

Klaus Nottmeyer-Linden, Stefan Müller, Diethard Horst und
Burkhard Schweppe-Kraft (Bearb.)

ZUKUNFT DES VERTRAGSNATURSCHUTZES

Neue Konzepte zur Kooperation von
Naturschutz und Landwirtschaft



Tagungsbericht zum Abschluss der
Voruntersuchung des Erprobungs- und
Entwicklungsvorhabens "Warmenau"

BfN - Skripten 31



Bundesamt für Naturschutz 2000

ZUKUNFT DES VERTRAGSNATURSCHUTZES

**Neue Konzepte zur Kooperation von
Naturschutz und Landwirtschaft**

**Klaus Nottmeyer-Linden, Stefan Müller, Diethard Horst und
Burkhard Schweppe-Kraft (Bearb.)**

Referate der gleichnamigen Tagung
am 17. -18. Juni 1998 in Hüllhorst - Reineberg,
zum Abschluss der Voruntersuchung des
Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens:

„Innovation und Flexibilisierung von
Vertragsnaturschutz durch Stützung einer
naturschutzgerechten Landwirtschaft" (Kurztitel:
Warmenau)

Träger: Biologische Station Ravensberg im Kreis
Herford e.V., gefördert durch das Bundesamt für
Naturschutz



Bundesamt für Naturschutz

Titelbild: Warmenau (Biologische Station Ravensberg)

Adresse der Autoren am Ende der jeweiligen Beiträge

Die BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich

Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstraße 110 53179
Bonn Telefon: 0228/8491-0
Fax: 0228/8491-200 e-mail:
kilpm@bfn.de

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.

Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: BMU-Druckerei

Gedruckt auf 100% Altpapier

Bonn-Bad Godesberg 2000

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
THOMAS GRIESE	
Biologische Stationen in NRW - verlässliche Partnerschaft mit dem Naturschutz	7
BURKHARD SCHWEPPE-KRAFT	
Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft: Effizienz, Akzeptanz, Praktikabilität	11
BERNHARD OSTERBURG	
Die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 und ihre Bedeutung für den Naturschutz	15
CHRISTOF WEINS	
Stand und Perspektiven des Vertragsnaturschutzes aus der Sicht des NABU	31
CORNELIA KÄSTLE	
Künftige Entwicklung in der EU-Agrarpolitik mit den daraus resultierenden Konsequenzen für den Vertragsnaturschutz	41
PETER MAYRHOFFER	
Das Ökopunktemodell Niederösterreich	53
SIEGFRIED BAUER, JENS-PETER ABRESCH, JENS STEINHOFF	
Einbindungsmöglichkeiten von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen in den Vertragsnaturschutz - Beitrag aus einem Forschungsvorhaben an der Professur Projekt- und Regionalplanung der Justus - Liebig - Universität Gießen	71
KLAUS NOTTMAYER-LINDEN, STEFAN MÜLLER, DIETHARD HORST, JOSEF WEGGE	
Optimierung des Vertragsnaturschutzes im Warmenau-Projekt: Zwischenergebnisse, Konzepte, Ziele...	85
Zusammenfassung der Diskussionsbeiträge	113

Vorwort

Seit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik 1992 gibt die Europäische Union Zuschüsse für umweltverträgliche extensive Formen der Landwirtschaft. Die bereits vorher bestehenden Vertragsnaturschutz- und Kulturlandschaftsprogramme der einzelnen Bundesländer konnten hierdurch erheblich ausgeweitet werden. Mit der Umsetzung der Agenda 2000 der Europäischen Union ist eine weitere Ausdehnung des Einsatzes von Agrarumweltprogrammen zu erwarten.

Inzwischen hat sich der Vertragsnaturschutz - die freiwillige Vereinbarung und Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft - neben dem traditionellen ordnungsrechtlichen Instrumentarium zum zweiten Standbein des Naturschutzes entwickelt.

Trotz oder gerade wegen dieser Entwicklung sind die Instrumente und Programme des Vertragsnaturschutzes nicht unumstritten. Von der Landwirtschaft werden zum Teil starre, wenig flexible Regelungen kritisiert, die eine Integration der Naturschutzmaßnahmen in den betrieblichen Ablauf erschweren. Von Seiten des Naturschutzes wird dagegen oft auf mangelnde ökologische Wirksamkeit hingewiesen.

Kritik auf beiden Seiten ist sicherlich auch eine Folge knapper Honorierungssätze - noch immer machen Agrarumweltprogramme nur einen Bruchteil der staatlichen Ausgaben für die Landwirtschaft aus. Hier muß es in Zukunft zum Nutzen von Natur und Umwelt - und auch aus handelspolitischen Gründen - zu einer deutlichen Trendwende kommen.

Begrenzte Wirksamkeit für den Naturschutz und mangelnde Akzeptanz bei den Landwirten werden zum Teil aber auch durch die konkreten Bestimmungen der Vertragsnaturschutzprogramme ausgelöst. Hier sind Änderungen denkbar, die möglicherweise für beide Seiten, Naturschutz und Landwirtschaft gleichermaßen von Nutzen sein können. Stichworte sind hierfür: Eine stärkere Orientierung an den überregionalen, regionalen und lokalen Zielen des Naturschutzes und gleichzeitig eine höhere Flexibilität und Differenzierung, um Umweltleistungen und Honorierungssätze an die besonderen betrieblichen Bedingungen anzupassen.

Im Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben „Innovation und Flexibilisierung von Vertragsnaturschutz durch Stützung einer naturgerechten Landwirtschaft“ soll eine solche - beiden Seiten gerecht werdende - Problemlösung beispielhaft entwickelt und erprobt werden. Das aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit unterstützte Vorhaben wird von der Biologischen Station Ravensberg durchgeführt und vom Bundesamt für Naturschutz betreut.

Nach Abschluss der zweijährigen Vorstudie zum Projekt wurde die Tagung „Zukunft des Vertragsnaturschutzes“ durchgeführt, mit dem Ziel, die bis hierhin erreichten Zwischenergebnisse des Projektes der Fachöffentlichkeit darzustellen und wichtige Anforderungen und Entwicklungslinien des Vertragsnaturschutzes auf der Grundlage von Fachbeiträgen aus dem In- und Ausland zu diskutieren.

Die Beiträge und Ergebnisse der Tagung möchte das Bundesamt für Naturschutz mit dieser Veröffentlichung einem breiten Fachpublikum bekannt machen.

Prof. Dr. H. Vogtmann

Biologische Stationen in NRW - verlässliche Partnerschaft mit dem Naturschutz

Staatssekretär THOMAS GRIESE (MURL Ministerium für Umwelt, Raumplanung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen)

Biologische Stationen in NRW haben seit Mitte der 80er Jahre wichtige Vermittlungsfunktionen zwischen Flächennutzenden, Landwirten, Erholungssuchenden und sonstigen Interessierten und dem Naturschutz. Zu dieser Vermittlungsfunktion gehört die Betreuung von Naturschutzgebieten, die Beobachtung von Flora und Fauna, die Informationsvermittlung und die Erarbeitung von wissenschaftlich fundierten Umsetzungsstrategien und Pflegemaßnahmen. Der Ursprung der meisten Biologischen Stationen in NRW geht auf die kompetente und engagierte Betreuung von Naturschutzgebieten zurück. In NRW gibt es inzwischen 22 institutionell und 18 projektgeförderte Einrichtungen. Das Ziel, ein flächendeckendes Netz von Biologischen Stationen zu haben, ist damit wieder näher gerückt. Die Biologischen Stationen sind aber auch wichtige Akquisitionsträger für den Bereich des Vertragsnaturschutzes. Das Fachkonzept für die Biologischen Stationen existiert seit 1990. Es wird z.Zt. überarbeitet und weiterentwickelt, neue Zukunftsaufgaben sollen mit einbezogen werden.

1 Vertragsnaturschutz - ein erfolgreicher Weg zur Kooperation

Als Reaktion auf die zunehmende Intensivierung der Landwirtschaft durch Gründlandumbruch, Düngung und Biozideinsatz wurden Landwirten seit Ende der 70er Jahre im Rahmen des Ackerrandstreifenprogramms ebenso wie des Feuchtwiesenschutz-, des Mittelgebirgs- und des Gewässerauenprogramms Ausgleichszahlungen für die naturschutzgerechte Bewirtschaftung gezahlt und Bewirtschaftungsverträge abgeschlossen. Im Rahmen der EU-Agrarreform 1992 und der Mitfinanzierung der EU wurden die Programme im Rahmen des Kulturlandschaftsprogramms umgesetzt und erweitert.

Teilweise waren und sind die Verträge an hoheitliche Verordnungen nach dem Landschaftsgesetz gekoppelt, auf die dann einschränkende Bewirtschaftungspakete vertraglich aufgesetzt werden. Diese freiwilligen zusätzlichen Bewirtschaftungsverträge waren und sind sehr beratungsintensiv, das Einwerben der Verträge ist eine besonders wichtige Aufgabe der Biologischen Stationen. Die guten Kenntnisse und die Überzeugungsarbeit vor Ort haben dazu beigetragen, dass viele Naturschutzgebiete durch extensive Bewirtschaftungsverträge quantitativ und qualitativ verbessert werden konnten.

2 Förderung des Vertragsnaturschutzes

Zur Erhaltung und Verbesserung des Naturhaushaltes insgesamt hat die Landesregierung nicht nur die Haushaltsmittel für den Naturschutz und den Vertragsnaturschutz aufgestockt, sondern auch die Agrarumweltförderung erheblich ausgebaut. Dazu gehört auch der ganze Komplex der Förderung des ökologischen Landbaus, von der Umstellungsberatung bis zur Vermarktung. Die Fördermittel werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe von der EU und dem Bund mitfinanziert. In NRW ist der Vertragsnaturschutz pro ha teurer als in anderen Bundesländern, das liegt an der Knappheit der Flächen, den vielfältigen anderweitigen Nutzungsmöglichkeiten und -ansprüchen sowie an der Ertragsfähigkeit der Böden.

3 Kreiskulturlandschaftsprogramme stärken die Eigenverantwortung

Kreiskulturlandschaftsprogramme ermöglichen es den Kreisen und kreisfreien Städten ebenfalls Vertragsnaturschutzleistungen anzubieten, sie werden von der EU und dem Land kofinanziert. Die 1992 verabschiedete Agrarreform (EU-VO Nr. 2078/92) ist die Rechtsgrundlage für die Vertragsentgelte von bis zu 800,- DM/ha. Das Programm trägt den regionalen Erfordernissen und Möglichkeiten Rechnung und stellt eine im Sinne des Naturschutzes wünschenswerte Flexibilisierung dar. Die positive Resonanz - über die Hälfte der Kreise und kreisfreien Städte haben schon eigene Programme aufgestellt - zeigt, wie wichtig diese Maßnahme für den örtlichen Naturschutz ist.

4 Ökologischer Landbau

Eine weitere Form des Vertragsnaturschutzes ist der Ökologische Landbau. Anfangs sollten nur Umstellungs- und keine Beibehaltungsprämien gezahlt werden. Dadurch wären die Pioniere des Ökolandbaus bestraft worden und hätten erhebliche Wettbewerbsverzerrungen hinnehmen müssen. In NRW gibt es seit Jahren deshalb Beibehaltungsprämien, unabhängig vom Zeitpunkt der Umstellung. Dass der Ökologische Landbau eine wichtige Form des Vertragsnaturschutzes ist, beweisen viele vergleichende Untersuchungen.

1960 gab es z.B. auf ökologisch und konventionell bewirtschafteten Ackerflächen eine gleich große Artenvielfalt, über 75 % heute bedrohter Arten. 1987 betrug die Zahl der bedrohten Arten auf den ökologisch bewirtschafteten Flächen 79 %. Im konventionellen Anbau war die Quote auf 16 % gesunken. Dieser Vergleich zeigt, wie weitreichend die Veränderungen in der Landwirtschaft sind und welchen Beitrag der ökologische Landbau zur Artenvielfalt leistet.

5 Vertragsnaturschutz - ökologisch wirksam und ökonomisch sinnvoll?

Vertragsnaturschutz bedarf klarer Vorgaben, damit er effektiv und ökologisch wirksam ist. Notwendige Bedingungen für den Erfolg sind, dass vor Vertragsabschluss die ökologischen Ziele und die Auflagen genau definiert werden und dass die Einhaltung kontrolliert wird. Bei der Beratung und Kontrolle der Landwirte haben die Biologischen Stationen eine große Bedeutung und eine wichtige Vermittlungsfunktion.

Verlässlichkeit beim Vertragsabschluss ist ein weiterer wichtiger Faktor, der von Seiten des Landwirts ebenso wie von Seiten des Staates eingehalten werden muss.

Ein oft benutztes Gegenargument sind die sog. Mitnahmeeffekte. Damit ist gemeint, dass diejenigen Bewirtschafter, die Extensivierungsleistungen in Anspruch nehmen, eigentlich sowieso naturerhaltend gewirtschaftet hätten oder haben und daher keine Zuwendungen benötigen. Dieses Argument ist falsch und könnte dem Naturschutz ausserordentlich schaden, weil nur diejenigen "belohnt" würden, die zunächst naturbelastend gewirtschaftet haben und dann umstellen, während diejenigen, die von Anfang an naturerhaltend wirtschaften, leer ausgingen.

6 Ordnungsrecht versus Vertragsnaturschutz?

Naturschutzverordnungen sind notwendig, um einen ordnungsrechtlichen Rahmen zu schaffen, einen sog. „Jedermann-Schutz“. In den Feuchtwiesenschutzgebieten sind regelmäßig Naturschutzgebiete ausgewiesen worden.

Die Anwendung des Vertragsnaturschutzes ist dort sinnvoll, wo mit einzelnen Flächennutzenden be-

stimmte extensivere Nutzungen oder Naturentwicklungsmassnahmen durchgeführt werden sollen. Naturschutz bedeutet bei den hiesigen naturräumlichen Gegebenheiten nicht allein die Stilllegung, sondern naturerhaltende Nutzung.

Der Vertragsnaturschutz steht also zwischen Naturschutzverordnung und Flächenankauf und kann wesentlich zur Optimierung der Flächen beitragen. Je nach Schutzbedürfnis ist der Flächenankauf ein adäquates, aber auch sehr teures Instrument, der Vertragsnaturschutz hingegen ein preiswertes Instrument zur Erzielung ökologischer Verbesserungen.

7 Was muss zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes getan werden?

Die Biologischen Stationen müssen ihre Vermittlungsfunktion weiter ausbauen und innovativ gestalten.

Als zukünftige Aufgabe für die Biologischen Stationen ist u.a. die regionale Vermarktung vorgesehen, damit für Produkte, die in den Schutzgebieten erzeugt werden, auch Vermarktungswege gefunden werden. Gerade im Bereich der regionalen Vermarktung gibt es schon jetzt erfolgversprechende Ansätze in den Biologischen Stationen im Rahmen von Schafhaltung und der Streuobstwiesennutzung, die beispielhaft sind.

Der Vertragsnaturschutz kann auch zur verstärkten Umsetzung der Landschaftsplanung dienen. In NRW wird die Landschaftsplanung von den Kreisen und kreisfreien Städten durchgeführt, hier ist eine Kombination mit dem Kreiskulturlandschaftsprogramm möglich.

Die Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes muss bezahlbar bleiben. Dafür müssen auch, wenn möglich, neue Finanzierungsmöglichkeiten gesucht werden. Ein prüfenswerter Ansatz ist die Nutzung der Gelder aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Zum Schutz des Naturhaushalts müssen die Ausgleichsflächen, aber auch die Ersatzgelder noch effizienter eingesetzt und kontrolliert werden.

Ein weiteres Gebiet für den Vertragsnaturschutz ist die Umsetzung der Schutz-, und vor allem der Entwicklungsmaßnahmen in den FFH-Gebieten (Flora-Fauna-Habitat). Sowohl die Richtlinie als auch das Umsetzungsgesetz des Bundes im BNatSchG erlauben diesen Weg, und er sollte auch genutzt werden.

8 Auswirkungen der Agenda 2000 auf den Vertragsnaturschutz

Mit der Agenda 2000 wird es auch eine neue Verordnung für die Förderung des ländlichen Raumes geben, die die Verordnung Nr. 2078/92 ablösen wird. Auf der Grundlage der neuen Verordnung ist beabsichtigt, für den Vertragsnaturschutz nur noch eine Rahmenrichtlinie zu erlassen, die die Elemente aller bisher bestehenden Naturschutzprogramme umfasst und die erhebliche Verwaltungsvereinfachungen mit sich bringen wird. Es wird künftig keine gesonderten Förderkulissen für Feuchtwiesen, Mittelgebirge oder Gewässerauen mehr geben. Zur Landesförderkulisse wird landesweit die Extensivierung des Grünlandes in allen Naturschutzgebieten gehören. Darüber hinaus werden Ausgleichszulagen für die Beibehaltung der Grünlandnutzung in Naturschutzgebieten und in FFH- bzw. EG-Vogelschutzgebieten gewährt. Es ist vorgesehen, das Vertragsangebot an Landwirte um die Anlage und Pflege von Hecken, Feldgehölzen und Kopfbäumen zu erweitern. Auch die Anlage von Streuobstwiesen soll künftig EU-mitfinanziert werden.

Durch das erweiterte Förderangebot ist mit einer erheblichen Akzeptanzsteigerung des Vertragsnaturschutzes zu rechnen. Die Neufassung des Vertragsnaturschutzes geht in erster Linie auf Erfahrungen zurück, die die Bewilligungsbehörden und die Biologischen Stationen gesammelt haben. Auch die Vorarbeiten der Biologischen Station Ravensberg sind in die Programmgestaltungen mit eingeflossen.

Es ist davon auszugehen, dass alle Förderbausteine bis Ende Juni 1999 fertiggestellt sind und der EU zur Genehmigung vorgelegt werden können.

Zur Person

Staatssekretär Dr. Thomas GRIESE, geboren 1956, ist Jurist und war bis 1995 als Arbeitsrichter und Referatsleiter im früheren MAGS (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales / NRW) tätig. Nebenamtlich arbeitete Dr. GRIESE als Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Aachen im Fachbereich Wirtschaft und veröffentlichte eine Reihe von arbeitsrechtlichen Beiträgen in Fachzeitschriften und Büchern. Das Thema Landwirtschaft ist ihm schon seit seiner Kindheit und Jugend auf dem elterlichen Betrieb in Bad Sassendorf vertraut.

Dr. GRIESE engagierte sich in dieser Zeit in der Westfälisch-Lippischen Landjugend insbesondere im Agrar- und Umweltbereich. Er blieb diesem ehrenamtlichen Tätigkeitsbereich treu z.B. durch seine Mitarbeit bei der Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft (ABL) sowie beim BUND. Schwerpunkte waren dabei die Ökologisierung und Demokratisierung der Flurbereinigung, die Gentechnik sowie Landwirtschaft und Ernährung beim Aachener BUND. Dr. GRIESE kennt viele Probleme des landwirtschaftlichen Strukturwandels aus eigener Erfahrung.

Seit dem 16.10.1995 ist Dr. GRIESE Staatssekretär im Ministerium für Umwelt, Raumordnung, und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen und zuständig für die Zentralabteilung sowie für die Abteilung Landwirtschaft, Gartenbau, Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen sowie für die Abteilung Forsten, Naturschutz und Agrarordnung.

Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft: Effizienz, Akzeptanz, Praktikabilität

BURKHARD SCHWEPPE-KRAFT (Bundesamt für Naturschutz)

1 Einleitung

Im folgenden Beitrag werden in knapper Form die Ziele dargestellt werden, die das Bundesamt für Naturschutz mit dem Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben „Innovation und Flexibilisierung von Vertragsnaturschutz durch Stützung einer naturschutzgerechten Landwirtschaft“ verfolgt.

Im Rahmen dieses Vorhabens wurde zunächst eine Voruntersuchung durchgeführt, deren Ergebnisse im Beitrag der Biologischen Station Ravensberg näher dargestellt werden. Die anlässlich des Abschlusses der Voruntersuchung durchgeführte Fachtagung „Zukunft des Vertragsnaturschutzes“ soll dazu dienen, diese Ergebnisse zusammen mit anderen Beiträgen zum Thema Vertragsnaturschutz auf breiter fachlicher Grundlage zu diskutieren. Für die Biologische Station Ravensberg als Träger des Projektes und das Bundesamt für Naturschutz wird diese Diskussion eine wichtige Grundlage darstellen, um die Zielrichtung und die geplanten Maßnahmen eines möglichen Hauptvorhabens zu bestimmen.

Im Titel dieses Beitrages sind mit den Begriffen „Effizienz“, „Akzeptanz“ und „Praktikabilität“ bereits die wichtigsten Ziele des Projektes und die einzuhaltenden Nebenbedingungen stichwortartig dargestellt. Es geht darum, ein Modell zu entwickeln, um die Effizienz von Vertragsnaturschutz zu verbessern, die Akzeptanz zu erhöhen und gleichzeitig die Praktikabilität nicht aus den Augen zu verlieren.

2 Zielorientierung

Der Begriff Effizienz bezieht sich ganz allgemein auf ein günstiges Verhältnis von Mitteleinsatz zu Zielerreichung. Den höchsten Grad an Effizienz haben Maßnahmen dann, wenn bei einem gegebenen Mitteleinsatz ein Höchstmaß an Zielerreichung zustande kommt.

Voraussetzung für Effizienz ist es, dass ein Instrument von seiner Konzeption her überhaupt auf das zu erreichende Ziel zugeschnitten ist. Hier gibt es bereits die ersten Probleme - zumindest was die Zielsetzung Naturschutz angeht. Vertragsnaturschutzprogramme und - allgemeiner gefasst - Agrarumweltprogramme werden seit 1992 vorwiegend aus Mitteln des EAGFL (Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) nach der Richtlinie 2078/92 von der EU kofinanziert. Von der ursprünglichen Funktion her werden aus diesem Fonds Maßnahmen finanziert, die das Ziel haben, die Überschussproduktion zu vermindern und gleichzeitig landwirtschaftliche Einkommen zu sichern. Dies soll unter der Richtlinie 2078/92 und den zu erwartenden neuen Bestimmungen innerhalb der geplanten Richtlinie für den ländlichen Raum im Rahmen der handelspolitisch international anerkannten „green-box“ - Kriterien der WTO (World Trade Organisation) erfolgen, das heißt durch Bezahlung ökologischer Leistungen und nicht - wie im Fall der noch immer überwiegend angewandten Preisausgleichszahlungen - durch reine Transferzahlungen, hinter denen keine reale Zusatzleistung steht.

Dass die EU den Weg Marktentlastung und Einkommenssicherung über Entgelte für Umweltdienstleistungen überhaupt gegangen ist, und im Rahmen der Agenda 2000 noch weiter stärken will, ist für den Naturschutz zweifellos von hohem Wert, denn ein großer Teil der biologischen und landschaftlichen

Vielfalt ist von extensiven Landnutzungsformen abhängig. Damit im Zieldreieck von Produktionsminderung, Einkommenssicherung und Umweltverbesserung die Belange von Natur und Umwelt aber ausreichend zur Geltung kommen, müssen von Seiten des Naturschutzes die Zielsetzungen, Mechanismen und Kriterien in die Konzepte und Durchführungsbestimmungen der genannten Programme eingegeben werden, die für die nötige ökologische Effizienz Bedingung sind.

Ein beispielhaft genannter Aspekt, der in vielen Vertragsnaturschutzprogrammen trotz der Möglichkeiten der genannten EU-Richtlinie unter Effizienzgesichtspunkten nur unzureichend berücksichtigt wird, ist die Bedeutung von Biotopstrukturen. Gerade auf intensiv bewirtschafteten Flächen, wie sie für weite Teile des Projektgebietes charakteristisch sind, führen Maßnahmen zur flächenhaften Extensivierung zwar schnell zu negativen wirtschaftlichen, aber nur sehr langfristig zu positiven biologischen Wirkungen. Die Erhaltung und Anlage von Biotopstrukturen wie Extensivraie, feuchte Mulden, Hecken, zeitweilige Brachen etc. sind hier zumindest kurz und mittelfristig wesentlich effizienter als flächenhafte Extensivierungen.

Übertragen auf das Projektgebiet bedeutet das, dass Angebote zur Erhaltung, Entwicklung und Pflege von Biotopstrukturen verbessert werden und die unterschiedlichen naturschutzfachlichen Schwerpunktsetzungen zwischen Flächenextensivierung und Strukturverbesserung durch gebietsbezogene Differenzierungen im Honorierungsschema berücksichtigt werden sollen.

Insgesamt sollte am Beispiel des Projektgebietes ein übertragbares Ableitungs- und Bewertungsschema für Vertragsnaturschutzmaßnahmen entwickelt werden, das sich klar an den überregionalen, regionalen und lokalen Zielen des Naturschutzes orientiert, gleichzeitig aber flexibel genug ist, um auch die Besonderheiten der verschiedenen landwirtschaftlichen Betriebe berücksichtigen zu können.

3 Langfristigkeit

Einer weiterer für die naturschutzfachliche Effizienz entscheidender Punkt ist die Einhaltung ausreichend langer Biotopentwicklungszeiten. Im Naturschutz werden bereits seit langem Methoden erprobt, um intensiv genutzte, biologisch verarmte Standorte in solche mit hoher biologischer Vielfalt (zurück-) zu entwickeln. Eine wichtige Erkenntnis dabei ist, dass sich solche Prozesse nicht beliebig beschleunigen lassen. Je nach Standort werden häufig ein oder mehrere Jahrzehnte in manchen Fällen sogar Jahrhunderte benötigt, um die gewünschten biologischen Bedingungen zu erreichen.

Die Länge der hier unter biologischen Gesichtspunkten zu kalkulierenden Zeitspannen führt sehr schnell zu der Erkenntnis, dass man dieses Problem durch eine Ausdehnung von Mindestvertragslaufzeiten allein nicht lösen kann, denn kaum ein Landwirt wird sich in der heutigen schnell verändernden Welt freiwillig für die nötige Zeit zu einschneidenden Beschränkungen seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten verpflichten. Hier helfen - als freiwillige Maßnahmen - möglicherweise finanzielle Honorierungen für Folgeverträge oder jährliche Entgelte, die mit der Länge einer ununterbrochenen extensiven Nutzung zunehmen.

4 Flexibilität

Flexibilität ist ein weiterer wesentlicher Gesichtspunkt dieses Projektes, der für die genannten Kriterien „Effizienz“, „Akzeptanz“ und „Praktikabilität“ gleichermaßen von Bedeutung ist. Die meisten heutigen Vertragsnaturschutzprogramme sind mehr oder weniger grob gestrikt, was unter anderem mit verwaltungstechnischer Praktikabilität zu tun hat. Grobe, einfache Programmstrukturen haben aber Nachteile im Hinblick auf Effizienz und Akzeptanz. Denn nur wenn es ein größeres Angebot an wählbaren Maßnah-

mentypen, Extensivierungsintensitäten und Honorierungssätzen gibt, hat der Landwirt die Möglichkeit, die naturschutzfachlichen Ziele und Maßnahmen optimal in den Betriebsablauf einzubinden.

Die betriebliche Optimierung, die dem Landwirt ermöglicht werden sollte, ist nicht nur für seine eigene Ertragslage und für die Programmakzeptanz relevant, sondern bestimmt letztlich auch die Kosteneffizienz der Naturschutzmaßnahmen. Wenn man mit gegebenen Mitteln möglichst viel Naturschutz erreichen will, ist die optimale Anpassung an die Betriebssituation ein wesentlicher Faktor, um Kosten zu sparen - für den Landwirt und für den Naturschutz gleichermaßen. Flexibilisierung kann in diesem Sinne „Win-Win“-Situationen schaffen, die beiden Belangen, der landwirtschaftlichen Einkommenssicherung und dem Naturschutz in gleicher Weise nutzen.

Ein weiterer Aspekt von Flexibilisierung betrifft die Anpassung der Honorierungshöhe an die spezielle betriebliche Situation. Umfangreichere Erfolge auch in intensiver genutzten Gegenden können mit dem Vertragsnaturschutz wohl nur dann bei erträglichem Finanzaufwand erreicht werden, wenn die Honorierungssätze nach der Höhe der zu erwartenden Ertragseinbußen differenziert werden. Dies muß nicht unbedingt einzelbetrieblich geschehen, sondern könnte sich auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung an Ertragsregionen orientieren. Allerdings ist zu bedenken, dass man durch eine betriebliche oder regionale Differenzierung der Entgelte möglicherweise von einem wichtigen, auch für den Naturschutz sinnvollen Prinzip abweicht, nämlich seine Ziele dort zu verwirklichen, wo sie mit dem geringsten Aufwand erreicht werden können.

5 Erfolgshonorierung

Ein Höchstmaß an Flexibilisierung und an Zielorientierung wird erreicht, wenn man nicht - wie derzeit üblich - gegen Entgelt mit dem Landwirt bestimmte Maßnahmen vereinbart, sondern statt dessen direkt Erfolge für den Naturschutz honoriert. Erfolgs- statt Maßnahmenhonorierung wird nicht nur von Ökonomen als „Königsweg“ des Vertragsnaturschutzes angesehen. Eine Honorierung des Erfolges könnte dazu beitragen, dass Landwirte Naturschutz als eigenes betriebliches Ziel akzeptieren, bei dem gleichrangig zur Pflanzen- und Tierproduktion Erträge maximiert und Kosten minimiert werden müssen. Heutiger Vertragsnaturschutz ähnelt dagegen mehr einem Angestelltenverhältnis zwischen Landwirt und Staat mit fest vorgegebenen Tätigkeiten, bei dem eigenverantwortliche unternehmerische Initiative nicht vorkommt.

Man muss sich natürlich der Probleme bewusst sein, die mit einer erfolgsorientierten Honorierung verbunden sind. Erfolge im biologischen Bereich, was die Präsenz von Pflanzen und Tieren angeht, stellen sich - wie oben erwähnt - häufig erst sehr langfristig ein. Man müsste deshalb eventuell ein gestuftes Messkriterium für den Erfolg einführen, das in den ersten Jahren zunächst auf abiotischen Faktoren basiert und dann nach und nach um biotische Faktoren erweitert wird.

Zum Teil kann man kurzfristige Erfolge auch mit fragwürdigen Maßnahmen erreichen; z.B. eine bunte Blumenwiese durch Aussaat einer Saatmischung aus dem Handel. Eine Biotopentwicklungsmaßnahme im Sinne des Naturschutzes wäre dies zur Zeit in der Regel nicht. Aber Fehler haben auch die Naturschützer bei der Biotopentwicklung und -pflege in den letzten Jahrzehnten gemacht. Ich würde deshalb dafür plädieren, den Landwirten zunächst ein hohes Maß an Eigeninitiative bei einer erfolgsorientierten Honorierung zu ermöglichen - bei einem Mindestmaß an naturschutzfachlichen Vorgaben.

Oft sind Standortparameter für den Erfolg entscheidend, die der Landwirt nicht beeinflussen kann. Derselben erfolgsorientierten Honorierung können dann je nach Standort höchst unterschiedliche Aufwendungen entgegenstehen. Die Subventionierung derjenigen, die aufgrund von Standortvorteilen gleiche

Erfolge mit geringerem Aufwand erzielen können, kann eventuell als ungerecht oder als unnötige Ausgabe von Steuergeldern angesehen werden. Allerdings sind sogenannte Standortrenten im wirtschaftlichen und erst recht im landwirtschaftlichen Betätigungsfeld eine häufige und allgemein akzeptierte Erscheinung. Sie machen letztlich auch von den Naturschutzziele her Sinn, denn bei einer erfolgsorientierten Honorierung sorgen sie dafür, dass staatliche Zuschüsse gezielt auf die für den Naturschutz günstigsten Standorte gelenkt werden.

Sicher ist das Thema der erfolgsorientierten Honorierung eines der methodisch schwierigsten. Dennoch soll im Projekt versucht werden, auch hier ein Stück weiter zu kommen - wahrscheinlich im Sinne einer Erfolgskomponente, die zusätzlich zum maßnahmenorientierten Entgelt gezahlt wird.

6 Kontrolle

Bei allen oben genannten Verbesserungsmöglichkeiten muss als Nebenbedingung die Praktikabilität im Verwaltungsvollzug beachtet werden. Ein wesentlicher Punkt dabei ist die Kontrollierbarkeit der Maßnahmen und Erfolge.

Will man flexibler werden, nimmt tendenziell auch die Anzahl der zu kontrollierenden Parameter zu. Da man nicht hinter jedem Landwirt herlaufen kann, um nachzuschauen, ob er z.B. gerade düngt, wieviel und in welchem Augenblick etc., ist es nötig, intelligente Kontrollsysteme zu entwickeln, bei denen man bereits mit wenigen, möglichst einfach zu erfassenden Indikatoren ein großes Spektrum naturschutzrelevanter Parameter abdeckt.

Wahrscheinlich ist es hierzu nötig, ganz unterschiedliche Kontrollansätze zu kombinieren, beispielsweise Maßnahmenkontrollen mit abiotischen und biotischen Flächenstichproben, Betriebsbilanzen und Produktanalysen.

7 Ausblick

Wie die kurze Einleitung verdeutlicht, handelt es sich um eine ganze Reihe miteinander vernetzter Fragestellungen, die in diesem Projekt behandelt und für die im Praxistest Lösungen erprobt werden sollen.

Da der Bund nur beschränkte eigene Kompetenzen im Naturschutz besitzt, sollte es das Ziel des Projektes sein, flexible Modelllösungen als Angebote für die Länder zu entwickeln, die möglichst einfach an die Besonderheiten des Standortes und des jeweiligen Bundeslandes angepasst werden können.

Gleichzeitig soll das Projekt auch das eigene Know-How des Bundesamtes im Bereich Vertragsnaturschutz verbessern. Trotz der überwiegenden Länderkompetenz wird die zunehmende Bedeutung der EU-Politik für den Naturschutz dazu führen, dass neue Anforderungen an die Beratungsaufgaben des Bundesamtes für Naturschutz entstehen; insbesondere bei Verflechtungen mit anderen Politikbereichen wie im Fall von Landwirtschafts- und Naturschutzpolitik. Um diesen Anforderungen gerecht werden zu können, ist es für das BfN wichtig, zu ermitteln, in welche Richtung die Instrumente des Naturschutzes sinnvoll weiterentwickelt werden sollen. Und es muss dies in engem fachlichen Austausch mit den Ländern und den anderen Fachressorts geschehen. Dazu soll die Tagung „Zukunft des Naturschutzes“ beitragen.

Die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 und ihre Bedeutung für den Naturschutz

BERNHARD OSTERBURG (Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig)

1 Vorstellung des Forschungsvorhabens zur Verordnung (EWG) 2078/92

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) hat die Institute für Betriebswirtschaft und Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und das Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen gemeinsam mit einem Forschungsvorhaben zur Analyse der Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Wirkung von Agrarumweltprogrammen gemäß der Verordnung (EWG) 2078/92 beauftragt.

Das Vorhaben wird federführend vom Institut für Betriebswirtschaft der FAL geleitet und besteht aus drei Teilprojekten:

- Teilprojekt A: Vergleichende Analyse der Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Förderungsmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in den Bundesländern
- Teilprojekt B: Modellgestützte Analyse der Wirkungen von Fördermaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 auf die Agrarproduktion, landwirtschaftliche Einkommen, Wettbewerbsfähigkeit und Umwelt in verschiedenen Regionen
- Teilprojekt C: Vergleichende Analyse der Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Programme zur Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU

Der vorliegende Beitrag gibt in den Abschnitten 2 und 3 erste Ergebnisse aus den Teilprojekten A und B wieder (vgl. OSTERBURG et al. 1997). Im Abschnitt 4 wird auf die Bedeutung von Naturschutzmaßnahmen bei der Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 eingegangen. Daran anschließend werden in Abschnitt 5 Ansätze zur Wirkungsanalyse kritisch dargestellt. Abschließend werden in Abschnitt 5 einige Anmerkungen zur Effizienz der Maßnahmen gemacht und unter Abschnitt 6 Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme diskutiert.

2 Ziele der Verordnung (EWG) 2078/92 und ihre Umsetzung in Deutschland

Die Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 sind im Rahmen der EU-Agrarreform im Jahr 1992 als flankierende Maßnahmen eingeführt worden. Zu diesem Zeitpunkt bestanden bereits von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Erfahrungen mit Vorläuferprogrammen. In den alten Bundesländern gab es seit Mitte der achtziger Jahre Kulturlandschafts- und Vertragsnaturschutzprogramme, die zum Teil mit einer EG-Kofinanzierung im Rahmen der Effizienzverordnung von den Ländern durchgeführt wurden (Verordnung (EWG) 797/85). Weiterhin ist das EG-Extensivierungsprogramm von 1988 zu nennen (gemäß Verordnung (EWG) 4115/88), das 1997 ausgelaufen ist. Im Rahmen dieses Programmes wurde unter anderem der ökologische Landbau gefördert. Im Jahr 1992 begann in Baden-Württemberg die Umsetzung des MEKA-Programmes („Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich“) als Pilotvorhaben (ZEDDIES u. DOLUSCHITZ 1993, BAUDOUX et al. 1997).

Mit der Verordnung (EWG) 2078/92 werden neben dem Ziel der Umweltentlastung auch die Markent-

lastung und die Sicherung angemessener Einkommen der Landwirte verfolgt (AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT Nr. L 215/85 vom 30. 07. 1992). Landwirten werden freiwillige Verträge für die Dauer von fünf Jahren zur Umsetzung umweltfreundlicher und den natürlichen Lebensraum schützender Produktionsverfahren angeboten. Dafür werden Prämien als Kompensation für auflagenbedingte Einkommensverluste gezahlt, sofern die Auflagen über die Bedingungen der „guten fachlichen Praxis“ und über bestehende gesetzliche Vorgaben hinausgehen. Im Mittelpunkt der förderfähigen Maßnahmen steht die Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion, insbesondere die Reduzierung oder der Verzicht auf chemisch-synthetische Produktionsmittel. Vorgesehen ist daneben auch die Förderung einer 20-jährigen Flächenstillegung zu Biotopschutzzwecken. Die Erhaltung der Vielfalt wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch spezielle Landschaftspflege- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen ist zwar kein explizites Ziel der Verordnung, derartige Maßnahmen sind aber förderfähig.¹

Die Finanzierung der Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 erfolgt durch die EU im Rahmen des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, aus den Länderhaushalten und in einer Reihe von Bundesländern durch den Bund über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Die Kofinanzierung durch die EU liegt bei 50 % in den alten Bundesländern und bei 75 % in den neuen Bundesländern. Eine Finanzierung durch GAK-Mittel erfolgt für Acker- und Grünlandextensivierung, Umwandlung von Ackerflächen in Extensivgrünland sowie für den ökologischen Landbau und nicht für naturschutzorientierte Maßnahmen, da im Rahmen der GAK keine Umwelt- und Naturschutzprogramme förderfähig sind. Deren Finanzierung und Umsetzung ist Länderaufgabe. Während eine Reihe der südlichen Bundesländer hohe Summen für die Agrarumweltprogramme aufwenden, wirken die Landesmittel häufig auch begrenzend. Dies ist offensichtlich bei einigen nördlichen Bundesländern der Fall (PLANKL 1998). Im Jahr 1997 erreichte die Finanzierung der Agrarumweltprogramme in Deutschland ein Volumen von 883 Millionen DM (AGRA-EUROPE 1997).

Eine Analyse der Inanspruchnahme der Agrarumweltmaßnahmen macht deutlich, daß die Grünlandextensivierung in nahezu allen Bundesländern eine hohe Bedeutung hat. Der Anteil der ackerbaulichen Extensivierung fällt dagegen überwiegend gering aus. In Bayern und Sachsen werden durch den hohen Flächenumfang der umweltbezogenen Grundförderung die höchsten Teilnahmeraten erreicht. Für den ökologischen Landbau ist durch das Auslaufen des EG-Extensivierungsprogramms bis 1998 ein hoher Zuwachs zu erwarten. Bereits 1996 betrug die Förderfläche für Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 etwa ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) Deutschlands (vgl. Abbildung 1).

¹ Im Vorschlag der EU-Kommission zur Reform der Agrarpolitik („Agenda 2000“) wird die Erhaltung besonders naturschutzwürdiger Flächen als eigenständiges Ziel von Agrarumweltmaßnahmen genannt (Artikel 20 des Verordnungsentwurfes der Kommission zur Förderung des ländlichen Raumes vom 19.03.1998).

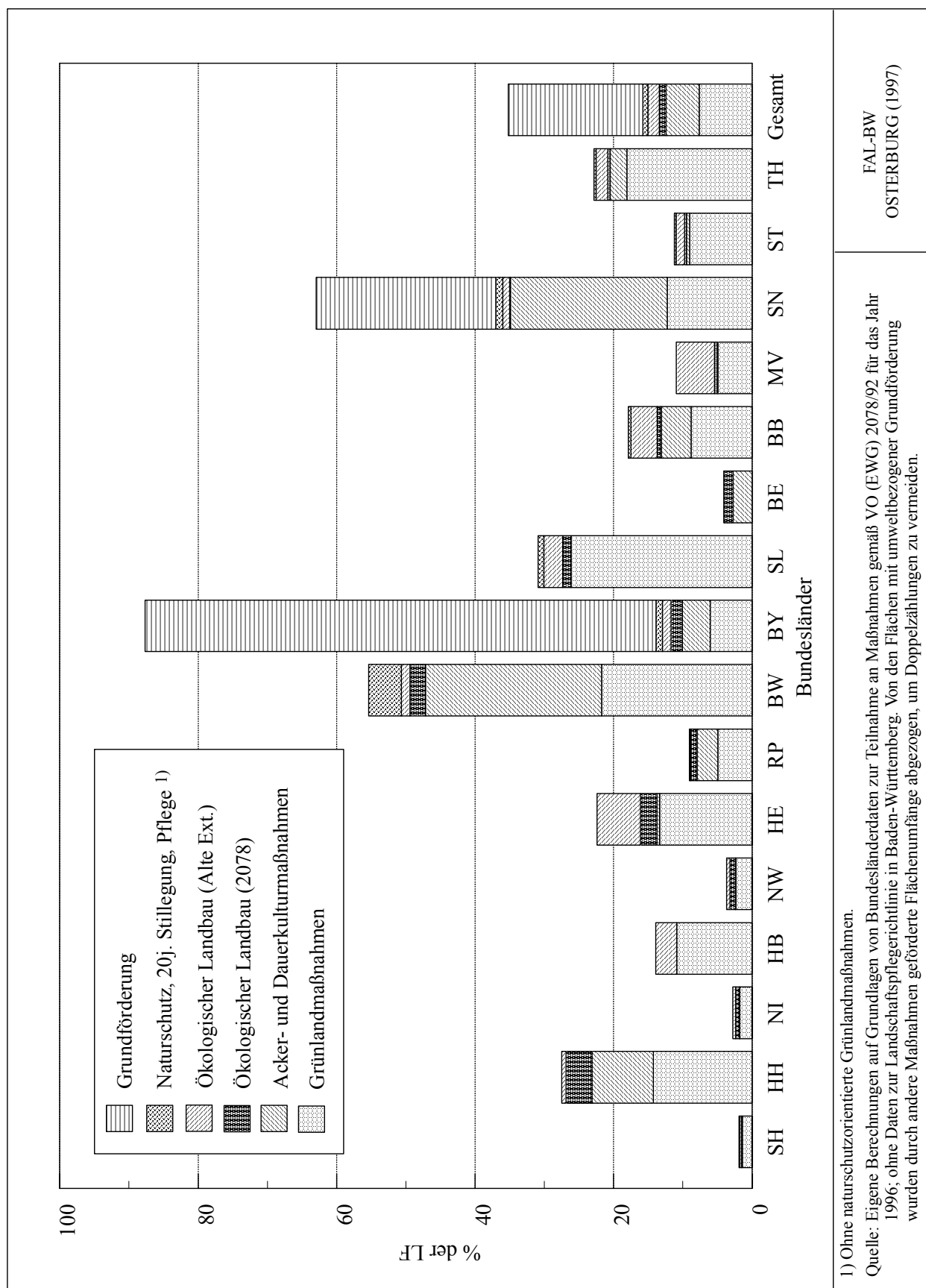


Abb. 1: Umsetzung der flächenbezogenen Maßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 und der alten EG-Extensivierungsverordnung in den Bundesländern im Jahr 1996

3 Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme der Maßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92

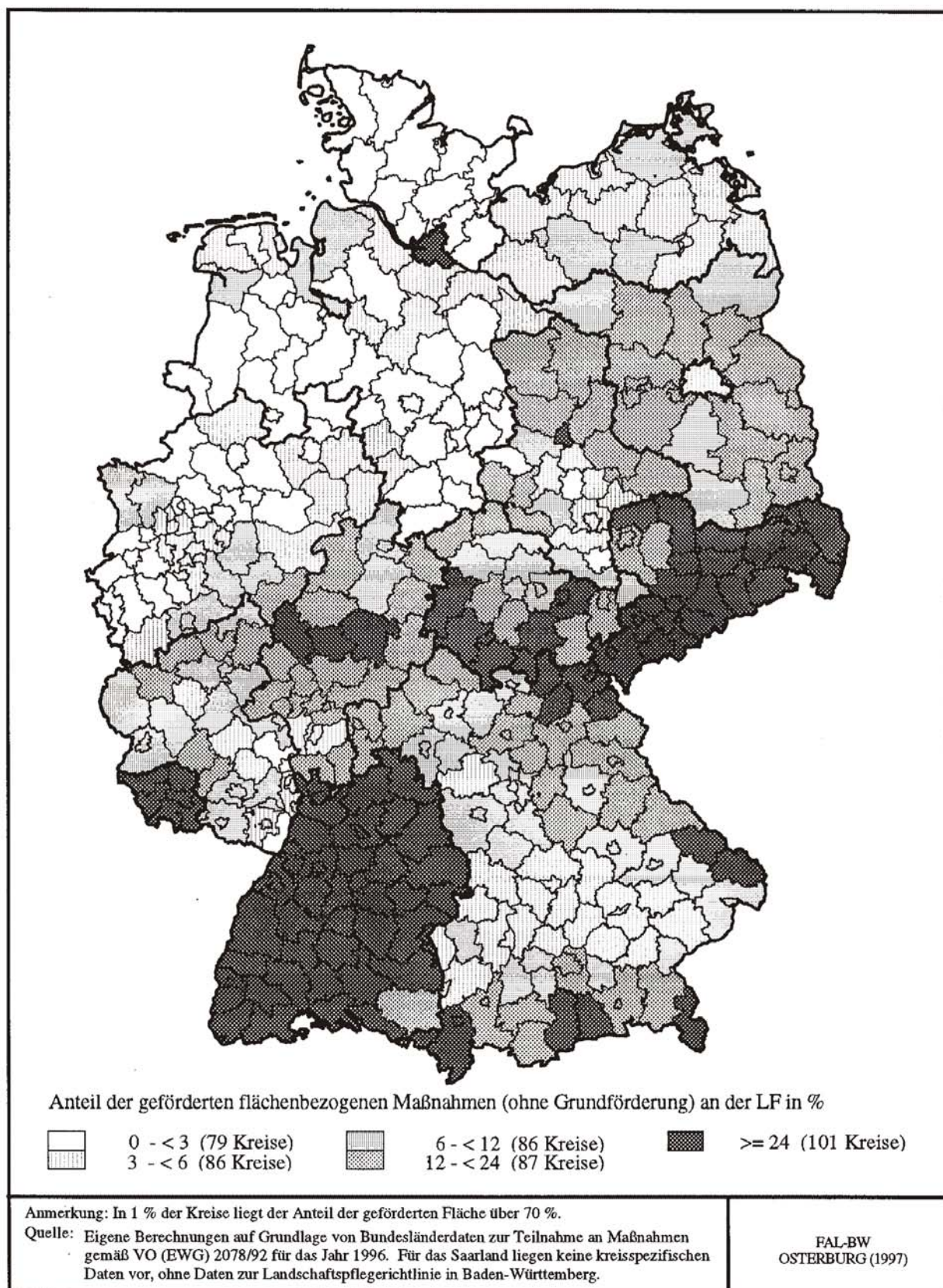
Auf der Grundlage von regional und nach Maßnahmen differenzierten Daten zur Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 wurden graphische und kartographische Auswertungen vorgenommen. In diesen Auswertungen ist ein hoher Einfluß der jeweiligen Förderpolitik der Bundesländer zu erkennen. Daneben sind in Mittelgebirgsregionen und ertragsschwachen Regionen im Nordosten der neuen Bundesländer hohe Flächenanteile der Agrarumweltmaßnahmen zu beobachten, während Bördegebiete eine niedrige Inanspruchnahme aufweisen (vgl. Karte 1).

Zur statistischen Absicherung der vermuteten Zusammenhänge zwischen Inanspruchnahme und naturräumlichen Gegebenheiten wurden Korrelationsanalysen durchgeführt. Dabei ließ sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme der Agrarumweltprogramme und naturräumlichen Merkmalen sowie der landwirtschaftlichen Produktionsintensität nachweisen.

Die Ergebnisse der Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In Regionen mit ungünstigen natürlichen Bedingungen und geringerer Bodennutzungsintensität werden Agrarumweltprogramme vergleichsweise stärker umgesetzt als in Gunstregionen.
- Bei Maßnahmen mit Auflagen, die tiefer in die Betriebsorganisation eingreifen, ist die Konzentration auf Ungunstlagen stärker ausgeprägt als bei Maßnahmen mit weniger tiefgreifenden Auflagen.
- Extensivierungsmaßnahmen auf Einzelflächen werden in begünstigten Regionen eher umgesetzt als Maßnahmen, die gesamte Betriebszweige betreffen.
- Die in den Punkten 1 bis 3 genannten Zusammenhänge sind jedoch nicht so stark, daß es in Gunstlagen zu einer vernachlässigbar geringen Inanspruchnahme der Agrarumweltprogramme kommen würde.
- In Regionen mit relativ hohem rauhutterfressendem Viehbesatz pro Hektar Hauptfutterfläche ist eine geringere Inanspruchnahme von Grünlandextensivierungsmaßnahmen zu beobachten.
- Ein Einfluß der Koppelung der Prämienhöhe an die Bodenqualität, die in Gunstregionen zu einer höheren Akzeptanz als ohne Koppelung führen kann, ist anhand des Beispiels der 20-jährigen Flächenstillegung zu vermuten.

Die Zahlung von auf Bundeslandebene einheitlichen Prämien für die jeweiligen Maßnahmen ist ein wichtiger Ansatzpunkt zur Erklärung der regionalen Unterschiede der Inanspruchnahme. Aus den Beobachtungen läßt sich schließen, daß Agrarumweltprogramme in landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten mit höheren Umweltbelastungen bisher nur einen begrenzten Beitrag zur Problemlösung leisten können. Einen umso größeren Einfluß haben die Programme in von der Natur weniger begünstigten Regionen. Agrarumweltmaßnahmen sind in benachteiligten Gebieten besonders konzentriert. Hier wird bereits die Ausgleichszulage als Ausgleich für naturräumliche Benachteiligung und zur Verhinderung einer Nutzungsaufgabe gezahlt. Eine betriebliche Betrachtung auf Grundlage der Betriebsabschlüsse der Testbetriebsstatistik des BML zeigt jedoch, daß es eine Vielzahl von Betrieben innerhalb von benachteiligten Gebieten gibt, die nicht oder nur in geringem Umfang an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen. Die im Rahmen der Reformdiskussion zur EU-Agrarpolitik erwogene Verknüpfung der Ausgleichszulage mit Umweltauflagen würde daher möglicherweise zu deutlichen Einkommenseinbußen und Umverteilungseffekten führen.



Karte 1: Flächenanteile der nach Verordnung (EWG) 2078/92 geförderten flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen (ohne Grundförderung) an der LF in Deutschland 1996

4 Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92

4.1 Forderungen des Umwelt- und Naturschutzes an die Landwirtschaft

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat 1985 in einem zentralen Gutachten zur Umweltbelastung durch die Landwirtschaft eine Reihe von Forderungen aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes an die Landwirtschaft formuliert (SRU 1985):

- Herausnahme von Flächen aus der Nutzung
- Einführung und Festschreibung extensiver Nutzung
- Reduzierung schädlicher Randeinflüsse, Herabsetzung von Emissionen
- Flächendeckende Einführung einer umweltverträglichen Bewirtschaftung

Die Verordnung (EWG) 2078/92 kann in ihrer Zielrichtung zur Erreichung der ersten drei Forderungen beitragen. Aufgrund der befristeten Verträge kann aber keine Festschreibung erwünschter, extensiver Nutzungen erfolgen. Die letzte Forderung nach einer flächenhaften Extensivierung läßt sich nicht auf Grundlage des Freiwilligkeitsprinzips der Agrarumweltmaßnahmen erreichen. Die Einhaltung von umweltpolitischen Mindeststandards im Sinne einer flächendeckenden umweltverträglichen Bewirtschaftung kann nur durch andere Instrumente wie Gesetze oder Umweltsteuern erreicht werden.

4.2 Zur Definition von Extensivierungsmaßnahmen und Abgrenzung von „speziellen Naturschutzmaßnahmen“

Extensivierung bedeutet die Verringerung des Einsatzes von Produktionsfaktoren oder Vorleistungen in Relation zu einem anderen Produktionsfaktor. Die Bezugsgröße ist in der Regel die landwirtschaftliche Nutzfläche. Zur Extensivierung führen eine Reihe unterschiedlicher Wege. Meist wird darunter die Verringerung der speziellen Intensität bestimmter Produktionsverfahren verstanden, z. B. ein verringerter Einsatz von Mineraldünger und chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln pro Hektar Winterweizen. Ein Extensivierungseffekt geht aber auch mit der Ausdehnung von Produktionsverfahren einher, die grundsätzlich eine niedrigere spezielle Intensität aufweisen. Man spricht hier von der Herabsetzung der organisatorischen Intensität. Schließlich kann eine zeitlich befristete oder dauerhafte Flächenstillegung zu Extensivierungswirkungen führen (KÖHNE 1987; GREINER und GROSSKOPF 1990)

In der zeitlichen Dimension bezeichnet Extensivierung nur die Richtung der Veränderung der Bewirtschaftungsintensität, das Ausmaß und die Qualität dieser Veränderung ist dagegen gesondert zu definieren und zu bewerten. Hierfür stellt aus ökonomischer Sicht das Niveau der optimalen speziellen Intensität ein wichtiges Kriterium dar (KÖHNE 1987). Eine Extensivierung zur Erreichung der optimalen speziellen Intensität ist deshalb sinnvoll, weil der Einsatz von Betriebsmitteln, beispielsweise Stickstoff, in vielen Fällen immer noch über dem einzelwirtschaftlichen Optimum liegt. Gezielte Beratung, angepaßte pflanzenbauliche Maßnahmen und neue Ausbringungstechniken können helfen, das wirtschaftliche Betriebsergebnis zu verbessern und gleichzeitig die Umwelt zu entlasten. Eine Extensivierung unter das Niveau der optimalen speziellen Intensität führt hingegen zu Einkommensausfällen, die kompensiert werden müssen, da es sonst keine Anreize zur Teilnahme an derartigen Extensivierungsmaßnahmen gibt. Die im Rahmen der Agrarumweltprogramme geförderten Maßnahmen fallen in diese zweite Kategorie.

Zu unterscheiden sind weiterhin zwei Betrachtungsebenen: einerseits die einzelbetriebliche und andererseits die regionale, auf Verwaltungsgebiete oder naturräumliche Einheiten bezogene Landnutzungsinten-

sität. Die Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92 setzen in erster Linie am landwirtschaftlichen Betrieb an. Über die Definition von Gebietskulissen oder Kriterien für die Auswahl von Förderflächen kann darüber hinaus auch die regionale Landnutzungsintensität gezielt beeinflusst werden, was aber mit einem höheren, administrativen Aufwand verbunden ist.

Für den Umweltschutz und insbesondere für den speziellen Biotop- und Artenschutz spielt der genaue Flächenbezug einer Maßnahme eine große Rolle. Im Arten- und Biotopschutz können schutzwürdige Gebiete definiert werden, in denen Extensivierungsmaßnahmen einen besonders hohen Wert haben. Für bestimmte halbnatürliche Lebensräume sind spezielle Pflege- oder Nutzungsmaßnahmen sogar unabdingbare Voraussetzung für deren Fortbestand. Auch im abiotischen Ressourcenschutz ist es sinnvoll, in bestimmten Gebieten, etwa in der Nähe zu Oberflächengewässern, in Trinkwassereinzugsgebieten oder anderen sensiblen Landschaftsbereichen, über die Einhaltung von flächendeckenden, umweltrechtlichen Mindeststandards hinauszugehen.

Den qualitativen Aspekten der Extensivierung, wie z. B. dem Zeitpunkt und der genauen Art der Bewirtschaftungsmaßnahme, kommt aus Sicht des Naturschutzes eine hohe Bedeutung zu. So ist es entscheidend, ob während der Amphibienwanderung an Laichgewässern bestimmte Mineraldünger oder Pflanzenschutzmittel zum Einsatz kommen, oder zu welchem Zeitpunkt auf Grünlandstandorten gemäht wird. Die Ziele des speziellen Arten- und Biotopschutzes in der Agrarlandschaft lassen sich also nur durch die Umsetzung genau definierter, flächenspezifischer Extensivierungsaufgaben erreichen. Diese erfordern eine entsprechende fachliche Ausgestaltung, Begleitung, Beratung und Kontrolle. Extensivierungsmaßnahmen zur Entlastung der Agrarmärkte kommen dagegen auch mit pauschalen Auflagen und ohne spezifische Flächenvorgaben aus. Eine derartige Standardisierung verringert den verwaltungstechnischen Aufwand bei der Umsetzung.

Die Analyse naturschutzorientierter Maßnahmen innerhalb der Agrarumweltförderung gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 macht eine Definition von „speziellen Naturschutzmaßnahmen“ erforderlich. Zwei Maßnahmengruppen sind zu unterscheiden:

- „Allgemeine“ Extensivierungsmaßnahmen sollen die Emission von Schadstoffen aus der landwirtschaftlichen Nutzung reduzieren und gleichzeitig zur Marktentlastung beitragen. Sie zielen in erster Linie auf den abiotischen Ressourcenschutz, haben aber auch positive Nebeneffekte für den biotischen Ressourcenschutz. Ihr Wert für den speziellen Arten- und Biotopschutz kann durch die Konzentration auf besonders schutzwürdige Gebiete erhöht werden. Diese Extensivierungsmaßnahmen werden oft in ganzen Betrieben oder Betriebszweigen umgesetzt. Die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln steht bei ihnen im Vordergrund.
- „Spezielle Naturschutzmaßnahmen“ gehen über die Ziele des abiotischen Ressourcenschutzes hinaus. Zentrales Ziel ist dabei die Erhaltung der natürlichen Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensräume. Wichtige Maßnahmen sind a) die Herausnahme von Flächen aus der Nutzung für die Biotopentwicklung oder Verbundsysteme und b) die Erhaltung von an extensive, z. T. historische Landnutzungsformen gebundene Offenlandbiotope wie Spätschnittwiesen, Streuwiesen, Streuobstwiesen oder Magerrasen. Auch bei Fortsetzung der Landnutzung steht das Element der Landschaftspflege im Vordergrund, das Produktionsziel tritt zurück. Diese Maßnahmen werden vorwiegend auf Einzelflächen durchgeführt, die aus naturschutzfachlicher Sicht von besonderem Interesse sind.

4.3 Der Vertragsnaturschutz

Maßnahmen, die oben als „spezielle Naturschutzmaßnahmen“ beschrieben worden sind, werden im Rahmen des sogenannten Vertragsnaturschutzes durchgeführt. Daher soll kurz auf Entstehung und Besonderheiten dieses Instrumentes der Naturschutzpolitik eingegangen werden.

Bei der Entstehung des Vertragsnaturschutzes in Deutschland kam dem bereits seit 1975 bestehenden, niederländischen „Relatienota“-Programm Vorbildfunktion zu, einem Grünlandschutzprogramm, bei dem positive Erfahrungen in der Kooperation zwischen Naturschutz und Landwirtschaft gemacht wurden (HOPPENWORTH 1991). Im Gegensatz zur hoheitlichen Naturschutzpolitik mit Ge- und Verboten folgt der Vertragsnaturschutz den Prinzipien der Kooperation und der Freiwilligkeit. Gegen das Angebot einer Prämie wird zwischen den zuständigen Fachbehörden und den Vertragspartnern in der Land- und Forstwirtschaft die Einhaltung bestimmter, naturschutzrelevanter Auflagen vereinbart.

Als Vorteile des Vertragsnaturschutzes sind zu nennen:

- schnelle Umsetzbarkeit der Schutzziele
- flexible Anpassung an die jeweiligen naturschutzfachlichen Erfordernisse
- Akzeptanz- und Konsensförderung sowie höhere Motivation der teilnehmenden Landwirte
- daraus und aus dem Vertragstext resultierend eine geringe Rechtsmittelanfälligkeit

Folgende Nachteile sind aufzuführen:

- Flächenauswahl erfolgt in erster Linie nach betriebswirtschaftlichen Kriterien durch den Landwirt und nicht ausschließlich nach naturschutzfachlichen Kriterien
- geringe Möglichkeit, flächendeckende Schutzprogramme statt eines Mosaiks von Vertrags- und normalen Nutzflächen zu erreichen, da eine Abhängigkeit von der Teilnahmebereitschaft landwirtschaftlicher Betriebe und der Verteilung ihrer Flächen im Raum besteht
- Schwierigkeit, für die Landwirtschaft sehr nachteilige Maßnahmen wie Wiedervernässung zu verwirklichen
- hohe Abhängigkeit von knappen Haushaltsmitteln, die von Jahr zu Jahr schwanken können
- zeitliche Befristung der Verträge mit der Unsicherheit der Weiterfinanzierung als Nachteil für den Landwirt und unklarer Folgenutzung als Nachteil für den Naturschutz
- Rechtsunsicherheit für den Landwirt über den künftigen Schutzstatus seiner Flächen
- die Honorierung ist handlungsbezogen auf zu unterlassende oder auszuführende, möglichst gut kontrollierbare Nutzungs- und Pflegemaßnahmen, und nicht auf die damit erzielte ökologische Leistung, die allerdings nur schwer zu messen und zuzuteilen ist.

Die Verträge sollen den im § 3 Bundesnaturschutzgesetz genannten Staatszielen dienen und treten mit normersetzender Wirkung an die Stelle der aus Akzeptanzgründen oftmals problematischen hoheitlichen Naturschutzmaßnahmen mit Ge- und Verboten (GELLERMANN und MIDDEKE 1991). Neben der Anwendung außerhalb von Schutzgebieten wird der Vertragsnaturschutz in Kombination mit Schutzgebietsverordnungen, die einen Grundschutz gewährleisten, zur Einführung darüber hinausgehender Naturschutzmaßnahmen bevorzugt. Soweit die angestrebten Ziele über den engeren Schutzzweck hinausgehen, handelt es sich dabei um sogenannte normergänzende Verträge. Wird aber das eigentliche Schutzziel nicht über Schutzgebietsverordnungen angestrebt, sondern mittels des Vertragsnaturschutzes, liegen normverwirklichende Verträge vor. Eine vollständige Ersetzung dauerhafter Schutzgebietsverordnungen durch Verträge ist deshalb problematisch, weil die Zahlungen für den Vertragsnaturschutz in der Regel dem

Vorbehalt unterliegen, daß ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, die Verträge befristet sind und auf freiwilliger Basis geschlossen werden. Ein Verzicht auf das Verordnungsrecht würde die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages zur dauerhaften, allgemeinverbindlichen Sicherung von Naturgütern in Frage stellen (vgl. Tabelle 1). Durch die Aufnahme des Vertragsnaturschutzes in einer Reihe von Landesnaturschutzgesetzen (GELLERMANN und MIDDEKE 1991; CASSENS 1993) ist dieser eine gesetzlich vorgesehene behördliche Maßnahme, die aber durch Kurzfristigkeit, Kündbarkeit und fehlende Allgemeinverbindlichkeit gekennzeichnet ist.

Tab. 1: Merkmale von Extensivierungsmaßnahmen, Vertragsnaturschutz und hoheitlichem Naturschutz

	Extensivierungsmaßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92	Vertragsnaturschutz außerhalb der VO (EWG) 2078/92	Hoheitlicher Naturschutz
Ziel	Umweltentlastung und Landschaftspflege; Entlastung der Agrarmärkte; Einkommenssicherung	Spezieller Biotop- und Artenschutz	Nachhaltige Sicherung von Natur und Landschaft
Instrument	Freiwillige Verträge	Freiwillige Verträge	Schutzgebietsverordnungen, Pauschalschutz
Zeitraum	Vertragsdauer in der Regel 5 Jahre	variable, zeitlich begrenzte Vertragsdauer	dauerhaft
Räumliche Lage	Allgemeine Extensivierungsmaßnahmen werden i. d. R. flächendeckend angeboten; spezielle Landschaftspflege- und Naturschutzmaßnahmen i. d. R. innerhalb bestimmter Gebietskulissen oder auf ausgewählten Standorten	innerhalb besonders schützenswerter Gebiete; auf besonders schützenswerten Standorten	für den Naturschutz besonders wertvolle Gebiete und Lebensräume
Anwendung in Schutzgebieten	nur auf Basis des Freiwilligkeitsprinzips, Vertragsauflagen müssen in jedem Fall über obligatorische Auflagen der Schutzgebietsverordnung hinausgehen normergänzende Verträge (über das Schutzziel nach Schutzgebietsverordnung hinausgehend) normersetzende Verträge (zur Erreichung des Schutzzieles der Schutzgebietsverordnung notwendig, obligatorische Auflagen hierzu bestehen nicht)	i. d. R. konzentriert auf Schutzgebiete; Verträge können bei Bestehen obligatorischer Auflagen an Stelle von Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen angeboten werden	Nachhaltige Sicherung der Schutzgüter wird durch normersetzende Verträge in Frage gestellt
(Quelle: Eigene Darstellung)			FAL-BW Osterburg (1998)

Aus der Naturschutzgesetzgebung lassen sich außerhalb von Siedlungsgebieten keine aktiven Pflegepflichten ableiten (HÖTZEL 1986). Ein Brachfallen wertvoller Offenlandbiotope läßt sich daher nicht auf dem Verordnungsweg verhindern. Zur Pflege und Entwicklung von Biotopen innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten kommt dem Vertragsnaturschutz daher eine zentrale Bedeutung zu. Die im Zusam-

menhang mit den Ausgleichszahlungen nach § 19 Wasserhaushaltsgesetz geäußerte Kritik, bei den Zahlungen handele es sich um eine Umkehrung des Verursacherprinzips (SCHEELE und ISERMEYER 1989), kann daher auf die Belange des speziellen Biotop- und Artenschutzes nicht ohne weiteres übertragen werden. Im Gegensatz zu bestimmten umweltgefährdenden Handlungen, die sich auch durch Verbote beschränken ließen, kann die für den Naturschutz wichtige Aufrechterhaltung extensiver, aber unrentabel gewordener Landnutzungsformen nicht über Ge- und Verbote erzwungen werden.

Das Freiwilligkeitsprinzip des Vertragsnaturschutzes kann durch den Auftrag des Bundesnaturschutzgesetzes in Frage gestellt werden. Sogenannte unechte Normersetzungsverträge, bei denen sich die Behörde für die Vertragslaufzeit oder auch darüber hinaus verpflichtet, keine Unterschutzstellungen zu betreiben, sind rechtlich unwirksam (GELLERMANN und MIDDEKE 1991). Angesichts einer möglichen Steigerung der Schutzwürdigkeit seiner Flächen ist der kooperierende Landwirt der Rechtsunsicherheit ausgesetzt, daß während der Vertragslaufzeit Unterschutzstellungen oder Verschärfungen von Schutzbestimmungen erfolgen. Nach § 20c des Bundesnaturschutzgesetzes, der einen Pauschalschutz für ausgewählte Biotope vorsieht, können sich Flächen mit freiwilligen Pflege- und Bewirtschaftungsvereinbarungen auch ohne formale Unterschutzstellung zu gesetzlich geschützten Biotopen entwickeln. Dem Vertragsnaturschutz kann auch die Funktion zukommen, die Akzeptanz von Schutzgebietsverordnungen im Rahmen gütlicher Regelungen zu fördern. Wenn die kurzfristig sicherere Prämie für den Vertragsnaturschutz zur Einhaltung obligatorischer Auflagen in Anspruch genommen wird, kann der zwar unsichere, aber auf dem Rechtsweg einklagbare Anspruch auf Entschädigung oder Ausgleichsleistungen verlorengehen (HÖTZEL 1986).

Trotz der genannten Nachteile ist der Vertragsnaturschutz gerade aufgrund seiner Flexibilität und hohen Akzeptanz seit Mitte der achtziger Jahre zu einem zentralen Instrument des Naturschutzes geworden.

4.4 Bedeutung spezieller Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92

Durch die EU-Kofinanzierung zur Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 können höhere Finanzvolumen für den Vertragsnaturschutz erschlossen werden. Die Bundesländer haben von dieser Möglichkeit bisher in unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht. Oft wurden alte Vertragsnaturschutzprogramme oder Teile daraus in eine Förderung nach Verordnung (EWG) 2078/92 überführt. Erschwerend wirkt dabei, daß hierfür neue Verordnungstexte in Brüssel notifiziert werden müssen. Dabei wird durch die notwendige Standardisierung der Vertragsbedingungen oftmals auch die Flexibilität der Verträge in Bezug auf Laufzeit und individuelle Ausgestaltung eingeschränkt. Nach wie vor gibt es daher Vertragsnaturschutzmaßnahmen, die ausschließlich aus Landesmitteln oder mit einer Kofinanzierung im Rahmen der Effizienzverordnung finanziert werden.

Aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips in der Verordnung (EWG) 2078/92 ist es nicht vorgesehen, Kompensationen für obligatorische Auflagen innerhalb von Schutzgebieten zu zahlen. Ausgleichszahlungen oder Entschädigungen für obligatorische Auflagen sind vielmehr von den für die Schutzgebietsverordnungen zuständigen Behörden zu bestreiten. Dies kann dazu führen, daß Mittel der Verordnung (EWG) 2078/92 nicht in Schutzgebiete fließen, in denen der Vorrang von Umwelt- und Naturschutzziele über entsprechend strenge Schutzgebietsverordnungen dauerhaft gesichert wird. Aufgrund fehlender Finanzmittel der zuständigen Behörden kann es aber auch zu einer Aufweichung oder Zurück-

nahme der Schutzgebietsverordnungen kommen, damit der Einsatz von Finanzmitteln gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 nach dem Freiwilligkeitsprinzip möglich bleibt.²

Tab. 2: Gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 geförderte Naturschutzmaßnahmen in Deutschland im Jahr 1996

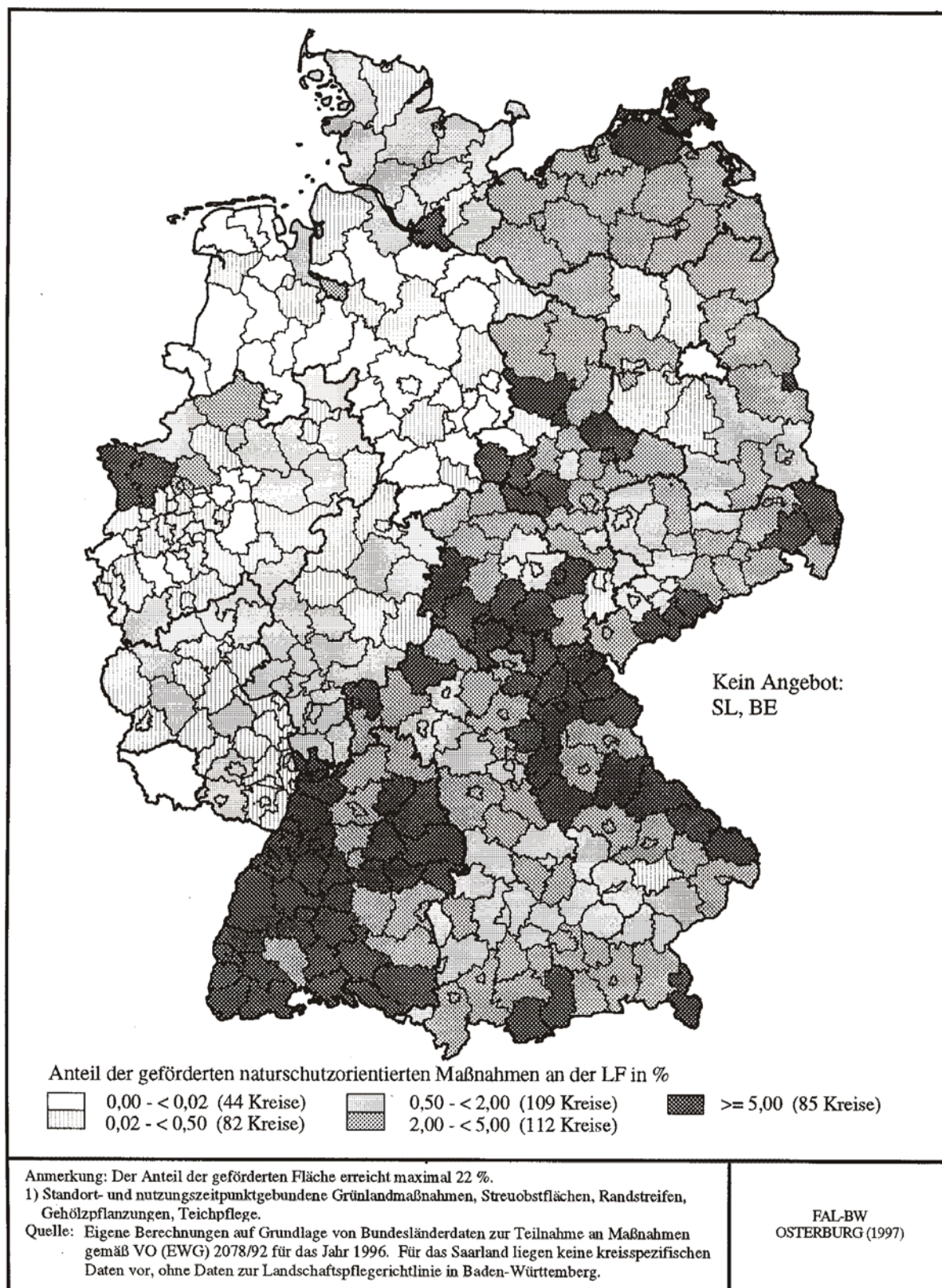
Bundesland	Förderfläche aller Maßnahmen gemäß VO 2078/92 ¹⁾		darunter gemäß VO 2078/92 geförderte naturschutzorientierte Maßnahmen ²⁾			Streuobstflächen	Randstreifen	Naturschutzorientiertes Extensivgrünland ³⁾
	in ha	in % der LF	in ha	in % der LF	in % der ges. Förderfläche			
						in % der gesamten gemäß VO 2078/92 geförderten naturschutzorientierten Maßnahmen		
SH	16.910	1,6	7.161	0,7	42,3	0,0	1,1	98,9
HH	3.964	26,9	1.766	12,0	44,6	0,0	0,0	100,0
NI	65.137	2,4	2.617	0,1	4,0	0,0	0,0	100,0
HB	1.024	10,9	337	3,6	32,9	0,0	0,0	100,0
NW	50.759	3,2	17.790	1,1	35,0	0,0	3,2	96,8
HE	125.411	16,2	4.810	0,6	3,8	0,0	1,7	98,3
RP	64.720	9,0	3.411	0,5	5,3	11,6	0,5	87,9
BW	734.251	49,7	112.660	7,6	15,3	65,6	0,0	34,4
BY	2.934.790	86,5	111.586	3,3	3,8	6,0	0,1	93,9
SL	20.710	28,2	0					
BE	93	4,1	0					
BB	188.560	14,1	25.761	1,9	13,7	0,4	0,0	99,6
MV	73.312	5,5	52.422	3,9	71,5	0,0	0,0	100,0
SN	462.402	50,9	23.808	2,6	5,1	36,1	1,4	62,5
ST	115.800	10,0	48.929	4,2	42,3	0,7	0,3	99,0
TH	168.068	21,0	44.080	5,5	26,2	3,9	0,7	95,4
Deutschland	5.025.911	29,0	457.139	2,6	9,1	19,3	0,4	80,3
1) Das Vorgehen bei der Summierung von Maßnahmen, die auf identischen Flächen durchgeführt werden können, kann zu einer Unterschätzung der tatsächlichen Förderflächen und zu Abweichungen gegenüber anderen Angaben führen. 2) Die sonstigen, z. T. umfangreichen Vertragsnaturschutzprogramme der Bundesländer sind nicht berücksichtigt 3) Maßnahmen mit Standortbezug (Feuchtgrünland, Trockenstandorte) oder mit festgelegtem, spätem Nutzungstermin Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Daten der Bundesländer zur Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 im Jahr 1996								FAL-BW Osterburg (1998)

Bei der Betrachtung spezieller Naturschutzmaßnahmen werden Streuobstflächen, soweit diese von der Förderung von Dauerkulturen abgrenzbar sind, genutzte oder ungenutzte Acker- und Uferrandstreifen sowie naturschutzorientierte Grünlandmaßnahmen einbezogen. Letztere unterscheiden sich von anderen Grünlandextensivierungsmaßnahmen durch ihren Standortbezug (Feuchtgrünland, Trockenstandorte, extreme Hanglagen) oder durch vorgegebene Nutzungszeitpunkte (Spätschnittwiesen, Streuwiesen). Die Bedeutung der Verordnung (EWG) 2078/92 für den gesamten Vertragsnaturschutz kann derzeit nicht abgeschätzt werden, da der Umfang außerhalb der Verordnung durchgeführter Programme nicht für alle Bundesländer vorliegt. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die Überführung von Vertragsnaturschutz-

² Entgegen der bisherigen Förderung auf Basis der Freiwilligkeit sind nach Artikel 4, Absatz 5 der Verordnung (EWG) 2078/92 Zahlungen mit einer EU-Kofinanzierung auch dann möglich, wenn sie zum Ausgleich von Einkommensverlusten aufgrund obligatorischer Beschränkungen gewährt werden, die im Rahmen einer gemeinschaftlichen Vorschrift beschlossen wurden. Im Rahmen der Umsetzung solcher gemeinschaftlicher Vorschriften im Umweltbereich (Nitratrüchtlinie, Fauna-Flora-Habitatrüchtlinie, Vogelschutzrichtlinie) wäre daher die Frage der Nutzung einer EU-Kofinanzierung zur Kompensation obligatorischer Beschränkungen zu diskutieren. Auf Vorschlag der EU-Kommission im Rahmen der Reform der Agrarpolitik („Agenda 2000“) soll eine Finanzierung obligatorischer Auflagen künftig über die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete erfolgen können (Artikel 19 des Verordnungsentwurfes der Kommission zur Förderung des ländlichen Raumes vom 19.03.1998).

programmen zur Verordnung (EWG) 2078/92 im Jahr 1996 noch nicht in allen Bundesländern abgeschlossen war. Deshalb kann aus der Tabelle 2 keine Rangliste der Naturschutzanstrengungen der Bundesländer abgeleitet werden. Aus der Aufstellung läßt sich erkennen, daß Bundesländer, die eine weniger umfangreiche Förderung der Agrarumweltprogramme betreiben, zum Teil deutliche Schwerpunkte im Vertragsnaturschutz setzen (z. B. Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern; vgl. auch Karte 2). Der Schwerpunkt der Naturschutzmaßnahmen liegt wegen der hohen Umfänge förderfähiger Flächen und der Bedeutung dieser Nutzungsform für den Naturschutz bei Grünlandmaßnahmen. In Baden-Württemberg haben Streuobstflächen den höchsten Flächenanteil. In Tabelle 2 wird die 20-jährige Flächenstillegung zu Biotopschutzzwecken nicht berücksichtigt. Sie umfaßt bundesweit aber nur knapp 1.200 Hektar. Auch der geringe Flächenumfang von Acker- und Uferrandstreifen macht deutlich, daß es im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92 bisher nicht gelungen ist, entscheidend zur Biotopvernetzung und zur Schaffung von Kleinstrukturen in der Agrarlandschaft beizutragen.

Mit bundesweit ca. 450.000 Hektar oder 2,6 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche erreichte der Vertragsnaturschutz im Jahr 1996 etwa 9 % der gesamten Förderfläche der Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung (EWG) 2078/92. Am Finanzvolumen sind die spezifischen und meist höher prämierten Naturschutzmaßnahmen mit knapp 20 % beteiligt. Der Vertragsnaturschutz hat damit einen von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen, insgesamt aber nicht unbedeutenden Anteil an den Agrarumweltprogrammen.



Karte 2: Flächenanteile der nach Verordnung (EWG) 2078/92 geförderten flächenbezogenen naturschutzorientierten Maßnahmen 1) an der LF in Deutschland 1996

5 Anmerkungen zu den Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen

Eine Analyse der Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen soll im Rahmen des Begleitforschungsprojektes zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Daher können an dieser Stelle nur einige grundsätzliche Überlegungen dargestellt werden.

Die Wirksamkeit der gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 geförderten Vertragsnaturschutzmaßnahmen hängt in erster Linie von der Auswahl der Flächen und der fachlichen Ausgestaltung der Bewirtschaftungsauflagen ab. Die Einbeziehung der für den Naturschutz zuständigen Fachbehörden ist dafür eine wichtige Voraussetzung, insbesondere in Bundesländern, in denen die Verordnung ausschließlich durch das Agrarressort umgesetzt wird.

Als zentrales Problem bei der Umsetzung der Agrarumweltprogramme werden oft sogenannte Mitnahmeeffekte angeführt (HOFFMANN und WOHLGSCHAFT 1990; HANF 1993; SRU 1994). Diese entstehen dann, wenn ein Landwirt auch ohne Prämien eine extensive Bewirtschaftung betreiben würde und somit keine Einkommenseinbußen entstehen, die durch eine Prämie ausgeglichen werden müßten. Mögliche Ineffizienzen sind oft schon in der Ausgestaltung der Maßnahmen und ihrer Honorierung angelegt. Wie in Abschnitt 3 gezeigt, führt eine landesweit einheitliche Prämie dazu, daß die Inanspruchnahme sich in besonders ertragsschwachen Regionen konzentriert. Hier sind die Einkommensverluste geringer und damit die Gefahr einer Überkompensation durch die Prämie höher. Die Abgrenzung und Quantifizierung der „Mitnahmeeffekte“ ist aus folgenden Gründen problematisch:

- Ohne eine Anreizkomponente, die zusätzlich zu den vom Landwirt erwarteten Einkommenseinbußen gezahlt wird und über die auch mögliche Risiken berücksichtigt werden, würde die Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen sehr gering ausfallen.³
- Die verschiedenen Ziele der Verordnung (EWG) 2078/92 lassen in bestimmten Grenzen unterschiedliche Gewichtungen zu, beispielsweise eine Betonung des Einkommensziels durch eine hohe Anreizkomponente.
- Es muß bei einer Teilnahme an Agrarumweltprogrammen nicht immer zu einem Anpassungseffekt („Einführung“) kommen, sondern es kann sich auch um die Fortführung einer wünschenswerten Bewirtschaftungsform („Beibehaltung“) handeln. Neben der Gefahr einer Aufgabe der Bewirtschaftung oder einer Intensivierung spielt hierbei auch der Aspekt der Gleichbehandlung eine Rolle.
- Die Analyse, wie die betriebliche Entwicklung ohne Teilnahme verlaufen wäre, z. B. ob es wirklich zu einer Aufgabe erwünschter Bewirtschaftungsformen kommen würde, ist nicht exakt möglich.

Die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen darf nicht allein auf eine möglichst hohe Zielerreichung der Maßnahmen ausgerichtet sein („Umsetzungseffizienz“). Da hierbei auch die Durchführungskosten berücksichtigt werden müssen, stellt die einfache Verwaltbarkeit der Programme ein weiteres, wichtiges Kriterium dar („Verwaltungseffizienz“). So kann ein erhöhter Verwaltungsaufwand die durch individuelle Vertragsgestaltung und Prämienstaffelung möglichen Einsparungen übersteigen.

³ Die Anreizkomponente darf nach Artikel 9, Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EWG) 746/96 zur Verordnung (EWG) 2078/92 nur in begründeten Ausnahmefällen mehr als 20 % der Einkommenseinbußen bzw. Zusatzaufwendungen betragen.

6 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen

Bei der Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen sollten diese im Sinne einer Integration von Agrar- und Umweltpolitik stärker mit anderen Maßnahmen der Agrarpolitik abgestimmt werden, z. B. mit der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete oder den Preisausgleichszahlungen. Eine bessere Koordination ist auch mit der Umwelt- und Naturschutzpolitik notwendig. Hierbei spielt insbesondere eine stärkere Abstimmung zwischen Agrar- und Umweltressorts auf der Verwaltungsebene eine zentrale Rolle. Wichtige Problemfelder sind eine stärkere Einbeziehung von Zielen des Umwelt- und Naturschutzes bei der Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen im Raum sowie die Identifizierung und Beilegung von Konflikten, die sich aus dem Freiwilligkeitsprinzip der Verordnung (EWG) 2078/92 und den dauerhaften, obligatorischen Auflagen hoheitlicher Naturschutzmaßnahmen ergeben können.

Forschungsprioritäten liegen bei der Entwicklung, Abstimmung und methodischen Absicherung zentraler Indikatoren für die Wirkungsmessung. Dies gilt insbesondere für die Umweltindikatoren. Darauf aufbauend sollte der Informationsstand über die quantitativen Wirkungen der Maßnahmen als Grundlage für die inhaltliche Weiterentwicklung und Schwerpunktsetzung verbessert werden. Ein weiteres Arbeitsfeld für Wissenschaft und Verwaltung ist die Weiterentwicklung der verwaltungstechnischen Programmabwicklung unter Berücksichtigung der „Umsetzungs-“ und „Verwaltungseffizienz“.

Schließlich sollte geprüft werden, inwieweit der Teilnehmerkreis, der bei der Agrarumweltförderung berücksichtigt wird, um Gruppen von Landwirten und Kooperationen auf kommunaler Ebene erweitert werden kann. Hierdurch können sich Vorteile gerade bei der Extensivierung ganzer Landschaftsbereiche ergeben, da die Transaktionskosten zur Bildung zusammenhängender Vertragsflächen durch die lokale Eigeninitiative der Flächennutzer gesenkt werden können. Eine Koordinierung mit Aktivitäten zur ländlichen Regionalentwicklung und regionaler („Premium-“) Vermarktung, wie dies bereits in vielen Großschutzgebieten erprobt wird, kann Synergieeffekte nutzen, die Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen steigern und die Unabhängigkeit der Maßnahmen von Prämienzahlungen befördern.

7 Literatur

- AGRA-EUROPE (1997): Über 3 Milliarden DM für Agrarumweltprogramme. AGRA-EUROPE 51/97 vom 22. Dezember 1997, Länderberichte: 30-31.
- BAUDOUX, P.; KAZENWADEL, G. & DOLUSCHITZ, R. (1997): Agrarumweltprogramme: Betriebliche Wirkungen und Einstellungen von Landwirten. Agrarwirtschaft 46, Heft 4/5: 184-197.
- DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten, März 1985, Stuttgart und Mainz: Kohlhammer
- DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1994): Umweltgutachten 1994. Stuttgart: Metzler-Poerschel
- GELLERMANN, M. & MIDDEKE, A. (1991): Der Vertragsnaturschutz. Natur+Recht, Heft 10, S. 457-465
- GREINER, R. & GROSSKOPF, W. (1990) Extensivierung landwirtschaftlicher Bodennutzung. Berichte über Landwirtschaft 68 (1990): 523-541
- HANF, C.-H. (1993): Ökonomische Überlegungen zur Ausgestaltung von Verordnungen und Verträgen mit Produktionsauflagen zum Umwelt- und Naturschutz. Agrarwirtschaft 42, Heft 3: 138-147
- HÖTZEL, H.-J. (1986): Umweltvorschriften für die Landwirtschaft. Stuttgart
- HOFFMANN, H. & WOHLGSCHAFT, M. (1990): Ökonomische Betrachtung zum Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm. Berichte über Landwirtschaft 68 (1990): 196-215
- HOPPENWORTH, H. (1991) Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen für naturschutzbedingte Beschränkungen der Landwirtschaft. Dissertation an der juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen

- KÖHNE, M. (1987): Beurteilung der Extensivierung aus betriebswirtschaftlicher Sicht. In: Landwirtschaft und Umwelt - Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Schriftenreihe der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Band 23: 347-373
- OSTERBURG, B.; WILHELM, J. & NIEBERG, H. (1997): Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in Deutschland. Arbeitsbericht 8/97 des Institutes für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig, Dezember 1997
- PLANKL, R. (1998): Finanzmitteleinsatz für die Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in den Bundesländern. Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforchung 1/1998, Braunschweig, März 1998
- SCHEELE, M. & ISERMEYER, F. (1989): Umweltschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft - kostenwirksame Verpflichtung oder neue Einkommensquelle? Berichte über Landwirtschaft 17 (1989): 86-110
- ZEDDIES J. & DOLUSCHITZ, R. (1996): Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA) - Wissenschaftliche Begleituntersuchung und Auswirkungen. Agrarforschung in Baden-Württemberg. Band 25. Verlag Eugen Ulmer Stuttgart.

Verordnungen

- Verordnung (EWG) 797/85 des Rates vom 12. März. 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 93/1 vom 30. 03. 1985
- Verordnung (EWG) 4115/88 der Kommission vom 21. Dezember 1988 mit Durchführungsbestimmungen zur Beihilferegelung für die Extensivierung der Erzeugung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 361/13 vom 29. 12. 1988
- Verordnung (EWG) 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 218/1 vom 06. 08. 1991
- Verordnung (EWG) 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 215/85 vom 30. 07. 1992
- Verordnung (EWG) 746/96 der Kommission vom 24. April 1996 zur Durchführung der Verordnung (EWG) 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 102/19 vom 25. 04. 1996

Zur Person

Bernhard Osterburg ist am Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) in Braunschweig beschäftigt und arbeitet dort im Bereich der Agrarsektormodellierung. Hierzu gehören beispielsweise Modellrechnungen zu den Reformvorschlägen im Rahmen der „Agenda 2000“, die von der FAL in den Jahren 1997 bis 1999 durchgeführt wurden. Einen weiteren Arbeitsschwerpunkt bildet die modellgestützte Analyse der Wirkungen von Agrarumweltmaßnahmen.

Bernhard Osterburg studierte in Stuttgart-Hohenheim und Göttingen Agrarwissenschaften, beschäftigte sich in seiner Diplomarbeit mit Vertragsnaturschutz in Brandenburg und war nach dem Studium als Gutachter zu Fragen von Naturschutz und Landwirtschaft sowie in der Entwicklungszusammenarbeit tätig.

Stand und Perspektiven des Vertragsnaturschutzes aus der Sicht des NABU

CHRISTOF WEINS (Naturschutzbund Deutschland e.V., Bundesgeschäftsstelle)

1 Vorbemerkung

Beim Vertragsnaturschutz im engeren Sinne handelt es sich um eine freiwillige, meist schriftliche Vereinbarung zwischen Landwirten auf der einen und dem behördlichen oder ehrenamtlichen Naturschutz auf der anderen Seite. Ziel ist es, ökologisch sensible Flächen gegen Entgelt pflegen oder von Landwirten naturverträglich bewirtschaften zu lassen. In der Regel werden die Maßnahmen von den Bundesländern, den Bezirksregierungen oder den Kommunen finanziert.

Zum Vertragsnaturschutz im weitesten Sinne können auch die Agrarumweltprogramme, die im Zusammenhang mit der Verordnung (EWG) 2078/92 „zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren“ 1992 mit der EU-Agrarreform eingeführt wurden, gerechnet werden. Aus drei Gründen sind sie für den Naturschutz von größter Bedeutung: Sie können zu einem wichtigen Baustein einer Agrarpolitik entwickelt werden, die den Erhalt der biologischen Vielfalt endlich ernst nimmt. Die finanzielle Basis für eine naturverträglichere Bewirtschaftung wurde mit ihnen deutlich verbessert und letztlich wirken sie sich schon heute auf eine wesentlich größere Fläche aus, als die Vertragsnaturschutzmaßnahmen herkömmlicher Prägung. Die Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92, die derzeitigen Schwächen vieler Agrarumweltprogramme und ihre Perspektiven im Zusammenhang mit der Agenda 2000 sollen daher der Schwerpunkt des folgenden Beitrages sein.

2 Agrarumweltprogramme in Europa

Als eine von drei sogenannten flankierenden Maßnahmen der EU-Agrarreform wurde die Verordnung (EWG) 2078/92 eingeführt. Sie zielt darauf ab, Formen einer umweltverträglicheren Landwirtschaft zu fördern und gleichzeitig zum Abbau von Überschüssen beizutragen. Fördertatbestände sind u.a. die Extensivierung des Grünlandes und des Ackerbaus, der ökologische Landbau, die Umwandlung von Acker in Grünlandflächen, die Reduzierung von Rind- und Schafbeständen sowie sonstige Maßnahmen, die zum Erhalt der Landschaft und der biologischen Vielfalt beitragen können (z.B. Pflege aufgegebenen Flächen, 20-jährige Flächenstillegung, Aufrechterhaltung traditioneller Bewirtschaftungsverfahren etc.). Die Verordnung sieht vor, daß nur solche Bewirtschaftungsauflagen förderfähig sind, die über die sogenannte gute fachliche Praxis hinausgehen. Die Teilnahme von Landwirten an den auf fünf Jahre befristeten Agrarumweltprogrammen ist freiwillig. Tabelle 1 zeigt den Stand der Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 in der EU im Jahr 1997 nach Angaben der Kommission.

Tab. 1: Stand der Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 in der EU

Mitgliedstaat	Gesamtausgaben 1997 (EU + Mit- gliedstaat), in Mio. ECU	Geförderte Fläche am 15.04.1997 in 1.000 ha	Anteil an der LF des jeweili- gen Landes in %	Förderbetrag in ECU je ha
Belgien	3	17	1	84
Dänemark	17	94	3	186
Deutschland	428	6353	37	89
Griechenland*	13	12	0	o.A.
Spanien	72	532	2	81
Frankreich	287	5725	19	42
Irland	134	801	18	147
Italien**	560	977	6	o.A.
Luxemburg	9	97	76	90
Niederlande	23	31	2	260
Österreich	509	2500	72	140
Portugal	77	606	15	137
Finnland	285	2000	77	124
Schweden	166	1561	45	156
Vereinigtes Königreich	70	1322	8	55
EU 15	2652	22628	17	117

Daten aus 1995 (*) bzw. 1996 (**)

(Quelle: EU-Kommission 1997)

Hinsichtlich der Förderung gehören Finnland, Luxemburg und Österreich zu den Spitzenreitern in der EU. Auf mehr als 70 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche wurden Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt. Deutschland belegt einen guten mittleren Platz, wobei hier schon gesagt sein soll, daß die Angaben der EU von denen des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BML) abweichen. Das BML geht davon aus, daß ca. 30 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) in Deutschland nach den Kriterien der Verordnung (EWG) 2078/92 bewirtschaftet und gefördert werden. Hinsichtlich des Förderbetrages je Hektar rangiert Deutschland mit 89 DM auf dem neunten Platz in der EU. Den höchsten durchschnittlichen Förderbetrag erhielten die niederländischen Landwirte mit 260 DM je Hektar.

3 Agrarumweltprogramme in Deutschland

Die Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 erfolgt in Deutschland auf zwei Ebenen. Die erste Ebene stellt eine bundesweite Rahmenregelung dar, welche in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) integriert ist. Unter dem Titel „markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung“ werden dabei ausschließlich Maßnahmen zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion gefördert (Grünlandnutzung, Ackerbau und ökologische Anbauverfahren). Die

zweite Ebene bilden die von den Bundesländern aufgestellten Programme mit überwiegendem Kulturlandschaftspflege-Charakter. Die EU beteiligt sich an beiden Programmtypen mit einer Kofinanzierung von 50 % in den alten und 75 % in den neuen Bundesländern.

Tab. 2: Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland

Maßnahmen	Fläche in ha
Umweltbezogene Grundförderung, ohne Beteiligung an weiteren Maßnahmen	2.745.000
Grünlandextensivierung	1.355.000
Extensivierung im Ackerbau	868.000
Ökologische Anbauverfahren	158.000
Dauerkulturen und Wein	67.500
Traditionelle Landbewirtschaftung	26.000
Besonders naturschutzwürdige Flächen	15.500
Summe aller Maßnahmen	5.200.000

(Quelle: BML 1998)

angeboten wird. Ihr Kennzeichen sind verhältnismäßig schwache Umweltauflagen, die lediglich eine weitere Intensivierung der Bewirtschaftung verhindern helfen. Auch bei der Grünland- und Ackerbauextensivierung handelt es sich nicht explizit um eine naturschutzorientierte Ausrichtung der Produktion, wohl aber um eine Produktionsweise, die insgesamt und regional zu einer Verbesserung der Umweltsituation führen kann. Verglichen mit anderen Fördertatbeständen ist die Bewirtschaftung von besonders naturschutzwürdigen Flächen im Umfang von 15.500 Hektar von untergeordneter Bedeutung.

Zwischen den Bundesländern bestanden im Zeitraum von 1993 bis 1997 erhebliche Unterschiede in der Förderung der Landwirtschaft durch die Agrarumweltprogramme, wie die Tabelle 3 belegt.

Die Tatsache, daß die Umsetzung vor allem durch die Länder geschieht, hat zu einer hohen Maßnahmenvielfalt mit unterschiedlichen Auflagen und Prämien geführt. Die flächenmäßig wichtigsten Maßnahmen sind in Tabelle 2 aufgeführt. Nach Angaben der Bundesregierung wurden mit Stand Oktober 1997 in Deutschland auf einer Gesamtfläche von rund 5,2 Mio. ha Maßnahmen nach der Verordnung 2078/92 gefördert.

Mehr als die Hälfte der geförderten Fläche umfaßt die sogenannte Grundförderung, die allein in Bayern und Sachsen

Tab. 3: Agrarumweltprogramme in den Bundesländern im Zeitraum von 1993 bis 1997

Bundesländer	Gesamtausgaben in Mio. DM	Davon EU-Mittel in Mio. DM	Geförderte Fläche in ha	Anteil an der LF des jeweiligen Landes in %
Schleswig-Holstein	19,82	8,89	13.638	1,3
Hamburg	7,79	3,19	3.601	25,5
Niedersachsen	52,25	26,40	64.970	2,4
Bremen	0,65	0,26	901	9,6
Nordrhein-Westfalen	27,64	12,88	41.538	2,7
Hessen	153,69	75,58	122.916	15,9
Rheinland-Pfalz	97,46	51,09	71.129	9,9
Baden-Württemberg	690,98	301,36	819.550	55,5
Bayern	1.077,31	512,56	2.934.790	86,9
Saarland	18,25	8,99	29.705	40,6
Berlin	0,05	0,02	93	4,1
Westdeutschland	2.145,89	1.001,22	4.102.831	34,9
Brandenburg	211,63	158,05	203.227	15,1
Mecklenburg-Vorpommern	52,70	36,91	53.072	3,9
Sachsen	315,64	236,11	580.088	63,9
Sachsen-Anhalt	131,06	81,94	126.616	10,8
Thüringen	224,86	168,08	174.367	21,7
Ostdeutschland	935,89	681,09	1.137.370	20,4
Deutschland gesamt	3.081,78	1.682,32	5.240.201	30,2

(Quelle: BML 1997)

Über 80 % der geförderten Fläche entfallen allein auf drei Bundesländer: Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen. Mangels einer aktuellen Übersicht spiegelt die Tabelle nicht die Entwicklung der letzten beiden Jahre wider, in denen einige Bundesländer Mittel für die Agrarumweltprogramme gestrichen, andere wiederum Aufstockungen vorgenommen haben. Insgesamt waren die Ausgaben aber höher als in den vorangegangenen Jahren. So wurden allein 1997 im Rahmen der von Bund und Ländern angebotenen 25 Agrarumweltprogramme rund 883 Mio. DM ausgegeben. Zwischen 1993 und 1997 waren es insgesamt 3,1 Mrd. DM, von denen die EU ca. 1,7 Mrd. DM, also etwas mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben, übernahm.

4 Schwächen der Agrarumweltprogramme in Deutschland

Die Agrarumweltprogramme konkurrieren mit den zentralen produktionsorientierten Beihilfen der klassischen Markt-, Preis- und Einkommenspolitik. Dieser Umstand ist vor allem in Regionen mit intensiver Landbewirtschaftung zu beobachten, in denen die Beteiligung der Landwirte in aller Regel gering ist. Um in den sogenannten Gunstlagen betriebswirtschaftlich attraktive Bedingungen zu schaffen, müßten die Prämien für Agrarumweltmaßnahmen wesentlich höher sein, als dies angesichts der derzeit zur Verfügung gestellten Finanzmittel möglich ist. Die Verordnung (EWG) 2078/92 ist zwar das einzige Instru-

ment zur Honorierung ökologischer Leistungen in der Agrarpolitik. Ihr Anteil an den Agrarausgaben der EU liegt jedoch bei nur ca. 4 %, wie die Abbildung 1 zeigt.

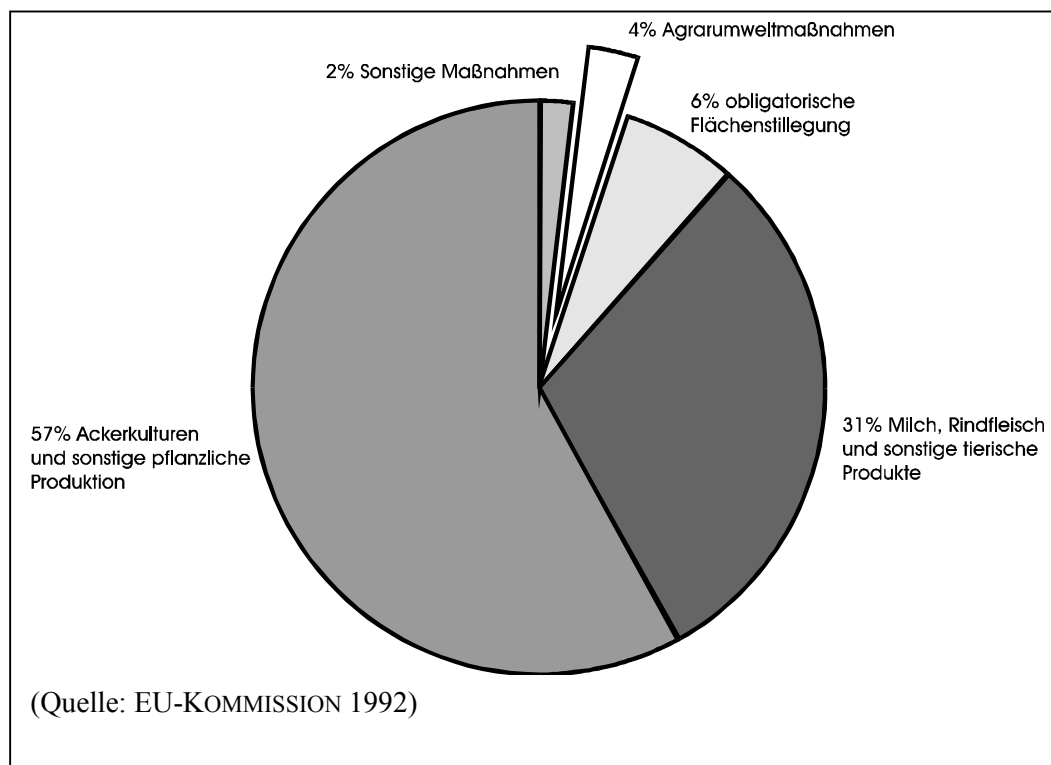


Abb. 1: Anteil der Agrarumweltprogramme am EU-Agraraushalt 1996

Die Prämien für anspruchsvollere Maßnahmen sind außerdem häufig nur geringfügig höher als für solche, die nur wenig Zusatzaufwand erfordern. Insbesondere der ökologische Landbau ist dadurch relativ benachteiligt; er wird teilweise sogar weniger gefördert als bestimmte konventionelle oder integrierte Methoden. Damit ist der Anreiz, völlig auf chemisch-synthetische Düngemittel und Pestizide zu verzichten, nicht groß genug.

In vielen Agrarumweltprogrammen existieren zudem Fördertatbestände, die als Stand der guten fachlichen Praxis anzusehen sind (z.B. Formen des sogenannten integrierten Anbaus) und nur wenig oder gar nicht zur Umweltentlastung beitragen. So darf es nicht wundern, daß der Einsatz an Pestiziden und mineralischen Stickstoffdüngemitteln trotz Einführung der Agrarumweltprogramme in Deutschland nicht abnimmt. Im Gegenteil. Nach Angaben der Biologischen Bundesanstalt (Schmidt 1998) wurden 1995 mit 34.531 t Wirkstoffen sogar 20 % mehr Pestizide in der Bundesrepublik Deutschland verkauft als im Jahre 1993. Der Verbrauch von mineralischem Stickstoff je Hektar LF stieg ebenfalls; von ca. 94 kg N/ha im Wirtschaftsjahr 1993/94 auf ca. 101 kg N/ha im Wirtschaftsjahr 1996/97.

Da die langfristige Finanzierung der Agrarumweltprogramme auf den verschiedenen Ebenen nicht abgesichert ist, ist für viele Landwirte unklar, ob ihre Flächen auch in Zukunft mit Hilfe der Agrarpolitik naturverträglich und dennoch rentabel bewirtschaftet werden können. Die Bundesländer haben schon mehrfach Kürzungen sowie Streichungen an den Beihilfesätzen vorgenommen und die Programme geändert. Derlei Unsicherheiten erschweren bei den Landwirten betriebsorganisatorische Anpassungen und stellen Investitionen, z.B. die Anschaffung von Pflegegeräten, erheblich in Frage.

Nicht zu unterschätzen - gerade auch aus der Sicht des Naturschutzes - ist schließlich die mangelnde Erfolgskontrolle vieler Agrarumweltmaßnahmen. Nur in wenigen Fällen werden überhaupt Begleituntersuchungen durchgeführt, die eine Beurteilung und Anpassung der Förderkriterien möglich machen.

5 Perspektiven der Agrarumweltprogramme im Rahmen der Agenda 2000

Aus der Sicht des Umwelt- und Naturschutzes ist die Agenda 2000 ein zaghafter, aber wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Vor allem die Vorstellungen der Kommission zur Entwicklung der ländlichen Räume und die Möglichkeit, Direktzahlungen an die Einhaltung von konkreten Umweltauflagen zu binden, könnten dazu beitragen, die Landbewirtschaftung stärker an den regionalen Bedürfnissen auszurichten und die Effizienz der Agrarumweltprogramme zu erhöhen.

Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen ist jedoch eine entsprechende Finanzierung durch die EU. Die von der Kommission für den Zeitraum 2000 bis 2006 eingeplanten Mittel in Höhe von 2,8 Mrd. ECU reichen bei weitem nicht aus. Mittelfristig müßten nach Ansicht des NABU wenigstens 10 Mrd. ECU (bzw. 25 % des EU-Agrarhaushaltes) für die Honorierung ökologischer Leistungen zur Verfügung gestellt und die Kofinanzierung durch die EU auf 75 % bis 90 % erhöht werden.

Um eine positive Wirkung im Hinblick auf den Schutz der abiotischen und biotischen Ressourcen entfalten zu können, müssen darüber hinaus die inhaltlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Förderung im Sinne des Umwelt- und Naturschutzes verbessert werden. Im Mittelpunkt der Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme sollte die verstärkte Ausrichtung der Förderkriterien an konkrete und nachprüfbare Umweltleistungen stehen. Zu fordern ist ferner als integraler Bestandteil aller Programme ein Konzept, das die ökologischen Leistungen erfaßt (Monitoring) und nach Effizienzsichtspunkten bewertet.

Die Anlage neuer Struktur- und Landschaftselemente (z.B. Hecken, Feldgehölze, Tümpel) sowie spezifische Maßnahmen zum Erhalt der biologischen Vielfalt sind insgesamt deutlich stärker zu fördern, als bisher. Wie jüngste Untersuchungen in Brandenburg und Thüringen erneut belegen (s. Abb.2.), besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Verlust an Kleinstrukturen durch die landwirtschaftliche Nutzung und der Gefährdung ehemals häufig vorkommender Tier- und Pflanzenarten der Agrarlandschaften. Der NABU fordert als ökologischen Mindeststandard einen Anteil an Kleinstrukturen an der LF von wenigstens 5 %.

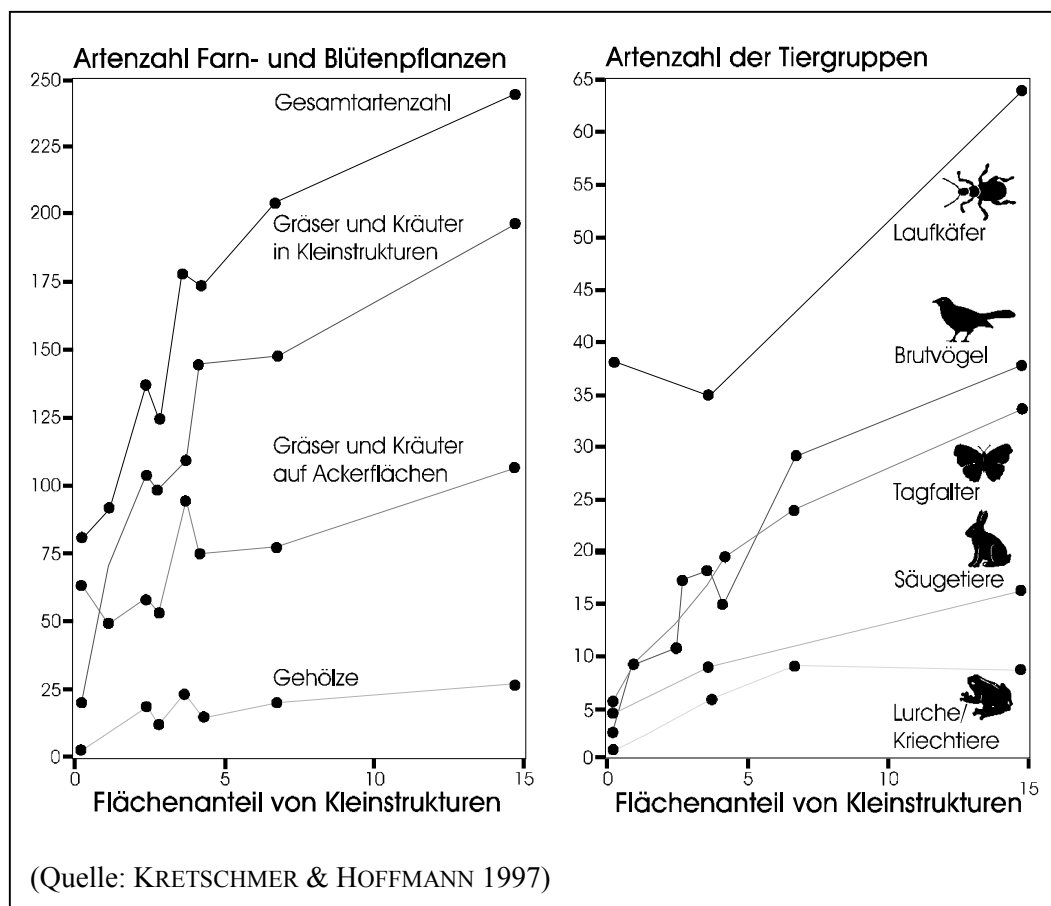


Abb. 2: Beziehung zwischen Kleinstrukturanteil und Artenvielfalt von Ackerbaugebieten

Bei der Förderung extensiver Grünlandnutzung sind verschiedene Beteiligungsstufen mit deutlich steigenden Prämienhöhen einzuführen. Die erste Stufe sollte ein Viehbesatz von höchstens 1,4 rauhutterfressenden Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Hauptfutterfläche sein. Zusätzliche Auflagen, z.B. zum Schnittzeitpunkt, zur Nutzungshäufigkeit, zum Viehbesatz (max. 1,0 RGV/ha), zum Einsatz von Wirtschaftsdüngern und zur Produktionstechnik (z.B. Einsatz von Mähbalken, Festmist-, Heu- und Streuwiesenwirtschaft) leisten einen weiteren Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaften und der Biodiversität und müssen entsprechend höher finanziell bewertet werden.

Der Streuobstbau ist durchgängig als Dauerkultur anzuerkennen und mit einer Grundförderprämie in Höhe von 1.000 DM pro Hektar und Jahr zu versehen. Die vielen und erfolgreichen Aufpreisvermarktungsinitiativen für Streuobstprodukte helfen die Bewirtschaftung von traditionellen Streuobstwiesen rentabel zu gestalten und weisen damit einen völlig neuen Weg, der im Zusammenhang mit den Agrarumweltprogrammen beschritten werden sollte: Die generelle Verbesserung der Vermarktung von Produkten aus ökologischer, extensiver und traditioneller Produktion.

Bei der Förderung ökologischer Anbauverfahren sollte zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Betrieben in verschiedenen Bundesländern ein „Förderkorridor“ für die Einführung und die Beibehaltung des Ökolandbaus eingeführt werden (Ackerland ca. 450 - 600 DM/ha, Grünland 300 - 450 DM/ha).

Auf der Bundesebene muß die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) auch für die Landschaftspflege, traditionelle Wirtschaftsformen (z.B. Nutzung von

Streu-, und Streuobstwiesen) sowie andere landwirtschaftliche Aktivitäten, die zum Erhalt der biologischen Vielfalt beitragen (z.B. 20-jährige Flächenstillegung für Biotopgestaltung, Anlage von Ufer- und Ackerrandstreifen, Schutz von Wiesenbrütern) geöffnet werden. In einem ersten Schritt sind wenigstens 25 % der Mittel der GAK zur Finanzierung ökologischer Leistungen, einschließlich der Vermarktung von Erzeugnissen aus dem ökologischen, extensiven und traditionellen Landbau bereitzustellen.

Maßnahmen, die dem Stand der guten fachlichen Praxis entsprechen (wie z.B. die Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes und die Einhaltung der Düngeverordnung) oder jene, die von gut ausgebildeten Landwirten ohnehin durchgeführt werden (wie z.B. die Begrünung im Steillagenweinbau, die Mulchsaat und die Gründüngung) dürfen über die Agrarumweltprogramme nicht weiter gefördert werden. Grundvoraussetzung der Honorierung ökologischer Leistungen sollte zukünftig der generelle Verzicht des Einsatzes von chemisch-synthetischen Düngemitteln und Pestiziden auf den geförderten Flächen sein.

Letztlich gilt es, den Sachverstand von Landwirten, Naturschützern und Vertretern der Regionen bei der Erarbeitung von Agrarumweltprogrammen im Rahmen der ländlichen Entwicklung besser zu nutzen. Zu fordern ist daher die Einrichtung von Begleitausschüssen als Forum zum Austausch der verschiedenen Interessen, aber auch zur Verbesserung des Vertrauensverhältnisses zwischen Landwirtschaft und Naturschutz.

6 Literatur

- AGENDA 2000. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundesratsdrucksache vom 28.04.1998, 386/98.
- BML (1997): BMELF-Informationen Nr. 51/52, v. 22.12.1997
- BML (1998): Agrarbericht der Bundesregierung 1998.
- BIRDLIFE INTERNATIONAL EUROPEAN AGRICULTURE TASK FORCE (1996): Nature conservation benefits of plans under the Agri-environment Regulation (EEC 2078/92). A project co-funded by DGXI of the European Commission carried out by BirdLife International and coordinated by the RSPB. 111 S., Sandy, The Lodge, UK.
- BRONNER, G., OPPERMAN, R. & RÖSLER, S. (1997): Umweltleistungen als Grundlage der landwirtschaftlichen Förderung. - Naturschutz und Landschaftsplanung. Heft 12/97: 357-365.
- EU-KOMMISSION (1992): Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 215: 85-99.
- EU-KOMMISSION (1992): Jahresbericht des Europäischen Rechnungshofes 11/97 zum Haushaltsjahr 1996. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 348 vom 18. November 1997.
- EU-KOMMISSION (1997): Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. KOM (97) 620 endg.; Ratsdok. 13380/97.
- KRETSCHMER, H. & Hoffmann, J. (1997): Agrarlandschaft und Artenvielfalt. BML (Hrsg), Forschungsreport 2/97: 17-21.
- NABU (1998): Agrarpolitisches Grundsatzprogramm des Naturschutzbundes Deutschland (NABU) e.V.. Bundesgeschäftsstelle Bonn. 62 S.
- SCHMIDT, H.-H. (1998): Die Wirkstoffmeldungen nach §19 des Pflanzenschutzgesetzes. Ergebnisse aus dem Meldeverfahren für das Jahr 1995 im Vergleich zu den Jahren 1993 und 1994. Nachrichtenblatt Deutscher Pflanzenschutzdienst 50 (1): 79-88.

- STAATLICHE NATUR- UND LANDSCHAFTSSCHUTZORGANISATIONEN IN GROßBRITANNIEN (1998): Agrar-umweltprogramme in Europa - Möglichkeiten einer zukünftigen Politik für den ländlichen Raum. Tagungsbericht einer Tagung in Konstanz am 25.-27. 02.1998.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (1998): Produzierendes Gewerbe, Fachserie 4, Düngemittelversorgung für das Wirtschaftsjahr 1996/97.
- WEINS, C. (1994): Die ökologischen Begleitmaßnahmen der Agrarreform. In: AgrarBündnis (Hrsg.). Der Kritische Agrarbericht 1994: 209-213.

Zur Person

Christof Weins ist seit 1992 beim NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) in der Bundesgeschäftsstelle als Agrarreferent tätig. Beschäftigungsschwerpunkte sind vor allem die nationale und europäische Agrarpolitik, zuletzt die Agenda 2000. Er ist Mitglied einer Arbeitsgruppe von BirdLife International (Dachverband von Naturschutzverbänden), die auf europäischer Ebene u.a. die Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 begleitet hat.

Christof Weins ist Diplom-Agraringenieur, das Studium der Agrarwissenschaften absolvierte er an den Universitäten Göttingen und Bonn mit dem Schwerpunkt Pflanzenproduktion. Weitere praktische Erfahrungen sammelte er während eines einjährigen landwirtschaftlichen Praktikums, eines sechsmonatigen Studienaufenthaltes in einem Bewässerungsprojekt in Mildura/Australien und während seiner Tätigkeit im Bereich Pflanzenzüchtung am Max-Planck-Institut für Züchtungsforschung in Köln.

Künftige Entwicklung in der EU-Agrarpolitik mit den daraus resultierenden Konsequenzen für den Vertragsnaturschutz

CORNELIA KÄSTLE (Europäische Kommission, Generaldirektion VI)

1 Vertragsnaturschutz bisher

Es gibt im Prinzip nur zwei **Möglichkeiten der Finanzierung** von Vertragsnaturschutz durch die EU, entweder über die Verordnung (EWG) 2078/92 oder über die LIFE-Projekte.

In der Verordnung (EWG) **2078/92** kann der Vertragsnaturschutz

- in das Agrarumweltprogramm integriert werden
(Bsp: ÖPUL (= Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft) mit z.B. den Maßnahmen „Einhaltung von Schnittzeitaufgaben“ oder „Bereitstellung von Flächen für ökologische Ziele“

oder

- als Spezielles Programm mit eigener Richtlinie konzipiert werden
(Bsp: Landschaftspflegerichtlinie Baden-Württemberg
(zusätzlich zum MEKA = Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich)).

In beiden Fällen wird das Programm im Rahmen der VO 2078 bei der Kommission notifiziert und durch die DG VI (Landwirtschaft) geprüft. Die **LIFE-Projekte** hingegen werden durch die DG XI (Umwelt) verwaltet.

1.1 Zuständigkeiten bei der Kommission

Die Europäische Kommission besteht aus 24 Generaldirektionen (Directions Generales = DG), darunter die Generaldirektionen DG VI (Landwirtschaft) und DG XI (Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz), um die beiden zu nennen, die u.a. mit Vertragsnaturschutz zu tun haben. Die Kommission insgesamt hat rund 15.000 Mitarbeiter, davon sind knapp 1.000 in der DG VI beschäftigt.

Dementsprechend komplex ist der Aufbau der **DG VI**, es gibt 12 Direktionen A - H. Das **Referat F.II.1** innerhalb der Direktion „Ländliche Entwicklung“ mit ca. 30 Mitarbeitern ist zuständig für die Anpassung der Agrarstruktur; konkret ist das im Wesentlichen die Umsetzung der EU-Richtlinien Richtlinien 950/97 (u.a. Investitionsförderung und Ausgleichszulage) und 951/97 (Verbesserung der Marktstruktur). Im Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz interessiert die Zuständigkeit für die Agrarumweltmaßnahmen (VO 2078/92), mit deren Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten etwa zehn Sachbearbeiter unter Leitung eines Teamkoordinators beschäftigt sind.

Die Aufgabe des Referates F.II.1 bei der **Genehmigung und Umsetzung der Agrarumweltprogramme** sieht folgendermaßen aus: die Länder geben ihre Programmwürfe und -änderungen über das BML an die Kommission/F.II.1, welche die Programme entsprechend der Vorgaben der VO 2078 auf ihre Kofinanzierbarkeit hin prüft und zur Genehmigung vorbereitet. Die Abteilungen für die Marktpolitik u.a. in

der DG VI und z.B. die DG XI / Umwelt werden dabei konsultiert und damit in den Genehmigungsprozeß einbezogen.

Alle 4 Wochen tagt der STAR-Ausschuß, das ist der Ausschuß der Mitgliedstaaten für Agrarstruktur und Ländliche Entwicklung (je zwei Vertreter pro Mitgliedstaat), der seine Stellungnahme zu den Programm-entwürfen abgibt (Verwaltungsausschußverfahren). Die Genehmigung/Entscheidung erfolgt danach durch die Kommission.

Zwischen Notifikation (= Einreichen des Programmes bei der Kommission) und Genehmigung liegen in der Regel 6 - 12 Monate, da die ursprünglichen Programm-entwürfe der Länder nach Prüfung durch die Kommission (F.II.1) meist noch Änderungen erfahren, was zeitliche Verzögerungen zur Folge hat. Erst nach Zustellung der Kommissionsentscheidung kann die Umsetzung der Programme über die Ministerien durch die Ämter für Landwirtschaft oder die jeweiligen Verwaltungsbehörden erfolgen.

Programme, die keine Kofinanzierung durch die EU vorsehen (= Nationale / Staatsbeihilfen), werden gemäß Artikel 92 - 94 des EG-Vertrages nach den Regeln des Wettbewerbs vom Referat B.I.2 geprüft (unter Konsultation des Referates F.II.1). Gleiches gilt für Maßnahmen, bei denen eine Kofinanzierung nicht möglich ist, z.B. für Ausgleichsleistungen für Auflagen in Schutzgebieten (Voraussetzung der freiwilligen Teilnahme des Landwirts nicht erfüllt).

1.2 Verordnung (EWG) 2078/92

Die VO (EWG) 2078/92 ist eine der drei „**Flankierenden Maßnahmen**“ die im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahr 1992 ins Leben gerufen wurden. Zur Ergänzung wurde die VO 746/96 als Durchführungsverordnung (geändert durch VO 435/97) zur Regelung von Umsetzungs-
details nachgereicht.

Die allgemein formulierten **Ziele** der Verordnung (EWG) 2078/92 sind im Artikel 1 a bis g aufgeführt (z.B. Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren, Bewirtschaftung zur Erhaltung des natürlichen Lebensraumes, Anreiz zur Pflege aufgegebener Flächen, Sensibilisierung und Ausbildung der Landwirte). Diese Ziele sollen durch die **Maßnahmen** des Artikels 2 a bis g (z.B. Einschränkung des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes, extensive pflanzliche (Futter-) Erzeugung, andere umweltgerechte Produktionsverfahren, Züchtung vom Aussterben bedrohter lokaler Rassen, 20-jährige Stilllegung für Naturschutzzwecke) erreicht werden. Die Agrarumweltprogramme der Bundesländer bestehen aus einem mehr oder weniger umfangreichen Katalog von Maßnahmen entsprechend den Vorgaben der Verordnung.

Die Gemeinschaft beteiligt sich i.d.R. mit 50 % (alte Bundesländer), in Ziel-1-Gebieten mit 75 % (neue Bundesländer) an der Finanzierung. Für diese Kofinanzierung der Beihilfen der VO (EWG) 2078/92 gelten **erstattungsfähige Höchstsätze**, beispielsweise für einjährige Kulturen mit Hektarpämien 181,1 ECU/ha und für Grünland und andere einjährige Kulturen 301,9 ECU/ha.

Die konkreten Prämienhöhen für die einzelnen Maßnahmen können über diesen Höchstsätzen liegen.

Sollen für spezielle Leistungen z.B. im Naturschutz höhere Prämien gewährt werden, die über dem erstattungsfähigen Höchstsatz der VO (EWG) 2078/92 liegen, muß zusätzlich eine Prüfung nach Wettbewerbsregeln im Sinne der Artikel 92 bis 94 des EG-Vertrages durch die Kommission (Ref. B.I.2) erfolgen.

Beihilfen im Rahmen der VO (EWG) 2078/92 können generell nur gezahlt werden für Verpflichtungen, die über den Mindestanforderungen liegen, d.h. für zusätzliche Leistungen, die über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen und die vom Landwirt **freiwillig** erbracht werden.

Die Berechnung der Höhe der Beihilfe ist ebenfalls in der Verordnung geregelt. Die Bemessungsgrundlage für die **Berechnung der Prämienhöhe** sind die Nettoeinkommenseinbußen (z.B. durch Ertragsverluste und maßnahmenbedingte Mehrkosten) abzüglich eventueller Zusatzeinkommen oder Einsparungen, also der Deckungsbeitragsvergleich mit und ohne Teilnahme an der Maßnahme. Zusätzlich kann eine 20 %ige Erhöhung der Prämie als Anreiz gewährt werden, die allerdings nach objektiven Kriterien begründet werden muß. Die Beihilfen können somit nicht als Subvention gesehen werden, wenngleich sie indirekt das Einkommen erhöhen,

sondern es sind „Zahlungen an die Landwirte als Entgelt für ihre Dienste an der Landschaft entsprechend dem Wert-für-Geld-Prinzip“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1998).

Diese Art der Prämienberechnung findet nicht nur bei der Einführung, sondern auch bei der Beibehaltung extensiver Produktionsverfahren statt. Die Prämie entspricht dann den Nutzungskosten und gleicht das aus, was dem Landwirt durch sein umweltverträglicheres Handeln als möglicher Nutzen entgeht, z.B. durch den Verzicht auf Grünlandumbruch zu Gunsten von Silomaisanbau. Dieser Berechnungsansatz über den entgangenen Nutzen ist für den Erhalt bereits bestehender extensiver Nutzungen wichtig, ansonsten müßten der Umbruch von Grünland oder das Entfernen von Landschaftselementen vorausgehen, um erst danach eine Prämie für die Rückführung erhalten zu können.

Voraussetzung dieser Prämienberechnung - gerade bei den vielfach für den Naturschutz sehr interessanten Grünlandflächen - ist, daß der Landwirt die Möglichkeit einer intensiveren Nutzung hat. Als Beispiel sei der Grünlandumbruch genannt: kann er nicht umbrechen, weil z.B. eine Schutzgebietsverordnung dieses verbietet oder weil es sich um absolutes Grünland handelt, kann die Prämienkalkulation für die Beibehaltung der extensiven Nutzung auf diese Art nicht erfolgen. Die Nutzungsalternativen müssen also tatsächlich gegeben sein.

Die Qualität der Prämienkalkulation wirkt sich auf die **Akzeptanz der Maßnahme** bei den Landwirten aus: sind bei der Prämienkalkulation bestimmte Faktoren unberücksichtigt geblieben (Ertragsrisiken, Mehrkosten), so geht die Rechnung nicht auf und die Landwirte werden aus ökonomischen Gründen von der Teilnahme absehen. Als Beispiel sei die im Naturschutz beliebte Maßnahme „Ackerwildkrautstreifen“ genannt, die vielfach auf Akzeptanzprobleme seitens der Landwirte stößt. Ursache könnte z.B. sein, daß man zwar die Ertragsverluste für die Vertragsjahre berücksichtigt hat, aber nicht für die Folgejahre. Je nach Auswahl der Flächen kann z.B. ein verstärkter Queckenbesatz entstehen, dessen Einkommensminderung außerhalb des Vertragszeitraums in der Regel in der Prämienkalkulation nicht berücksichtigt wird; das gleiche gilt z.B. für die Beeinträchtigung von Nachbarflächen durch Samenflug.

Auch scheuen sich die Landwirte aus ihrer Sicht unkalkulierbare Risiken einzugehen, wodurch sich die vielfach geringe Akzeptanz bei Maßnahmen, die eine geänderte Produktionstechnik oder Umstellung der Bewirtschaftung erfordern, erklären läßt (entsprechen die geschätzten Ertragsausfälle der Wirklichkeit?). Landwirte nehmen grundsätzlich lieber an Maßnahmen wie Begrünung (Auswirkungen gut kalkulierbar) oder Bewirtschaftung von Extensivgrünland (häufig Beibehaltung) teil als z.B. beim Herbizidverzicht oder beim Ökologischen Landbau.

1.2.1 Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 in Europa

1997 existierten in der Europäischen Union 127 Agrarumweltprogramme, Tendenz steigend.

Die Gemeinschaft beteiligte sich 1997 mit rd. 1.500 Mio. ECU an der Umsetzung der VO 2078/92, das sind etwa 3 % der Gesamtausgaben des EAGFL. Die Ausgaben für die Verordnung 2078/92 machen also nur einen kleinen Teil innerhalb der Ausgaben der gesamten Agrarpolitik aus.

Die größten Gesamtausgaben entfielen auf Italien, Österreich und Deutschland (Stand 1997).

Fünf Mitgliedstaaten (Italien, Österreich, Deutschland, Frankreich und Finnland) beanspruchen damit rund 77 % der Ausgaben (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1997).

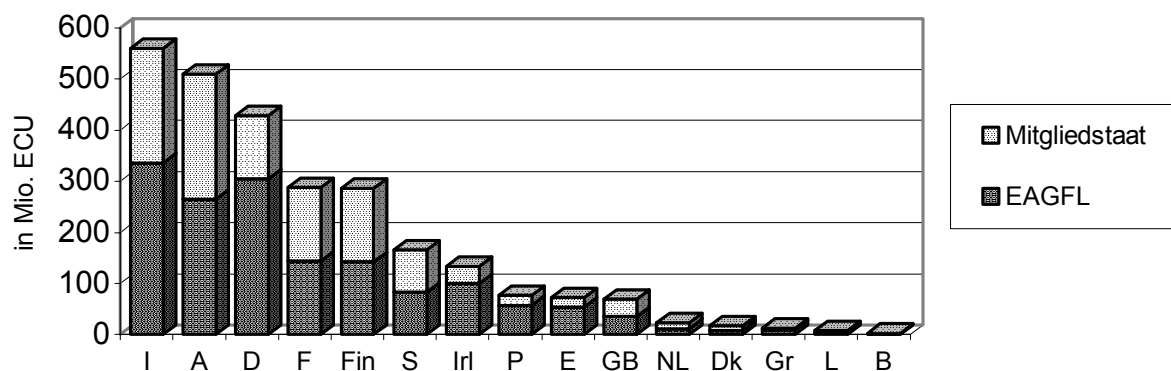


Abb. 1: Gesamtausgaben im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92 im Jahr 1997 in Mio. ECU, unterschieden nach Beiträgen des EAGFL und des jeweiligen Mitgliedstaates (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1997)

Für die **Inanspruchnahme** zu Beginn der Verordnung 2078/92 war neben einer praxisnahen Maßnahmengestaltung und der richtigen Prämienkalkulation vielfach entscheidend, welche Erfahrungen in den Mitgliedstaaten sowohl bei den Landwirten als auch bei der vollziehenden Verwaltung vorhanden waren. In Deutschland und Österreich hatten die Landwirte bereits Kontakt zu den Ansprechpartnern (Landwirtschafts-/ Naturschutzämter), vielfach konnten die Maßnahmen der Agrarumweltprogramme frühzeitig in den Gemeinsamen Antrag mit aufgenommen werden, auch existierten z.T. schon auf Länderebene Vorgängerprogramme. Durch intensive Beratungsarbeit der Landwirtschaftsverwaltung (z.B. MEKA Baden-Württemberg) oder der Kammern konnte der Bekanntheitsgrad der Programme bei den Landwirten weiter erhöht werden.

In anderen Mitgliedstaaten dagegen fand der Einstieg in die Agrarumweltprogramme erst nach Erscheinen der Verordnung 2078/92 statt. Die Inanspruchnahme hat sich z.T. in den Folgejahren jedoch schnell gesteigert (z.B. Italien).

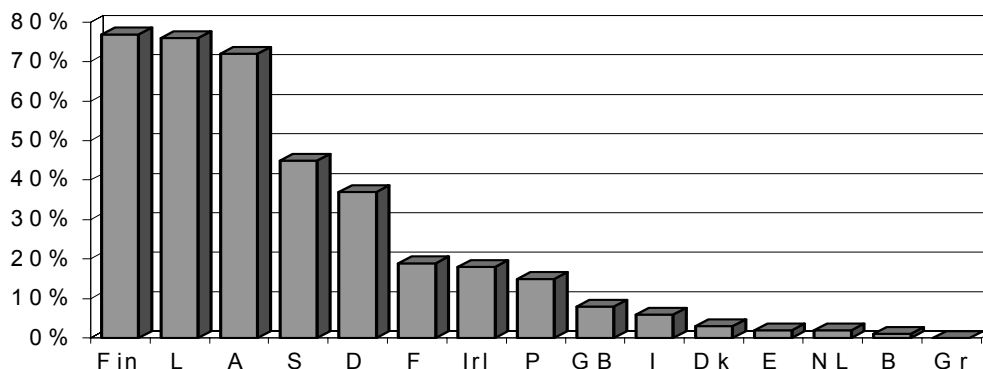


Abb. 2: Geschätzter Prozentsatz der LN innerhalb der Agrarumweltprogramme nach der Verordnung (EWG) 2078/92 für 1997 (Europäische Kommission 1997)

Wenn man den **Anteil der Flächen** innerhalb der Agrarumweltprogramme betrachtet, dann liegen Finnland, Luxemburg und Österreich mit über 70 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Führung (vgl. Abb. 2).

In Deutschland liegt der Flächenanteil bei 37 %, mit starken Unterschieden zwischen den Ländern. Zwar ist die Umsetzung der Verordnung (EWG) 2078/92 zwingend, d.h. der Mitgliedstaat muß ein Agrarumweltprogramm anbieten, aber die Zahlen der Inanspruchnahme lassen deutliche Unterschiede erkennen. Sowohl Programmgestaltung als auch gesellschaftlicher/politischer Wille im jeweiligen Land/Mitgliedstaat und damit die bereit gestellten Finanzmittel sind hierbei entscheidend. In Belgien z.B. (Abb. 2), sind nur 1 % der Fläche in das Programm eingebunden.

1.2.2 Anwendung der Verordnung (EWG) 2078/92 in Deutschland

In Deutschland erfolgt die Umsetzung der Agrarumweltprogramme auf Länderebene, zum Teil eingebunden in die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landwirtschaft im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Manche Länder, wie z.B. Bayern und Baden-Württemberg setzen ihre Agrarumweltprogramme außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe um (= ohne finanzielle Beteiligung des Bundes).

Die erstattungsfähigen Gesamtausgaben betrugen 1997 in Deutschland insgesamt 889 Mio. DM. Tabelle 1 zeigt die Bundesländer mit den höchsten Ausgaben bei den Agrarumweltprogrammen.

Tab. 1: Bundesländer mit den höchsten Ausgaben im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92 in 1997 in Mio. DM

Bundesland	Gesamt	Grünland	Ökologischer Landbau
Bayern	310	88	22
Baden-Württemberg	172	52	8
Sachsen	88	23	1
Thüringen	68	51	3
Hessen	42	32	8
Brandenburg	61	43	9

(Quelle: Europäische Kommission, DG VI, F.II.1)

Aus der Inanspruchnahme der Kofinanzierungsmittel der Gemeinschaft für die Agrarumweltprogramme erwächst den Mitgliedstaaten die Pflicht zur **Evaluierung**, die auch in der Verordnung 746/96 festgeschrieben ist. Zielsetzung der Evaluierung insgesamt ist, zu einer positiven Weiterentwicklung der Programme beizutragen, auch was die Effizienz der eingesetzten Mittel im Verhältnis zur ökologischen Zielerreichung anbelangt.

In der Kommission werden derzeit die Evaluierungsberichte aus den Mitgliedstaaten und Bundesländern gesammelt, bis zum Frühjahr '99 sollen alle Berichte vorliegen. Die Erfahrungen damit werden aufzeigen, welche Anforderungen seitens der Kommission an die Evaluierungen in Zukunft gestellt werden (z.B. welche Indikatoren sind geeignet ?, Ex-ante / Ex-post Evaluierung ?, Einfließen der Ergebnisse in Programmgestaltung).

Für die Kommission sind darüber hinaus alle Berichte über bereits vorliegende Erfahrungen besonders interessant, einschließlich der Schilderung von Schwierigkeiten vor Ort bei der Umsetzung der Programme. Das gleiche gilt für maßnahmenvergleichende Fragestellungen und länderübergreifende Berichte - wie z.B. die FAL-Studie (s. Beitrag in diesem Band) oder die Ergebnisse des Warmenau-Projektes.

1.3 LIFE

Das LIFE - Programm ist das einzige, spezifische Finanzierungsinstrument der Gemeinschaft für den **Naturschutz**. Laut LIFE-Bericht (EK1997) stehen verschiedene kofinanzierte Vorhaben im Vordergrund der Förderung:

- Erstellung lokaler / nationaler Standortverzeichnisse zur Vorbereitung von Natura 2000
- Vogelschutzvorhaben
- Schutz stark bedrohter Arten
- Vorhaben in landwirtschaftlich genutzten Gebieten als Vorläufermodell für größere Umsetzungen im Rahmen der VO 2078/92 oder zur Fortsetzung spezieller Projekte i.R. der VO 2078/92.

Bei den Gebietsvorschlägen wurden von ca. 1.300 Vorhaben rund 300 bisher zugelassen. Dies macht deutlich, daß der finanzielle Rahmen begrenzt ist und nicht die Funktion besitzt, flächendeckende Leistungen bereitzustellen. Es sollen mit LIFE-Projekten im Naturschutz Anstöße gegeben werden. Im Rah-

men der FFH-Richtlinie sind zukünftig mehr Anträge zu erwarten, zusätzliche Finanzmittel stehen allerdings nicht zur Verfügung..

2 Agenda 2000

Betrachtet man, welche Gegebenheiten sich auf den Vertragsnaturschutz auswirken, dann ist die Agrarpolitik der EU ein wesentlicher Faktor - neben anderen Politikbereichen der Gemeinschaft, wie z.B. der Umweltpolitik und der dazugehörigen Gesetzgebung. Innerhalb der EU-Agrarpolitik ist momentan die Agenda 2000 in aller Munde.

Deren **Ziele** sind zum einen die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und damit die Stärkung der europäischen Landwirtschaft im globalen Wettbewerb, aber auch die Integration von Umweltzielen. Weitere Gründe für die Agenda sind die bevorstehende Ost-Erweiterung und die ebenfalls bevorstehenden WTO-Verhandlungen. Hinzu kommt, daß die Öffentlichkeit nicht mehr bereit ist, die bisherige Verteilung der landwirtschaftlichen Transferzahlungen in der bisherigen Form zu akzeptieren, neue Konzepte sind gefragt.

Im Rahmen der Agenda steht eine Vielzahl von Verordnungen zur Diskussion, die **neuen Verordnungsentwürfe** wurden am 18. März 1998 vorgelegt. Davon sind zwei übergeordnete Verordnungen als Rahmenverordnungen zu sehen - die Strukturfondsverordnung (Zieleinteilung) und die Kommissionsfondsverordnung.

Für die Landwirtschaft sind die Verordnungen zu den einzelnen Kulturen von Bedeutung. Deren wichtigster Inhalt ist, daß **niedrigere Garantiepreise** gewährt werden, was wiederum durch Direkthilfen (Flächen- und Tierprämien) auszugleichen versucht wird, allerdings nicht in vollem Umfang. Beim Rindfleisch beträgt die Senkung nach den jetzigen Vorschlägen ca. 30 %, beim Getreide ca. 20 % und bei der Milch ca. 10 %. Die Milchquotenregelung bliebe vorerst bestehen, es soll eine mögliche Aufstockung von 2 % geben, die an die Junglandwirte und in die Berggebiete gelenkt werden soll. Die Milchkuhprämie käme neu dazu. Die Silomaisprämie soll erhalten bleiben. Die obligatorische Flächenstillegung würde auf Null abgesenkt.

2.1 Verordnungsentwurf Ländliche Entwicklung / EAGFL-Verordnung / Rural development

Die neue Verordnung ersetzt neun bestehende Verordnungen:

- die EAGFL-Strukturfonds-Verordnung,
- vier Ziel-5a-Verordnungen,
- die drei Verordnungen mit flankierenden Maßnahmen (u.a. 2078) und
- die Verordnung über die strukturelle Förderung der Forstwirtschaft.

In den Erwägungsgründen heißt es: „Angesichts der Vielfalt der ländlichen Gebiete in der Union sollte die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Sie ist daher möglichst dezentralisiert und nach dem „Bottom up“-Konzept durchzuführen“.

Zukünftig erfolgt die Finanzierung der „Entwicklung des ländlichen Raumes“ nicht mehr über den EAGFL-Ausrichtung, sondern weitgehend über den EAGFL-Garantie. Die Verordnung (EWG) 2078/92 wurde als flankierende Maßnahme bisher bereits über den Garantieteil des EAGFL finanziert, erfährt also keine Änderung.

Die **Artikel 13 bis 19** beschäftigen sich in der neuen Verordnung mit den **Benachteiligten Gebieten** (56 % der LF der EU !), mit ähnlichen Zielen und Abgrenzungen wie bisher. Es gilt nach wie vor das Prinzip der Ausgleichszulagen (allerdings keine Tierprämien mehr).

Neu ist die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, in die Benachteiligten Gebiete auch Gebiete mit „spezifischen Nachteilen, insbesondere durch spezifische umweltbedingte Zwänge gekennzeichnete Gebiete“ aufzunehmen. (Art. 19). Diese Gebietskategorie käme auch für den Naturschutz in Frage, z.B. für FFH - Gebiete. Laut Artikel 19 dürfen diese Gebiete maximal 10 % der Gesamtfläche des Mitgliedstaates ausmachen.

Voraussetzung ist nach Ansicht der Kommission, daß in den Benachteiligten Gebieten, ebenso wie auf der gesamten LN, die „gute landwirtschaftliche Praxis“ bei der landwirtschaftlichen Nutzung beachtet wird. Nach wie vor sollen die Benachteiligten Gebiete dem Prinzip des Ausgleichs vorhandener Nachteile folgen.

Zusätzliche ökologische Vorgaben sind dort auch in Zukunft nicht vorgesehen.

Für die 10 % Gebiete mit „Naturschutznachteilen“ würden dagegen die strengerer FFH- oder Naturschutzgebietsfestlegungen gelten. Der in der Verordnung für die Benachteiligten Gebiete vorgesehene Höchstbetrag von 400 DM macht jedoch deutlich, daß sich zusätzliche Umwelt-/ Naturschutzanforderungen in diesem Betrag kaum unterbringen lassen.

Unter „**guter landwirtschaftlicher Praxis**“ versteht man in der Regel die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, umstritten sind darüber hinaus gehende Anforderungen. Je nach den verschiedenen Faktoren, z.B. den naturräumlichen Voraussetzungen wie Boden oder Klima, ist dieser Begriff regional zu differenzieren und ist darüber hinaus auch zeitlich gesehen einer ständigen Wandlung unterworfen.

Die **Artikel 20 bis 22** der neuen Verordnung beschäftigen sich mit den **Agrarumweltmaßnahmen**, die „alte“ Verordnung 2078/92 ist darin eingeflossen. Während die Verordnung 2078/92 sechs Seiten umfaßte, sind die Agrarumweltmaßnahmen jetzt auf eine Seite reduziert. Dementsprechend wenige Details finden sich in diesen drei Artikeln, wobei zu einem späteren Zeitpunkt durch die Kommission Durchführungsverordnungen zu den einzelnen Inhalten erarbeitet werden.

Die Ziele haben sich im Vergleich zu der bisherigen Verordnung (EWG) 2078/92 wenig verändert. Es müssen auch weiterhin Leistungen erbracht werden, die über die „gute landwirtschaftliche Praxis“ hinausgehen (Art.21.2), d.h. die „gute landwirtschaftliche Praxis“ gilt grundlegend für die gesamte LN, während die Agrarumweltprogramme, die flächendeckend im ganzen Land angeboten werden sollten, mit zusätzlichen Anforderungen bzw. Leistungen der Landwirte darauf aufsatteln.

Die Prämienberechnung bleibt im Prinzip wie bisher, wobei künftig auch bestimmte Umwelt-Investitionen mit in die Prämie eingerechnet werden können sollen (z.B. Stauvorrichtungen, um Flächen wiederzuerntzen).

Die erstattungsfähigen Höchstsätze sind gegenüber der 2078 abgeändert:

bei den einjährigen Kulturen im Ackerbau	600 statt 180 ECU und
bei den sonstigen Flächennutzungen (einschl. Grünland)	450 statt 300 ECU.

2.2 Zukünftige Bedeutung der Agrarumwelteinhalte

Die geschätzten **Gesamtausgaben des EAGFL** sollen von 40,075 Mrd. ECU für das Jahr 2000 auf 46,46 Mrd. ECU in 2006 steigen. Die flankierenden Maßnahmen werden mit 2,8 Mrd. ECU fortgesetzt, was einer Steigerung von 180 Mio. ECU entspricht. Ergänzend sei dazu gesagt, daß in der Vergangenheit die Ausgaben der Mitgliedstaaten für die Agrarumweltprogramme stets unter dem Finanzierungsansatz lagen, d.h. bisher bestand kein Mangel an Kofinanzierungsmitteln.

Die Instrumente wurden in der Agenda 2000 beibehalten, man hat aber mehr Möglichkeiten für die Ausgestaltung eröffnet, wie die Einführung der „**cross compliance**“. Die Mitgliedstaaten können an die Direktzahlungen Umweltauflagen knüpfen. Wenn diese Umweltauflagen nicht eingehalten werden, kann der Mitgliedstaat Direktzahlungen einsparen und diese Finanzmittel dann z.B. für die Agrarumweltprogramme verwenden. „Cross compliance“ ist demnach die Verknüpfung verschiedener anderer Zahlungen an Umweltauflagen. Ob die Umweltauflagen nur das Einhalten von Mindeststandards im Sinne der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ oder darüber hinausgehende Anforderungen wären, wird kontrovers diskutiert. Ein Beispiel für letzteres, also für die Verschärfung von Anforderungen wäre, z.B. für Problemgebiete mit hohen Viehdichten, „die gute landwirtschaftliche Praxis“ als Voraussetzung für eine Tierprämie wird ergänzt um weitere Anforderungen, z.B. darf der Landwirt maximal eine Großvieheinheit pro ha halten, oder er muß bestimmte Stallungs- oder Güllemindestlagerkapazitäten nachweisen. Nicht mehr alle Landwirte würden die Prämien erhalten, so daß Finanzmittel eingespart würden, welche dann für Agrarumweltprogramme verwendet werden könnten.

Ob die Mitgliedstaaten zukünftig tatsächlich die Direktzahlungen an bestimmte ökologische Leistungen knüpfen, und damit Umwelt-/ Naturschutzziele umzusetzen versuchen, bleibt abzuwarten, denn solch eine Koppelung der Direktzahlungen an Umweltauflagen würde die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft des Mitgliedstaates verschlechtern.

2.3 Diskussion zur Agenda 2000 und zum Naturschutz in der BRD

Die Diskussion, die in Deutschland zur Agenda 2000 und zum Naturschutz stattfindet, schlägt hohe Wellen und die von der Kommission vorgelegten Verordnungsentwürfe erfahren unterschiedliche Interpretationen. Die Landwirtschaft zeigt sich stark betroffen, denn die Kürzungen im Fleisch- und im Getreidebereich würden sich deutlich bemerkbar machen. Auch die stärkere Abhängigkeit von Transferzahlungen wird kritisch gesehen.

Die Diskussion in Deutschland bezüglich der Agenda 2000 wird u.a. zusätzlich dadurch belastet, daß sie auf die Diskussion über die FFH-Umsetzung und die Diskussion über die Novellierung des Naturschutzgesetzes trifft; hier werden seitens der Landwirtschaft z.T. Sachverhalte verknüpft, die nichts miteinander zu tun haben.

3 Konsequenzen für den Vertragsnaturschutz

Um die Konsequenzen für den Vertragsnaturschutz beurteilen zu können, stellt sich zuerst die Frage, welche ökologischen **Auswirkungen der Agenda** generell zu erwarten sind. Nach DABBERT et al. (1998):

- dürfte sich der Rückgang des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes regional unterschiedlich vollziehen:
 - auf begünstigten Standorten wird die spezielle Intensität geringfügig zurückgehen,
 - auf ungünstigen Standorten sind intensitätssenkende Effekte mit einer gewissen Umweltentlastung zu erwarten,
- besteht langfristig die Gefahr einer Entkoppelung der Gütergruppen (landw. Produkte – Umweltgüter):
 - zum einen das Brachfallen landwirtschaftlich genutzter Flächen in Ungunstlagen und
 - zum anderen eine hohe Produktionsintensität in Gunstgebieten (Weltmarktanpassung).

Zu den einzelnen Inhalten in den Marktordnungen lassen sich folgende Thesen aufstellen:

- bei der Milchproduktion, die für den Naturschutz bzw. für die Grünlandnutzung/ -erhaltung wichtig ist,
- wird sich die Verringerung des Milchpreises negativ auswirken, was allerdings z.T. durch die Milchkuhprämie wieder aufgefangen werden soll,
- das Senken der Getreidepreise könnte man bzgl. der globalen Umweltwirkung positiv sehen, weil die Verwertung des eigenen Getreides als Futtermittel attraktiver wird (Sichtweise der Verbände),
- vom Naturschutz wird vielfach die Reduktion der Flächenstilllegung als positiv bezeichnet, da so mehr Fläche bereitsteht, auf der etwas extensiver produziert werden könnte,
- die Silomaisprämie bleibt, was für den Naturschutz weniger positiv ist.

Zur Beurteilung, ob die Agenda Auswirkungen auf den Vertragsnaturschutz haben wird, ist andererseits die Überlegung anzustellen, welche speziellen **Charakteristika 2078-Naturschutzmaßnahmen** im Unterschied zu „normalen“ Agrarumweltprogrammen aufweisen und inwieweit diese durch die Agenda beeinflusst werden:

- in der Regel „teure“ Leistungen → in Zukunft Erleichterung durch höhere Höchstsätze für Kofinanzierung?
- Kleinst-/Teilflächen, z.B. Gewässerrandstreifen, Kontrollbestimmungen (z.B. INVEKOS) ungünstig für kleinflächige Extensivierungen → Änderungen infolge der Agenda? (Naturschutz sollte Schwierigkeiten aufzeigen!)
- Naturschutzmaßnahmen häufig in bereits extensiven = u.U. strukturschwachen Gebieten;
- Landwirte müssen als Vertragspartner vorhanden sein, damit man überhaupt Vertragsnaturschutz betreiben kann!

Andere Faktoren wie z.B.

- die Verwaltungsstrukturen vor Ort / personelle Kapazitäten zur Umsetzung von z.T. kleinräumigen, beratungsintensiven Maßnahmen vorhanden?
- die mangelnde Bereitschaft der Landwirte, bei den Naturschutzmaßnahmen mitzumachen, stehen in keinem oder einem nur sehr mittelbaren Zusammenhang mit der Agenda, sondern sind Charakteristika bzw. Probleme, die nur auf Ebene des Mitgliedstaates / Landes gelöst werden können.

Die Agrarpolitik der EU, einschließlich der Agenda ist also nur einer von vielen Faktoren, die für den Vertragsnaturschutz eine Rolle spielen. Mindestens genauso wichtig sind die Einflüsse auf Bundes- bzw. Länderebene, wobei die zur Verfügung stehenden Finanzmittel der Länder in Verbindung mit den politischen Schwerpunktsetzungen oft ausschlaggebend sind.

Nach bisherigem Kenntnisstand bleiben die **2078-Naturschutzmaßnahmen** innerhalb oder ergänzend zu den Agrarumweltprogrammen auch in Zukunft das **wesentliche Finanzierungsinstrument der Gemeinschaft für den Vertragsnaturschutz**.

Für eine erfolgreiche Umsetzung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen spielt jedoch auch die konkrete Ausgestaltung der Programme eine große Rolle. Neben der politischen Arbeit in diesem Themenbereich, die von den verschiedenen Naturschutzverbänden betrieben wird, ist die konstruktive Mitarbeit bei der **Gestaltung der Agrarumweltprogramme bzw. deren Naturschutzmaßnahmen** gefragt, die Naturschutzabteilungen der jeweiligen Ministerien sollten dabei ebenso mitwirken wie bei der Erarbeitung der Evaluierung der Programme.

Während die Maßnahmen der Agrarumweltprogramme sich von Land zu Land und auch zwischen den Mitgliedstaaten ähneln, haben die Naturschutzmaßnahmen einen mehr individuellen Charakter. Der Blick über die Landesgrenzen hinaus oder gar in benachbarte Mitgliedstaaten könnte vielfach konkrete Anregungen bei der Neugestaltung von Programmen liefern. Durch die mittlerweile zur Verfügung stehenden Evaluierungsberichte können auch Erfahrungen mit der Umsetzung in anderen Ländern/Mitgliedstaaten mitberücksichtigt werden, das gemeinsame Ziel sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Kommission ist dabei die Weiterentwicklung und Optimierung der Programme. Die Programmierungsplanung, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der neuen Verordnung zur Ländlichen Entwicklung im Laufe des Jahres 1999 vorgelegt werden soll, liefert dafür sicher einen guten Ansatzpunkt.

4 Quellen

- EK (1997): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der VO 2078/92 des Rates für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaftliche Produktionsverfahren;
Brüssel 4.12.97, DG VI, COM (97) 620 final
- EK (1997): LIFE-Bericht (DG XI)
- EK (1998): Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, Informationsreihe der DG VI,
„Agenda 2000“, „Umwelt“ etc.
- EK (1998): Evaluation of Agri-environment programmes
(mit Verzeichnis der Evaluierungsberichte und Forschungsvorhaben)
http://europa.eu.int/comm/dg06/envir/index_en.htm
- Dabbert et al. in LEL 1998: Landinfo 3/98 Landwirtschaftlicher Hochschultag Hohenheim
„Agenda 2000“ Landesanstalt Entwicklung ländlicher Räume, Schwäbisch Gmünd,
ISSN 0947-9392
- Jan-Erik Peterson: Agrarumweltprogramme in Europa, Konferenzbericht (Teilnehmeradressen!)
Institut für Europäische Umweltpolitik, London

Zur Person

Cornelia Kästle ist zur Zeit für drei Jahre an die Europäische Kommission in Brüssel abgeordnet (als Landesbeamtin des Ministeriums Ländlicher Raum in Stuttgart) und dort als „Nationale Expertin“ in der DG VI, Referat F.II.1, „Ländliche Entwicklung“, tätig.

Vorher arbeitete sie 6 Jahre am Amt für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur in Karlsruhe als Leiterin des Sachgebietes Agrarstruktur und war in diesem Zusammenhang für Vertragsnaturschutz im Rahmen von Biotopvernetzungen und Gewässerrandstreifenprogrammen zuständig.

Gleichzeitig war sie Naturschutzbeauftragte im Kreis Karlsruhe (die Naturschutzbeauftragten stellen in Baden-Württemberg die ehrenamtliche Fachberatung für die Untere Naturschutzverwaltung beim Landratsamt dar).

Das Ökopunktemodell Niederösterreich

PETER MAYRHOFFER (Niederösterreichische Agrarbezirksbehörde)

1 Einleitung

Mit der Einladung zur Vorstellung des Ökopunktemodells im Rahmen dieser Tagung soll ein Modell für einen möglicherweise alternativen Zugang zum Thema Vertragsnaturschutz präsentiert werden bzw. ein Modell, daß die Einbeziehung nicht nur konkreter Naturschutzflächen in eine weitergehende Extensivierungs- und Ökologisierungstrategie ermöglicht.

Mit der Einladung eines Österreichers ist aber auch der Wunsch verbunden, über den Stand von Extensivierungsprogrammen bzw. des Vertragsnaturschutzes in Österreich bzw. in Niederösterreich informiert zu werden, im besonderen - laut Einladung - über

- Umfang der naturschutzorientierten Extensivierungsprogramme in Österreich bzw. in Niederösterreich
- Kombinationsmöglichkeiten von Naturschutz- und Agrarförderung (z.B. Kumulation der konjunkturellen Stilllegung mit der Naturschutzförderung)
- Naturschutzfachliche und „landwirtschaftliche“ (Einkommenssicherung, kleinbäuerliche Landwirtschaft) Erfolge der Extensivierungsprogramme
- Hemmende und fördernde Faktoren bei der Inanspruchnahme der Extensivierungsprogramme
- Umfang und Grenzen der Erfolgskontrolle

2 Extensivierungsprogramme und Vertragsnaturschutz in Niederösterreich

Dazu kann kurz folgender Situationsbericht gegeben werden:

Österreich ist mit dem 01.01.1995 der Europäischen Union beigetreten. Seit dem EU-Beitritt des Landes laufen Extensivierung und Ökologisierung praktisch nur mehr im Rahmen der Agrarpolitik und speziell im Rahmen des Agrarischen Umweltprogramms

„ÖPUL“
Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft

Alle bis dahin existierenden österreichweiten, regionalen und großteils auch die lokalen Aktivitäten und Förderungen von Extensivierung und Vertragsnaturschutz werden entweder in diesem Programm weitergeführt oder sind mangels Kofinanzierung nicht mehr möglich (bzw. nicht mehr in größerem Umfang möglich).

Tab. 1: ÖPUL-Teilnahme in Niederösterreich 1997

Maßnahmen des Umweltprogramms	teilnehmende Flächen in ha	Prämien in Mio. öS
Elementarförderung	832.804	449,7
Biologische Wirtschaftsweise	54.641	197,5
Gesamtbetriebsmittelverzicht	37.888	80,5
Integrierte Produktion Obstbau	940	6,7
Integrierte Produktion Weinbau	23.447	187,5
Integrierte Produktion Zierpflanzenbau	285	1,4
Integrierte Produktion Gemüse	5.143	20,6
Fruchtfolgestabilisierung	197.571	743,9
Extensiver Getreidebau	157.123	474,2
Einzelflächenverzicht im Ackerbau	325.167	134,1
Einzelflächenverzicht im Grünland	33.981	58,9
Extensive Grünlandbewirtschaftung	2.274	5,7
Einhaltung von Schnittzeitauflagen	4	0,01
Erosionsschutz im Obstbau	112	0,2
Erosionsschutz im Weinbau	988	2,7
Erosionsschutz am Acker	83	0,1
Seltene Tierrassen	537	0,9
Mahd von Steilflächen/Bergmähdern	40.464	97,0
Alpungsprämie und Behirtung	3.288	3,3
Pflege ökologisch wertvoller Flächen	7.792	33,9
Seltene landw. Kulturpflanzen	2	0,01
Pflege aufgegebenen Forstflächen	90	0,4
20-jährige Stilllegung (K1)	463	4,1
Ökologische Ziele (K2)	1.066	6,2
Ökol. Ziele a. GAP-Stilllegungsfl.	2.453	2,9
Regionalprojekt NÖ (Ökopunkte)	17.700	86,7
Regionalprojekt Steiermark	430	-
Kontrollzuschuß Biolandbau	-	13,3
Bildungsmaßnahmen	-	0,01
Prämiensumme		2.612,3

(Quelle: Grüner Bericht - Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1997)

Wie vielleicht bekannt ist, ist das ÖPUL als Baukastensystem mit einigen gesamtbetrieblichen, meist jedoch einzelflächenbezogenen Maßnahmen bzw. Bausteinen konzipiert, wobei Kombinationen der Einbausteine möglich sind.

Das Programm versteht sich in seiner Gesamtheit als Extensivierungsprogramm bzw. als Programm, daß auch die Beibehaltung von Extensivnutzung und die Nicht-Intensivierung fördern will, wobei naturgemäß

einzelne Bausteine weniger dazu beitragen (z.B. flächig sehr stark angenommene Maßnahmen wie die „Elementarförderung“ oder auch die Maßnahmen „Extensiver Getreidebau“ und der einzelflächenbezogene „Verzicht auf Mineraldünger und/oder (gewisse) Pflanzenschutzmittel“ im Ackerbau. Mit der prämiemäßig größten Maßnahme in Niederösterreich, der „Fruchtfolgestabilisierung“ werden Herbst- und Winterbegrünungen im Ausmaß von 35 % der Ackerfläche gefördert. Dafür ist die Abgeltung sehr „fürstlich“.

Aber auch ein „einzelflächenbezogener Verzicht auf Mineraldünger und Pflanzenschutz“ im Grünland schreibt im wesentlichen nur den in Österreich bereits gegebenen Standard fest und bewirkt keinerlei zusätzliche Extensivierung, auch wenn dies durch den Titel der Maßnahme suggeriert wird.

Selbstverständlich gibt es aber auch flächig gut wirksame Extensivierungsmaßnahmen, beispielsweise die gute Förderung des Biolandbaus.

Spezielle naturschutzorientierte Maßnahmen, die gezielt Extensivierung bzw. vorhandene besondere Extensivnutzungsleistung fördern, sind am unteren Ende der ÖPUL-Liste (lt. Tab. 1) zu finden. Als gesamtbetriebliche Maßnahme ist (neben der Biolandbauförderung) das Ökopunkteprogramm Niederösterreichs zu nennen (Ökopunkteteilnehmer 1998: 1.450 Betriebe mit 26.200 ha und einem Prämienvolumen von rund 115 Mio. öS).

Wichtige einzelflächenbezogene Maßnahmen sind die Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung über die (5- bzw.) 20-jährige Flächenstillegung, vor allem aber die Förderung der gezielten Pflege von „ökologisch wertvollen Flächen“ als die „klassische Maßnahme“ des Vertragsnaturschutzes.

Wie die Tab. 2 zeigt, werden über diese Maßnahme in Niederösterreich (Anmerkung: jedes Bundesland hat in Österreich eine spezifische Ausformung und Anwendung dieser Maßnahme) zum einen Streuobstwiesenbestände (in zwei Stufen) gefördert, zum anderen die Pflege wertvoller bestehender (oder auch zukünftiger - durch Extensivierung) Flächen aus pflanzen- oder tierökologischer Sicht (in 4 Stufen) gefördert.

Der aktuelle Stand der Förderung derartiger Flächen bedeutet also, daß mit ca. 10.500 ha rund 5 % von 210.000 ha Grünland in Niederösterreich im Rahmen des „Vertragsnaturschutzes“ erfaßt sind.

Tab. 2: Vertragsnaturschutz in Niederösterreich: „Ökologisch wertvolle Flächen“ im ÖPUL und Prämiensübersicht

Jahr	Feucht- und Trockenwiesen; Flächen mit hohem tierökologischen Wert	Streuobstwiesen
1995	3.800 ha	2.800 ha
1996	4.700 ha	3.300 ha
1997	6.000 ha	3.500 ha
1998*	ca. 6.800 ha*	ca.3.700 ha*
* Flächen für 1998 stehen noch nicht exakt fest, da die Antragsfrist erst Mitte Mai zu Ende war und die EDV-mäßige Erfassung gemeldeter Flächen noch nicht erfolgt ist.		
Feucht- und Trockenwiesen; Flächen mit hohem tierökologischen Wert		Prämie je ha und Jahr
Stufe 1 (leicht mähbar)		4.000 öS/ ha (570 DM/ha)
Stufe 2 (schwer mähbar)		5.300 öS/ ha (760 DM/ha)
Stufe 3 (sehr schwer mähbar)		7.500 öS/ ha (1.070 DM/ha)
Stufe 4 (sehr schwer mähbar + später Mähtermin)		9.500 öS/ ha (1.360 DM/ha)
Streuobstwiesen		Prämie je ha und Jahr
Stufe 1 (maximal 3 Nutzungen pro Jahr)		3.000 öS/ ha (430 DM/ha)
Stufe 2 (maximal 2 Wiesenschnitte, keine Beweidung, ☐ keine Düngung)		4.500 öS/ ha (640 DM/ha)

Ein kurzer Ausblick auf die Zukunft dieser Maßnahme(n) bzw. zur Beantwortung der eingangs gestellten Fragen:

- wie die „Steigerungsraten“ im Laufe der Jahre zeigen, kommen immer noch „Vertragsnaturschutzflächen“ dazu
- durch das derzeitige „Antragsprinzip“ (der Bauer bestimmt selbst, welche Flächen er als ökologisch wertvoll beantragt) sind weiteren Flächenausweitungen aber Grenzen gesetzt
- es gibt in Österreich keine Kumulation von Naturschutz- und Agrarförderung, da praktisch alles über die Agrarförderung läuft und in diesem Zusammenhang z.B. konjunkturrell stillgelegte Flächen keine Prämien erhalten
- wie die Daten zeigen, ist der „naturschutzfachliche Erfolg“ mit 5 % der Grünlandflächen bereits beachtlich, und auch der „landwirtschaftliche Erfolg“ des ÖPUL als ganzes ist gegeben (ÖPUL bietet den Bauern hohe Prämien, die insgesamt rund 20-50 % ihres Betriebseinkommens ausmachen)
- die Konzeption des Programms bedingt aber auch, daß zusätzliche Extensivierungen praktisch kaum gefördert werden
- zur Maßnahmen- und Erfolgskontrolle: diese ist kein Problem, da bei der praktizierten Vorgehensweise und der exakten nachvollziehbaren Flächen- und Maßnahmenfestlegung eine gute Zielerreichung und auch eine gute Erfolgskontrolle vorgezeichnet ist.

3 Das Ökopunktemodell Niederösterreich

Beim Modell des Ökopunkteprogrammes sind die Förderung bestehender Extensivnutzung und die Extensivierung gleichwertige Zielsetzungen. Durch die Konzeption als Förderungsinstrument wurde dieses Modell zum Programm, das im Rahmen von ÖPUL - mit der gleichen Kofinanzierung - als Regionalprogramm nur im größten Bundesland Österreichs, in Niederösterreich (mit rund 1/3 der agrarischen Flächen und rund 1/4 der landwirtschaftlichen Betriebe Österreichs) angeboten wird.

Ein landwirtschaftlicher Betrieb in Niederösterreich kann daher entweder an ÖPUL-Maßnahmen (lt. Tab. 1) oder aber am Ökopunkteprogramm teilnehmen und erhält dann auch nur die Ökopunkteprämien je Fläche und sonst keine Umweltprogrammprämien.

Das Ökopunkteprogramm beinhaltet selbstverständlich den oben beschriebenen Vertragsnaturschutz auf „wertvollen Flächen“, indem alle diese Flächen erhoben, ausgewiesen und entsprechend gepflegt werden. Es geht aber weit darüber hinaus, indem alle landwirtschaftlichen Flächen des Betriebes einbezogen werden und auf diesen nicht nur bestehende Extensivnutzungs- und ökologische Leistungen, sondern auch allfällige kontinuierlich hinzukommende diesbezügliche Leistungen gefördert werden.

Das Ökopunkteprogramm versteht sich daher auch als Programm zur möglichst umfassenden Extensivierung und Ökologisierung, das nach einem etwas anderen Konzept als herkömmliche Programme bzw. als bis jetzt etablierte Programme im europäischen Raum funktioniert.

STUFENLOSE KONZEPTION - Für jede Einzelmaßnahme gibt es von - bis Ökopunkte. D.h., daß das Programm für jede Einzelmaßnahme „stufenlos“ bzw. mit einer „sehr engen Stufenleiter“ arbeitet. Eine etwas höhere Leistung bringt schon mehr Ökopunkte.

DER MASSTAB: PLUS/MINUS/NULL - Bei jeder Einzelmaßnahme für die Wirtschaftsweise wird beurteilt: Was aus ökologischer Sicht tolerierbar ist (= 0 Punkte), was positiv bewertet wird (Pluspunkte), was bei Überschreitung der Toleranzgrenze „landschaftsschädigend“ wirkt (Minuspunkte) oder nur „nicht landschaftspflegend“ (0 Punkte).

Die Einbeziehung der Landschaftselemente erfolgt über deren Ausmaß. Sie wirken daher grundsätzlich nur positiv (nur Pluspunkte). Je extensiver und ökologisch sinnvoller die Bewirtschaftung der Fläche daneben ist, umso mehr.

DIE ADDITIVE VERKNÜPFUNG DER EINZELMASSNAHMEN - Mit den Einzelmaßnahmen werden unterschiedliche umwelt- bzw. landschaftsrelevante Fakten beurteilt, die aber nicht voneinander unabhängig sind. Für die gesamthafte Beurteilung der ökologischen und Extensivnutzungsleistung werden daher auf allen Flächen die Einzelmaßnahmen additiv miteinander verknüpft.

DIE ERMITTLUNG DER ÖKOPUNKTEANZAHL - Die Punkteanzahl wird immer je Fläche und immer nach demselben Prinzip ermittelt:

Wirtschaftsweise + Landschaftselemente = Ökopunkteanzahl. Die Summe aller Flächen ergibt die Gesamtpunkte eines Betriebes.

Abb. 1: Die Grundsätze der Bewertung im Ökopunkteprogramm

ÄCKER UND DAUERKULTUREN	Punkte-rahmen	GRÜNLAND (Wiesen und Weiden)	Punkte-rahmen
Wirtschaftsweise:		Wirtschaftsweise:	
Fruchtfolge	0 bis +7	Schnitthäufigkeit/Bestossung	0 bis +6
+		+	
Bodenbedeckung	0 bis +7(12)	Düngeintensität	-6 bis +8
+		+	
Düngeintensität	-9 bis +6	Düngerart/Ausbringung	-6 bis +5
+		+	
Düngerart/Ausbringung	-6 bis +7	Grünlandalter	0 bis +5
+		+	
Schlaggrösse	0 bis +5	Pflanzenschutzmitteleinsatz	-7 bis 0
+		-----	
Pflanzenschutzmitteleinsatz	-7 bis 0	+	
-----		Landschaftselemente	0 bis +30
+			
Landschaftselemente	0 bis +30		

Abb. 2: Die Einzelmaßnahmen und der Punkterahmen des Ökopunkteprogramms

Das heißt, daß je Ackerfläche maximal + 62, je Grünlandfläche maximal + 54 Punkte/ha erreicht werden können. Die Punkte für alle Einzelmaßnahmen werden je Fläche und für den Gesamtbetrieb zur Ökopunktesumme addiert.

Die Prämie je Ökopunkt beträgt öS 170 (DM 24,30) auf Acker- und Grünlandflächen und öS 340 (DM 48,60) bei Dauerkulturflächen wie Wein und Obst.

Die Prämienobergrenzen je Fläche liegen bei öS 7.300 (DM 1.040) je ha Acker, öS 8.200 (DM 1.170) je ha Grünland und bei öS 13.950 (DM 1.990) je ha Dauerkulturfläche.

Landschaftselemente:

Landschaftselemente sind naturnahe Flächen, die nicht als Grünland, Acker oder Dauerkultur genutzt oder nur geringfügig genutzt werden (Obst, Streu, Holz, einmalige Pflegemahd).

Sehr extensiv genutzte, durch Bewirtschaftung entstandene Flächen mit hohem Wert des Bestandes für die Tier- und Pflanzenwelt (z.B. Feucht- und Trockenwiesen, Obstwiesen) sind gleichzeitig Wirtschaftsfläche und Landschaftselement. Bei linearen, punktuellen und flächigen Landschaftselementen wird jeweils die Fläche (Länge x Breite) berücksichtigt. Bei Wäldern, die an die Flur angrenzen, wird der Waldrand (5 m breiter Streifen) als Landschaftselement gewertet. Ebenso wird bei anderen größerflächigen Landschaftselementen nur ein 5 m breiter Randstreifen gewertet. Bei Landschaftselementen, die jünger als 20 Jahre sind, wird eine geringere Wertigkeit angenommen und nicht die ganze Fläche als Landschaftselement gewertet (bei heuer neu angelegten nur 50 % der Fläche).

Je mehr Landschaftselemente vorhanden sind und je größer und breiter diese sind, desto höher ist die Qualität der Landschaft. Es werden alle Landschaftselemente auf oder neben einer Wirtschaftsfläche berücksichtigt. Dabei werden alle Landschaftselemente flächenmäßig erfaßt und ihre Fläche in Beziehung zur Wirtschaftsfläche gebracht (Prozentanteil). Z.B. 1.000 m² Hecke neben 1 ha Wirtschaftsfläche = 10 % Landschaftselemente.

Die Ökopunkteanzahl steigt mit dem Prozentanteil Landschaftselemente je Fläche, wobei bei einem bestimmten Prozentanteil die größtmögliche Anzahl Ökopunkte für Landschaftselemente nur erreicht wird, wenn auf der Wirtschaftsfläche selbst sehr umweltschonend gewirtschaftet wird. Das ist bei mind. 13 Wirtschaftsweispunkten/ha gegeben. Punkteabzüge gibt es bei weniger umweltschonender Wirtschaftsweise.

Fruchtfolge:

Je reichhaltiger die Fruchtfolge (in einem 6-jährigen Zeitraum) ist, umso ökologisch besser ist es und umso mehr Ökopunkte gibt es (bis 3 verschiedene Kulturen = 0 Punkte, 4 - 6 verschiedene Kulturen = 1 - 3 Punkte, wobei mehrjährige Futterpflanzen und Kunstwiesen als 1 Kultur pro Jahr gezählt werden).

Je weniger Hackfrüchte bzw. je mehr Alternativen und Futterpflanzen in der Fruchtfolge sind, umso bodenschonender ist die Fruchtfolge. Für besonders bodenschonende Fruchtfolgetypen können maximal 4 Punkte erzielt werden.

Bodenbedeckung:

Je länger der Boden im Ackerbau im Jahresverlauf durch die jeweilige Kulturpflanze oder durch Zwischenfrüchte und Gründungen bedeckt ist (System „Immergrüner Acker“ als Optimum), umso mehr Ökopunkte gibt es. Direkt- bzw. Mulchsaat ist besser als herkömmlicher Anbau bei Kulturen mit großem Reihenabstand. Auch die Einsaat von Untersaaten bei diesen Kulturen bringt Ökopunkte.

Bei Dauerkulturen werden Punkte je nach Art der Bodenbedeckung (Mulch oder Begrünung), je nach Dauer der Bodenbedeckung (1/4-, 1/2-, ganzjährig) und je nach Flächigkeit der Bodenbedeckung (1/2-Fläche oder ganzflächig) vergeben.

In niederschlagsarmen Gebieten (unter 570 bzw. 500 mm Jahresniederschlag) gibt es für Zwischenfrucht- und Gründungsanbau sowie Untersaaten mehr Punkte als in niederschlagsreicheren Gebieten. Dies gilt auch für die Bodenbedeckung bei Dauerkulturen.

Düngeintensität:Im Ackerbau gilt:

Standortgerechte Düngung (je nach Bonität und Ertragslage) und pflanzengerechte Düngung (je nach Kulturpflanze) als Maßstab: nicht jede Pflanze braucht gleich viel Stickstoff zum Wachstum. Geringere N-Mengen als die Entzugsmengen durch die Pflanzen bringen Ökopunkte. Düngemengen, die weder vom Boden aufgenommen noch von der Pflanze verwertet werden können, schaden der Umwelt. Zu viele Düngemittel bringen Punkteabzüge bis zu 9 Punkte.

Im Grünland gilt:

Das noch tolerierbare Maß an Stickstoffdünger ist jene Menge, die durch Schnitt oder Beweidung auch wieder entzogen wird. Höhere Düngermengen ergeben Minuspunkte, niedrigere Pluspunkte. Keine Düngung bedeutet das Punktemaximum von +8 Punkten.

Standortgerechte Düngung je nach Bonität und Ertragslage bringt Ökopunkte. Nicht jeder Boden kann gleich viele Nährstoffe aufnehmen. Bessere Böden haben ein höheres Ertragspotential; daher sind höhere Düngermengen zulässig.

Düngermengen, die weder vom Boden aufgenommen noch von der Pflanze verwertet werden können, schaden der Umwelt. Zu hohe Düngermengen bringen Punkteabzüge bis zu 6 Punkte.

Beurteilt wird die gesamte im Wirtschaftsjahr ausgebrachte N-Menge. Alle N-Quellen werden berücksichtigt: Wirtschaftsdünger-N (1 GVE Rind = 50 kg N), Beweidung (entsprechend der Bestoßung), Mineraldünger-N, Mineraldünger-N, Ernterückstände (z.B. Rapsstroh = 20 kg N), Vorfruchtwirkung (z.B. Umbruch von mehrjährigem Klee gras = 80 kg N), Zwischenfrüchte und Gründungen (z.B. Gründungs Senf = 20 kg N).

Düngerart und Ausbringung:

Je weniger leichtlösliche Komponenten im Dünger vorhanden sind, umso besser ist es. Es gibt 2 Punkte für Mist bzw. Mistkompost, wenn sich der Betrieb verpflichtet, das Mistsystem in den nächsten 5 Jahren beizubehalten. Für Gülle, Jauche und Mineraldünger gibt es keine Punkte für die Düngerart.

Je kleiner die Düngermengen pro Gabe sind, umso risikoloser ist dies für die Umwelt und umso mehr Ökopunkte gibt es. Zu große Düngermengen bringen Punkteabzüge.

Zusätzlich können im Ackerbau 2 Zusatzpunkte vergeben werden, wenn Stroh bzw. Ernterückstände der Vorkultur eingearbeitet werden. Bezüglich Getreidestroheinarbeitung muß sich der Betrieb verpflichten, in den nächsten 5 Jahren kein Stroh zu verkaufen.

Eine Düngung, die außerhalb der Vegetationszeit stattfindet, also weder vom Boden aufgenommen noch von der Pflanze verwertet werden kann, schadet der Umwelt. Das bringt daher Minus-Ökopunkte! So werden bei Einzeldüngergaben außerhalb der Vegetationszeit generell 3 Punkte abgezogen. Bezüglich der Dauer der Vegetationszeit wurde Niederösterreich in 2 Zonen unterteilt.

Schlaggröße:

Zur Schlagdefinition: Ein Schlag ist die in einem Stück bewirtschaftete Fläche in einem Jahr.

Kleinere Schläge bedeuten, daß ökologisch sinnvoller gewirtschaftet wird und daß eine hohe ökologische und landschaftliche Vielfalt (mit entsprechenden Wechselbeziehungen) gewährleistet wird.

Schläge, die größer als 2,5 ha sind, erhalten keine Ökopunkte. Es gibt für Schläge bis 2,5 ha 1 Punkt, bis 2 ha 2 Punkte, bis 1,5 ha 3 Punkte, bis 1 ha 4 Punkte und bis 0,5 ha 5 Punkte.

Schnitthäufigkeit (bei Wiesen) und Bestoßung (bei Weiden):

Kein Schnitt („Brachfallen“) ist keine Leistung und bringt daher keine Ökopunkte.

Ein oder zwei Schnitte mit oder ohne Herbstschnitt bzw. Nachbeweidung im Herbst sind besser als drei oder mehr Schnitte und bringen daher mehr Ökopunkte. Bessere Böden mit einem höheren Ertragspotential vertragen mehr Schnitte.

Gleiches gilt für die Bestoßung von Weiden: Das Optimum liegt bei einer Bestoßung unterhalb des natürlichen Ertragspotentials der Fläche. Je größer hingegen die Überbestoßung des Bestandes ist, umso weniger Ökopunkte gibt es. Bei Nichtbestoßung gibt es jedoch auch keine Ökopunkte, da keine Leistung gegeben ist.

Grünlandalter:

Je älter eine Wiese oder Weide ist, umso ökologisch wertvoller ist der Pflanzenbestand und umso mehr Ökopunkte gibt es.

Eine künstlich angelegte Wiese erreicht frühestens nach 20 Jahren wieder den Wert einer alten „Naturwiese“ oder „Naturweide“. Solche Wiesen bzw. Weiden erhalten das Punktemaximum von 5 Punkten. Bis 5 Jahre alte Wiesen erhalten 0 Punkte, bis 10 Jahre = 1 Punkt, bis 15 Jahre = 2 Punkte, bis 20 Jahre = 3,5 Punkte und über 20 Jahre alte Wiesen = 5 Punkte.

Pflanzenschutzmitteleinsatz:

Je mehr Fläche und je öfter gespritzt wird, umso mehr schadet das der Umwelt und umso weniger Ökopunkte gibt es. Keine Pflanzenschutzmittelanwendung ist daher das ökologische Optimum, es werden keine Punkte abgezogen.

Im Ackerbau gilt:

Ebenso erfolgt bei rein mechanischer Unkrautregulierung und bei Anwendung von biologischen Methoden zur Schädlingsbekämpfung kein Punkteabzug. Bei Pflanzenschutzmitteleinsatz gilt:

- Jedes Spritzmittel = 1 Spritzung = 1 Punkt Abzug.
- Spritzung auf weniger als der Hälfte der Ackerfläche = 1/2 Spritzung (auch eine Band- bzw. Reihenspritzung wird nur als 1/2 Spritzung gewertet).
- Splitting = nur 1 Spritzung, auch wenn ein Mittel in 2 Arbeitsgängen ausgebracht wird.
- Bei integriert produzierten Betrieben (im Obst-, Weinbau,...) gilt jede Spritzung nur als 1/2 Spritzung.
- Schwefel, anorg. Kupferm. (= Mittel, die im Biolandbau zugelassen sind) gelten nicht als Spritzmittel.

Im Grünland gilt:

Bei Spritzmitteleinsatz im Grünland werden negative Nachwirkungen 5 Jahre lang berücksichtigt. Es werden daher alle Spritzmittelanwendungen der letzten 5 Jahre aufsummiert und entsprechend viele Punkte abgezogen! Ebenso werden 5 Jahre lang 5 Punkte abgezogen, wenn bei der Wiesenneuanlage zur Abtötung des Vorbestandes Spritzmittel eingesetzt werden!

Jedes Spritzmittel = 1 Spritzung = 1 Punkt Abzug.

Jede Spritzung auf mehr als 25 % der Fläche = 1 Spritzung; jede Spritzung auf 5 - 25 % der Fläche = 1/2 Spritzung.

Abb 3: Wofür es im Detail wieviele Ökopunkte geben kann

Neben allgemeinen Verpflichtungen, wie z.B. der Verpflichtung zur Grünlanderhaltung im gesamten Betrieb oder zur Haltung von max. 2 GVE/ha, verzichtet das Ökopunkteprogramm auf genaue Festlegungen, wie der Bauer insgesamt oder auf einzelnen Flächen (mit Ausnahme ökologisch wertvoller Flächen) zu wirtschaften hat.

Das Programm stellt sozusagen nur den Rahmen bereit, in dem sich der Betrieb bezüglich seiner Wirtschaftsweise bewegen kann, wobei dieser Rahmen nur dadurch präzisiert wird, daß zum einem ein recht hohes Niveau an Leistung als Mindeststandard gefordert wird und zum anderen vor allem dadurch, daß dieses Leistungsniveau beibehalten werden muß (siehe Abb. 4).

Die wichtigsten Teilnahmebedingungen analog zu ÖPUL sind:

- die Erhaltung bestehender Landschaftselemente
- ein Viehbestand von max. 2 GVE/ha
- die Erhaltung des Grünlandflächenausmaßes
- das Verbot von Klärschlamm- und Klärschlammkompostausbringung
- die Pflege ökologisch wertvoller Flächen nach einem bewilligten Pflegekonzept (s. oben)
- und daß am Programm teilnehmende Biobetriebe auch die Bioverpflichtungen weiter einzuhalten haben

Die wichtigsten ökopunktespezifischen Teilnahmebedingungen sind:

1. HOHES EINSTIEGSLEVEL:

Jeder Betrieb muß mindestens **17 Ökopunkte/ha** gesamt im Durchschnitt seiner Flächen erreichen, damit er am Programm teilnehmen kann.

Damit ist sichergestellt, daß nur Betriebe mit überdurchschnittlicher Leistung - auch bezüglich der Einzelmaßnahmen - am Programm teilnehmen.

2. HOHES LEISTUNGSNIVEAU IM GESAMTEN VERPFLICHTUNGSZEITRAUM:

- Das 17 Ökopunkte/ha - Einstiegslevel darf im 5 Jahreszeitraum nicht unterschritten werden. Ansonsten erfolgt der Ausschluß aus dem Programm.
- Ebenso muß das im ersten Teilnahmejahr erreichte Punkteniveau (durchschnittliche Punkteanzahl/ha) auch nach 5 Jahren erreicht werden, sonst müssen Förderungen zurückgezahlt werden. Damit ist sichergestellt, daß das hohe Leistungsniveau zumindest beibehalten wird.

3. MINDESTANFORDERUNGEN BEI BESTIMMTEN EINZELMASSNAHMEN:

- Maßnahme Düngintensität: Jeder Betrieb muß jährlich im Durchschnitt seiner Flächen über -1 Ökopunkte/ha liegen, sonst wird er vom Programm ausgeschlossen.
- Maßnahme Pflanzenschutzmitteleinsatz: Jeder Betrieb muß jährlich im Durchschnitt seiner Flächen über -2 Ökopunkte/ha (bei Äckern und Grünland) bzw. über -5 Ökopunkte/ha (bei Dauerkulturen) liegen, sonst wird er vom Programm ausgeschlossen. Damit ist sichergestellt, daß nur Betriebe mit einer hohen Leistung bezüglich dieser Maßnahmen am Programm teilnehmen.

Abb. 4: Allgemeine und spezifische Teilnahmebedingungen am Ökopunkteprogramm

4 Einige Ergebnisse des Ökopunktemodells

Diese Programminhalte und Rahmenbedingungen haben bis jetzt zu folgenden doch recht eindrucksvollen Ergebnissen geführt. Die Ergebnisse sind aus der Ökopunkteevaluierung von 315 Teilnehmerbetrieben (mit rund 4.800 ha LF), die bereits seit 1995 am Programm teilnehmen.

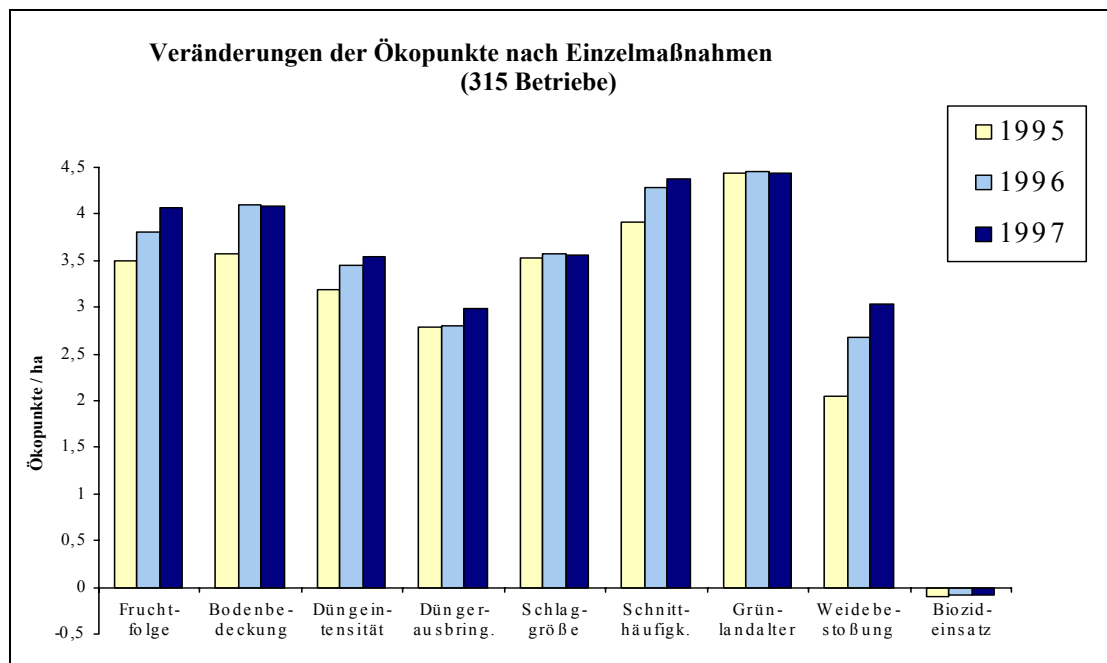


Abb. 5: Entwicklung der Ökopunkte nach Einzelmaßnahmen im Laufe der Zeit
- Vergleich von 315 Regionalprojektteilnehmern 1995 - 1997

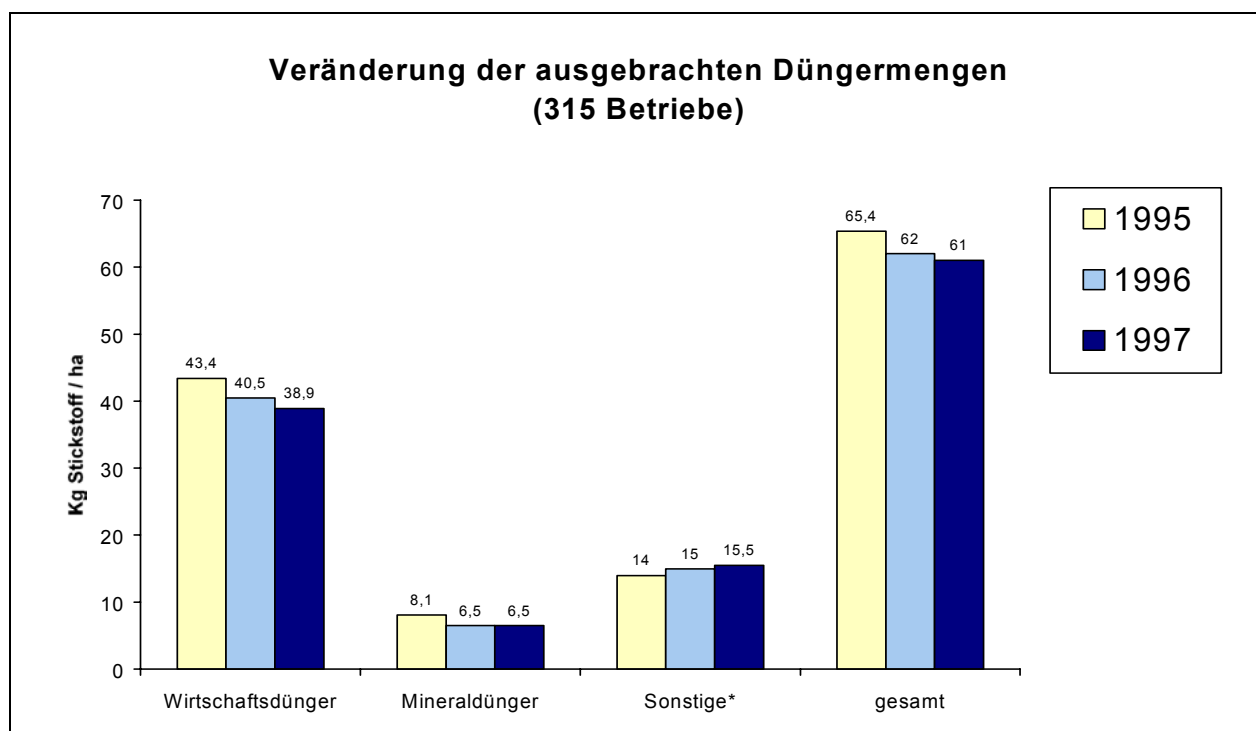
Die Abbildung 5 belegt sehr eindrucksvoll einen starken Trend zur Ökologisierung und Extensivierung bereits im 3. Teilnahmejahr (Verbesserungen in der Wirtschaftsweise insgesamt um 5 %).

Dieser Trend ist sehr stark ausgeprägt im Ackerbau bei den Maßnahmen Fruchtfolge, Bodenbedeckung, Düngintensität (positive Veränderungen um 7-16 %). Dies bedeutet umgelegt selbstverständlich entsprechende Wirkungen auf die Bodenfruchtbarkeit, auf Intensitäten der Nutzung bzw. Erhaltung und Entwicklung landschaftlicher Vielfalt etc.

Im Grünland sind ebenfalls bei der Düngintensität, Düngerausbringung und der Intensität der Grünlandnutzung durch Schnitt und Beweidung durchwegs Verbesserungen über 10 % festzustellen (Anmerkung: die Veränderung um + 49 % bei der Bestoßung ist nur bedingt aussagekräftig, da insgesamt bei den 315 Betrieben nur rund 300 ha Weiden einbezogen sind, also Verbesserungen bei relativ wenig Flächen bereits stark ins Gewicht fallen). Diese Verbesserungen bei den maßgeblichen Maßnahmen im Grünlandbereich bringen vor allem weitere positive Effekte für die Standort- und Artenvielfalt.

Wie zu erwarten, gibt es zwei Maßnahmen, bei denen keine besonderen Veränderungen feststellbar sind:

- Bei durchschnittlichen Schlaggrößen im Ackerbau von 0,5-1 ha ist nicht zu erwarten, daß die Schläge nochmals verkleinert werden. Derartige Schlaggrößen können auch bereits als Optimum aus landschaftlicher Sicht gesehen werden.
- Auch keine Veränderungen bei der Maßnahme Grünlandalter. Es zeigt sich, daß zum Großteil die Grünlandwirtschaft mit Naturwiesen, also mit dauerhaften Grünlandbeständen, ohne zwischenzeitliche Grünlanderneuerungen, betrieben wird. Auch dies kann bereits als Optimum aus ökologischer Sicht gewertet werden.



* Sonstige: Vorfruchtwirkung, Zwischenbegrünungen, Beweidung,...

Abb. 6: Entwicklung der Gesamtdüngermengen (Stickstoff) im Laufe der Zeit - Vergleich von 315 Regionalprojektteilnehmern 1995-1997

Obwohl die Betriebe bereits auf sehr niedrigen Düngungsniveaus liegen, also bereits sehr extensiv wirtschaften (Gesamt N-Mengen knapp über 60 kg N/ha), haben diese Betriebe weitere deutliche Extensivierungsschritte im Ausmaß von Reduktionen von rund 7 % der Gesamtdüngermenge in den letzten 3 Jahren gesetzt.

Wobei offensichtlich nicht nur der Mineraldüngereinsatz zurückgegangen ist, sondern auch Viehbestandsabstockungen durchgeführt wurden, wie der markante Rückgang von eingesetzten Wirtschaftsdüngern zeigt.

Dieser Trend bestätigt, daß das Regionalprojekt offensichtlich starke Anreize bietet, massiv und fortgesetzt über Düngermengenreduktionen nachzudenken.

Tab. 3: Entwicklung des extensiven Grünlandanteiles (1-schnittige Wiesen und Weiden mit einer Bestockung von maximal 1 Schnittäquivalent) im Laufe der Zeit - Vergleich von 315 Regionalprojektteilnehmern 1995–1997

	1995	1996	1997
Extensives Grünland (in % der Grünlandfläche)	8,8	19,3	18,1

Bei den 315 Betrieben ist ein erhöhter Trend zur starken Extensivierung der Grünlandnutzung festzustellen. Die Tabelle 3 zeigt, daß sich die extensiv genutzten Grünlandflächen in den letzten 3 Jahren verdoppelt haben. Der hohe Anteil dieser Flächen - fast 20 % des gesamten Grünlandes - ist ebenfalls sehr bemerkenswert.

Insgesamt kann folgendes festgehalten werden: Das Regionalprojekt zwingt durch seine "Flexibilität nur nach oben" die Betriebe praktisch zur weiteren Ökologisierung und Extensivierung. Bereits im 3. Teilnahmejahr haben rund 80 % der Betriebe Verbesserungen durchgeführt.

Das letzte Ergebnis (s. Tab. 3) ist vor allem aus Sicht des Naturschutzes sehr zu beachten, da es auch bezogen auf die spezifische Thematik der Extensivnutzung von Grünland einen deutlichen Trend zu weiteren Extensivierungen zeigt. Dies unabhängig davon, ob für die Flächen nun spezielle „Pflege- oder Bewirtschaftungsauflagen“ im Rahmen des Vertragsnaturschutzes gegeben sind oder nicht. Derartige Vertragsnaturschutzflächen machen bei Ökopunktebetrieben nämlich ebenso wie bei anderen Betrieben rund 5 % der Grünlandflächen aus.

5 Schlußfolgerungen und Ausblick – auch aus Sicht des Vertragsnaturschutzes

In den vorhergehenden Ausführungen wurde das Modell der Ökopunkte dargestellt, die speziellen Wirkungsmechanismen, die Prinzipien, die Rahmenbedingungen, aber auch zu welchen Ergebnissen dies bis jetzt in der Programmanwendung geführt hat.

Für den einzelnen bäuerlichen Betrieb stellt sich das Programm jedenfalls auch in der Weise dar, daß es bei einer Teilnahme nur in Richtung einer weiteren Extensivierung und Ökologisierung im Betrieb und auch auf den einzelnen Flächen gehen kann. Zumindest muß er seine bisherige Leistung beibehalten.

Wenn er am Programm teilnimmt, dann hat er im einzelnen nur für wenige Flächen „konkrete Auflagen“: das sind die erwähnten ökologisch wertvollen „Vertragsnaturschutzflächen“ mit konkreten Pflege- und Bewirtschaftungsauflagen, aber auch entsprechend hohen Prämien je Fläche, da er bei extensiver Wirtschaftsweise und landschaftlicher Vielfalt auch eine hohe Ökopunkteprämie für die Fläche (Anmerkung: bis zu öS 8.200 (DM 1.170) je ha bekommt).

Die Teilnahme beinhaltet aber indirekt auch für alle übrigen Flächen die Aufforderung, auch diese (möglichst viele, möglichst jede) so umweltgerecht wie möglich zu bewirtschaften.

Der Bauer muß jährlich umfangreiche schlagbezogene Aufzeichnungen (und auch schlag- und betriebsbezogene Düngerbilanzierungen) machen, auf denen aufbauend die detaillierte Ökopunkteberechnung erfolgt. Wenn er die Abrechnung in Form seiner detaillierten Ergebnisse dann im Herbst in Händen hält, wird auch darüber abgerechnet, „welche Auflagen sich der Bauer quasi selbst für die einzelnen Flächen gegeben hat“.

Nur für wenige bzw. einzelne Flächen gibt es also im Rahmen der Ökopunkte genaue und konkrete Auflagen. Es kann aber aus der Logik des Systems heraus auch festgestellt werden, daß man keine darüber hinausgehenden Verträge und Auflagen für alle Flächen braucht, wenn man dieses Modell mit stufenloser Honorierung jeweils entsprechend höherer Leistungen anwendet.

Wie das Beispiel der Ökopunkte zeigt, kann der zukünftige Vertragsnaturschutz

- einerseits weiterhin in Richtung „Verträge auf speziellen Flächen“ weisen,
- aber auch andererseits die Betriebe mit „indirekten Verträgen“ für alle anderen Flächen auffordern, zunehmend zu ökologisieren und zu extensivieren.

Ohne entsprechende Prämien (auch für „nicht spektakuläre Flächen“) und ohne entsprechende Anreizsetzungen (zuallererst durch stufenlose Konzeptionen mit kontinuierlichen Verbesserungsmöglichkeiten) ist diese Strategie aber nicht durchführbar.

Und es wird auch - das soll im Rahmen dieser Fachtagung nicht unerwähnt bleiben - ein gutes Maß an Vertrauen in die Landwirtschaft, in die positiven Leistungen und die Entwicklungsfähigkeit der Landwirtschaft seitens des Naturschutzes notwendig sein, wenn man weitgehend ohne Auflagen, wohl aber mit einem für die Umwelt günstigen Rahmen operieren und auskommen will.

Zur Person

Peter Mayrhofer ist - nach Abschluß seines Studiums „Landschaftsökologie und Landschaftsgestaltung“ an der Universität für Bodenkultur im Jahre 1983 - seit dem Jahr 1984 für das Land Niederösterreich bei der NÖ Agrarbezirksbehörde angestellt.

Sein Hauptaufgabengebiet war zunächst die landschaftspflegerische Begleitplanung bei Flurbereinigungsverfahren, inklusive konkreter Umsetzungen zur systematischen Landschaftsgestaltung im Rahmen der Verfahren. Darauf aufbauend betreut er seit 10 Jahren umfassende Realisierungen im Rahmen der Landschaftsgestaltung. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Betreuung und Umsetzung von Projekten zur Propagierung umweltschonender Wirtschaftsweisen in der Landwirtschaft im Rahmen der Landesförderungsschiene des NÖ Landschaftsfonds.

Zentraler Arbeitsschwerpunkt der letzten 10 Jahre war aber die Entwicklung, Erprobung und Umsetzung des Ökopunktemodells in Niederösterreich - eines umfassenden Honorierungsmodells für ökologische Leistungen bäuerlicher Betriebe. Nach dem EU-Beitritt Österreichs ist das Ökopunktemodell zum ständig wachsenden Programm (im Rahmen des österreichischen Umweltprogramms ÖPUL) in NÖ geworden. Peter Mayrhofer ist seither verantwortlich für die Umsetzung, Abwicklung und Weiterentwicklung dieses Programms.

Diskussion

In der anschließenden Diskussion wurde u.a. kritisch angemerkt, daß das Ökopunktemodell NÖ eher als ein reines Strukturhilfeprogramm zu beurteilen sei, mit dem Ziel, bäuerliche Existenzen in Grenzertragslagen zu halten und weniger als ein Vertragsnaturschutzprogramm. Herr Mayrhofer widersprach dieser Meinung, indem er die Teilnahmevoraussetzung von 17 Punkten je ha als nicht zu unterschätzende Hürde darstellte - der niederösterreichische Durchschnittsbetrieb liegt bei ca. 12 Punkten je ha - so daß von den teilnehmenden Betrieben durchaus ökologische Leistungen erbracht werden müssen.

Durch eine geplante Programmänderung soll in Zukunft die Teilnahmegrenze auf 13 Punkte je ha gesenkt werden, was dann schon fast einem Durchschnittsbetrieb entsprechen würde. Auch bei diesen Betrieben können durch die notwendige Ökologisierung nach dem Programmeinstieg zukünftig dann auch positive Effekte erwartet werden. Allerdings werden, auch bei einer Grenze von 13 Punkten, wahrscheinlich nur 20-30 % der Betriebe angesprochen werden können. Aber auch diese Betriebe sind laut Mayrhofer wichtig, weil von ihnen eine zusätzliche Extensivierung und Ökologisierung ausgeht.

Programmgestaltung

Auf die Frage, warum keine Teilflächen in das Ökopunktemodell eingebracht werden können, erwiderte Herr Mayrhofer, daß nur eine gesamtbetriebliche Extensivierung sinnvoll sein kann. Denn sonst würden nur ein paar Flächen extensiviert und vor allem die sog. „Schmutzflächen“ würden nicht miteingebracht, was dem Grundprinzip des Programmes widerspräche. Entweder bringt der Landwirt seinen gesamten Betrieb in das Ökopunkte-Programm ein oder er bleibt mit seinem Betrieb bei den ÖPUL-Maßnahmen, und kann dort dann flächenspezifischere Maßnahmen auswählen.

Eine weitere Frage beschäftigte sich mit dem Problem der Bewirtschaftung von neu hinzugepachteten Flächen eines teilnehmenden Betriebes. Herr Mayrhofer führte hierzu aus, daß der Punktestandard der bisherigen Flächen gehalten werden muß. Wenn dieser beispielsweise bisher 20 Punkte je ha betrug, dann müssen auch die Zupachtflächen im Durchschnitt 20 Punkte erzielen. Da in erster Linie nur die aktuelle Wirtschaftsweise beurteilt wird, ist das, was vorher passiert ist, nur bei einigen Parametern relevant, wie z.B. bei der Fruchtfolge. Wenn die Wirtschaftsweise auf den eigenen Flächen korrekt ist, dann wird er diese auch auf den Zupachtflächen einhalten und so die nötige Punktzahl erreichen.

Flexibilität

Die Vertreterin des nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsministeriums bewertete die flexible Ausgestaltung des Programmes als sehr interessant. Bei 17 Punkten hat der Betrieb eine geringere Prämie, die er aber weiter steigern kann. Wenn es ihm im Laufe der 5 Jahre gelingt, sich zu verbessern, erhöht sich die Prämie – bei einer Verschlechterung reduziert sich die Prämie wieder. Der Landwirt kann wirklich durch Maßnahmen sehr flexibel reagieren und kann im Nachhinein belegen, was er gemacht oder nicht gemacht hat. Dieser Ansatz ist sehr viel pragmatischer und sehr viel „landwirtefreundlicher“, als das was in anderen EU-Mitgliedstaaten läuft.

Nach Aussagen von Herrn Mayrhofer stellt sich der Programmerfolg bei den teilnehmenden Betrieben von alleine ein. Theoretisch könnten die Landwirte einige Fläche aus ökologischer Sicht intensiv und die

anderen extensiv bewirtschaften. Da die Wirtschaftsweise aller Flächen aber ausgeglichen sein muß, kann er die unterschiedliche Intensität der Bewirtschaftung nur in einem relativ eng begrenzten Rahmen durchführen.

Die Vertreterin des Kreises Herford sah ein Ungleichgewicht zwischen einerseits einem Betrieb, der schon beim Einstieg viele Ökopunkte bekommt, durch einen hohen Anteil an schon vorhandenen Strukturelementen und der somit eine weitere Verbesserung nur über eine Reduzierung der Düngergaben erreichen kann, gegenüber einem Betrieb mit bisher stark ausgeräumter Landschaft, welcher dann nur noch reichlich Strukturelemente anlegen müsse, um so dann seine Ökopunkte über Jahre gesichert habe. Darauf erwiderte Herr Mayrhofer, daß es doch sehr erfreulich wäre, wenn jemand so viele Hecken pflanzen wollte und dann könnte natürlich auch dieser Bauer bei den Ökopunkten mitmachen, wenn er plötzlich von 0 % auf 10 % Landschaftselemente gehen würde. Sonst kann er eben nicht mitmachen, weil er durch die Wirtschaftsweise die 17 Punkte beispielsweise fast nie zusammenbringt. Der andere Betrieb, der schon viele Landschaftselemente hat, wird keinen Anreiz haben, daß er noch was dazu macht, aber er kann natürlich noch bei der Wirtschaftsweise optimieren. Abschließend hält er es allerdings für sehr unwahrscheinlich, daß jetzt plötzlich die 600.000 ausgeräumten Hektar in Niederösterreich wieder eingeräumt werden.

Regionalität

Eine Anmerkung befaßte sich mit den großen naturräumlichen Unterschieden Österreichs, die von intensiv genutzten bis zu sehr felsigen Flächen alles umfassen. Die Teilnahmeraten belegen recht deutlich, daß vorrangig eher die hügeligen und reich strukturierten Gebiete und die ganz steilen Gebiete am Programm teilnehmen. Hinsichtlich der Regionalisierung wäre es somit auch denkbar, daß man die Ökopunkte differenziert. Als Beispiel brachte er den Schnitzeitpunkt 10. Juni, der im Hochgebirge leichter einzuhalten ist, als in den Auenregionen der Donau.

Herr Mayrhofer führte hierzu an, daß das Ökopunktemodell im Jahr 1990 entworfen und dann ständig weiterentwickelt wurde. In den ersten drei Jahren wurden die Parameter, die für den Programmerfolg wichtig sind, ermittelt und getestet. Es gibt demnach nur einige Parameter, wo von Gebiet zu Gebiet differenziert wird, wie beispielsweise die Düngerausbringungszeiten und die Bodenbedeckung. In lockeren und sehr trockenen Gebieten wird aufgrund des größeren Erfolgsrisikos eine höhere Honorierung gewährt. Aber für die meisten Parameter erfolgt keine Differenzierung. In der Testphase sind auch alle landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebiete dabei gewesen. Als Ergebnis kam trotzdem ein relativ einheitlicher Punkteschlüssel heraus. Es wäre sicher etwas anderes, wenn es in Niederösterreich auch hochalpine Lagen gäbe, wo man dann zwischen 1., 2. und 4. Schnitt differenzieren müßte.

Verwaltungsaufwand

Ein weiterer Schwerpunkt in der Diskussion befaßte sich mit dem verwaltungsmäßigen Aufwand des Ökopunktemodells im Vergleich zu anderen Vertragsnaturschutzprogrammen oder auch dem ÖPUL.

Herr Mayrhofer bezifferte den Aufwand im Vergleich zu anderen Extensivierungsprogrammen als durchaus etwas höher. Denn zum einen muß pro Teilnahmezeitraum die Landschaft genau erhoben werden und zum anderen ist auch die Eingabe der notwendigen Daten, welche die Bauern liefern, sehr arbeitsintensiv.

Momentan beträgt der zusätzliche Verwaltungsaufwand im Ökopunktemodell bei einer Gesamtprämien-summe von rund 12 Mio. DM (80-90 Mio. öS) ca. 0,3 Mio. DM (2-2,5 Mio. öS) - also ca. 2-3 %. Die einmalige Landschaftserhebung beläuft sich auf ca. 1 % der Prämienzahlungen. Somit bewegt sich dieser Aufwand im Vergleich zu den anderen Vertragsnaturschutzprogrammen ungefähr in der gleichen Größenordnung.

Beim Aufwand bezüglich der schlagbezogenen Aufzeichnungen kommt es dem Ökopunktemodell sicher zugute, daß es nicht so perfektionistisch betrieben wird, wie vielleicht einige Programme in Deutschland. Die Entwicklung der Formulare umfaßt mittlerweile auch schon einen Zeitraum von 6 Jahren und es wird nur das Notwendigste abgefragt. Sie sind so formuliert, daß der Bauer mit einem Erläuterungsheft und mit der Möglichkeit einer einmaligen Schulung dieses auch fehlerlos und komplett selbständig machen kann. Die Formulare schickt er dann an die Eingabestelle, die die Dateneingabe vornimmt.

Herr Mayrhofer hält auch den Aufwand bei einem ganzflächigen Angebot für ein Großflächenprogramm wie dem ÖPUL, mit der vorhandenen Verwaltung für tragbar - beispielsweise unter Einbeziehung der Kammern.

Der Vertreter des österreichischen Landwirtschaftsministeriums stellte diesen Sachverhalt etwas anders dar. Er beurteilt den Aufwand als deutlich größer im Vergleich zu den anderen ÖPUL-Maßnahmen, weil die Ökopunkte spezifischer ausgestaltet sind. Bei jedem Schlag müssen die Aufzeichnungen über alle Bewirtschaftungsmaßnahmen über das ganze Jahr geführt werden, d.h. all das muß erfaßt werden und daraus müssen dann die Punkte berechnet werden.

Zudem fällt ja auch im Rahmen der allgemeinen Prüfung durch die AMA (Agrarmarkt Austria), die bei einem Mehrfachantrag alles erfaßt (also sowohl Flächen wie Maßnahmen) ein gewisser Aufwand an. Die Betriebe würden ja, auch wenn sie nicht an den Ökopunkten teilnehmen, ÖPUL-Prämien bekommen, d.h. man könnte genauso sagen, der dargestellte Verwaltungsaufwand im Ökopunktemodell beschränkt sich auf die Differenz, deren Höhe nicht beziffert werden kann.

Der Aufwand ist sicher ein Problem, insbesondere dann, wenn es zu einem Massenprogramm werden würde, allerdings ist es von der Konzeption her nicht als ein solches gedacht gewesen. Ein Grünlandgebiet in einem mit Landschaftselementen relativ reich ausgestatteten, eher kuppigten Gelände ist sicher die Idealregion für das Ökopunkteprogramm. In diesen Gebieten können die Ökopunkte sehr viel leisten und können sicherstellen, daß diese Betriebe dort erhalten bleiben. In anderen, besonders in intensiv genutzten, Gebieten ist es sicher schwieriger.

Kontrolle

Der Bauer füllt je Schlag ein Formular aus und führt die Aktivitäten, die er im Jahr durchgeführt hat, auf: Düngerart und -mengen, Pflanzenschutzmaßnahmen, Bodenbedeckung, Fruchtart usw.. Da die Berechnung der Ökopunkte auf Grundlage dieser schlag- und betriebsbezogenen Aufzeichnungen erfolgt, die vom Landwirt selbst geliefert werden, wurden von den Tagungsteilnehmern Bedenken bezüglich der korrekten Datenangabe und der schwierigen Kontrolle geäußert.

Herr Mayrhofer sah diese Bedenken als unbegründet an. Bei einigen Parametern wie der Schlaggröße, der Fruchtfolge und den Landschaftselementen ist seiner Meinung nach eine Kontrolle nicht notwendig, da

sie sich selber kontrollieren bzw. von externen Personen erhoben werden. Zudem hält er die Befürchtungen, daß die Landwirte falsche Angaben machen, für unbegründet. Als Beispiel führte er den Wirtschaftsdünger an. Der Bauer kann nicht einfach irgend etwas angeben, sondern durch die notwendigen Angaben zum Viehbestand, können über Bilanzierungen die schlagbezogenen Aufzeichnungen überprüft werden. Der Wirtschaftsdünger hat im Durchschnitt der Betriebe einen Anteil an den Gesamtdüngermengen von ungefähr 66 - 75 % - der Rest ist Mineraldünger oder sonstiges. Das heißt, wenn die Angaben über den Wirtschaftsdünger korrekt sind, stimmt auch die gesamte Düngung. Beim Mineraldünger können natürlich ein paar Kilogramm auf seinem Betrieb verschwiegen werden, aber das fällt nicht ins Gewicht. Gewisse Punkte kann man eben nicht kontrollieren.

Zusätzlich wies Herr Mayrhofer darauf hin, daß eine Berechnung der Langzeitwirkung beispielsweise von Mist, wie sie früher erfolgte, seit 1995 nicht mehr möglich ist. Bis dahin hat der Bauer die gleichen Schläge auch gleich numeriert; aber diese Art der Numerierung mußte aufgegeben werden. Jetzt kann theoretisch jeder Bauer jedes Jahr die Fläche anders numerieren. Dadurch kann dann aber der Stickstoffeinsatz vom Vorjahr nicht mehr verfolgt werden, und so entsteht hier ein kleiner Fehler. Darüber hinaus können die Bauern das Angebot der Beratung annehmen.

Der Vertreter des österreichischen Landwirtschaftsministerium führte hierzu weiter aus, daß die Ökopunkte, in Form der ökologisch wertvollen Flächen (quasi Vertragsnaturschutz im Sinne von Trockenrasen und Feuchtwiesen), von der AMA (Agrarmarkt Austria) auf die Größe der Fläche und auf die grobe Einhaltung der Bedingungen kontrolliert werden - zusätzlich aber auch noch vom Naturschutz, in Ergänzung zu dieser erstmaligen Feststellung. Die durchschnittliche Kontrollquote der AMA liegt bei 5 % und in Bezug auf eine fünfjährige Verpflichtungsdauer sind es bis zu 25 %. Die Wahrscheinlichkeit für den Landwirt, daß in der fünfjährigen Periode kontrolliert wird, ist somit relativ groß.

Einbindungsmöglichkeiten von naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen in den Vertragsnaturschutz - Beitrag aus einem Forschungsvorhaben an der Professur Projekt- und Regionalplanung der Justus - Liebig - Universität Gießen

SIEGFRIED BAUER, JENS-PETER ABRESCH, JENS STEINHOFF (Justus-Liebig-Universität Gießen)

1 Ausgangssituation

Landwirtschaftliche Nutzungen und deren Umweltfunktionen werden in den letzten Jahren in immer stärkerem Maße mit den Flächenansprüchen anderer wirtschaftlicher Aktivitäten konfrontiert. Als Folge kann eine zunehmende Flächenverknappung in ländlichen Gebieten festgestellt werden, einhergehend mit wirtschaftlich bedeutsamen Konflikten zwischen einzelnen Nutzungsinteressen, die auf eine gezielte Flächenbewirtschaftung essentiell angewiesen sind. Zu diesen zählen vor allem landwirtschaftliche Betriebe, Städte und Kommunen als Träger der Bauleitplanung und verschiedene Fachplanungen wie z.B. Straßenbau und Wasserwirtschaft.

Zur Lenkung der Flächennutzung stehen in der räumlichen Umweltplanung¹ unterschiedliche Steuerungsansätze zur Verfügung, welche in ihrem Zusammenwirken jedoch häufig nicht den unterschiedlichen Nutzungsansprüchen gerecht werden. In diesem Zusammenhang erscheint die Anwendungspraxis der Naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung besonders problematisch. Gemessen am Ziel der Eingriffsregelung, unvermeidbare Eingriffe möglichst gleichwertig zu kompensieren, kann der Vollzug nach allgemeiner Einschätzung bislang nicht als befriedigend eingestuft werden (vgl. SCHWEPPE-KRAFT 1994; DRÖSCHMEISTER 1995; WACHTER 1997; JESSEL 1998; DIERSSEN & RECK 1998).

Seitens der Naturschutzadministration wird daher zunehmend verlangt, die Wirksamkeit der Eingriffsregelung durch eine Vereinfachung und Flexibilisierung der Verfahrensabläufe zu verbessern.

Eine Reihe spezieller Problemstellungen der Eingriffsregelung zeigen sich im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Nutzungen. Einerseits stellt die Landwirtschaft, da sie aufgrund ihrer Umwelteffekte (KNAUER 1993; SRU 1996) entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung von Natur und Landschaft nimmt, einen substantiellen Planungsgegenstand der Eingriffsregelung dar. Andererseits steht bisher die Frage offen, ob durch die Einbeziehung von möglichen Naturschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe in Eingriffs-Ausgleichs-Planungen eine insgesamt höhere Naturschutzwirksamkeit in der Vollzugspraxis erreicht werden kann (ABRESCH, BAUER & HUMMELSHEIM 1997).

Veranlaßt durch das am 01.01.1998 in Kraft getretene BauRoG wurden in der letzten Zeit bereits unterschiedliche planerische Optionen zur Eingriffsregelung mit dem Ziel eines wirksameren Maßnahmenvollzuges diskutiert (MITSCHANG 1997; MÜLLER-PFANNENSTIEL et al. 1998). Unter dem hier gestellten Thema wird ein ergänzender Beitrag in die laufende Diskussion über den Vollzug der Eingriffsregelung eingebracht, welcher sich gezielt auf die Ebene der Ausführung von Kompensationsmaßnahmen richtet. Im folgenden sollen Lösungsansätze für eine Effektivierung im Vollzug von Kompensations-

¹ Wichtige Ansätze sind aus naturschutzpolitischer Sicht die Landschaftsplanung, die Eingriffs-Ausgleichsregelung und die Schutzgebietsausweisungen. Agrarpolitisch sind besonders die Agrarumweltprogramme, die Agrarstrukturförderung und die Einzelbetriebliche Beratung relevant.

erfordernissen unter Einbeziehung landwirtschaftlicher Betriebe aufgezeigt werden.

Der vorliegende Beitrag enthält keine abgeschlossenen Untersuchungsergebnisse, sondern zeigt den Bearbeitungsstand aus einem laufenden Forschungsprojekt an der Professur Projekt- und Regionalplanung der Justus-Liebig-Universität Gießen zum Themenfeld Landwirtschaft und Eingriffsregelung auf. Die Untersuchungen erfolgen unter spezieller Berücksichtigung der Verhältnisse im Lande Nordrhein-Westfalen. Dabei werden erste Ergebnisse aus einer praktischen Erprobung des Ansatzes vorgestellt.

2 Spezielle Problemstellung Landwirtschaft - Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Aus der speziellen Sichtweise landwirtschaftlicher Flächennutzungen erscheinen insbesondere folgende Problemstellungen und Handlungsdefizite in der aktuellen Vollzugspraxis der Eingriffsregelung bedeutend:

Flächenverfügbarkeit für Kompensationsmaßnahmen

Im praktischen Vollzug der Eingriffsregelung steht das Problem der Flächenverfügbarkeit für naturale Kompensationsmaßnahmen im Zentrum der Planungsüberlegungen. Häufig weisen bereitgestellte Flächen, die mit verfügbaren Finanzmitteln am Bodenmarkt erworben werden können, nur zufällig die zur Kompensation erforderliche Funktionalität auf (vgl. HEMPEN, KRÜGER & MÖNNECKE 1992; PETERS 1993).

Die Landwirtschaft als Hauptflächenbereitsteller ist von Eingriffsvorhaben in mehrfacher Hinsicht betroffen. Bei der Realisierung von z.B. Siedlungs- oder Straßenbauvorhaben gehen landwirtschaftliche Nutzflächen häufig sowohl unmittelbar durch die Baufläche als auch durch Kompensationsmaßnahmen des Naturschutzes verloren. Die Verfügbarkeit von Kompensationsflächen und damit die Wirksamkeit der Eingriffsregelung wird zudem häufig durch eigenstumsrechtliche Probleme der Beteiligten erheblich eingeschränkt.

Sicherstellung der Pflege von Kompensationsflächen

Werden Flächen für Kompensationszwecke des Naturschutzes bereitgestellt und damit nach konventioneller Praxis zunächst anderen Flächennutzungen entzogen, ergibt sich regelmäßig das Problem einer langfristig gesicherten Entwicklungs- und Erhaltungspflege der Flächen. Der Träger von Eingriffen ist in der Regel nur für eine Gewährleistungsfrist von 3-5 Jahren für die Pflege verantwortlich.

Nach Ablauf dieser Gewährleistungsfrist ist die naturschutzfachliche Kontrolle der Kompensationsfläche in der Praxis häufig ungeklärt² und damit die eigentliche Kompensation gefährdet (vgl. REINHART 1995)

Berücksichtigung landwirtschaftlicher Betriebe und ihrer Naturschutzpotentiale

Bei der üblichen Vorgehensweise der Eingriffs-Ausgleichs-Planungen werden die ökologischen Standortpotentiale des Eingriffsraumes zugrunde gelegt und davon ausgehend Kompensationsmaßnahmen³ abge-

² Eine Erfolgskontrolle festgesetzter Kompensationsmaßnahmen ist durch die Naturschutzgesetzgebung nicht vorgeschrieben.

³ Die Kompensation erfolgt üblicherweise in der Form investiver Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, z.B. durch die Herstellung von Gehölzanpflanzungen, Streuobstwiesen, Feuchtbiotopen etc.

leitet, die im Regelfall auf ökologisch weniger bedeutsamen, landwirtschaftlichen Flächen durchgeführt werden. Üblicherweise gehen die beanspruchten Flächen als Pflegeflächen des Naturschutzes für die landwirtschaftliche Nutzung verloren. Eine entsprechende Anrechnung von Naturschutzpotentialen, welche die Betriebe durch eine naturschutzorientierte Nutzung der betreffenden Standorte ermöglichen, ist im bisherigen System der Eingriffs-Ausgleichs-Planung nicht vorgesehen (vgl. ABRESCH, BAUER & HUMMELSHEIM 1997).

Räumlich-funktionaler Zusammenhang von Kompensationsmaßnahmen

Kennzeichnend für die gegenwärtige Vollzugspraxis der Eingriffsregelung sind die überwiegend unabhängig voneinander realisierten Kompensationsmaßnahmen aus den unterschiedlichen Fachplanungen. Dadurch kommt es häufig zu einem Nebeneinander von isolierten Maßnahmenflächen, deren Naturschutzwirksamkeit zunehmend angezweifelt wird. Ein räumlich wie funktional engerer Verbund einzelner Kompensationsmaßnahmen innerhalb geeigneter Flächenkulissen erscheint besonders angezeigt, um die Naturschutzwirksamkeit von Einzelmaßnahmen zu erhöhen. Die Verfügbarkeit geeigneter Flächen ist jedoch nach derzeitiger Praxis aufgrund fehlender planerischer Einbindung der Flächennutzer häufig der begrenzende Faktor (HOPPENSTEDT & RUNGE 1998).

3 Lösungsansatz: Vertragsnaturschutz als Komponente im Vollzug der Eingriffsregelung

Ausgehend von den gekennzeichneten speziellen Problemlagen zielen die folgenden konzeptionellen Überlegungen auf neue Ansätze in der Vollzugspraxis der Eingriffsregelung unter Einbeziehung landwirtschaftlicher Betriebe und ihrer Naturschutzpotentiale.

Neben dem konventionellen Maßnahmenvollzug (Erwerb von Flächen und Realisierung investiver Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege) kann eine definierte, naturschutzorientierte Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen als Kompensation von Eingriffen ausgestaltet werden. Diese wird im folgenden als **produktionsintegrierte Kompensation** bezeichnet.

Vertragsnaturschutz als Umsetzungskomponente in der Eingriffsregelung

Dem vorgestellten Lösungsansatz liegt die Überlegung zugrunde, daß eine mögliche Einbindung landwirtschaftlicher Betriebe bei der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen nur auf der Basis freiwilliger, vertraglicher Vereinbarungen mit den Betrieben erfolgen kann.

Eine Einbeziehung des Vertragsnaturschutzes in die Maßnahmenumsetzung der Eingriffsregelung erscheint aufgrund folgender Argumente vorteilhaft:

Akzeptanz der landwirtschaftlichen Betriebe

Die aktuelle Vertragsnaturschutzpraxis im Lande weist eine allgemein hohe Nachfrage der im einzelnen angebotenen Programme⁴ durch die Landwirtschaft aus (vgl. WOIKE 1998). Dies kann als Nachweis dafür gelten, daß eine ausreichende Akzeptanz und Kenntnis des Vertragsnaturschutzes seitens der Be-

⁴ Programmangebote nach der EU-Verordnung (EWG) 2078/92 im Rahmen der sog. Basisprogramme der flankierenden Maßnahmen und im Rahmen der gebietsspezifischen Länderprogramme

triebe vorliegt. Daraus bietet sich auch bei möglichen Vertragsabschlüssen zur Durchführung von Kompensationsmaßnahmen der Vorteil, daß auf bekannte und erprobte Vertragsnaturschutzmodelle zurückgegriffen werden kann.

Sicherstellung von Pflegemaßnahmen

Wie oben bereits dargestellt, ergibt sich in der konventionellen Praxis der Eingriffsregelung regelmäßig das Problem einer langfristig gesicherten Pflege und Erhaltung der Kompensationsflächen. Durch vertragliche Vereinbarungen über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen innerhalb der landwirtschaftlichen Produktion können die Naturschutzflächen dauerhaft gesichert und entwickelt werden.

Vertragsnaturschutz für den Biotop- und Artenschutz

Die Extensivierungsförderung im Rahmen des Vertragsnaturschutzes (s. Fußn. 5) kann insbesondere bei der Sicherung und Entwicklung des Bestandes von Tier- und Pflanzenarten, die als regionaltypisch besonders bedeutend oder als schutzwürdige, gefährdete Arten eingestuft sind, eindeutige Erfolge vorweisen (vgl. WOIKE 1998; BRONNER, OPPERMAN & RÖSLER 1997). Eine explizite Verwendung von Vertragsnaturschutzmodellen im Rahmen der Eingriffsregelung kann daher die Möglichkeit bieten, kompensatorische Wertentwicklungen spezieller Biotoptypen (z.B. Extensivgrünland, Feldraine, Ackerandstreifen) und ihres Arteninventares mit höherer Wirksamkeit als in der konventionellen Kompensationspraxis zu realisieren.

Praktische Ausgestaltung des Lösungsansatzes

Um ein praxisgerechtes Konzept für eine Einbindung landwirtschaftlicher Betriebe in den Vollzug der Eingriffsregelung vorbereiten zu können, erscheinen verschiedene Handlungsbausteine notwendig. Diese haben spezielle Lösungsansätze aus naturschutzbezogener, rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Sichtweise zum Inhalt und werden nachfolgend dargestellt.

Bewertung von Kompensationsleistungen der Landwirtschaft

Zunächst sind mögliche Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung zu definieren. Zu diesem Zweck können verschiedene in Nordrhein-Westfalen anerkannte Arbeitshilfen zur Eingriffs-Ausgleichs-Ermittlung in Verbindung mit den zugrunde liegenden Biotoptypenschlüsseln⁵ herangezogen werden (s. MINISTERIUM FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT NRW 1986; MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU NRW 1996); LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND 1991). Diese enthalten u.a. Konventionsvereinbarungen über die Bewertung typischer Eingriffstatbestände (Eingriffsprofile der hauptsächlichen Eingriffsvorhaben und betroffenen Landschaftsfunktionen) und daraus abgeleiteter, tragfähiger landschaftspflegerischer Kompensationsmaßnahmen.

Den Konventionen können u.a. Aussagen über unterschiedliche, an landwirtschaftliche Nutzungen gekoppelte Kompensationsmaßnahmen und deren Funktionalität im Hinblick auf bestimmte Eingriffstatbestände entnommen werden.

⁵ Referenzgrundlage ist der Biotopschlüssel der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung (LÖBF) Nordrhein-Westfalen

In einem weiteren Schritt werden die einschlägigen Agrarumweltprogramme des Landes herangezogen. Die öffentliche Nachfrage nach landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirte kann hier als Nachweis dafür gelten, daß über den Leistungscharakter der honorierten Maßnahmen ein ausreichender gesellschaftlicher Konsens besteht. Die überwiegende Zahl der Kreise des Landes hat die einzelnen Förderatbestände bereits auf der Grundlage bestehender Kulturlandschaftsprogramme spezifiziert (vgl. REMBIERZ 1998).

Als Ergebnis können Maßnahmenbenennungen aus den Agrarumweltprogrammen in Nordrhein-Westfalen und den im Lande verwendeten Konventionen zur Eingriffs-Ausgleichs-Ermittlung herangezogen werden, die als gemeinsamer Ausgangspunkt für die Ableitung von Kompensationsmaßnahmen mit der Landwirtschaft dienen. Davon ausgehend werden zunächst folgende konkrete Maßnahmen der weiteren Bearbeitung zugrunde gelegt:

Umwandlung von Acker mit extensiver Grünlandfolgenutzung,
Folgenutzung von Wirtschaftsgrünland als extensiv gepflegte Feuchtwiese
Anlage von Saumstreifen auf Acker (Mindestbreite 6 m),
Anlage von Ackerrandstreifen

Bewertung von Kompensationsleistungen auf der Grundlage von Biotopwertverfahren

Der kompensatorische Wertgewinn bei landschaftspflegerischen Leistungen der Landwirtschaft ergibt sich aus der Differenz des Biotopwertes bei ordnungsgemäßer landwirtschaftlicher Bewirtschaftung mit dem Biotopwert bei definierten Landschaftspflegeleistungen durch den landwirtschaftlichen Betrieb, wobei die Landschaftspflegeleistungen so zu definieren sind, daß sie zur Wiederherstellung von örtlich beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes beitragen.

Am Beispiel der in Nordrhein-Westfalen anerkannten Biotopwertverfahren (s.o.) erscheint eine Quantifizierung vorhandener Naturschutzpotentiale der Landwirtschaft (Leistungen für den Schutz des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes) sowie der Kompensationspotentiale landschaftspflegerischer Leistungen der Landwirtschaft direkt realisierbar.

Die nachfolgende tabellarische Zusammenstellung zeigt beispielhaft Biotopwertsteigerungen auf, die durch landwirtschaftliche Betriebe realisierbar sind, ohne daß die entsprechenden Flächen aus der Produktion fallen. Die Aufstellung verdeutlicht, daß hohe potentielle Wertentwicklungen von landwirtschaftlichen Biotoptypen unter der Voraussetzung einer regelmäßigen, definierten Nutzung erreicht werden können, die in ihrem Umfang mit potentiellen Biotopwertentwicklungsspannen von konventionellen landschaftspflegerischen Kompensationsmaßnahmen vergleichbar sind. Der Auswertung liegen zwei der oben genannten, in Nordrhein-Westfalen weithin praktizierten Bewertungsverfahren zugrunde.

Tab. 1: Biotopwertentwicklung durch produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen der Landwirtschaft und durch konventionelle landschaftspflegerische Maßnahmen

Kompensationsleistung	Kennzeichnung als Biotoptyp / Code		Biotopwertgewinn ^c (Aufwertungsspanne)	
	BLP ^a	LVR ^b	BLP ^a	LVR ^b
Produktionsintegrierte Maßnahmen				
Extensivacker in Anlehnung an das Ackerwildkräuterprogramm NRW	5.1	Ha 2	40 %	23 %
Entwicklung von Extensivgrünland aus Acker in Anlehnung an das Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) Kreis Herford, Anl. 1.1, Nr. 2 bb)	3.3; 3.5	EB 11	50 %	37 %
Saumstreifen in Anlehnung an KULAP Kreis Herford, Anl. 1.2, Nr. 9c)	3.3;3.5	CG 1	50 %	45 %
Konventionell durchgeführte Maßnahmen				
Gehölzanpflanzung mit bodenständigen Gehölzen	8.1	BA 12	40 %	39 %
Laubholzaufforstung mit bodenständigen Gehölzen	6.6	AQ 1	40 %	59 %
Anlage einer Streuobstwiese (Pfleagemahd 1x/Jahr)	3.6	HK 21	50 %	31 %
Natürliche Entwicklung von Wildkrautflächen	5.1	HP	40 %	40 %

(Quelle: Eigene Erhebungen aus den genannten KULAP-Programmen und Biotopwertverfahren)

a BLP: Landesregierung Nordrhein-Westfalen (1996): Arbeitshilfe zur Bewertung von Eingriffen in der Bauleitplanung. Die Biotopkennzeichnung basiert auf einem vereinfachten Biotopschlüssel der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung (LÖBF) Nordrhein-Westfalen.

b LVR: Landschaftsverband Rheinland (1991): Dem Bewertungsverfahren liegt der Biotopschlüssel der (LÖBF) Nordrhein-Westfalen zugrunde.

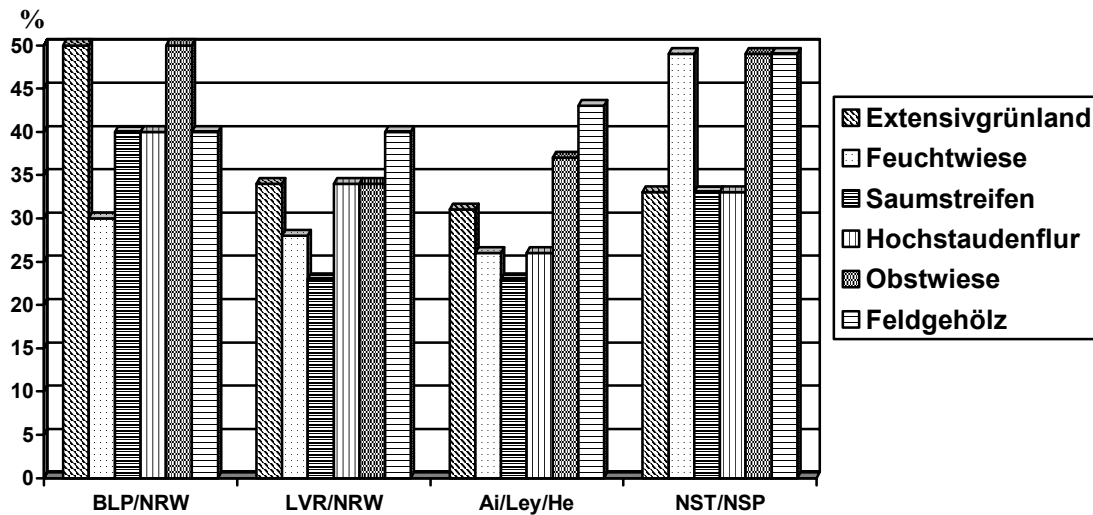
c Biotopwertgewinn: Ökologischer Wertzuwachs durch die Kompensationsmaßnahme nach max. 30 Jahren. Dargestellt ist die Aufwertungsspanne in % gegenüber der Vornutzung der Kompensationsfläche als konventionell genutzter Acker. Die Werte beruhen auf den Angaben der vorgenannten Biotopwertverfahren.

In diese Auswertung wurden ergänzend zwei weitere Biotopwertverfahren einbezogen, welche in den Ländern Hessen und Niedersachsen verbreitet Anwendung finden (s. AICHER & LEYSER 1991; NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG 1996). Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Abbildung dargestellt. Die vergleichende Gegenüberstellung hat nicht zum Ziel, mögliche Vorzüge oder Schwächen der einzelnen Eingriffsbewertungsverfahren zu diskutieren. Vielmehr soll lediglich das Argument untermauert werden, daß

- auf der Grundlage der in verschiedenen Bundesländern praktisch angewendeten Biotopwertverfahren zur Eingriffsregelung Quantifizierungen von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen sinnvoll durchgeführt werden können
- ökologische Wertentwicklungen durch produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen der Landwirtschaft erzielt werden können, die - unabhängig von den örtlich-funktionalen Anforderungen - mit

den potentiellen Biotopwertentwicklungsspannen von konventionellen landschaftspflegerischen Kompensationsmaßnahmen vergleichbar sind.

Abb. 1: Ökologischer Wertzuwachs durch Kompensationsmaßnahmen mit ausgewählten Biotoptypen



Angabe des Biotopwertes in % der maximal möglichen Wertentwicklung

Ausgangsnutzung: konventionell genutzter Acker

(Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der genannten Biotopwertverfahren)

Produktionsintegrierte Maßnahmen: Entwicklung von Extensivgrünland, Entwicklung von Feuchtwiesen aus Wirtschaftsgrünland, Anlage von Saumstreifen (Mindestbreite 6 m).

Konventionelle landschaftspflegerische Maßnahmen: Entwicklung von Hochstaudenfluren, Anlage von Streuobstwiesen, Anlage von Feldgehölzen mit standortgerechten, heimischen Arten. Die Vornutzung der Kompensationsfläche ist (außer bei Feuchtgrünland) konventionell genutzter Acker mit mittlerer Nährstoffversorgung, Feuchtestufe frisch.

BLP/NRW: MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU NRW (1996): Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft. Arbeitshilfen für die Bauleitplanung. Düsseldorf.

LVR/NRW: LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND - STRASSENBAU - (1991): Methode zur ökologischen Bewertung von Biotoptypen. Köln. (Gutachter: Froelich und Sporbeck)

Ai/Ley/He: AICHER, K.; LEYSER, T. (1991): Biotopwertverfahren - Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz, Wiesbaden.

NST/NS: NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (1996): Arbeitshilfe zur Ermittlung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung. Hannover.

Räumliches Maßnahmenkonzept

Auf der Grundlage der Eingriffs-Ausgleichsbilanzierung sind im Rahmen der vorbereitenden Planungen zunächst mögliche produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen neben konventionellen landschaftspflegerischen Maßnahmen nach Art (qualitativer Ansatz), konkreter Lage (räumlicher Ansatz) und Umfang (quantitativer Ansatz) zu benennen. Hierbei sollte eine räumliche Verzahnung von Maßnahmen unter besonderer Berücksichtigung örtlicher Biotopvernetzungsfunktionen angestrebt werden (vgl. u.a. LANA 1996). Um entsprechende Maßnahmen- und Funktionskomplexe realisieren zu können, wird eine Bildung von **Flächenkulissen**⁶ vorgeschlagen.

Es geht hierbei um eine planerische Festlegung und Abgrenzung der Maßnahmen, welche räumlich-funktional besonders geeignet sind und standörtlich hohe kompensatorische Wirkungen entfalten können.

Ansatz zur ökonomischen Bewertung von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen der Landwirtschaft

Aus einzelbetrieblicher Perspektive können Leistungen durch produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen auf betriebseigenen Flächen anhand von Deckungsbeitragsbewertungen näher gefaßt werden. Es geht um die Frage, zu welchen Honorarsätzen bei rationaler landwirtschaftlicher Betriebsführung die landschaftspflegerischen Leistungen wettbewerbsfähig erbracht werden können.

Entsprechende Kalkulationen erfolgten bereits in zwei Beispielgemeinden in Hessen (vgl. ABRESCH, BAUER & HUMMELSHEIM 1997) und bilden eine wichtige Grundlage für diese Untersuchung. Als Vergütungsansatz für Leistungen durch produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen werden daher zunächst die notwendigen Beträge zum Ausgleich entstehender Deckungsbeitragsverluste kalkuliert. Anhand exemplarisch ausgewählter Extensivierungsmaßnahmen in einer intensiven Ackerbauregion werden folgende Deckungsbeitragsverluste unterstellt:

Umstellung von konventioneller Ackernutzung in extensive Frischwiesen (Deckungsbeitrag für extensive Grünlandnutzung von 500,- DM unterstellt)	rd. 1.100,- DM/ha
--	-------------------

Anlage und Unterhaltung von Feldrainen, Breite 2m, Mahd 1x/Jahr (kompletter Ertragsverlust unterstellt, zusätzlich wird eine Pflegepauschale von 200,- DM/ha angenommen)	rd. 144,- DM/ha
--	-----------------

Ackerschonstreifen und -flächen in der Bewirtschaftung (extensive Bewirtschaftung auf 5m breiten Streifen; kompletter Ertragsverlust unterstellt)	rd. 311,- DM/ha
---	-----------------

In der nachfolgenden Ergebnisdarstellung (s. Kap. 4) aus einer weiteren praktischen Erprobung werden die kalkulatorischen Ansätze weiter ausgeführt.

⁶ Im Rahmen einer landwirtschaftlichen Expertentagung vom 03.03.1997 zum Thema „Eingriffsregelung und Landwirtschaft“, veranstaltet an der Justus-Liebig-Universität von der Professur für Projekt- und Regionalplanung, wurde ein Grundkonzept der Gebietskulissen für Kompensationsmaßnahmen am Beispiel einer Straßenbauplanung vorgestellt. Tagungsbericht der Professur für Projekt- und Regionalplanung vom 04.03.1997.

Finanzielle Abwicklung von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen

Wie in der bisherigen Praxis können Landschaftspflegeleistungen im Rahmen der Bauausführung öffentlich ausgeschrieben werden. Auf diese öffentliche Nachfrage können die landwirtschaftlichen Betriebe eigene Flächen einbringen, um darauf die nachgefragten Landschaftspflegeleistungen selbst zu realisieren. Finden sich anbietende landwirtschaftliche Betriebe, so kann ein Vertrag abgeschlossen werden, ähnlich den bekannten Vertragsnaturschutzmodellen, wobei die Vertragsdauer jedoch zwischen 25 und 30 Jahren liegen sollte.

Für das vorgeschlagene Vertragsnaturschutzmodell mit langen Laufzeiten besteht die Notwendigkeit besonderer Finanzierungswege, insbesondere bei einer Vertragsabwicklung innerhalb öffentlicher Haushalte. Vorgeschlagen wird hierzu eine Fondsmodell. **Zweckgebundene** Gelder für Pflegeleistungen der Landwirte sollen dabei zunächst in einen speziellen Landschaftspflegefonds abgeführt werden. Der Fonds kann z.B. als Stiftungsmodell treuhänderisch verwaltet werden. Einschlägige Organisationsmodelle liegen aus den Landschaftspflegeverbänden bereits vor (vgl. KTBL 1997).

Ziel dieses Modells ist es, aus den eingehenden Beträgen in den Landschaftspflegefonds vorrangig **nur die Zinserträge** zur Realisierung von Kompensationen heranzuziehen. Die Verträge mit den Landwirten könnten dann langfristig aus dem Fonds gespeist werden. Im Zusammenhang mit den oben genannten Modellrechnungen in zwei Gemeinden in Hessen konnte bereits gezeigt werden, daß bei einer Finanzierung der Landschaftspflegeleistungen der Landwirtschaft nach dem beschriebenen Fondsmodell ein Wertausgleich im Sinne der Eingriffsregelung realisierbar erscheint.

Hinsichtlich der Finanzierung sind z.B. auf kommunaler städtebaulicher Ebene vertragliche Regelungen mit zukünftigen Grundstückseigentümern vorstellbar, um die zur Speisung des Fonds erforderlichen Geldmittel aufzubringen.

Ein entscheidender Vorteil des Lösungsansatzes in der Eingriffsregelung ist darin zu sehen, daß über die Verwendung von Geldmitteln aus dem vorgeschlagenen Fonds langfristig deutlich mehr Naturschutzeffekte erzielbar sind, als in der aktuellen Praxis der Instrumentenanwendung.

4 Piloterprobung

Die mögliche Durchführung von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen mit landwirtschaftlichen Betrieben wird derzeit am Beispiel der Bauleitplanung einer Kommune im Kreis Herford, Nordrhein-Westfalen, erprobt. Das Vorhaben führt die Professur Projekt- und Regionalplanung in enger Zusammenarbeit mit den örtlichen Experten seitens der beteiligten Kommune, der landwirtschaftlichen Vertreter und der zuständigen Kreisnaturschutzbehörde durch. Ziel der Erprobung ist es, Wege zur praktischen Handhabung und Administrierbarkeit der oben skizzierten Lösungsansätze aufzuzeigen.

Innerhalb des Pilotvorhabens konnte im Jahre 1998 ein Ansatz zur rechtlichen und finanziellen Durchführung von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen mit landwirtschaftlichen Betrieben entwickelt werden. Die Kommune hat bereits eine entsprechende Beschlußgrundlage geschaffen, um Ausführungen von Maßnahmen, ausgehend von dem entwickelten Modell, an landwirtschaftliche Betriebe zu vergeben. Eine Vergabe ist in 1999 beabsichtigt. Leistungsvereinbarungen mit landwirtschaftlichen Betrieben sollen in Anlehnung an bekannte Vertragsformen im Vertragsnaturschutz ausgestaltet und abge-

geschlossen werden. Die Maßnahmen sollen ausschließlich auf landwirtschaftlichen Privatflächen durchgeführt werden, Grunderwerb ist nicht vorgesehen.

Die Ergebnisse der Erprobung sollen in die Anwendungspraxis der Eingriffsregelung in der Kommune übernommen und dort insbesondere Vorteile durch langfristige Möglichkeiten der Pflegeabsicherung von Kompensationsflächen bringen.

Rahmenkalkulation für das Erprobungsmodell

Den nachstehenden Berechnungen liegen örtliche naturschutzplanerische Vorgaben und landwirtschaftliche Betriebskalkulationen, gemittelte Kostensätze für praxisübliche kommunale Landschaftspflegemaßnahmen sowie aktuelle Erfahrungssätze für landwirtschaftliche Maschinenring-Arbeiten in Westfalen (KTBL 1998) zugrunde. Weiterhin sind Wertminderungen der landwirtschaftlich produktionsintegrierten Grünlandfläche berücksichtigt. Bei der Biotopwertermittlung wurde auf das in der Kommune verwendete Bewertungsverfahren der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (s.o.) zurückgegriffen.

Die nachfolgende Rahmenkalkulation zeigt das **Verhältnis von Naturschutzertrag und Kosten einer produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahme** am Beispiel einer Grünlandextensivierung auf (Laufzeit 25 Jahre) und stellt die entsprechenden Ergebnisse einer Maßnahmendurchführung nach üblicher Landschaftspflegepraxis gegenüber.

Es wird deutlich, daß bei dem vorgestellten **produktionsintegrierten** Modell Gesamtkosten von **5,50 DM/m²** (hinzu kommen Ersterstellungskosten 0,30 DM/m²) zur Realisierung der erforderlichen ökologischen Gesamtwertsteigerung entstehen. Bei bisher **üblicher Landschaftspflegepraxis** entstehen Gesamtkosten von **8,80 DM/m²**, bezogen auf eine Maßnahmenlaufzeit von 25 Jahren (hinzu kommen Ersterstellungskosten 0,60 DM/m²).

Ein wesentlicher Vorteil des Modelles liegt darin, daß a) verfügbare Mittel für die Kompensation nicht zu großen Teilen in den Grunderwerb fließen und b) eine Finanzierung der Maßnahmen allein aus den Kapitalerträgen eines Fonds erfolgen kann. Der Kapitalstock steht dem Naturschutz auch nach 25 Jahren weiter für Landschaftspflegemaßnahmen zur Verfügung.

Abb. 2: Verhältnis von Naturschutzertrag und Kosten einer Grünlandextensivierung als Kompensationsmaßnahme

Maßnahmendurchführung nach üblicher Landschaftspflegepraxis (Kostenkapitalisierung über 25 Jahre) Kostenangaben in DM / m²		Produktionsintegrierte Maßnahmendurchführung (Fondsmodell, zeitlich unbegrenzt) Kostenangaben in DM / m²	
Kosten für Grunderwerb	6,00 DM/m ² ^a	Kosten für Grunderwerb	- - - ^b
		Landwirtschaftliche Bruttogewinnminderung (0,20 DM/m ² /Jahr)	4,00 DM/m ² ^c
Kosten für Dauerpflege und Sicherung über 25 Jahre	2,80 DM/m ² ^d	Fondseinlage für Inflationswertausgleich	0,60 DM/m ² ^e
		Fondseinlage für Ausgleich Verkehrswertminderung	0,90 DM/m ² ^f
Maßnahmenkosten gesamt (ohne Ersterstellung)	8,80 DM/m² ^g	Fonds-Kapitaleinlage gesamt	5,50 DM/m² ^g
– realisierbarer Kompensationsumfang (gegenüber Fondsmodell)	6.137 m ² Fläche ^g	– davon realisierbarer Kompensationsumfang	10.000 m ² Fläche ^g
– davon realisierbarer Biotopwertgewinn ^h	30.685 Punkte	– davon realisierbarer Biotopwertgewinn	50.000 Punkte
Kosten für Ersterstellung ⁱ	0,60 DM/m ²	Kosten für Ersterstellung	0,30 DM/m ²

Erläuterungen zur Abbildung 2:

- a:** mittlerer Bodenpreis für Ackerflächen mit hohem Ertragsniveau.
- b:** Maßnahmendurchführung auf landwirtschaftlichen Privatflächen, Grunderwerb ist nicht vorgesehen.
- c:** Bei produktionsintegrierter Maßnahmendurchführung wird eine landwirtschaftliche Bruttogewinnminderung von 1.500 DM/ha kalkuliert, wenn eine Umstellung von konventionell genutztem Acker auf Extensive Grünlandnutzung erfolgt. Der Aufwand für zusätzliche Pflegeerfordernisse, um die langfristige Biotopwertentwicklung zu sichern, wird mit 500 DM/ha kalkuliert. Zusatzaufwendungen sind u.a. durch zusätzlich erforderliches Aufbringen von samenhaltigem Grasaufwuchs zur Vegetationssteuerung und durch Mahd von Hand in besonders sensiblen Biotopbereichen zu berücksichtigen. Der erforderliche Fonds-Einlagebetrag beträgt somit 4 DM/m² bei 5 % Verzinsung.
- d:** Unterhaltungsaufwand bei üblicher Landschaftspflegepraxis von 0,16 DM/m²/Jahr (für Pflegemahd 1x/Jahr einschl. Aufwand für Abfuhr und Verwertung des Mähgutes, sowie zusätzlichem, periodisch anfallendem Pflegeaufwand; Kostenermittlung nach den regionalen Sätzen landwirtschaftlicher Maschinenringe), zzgl. Kostenzuschlag von 0,03 DM/m² für Inflationswertausgleich über den Vertragszeitraum. Bei Gesamtkosten von 0,19 DM/m² und Verzinsung 5 % beträgt der Rentenbarwert 2,80 DM/m² über den Zeitraum von 25 Jahren.
- e:** Zur Berücksichtigung des Inflationswertausgleiches wird ein Kostenzuschlag von gesamt 0,03 DM/m² in den Fonds einberechnet. Es sollen vertragliche Anpassungen der Beträge im Abstand von 5 Jahren möglich sein. Bewertungsgrundlage ist der Preisindex für Lebenshaltung der letzten 10 Jahre in Nordrhein-Westfalen.
- f:** Als Folge der Extensivierungsmaßnahme (Vornutzung Acker) wird eine Verkehrswertminderung von 3 DM/m² kalkuliert, auf deren Ausgleich der Flächeneigentümer nach Ablauf des Vertrages Anspruch hat. Somit müssen 0,90 DM/m² einmalig in den Fonds eingezahlt und über die Laufzeit von 25 Jahren verzinst werden.
- g:** Es ist ein Fonds-Kapitaleinsatz von 5,50 DM/m² (ohne Ersterstellung) erforderlich, um 1 ha Extensivgrünland als produktionsintegrierte Maßnahme theoretisch zeitlich unbegrenzt aus den jährlichen Zinserträgen finanzieren zu können. Im Vergleich würden nach üblicher Landschaftspflegepraxis Kosten von 8,80 DM/m² anfallen. Hierdurch könnten Kompensations-Pflegeflächen von ca. 0,61 ha über einen Zeitraum von 25 Jahren finanziert werden.
- h:** Ökologische Aufwertung durch Entwicklung von Extensivgrünland auf Acker entspricht einem Wertäquivalent von 50.000 Punkten, bezogen auf eine realisierbare Fläche von 1 ha (zugrunde liegt das Bewertungsverfahren für die Bauleitplanung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1996). Die nach den Bedingungen der üblichen Praxis realisierbare Fläche von ca. 0,61 ha entspricht einem Wertäquivalent von 30.685 Punkten.
- i:** Aufwand zur Ersterstellung der Fläche nach üblicher Landschaftspflegepraxis: Investivkosten für Grünlandentwicklung auf Ackerfläche einschl. Bodenvorbereitung (0,25 DM/m²), Saatgutmischung und Einsaat (0,25 DM/m²) und Erstellungspflege (0,10 DM/m²). Kostenermittlung nach den regionalen Sätzen landwirtschaftlicher Maschinenringe. Der entsprechende Aufwand bei der Ersterstellung im Rahmen einer produktionsintegrierten Grünlandextensivierung wird mit 0,30 DM/m² kalkuliert.

5 Fragestellungen in der weiteren Untersuchung

Mit dem vorgestellten Lösungsansatz sollen grundlegende Handlungsmöglichkeiten der Durchführung produktionsintegrierter Kompensationsmaßnahmen in einem Vertragsnaturschutzmodell aufgezeigt werden. Gegenüber der bisherigen Anwendungspraxis sind als wesentliche Vorteile erkennbar:

- Durchgängige Bewertung landwirtschaftlicher Leistungen für Naturschutz und Landschaftspflege zwischen Vertragsnaturschutz und Eingriffs-Ausgleichsplanungen
- Neue Perspektiven im Vertragsnaturschutz durch Vertragsmodelle innerhalb der Eingriffsregelung, Bedeutungszunahme als langfristige Einkommenskomponente für landwirtschaftliche Betriebe
- Entschärfung der Problematik von Landschaftspflegeflächen als Folge von Naturschutzerfordernissen der Eingriffsregelung, gesteigerte Akzeptanz landwirtschaftlicher Betriebe gegenüber Naturschutzerfordernissen
- Entschärfung von Flächennutzungskonflikten für die Betriebe auf der Kompensationsseite; Erhaltung von landwirtschaftlichen Produktionspotentialen
- Ökonomische Effizienzgewinne für den Naturschutz bei einem Fonds-Finanzierungsmodell gegenüber der aktuellen Praxis bei der Kompensation von Eingriffen

Es stellen sich aber eine Reihe weiterer Fragen, wobei zunächst eine Klärung folgender Zusammenhänge besonders bedeutsam erscheint:

Vertragsausgestaltung und Situation nach Vertragsende

In der Anwendungspraxis kann davon ausgegangen werden, daß Maßnahmen zur Eingriffskompensation langfristig (z.B. 25 Jahre) oder zeitlich unbefristet durchzuführen sind. Aus landwirtschaftlicher Perspektive kann eine notwendige langfristige Vertragsdauer jedoch bei zwangsweisem Übergang der Flächen zu reinen Naturschutzflächen einem enteignungsgleichen Tatbestand nahekommen. Es sind mehrere Optionen innerhalb des Vertragsmodelles vorstellbar, um entstehende Ausgleichsansprüche der Flächeneigentümer aufgrund von möglichen Wertminderungen der Flächen auszugleichen. Diese Optionen müssen weiter konkretisiert und operational ausgestaltet werden.

Naturschutzplanerische und naturschutzrechtliche Anforderungen

- Um den Lösungsansatz für eine praktische Handhabung weiter auszuformen, bedarf es einer noch spezifischeren Darstellung von Funktionszusammenhängen typischer Eingriffsprofile und daraus abzuleitender, produktionsintegrierter Kompensationsmaßnahmen. Weiterhin erscheinen Spezifizierungen von Biotopwertschlüsseln, die als Grundlage einschlägiger Verfahren zur Eingriffsbewertung dienen, bei den mit landwirtschaftlichen Nutzungen gekoppelten Biotoptypen erforderlich.
- Anforderungen an eine konkrete naturschutzplanerische Erarbeitung von Kompensationsmaßnahmen mit landwirtschaftlichen Betrieben, vorrangig in Bezug auf konkrete Formen zur Einbindung der Betriebe in die Planung, in Bezug auf mögliche Zusammenarbeit mit der Bodenordnung bei der Konzipierung von Flächenkulissen für Kompensationsmaßnahmen, sowie in Bezug auf planerische Abstimmung im Überschneidungsbereich mit Maßnahmen der Landschaftsplanung und anderer Fachplanungen.

- Die rechtlichen Implikationen einer vertraglichen Abwicklung von produktionsintegrierten Kompensationsmaßnahmen in einem Fondsmodell sind näher zu klären. Von besonderer Aktualität ist dabei auch die Frage einer möglichen Verwendung von Ersatzgeldern der Eingriffsregelung.

Stellung zu bestehenden Organisationen und Dienstleistungen der Landschaftspflege

Unter der Annahme, daß Vertragsnaturschutzmodelle innerhalb der Eingriffsregelung von Landwirten regional stark nachgefragt werden, können Auswirkungen auf den regionalen Bodenmarkt und Konkurrenzeffekte zum bestehenden Vertragsnaturschutz oder zu kommerziellen Anbietern auftreten. Zur Klärung möglicher Konfliktpotentiale erscheinen zielgerichtete Analysen des Landschaftspflegemarktes erforderlich.

Betriebswirtschaftliche Bewertung

Die betriebswirtschaftliche Bewertung von produktionsintegrierten, langfristigen Landschaftspflegeleistungen bedarf auf der Grundlage von Deckungsbeitragsberechnungen einer weiteren Spezifizierung. Insbesondere erscheinen weitere betriebliche Kalkulationen im Hinblick auf die Langfristigkeit von produktionsintegrierten Naturschutzmaßnahmen (z.B. 25-30 Jahre) erforderlich.

6 Literatur

- ABRESCH, J.-P.; BAUER, S.; HUMMELSHEIM, S. (1997): Gesellschaftliche Funktionen der Landwirtschaft im ländlichen Raum: Eine empirische Untersuchung am Beispiel der hessischen Gemeinden Flörsheim und Lohra. In: Landwirtschaftliche Rentenbank (Hrsg.): Landwirtschaft im ländlichen Raum - Funktionen, Formen, Potentiale -, Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Band 11, S. 93-139.
- AICHER, K.; LEYSER, T. (1991): Biotopwertverfahren - Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz, Wiesbaden.
- BRONNER, G.; OPPERMAN, R.; RÖSLER, S. (1997): Umweltleistungen als Grundlage der landwirtschaftlichen Förderung. Vorschläge zur Fortentwicklung des MEKA-Programmes in Baden-Württemberg. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 29 (12), S. 357-365.
- DIERSSEN, K.; RECK, H. (1998): Konzeptionelle Mängel und Ausführungsdefizite bei der Umsetzung der Eingriffsregelung im kommunalen Bereich. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 30 (11), S. 341-345.
- DRÖSCHMEISTER, K. (1995): Verfehlt die Eingriffsregelung ihre wesentlichen Ziele? Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz, Band 4, S. 163-166.
- HEMPEN, D.; KRÜGER, R.; MÖNNECKE, M. (1992): Die Eingriffsregelung. Ein ambitioniertes Instrument wird zum Alltagsgeschäft. Arbeitsmaterial Nr. 22 am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.
- HOPPENSTEDT, A.; RUNGE, H. (1998): Wirksamkeit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 30 (3), S. 75-81.
- JESSEL, B. (1998): Wie zukunftsfähig ist die Eingriffsregelung? In: Naturschutz und Landschaftsplanung 30 (7), S. 219-222.
- KNAUER, N. (1993): Ökologie und Landwirtschaft; Situation, Konflikte, Lösungen, 278 S., Stuttgart.
- KTBL (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V (Hrsg. 1997): Landwirtschaft als Dienstleister. KTBL-Forum am 23.04.1997 in Veitshöchheim.
- KTBL (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V (1998): Datensammlung 1996/1997, Darmstadt.
- LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND - STRAßENBAU - (1991): Methode zur ökologischen Bewertung von Biotoptypen. Köln.

- LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR NATURSCHUTZ, LANDSCHAFTSPFLEGE UND ERHOLUNG, LANA (1996): Vorschläge zur bundeseinheitlichen Anwendung der Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG. Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart.
- MINISTERIUM FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT NRW (1986): Bewertungsgrundlagen für Kompensationsmaßnahmen bei Eingriffen in die Landschaft. Düsseldorf.
- MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU NRW (1996): Bewertung von Eingriffen in Natur und Landschaft. Anstoß für ein tragfähiges kommunales Flächenmanagement. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 29 (9), S. 273-280.
- MÜLLER-PFANNENSTIEL et. al. (1998): Kompensationsflächenpools zum Vollzug der Eingriffsregelung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 30 (6), S. 182-189.
- PETERS, W. (1993): Umweltwirksamkeit von Ausgleich und Ersatz nach § 8 BNatSchG. Defizite und ergänzender Regelungsbedarf anhand exemplarischer Nachuntersuchungen. Berlin. UBA-Berichte, Nr. 7, S. 69-72.
- RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN, SRU (1996): Sondergutachten zur dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Stuttgart und Mainz.
- REINHART, S. (1995): Bauleitplanung und Naturschutz: Die Bodenordnung als modernes Vollzugsinstrument. S. 45-47. Stuttgart.
- REMBIERZ, W. (1998): Vertragsnaturschutz in Nordrhein-Westfalen. Vortrag in: Möglichkeiten und Grenzen des Vertragsnaturschutzes; Tagung am 06.05.1998, Arnsberg; Veranstalter: Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW, Natur- und Umweltschutzakademie NRW, Stadt Arnsberg.
- SCHWEPPE-KRAFT, B. (1994): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Eingriffs-Ausgleichs-Bilanzierung - Teil I: Unsicherheiten bei der Bestimmung von Ausgleich und Ersatz, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 26 (1), S. 5-73.
- WOIKE, M. (1998): Möglichkeiten und Grenzen des Vertragsnaturschutzes. Vertragsnaturschutz in Nordrhein-Westfalen. Vortrag auf der Tagung „Vertragsnaturschutz in Nordrhein-Westfalen“ am 06.05.1998, Arnsberg; Veranstalter: Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW, Natur- und Umweltschutzakademie NRW, Stadt Arnsberg.
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (1996): Arbeitshilfe zur Ermittlung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Bauleitplanung. Hannover.
- WACHTER, M. (1997): Kann die Gesamtbilanz von Natur und Landschaft durch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung erhalten werden? UVP-report, Heft 3, S. 145-149.

Zur Person

Jens Steinhoff ist seit 1990 in der Umweltplanung und -beratung tätig und hat 1998 in einem freien Ingenieurbüro in Essen geschäftsführende Aufgaben übernommen. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten gehört u.a. die Durchführung unterschiedlicher planerischer Großprojekte. Zur Zeit koordiniert und bearbeitet er großräumige Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen. Seit fünf Jahren wirkt er an Forschungsprojekten der Professur für Projekt- und Regionalplanung, Prof. Dr. S. Bauer, der Justus-Liebig-Universität Gießen mit. Er arbeitet dort im Forschungsbereich Landnutzungsplanung an speziellen Fragestellungen im Zusammenhang mit Vertragsnaturschutz und Eingriffsregelung. Weiterhin ist er seit 1992 Mitglied der UVP-Gesellschaft e.V. und arbeitete dort u.a. in dem Arbeitskreis Umweltqualitätsziele mit.

Optimierung des Vertragsnaturschutzes im Warmenau-Projekt: Zwischenergebnisse, Konzepte, Ziele

KLAUS NOTTMAYER-LINDEN, STEFAN MÜLLER, DIETHARD HORST, JOSEF WEGGE (Biologische Station Ravensberg)

1 Einleitung, Zielsetzung

Der Naturschutz außerhalb und innerhalb von Schutzgebieten mit hoher oder höchster Priorität steht vor einem Dilemma: Einerseits ist er auf die Bewirtschaftung angewiesen, andererseits sind immer weniger Landwirte bereit bzw. in der Lage, den Anforderungen des Naturschutzes Rechnung zu tragen.

Naturschutz auf möglichst großer Fläche kann allein durch Flächenkauf und über rein ordnungsrechtliche Verfügungen nicht erfolgreich betrieben werden. Das mittlerweile, in unterschiedlichen Größenordnungen, bundesweit angewandte Instrument des Vertragsnaturschutzes stößt auch zusehends an seine Grenzen. Viele Auflagen scheitern in der Umsetzung an den betriebswirtschaftlichen Gegebenheiten der dort wirtschaftenden Betriebe, oder die gewünschten ökologischen Ziele werden nicht erreicht.

Insbesondere in den letzten Jahren ist zu dem Thema eine Flut von Veränderungsvorschlägen, Projektskizzen, Effizienzprüfungen, Tagungsberichten usw. erschienen. Die Überprüfung der Vorschläge auf ihre Praktikabilität fehlt allerdings weitgehend.

Im Rahmen der Voruntersuchung wurden deshalb Konzepte zur Verbesserung des Vertragsnaturschutzes entwickelt, die im möglichen Hauptvorhaben auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft werden sollen, und zwar auf folgenden Ebenen:

1. Akzeptanzsteigerung
2. Neue Formen der Finanzierung
3. Flexible Anpassung der Extensivierungsauflagen an die regionalen Verhältnisse
4. Bewertung und Kontrolle der Auflagen und des ökologischen Erfolges
5. Leistungsorientierung versus Handlungsorientierung
6. Unterstützung des Vertragsnaturschutzes durch Aufbau einer regionalen Vermarktung und
7. Anwendbarkeit über Ländergrenzen hinweg

Als Ergebnis soll eine überprüfte Handreichung in Form eines Schemas zur Verfügung stehen, die den zuständigen Institutionen und Organisationen zur Umsetzung von Vertragsnaturschutz angeboten werden soll. Deshalb müssen die erprobten Verbesserungsvorschläge übertragbar sein und mit einem verhältnismäßig geringen Aufwand durchgeführt werden können.

Zusätzlich soll durch das Projekt eine bundesweit notwendige und gewünschte Diskussion über die Zukunft des Vertragsnaturschutzes angeregt werden. Hier ist es für den Bund von starkem Interesse, daß die wichtigsten Komponenten der Umsetzung von Kooperationsstrategien im Spannungsfeld Naturschutz und Landwirtschaft zusammengeführt werden. Vorliegende und zu entwickelnde Verbesserungsvorschläge sollen mittels des Projektes und seiner Außenwirkung auf breiter Basis diskutiert werden. Nach der Erprobung soll so eine schnelle und direkte Übernahme wichtiger Inhalte der Projektergebnisse, z.B. durch verschiedene Bundesländer, ermöglicht werden.

2 Kurzcharakteristik des Projektgebietes

Das Untersuchungsgebiet befindet sich im westlichen Teil des Ravensberger Hügellandes und liegt im Grenzbereich zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Das Ravensberger Hügelland mit seinem leichtwelligen, hügeligen Relief ist eine Teillandschaft des Weserberglandes. Es wird im Norden durch die Bergrücken des Wiehengebirges von der Norddeutschen Tiefebene getrennt. Der Teutoburger Wald im Süden bildet die Grenze zur Westfälischen Bucht. Das gesamte Gebiet liegt im Einzugsbereich der Weser.

Die weichselzeitliche Lößlehmdecke des Hügellandes wird von zahlreichen kleineren und größeren Bächen durchzogen, die ein dichtes Netz von Kerb- und Muldenbachtalungen eingeschnitten haben. Viele dieser Bachtäler wurden bereits vor Jahrhunderten von Menschen umgestaltet. Es entstanden die für den Landschaftsraum typischen Kastentäler mit steilen Hängen und breiten, ebenen, meist bodenfeuchten Talsohlen. Diese veränderten Täler nennt man „Sieke“. Durch stückweises Abtragen der Böschungen, Begradigungen und Verlegung der Bäche an die Siekränder, schufen die „Wiskemaker“ (= Wiesenmacher) die Voraussetzung für die Bewirtschaftung der Bachtäler als Dauergrünland.

Die in der Regel sehr feuchten Bodenverhältnisse begünstigen die Entstehung von Pseudogleyböden. Diese stellen im Untersuchungsgebiet den zweithäufigsten Bodentyp dar, allerdings meist in Mischform als Parabraunerde-Pseudogley oder Braunerde-Pseudogley. Die Vernässung wird neben den Niederschlägen auch durch das von den Hängen kommende Druckwasser verursacht. Solche Lagen sind heute zumeist Grünland- oder Waldstandorte und erst nach Entwässerung ackerfähig. Aufgrund des wasserstauenden Untergrundes wird das Ravensberger Hügelland auch als „Feuchtbörde“ bezeichnet (SCHÜTTLER 1986). Echte Grundwasserböden, also Gleye i.e.S. findet man in den noch tiefer gelegenen Lagen der Bachauen. Bei Grundwasserganglinien von 4–8 dm unter Flur ist hier die Bearbeitbarkeit erheblich erschwert.

2.1 Naturräumliche Merkmale und ökologisch bedeutsame Lebensraumtypen im ausgewählten Projektgebiet

Ein für das Ravensberger Hügelland typisches Bach- und Sieksystem stellt die Warmenau mit ihren zahlreichen Nebenbächen dar.

In die Warmenau mit 19 km Gesamtlänge münden von Osten und Westen kommend insgesamt 49 kleinere und größere Nebenbäche, welche z.T. ebenfalls stark verzweigt sind. Insgesamt ergibt sich so ein Fließgewässersystem von ca. 137 km Gesamtlänge mit einem Einzugsgebiet von 78,7 km² (GÜTTLER 1995). Es bildet eine wichtige Nord-Südverbindung innerhalb der gesamten Region. Wertvolles ökologisches Potential ist hier noch festzustellen, bedingt auch durch die Randlage des Grenzbaches zu Niedersachsen, da die Warmenau auf 14 km die Landesgrenze zwischen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen bildet.

Die unterschiedlichen Formen der Grünlandbewirtschaftung sorgen für eine hohe Strukturvielfalt und die Entstehung von ökologisch wertvollen Vegetationsmosaiken.

Diese besondere Form einer mitteleuropäischen Kulturlandschaft hat sich zu kleinstrukturierten und wichtigen Rückzugsgebieten für die Tier- und Pflanzenwelt in der intensiv genutzten Region entwickelt.

Trotz der verbliebenen ökologischen Substanz ist auch das Warmenaugebiet als Kulturlandschaft in seinem Bestand gefährdet. Viele Grünlandstandorte, auch unmittelbar am Gewässer, sind zu Äckern umgewandelt worden und es gibt nur noch an wenigen Stellen Weidewirtschaft. Früher nur ein- bis zweimal gemähte Wiesen werden heute stark gedüngt und bis zu viermal jährlich gemäht. Weniger ertragreiche Grünlandstandorte sind aufgegeben worden und brachgefallen.

2.2 Auswahl als Projektgebiet

Das Vorhandensein der „Sieke“ als bedeutsame Bestandteile der Kulturlandschaft war nur ein Grund, das Gewässersystem der Warmenau als Kulisse für ein E+E-Projekt auszuwählen. Ein sehr wichtiges Auswahlkriterium war, daß im Gebiet alle Bestandteile einer durchschnittlichen, mitteleuropäischen Agrarlandschaft mit Acker, Wald, Grünland und ökologisch bedeutenden Restflächen zu finden sind (z.B. extensiv genutzte Feuchtgrünländer, Hochstaudenfluren, gehölzbestandene Siekhänge, Niederwaldreste, Bruchwälder). Insbesondere die Restflächen besitzen eine wichtige Rückzugsfunktion für viele Tier- und Pflanzenarten und sind häufig mit den wertvollsten Kulturlandschaftsformen identisch. Das Warmenau-Projektgebiet hat eine für 80-90% der Landesfläche Deutschlands vergleichbare Landschaftsstruktur. Es handelt sich um eine exemplarische Kulturlandschaft, deren heutiger Zustand und Wert für die Natur abhängig ist von der historischen und der zukünftigen Nutzung.

Ähnliches gilt für die landwirtschaftliche Struktur im Projektgebiet, die für viele Teile Deutschlands als typisch bezeichnet werden kann: Im Zusammenhang mit einem stark zunehmenden Strukturwandel wird in der Landwirtschaft die Bewirtschaftung der Flächen rationalisiert und konzentriert. Die landwirtschaftlichen Nutzflächen nehmen zwar ab, gehen aber kaum durch Aufgabe der Landnutzung, sondern vielmehr durch Siedlungs-, Gewerbe- oder Straßenbau verloren. Dennoch finden sich im Bereich der Warmenau noch viele kleinflächige Parzellen und zahlreiche kleinbäuerliche Höfe. Der hier weit verbreitete Nebenerwerb als eine häufige Struktur der Bauernhöfe ist ebenfalls für Deutschland typisch.

2.3 Ziele des Naturschutzes im Projektgebiet

Das vorrangige Naturschutzziel im Projektgebiet ist der Erhalt und die Entwicklung der extensiven Grünlandstandorte und der strukturellen Vielfalt. Die Sieke stellen geradezu exemplarisch eine Landschaftsform dar, die repräsentativ für viele Kulturlandschaften in Deutschland steht - mit einer typischen Ausstattung an Gewässern, Grünland, Gehölzstrukturen etc. In ihrer Wertigkeit für die Natur ist die Sieklandschaft abhängig von der historischen, aktuellen und zukünftigen Nutzung.

Eine ökologisch sinnvolle Bewirtschaftung steht deshalb im Mittelpunkt der Naturschutzbemühungen. Die extensiv genutzten Bereiche, also die Feuchtwiesen und Hochstaudenfluren sowie ihre z.T. naturnahen Biotoptypenkomplexe (Röhricht- und Seggenbestände, Feucht-Wälder u.a.) sind besonders dringlich zu schützen. Die extensive Grünlandnutzung auf feuchten bis nassen Standorten der Talsohle ist sicherzustellen oder zu entwickeln.

Die zusammenhängende Betrachtung der Flächenbewirtschaftung mit den Strukturelementen in der Landschaft ist zwingend notwendig. Nur durch die Einbeziehung der Pflege und Entwicklung dieser Elemente kann langfristig das Ziel „Erhalt einer wertvollen Kultur- und Naturlandschaft“ erreicht werden. Die Hecken und sonstigen linearen Gehölzstrukturen auf den Böschungsoberkanten der Sieke sind zu erhalten bzw. zu entwickeln. Aber auch die flächigen Strukturen außerhalb der Sieke wie Feldgehölze, Teiche,

Blänken etc. müssen als Puffer gegenüber stofflichen Einträgen aus angrenzenden Ackerparzellen und zur Verbesserung der Vernetzungsfunktion gefördert werden.

Da die Warmenau auf einer Fließstrecke von ca. 14 km die Grenze zwischen den Bundesländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen bildet, ist es für einen erfolgreichen Naturschutz von besonderer Bedeutung, daß die Ziele und Maßnahmen länderübergreifend entwickelt und umgesetzt werden.

Die Projektziele, die eine Verbesserung des Vertragsnaturschutzes fordern, sind in weiten Teilen deckungsfähig mit den konkreten Naturschutzzielen vor Ort. Ein wesentlicher Garant für die Zukunft der Kulturlandschaft im Projektgebiet ist eine funktionierende Landwirtschaft, deren Produktionsbedingungen sich allerdings nicht zu weit von den Erfordernissen einer naturschutzverträglichen Nutzung entfernen dürfen.

2.4 Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen im Projektgebiet

Im Rahmen der Voruntersuchung des Warmenau-Projektes erfolgten wissenschaftliche Untersuchungen, die als Ziel eine Bestandsaufnahme und Bewertung des biotischen und abiotischen Inventars im Projektgebiet hatten und auch als Grundlage einer Effizienzkontrolle in einem möglichen Hauptvorhaben dienen sollen. Es wurden Kartierungen der Vegetation, der Heuschreckenfauna und der Avifauna durchgeführt. Zudem erfolgte eine chemische Gewässeruntersuchung. Ergänzt wurden diese Erhebungen durch eine „Interessenkartierung“ der im Projektgebiet wirtschaftenden Landwirte. Neben den naturschutzfachlichen Kriterien sollten hierdurch auch landwirtschaftliche Parameter aufgenommen werden. Im folgenden werden die Methodik und Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen kurz dargestellt.

Biotoptypenkartierung

Als grundlegende Darstellung der Projektkulisse sowie als Grundlage zur Bewertung der einzelnen Flächen wurde eine Biotoptypenkartierung nach LÖBF (1996) durchgeführt. Dieses betrifft vor allem die Aufnahme der in die Bewertung der Flächen als Parameter eingehenden Strukturelemente wie Kopfbaumreihen, Hecken, Feldgehölze, Gehölzstreifen etc.. Im Hinblick auf eine ökologische Verbesserung des Gesamtgebietes lassen sich, insbesondere im nördlichen Teil des Untersuchungsgebietes, zahlreiche Optimierungsmöglichkeiten anführen.

Vor allem entlang des Hauptverlaufes der Warmenau mangelt es an gliedernden Strukturelementen. Da in diesem Bereich die landwirtschaftliche Nutzung in Form von großen Ackerflächen und Intensivgrünland das Landschaftsbild bestimmt, wird die Durchgängigkeit des in der Südhälfte und im äußersten Norden noch recht strukturreichen Sieksystems deutlich unterbrochen.

Der Anteil des eher extensiv genutzten und gut charakterisierten Feuchtgrünlandes ist im Vergleich zur Fläche potentieller Standorte als gering zu bezeichnen. Durch landwirtschaftliche Intensivierungsmaßnahmen ist der Feuchtgrünlandanteil innerhalb der Sieke wahrscheinlich erst in den letzten 20-30 Jahren stark zurückgegangen.

Durch den hohen Anteil an kleineren, für die Ackernutzung zu feuchten Sieken ist der Südteil des Untersuchungsgebietes weitestgehend durch zusammenhängendes Grünland, und im Bereich der mehr oder

weniger steilen Kerbtäler durch Wälder und Feldgehölze geprägt. Der Anteil an Strukturelementen ist in diesem Abschnitt wesentlich höher als im Norden, doch lassen sich durch geeignete Maßnahmen auch hier noch deutliche Verbesserungen erzielen.

Grünlandkartierung

Da das Grünland als die originäre Nutzungsform der Sieke einen der wichtigsten Zielbereiche des Warmenau-Projektes darstellt, erfolgte eine differenzierte Grünlandkartierung nach LÖBF (1997). Es konnten im Untersuchungsgebiet 57 verschiedene Gesellschaften nachgewiesen werden. Die Gesellschaften des frischen Grünlandes nehmen dabei mit 75 % den weitaus größten Teil der gesamten Grünlandfläche ein. Ein großer Anteil dieser Bestände ist dabei aufgrund intensiver Nutzung stark überformt und pflanzensoziologisch schlecht charakterisiert.

Innerhalb der Sieke beherrschen Feuchtgrünlandgesellschaften das Bild, welche insgesamt 24 % der Grünlandflächen einnehmen. Dabei ist die „mäßig nasse Weidelgrasweide“ die häufigste Gesellschaft. Da auch diese Flächen oft intensiv bewirtschaftet werden, sind auch hier gut charakterisierte, artenreiche Bestände eher die Ausnahme.

Calthion-Gesellschaften (Sumpfdotterblumenwiesen) machen nur noch 9 % des Feuchtgrünlandes und damit nur etwa 2 % der Gesamtgrünlandfläche aus. Die Flächen sind auf wenige, meist unzusammenhängende Restvorkommen geschrumpft, die zudem häufig aus der Bewirtschaftung gefallen sind oder zu fallen drohen.

Heuschrecken

Heuschrecken zählen zu den Deskriptoren für Mikroklima und Vegetationsstruktur. In diesem Zusammenhang sind sie als gute Zeiger für Nutzungsintensitäten und deren Veränderungen anzusehen. Daher wurden auf 125 ausgewählten Flächen (Grünland verschiedener Nutzungsintensität, Wegraine und Uferländer) die Heuschreckenfauna untersucht.

Insgesamt konnten 16 Heuschreckenarten nachgewiesen werden. Zu den häufigsten Arten zählten Gemeiner Grashüpfer (*Chorthippus parallelus*), Weißrandiger Grashüpfer (*Chorthippus albomarginatus*), Gewöhnliche Strauschrecke (*Pholidoptera griseoaptera*) und Bunter Grashüpfer (*Omocestus viridulus*). Gefährdete Arten wie Sumpf-Grashüpfer (*Chorthippus montanus*) traten vor allem in den extensiv genutzten Feuchtwiesen auf. Gelegentlich ist diese Art mit der Säbel-Dornschröcke (*Tetrix subulata*) oder der sehr seltenen Sumpfschröcke (*Mecostethus grossus*) vergesellschaftet.

Als weitere Besonderheit wird die Kurzflügelige Schwertschröcke (*Conocephalus dorsalis*) herausgestellt, die als Leitart für einen potentiellen Biotopverbund entlang der Ufer und Gräben fungieren soll. Diese Art konnte auf weiten Strecken entlang der Warmenau und in Teilbereichen des Spenger Mühlenbachsystems nachgewiesen werden. Da sie sehr sensibel auf Totalmahd von Uferländern (Eiablagehabitat) reagiert, stellt sie einen geeigneten Deskriptor für bereits durchgeführte Pflegemaßnahmen, aber auch für die Entwicklung von Bach- und Grabenstrukturen dar.

Als zweite Deskriptor- bzw. Leitart für extensiv genutzte Feuchtwiesen gilt der Sumpf-Grashüpfer (*Ch. montanus*) (PLACHTER 1989). Diese hinsichtlich der Bodenfeuchte sehr anspruchsvolle Heuschreckenart kam stellenweise in der Projektkulisse in sehr hohen Dichten vor.

Chemisch-physikalische Gewässeruntersuchung

Ziel der Untersuchungen ist es, Ursachen von Gewässerbeeinträchtigungen und entsprechende Belastungsschwerpunkte zu ermitteln, auf deren Grundlage Verbesserungsmaßnahmen entwickelt werden können.

Im Gewässersystem der Warmenau fanden für 40 Probestellen chemisch-physikalische Untersuchungen statt. Die Belastung für die Warmenau nimmt von Süden nach Norden, vom Oberlauf zum Unterlauf, deutlich zu, wobei der Oberlauf relativ gute Gewässergüten (II) aufweist. Hervorzuheben ist insgesamt die sehr hohe Phosphatbelastung, die häufig nur noch eine Einstufung in die chemische Gewässergüteklasse IV erlaubt.

Als Hauptbelastungsschwerpunkte sind die Abwassereinleitungen von Kläranlagen, häusliche Abwassereinleitungen sowie diffuse Einleitungen der Landwirtschaft zu nennen.

Eine wesentliche Maßnahme zur Verbesserung der Wasserqualität ist die Anlage von Uferrandstreifen, die langfristig erheblich zu einer Verminderung der diffusen Einträge durch die Landwirtschaft führen. Hier sind vorrangig Gehölzstreifen an den Fließgewässerstrecken anzulegen, wo intensiv genutzte Ackerflächen unmittelbar an das Fließgewässer bzw. den Böschungskopf der Uferböschung angrenzen.

Avifauna

Vögel besitzen für die meisten Lebensraumtypen eine gute Indikatorfunktion, da sie in hohem Maße strukturabhängig sind. Als hochmobile Artengruppe eignen sich Vögel besonders für die Bewertung zusammenhängender Biotopkomplexe. Viele Arten sind mit ihren Habitatansprüchen z.B. auf großflächige Komplexe mit unterschiedlichen Landschaftsstrukturen angewiesen, die jeweils wichtige Funktionen als Teillebensräume erfüllen. Der Wert eines Lebensraumes hinsichtlich seiner Strukturvielfalt und Störungsarmut kann anhand seiner typischen Vogelgemeinschaft, deren Fehlen bzw. durch das Fehlen einzelner Arten beschrieben werden. Vögel stehen oft als Endkonsumenten an der Spitze von Nahrungsketten und zeigen daher Veränderungen in Ökosystemen besonders schnell und deutlich an (FLADE 1994).

Daher erfolgte eine flächendeckende Leitartenkartierung, d.h. eine punktgenaue quantitative Kartierung ausgewählter Arten in Anlehnung an FLADE (1994).

In dem charakteristischen Lebensraumtyp des Warmenau-Gebietes, der „reichstrukturierten, halboffenen Feldflur“, fehlen die Leitarten Neuntöter und Steinkauz, die nachweislich noch bis Anfang dieses Jahrhunderts in der Region vorkamen. Dies weist auf den großflächigen Verlust entsprechender Habitatqualitäten hin. Der allgemeine Trend, daß viele Arten der landwirtschaftlich genutzten Kulturlandschaft (Feuchtwiesen, Frischwiesen sowie die offene und halboffene Feldflur) großräumig langfristige Bestandsabnahmen aufweisen, ist auch im Projektgebiet festzustellen. Die teilweise noch intakten Fließgewässerabschnitte des Warmenau-Systems sind in der Regel von der Gebirgsstelze besiedelt und z.T. potentieller Lebensraum des Eisvogels. Die Situation der Waldlebensräume „Erlenwald“ und „Tiefland-Buchenwald“ stellt sich insgesamt günstiger dar, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, daß einige der Leitarten (mit Ausnahme des Kleinspechts) ohnehin zu den häufigeren Vogelarten mit weiter Verbreitung gehören.

Interessenkartierung

Um eine höhere Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft zu erreichen, ist eine Erhebung der persönlichen Einstellung und Situation der Landwirte bei der Aufstellung der Programminhalte sehr sinnvoll. Aus diesem Grund erfolgte im Warmenau-Projekt eine Interessenkartierung. Auf diesem Wege sollen die betrieblichen Voraussetzungen und die persönlichen Einstellungen der Landwirte zum Vertragsnaturschutz erfaßt werden. In einem persönlichen Gespräch erfolgte mit Hilfe eines Fragebogens die Aufnahme der betrieblichen Daten (z.B. Erwerbsform, Anbauverhältnisse, Umfang der Tierhaltung), der Flächendaten (Bewirtschaftungsintensität) und der persönlichen Einstellung zum Vertragsnaturschutz.

Für das Projekt sind dabei die Probleme und Schwierigkeiten, die für Landwirte mit Naturschutzmaßnahmen verbunden sind, von besonderem Interesse. Am häufigsten beurteilten die Landwirte die Flächenknappheit in Zusammenhang mit dem Gülleenachweis als problematisch. Eine Extensivierung würde in diesen Fällen eine zusätzliche Flächenverknappung bedeuten, die durch Flächenzupacht und/oder -kauf oder eine Viehbestandsabstockung ausgeglichen werden müßte. Weitere Bedenken bestehen bezüglich der Flächenentwertung durch die Extensivierung (eingeschränkte Rückwandlung in die ursprüngliche Nutzung, z.B. Rückwandlung von Grünland in Acker und eine mögliche Unterschützstellung). Mit dem Vertragsnaturschutz wird zudem ein Verlust der Flächen als Futtergrundlage verbunden. Weitere Punkte, die angeführt werden, sind die unwirtschaftliche Ackerextensivierung, die eingeschränkte Verwertung des Erntegutes und die beeinträchtigte Bewirtschaftung der Flächen.

3 Analyse des bisherigen Vertragsnaturschutzes

Eine ausführliche Analyse des bisherigen Vertragsnaturschutzes hat gezeigt, daß der Vertragsnaturschutz durchaus einige Erfolge vorweisen kann. So konnte in einigen Bereichen, wie z.B. im Ackerrandstreifenprogramm, der Erhalt und die Wiederherstellung wichtiger Lebensräume mit ihren typischen Tier- und Pflanzenarten erreicht werden. Im Grünland haben die Extensivierungsprogramme zumindest dazu geführt, daß in den Schutzgebieten die Grünlandbewirtschaftung erhalten geblieben ist.

Allerdings lassen aktuelle Entwicklungen im Vertragsnaturschutz zunehmend auch Probleme erkennen. So entwickeln sich die Vorstellungen des Naturschutzes und der Landwirtschaft hinsichtlich der Bewirtschaftung der Flächen immer weiter auseinander. Während der Naturschutz ein sehr starkes Interesse an einer historischen Nutzung hat, wie sie z.T. vor einigen Jahrzehnten praktiziert wurde, ist die Landwirtschaft immer stärker dazu gezwungen, die Flächen intensiver zu bewirtschaften. Der Naturschutz hat bisher auf diese Entwicklung nicht reagiert. Verstärkt wird diese Problematik dadurch, daß die bisherige Agrarpolitik eine konterkarierende Wirkung aufweist, als Beispiel sei hier die Silomais-Prämie genannt, die die Grünlandwirtschaft gegenüber dem Futterbau auf dem Acker benachteiligt.

Innerhalb der landwirtschaftlichen Förderprogramme nimmt die Förderung von umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktionsverfahren nur einen sehr geringen Anteil ein (DEUTSCHER BUNDESTAG 1997). Hierzu gehören auch die primär aus Marktentlastungsgründen etablierten Extensivierungsprogramme, die keine bzw. nur eine mittelbare Schutzwirkung gegenüber naturnahen Landschaftselementen und -flächen besitzen. Ein eventueller Umweltschutzeffekt entsteht hierbei nur als Koppelprodukt. Um so wichtiger ist es, durch ein ökologisch ausgerichtetes Programm gegenzusteuern, mit dessen Hilfe ökologische Leistungen der Landwirtschaft honoriert werden können (LANDWIRTSCHAFTSKAMMER SCHLESWIG-HOLSTEIN 1995 u.a.).

Gemessen am Fördervolumen entfallen in den meisten Länderprogrammen auf die explizit auf den Naturschutz und die Entwicklung der Kulturlandschaft bezogenen Maßnahmen sehr viel geringere Anteile (ca. 10 %) als auf die extensivierungsbezogenen Maßnahmen.

Die inhaltliche Gestaltung des bisher angebotenen Vertragsnaturschutzes berücksichtigt die naturschutzfachlichen und landwirtschaftlichen Bedürfnisse oft nur unzureichend. Daher werden im folgenden die Mängel der bisherigen Vertragsnaturschutzprogramme erläutert.

3.1 Mängel der bisherigen Vertragsnaturschutzprogramme

3.1.1 Aus naturschutzfachlicher Sicht

Ackerrandstreifenprogramm

Für die Ackerwildkrautvegetation hat sich das Ackerrandstreifenprogramm als weitgehend erfolgreich erwiesen. Wo noch entsprechendes Samenpotential vorhanden war, erwies sich der Verzicht auf Düngung als günstig; artenreiche „Unkrautgesellschaften“ stellten sich wieder ein. Nur geringe Aussichten auf Regeneration bestehen bei Artenarmut durch langjährige intensive Bewirtschaftung (ISSELSTEIN et al. 1991). Auf mittleren, entstehungsbedingt eutrophen Böden kommt es durch Düngerverzicht kaum zu Verbesserungen. Bei der Anlage von Randstreifen können neben der botanischen Zielsetzung auch andere ökologische Faktoren eine Rolle spielen, wie die Erhaltung von Lebensräumen für Tierarten (z.B. Tagfalter und Heuschrecken). Sind Reste schützenswerter Wildkrautfluren vorhanden, läßt sich durch Verzicht auf Pflanzenschutzmittel auf Ackerrandstreifen eine artenreiche Ackerwildkrautgesellschaft erhalten; teilweiser Verzicht reicht dafür allerdings nicht aus (SCHUMACHER 1980).

Feuchtwiesenschutzprogramme

Vegetation

Die Extensivierung von Feuchtgrünland führt nicht automatisch zu einer floristischen Artenvermehrung (KNAUER 1987). Allerdings ist eine Aushagerung die Voraussetzung für die Regeneration der meisten für den Arten- und Biotopschutz wichtigen Pflanzengesellschaften des Grünlandes, da diese auf nährstoffarme Standortverhältnisse angewiesen sind.

Innerhalb der Feuchtwiesenschutzprogramme ist der Erfolg bei der Wiederherstellung einer naturnahen Vegetation und bei der Aushagerung abhängig vom Standort (Bodentyp, Bodenfeuchtigkeit, Nutzung, Samenpotential etc.) und von der bisherigen Nutzungsintensität. Daneben ist der Zeitfaktor von eminenter Bedeutung. Auf ehemals intensiven Grünlandflächen können in dem zumeist vertraglich vereinbarten Zeitraum von 5 Jahren die geforderten Naturschutzziele nicht erreicht werden. Es wurden je nach Standort, als Folge der Extensivierungsmaßnahmen der Feuchtwiesenschutzprogramme, sowohl Artenanreicherung als auch Artenverarmung oder Stagnation festgestellt (WOIKE 1989; KÜHBAUCH 1992; ANGER et al. 1994; HÜBNER 1994; SCHÜTZ & OCHSE 1997). Eine Vegetationsumschichtung nur durch Einführung extensiver Bewirtschaftung ist innerhalb weniger Jahre nicht zu erreichen und sie erfordert zusätzliche Optimierungsmaßnahmen, wie z.B. flächige Wiedervernässungen im Feuchtgrünland (WOIKE 1989; SCHOMAKER 1992; SCHÜTZ & OCHSE 1997).

Avifauna

Auch die Ergebnisse der avifaunistischen Untersuchungen über die Auswirkungen der Extensivierungen auf den Bestand an Wiesen-Brutvögeln zeigen kein einheitliches Bild. Teilweise wurde ein höherer Bruterfolg festgestellt (STRUWE-JUHL 1995), in den meisten Fällen dagegen konnten keine positiven Effekte auf Verteilung und Vorkommen von Wiesenbrütern nachgewiesen werden oder es existierten sogar negative Effekte auf Vorkommen und Bruterfolg (WITT 1989; BOCKWINKEL et al. 1990; FÜLLER 1994; SCHÜTZ & OCHSE 1997; THYEN 1997; KIPP 1995; WALTER 1995).

WOIKE (1989) stellt fest, daß nicht die Feuchtwiesenprogramm-Pakete direkt, sondern zusätzliche Optimierungsmaßnahmen (Anlage von Blänken) die Bestände von Großem Brachvogel, Uferschnepfe und Bekassine positiv beeinflußt haben.

Vergleichbares gilt für die Entomofauna der Feuchtwiesen (Heuschrecken, Libellen, Laufkäfer) und Amphibien (WOIKE 1989; BOCKWINKEL et al. 1990; FÜLLER 1992; FÜLLER 1994; HÜBNER 1994; MICHELS & WEISS 1996; SCHÜTZ & OCHSE 1997).

Das Urteil über den ökologischen Nutzen der Grünlandextensivierungsprogramme fällt insgesamt, im Vergleich zum Ackerrandstreifenprogramm, deutlich zwiespältiger aus. Ein Grund dafür ist das Fehlen einer allgemeingültigen Definition der naturschutzfachlichen Fragestellungen und einer standardisierten Datenerhebung. Daneben finden die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen zuwenig Beachtung in den Maßnahmevorgaben der Programme.

Zusätzliche Defizite der bisherigen Programme (siehe auch SRU 1996) bestehen in der unzureichenden Ausrichtung an ökologischen Kriterien bei der Gebiets- und Flächenauswahl und in der Folge an der mangelnden naturschutzfachlichen Kontrolle der Maßnahmen und Programme. So können identische Maßnahmen auf unterschiedlichen Standorten zu sehr unterschiedlichen Erfolgen führen.

Strukturelemente

Alle Autoren sind sich einig, daß die reine Verringerung der Nutzungsintensität und der Düngung nicht ausreicht, um eine langfristige Stabilisierung und Entwicklung einer artenreichen Flora und Fauna der Feuchtwiesen zu erreichen. Dafür müssen zusätzlich Biotop-Optimierungsmaßnahmen durchgeführt werden, d.h. eine flächige Gestaltung (z.B. Anlage von Kleingewässern) und Regeneration (z.B. Wiedervernässung) sind entscheidend (WOIKE 1989; ZIESEMER 1989; WOIKE 1992; BAIRLEIN & BERGNER 1995).

ISSELSTEIN et al. (1991) führen als Beispiel für die Wichtigkeit der Strukturelemente die Vegetation von Hecken und Feldrainen an, die mehr als 50 % der Flora einer Region tragen können. Die Strukturelemente haben zudem, durch ihre große Strukturvielfalt und als Ökosysteme mit hoher Stabilität, eine herausragende Bedeutung als Refugiallebensräume und für die Biotopvernetzung. PFADENHAUER & GANZERT (1992) heben die „Multifunktionalität“ von Landschaftselementen hervor. So sind z.B. Hecken sowohl für den Boden- wie auch den Artenschutz bedeutsam. Ihrer Meinung nach sollte daher eine inhaltliche Integration der Förderung dieser Elemente in die Naturschutzpolitik angestrebt werden, da gleichermaßen dem abiotischen, dem biotischen und dem ästhetischen Ressourcenschutz gedient wird.

Neuere Untersuchungen in Brandenburg und Thüringen zeigen, daß auch intensiv genutzte Ackerbaueregionen einen sehr hohen Beitrag für die Biodiversität leisten können. Durch eine Erhöhung des Flächenanteils der Strukturelemente von 1 % auf fast 15 % konnte eine Zunahme der Artenzahlen bei Farn-

und Blütenpflanzen um den Faktor 3-4, sowie bei den Brutvögeln und Tagfaltern sogar um den Faktor 8-12 festgestellt werden. Es handelte sich hierbei nicht um besonders gefährdete Tier- und Pflanzenarten, sondern es wurden Arten gefördert, die zwar anpassungsfähig sind, aber ein bestimmtes Minimum an Rückzugsfläche im landwirtschaftlich genutzten Raum benötigen, wie z.B. Dorngrasmücke, Neuntöter, Schafstelze (KRETSCHMER 1995). Besonders diese und andere Arten der offenen Kulturlandschaft geraten zunehmend in die Gefährdungskategorien der Roten Listen (WEINS & RÖSLER 1996, WITT et al. 1996, GRO & WOG 1997).

In den bestehenden Förderprogrammen bleibt der wichtige Aspekt der Strukturelemente bisher aber fast vollständig unberücksichtigt. So ist z.B. entgegen ihrer allgemein anerkannten Bedeutung für den Feuchtwiesenschutz die Anlage von Blänken und vor allem deren Pflege in keinem Programm enthalten. Derzeit können diese, für den Erfolg der Grünlandschutzprogramme entscheidenden Maßnahmen nur auf Flächen im Besitz der öffentlichen Hand durchgeführt werden.

Insbesondere bei langfristig ausgerichteten Naturschutzmaßnahmen wird vorrangig der Flächenkauf favorisiert. Dieser beinhaltet aber neben hohen Einstiegskosten auch eine auf Dauer unsichere Bewirtschaftungs- bzw. Pflegegarantie der Fläche. Auf lange Sicht ergeben sich hohe Pflegekosten mit einer Doppelfinanzierung der Maßnahme oder einer Aufgabe der Nutzung und dem damit verbundenen Verzicht auf die ursprünglich mit dem Flächenkauf begründeten Naturschutzziele. Somit sollte der Flächenkauf vorrangig auf Flächen, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden sollen, Anwendung finden oder als eine flankierende Maßnahme wirken.

3.1.2 Aus landwirtschaftlicher Sicht - Einzelbetrieb

Eine Teilnahme an der Extensivierung ist für einen Milchviehbetrieb nur dann möglich, wenn ausreichend Grünland zur Verfügung steht (max. 1,4-1,5 GV/ha). Zudem können maximal 30 % der Grünlandflächen (je Betrieb) extensiviert werden. Die restlichen 70 % müssen dann zur Erreichung einer Mindestfutterqualität intensiv bewirtschaftet werden (SCHUMACHER et al. 1994).

Die durch die Extensivierung erzielbare Futterqualität spät genutzter Aufwüchse wird in der Literatur nicht einheitlich bewertet (ANGER et al. 1997). Langfristig extensiv genutzte Flächen können jedoch ohne größere Qualitätsverluste 2-3 Wochen später geschnitten werden (BRIEMLE et al. 1991; SCHUMACHER et al. 1994).

Bei vorher intensiv genutzten Flächen führt eine Extensivierung zu großen Qualitätsverlusten. Um diese auszugleichen, muß Futter zugekauft werden (SCHUMACHER et al. 1994). Dadurch kommt es zu zusätzlichen Nährstoffimporten in den Betrieb, die dann auf den intensiv bewirtschafteten Flächen ausgebracht werden müssen.

Mögliche Einkommensverluste durch Extensivierungen fallen um so höher aus, je höher der Viehbesatz des Betriebes, je kleiner das Verhältnis Ackerfläche zu Grünlandfläche und je eingeschränkter die Möglichkeiten der Ersatzfutterbeschaffung sind (HEISSENHUBER & HOFMANN 1992). Die Futterkosten je kg Milch sind zudem in gemischten Ackerbau-Grünland-Betrieben niedriger als in reinen Grünland-Betrieben, da die Milcherzeugung über Maissilage kostengünstiger ist. Die zum jetzigen Zeitpunkt geltenden Silomaisprämien verstärken diese Tatsache noch (ELSÄSSER 1997).

Die jährlichen Gewinnrückgänge (DM/ha betroffene Grünlandfläche) schwanken je nach den oben beschriebenen Voraussetzungen sehr stark (395 bis 1.908 DM: HEISSENHUBER & HOFMANN 1992; 373 bis

1.497 DM: BAETGE 1993; bis zu 1.400 DM/ha bei extensiver Wiese und bei extensiver Weide bis zu 2.300 DM/ha: MÄHRLEIN 1990).

AUTSCH (1992) stellte fest, daß Grünlandextensivierungen nur in Regionen mit geringem Viehbesatz Zustimmung finden. Gravierende Hemmnisse bei der Akzeptanz von freiwilligen Extensivierungen liegen in futterbaulichen Gründen und dem Gülleproblem in viehstarken, flächenknappen Betrieben.

Im Rahmen einer Dissertation ermittelte TREPTOW (Universität Göttingen, pers. Mitt.) mit Hilfe linearer Regressionsanalysen von einzelnen Variablen den Einfluß auf den Gesamtdeckungsbeitragsverlust je ha Extensivierungsfläche. Folgende Variablen haben nach ihren Aussagen einen Einfluß auf den ökonomischen Gewinn bzw. Verlust:

- steigende Milchproduktion pro ha Grünland,
- höherer Anteil von Auflagen-Grünland am Gesamt-Grünland (%) und
- Ertragsanteil der „Auflagenwiese“ am Gesamtfutterertrag (%).

Genauere Angaben über die tatsächlichen Einkommensverluste im Zusammenhang mit den einzelnen Variablen konnten nicht gemacht werden.

ZEDDIES & JAROSCH (1989) haben für den Ackerbaubereich die ökonomischen Auswirkungen weiterer verschiedener Maßnahmen im biotischen Ressourcenschutz berechnet; es entstehen deutlich höhere Einkommensverluste durch Fruchtfolgeumstellung (von 3 auf 4 Kulturen) und Extensivierung (völliger Verzicht auf Mineraldünger und chemischen Pflanzenschutz) als z.B. bei der Bereitstellung von Strukturelementen (Hecken: 75 lfd. m/ha, Feldrainen: 25 lfd. m/ha und Feldgehölzen: 100 m²/100 ha).

3.1.3 Aus agrarpolitischer Sicht

Bei der landwirtschaftlichen Extensivierung kann ein hoher Mitnahmeeffekt verzeichnet werden. Eine repräsentative Befragung von niedersächsischen Landwirten, die im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92 extensivierten, trat bei 70 % keine arbeits- oder betriebsspezifische Veränderung ein (BRUCKMEIER & RIEGERT 1996). Für andere Bundesländer, deren Landwirtschaft durch eine vergleichsweise geringe Produktionsintensität gekennzeichnet sind, läßt sich ähnliches vermuten.

An sich ist der Mitnahmeeffekt nicht durchgehend negativ zu bewerten. Die wesentliche Funktion liegt im Erhaltungseffekt. Vielerorts wird der Vertragsnaturschutz eingesetzt, um eine Bewirtschaftungsform zu stützen, die bis dato zwar ohne finanzielle Unterstützung ausgekommen ist, deren Zukunft allerdings mehr oder weniger ungewiß ist.

Zusätzlich kann es zu Überschneidungen von verschiedenen Programmen kommen. Laut BAUDOUX et al. (1997) werden gerade die Begrünungspflicht und das Verbot des Grünlandumbruchs der SchALVO (Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung) in Baden-Württemberg von Landwirten häufig dazu genutzt, zusätzlich die Begrünungsprämie (140 DM/ha) und die Grünlandgrundförderung (40-100 DM/ha) innerhalb des MEKA zu beantragen. Immerhin 39 % aller Betriebe beziehen für 80 % oder mehr ihrer LF Ausgleichszahlungen nach der SchALVO und nehmen gleichzeitig mit 60 % der LF oder mehr am MEKA teil. Dadurch, daß die Programmabstimmung fehlt, können die Landwirte in solchen Fällen für ein und dieselbe Maßnahme mehrmals Ausgleichszahlungen in Anspruch nehmen.

4 Erprobungsinhalte eines möglichen Hauptvorhabens

Auf der Grundlage der Analyse des bisherigen Vertragsnaturschutzes werden im weiteren die Punkte beleuchtet, die im Rahmen eines möglichen Hauptvorhabens näher untersucht und erprobt werden sollten. Es handelt sich hierbei um Neuerungen, die im bisherigen Vertragsnaturschutz nicht bzw. nur ungenügend berücksichtigt werden. Zu nennen wären hier im besonderen

1. die **Förderung der Strukturelemente** im Zusammenhang mit einer extensiven Bewirtschaftung,

Wie im Kapitel 3 erläutert wurde, liegt ein maßgeblicher Aspekt des Erhalts und der Entwicklung floristischer und faunistischer Artenvielfalt in der Aufnahme von Optimierungsmaßnahmen in die Vertragspakete zur Entwicklung, zum Erhalt und zur Pflege von Strukturelementen (Hecken, Pufferstreifen, Blänken u.a.).

Für eine zukünftig erfolgreiche Naturschutzpolitik reicht es also nicht allein aus, eine naturschutzgerechte Landbewirtschaftung auf den Nutzflächen zu fordern, sondern es müssen die in der Agrarlandschaft vorhandenen Landschaftselemente in die Förderung miteinbezogen werden (KNAUER 1995).

2. die **regionale Ausrichtung** der Vertragsnaturschutz-Programme aus landwirtschaftlicher und naturschutzfachlicher Sicht,

Für den Erfolg von Naturschutzmaßnahmen ist die Entwicklung regionalisierter ökologischer Zielkonzepte mit Berücksichtigung zeitlicher Prozesse besonders wichtig. Die zu erbringenden ökologischen Leistungen der Landnutzung können nur auf regionaler Ebene festgelegt werden, da nur hier genügend Detailkenntnisse über die jeweiligen naturräumlichen Potentiale vorliegen. Hierbei müssen die einzelnen Flächen in Bezug auf die aktuelle Nutzung, die natürliche Ertragsfähigkeit, die Feuchtigkeit etc. betrachtet werden. Hierfür ist die Entwicklung spezifischer Bewertungsverfahren, die eine Schnellansprache der Flächen erlauben, die Voraussetzung.

Nur wenn die ökologischen Voraussetzungen bekannt sind, können hierauf aufbauend Entwicklungsziele mit den dazugehörigen Extensivierungsmaßnahmen ausgewählt werden.

Nicht in allen Agrarlandschaften wird die gleiche ökologische Struktur angestrebt. Aus diesem Grund muß auch der Wert der jeweiligen ökologischen Leistung den regionstypischen Besonderheiten angepaßt werden (KNAUER 1993).

Die stärkere Regionalisierung muß zudem auch eine Flexibilität der Preisgestaltung bedeuten. Hiermit wäre auch eine Anpassung an betriebsspezifische Gegebenheiten möglich, wie der Orientierung an der Rentabilität konkurrierender Betriebszweige, wie sie die LWK SCHLESWIG-HOLSTEIN (1995) fordert.

3. die **langfristige Finanzierung** der Extensivierungspakete (unter Berücksichtigung neuer Finanzierungsformen)

Laut SRU (1996) ist die Finanzierung und somit die langfristige Ausrichtung, die wesentliche Hürde für die Akzeptanz von Vertragsnaturschutz. Investitionen im Naturschutzbereich verlangen bindende betriebliche Entscheidungen, welche langfristige Planungssicherheit voraussetzen.

Es besteht die Gefahr, daß der Landwirt sich am Ende der vereinbarten Frist entschließt, die Vereinbarung nicht zu erneuern und sich wieder einträglicheren Bewirtschaftungsformen zuwendet. So können die während der vertraglichen Laufzeit erreichten Umwelterfolge erhebliche Rückschläge erfahren (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1997).

Für alle wichtigen Vertragspakete müssen somit zusätzlich Laufzeiten von 10 Jahren, 20 Jahren und länger angeboten werden können. Die langfristige Sicherstellung der Finanzierung kann z.B. durch die Einbringung von Ausgleichs- und Ersatzmitteln oder von für den Flächenkauf vorgesehenen Mitteln in einen Naturschutz-Fonds erreicht werden.

Der Flächenkauf kann in diesem Zusammenhang gezielt als ein flankierendes Instrument der Akzeptanzsteigerung für den Vertragsnaturschutz dienen. Flächen können dann im Rahmen der Extensivierung als Ersatz- bzw. Tauschflächen angeboten werden. Durch diese unterstützende Maßnahme werden betriebliche Engpässe, wie z.B. Futterknappheit, vermieden und eine Voraussetzung für eine langfristige Teilnahme geschaffen.

4. die Einbindung der **Leistungsorientierung** in die handlungsorientierte Extensivierung.

Die Handlungsorientierung, die im bisherigen Vertragsnaturschutz fast ausnahmslos angeboten wird, kann ökologisch wie ökonomisch falsche Anreize setzen. Der Wert der Umweltgüter orientiert sich an dem Verzicht auf eine marktfähige Alternativnutzung. Die Folge ist, daß wertvolle Biotope, in der Regel an produktionsschwachen Standorten, nur geringe Prämien erhalten, ertragsstarke Standorte mit nur geringem ökologischen Wert hingegen hohe Beträge. Der Landwirt könnte sogar aus strategischen Gründen daran interessiert sein, ein ökologisch ungünstiges Niveau zu schaffen bzw. beizubehalten, um möglichst hohe Ausgleichszahlungen zu erhalten. Ökonomisch-theoretisch spricht nahezu alles für die leistungsorientierte Honorierung (SRU 1996).

Ein weiterer Vorteil der leistungsorientierten Ausrichtung des Vertragsnaturschutzes liegt in der später einfacher durchzuführenden Kontrolle, da die Honorierungsparameter gleichzeitig die Kontrollparameter sind. Laut HAMPICKE (1995) ist die Kontrolle des Ergebnisses im Vergleich zur Maßnahmenkontrolle leichter durchzuführen.

Für die Zwecke einer besseren Übertragbarkeit sind Kooperationen mit vergleichbaren Einrichtungen anzustreben. Durch eine solche Zusammenarbeit können regionale Unterschiede des Naturschutzes sowie auch der Landwirtschaft in das zu erprobende Verfahren eingearbeitet und auf ihre Praktikabilität hin überprüft werden.

5 Das entwickelte Bewertungsschema zur Honorierung ökologischer Leistungen

5.1 Bewertungsschema

Das im weiteren vorgestellte Honorierungsschema wurde im Rahmen der Voruntersuchung mit dem Ziel entwickelt, die oben genannten, bisher zu wenig berücksichtigten Kriterien „Förderung von Strukturelementen“, „regionale Ausrichtung“ und „Einbindung leistungsorientierter Anreize“ in ein möglichst flexibles aber noch einfach handhabbares Honorierungsschema einzubinden. Es handelt sich um ein Verfahren, mit dem in bestehenden sowie auch in „neuen“ Förderkulissen gearbeitet werden kann. Die verschiedenen, in Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz benötigten, Informationen werden in folgenden Arbeitsschritten ermittelt:

- Flächenauswahl über eine Nutzungskartierung bzw. ein Schnellbewertungsverfahren
- Naturschutzfachliche Beurteilung des aktuellen Zustandes über eine ökologische Ist-Bewertung
- Ökologische Ziel-Festlegung mit der dazugehörigen Maßnahmenauswahl
- Ermittlung der Honorierungshöhen für das Erbringen der ökologischen Leistungen.

Im folgenden werden die Arbeitsschritte im einzelnen vorgestellt.

5.1.1 Flächenauswahl

In einer großen Projektkulisse sind nicht alle Flächen in gleichem Maße für die Erreichung von Naturschutzziele geeignet. Daher besteht die Notwendigkeit, durch verschiedene Verfahren eine Vorauswahl von Flächen zu erhalten, die aus Sicht des Naturschutzes für die Entwicklung von Lebensräumen gefährdeter Arten geeignet erscheinen. Durch die Konzentration der weiteren Arbeitsschritte auf diese Flächen ist ein gezielter und effizienter Mitteleinsatz möglich. Der zum Teil weit verbreitete „Gießkannen-Effekt“ bei den bisherigen Vertragsnaturschutz-Programmen kann dadurch unterbunden werden.

Nach LINCKH et al. (1997) sollte die Senkung der Bewirtschaftungsintensität - mit dem Ziel den Arten- und Biotopschutz zu fördern - auf dafür geeigneten Flächen erfolgen. Bei der Grünlandauswahl sind aus floristischer Sicht vorrangig feuchte Flächen interessant. Nach BOCKHOLT et al. (1996) kann nur das aus Feuchtgrünland entstandene Intensivgrünland kurzfristig wieder renaturiert werden.

Über eine Ende Mai stattfindende **Nutzungskartierung** können in relativ kurzer Zeit für ein großes Projektgebiet extensiv genutzte Wiesen und zum Teil auch extensive Weiden bzw. nicht mehr genutzte Flächen identifiziert werden. Auch bei Weiden ist für einen Teil der Flächen ebenfalls eine grobe Einschätzung der Bewirtschaftungsintensität möglich, entweder über den eventuell anzutreffenden Viehbesatz oder über den Zustand der Fläche (z.B. überständiges Gras). Die ausgewählten Flächen, bei denen eine extensive Nutzung angenommen wird, müssen in der sich anschließenden ökologischen Bewertung über eine Beurteilung des Pflanzenbestandes genauer betrachtet werden.

Bei allen Flächen, die dieser Kategorie nicht zuzuordnen sind, ist die genauere Untersuchung über ein anderes Verfahren notwendig, mit dem eine schnelle Flächenauswahl möglich ist. Hierzu wurde ein **Schnellbewertungsverfahren** entwickelt, daß alternativ zur Nutzungskartierung eingesetzt werden kann oder aber darauf aufbaut. Der Vorteil des Schnellbewertungsverfahrens liegt in der relativen Unabhängigkeit vom Erhebungszeitraum, welcher z.B. bei der Nutzungskartierung die Grundvoraussetzung bildet. Aus diesem Grund erfolgte die Auswahl der Prüfkriterien anhand physiognomischer Aspekte. Da in der Projektkulisse vorwiegend feuchte Wiesen und Weiden anzutreffen sind, wurde eine Beschränkung auf Kriterien, die hierzu eine Aussage ermöglichen, vorgenommen. Durch Heranziehen von Boden- und/oder Wasserkarten kann schon vor einer Begehung eine grobe Einschätzung der Feuchteverhältnisse erfolgen.

Grundsätzlich sollten vor jeder Kartierung alle relevanten, verfügbaren Daten über z.B. Karten ausgewertet werden, um sich die weitere Arbeit zu erleichtern bzw. um unnötige Arbeitsschritte zu sparen.

Die Parameter, mit denen die Strukturelemente, die Vernetzungsfunktion bzw. die Bedeutung für die Fauna ermittelt werden, können mit einer nur geringen Modifikation auf andere Gebiete übertragen werden. Den jeweiligen Einzelkriterien sind Punktzahlen zugeordnet, die in der Teil- oder Gesamtsumme eine Aussage über die ökologische Wertigkeit zulassen (vgl. Tabelle 1). Im folgenden soll eine kurze Begründung der Kriterienauswahl erfolgen.

Die **floristischen Kriterien** umfassen zum einen Parameter, die das Vorkommen von feuchten Grünlandgesellschaften beeinflussen (überflutete Bodenbereiche; geringe Grundwasserflurabstände; Senken/Blänken) und zum anderen den jeweils anzutreffenden Pflanzenbestand.

Das Vorkommen von Feuchte- und Nässezeigern auf einer Fläche deutet ebenfalls auf feuchte Flächen hin, die zumindest für den Naturschutz auf potentiell wertvolles Grünland schließen lassen. Die angegebenen Pflanzenarten sind auch außerhalb der Vegetationsperiode relativ gut zu erkennen.

Mit der nur in der Vegetationsperiode festzustellenden Anzahl an Gras- und Kräuterarten auf einer Fläche kann direkt die Vegetationsvielfalt ermittelt werden. Artenreiche Pflanzenbestände deuten auf eine extensive Bewirtschaftung hin und bieten somit gute Voraussetzungen für eine mögliche vorrangige Teilnahme am Vertragsnaturschutz.

Die **Kriterien** in der Kategorie **Strukturelemente** bieten durch ihr Vorkommen auf der Fläche bestimmte Lebensräume für viele Tier- und Pflanzenarten. Je nach Ausprägung und Größe und Zusammensetzung werden für die einzelnen Kriterien unterschiedlich hohe Punktzahlen vergeben (vgl. Tabelle 1).

Auch relativ intensiv genutzte Flächen können aufgrund ihrer Lage zwischen zwei extensiv genutzten Flächen eine wichtige Verbindungsfunktion erfüllen.

Tab. 1: Liste der Schnellbewertungsparameter mit den Einzelkriterien zur Beurteilung der Grünlandflächen auf ihre Eignung für den Naturschutz

Kriterium	Punktzahl
Floristische Kriterien	
überflutete Bodenbereiche vorhanden oder Grundwasserflurabstand gering oder geländemorphologische Besonderheiten, wie Senken, Blänken und Böschungen in der Fläche	10
(Wechsel-) Feuchte- oder Nässezeiger in der Fläche vorhanden	1/3/5
Nur in der Vegetationsperiode anzuwenden	
> 10 Kräuterarten	3
> 10 Grasarten	1
Grünlandtypische Pflanzenarten der Roten-Liste ¹⁾	je Art 1
Zwischensumme „Flora“	
Faunistische Merkmale (z.B. auffällig viele Individuen/Arten der Tiergruppen Heuschrecken, Tagfalter, Vögel, Amphibien u.a.)	10
Zwischensumme „Fauna“	
Strukturelemente in der Fläche oder angrenzend	
standortgerechte Gehölze	1-3
Säume/Raine (> 1 m) oder wenig/ungenutzte Flächen, wie Ruderal- oder Hochstaudenfluren und Brachen	1-3
Gräben	1-3
Stillgewässer	1-5
Fließgewässer (angrenzend)	1-5
geländemorphologische Besonderheiten (angrenzend)	1
weitere Strukturen / Besonderheiten ²⁾ ; max. 10 Punkte	
Zwischensumme Strukturelemente	
Im Schutzgebiet (NSG/bLSG) gelegen	2
Schutzgebiet angrenzend	1
Verbindungsfunktion zwischen extensiven Flächen erkennbar	Ja = 1
Zwischensumme Vernetzungsfunktion	
Gesamtsumme	

¹⁾ Jede gefundene Art wird mit einem Punkt gewertet²⁾ z.B. besondere Tierlebensräume wie Streuobstwiesen, Totholz, Kopfbäume oder besondere Lebensräume für Pflanzen; kulturhistorische Besonderheiten u.ä. Jede gefundene Struktur bzw. jeder Obst- oder Kopfbaum wird mit einem Punkt gewertet (Maximalpunktzahl 10).

Die ermittelten Zwischensummen bzw. die Gesamtpunktzahl je Fläche dienen als Grundlage für die weitere Vorgehensweise im Rahmen des Bewertungsschemas, werden aber nicht für die weitere naturschutzfachliche Beurteilung herangezogen. Es werden verschiedene Kategorien gebildet, für die ein unterschiedliches Vorgehen ausgearbeitet werden kann. Durch die Prioritätenbildung können die weiteren Arbeitsschritte zunächst einmal gezielt auf diejenigen Flächen gelenkt werden, die potentiell die höchste Bedeutung für den Naturschutz erwarten lassen.

Bei der Beurteilung der Grünlandflächen im Warmenau-Projekt stehen die floristischen Ziele im Vordergrund. Für einen Großteil der Tierarten wird, durch eine auf die Flora ausgerichtete extensivere Nutzung, ebenfalls eine positive Wirkung angenommen. Sollten aber die Ansprüche der auf einer Fläche vorkommenden Flora und Fauna an den Lebensraum unterschiedlich sein, müßte die Ausrichtung der Extensivierung auf das naturschutzfachlich vorrangige Ziel in der Region erfolgen. Dies kann z.B. in Wiesen-

brüteregebieten der Fall sein. Wenn weder floristische noch faunistische Ziele auf einzelnen Flächen im Vordergrund stehen, kann die Erhaltung und Entwicklung der Strukturelemente das vorrangige Ziel sein. Eine weitere Zielvorstellung liegt in der Vernetzungsfunktion der Flächen.

Hinweisen zur Fauna muß gezielt nachgegangen werden. Für wichtige Gruppen wie z.B. die Avifauna liegen oft Daten vor oder werden bereits erhoben. Hier ist für die Bewertung und das weitere Vorgehen ein Abwägen mit Zielen in Richtung floristischer Schutzbemühungen vorzunehmen.

Wie beim gesamten Bewertungsschema ist auch die Konzeption des Schnellbewertungsverfahrens zur Auswahl von Flächen so vorgenommen worden, daß durch eine Einarbeitung der regionalen Besonderheiten eine sehr einfache Übertragung auf andere Regionen Deutschlands möglich ist.

5.1.2 Ökologische Ist-Bewertung Grünland

Die ökologische Bewertung der Flächen dient als Grundlage für die eigentliche Zielbewertung und die Maßnahmenauswahl. Flächen mit einem hohen floristischen Potential müssen über eine Betrachtung des Grünlandbestandes genauer beurteilt werden. Im Rahmen des Hauptvorhabens erfolgt hierzu eine Aufnahme der Grünlandgesellschaften auf Verbandsebene auf den einzelnen in Frage kommenden Flächen. Für die leistungsorientierte Honorierung und auch für die spätere Erfolgskontrolle erfolgt eine Unterscheidung der einzelnen Gesellschaften in artenreiche und weniger artenreiche Bestände. Durch die Aufnahme der jeweils vorkommenden Arten mit den Dominanzverhältnissen ist über die Jahre eine sehr gute Beurteilung der Entwicklung der Grünlandflächen bedingt durch die Extensivierung möglich. Durch spätere Vereinfachungen in der Aufnahmemethode kann als ein Ergebnis der Erprobungsphase ein einfaches Verfahren zur Verfügung stehen, mit dem in relativ kurzer Zeit eine qualitativ hochwertige ökologische Beurteilung erfolgen kann und mit dem auch Aussagen zum Extensivierungsziel und der Honorierungshöhe möglich sind. Denkbar wäre z.B. die Aufnahme einzelner recht schnell zu erfassender regionstypischer Grünlandarten. Dies hat gegenüber der Erfassung der Grünlandgesellschaften den Vorteil, daß Personen mit geringerer fachlicher Kenntnis die ökologische Ist-Bewertung durchführen können und der Zeitbedarf um ein Vielfaches geringer sein wird, trotzdem aber fachlich fundierte Daten zur Verfügung stehen.

Sind für die einzelnen Grünlandflächen die ökologischen Ist-Zustände bekannt, können hierauf aufbauend dem Landwirt die in Tabelle 2 (S. 105) dargestellten Extensivierungsaufgaben angeboten werden.

Bei den Grünlandflächen mit einem ökologischem Potential durch das Vorhandensein von Strukturelementen bzw. mit einer hohen Vernetzungsfunktion steht weniger der ökologische Wert der Wirtschaftsfläche als der Bestand an Strukturelementen und die Lage im Raum im Vordergrund. Eine ökologische Bewertung ist somit nur aus dem Gesamtzusammenhang möglich.

5.1.3 Ökologische Ist-Bewertung Acker

Bei den Ackerflächen in der Projektkulisse steht weniger die Entwicklung einer wertvollen Ackerbegleitflora, sondern vielmehr die Unterbindung negativer Einflüsse auf das Gewässer- bzw. Sieksystem im Vordergrund. Aufgrund der Ausweitung des Ackerbaus auf Kosten des Grünlandes wurden auch vermehrt Siekflächen in die Ackernutzung genommen. Auf solchen Standorten ist eine Rückführung in die Grünlandnutzung zu begrüßen. Zudem sind auf den sehr ertragreichen, schluffigen Böden immer wieder

Erosionsschäden zu erkennen. Auch hier sollten Gegenmaßnahmen erfolgen. Eine weitere wichtige Rolle spielen die Ackerränder im Verbundsystem (SCHUMACHER 1980).

Bei der ökologischen Ist-Bewertung des Ackers ist somit zum einen die Erosionsgefahr zu berücksichtigen, die über die visuelle Erfassung erfolgen kann, und zum anderen die Bedeutung der Vernetzungsfunktion bzw. Strukturvielfalt im Zusammenhang mit dem Gesamtgebiet. Eine Förderung der Strukturvielfalt ist generell zu begrüßen. Auch Flächen in den Siek- bzw. Auenbereichen sind auszuwählen.

5.1.4 Ökologische Ist-Bewertung Strukturelemente

Bei der Schnellbewertung sowie auch bei der weiteren Ist-Bewertung werden neben den „Flächeninformationen“ auch die Strukturelemente auf der Fläche und/oder die daran angrenzenden erfaßt. Dabei wird der Zustand der Strukturelemente nach gängigen Definitionen ermittelt (Zusammensetzung, Alter, usw.) - Störungen oder Abweichungen werden notiert. Zudem werden die Flächengrößen der Elemente geschätzt bzw. durch Abgehen grob berechnet, da die ungefähre Größe der Flächen als erste Information ausreicht. Bei einer Vertragsgestaltung müssen dann die genauen Flächengrößen ermittelt werden.

5.1.5 Zielfestlegung und Honorierungshöhen der ökologischen Leistungen auf dem Grünland

Ökologische Zielfestlegung Grünland

Den einzelnen Grünlandgesellschaften sind nach Tabelle 2 (S. 105) Extensivierungsaufgaben aus naturschutzfachlicher Sicht, die Bewirtschaftungspakete, die Honorierungsbeträge und die Korrekturen der Honorierungssätze zugeordnet.

Generell ist der Abschluß aller angebotenen Extensivierungspakete für alle Flächen möglich. Bei den Feuchtwiesen, sowie bei den Gold- und Glatthaferwiesen kann aber die extensive bzw. halbbextensive Wiesennutzung als vorrangiges Ziel gelten. Da auf solchen Flächen die extensive Weide bzw. die landwirtschaftliche Extensivierung im Rahmen der msal (Förderung einer markt- und standortangepaßten Landwirtschaft) geringere Erfolge aufweisen kann und z.T. sogar zu einer Verschlechterung der Flächen führt, wird durch die Gewährung geringerer Honorierungsbeträge die Attraktivität für den Abschluß solcher Extensivierungsverträge deutlich minimiert. Durch die Anreizwirkung der Leistungsorientierung (artenärmere Flächen werden geringer honoriert) werden die Landwirte dazu animiert, auf den ökologisch wertvolleren Flächen auch die gewünschten Extensivierungspakete abzuschließen, da sie ansonsten im Laufe der Jahre deutlich geringere Zahlungen erwarten können.

Für Flächen mit einem faunistischen Potential muß das Entwicklungsziel im Erhalt bzw. in der Verbesserung des Lebensraums liegen. Die hierfür notwendigen Maßnahmen müssen einzelflächenbezogen ausgewählt werden.

Bei den Grünlandflächen mit einem ökologischen Potential durch das Vorhandensein von Strukturelementen bzw. mit einer hohen Vernetzungsfunktion liegt das Ziel im Erhalt und in der Neuanlage von Strukturelementen bzw. im Erhalt und in der Verbesserung der Vernetzungsfunktion. Diese Ziele können durch die Anreicherung bzw. die Pflege und den Erhalt der Strukturelemente in Verbindung mit einer extensiveren Bewirtschaftungsweise mit Reduzierung des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes erreicht werden.

Honorierungshöhe für Maßnahmen auf dem Grünland

Die Bewirtschaftungsauflagen der **extensiven Wiesenutzung** (1. Schnitt ab 15.06., keine Düngung und keinen chem. Pflanzenschutz) wurden in Ansätzen den Kulturlandschaftsprogrammen der Kreise und kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens entnommen (MURL 1997). Für das Flachland werden für Wiesen mit stark eingeschränkter Nutzung je nach Auflage für die Ertragskategorien II (3000-4500 KSTE/ha) 800 bis 900 DM/ha gezahlt.

Bei diesen Zahlungen wird weder der ökologische Ist-Zustand noch die betriebliche Situation berücksichtigt. Vor dem Hintergrund der leistungsorientierten Honorierung sollte aber der „ökologische Wert“, z.B. die Ausprägung der Grünlandflächen, in die Berechnung miteingehen. So könnten artenreiche Grünlandflächen über Korrekturen der Ausprägung unterschiedlich hoch honoriert werden. Möglich wäre z.B.

- ein Korrekturfaktor von 1,1 bei artenreicheren Frischwiesen/-weiden und artenarmen Feuchtwiesen und
- ein Korrekturfaktor von 1,2 bei artenreichen Feuchtwiesen.

Der Ausgangsbetrag wurde dementsprechend auf 700 DM/ha reduziert.

Die gleiche Vorgehensweise wurde auch bei der **extensiven Mähweide-/Weidenutzung** gewählt. Der Honorierungsbetrag wurde hierbei auf 600 DM/ha für Weidelgras-Weißkleewiden, Magerweiden und Tritt- und Überflutungsrasen festgelegt; für Glatt- und Goldhaferwiesen sowie für Feuchtwiesen erfolgte eine Reduzierung aus oben genannten Gründen auf 500 DM/ha.

Die Bewirtschaftungsauflagen umfassen die Begrenzung der Beweidung von 2 Tiere/ha in der Zeit bis zum 15.06. und 4 Tiere/ha danach und zusätzlich das Verbot der Düngung und des Pflanzenschutzes.

Bei der **halbextensiven Wiesenutzung** sollte der Schnittzeitpunkt auf den 01.06. vorgezogen werden, bei sonst gleichbleibenden Auflagen. Insbesondere bei Flächen, die vorher intensiver bewirtschaftet wurden, kann hierüber eine „gleitende Entwicklung“ des Pflanzenbestandes hin zu extensiveren Bedingungen erreicht werden, ohne allzu große futterwirtschaftliche Qualitätsverluste in Kauf nehmen zu müssen. Da die Ertragsverluste in dieser Variante geringer sein werden, ist auch eine Korrektur der Honorierungszahlung nötig. Hierfür werden 550 DM/ha vorgeschlagen. Diese Zahlung orientiert sich an mehreren vorliegenden Berechnungen über betriebswirtschaftliche Verluste bei der Grünlandextensivierung (u.a. LWK HANNOVER 1997).

Als eine weitere Maßnahme der Extensivierung wird für Flächen mit dem Potential „Vernetzung und Strukturelemente“ die **landwirtschaftliche Extensivierung** (Reduzierung der Düngung und des Pflanzenschutzes) zur Zielerreichung vorgeschlagen. Diese Extensivierungsform wird auch im Rahmen der GAK innerhalb der Verordnung (EWG) 2078/92 gefördert – allerdings nur für den gesamten Betriebszweig Grünland. Die Ausgleichszahlung beträgt hierfür 250 DM/ha. Durch die RGV-Beschränkung ist eine Teilnahme an dieser Extensivierungsform aufgrund der Flächenknappheit für Landwirte im Projektgebiet nicht interessant. Aus Naturschutzsicht könnte eine Anwendung dieser Form der Extensivierung in Verbindung mit der Pflege und dem Erhalt von Strukturelementen auf Einzelflächen eine sinnvolle Kombination sein. Die Honorierungshöhe sollte sich vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung aller Landwirte in der Region an der Extensivierung im Rahmen der GAK orientieren (250 bzw. 175 DM/ha).

Berechnungen der LWK HANNOVER (1997) ergaben allerdings, daß bei einer Düngungsbeschränkung von 80 kg N/ha und dem Verzicht auf Pflanzenschutz ein Erwerbsverlust in Höhe von 470 bis 500 DM/ha

für einen Durchschnittsbetrieb eintreten kann. Durch die im weiteren vorgestellten Korrekturfaktoren ist eine Anpassung an die jeweiligen landwirtschaftlichen Verhältnisse möglich.

Gleichfalls können die Honorierungsbeträge mit diesem Schema fortlaufend an die sich verändernde landwirtschaftliche Situation angepaßt werden, so daß eine zu geringe bzw. auch eine zu hohe Zahlung vermieden werden kann.

Für die Wiedervernässung durch den Verzicht auf die Wiederinbetriebnahme der Drainage wurden auf Grundlage eigener Berechnungen 200 DM/ha kalkuliert.

Die Teilnahme der Landwirte an Extensivierungen hängt besonders davon ab, ob die Maßnahme betriebswirtschaftlich rentabel ist. Neben den Ertragsrückgängen beeinflussen aber auch betriebliche Rahmenbedingungen (z.B. Flächenknappheit) den wirtschaftlichen Verlust (vgl. TREPTOW, pers. Mitt.; OSTERBURG in diesem Band). Für das Bewertungsschema sollten daher folgende Kriterien vorrangig berücksichtigt werden:

- Höhe des regionalen Pachtpreises (Ersatzflächenbeschaffung),
- Anteil des Auflagen-Grünlandes am Gesamtgrünland,
- RGV-Besatz/ha Hauptfutterfläche,
- kg Milchquote/ha.

Vor dem Hintergrund der Akzeptanz der im Projekt vorgeschlagenen Extensivierungsmaßnahmen ist eine Berücksichtigung solcher Faktoren bei der Honorierung unbedingt notwendig. Da zu diesem Punkt in der bisherigen Forschung keine genauen Angaben zu finden sind, sollte eine Aufgabe des Hauptvorhabens darin liegen, die Kriterienauswahl mit der jeweiligen Honorierungshöhe zu ermitteln.

Die hier im einzelnen vorgestellten Grünlandextensivierungsmaßnahmen können als Grundrahmen für die Extensivierung gesehen werden, die alle über die Verordnung (EWG) 2078/92 kofinanziert werden können. Sind auf Einzelflächen aus ökologischen Gründen (Fauna oder Flora) zusätzliche Maßnahmen wie einschürige Mahd, Mahd von einer Seite, geringere Besatzdichte usw. notwendig, können diese auf die dargestellten Pakete aufgesattelt werden - sie müssen aber zu 100 % von den Bundesländern bzw. Kommunen oder sonstigen Einrichtungen getragen werden. Durch diese Vorgehensweise erhält man ein sehr flexibles Vertragsnaturschutzmodell, daß größtenteils kofinanziert wird, aber dennoch sehr viel Raum für detaillierte Naturschutzmaßnahmen offen läßt.

Tab.2: Darstellung der Grünlandgesellschaften mit den Extensivierungsaufgaben und Honorierungsbeträgen

Grünlandgesellschaft	Extensivierungsaufgaben aus naturschutzfachlicher	mögliche Bewirtschaftungspaket	Honorierungsbeträge in DM/ha	Korrekturen
Frischwiesen /-weiden				
Weidelgras-Weißkleewiede	• betonte Weidenutzung		a) 700 b) 600 c) 550 d) 250	• landwirtschaftliche Korrektur
Glatthaferwiesen: feucht/frisch/mäßig trocken	• feucht/frisch: 2-3-malige Nutzung mit angepaßtem Nährstoffrücklauf • mäßig trocken: klassische Wiesenutzung mit Heu- und Grummettschnitt		a) 700 b) 500 c) 550 d) 175	
Goldhaferwiesen	• 2-schünige Heuwiesenutzung mit angepaßtem Nährstoffrücklauf	a) extensive Wiesenutzung		
Magerwiesen /-weiden	• Sandheiden, Borstgrasrasen: extensive Weidenutzung, keine Düngung, • Halbtrockenrasen: Heumahd Mitte Sommer • Kalkmagerweiden: Huteschafhaltung	b) extensive Mahweide / Weide	a) 700 b) 600 c) 550 d) 175	• Ausprägung landwirtschaftliche Korrektur
Feuchtwiesen (gedüngt)		c) halbextensive Wiesenutzung		
• Sumpfdotterblumen- und Kohlstelwiesen; • Wasserqueisakraut- und Traubentrespenwiesen	• Grundwasserstand ca. 40-80 cm unter Flur erforderlich • 2 Schnitte • Stallmist oder mäßige PK-Düngung • keine Beweidung • auf organogenen Böden PK-Nachlieferung erforderlich	d) Landwirtschaftliche Extensivierung	a) 700 b) 500 c) 550 d) 175	
• Tritt-/Überflutungsrassen	• nach Abtrocknung der Flächen extensive Nutzung möglich		----- b) 600	

5.1.6 Zielfestlegung und Honorierungshöhe der ökologischen Leistungen auf Ackerflächen

Aufgrund der Flächenauswahl lassen sich mögliche Extensivierungsmaßnahmen auf dem Acker ableiten:

- Ackerumwandlung in Grünland,
- Erosionsschutzmaßnahmen,
- Verringerung der Bewirtschaftungsintensität und
- Förderung von Strukturelementen auf den Ackerrändern.

Die zur Zielerreichung notwendigen Extensivierungsmaßnahmen können sein:

- Mulchsaat und Zwischenfruchtanbau aus Gründen des Erosionsschutzes und des abiotischen Schutzes,
- Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutz- und Düngemittel und integriert-kontrollierte Wirtschaftsweise aus Gründen des abiotischen Schutzes und
- Ackerumwandlung in Grünland.

Da diese Extensivierungsformen schon in einigen Bundesländer angeboten werden, erfolgte eine Orientierung der Honorierungshöhen an die dort gezahlten Beträge:

Mulchsaat und Zwischenfruchtanbau

- Zwischenfruchtanbau: 130 DM/ha
- Mulchsaaten: 120 DM/ha

Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutz- und Düngemittel und integriert-kontrollierte Wirtschaftsweise

- integriert-kontrollierte Wirtschaftsweise: 250 DM/ha

Ackerumwandlung in Grünland

- 400 DM/ha und Jahr für eine 5-Jahres-Verpflichtung

Vergleichbar mit den Grünlandextensivierungsmaßnahmen hängt auch hier die Akzeptanz der Landwirte besonders davon ab, ob die Maßnahme betriebswirtschaftlich rentabel ist. Zusammenhänge mit einer höheren Inanspruchnahme lassen Parameter wie niedrige Bodenklimazahlen, geringe Getreideerträge und Anteile von Intensivfrüchten am Ackerland erkennen (vgl. TREPTOW, pers. Mitt.; OSTERBURG in diesem Band). Im Bewertungsschema kann beispielsweise über die Einbeziehung der durchschnittlichen betrieblichen Deckungsbeiträge im Betriebszweig Ackerbau eine Korrektur der Ausgleichszahlungen erfolgen. Diese Korrekturen werden dann im Hauptvorhaben überprüft und gegebenenfalls korrigiert und ergänzt. Vergleichbar mit der Grünlandextensivierung ist auch hiermit eine laufende Anpassung des Honorierungsbetrages an die veränderten landwirtschaftlichen Situationen möglich.

5.1.7 Zielfestlegung und Honorierungshöhe der ökologischen Leistungen der Strukturelemente

Das Ziel des Erhalts und der Neuschaffung von Strukturelementen gilt für alle Flächen im Projektgebiet. Bei der Neuanlage von Strukturelementen müssen die Einzelflächen und der Flächenzusammenhang bei der Auswahl und dem Umfang der Maßnahme berücksichtigt werden. Hier ist eine gesteuerte Anreicherung der Landschaft anzustreben. Generell gilt aber die Annahme, daß sich eine vielfältige und umfang-

reiche Ausstattung mit Strukturelementen positiv auf den Naturhaushalt auswirkt. Daher muß im Einzelfall entschieden werden, welche Strukturen auf den einzelnen Flächen eingerichtet werden sollen.

Unter die ökologischen Leistungen im Bereich der Strukturelemente können allerdings nur die Maßnahmen gezählt werden, die über den gesetzlichen Schutz hinausgehen. Dies ist, neben der Neuanlage, die Pflege und Entwicklung der Strukturelemente. Im folgenden werden die Honorierungshöhen der einzelnen Strukturelemente aufgeführt. Als Grundlage diene hierzu die von der LWK SCHLESWIG-HOLSTEIN (1995) entwickelte Kostendatei und die Pflegesätze nach HUNSDORFER (1989) und BERGER und ROTH (1994). Zudem konnten einige Angaben aus einzelnen Ländernaturschutzprogrammen wie z.B. Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (PLANKL 1996) entnommen werden. Somit ergeben sich folgende Pflege- und Entwicklungskosten für einzelne Maßnahmen bei den Strukturelementen:

Hecken- und Feldgehölzpflege:	1.000,-	DM/ha und Jahr (Pflege alle 10 Jahre)
Neuanlage von Gehölzen:	9,-	DM/m ² + DB/m ² und Jahr
Saummahd:	2.800,-	DM/ha (Handmahd)
	300,-	DM/ha (Maschinenmahd)
Neuanlage von Säumen:	DB/m ²	und Jahr
Blänken- und Teichanlage:	1,6	DM/m ³ Aushub + DB/m ²
Blänkenpflege:	DB/m ²	und Jahr
Renaturierung von Teichen:	24,-	DM/m ²
Streuobstwiesen:		bei extensiver Nutzung Multiplikation der Honorierungshöhe mit 1,1
Kopf- und Obstbaum:	4,-	DM/Stück/Jahr (Schnitt alle 10 Jahre)
	50,-	DM/Baum (Pflanzung)
Abzäunung:	8,5	DM/lfd. m
Hochstaudenmahd	2.000,-	DM/ha (mit Abfuhr und Kompostierung)
	2.000,- + 300,- = 1.150,-	DM/ha/Jahr alle 2 Jahre:
		(1. Jahr Abfuhr, 2. Jahr nur Mahd)
	2.000,- + 2*300 DM/ha = 866,-	DM/ha/Jahr alle 3 Jahre:
		(2. + 3. Jahr nur Mahd)

Bei der Neuanlage müssen die Kosten für die Flächenbereitstellung in Höhe des entgangenen Deckungsbeitrages oder für die Ersatzflächenbeschaffung (Pachtzahlungen) in die Berechnung einfließen. Für die Ackerflächen werden ortsübliche Pachtpreise von 900 DM/ha angenommen, bei Grünland je nach Standort 600 DM/ha. Denkbar wäre auch die Zahlung einer Duldungsentschädigung in Anlehnung an den Verkehrswert, wie es auch im „Förderprogramm Artenreiche Feldflur“ des Landes Nordrhein-Westfalen angeboten wird.

6 Untersuchungsfragen eines möglichen Hauptvorhabens

Die vorgestellten Ergebnisse und Verfahren sollten in einem möglichen Hauptvorhaben inkl. wissenschaftlicher Begleituntersuchung auf ihre Praktikabilität und Effizienz erprobt und näher untersucht werden.

Die dabei im einzelnen zu berücksichtigenden Fragestellungen werden im folgenden kurz vorgestellt.

A Naturschutzfachliche Fragestellungen

- Effizienzkontrolle der Maßnahmen aus naturschutzfachlicher Sicht
- Überprüfung des Bewertungsschemas aus naturschutzfachlicher Sicht
- Langzeitkontrolle der Flächenentwicklung
- Flächenauswahl und Zielvorgabe nach Schnellbewertungsverfahren und Bewertungsschema im Vergleich mit aufwendigeren Verfahren

B Landwirtschaftliche Fragestellungen

- Überprüfung der betriebswirtschaftlichen Konsequenzen durch die Teilnahme am Vertragsnaturschutz
- Überprüfung des Bewertungsschemas aus landwirtschaftlicher Sicht
- Langzeitkontrolle der Flächenentwicklung aus landwirtschaftlicher Sicht (Ertrag, Nutzbarkeit, Auswirkung auf die Betriebsentwicklung)

C Organisation, Verwaltung und EDV

- Aufbau kostengünstiger Kontrollsysteme und deren Erprobung
- Erarbeitung einer Handreichung zur Modifizierung von Vertragsnaturschutzprogrammen unter Beteiligung der zuständigen Fachbehörden

D Ökonomische Fragestellungen

- Begleitende Untersuchung hinsichtlich ökologischem Wert einer Maßnahme und Kosten einer Maßnahme
- Optimierung der naturschutzfachlichen Effizienz (Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses)
- Ökonomische Beurteilung der einzelnen Extensivierungsmaßnahmen, mit dem Ziel eines Vergleiches zwischen Mitteleinsatz und ökologischem Erfolg.
- Überprüfung der Effektivität leistungsorientierter versus maßnahmenorientierter Zahlungen
- Vergleich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses mit anderen Verfahren und Programmen zur Honorierung von Naturschutzleistungen.
- Vergleich der Effektivität bisheriger Kompensationsmaßnahmen mit der zukünftigen Einbindung von „Ausgleich und Ersatz- Mitteln“ in den Vertragsnaturschutz.
- Evaluation der ökonomischen Bedingungen der landwirtschaftlichen Betriebe
- Ökonomische Auswirkungen auf die Betriebsstruktur/ -entwicklung
- Evaluation alternativer Finanzierungskonzepte
- Optimierung der ökonomischen Rahmenbedingungen

- Kompromißfindung zwischen naturschutzfachlicher Zielsetzung und ökonomischen Rahmenbedingungen

Die innerhalb des Warmenau-Projektes erarbeiteten und gegebenenfalls noch weiter zu erprobenden Vorschläge zur Optimierung des Vertragsnaturschutzes sollen auf einen Großteil anderer deutscher Regionen übertragbar sein. Dies wird durch die mögliche Einbindung in die Verordnung (EWG) 2078/92 und den Folgeverordnungen untermauert. Somit haben die Ergebnisse des Warmenau-Projektes auch eine große Bedeutung für die Bundesnaturschutzpolitik.

7 Literaturverzeichnis

- ANGER, M., SCHELLBERG, J. GAN, Y. & KÜHBAUCH, W. (1994): Extensivierung auf eutrophen Standorten. - Forschungsberichte der Landwirtschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 15: 43-54.
- ANGER, M., MALCHAREK, A. & HOFFMANN, U. (1997): Beurteilung der Effizienz von Grünlandextensivierungsprogrammen anhand von Nährstoffbilanzierung und Futterqualität. - Aulendorf. - Tagungsband der AG Grünland und Futterbau in der Gesellschaft für Pflanzenbauwissenschaften: 9-14.
- AUTSCH, J.-F. (1992): Wirkungen und Akzeptanzen von landwirtschaftlichen Förderungsprogrammen mit umweltgerechter Zielsetzung - dargestellt an einem Beispiel im Saarland. - Gießen. - Regionalpolitik und Umweltschutz im ländlichen Raum, Bericht Nr. 26, 232 S.
- BAETGE, C. (1993): Beispiele und Ansatzpunkte für die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft - Statement 2. - In: JARRE, J. [Hrsg.]: Die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft - Fallbeispiele, Probleme, Zukunftsperspektiven. - Loccumer Protokolle 5/93: 41-43.
- BAIRLEIN, F. & BERGNER, G. (1995): Vorkommen und Bruterfolg von Wiesenvögeln in der nördlichen Wesermarsch, Niedersachsen. - Vogelwelt 116: 53-59.
- BAUDOUX, P., KAZENWADEL, G. & DOLUSCHITZ, R. (1997): Agrarumweltprogramme: Betriebliche Wirkungen und Einstellungen von Landwirten. - Agrarwirtschaft 46 (4/5): 184-197.
- BERGER, W. & ROTH, D. (1994): Kosten- und Preiskatalog für ökologische und landeskulturelle Leistungen im Agrarraum. - Jena. - Schriftenreihe der Thüringischen Landesanstalt für Landwirtschaft Sonderheft 1994, 258 S.
- BOCKHOLT, R., FUHRMANN, U. & BRIEMLE, G. (1996): Anleitung zur korrekten Einschätzung von Intensitätsstufen der Grünlandnutzung. - Natur und Landschaft 71 (6): 249-251.
- BOCKWINKEL, G., FÜLLER, M. & DRESSEL, J. (1990): Effizienz des Wiesenvogelschutzes in den Feuchtwiesengebieten des Kreises Gütersloh - Stand 1989. - Charadrius 26 (4): 226-234.
- BRIEMLE, G., EICKHOFF, D. & WOLF, R. (1991): Mindestpflege und Mindestnutzung unterschiedlicher Grünlandtypen aus landschaftsökologischer und landeskultureller Sicht. - Beiheft der Veröffentlichungen für Naturschutz und Landschaftspflege Baden-Württemberg 60, 158 S.
- BRUCKMEIER, K. & RIEGERT, C. (1996): Umweltgerechte Landwirtschaft in Niedersachsen - Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen aus der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 1992. - Katalyse-Report (Institut für angewandte Umweltforschung). - Köln, 158 S.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1997): Agrarbericht 1997. - Bonn.
- ELSÄSSER, M. (1997): Grünlandwirtschaft in Baden-Württemberg. - Aulendorf. - Tagungsband der AG Grünland und Futterbau in der Gesellschaft für Pflanzenbauwissenschaften: 21-30.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. - Brüssel, 36 S.
- FLADE, M. (1994): Die Brutvogelgemeinschaften Mittel- und Norddeutschlands: Grundlagen für den Gebrauch vogelkundlicher Daten in der Landschaftsplanung. - Eching: IHW-Verlag.
- FÜLLER, M. (1992): Heuschrecken-, Tagfalter- und Vogelfauna der Feuchtwiesenschutzgebiete des Kreises Gütersloh. - LÖLF-Mitteilungen 2/92: 48-54.

- FÜLLER, M. (1994): Effizienzkontrolle des Feuchtwiesenschutzprogrammes NRW am Beispiel der Feuchtwiesenschutzgebiete des Kreises Gütersloh. - *Decheniana* 147: 137-145.
- GRO & WOG (Gesellschaft Rheinischer Ornithologen und Westfälische Ornithologen-Gesellschaft) (1997): Rote Liste der gefährdeten Vogelarten Nordrhein-Westfalens. - *Charadrius* 33 (2): 69-116.
- GÜTTLER, A. (1995): Landschaftsökologische Untersuchung des Fließgewässersystems Warmenau.- Unveröff. Diplomarbeit, Universität Bielefeld.
- HAMPICKE, U. (1995): Ökonomische Bewertung ökologischer Leistungen - Theorie und Praxis in der Ökonomie des Naturschutzes. - In: DACHVERBAND WISSENSCHAFTLICHER GESELLSCHAFTEN DER AGRAR-, FORST-, ERNÄHRUNGS-, VETERINÄR- UND UMWELTFORSCHUNG E.V. [Hrsg.]: Ökologische Leistungen der Landwirtschaft. - Frankfurt a.M. - *Agrarspectrum* 24: 109-121.
- HEISSENHUBER, A. & HOFMANN, H. (1992): Einzelbetriebliche Aspekte zu den Umweltwirkungen der Landwirtschaft und zur Honorierung landespflegerischer Leistungen der Landwirtschaft. - In: BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN [Hrsg.]: Untersuchung zur Definition und Quantifizierung von landespflegerischen Leistungen der Landwirtschaft nach ökologischen und ökonomischen Kriterien und ihre Umsetzung in Umweltberatung und Agrarpolitik. - Weihenstephan. - *Materialien Umwelt und Entwicklung* 84: 51-116.
- HÜBNER, B. (1994): Stark verzögerte Schnittnutzung auf feuchten Grünlandstandorten - Pflanzenbauliche und ökologische Aspekte. - In: GHS KASSEL, FB LANDWIRTSCHAFT WITZENHAUSEN [Hrsg.]: Ökologie und Umweltsicherung 7/94, 129 S.
- HUNSDORFER, M. (1989): Kostendatei für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. - München. - *Materialien des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen* 55: 159 S.
- ISSELSTEIN, J., STIPPICH, G. & WAHMHOF, W. (1991): Umweltwirkungen von Extensivierungsmaßnahmen im Ackerbau, eine Übersicht. - *Berichte über die Landwirtschaft* 69: 379-413.
- KIPP, M. (1995): Feuchtwiesenschutz im Kreis Steinfurt. - *LÖBF-Mitteilungen* 1/95: 63.
- KNAUER, N. (1987): Beurteilung der Extensivierung aus ökologischer Sicht. In: DACHVERBAND WISSENSCHAFTLICHER GESELLSCHAFTEN DER AGRAR-, FORST-, ERNÄHRUNGS-, VETERINÄR- UND UMWELTFORSCHUNG E.V. [Hrsg.]: Extensivierungen der Landnutzung. - Frankfurt a.M. - *Agrarspectrum* 13: 115-126.
- KNAUER, N. (1993): Ökologie und Landwirtschaft: Situation-Konflikte-Lösungen. - Stuttgart (Ulmer), 280 S.
- KNAUER, N. (1995): Ökologische Anforderungen an Naturlandschaften. In: DACHVERBAND WISSENSCHAFTLICHER GESELLSCHAFTEN DER AGRAR-, FORST-, ERNÄHRUNGS-, VETERINÄR- UND UMWELTFORSCHUNG E.V. [Hrsg.]: Ökologische Leistungen der Landwirtschaft. - Frankfurt a.M. - *Agrarspectrum* 24: 9-23.
- KRETSCHMER, H. (1995): Wieviel Landwirtschaft braucht der Biotop- und Artenschutz? - *Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung* 36: 214-221.
- KÜHBAUCH, W. (1992): Von der extensiven Grünlandnutzung zur intensiven und zurück - Grünlandextensivierungen in der Zeit von 1920 bis 1960. - *LÖLF-Mitteilungen* 3/92: 48-54.
- LANDWIRTSCHAFTSKAMMER HANNOVER(1997): Stellungnahme zum Erschwernisausgleich des Landes Niedersachsen (unveröffentlichtes Gutachten). Hannover.
- LANDWIRTSCHAFTSKAMMER SCHLESWIG-HOLSTEIN (1995): Förderprogramm zur Honorierung landschaftspflegerischer Leistungen durch die Landwirtschaft (Bearb.: Bargmann, J., LANAP - Landwirtschaft und Naturschutz im Kreis Plön), 123 S.
- LINCKH, G., SPRICH, H., FLAIG, H. & MOHR, H. (1997): Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft: Voraussetzungen, Möglichkeiten, Maßnahmen. Stuttgart (Springer Verlag), 345 S.
- LÖBF (Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung) (1996): Biotopkartierung Nordrhein - Westfalen, - Methodik und Arbeitsanleitung.- Gekürzte Fassung Februar 1996. Recklinghausen.
- LÖBF (Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung) (1997): Grünlandkartierung Nordrhein- Westfalen,- Methodik und Arbeitsanleitung.- Entwurf. Recklinghausen.
- LOUIS, H. W. (1994): Bundesnaturschutzgesetz - Kommentar der unmittelbar geltenden Vorschriften. - Braunschweig (Schapen Edition), 712 S.

- MÄHRLEIN, A. (1990): Einzelwirtschaftliche Auswirkungen von Naturschutzaufgaben, eine theoretische und empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung Niedersachsens. - Kiel (Wissenschaftsverlag Vauk) - Landwirtschaft und Umwelt 5, 240 S.
- MICHELS, C. & WEISS, J. (1996): Effizienzkontrolle des Feuchtwiesenschutzprogrammes NRW anhand der Bestandsentwicklung von Wiesenvögeln. - LÖBF-Mitteilungen 2/96: 17-27.
- MURL (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft) (1997): Rahmenrichtlinie für Kulturlandschaftsprogramme der Kreise und kreisfreien Städte. - Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 31 vom 13. Juni 1997.
- OSTERBURG, B., WILHELM, J. & NIEBERG, H. (1997): Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in Deutschland - Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) Braunschweig. - Arbeitsbericht 8/97: 48 S.
- PFADENHAUER, J. & GANZERT, C. (1992): Konzept einer integrierten Naturschutzstrategie im Agrarraum. - In: BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN [Hrsg.]: Untersuchung zur Definition und Quantifizierung von landespflegerischen Leistungen der Landwirtschaft nach ökologischen und ökonomischen Kriterien und ihre Umsetzung in Umweltberatung und Agrarpolitik. - Weihenstephan. - Materialien Umwelt und Entwicklung 84: 5-50.
- PLACHTER, H. (1989): Zur biologischen Schnellansprache und Bewertung von Gebieten. Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 29: 107-135. Bonn-Bad Godesberg.
- SCHOMAKER, W. (1992): Vegetationskundliche Entwicklung von Grünlandbeständen. - LÖLF-Mitteilungen 3/92: 46-47.
- SCHÜTTLER, A. (1995): Das Ravensberger Land. - Münster. - Landschaftsführer des Westfälischen Heimatbundes 12: 108 S.
- SCHÜTZ, P. & OCHSE, M. (1997): Effizienzkontrolle von Pflege- und Entwicklungsplänen für Schutzgebiete in Nordrhein-Westfalen - Eine Fallstudie aus dem Ramsar-Schutzgebiet „Unterer Niederrhein“. - Naturschutz und Landschaftsplanung 29 (1): 20-31.
- SCHUMACHER, W. (1984): Gefährdete Ackerunkräuter können auf ungespritzten Feldrändern erhalten werden. - LÖLF-Mitteilungen 9/84: 14-20.
- SCHUMACHER, W., HANSEN, H. & SAAKEL, M. (1994): Schutz langfristig extensiv genutzter Grünlandflächen durch Integration in landwirtschaftliche Nutzung. - Forschungsberichte der Landwirtschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 15: 27-35.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume (Sondergutachten). - Stuttgart (Metzler-Poeschel), 122 S.
- STRUWE-JUHL, B. (1995): Auswirkungen der Renaturierungsmaßnahmen im Hohner See-Gebiet auf Bestand, Bruterfolg und Nahrungsökologie der Uferschnepfe (*Limosa limosa*). - Corax 16: 153-172.
- WEINS, C. & RÖSLER, S. (1996): Aktuelle Entwicklungen in der Landwirtschaftspolitik und ihre Auswirkungen auf die Vogelwelt - Vogelwelt 117: 169-185.
- WITT, H. (1989): Auswirkungen der Extensivierungsförderung auf Bestand und Bruterfolg von Uferschnepfe und Großem Brachvogel in Schleswig-Holstein. - Berichte der Deutschen Sektion des Internationalen Rates für Vogelschutz 28: 43-76.
- WITT, K., BAUER, H.-G., BERTHOLD, P., BOYE, P., HÜPPOP, O. & KNIEF, W. (1996): Rote Liste der Brutvögel Deutschlands. 2. Fassung vom 01.06.1996. - Berichte zum Vogelschutz 34: 11-34.
- WOIKE, M. (1989): Bestandsentwicklungen in den Feuchtwiesenschutzgebieten Nordrhein-Westfalens. - Erste Tendenzen. - LÖLF-Mitteilungen 4/89: 20-37.
- WOIKE, M. (1992): Biotoppflege und -entwicklung in Feuchtwiesenschutzgebieten. - LÖLF-Mitteilungen 3/92: 14-18.
- ZEDDIES, J. & JAROSCH, J. (1989): Unter welchen Voraussetzungen und in welchem Maße können ökologische Leistungen einzelbetrieblich angeboten werden? In: DACHVERBAND WISSENSCHAFTLICHER GESELLSCHAFTEN DER AGRAR-, FORST-, ERNÄHRUNGS-, VETERINÄR- UND UMWELTFORSCHUNG E.V. [Hrsg.]: Ökologische Leistungen der Landwirtschaft. - Frankfurt a.M. - Agrarspectrum 15: 77-99.
- ZIESEMER, F. (1989): Entwicklung und erste Ergebnisse des Extensivierungsprogrammes in Schleswig-Holstein. - Berichte der Deutschen Sektion des Internationalen Rates für Vogelschutz 28: 77-85.

Zusammenfassung der Diskussionsbeiträge

KLAUS NOTTMEYER-LINDEN und STEFAN MÜLLER (Biologische Station Ravensberg)

Die folgenden Abschnitte stellen den Versuch dar, die abschließenden Diskussionen (jeweils zu den Kolloquien) in einer den Tagungsinhalten entsprechenden Ordnung wiederzugeben. Wo möglich und von Interesse wurde bei bestimmten Wortmeldungen auch der Redner explizit genannt, um interessierten Lesern evtl. Rückfragen zu ermöglichen.

Die gesamte Darstellung beruht auf Abschriften der fortlaufend aufgezeichneten Redebeiträge, die aus der wörtlichen Rede behutsam in eine besser lesbare Form gebracht wurden. Zeitlich zusammenhängende Beiträge wurden inhaltlich zugeordnet.

Die kursiven Textabschnitte sind Kommentare der Mitarbeiter im Warmenau-Projekt. Die Redebeiträge wurden im Zusammenhang mit den Referaten und der aktuellen Diskussion im Vertragsnaturschutz zusammengefaßt und analysiert.

Bis auf die inhaltlichen Diskussionen zum Ökopunktemodell Niederösterreich sind alle Diskussionen zu den Einzelreferaten in den folgenden Kapiteln enthalten.

1 Allgemeines, Grundfragen

Was ist Vertragsnaturschutz ?

Da es bisher keine allgemeingültige Definition des Vertragsnaturschutzes gibt, nahm diese Frage zu Beginn der Tagung einen breiten Raum ein. Fast jeder Teilnehmer hatte sich seine eigene subjektive Begriffsbestimmung gebildet und je nach Aufgabenbereich bestehen hier durchaus sehr unterschiedliche Auffassungen. Das liegt u.a. daran, daß es in der Bundesrepublik sowohl agrarstrukturelle und landschaftliche Unterschiede als auch unterschiedliche Entstehungsgeschichten der Landschaftsbilder selbst gibt, sowie auch Unterschiede bei der Umsetzung der Verordnung 2078/92. Dazu kommt noch die selektive Wahrnehmung auf der persönlichen Ebene, aber auch auf den verschiedenen Verwaltungsebenen. Daneben hat diese „Begriffsverwirrung“ im Konfliktfeld Landwirtschaft - Naturschutz auch politische Implikationen. Probleme gibt es speziell bei der Abgrenzung: Ist die jeweilige Maßnahme noch Agrarförderung oder schon Vertragsnaturschutz? Werden besondere ökologische Leistungen honoriert oder wird hier honoriert, was eigentlich die Norm („gute landwirtschaftliche Praxis“) sein sollte?

Von einigen Teilnehmern wurde die Meinung vertreten, daß alles was an ökologischen Leistungen unter der Verordnung 2078 läuft, als Vertragsnaturschutz zu bezeichnen ist. So wird z.B. in einigen Bundesländern der Vertragsnaturschutz im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92 angeboten, in anderen Bundesländern dagegen außerhalb der Verordnung.

Herr Niendieker sieht die Verordnung 2078 in erster Linie als Instrument zur Steuerung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und verwahrt sich dagegen, den Vertragsnaturschutz mit der VO 2078 gleichzusetzen. Auch Herr Weber und Herr Norer sehen es so, daß das was unter der Verordnung 2078 läuft, grundsätzlich kein Vertragsnaturschutz ist, da es sich hier strikt um agrarische Fördermaßnahmen handelt, die auch hoheitlich, also ohne freiwillige Verträge, durchgesetzt werden könnten. So sollte man als Vertragsnaturschutz nur solche Maßnahmen bezeichnen, bei denen ein Vertrag mit einer Naturschutzbehörde, und nicht mit einer

Landwirtschaftsbehörde abgeschlossen wird.

Nicht alles, was im Rahmen der Verordnung 2078 gefördert wird, kann unmittelbar als Vertragsnaturschutz bezeichnet werden. Es gibt in der EU weit über 100 Programme und über 2.000 Maßnahmen. Das sind zum Teil Maßnahmen, die tatsächlich speziell auf landwirtschaftliche Produktionsverfahren zielen, was auch genau dem Titel der Verordnung entspricht. In erster Linie geht es darum, landwirtschaftliche Produktionsverfahren in der Weise zu steuern, daß man zu einer extensiveren (und damit naturverträglicheren) Produktionsweise kommt. Der Vertragsnaturschutz in Deutschland ist vor allem vor dem Hintergrund der Verordnung 2078/92 zu sehen, denn in der Tat werden hierüber die allermeisten (Vertragsnaturschutz-) Programme umgesetzt und finanziert.

In Österreich wird die Verordnung 2078/92 als sehr eng gefaßt betrachtet, deren Programme dort aber auch nie als Vertragsnaturschutzmaßnahmen aufgefaßt wurden. Die Verordnung ist eine flankierende Maßnahme für die Marktordnung. Es geht um die Sicherung des Einkommens der Landwirte, also um sog. Beihilfen. Das Wort Naturschutz kommt in der ganzen Verordnung 2078/92 überhaupt nicht vor; es ist ein rein agrarisches Förderprogramm mit Extensivierungs- und Umwelteffekten, aber es ist eben kein explizites Naturschutzprogramm.

Herr Staatssekretär Griese vertrat eine sehr weitreichende Definition von Vertragsnaturschutz: Vertragsnaturschutz umfaßt vertragliche Vereinbarungen mit den Bewirtschaftern, in denen Regelungen getroffen werden, die unmittelbar oder mittelbar dem Naturschutz dienen. Das heißt, daß u.a. auch das Mittel des Flächenkaufes schon zum Vertragsnaturschutz zu zählen ist. Darüber hinaus will er auch die Einführung bzw. Beibehaltung des „Ökologischen Landbaus“ als Vertragsnaturschutzmaßnahme verstanden wissen.

Angesprochen wurde auch der Rückgang der Bedeutung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und damit die mangelnde Bereitschaft der Bürger, eine hoheitliche Schutzverordnung auf ihren Flächen ohne Entschädigung bzw. Ausgleich zu akzeptieren. Da aber der Naturschutz traditionelle Bewirtschaftungsweisen aufrechterhalten möchte, ist er auf das Vorhandensein kooperierender Bewirtschafter angewiesen. Diese Kooperation ist nicht umsonst zu haben oder einfach im Rahmen der Sozialpflichtigkeit zu erstreiten. Das erklärt die zunehmende Bedeutung des Instrumentes Vertragsnaturschutz, welches aufgrund seiner Freiwilligkeit besonders von der Landwirtschaft begrüßt wird. Der Vertragsnaturschutz ersetzt hier also die hoheitliche Festsetzung, er hat „normersetzenden“ Charakter. Wenn allerdings die Sozialpflichtigkeit ganz abgeschafft wird, findet Naturschutz letztendlich nur noch auf Flächen statt, die sich im Besitz von Naturschutzverbänden oder -verwaltungen befinden, wie z.B. in den Niederlanden und in Großbritannien.

Herr Schmidt sprach sich für eine stärkere Gewichtung des Landwirtes als Ansprechpartner des Naturschutzes aus. Besonders wichtig sei der Erhalt bäuerlicher Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten. Aus diesem Grunde wurden auch die Landschaftspflegeverbände in Baden-Württemberg nur sehr zurückhaltend begleitet. Denn diese arbeiten ausschließlich mit Geldern des Naturschutzes, aber in der Regel taucht der Naturschutz im Verständnis derjenigen, die diese Verbände als Partner haben, nicht mehr auf. Die Gefahr bei den Landschaftspflegeverbänden liegt darin, daß die Extensivflächen auf Dauer nicht mehr bewirtschaftet werden, sondern es sich hierbei nur noch um eine Pflege der Flächen handelt.

Zudem sollte der Vertragsnaturschutz die neuen Entwicklungen in der Landwirtschaft offensiv begleiten. Dazu gehört z.B. Regionalvermarktung und die Mutterkuhhaltung in Streuobstwiesen, wobei letztere in Rheinland-Pfalz eher negativ beurteilt wird. Und es ist deutlich zu beobachten, daß die Landwirte auf derartige Aussagen reagieren. Seit dem Naturschutzgesetz von 1975, das im Prinzip immer noch gilt, hat

sich die Landwirtschaft verändert und damit auch die Situation des Naturschutzes. Man kann aber z.B. die Streuobstwiesen nicht erhalten, ohne daß man das Produkt vermarktet, dafür gibt es sowohl in Hessen als auch in Baden-Württemberg Beispiele. Und wenn niemand bereit ist, die Obstbäume zu pflegen, das Obst zu ernten und neue Bäume zu pflanzen, dann muß man von diesem fast schon mystisch besetzten Biotop „Streuobstwiese“ Abschied nehmen.

Bisher wurden hauptsächlich sektorale Ziele erreicht. So kann man z.B. für Hessen sagen, daß man es in den Gunstlagen nicht geschafft hat, massiv in den Vertragsnaturschutz einzusteigen, d.h. dort wo hochproduktive Standorte mit intensiver Produktion sind, hat man mit den Vertragsnaturschutzprogrammen nur vergleichsweise marginale Erfolge. Es gibt aber durchaus Erfolge in den sog. Mittelgebirgsregionen, also in den benachteiligten Gebieten. Hier stehen aber derzeit sehr viele Betriebe zur Aufgabe an. Damit kommt man wieder zu dem Problem, daß für den Vertragsnaturschutz nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen, um z.B. den betroffenen Landwirten die entsprechenden Verträge anzubieten, damit sie ihre Landwirtschaft weiter betreiben können. Das bedeutet aber, daß man den Strukturwandel auf Dauer bestenfalls marginal aufhalten kann. Aufgrund der sehr großen Schwankungen kann nicht garantiert werden, daß in einigen Jahren noch genügend Mittel verfügbar sind, um das Programm in dieser Weise fortsetzen zu können.

Von juristischer Seite wurde eine allgemeine Definition gefordert, damit man eine klare und für alle verbindliche Abgrenzung der Naturschutzziele hat. Es muß geklärt werden, ob der Naturschutz das Hauptziel der jeweiligen Vertragsvereinbarungen darstellen soll oder ob es ausreicht, wenn Naturschutz als Kopplungsprodukt abfällt. Sonst kann es passieren, daß der Vertragsnaturschutz als Deckmäntelchen für Maßnahmen mißbraucht wird, die den Naturschutz nur vordergründig behandeln. Diese gefährliche Entwicklung würde den Vertragsnaturschutz als Naturschutzzinstrument auf längere Sicht unbrauchbar machen.

Die Vertreterin der EU stellte die offizielle Vertragsnaturschutz-Definition der EU-Kommission bzw. der DG VI, vor:

„Vertragsnaturschutz = Verträge mit den landwirtschaftlichen Bewirtschaftern zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung bzw. zur Aufrechterhaltung extensiver Bewirtschaftungsformen auf freiwilliger Basis zur Erreichung von Naturschutzzielen“.

D.h., die breiten, großflächigen Agrarumweltprogramme sind hierbei eher ausgeschlossen.

*Auch nach längerer Diskussion wurde vorgeschlagen, im Zweifelsfall nicht mehr von „Vertragsnaturschutz“ zu sprechen, sondern jeweils zwischen 2078-Maßnahmen und Naturschutzprogrammen zu unterscheiden. Insgesamt konnten die meisten Teilnehmer der Tagung dem Vorschlag der EU-Kommissionsvertreterin folgen. Trotz vielseitiger Anwendung ist der Vertragsnaturschutz selbst im Sprachgebrauch der Fachleute keineswegs eindeutig gegenüber anderen Förderprogrammen abgegrenzt, die in der Landwirtschaft **und** im Naturschutz wirken.*

Ein zentrales Problem des Vertragsnaturschutzes ist diese mangelnde Begriffsschärfe, die sich letztendlich auch in der Zielsetzung, der Aufgabenstellung und im Umsetzung wiederfindet: In wieweit kann oder muß der Vertragsnaturschutz ein Stützungsinstrument für eine naturverträgliche Landwirtschaft sein? Es gilt zu bedenken, daß dieser Anspruch, der durchaus von vielen Seiten gestellt wird, mit der Grundfeststellung kollidiert, wonach die „gute fachliche Praxis“ der Landwirtschaft schon an sich den Erhalt einer gewissen Vielfalt der Kulturlandschaft bedeuten soll. Zudem stellt sich die Frage, ob der Vertragsnaturschutz ein Instrument der Agrarpolitik oder des Naturschutzes sein soll (oder wie sich beide verbinden

lassen). Zu viele Ansprüche an den Vertragsnaturschutz in Richtung einer Umsteuerung allgemeiner Probleme in der Landwirtschaft (z.B. Förderung benachteiligter Gebiete) können diesen überfrachten. Zudem kann der naturschutzfachliche Aspekt zu stark untergeordnet werden.

Der Versuch, den Vertragsnaturschutz an die sich rasch ändernde landwirtschaftliche Situation anzupassen, wird unter dem Gesichtspunkt der weiteren Intensivierung der Landwirtschaft zu Akzeptanz- und Integrationsproblemen führen. In der aktuellen Diskussion werden kaum konkrete Lösungsvorschläge diskutiert.

2 Inhaltliche Verbesserungsvorschläge

2.1 Konkretisierung der Ziele

Wenn man die Frage nach der Zielerreichung stellt, muß man sich als erstes klarmachen, was denn die Referenzsituation ist. Und die ist beim Naturschutz sehr schwer zu bestimmen, weil es zum einen die Veränderungen gibt, die stark auf den Markt und noch stärker auf die Landwirtschaft einwirken. Daneben gibt es ständig dynamische Veränderungen, wobei man versucht über historische Landschaftsanalysen festzustellen, was eigentlich wichtig gewesen ist. Die Landwirtschaft in Österreich muß man teilweise anders bewerten, weil diese nicht so stark dem Marktanpassungsdruck unterlegen war. Die Elemente einer extensiv genutzten Landschaft sind noch in Teilen erhalten und daher jetzt auch in größerem Umfang zu erhalten. Da das Referenzsystem sich nur sehr schwer bestimmen läßt, ist es auch schwierig, die Ziele selbst auszumachen, wenn man sie erreicht hat. Herr Osterburg hat darauf hingewiesen, daß es sehr wichtig ist, Agrar- bzw. Umweltindikatoren zu schaffen. Die Frage ist, ob es überhaupt machbar bzw. wirklich sinnvoll ist, diese Umweltindikatoren bundesweit oder sogar europaweit auszurichten und danach dann wieder den Naturschutz zu beurteilen. Man kann einzelne Agrarumweltindikatoren vergleichbar machen, z.B. die Nährstoffbilanzen. Hierbei sind dann die Regionen viel stärker gefragt, diese Ziele mit aufzustellen zu einem Konzept, zu Leitbildern, um so eine gewisse Referenz zu schaffen. Und daran kann man dann messen, ob diese Ziele erreicht wurden oder nicht. Man hat z.B. eine Pflanzen- oder Tierart gefunden, die man für schützenswert hält, der Schutz wird als Ziel aufgenommen und entsprechende Maßnahmen geplant, obwohl man kaum etwas darüber weiß, was für Auswirkungen diese Maßnahmen auf andere Arten haben.

Herr Kemper führt als Beispiel für die Zielerreichung durch Vertragsnaturschutz die Umsetzung der Landschaftspläne in der Region Ostwestfalen-Lippe an: hier seien die bestehenden Landschaftspläne zu 96 % mit Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes umgesetzt worden, die Maßnahmen seien einverständlich geplant und durchgeführt worden, was zu einem friedvollen Umgang miteinander geführt hat. Er hat aber ein grundsätzliches Problem mit der Bemessung, Wertung und der Festlegung von Zielen im Naturschutz, da diese ihm nur wenig greifbar erscheinen. Seiner Ansicht nach bietet gerade der Vertragsnaturschutz auch hier eine Möglichkeit, Teilziele im Bereich der Ökonomie der Landwirtschaft, aber auch in der Ökologie der Natur zu erreichen. Durch finanziellen Ausgleich oder durch einen Vertrag ließen sich so zusätzliche positive Auswirkungen für die Natur erreichen, und damit könne der Vertragsnaturschutz auch die Zukunft positiv mitgestalten.

Nach Meinung von Herrn Schmülling muß man von der Sichtweise wegkommen, nur ganz isoliert Naturschutzziele, die ja auch zu hinterfragen sind, erreichen zu wollen. Ein bestimmtes Arteninventar auf einer Fläche X ist ja nicht per se ein Ziel des Naturschutzes, sondern es ist immer auch eine Frage der gesell-

schaftlichen Konvention, ob dieses Ziel „Hohe Artenvielfalt ist positiv, geringe Artenvielfalt ist negativ“ angestrebt wird, wobei ja mittlerweile unter Ökologen allgemein bekannt ist, daß gerade artenarme Biotope eine hohe Wertigkeit haben können. Die Ziele müßten viel stärker hinterfragt werden, denn der integrierte Ansatz bedeutet eben, daß die Mittel nicht nur für ein „Heil-Ziel“ ausgegeben werden, sondern daß man versuchen muß, mehr das Ganze zu sehen.

Da exakte, verbindliche Ziele des Vertragsnaturschutzes i.d.R. nicht definiert werden und auch in der Diskussion nicht gefunden worden sind, kann die Effizienz nicht allgemein verbindlich untersucht werden. Die Frage kann nur lauten: Welche Ziele hat der Vertragsnaturschutz erreicht und welche sollte er in Zukunft erreichen?

Das was heute unter Extensivierung gemäß den Vertragsnaturschutzprogrammen verstanden wird, das ist vor 20 Jahren normale landwirtschaftliche Praxis gewesen. Heute muß oftmals die Pflege gemanagt werden, da der Landwirt die Fläche nicht mehr bewirtschaftet und die Entschädigung, also der Nutzungsausfall, nicht mehr finanziert werden konnte.

Von der Weiterentwicklung der EU-Politik wird erwartet, daß sie, was den Naturschutz betrifft, abgeht von den flankierenden Maßnahmen eines „Marktentlastungsnaturschutzes“ und endlich zu einem originären Naturschutz kommt, der selbstverständlich die naturerhaltende Nutzung einschließt. Im Gegensatz zur zentralen Organisation der Landwirtschaft, wurden beim Naturschutz Defizite in der Organisation und Darstellung seiner Forderungen an die EU und das BML bezüglich der Entwicklung der Verordnung 2078 und des Vertragsnaturschutzes festgestellt. Dieses wurde der dezentralen (föderalen) Organisationsstruktur des Naturschutzes in Deutschland zugeschrieben, wobei das Hauptproblem im Artikulationsbereich liegt: Was sind die Ziele und mit welchen Maßnahmen sollen sie erreicht werden?

Die Frage wird aufgeworfen, wie der Naturschutz möglichst flexibel auf die Landwirtschaft reagieren kann. Es gibt feste Ziele, wie z.B. den Schutz von Wiesenvogelgelegen durch eine angepasste Bewirtschaftung. Andererseits gibt es aber auch flexible Regelungen. Im Verlaufe eines Projektes kann es auch passieren, daß Anfangsziele nicht mehr relevant sind.

Es sollte Einigung darüber erzielt werden, welche Ziele der Vertragsnaturschutz in der Zukunft verstärkt erreichen soll.

Vertragsnaturschutz und Nutzung

Die Beibehaltung bestimmter Nutzungsformen muß hinterfragt werden; denn in Regionen, wo keine Landwirte mehr wirtschaften, kann eine Wiesenmahd nicht mehr durchgeführt werden. Der Naturschutz muß eindeutig klarstellen bzw. erarbeiten, welche Maßnahmen als unverzichtbar gelten, ohne die der Vertragsnaturschutz nicht mehr betrieben werden kann und welche Maßnahmen einen eher geringen Erfolg haben. Diese Untersuchungen könnten auch im Warmenau-Projekt erfolgen.

Nach Aussage von Herrn Schmülling standen bei der Entwicklung des hessischen Vertragsnaturschutzes zunächst mal die primären Naturschutzziele im Vordergrund. Es ist aber mittlerweile deutlich geworden, daß dieses Konzept nicht mehr tragfähig ist und daher ein griffigerer Ansatz benötigt wird. Denn bisher ist ja kaum hinterfragt worden, ob die Naturschutzprodukte, wie Heu, Obst, Fleisch etc., verwertet werden können. Im hessischen Vertragsnaturschutzprogramm wird versucht, immer auch diese Fragestellung mit einzubeziehen, d.h. es werden Gesamtverträge mit betroffenen Landwirten abgeschlossen, wenn eine

Vermarktung des Naturschutzproduktes gewährleistet werden kann, z.B. Verwendung der Biomasse oder des Schnittgutes im Betriebskreislauf. Es kann nicht Ziel sein, Material zu erzeugen, das mit hohen Kosten entsorgt werden muß. Auch im Streuobstbereich wird versucht, integrierte Konzepte zu erreichen, indem die Obstvermarktung mit in Vorhaltung gestellt wird und somit das Naturschutzziel nur eines von verschiedenen Teilzielen im Bereich Streuobst ist. Desweiteren laufen in Hessen auch noch andere Projekte mit Schafen, wo der ganze regionale Aspekt „Schafffleisch“ verstärkt Gegenstand des Interesses ist und eben nicht nur die Förderung bzw. Erhaltung von Magerrasen-Standorten, was ja ursprünglich das primäre Ziel gewesen ist. Mittelfristig sind nur solche Konzepte tragfähig, die diesen Aspekt berücksichtigen, denn sonst wird auf Dauer nur eine Bewirtschaftung nachgeahmt, die früher mal natürlicherweise existiert hat. Auf diese Weise wird aber lediglich eine museale Landschaft geschaffen. Dieses Konzept wird aber spätestens dann, wenn die jetzigen finanziellen Möglichkeiten nicht mehr zur Verfügung stehen, in sich zusammenbrechen. Daher besteht die jetzige Strategie darin, verstärkt über diese anderen Ansätze nachzudenken und zu versuchen, diese auch umzusetzen.

Herr Schmidt beurteilte den vorgestellten hessischen Ansatz als den einzig richtigen, da man im Naturschutz in den einzelnen Ländern längst abgeht von diesem ursprünglichen Vertragsnaturschutzziel „Erhaltung früherer Nutzung“. Natürlich sei es notwendig über Naturschutzziele zu diskutieren, auch wenn einige der Auffassung seien, man müsse bei der Pluralität der Ziele bleiben, um sich so die eigene Spielwiese zu erhalten.

Insofern soll im Warmenau-Projekt auch der Versuch unternommen werden, in den Vertragsnaturschutz Korrekturmöglichkeiten im Bereich der Zielsetzung einzusetzen (vgl. 2.2 Leistungs- und Erfolgsorientierung). Allerdings ist dafür als Grundvoraussetzung eine relativ offene Zielsetzung für die projektierte Gebietskulisse notwendig. Es müssen sozusagen Zielintervalle angegeben werden. Hier ist der Kritik aus der Sicht des fachlichen Naturschutzes zwar mit dem Argument der Praktikabilität zu begegnen, dennoch muß die Erprobung im Warmenau-Projekt zeigen, ob eine weitgehende Zielflexibilität nicht zu Lasten der Naturschutzziele gehen wird.

2.2 Leistungs- bzw. Erfolgsorientierung

Nach Meinung von Herrn Sachteleben bedingt die leistungsorientierte Ausrichtung eine hohe Fehlerwahrscheinlichkeit, z.B. wenn Wiesenbrüter auf Nachbarflächen nisten, so können die Zahlungen für Flächen ohne Maßnahmen im Vergleich zu Flächen mit Maßnahmen eventuell höher sein. Im Rahmen der Evaluierung könnte dies sogar durchaus sinnvoll sein, es sei aber gefährlich, Prämien daran zu knüpfen.

Als eine weitere Schwierigkeit wurde die Abhängigkeit der Flächenentwicklung von nicht zu beeinflussenden Faktoren, wie z.B. dem Grundwasser, angesprochen.

Frau Berg hält innerhalb der Möglichkeiten der Leistungsorientierung die Zielartenauswahl für besonders schwierig, wobei sie einheitliche Indikatoren als zwingend notwendig erachtet.

Herr Niendieker sah Schwierigkeiten in der Berücksichtigung der Leistungsorientierung in der bisherigen Verordnung 2078 bzw. in den Agrarumweltprogrammen der Agenda 2000. Da die Prämien auf der Grundlage von Kostenrechnungen erarbeitet werden müssen, hält er eine Ausrichtung nach der Leistungsorientierung für wenig praktikabel.

Für Frau Brenken ist die Einbindung der Erfolgsorientierung über die Vermarktung einfacher. Als Beispiel führte sie das Kräuterheuprojekt in den Wümmewiesen an - artenreiches Heu erhält eine höhere Prämie. Limitierender Faktor ist hierbei aber die Regionalvermarktung. Es können nur so viele Flächen

extensiviert werden, wie es der Heu- oder der Fleischabsatz erlaubt.

Berechnung von ökologischen und landwirtschaftlichen Leistungen

Frau Kästle unterstrich noch einmal die Notwendigkeit, daß sich die Prämien an den durch die Extensivierung entstehenden Kosten orientieren müssen. Bei der Prämienberechnung sollten ihrer Meinung nach aber auch Parameter, wie z.B. notwendige umfangreichere Pflanzenschutzmaßnahmen nach Programmende oder die nicht mehr mögliche Intensivierung der Bewirtschaftung aufgrund eines aufgetretenen Schutzstatus, berücksichtigt werden.

Herr Lange weist auf den Erschwerenausgleich des Landes Niedersachsen hin, der u.a. von der Landwirtschaftskammer Hannover ausgearbeitet wurde. Es handelt sich um eine pauschale, flächenhafte ökonomische Bewertung von verschiedenen Extensivierungsmaßnahmen auf Grundlage des entgangenen Nutzens für einen Referenzbetrieb mit Milchviehhaltung. Diese pauschale Bewertung stellt letztendlich auch das dar, was der Verwaltungspragmatismus fordert.

Prinzipiell ist eine Ergebnis- und Leistungsorientierung im Vertragsnaturschutz unbedingt anzustreben. Bei der Umsetzung ergeben sich allerdings viele Probleme, die während der Diskussion angesprochen wurden und zeigen, warum diese wichtige Verbesserung im Vertragsnaturschutz so wenig umgesetzt wird. Eine trennscharfe Bewertung - ohne störende Faktoren ausschließen zu können – scheint fast unmöglich. Es können jedoch auch erfolgsorientierte Maßnahmen belohnt werden, ohne einen Erfolg über eine Kontrolle zu bewerten, d.h. aufgrund bestimmter Erfahrungswerte sind verschiedene Maßnahmen erfolgsversprechender und deshalb positiv zu bewerten und zu belohnen. So kann z.B. die Rücksichtnahme auf und das Aussparen von Gelegestandorten als zusätzliche Entlohnung betrachtet werden - ohne im einzelnen den Bruterfolg oder ähnliche Parameter an die Auszahlung zu koppeln.

Bei vegetationskundlichen Parametern ist die Kontrolle des Erfolges deutlich besser anwendbar und so auch in die Honorierung einzubinden. Im Warmenau-Projekt erfolgt beispielsweise die Staffelung über die Pflanzenarten. Hierüber sind grobe Unterscheidungen z.B. in Neuansaat und in artenreiches Grünland möglich; wobei das Feuchtgrünland ohnehin wertvoller ist. So ist auch der Erfolg für den Landwirt einfacher ersichtlich. Bei den faunistischen Kriterien ist die Leistungsorientierung weitaus schwieriger zu erreichen. Auch hier sollte aber auch eine flexible Handhabung erfolgen: wenn z.B. faunistische Ziele nicht erreicht werden, floristische aber sehr wohl, sollte der Landwirt trotzdem eine höhere Prämie erhalten, obwohl die faunistischen Ziele vielleicht im Vordergrund standen.

*Über die Finanzierung der erfolgsorientierten Auszahlungen bestehen unterschiedliche Vorstellungen. Besonders schwierig scheint die Koppelung mit der Regionalvermarktung zu sein. Neben der Frage der Produktdefinition - über Qualität, Regionalität oder Bedeutung für den Naturschutz – ist natürlich die Sicherheit bzw. Unsicherheit der Finanzierung ausschlaggebend. Erträge aus landwirtschaftlicher Produktion auf Naturschutzflächen sind grundsätzlich möglich und erstrebenswert. Die Erlöse aus einer gezielten Vermarktung von Produkten, die unter Naturschutzaufgaben produziert wurden, sollten aber prinzipiell von der Honorierung abgekoppelt sein. In der bisherigen Vorgehensweise werden Minderausgaben ebenso wie Nachteile und zusätzlicher Aufwand, die durch eine naturschutzgerechte Nutzung entstehen, in der Berechnung der Ausgleichszahlung berücksichtigt. Auch auf Dauer ist nicht zu erwarten, daß der Vertragsnaturschutz sich über eine regionale Vermarktung finanzieren läßt. Deshalb sollte die Honorierung **im Idealfall** allein die ökologische Leistung unter Einbeziehung möglicher landwirt-*

schaftlicher Kosten abgelten.

Honorierungen durch den Vertragsnaturschutz beziehen sich im eigentlichen Sinne ausdrücklich auf die Differenz zwischen dem Ertrag gemäß der „guten fachlichen Praxis“ und den verminderten Erträgen gemäß der Bewirtschaftung nach Naturschutzziele. Hier sollte bei der Finanzierung keine Vermischung erfolgen.

In vielen Fällen kann aber die erfolgreiche Regionalvermarktung eine naturverträglichere Bewirtschaftungsweise stützen oder wieder einführen helfen.

2.3 Strukturelemente und Langfristigkeit

Der Grund für die mangelnde Akzeptanz durch die Landwirte bei der Anlage und Unterhaltung von Strukturelementen liegt momentan in der weitgehend unsicheren Finanzierung dieser Leistung. Insbesondere bei der Neueinrichtung von Strukturen in der Landschaft ist eine langfristige Finanzierung notwendig. Die Landwirte stellen in diesem Fall die Fläche zur Verfügung und wollen hierfür natürlich auch über einen langen Zeitraum eine Honorierung erhalten. Abschreckend wirkt natürlich auch der eintretende gesetzliche Schutz dieser neu angelegten Strukturelemente. Im Gegensatz zur Extensivierung ist eine Rückwandlung der Flächen in die vorige Nutzung nicht mehr möglich. So besteht bei den Landwirten die berechtigte Angst, beim Ausbleiben der Finanzierung die ökologischen Leistungen zum Nulltarif erbringen zu müssen.

Diese Probleme treten bei den bestehenden Strukturelementen nicht unbedingt auf, da eine Flächenbereitstellung nicht notwendig ist. Da bei den bestehenden Strukturelementen der ökologische Wert zunehmend durch eine ausbleibende Pflege minimiert wird, muß auch der Erhalt und die Pflege als eine ökologische (und landwirtschaftliche) Leistung anerkannt werden und bedarf einer Finanzierung. Dies kann dann auch ein Zusatzeinkommen für die Bewirtschafter darstellen.

Um diesen Probleme begegnen zu können, sollen im Warmenau-Projekt hierzu auch andere Modelle hinsichtlich der Vertragslaufzeit (z.B. 10 Jahre und länger) sowie andere Finanzierungsmodelle (s. 6.3 Alternative Finanzierungsformen) erprobt werden.

Grundsätzlich gilt auch für die Förderung der Strukturelemente, daß eine Übertragung der angestrebten Erprobungsinhalte im Warmenau-Projekt auf andere Regionen möglich sein muß.

Herr Weber merkte an, daß die detaillierte Flächenberechnung sowohl bei der Verwaltung als auch bei der Kontrolle Schwierigkeiten bereitet - besser sind Stufenmodelle mit den Kategorien wenig, reich und stark strukturiert. Die Projektmitarbeiter führten hierzu aus, daß dieses auch vorher schon angedacht war. Im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Schutz stellte sich dieses allerdings als schwierig heraus, da nur Leistungen, die über den gesetzlichen Schutz hinausgehen, honoriert werden können - dies bedingt eine differenziertere Ausgestaltung.

2.4 Flächenauswahl

Bezüglich der Auswahl von zu extensivierenden Flächen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes ist die jetzige Vorgehensweise folgende: In einer Kulisse wird Vertragsnaturschutz angeboten und Landwirte melden sich, wenn sie auf bestimmten Flächen mit von ihnen ausgesuchten Extensivierungspaketen teilnehmen wollen. Aufgrund der fehlenden Zielorientierung (auf der so gewählten Fläche) und der oftmals nicht durchgeführten Aufnahme von wichtigen flächenbezogenen Daten, ist eine spätere Erfolgs- und

Effizienzkontrolle in der Regel nicht möglich oder wenig aussagekräftig. Das vorgestellte Bewertungsschema im Warmenau-Projekt stellt ein - bewußt - einfaches Verfahren dar, mit dem neben der Flächen- und Maßnahmenauswahl auch die spätere Kontrolle möglich sein soll. Es wird davon ausgegangen, daß ein unbekanntes Projektgebiet vorliegt, in dem Naturschutzmaßnahmen durchgeführt werden sollen. Über eine schnelle und einfache Bewertung des Gebietes bzw. der Flächen kann eine Vorauswahl von für den Naturschutz interessanten Flächen erfolgen. Bestehende Kartierungen, Bodenkarten usw. können hierbei hilfreich sein und einbezogen werden.

Es handelt sich dabei um einen Filter, den alle Flächen durchlaufen müssen, um dann die „vertragswürdigen“ Flächen genauer bestimmen zu können. Im weiteren Verfahren müssen dann für die Einzelflächen bestimmte Maßnahmen ausgewählt werden, wie beispielsweise die angepaßte Grünlandextensivierung, die Förderung des Zwischenfruchtanbaus bei Erosionsproblemen oder die Anlage bzw. Pflege von Strukturelementen.

Da ohne genauere Kenntnis des Gebietes bzw. der Flächen keine Ziele erarbeitet werden können, muß die Ziel- und Maßnahmenauswahl mit Hilfe einer ökologischen Beurteilung erfolgen.

Herr Ikemeyer sieht diese Unterscheidung vor dem Hintergrund der Freiwilligkeit als problematisch an. Seiner Meinung nach sind Flächen generell schutzwürdig, wenn sie extensiviert werden.

Dem wurde entgegengehalten, daß bei einem beschränkten Finanzbudget eine Bündelung der Mittel auf interessante Flächen erfolgen muß - vor allem auch dann, wenn z.B. in einer Gebietskulisse zwar noch viel Grünland vorhanden ist, aber mit einem relativ hohen Anteil an intensiven Nutzflächen. Durch diese Vorgehensweise kann man sich auf die Flächen konzentrieren, die für das Gebiet eine höhere Bedeutung haben, der Erfolg kann sich schneller einstellen und auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis wird besser.

3 Verwaltungseffizienz

3.1 Allgemeines

Nach Meinung von Herrn Schmidt muß das Instrument des Vertragsnaturschutzes in der Hand der Naturschutzverwaltungen bleiben, da er das positive Aushängeschild des Naturschutzes ist. Er ist auch verwaltungssoziologisch ein wichtiger Kundenfaktor, da die Verwaltungen den Landnutzern sonst nur über Auflagen und Verbote bekannt sind. Um administrativen Naturschutz zu betreiben, braucht man unbedingt diesen positiv besetzten Aspekt.

Bezogen auf den Vertragsnaturschutz im Rahmen der Verordnung (EWG) 2078/92 zog Herr Weber die Durchführungsverordnung 746/96 heran. Hier wird ausgeführt, daß die „Mitgliedstaaten das Zusammenwirken der für die Erreichung der Ziele der Verordnung (EWG) 2078/92 zuständigen Stellen garantieren müssen“. Dieser Passus wird von den für den Naturschutz zuständigen Personen kaum beachtet. Da die Ziele der Verordnung (EWG) 2078/92 sehr allgemein gehalten sind, kann man aus dieser Verordnung ableiten, daß die Naturschutzbehörden zuständig sind. Im österreichischen Fall ist das durch die Entscheidung der Kommission über die Intention des Programmes noch verstärkt worden, indem dies explizit in die Verordnung mit aufgenommen wurde.

3.2 Optimierung vorhandener Strukturen im Vertragsnaturschutz

Es wurde von verschiedenen Teilnehmern die notwendige verbesserte Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Naturschutz auf der lokalen Ebene unterstrichen. Mit weniger Berührungängsten im Be-

reich Naturschutz und Landwirtschaft würde sich auch der Effekt der verbesserten Verwaltungseffizienz einstellen.

Landwirtschaftliche Behörden und Institutionen könnten in Zusammenarbeit mit den Naturschutzorganisationen, z.B. neben den landwirtschaftlichen Extensivierungsprogrammen, auch die Naturschutzprogramme vor Ort gleich mit anbieten.

Interessant war auch ein Hinweis aus Rheinland-Pfalz, wo Berater im Rahmen des Förderprogramms Umweltschonende Landbewirtschaftung (**FUL**) über einen Werkvertrag die Extensivierungsprogramme begleiten und hierdurch eine hohe Akzeptanz erreicht wird.

Herr Osterburg brachte die Anregung in die Diskussion ein, wonach die Transaktionskosten im Rahmen des Vertragsnaturschutzes (die Einwerbung wertvoller Flächen und Nachbarflächen) auf die unterste Ebene mit den vorhandenen Informationen verlagert werden sollten. Man könne sich Modelle vorstellen, wo der Landwirt den Zuschlag dann bekommt, wenn er auch seinen Nachbarn überzeugt hat, am Vertragsnaturschutz teilzunehmen. Das ist ein stärker aktionsorientierter Ansatz in einem starren System, mit dem man im Vergleich zum bisherigen Verfahren größere zusammenhängende extensivierte Gebiete erhalten könnte. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere auch die „Verwaltungseffizienz“ als wichtiger Faktor herausgestellt werden - nicht nur die Realisierbarkeit hinsichtlich der Kontrolle und der Erreichung von Naturschutzzielen ist wichtig, sondern auch Verwaltungsumfang und -aufwand müssen in Relation zum Erfolg gesetzt werden.

Nach Aussagen von Frau Kästle ist dieser Vorschlag durchaus mit der Verordnung (EWG) 2078/92 kompatibel - es gibt dort beispielsweise die Möglichkeit der Ausschreibung. In einigen EU-Staaten wird der Vertragsnaturschutz von der Abwicklung her ganz anders durchgeführt als in Deutschland. So kann grundsätzlich festgestellt werden, daß bei der Programmgestaltung etwas mehr Kreativität erforderlich und wünschenswert wäre.

In den Diskussionen und bei der Vorstellung durch die Warmenau-Projekt-Mitarbeiter kam u.a. der Vorschlag, die Programme regional auszurichten. Vor dem Hintergrund der Verwaltungsvereinfachung und der Übertragbarkeit auf andere Gebiete machte Frau Berg den Vorschlag, eine „Grundextensivierung“ zu erarbeiten, die auf sehr vielen Standorten Anwendung finden kann. Durch eine Flexibilisierung darüber hinaus, können Entscheidungsträger dann Maßnahmen vor Ort auswählen, die zusätzlich für die jeweilige Region angeboten werden können. Entscheidend ist eben nicht nur die Effizienzkontrolle, sondern auch der zusätzliche Verwaltungsaufwand bezüglich der Flexibilisierung, wenn z.B. 100 % der Flächen bewertet und auch betriebliche Besonderheiten bei der Bemessung der Honorierungshöhe eingebunden werden sollen, wie es im Warmenau-Projekt vorgeschlagen wird.

Die Anmerkung, daß die föderale Struktur im Naturschutz in der Vertragsnaturschutz-Umsetzung ein Hinderungsgrund sei, konnte von Herrn Niendieker nicht bestätigt werden. Seiner Meinung nach bereitet das föderale System zwar einige Probleme - massive institutionelle Hemmnisse gäbe es allerdings nicht. Als Beispiel führte er die Einbindung des Erschwernisausgleiches aus Niedersachsen in die Verordnung (EWG) 2078/92 an: die Vorlage vom NMU wurde diskutiert, an die EU weitergeleitet und notifiziert. Der Ablauf war völlig unproblematisch.

Als ein weiterer Punkt wurde die Stärkung der Naturschutz-Lobby in der Politik in Richtung Vertragsnaturschutz für sehr wichtig erachtet. Die jetzige Situation bedingt u.a. auch die schlechte finanzielle Situation in diesem Bereich. Hier ist auch die LANA gefordert, die Koordination in diese Richtung zu ver-

bessern und auch die Naturschutzverbände stärker zu beteiligen, damit diese die Lobby-Arbeit ausweiten können. Aufgrund der Ergebnisse des Warmenau-Projektes sollte beispielsweise auch die LANA die länderübergreifende Arbeit stärker berücksichtigen und forcieren.

Von Herrn Schweppe-Kraft wurde in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit einer gemeinsamen Organisation des Naturschutzes für notwendig erachtet, um die Forderungen und Erwartungen in Richtung EU besser artikulieren zu können.

Neben Herrn Schmidt sah auch Herr Osterburg in der Koordinierung der Wirkungsmessung (Umweltindikatoren) ein weiteres Problem. Zur Zeit wird dieses Thema im Umweltbundesamt in Berlin und auch am Institut für Betriebswirtschaft der FAL diskutiert. In der forschungsbegleitenden Arbeitsgruppe zu dem vorgestellten FAL-Projekt wurde gerade dieser Bereich noch einmal als prioritär hervorgehoben. Nach Meinung von Herrn Osterburg sehen auch die Vertreter der Administration auf Bundesländerebene einen entsprechenden Koordinierungsbedarf. Absolut identische Vorgehensweisen der verschiedenen beteiligten Behörden wird es im föderalen System wahrscheinlich nie geben, aber zumindest der Erfahrungsaustausch müßte gewährleistet sein. Auf dieser Grundlage sollten dann Mindeststandards für Agrarumweltmaßnahmen entwickelt und angewandt werden.

3.3 Verbesserung der Kommunikation

Verschiedene Wortmeldungen machten deutlich, wie wichtig jede Form und jede Verbesserung der Kommunikation zwischen den einzelnen Ebenen ist. So forderten z.B. verschiedene Personen eine Vereinfachung der z.T. weiten Verwaltungswege (Ministerien der Länder und des Bundes, EU usw.). Durch kurze Dienstwege und schnelle Absprachen könnte die Programmausgestaltung und -umsetzung stark vereinfacht und effizienter gestaltet werden.

Herr Niendieker sah bei der Vereinfachung der Verwaltungswege zukünftig allerdings einige Schwierigkeiten. Die Agrarumweltprogramme im Rahmen der Agenda 2000 führen zu einer Vereinfachung des Rats-Rechtes (der Rat stimmt hierüber ab); dies ist allerdings mit einigen Rechtsfolgen verbunden. Für die Durchführung ist die Kommission zuständig, was durch die Durchführungsverordnung und durch den STAR-Ausschuß zu einem Kompetenzzuwachs bei der Kommission führt (Mitgliedsstaaten entscheiden nicht unvoreingenommen, sondern auf Vorschlag der Kommission). Diese Tatsachen in Zusammenhang mit kurzen Dienstwegen zu bringen, hält er für höchst problematisch. Die Außenvertretung des Bundes wird nicht zustimmen, da hierfür eine Änderung des EWG-Vertrages durch den Rat notwendig wäre. Seiner Meinung nach wurde auch schon in der Vergangenheit, durch eine enge Abstimmung auf allen Ebenen von der Programmausgestaltung über die Genehmigung bis zur finanziellen Ausstattung, ein produktives Ergebnis erzielt.

Frau Berg merkte hierzu an, daß beide Möglichkeiten umsetzbar sein sollten: neben dem offiziellen Verwaltungsweg sollten auch kurze Absprachen zwischen den einzelnen Ebenen zur Klärung und Abstimmung verschiedener Fragestellungen möglich sein.

Frau Kästle stellte in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit heraus, die unmittelbaren Probleme bei der Programmumsetzung vor Ort bei der Kommission anzubringen, wie es einige Verbände, z.B. Bird-Life, bereits tun. Eine Rückmeldung über einen Multiplikator, der die Probleme im Zusammenhang mit dem Vertragsnaturschutz im direkten Vergleich aufzeigt, ist erwünscht. Dabei ist es sinnvoll, dies mit dem Bundeslandwirtschaftsministerium vorher zu klären und abzustimmen, da hier die Programmkompe-

tenz liegt. Länderübergreifende Beiräte in Zusammenarbeit mit dem Ministerium könnten sich als sinnvoll erweisen, um neben konkreten Kontrollbelangen auch den Bereich der INVEKOS-Umsetzung anzusprechen.

In Deutschland gibt es eine ganze Anzahl von Institutionen wie Biologische Stationen, Landschaftspflegeverbände, Naturschutzstationen usw., die sich mit dem Vertragsnaturschutz beschäftigen. Herr Güthler regte an, einmal zu untersuchen, welche Strukturen das im einzelnen sind, wie effektiv diese arbeiten und wie die Zusammenarbeit mit der Verwaltung optimiert werden könnte. Diese Institutionen sollten dann auch die Vermittlerrolle zwischen der administrativen Ebene und den Landwirten aufgreifen und diese Aufgabe nicht an die Naturschutzverbände delegieren.

Herr Garden erläuterte am Beispiel des Projektes „Stollhammer Wisch“, daß die Prämie nur ein Erfolgsparameter ist. Seiner Meinung nach sind die Gespräche mit den Landwirten über die Ziele und die Vorgehensweise des Projektes wesentlich wichtiger als die Prämien.

Herr Meyer-Vosgerau führte dies weiter aus. Die Transparenz in der Vorgehensweise ist eminent wichtig – sie stellt die grundsätzliche Dimension des Vertragsnaturschutzes dar. Es ist den Landwirten bzw. dem überwiegenden Teil der Bevölkerung überhaupt nicht klar, warum zum einen der hoheitliche Schutz greift, andererseits aber auch Vertragsnaturschutz angeboten wird. Diese Abgrenzung zwischen den einzelnen Instrumenten muß in **jedem** Projekt erfolgen - eine Klärung des Begriffswirrwarrs ist dringend notwendig.

Weitere Vorschläge beschäftigten sich mit der Einrichtung von Leitbetrieben. Die Förderung der Akzeptanz könnte dann z.B. durch regelmäßig stattfindende Informationsveranstaltungen hinsichtlich der gemachten Erfahrungen, bezüglich der Integration von Maßnahmen und ihrer Wirkungen, erfolgen. Für ein Modellprojekt sollte ein Fachgremium gebildet werden, mit dem Ziel, den Erfahrungsaustausch zu gewährleisten. Technische Details sollten durch Kommunikationsprozesse ausgearbeitet werden.

Herr Kachel vertrat aufgrund der eigenen Projektarbeit die Forderung nach einer Bildung von Umweltausschüssen auf den einzelnen Ebenen (Kommunen, Länder, Bund). Die Vielzahl der Institutionen (Verwaltungen, Naturschutz- und Landwirtschaftsverbände usw.) mache den Informationsaustausch eher schwierig. Mängel und Verbesserungsvorschläge sollten auf der jeweiligen Ebene erarbeitet werden und dann über die Umweltausschüsse weitergeleitet werden können. Dies wurde auch vom Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) angemahnt.

Nach Meinung von Herrn Schweppe-Kraft sind diese geforderten Strukturen größtenteils schon vorhanden. Die Probleme liegen in der Regel in der fehlenden Kommunikation auf den vertikalen und horizontalen Ebenen. Bei einer verbesserten Abstimmung wäre daher seiner Meinung nach eine weitere Institutionalisierung nicht notwendig.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß verbesserte Absprachen zwischen den einzelnen Ebenen im Bereich Vertragsnaturschutz dringend erforderlich sind. Es gilt, die Vielzahl der Behörden mit all ihren Ebenen und die zahlreichen Projekte und Organisationen besser aufeinander abzustimmen. So werden gleiche Fragestellungen von verschiedenen Institutionen bearbeitet und Verbesserungsvorschläge gemacht, ohne daß eine Absprache und ein Informationsaustausch erfolgt. Als Beispiel kann die Erarbeitung von Indikatoren für die Wirkungsmessung genannt werden - hier wird, auf vielen Ebenen gleichzeitig, „ständig das Rad neu erfunden“. Und daß solche Absprachen und der Informationsaustausch

möglich und sinnvoll sind, zeigt u.a. auch diese Tagung.

Speziell im Warmenau-Projekt ist eine regionale und überregionale Zusammenarbeit mit den verschiedenen Einrichtungen, wie den Landwirtschaftskammern und -verbänden, den AfAO's, den Biologischen Stationen oder den Naturschutzverbänden angestrebt. Aufgrund seiner Struktur als E+E-Projekt wird dabei auch mehr untersucht und analysiert, als in späteren Empfehlungen zur praktischen Umsetzung herausgestellt wird. Durch dieses Vorgehen können u.a. auch umfangreichere Methoden getestet werden, mit dem Ziel der späteren Vereinfachung und es können z.B. auch Aussagen hinsichtlich der Verwaltungseffizienz usw. gemacht werden

4 Kontrolle

Aufgrund der Vorstellung der umfangreichen Programminhalte zum Ökopunktemodell Niederösterreich bzw. der Programmvorschlge des Warmenau-Projektes befaßten sich einige Redebeiträge mit der Durchführung der Kontrolle und dem Kontrollumfang. Die spezielle Diskussion zum Thema Kontrolle im Ökopunktemodell wurde direkt im Anschluß an die schriftliche Ausarbeitung wiedergegeben. Allgemeine Diskussionen und die Beiträge zum Warmenau-Projekt sind dem folgenden Kapitel zu entnehmen.

Allgemein

Insbesondere die Vertreter der Lnderverwaltungen sprachen die Kosten der Erfolgskontrolle bzw. der Evaluierung an. Da diese i.d.R. sehr teuer sind, wäre eine finanzielle Beteiligung der EU sehr wünschenswert; dies wurde auch von Herr Niendieker unterstützt. Denn auch die Kommission profitiert beispielsweise von den Forschungsergebnissen der FAL oder des Warmenau-Projektes (finanziert vom BML bzw. vom BfN). Die Wissenschaftler sind allerdings gehalten, ihre Ergebnisse dem jeweiligen Auftraggeber zur Verfügung zu stellen, der damit normalerweise eine offene Informationspolitik betreiben sollte. Wenn die EU also an den Ergebnissen interessiert ist, sollte sie sich auch an den Kosten beteiligen. In Anlehnung an die Aussagen der Ländervertreter befürwortet er daher ebenfalls eine Beteiligung der EU an den Kontrollkosten.

Frau Kästle erläuterte, daß dieses Problem mittlerweile erkannt wurde, denn insbesondere bei einer externen Evaluierung kann es sehr teuer werden. Aus diesem Grund gibt es in der Kommission auch eine neue Abteilung, die sich speziell mit der Evaluierung beschäftigt.

Zu diesem Thema führte sie dann im weiteren noch aus, daß seitens der EU in den Evaluierungsberichten immer danach gesucht wird, ob es so etwas wie einen Evaluierungsbeirat gibt. Oft gibt es vergleichende Organisationen oder Regelungen, wie z.B. bei einer Zusammenarbeit von Referaten oder zwischen Ministerien und nachgelagerten Bereichen oder Landesanstalten - allerdings werden diese dann nicht explizit so betitelt. In den Berichten wird man immer danach suchen, wie die Umsetzung geschah. Wenn es bei der Evaluierung Probleme gab, wird die DG XI informiert und dann auch bei den Verbänden nachgefragt. Die Evaluierung wird zukünftig deutlichverstrkt und verbessert werden.

Warmenau-Projekt

Der zum Teil vorgebrachten Kritik am scheinbar zu großen Aufwand des Bewertungsschemas im Warmenau-Projekt und der eingeschränkten Übertragbarkeit muß entgegengehalten werden, daß dem Vertragsnaturschutz häufig vorgeworfen wird, daß Zahlungen ohne stärkere Berücksichtigung des Erfolges bzw. des Ausgangs- und Endzustandes erfolgen. Auf vielen Flächen läuft der Vertragsnaturschutz, ohne

daß wesentliche Erfolge erreicht werden. So wird z.B. beim Feuchtwiesenschutzprogramm oft nur der Grünlanderhalt erreicht.

Zudem können mit zunehmender Vereinfachung auch Kontrollschwierigkeiten auftreten. Bei zu einfacher Programmgestaltung sind nicht genügend Differenzierungsmöglichkeiten vorhanden, so daß Naturschutz-erfolge gar nicht oder nicht im gewünschten Ausmaß erreicht werden können.

Je detaillierter die Flächenaufnahme ist und je mehr Kartierungen notwendig sind, desto höher ist natürlich der Aufwand. Dieser zusätzliche Mehraufwand ist aber für einen erfolgreichen Naturschutz und den effektiven Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel unabdingbar, da sonst in der Regel keine erfolgreiche Extensivierung durchgeführt werden kann.

Ein erhöhter Kontrollaufwand wurde von vielen Teilnehmern als besonders problematisch angesehen. Interessant ist hierbei, daß gleichzeitig übereinstimmend festgestellt wurde, daß die Kontrolle nicht nur sehr wichtig ist, sondern daß sie, im Rahmen einer allseits gewünschten Erfolgsorientierung des Vertragsnaturschutzes, auch als unverzichtbar gelten kann, andererseits aber vielfach kaum oder nur unzureichend durchgeführt wird. Es geht darum, eine effektive Kontrolle der Vertragsnaturschutzmaßnahmen zu realisieren, um notwendige Korrekturen durchführen zu können, aber auch um letztendlich über die Vergabe der Mittel einen befriedigenden Nachweis zu haben. Diese Kontrolle muß aber gleichzeitig mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand durchzuführen sein. Im Warmenau-Projekt soll versucht werden, Flächenauswahl und -bewertung, Zielfestlegung, Auswahl und Zusammenstellung der vertraglichen Leistungen, Erfolgskontrolle, Festlegung der erfolgsorientierten Honorierung und die Korrektur der Ausgangssituation mit einem System anzugehen. Dafür spricht in erster Linie die direkte inhaltliche Verbindung der angesprochenen Punkte. Bisher fehlt allerdings die entsprechend angepaßte Verwaltungsstruktur.

5 Realisierungsmöglichkeiten der Verbesserungsvorschläge

5.1 Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Situation

In einigen Regionen Deutschlands stößt der Vertragsnaturschutz nur auf eine geringe Akzeptanz (siehe auch Referat Osterburg). Damit aber der Vertragsnaturschutz auch auf größerer Fläche umgesetzt werden kann, ist nach Meinung von Herrn Meyer-Vosgerau die Aufnahmegrenze der Extensivierung bei den landwirtschaftlichen Betrieben wichtig. In den nördlichen Teilen der BRD werden die Flächen z.T. nur noch deshalb bewirtschaftet, weil dadurch bestimmte Prämien beantragt werden können. Aus diesem Grund sollen, z.B. im E+E-Projekt „Osterfeihner Moor“, genau die Grenzen ausgelotet werden, die den Landwirten eine Teilnahme an der Extensivierung noch ermöglichen bzw. soll festgestellt werden, ab wann die Akzeptanz nicht mehr vorhanden ist. Wird eine ganze Region aus der intensiven Produktion genommen, tun sich verschiedene Fragestellungen auf, wie z.B. die Höhe des zu erwartenden Produktionsniveaus mit den einhergehenden Auswirkungen auf das Einkommen und andere sozio-ökonomische Parameter.

Herr Lange forderte eine einfachere Gestaltung der Vertragsnaturschutzprogramme, um insbesondere die Transparenz für den Landwirt zu gewährleisten. So müßten die Programme eine größere Flexibilität aufweisen und auch für verschiedenere Regionen anwendbar sein.

Die im Rahmen des Warmenau-Projektes vorgeschlagene langfristige und die leistungsorientierte Honorierung wurde von Herrn Köhn unterstützt. Zusätzlich hält er die Ausrichtung der Honorierung nach dem Anteil des Betriebes, der in die Extensivierung eingebracht wird, für sinnvoll. Die Gefahr besteht hierbei allerdings darin, daß auch Flächen in die Extensivierung genommen werden, die vom Naturschutzpotential nicht ganz so wertvoll sind.

Als einen weiteren wichtigen Punkt führte Herr Kachel den Einkommensaspekt an. In Deutschland läuft es meist darauf hinaus, daß der Landwirt in der Diskussion eher begründen muß, was er an Einkommensverlusten hat, statt eine Diskussion über die Art und Durchführung der Maßnahmen zu führen.

Im Rahmen des Warmenau-Projektes ist eine Orientierung der Honorierung an die betrieblichen Gegebenheiten vorgesehen. Hierdurch sollen die unterschiedlichen Grenzkosten, die die einzelnen Betriebe vorweisen, berücksichtigt werden. So kann beispielsweise auch die Teilnahme eines intensiven Milchviehbetriebes an der Extensivierung rentabel sein. Herr Weber hält allerdings die Berücksichtigung der Milchquote für problematisch. Wenn dieses Verfahren, daß Betriebe mit mehr Milchquote je Hektar Grünland höhere Zahlungen erhalten, in Österreich Anwendung fände, würde man bei einigen Landwirten von Anfang an auf Ablehnung stoßen.

5.2 Alternative Finanzierungsmöglichkeiten

Herr Güthler forderte eine saubere Trennung der Kompensationsmaßnahmen und des Vertragsnaturschutzes, weil es sich dabei um sehr unterschiedliche Dinge handelt, die politisch allerdings sehr gerne zusammengebracht werden. Der Vertragsnaturschutz ist eine freiwillige Vereinbarung zwischen der Naturschutzbehörde und dem Landwirt. Bei der Eingriffsregelung sind die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen über einen Verwaltungsakt geregelt, wo ein eindeutiger rechtlicher Zwang mit hoheitlichen Instrumenten usw. dahinter steht. Die Gefahr liegt hier in der politischen Diskussion, wenn dort gesagt wird, es gibt doch die Ausgleichszahlungen, mit denen man die Vertragsnaturschutzprogramme finanzieren kann, was in einigen Naturschutzhaushalten der Länder auch so vorgesehen ist. Das Modell der Finanzierung der Pflege extensiver Flächen über Kompensationszahlungen ist mit der konzeptionellen Idee des Vertragsnaturschutzes zwar in einigen Bereichen deckungsgleich, doch eine saubere Trennung ist zur Vermeidung von Problemen notwendig. So werden beispielsweise Maßnahmen, die eigentlich vom Verursacher getragen werden müßten, z.T. über die Verordnung (EWG) 2078/92 von der EU und aus den diversen Naturschutzetats der Bundesländer bezahlt.

Herr Jansen vom Landkreis Wesermarsch sieht in der Einbindung von Kompensationszahlungen in den Vertragsnaturschutz eine schleichende Verschlechterung der Flächen, da irgendwann das Ersatzgeld verbraucht ist und dann die Beibehaltung der naturnahen Bewirtschaftung oder Pflege nicht gewährleistet werden kann.

Nach Meinung von Herrn Staatssekretär Griese zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der Eingriffsregelung, vor allem was die Dauerhaftigkeit des Ausgleichs angeht, fast ausnahmslos bestürzende Ergebnisse. Der bisherige Ablauf - hier der Eingriff und irgendwo anders der Ausgleich - funktioniert leider in weiten Teilen nicht, weil entweder der Ausgleich gar nicht umgesetzt oder die Entwicklung nicht dauerhaft betreut wird. Zum Teil werden Ausgleichsabgaben sogar doppelt oder dreifach verwendet. Es ist ein weit verbreiteter Mißstand, daß die Eingriffs- und Ausgleichsregelung eher auf dem Papier existiert als in der Praxis. Ebenso sollte die Kontrolle der Maßnahmen bei den Kompensationszahlungen genauso über-

wacht werden, wie auch beim Vertragsnaturschutz - dies ist jedoch in der Praxis i. d. R. nicht der Fall.

Die notwendige langfristige Ausrichtung hat für den Naturschutz, sowie auch für die Landwirtschaft Vorteile. Es wird von der Nutzerseite her immer kritisiert, daß die Verlässlichkeit der Zahlung nicht gegeben ist. Auf der anderen Seite ist die bisherige Ausrichtung auch für die Dauerhaftigkeit zweifelhaft. Deswegen sollte man bei der Einbindung von Kompensationsmaßnahmen auch zu längeren Fristen kommen, über die bisher üblichen 5 Jahre hinaus, sollten auch Laufzeiten von 15 oder 20 Jahren und länger möglich sein. Verglichen mit der momentanen Eingriffsregelung, entspricht dies einem sehr auf Dauerhaftigkeit angelegten Effekt.

Aus dem Zuhörerkreis kamen einige Anregungen zur Einbindung alternativer Finanzierungsquellen in das Warmenau-Projekt. Neben der Eingriffsregelung wurden auch die Förderprogramme im Bereich der Gewässerrenaturierung und das Sponsoring genannt.

Bei den Förderprogrammen liegt das Problem in der notwendigen Gegenfinanzierung durch die knappen Kassen des jeweiligen Kreises.

Das Sponsoring kann hier nicht das probate Mittel der Finanzierung sein, da der Erhalt der Kulturlandschaft eine gesellschaftliche Verpflichtung darstellt. Zudem stellt sich der Erfolg vieler Naturschutzmaßnahmen erst nach einigen Jahren ein, so daß das Interesse der Sponsoren, sich über diesen Zeitraum zu binden, nur sehr gering sein dürfte. Im Bereich von Haustierrassen wird das aber z.T. schon gemacht; Probleme liegen aber auch hier in der Langfristigkeit und Sicherheit.

5.3 Integration von Naturschutzprogrammen und Agrarförderung

Herr Weber sprach sich gegen eine grundsätzliche Trennung von landwirtschaftlicher Extensivierung und dem eigentlichen Vertragsnaturschutz aus. Ziel des Vertragsnaturschutzes müßte es vielmehr sein, daß diese ganzen Fördermaßnahmen bzw. Forschungsprojekte stärker zusammenrücken. Der Landwirt existiert nun mal im ländlichen Raum und man will ihn ja auch dort behalten, denn er leistet etwas für den Naturschutz. Man kann es aber auf Dauer den Landwirten nicht erklären, daß er hier seine Marktordnungsflächen hat und auf irgendwelchen anderen Flächen dann der Vertragsnaturschutz stattfindet. Es wäre sinnvoller, die gesamte Förderung mehr als Einheit zu sehen. Ein vorstellbares Ziel wäre es, die Bewußtseinsbildung und die Information der Landwirte zu stärken, so daß die Ziele des Naturschutzes aus der Bewirtschaftung entstehen, und daß das auch neben den wirtschaftlichen Erfordernissen ermöglicht wird. Es ist auf Dauer nicht leistbar, daß der Landwirt für die Pflege irgendeines Elementes gezielt einen Ausgleich erhält, egal ob er von der Maßnahme überzeugt ist oder nicht. Denn auch wenn der wirtschaftliche Aspekt sehr gut ist, fühlen sich die Landwirte häufig bedroht und werden dann auch bei sehr hohen Prämien diesen Vertragsnaturschutz nicht dauerhaft übernehmen, da es ihnen an Überzeugung für die Maßnahmen fehlt. In Österreich passiert es des öfteren, daß die Landwirte es vielleicht ein, zwei Jahre ausprobieren und dann aber aussteigen, obwohl sie die Prämie zurückzahlen müssen.

Viele Diskussionsbeiträge beklagten die schlechte finanzielle Situation im Vertragsnaturschutz. Es wurde die Forderung gestellt, die zur Verfügung stehenden Mittel gezielter einzusetzen. Andererseits war man aber auch der Meinung, daß im Naturschutz ohne zusätzliche Geldmittel keine größeren Erfolge erzielt werden können.

Auch Herr Sachteleben vertrat diese Forderung. Seiner Meinung nach sollte eine stärkere Konzentration, der im Rahmen der Verordnung 2078/92 zur Verfügung stehenden Mittel, verstärkt im Bereich Natur-

schutz, im Sinne von Arten- und Biotopschutz, erfolgen. Wenn man den Vertragsnaturschutz allerdings sehr eng definiert, wären in einem durchschnittlichen Bundesland in Deutschland die für den Naturschutz zur Verfügung stehenden Mittel sehr schnell verbraucht. Langfristig können Fördermittel dann nur über Umwidmungen bereitgestellt werden.

Er betonte weiter, daß man eine Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Zielsetzungen der Landwirtschaft und des Naturschutzes vermeiden muß. Denn bei den Fördermaßnahmen im Rahmen der Agrarumweltprogramme treten z.T. Konkurrenzsituationen auf. Hier wurde u.a. die Silomais-Prämie angeführt, die in Konkurrenz zu Naturschutzprogrammen steht. Solange diese Konkurrenz besteht, hat der Vertragsnaturschutz im engeren Sinne hinsichtlich der Akzeptanz ein sehr großes Problem. Hinzu kommt, daß in vielen Agrarumweltprogrammen Maßnahmen honoriert werden, die keinen oder nur einen sehr geringen Erfolg garantieren. Für andere erfolgversprechende Naturschutzmaßnahmen hingegen sind die Ausgleichsbeträge zu gering, um die wirtschaftlichen Einbußen des Landwirts zu kompensieren und somit die Leistungen angemessen zu honorieren.

Auch Herr Güthler unterstrich noch einmal die Konkurrenzsituation der einzelnen Programme. Schwierigkeiten gibt es z.B. bei der Etablierung der Naturschutzprogramme mit etwas höheren Auflagen, da es daneben auch Programme mit geringen oder gar keinen Auflagen gibt. Verstärkt wird dies durch die agrarpolitische Situation - Beispiel abwandernde Milchquote: Was nützen dann noch Agrarumweltprogramme, wenn es in der Region keine Rindviehhalter mehr gibt. In Zukunft sollten verstärkt auch Fragestellungen untersucht werden, die sich mit der Konkurrenzsituation zwischen den Naturschutzprogrammen und den Extensivierungsprogrammen der Landwirtschaft befassen und Vorschläge für eine effektivere Gestaltung machen.

Herr Weber kritisierte den fehlenden flächenhaften Ansatz des Warmenau-Projektes. Es handelt sich seiner Meinung nach, um eine Insellösung, die Extensivierung in der Projektkulisse wird durch die weitere Intensivierung der restlichen Flächen konterkariert.

Von Seiten der Warmenau-Projekt-Mitarbeiter wurde hierzu auf die Auswahl der Projektkulisse verwiesen. Die Gebietsauswahl erfolgte mit dem Ziel der Förderung einer extensiven Grünlandwirtschaft und dem Erhalt der typischen Siekstrukturen. Die Extensivierung auf Ackerflächen ist für die Landwirte der Region, aufgrund der geringen Wirtschaftlichkeit, kaum interessant. Die bisherige Agrarpolitik verhindert hierbei, daß der Vertragsnaturschutz bzw. die Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion auf der gesamten Fläche möglich ist.

Aus diesem Grund liegt ein besonderes Ziel des Projektes u.a. in der Einbindung der Vertragsnaturschutzprogramme in die landwirtschaftliche Produktion. Es soll also eben keine Museumslandschaft entstehen, die dann über reine Pflegeverträge erhalten werden muß.

Weitere Wortbeiträge befaßten sich mit der Koppelung des Vertragsnaturschutzes mit verschiedenen Agrarinstrumenten. Herr Güthler hält die stärkere Integration des Agrarbereichs in den Vertragsnaturschutz für besonders wichtig (Beispiel: Angebot von Milchquote im Feuchtwiesenschutzprogramm). Zudem sollte im Vertragsnaturschutz z.B., neben der ökologischen Kartierung, auch eine Evaluierung der Vermarktungsstruktur erfolgen. Im Warmenau-Projekt ist speziell auf die Integration der Milchquote in den Vertragsnaturschutz bewußt verzichtet worden, da der Ausgang der aktuellen Diskussion noch nicht abzusehen ist. Bei der Einbindung anderer Instrumente ist die langfristige Perspektive für den Landwirt wichtig. Die Förderung investiver Maßnahmen, wie z.B. die Unterstützung beim Stallbau zur extensiven

Rinderhaltung, ist eine sinnvolle Ergänzung. Im Sinne des ordnungsgemäßen Verwendungszweckes ist aber zu fragen, was passiert, wenn der Landwirt nach 5 Jahren aussteigen will, der Stall aber finanziert wurde?

Herr Lange betrachtet die Langfristigkeit der Verträge als eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren des Vertragsnaturschutzes. Er begrüßt die geplante Regionalvermarktung. Diese kann den Landwirten helfen, sich auf neue Betriebszweige einzustellen. Es wäre denkbar, in Richtung Naturfleisch zu gehen, vergleichbar mit der Öko-Schiene auf der gesamten Betriebsebene. Er sieht hierin den einzigen Weg, Naturschutz langfristig zu finanzieren.

Andererseits können auch nur dann Betriebe für eine extensive Rinderhaltung gewonnen werden, wenn eine langfristige Finanzierung geboten werden kann. Ohne diese Sicherheit ist eine Betriebsumstellung für den Landwirt viel zu riskant und daher uninteressant.

5.4 Agenda 2000

Nach Meinung von Herrn Schmidt muß die Agenda 2000 frühzeitig aufgegriffen werden, da die Verordnung 2078 nur noch im Jahr '99 läuft. Daher ist es dringend notwendig, daß die für Landschaftspflege verantwortlichen Ministerien sich schon im Vorfeld mit den neuen Entwicklungen auseinandersetzen. Zudem lassen sich die Themen Agrarförderung, Agrarstruktur und Arbeitsplätze im ländlichen Raum in der Agenda zukünftig sehr gut auch mit Naturschutzziele kombinieren.

Die Anhebung der Grünlandprämien von 420 ECU (Kombination Extensivierung des Grünlandes und andere für den Naturschutz wichtige Maßnahmen) auf 450 ECU wurde als zu gering eingestuft. Dies trifft insbesondere die ökologisch sensiblen Bereiche - insbesondere das Grünland. Herr Weber stellte die Forderung nach einer Höchstprämie von 600 ECU/ha.

Im weiteren kritisierte er auch die Milchkuhprämie und die Festlegung der virtuellen Milchkuh auf 5.800 kg Milchleistung. Dies führt seiner Meinung nach zu einer Förderung der intensiven Regionen (hohe Leistung = hohe Prämie). Da der Durchschnitt in Österreich nur bei ca. 4.300 bis 4.400 kg Milchleistung liegt, würden die österreichischen Bauern benachteiligt. Herr Lange schilderte dagegen die Situation in Norddeutschland: hier entspricht dies einer Prämie von 280 DM/Kuh mit 7.000 bis 8.000 kg Leistung. Die zu erwartenden Einkommenseinbußen werden somit nur in geringem Ausmaß kompensiert.

Herr Niendieker wies noch einmal darauf hin, daß die Förderung der Ausbildung nicht mehr explizit ausgewiesen wird. Demonstrationsvorhaben und Ausbildungsförderung, die momentan in der Verordnung (EWG) 2078/92 gefördert werden, sind aber weiterhin kofinanzierbar, wenn sie in den entsprechenden Programmen eingebunden sind.

Agenda 2000 und FFH

Bezugnehmend auf die Debatte um die FFH-Richtlinie erkundigte sich Herr Weber nach der Kombinationsmöglichkeit mit der Agenda 2000. In der FFH-Richtlinie geht es um obligatorische Ziele, die erreicht werden müssen. In Österreich versteht man es so, daß verpflichtende Ziele auch mit freiwilligen Maßnahmen erreicht werden können, d.h. wenn keine Abgeltung über die Ausgleichszulage möglich ist, dies über einen Maßnahmen-Mix (z.B. über die Verordnung (EWG) 2078/92) erfolgen kann. Sollte diese Möglichkeit nicht bestehen, sieht er bei einer Gebietsausweisung z.B. in Niederösterreich von 32 % bei gleichzeitiger Teilnahme am ÖPUL von 18 % verheerende Folgen. Nach Natura 2000/Vogelschutz-

richtlinie gibt es in Niederösterreich beispielsweise Ausweisungen von Schutzbereichen für die Großtrappe. Hierbei handelt es sich um ein verpflichtendes Ziel, das über eine Verordnung oder über freiwillige Maßnahmen (z.B. VO 2078) erreicht werden kann. Sollten die freiwilligen Maßnahmen nicht greifen, kann man immer noch verordnen. Ist diese Vorgehensweise möglich?

Laut Aussage von Frau Kästle sind Auflagen einer Verordnung nicht über die VO 2078 förderfähig. Alles was über die Gebietsverordnungen hinausgeht, ist förderfähig. Es ist auch weiterhin möglich, innerhalb von Gebieten mit Verordnungen, die 2078 anzuwenden.

Herr Schweppe-Kraft merkt an, daß derzeit auch in Naturschutzgebieten 2078-Gelder ausgezahlt werden können, wenn die Verordnungen nur die Ziele enthalten und nicht die Auflagen.

Die Diskussion zu dem letzten Kapitel hat gezeigt, daß bei einer großflächigeren Umsetzung der Vertragsnaturschutzprogramme die Veränderungen in der Landwirtschaft verstärkt aufgegriffen und berücksichtigt werden müssen. Insbesondere die Konkurrenzsituation der Extensivierungsprogramme zu den Förderprogrammen der Landwirtschaft und anderen agrarpolitischen Rahmenbedingungen erschweren es dem Naturschutz zunehmend, den Vertragsnaturschutz in der jetzigen Form weiter umzusetzen, geschweige denn auszudehnen. Besonders die Aufsplittung der landwirtschaftlichen Flächen bzw. Regionen in Ungunstlagen und Gunstlagen fördert die Segregation. In den Ungunstlagen wird es zunehmend schwieriger sein, überhaupt noch Betriebe zu finden, die die Flächen bewirtschaften können und wollen. Damit diese Flächen auf Dauer nicht völlig aus der Nutzung fallen, bleibt hier nur noch die Pflege der Flächen ohne eine landwirtschaftliche Verwertung als Lösungsmöglichkeit. Durch eine langfristige und ausreichend hohe Finanzierung können in einigen Regionen eventuell Betriebe über den Vertragsnaturschutz Zusatzeinkommen erwirtschaften, wodurch sich der Strukturwandel vielleicht etwas langsamer vollzieht.

In den landwirtschaftlichen Gunstlagen steht der Naturschutz in direkter Konkurrenz zur landwirtschaftlichen Produktion. Aufgrund der z.T. hohen Flächennachfrage und der oftmals hohen Veredlungsdichte sind die Ausgleichsbeträge, die der Vertragsnaturschutz für die Extensivierung gewährt, nicht ausreichend, um in Konkurrenz zu den anderen Produktionsverfahren der Landwirtschaft treten zu können. In diesem Zusammenhang ist die Ermittlung von Parametern wichtig, die die landwirtschaftliche Akzeptanz von Vertragsnaturschutzprogramm beeinflussen. Im Rahmen des Warmenau-Projektes soll dieser Fragestellung nachgegangen werden. Vom besonderen Interesse ist dabei die Koppelung der Honorierungszahlungen an bestimmten betrieblichen Parameter. Hierüber ist eine kontinuierliche Anpassung der Prämien an sich verändernde Verhältnisse in der Landwirtschaft und dem Naturschutz sinnvoll und möglich.

Dem generellen Problem der Segregation durch die zunehmenden Intensivierung der Produktion auf den landwirtschaftlich gut nutzbaren Standorten und der Extensivierung bzw. der ausbleibenden Nutzung auf landwirtschaftlich weniger interessanten Standorten kann jedoch auch damit nicht begegnet werden. Dauerhaft muß hier der Abbau der Konkurrenzsituation zwischen den agrarpolitischen und den naturschutzfachlichen Rahmenbedingungen angegangen werden. Nur hierdurch ist auch ein flächenhafter Ansatz der Extensivierung zu erreichen, mit dem gleichzeitig auch ein effizienter Mitteleinsatz verbunden ist. Durch eine Verknüpfung der Förderung ökologischer Leistungen der allgemeinen Agrarförderung (z.B. Preisausgleichszahlungen) können zum einen die Einkommen der Landwirte gesichert werden und zum anderen auch die Erfolge für den Naturschutz verbessert werden. Aus diesem Grund bietet die Agen-

da 2000 die Chance, die Probleme des bisherigen Vertragsnaturschutzes aufzugreifen und in die Programmgestaltung einfließen zu lassen..

Über die Einbindung alternativer Finanzierungsformen in den Vertragsnaturschutz ist neben dem u.a. durch den erhöhten zur Verfügung stehenden Finanzvolumen auch eine langfristige Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen möglich.