 6. Januar 2004 in München am Odeonsplatz auf. Hier trafen sich dann gemeinsam Vertretungen aus dem Naturschutz, der Landschaftspflege, der Landwirtschaft und der Kommunalpolitik und kritisierten die Beschlüsse scharf.

Die intensive Berichterstattung vorab in den Medien, unter anderem in der SZ 2003 „Kündigung für den Naturschutz/Bauern bangen um wichtiges Zubrot“, die Resolution des Bayerischen Bauernverbands (BBV 2003) „Kooperativen Naturschutz weiterführen“ sowie nachfolgende Protestschreiben von Gemeinden und Landschaftspflege- und Naturschutzorganisationen (LPV und LBS 2004) „Bayerns Landschaften fallen der Sparwut der Landesregierung zum Opfer“, führten letztlich dazu, dass die Kürzungen rückgängig gemacht



Abbildung 6:

Mit einer Schafherde demonstrieren rund 1.000 Schäfer, Landwirte, Kommunalpolitiker und Naturschützer auf dem Münchner Odeonsplatz gegen den geplanten Kahl-schlag der Bayerischen Staatsregierung in Naturschutz und Landschaftspflege (Foto: Zeitungsauschnitt Nürnberger Nachrichten, 09.01.2004).

wurden, der Vertragsnaturschutz hatte eine wichtige Bewährungsprobe erfolgreich gemeistert.

Und dennoch: Das Vertrauen der Landwirtschaft in dieses Instrument hatte stark gelitten, sodass erst 2009 wieder die Vertragsnaturschutz-Fläche von 2004 erreicht und gesteigert werden konnte. Die Episode zeigt deutlich: Verlässlichkeit ist von unschätzbarem Wert, will der Naturschutz glaubwürdiger Partner für die Landwirtschaft sein.

2. Heute

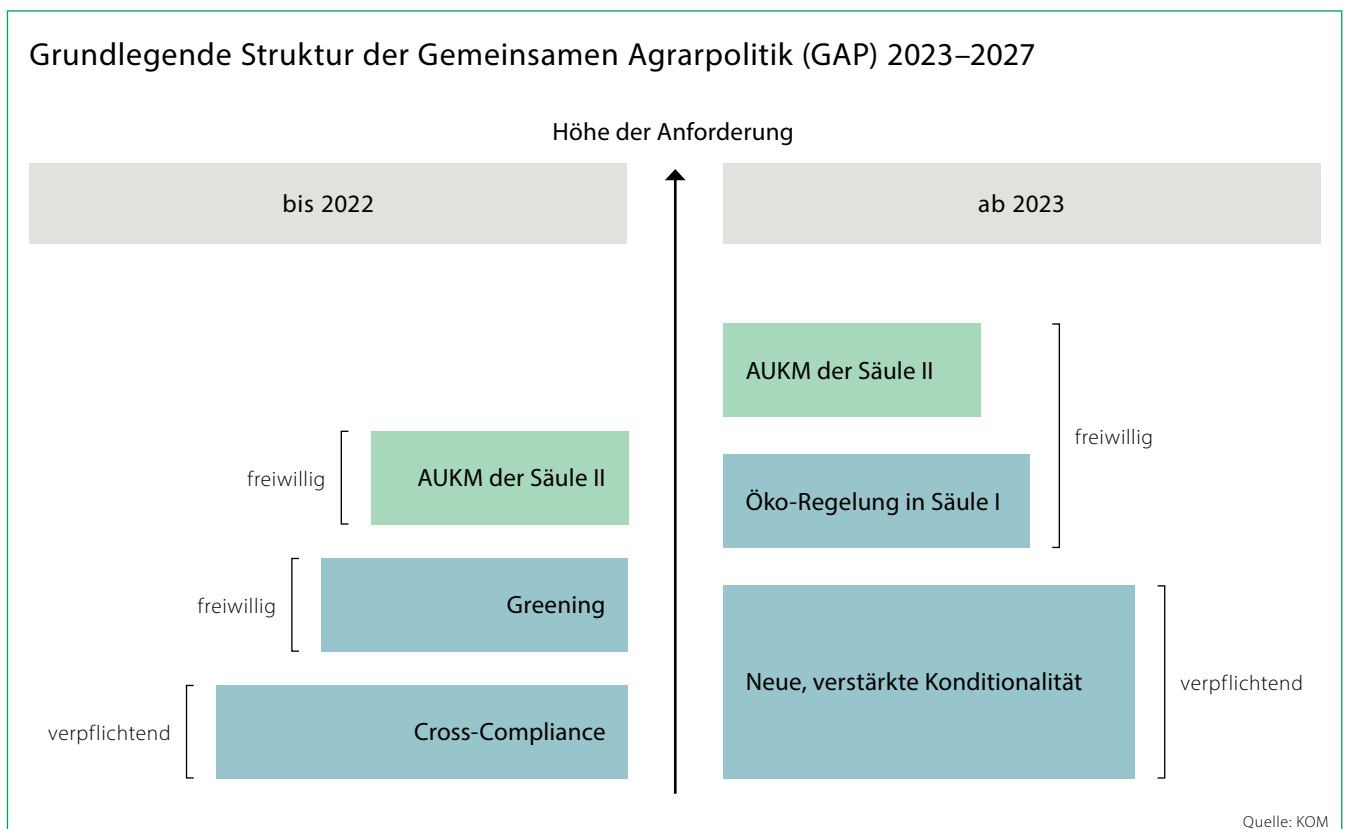
Während bis 2022 die Länderprogramme für die Entwicklung des ländlichen Raumes (EPLR) die Fördermaßnahmen von Vertragsnaturschutzprogramm und Kulturlandschaftsprogramm enthielten, gehen seit 2023 (neue EU-Agrarförderperiode) die Förderprogramme nun im Nationalen Strategieplan auf.

Mit der neuen Förderperiode änderten sich daher nicht nur einzelne Vertragsnaturschutz-Maßnahmen, sondern die gesamte Struktur der EU-Flächenzahlungen. So gibt es seit 2023 die sogenannte Konditionalität. Die Konditionalität, vor 2023 die „Cross Compliance“, wurde zur neuen Förderperiode der

Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eingeführt. Die Vorschriften zur Konditionalität enthalten Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) sowie Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ). Diese Grundbedingungen muss jeder Betrieb einhalten, der Direktzahlungen oder flächen- und tierbezogene Fördermaßnahmen des ländlichen Raumes beantragt. Neu hinzu kamen freiwillige ökologische Maßnahmen in der ersten Säule: Die einjährigen Öko-Regelungen. Die Öko-Regelungen sind Maßnahmen, die ein Bewirtschafter zuzüglich zur ersten Säule im Bereich Acker, Grünland und Dauerkulturen abschließen kann und dafür entsprechend honoriert wird. Antragsteller haben einen Anspruch auf die Öko-Regelungen und können diese sogar zum Teil mit dem Vertragsnaturschutzprogramm kombinieren, sofern die jeweiligen Auflagen vollständig beachtet werden.

Die neue Herausforderung bei der Erstellung eines Nationalen Strategieplans war es, die regionalen Anforderungen an den Vertragsnaturschutz möglichst vollständig abzubilden und nicht nur wenige bundesweit einheitliche Maßnahmen zu entwickeln. Die zeitintensiven Abstimmungen auf Bundesebene und die

Abbildung 7: Überblick über die alte und neue EU-Agrarpolitik (Grafik: EU-Kommission).



Verhandlungen mit der EU-Kommission haben sich ausgezahlt: Das „Baukastensystem“ mit der flexiblen Kombinationsoption verschiedenster Maßnahmen auf Einzelflächen wurde übernommen und es wurden zudem weitere Maßnahmen aufgenommen. Mit dem erfreulichen Ergebnis, dass in 2023 weitere Vertragsnaturschutz-Flächenzuwächse verzeichnet wurden. Allerdings haben die bundesweit weitgehend einheitlichen Ökoregelungen mit ihrer einjährigen Laufzeit ein konkurrierendes Instrument geschaffen, das kaum zur Umsetzung von naturschutzfachlichen Vorgaben, wie Aufbau des Biotopverbundes oder Umsetzung von Natura 2000, beitragen kann: so fehlen bei den Ökoregelungen Gebietskulissen. Sie können daher grundsätzlich auf allen Flächen abgeschlossen werden. Auch eine Beratungspflicht, wie im Vertragsnaturschutz, ist zum Abschluss einer Ökoregelung nicht notwendig. Die Bewirtschaftenden erhalten somit Prämien für vermeintlich „ökologische“ Leistungen, die naturschutzfachlich jedoch nicht immer zielführend sind. Positiv entwickelte sich die Ökoregelung 5 „Ergebnisorientierte extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen mit Nachweis von mindestens vier regionalen Kennarten“. Die Ökoregelung 5 kann mit einer selbstständig angepassten Bewirtschaftung durchgeführt werden, es liegt allerdings auch in der eigenen Verantwortung, dass das Ergebnis in Form des Artenreichtums erreicht und erhalten wird. Die Maßnahme wird sehr gut angenommen, 2024 stiegen die Antragszahlen um mehr als die Hälfte. Das ist erfreulich, denn die Rückmeldungen von Landwirtinnen und Landwirten zeigen, dass es ihnen Freude bereitet, viele verschiedene Pflanzenarten zu finden und damit den Zusammenhang und die Auswirkungen zwischen Bewirtschaftung und Artenvielfalt besser zu verstehen.

3. Fazit: Erfolge und Herausforderungen des Vertragsnaturschutzprogrammes

Erfolge

- Die Kontinuität: Trotz sich ändernder EU-Vorgaben ist sich das Förderprogramm weitgehend treu geblieben. Diese Zuverlässigkeit schätzen die Antragstellenden gerade im Hinblick auf die langfristige Betriebsplanung.
- Das (gesetzlich verankerte) Beratungsgespräch bei der unteren Naturschutzbehörde: Um eine Vereinbarung abschließen zu können, ist vorab ein Beratungsgespräch erforderlich. Durch diesen „Beratungsservice“ hat sich auch allgemein das gegenseitige

Vertrauen und Verständnis zwischen Naturschutz und Landwirtschaft verbessert.

- Das Baukastensystem: Der modulare Aufbau des Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramms mit flexibel kombinierbaren Maßnahmen ermöglicht eine gute Anpassung an die örtlichen Verhältnisse und sorgt so für einen hohen Zielerreichungsgrad. Die Flexibilität in der Maßnahmenkombination gibt den Antragstellenden die Möglichkeit, die Maßnahmen leichter in die betrieblichen Abläufe zu integrieren (GÜTHLER 2018).
- Die engagierten Menschen: Die intensive Beteiligung von Personen aus Naturschutz und Landwirtschaft ist einer der wesentlichen Gründe für die hohe Akzeptanz des Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramms. So finden zur Weiterentwicklung des Programms vor dem Beginn einer neuen EU-Förderperiode jeweils zahlreiche Workshops mit allen Beteiligten statt. Viele Flächenbewirtschaftende haben sich zum Beispiel über den Umbau von Maschinen auf „ihr“ Vertragsnaturschutzprogramm spezialisiert und stehen hinter dem Programm.
- Starker Rückhalt im Landtag quer durch die Parteien: In den letzten beiden Koalitionsverträgen (Christlich-Soziale Union und Freie Wähler) herrschte Einigkeit in Bezug auf das Vertragsnaturschutzprogramm. Bayern setzt weiterhin auf einen starken und wachsenden Vertragsnaturschutz.
- Die Effekte auf die Biodiversität: Insbesondere die Effekte auf die Pflanzenarten wurden durch Evaluierungen im Auftrag des Landesamtes für Umwelt kontinuierlich untersucht und die positiven Wirkungen hinlänglich nachgewiesen (vergleiche Übersicht durch GÜTHLER et al. 2012).

Herausforderungen

- Das Vertragsnaturschutzprogramm kann das Artensterben in Bayern bisher nur begrenzt aufhalten: Trotz wachsender Vertragsnaturschutz-Flächen ist die Wirksamkeit der Programme immer noch nicht ausreichend. Dies umso mehr, als viele konventionell bewirtschaftete Acker- und Grünlandflächen kaum noch Lebensraum für naturschutzfachlich relevante Arten sind. Selbst ehemals weit verbreitete Arten wie Feldlerche und Kiebitz oder Ackerrittersporn und Acker-Adonisröschen sind heute in vielen Agrarlandschaften



Abbildung 8:

Öffentlichkeitsarbeit ist ein wichtiger Punkt, um das Vertragsnaturschutzprogramm weiter auszubauen. Hier tauscht sich Christian Pabst, Landwirt aus Deggenendorf, mit Lioba Degenfelder zum Vertragsnaturschutzprogramm für den Erklärfilm „Das Bayerische Vertragsnaturschutzprogramm – so funktioniert!“ aus (URL 3; Foto: David Schreck).

Bayerns kaum noch zu finden (GÜTHLER 2018). Grundsätzlich lässt sich beispielsweise auch in der Bewertung der Bestandsentwicklung des Großen Brachvogels in Bayern eine positive Wirkung der Vertragsnaturschutzmaßnahmen ablesen. Trotzdem genügen die bisherigen Maßnahmen nicht, um die Bestände landesweit zu stabilisieren (LFU 2015). Eine deutliche Flächenausweitung ist somit erforderlich.

- Die Beratung muss weiter ausgebaut werden: Gerade bei den Beratungsgesprächen kann auf die naturschutzfachlichen Ziele einerseits und auf die Betriebsstruktur andererseits eingegangen werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der unteren Naturschutzbehörden sind hier die fachkompetenten Ansprechpartner für interessierte Landbesitzer und -bewirtschaftler. Sie beraten und unterstützen bei der Antragstellung und der Umsetzung von Maßnahmen. Mit den Landschaftspflegeverbänden, Naturschutz- und Biodiversitätsberatungen stehen ihnen starke Partner zur Seite. Dieses Netz muss jedoch noch weiter intensiviert, Personal gestärkt und erhöht werden, denn zahlreiche Projekte haben in der Vergangenheit gezeigt, dass eine forcierte Beratung die Akzeptanz für den Vertragsnaturschutz wesentlich verbessert. Auch die Öffentlichkeitsarbeit muss noch stärker fokussiert werden. So können etwa mit Erklärfilmen die Vorteile des Vertragsnaturschutzprogrammes besser erläutert werden.
- Kontinuität und Verlässlichkeit in den Finanzen: Feste Zusagen für mehrere Jahre zu den finanziellen Ausstattungen sind absolut wünschenswert und in Bezug auf betriebliche

Entscheidungen der Antragstellenden notwendig. Kurzfristige Kürzungen, wie aktuell bei den GAK-Mitteln des Bundes, gefährden die langfristige Akzeptanz. Hier besteht insbesondere auch im Zyklus der Reformen der EU-Agrarpolitik jeweils eine Unsicherheit, wie das Vertragsnaturschutzprogramm weiter abgesichert werden kann.

- Die allgemeine landwirtschaftliche Entwicklung kann auch das Vertragsnaturschutzprogramm nicht aufhalten: in der Zukunft wird es weiterhin leider weniger, dafür größere Betriebe geben. Auch wird die Intensivierung und Spezialisierung zunehmen. Hier muss die Naturschutzverwaltung ein zuverlässiger Partner für diese Betriebe werden und seine Attraktivität zeigen, nach dem Motto: mit Naturschutz Geld verdienen/Naturschutz als Betriebskonzept. Wichtig wird es dabei werden, dass Betriebe sich auf Naturschutzdienstleistungen spezialisieren können und dabei ihre gesellschaftlichen Leistungen langfristig honoriert werden. Diese Option muss auch betriebswirtschaftlich weiterhin attraktiv sein, denn die Bereitschaft in Richtung Naturschutz aktiv zu sein, ist bei sehr vielen Akteuren gegeben!

4. Ausblick

Die zunehmende politische Wertschätzung der Naturschutzförderinstrumente zeigt sich insbesondere auch daran, dass die Mittel für die Programme kontinuierlich erhöht (trotz wechselnder agrarpolitischer Vorgaben) und Grundprinzipien durchgehend erhalten wurden (= wesentliche Erfolgsfaktoren).

Abbildung 9:
Entwicklung der Vertragsnaturschutz-Flächen in Bayern von 1996 bis 2024.

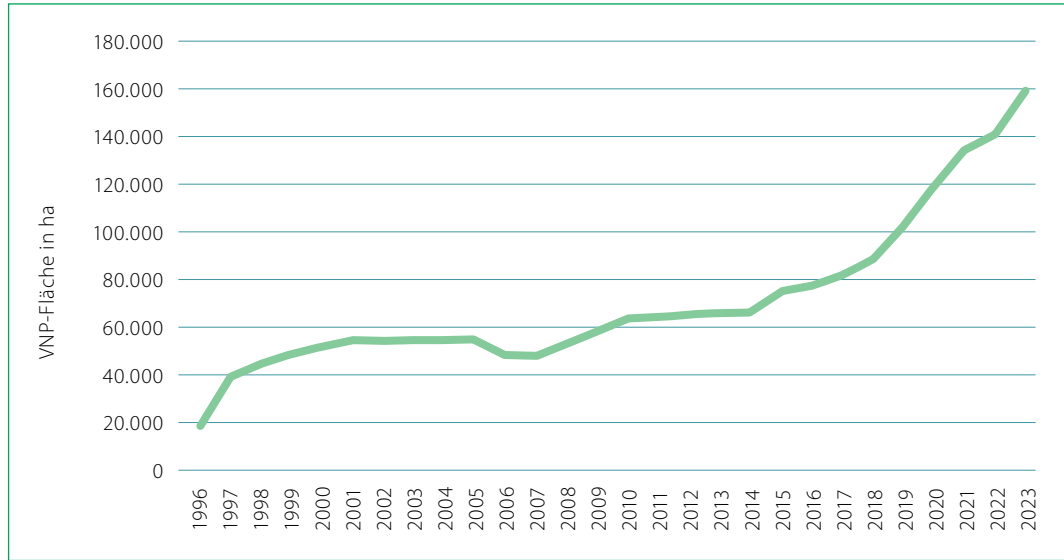


Abbildung 10:
Entwicklung des Vertragsnaturschutzprogramm-Mitteleinsatzes von 2009 bis 2024.

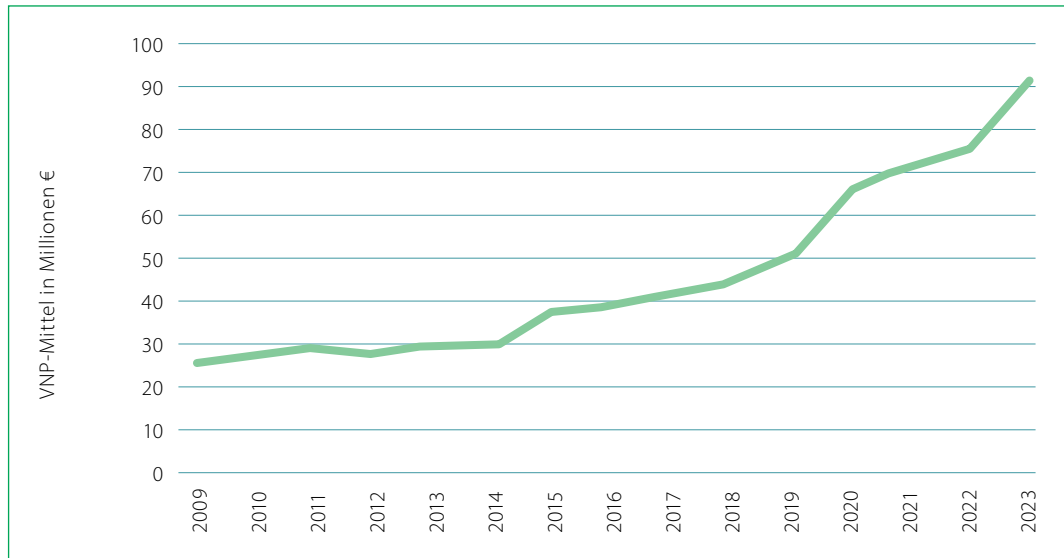
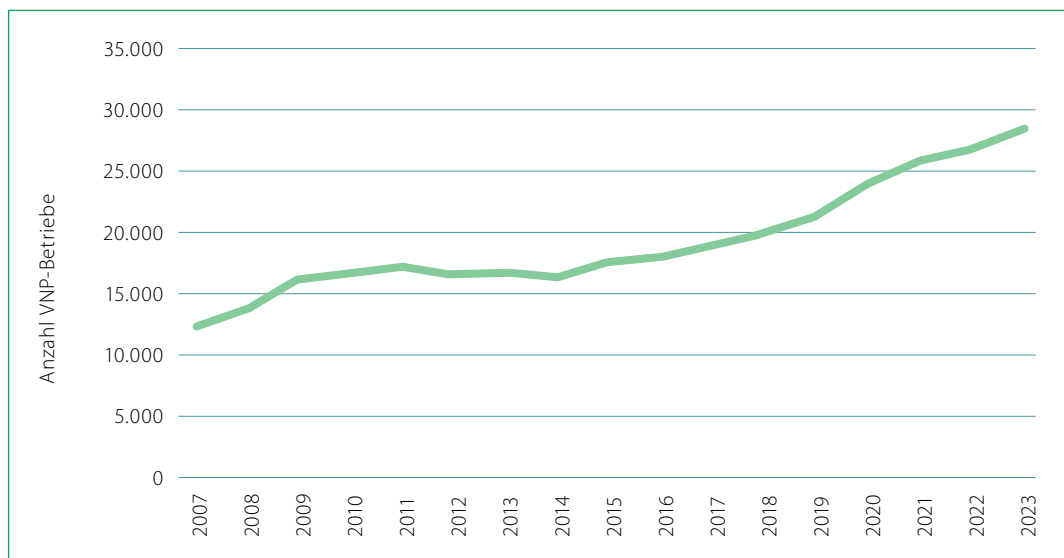


Abbildung 11:
Entwicklung der am Vertragsnaturschutzprogramm beteiligten Landwirte von 2007 bis 2024.



Die Bayerische Naturschutzverwaltung hat es geschafft, trotz aller unterschiedlichen Vorgaben der EU, den Vertragsnaturschutz immer weiter auszubauen und zum größten Naturschutzprogramm in Deutschland zu entwickeln. Maßgeblich haben hierbei dazu beigetragen: auf der einen Seite die Landwirtinnen und Landwirte, auf der anderen Seite die vielen amtlichen und ehrenamtlichen Naturschützer, welche die Landbewirtschafter beraten und unterstützen.

Derzeit (2024) beträgt die Vertragsnaturschutz-Förderfläche in Bayern etwa 164.000 Hektar, das entspricht über 5,3 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, mit jährlichen Ausgaben von zirka 95 Millionen Euro und 29.000 beteiligten Antragstellenden.

Das reicht natürlich nicht aus, um alle ökologisch wertvollen Flächen in der Agrarlandschaft Bayerns zu sichern und zu verbessern. Die bayerische Staatsregierung hat sich daher zum Ziel gesetzt, den Vertragsnaturschutz bis 2028 auf 200.000 ha, das sind zirka 6,5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, auszuweiten. Auch danach ist eine weitere Zunahme fachlich erforderlich, auch um das Ziel 15 % der Fläche im Biotopverbund im Offenland (Artikel 19 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Naturschutzgesetz) zu schaffen. Zudem erfordern sowohl die kooperative Umsetzung der EU-Naturschutzvorgaben (Natura 2000) als auch die EU-Wiederherstellungsverordnung nochmals einen Ausbau.

Für diesen Ausbau werden sichere finanzielle Zusagen benötigt. So sollte die EU die Spielräume für den Vertragsnaturschutz deutlich verbessern und auch vom Bund sind weiterhin Mittel notwendig, das heißt in einem ersten Schritt sind die massiven Kürzungen in der GAK rückgängig zu machen. Der Bayerische Landtag, der bei finanziellen Engpässen mit zusätzlichen Mitteln bisher immer ausgeholfen hat, wird hoffentlich auch weiterhin Landesmittel für das Vertragsnaturschutzprogramm bereitstellen.

Beeindruckend ist die Treue der Landwirtinnen und Landwirte. Sieht man von einzelnen Betriebsaufgaben ab, sind sie sehr kontinuierlich mit dabei. Die Sorgen mancher Naturschützer, dass sie schnell mal wieder aussteigen, wenn sich Optionen bieten, haben sich bis heute als unbegründet erwiesen. Das liegt sicher auch daran, dass Landwirtschaft und

Naturschutz immer im Gespräch bleiben. Im Rahmen des Staatsempfanges „40 Jahre Vertragsnaturschutz/Landschaftspflege“ im März 2023 konnten in einer Gesprächsrunde zum Thema „Landwirte und Landschaftspfleger – engagierte Akteure der Vielfalt“ Landwirtinnen und Landwirte ihre Erfahrungen zum Vertragsnaturschutz erzählen. Die Interviews lesen Sie in dieser Ausgabe.

Literatur

- BAYERISCHER KOALITIONSVERTRAG, LEGISLATURPERIODE 2023–2028: Freiheit und Stabilität für ein modernes, weltoffenes und heimatverbundenes Bayern.
- BAYERISCHER LANDTAG (2081): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes, Drucksache 9/10375, 08.12.1981.
- BBV (= BAYERISCHER BAUERNVERBAND, 2003): Gemeinsame Resolution „Kooperativen Naturschutz weiterführen“, 22.12.2003.
- FLUHR-MEYER, G., WEIZ, B. & KÖSTLER, E. (2011): NaturschutzGeschichte(n) – Band II (ANL): Interviews Alois Glück (S. 74–77), Walter Brenner: (S. 57–60); kostenloser Download: www.bestellen.bayern.de/shoplink/anl_nat_0021.htm.
- FLUHR-MEYER, G., WEIZ, B. & KÖSTLER, E. (2018): NaturschutzGeschichte(n) – Band IV (ANL): Interview Josef Göppel (S. 197–200); kostenloser Download: www.bestellen.bayern.de/shoplink/anl_nat_0042.htm.
- GABRIEL, K. & SCHLAPP, G. (1988): Neue Programme des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Bayern – Übersicht, Konzeption und erste Erfahrungen. – Schriftenreihe Bayerisches Landesamt für Umweltschutz: 83–88.
- GÜTHLER, W. (2018): Vertragsnaturschutz wichtiger denn je. – NuL 50(10): 358–359.
- GÜTHLER, W. & WALTZ, T. (2018): Das Bayerische Vertragsnaturschutzprogramm. – NuL 50(10): 368–373.
- GÜTHLER, W., HEPPNER, S., HEUSINGER, G. et al. (2012): Erfolgskontrollen zum bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm. – NuL 44(7): 197–204.
- HELFRICH, R. (1988): Das „Acker- und Wiesenrandstreifenprogramm“ in Bayern – ein Programm zur Verbesserung der gesamtökologischen Situation in der Feldflur. – Schriftenreihe Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 84: 155–160.
- KADNER, D. & HELFRICH, R. (1994): Das Bayerische Wiesenbrüterprogramm – Historie und Überlegungen zur fachlichen Weiterentwicklung. – Schriftenreihe Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 129: 85–97.
- KÖLLNER STADTANZEIGER (2023): Zum Tod des Geobotanikers Professor Wolfgang Schumacher.
- KRAUS, O. (1963): Unsere voralpenländischen Streuwiesen dürfen nicht sterben – Gedanken über ihre Rettung. – Sonderdruck aus dem Jahrbuch, 28. Jahrgang, München.

Autoren



Wolfram Güthler

Jahrgang 1967

Wolfram Güthler ist seit 2009 Mitarbeiter und seit 2013 Leiter des Referats Naturschutzförderung und Landschaftspflege des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz. Studium der Landschaftspflege an der Technischen Universität München-Weihenstephan.

1993 bis 1995: Referendariat in der Naturschutzverwaltung Niedersachsens.

1995 bis 2009: Mitarbeiter und Bundesgeschäftsführer beim Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL).

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
wolfram.guethler@stmuv.bayern.de



Yvonne Schultes

Jahrgang 1975

Yvonne Schultes ist Landschaftsarchitektin und seit 2022 abgeordnet in das Referat Naturschutzförderung und Landschaftspflege des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz von der höheren Naturschutzbehörde, Regierung von Niederbayern.

2014 bis 2020: Anwärterausbildung und Mitarbeiterin in der unteren Naturschutzbehörde Deggendorf. Studium der Landschaftsarchitektur an der FH Weihenstephan. Mitarbeit in Planungsbüros.

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
yvonne.schultes@stmuv.bayern.de

LFU (Bayerisches Landesamt für Umwelt, 2015): 35 Jahre Wiesenbrüterschutz in Bayern – Situation, Analyse, Bewertung, Perspektiven. – Bayerisches Landesamt für Umwelt.

LPV und LBS (BAYERISCHE LANDSCHAFTSPFLEGEVERBÄNDE und LANDESVERBAND BAYERISCHER SCHAFHALTER E.V., 2004): Bayerns Landschaften fallen der Sparwut der Landesregierung zum Opfer. – Gemeinsame Pressemitteilung vom 06.01.2004.

MAYERL, D. (1989): Schutz und Pflege der Feuchtflächen in Bayern – Erfahrungen, Erfolge und Verbesserungsmöglichkeiten. – Schriftenreihe Bayerisches Landesamt für Umweltschutz 95: 5–18.

SCHUMACHER, W. (2007): Bilanz 20 Jahre Vertragsnaturschutz – Vom Pilotprojekt zum Kulturlandschaftsprogramm NRW. – Naturschutz-Mitteilungen 1/07: 21–28.

SZ (SÜDDEUTSCHE ZEITUNG 2003): Kündigung für den Naturschutz – Artikel SZ Nr. 289 vom 16.12.2003: S. 43.

TSCHUNKO, H. (1986): Erfahrungsbericht zum Wiesenbrüterprogramm und Erschwernisausgleich in Mittelfranken – Informationen zu Naturschutz und Landschaftspflege 1986/1: 4–13.

URL 1: Kampagne #naturtalent „Vertragsnaturschutzprogramm“: www.naturtalente.bayern.de/themen/vertragsnaturschutz/index.html#lg=1&slide=0.

URL 2: Interview Prof. Dr. Wolfgang Schumacher (1944–2023) im Rahmen seiner Bundesverdienstkreuzverleihung 2011; www.wochenspiegellive.de/kreis-euskirchen/artikel/professor-dr-wolfgang-schumacher-ist-tot.

URL 3: Erklärfilm „Das Bayerische Vertragsnaturschutzprogramm – so funktioniert!“; www.youtube.com/watch?v=xGaA_aCRFSE.

Zitiervorschlag

GÜTHLER, W. & SCHULTES, Y. (2025): 40 Jahre Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm Offenland. – Anliegen Natur 47(1): 27–38, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.